

received: 2020-09-15

DOI 10.19233/ASHS.2021.32

O VZPOSTAVITVI IZSELJENSKE ZAKONODAJE V KRALJEVINI SRBOV, HRVATOV IN SLOVENCEV

Aleksej KALC

ZRC SAZU, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije, Novi trg 2, 1000 Ljubljana, Slovenija
e-mail: AKalc@zrc-sazu.si

IZVLEČEK

Prispevek ponuja vpogled v izseljensko vprašanje v Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev takoj po prvi svetovni vojni in značilnosti zakonodaje o izseljevanju, sprejete v letih 1921 in 1922. Predstavljene so okoliščine, v katerih je zakonodaja nastajala, in potrebe, nameni ter interesi, ki so jo navdihnili. Orisani so potek zakonodajnega procesa, področja zakonske ureditve in „izseljeniška služba“, državni aparat, pristojen za upravljanje izseljevanja in izvajanje migracijske politike. Predstavljeni so odzivi na novi migracijski red na Slovenskem in v slovenskih skupnostih v Ameriki. Nakazane so težave pri implementaciji zakonodaje in prilagajanje postopkov, ki so jih narekovala restriktivne politike v državah priseljevanja.

Ključne besede: Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev, mednarodne migracije, izseljenska zakonodaja, migracijska politika, migracijski nadzor

SULL'INTRODUZIONE DELLA LEGGE SULL'EMIGRAZIONE NEL REGNO DEI SERBI, CROATI E SLOVENI

SINTESI

L'articolo tratta della legislazione in materia di emigrazione adottata dal Regno dei Serbi, Croati e Sloveni nel 1921 e 1922. L'autore presenta le circostanze, le esigenze, gli interessi e gli scopi che ispirarono l'intervento giuridico, illustra l'andamento dell'iter legislativo, le caratteristiche del regime migratorio e il sistema amministrativo, incaricato della sua attuazione. Si sofferma poi sulle posizioni e le reazioni nei riguardi dell'intervento regolativo in Slovenia e tra le comunità slovene in America. Accenna in chiusura agli adattamenti procedurali e di indirizzo politico che furono indotti dall'avvento delle politiche restrittive negli stati di immigrazione.

Parole chiave: Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, migrazioni internazionali, legge dell'emigrazione, politica migratoria, controllo delle migrazioni

UVOD

Decembra 1921 je Narodna skupščina Kraljevine SHS sprejela Zakon o izseljevanju. Zakon in predhodna Uredba o izseljevanju, ki jo je maja istega leta izdalo Ministrstvo za socialno politiko, sta v državi uvajala enovito izseljensko zakonodajo.¹ Normiranje migracijske problematike je veljalo za temeljno sestavino pravnega reda novonastale države, dejavnik integracije njenega državnoupravnega sistema in udejanjanja njenega nacionalnega koncepta. Zakonodaja je izseljevanje pojmovala kot socialno, gospodarsko in politično-nacionalno vprašanje. Njena vodila so bila pravno varstvo in socialna zaščita jugoslovanskih izseljencev, uravnavanje migracij v prid gospodarskim interesom države in državljanov ter povezovanje jugoslovanskega nacionalnega elementa doma in po svetu v vzajemen jugoslovanski narodotvorni proces. Zakon je izseljevanje, priseljevanje in s selitvami povezane zadeve podrejal nadzoru in neposrednemu upravljanju države. V ta namen je bila vzpostavljena izseljenska služba – centraliziran upravni sistem in birokratski aparat, zadolžen za izvajanje migracijske zakonodaje in migracijske politike.

Vprašanje "migracijskega reda" predstavlja kompleksno in plodno raziskovalno polje za kontekstualizacijo migracij v širša zgodovinska dogajanja. To velja posebej za čas po prvi svetovni vojni, ko so migracije prodrle v ospredje nacionalnih politik. Tako je bilo tudi v prvi Jugoslaviji. "Matica" je takrat izoblikovala koncept svojega odnosa do migracij in izseljenstva, ki ga je po drugi vojni prevzela in nadaljevala socialistična Jugoslavija. Studije o izseljenskem vprašanju in migracijski politiki v prvi Jugoslaviji opozarjajo na številne implikacije tega v mnogih ozirih kontroverznega področja. Izpostavljajo tudi kontinuiteto osnovnih smernic, ne glede na politični sistem in ideološki predznak pred in povojne Jugoslavije (Brunnbauer, 2016). Ta prispevek se osredotoča na fazo oblikovanja in začetnega uvajanja migracijskega reda, ki je praktično nespremenjen obveljal do konca prve jugoslovanske države.

MEDNARODNE IN JUGOSLOVANSKE RAZMERE

Koncept jugoslovanske izseljenske zakonodaje je bil v skladu z duhom državnega intervencionizma na področju migracij, ki je po prvi svetovni vojni zavladal na mednarodni ravni. Vojna je pomenila prelomnico v dojemanju migracij in spremembo v spremljanju migracijskih pojavov. Z njo je iz vojaških, varnostnih in ekonomskih razlogov

nastopila začasna ukinitve, po njej pa opuščanje predvojnih liberalnih migracijskih režimov, ki so dovoljevali načeloma prosta premikanja in selitve med državami in kontinenti. Svoboda izseljevanja in priseljevanja je bila sicer tudi takrat podvržena omejitvam in regulativom, s katerimi so države migracijske procese usklajevale z različnimi interesi. Prevladovalo pa je načelo *laissez faire*, ki je selitve prepuščalo dinamikam liberalnega gospodarstva in zagotavljalo načeloma nemoten dostop delovne sile do transnacionalnih trgov dela. Izseljenske zakonodaje so imele pretežno policijski značaj, služile so predvsem zaščiti izseljencev pred izkoriščanjem objestne poslovne mašinerije, ki je skrbela za njihovo mobilizacijo in prevažanje preko oceana. Služile so tudi narodnogospodarskim koristim, predvsem podpiranju strateških panog kot je bila ladjarska industrija. Samo nekatere so dovoljevale neposredno vplivanje na migracijska dogajanja, povsem priložnostne pa so bile klavzule za uveljavljanje socialnih pravic izseljencev v državah gostiteljicah.

Po vojni so se razmere spremenile. Atlantske ekonomije je bilo konec in države so v imenu gospodarskega nacionalizma dvignile protekcionistične omejitve. Za zaščito nacionalnih trgov dela sta bila potrebna obvladovanje človeških virov in upravljanje delovnih migracij. V tem so se države preizkusile že med vojno, ko so prevzele vaje gospodarstva in logistike za zagotavljanje prepotrebne delovne sile. Boj za delovno silo pa je bil med interesnimi konflikti, ki so zanetili svetovni požar. Pod vplivom teh spoznanj, zahtev delavskih organizacij in strahu, ki ga je zasejala ruska revolucija, so na pariški mirovni konferenci ustanovili Mednarodno organizacijo dela (*International Labour Organization*). Nameni tega telesa, ki so ga navdihovala prizadevanja za socialni mir med podjetništvom in delavstvom, so bili regulacija pogojev dela na mednarodni ravni, racionalizacija mednarodnih delovnih migracij in zaščita pravic delavcev izseljencev izven njihove matične države. MOD je preko svoje Komisije za izseljevanje zasledovala nadnacionalno koordinacijo migracijskih gibanj. Prizadevanja za upravljanje migracij z mednarodno kooperacijo pa so se ob samovoljnih izbirah držav izjalovila. Na prekooceanskih relacijah so prevladali nacionalni interesi držav priseljevanja, ki so z ZDA na čelu uvedle bolj ali manj restriktivne vstopne pogoje. V Evropi, kjer so se mnoge države soočale hkrati z izseljevanjem in priseljevanjem, je prostor ostal odprt za dvostranske dogovore. Skupna imenovalca sprejemnih in izseljenskih držav sta bila popolna kontrola izseljevanj in priseljevanj ter kvalitativna

¹ Članek je nastal v okviru programske skupine *Narodna in kulturna identiteta slovenskega izseljenstva v kontekstu raziskovanja migracij* (P5-0070), ki jo financira ARRS.

selekcija migrantov. Države se niso omejevale samo na nadzorovanje, mnoge so neposredno ali prek pridruženih agencij delovale kot posrednice na mednarodnem trgu dela (Hasenau, 1991; Rass, 2012; Rosental, 2006).

Mlada jugoslovanska država se je od samega nastanka spopadala z vprašanji migracij in izseljenstva. Povojni čas so zaznamovala intenzivna gibanja, neposredno povezana z vojno in reorganizacijo politične geografije na ozemljih razpadlih cesarstev. Hkrati so se po večletni prekinitvi po že utečenih tirnicah obnovile ekonomske migracije. V ZDA, ki so bile primarni izseljenski cilj, se je iz Kraljevine SHS do konca 1921 izselilo več kot 22.000 oseb. Odhajali so ljudje, ki jih je prej zadržala vojna, so jih gnale težke poveljne razmere, številne so pritegnili družinski člani in ponovno aktivirane čezoceanske družbene mreže. Še močnejše in pred izseljenskimi se je razživel povratni tok, saj se je iz prekoceanskih dežel do leta 1921 vrnilo več kot 40.000 oseb (Iseljenska služba, 1926, 51, 53). Šlo je spet za odložene povratke in take, ki so jih spodbudili domovinski čut in ekonomske motivacije. V ZDA sta z zaključkom vojnega ekonomskega ciklusa nastopili gospodarska kriza in brezposelnost. Vrednost dolarja pa se je močno okrepila in znašala na jugoslovanskih tleh deset do trideset krat več kot pred vojno. Med povratniki ni manjkalo zato niti naturaliziranih izseljencev in njihovih potomcev (Karanović, 1978, 357–358; Kolar Dimitrijević, 2012; Kalc et al., 2020, 179).

Obojestranske selitve so od oblasti terjale vrsto organizacijskih, pravnih in socialnih ukrepov. Na prekomorskih poteh so bili izseljenci potrebni opore in zaščite pred najrazličnejšimi zlorabami. Preskrbeti jih je bilo treba s potnimi dokumenti in drugimi dovolili za ekspatriacijo oziroma povratek (Brunnbauer, 2016, 217–218; Đikanović, 2014, 84). Revni repatriiranci so potrebovali socialno pomoč, skrbeti je bilo treba za prvi sprejem povratnikov na jugoslovanskih tleh ipd.. Za vzdrževanje stikov z izseljenskimi skupnostmi, zagotavljanje pravnega varstva in uveljavljanje interesov v tujini je bilo treba usposobiti konzularna zastopstva in primerne birokratske službe. Iz izseljenstva so prihajali pozivi, naj domovina pohiti z reševanjem mnogoterih formalnih in praktičnih problemov. Šlo je tudi za status jugoslovanskih izseljenskih skupnosti kot državljanov in etnično-nacionalnih entitet v razmerju z državami gostiteljicami.

Nase so opozarjali tudi gospodarski vidiki. S povratniki in nakazili iz izseljenstva so v domovino prihajala znatna in za državo dragocena devizna sredstva. Tista iz ZDA so predstavljala največji delež tujih vlog v jugoslovanskih bankah, še večje pa je bilo premoženje jugoslovanskih izseljencev,

vloženo v ameriških denarnih zavodih (Druškovič, 1921; Iseljenska nedelja, 1933). Potrebni so bili ukrepi za lažji ter varnejši monetarni transfer, razpravljalo se je tudi o spodbujanju vračanja izseljencev, ki bi s svojimi gospodarskimi znanji in izkušnjami prispevali k pospeševanju družbenega in ekonomskega razvoja. Temeljnega pomena pa je bil odnos države do izseljevanja kot gospodarskega in socialnega vprašanja. V nasprotju s podonavsko monarhijo, ki je eksport delovne sile razumela kot postavko socialne politike, je novonastala jugoslovanska država zavzela načeloma odklonilno stališče do izseljevanja. Izhajala je iz predpostavke, da je treba narodnim silam priskrbeti življenjske pogoje na domačih tleh in jih vključiti v izgradnjo domovine. Tega pa ni bilo mogoče doseči v doglednem času, izseljevanje je ostajalo še naprej neizogibno in ga ni bilo mogoče odpraviti. Zato ga je bilo treba regulirati in upravljati v korist državljanov in države.

Glede na vse to je izseljensko vprašanje imelo tudi eminentno politični pomen, ker je migracijska politika sodila med sredstva narodotvornega procesa. Kraljevina SHS se je rodila iz želje treh narodov, ki so stopili na pot oblikovanja skupne države in etnično-nacionalnega "telesca". To "telo" je imelo transnacionalne razsežnosti in je poleg srbskega, hrvaškega in slovenskega prebivalstva na državnem ozemlju obsegalo 800.000 narodnih pripadnikov v izseljenstvu. Izseljenci so s politično in gmotno podporo konkretno prispevali k uresnitvi ideje o jugoslovanski državi (Čizmić, 1974). Interes in dolžnost države sta bila narediti iz izseljencev, ki so se izselili kot pripadniki drugih držav, Jugoslovane in jih povezati z matično domovino v vzajemno čezmejno nacionalno entiteto (Bartulica, 1929, 8).

Nova državna skupnost je bila, podobno kot na drugih, tudi na migracijskem področju notranje diferencirana. Posamezne narodne komponente so se razlikovale po obsegu predvojnih migracijskih gibanj in diaspor po svetu, izhajale pa so tudi izpod različnih migracijskih režimov. V Avstriji je prevladoval liberalni odnos do izseljevanja, področje ni bilo urejeno s specifičnim zakonom in država je problematiko obravnavala primarno z vidika javnega reda. Tudi v ogrski polovici monarhije je veljala svoboda izseljevanja, vendar je namenska izseljenska zakonodaja dopuščala tudi omejevanje in usmerjanje migracijskih tokov v korist narodnega gospodarstva. Obstajala je tudi izseljenska služba, pristojna za izseljenske zadeve, s središči v Budimpešti, Zagrebu in na Reki. V Srbiji je bila država izseljevanju izrazito nenaklonjena, zadrževala ga je z visokimi davki na potni list in drugimi omejevalnimi ukrepi, da bi preprečila odhajanje vojaških obveznikov in zagotavljala pripravljenost vojske

(Miletić, 2009, 56, 72–77, 85–88). Črna gora je imela množično izseljevanje in izseljensko zakonodajo, vendar je tudi tu država pojav obravnavala le s policijskega stališča (Iseljenska nedelja, 1933). Glede na tako raznolične "izkušnje" je bilo treba problematiko na novo opredeliti in jo postaviti v enotne pravne in organizacijske okvire. Kot na drugih področjih izgrajevanja upravnopolitičnega sistema je tudi enotni migracijski red pomenil integracijo različnih družbeno-gospodarskih situacij, politično-upravnih tradicij in vizij ter izgradnjo enovitega nadzornega sistema.

POT DO ZAKONA IN DRŽAVNE IZSELJENSKE SLUŽBE

Jugoslovanska država v začetni fazi ni bila ne pripravljena ne usposobljena za sistematično soočanje z migracijsko problematiko. Kljub priznavanju njenega pomena, opozorilom izvedencev in pozivom iz izseljenstva narodna vlada in politika izseljevanja nista pojmovali kot samostojnega vprašanja. Pozornost so vzbujali problemi, ki so se pojavljali z obnovljenimi izseljenskimi gibanji, posebno z nepričakovano velikim povratništvom. Šlo je za pravno zaščitne in varnostne, gospodarsko in socialno organizacijske ter politične zadeve, vključno s priznavanjem jugoslovanskega državljanstva, ki so sodile v delokrog različnih resorjev in ki so jih ministrstva ter periferni organi ob pomanjkanju skupnega načrta reševali s sprotnimi ukrepi. Ker je bila povezana s problemom dela, potreb in socialne varnosti prebivalstva, je bila izseljenska problematika opredeljena kot socialno vprašanje in formalno prišla v pristojnost Ministrstva za socialno politiko (Đikanović, 2012, 61–62, 70–71, 86).

Pomemben korak v smeri organiziranega obravnavanja izseljevanja na državni ravni je bil storjen maja 1920, ko so pri ministrstvu ustanovili Odsek za izseljevanje. Njegove naloge so bile skrb za repatriacije, narodna propaganda med izseljenci, organiziranje pošiljanja izseljenskih prihrankov in urejanje državnopravnih zadev na relaciji med izseljenci in domovino. Odsek je bil zadolžen tudi za regulacijo izseljevanja in preučevanje družbenih razmer ter položaja delavstva v tujini. Predvidena je bila vzpostavitev uradov z enakim delokrogom pri jugoslovanskih zastopništvih v tujini in namestitve njihovih odposlancev v izseljenskih pristaniščih. V New Yorku in Le Havru naj bi uredili izseljenske domove, med nalogami tega aparata je bilo tudi vodenje statistike izseljenskega in povratnega prometa. Uredba Ministrstva za socialno politiko o vzpostavitvi Odseka za izseljevanje je bila prvi uradni državnoupravni akt, namenjen izseljenske-

mu vprašanju. Z njim so bili postavljeni zametki državne izseljenske službe na tujem in nastavki bodoče migracijske politike. (HDA-790, II/3, 127; Đikanović, 2012, 126)

Z migracijsko problematiko so se hkrati ukvarjale pokrajinske oblasti, ki so se "na terenu" spoprijemale z vsemi njenimi praktičnimi ter logističnimi vidiki. V Sloveniji je resor pripadal Poverjeništvu za socialno politiko pri Deželni vladi, od leta 1921 pa Odseku za socialno delo pri Pokrajinski upravi za Slovenijo, na katerem je bil ustanovljen Referat za izseljevanje (Goršič, 1927; Drnovšek, 2007). Na Poverjeništvu za socialno skrb pri Pokrajinski vladi za Hrvaško in Slavonijo je deloval podoben Izseljenski odsek. Ta odsek je odigral vidno vlogo pri razvijanju pravne ureditve izseljenskega vprašanja jugoslovanske države. Hrvaška je namreč imela na tem področju bogate predvoje izkušnje in vpeljan administrativni sistem. Vlada troedinega Kraljestva Hrvaške, Slavonije in Dalmacije je od leta 1901 v okviru upravne avtonomije lahko posegala v regulacijo prekomorskega izseljevanja. V okviru centralne ogrske zakonodaje in izseljenske službe je od leta 1905 pri vladi v Zagrebu deloval Odsek za izseljevanje, ki je vršil funkcije izseljenske službe za Hrvaško in Slavonijo. Vodil je statistiko, imel je informacijsko službo in službo za zasebnopravno varstvo, ki je izseljencem pomagala pri dediščinskih, zavarovalnih in odškodninskih zadevah. Opravljal je tudi funkcije za centralno ogrsko vlado. Ni pa imel besede pri izseljenski politiki. To so vodili v Budimpešti in se v osnovi ni skladala s hrvaškimi narodnimi interesi. Brez uspeha si je Troedina Kraljevina prizadevala izboriti avtonomijo tudi na tem področju (HDA-790, II/3, 120–123; Bučin, 2017, 39; Brunnbauer, 2016, 163–165).

Po vojni je Izseljenski odsek pri Pokrajinski vladi za Hrvaško in Slavonijo prevzel posle predvojnega Izseljenskega odseka in predstavljal njegovo nadaljevanje (HDA-790, II/3, 123²). Pravnik Artur Benko Grado je kot izkušeni predvojni državni funkcionar postal duša tega odseka in vplivni element na področju urejanja izseljenskega vprašanja na Hrvaškem in na državni ravni. Zagrebški Izseljenski odsek je bil kot organ področnega oblastva zadolžen za Hrvaško in Slavonijo. Zaradi vloge, ki jo je imel Zagreb kot prometno vozlišče in križišče migracijskih poti, pa se je ukvarjal tudi z izseljenci iz drugih delov države (Bučin, 2017, 40). Odsek je uvedel inovativne postopke za usklajevanje izseljevanja z vstopnimi pogoji priseljenskih držav in preprečevanje prisilnih repatriacij (HDA-790, II/3, 125–126). Posvečal

2 Zahvaljujem se sodelavcu Mihi Zobcu za prijazno posredovanje gradiva iz omenjenega arhivskega fonda.

se je statistiki jugoslovanskih migracij, študijam o migracijski zakonodaji in razvoju poslovnega sistema izseljenske službe. Sodeloval je z Mednarodnim uradom za delo v Ženevi, ki je začel ustvarjati svetovno statistično in zakonodajno dokumentarno bazo za potrebe Komisije za migracije (HDA-790, II/3,126). Udeležen je bil tudi pri obnavljanju koncesij ladjarskim prevoznikom, preverjanju razmer v izseljenskih pristaniščih in v drugih funkcijah centralne državne uprave (Bučin, 2017, 41–42). Delo na področju urejanja izseljenskega vprašanja je imelo skratka dve težišči, enega v Beogradu, drugega v Zagrebu.

Z letom 1921 so prizadevanja končno stopila v fazo, ki je obrodila zakonsko ureditev izseljenskega vprašanja. Do konkretnega premika je prišlo januarja 1921, ko se je na relaciji med ministrstvi za notranje in zunanje zadeve ter tistim za socialno politiko pojavil predlog o uredbi o izseljevanju. Glavni razlog za pobudo je bila potreba, da se zagotovi urejen in varen potek migracijskega procesa. Ta smoter je prevladal pod vtisom zlorab, ki so jih bili na poti deležni prekomorski migranti, in zagat upravnega aparata pri urejanju izseljenskih zadev (Đikanović, 2012, 70–71). V letu 1920 so z okrepitevijo prekooceanskega izseljenskega prometa problemi prišli močno do izraza in narekovali urgentno obravnavo.

Dne 21. maja 1921 je Ministrstvo za socialno politiko izdalo Uredbo o izseljevanju (Uredba, 1921). Uredba je bila tudi rezultat usklajevanja pogledov in stališč med Beogradom in Zagrebom. S tem v zvezi je aprila v Zagrebu potekala konferenca med predstavniki zagrebskega Odseka za izseljevanje in predstavniki Ministrstva za socialno politiko (Bučin, 2017, 43). Iz uredbe je nastal Zakon o izseljevanju, ki ga je Narodna skupščina izglasovala 30. decembra istega (Zakon, 1922). Zakon se je v nekaterih točkah razlikoval od uredbe. Spremembe je na posameznih mestih vnesel zakonodajni odbor na zasedanju 28. novembra 1921, pred tem pa je besedilo preučevala zakonodajna komisija, ker ga je bilo treba oblikovati v soglasju z ameriško kvotno zakonodajo, ki je stopila v veljavo julija 1921 (Stenografske beleške, 1922). Z uredbo in zakonom so bili vzpostavljeni nov, vsedržavni izseljenski red in pravni ter organizacijski temelji, ki so državo usposabljali za aktivno upravljanje migracij in vodenje migracijske politike.

Uredba in zakon nista urejala izseljevanja v vseh njegovih pojavnih oblikah in vidikih. Sestavljena sta bila "po meri" prekooceanskega izseljevanja in jemala pod svoje varstvo prekomorske migrante. Kot ugotavlja Vesna Đikanović na podlagi državnih arhivskih virov, je bila problematika pojmovana predvsem v skladu z izseljevanjem v ZDA in na tej premisi je bil koncipiran ureditveni akt. ZDA so bile

primarna smer selitvenega gibanja, v tej državi so živele najštevilčnejše jugoslovanske skupnosti, s tem izseljevanjem so bili povezani največji gospodarski interesi državljanov in države. Obstoječa evropska zakonodaja, ki se je razvila pred vojno, se je nasploh osredotočala na prekomorsko izseljevanje in je v malokaterih državah vključevala kontinentalne migrante. Razlikovala pa se je glede vloge in stopnje poseganja države v migracijske procese in z njimi povezane gospodarske posle. Jugoslovanski zakonodajalci so se zgledovali predvsem pri italijanski zakonodaji, ki je državi omogočala preglednost in institucionaliziran nadzor nad izseljevanjem v socialno varnostne namene. Dopuščala pa je tudi uravnavanje izseljevanja v skladu z ekonomskimi in drugimi italijanskimi interesi doma in po svetu (Miletić, 2009, 91–92). Upoštevati je vredno tudi, da se je Italija po vojni izredno angažirala za urejanje delavskih in migracijskih vprašanj. S tem, da se je zavzemala za ohranjanje dostopov do predvojnih delovnih trgov, širitev zaščite svojih izseljencev na tujem in enakopravnost delovnih migrantov, je med izseljenskimi državami uživala velik ugled (Tosi, 2002, 439–42).

ZAKON

Migracijski režim Kraljevine SHS je temeljil na svobodi izseljevanja. To načelo, ki je izhajalo iz liberalne predpostavke o izseljevanju kot osnovni pravici državljana, je bilo eksplicitno ali implicitno prisotno v vseh evropskih liberalnih zakonodajah. Jugoslovanska država si je pridržala pravico, da je po ministru za socialno politiko za določeno dobo in v določene države izseljevanje lahko omejila ali ukinila, če je to narekovala korist države ali izseljencev-državljanov (6. čl.). Izseljenec je bil po zakonski definiciji državljan Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, ki se je selil v prekomorske dežele zaradi zaslužka s fizičnim delom in tisti, ki se je pridruževal svojim sorodnikom, ki so se prej izselili ob istih pogojih (7. čl.). V nasprotju z Uredbo, ki je kot predvojni zakoni izseljenca enačila tudi s potnikom tretjega ladijskega razreda oziroma podpalubja, je v zakonu ta pogoj odpadel. Umik so narekovala spremembe v cenah prekooceanske vožnje. Medtem ko je bila predvojna vozna v drugem potovalnem razredu šestkrat dražja kot v tretjem in se izseljenci drugega razreda niso posluževali, je po vojni razlika v ceni upadla na komaj 20 odstotkov. Obstajala je zato možnost, da bi si "uvozniki" delavcev sami naložili ta strošek in izseljencem izdajali formalne karte drugega razreda, da bi se izognili obremenjujočim proceduram in obveznostim, ki jih je terjala izseljenska zaščitna zakonodaja (Stenografske beleške, 1922, 354).

O tem delu definicije je tekla živahna razprava, ker je prinašal še druge posledice. Vprašanje je bilo tudi, ali naj se v definicijo izseljenca vključijo tudi "umski" delavci. Ker je bilo teh izseljencev zanemarljivo malo, je prevladalo stališče, da se zaščito omeji na fizične delavce, ki so je bili posebno potrebni. Ameriška kvotna zakonodaja, ki je ravno tedaj stopila v veljavo, je priseljence ločevala po državljanstvu in lastnih poklicnih ter drugih selektivnih kriterijih, zato definicija ni vplivala na sestav jugoslovanskega letnega kontingenta. Vključitev intelektualnih delavcev bi tudi odstopala od formulacij in pojmovanj izseljenca v mednarodnem pravu in dogovorih o delovnih migracijah (Stenografske beleške, 1922, 354).

Zakon je določal, da sme izseljenec zapustiti državno ozemlje samo s potnim listom, izdanim izključno za pot iz domače luke v luko dežele sprejemnice in enako je veljalo za povratnike (8. čl.). Potni list je bil osnovno sredstvo za nadzor in upravljanje migracij. Po prvi svetovni vojni je postal obvezen v vseh državah, medtem ko ga pred vojno nekatere niso predpisovale. Priselitev je bila večinoma možna zgolj z identifikacijskim dokumentom, po novem pa je bila poleg potnega lista potrebna vstopna viza (Kalc, 2016). Izseljenski potni list se je po predpisih novega zakona izdajal po postopku in kriterijih, ki so jih določali ministrstvo za socialno politiko, ministrstvo za notranje in ministrstvo za zunanje zadeve. Predpis o obveznem potovanju čez domače luke in celo izrecna prepoved potovanja preko tujih pristanišč sta bila ravno tako v funkciji nadzornega sistema, saj sta zagotavljala neposredni pregled vstopanja in izstopanja iz države. Ker država še ni razpolagala s pristanišči, opremljenimi za izseljenski promet, sta bila mišljena v bodoči perspektivi.

Potni list so državljani pridobili pod pogojem, da so izpolnili vojaške in poravnali davčne obveznosti ter da so izpolnjevali vstopne pogoje države sprejemnice; imeti so morali vsaj 18 let, mlajšim se je potni list izdal skupaj s potnim listom rodbine ali opolnomočenega spremljevalca. Pogoja sta bila tudi kazenska neobremenjenost oziroma odsluženje morebitne sodne kazni (9. čl.).

Največ členov zakonskega besedila (čl. 10–29) je bilo namenjenih odpremljanju prekomorskih izseljencev in torej varnostnim predpisom za njihovo zaščito na poti. Odpremljanje in prevažanje izseljencev sta bila dovoljena samo od ministrskega sveta pooblaščenim ladjarskim podjetjem preko njihovih zastopništev na državnem ozemlju. Zastopniki, ki so morali biti v Jugoslaviji bivajoči državljani, so smeli delovati izključno v poslovnih prostorih, prepovedana je bila katerakoli oblika rekrutacije in propagiranja izseljevanja ter denarnih operacij, razen informiranja o prevozu in prodaje vozovnic. Vozovnico so smeli izdati samo osebam s pridobljenimi potnimi

listinami in na podlagi pisne pogodbe. Določene so bile oskrba, odškodninske in druge obveznosti do izseljenca. Med temi je bil brezplačni povratni prevoz zavrženih priseljencev, kar je ladjarskim podjetjem nalagalo soodgovornost za kontrolo in jih odvrčalo od špekulacij pri izdajanju vozovnic. Na vožnjah v Jugoslavijo so bila dolžna tudi brezplačno sprejeti do petnajst povratnikov, ki jih je repatriirala jugoslovanska konzularna služba. Transporte z več kot 50 izseljenci je na stroške ladjarja spremljal potujoči inšpektor. Vkrcaje in izkrcanje je bilo predvideno samo v jugoslovanskih pristaniščih, parniki so morali ustrezati tehničnim predpisom, kar so preverjala pomorska oblastva. Zakon je skladno s standardi enakovredno ščitil domače in tuje državljane in s tem omogočal pritegnitev tujega izseljenskega prometa v korist jugoslovanskih pristanišč in ladjarstva. Temu in zaščiti nacionalnih gospodarskih interesov je bil namenjen tudi predpis o obveznem potovanju prek domačih pristanišč. Zavedati se moramo, da so v obliki voznin in drugih stroškov izseljevanja uhajala domači ekonomiji in investicijam znatna finančna sredstva.

Koncesijo so lahko pridobile domače in tuje ladjarske družbe, ki so morale na Narodni banki Kraljevine SHS položiti kavcijo kot garancijo in za plačevanje kazni za prekrške. Na vsako izdano vozovnico so plačevale tudi takso. Vozniške tarife, odobrene s strani ministrstva za socialno politiko, so morale biti plačane v jugoslovanski valuti. Ministrstvo za socialno politiko je imelo pravico popolne kontrole nad dejavnostjo ladjarskih podjetij in njihovih zastopstev v poslovnih prostorih in na ladjah. Pogodbo je lahko spremenilo in jim odvzelo pooblastilo, domačim podjetjem, če so nudila enakovredne pogoje potovanja, je smelo priznavati prednosti in olajšave.

Zakon je v prvem razdelku določal izseljeniška oblastva (čl. 1–5). Na vrhu je stal Odsek za izseljevanje in priseljevanje pri Ministrstvu za socialno politiko v Beogradu, ki je odgovarjal za resor in upravljal podrejena oblastva. Odredbe v zvezi z izseljevanjem je ministrstvo po potrebi izdajalo sporazumno z drugimi ministrstvi. Zakon je uvažal lik izseljenskega komisarja, ki je v pristaniščih nadzoroval in sporazumno s policijsko oblastjo, notranjim in prometnim ministrstvom urejeval izvajanje zakonskih predpisov o prevažanju izseljencev. Drugo pomembno funkcijo je vršil odposlanec Odseka za izseljevanje pri diplomatskih in konzularnih zastopništvih, ki je deloval kot vez z izseljenskimi skupnostmi. V poslovodni sistem je zakon vključeval same izseljenske skupnosti, in sicer z izseljenskimi odbori zastopnikov izseljenskih organizacij pod vodstvom tajnika. Izseljenski odbori so bili mišljeni kot opora konzularnemu odposlancu Odseka za izseljevanje v intervencijah pri oblasteh države gostiteljice.

Za financiranje izseljenske službe je zakon uvažal Izseljeniški fond. Upravljal ga je Ministrstvo za socialno politiko in napajal se je s kaznimi za prekrške ter iz drugih virov. Med temi je bil prispevek, ki so ga plačevali povratniki in izseljenci v tujini za posredovalne usluge jugoslovanskih organov. Sredstva iz fonda so bila namenjena izvenproračunskim izdatkom, socialnim podporam, subvencijam nevladnim organizacijam, ki so se ukvarjale z izseljenci, gradnji izseljenskih domov in drugim pobudam.

Zakon je bil v mnogih delih nedorečen in je ministrstvu nalagal naknadna pojasnila in določila. Dopolnitev in dokončno strukturo sta zakonodaja in izseljenska služba v prvi razvojni fazi dosegli s Pravilnikom o izvrševanju zakona, objavljenem 1. 9. 1922 (Pravilnik, 1922). Pravilnik je uredil vprašanje razmerja med ministrskim Odsekom za izseljevanje in tistim pri Pokrajinski upravi v Zagrebu, katerih instance in medsebojne povezave niso bile definirane. Vprašanje je bilo rešeno z delitvijo službe med štiri oblasti: Odsek za izseljevanje na Ministrstvu v Beogradu, Generalni izseljeniški komisariat v Zagrebu, Luški, železniški in ladijski komisarijati ter izseljenski odposlanci Ministrstva za socialno politiko pri diplomatskih in konzularnih zastopstvih v inozemstvu.

Ministrstvu so pripadali vodstvo in nadzor nad izseljensko službo ter vodenje izseljenske politike. Pristožno je bilo za razvijanje zakonodaje in izdajanje zakonskih naredb, poročanje parlamentu, odobravanje pooblastil, imenovanje osebja, vrhovno upravo vseh funkcij in dejavnosti nižjestopenjskih organov, izdajanje publikacij, pospeševanje zvez med izseljenci in domovino, proračun in obračun, izseljeniški fond in kot zadnja instanca pri reševanju pritožb.

Generalni izseljeniški komisariat je bil operativni organ in težišče državne izseljeniške službe. Podrejen je bil ministrstvu in po navodilih nadziral poslovanje ladjarskih družb, izseljenski in povratni promet, reševal pritožbe zoper organe nižje stopnje, upravljal dom za izseljence v Zagrebu, reševal prošnje za potne liste, nadzoroval delovanje vseh organov izseljenske službe na državnem ozemlju, vodil evidenco državljanov v inozemstvu in tujcev v državi, reševal zasebnopravne zadeve izseljencev in njihovih sorodnikov, opravljal informacijsko službo o vseh zadevah, nanašajočih se na izseljevanje in interese izseljencev, vodil osnovno in komparativno migracijsko statistiko. Za sedež komisariata je bil izbran Zagreb, v pričakovanju, da se preseli v domače izseljensko пристanišče. Njegove kompetence pa je prevzel Odsek za izseljevanje Pokrajinske uprave v Zagrebu, ki je prešel v sestav komisariata.

Luški izseljeniški komisarij so opravljali kontrolno službo v domačih pristaniščih. Podobno

službo so opravljali železniški komisarij na Rakeku in v Mariboru, edinih mejnih postajah, skozi katere je bilo izseljencem dovoljeno izstopati in vstopati v državo. Potujoči ladijski komisarij so spremljali potnike na prekomorski vožnji. Izseljeniški odposlanci ministrstva pri jugoslovanskih zastopništvih v inozemstvu so bili kot vezni člen med izseljeniško službo v inozemstvu in službo ter ministrstvom v domovini zadolženi za stike z izseljenškimi odbori, odnose z organi priseljenskih držav, nadzor ladijskih prevoznikov in agentov v inozemstvu, sodelovanje z jugoslovanskimi organi v zasebnopravnih in gospodarsko zaščitnih zadevah.

Pravilnik je tudi pojasnjeval pravni definiciji izseljenca in „zaslužka s telesnim delom“. Prva je poleg prekoceanskih vključevala vse izvenevropske prekomorske izseljence. Druga se je nanašala tudi na trgovce v prekomorskih deželah, ki so se prvotno izselili kot fizični delavci. Zakonska določila so veljala tudi za rodbinske člane oseb s statusom izseljenca. Pravilnik je nadalje določal odstopanja od zakonodajnih predpisov. Dovoljeval je potovanje preko inozemskih izseljenskih pristanišč, potni listi so morali zato biti opremljeni z vizami prehodnih držav; pogojno je dovoljeval tudi prodajanje vozovnic v državi ne koncesioniranih ladjarskih družb. V pričakovanju konsolidacije mednarodnih valut je omogočal plačevanje vozne v tuji valuti, ladjarskim družbam pa je nalagal tudi stroške kopenske poti ladijskega izseljeniškega komisarija do pristanišč. Sodelovati so bile dolžne pri preprečevanju trgovine z belim blagom in odhajanja vojaških obveznikov. Natančneje je določal pogodbeno razmerja in dolžnosti ladjarja v zvezi z bivanjem, prehrano, zavarovanjem in drugimi obveznostmi. Določal je tudi glavarine, ki so jo plačevale ladjarske družbe za vsakega potnika in povratniki ob izdaji ali vidiranju potnega lista pri konzularnih zastopništvih. Notranji ustroj, položaj in naloge Generalnega izseljeniškega komisarijata, ki je začel s poslovanjem 25. aprila 1922, so bile določene s posebnim pravilnikom (Generalni komisariat, 1922).

SLOVENSKI ODZIVI IN ODMEVI

Uredbo in zakon o izseljevanju sta podpisala Vekoslav Kukovec oziroma Gregor Žerjav, slovenska člana državne vlade, ki sta si v obdobju sprejemanja zakonodaje v Beogradu sledila za krmilom Ministrstva za socialno politiko. Samo na sebi se zastavlja vprašanje o njuni vlogi in širši participaciji slovenske politike ter drugih deležnikov v diskusiji in pri snovanju izseljenskega pravnega reda. Za odgovor bo treba počakati na specifične raziskave, predvsem v beograjskih in zagrebških arhivih.

Slovenska politika in javnost sta že pred vojno glasno zahtevali ureditev izseljenskega vprašanja. Povojna situacija in nepripravljenost upravnega sistema za reševanje izseljenskih zadev, s katerimi so se v Sloveniji tudi kot prehodni deželi soočali, so zavest o tej potrebi še podkrepili.³ Načelno stališče je bilo, da mora država izseljevanje omejiti, v primerih ko ni potrebno, in ga glede na novi ozemeljski okvir ter gospodarski kontekst preusmeriti v druge dele jugoslovanske države.⁴ Podpore je bilo deležno vračanje izseljencev iz Amerike, da bi namesto tujini služili "zedinjeni in razširjeni domovini". Porajala se je tudi skrb, da bi povratnikov ta ne razočarala in jih spet izgubila, kar se je kmalu res začelo dogajati.⁵ Poleti 1919 je Anton Korošec kot slovenski zastopnik sodeloval na kongresu jugoslovanskega zadrugarstva v Beogradu, na katerem so razpravljali o ekonomskem potencialu jugoslovanskega izseljenstva in izdelali načrt za organizacijo povratništva v sodelovanju z izseljenskimi podpornimi organizacijami v Ameriki. Konferenco so organizirali, da bi vlado opozorili na kočljivost problema, ta pa zaradi nujnejših prioritet predloga ni odobrila (Iseljenska nedelja, 1933).

S pozivi k ukrepanju za zavarovanje gospodarskih interesov izseljencev so se tudi v Sloveniji oglašali razni eksperti. Devizni kapital iz Amerike, s katerim se je pred vojno okoriščala Avstro-Ogrska, je bil sedaj na voljo novonastalim državam in končno namenjen narodom, katerih pripadniki so ga onkraj oceana ustvarjali. P. Valjavec je zato marca 1919 pozival, naj se Jugoslovani valutno čim hitreje ločijo od Avstrije in krone, da zaščitijo vrednost pošiljk.⁶ Povratniki so svoja denarna sredstva morali unovčiti in zamenjati preden so vstopili v domovino, ker v jugoslovanskih bankah dolgo časa to ni bilo možno. Menjalni tečaji in provizije so zato prihrankom odjedali 30 odstotkov vrednosti in več.⁷ Ker državni monopol nad tujo valuto sprva ni vključeval pošiljk iz izseljenstva, so te postale predmet špekulacije in zasebnih zaslužkov, namesto da bi kot devizne rezerve služile zunanjetrgovinskemu poslovanju.⁸ Poseben problem so predstavljale de-

diščine, zavarovalne odškodnine in hranilne vloge za pokojnimi izseljenci, ki jih je v ZDA zadrževal upravnik sovražnega premoženja. Kljub temu, da je Jugoslavija s priznanjem pridobila pravico razpolaganja s tem premoženjem, se do leta 1920 ni aktivirala, da bi ga upravičenci lahko unovčili. Zamuda pri urejevanju meddržavnih odnosov je povzročala še vrsto drugih nevšečnosti.⁹

Oglasil se je tudi Ivan Švegel, karierni diplomat z bogatimi izkušnjami na področju izseljenskega vprašanja, pridobljenimi med službovanjem na avstro-ogrskih zastopstvih v ZDA in Kanadi.¹⁰ Novembra 1920 je v *Slovenecu* posegel v srž problematike z razpravo o temeljnih smernicah zakonske ureditve izseljenskega vprašanja. Ključni organ pri upravljanju in nadzorovanju migracijskega procesa je videl v izseljenskemu komisariju. Ta naj bi nadomestil drage zasebne agencije pri urejanju birokratskih, organizacijskih in drugih postopkov. Konzularne urade naj bi razbremenil poslov, ki so terjali specifična poznavanja zakonodaje posameznih zveznih držav. Posredoval naj bi na trgu dela, zastopal interese izseljencev v odnosu do ameriških pravnih oseb in skrbel za varno pošiljanje denarja.¹¹ Kot poznavalec ameriških razmer je Švegel nakazoval možnosti uporabe finančnega premoženja izseljencev za posojila novi jugoslovanski domovini in samofinanciranja izseljenske službe. Ob gospodarski pa je izpostavljал predvsem politično in moralno vrednost jugoslovanskega izseljenstva, s katerim je morala država vzpostaviti "čim ožje odnošaje".¹² Švegel je bil sicer za komisarsko funkcijo osebno zainteresiran. V sporazumu z ministrom za socialno politiko Đuro Šurminom bi jo moral nastopiti na poslaništvu v Washingtonu že julija istega leta, a se to ni zgodilo (Rahten, 2018, 160). S prizadevanji za to imenovanje si je najbrž treba razlagati tudi Šveglovo javno razpravljanje o tem specifičnem vidiku urejanja izseljenskega vprašanja.¹³

Uredba in zakon o izseljevanju sta v Sloveniji naletela na deljene odzive. Strankarska nasprotja in politična stališča v zvezi z ureditvijo nove države so se odražala tudi na področju izseljenskega

3 Slovenec, 5. 9. 1920: Zopet na delu; Slovenec, 30. 12. 1920: Najnovejša sredstva zoper izseljevanje; Slovenski narod, 30. 12. 1920: Izseljenski škandal.

4 Slovenec, 27. 4. 1920: Kako je z našim izseljevanjem.

5 Slovenec, 21. 3. 1919: Vrnitev naših izseljencev; 4. 4. 1919: Amerika naj nam vrne naše ljudi; 8. 5. 1919: Naši Amerikanci; Tabor, 12. 2. 1922: Izseljevanje v Ameriko.

6 Slovenec, 19. 3. 1919: Valuta in izseljenci (Valjavec, P.).

7 Slovenec, 22. 7. 1919: Amerikanski dolar (Predovič, V.).

8 Slovenec, 8. 6. 1920: Zakaj padajo tuje valute (Slokar, I.).

9 Slovenec, 27. 3. 1920: Dediščine v Ameriki (Černe, I.); Trgovski list, 23. 10. 1920: Naše izseljensko vprašanje (Černe, I.).

10 Leta 1903 je napisal tudi obsežno študijo o priseljevanju iz avstro-ogrške monarhije v ZDA (Schwegel, 1904).

11 Slovenec, 4. 11. 1920: Naše izseljensko vprašanje v Severni Ameriki (Švegel, I.); 5. 11. 1920: Osleparjeni izseljenci (Švegel, I.).

12 Slovenec, 9. 11. 1920: Izseljenski komisariat v Ameriki (Švegel, I.).

13 Švegel je bil tudi poslovno vezan na »industrijo izseljevanja«, saj je bil pred vojno in od leta 1920 do diktature zastopnik železniško ladjarske družbe *Canadian Pacific Railway Company* za Jugoslavijo. Kot tak je bil soudeležen pri konkurenčnih bojih ladjarskih prevoznikov za koncesije, kar je vplivalo na njegove odnose z nekaterimi jugoslovanskimi politiki (Rahten, 2018, 159, 164).

vprišanja. Provladni politiki in tisk so ureditev pozdravljali in kljub pomanjkljivostim naglašali njene prednosti. Poudarjali so narodno-politični pomen zakonodaje, ker je država jemala pod svoje okrilje ne le izseljence med potjo, ampak tudi med bivanjem v inozemstvu. Utemeljevali so jo z načelom, da je bila delovna sila izseljenca del narodnega bogastva in da ima država pravico z njo razpolagati, izseljenec pa se je bil kot državljan dolžan podrediti državnemu hotenju. Zakonska ureditev naj bi bila skratka inštrument za uravnavanje izseljevanja v korist domovine in njenega vse tesnejšega povezovanja z izseljenstvom.¹⁴

Opozicijske sile in časopise pa niso skoparili s kritikami. *Slovenec* je že od njegove ustanovitve napadal "diletantsko delo" Odseka za izseljevanje pri Ministrstvu za socialno politiko in mu očital nepoznavanje svojih nalog.¹⁵ Uredbo je označil za socialno diskriminatoren policijski ukrep, vreden absolutističnega režima, ne pa socialne politike. S pogoji o potnih listih, načinu potovanja in finančnih obveznostih ladjarjev naj bi zavirala odhajanje najbolj potrebnim, ne da bi se jim doma ustvarjalo gospodarske pogoje za delo in obstoj.¹⁶ Pogosto so politične strani kot že pred vojno izseljensko vprašanje izkoriščale za medsebojne očitke in druga drugo krivile odgovornosti za pojav sam.¹⁷

Novi zakonodaji so pozornost seveda posvetili tudi izseljenski časopisi. V glavnem so jo pozdravljali, komentarjev in začudenja pa so bila deležna njena sporna določila, predvsem omejitev na fizične delavce in obveznost potovanja čez jugoslovanska pristanišča. Opozarjali so na tehnične in pravne zagate ter praktične nevšečnosti, ki so jih ti predpisi ustvarjali izseljencem in povratnikom. Mnjenja so bila vsekakor pozitivna. Jugoslovanski državi so priznavali, da je v primerjavi s prejšnjima storila odločen korak naprej.¹⁸

SKLEP

Izseljenski zakon je bil temeljni akt urejanja izseljenskega vprašanja v novonastali jugoslovanski državi. Že ob njegovem izglasovanju pa je bilo jasno, da ga je bilo treba nadgrajevati v skladu z mnogimi vprašanji, ki jih je migracijska problematika narekovala. Sprejet je bil predvsem pod pritiskom potreb po zagotavljanju varstva izseljencem ter zaščiti njihovega premoženja. Zato je bil naravnani pretežno k temu cilju in za potrebe prekomorskega

izseljevanja, ki je bilo najštevilčnejše in gospodarsko ter politično najbolj relevantno. Jugoslovanska zakonodaja je nastala v fazi, ko se je nova država šele postavljala na noge in se soočala s težkimi notranje in zunanje-političnimi izzivi, integracijo pravnega reda in vzpostavitvijo upravnih sistemov. Izseljensko vprašanje je bilo tudi zaradi politično nacionalnega pomena pritegnjeno v konstitutivni zakonodajni proces, ni pa bilo deležno vse potrebne pozornosti.

Med nastajanjem zakonodaje se je prizorišče mednarodnih migracij korenito spremenilo. Restriktivna politika ZDA je sprevrnila položaj in predvidevanja, v skladu s katerimi je bila zakonodaja zasnovana. Kvotni sistem je znatno zmanjšal možnosti izseljevanja v ZDA, državi pa narekoval uravnavanje izseljevanja in iskanje ustreznih rešitev za prilagajanje sistema ameriškim predpisom. Kvantitativna in kvalitativna selekcija upravičencev za sprejem v ZDA, porazdelitev letne kvote po pokrajinah, razlikovanje med kvotnimi in izven kvotnimi upravičenci in dopolnitev letnih kvot so terjali veliko konceptualnega, proceduralnega in upravnootkazniškega dela. Predpostavljali so tudi ažurno poznavanje ameriških predpisov in strikten nadzor gibanja. Od srede leta 1921 se je tako država morala ukvarjati vse intenzivneje s problematiko izseljevanja in nadalje razvijati sistem, da je lahko reševala zagate, ki so se vseskozi pojavljale (prim. Đikanović, 2012, 171).

Od samih zametkov zakonodaje so bili opredeljeni tudi nastavki migracijske politike. Poleg zaščite in nadzora so to bili zaviranje izseljevanja »nacionalnega elementa«, olajšanje odhajanja pripadnikov ne konstitutivnih narodov, razvijanje domoljubja in širjenje kontrole nad jugoslovanskimi izseljenskimi skupnostmi. Smernice politike so našle mesto v nadaljnji zakonodaji, predvsem pa v tajnih navodilih oblastem, ki so jih prevajale v prakso. Tudi ta načela pa so se morala delno ukloniti ameriški politiki. Maloštevilna priseljenska kvota je narekovala privilegiranje upravičencev konstitutivnih narodov, ameriške oblasti pa so favorizirale priseljence, ki so imeli sorodnike v ZDA in naj bi bili motivirani za hitro amerikanizacijo, medtem ko bi jugoslovanske oblasti dale prednost takim, ki so se želeli izseliti zaradi dela in zaslužka ter ostati nanjo navezani (prim. Đikanović, 2012, 169). Študije ugotavljajo, da narodnopolitične smernice migracijske politike na začetku niso bile izdelane,

14 Trgovski list, 17. 9. 1921: Pomen izseljenske naredbe; Priloga Jutru, 9. 7. 1921: Država in emigracija; Njiva, 17. 6. 1921: Država in izseljevanje (Druškovič, A.).

15 Slovenec, 30. 12. 1920: Najnovejša sredstva zoper izseljevanje.

16 Slovenec, 20. 8. 1921: Kitajski zid.

17 Slovenec, 7. 6. 1921: Za naše obrtnike.

18 Glasilo KSKJ, 23. 8. 1922: Jugoslovanski zakon o izseljevanju; Proletarec, 27. 7. 1922: Jugoslovanski zakon o izseljevanju; Prosveta, 16. 9. 1922: Oskrba izseljencev v Jugoslaviji; Jugoslavija, 17. 9. 1922: Zakon o izseljevanju.

oblikovale so se sproti kot reakcije na porajajoče se probleme. Zaradi priseljske in asimilacijske politike ZDA in s časom tudi drugih držav pa se je začela bolj sistematično razvijati tudi jugoslovanska nacionalna politika v odnosu do svojega izseljenstva.

Glede političnega in operativnega izvajanja zakonodaje se je od samega začetka kazal dialektični odnos med Beogradom in Zagrebom. V Zagrebu so si v imenu svojih predvojnih izkušenj, geografskega položaja in najštevilčnejše diaspore prizadevali za vidno vlogo v sistemu. Odraž teh prizadevanj je bil Generalni izseljeniški komisariat v Zagrebu, ki je postal nevtralni center delovanja izseljenske službe, medtem ko je ministrski Odsek za izseljevanje v Beogradu ohranjal pristojnost usmerjanja migracijske politike. Kmalu pa se je izkazalo, da pristojnosti komisariata pri odločanju o svobodi izseljevanja presegajo izvršilne funkcije in slabijo centralizacijo službe ter politično težo ministrstva. Leta 1923 je zato prišlo do zamenjave Generalnega

z izseljenskim komisariatom in prenosa odločanja o izdajanju potnih listov na ministrski Odsek za izseljevanje. To je veljalo samo za izseljevanje v ZDA, reševanje prošelj za potne liste za druge države je bilo prepuščeno pokrajinskim vladam (prim. Đikanović, 2012, 157–158).

Že sredi dvajsetih let so se zaradi pomanjkljivosti zakonodaje začele pojavljati zahteve po novem zakonu. Vprašanje se nikoli ni uvrstilo v agendo "visoke" politike, ki je posluh za problematiko izkazovala le utilitaristično v trenutkih, ko je bilo treba strniti vrste in podpreti kohezivnost države. Izseljeniška služba in njej pridružene ustanove pa so krepile svoje socialno, kulturno in politično delo doma in širile svoj vpliv med izseljenci po svetu. V okviru teh aktivnosti so se začeli uveljavljati tudi slovenski akterji, ki so razvili specifična in vse bolj artikulirana stališča do izseljevanja in izseljenstva, bodisi z vidika jugoslovanskega nacionalnega konteksta, bodisi s stališča slovenskega narodnega interesa.

REGARDING THE INTRODUCTION OF THE EMIGRATION LAW IN THE KINGDOM OF
SERBS, CROATS AND SLOVENES

Aleksej KALC

ZRC SAZU, Slovenian Migration Institute, Novi trg 2, 1000 Ljubljana, Slovenia
e-mail: AKalc@zrc-sazu.si

SUMMARY

In December 1921 the parliament of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes passed the Emigration Act. This gave a common emigration law to the territory that had fallen under different migration regimes before the war. The migration regime was considered a fundamental part of the legal order of the newly created state, an integral part of its administrative system and its concept of the national state. The law subordinated emigration and immigration to the government and control of the state, it introduced the Emigration Service – a centralized administrative and organizational system responsible for implementing migration legislation and migration policy. The law was tailored to overseas emigration, which was both the largest and the most economically and politically relevant. It was adopted out of the need to ensure the protection of emigrants and their property. However, the quota system in the USA completely overturned the scenario and assumptions under which the law was drafted. This had several implications for the implementation of the migration regime. As early as the mid-1920s, the inadequacies of the legislation began to give rise to calls for a new law, but these were never substantiated. Nevertheless, the Emigration service and the private agencies associated with it have developed intense social, cultural and political activities that have increased their influence among emigrants throughout the world.

Keywords: Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, international migrations, migration laws, migration policy, migration control

VIRI IN LITERATURA

HDA-790 – Hrvatski državni arhiv (HDA), Benko Grado Artur (fond 790), Grada nastala za vrijeme vršenja funkcije eksperta Iseljeničkog komesarijata Ministarstva socialne politike u Zagrebu (1923–1931) (II/3), Historijat naše državne iseljeničke službe o njezina osnutka 1901. do obrazovanj Iseljeničkog komesarijata 1923.

Glasilo KSKJ. Cleveland, 1915–1946.

Jugoslavija. Ljubljana, 1918–1922.

Njiva. Ljubljana, 1921–1922.

Jutro. Ljubljana, 1920–1945.

Proletarec. Chicago, 1906–1952.

Prosveta. Chicago, 1908–.

Slovenec. Ljubljana, 1873–1945.

Slovenski narod. Ljubljana, 1868–1943.

Tabor. Maribor, 1920–1927.

Trgovski list. Ljubljana, 1913–1945.

Bartulica, M. (1929): Iseljenička politika. Iseljenička biblioteka 1. Zagreb, Savez organizacija iseljenika.

Brunnbauer, U. (2016): Globalizing Southeastern Europe. Emigrants, America, and the State since the Late Nineteenth Century. Lanham, Md., Lexington Books.

Bučin, R. (2017): Državna iseljenička služba od 1918. do 1941. Godine. Ustroj i djelatnost tijela sa sjedištem u Zagrebu. Arhivski vjesnik, 60, 1, 37–60.

Čizmić, I. (1974): Jugoslavenski iseljenički pokret u SAD I stvaranje jugoslavenske države 1918. Zagreb, Sveučilište u Zagrebu – Institut za hrvatsku povijest.

Drušković, A. (1921): Država in izseljevanje. Njiva, 17. Junij 1921, 285–287

Đikanović, V. (2012): Iseljavanje u Sedinjene američke države. Jugoslavensko iskustvo 1918–1941. Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije.

Đikanović, V. (2014): More than Just a Piece of Paper. Yugoslav Citizenship Policies and Immigration in the USA 1918–1941. V: Boeckh, K. et al. (ur.): Staatsbürgerschaft und Teilhabe. Bürgerliche, politische und soziale Rechte im östlichen Europa. Oldenburg, München, De Gruyter, 83–95.

Drnovšek, M. (2007): The Attitudes of the State and the Catholic Church Towards Slovenian Emigration. A Historian's View. V: Drnovšek, M. (ur.): Historical and Cultural Perspectives on Slovenian Migration. Ljubljana, Založba ZRC, 13–43.

Generalni komisariat (1922): Generalni izseljenički komisariat, Pravilnik o njega ustroju. Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, 118, 17. 11. 1922, 824–825.

Goršič, F. (1927): Pregled socialnopolitične uprave v Sloveniji. Slovenski pravnik, 9, 10, 228–233.

Hasenau, M. (1991): ILO Standards on Migrant Workers. The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis. The International Migration Review, 25, 4, 687–697.

Iseljenička nedelja (1933): Iseljenička nedelja, 27. 11.–4. 12. 1932, predavanja i članci o iseljeničkom problemu. Iseljenička biblioteka br. 12. Zagreb, Savez organizacija iseljenika, 108–134.

Iseljenička služba (1926): Izveštaj Narodnoj skupštini za 1925/26. godinu. Beograd, Ministarstvo socialne politike Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.

Kalc, A. (2016): Nadzor migracijskih gibanj in migrantov. Pogled v zgodovino. Dve domovini / Two Homelands, 43, 23–34.

Kalc, A., Milharčič Hladnik, M. & J. Žitnik Serafin (2020): Doba velikih migracij na Slovenskem. Ljubljana, Založba ZRC.

Karanović, M. (1978): Povratak jugoslavenski iseljenika iz SAD neposredno posle Prvog svetskog rata. Iseljeničstvo naroda in narodnosti Jugoslavije i njegove uzajamne veze sa domovinom. Zagreb, Zavod za migracije i narodnosti, 327–338.

Kolar Dimitrijević, M. (2012): Artur Benko Grado Bojnički kao evidentičar migracionih i masovnih gospodarsko-socijalnih kretanja u Hrvatskoj u prvoj polovici 20. stoljeća. Podravina, 22, 108–126.

Miletić, A. R. (2009): Journey Under Surveillance. The Overseas Emigration Policy of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in Global Context: 1918–1928. Belgrade, Institute for the Recent History of Serbia.

Pravilnik (1922): Pravilnik za izvrševanje zakona o izseljevanju. Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, 18. 9. 1922.

Rahten, A. (2018): Med Kakanijo in Wilsonio. Poklicne in politične preizkušnje Hansa Schwegla alias Ivana Švegla. Ljubljana, Dunaj, Mohorjeva založba.

Rass, C. (2012): Temporary Labour Migration and State-Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919–1975: A New Migration Regime? International Review of Social History, 57, 191–224.

Rosental, P.-A. (2006): Géopolitique et état-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres. Annales: Histoire, Sciences Sociales, 1, 99–134.

Schwegel, H. (1904): Die Einwanderung in die Vereinigten Staaten von Amerika. Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, 161–207.

Stenografske beleške (1922): Stenografske beleške Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, II., XIV. sednica, 28. novembra 1921, 354–357.

Tosi, L. (2002): La tutela internazionale dell'emigrazione. V: Bevilacqua, P. et al. (ur.): Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi. Roma, Donzelli, 439–456.

Uredba (1921): Uredba o izseljevanju. Uradni list deželne vlade za Slovenijo, 23. 7. 1921, 415.

Zakon (1922): Zakon o izseljevanju. Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, 8. 3. 1922, 153.