

Nada Hranilović

*Centar za istraživanje migracija
i narodnosti, Zagreb*

Primljeno: 16. 06. 1987.

ISELJENIČKA POLITIKA I SLUŽBA U JUGOSLAVIJI IZMEĐU DVA RATA

SAŽETAK

Autorica ukazuje na osnovna obilježja iseljeničke politike i službe u Jugoslaviji u navedenom vremenskom razdoblju. U uvodu najprije konstatira da iseljavanje iz Jugoslavije nakon prvoga svjetskog rata ima dva bitna obilježja. Prvo, restriktivnim mjerama o useljavanju u SAD određene su kvote doseljenika iz pojedinih zemalja. Kvota za Jugoslaviju iznosila je 671 osobu na godinu. Drugo, zbog ovog ograničenja i neatraktivnosti južnoameričkih zemalja i Kanade, broj iseljenika iz Jugoslavije između dva rata ne prelazi dvadeset tisuća osoba na godinu.

U radu se nadalje konstatira da Zakon o iseljavanju i useljavanju bivše Jugoslavije nije služio kao osnova za kreiranje iseljeničke politike, jer su u njemu mnoga pitanja vezana uz iseljeničtvo ostala nedorečena. Iseljenička politika u Jugoslaviji između dva rata sastojala se u traženju načina i putova kako pristupiti problemu iseljavanja i useljavanja, iz čega proizlazi zaključak da je iseljeničko pitanje za državnu administraciju i globalnu državnu politiku predstavljalo perifernu stvar.

Autorica u radu također konstatira da iseljenička služba u staroj Jugoslaviji nije imala kontinuiteta u radu, a njezini su osnovni zadaci u praktičnoj politici svedeni na administrativnu i policijsku kontrolu iseljavanja i useljavanja.

Uvod

Sedamdesetih godina prošlog stoljeća došlo je do krize evropskog agrara i naglog prodora kapitalističkih odnosa u naše krajeve, koji su se još uvijek borili s ostacima feudalnog društva. Zbog snažnog procvata moderne industrije u SAD, koja je tražila jeftinu radnu snagu iz Evrope, iseljavanje iz naših zemalja, posebno iz Hrvatske, kao dijela Austrougarske monarhije, postaje krajem osamdesetih godina prošloga stoljeća ozbiljan društveni i politički problem.

Prema podacima austrijske statističke službe do godine 1900. iselilo se s područja Austrougarske monarhije samo u SAD oko 578.000 stanovnika. Procjenjuje se da je udio hrvatskih iseljenika u toj masi bio vrlo velik.

Najmasovnije iseljavanje s teritorija koje obuhvaća današnja Jugoslavija zbivalo se do prvoga svjetskog rata. Prema nekim procjenama iseljavalo se oko pedeset tisuća ljudi na godinu, a prema podacima što ih iznosi J. Lakatoš samo se iz Hrvatske od 1880. do 1913. iselilo oko 500 tisuća ljudi (16).

U vrijeme Austrougarske monarhije nije bilo službene emigracijske politike: austrougarske vlasti nisu sprečavale iseljavanje, posebno ne iz hrvatskih krajeva, iako su nad njime vršile nadzor. Dapače, iseljavanje iz Hrvatske, Monarhija nije smatrala nacionalnim problemom, već samo dijelom socijal-

nog problema Monarhije. Dakako, u ovakvim okolnostima nije moglo biti službene hrvatske iseljeničke politike, iako su nekim administrativnim mjerama banske vlasti iseljavanje pokušale ograničiti. Pred prvi svjetski rat intenzitet iseljavanja iz austrougarskih i ostalih evropskih zemalja u prekomorske zemlje naglo opada. Zbog ratnih priprema Austrougarska monarhija uvodi stroge administrativne mjere kojima nastoji spriječiti iseljavanje, posebno vojnih obveznika.

1. Iseljenička politika u Jugoslaviji 1918—1941.

Iako je prvi svjetski rat prekinuo masovno iseljavanje iz Evrope, osobito u SAD, ono se ipak u manjem opsegu nastavilo i nakon rata.

Iseljavanje iz Jugoslavije nakon prvoga svjetskog rata ima dva bitna obilježja.

Prvo, zbog rata nastala ekonomska situacija u mnogim dotad vodećim imigracijskim zemljama svijeta utjecala je na donošenje restriktivnih mjera, koje su u formi zakona o useljavanju trebale zaštititi zemlju imigracije od priljeva većeg broja doseljenika iz izvorišnih područja novijih migracijskih tokova (istočna i jugoistočna Evropa, Azija i dr.). To se prvenstveno odnosilo na SAD. Odmah nakon rata SAD su odredile kvote za pojedine nacionalne skupine doseljenika, koje su, dakako, bile najniže za južnoevropske i istočnoevropske zemlje. Zakon o doseljavanju u SAD donesen 1921. ograničio je broj doseljenika iz Jugoslavije na 6.426 osoba na godinu. Međutim, Zakonom o imigraciji iz 1924. SAD su smanjile ovu godišnju kvotu na svega 671 sobu. (11: 8) Upravo se, zbog toga naši emigracijski tokovi nakon prvoga svjetskog rata okreću prema Južnoj Americi i Kanadi.

Drugo, zbog neatraktivnosti južnoameričkih zemalja, pa i Kanade, broj iseljenika iz Jugoslavije nakon prvoga svjetskog rata ne prelazi 20 tisuća osoba na godinu. Prema tome, neprihvatljiva je tvrdnja iseljeničke službe u izvještaju Narodnoj skupštini Kraljevine SHS iz 1928, u kojoj između ostalog piše da se broj iseljavanja iz Jugoslavije smanjio zbog toga što su se nakon rata poboljšali uvjeti zapošljavanja u zemlji. Naprotiv, Kraljevina SHS nije uspjela riješiti problem viška radne snage, pa su nastojanja za iseljavanjem tog dijela stanovništva bila konstantna.

Osnovni problem novostvorene države Jugoslavije na području iseljavanja nije bilo iseljavanje već sređivanje odnosa prema iseljenicima, posebno povratnicima. Zbog toga su prvenstveni i najvažniji zadaci iseljeničke politike, daka-ko kao dijela državne politike, bili donošenje općih načela o iseljavanju, iseljeništvu, određivanju pojma iseljenik, te donošenje državnih mjera, koje bi zaustavile iseljavanje iz zemlje, posebno iz siromašnih krajeva. Sve ove zadatke trebao je obuhvatiti i riješiti Zakon o iseljavanju i useljavanju, te pravilnik o njegovoj provedbi. Međutim, Zakonom o iseljavanju i useljavanju mogla su se rješavati samo praktična, ali ne i vrlo složena pitanja problema iseljavanja iz zemlje i ostalih problema vezanih uz njega. Zakon o iseljavanju i useljavanju pojam je iseljavanja i iseljenika definirao u glavi 2. Zakona »O policijskim propisima iseljavanja« po kojoj je iseljavanje stavljeno pod državnu i policijsku kontrolu. U čl. 6. Zakona kaže se: »Iseljavanje je slobodno u okviru ovog Zakona, ali ga Ministar Socijalne Politike može ograničiti za izvesno vreme i izvesnu zemlju, ako to traži korist zemlje, ili korist iseljenika.« (15: 7) Članom 7. istog Zakona, također u glavi 2, definiran je pojam iseljenika, kojim se smatra »onaj državljanin Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, koji se seli u

prekookeanske zemlje radi zarade telesnim radom, ili koji se seli svojim rođacima, koji su se ranije iselili pod istim uslovima«. (15: 7) Pravilnikom o izvršenju Zakona o iseljavanju preciznije su određeni kriteriji pojma iseljenik. Iseljenikom se smatrao svaki građanin bivše Jugoslavije, koji je »naš državljanin, koji seli u prekomorske zemlje u svrhu zarade telesnim radom«. (15: 30)

U sređivanju odnosa s iseljeništvom iseljenička služba bivše Jugoslavije, koja je imala zadatak da kreira iseljeničku politiku, pošla je od pretpostavke da je većina iseljenika organizirana u nacionalna, dobrotvorna, kulturna i politička društva i organizacije. Polazeći od te pretpostavke smatrala je da se najuspješnija suradnja s iseljenicima može ostvariti upravo preko iseljeničkih društava i organizacija. Međutim, veza zemlje s iseljeništvom nije uspostavljena direktno nego preko diplomatsko-konzularnih predstavništava. Ubrzo se pokazalo da ovako koncipirana iseljenička služba ne odgovara potrebama iseljenika, zbog relativno malog broja diplomatsko-konzularnih predstavništava u sredinama gdje su bile veće naseobine naših iseljenika, kao i zbog loše vođene kadrovske politike i nedovoljnog i neadekvatnog kadra za rad s iseljenicima. Zbog toga, je iseljenička služba u inozemstvu u okviru diplomatsko-konzularnih predstavništava na Slovenskom iseljeničkom kongresu, održanom u Ljubljani 1935. doživjela ozbiljnu kritiku. Pored primjedaba na nacionalni sastav diplomatsko-konzularnih predstavnika zaduženih za rad s iseljenicima ovoj se službi zamjerala nezainteresiranost za iseljeničke probleme što je dovelo do potpunog nepovjerenja u tu službu. Iako su pojedinci ispravno shvatili da iseljeništvu treba da bude jedan od »čimbenika narodne budućnosti«, dio »narodnog organizma«, što pretpostavlja čvrste »intelektualne i nacionalne« veze iseljenika s domovinom, ipak iseljenička politika stare Jugoslavije nije uspjela pronaći putove za realizaciju tih veza.

Jedan od osnovnih zadataka iseljeničke politike u staroj Jugoslaviji bio je organizirati iseljeničku službu na taj način, da može potpuno kontrolirati sve tokove migracijskih kretanja u zemlji i izvan zemlje.

Bez obzira na ekonomsku korist što su zemlje emigracije, pa tako i stara Jugoslavija, imale od svojih migranata, posebno od iseljeničtva u SAD, iseljenička politika nakon rata trebala je prvenstveno zaustaviti iseljavanje iz zemlje u većim razmjerima. Iako su neki ekonomski stručnjaci rješenje problema iseljavanja vidjeli u unutrašnjoj kolonizaciji, u boljoj »industrijskoj politici« zemlje otvaranjem pojedinih grana industrije u najnaseljenijim područjima Jugoslavije, u razvoju prometnica, organizaciji javnih radova i sl., ipak iseljenička politika nije mogla utjecati na bitne izmjene u privrednoj politici zemlje. Zbog toga je iseljenička služba kreirala takvu iseljeničku politiku, koja je prvenstveno trebala voditi brigu o tome da iseljavanje teče po državnom planu pod strogom državnom kontrolom.

Iako bi se na osnovi analize organizacije iseljeničke službe stare Jugoslavije moglo zaključiti da je ona kreirala uspješnu politiku prema iseljeništvu, ipak ostaje činjenica da ona nije imala šire osnove za svestranije uočavanje iseljeničkog problema. Bez jasno određenih smjernica njezina se politika sastojala u tome kako naći načine i putove tek u pristupu ovom problemu.

Zakon o iseljavanju i useljavanju nije dao podlogu za stvaranje iseljeničke politike. Organizaciji »iseljeničkih vlasti« u njemu posvećena je mala pažnja, iako su policijski propisi i razni propisi o prijevozu iseljenika bili itekako cjeloviti.

Nedefiniranost iseljeničke politike stare Jugoslavije reflektirala se gotovo u svim pristupima iseljeničkom problemu. Jedan od najeklatantnijih primjera jest zauzimanje stava prema problemu asimilacije. Iako je prema Zakonu o iseljavanju i useljavanju, te pravilniku o izvršenju tog zakona, kao i na os-

novi izvještaja Iseljeničke službe Narodnoj Skupštini stare Jugoslavije iz 1925/26, jedan od najvažnijih zadataka te službe bio širenje »nacionalne svijesti«, (10: 65) što je naglašeno i u izvještaju Narodnoj skupštini 1926/27, u kojem se pored ostalog kaže: »naša je dužnost u domovini, da naše radnike u prekomorskim krajevima podržavamo u nacionalnom duhu, da sprečavamo odnarođivanje« (11: 6) ipak, u ovom, za zemlju emigracije bitnom pitanju, državna iseljenička politika nije imala jedinstvenoga i jasnog stava. Naime, o pitanju asimilacije bilo je različitih stavova. Jedni su zastupali mišljenje da iseljenicima valja živjeti »dvojakim« životom i pri tome isticali primjer Francuza u Kanadi. Drugi su, naprotiv, smatrali da je neophodno da se iseljenici što prije asimiliraju u društvo zemlje doseljenja, obrazlažući takav svoj stav time da je pogrešno zbog »nekog ponosa i fikcije« otežavati život u novoj postojbini.

Interesantno je stanovište o problemu asimilacije Saveza organizacija iseljenika, koje je iznio u svom izvještaju na iseljeničkom kongresu u Sarajevu godine 1933, u kojem se između ostalog kaže: »U cilju da naši iseljenici postignu jednake obzire i postupak sa ostalim punopravnim građanima dotične zemlje, Savez je svakom prigodom preporučivao našim iseljenicima primanje građanstva zemlje svog bavljenja.« (11: 27)

Savez organizacija iseljenika, podržavajući ovakvu iseljeničku politiku, smatrao je da prihvatanje npr. američkog državljanstva nije isto što i prihvatanje njemačkoga, mađarskog ili talijanskog. Uzimanje američkog državljanstva ne znači prema mišljenju Saveza, denacionalizaciju iseljenika, nego preduvjet da naši ljudi poboljšaju svoj socijalni i ekonomski status.

Državna iseljenička služba stare Jugoslavije u vezi s problemom asimilacije zauzela je isto stanovište i prije održavanja iseljeničkog kongresa u Sarajevu, pa je u tom smislu diplomatsko-konzularnim predstavništvima uputila dopise u kojima im skreće pažnju da iseljenicima savjetuju primanje državljanstva zemlje useljenja.

Pretpostavlja se da su državni organi, tj. iseljenička služba stare Jugoslavije, zadužena za kreiranje iseljeničke politike znali da promjena građansko-pravnog statusa zapravo znači ubrzani proces asimilacije.

Kao što o problemu asimilacije nije zauzela jedinstven stav, iseljenička služba stare Jugoslavije nije imala niti jedinstvenog stava oko povratka naših ljudi u staru domovinu. Do svjetske ekonomske krize tridesetih godina ovog stoljeća u državnoj politici Jugoslavije prevladavalo je mišljenje da treba uspostaviti kružni tok iseljavanja. Ovakav stav građen je na pretpostavci da će se na taj način zaustaviti proces asimilacije. Međutim, svjetska ekonomska kriza utjecala je na promjenu iseljeničke politike stare Jugoslavije u odnosu na povratak naših ljudi u domovinu.

Zbog loše privredne politike i nemoći da se riješe pitanja viška radne snage u zemlji, državna uprava bivše Jugoslavije smatrala je da je bolje da se iseljenici ne vraćaju u domovinu. Ovakav je stav državna administracija opravdavala činjenicom što u državnom budžetu zemlje nisu bila osigurana sredstva za kolonizaciju, koja bi barem donekle ublažila problem viška radne snage i stvorila mogućnost za zapošljavanje povratnika iz inozemstva. Zbog toga državna uprava nije željela stvarati još jedan problem pored već postojećeg problema nezaposlenosti u zemlji.

Na dva je područja iseljenička služba stare Jugoslavije donijela jedinstvene programe i dobrim dijelom ih uspjela realizirati. To je područje ekonomskih odnosa i kulturno-prosvjetne suradnje s iseljeništvom.

Program kulturno-prosvjetne djelatnosti obuhvaćao je financijsku pomoć dobrotvornim, nacionalnim i socijalnim organizacijama i društvima iseljenika,

pomoć pri političkom organiziranju, podizanju škola, te slanju učitelja iz Jugoslavije u veće naseobine naših iseljenika, pomoć pri otvaranju čitaonica, izgradnji narodnih domova, te financijsku i kadrovsku pomoć iseljeničkoj štampi i dr. Bez obzira što je kulturno-prosvjetni program prema iseljeništvu bio široko postavljen, iseljenička služba stare Jugoslavije dobrim ga je dijelom uspjela realizirati.

Osnovni interes iseljeničke politike stare Jugoslavije bio je usmjeren na iseljenika kao ekonomsku kategoriju društva.

Ionako tešku ekonomsku situaciju u zemlji nakon prvoga svjetskog rata pogoršala je svjetska ekonomska kriza tridesetih godina. Zbog toga je državi bilo itekako važno da se domogne iseljeničkog novca, koji je trebao popraviti platnu bilancu zemlje.

Već u prvim poslijeratnim godinama zapažen je pozitivan utjecaj iseljeničkih doznaka na platnu bilancu stare Jugoslavije. Prema podacima Ministarstva financija, Narodne banke i Iseljeničkog komesarijata iseljenici su do godine 1933. doznacili u zemlju dvije stotine i pedeset milijuna dolara. Ako usporedimo iznos inozemnih zajmova Jugoslavije, koji su te godine iznosili dvije stotine i osamnaest milijuna dolara, sa iznosom iseljeničkih doznaka, nije teško zaključiti da je priljev iseljeničkog novca imao bitan utjecaj na dugogodišnju pasivnu bilancu zemlje. (6: 27).

Dakako, imajući u vidu ovaj ekonomski momenat, državna iseljenička služba bivše Jugoslavije nije mogla voditi politiku prisilnoga ili kampanjskog povratka u zemlju.

2. Iseljenička služba u Jugoslaviji između dva rata

Nakon završetka prvoga svjetskog rata u novostvorenoj državi Jugoslaviji nije iz razumljivih razloga postojala jedinstvena iseljenička služba. Poslove oko iseljavanja iz zemlje, koje su ranije vodili emigracijski uredi u Beču i Budimpešti preuzeo je Iseljenički odsjek pokrajinske vlade u Zagrebu. Međutim, nagomilani problemi oko iseljavanja iz zemlje prerasli su mogućnosti ovog odsjeka kojega je djelokrug bio ograničen na područje Hrvatske i Slavonije. Državne vlasti ubrzo uviđaju da iseljeničko pitanje s obzirom na to što »nije samo hrvatsko pitanje, već cijele države i nacije«, (10: 9) treba staviti pod državnu kontrolu. Iseljenička služba ušla je tako u nadležnost Ministarstva socijalne politike, koje je »u sporazumu sa Ministarstvom spoljnih poslova i drugim Ministarstvima (misli se prije svega na ministarstvo unutrašnjih poslova, op. aut.), preuzelo kao i u nekim drugim državama u svoje ruke emigracionu politiku, pošto je ono po samoj prirodi predmeta bilo nadležno da zaštiti radnike« (8: 5). Naredbom Ministarstva socijalne politike od svibnja 1920. osnovan je pri istom ministarstvu Odsjek za iseljavanje i useljavanje, što je zapravo značilo početak stvaranja državne iseljeničke službe. Osnivanjem ovog odsjeka iseljavanje iz zemlje stavljeno je pod administrativnu i policijsku državnu kontrolu. Dakako, ovo je nametnulo potrebu stvaranja zakonske osnove za reguliranje mnogobrojnih pitanja u kompleksnoj iseljeničkoj problematici. Na osnovi Uredbe o iseljavanju donesene u svibnju 1921, Narodna je skupština krajem iste godine donijela i prvi Zakon o iseljavanju i useljavanju iz Kraljevine SHS. Ovaj zakon stavio je izvan snage sve pravne propise i norme donesene do tada u vezi iseljavanja iz naše zemlje. Sredinom 1922. donesen je Pravilnik o provođenju zakona kojim se »definitivno uredilo« pitanje iseljeničkih vlasti u Kraljevini SHS, te odredili zadaci iseljeničke službe. Pravilnikom je vlast u oblasti iseljavanja iz zemlje prenesena na Iseljenički

odsjek pri Ministarstvu socijalne politike u Beogradu, Generalni iseljenički komesarijat u Zagrebu, na lučke, željezničke i brodarske iseljeničke komesarijate, te na iseljeničke izaslanike Ministarstva socijalne politike u inozemstvu.

U početku formiranja državne jugoslavenske iseljeničke službe, smatralo se, uglavnom iz praktičnih razloga, da je bolje da sjedište »središnjeg ureda« za iseljavanje iz Jugoslavije bude u Zagrebu. Na ovu odluku Ministarstva socijalne politike utjecalo je nekoliko činjenica. Prvo, nakon stvaranja države SHS jedino je Hrvatska imala iseljeničku službu i mogla je nastaviti kontinuirani rad na iseljeničkoj politici. Drugo, Zagreb je u to vrijeme bio centar ne samo hrvatskih nego i jugoslavenskih migracija i treće, Zagreb je tada bio glavna prometna raskrsnica za jadranske luke u kojima su se nalazila zastupstva raznih inozemnih parobrodarskih društava. Međutim, samostalno djelovanje Generalnog iseljeničkog komesarijata u Zagrebu, osnovanog krajem 1922, bilo je kratka vijeka. U ožujku 1923. Ministarstvo socijalne politike donosi naredbu o ukidanju, likvidaciji ovog Komesarijata s obrazloženjem, »što se pokazalo nepraktičnim, a i u protuslovlju sa slovom i duhom Zakona o iseljavanju, da su sve funkcije državne i iseljeničke službe, pa i one Iseljeničkog odsjeka u Ministarstvu prenesene na Generalni iseljenički komesarijat«. (10: 9) U obrazloženju te naredbe dalje se kaže: »Ministarstvo je na taj način bilo lišeno jednog svog osnovnog prava — neposrednog nadzora nad podređenim u nadležstvima, jer nije bilo više u mogućnosti da daje direktive po svim pitanjima iseljeničkim.« (10: 12)

U vrijeme kad je vlada bivše Jugoslavije provodila centralizaciju državne službe uopće, bilo je nelogično i u suprotnosti s takvom političkom koncepcijom da iseljenička služba bude koncentrirana u Zagrebu. Zbog uhodanoga i kontinuiranog rada u oblasti iseljavanja, kao i nemogućnosti Odsjeka za iseljavanje pri Ministarstvu socijalne politike, da iz čisto praktičnih razloga preuzme sve poslove oko iseljavanja i doseljavanja odlučeno je da ipak veći dio iseljeničke službe ostane u Zagrebu. Međutim, djelokrug rada zagrebačkog Iseljeničkog komesarijata bio je ograničen na praktične poslove oko iseljavanja iz zemlje (organizaciju prijevoza, liječničkih pregleda, imovinsko-pravne zaštite iseljenika, informativnu službu, te vođenje statistike o iseljavanju i povratku u zemlju). Međutim, Odsjek za iseljavanje i useljavanje pri Ministarstvu socijalne politike imao je »vrhovni« nadzor nad iseljeničkom službom i vodio iseljeničku politiku zemlje. U njegovu nadležnost ulazilo je:

- »Vodstvo i nadzor cjelokupne iseljeničke službe,
- vođenje emigracione politike i spremanje u sporazumu s Ministarstvom inostranih poslova međunarodnih ugovora za zaštitu iseljenika i povratnika Kraljivne SHS,
- Izrađivanje nacrtu zakona i naredaba o svim iseljeničkim pitanjima,
- vrhovna evidencija emigracionog zakonodavstva stranih država i njegovog primjenjivanja,
- vrhovna uprava privatno-pravne zaštite, informacione zaštite, emigracione i gospodarske statistike,
- izdavanje službenih publikacija u pitanjima emigracije,
- organiziranje preko iseljeničkih izaslanika u inozemstvu privrednih, te kulturnih veza između iseljenika i domovine.« (6: 49)

U nastojanju da se iseljenička služba sa svim njezinim nadležstvima što više centralizira i kompletna stavi pod nadzor države, osnovan je pri Odsjeku za iseljavanje i useljavanje u Beogradu, Iseljenički interministerijalni savjetodavni odbor, čiji je djelokrug rada bio preciziran Pravilnikom o izvršenju zakona. Ovaj Interministerijalni odbor ukidan je u nekoliko navrata, pa ponovo osnovan. Međutim, on je ipak bio u funkciji najvišega savjetodavnog

tijela Odsjeka za iseljavanje i useljavanje pri donošenju svih važnih odluka u vezi s organizacijom iseljeničke službe i kreiranjem smjernica iseljeničke politike.

Pored Iseljeničkog komesarijata i Odsjeka za iseljavanje i useljavanje u Beogradu, poseban dio iseljeničke službe u staroj Jugoslaviji činili su iseljenički komesari pri lučkim broderskim i željezničkim kapetanijama. Komesari su se brinuli za izvršenje onog dijela Zakona o iseljavanju koji se ticao prijevoza migranata u zemlju useljenja, ili povratka u domovinu. Financijske troškove za ovu službu snosila su parobrodarska društva.

Iako ovaj dio iseljeničke službe nije bio financiran ni iz iseljeničkog fonda, ni iz državnog budžeta, ipak je država uspostavljanjem službe komesara osigurala nadzor nad svim poslovima prijevoza migranata.

Do prvoga svjetskog rata u jugoslavenskim zemljama nije postojala iseljenička služba za inozemstvo. Čak i Hrvatska, koja je prije rata imala organiziranu iseljeničku službu nije imala predstavnike te službe u inozemstvu. Zbog toga jugoslavenska vlada odmah nakon rata osniva iseljeničku službu u inozemstvu. Budući da nije postojao neki jugoslavenski model i ova je služba organizirana po »uzoru na američku i evropsku administraciju«. Bez obzira na tu činjenicu u njezinu radu bilo je mnogo slabosti i nedostataka.

Osnovne konture ove službe dao je Zakon o iseljavanju i useljavanju. Njime su bili predviđeni iseljenički izaslanici u onim zemljama imigracije gdje je boravio veći broj naših iseljenika, odnosno tamo gdje su bile veće naseobine naših migranata. Iseljenički izaslanici u inozemstvu nisu bili samostalni u radu nego su isključivo radili po uputama i pod nadzorom diplomatsko-konzularnih predstavništava. Na taj način njihov je rad stavljen također pod državnu kontrolu. A trebalo je da zapravo, posredovanjem diplomatsko-konzularnih predstavništava budu veza između Odsjeka za iseljavanje i doseljavanje u Beogradu i iseljenika.

Do godine 1926. iseljenička služba bila je organizirana samo u SAD. Međutim, državna iseljenička služba htjela je kontrolu nad iseljeničkim naseobinama i na drugim kontinentima gdje su se naseljavali naši ljudi. Iseljenički tokovi iz Jugoslavije nakon prvoga svjetskog rata prema drugim zemljama, uvjetovani prvenstveno restriktivnim mjerama o useljavanju u SAD, nametnuli su potrebu za otvaranje iseljeničke službe u Južnoj Americi, zatim u Francuskoj, a poslije i u Kanadi, Australiji, i Novom Zelandu.

Zakon o iseljavanju i useljavanju obvezivao je izaslanike da prate sva zbivanja među iseljeničtvom, te da o svom radu podnose izvještaj Ministarstvu socijalne politike. U njihovu obvezu ulazilo je i informiranje iseljenika preko novina, časopisa, brošura i oglasa o političkim, ekonomskim, socijalnim i kulturnim prilikama u staroj domovini.

Financijski troškovi za ovu službu bili su veliko opterećenje za državni budžet, pa je Narodna skupština, godine 1928. brisala iz njega iseljeničku službu u inozemstvu, s time da sve poslove oko iseljeničtva preuzmu diplomatsko-konzularna predstavništva.

Ukidanje financijskih sredstava za iseljeničku službu u inozemstvu u državnom budžetu Jugoslavije značilo je zapravo politički manevar vlade, koja je na taj način pokušala, prvo, umanjiti značenje iseljeničkog problema u zemlji, i drugo, iseljeničko pitanje staviti direktno u nadležnost Ministarstva vanjskih poslova. Ipak, Narodna skupština upravo je iz »političko-nacionalnih« razloga naknadno donijela amandman u Zakonu o financijama, kojim je ovlastila ministra socijalne politike, da na teret iseljeničkog fonda postavlja iseljeničke izaslanike u inozemstvu.

Vrlo važnu ulogu u iseljeničkoj politici stare Jugoslavije imao je Savez organizacija iseljenika, osnovan 1928. Sjedište Saveza bilo je u Zagrebu. Osnovni zadatak Saveza bio je štiti interes iseljenika i iseljenika povratnika. U skladu s tim zadatkom Savez je donio opsežan program djelatnosti i s uspjehom ga provodio. Savez je, što više, pokretao kod državnih organa i mnoga pitanja vezana uz iseljeničtvo. Da bi društvene i političke krugove, a i širu javnost što više zainteresirao za iseljeničko pitanje, Savez je godine 1932. organizirao iseljeničku nedjelju. Savez je također organizirao iseljenički kongres u Sarajevu godine 1933, koji je dao znatan doprinos kreiranju jugoslavenske iseljeničke politike. Na stranicama »Novog iseljenika«, glasila Saveza, našla su se mnoga pitanja koja su se ticala života, rada i djelovanja iseljenika, iseljeničkih društava i organizacija. Od posebnog je značaja za iseljenike bio humanitarni rad Saveza. Ocjenjujući značenje ovog Saveza treba posebno istaći njegovu ulogu u borbi za brže i uspješnije rješavanje iseljeničkog pitanja u okviru jugoslavenske iseljeničke politike i službe.

Financiranje iseljeničke službe stare Jugoslavije bilo je regulirano Zakonom o iseljavanju i useljavanju. Na osnovi tog zakona država je financiranje većeg dijela troškova za funkcioniranje iseljeničke službe stavila u nadležnost Iseljeničkog fonda. Ovaj fond osnovan je 1921, a sredstva je namirio iz raznih osnova, primjerice od »iseljeničke glavarine« (takse prijevoznih poduzeća za svakog prevezenog iseljenika, iseljenika-povratnika), novčanih kazni zbog kršenja Zakona o iseljavanju, taksa za pasoše i dr.

Sredstva iseljeničkog fonda iznosila su godišnje oko jedan milijun dinara i iz njih su uglavnom pokriveni osobni i materijalni troškovi iseljeničke službe. Iz toga proizlazi da je iz Iseljeničkog fonda financiran najveći dio izdataka za državnu iseljeničku službu, a samo dio administrativnog aparata financiran je iz državnog budžeta.

Jedan dio ovog fonda služio je za subvencioniranje iseljeničkih potpornih organizacija, za pomoć siromašnim iseljenicima, za kulturnu propagandu prema iseljeničtvu, za podizanje iseljeničkih domova i dr.

Administrativni aparat iseljeničke službe stare Jugoslavije brojio je u prosjeku 90—105 službenika.

Osnovni zadaci iseljeničke službe stare Jugoslavije, kako ih navodi Ministarstvo socijalne politike bili su:

- a) »davanje savjeta i informacija iseljenicima o prilikama u zemlji doseljenja, te o izgledima za njegov prosperitet u toj zemlji;
- b) zaštita iseljenika od raznih spekulacija dok se odlučuju na iseljenje.« (11: 15)

Međutim, rješenjem o osnivanju Odsjeka za iseljavanje i useljavanje iz godine 1920, Ministarstvo socijalne politike pred iseljeničku službu stavilo je daleko šire zadatke. Između ostalih to su: »organizacija repatriiranja iseljenika i vojnih zarobljenika i izbjeglica, nacionalna propaganda među našim iseljenim svijetom, organizacija kapitala naših iseljenika i uređenje pravnih odnosa između iseljenika i njihovih rođaka u domovini, regulisanje iseljavanja u inostranstvo, studija socijalnih i radničkih pitanja u inostranstvu« i drugi. (10: 11)

Uredbom o prijenosu poslova socijalne politike i narodnog zdravlja iz nadležnosti Ministarstva socijalne politike u Beogradu na banovine, prenesena je na njih i organizacija iseljeničke službe. U djelokrug rada te iseljeničke službe ušla su sva ekonomska, socijalna, nacionalna, pravna, kulturna i druga pitanja, koja su zasijecala u život i rad našeg iseljeničtva širom svijeta.

Neizvjesne i nesređene prilike koje su krajem tridesetih zahvatile svijet uopće, uvelike su se odrazile na daljnji razvoj iseljeničke politike i službe u

staroj Jugoslaviji. Dakako, jugoslavenska iseljenička politika i služba zavisile su prije svega od općih političkih stavova u vezi mogućnosti izbijanja drugoga svjetskog rata, a s time u vezi i od useljeničke politike zemalja imigracije.

Na osnovi razmatranja iseljeničke politike i službe u Jugoslaviji između dva rata možemo zaključiti slijedeće:

Zakon o iseljavanju i useljavanju u Jugoslaviju nije poslužio kao osnova za kreiranje iseljeničke politike. U njemu je vrlo malo prostora posvećeno organizaciji iseljeničkih vlasti i sistemu s pomoću kojeg bi Ministarstvo socijalne politike kontroliralo rad iseljeničkih organa. Ovo je posebno došlo do izražaja u kontroli rada iseljeničke službe u inozemstvu. Osim toga u zakonu su mnoga pitanja vezana uz iseljenički problem ostala nedorečena, primjerice suradnja iseljenika s iseljeničkom službom, zaštita iseljenika u zemljama imigracije, pitanje osnivanja potpornih i prosvjetnih društava i humanitarnih domova i druga. Nedostaci koji su se pokazali u provođenju praktične iseljeničke politike zahtijevali su reviziju Zakona o iseljavanju i useljavanju, to više što njime nije bila obuhvaćena cjelokupna iseljenička problematika. Međutim, u staroj Jugoslaviji nije izvršena revizija ovog zakona.

Bez obzira što se na osnovi analize iseljeničke politike može dobiti dojam da je stara Jugoslavija učinila dosta na planu iseljeničke problematike, ipak ostaje da je iseljeničko pitanje za državnu administraciju i globalnu državnu politiku predstavljalo perifernu stvar. Inače kako protumačiti činjenicu da je Ministarstvo socijalne politike prvi izvještaj o radu iseljeničke službe podnijelo Narodnoj skupštini tek godine 1926, iako je na osnovi Zakona o iseljavanju i useljavanju bilo dužno izvještaj o radu podnositi svake godine.

Na osnovi ovoga kratkog pregleda organizacije i rada iseljeničke službe u staroj Jugoslaviji zapaža se da ona nije imala kontinuitet u radu. Iako se dobiva dojam da se iseljenička služba između dva rata uspjela konstituirati, ostaje činjenica da je, naročito u prvim godinama nakon rata, bilo dosta lutanja oko organizacije i određivanje njezinih zadataka. Zadaci postavljeni pred ovu službu svedeni su u praktičnoj politici na administrativnu i policijsku kontrolu iseljavanja i doseljavanja u zemlju, a administrativni aparat ove službe bio je organiziran po uzoru na američku i zapadnoevropsku administraciju »pošto već po prirodi posla mora da se ugleda na te napredne administracije«. (10: 63)

LITERATURA

1. Bartulica, Milostislav. *Iseljenička politika*. Zagreb: Savez organizacija iseljenika, 1929.
2. Bartulica, Milostislav. *Iseljeničko pitanje, s osobitim obzirom na Dalmaciju*, Zagreb: VI. naklada, 1928.
3. Bartulica, Milostislav. *O novom iseljeničkom zakonu*. Zagreb: Savez organizacija iseljenika u Zagrebu, 1929.
4. Bartulica, Milostislav. *Veliki napredak Saveza Oris*: Zagreb: Savez organizacija iseljenika u Zagrebu, 1937.
5. Benko-grado, Artur. *Razvitak naše državne iseljeničke službe*. Zagreb: Arhiv Centra za istraživanje migracija i narodnosti.
6. Čizmić, Ivan; Mikačić, Vesna. »Neki suvremeni problemi iseljeničtva iz SR Hrvatske«. *Teme o iseljeničtvu, sv. 1, 2*, Zagreb: Centar za istraživanje migracija, 1974.
7. *Godišnjak banske vlasti banovine Hrvatske*. Zagreb: 1940.

8. *Godišnjak o radu Ministarstva socijalne politike u godini 1918—1921*. Beograd: Ministarstvo socijalne politike, 1922.
9. *Iseljenička nedjelja*. Zagreb: Savez organizacija iseljenika u Zagrebu, 1933.
10. *Iseljenička služba*. Beograd: Ministarstvo socijalne politike, 1926.
11. *Iseljenička služba*. Beograd: Ministarstvo socijalne politike, 1928.
12. *Iseljenička zbirka*. Arhiv grada Splita.
13. *Iseljeničke vijesti*. Zagreb: Generalni iseljenički komesarijat Kraljevine SHS, 1923.
14. *Iseljenički kongres u Sarajevu*. Zagreb: Savez organizacija iseljenika u Zagrebu, 1933.
15. *Iseljenički propisi*. Zagreb: Generalni iseljenički komesarijat Kraljevine SHS, 1922.
16. Lakatoš, Josip. *Narodna statistika*, Zagreb: vl. naklada, 1914.
17. Lupis-Vukić, Ivan. *Uloga iseljenika u gospodarskom životu domovine*. Zagreb: Savez organizacija iseljenika u Zagrebu, 1933.
18. *Prvi izseljenički kongres v Ljubljani 1935*. Ljubljana: 1936.

THE EMIGRATION POLICY AND RELATED SERVICE IN YUGOSLAVIA BETWEEN THE TWO WORLD WARS

SUMMARY

The author indicates the main characteristics of the emigration policy and service in Yugoslavia between the two wars. It is stated in the introduction that emigration from Yugoslavia after the First World War had two main characteristics. First, by means of restrictive measures pertaining to immigration in the U.S. immigrant quotas from individual countries were determined. The quota for Yugoslavia amounted to 671 persons per annum. Secondly, due to such a restriction and the unattractiveness of the countries of South America and Canada, the number of emigrants from Yugoslavia between the two wars did not exceed 20,000 persons per annum.

Further in the text it is stated that former Yugoslavia's Emigration and Immigration Act did not serve as a basis for creating an emigration policy, because a lot of questions contained in it remained understated. Yugoslavia's emigration policy between the two wars consisted of a search for ways and methods for approaching the problem of emigration and immigration, leading the author to conclude that the emigrant question was but a peripheral matter as far as the state administration and its global politics were concerned.

Another statement of the author is that there was no continuity in former Yugoslavia's emigration service, while its main tasks pertaining to practical policies were reduced to an administrative and police control of emigration and immigration.