CC BY ND

http://dx.doi.org/10.12775/AE.2013.004

ARCHIWUM EMIGRACJI
Studia – Szkice – Dokumenty
Toruń, Rok 2013, Zeszyt 1 (18)

HISTORIA

KWESTIA ROZWIĄZANIA PROBLEMU UCHODŹSTWA ROSYJSKIEGO W DZIAŁALNOŚCI LIGI NARODÓW W LATACH 1921–1930

Dymitr GAFAROWSKI (Kraków)

Zamiast wprowadzenia: nowe oblicze problemu uchodźstwa w XX wieku

W literaturze przedmiotu wielokrotnie powtarza się opinia, że chociaż zjawisko uchodźstwa towarzyszy ludzkości od zarania jej dziejów, to jest to właściwie problem znamienny dla czasów współczesnych, szczególnie dla XX wieku, gdyż właśnie wtedy przymusowe migracje przybrały formę masową. W istocie dzieje ludzkości pokazują, że już we wcześniejszych stuleciach na skutek tragicznych wydarzeń, różne społeczności zmuszane były do ucieczki przed prześladowaniem. Cechą charakterystyczną dawnych ruchów uchodźczych — odróżniającą je od tych dwudziestowiecznych — był brak barier imigracyjnych, spowodowany przede wszystkim dostatkiem ziemi oraz wystarczającą liczbą zajęć do podziału, który w dużym stopniu ułatwiał ucieczkę[1].

[1] J. M. Piskorski, *Wygnańcy. Przesiedlenia i uchodźcy w dwudziestowiecznej Europie*, Warszawa 2010, s. 28.

Jeszcze w XVII i XVIII wieku pod wpływem poglądów merkantylistycznych rozpowszechniła się zasada, według której ludzie uważani byli za główne bogactwo państwa[2], a także utrwaliło się przekonanie, że „ilość mieszkańców państwa nigdy nie może być zbyt duża”[3]. W związku z powyższym monarchie europejskie dążyły nie tylko do zwiększenia stanu posiadanych metali szlachetnych, lecz także do wzrostu liczby osadników pochodzących z zewnątrz, prowadząc przy tym bardzo restrykcyjną politykę emigracyjną. Bardzo wyraźnie potwierdzają ten fakt m.in. ówczesne działania Hiszpanii, która wspierała nowych osadników poprzez zwalnianie ich z niektórych podatków, a także poprzez możliwość łatwej i szybkiej naturalizacji[4]. Spośród innych państw należy wymienić także Anglię i Holandię, które konkurowały ze sobą stosując różne sposoby zachęcania do osiedlenia się uchodźców, zwłaszcza tych wywodzących się z „wystarczająco głupich państw, które pozwoliły kwestiom religijnym stanąć ponad własnym interesem gospodarczym”[5].

Ludzie zawsze byli wypędzani, tak jak od zawsze byli zmuszani do ucieczki, lecz zasadniczo przed XX wiekiem nie było problemu uchodźczego, wobec tego jego rozwiązanie — przynajmniej w skali międzynarodowej — nie było potrzebne; panowała względna wolność przemieszczania się i osiedlania się ludności, a uchodźca nie był społecznie rejestrowany[6]. Sytuacja uległa diametralnej zmianie już pod koniec XIX wieku, a eskalacja zjawiska nastąpiła po pierwszej wojnie światowej, gdy wraz z rozpadem państw wielonarodowych (Imperium Otomańskie, monarchia austro-węgierska, Cesarstwo Rosyjskie) oraz ukształtowaniem się nowoczesnych państw narodowych, nie pozostawiono miejsca na odmienność oraz tolerancję kulturową, religijną, etniczną, społeczną czy polityczną[7]. W nowych warunkach masowe fale uchodźców zaczęto traktować jako poważne zagrożenie dla własnego bezpieczeństwa narodowego suwerennych państw, w związku z czym niegdyś liberalna polityka imigracyjna szybko została zastąpiona przez restrykcyjną politykę imigracyjną. Nacjonalizacja praw obywatelskich, połączona z radykalnymi środkami migracyjnymi, miała na celu ograniczenie wjazdu oraz uniemożliwienie osiedlenia się niepożądanym grupom etnicznym, dysydentom politycznym oraz migrantom zarobkowym z biednych państw i regionów[8].

Trudna sytuacja pogorszyła się jeszcze, gdy migracje międzynarodowe stały się przedmiotem licznych restrykcyjnych regulacji międzyrządowych, wśród najbardziej wymownych przykładów unormowań należy wymienić wprowadzenie obowiązku

---

[2] A. Dowty, *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, A Twentieth Century Fund Report, New Haven–London 1987, s. 27.

[3] *No nation can have too many inhabitants* — słowa, które wypowiedział pruski minister Johannes von Justi; cyt. za: M. Lee Hansen, *The Great Atlantic Migration, 1607–1860*, Cambridge 1940, s. 19.

[4] A. Zolberg, *International Migration Policies in a Changing World System*, [w:] *Human Migration: Patterns and Policies*, red. W. H. McNeill, R. S. Adams, London 1978, s. 247.

[5] „foolish enough to let religious difference overcome economic self-interest”; zob.: A. Dowty, *Closed Borders*, s. 28.

[6] J. M. Piskorski, *Wygnańcy*, s. 28.

[7] Por.: S.Tägil, *From Nebuchadnezzar to Hitler. The Question of Mass Expulsion in History up to World War II*, [w:] *The Uprooted. Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*, red. G. Rystad, Lund 1990, s. 71.

[8] C. M. Skran, *The International Refugee Regime: The Historical and Contemporary Context of International Responses to Asylum Problems*, [w:] *Refugees and the asylum dilemma in the West*, red. G. Loescher, University Park, PA 1992, s. 13.

posiadania paszportów dla wszystkich podróżnych międzynarodowych[9]. W tym miejscu warto dodać, że po pierwszej wojnie światowej możliwość przemieszczania się między krajami uzależniona była od posiadania paszportu, był to też warunek konieczny — zwłaszcza w kontekście europejskim — normalnego funkcjonowania w obrębie państwa. Oprócz tego, że paszport był dokumentem podróży i potwierdzał tożsamość jego właściciela, określał również jego prawa i obowiązki w stosunkach zarówno wewnętrznych, jak międzynarodowych. Posiadanie paszportu traktowano jako warunek obligatoryjny m.in. przy uregulowaniu takich kwestii jak: podjęcie pracy, uzyskanie zezwolenia na pobyt, korzystanie z ubezpieczenia społecznego oraz udowodnienie pokrewieństwa. Brak paszportu — zwłaszcza dla cudzoziemców — mógł oznaczać nawet więzienie bądź wydalenie z kraju[10]. Dla osób przebywających w obcym państwie właściwym organem zajmującym się załatwianiem spraw zarówno związanych z uzyskaniem czy przedłużeniem paszportów, dokumentów tożsamości, jak i otrzymaniem zaświadczeń regulujących tego rodzaju kwestie był konsulat państwa pochodzenia[11]. Dwudziestowieczni uchodźcy z reguły nie posiadali ważnych paszportów, te, którymi posługiwali się nieliczni z nich — podobnie jak i inne dokumenty tożsamości — zwykle były wydane przez państwa już nieistniejące na politycznej mapie świata. Kontakt z konsulatem państwa pochodzenia lub jego spadkobiercą z oczywistych względów nie był możliwy. W konsekwencji przymusowi migranci napotykali znaczne trudności podczas prób znalezienia schronienia poza państwem swego pochodzenia lub stałego zamieszkania.

Niezależnie od przedstawionego powyżej stanu rzeczy do powstania problemu uchodźstwa przyczynił się również fakt, że w wielu państwach kluczowym elementem określenia statusu prawnego cudzoziemca były międzypaństwowe porozumienia, traktaty i konwencje dyplomatyczne zawarte z jego państwem obywatelstwa. Zatem brak przynależności uchodźców do określonego państwa pozbawiał ich wszelkich praw przysługujących cudzoziemcom[12]. W rezultacie absorpcja uchodźców w społeczeństwie przyjmującym została znacznie utrudniona, a jakakolwiek ich translokacja stała się wręcz niemożliwa. W tym kontekście warto przytoczyć opinię Johna Stoessingera, który za charakterystyczną i dystynktywną cechę sytuacji dwudziestowiecznych uchodźców uznał „niewyobrażalne trudności, a nawet często niemożliwość znalezienia przez nich nowego domu”[13]. Położenie tych ludzi wymagało natychmiastowej pomocy nie tylko materialnej, lecz przede wszystkim prawnej, tj. określenia ich statusu prawnego w państwie przyjmującym. W związku z powyższym, ówczesny problem uchodźstwa znalazł się w polu zainteresowania społeczności międzynarodowej, której priorytetowym zadaniem stało się znalezienie jego trwałego rozwiązania.

---

[9] C. M. Skran, *The International Refugee Regime*, s. 12.

[10] E. Reale, B. S. Mirkin-Getsevitch, *Le Régime des Passeports et la Société des Nations*, Paris, 1931, s. 167, 197.

[11] L. Gordenkier, *Refugees in International Politics*, New York 1987, s. 20.

[12] M. Rubinstein, *The Refugee Problem*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1931–1939) 1936 wol. 15 nr 5, s. 726.

[13] „What distinguishes the refugee of the twentieth century is immense difficulty, and often impossibility, of finding new home”; zob.: J. G. Stoessinger, *The Refugee and the World Community*, Minneapolis 1956, s. 6.

Problem uchodźstwa rosyjskiego oraz początki międzynarodowej współpracy na rzecz jego rozwiązania

W perspektywie nakreślonej we wprowadzeniu kwestii długiego trwania zjawiska uchodźstwa w historii, należy zauważyć, że współpraca na płaszczyźnie multilateralnej na rzecz rozwiązania tego problemu została podjęta dopiero po pierwszej wojnie światowej, gdy sprawa uchodźców zyskała zupełnie inny, niespotykany dotąd wymiar na arenie międzynarodowej. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami należy podkreślić, że przyczyny nie powinno się szukać w samym istnieniu uchodźców czy w zwiększającej się ich liczbie, a raczej w trzech z następujących elementów: stosunku do mniejszości etnicznych, stosunku do mniejszości rasowych oraz nacjonalizacji praw obywatelskich[14]. Dwa pierwsze komponenty znane były już wcześniej, zwłaszcza w kontekście kolonialnym, natomiast ostatni czynnik jest zupełnie rewolucyjny i właściwy wyłącznie dla dwudziestowiecznego uchodźstwa. Suwerenne państwa narodowe szybko ustaliły prawa i obowiązki swoich poddanych, jednocześnie poświadczając ich obywatelstwo i zapewniając im bezpieczeństwo socjalne[15]. Nacjonalizacja praw obywatelskich doprowadziła do pojawienia się nieznanej wcześniej kategorii cudzoziemców — apatrydów czy inaczej bezpaństwowców, którzy w obawie przed przemocą zmuszeni zostali do ucieczki z własnego kraju, lecz żadne obce państwo nie chciało ich przyjąć. W efekcie uchodźcy latami koczowali w obrębie nowo powstałego europejskiego systemu suwerennych państw, nierzadko przekazując swój anomalny status kolejnym pokoleniom[16].

Powyższa sytuacja sprawiła, że społeczność międzynarodowa z przyczyn humanitarnych zaczęła poczuwać się do odpowiedzialności za ochronę i pomoc uchodźcom. Ponadto w zaistniałych ówcześnie warunkach, przekraczająca granicę wyobrażalności liczba uchodźców nie pozostawiła państwom przyjmującym żadnych szans na samodzielne uregulowanie problemu uchodźstwa. Dlatego większość państw, zwłaszcza bezpośrednio dotkniętych tym problemem, poparło ideę współpracy międzynarodowej na rzecz jego rozwiązania.

Pierwsze działania o charakterze instytucjonalnym i administracyjno-prawnym podejmowane przez społeczność międzynarodową na rzecz rozwiązania kwestii uchodźstwa zostały zainicjowane w odpowiedzi na napływające do państw europejskich rzesze uchodźców z Rosji. Uchodźcy rosyjscy, którzy w wyniku wydarzeń związanych z rewolucją październikową w 1917 roku, a także z wojną domową, zmuszeni zostali do ucieczki poza granice własnego państwa, stanowili największą grupę uchodźców po pierwszej wojnie światowej[17]. Sytuacja uciekinierów rosyjskich wymagała nie tylko podjęcia natychmiastowych działań w zakresie pomocy materialnej, lecz przede wszystkim określenia ich statusu prawnego w państwie schronienia[18]. Wynikało to głównie z tego, że w większości przypadków uchodźcy rosyjscy posiadali paszporty, które utraciły swą ważność lub zostały wydane przez wówczas już nieistniejące Imperium Rosyjskie. Znaczna część uchodźców rosyjskich w ogóle nie posiadała ani pasz-

---

[14] J. M. Piskorski, *Wygnańcy*, s. 32.

[15] M. R. Marrus, *The Unwanted. European Refugees from First World War Through the Cold War*, Philadelphia 2002, s. 4.

[16] Tamże, s. 5.

[17] Według różnych danych liczba uchodźców rosyjskich okresu porewolucyjnego wahała się w przedziale od 1 do 3 mln osób; por.: G. Ginsburgs, *The Soviet Union and the problem of refugees and displaced persons 1917–1956*, The American Journal of International Law 1957 wol. 51 nr 2, s. 326 (przyp. nr 5).

[18] B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 13.

portów, ani innych dokumentów tożsamości. Zatem państwa, na których terytorium uchodźcy rosyjscy znaleźli schronienie, zetknęły się z problemem określenia ich statusu prawnego. Jak słusznie zauważyła Louise W. Holborn, początkowo stanowisko poszczególnych państw wobec uchodźców rosyjskich było dość zróżnicowane i w dużym stopniu zależało od ich stosunków politycznych z rządem radzieckim[19]. Państwa, które nie utrzymywały stosunków dyplomatycznych ze Związkiem Radzieckim i nadal uznawały konsulaty rządu Carskiej Rosji[20], traktowały uchodźców rosyjskich na równi z innymi cudzoziemcami, w związku z czym mogli oni korzystać ze wszystkich praw przysługujących cudzoziemcom zgodnie z ustawodawstwem wewnętrznym tych państw. Inne stanowisko zajęły państwa, które zawarły pokój z rządem Związku Radzieckiego, bądź zaakceptowały go nie tylko *de facto*, lecz również *de jure*[21]. Państwa te traktowały uchodźców rosyjskich zgodnie z obowiązującymi wówczas postanowieniami traktatów pokojowych lub zasadami konwencjonalnymi dotyczącymi prawa do azylu[22].

Państwa jednak za wszelką cenę próbowały powstrzymać napływ uchodźców rosyjskich na swoje terytoria, aby nie przyjmować na siebie odpowiedzialności za ich los oraz uniknąć wszelkich względem nich zobowiązań. Zajęcie takiego stanowiska usprawiedliwiano argumentem o zagrożeniu jedności narodowej, gdyż wówczas w większości państw europejskich harmonia narodowo-etniczna była bardzo zachwiana. Rzeczywiście przyjęcie tak licznej i niezwykle zróżnicowanej pod względem etnicznym, religijnym i społecznym grupy uchodźców rosyjskich, mogło drastycznie pogorszyć istniejący stan rzeczy[23]. Ponadto, w związku z obecnością wśród uciekinierów rosyjskich dużej ilości byłych żołnierzy białej armii wspieranych przez Wielką Brytanię, Francję i Stany Zjednoczone, traktowani oni byli jako potencjalna siła destabilizacji politycznej nowo ukształtowanych reżimów politycznych[24].

Sytuacja uchodźców rosyjskich skomplikowała się jeszcze bardziej w 1921 roku zaraz po wydaniu przez władze radzieckie dekretu ustanawiającego, że osoby, które bez pozwolenia władz wyjechały z Rosji po 7 listopada 1917 roku, zostają pozbawione obywatelstwa, podobnie jak osoby, które zamieszkiwały za granicą nieprzerwanie ponad pięć lat, a przy tym nie otrzymały od radzieckich przedstawicielstw dyplomatycznych paszportów zagranicznych lub właściwych dokumentów przed 1 marca 1922

---

[19] L. W. Holborn, *The Legal Status of Political Refugees, 1920–1938*, American Journal of International Law 1938 wol. 32 nr 4, s. 681–682.

[20] Np. Bułgaria, Serbia i in.

[21] Np. Polska i Finlandia.

[22] Doskonałym przykładem jest tutaj *Traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 roku* (Dz. U. 1921, nr 49, poz. 300). Zgodnie z art. VI ust. 1 niniejszego traktatu wszystkie osoby pochodzenia rosyjskiego (wśród których dużą część stanowili uchodźcy) posiadające na dzień 1 sierpnia 1914 roku obywatelstwo byłego Imperium Rosyjskiego i znajdujące się na obszarze Polski otrzymywały możliwość wyboru obywatelstwa rosyjskiego, a w konsekwencji związaną z tym szansę uzyskania ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony rządu Związku Radzieckiego. Osoby, które nie uznały rządu Związku Radzieckiego i odrzuciły jego ochronę, mogły skorzystać w Polsce z prawa do azylu; por.: League of Nations Official Journal, 1921, Annex 9, s. 486; League of Nations Official Journal, November 1921, Annex 7, s. 1006; cyt. za: L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 682.

[23] G. Loescher, *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, New York–Oxford 1993, s. 36.

[24] Por.: M. R. Marrus, *The Unwanted*, s. 56.

roku[25]. W wyniku tego aktu prawnego uchodźcy rosyjscy stali się bezpaństwowcami, co jeszcze bardziej pogłębiło ich już i tak poważne problemy.

Narastający wówczas z roku na rok kryzys uchodźców rosyjskich coraz bardziej odsłaniał słabości zarówno organizacji humanitarnych, jak i większości państw schronienia, które próbowały samodzielne podejmować mniej lub bardziej skuteczne działania na rzecz rozwiązania problemu. Mimo tego, że — jak zaznaczyła L. W. Holborn — kwestie związane z określeniem statusu uchodźców rosyjskich zostały tymczasowo rozstrzygnięte przez władze niektórych z zaangażowanych państw[26], to oczywista była potrzeba poszukiwania bardziej powszechnych i długotrwałych rozwiązań[27]. Dlatego pod koniec 1920 roku społeczność światowa uświadomiła sobie potrzebę podjęcia wspólnych działań mających na celu naprawę zaistniałej sytuacji. Zasadniczy jednak problem polegał na tym, że praktyka międzynarodowa dotychczas nie znała przypadków uregulowania kwestii uchodźstwa na poziomie multilateralnym, wskutek tego konieczne było postawienie pytania o formę i mechanizmy takiej współpracy. W strukturze Ligi Narodów — powołanej kilka lat wcześniej w celu rozwiązywania konfliktów i kryzysów międzynarodowych — nie przewidziano organu odpowiadającego za uregulowanie problemu uchodźstwa, gdyż w momencie przygotowania i przyjęcia jej Paktu problem ten nie był zbytnio zauważalny. W związku z tym, nic w Pakcie Ligi Narodów nie upoważniało jej wyraźnie do podjęcia międzynarodowych działań na rzecz uchodźców, wyjątek stanowiła tylko jedna fraza zawarta w preambule, która wskazywała, że organizację powołuje się „dla rozwoju współpracy między narodami

---

[25] Zob.: Dekret Rady komisarzy ludowych RSFSR z dn. 28.10.1921, *W sprawie pozbawienia prawa obywatelstwa niektórych kategorii osób, znajdujących się za granicą*, Sobr. Uzak. RSFSR, 1921, nr 72, st. 578; (декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 28 октября 1921 года, *О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей*, Собр. Узак. РСФСР, 1921, № 72, ст. 578). Określony w ustawie termin został wydłużony do 1.06.1922 na mocy Dekretu Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego z dn. 15.12.1921, *W sprawie pozbawienia prawa obywatelstwa niektórych kategorii osób, znajdujących się za granicą*, Sobr. Uzak. RSFSR, 1922, nr 1, st. 11; (декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета от 15 декабря 1921 года, *О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей*, Собр. Узак. РСФСР, 1922, № 1, ст. 11).

[26] Znaczne posunięcia w zakresie uregulowania problemu uchodźców rosyjskich poczyniły rządy Bułgarii i Francji, a zwłaszcza Jugosławii, w której uciekinierzy rosyjscy otrzymali pełnię praw obywatelskich oraz znaczne ułatwienia naturalizacji. Także rząd Czechosłowacji uruchomił państwowy program pomocy uchodźcom rosyjskim, dzięki któremu zapewniono ochronę dziesiątkom tysięcy osób, w tym również dużej ilości profesorów i studentów. Na koszt państwa utworzono dla nich wiele szkół średnich i zawodowych oraz powołano Rosyjski Uniwersytet w Pradze. W ramach tego programu udało się również tymczasowo rozwiązać problem ich statusu prawnego poprzez wystawienie dla nich wewnętrznych dokumentów tożsamości, tzw. *prukazów*, które były akceptowane przez wszystkie organy państwowe Czechosłowacji. Inicjatywę wprowadzenia czasowych dokumentów narodowych dla uchodźców rosyjskich podjął również rząd Niemiec. Jednakże zarówno *prukazy*, jak i wewnętrzne dokumenty wydane uchodźcom przez władze innych państw były uznawane wyłącznie w granicach jurysdykcji państw wystawiających, w związku z czym nie mogły one zostać pełnowartościowym substytutem paszportów w przypadku uzyskania wizy czy pozwolenia na pobyt w innym państwie; por.: E. Chinyaeva, *Russian Émigrés: Czechoslovak Refugee Policy and the Development of the International Refugee Regime between the Two World Wars*, Journal of Refugee Studies 1995 wol. 8 nr 2, s. 143, 155; L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 684; J. H. Simpson, *The Refugee Problem*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1931–1939) 1938 wol. 17 nr 5, s. 611.

[27] L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 682.

oraz dla zapewnienia im pokoju i bezpieczeństwa", a także art. 23 ust. a, zgodnie z którym członkowie Ligi mieli

> dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić i utrzymać słuszne i ludzkie warunki pracy dla mężczyzn, kobiet i dzieci zarówno na własnych terytoriach, jak i we wszystkich krajach, dokąd sięgają ich stosunki handlowe i przemysłowe, oraz utworzyć i utrzymywać potrzebne do tego celu organizacje międzynarodowe[28].

Nie zważając jednak na wynikające z powyższych implikacje, wśród filantropijnych społeczeństw, organizacji humanitarnych oraz poszczególnych państw panowało silne przekonanie, że to właśnie Liga Narodów jest najbardziej odpowiednią organizacją dla celów rozwiązania kwestii uchodźstwa rosyjskiego, gdyż — jak wówczas uważano — jako jedyna mogłaby połączyć w sobie moralny autorytet do reprezentowania praw uchodźców ze zrozumieniem problemów państw, które ich przyjęły. Ponadto, za wyborem Ligi Narodów na patrona uchodźców przemawiało również posiadanie przez nią skutecznego międzynarodowego doświadczenia o podobnym charakterze, które było związane z przeprowadzeniem repatriacji jeńców wojennych[29]. Już na początku 1921 roku Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, zrzeszający kluczowe organizacje humanitarne i charytatywne, skierował apel do Rady Ligi Narodów z wezwaniem do utworzenia międzynarodowego urzędu, który byłby odpowiedzialny za rozwiązanie problemu przynajmniej części uchodźców rosyjskich. Do Rady zwrócił się w imieniu Czerwonego Krzyża Gustave Ador, który pełnił w tym czasie także funkcję prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej, zaznaczył on, że 800 tys. rozproszonych po Europie uchodźców rosyjskich wymaga natychmiastowej pomocy i ochrony prawnej[30]. Podkreślił przy tym, że konieczność podjęcia działań na rzecz problemu uchodźców rosyjskich jest kwestią „nie tyle powinności humanitarnej, lecz raczej obowiązku wynikającego ze sprawiedliwości międzynarodowej"[31]. W maju 1921 roku również rząd Czechosłowacji, w wystąpieniu do Ligi Narodów, wyraził pogląd, że satysfakcjonujące rozwiązanie problemu uchodźców może zostać osiągnięte jedynie na drodze wspólnych działań rządów podejmowanych pod patronatem Ligi Narodów[32]. Inicjatywy dotyczące objęcia pomocą i ochroną uchodźców wychodziły również z samego Sekretariatu Ligi Narodów, który aktywnie próbował przekonać swych członków do przyjęcia rozszerzonego mandatu. W szczególności Philip Noel-Baker, któremu powierzono troskę o przymusowych migrantów, deklarował, że „problemy związane z uchodźcami nie mogą zostać rozwiązane inaczej, niż za sprawą współpracy międzynarodowej", a także, że „Liga może dokonać rzeczywistych i naprawdę wspaniałych osiągnięć, gdyby powierzono jej przeprowadzenie wymaganych działań międzynarodowych"[33].

---

[28] Por.: L. W. Holborn, *The League of Nations and the Refugee Problem*, The ANNALS of The American Academy of Political and Social Science 1939 wol. 203, s. 124; C. Waldeck, *The Great New Migration*, Foreign Affairs 1937 wol. 15 nr 3, s. 538; tłum. tekstu Paktu cyt. za: Dz. U. 1920, nr 35, poz. 200; K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław, Warszawa 1972, s. 47–58.

[29] L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 683.

[30] G. Loescher, *Beyond Charity*, s. 36; M. R. Marrus, *The Unwanted*, s. 89.

[31] „not so much as a humanitarian duty but rather as an obligation of international justice"; zob.: J. C. Hathaway, *The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920–1950*, International and Comparative Law Quarterly 1984 wol. 33 nr 2, s. 351.

[32] League of Nations Document, C.126.M.72.1921.VII, s. 6; cyt. za: L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 682.

[33] „the problems connected with the refugees are insoluble except by international action" and that „the League might be able to accomplish something of real and great value if it managed

Philip Noel-Baker wysuwając swoje poglądy wskazywał również na towarzyszące im obawy dotyczące skutecznej współpracy państw i organizacji humanitarnych, które bez silnej, koordynującej ich działania władzy zewnętrznej mogły mieć problem z właściwą organizacją, dlatego też władzę nad nimi chętnie chciał powierzyć właśnie Lidze Narodów[34].

Urząd Wysokiego Komisarza Ligi Narodów ds. Uchodźców Rosyjskich

Pod wpływem opisanych powyżej nawzajem przenikających się, kumulujących i oddziałujących na siebie czynników Liga Narodów zdołała ostatecznie przekonać władze zaabsorbowanych państw do tego, że powołanie instytucji do spraw uchodźców rosyjskich leży w ich interesie. W konsekwencji, Rada Ligi Narodów w dniu 20 sierpnia 1921 roku utworzyła urząd Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców Rosyjskich, wyznaczając na stanowisko Wysokiego Komisarza Fridtjofa Nansena, który po pierwszej wojnie światowej jako norweski delegat w Zgromadzeniu Ligi Narodów był odpowiedzialny za przeprowadzenie repatriacji jeńców wojennych. Funkcje i status instytucji nie były wyraźnie określone. Do głównych zadań komisarza należało przede wszystkim: zorganizowanie koordynacji pomocy uchodźcom rosyjskim, określenie ich statusu prawnego, pomoc w znalezieniu dla nich zatrudnienia w państwach pobytu, a także próba rozwiązania ich problemu poprzez przeprowadzenie repatriacji do Rosji, czy też przesiedlenie uchodźców do innych państw, wyrażających wolę ich przyjęcia[35]. Za priorytetowe zadanie uznano uregulowanie kwestii statusu prawnego uchodźców rosyjskich i zapewnienie im ważnych dokumentów podróży i tożsamości, takich które byłyby uznawane przez inne państwa, gdyż stanowiło to podstawę wdrożenia wszelkich innych rozwiązań, zwłaszcza realizacji programów pomocy materialnej i przesiedlenia. W tym celu w połowie 1922 roku zwołano międzyrządową konferencję, której efektem było podpisanie przez przedstawicieli rządów szesnastu państw członkowskich Ligi Narodów Porozumienia w sprawie Przyznania Uchodźcom Rosyjskim Dokumentów Tożsamości[36], uznanego przez wszystkie jego państwa-strony. Dokumenty tożsamości, o których mowa w Porozumieniu, wydawane były na okres jednego roku z możliwością przedłużenia oraz uzyskały powszechną nazwę „paszportów nansenowskich". Pomimo to zakres uprawnień ich posiadaczy w dużym stopniu odbiegał

---

to secure the international action required"; Zob.: Noel-Baker Archives (NBKR) 4.450, „*Memorandum on the Possible Action of the League in Connection with Russian Refugees*", s. 3–4; cyt. za: Ph. Orchard, *It's Always Darkest before the Dawn. Displacement, Institutional Development and the Normative Environment. The Case of the League of Nations and the United Nations*, Paper presented at the International Conference on Refugees and International Law: The Challenge of Protection, Oxford, United Kingdom, 15–16 December, 2006, s. 20–21, [on-line]. [Dostęp: luty 2014]. Dostępny w WWW: http://www.forcedmigration.org/pdf/events/law2006/pdf/phil-orchard-ln-and-un-dec-06.pdf/view.

[34] Letter from Baker to Lodge, 17 August 1921, NBKR 4/450; cyt. za: P. Orchard, *It's Always Darkest before the Dawn*, s. 21.

[35] UNHCR, *An Introduction to the International Protection of Refugees*, Geneva 1992, s. 3; L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 683.

[36] League of Nations, *Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian Refugees*, 5 July 1922, League of Nations Treaty Series, vol. XIII, nr 355, [on-line]. [Dostęp: luty 2014]. Dostępny w WWW: http://www.refworld.org/docid/ 3dd8b4864.html. Pod koniec 1922 roku porozumienie zostało zaakceptowane przez 24 państwa; a w roku następnym (1923) — przez kolejne 28 państw. Także w 1922 roku Porozumienie zostało zaakceptowane przez dwa państwa, które nie należały do członków Ligi Narodów: Niemcy i Meksyk.

od tego, który zapewniały paszporty narodowe. Różnica polegała m.in. na tym, że paszporty nansenowskie nie zaręczały swoim posiadaczom prawa powrotu do kraju, w którym sporządzono dokument. Powrót mógł nastąpić wyłącznie w przypadku otrzymania przez uchodźcę specjalnego pozwolenia wystawionego przez to państwo[37]. Również wjazd do innego kraju w większości przypadków był uzależniony od dysponowania przez uchodźców specjalnym pozwoleniem państwa docelowego w postaci wizy wjazdowej. Paszporty nansenowskie zapewniały uchodźcom rosyjskim *de jure* wyłącznie możliwość wyjazdu z państwa aktualnego schronienia oferując przy tym jedynie potencjalną opcję wjazdu do innego kraju w celu poszukiwania ochrony, godnych warunków życia bądź dołączenia do pozostałych członków rodziny czy przyjaciół. Mimo to, jak podkreśla Dorothy Thomson, nie ma żadnych wątpliwości, że pojawienie się paszportów nansenowskich stanowiło najbardziej znaczące wydarzenie dla ówczesnych uchodźców, gdyż dokument ten przywracał im utraconą tożsamość. Dodatkowo, chociaż uchodźca nigdy nie mógł być pewien, co do tego, czy posiadanie paszportu nansenowskiego zapewni mu uzyskanie pozwolenia na podjęcie pracy, to jednak otrzymywał nadzieję, gdyż oczywiste było, że bez paszportu nansenowskiego o takie pozwolenie nie mógłby się nawet starać[38]. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że stworzenie tych dokumentów było w tym czasie znaczącym krokiem naprzód w kwestii rozwiązania problemu uchodźstwa.

Zadowalające rozwiązanie problemu uchodźstwa mogło zostać osiągnięte jedynie w drodze akceptacji i zastosowania systemu dokumentów tożsamości. Jednakże rekomendacyjny charakter Porozumienia z dnia 5 lipca 1922 roku doprowadził do tego, że w rzeczywistości jego realizacja w wielu państwach okazała się bardzo daleka od standardów zalecanych w momencie stworzenia danego systemu. Oprócz tego, w procesie transpozycji powyższego aktu prawnego oraz wprowadzania w życie przyjętych w nim postanowień wiele z państw napotkało pewne trudności. Niektóre z nich miały problemy związane z harmonizacją stosunków z rządem Związku Radzieckiego na tle akceptacji Porozumienia. Inne kraje borykały się z kłopotami administracyjnymi związanymi z wystawianiem dokumentów tożsamości. Ponadto, brak w Porozumieniu precyzyjnego określenia kategorii osób uprawnionych do uzyskania paszportów nansenowskich doprowadził do licznych wątpliwości przy rozróżnieniu wniosków złożonych przez uchodźców *bona fide* oraz osoby, które technicznie kwalifikowały się do otrzymania paszportów nansenowskich, ale nie były uchodźcami politycznymi[39]. W związku z tym Wysoki Komisarz zaproponował posługiwanie się przez państwa członkowskie Ligi Narodów następującą definicją[40]: 1) „uchodźca rosyjski — każda osoba pochodzenia rosyjskiego, która nie korzysta z ochrony rządu ZSRR i która nie uzyskała jakiegokolwiek innego obywatelstwa".

Na międzyrządowej konferencji zwołanej w maju 1926 roku — z inicjatywy Fridtjofa Nansena, działającego w imieniu Rady Ligi Narodów — w celu usprawnienia funkcjonowania systemu dokumentów tożsamości dla uchodźców rosyjskich, postanowiono włączyć zaproponowane definicje do Porozumienia w Sprawie Przyznania Dokumentów Tożsamości Uchodźcom Rosyjskim i Ormiańskim z dnia 12 maja 1926

---

[37] Zgodnie z art. 3 Porozumienia z dn. 5 lipca 1922 roku; zob.: League of Nations, *Arrangement with respect*, s. 238–239.

[38] D. Thompson, *Refugees, Anarchy or Organization?*, New York, 1938, s. 28.

[39] L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 685.

[40] *Report by the Hight Commissioner*, League of Nations Doc. 1926.XIII.2 (1926); cyt. za: J. C. Hathaway, *The Evolution of Refugee Status*, s. 353).

roku[41]. Obok definicji terminu „uchodźca" porozumienie zawierało również propozycję umieszczenia w dokumencie tożsamości wiz wjazdowych, wyjazdowych i tranzytowych oraz — co było najbardziej istotne — specjalnych pozwoleń zapewniających uchodźcom prawo do powrotu do państwa, które dane pismo urzędowe wystawiło[42]. Państwa, z których znacznie większa część dążyła do odesłania uchodźców poza swoje granice zasłaniając się obawą przed dodatkowym zagrożeniem i problemami, jakie niosła ze sobą ich obecność, nie były skłonne zapewniać uchodźcom rosyjskim prawa do powrotu[43]. W efekcie więc, Porozumienie z dnia 12 maja 1926 roku podpisały zaledwie 23 państwa[44], pozostałe natomiast stosowały się do zobowiązań wynikających ze wcześniejszego porozumienia.

Wymienione wyżej umowy miały jedynie charakter zaleceń i dotyczyły jedynie wybranych aspektów sytuacji prawnej określonych grup uchodźców w państwach przyjmujących, w związku z czym główne zadanie wciąż sprowadzało się do ukształtowania systemu prawnego, który obejmowałby całokształt zagadnień związanych z kwestią uchodźców, a także byłby w pełni wiążący. Pod koniec 1927 roku Maître J. L. Rubinstein w imieniu organizacji na rzecz uchodźców rosyjskich reprezentowanych w Komitecie Doradczym Organizacji Prywatnych, przydzielonym do Wysokiego Komisarza, zaproponował stworzenie pod auspicjami Ligi Narodów konwencji regulującej międzynarodowy status uchodźcy. Powyższy pomysł został zaakceptowany przez Nansena, w celu omówienia tego projektu zwołał on międzyrządową konferencję, która odbyła się w dniach 28–30 czerwca 1928 roku w Genewie. Wówczas jednak większość krajów nie była skłonna związać się formalnymi zobowiązaniami ze sprawą uchodźców. Z uwagi na to ostatecznie przyjęto takie rozwiązanie, które zarówno usatysfakcjonowało państwa, jak i zabezpieczyło ich własny interes narodowy; wyjście z trudnej sytuacji znalazło odzwierciedlenie w Porozumieniu w Sprawie Statusu Prawnego Uchodźców Rosyjskich i Ormiańskich[45] zawierającym szereg kolejnych rekomendacji — chociaż bardzo istotnych i postępowych — lecz niemniej wciąż jedynie rekomendacji, dotyczących określenia statusu prawnego wyłącznie uchodźców rosyjskich i ormiańskich.

Działania ukierunkowane na określenie statusu prawnego uchodźców oraz zapewnienie im ochrony prawnej były bardzo ważnym elementem uregulowania problemu uchodźstwa, a także stanowiły podstawę innych strategii jego rozwiązania. Jednakże zupełnie nie były wystarczające, aby zaspokoić wszystkie potrzeby uchodźców. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców Gerrita Jana van Heuvan Goedharta, który w kontekście pytania o to „co oznacza międzynarodowa ochrona dla osoby umierającej z głodu?" słusznie podkreślił,

---

[41] League of Nations, *Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees*, 12 May 1926, League of Nations Treaty Series, wol. LXXXIX, nr 2004, [on-line]. [Dostęp: luty 2014]. Dostępny w WWW: http://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html. Definicje zostały zawarte w drugim punkcie niniejszego Porozumienia.

[42] Zob.: punkt 3 [w:] League of Nations, *Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees*.

[43] Podobną opinię wyraziła również A. Potyrała; zob.: A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo. Próby rozwiązania międzynarodowego problemu*, Poznań 2005, s. 23.

[44] L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 686; J. C. Hathaway, *The Evolution of Refugee Status*, s. 353–354.

[45] League of Nations, *Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees*, 30 June 1928, League of Nations Treaty Series, wol. LXXXIX, nr 2005, [on-line]. [Dostęp: luty 2014]. Dostępny w WWW: http://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html.

że „paszporty są niezbędne, ale głód nie może być nimi zaspokojony”[46]. W pierwszej kolejności należało zaoferować uchodźcom pomoc w zakresie elementarnych aspektów ludzkiej egzystencji, takich jak: wyżywienie, odzież, miejsce zamieszkania i opieka medyczna. Jednak od samego początku było wiadomo, że Liga Narodów pokryje jedynie koszty administracyjne działalności Wysokiego Komisarza. Tymczasem dzięki wysiłkom Nansena udało się nawiązać współpracę z poszczególnymi organami Ligi Narodów, zwłaszcza jej Sekretariatem (wspierającym działania Komisarza ds. Uchodźców), w ramach której Sekcja Ekonomiczna i Finansowa Sekretariatu Ligi przyjęła na siebie wszystkie obciążenia z tytułu pożyczek, które zostały zaciągnięte na cele związane z wdrożeniem programów przesiedleń uchodźców koordynowanych pod auspicjami Ligi Narodów. Również Sekcja Zdrowia Sekretariatu wsparła Wysokiego Komisarza, czynnie zwalczając problem epidemii, szczególnie mocno dotykający skupiska uchodźców. Współdziałanie, wynikające z bezinteresownego zaangażowania Wysokiego Komisarza i dobrej woli kierowników poszczególnych organów Ligi Narodów oraz ich sekcji, nabiera szczególnego znaczenia, gdy weźmie się pod uwagę, że żadne fundusze Ligi nie zostały *stricte* przydzielone ani do krótkoterminowych programów pomocy uchodźcom, ani do długofalowych projektów ich przesiedleń[47]. Wysoki Komisarz nie mógł zapewnić trwałości i ciągłości realizacji zaplanowanych programów korzystając jedynie ze środków Ligi Narodów, dlatego musiał szukać funduszy poza Organizacją. Podobnie dotacje rządów poszczególnych państw — od których Wysoki Komisarz był równie mocno zależny — nie mogły stanowić solidnego oparcia dla działalności na rzecz uchodźców, gdyż programy pomocy i ochrony przymusowych migrantów były kwestią mocno upolitycznioną i bezpośrednio powiązaną z interesem polityki zagranicznej państwa[48]. Najbardziej wiarygodnym partnerem w kwestii współpracy na rzecz uchodźców okazały się prywatne organizacje humanitarne. W związku z powyższym w 1922 roku Fridtjof Nansen powołał Komitet Doradczy zrzeszający szesnaście organizacji humanitarnych, które zaangażowane były w rozpracowywanie i realizację programów pomocy uchodźcom. W 1936 roku w skład tego komitetu wchodziło już czterdziestu członków reprezentujących różne prywatne organizacje działające na rzecz pomocy uchodźcom[49].

Fridtjof Nansen zdawał sobie sprawę, że uregulowanie statusu prawnego przymusowych migrantów oraz zapewnienie im podstawowych warunków egzystencji nie mogło rozwiązać problemu uchodźstwa. W związku z powyższym zaproponował dwie kluczowe strategie uzupełniające: repatriację uchodźców do państwa pochodzenia oraz lokalną integrację uchodźców w pierwszym państwie schronienia lub innych państwach gotowych ich przyjąć[50].

Na początku swej działalności Nansen bardzo popierał ideę repatriacji i postrzegał ją jako najlepsze wyjście z tej trudnej sytuacji. Zasadniczo uważano, że powrót dużej ilości lojalnych wobec „zachodu” uchodźców rosyjskich przyczyni się do przebudowy

---

[46] „What does international protection mean for a man who dies of hunger? Passports are necessary but hunger can’t be stilled with them”; zob.: C. M. Skran, *The International Refugee Regime*, s. 25.

[47] B. Metzger, *The League of Nations and Refugees: the Humanitarian Legacy of Fridtjof Nansen*, [w:] United Nations, *The League of Nations 1920–1946. Organization and Accomplishments. A Retrospective of the First International Organization for Establishment of World Peace*, New York, Geneva 1996, s. 75.

[48] G. Loescher, *Beyond Charity*, s. 39.

[49] B. Metzger, *The League of Nations and Refugees*, s. 75.

[50] Tamże, s. 77.

Związku Radzieckiego i doprowadzi do zmniejszenia napięcia pomiędzy jego rządem a pozostałą częścią świata. W związku z tym, już w 1922 roku Fridtjof Nansen rozpoczął negocjacje z rządem radzieckim w nadziei na uzyskanie gwarancji bezpieczeństwa repatriowanych uchodźców. Po uzyskaniu od strony radzieckiej zezwolenia na powrót uchodźców rosyjskich oraz po otrzymaniu zapewnienia o ich bezpieczeństwie, 6 stycznia 1923 roku Nansen przeprowadził repatriację z Bułgarii do Noworosyjska pierwszej grupy uchodźców, która liczyła 771 osób[51]. Następnie przeprowadzono repatriację kolejnych grup uchodźców rosyjskich, głównie z Bułgarii i Grecji, wśród których byli także Kozacy i żołnierze armii generała Wrangla. Do 1924 roku łącznie repatriowano blisko 6 tys. uchodźców rosyjskich[52]. Jednak taka forma rozwiązania problemu uchodźców rosyjskich pozostawała zarówno dla społeczności międzynarodowej, jak i dla większej części uciekinierów, kwestią wysoce kontrowersyjną. Wkrótce po przeprowadzeniu pierwszych programów repatriacyjnych w prasie emigracyjnej pojawiła się informacja o dokonaniu przez władze radzieckie masowych mordów. Mimo tego, że Wysoki Komisarz nie mógł znaleźć bezpośrednich dowodów potwierdzających doniesienia prasy, to jednak zmuszony był zaakceptować fakt mistycznych zaginięć[53], z tego też powodu zarzucił realizowanie projektu repatriacji. W tym samym czasie rząd radziecki odmówił udzielania dalszych zezwoleń na powrót uchodźców rosyjskich. W ten sposób próba rozwiązania problemu uchodźców rosyjskich drogą repatriacji zakończyła się porażką.

Przyczyny niepowodzenia programu repatriacji Wysokiego Komisarza nie były właściwe wyłącznie dla problemu uchodźców rosyjskich, ale były znamienne dla całej uchodźczej zbiorowości. Wśród uchodźców zawsze znajdowały się osoby, które na fali powszechnej emigracji opuściły własne państwo, lecz chciały do niego później powrócić. Nieobcy był również przypadek osób, które zmieniły swoje poglądy w trakcie przybywania na emigracji. Nie istniał powód, dla którego i ci ludzie mieliby na zawsze stracić możliwość powrotu do swoich domów. Przedstawione sytuacje stanowią oczywiście raczej wyjątek, a nie regułę, gdyż zdecydowana większość uchodźców to ludzie opuszczający kraj pod przymusem, z uwagi na obawę prześladowania ze względów politycznych czy przynależności do określonego narodu, rasy bądź religii. Ich powrót do państwa pochodzenia jest wykluczony aż do momentu, gdy system, który zmusił ich do ucieczki, nie ulegnie gwałtownym zmianom. Należy wziąć przy tym pod uwagę, że przemiana nie może dotyczyć wyłącznie postawy rządu państwa pochodzenia wobec uciekinierów, lecz także, a może i przede wszystkim, ich własnych przekonań i uczuć. Jak trafnie zauważył Maitre Rubinstein:

> błędem jest mówić, jak to ma czasami miejsce, o amnestii dla uchodźców. [...] Nic, poza radykalną zmianą reżimu, nie może spowodować spontanicznego powrotu uchodźców na szerszą skalę. Przyśpieszenie tego [powrotu] będzie nieużyteczne, a nawet niebezpieczne. Gorzkim jest chleb wygnania i nikt nie będzie go jadł, mając możliwość powrotu do własnego państwa. Do tego momentu wszelka stymulacja nawet dobrowolnego ruchu w kierunku repatriacji może naruszać prawa do azylu[54].

---

[51] M. Rubinstein, *The Refugee Problem*, s. 718.

[52] Tamże.

[53] B. Metzger, *The League of Nations and Refugees*, s. 77.

[54] „Thus, it is wrong to speak, as is sometimes done, of an amnesty for refugees. [...] Nothing less than a radical change in the regime can produce a spontaneous return on a large scale. It would be useless, indeed dangerous, to hasten it. Bitter is the bread of exile, and no one will eat it when he can return to his own country. Until then, to stimulate even a voluntary

Niepowodzenia towarzyszące realizacji programu repatriacji zmusiły urząd Wysokiego Komisarza do poszukiwania alternatywnych dróg rozwiązania zjawiska uchodźstwa rosyjskiego. Szczególny nacisk położono na integrację uchodźców w państwach aktualnego azylu lub przesiedlenie ich do innych państw, gotowych udzielić im schronienia i wsparcia. Zasadniczy problem tkwił jednak w tym, że funkcje i status Wysokiego Komisarza nie były jasno sprecyzowane, a jego zadania określono w sposób ogólny, jako koordynowanie i kierowanie wysiłkami rządów oraz organizacji charytatywnych. Kwestie zatrudnienia, osiedlenia i przesiedlenia uchodźców, stanowiące podstawę strategii integracji, nie wynikały wyraźnie z mandatu Wysokiego Komisarza. W związku z powyższym w 1924 roku Nansen zaproponował, aby wszelkie działania związane z zatrudnieniem, osiedleniem i przesiedleniem uchodźców zostały przeniesione do Międzynarodowego Biura Pracy (MBP). W tym celu od 1 stycznia 1925 roku obsada personalna biura Wysokiego Komisarza została włączona do Wydziału Dyplomatycznego w Międzynarodowym Biurze Pracy, gdzie utworzono Sekcję ds. Uchodźców. Kierownikiem tej jednostki mianowano Brytyjczyka mjr. Thomasa F. Johnsona, pełniącego jednocześnie funkcję asystenta Wysokiego Komisarza[55]. W gestii samego Wysokiego Komisarza pozostały kwestie prawne i polityczne rozwiązania problemu uchodźstwa[56].

Już na początku swojej działalności Sekcja ds. Uchodźców MBP przystąpiła do przeprowadzenia powszechnego spisu uchodźców w celu ustalenia wśród nich łącznej liczby osób bezrobotnych, a także sprecyzowania ich kwalifikacji zawodowej. Priorytetowym zadaniem stało się przesiedlenie zdolnych do pracy bezrobotnych uchodźców w miejsca, gdzie mogliby oni liczyć na zatrudnienie. Sekcja ds. Uchodźców żywiła olbrzymie przekonanie, że rozwiązanie problemu uchodźstwa rosyjskiego uda się osiągnąć za pomocą redystrybucji uciekinierów rosyjskich w Europie Zachodniej, a także indywidualnego lub grupowego ich osiedlenia w Kanadzie, Argentynie, Brazylii, Urugwaju, Paragwaju i innych państwach „zaoceańskich". Największym sukcesem zakończyły się negocjacje z Francją, w której w latach 1925–1929 aż ok. 60 tys. uchodźców rosyjskich znalazło zatrudnienie. Oprócz tego, w rezultacie współpracy Sekcji ds. Uchodźców MBP z Serwisem ds. Migracji, ok. 1 tys. uchodźców rosyjskich znalazło zatrudnienie państwach Ameryki Południowej[57]. Powyższe osiągnięcia nie były jednak wystarczające do rozwiązania problemu uchodźstwa rosyjskiego, a więc, ogólnie rzecz biorąc, wysiłki Sekcji ds. Uchodźców nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Większość państw nie była wówczas zainteresowana przyjęciem uciekinierów rosyjskich na swoje terytoria oraz zapewnieniem im zatrudnienia, głównie z uwagi na wysoki poziom bezrobocia własnych obywateli, spowodowany nasilającą się recesją gospodarczą. Z drugiej strony brak wystarczających środków finansowych uniemożliwiał Sekcji ds. Uchodźców realizację zaplanowanych przedsięwzięć na szerszą skalę i chociaż, jak zaznaczył Dyrektor MBP w swoim raporcie do Ligi Narodów, ilość bezrobotnych uchodźców (bez rozróżnienia na pochodzenie) została zmniejszona

---

movement towards repatriation might jeopardise the right of asylum"; zob.: M. Rubinstein, *The Refugee Problem*, s. 719.

[55] L. W. Holborn, *The League of Nations*, s. 130.

[56] L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 687–688 (przyp. nr 30).

[57] J. H. Simpson, *The refugee problem: report of a survey*, London 1939, s. 207; T. Schaufuss, *The White Russian Refugees*, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 1939 wol. 203, s. 48.

z 400 tys. w 1925 roku do 200 tys. w 1928 roku[58], to wciąż była to na tyle znaczna liczba, aby w dalszym ciągu podejmować pilne i skuteczne działania.

Przesunięcie niektórych aspektów działalności związanej z uchodźcami z biura Wysokiego Komisarza do MBP było próbą nadania im bardziej humanitarnego charakteru. Zakładano wówczas, że wyzwolenie tej aktywności od politycznych antagonizmów znacząco usprawni oraz przyśpieszy rozwiązanie problemu uchodźstwa. W praktyce jednak dwoistość administrowania sprawami uchodźców miała również negatywną stronę. Nie udało się uniknąć rywalizacji pomiędzy Wysokim Komisarzem a Międzynarodowym Biurem Pracy, skłonnym do dublowania niektórych z ważniejszych, pod względem prestiżowym, działań Sekretariatu Ligi. Jak zaznaczył Stanisław Sierpowski, mówiło się nawet o „rywalizacji między sekretarzem generalnym LN — Sir Eric Drummondem a dyrektorem Biura MOP [Międzynarodowej Organizacji Pracy] Albertem Thomasem, a nawet — poprzez osobistości — o genewskiej odnodze rywalizacji francusko-brytyjskiej"[59]. Opisany stan rzeczy spowalniał, a w niektórych przypadkach, nawet paraliżował poszczególne akcje ukierunkowane na rozwiązanie problemu uchodźstwa rosyjskiego.

U schyłku drugiej dekady XX wieku było już oczywiste, że aby zapewnić uchodźcom lepsze funkcjonowanie w państwach schronienia to praca na rzecz ich dobra musi zostać skonsolidowana. Dodatkowo, realizowanym zadaniom — które zostały przyjęte przez państwa na pomyślnie przeprowadzonych konferencjach międzyrządowych — miała towarzyszyć kontrola ich wykonania. W tym celu kwestia uchodźstwa została z powrotem przetransferowana z Międzynarodowego Biura Pracy do Ligi Narodów. Rada Ligi jako dopełnienie do urzędu Wysokiego Komisarza utworzyła Międzyrządową Komisję Doradczą, która pełniła funkcję organu pomocniczego Rady w zakresie aspektów politycznych i prawnych problemu uchodźstwa. W skład Międzyrządowej Komisji Doradczej weszli przedstawiciele trzynastu rządów. W 1930 roku w ramach eksperymentu urząd Wysokiego Komisarza włączono czasowo do Sekretariatu Ligi[60].

W 1929 roku na Dziesiątym Zgromadzeniu Ligi Narodów zaproponowano zupełnie inne, najbardziej oczywiste i najłatwiejsze — jak się wówczas wydawało — rozwiązanie problemu, a mianowicie masową naturalizację uchodźców[61]. Państwa jednak ze względów zarówno prawnych, jak i ekonomicznych nie chciały zastosować naturalizacji *en masse*. Z prawnego punktu widzenia uchodźca wciąż mógł posiadać obywatelstwo swego państwa pochodzenia, gdyż ostateczną decyzję w sprawie zrzeczenia się obywatelstwa podejmowały władze państwa obywatelstwa, a nie sam uchodźca, dlatego potencjalnie zawsze istniała możliwość jego powrotu do państwa pochodzenia. Dodatkowo uchodźca, który wyjechał z kraju na stałe, zyskiwał szansę zmiany swojego miejsca zamieszkania i przesiedlenia się do innego państwa. Ważniejsze jednak od tego były aspekty ekonomiczne, gdyż naturalizacja otwierała uchodźcom dostęp do systemu pomocy publicznej przewidzianej wyłącznie dla obywateli danego kraju, w związku z czym natychmiast staliby się oni sporym obciążeniem dla państwa schronienia[62]. Idea rozwiązania problemu uchodźstwa rosyjskiego poprzez naturalizację *en masse* nie

---

[58] L. W. Holborn, *The League of Nations*, s. 131.

[59] S. Sierpowski, *Sprawy uchodźców w działalności Ligi Narodów*, [w:] *Wizje i rzeczywistość: studia o społeczeństwie, gospodarce i polityce: poświęcone profesorowi doktorowi Czesławowi Łuczakowi w 80 rocznicę urodzin*, red. S. Kowal, R. Macyra, W. Szulc, Poznań 2002, s. 204.

[60] Tamże.

[61] M. Rubinstein, *The Refugee Problem*, s. 719.

[62] L. W. Holborn, *The Legal Status*, s. 682.

została poparta przez państwa także z uwagi na to, że w tej kwestii chciały one zachować monopol, aby naturalizować jedynie te osoby, które zostaną uznane za wiarygodne. Poza tym jako argument przeciwko naturalizacji wysunięto fakt, że projekt ten zakłada pewien stopień asymilacji i podobieństwa kulturowego, podczas gdy uchodźcy rosyjscy byli silne zakorzenieni w swojej narodowości i mocno przywiązani do własnych tradycji[63]. Zatem naturalizacja mogła stanowić jedynie fazę końcową, poprzedzoną adaptacją i asymilacją[64].

Ówczesne przekonanie o tym, że problem uchodźstwa jest jedynie przejściowy oraz towarzysząca mu wiara w szybkie i sprawne odnalezienie rozwiązania skłoniły Ligę Narodów do poczynienia stosownych kroków w kierunku ograniczenia i zawężenia działań na rzecz uchodźców. W 1930 roku, przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie przyszłego funkcjonowania urzędu, zmarł Nansen. Chociaż wśród państw członkowskich Ligi Narodów nasilały się tendencje do unikania odpowiedzialności za działalność na rzecz uchodźców to jednak Dziesiąte Zgromadzenie na swoim Szóstym Posiedzeniu podjęło decyzję o kontynuowaniu międzynarodowej aktywności na rzecz uchodźców przez kolejne dziesięć lat. W celu zwiększenia efektywności wszelkie działania na rzecz uchodźców postanowiono skonsolidować w ramach jednej autonomicznej organizacji. Zgodnie z tym 3 października 1930 roku powołano Międzynarodowe Biuro ds. Uchodźców imienia Fridtjofa Nansena.

Zakończenie

Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwiązania problemu uchodźstwa rosyjskiego, podejmowana w latach 1921–1930 pod patronatem Ligi Narodów i Międzynarodowego Biura Pracy, od samego początku napotkała znaczne trudności. Po pierwsze, potencjalne państwa schronienia i tranzytu za wszelką cenę próbowały powstrzymać napływ uchodźców rosyjskich na swoje terytoria, aby nie przyjmować na siebie odpowiedzialności za ich los oraz uniknąć wszelkich względem nich zobowiązań. Zajęcie takiego stanowiska usprawiedliwiano często argumentem o zagrożeniu jedności narodowej, gdyż wówczas w większości państw europejskich harmonia narodowo-etniczna była bardzo zachwiana. Rzeczywiście przyjęcie tak licznej i niezwykle zróżnicowanej pod względem etnicznym, religijnym i społecznym grupy uchodźców rosyjskich, mogło drastycznie pogorszyć istniejący stan rzeczy. Po drugie, w związku z obecnością wśród uciekinierów rosyjskich dużej ilości byłych żołnierzy białej armii wspieranych przez Wielką Brytanię, Francję i Stany Zjednoczone, traktowani oni byli jako potencjalna siła destabilizacji politycznej nowo ukształtowanych reżimów politycznych. Po trzecie, przesunięcie niektórych aspektów działalności związanej z uchodźcami z biura Wysokiego Komisarza do MBP, doprowadziło do dwoistości administrowania sprawami uchodźców, co w konsekwencji znacząco spowalniało, a w niektórych przypadkach, nawet paraliżowało poszczególne akcje ukierunkowane na rozwiązanie problemu uchodźstwa rosyjskiego. Po czwarte, większość państw nie była wówczas zainteresowana przyjęciem uciekinierów rosyjskich na swoje terytoria, także z uwagi na wysoki poziom bezrobocia własnych obywateli, spowodowany nasilającą się recesją gospodarczą (zwłaszcza w drugiej połowie lat 20. XX wieku). Po piąte, brak wystarczających

[63] Wyjątek stanowili jedynie uchodźcy rosyjscy w państwach słowiańskich, takich jak: Bułgaria, Jugosławia i Czechosłowacja. Państwa te wprowadziły znaczące ułatwienia w zakresie naturalizacji uchodźców rosyjskich, o czym była mowa wyżej.

[64] M. Rubinstein, *The Refugee Problem*, s. 719.

środków finansowych uniemożliwiał podmiotom działającym na rzecz uchodźców rosyjskich realizację zaplanowanych przedsięwzięć na szerszą skalę.

Mimo jednak tak rozmaitych ekonomicznych i politycznych trudności, od samego początku zakłócających, a nieraz wręcz uniemożliwiających pracę na rzecz uchodźców rosyjskich, dokonano znaczących postępów w zakresie udzielenia im ochrony prawnej i pomocy humanitarnej. Szczególnie istotnym było przyjęcie międzynarodowego porozumienia regulującego kwestie wystawienia ważnych dokumentów tożsamości czy podróży dla uchodźców rosyjskich, gdyż umożliwiło to im osiedlenie się w państwie obecnego schronienia lub przesiedlenie się do innego państwa. Niemniej znaczącym osiągnięciem było przyjęcie międzynarodowego porozumienia w sprawie statusu prawnego uciekinierów rosyjskich. I chociaż przyjęte porozumienia miały jedynie charakter rekomendacyjny oraz dotyczyły kwestii trywialnych i podstawowych, to były to pierwsze międzynarodowe porozumienia w zakresie uregulowania problemu uchodźstwa, których postanowienia wyznaczyły kierunek rozwoju prawa międzynarodowego w dziedzinie ochrony i pomocy uchodźcom.

THE QUESTION OF RESOLVING THE RUSSIAN REFUGEE PROBLEM IN THE LEAGUE OF NATIONS ACTIVITIES DURING THE PERIOD 1921–1930

The article is devoted to the question of international cooperation within the League of Nations while resolving the Russian refugee problem in the period from 1921 to 1930. The article covers the major achievements and challenges of the international society in assisting Russian refugees. The main attention is paid to institutional, administrative and legislative methods of problem solving, particularly establishment and activities of the High Commissioner for Russian Refugees as well as adoption of international agreements regarding the legal status of refugees. Apart from the aforementioned, the article gives an insight into international humanitarian efforts put into relief action towards the refugees from Russia, specifically their employment and settlement.

Keywords: Russian refugee problem; League of Nations; international cooperation, 1921–1930.