

RAFAL WORDLICZEK

PRZEPISY ANTYIMIGRACYJNE W USA Z 1924 ROKU I ICH ZNACZENIE DLA IMIGRACJI ŻYDOWSKIEJ Z EUROPY

Pod koniec XIX wieku do Stanów Zjednoczonych zaczęło napływać coraz więcej emigrantów z różnych stron świata. Znaczną część emigracji stanowili żydowscy przybysze z Europy Środkowowschodniej. W przypadku Żydów pochodzących z terenów Imperium Rosyjskiego głównym powodem wyjazdu z Europy była antysemitka polityka carska. Początkowo społeczeństwo amerykańskie przychylnie patrzyło na przyjeżdżających, traktując ich jako tanią siłę roboczą. Żydowska społeczność w Stanach w różny sposób pomagała przybywającym współbraciom. Jednak z czasem, zwłaszcza w wyniku prowadzonej przez WASP (*White Anglo-Saxon Protestants*) kampanii antyimigracyjnej, milionowe masy przeraziły przeciętnych Amerykanów. W pierwszych dziesięcioleciach XX wieku politycy amerykańscy pod wpływem opinii publicznej podejmowali systematyczne działania legislacyjne, mające na celu ograniczenie do minimum liczby imigrantów w Ameryce. Zwolennicy restrykcyjnej polityki odnieśli sukces w latach dwudziestych ubiegłego wieku, wprowadzając *Quota Laws*.

Powstanie ustawy w 1924 roku spowodowane było przyczynami politycznymi. Hasła o podłożu ekonomicznym nie znajdowały już potwierdzenia w coraz szybciej rozwijającej się amerykańskiej rzeczywistości gospodarczej. Przeciwnicy nowej ustawy podkreślali, iż pojawienie się dużej liczby nowych przybyszów spowodowało wzrost konkurencji na amerykańskim rynku pracy i bezpośrednio wpłynęło na systematyczny rozwój całej gospodarki. Zwolennicy restrykcji podkreślali niepowodzenie stworzenia *melting pot* w Ameryce z powodu *alien indigestion*¹ (niestrawność powodowana przez obcych). Ostrzegano, że „stabilność państwa zależy od jednorodności (*homogeneity*) populacji”², którą można osiągnąć tylko poprzez drastyczne zredukowanie napływających z zewnątrz. Zwracano również uwagę na aspekt religijny i odrębność kulturową Żydów. Ultrakonserwatywna część katolików i protestantów posługiwała się stałym argumentem, mówiącym o winie Żydów za śmierć Chrystusa. Społeczeństwo amerykańskie do momentu napływu mas żydowskich na przełomie XIX i XX wieku nie знаło judaizmu, podstawowych zasad tej religii, a także, co budziło szczególny strach i niechęć, praktyk religijnych. Pomysłodawcy wprowadzenia restrykcji przekonywali, iż brak nowych przepisów spowoduje napływ od 1,5 do 2 milionów nowych imigran-

¹ B.W. Spencer, *American Immigration Policy: A Reappraisal*, New York 1969, s. 37.

² *Congressional Record*, 68th Congress, 1st Session, s. 573.

tów rocznie. Miał on być spowodowany powojenną skomplikowaną sytuacją w Europie, a także niewystarczającą barierą w postaci *literacy test* z 1917 roku. Lothrop Stoddard, amerykański wysłannik powrócił z Europy Środkowej i potwierdził te wyolbrzymione przypuszczenia, ogłaszając, że „hordy ludzi czekają na wyjazd do Ameryki. [...] Tam jest tylu potencjalnych imigrantów, że ich przyjazd musiałby zmienić oblicze kraju na zawsze”³. Pomysłodawcy nowych rozwiązań legislacyjnych zaniepokojeni byli nie tylko liczbą potencjalnych imigrantów, ale i ich charakterem. Skomplikowaną sytuację, po wprowadzeniu wcześniejszych przepisów antyimigracyjnych z 1921 roku, można stwierdzić, czytając fragment listu wysłanego do ambasady polskiej w Waszyngtonie 20 lipca 1923 roku przez Urząd Emigracyjny przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej:

„Podczas swojego jednodniowego pobytu w Warszawie Pan Minister Pracy Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej [Davis] odbył dłuższą konferencję w Urzędzie Emigracyjnym z zastępcą dyrektora oraz z udziałem urzędników z Wydziału Emigracji Zamorskiej, w której z całą otwartością wypowiedział pogląd, którego sam osobiście nie podziela, że napływ emigrantów z Polski w dzisiejszym swym składzie jest uważany przez wpływowe czynniki społeczne i polityczne w jego państwie za niepożądany; następnie nadmienił, że jeżeli w bliższej przyszłości Żydzi stanowiąc będą tak znaczny procent emigrantów z Polski do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej jak w latach ostatnich, to prawdopodobnie, a nawet na pewno państwo to zamknie w ogóle wstęp w obręb swych granic dla wychodźców wszelkiej kategorii z Polski”⁴.

W Ameryce narastała obawa przed napływem zwolenników bolszewizmu i przeniesieniem przez imigrantów idei komunistycznej na grunt amerykański. Pewne kręgi polityczne identyfikowały Żydów z ruchem bolszewickim. Argumentacja ta może mieć pewne uzasadnienie, gdyż część Żydów w Rosji aktywnie uczestniczyła w przewrocie bolszewickim i w tworzeniu władz pierwszego państwa komunistycznego. Taki stosunek społeczności amerykańskiej oraz stanowisko sekretarza pracy Jamesa Johna Daviesa wpłynęły na wzrost nastrojów antysemickich wśród Polaków. Na skutek wprowadzenia nowej ustawy ogólna liczba imigrantów spadła z 355 461 osób na podstawie ustawy z 1921 roku do 167 000, z czego 150 000 przypadało na obywateli krajów europejskich⁵. Celem nowych restrykcji było zmniejszenie liczby imigrantów określanych mianem *less desirable*. Zgodnie z decyzją Kongresu, imigracja z Europy Środkowowschodniej zmniejszyła się aż o 87%, przy 29% spadku przybywających z zachodniej i północnej części kontynentu. Liczba polskich imigrantów, w tym Żydów, spadła z 30 977 w 1921 roku do 5982 osób⁶, rosyjskich z 24 405 do 2148, a rumuńskich z 7419 do 603 osób i włoskich z 42 057 do 3845. Jednocześnie roczny limit przyznany Brytyjczykom, 65 721, nigdy nie został przez nich w pełni wykorzystany.

Wielu kongresmanów stosowało argumenty zachowania czystości rasowej Ameryki i zatrzymania powiększenia *melting pot*. Podczas obrad Komisji Imigracyjnej Izby Reprezentantów padły słowa, które stały się nadrzędnym celem nowej propozycji legi-

³ *Congressional Record, 68th Congress, 1st Session: House Committee on Immigration: 'Restriction of Immigration'*, s. 519.

⁴ Archiwum Akt Nowych, Ambasada RP w Waszyngtonie, teka 2610, s. 99.

⁵ Ann Novotny ustaliła liczbę imigrantów, którzy mogli wjechać do Stanów po 1924 roku na 164 000. Patrz: A. Novotny, *Strangers at the Door; Ellis Island Castle Garden and the Great Migration to America*, Riverside 1971, s. 204.

⁶ M.J. Kohler podaje, że limit przewidziany dla Polaków, w tym też Żydów polskich, zmniejszony został z 21 076 do 5156. Patrz: M.J. Kohler, *Studies of American Immigration Laws*, New York 1930, s. 24.

slacyjnej: „Przyszły dokument będzie gwarancją, i tak tworzoną za późno, na zachowanie jednorodności rasowej Stanów Zjednoczonych”⁷. Przedstawiciel stanu Maine mówił wręcz: „[...] jedna rasa, jeden kraj, jeden los”⁸. Pomysłodawcy restrykcji widzieli zależność pomiędzy czystością rasową a demokracją amerykańską. Ponieważ wśród rządzących większość stanowili protestanci, biali Europejczycy, którzy kiedyś budowali silne podstawy ekonomiczne Ameryki, tak teraz powinni nadal dominować we władzach i w społeczeństwie. Jednak część członków Kongresu nie była przekonana o słuszności wprowadzenia nowych restrykcji. Podobnie jak trzy lata wcześniej do ich zdecydowanych przeciwników należał kongresman żydowskiego pochodzenia Adolf Sabath z Illinois. Pomimo zapewnień, że restrykcje nie są skierowane przeciw środkowo-europejskim imigrantom, Sabath nie dowierzał i mówił o „początkach rozbicia jedności państwa poprzez dzielenie przybywających ze względu na pochodzenie”⁹. Senator Colt z Rhode Island i senator Underwood z Alabamy odpierali zarzuty przeciwników o dyskryminację, podając przyczyny czysto ekonomiczne. Zakrojona na szeroką skalę kampania antyimigracyjna poparta argumentami rasistowskimi spowodowała wzrost wrogich nastrojów w stosunku do obcych, zwłaszcza do Azjatów, wśród przeciętnych Amerykanów. Przyjazd Japończyków i Chińczyków spotkał się z niespotykaną dotąd w Ameryce niechęcią ze strony społeczeństwa. Pierwszy cel rzeczników restrykcji został osiągnięty: zantagonizowano różne narodowości.

Do 1924 roku proces napływu imigrantów z różnych stron świata do Stanów regulowała nadzwyczajna ustawa z 1921 roku (*Emergency Immigration Act*). Ustawa z 1921 roku była reakcją przerażonej Ameryki na masowy napływ imigrantów, który przybrał na sile po zakończeniu I wojny światowej. W ciągu roku, od czerwca 1920 do czerwca 1921 roku, do Stanów przyjechało ponad 800 000 osób, z czego 70% stanowili uchodźcy z Europy Wschodniej i Południowej. W ślad za tą rzeszą podążali następni. Kongres zdecydował się na uchwalenie ustawy, na podstawie której przyznawano nowym przybyszom roczny limit w wysokości 3% cudzoziemców każdej narodowości na podstawie spisu z 1910 roku. Jednak takie rozwiązanie, zdaniem wielu amerykańskich polityków, było niewystarczające. 5 grudnia 1923 roku kongresman Albert Johnson zaproponował zmianę ustawy z 1921 roku na jeszcze bardziej restrykcyjną. Johnson przedstawił swoją koncepcję, która zakładała przyjęcie 2% imigrantów danej narodowości zgodnie ze spisem z 1890 roku¹⁰. Jeden z przeciwników restrykcji Adolph Sabath opowiadał się za innym rozwiązaniem, mówiąc: „jeśli 3-procentowa imigracja na podstawie liczby danej narodowości z 1910 roku jest za duża, to zmniejszymy ją do 2% lub nawet 1%, ale zgodnie z danymi z 1910, a nie 1890 roku”¹¹. Prace nad nowymi restrykcjami rozpoczęto w styczniu 1924 roku. Głównym autorem nowego antyimigracyjnego projektu z maja 1924 roku był Johnson, stąd też potoczna nazwa dokumentu *Johnson Act* lub *Second Johnson Act*. Pracami w Senacie kierował senator z Pensylwanii David Reed. Zapowiadano, że nowe przepisy będą obowiązywać niecały rok i nie będą dyskryminujące wobec żadnej nacji. Podobnie jak w przypadku restrykcyjnych przepisów sprzed trzech lat tak i w 1924 roku wyniki głosowania świadczą o poparciu

⁷ *Restriction of Immigration, House Report No. 350, 68th Congress, 1st Session*, s. 16.

⁸ *Ibidem*, s. 39.

⁹ R.A. Divine, *American Immigration Policy 1924–1952*, New Haven 1957, s. 16.

¹⁰ Pomysł Johnsona wywołał falę krytyki nie tylko ze strony obywateli krajów zainteresowanych procesem imigracyjnym, ale także rządów m.in. Rumunii, Włoch, Japonii i Chin.

¹¹ „The New York Times”, February 20, 1924.

członków Kongresu dla zaostrzenia polityki imigracyjnej Ameryki. Za przyjęciem nowego rozwiązania głosowało 308 kongresmanów i 69 senatorów, przeciw opowiedziało się 71 członków Izby Reprezentantów i 6 Senatu¹². Analizując wyniki głosowania, należy stwierdzić, że przeciwko wprowadzeniu restrykcji byli kongresmani i senatorzy, którzy pochodzili ze stanów zamieszkałych przez dużą liczbę imigrantów z Europy Południowej i Wschodniej. Tylko jeden z 6 oponentów w Senacie pochodził spoza północno-wschodniej części kraju. Był nim senator William King z Utah. Generalnie stany zachodnie i południowe głosowały za przyjęciem ustawy, wśród przedstawicieli środkowego zachodu pojawili się nieliczni przeciwnicy, największa opozycja ujawniła się na północnym wschodzie kraju, gdzie mieszkała większość wschodnioeuropejskich imigrantów. Spośród przeciwników restrykcji w Izbie Reprezentantów 35 należało do partii republikańskiej, a 36 do demokratycznej, w Senacie 4 przeciwnicy to demokraci, a 2 to republikanie¹³. Po wcześniejszej konsultacji z Departamentem Stanu i sekretarzem Hughesem, 26 maja 1924 roku nową ustawę podpisał prezydent Calvin Coolidge. Autorzy pomysłu odnieśli zwycięstwo. Jeden z nich, senator David Reed z Pensylwanii, określił *Johnson Act* jako „drugą Deklarację Niepodległości”¹⁴.

Cały dokument składał się z 32 części. Główne postanowienia dotyczyły zmniejszenia z 3 do 2% liczbę imigrantów danej narodowości na podstawie danych ze spisu z 1890 roku, przy czym miesięcznie mogło przybyć 10% liczby ludności przewidzianej w ustawie. Następnie wprowadzał wydawanie wiz pobytowych przez urzędników konsularnych na pokładzie statku, definiował imigrantów i nieimigrantów¹⁵, określał grupy *quota* i *nonquota*, wprowadzał *reentry permits*. Przepisy nie obejmowały dzieci poniżej 18. roku życia i żon obywateli amerykańskich, powracających z tymczasowego pobytu za granicą, mieszkańców Kanady, Meksyku, Kuby, Ameryki Środkowej i Południowej z ich rodzinami, przy założeniu, że mieszkali w tych państwach przynajmniej siedem lat, ministrów i profesorów z rodzinami, uczniów poniżej 15. roku życia oraz kobiet, które utraciły obywatelstwo przez małżeństwo z obcokrajowcem, a później rozwiódły się. Do 50% z limitowanej liczby każdej narodowości mogły stanowić dzieci i młodzież poniżej 21. roku życia, rodzice i narzeczone obywateli, które miały 21 lub więcej lat oraz rolnicy wraz z żonami i dziećmi poniżej 16. roku życia¹⁶.

Po 1925 roku do Stanów mogło legalnie przybyć do 3000 obywateli polskich, łącznie z polskimi Żydami¹⁷. Kiedy 1 lipca 1924 roku zaczęła obowiązywać nowa ustawa. wielu imigrantów, wśród których zdecydowaną większość stanowiła biedota żydowska, zaskoczonych zostało w portach europejskich, gdzie oczekiwali z wizami i biletami w rękę na wyjazd do Ameryki. W różnych portach Niemiec, Anglii czy Holandii znajdowało się około 9000 uchodźców żydowskich, co stanowiło więcej niż przewidywał roczny limit nie tylko dla Żydów, ale także dla obywateli polskich, rosyj-

¹² Divine podaje inne wyniki: za restrykcjami głosowało 323 kongresmanów i 62 senatorów, a przeciw 58 kongresmanów i 9 senatorów. Patrz: R.A. Divine, op.cit., s. 17.

¹³ P.H. Wang, *Legislating 'Normalcy': The Immigration Act of 1924*, Riverside 1971, s. 199.

¹⁴ *Congressional Record*, 68th Congress, 1st Session, s. 481.

¹⁵ Nieimigranci były to osoby powracające do Ameryki po 1906 roku. Powracający do USA przed rokiem 1906 zaliczani byli do narodowości państwa, z którego przybywali.

¹⁶ E.P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy 1798–1965*, New York 1981, s. 194.

¹⁷ A. Kapiszewski, *Asymilacja i konflikt: z problematyki stosunków etnicznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 1984, s. 184.

skich i rumuńskich. Znany działacz społeczny z Nowego Jorku – rabin Stephen Wise, broniąc zaskoczonych Żydów, odwoływał się do chrześcijańskich argumentów: „Gdyby Jezus wraz z 12 uczniami chcieli dzisiaj przyjechać do Ameryki, to podczas podróży musiałby zdecydować, którzy wyjdą na ląd, a którzy będą musieli powrócić”¹⁸. Nawet religijna argumentacja nie przekonała decydentów. O skutkach wprowadzenia w życie *Johnson Act* świadczy wypowiedź anonimowego urzędnika z Ellis Island, który stwierdził, że wyspa wygląda jak „pustynna wioska”¹⁹. Poprzez radykalne zmniejszenie liczby przybywających do Nowego Jorku, a także dzięki inwestycjom władz (budowa nowych murowanych baraków na miejscu starych metalowych, zmiana wyposażenia) znacznie polepszyły się warunki na wyspie.

Johnson Act obowiązywał do 1 lipca 1927 roku. Poza oczywistym skutkiem restrykcji, radykalnym ograniczeniem przybywających, o surowości przepisów świadczyły także dwa inne fakty. Po pierwsze, znacznie rzadziej przyznawano obywatelstwo amerykańskie imigrantom; wyjątek stanowili tu służący w szeregach armii amerykańskiej w czasie I wojny światowej. Po drugie, zaostrzono kontrolę w portach europejskich i w Ameryce, czego dowodem były wykluczenia i wzrost przypadków deportacji ze Stanów. Po 1 lipca 1924 roku liczba imigrantów z całej Europy nie mogła rocznie przekroczyć 150 000 osób. Ograniczenia oparto na spisie z 1920 roku. W praktyce liczba ta była większa, gdyż obok nielegalnych przybyszów powyższa zasada nie dotyczyła ludzi przybywających do Stanów w ramach łączenia rodzin. Od 1929 roku pod wpływem szybko narastających tendencji izolacjonistycznych w społeczeństwie amerykańskim roczny limit 150 000 imigrantów był bezwzględnie przestrzegany.

Pod wpływem kampanii w obronie czystości rasy amerykańskiej w kwietniu 1924 roku powrócono do wcześniejszego pomysłu całkowitego zlikwidowania imigracji japońskiej. Skrytykowano *Gentlemen's Agreement* z 1907 roku jako niewystarczający środek przeciwko napływowi robotników japońskich. Szczególnym entuzjastą wykluczenia Azjatów był senator z Kalifornii – Shortridge. Japoński ambasador Hanihara natychmiast zareagował na propozycje amerykańskie, protestując i wręcz ostrzegając, iż zakaz imigracji japońskiej będzie miał „śmiertelne konsekwencje”. Swoje stanowisko wyraził w liście do sekretarza stanu Hughesa. Hughes przesłał list do Senatu, który oburzony ostrzeżeniami ambasadora przegłosował zakaz przyjmowania Japończyków przytłaczającym stosunkiem głosów 71 do 4. Po podpisaniu przez prezydenta Coolidge'a ustawa weszła w życie 1 lipca 1924 roku jako część *Johnson Act*. Zgodnie z zapisem znoszono postanowienia układu z 1907 roku. Sekretarz stanu Hughes próbował namówić członków Kongresu do przyznania przynajmniej 150-osobowego rocznego limitu, ale propozycja ta nie spotkała się z ich zainteresowaniem. Ambasador Stanów Zjednoczonych w Tokio Cyrus Woods przestrzegał przed tak restrykcyjnym traktowaniem Japończyków. Jednak od tego momentu stosunki amerykańsko-japońskie uległy pogorszeniu²⁰.

Ustawa z 1924 roku zamykała długi etap krucjaty konsekwentnie prowadzonej przez pewne kręgi społeczeństwa amerykańskiego i część władz przeciwko przybyszom pochodzącym przede wszystkim z Europy Środkowowschodniej. Po długiej legislacyjnej walce, zwolennicy ustawy w Kongresie USA zebrali wystarczające siły, aby

¹⁸ „The New York Times”, January 7, 1924.

¹⁹ D.M. Brownstone, *Island of Hope, Island of Tears*, New York 1979, s. 163.

²⁰ R.A. Divine, op.cit., s. 23.

przegłosować zatrzymanie napływu do Stanów m.in. rzesz Włochów, Polaków, Żydów i Słowaków. Kongres Stanów Zjednoczonych i ówczesny prezydent Calvin Coolidge widzieli w nowych prawach element ustabilizowania sytuacji narodowościowej i znak rozwoju i postępu Ameryki, przeciwnicy wręcz odwrotnie, mówili o rasizmie i fanatyzmie. Prezydent Coolidge w jednym z wywiadów tak skomentował konieczność wprowadzenia nowych restrykcji: „Restrykcje imigracyjne nie są ofensywną, ale czysto obronną inicjatywą. Musimy pamiętać, że żaden cel nie zostanie osiągnięty ani przez społeczeństwo, ani przez rząd dopóty, dopóki Ameryka nie pozostanie w rękach Amerykanów”²¹.

THE US ANTI-IMMIGRATION REGULATIONS OF 1924 AND THEIR SIGNIFICANCE FOR THE JEWISH IMMIGRATION FROM EUROPE

Summary

The author of the article presents the reasons which stood behind the introduction of the restrictive legislation directed against the immigrants who arrived in the United States in large numbers in the first two decades of the last century. He presents the views of the major American politicians with regard to the issue of immigration, the ways of solving the problem of the uncontrolled influx of the vast numbers of immigrants from Europe, among whom there was a considerable number of Jew from Eastern Europe. He compares the anti-immigration laws of 1921 with the Act of 1924 introduced by Albert Johnson. In connection with the fact that the *quota laws* of 1924 had radically stalled the process of Jewish immigration from Europe, the author presents the attitude of the American Jews towards the new legislation as well as attempts to exert an impact on the less severe form of the American immigration law. The author also draws attention to the importance of the radical limitation of the number of immigrants for the European Jewish community. The Act of 1924, authored by senator Johnson, not only limited, but in practical terms, stopped the flow of Jewish migrants from Europe which in the context of the growing wave of anti-Semitism on the old continent meant that the door to a better and more secure reality had been closed.

²¹ „The New York Times”, July 15, 1924.