

STÁTNÍ ÚSTROJÍ MASSACHUSETTS V LETECH 1629-1644

(Z dějin ústavního práva USA
v koloniálním období)

Stanislav Balík

Po několika neúspěšných pokusech o trvalé osídlení massachusettského území, podniknutých zejména v letech 1622-1625, a po vzniku osady Nový Plymouth (vznikl 1620, s Massachusetts splynul 1691), byly položeny konečně na sklonku dvacátých let XVII.století i první základy jedné z nejstarších amerických osad, Massachusetts.

I.

Stalo se tak v březnu 1628, kdy skupina anglických puritánů (Rosewell, Young, Southcott, Endecott, Whetcombe) získala od Rady pro Novou Anglii patent,¹⁾ podle něhož jim samým a jejich "dědicům a nástupcům (Heires and Assignes)" mělo patřit rozsáhlé území v Nové Anglii a s ním všechny lesy, řeky, vody, přístavy, ostrovy, nerostné bohatství a doly (včetně zlatých a stříbrných, z nichž měli odvádět jednu pětinu těžby králi).

Současně s tím jim měly náležet "veškeré pravomoci (all Jurisdiccons)" a práva k půdě, které dosud příslušely Radě pro Novou Anglii a jichž se - jak upozornil už O s g o o d²⁾ - Rada vzdala, podřizujíc se tak ustanovením statutu "Quia Emptores" (Eduard I., 18,1) z r.1290.³⁾ V dů-

1) K jeho obsahu srv.úvodní část královské výsadní listiny z r.1629, uveřejněné v B. P. P o o r e, Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the United States.2.vyd., Washington 1878, I. část, str. 932-933. Dále "P o o r e, Constitutions".

2) L. H. O s g o o d, "American Colonies in the Seventeenth Century, I, New York 1904, str. 130.

3) Statut "Quia Emptores" Eduarda I. z r. 1290 je jedním z nejdůležitějších zákonů, upravujících lenní vztahy ve feudální Anglii. Stanovil, že v případě koupě části léna (pozemků a statků) podvazalové neдрží tuto půdu a statky od svého lenního pána (který jim část léna prodal), ale "bezprostředně od nejvyššího pána (immediate de capitali domino)".

sledku toho Rosewell a druhové měli držet půdu přímo od krále,⁴⁾ což plyne ostatně i ze znění patentu, podle něhož oprávněné osoby mají dané území držet od krále, jeho dědiců a nástupců "ve svobodné držbě podle obyčejového práva (in free and comōn Soccage)."⁵⁾

S územím, jež Rosewell a druhové získali, byla spojena práva k půdě⁶⁾ a nepřímo také právo obchodu.⁷⁾ Patentem "nebyly a nemohly být uděleny vládní moci (governmental powers) v plném a vlastním slova smyslu."⁸⁾ To znamená, že nedával oprávněným plné moci k vytvoření státního aparátu.

Na základě patentu Rady pro Novou Anglii se však podle práva ani nemohla vytvořit společnost, i když se v literatuře v této souvislosti někdy nesprávně píše o "pozemkové a obchodní společnosti (land and trading company)"⁹⁾ či o soukromé obchodní společnosti (private commercial company).¹⁰⁾ Protože Rada pro Novou Anglii nebyla příslušná k ustavování společností,¹¹⁾ její patent nemohl řešit a neřešil žádnou z otázek (jako např. orgánů společnosti, zvláštního názvu, tzv. "nepřetržitého nástupnictví", způsobilosti nakládat jměním, uzavírat závazky, žalovat a býti žalován, atd.), které by musely být právně upraveny, kdyby šlo o společnost. Proto název "Společnost Nové Anglie" či "Novoanglická společnost", užívaný občas některými autory,¹²⁾ není přesný a lze jej použít jen s výhradou a jen v tom smyslu, v jakém se mluví v pozdějším anglickém právu o "neustavených (unincorporated) společnostech."¹³⁾ Mnohem výstižnější je názor, že v daném případě šlo o pouhé "dobrovolné sdružení (voluntary partnership)" bez oprávnění právnické osoby,¹⁴⁾ v našem případě bez oprávnění založit osadu a vytvořit v ní státní ústrojí.

I když přesto majitelé patentu podnikli už během r.1628 první kroky (vyslání osadníků do Massachusetts), svědčící o jejich dalekosáhlých

4) O s g o o d, American Colonies, I, str.130 poznamenává výstižně, že Rada pro Novou Anglii je ponechala "tváří v tvář králi".

5) P o o r e, Constitutions, I, str. 933.

6) E. W a s h b u r n, Sketches of the Judicial History of Massachusetts from 1630 to the Revolution in 1775. Boston 1840, str.11.

7) G. H. H a y n e s, Representation and Suffrage in Massachusetts, 1620-1691. JOHN HOPKINS UNIVERSITY STUDIES IN HISTORICAL AND POLITICAL SCIENCE, 12. serie, VIII-IX, Baltimore 1894, str. 7/377.

8) O s g o o d, American Colonies, I, str. 152; J. G. P a l f r e y, History of New England, I, Boston 1859, str. 290.

9) O s g o o d, American Colonies, I, str. 152; J. B. S c o t t, The United States: A Study in International Organization, New York 1920, str. 79.

10) H a y n e s, Representation, str. 7/377.

11) J. S. B a r r y, History of Massachusetts, I, Boston 1855, str. 29.

12) O. T. B a r c k - H. T. L e f l e r, Colonial America, New York 1958, str. 82.

13) Srv. L a w s o f E n g l a n d. Vyd. E a r l o f H a l s b u r y a j., V, London 1910, str. 12n.

14) P a l f r e y, History, I, str. 290.

plánech, dospěli brzy k názoru, že tyto plány nelze uskutečnit bez ustavení společnosti. Proto se část členů původního sdružení spolu s novými členy (vstoupili do sdružení po prodeji podílů a práv některými dosavadními podílníky) rozhodla požádat o vydání královské výsadní listiny (charter), jež by se stala pevnějším právním základem k založení kolonie.

Žádosti bylo vyhověno a dne 4. března 1629 byla vydána královská výsadní listina,¹⁵⁾ která:

1. potvrdila v plném rozsahu patent Rady pro Novou Anglii a všechna práva v něm obsažená,
2. ustavovala společnost a vymezovala její práva a povinnosti a
3. stanovila, jaké orgány má společnost mít, vymezila jejich pravomoc, vzájemné vztahy atd.

V souvislosti s tím se stanovilo, že osoby v chartě jmenované i další, jež by se později staly členy společnosti, mají být "o s o b o u p r á v n í c k o u a p o l i t i c k o u (Body Corporate and Politique)" pod názvem "Guvernér a společnost Massachusettské zátoky v Nové Anglii".

Massachusettská společnost byla svou podstatou a cíli společností obchodní a kolonizační, svou formou společností akciovou (joint-stock company).¹⁶⁾

15) P o o r e, Constitutions, I, str. 932 n.

16) O tom, že se Massachusettská společnost podobala svou formou i cíli Východoindické společnosti, jsem psal podrobněji ve své kandidátské práci "Massachusettský 'Zákoník svobod.' Studie k dějinám státu a práva USA." (Praha 1961, nepublikováno). Shodné stanovisko zaujímají v současné americké literatuře např. O. H a n d l i n, The Americans: A New History of the People of the United States, Boston, - Toronto 1963 str. 11n.; C. L. H a s k i n s, Representative Government in Early New England: the Corporate and the Parliamentary Traditions. LIBER MEMORIALIS SIR MAURICE POWICKE, Louvain-Paris 1965, str. 86.

O cílech společností se celkem shodně vyslovila v literatuře řada autorů: např. už O s g o o d, American Colonies, I, str. 141 upozornil na to, že zakládání osad sloužilo jako zdroj zisků. Shodné stanovisko zaujal nověji H a s k i n s, Representative Government, str. 86. H. N. F a u l k n e r, American Economic History, New York, 1943, str. 31 zastává názor, že získáním charty a založením společnosti byly sledovány obchodní účely. O. H a n d l i n, Americans, str. 11 zdůrazňuje dokonce, že cílem společnosti, jako byla Massachusettská, Plymouthská atd. "nebyla kolonizace, ale obchod." Podle B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 83, charta vytvořila "čistě obchodní společnost, jejímž cílem byly rybolov, obchod s kožešinami, zisky a dividendy." O tom, že si původního ekonomického poslání společnosti byli vědomi i osadníci, svědčí příznačná historka, kterou cituje s odvoláním na známého massachusettského autora XVII. století C o t t o n a M a t h e r a J. F. S l y, Town Government in Massachusetts (1620-1929), Cambridge, 1930, str. 27. Vypráví o tom, jak na výzvu nějakého kazatele, aby osadníci byli zbožní, protože "jinak by odporovali původnímu cíli osídlení této divočiny", zvolal jeden z předních osadníků: "Mýlíte se, pane, ... našim původním cílem bylo lovit ryby (Sir, you are mistaken ... our main end was to catch fish)."

V jejím čele stály tři orgány: v a l n é s h r o m á ž d ě n í (general Court), s p r á v n í r a d a (Court of Assistants) a g u v e r n é r (Governor). Jejich pravomoc a vzájemné vztahy byly chartou podrobně upraveny.

Společnost měla podle charty:

1. tzv. "nepřetržitě nástupnictví" (perpetual succession),¹⁷⁾ spočívající v právu doplňovat uprázdněná místa členů společnosti novými členy,

2. procesní způsobilost,

3. způsobilost k majetkovým právům a závazkům,

4. právo na vlastní pečet,

5. právo volit a odvolávat úředníky,

6. právo vykonávat v mezích, daných výsadní listinou a anglickým právním řádem (tj. v mezích své autonomie) a prostřednictvím svých orgánů zákonodárství, správu a soudnictví,

7. právo vést obrannou válku a

8. právo osídlovat (kolonizovat) Massachusetts Angličany nebo cizinci (pokud by se chtěli stát anglickými poddanými a přesídlit do osady).

Z uvedeného je zřejmé, že společnost měla právní subjektivitu a způsobilost spravovat se v rámci anglického právního řádu vlastními předpisy a vlastními orgány. Jinými slovy, požívala autonomie (svézákonnosti), odvozené z moci státu, v tomto případě Anglie.

Z uvedených oprávnění Massachusettské společnosti je zřejmé, že charta z r. 1629 měla pro rozvoj kolonie a jejího státního ústrojí mnohem větší význam, než měl a mohl mít patent z r. 1628.

II.

Z tohoto hlediska bylo vyslání prvních osadníků pouze začátkem soustavné kolonizace, nikoli však státního ústrojí.

Ke vzniku prvních koloniálních orgánů došlo tedy až r. 1629, kdy právě vytvořená Massachusettská společnost, opírajíc se o chartu, ustavila "Guvernéra a Radu londýnské osady v Massachusettské zátocě v Nové Anglii (Governor and Council of London's Plantation in the Massachusetts Bay, in New England)".¹⁸⁾ Tento orgán, označovaný v literatuře dokonce jako místní vláda,¹⁹⁾ sestával ze třinácti volených členů. Jedním

17) S c o t t, United States, str. 81.

18) Usnesení valného shromáždění cituje J. B. F e l t, Ecclesiastical History of New England, I, Boston 1855, str. 109.

19) S c o t t, United States, str. 81.

z nich byl guvernér, který radě předsedal a musel být přítomen jejímu jednání. Guvernéra a sedm členů rady zvolila přímo Massachusettská společnost. Guvernér (stal se jím John Endecott) spolu s ostatními zvolili další tři členy rady z řad nových přistěhovalců. Tzv. "staří osadníci", tj. kolonisté, kteří zůstali v zemi po neúspěšném pokusu dorchesterských rybářů o založení osady, měli pak zvolit další dva členy. Guvernér a rada měli právo zvolit místoguvernéra a po případě i jiné úředníky, pokud to uznali za vhodné. Všichni úředníci, počínaje guvernérem, byli voleni na dobu jednoho roku. Do pravomoci rady, která byla v podstatě obdobou valného shromáždění nebo správní rady společnosti, patřily otázky, týkající se osady a osadníků: např. rozdělování půdy, budování měst, stíhání zločinců atd. Guvernér a rada, vykonávající na území kolonie plné moci společnosti, nebyli však orgány nezávislými na společnosti, ale museli se řídit přísně jejími pokyny a příkazy.²⁰⁾

Tato právní úprava trvala do r. 1630, kdy Massachusettská společnost přesídlila do kolonie.

III.

Přesídlení Massachusettské společnosti a převezení její charty do Ameriky bylo činem, který měl velký vliv na další vývoj osady ve všech směrech, právní nevyklučuje.

Přesídlení začalo být připravováno už v létě 1629, kdy se nevelká skupina významnějších puritánů, vedená Johnem Winthropem (pozdější dlouholetý guvernér kolonie a autor deníku "Dějiny Nové Anglie"), rozhodla přesídlit i s chartou společnosti do Ameriky.

Toto rozhodnutí ovlivnila patrně i celková nepříznivá situace v Anglii. Připomínám, že právě r. 1629 začíná období bezparlamentní vlády v Anglii, během něhož se situace v zemi všestranně zhoršovala. Obyvatelstvu byly ukládány tíživé nezákonné daně, rozšířil se protiprávní prodej obchodních a průmyslových monopolů, brzdících hospodářský rozvoj,²¹⁾ anglický průmysl, zejména textilní, byl postižen depresí (patrně i v důsledku toho, že ožebračená Evropa za třicetileté války neuskýtala anglickým kupcům bezpečné trhy). To vše pochopitelně poškozovalo střední vrstvy anglické společnosti a zhoršovalo sociální postavení

20) B a r r y, History, I, str. 165.

21) K monopolům srv. S. B a l í k, Některá významná ustanovení massachusettská 'Zákoníku svobod'. ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE, Iuridica III, Praha 1958, str. 267n. nebo t ý ž, Etude de quelques aspects juridiques des monopoles en Angleterre et au Massachusetts du XVI^e au XVII^e siècle. ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE, Iuridica III, Praha 1967, str. 285-295.

pracujícího obyvatelstva. Současně s tím se vystupňoval politický a náboženský útlak a zostřila se cenzura i policejní represe proti odpůrcům stávajícího zřízení.²²⁾ Za této situace příslušníci nejrůznějších vrstev a skupiny anglické společnosti hledali východisko v emigraci do Ameriky. To platilo konec konců i pro vedoucí skupinu Massachusettské společnosti, jež se chtěla navíc zbavit ještě i nepříjemného dozoru státu.

A tak 26. srpna 1629 dvanáct akcionářů společnosti podepsalo v Cambridge dohodu (Cambridge Agreement), že přesídlí i s rodinami do Massachusetts za předpokladu, že "celá vláda, společně s listinou pro tuto osadu, bude nejdříve z rozkazu (valného) shromáždění zákonně přenesena a ustavena, aby zůstala s námi a s jinými, kdož budou obývat řečenou osadu."²³⁾ Po předchozím tajném jednání s Massachusettskou společností bylo konečně 29. září 1629 dosaženo dohody o jejím přesídlení do kolonie. Současně měla být do Ameriky převezena i charta společnosti. Úředníci a akcionáři, kteří nechtěli emigrovat, prodali své podíly Winthropovi a druhům. Ti ovšem neměli odejít do kolonie jako prostí osadníci, ale jako akcionáři (tzv. svobodníci, freemen) společnosti, jako její vedení.

Na jaře r. 1630 společnost i charta přesídlily do Ameriky. Téhož roku se do kolonie přistěhovalo na dva tisíce osob, později, za známého "Velkého stěhování" (Great Migration) kolem 20 000 lidí.²⁴⁾

Přesídlení společnosti, o jehož zákonnosti z hlediska anglického práva XVII. století bylo v literatuře už nejednou diskutováno, nezůstalo samozřejmě bez vlivu na vzájemné vztahy společnosti a osady, ale vyvolalo řadu změn,²⁵⁾ jež se projeví v tom, že

1. orgány společnosti se staly současně také přímými orgány kolonie (dosavadní samostatné orgány kolonie byly zrušeny),
2. právní předpisy, vydávané společností, se staly současně (bez zprostředkování dosavadních samostatných orgánů kolonie) právními předpisy kolonie a
3. svobodníci společnosti (tj. její členové či akcionáři) se stali současně svobodníky kolonie, tj. jejími plnoprávními občany.

22) K otázce cenzury, jejíž pomocí se absolutní monarchie snažila zabránit šíření revolučních idejí v zemi, srv. S. B a l í k, K některým institucím tiskového práva anglické buržoazní revoluce 1640-1660. ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE, Iuridica I, Praha 1965, str. 49n.

23) Ke Cambridge Agreement srv. B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 85.

24) B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 26. K puritánskému "Velkému stěhování" srv. M. L. H a n s e n, The Atlantic Migration 1607-1860. Vyd. A. M. S c h l e s i n g e r s úvodem O. H a n d l i n a, New York 1961, str. 31n.

25) Srv. např. O. P. C h i t w o o d - F. l. O w s l e y - H. C. N i x o n, The United States from Colony to World Power, 2. vyd., Princeton 1957, str. 21.

Následkem spojení společnosti a kolonie v jeden útvar dochází k vytvoření samosprávné kolonie.²⁶⁾

Postavení samosprávné kolonie - občas tak málo závislé na mateřské zemi, že by bylo takřka možno mluvit o nezávislém státě²⁷⁾ - si Massachusetts podržel až do r. 1684, kdy mu byla odňata první královská charta z r. 1629 a nahrazena r. 1691 novou chartou,²⁸⁾ podle níž se Massachusetts stal královskou kolonií (Province).

IV.

Časový úsek mezi r. 1630 (přesídlení Massachusetské společnosti) a r. 1644 (zavedení dvoukomorového systému) byl v massachusetských dějinách obdobím rychlého růstu osady i obdobím ostrého politického zápasu uvnitř kolonie. Střetávali se v něm drobní farmáři, řemeslníci atd. na jedné straně a nevelká vládnoucí "aristokratická" skupina, představovaná původními akcionáři²⁹⁾ Massachusetské společnosti a jejich stoupenci z řad duchovenstva a rodičí se koloniální buržoazie na druhé straně.

Boj mezi nimi byl zápasem o politickou moc v osadě, bojem o ovládnutí státního aparátu a o demokratičtější vývoj kolonie.

Poměr sil se zdá na první pohled nerovný. Zatím co osadníků bylo už r. 1630 přes dva tisíce a jejich počet stále vzrůstal, vládnoucí skupina sestávala z nevelkého počtu osob. Přesto se vládnoucí menšina, využívajíc hospodářské síly, politického a ideologického vlivu, závislosti některých osadníků i vlastních politických zkušeností, pokoušela sama rozhodovat o osudech kolonie a jejího obyvatelstva. Proto zavedla od samého počátku vládu, kterou historikové označují jako aristokratickou,³⁰⁾ oligarchickou³¹⁾ či autokratickou.³²⁾

Diktatura vládnoucí menšiny se stala velmi brzy předmětem oprávněných útoků se strany osadníků.

26) A. N e v i n s - H. S. C o m m a g e r, Dějiny USA. Praha 1947, str. 17.

27) B a r r y, History, I, str. 151.

28) P o o r e, Constitutions, I, str. 942n.

29) Koncem roku 1630 jich bylo jen 10. Srv. B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 88.

30) C h i t w o o d aj., United States, str. 21,

31) H. R u g g, A History of American Government and Culture, Boston 1931, str. 26.

32) B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 87. Výrazu "samovládný" (autokratický) používá k charakteristice koloniálních režimů také např. W. Z. F o s t e r, Nástin politických dějin amerického kontinentu, Praha 1953.

K prvnímu střetnutí došlo už v říjnu 1630, kdy se v kolonii poprvé sešlo valné shromáždění. Na zasedání, jehož se účastnil guvernér, místogovernér a osm svobodníků (původních starých akcionářů společnosti), se totiž dostavilo přes sto osadníků s požadavkem přijetí za svobodníky, čili jinými slovy, s požadavkem poskytnutí politických práv.

Vládnoucí skupina, kterou tento požadavek pochopitelně ohrozil, byla sice nakonec nucena v květnu 1631 přijmout 118 nových svobodníků, měla však dost času a prostředků zneškodnit možné následky tohoto opatření a zachovat své hlavní pozice.

Dosáhla toho řadou opatření, jimiž nejednou přímo porušila královskou výsadní listinu z r. 1629, jež v Massachusetts, stejně jako v jiných koloniích, byla základním zákonem, ústavou kolonie.³³⁾ Především vládnoucí skupina prosadila, že guvernér a místogovernér mají být voleni členy správní rady (podle charty valným shromážděním, tj. všemi svobodníky) a z jejich řad (podle charty z řad všech svobodníků). Svobodníci měli volit nadále jen členy správní rady (podle charty všechny úředníky, tj. také guvernéra a místogovernéra).³⁴⁾ Vládnoucí skupina tak omezila aktivní a pasivní volební právo nových svobodníků a nahradila přímé volby úředníků volbami nepřímými. Zákonodárné funkce a právo ustanovovat úředníky kolonie příslušely nadále jen guvernérovi a členům správní rady (podle charty valnému shromáždění).³⁵⁾ Guvernér, místogovernér a členové správní rady měli setrvávat ve svých úřadech podle zásady "pokud se dobře chovají".³⁶⁾ V květnu 1631 byl přijat zákon, který dával "obcím (commons)", tj. svobodníkům, právo navrhnout kandidáty na místa členů správní rady nebo naopak rozhodovat většinovým usnesením o jejich odvolání "pro nějakou vadu nebo špatné chování (for any defect of misbehaviour)".³⁷⁾ Ani tento zákon nezavedl roční volby úředníků, předpokládané chartou. Vládnoucí skupina prosadila navíc ve svém zájmu, že se valné shromáždění má konat jen jednou ročně (podle charty se mělo konat čtyřikrát).³⁸⁾ Toto opatření, oslabující valné shromáždění, dávalo vládnoucí skupině, která ovládala úřad guvernéra, místogovernéra a správní radu, značnou volnost jednání. A konečně spíš z politických než z náboženských důvodů byl přijat zákon,³⁹⁾ že svobodníkem se může stát pouze člen některé z náboženských obcí (církví) v kolonii (charta z r. 1629 takové omezení neznala).

33) H a y n e s, Representation, str. 8/378.

34) W i n t h r o p ' s J o u r n a l "History of New England" 1630-1649. Vyd. J. K. H o s m e r, I, New York 1908, str. 75, pozn. 1.

35) W i n t h r o p ' s J o u r n a l, I, str. 75, pozn. 1.

36) R u g g, History, str. 26.

37) B a r r y, History, I, str. 272; P a l f r e y, History, I, str. 349; W a s h b u r n, Sketches, str. 15.

38) B a r r y, History, I, str. 272; P a l f r e y, History, I, str. 349; W a s h b u r n, Sketches, str. 15.

39) B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 88.

Všechna zmíněná opatření byla v rozporu s výsadní listinou. Zatím co první dvě omezovala práva stávajících svobodníků, poslední mělo za úkol ztížit a omezit přijímání nových osadníků. Uvážíme-li, že např. r. 1640 ze 16 000 osadníků bylo asi čtyři tisíce členů církví,⁴⁰⁾ vidíme, že jen tento zákon zbavil 3/4 osadníků možnosti nabýt politických práv a podílet se na řízení osady. Protože svobodníky se nestávali automaticky všichni členové církví, okruh osob, jež mohly rozhodovat, se ještě zúžil.

Nový konflikt mezi osadníky a vládnoucí skupinou vypukl na počátku r. 1632, když obyvatelé města Watertownu odmítli zaplatit daň na opevnění, kterou jim guvernér a správní rada uložili.

Watertownští v polemice s guvernérem a správní radou popřeli jejich právo ukládat daně s poukazem na to, že guvernér a členové jsou jen starostou a radními (mayor and aldermen), "jimž nepřísluší moc (právo, power) vydávat zákony nebo ukládat daně bez lidu."⁴¹⁾ Naproti tomu guvernér a členové správní rady tvrdili, že jsou v podstatě parlamentem a že svobodníci volí členy správní rady jako své zplnomocněné zástupce.⁴²⁾ Watertownští osadníci se sice nakonec podřídili a daně zaplatili, avšak jejich odpor vyvolal nové hnutí mezi osadníky. Jejich úsilí bylo korunováno úspěchem, protože ještě téhož roku valné shromáždění stanovilo, že každé město má vyslat po dvou zástupcích, aby se radili s guvernérem a správní radou o ukládání daní atd.⁴³⁾

V dubnu 1634 poslala massachusettská města po dvou zástupcích ke guvernérovi se žádostí, aby jim dovolil nahlédnout do výsadní listiny z r. 1629. Z ní pak zástupci měst zjistili, že úředníci mají být voleni každoročně a že zákonodárné funkce nemají vykonávat jen guvernér a členové správní rady, ale všichni svobodníci.⁴⁴⁾

O měsíc později vyslala města znovu své zástupce, kteří - nepochybně pod dojmem této předchozí konfrontace - zvolili nového guvernéra (místo "aristokratického" vůdce vládnoucí skupiny Johna Winthropa), přijali na osmdesát nových svobodníků⁴⁵⁾ a usnesli se na několika důležitých opatřeních.

Nejdůležitějším z nich bylo usnesení, že guvernér a členové správní rady mají zasedat společně se zástupci, volenými a vysílanými jednotlivými městy.⁴⁶⁾ Tím bylo v osadě vytvořeno zákonodárné shromáždění.

40) Barck - Lefler, Colonial America, str. 93.

41) Winthrop's Journal, I, str. 74-75.

43) Winthrop's Journal, I, str. 79. Haskins, Representative Government, str. 91 uvádí, že tímto opatřením byl vytvořen ad hoc základ "omezené formy zastupitelské vlády k omezenému účelu vybírání daní."

44) Winthrop's Journal, I, str. 122-123.

45) Barck - Lefler, Colonial America, str. 81.

46) Winthrop's Journal, I str. 123, pozn. 1.

Zákonodárské shromáždění, které se nazývalo rovněž "valné shromáždění (General Court)", je však nutno odlišovat od původního valného shromáždění společnosti a osady, o němž jsme dosud mluvili. Valné shromáždění v původním smyslu mělo sestávat podle charty ze v š e c h svobodníků včetně guvernéra, místoguvernéra a členů správní rady, kdežto zákonodárské shromáždění či valné shromáždění v novém smyslu se skládalo jen z úředníků a zástupců měst, volených a vysílaných svobodníky, žijícími v tom kterém městě. Zákonodárské shromáždění tak již netvořil souhrn všech svobodníků, ale pouze jejich část. Pro tento omezený souhrn budeme napříště užívat výrazu zákonodárské shromáždění.

Vytvoření zákonodárského shromáždění se vymykalo z rámce, daného výsadní listinou. Zákonodárci si toho byli patrně vědomi. Proto se snažili uvést zákonodárské shromáždění a jeho činnost v soulad s dosavadním valným shromážděním a jeho činností.

Až do r. 1634 mělo původní valné shromáždění podle charty vykonávat především zákonodárské funkce, volit úředníky, přijímat svobodníky atd. Značnou část této pravomoci převzalo r. 1634 zákonodárské shromáždění, jež mělo vykonávat zákonodárské funkce ("vydávat a ustanovovat zákony"), přijímat svobodníky, razit peníze, vykonávat soudní a správní funkce, nakládat pozemky, udělovat licence atd.⁴⁷⁾ Zákonodárské shromáždění však nemělo právo volit samo úředníky. Jejich volba zůstala vyhrazena souhrnu všech svobodníků osady (včetně všech členů zákonodárského shromáždění). Zákonodárské shromáždění se mělo scházet čtyřikrát ročně. Svolával je guvernér. Rozpuštěno mohlo být jen se souhlasem většiny svých členů.⁴⁸⁾

V důsledku uvedených změn se zákonodárské shromáždění stalo nejdůležitějším orgánem kolonie.⁴⁹⁾ Správní či výkonná rada kolonie (Court of Assistants), která až dosud vykonávala i funkce zákonodárské, podržela nadále jen své funkce správní a soudní a stala se "čistě správním a soudním tělesem".⁵⁰⁾ Její členové zasedali v zákonodárném shromáždění, zprvu společně se zástupci měst, později samostatně v horní komoře.

R. 1634 bylo také zavedeno tajné hlasování,⁵¹⁾ patrně ve snaze čelit nátlaku na členy zákonodárského shromáždění se strany vládnoucí skupiny. Osadníkům bylo dále zaručeno právo na výsledky porotou,⁵²⁾ jež dosud vládnoucí skupina opomíjela.

Vládnoucí skupina naopak prosadila ve svém zájmu zásadu, že každé usnesení musí být přijato většinou hlasů obou složek, tj. zástupců měst

47) W i n t h r o p ' s J o u r n a l, I, str. 123, pozn. 1. Srv. dále H a s k i n s, Representative Government, str. 92.

48) W i n t h r o p ' s J o u r n a l, I, str. 125.

49) O s g o o d, American Colonies, I, str. 176.

50) O s g o o d, American Colonies, I, str. 176.

51) B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 89.

52) B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 89.

a členů výkonné rady), zasedajících společně v zákonodárném shromáždění.⁵³⁾

V letech 1636-1638 se navíc pokusila upevnit své otřesené pozice vytvořením stálé rady (Council for life) se členy, volenými na doživotí,⁵⁴⁾ a snížením počtu zástupců, vysílaných do zákonodárného shromáždění jednotlivými městy.⁵⁵⁾ Její úsilí nemělo trvalejšího významu; protože členové stálé rady neměli žádnou pravomoc a snížení počtu zástupců měst v zákonodárném shromáždění bylo jen přechodné.

V.

Státním aparátem osady se zabýval podrobněji vedle uvedených zákonů i Zákoník svobod (Body of Liberties) z r. 1641.⁵⁶⁾

Zákoník, jehož vydání bylo rovněž výsledkem několikaletého úsilí osadníků a jejich zápasu s vládnoucí skupinou,⁵⁷⁾ se zabýval ústředním státním ústrojím kolonie především v titulu "Práva, týkající se zvláště svobodníků" (čl. 58 až 78), věnovaný, jak bychom dnes řekli, státnímu právu.

Jednou z otázek, jimiž se hlouběji zabývá, jsou volby zástupců a nejvyšších úředníků osady.

Zástupci (Deputies) do zákonodárného shromáždění měli být podle zákoníku vybíráni a voleni svobodníky hrabství a měst z jejich řad (čl. 62 a 68). Aktivní a pasívní volební právo příslušelo jen svobodníkům.

Svobodníci měli právo volit a být voleni i do nejvyšších úřadů, jako byli guvernér, místoguvernér, členové výkonné rady a podobně. Tito úředníci byli voleni na zvláštním volebním shromáždění (Court of Elections) všech svobodníků.

Zástupci nebyli voleni na přesně stanovenou dobu. Vyplývá to z ustanovení čl. 68, že zástupci "nebudou ustanovováni a určováni na žádnou (určitou - S.B.) dobu, leč od zasedání do zasedání nebo nejvýš na jeden rok ... Úředníci byli voleni na rok. Během své funkční doby mohli být úředníci odvoláni za předpokladu, že "budou uvedeny pravé příčiny toho (rozuměj odvolání - S.B.)" (čl. 67).

53) B a r c k - L e f l e r, Colonial America, str. 90.

54) W i n t h r o p ' s J o u r n a l, I, str. 78.

55) W i n t h r o p ' s J o u r n a l, I, str. 302.

56) Plné anglické znění v A m e r i c a n H i s t o r i c a l D o c u m e n t s 1000-1904. Vyd. Ch. E l l i o t, New York 1910, str. 66n. Výňatky (v anglickém znění s českým překladem) jsem uveřejnil in: J. T u r e č e k a kol., Výbor z textů ke studiu obecných dějin státu a práva, Praha 1956, str. 346n., nověji viz S. B a l í k - K. L i t s c h - K. M a l ý, Texty ke studiu obecných dějin státu a práva, III, Kapitalistický stát a právo, Praha 1971, str. 56n.

57) Srv. H a s k i n s, Representative Government, str. 96.

Jak délkou funkčního období, tak odvolatelností úředníků navazuje čl. 67 na výsadní listinu z r. 1629.

Právo odvolat úředníky kolonie bylo nepochybně opatřením pokrokovým. Vzhledem ke konkrétním politickým podmínkám osady však lze pochybovat o jeho praktickém uplatnění. Otázku, zda mohli být odvoláni také zástupci, "Zákoník svobod" sám neřeší. Lze však předpokládat, že i zástupci mohli být odvoláni během svého funkčního období.⁵⁸⁾

Zákonodárské shromáždění nemohlo být podle čl. 69 odročeno ani rozpuštěno bez souhlasu své většiny. Přijetí tohoto ustanovení napomohly patrně jak nedávné zkušenosti z mateřské země (rozpuštění Krátkého parlamentu Karlem I. v květnu 1640), tak obava, aby guvernér a vládnoucí skupina nesáhli k podobnému opatření. Vzhledem k tomu, že rozpory mezi vládnoucí skupinou a osadníky trvaly i v době vydání zákoníku, byla taková obava jistě oprávněná.

Další ustanovení Zákoníku svobod se týkala pravomoci zákonodárného shromáždění, upravené zásadně už nařízením z r. 1634, které, jak jsme viděli, potvrdilo v podstatě práva, přiznaná zákonodárnému (dříve valnému) shromáždění chartou z r. 1629.⁵⁹⁾ V tomto nařízení se stanovilo: "Prohlašuje se, že zákonodárné shromáždění...je nejvyšší občanskou mocí tohoto státu. Jedině ono má právo ukládat daně celé zemi a nakládat po zemky...může jednat v souladu s touto mocí ve všech záležitostech státu jakož i ve věcech (spadajících do pravomoci - S.B.) rady...Vydává zákony a soudní rozhodnutí, obžalovává...podle práva, přijímá a vyslýchá řádně předložené žaloby (stížnosti) proti kterékoli osobě nebo soudu..."⁶⁰⁾

Zákonodárci nepochybně při vydávání Zákoníku svobod k tomuto nařízení přihlíželi. Tím si vysvětlíme skutečnost, že zákoník neobsahuje žádné obecnější ustanovení o pravomoci zákonodárného shromáždění a že se spokojuje pouze podtržením pravomoci vrcholného orgánu kolonie v některých konkrétních případech. Tak např. zákonodárné shromáždění mělo mít výhradní soudní pravomoc ve věcech hrdelních (čl. 1) a právo udělovat milost odsouzeným zločincům (čl. 72). Rozhodovalo o otázkách války a míru (čl. 7) a mohlo vysílat do "cizích krajů" (jsou jimi míněny pravděpodobně sousední kolonie atd.) zástupce "s nějakým veřejným poselstvím nebo k jednáním" (čl. 73). Disponovalo státní pokladnou (čl. 78), nařizovalo veřejné práce a služby (čl. 5) a mělo právo uložit osadníkům vykonání přísahy veřejné povahy (čl. 3). Jak vyplývá z čl. 14, schvalovalo převody půdy, učiněné osobami s omezenou právní způsobilostí. Rozhodovalo také ve věcech rodinných, manželských a dědických. Lze tak usuzo-

58) F e l t, Ecclesiastical History, I, str. 361.

59) O s g o o d, American Colonies, I, str. 155.

60) Cituje O s g o o d, American Colonies, I, str. 158.

vat z titulu "Práva žen" (čl. 79-80) a "Práva dětí" (čl. 81-84). A konečně podle čl. 36 bylo zákonodárské shromáždění nejvyšší odvolací stolicí.

To, že zákoník zdůraznil pravomoc zákonodárského shromáždění ve velmi důležitých úsecích, jako byly veřejné práce a služby, otázky války a míru, veřejných přísah atd., bylo nepochybně výsledkem úsilí osadníků, jimž šlo o omezení pravomoci "úředníků" (Magistrates), tj. výkonné rady a guvernéra, kteří měli podle názoru osadníků příliš velkou moc.⁶¹⁾ Současně s jejich oslabením mělo dojít logicky k posílení zákonodárského shromáždění. Přesto bylo i Zákoníku svobod vytýkáno, že ponechává "úředníkům" příliš mocí.⁶²⁾ Tato námitka měla své opodstatnění. Zákoník svobod byl kompromisem mezi svobodníky a vládnoucí skupinou. Nepodařilo se v něm prosadit bezvýhradně ani jedno ani druhé stanovisko, protože žádná ze stran k tomu neměla dost síly. Tím ovšem nebyla vyloučena možnost politického nátlaku. Proto Zákoník svobod zaručoval v čl. 70 všem svobodníkům, vyzvaným, "aby dali radu, hlas, úsudek nebo návrh", právo "tak učinit v souhlase se svým nejlepším vědomím a svědomím. Tato záruka se neměla vztahovat podle čl. 70 jen na jednání v zákonodárském shromáždění, ale i na ostatní orgány a shromáždění.

Vyrovnaný poměr sil se promítl i v postavení guvernéra, o němž se rovněž mluví v titulu "Práva, týkající se zvláště svobodníků."

Guvernér podle něho vystupuje jako předseda zákonodárského shromáždění. Příslušelo mu právo svolávat řádná a mimořádná zasedání zákonodárského shromáždění. Vzhledem k tomu, že počet řádných zasedání i lhůty jejich konání byly pevně stanoveny, bylo to právo značně formální. Větší význam mělo jen u mimořádných zasedání. Guvernérovi nepříslušelo právo veta proti rozhodnutím zákonodárského shromáždění. Podle č. 71 Zákoníku svobod měl pouze právo rozhodujícího hlasu v případě rovnosti hlasů v zákonodárském shromáždění nebo ve výkonné radě. Guvernér nemohl rovněž odročit nebo rozpustit zákonodárské shromáždění bez souhlasu jeho většiny (čl. 69). V důsledku těchto omezení "guvernér nemůže být pokládán za odnož (branch) zákonodárského shromáždění; v žádném smyslu není jeho ustavujícím úředníkem."⁶³⁾ Právním odrazem této skutečnosti je ustanovení v revidovaném vydání obecných zákonů z r. 1658, podle něhož zákonodárské shromáždění sestává ze dvou složek, z úředníků a zástupců, aniž by se mluvilo v této souvislosti o guvernérovi.⁶⁴⁾

Během svého funkčního období stál guvernér v čele výkonného aparátu osady. Předsedal výkonné radě kolonie, kterou mohl svolávat (nejčastěji

61) W i n t h r o p ' s J o u r n a l, I, str. 151.

62) M. M a r t i n, Dictionary of American History, Littlefield 1956, Heslo "Body of Liberties".

63) O s g o o d, American Colonies, I, str. 162.

64) O s g o o d, American Colonies, I, str. 162, pozn. 4.

po dohodě s částí jejích členů). Guvernér, který nebyl označován oficiálně jako člen výkonné rady (Assistant), měl ve výkonné radě největší vliv. Mezi zasedáními rady měl právo rozhodovat o nejrůznějších otázkách a podnikat příslušná opatření. Zpravidla přitom postupoval ve spolupráci s místogovernérem a po poradě s duchovními a některými členy výkonné rady.⁶⁵⁾ Součinnost tohoto druhu předpokládá např. i čl. 72 zákoníku při odkladu výkonu trestu.

V zásadě guvernér nemohl jednat podle své volné úvahy, ale byl vázán usneseními obou orgánů (zákonodárného shromáždění nebo výkonné rady), ať už šlo o usnesení obecné či zvláštní povahy. Řekli jsme, že guvernér měl z úředníků největší vliv. Formálně se však lišil od ostatních úředníků, jak poznamenává P a l f r e y, jen tím, že byl "orgánem jejich vůle a předsedou veřejných shromáždění."⁶⁶⁾ Stejně jako oni byl úředníkem voleným, jemuž rovněž Zákoník svobod zaručil právo na úhradu výdajů spojených s výkonem funkce.

Zatím co v ohledu právním nebyly podstatnější rozdíly mezi guvernérem a ostatními vysokými úředníky kolonie, vystupovaly výrazně do popředí v ohledu politickém, protože guvernér požíval mnohem většího politického vlivu než ostatní úředníci či členové zákonodárného shromáždění. Jeho politický vliv ovšem závisel na podpoře svobodníků, na počtu jejich kladných hlasů ve volbách.

O výkonné radě kolonie a o její pravomoci se dovídáme jen nepřímo z některých ustanovení. Např. z čl. 19 je zřejmé, že výkonná rada mohla potrestat své členy pro nenáležitě chování napomenutím nebo pokutou. Podle č. 36 byla výkonná rada odvolací stolicí. Z téhož ustanovení je však patrné, že "na nespravedlnost, učiněnou výkonnou radou nebo jiným soudem" bylo možno podat stížnost zákonodárnému shromáždění.

Zákoník ponechal otevřenu otázku dvoukomorového zákonodárného shromáždění, o jejíž řešení se svobodníci rovněž pokoušeli.

K rozdělení zákonodárného shromáždění do dvou komor došlo teprve r. 1644.⁶⁷⁾ I když nadále bylo třeba při výkonu funkcí, zejména zákonodárných, součinnosti a souhlasu obou komor (dříve obou složek jedné komory) zákonodárného shromáždění,⁶⁸⁾ znamená vytvoření dvoukomorového zákonodárného shromáždění uzavření jedné etapy nejen ve vývoji státního aparátu osady, ale i v politickém boji mezi osadníky a vládnoucí skupinou.

65) O s g o o d, American Colonies, I, str. 162, pozn. 4.

66) P a l f r e y, History, II, str. 9.

67) W i n t h r o p's J o u r n a l, II, str. 164.

68) W i n t h r o p's J o u r n a l, II, str. 164.

GOVERNMENT IN MASSACHUSETTS IN THE PERIOD 1629-1644

(A chapter from the constitutional history of the United States in the colonial period)

Stanislav Balik

Summary

The colonial government in Massachusetts, which began to form under a Royal Charter issued in 1629, passed through a period of complex development between 1629 and 1644.

At its onset was a colonial body known as the Governor and Council of London's Plantation in the Massachusetts Bay in New England, but at its end there already were a Governor, an Executive Council and, in particular, an elected bicameral legislature.

Very important factors in the development of the governmental structure in Massachusetts were the transfer of the Massachusetts Company and its charter to America, the formation of a unicameral legislative assembly in 1634, the enactment of the Body of Liberties in 1641, which governed the jurisdiction and interrelationship of the central bodies of the colony, and the transformation of the existing unicameral legislature into a bicameral body.

While the transfer of the Massachusetts Company and its charter to America was brought about by a group of prominent stockholders, the subsequent development was due to political struggle waged by the colonists against the ruling group. This is especially true of the constitutional changes effected between 1634 and 1644.

Although this development had its ups and downs and was marked by compromises, its results undoubtedly affected the subsequent history of the governmental structure of one of the oldest American colonies.