

Univerzita Karlova

Filozofická fakulta

Katedra pomocných věd historických a archivního studia

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Shafigina Elmira

Komparace legislativního postavení a činnosti Parlamentu České republiky a Ruské Federace v současné době

Comparison of the legislative position and activities of the parliaments of the Czech Republic and the Russian Federation at present

Praha 2019

Vedoucí práci: Doc. PhDr. Jiří Šouša, CSc.

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala sama, za použití citovaných pramenů a literatury, a dalších odborných zdrojů.

V Praze, dne _____ 2019

Elmira Shafgina

Poděkování:

Tímto bych ráda poděkovala vedoucímu práce Doc. PhDr. Jiřímu Šoušovi, CSc. za vedení mé bakalářské práce, cenné rady a odborný dohled.

Klíčová slova: Česká republika, Ruská federace, Parlament České republiky, Federální shromáždění Ruské federace, Státní дума, Senát, Rada federace, Poslanecká sněmovna, zákonodárny orgán

Keywords: Czech Republic, Russian federation, Parliament of the Czech Republic, Federal Assembly of the Russian Federation, State Duma, Senate, Federation Council, The Chamber of Deputies, legislature

Anotace: Bakalářská práce se zabývá komparací postavení a činnosti nejvyšších legislativních orgánů v současné České republice a Ruské federaci. Zjišťuje společné znaky a rozdíly Parlamentu České republiky a Federálního shromáždění Ruské federace na základě analýzy funkcí, struktury orgánů a legislativního procesu.

Abstract: The bachelor thesis deals with the comparison of the position and activities of the highest legislative bodies in the present Czech Republic and the Russian Federation. Identifies the common characteristics and differences of the Parliament of the Czech Republic and the Federal Assembly of the Russian Federation on the basis of an analysis of functions, structure of bodies and legislative process.

Obsah

Úvod.....	7
1. Prameny a literatura.....	9
2. Parlament České republiky.....	10
2.1 Poslanecká sněmovna	13
2.2 Senát.....	18
3. Federální shromáždění Ruské federace.....	22
3.1 Státní дума.....	23
3.2 Rada federace.....	28
4. Zákonodárny proces.....	31
4.1 Zákonodárny proces v České republice.....	31
4.2 Zákonodárny proces v Ruské federaci.....	36
5. Komparace zákonodárných orgánů a legislativního procesu v ČR a RF.....	39
Závěr.....	43
Použité zdroje	47

Úvod

Tématem této bakalářské práce je komparace postavení a činnosti nejvyšších legislativních orgánů v současné České republice a Ruské federaci. I přes již mnohaletou existenci dnes platných ústavních textů těchto zemí se jedná o téma zajímavé, a to zvláště s ohledem na vybrané země a jejich aktuální politický systém, v jehož rámci instituce fungují. Přestože se ústavně jedná o země s rozdílným rozložením sil ve státě, existují zde významné spojitosti. Ruská federace je poloprezidentským systémem se silnou hlavou státu, a to jak z ústavního, tak praktického hlediska. Naproti tomu česká parlamentní demokracie ústavně přisuzuje prezidentu republiky slabší pravomoci, avšak v rámci prezidentova praktického působení existují o jeho postavení určité dohady. A podobně tomu může být i u moci zákonodárné. Zjistit, zda tomu tak skutečně je, je cílem této práce. Jaké je tedy ústavní vymezení nejvyšších orgánů zákonodárné moci v České republice a v Ruské federaci? Jaké jsou konkrétní činnosti těchto těles? A jaká je jejich reálná síla v politickém životě země? Má ruský semiprezidencialismus a český parlamentarismus dopad i na rozdílné fungování parlamentů? Jaké jsou nejvýraznější rozdíly mezi těmito institucemi? Právě na tyto otázky se pokusí odpovědět následující kapitoly této práce.

Hlavním cílem práce je tak postihnout právě zákonodárnou složku moci, respektive postavení a pravomoci jejích nejvyšších orgánů v politických systémech České republiky a Ruské federace a poukázat na základní podobnosti, respektive rozdíly mezi nimi. Následující výzkumné otázky tak shrnují primární cíle této práce:

- 1) Jaké jsou hlavní rozdíly mezi ústavním vymezením českého parlamentu a parlamentu Ruské federace?
- 2) Jak se liší praktické fungování Parlamentu České republiky od Federálního shromáždění Ruské federace?
- 3) Jaké jsou hlavní odlišnosti, respektive podobnosti v legislativním procesu v České republice a Ruské federaci?

Na stanovené výzkumné otázky samozřejmě nelze odpovědět v rámci jedné kapitoly. Důležitá je celistvost celé práce. Práce je rozdělena do čtyř oddílů. První část se věnuje České republice. Nejdříve je shrnuta historická i současná podoba českého parlamentu s důrazem na dnešní fungování obou jeho komor. Je zde uvedena právní úprava a základní charakteristiky Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Podobnou stavbu má i druhá kapitola, která se však věnuje Ruské federaci, respektive Federálnímu shromáždění Ruské federace. Vzhledem k výrazným odlišnostem v parlamentní tradici je i na tomto místě uveden

krátký historický exkurz do historie zákonodárství dnešní Ruské federace a následně jsou analyzovány obě komory současného Federálního shromáždění. Třetí kapitola se pak věnuje zákonodárnému procesu v obou komparovaných zemích. Důraz je kladen jak na jeho legislativní vymezení, tak jeho praktickou podobu a odlišnosti mezi nimi. Čtvrtá kapitola je v podstatě stěžejní částí celé práce. Jedná se už o samotnou komparaci postavení a činnosti obou komor Parlamentu České republiky a Federálního shromáždění Ruské federace a samozřejmě procesů schvalování a přijímání zákonů v těchto zemích. V závěru jsou pak zjištěné poznatky zařazeny do širšího kontextu. Cílem této kapitoly je nejen shrnout zjištěné poznatky, ale především odpovědět na stanovené výzkumné otázky.

Pro tuto bakalářskou práci byl zvolen empiricko-analytický přístup.¹ Empiricko-analytický přístup odmítá normativnost jako určující faktor analýzy. Výsledkem procesu bádání za použití tohoto přístupu by tedy neměl být žádný normativní soud, tedy tvrzení o tom, co by mělo být. Cílem tohoto přístupu je jednoduše řečeno neovlivňovat výstupy výzkumu skrze vlastní hodnotový rámec.² „*Tento přístup preferuje takové výroky, které nejsou ovlivněny apriorními soudy, a to ani s ohledem na určitá ideologická východiska, ani co do subjektivních postojů badatele. Empiricko-analytický přístup vždy v první straně zdůrazňuje nestrannost, odbornou kritiku a potřebu prověřovat, objektivizovat dosažené poznatky. Normativní hledisko se jeví jako těžko vědecky uchopitelné.*“³

Co se týká metodologického přístupu, je v této práci kvůli své praktičnosti i historické tradici použita komparace⁴. Ta je jednou z nejpoužívanějších analýz v rámci politické vědy a lze ji definovat jako „*srovnání, jehož prostřednictvím přiřazujeme jeden jev druhému s cílem zjistit, jak se od sebe liší, respektive jak jsou si podobné.*“⁵

¹ БОЧАРОВ Алексей Вячеславович, *Основные научные методы в историческом исследовании*. Томск: Томский государственный университет, 2006, стр. 58.

² BERG-SCHLOSSER Dirk, STAMMEN, Theo. *Úvod do politické vědy*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, 2000, str. 87.

³ ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál, 2000, str. 16.

⁴ Komparativní metoda – zpravidla se rozlišuje mezi prostým srovnáním dvou a více historických jevů a mezi užitím komparativní metody. Srovnání samo o sobě tedy není komparací, proces srovnávání je považován za techniku práce, komparace pak za metodu s propracovanou teorií. FASORA, Lukáš a STOKLÁSKOVÁ Zdenka, *Úvod do studia dějepisu*, 1 díl [online] Masarykova univerzita, 2014 [cit. 18/6/2019]. Dostupné z <https://digilib.phil.muni.cz/data/handle/11222.digilib/130405/monography.pdf>

⁵ ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie: Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2007, str. 21.

1. Prameny a literatura

Stěžejním pramenem této práce jsou ústavy porovnávaných států – České republiky a Ruské federace. Samozřejmě s ohledem na prostor a konkrétní vymezení, které je zákonodárným tělesům v ústavních textech věnováno, bude však nutné některé náležitosti analyzovat s využitím dalších zákonných norem, typicky zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a s využitím některých odborných textů. V případě České republiky je také v mnoha případech čerpáno přímo z internetových stránek Parlamentu České republiky, a to zejména v částech, které dokreslují orgány Senátu a Poslanecké sněmovny. Jedním ze základních odborných textů, který slouží jako základní podkladový materiál pro popis fungování obou komor Parlamentu České republiky je dílo Karla Vodičky a Ladislava Cabady *Politický systém České republiky: historie a současnost*⁶ a dále *Základy politického systému České republiky* od Jiřího Kroupy.⁷ V rámci analýzy fungování ruského Federálního shromáždění a zákonodárného procesu v Ruské federace budou využity především odborné knihy jako je ta od Shakhray S.M.⁸ «Конституционное право»⁹ nebo text českého politologa dlouhodobě se věnujícímu právě ruské, respektive sovětské politice Jana Holzera „*Politický systém Ruska: Hledání státu*“.¹⁰ Kromě toho i v případě Ruské federace bylo využito oficiálních stránek ruského Federálního shromáždění.¹¹

⁶ CABADA, Ladislav a VODICKA, Karel. *Politický systém České republiky: Historie a současnost*. Praha: Portal, 2011

⁷ KROUPA, Jiří a BENÁK, Jaroslav. *Základy politického systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2018

⁸ Sergey Mikhaylovich Shakhray (Rus: Сергей Михайлович Шахрай) (narozen 30. dubna 1956 v Simferopolu na Krymu, Sovětský svaz) je ruský politik. Je spoluautorem Ústavy Ruské federace. Vystudoval Státní univerzitu v Rostově na Donu v roce 1978. Prosinec 1991 - březen 1992, listopad 1992 - leden 1994, duben 1994 - leden 1996: místopředseda vlády Ruska.

⁹ ШАХРАЙ, Сергей Михайлович. *Конституционное право Российской Федерации*. Moskva: Статут, 2017

¹⁰ HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska: Hledání státu*, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2002

¹¹ Официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации [online] [cit. 18.6.2019]. Dostupné z: <http://council.gov.ru/>

2. Parlament České republiky

Český, respektive československý zákonodárny sbor prošel od vzniku První československé republiky¹² mnoha změnami, které jej do jisté míry utvářely do podoby, kterou má dnes. Měnil se jak jeho název, tak i pravomoci, postavení parlamentu v politickém systému země a v neposlední řadě také existence, respektive absence druhé komory. To bylo způsobeno především velkými historickými událostmi, které měnily nejen politický systém, ale i celkovou podobu naší země. Jisté však je, že má parlamentarismus v českých zemích hlubokou tradici,¹³ na kterou mohl dnešní Parlament České republiky vzniknuvší společně s ústavou platnou od 1. ledna 1993 navazovat.

Po skončení První světové války a rozpadu Rakouska-Uherska bylo vytvoření československého zákonodárnyho sboru jen otázkou času. První zákonodárny institucí po vyhlášení Československa v říjnu 1918 se stal Národní výbor československý, ve kterém zasedalo 38 členů tehdejších existujících československých politických stran (10 zástupců měla strana sociálních demokratů, 9 zástupců měla strana agrární, 9 zástupců strana státoprávních demokratů, 4 zástupce měli čeští socialisté, 4 zástupce měli lidovci a po jednom hlase měla strana staročeská a realistická). Primárním úkolem tohoto tělesa bylo schválení prozatímny ústavy, a tedy vytvoření budoucí podoby republiky včetně národního shromáždění.¹⁴ Svou činnost ukončil Národní výbor československý dne 14. listopadu 1918 poté, co vypracoval¹⁵ a přijal prozatímny ústavu¹⁶. Z Národního výboru československého se tímto krokem stalo jednokomorové Revoluční Národní shromáždění s 256 členy. Když v roce 1920 došlo ke schválení Ústavní listiny Československé republiky¹⁷, zákonodárny moc začalo vykonávat dvoukomorové Národní shromáždění. To bylo složeno z třisetčlenné poslanecké sněmovny, volené na šest let a senátu se 150 členy, volenými na osm let. Už první československá ústava přisuzovala silnější postavení sněmovně, a to v podobě pravomoci vyslovit vládě nedůvěru, a v zákonodárství, právem posledního schvalovacího aktu při přijímání návrhů. Je to právě tento

¹² DOBEŠ, Jan, a HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan. *Dějiny správy v českých zemích: Od počátků státu po současnost*, Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. 331 s.

¹³ DOUBEK, Vratislav a POLÁŠEK, Martin. *Parlament v čase změny*, Praha: Akropolis, 2011. s. 176.

¹⁴ ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 55-57.

¹⁵ Zákon vydaný Národním výborem dne 28. října 1918. Národní listy, 29. 10.1918, s. 1[online] [cit.18. 6. 2019]. Dostupné z <http://www.digitalniknihovna.cz/cbvk/view/uuid:d47a51d0-0bc2-11dd-aad0-000d606f5dc6?page=uuid:79f97910-079f-11dd-9327-000d606f5dc6>

¹⁶ Zákon č.37/1918 Sb.z. a n. ze dne 13. listopadu 1918, o prozatímny Ústavě [online] [cit.18.6. 2019]. Dostupné z :<https://www.beckonline.cz/bo/chapterviewdocument.seam?documentId=onrf6mjzge4f6mzxfuyq>

¹⁷ Zákon č. 121/1920 Sb.z. a n. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky [online] [cit. 18. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgyf6mjsgewta>

ústavní text, na který je odkazováno některými částmi dnešní platné ústavy¹⁸ a je to právě tato prvorepubliková ústava, na kterou bylo pamatováno při utváření druhé komory dnešního Parlamentu České republiky.¹⁹

V této podobě fungovalo Národní shromáždění do dne 21. března 1939, kdy prezident země dr. Emil Hácha na základě výnosu č. 75/1939 Sb. o zřízení Protektorátu Čechy a Morava rozpustil obě komory Národního shromáždění.²⁰ Do roku 1945 sice fungovala jakási náhrada zákonodárského sboru – Národní souručenství, avšak o podobnosti s parlamentem nemůže být hovořeno ani z hlediska jeho funkcí ani reálných pravomocí a navíc do skončení okupace nebyly vypsány žádné volby.²¹ Vzhledem k absenci možnosti Čechoslováků rozhodovat o svém státě samostatně, je logické, že zákonodárský spor v jeho prvorepublikové podobě neměl v systému institucí Protektorátu své místo.²²

Po skončení války první snahy předních politických představitelů země vedly k uspořádání Československa, a tedy mimo jiné k vytvoření plnohodnotné zákonodárské instituce. Ta se v podobě prozatímního Národního shromáždění sešla poprvé v říjnu 1945 v podobě zvolených delegátů národních výborů a správních komisí na zemských sjezdech. Jednalo se o jednokomorový sbor složený z 300 poslanců - 200 poslanců bylo z Čech a Moravy a 100 poslanců ze Slovenska. V této podobě plnil sbor svoji funkci až do jejího ukončení v červenci 1946, neboť v květnu 1946 bylo zvoleno třísetčlenné ústavodárné Národní shromáždění jako jednokomorový parlament, a to přímými volbami podle zásad poměrného zastoupení.²³

Další změna na sebe ale nenechala příliš dlouho čekat a nastala hned po únorovém komunistickém puči v roce 1948, a především po přijetí nové tzv. květnové Ústavy.²⁴ Ta zakotvovala existenci jednokomorového Národního shromáždění s 300 poslanci, volenými na

¹⁸ Ústavní Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, Článek 68

(1) Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně.

(2) Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.

(3) Vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry.

¹⁹ *Historie parlamentarismu a české ústavnosti. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.* [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z :<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>

²⁰ Výnos byl zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 75/1939 Sb [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z http://www.psp.cz/kps/pi/gi/historie/vynos_o_zrizeni_protectoratu.pdfm

²¹ PONECOVÁ, Andrea *Adolf Hrubý a Národní souručenství* [online] 2010 [cit. 19.07.2019], Dostupné z <https://www.abscr.cz/data/pdf/sbornik/sbornik8-2010/kap08.pdf>

²² *Historie parlamentarismu a české ústavnosti.* [online] [cit. 29.6.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>

²³ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky.* Praha: Linde, 2008, s. 70.

²⁴ DOBEŠ, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a JANÁK Jan. *Dějiny správy v českých zemích: Od počátků státu po současnost.* Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. s. 421

šestileté funkční období. Zde se jednoznačně reálná moc parlamentu snížila. Vláda byla sice formálně odpovědná Národnímu shromáždění, avšak veškerá reálná moc ve státě náležela komunistické straně a jejím orgánům. Národní shromáždění tak mělo v podstatě jakousi „přítakávací“, respektive stvrzovací funkci bez reálné moci. Ústavně došlo k omezení role parlamentu ale až s přijetím nové tzv. socialistické ústavy v roce 1960. Zvoleno bylo nové Národní shromáždění Československé socialistické republiky s 300 poslanci volenými na dobu 4 let a došlo k omezení postavení samotných poslanců. Ti byli nově odpovědní svým voličům a mohli být také jimi odvoláni.²⁵

Poslední velkou změnu před přijetím současné ústavy přineslo schválení ústavního zákona o československé federaci v říjnu 1968.²⁶ Na federální úrovni zákonodárnou moc vykonávalo nově dvoukomorové Federální shromáždění. Sněmovna lidu měla původně 200 poslanců, později došlo na základě ústavního zákona č. 46/1990 Sb. k jejich snížení na 150. Funkční období bylo čtyřleté. Ve Sněmovně národů zasedalo 150 poslanců, kteří byli voleni z poloviny na území České socialistické republiky a z poloviny ve Slovenské socialistické republice, a opět volených na čtyřleté volební období. Co do síly byla postavení obou komor víceméně shodná. Článek 29 ústavy dokonce přinášel tzv. zákaz majorizace, který zabezpečoval nemožnost nejen přehlasování jedné komory druhou ale i přehlasování české části slovenskou a naopak.²⁷ Na národní úrovni dále vznikly orgány se zákonodárnými pravomocemi. V České socialistické republice existovala Česká národní rada s 200 poslanci a ve Slovenské socialistické republice Slovenská národní rada se 150 poslanci, shodně volenými na čtyřleté období.²⁸

Dnes základní charakteristika Parlamentu České republiky samozřejmě vychází z ústavního vymezení, respektive z Ústavy České republiky, přijaté Českou národní radou dne 16. prosince 1992. Zde je definováno, že zákonodárná moc v zemi náleží právě Parlamentu České republiky, který je tvořen dvěma komorami – Poslaneckou sněmovnou a Senátem.²⁹

²⁵ *Historie parlamentarismu a české ústavnosti. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.* [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>

²⁶ DOBEŠ, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka a JANÁK Jan. *Dějiny správy v českých zemích: Od počátků státu po současnost.* Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. s. 570

²⁷ „Nejvyšším orgánem státní moci a jediným zákonodárným sborem Československé socialistické republiky je Federální shromáždění. Federální shromáždění tvoří dvě sněmovny: Sněmovna lidu a Sněmovna národů. Obě sněmovny jsou rovnoprávné. K platnému usnesení Federálního shromáždění je třeba souhlasného usnesení obou sněmoven, nestanoví-li tento ústavní zákon něco jiného nebo nejde-li o vnitřní věci jen jedné sněmovny.“ [online] [cit. 19. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html

²⁸ ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj.* Brno: vydavatelství Masarykovy univerzity, 2006, str. 166-168.

²⁹ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. In: *1/1993 Sb.* 1992.

2.1. Poslanecká sněmovna

Jednoznačně silnější komoru parlamentu tvoří Poslanecká sněmovna. Je složena z 200 poslanců, volených na čtyřleté funkční období. Poslanci jsou voleni přímo občany. Volby do Parlamentu České republiky jsou upraveny několika legislativními normami, z nichž nejdůležitější je jednoznačně zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky. Do obou komor parlamentu se volby konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva a právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, avšak volební systém a právo být volen je pro jednotlivé komory rozdílné.

Pasivní volební právo, tedy právo být zvolen do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, vzniká pro občany České republiky dosažením věku 21 let. Konkrétní volební systém je postaven na zásadách poměrného zastoupení. To reálně znamená, že v Poslanecké sněmovně zasedá několik politických stran a hnutí, a konsenzus se tak musí vytvářet napříč stranickým spektrem. V současnosti se množství parlamentních subjektů stále zvyšuje. To je zapříčiněno právě konkrétní podobou volebního systému. Přestože byl systém částečně upravován a o jeho účincích se vedou rozsáhlé debaty, faktem zůstává, že přerozdělování hlasů na mandáty je v rámci České republiky nastaveno způsobem, který vykazuje vysoce proporční účinky, což je způsobeno především velikostí volebních obvodů a právě zvolenou metodou přerozdělování hlasů na mandáty. Volební kraje jsou území shodná se samosprávnými kraji a s územím hlavního města Prahy. Při přerozdělování mandátů stranám se nejdříve uplatňuje tzv. volební klauzule. To reálně znamená, že do skrutinia postupují pouze ty politické strany a hnutí, které dokázaly získat alespoň 5 % platných hlasů na celostátní úrovni. V případě dvou a vícečlenných koalic se požadovaná procenta zvyšují. V současné době se jako matematická metoda pro převod hlasů na mandáty využívá D'Hondtův volební dělitel, který spočívá v dělení počtu platných hlasů získaných ve volebních krajích pro každou z politických stran, politických hnutí a koalic, které postoupily do sčítání, řadou přirozených čísel (1, 2, 3...). Mandáty jsou následně přidělovány podle velikosti takto vzniklých podílů. Podrobnou úpravu voleb včetně případného soudního přezkumu či pravidel volební kampaně dále stanovuje zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky.³⁰

Současný volební systém, jak již bylo zmíněno výše, přináší výraznou roztržičnost sněmovny. To lze nejlépe vidět na zatím posledních parlamentních volbách, konaných v roce 2017. O post ve sněmovně se ucházelo 31 politických uskupení a devět z nich své zastoupení

³⁰ *Organizace a průběh voleb do PS. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.* [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=300>

v Poslanecké sněmovně skutečně získalo. Při volební účasti 60, 84 % se na prvním místě ne zcela překvapivě umístilo hnutí ANO 2011 s 29, 64 % hlasů, což ani vzdáleně nepřineslo většinu křesel ve sněmovně. Nad druhém místě se s 11, 32 % hlasů umístila Občanská demokratická strana, dále Piráti s 10, 79 %, Svoboda a přímá demokracie s 10, 64 %, Komunistická strana Čech a Moravy s 7, 76 %, Česká strana sociálně demokratická, která byla historicky zvyklá volby vyhrávat, získala pouhých 7, 27 % hlasů, a těsně nad uzavírací klauzulí 5% zůstali Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová s 5, 8%, TOP 09 s 5, 31% a Starostové a nezávislí se ziskem 5, 18 % hlasů. Tabulka s přehlednými výsledky je pak uvedena níže.³¹

Tabulka 1 – Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2017

Politický subjekt	%	Křesla
ANO 2011	29,64	78
ODS	11,32	25
Piráti	10,79	22
SPD	10,64	22
KSČM	7,76	15
ČSSD	7,27	15
KDU-ČSL	5,8	10
TOP09	5,31	7
Starostové a nezávislí	5,18	6

Zdroj: Volby.cz

V rámci Poslanecké sněmovny jsou definovány její jednotlivé orgány. Poslanci volí a odvolávají předsedu a místopředsedy Poslanecké sněmovny, jejichž hlavními úkoly je zastupování Poslanecké sněmovny navenek, respektive řízení poslaneckých schůzí. Dále jsou zde zřizovány výbory a komise, jejichž činnost upravuje zákon. Význam výborů jakožto pracovních specializovaných orgánů Poslanecké sněmovny spočívá v jejich legislativní a

³¹ Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2017. ČSÚ. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2017/ps2?xjazyk=CZ>

kontrolní činnosti. V současnosti existuje 18 výborů³² včetně organizačního výboru a mandátového a imunitního výboru, jejichž schůze jako jediné nejsou veřejně přístupné. Jednání se tedy mohou účastnit pouze jeho členové a další osoby, u kterých to stanoví Ústava. Jiné osoby se mohou zúčastnit jednání mandátového a imunitního výboru jen s jeho souhlasem. Ostatní schůze jsou dle zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny³³, ve znění pozdějších předpisů, veřejné, nestanoví-li tento zákon jinak nebo neusnese-li se výbor, že schůze nebo její část je neveřejná.

V tomto případě hovoříme o následujících výborech:

- Hospodářský výbor
- Kontrolní výbor
- Petiční výbor
- Rozpočtový výbor
- Ústavně právní výbor
- Volební výbor
- Výbor pro bezpečnost
- Výbor pro evropské záležitosti
- Výbor pro obranu
- Výbor pro sociální politiku
- Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu
- Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj
- Výbor pro zdravotnictví
- Výbor pro životní prostředí
- Zahraniční výbor
- Zemědělský výbor³⁴

³² Výbory. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194>

³³ Předpis č. 90/1995 Sb. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-jednacim-radu-poslanecke-snemovny/fl609345/>

³⁴ Jednání výborů a komisí Poslanecké sněmovny. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=39>,

Kromě výborů jsou v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky vytvářeny také komise. Dle jednacího řádu je rozlišováno mezi třemi druhy komisí, které může sněmovna zřizovat. Jedná se za prvé o komise, které jsou zřizovány podle jednacího řádu, za druhé o komise, zřizované na základě zvláštních zákonů, a za třetí komise vyšetřovací, jejichž postavení upravuje přímo Ústava.

Do prvního typu se řadí:

- Stálá komise pro práci Kanceláře Poslanecké sněmovny
- Stálá komise pro rodinu, rovné příležitosti a národnostní menšiny
- Stálá komise pro Ústavu České republiky
- Volební komise

Do druhé kategorie se řadí:

- Stálá komise pro kontrolu činnosti Bezpečností informační služby
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Finančního analytického úřadu
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Národního bezpečnostního úřadu
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Úřadu pro zahraniční styky a informace
- Stálá komise pro kontrolu činnosti Vojenské zpravodajství
- Stálá komise pro kontrolu poskytnutí údajů z centrální evidence účtů
- Stálá komise pro kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací

V rámci poslední kategorie nyní funguje pouze Vyšetřovací komise k OKD³⁵. Jednání vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny je zpravidla veřejné, pokud se vyšetřovací komise neusnese, že její jednání nebo část jsou neveřejné.³⁶

Zasedání obou komor jsou stálá. „*Zasedání Poslanecké sněmovny svolává prezident republiky tak, aby bylo zahájeno nejpozději třicátý den po dni voleb; neučiní-li tak, sejde se Poslanecká sněmovna třicátý den po dni voleb.*“³⁷ Ústava České republiky samozřejmě pamatuje také na situaci, kdy je zasedání komory přerušeno. Celková doba, po kterou může být zasedání přerušeno, nesmí překročit sto dvacet dnů v roce. Zasedání Poslanecké sněmovny pak končí uplynutím jejího čtyřletého volebního období nebo jejím rozpuštěním. Případy, kdy prezident země rozpouští Poslaneckou sněmovnu, taxativně vymezuje Ústava. Poslaneckou sněmovnu může rozpustit prezident republiky, jestliže:

a) *Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny,*

b) *Poslanecká sněmovna se neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry,*

c) *zasedání Poslanecké sněmovny bylo přerušeno po dobu delší, než je přípustné,*

d) *Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi.*³⁸

Legislativa České republiky pamatuje také na situaci, kdy se na svém rozpuštění usnese samotná Poslanecká sněmovna, a to třípětinovou většinou všech poslanců. V takovém případě prezident republiky na návrh sněmovny dolní komoru Parlamentu rozpustí. Jedinou výjimkou pro rozpuštění sněmovny je období tří měsíců před skončením jejího volebního období. V tomto období je tedy tato komora parlamentu nerozpustitelná.³⁹

Hlavním úkolem celého parlamentu, a tím spíše jeho silnější komory, je samozřejmě přijímání zákonů. O legislativním procesu bude blíže hovořit kapitola níže. Tím však její pravomoc nekončí. Poslanecká sněmovna hraje významnou roli při kontrole vlády, které vyslovuje na začátku jejího funkčního období důvěru, a poté může kdykoli během jejího

³⁵ Ostravsko-karvinské doly, akciová společnost. Členové komise zkoumají převod státních akcií OKD do vlastnictví jiných osob, zejména prodej minoritního podílu v roce 2004. [online] [cit. 15. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=7009>

³⁶ Komise. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.* [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=195>

³⁷ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. In: *1/1993 Sb.*. 1992.

³⁸ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. In: *1/1993 Sb.*. 1992.

³⁹ ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. In: *1/1993 Sb.*. 1992.

funkčního období vyslovit vládě nedůvěru, což vede k její demisi. Důvěra je vyslovena v případě, že pro ni hlasuje nadpoloviční většina přítomných poslanců. Žádost o vyslovení důvěry pak může být vládou podána kdykoli během jejího mandátu. V opačném případě, kdy chce Poslanecká sněmovna vyslovit vládě nedůvěru je nutný nejdříve návrh alespoň 50 poslanců, a poté schválení absolutní většinou, tedy většinou všech poslanců. Tím důležitost této komory parlamentu nekončí. Všichni poslanci mají také jako jednotlivci možnost interpelovat kteréhokoli člena vlády. Poslanecká sněmovna má dále pravomoc kontrolovat české zpravodajské služby či volit členy některých veřejných orgánů jako je například Rady pro rozhlasové a televizní vysílání.⁴⁰

2.2. Senát

Druhou komorou Parlamentu České republiky je Senát. Při tvorbě ústavy samostatné České republiky v roce 1992 se její tvůrci inspirovali prvorepublikovým dvoukomorovým Národním shromážděním a prosadili své přesvědčení, že i nová republika potřebuje druhou komoru Parlamentu. Do ústavy tak byl vedle Poslanecké sněmovny vložen také Senát Parlamentu České republiky, jež měl podle jejich představ sloužit především jako pojistka mladé české demokracie a v chaotické době přechodu země k demokracii bránit náhlým změnám politických nálad. O nutnosti existence druhé komory parlamentu jsou však dodnes vedeny rozsáhlé debaty. Brzy se ukázalo, že stanovení přesných pravidel pro výběr senátorů není jednoduché schválit, a proto původní plán, kdy měl Senát po rozdělení Československa fungovat v provizorní podobě, coby těleso složené z bývalých členů zaniklého Federálního shromáždění, nebyl uskutečněn. Nakonec se Senát povedlo poprvé vytvořit až po volbách na podzim roku 1996.⁴¹

Stejně jako do Poslanecké sněmovny se také volby do Senátu konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva a právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let.⁴²

Volební systém je však rozdílný, založený na většinovém principu. Prvním rozdílem je již pasivní volební právo, tedy právo být zvolen do Senátu, které vzniká pro občany České republiky dosažením věku 40 let. Jak již bylo naznačeno výše, konaly se první volby do Senátu

⁴⁰ Poslanecká sněmovna. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 5. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/status.html#1>

⁴¹ SOKOL, Petr. *Co je to Senát: Jakou má v Česku funkci a historii a proč se mu říká horní komora Parlamentu*. *Reflex*. [online] říjen 2018. [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/senat-historie-wiki>

⁴² ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. In: *1/1993 Sb.*. 1992.

Parlamentu České republiky v roce 1996. Tehdy byla jedna třetina senátorů zvolena na dva roky, třetina na 4 roky a jedna třetina na 6 let. Od voleb následujících, v roce 1998, se senátní volby konají vždy v jedné třetině volebních obvodů, a délka mandátů všech 81 senátorů je tak šest let. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že je Senát institucí trvalou, která nemůže být rozpuštěna a kontinuálně pokračuje ve své práci. Volební systém je jednoduchý. Kandidát, který získá v jednomandátovém obvodě více než 50 % hlasů, je zvolen senátorem. Pokud žádný kandidát nezíská přes 50 % hlasů, což je jev velmi běžný, koná se druhé kolo voleb, kam postupují první dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů.⁴³ Vítězem druhého kola se stává kandidát, který získá více hlasů. V průběhu šestiletého funkčního období může samozřejmě mandát senátora zaniknout. V takovém případě vyhlásí prezident republiky doplňovací volby v příslušném volebním obvodu, kde byl senátor zvolen, a stanoví den jejich konání tak, aby se konaly nejpozději 90 dnů poté, kdy zanikl mandát senátora. V těchto volbách je senátor volen pouze na zbytek volebního období, které příslušelo původně zvolenému senátoru.⁴⁴

Stejně jako v případě Poslanecké sněmovny také Senát volí své orgány, konkrétně předsedu a místopředsedy, výbory a komise. Senátní výbory jsou následující:

- Mandátový a imunitní výbor
- Organizační výbor
- Ústavně-právní výbor
- Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu
- Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí
- Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice
- Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost
- Výbor pro záležitosti Evropské unie
- Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku⁴⁵

⁴³ Jak se volí do Senátu. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: [https://www.senat.cz/senat/volby/jsv.php?ke_dni=9.6.2015&O=10\(9.6.2015](https://www.senat.cz/senat/volby/jsv.php?ke_dni=9.6.2015&O=10(9.6.2015)

⁴⁴ Jak se volí do Senátu. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.senat.cz/senat/volby/jsv.php?ke_dni=1.10.2018&O=11

⁴⁵ Výbory Senátu. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.senat.cz/organy/index.php?par_1=V

Seznam senátních komisí je následující:

- Stálá komise Senátu pro krajaný žijící v zahraničí
- Stálá komise Senátu pro práci Kanceláře Senátu
- Stálá komise Senátu pro rozvoj venkova
- Stálá komise Senátu pro sdělovací prostředky
- Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury
- Stálá komise Senátu VODA - SUCHO
- Volební komise
- Dočasná komise Senátu k návrhům auditních zpráv⁴⁶

Také zasedání Senátu jsou stálá a mohou být usnesením přerušena, nejdéle však na sto dvacet dnů v roce.⁴⁷ O pravomocích Senátu, respektive o jejich důležitosti a nutnosti jsou vedeny spory. Senát, i přesto, že je jeho postavení slabší než to, jakým disponuje sněmovna, je v první řadě důležitou součástí zákonodárného procesu, o čemž bude hovořeno v kapitole níže. Kromě této funkce samozřejmě disponuje Senát i jinými pravomocemi. Dává například souhlas s ratifikací mezinárodních smluv, společně se sněmovnou vyhláší válečný stav, vyslovuje souhlas s pobytém cizích vojsk na území České republiky a také s vysíláním ozbrojených sil mimo naše území. Nezastupitelnou roli má i při jmenování členů Ústavního soudu. Prezident sice tyto členy navrhuje a jmenuje, nesmí tak ale učinit bez souhlasu Senátu. „*Ten díky tomu může například bránit situaci, kdy by hlava státu chtěla vytvořit politicky nebo právně jednobarevný Ústavní soud nebo jmenovat nezpůsobilé kandidáty. I tato pravomoc vychází z pojetí českého Senátu jako pojistky demokracie, která je volená jiným způsobem než Poslanecká sněmovna, a proto je často jinak politicky složená.*“⁴⁸ Obrovskou úlohu má pak Senát v případě, že dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. V takovém případě totiž musí převzít většinu jejích úkolů a pravomocí, a to v případě záležitostí, které nesnesou odkladu.⁴⁹ Ta platí až do první schůze Poslanecké sněmovny, na níž poslanci musí zákonná opatření Senátu potvrdit.⁵⁰ Senát má důležité pravomoci i ve vztahu k jiným institucím, typicky k hlavě

⁴⁶Komise Senátu. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/organy/index.php?par 1=M>

⁴⁷ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. In: *1/1993 Sb.*. 1992.

⁴⁸SOKOL, Petr. *Jaké má český Senát pravomoci a jak se jeho fungování liší od Poslanecké sněmovny*. Reflex. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/pravomoci-senatu>]

⁴⁹SOKOL, Petr. *Jaké má český Senát pravomoci a jak se jeho fungování liší od Poslanecké sněmovny*. Reflex. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/pravomoci-senatu>

⁵⁰NYTRA,Zdeněk. *Senat jako strážce ústavy*. [online][cit.3.7.2019] Dostupne z:http://www.zdenekntra.cz/pravy-ze-senatu_bc3/senat-jako-strazce-ustavy_bp145

státu. Předseda Senátu vyhláší volbu prezidenta republiky. Nově zvolený prezident skládá slib do rukou předsedy Senátu na společné schůzi obou komor a předseda Senátu taktéž přijímá abdikaci prezidenta. Pouze Senát může se souhlasem Poslanecké sněmovny podat žalobu proti prezidentovi k Ústavnímu soudu. Je to právě Senát, který předkládá prezidentu republiky návrhy na propůjčení nebo udělení státních vyznamenání. Taktéž mu navrhuje kandidáty na funkci předsedy a inspektorů Úřadu pro ochranu osobních údajů. Senátorům také náleží volba členů Rady Ústavu pro studium totalitních režimů a Senát přijímá od Poslanecké sněmovny návrhy na dva kandidáty na funkci Veřejného ochránce práv a dva kandidáty na jeho zástupce. Prezident jmenuje členy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí z kandidátů zvolených Senátem. Senát a Poslanecká sněmovna také navrhuje prezidentovi kandidáta na post předsedy Úřadu.⁵¹

⁵¹ Informace o Senátu Parlamentu České republiky. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.senat.cz/informace/pro_verejnost/infocentrum/infocentrum_informace_o_senatu.php

3. Federální shromáždění Ruské federace

Parlamentarismus nemá v dnešní Ruské federaci tak významnou historickou tradici, jako je tomu v případě českých zemí. Přestože v době vlády cara Alexandra II. existovala myšlenka dvoukomorového parlamentu, k její realizaci nedošlo a tak zakotvení zákonodárné instituce v Rusku bylo od počátku problematické.⁵² Tomu odpovídá také formování pro Rusko zcela nové instituce – parlamentu - na počátku 20. století. V letech 1906 – 1917 začal fungovat dvoukomorový parlament, tvořený Státní radou, personálně navazující na poradní sbor panovníka, a představující tak pozůstatek stavovství, a Státní dumou.⁵³ Polovina státní rady – horní komory parlamentu, byla jmenována carem, druhá polovina pak volena buď podle teritoriálního principu, nebo principu postaveného na majetku a společenském postavení. Neexistence parlamentní tradice se ukázala hned v počátcích, kdy docházelo k výrazným procedurálním a kompetenčním limitacím Státní dumy, nestálosti této komory způsobované v podstatě permanentními spory s exekutivou a neochotou významné části rodícího se stranického spektra podílet se na sestavování Dumy. Konflikty se umírnily až ve chvíli, kdy bylo prakticky rozhodnuto o nové pozici Dumy. Přestala být chápána jako zdroj legislativy či kontroly a její role začala být spíše konzultativní, čímž byla v podstatě zpečetěna její slabá role na úkol exekutivy.⁵⁴

Po převzetí moci komunisty nemůže být o klasickém zákonodárném sboru s legislativní pravomocí řeč. Během revolučního roku 1917 vznikly nové reprezentativní instituce – Sověty / Rady.⁵⁵ Od roku 1924 Sjezd Sovětů de iure vykonával legislativní i reprezentativní funkci Svazu sovětských socialistických republik. Tento nejvyšší orgán byl dvoukomorový. Ústava, přijatá v roce 1936, zavedla přímé volby do obou komor a zároveň stanovila mechanismus smírčího řízení v případě neshody mezi komorami. Pokud ani v případě smírčího řízení nebylo dosaženo konsenzu, obě komory mohly být rozpuštěny. Pravomoci a postavení obou komor bylo v podstatě totožné.⁵⁶

⁵²ЩЕПЕТЕВ, Василий Иванович. *История государственного управления в России*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://history.wikireading.ru/24273>

⁵³ КАМЗОЛОВА, Анна. *Государственная дума Российской империи 1906-1917*, Москва: Издательство Российской политической энциклопедия, 2008. с. 205.

⁵⁴HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001. s. 55-56

⁵⁵Мухаев, Рашид Газитдинович. *История государственного управления в России: учебник для студентов вузов*, Москва: Издательство ЮНИТИ-ДАНА, 2005. с. 343

⁵⁶ Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. [online] [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z: <http://council.gov.ru/en/structure/council/>

V dnešní Ruské federaci je zákonodárná moc v zemi svěřena tzv. Federálnímu shromáždění. Stejně jako v České republice neunikl ani ruský zákonodárny sbor četným změnám. Dnešní podobu dvoukomorového parlamentu získal v důsledku ústavní novely přijaté v 1990, krátce před rozpadem Sovětského svazu. S novou ústavou přijatou v roce 1993 pak zůstala tato struktura zachována. Dnes se tedy Federální shromáždění Ruské federace skládá ze Státní dumy a Rady federace.⁵⁷

Zajímavé je, že legislativní vymezení fungování Federálního shromáždění není nikterak rozsáhlé, a proto některé formální parametry a procedury stojí spíše než na právním základě na jakýchsi nepsaných pravidlech. Proto je při analýze ruského Federálního shromáždění nutné přihlídnout nejen na obecná pravidla jeho fungování, ale také praktické projevy každodenní praxe ruské politiky.

3.1. Státní дума

Státní дума Federálního shromáždění Ruské federace je dolní komorou parlamentu s mnohem silnějšími pravomocemi, než kterými disponuje Rada federace. Na druhou stranu je její postavení, například v porovnání s Českou republikou, výrazně slabší, což je dáno jak ústavním, tak praktickým rozložením sil ve státě. Svou roli v této skutečnosti hrají vymezené kompetence Státní dumy, jež jsou uvedeny níže, ale také vztah této komory k exekutivě, neboť nad Dumou dominuje prezident svým právem v případě mocenského střetu komoru rozpustit a stanovit datum nových parlamentních voleb. Zmíněná prezidentská pravomoc není jen teoretická. Dominující postavení prezidenta bylo reálně využito hned několikrát, a to především v 90. letech.⁵⁸

Státní дума, jejíž název je odkazem na historicky první ruský parlament z let 1906 – 1917 a pochází ze slova „dumat“, tedy „myslet“, je tvořena 450 členy. Ti jsou voleni v přímých, rovných, tajných volbách na období 5 let. Po několikeré změně volebního systému jsou dnes členové Státní dumy voleni smíšeným systémem. Polovina poslanců, tedy 225 členů je voleno většinou ve 225 jednomandátových obvodech, v nichž kandidátovi stačí k zisku mandátu více hlasů, než získal kterýkoli jiný kandidát. Zbývá polovina je volena poměrným systémem prostřednictvím přísně vázaných kandidátních listin s pětiprocentní uzavírací klauzulí.⁵⁹

⁵⁷ ШАХРАЙ, Сергей Михайлович. Конституционное право Российской Федерации. Москва: Статут, 2017. стр. 420

⁵⁸HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001. s. 60

⁵⁹«В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) избирается 450 депутатов.

„Volební číslo se získává vydělením sumy všech odevzdaných hlasů číslovkou, odrážejících počet rozdělovaných mandátů (225). Poté se počet hlasů, odevzdaných jednotlivým seskupením, dělí volebním číslem, přičemž získaná celá čísla představují počet mandátů, které tyto subjekty obdrží v prvním kole skrutinia. Ve druhém skrutiniu, ke kterému dochází, zůstanou-li nerozdělené mandáty, přichází na řadu postupně vždy ty subjekty, u nichž zůstal největší nevyužitý desetinný „zbytek“.“⁶⁰

Do Státní dumy lze volit občany Ruské federace, kteří dosáhli věku 21 let.⁶¹ I přestože, byl volební systém upravován a mnohdy bývá kritizován, zůstává zachována jeho podoba, která:

- Vede k mylné koncentraci médií jen na výsledek v poměrně volené části.
- Znepřehledňuje stranické (frakční) rozdělení sil v Dumě, neboť způsobuje ne zcela rovnocennou hodnotu mandátů a „tlačí“ účastníci se uskupení k aplikaci značně rozmanitých volebních strategií, čímž takřka blokuje „standardizaci“ ruské stranicko-politické scény.⁶²

To lze vidět i na zatím posledních parlamentních volbách, konaných v roce 2016. Ty kromě účinků volebního výsledku ukazují mimo jiné typický jev – rozložení parlamentu způsobem, kdy jasnou většinu zastávají proprezidentské strany, respektive strana. Vzhledem k tomuto faktu bude posledním volbám do Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace věnován prostor i v rámci této práce.

Období před volbami sužovaly zemi hospodářské a politické problémy, způsobené především poklesem cen ropy na světových trzích a západními sankcemi kvůli anexi Krymu. To by ve většině států znamenalo vítězství opozice. Nikoli však v Ruské federaci. Malcev, šéf

225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), образуемым в соответствии со статьей 12 настоящего Федерального закона.

225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (далее - федеральные списки кандидатов).» Число голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов, определяется как сумма голосов избирателей, поданных за соответствующий федеральный список кандидатов в каждом субъекте Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации.»\\ Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 22.02.2014 N 20-ФЗ

⁶⁰ HOLZER, Jan. *Příznaky tradice*. Parlamentní volby do Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace, 19. prosince 1999. *Politologický časopis*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2000, roč. 7, 1, str. 30-51

⁶¹Government Relations: Russia, *Getting The Deal Through*, únor 2019.

⁶²HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001. Str. 63

opozice,⁶³ se v televizním rozhovoru vyjádřil k odvolání prezidenta Putina,⁶⁴ kterého obvinil, že zemi zavlék do války s "bratrským lidem" Ukrajiny a do bojů v Sýrii, kde Moskva válčí na straně šiitů proti sunnitům. Malcev se rovněž zapřísáhl, že chce Rusko spasit před další revolucí, společně s vůdcem ruských nacionalistů Dmitrijem Děmuškinem,⁶⁵ který jej přišel do studia podpořit.⁶⁶ Postavení ruské opozice je však natolik slabé, že ani tyto skutečnosti nemohly ohrozit postavení pro prezidentské vládnoucí strany – Jednotné Rusko.⁶⁷

Rusové šli k volebním urnám 18. září 2016. Dostavil se historicky nejnižší počet voličů, pouhých 48 %, což je o více než 12 % méně, než tomu bylo v předchozích volbách v roce 2011. Podle očekávání zvítězila prokremelská strana Jednotné Rusko, a to s 54,19 % hlasů. Pro stranu

⁶³Vyacheslav Maltsev se narodil 7. června 1964 v Saratově. V roce 1981 absolvoval střední školu №8, po které Maltsev pracoval jako statistik v okresním výboru Kirov a vstoupil na večerní oddělení Akademie práva Saratov. V letech 1982–1985 sloužil v pohraničních vojskách. V roce 1987 absolvoval Saratovův institut práva. Po studiu v roce 1987 získal práci v milici jako okresní inspektor Zavodskoy ROVD, ale v roce 1989 skončil, protože policie by měla být zapojena do boje proti demonstrantům.

18. října 1989 založil bezpečnostní agenturu "Allegro" a do roku 1996 působil jako generální ředitel.

Místopředseda Saratovské regionální dumy 1996 – 2007

Poslanec Saratovské regionální dumy 1994 – 2007

V roce 2007 vedl Saratovskou pobočku „Velkého Ruska“ v Saratově.

Počátkem roku 2007 Maltsev jako zástupce regionálního senátu v Saratově navrhl změny zákonů „O zárukách volebních práv“ a „O státní službě“, podle kterých musel občan, který se jmenoval do voleb nebo chtěl stát úředníkem, označit sexuální orientaci.

Podílel se na volbách v roce 2012 na místo v regionální Dumě ze strany KFR, ale prohrál zástupce „Jednotné Rusko“ Alexey Mazepova (63,76% hlasů). Maltsev argumentuje, že volby byly zmanipulovány a on měl vyhrát vítězství

Od roku 2013 je známý jako kritik korupce v Rusku a také Vladimira Putina. 13. dubna 2017 byl Maltsev zadržen, skutečný důvod byl spojen s s politickou činností. Začátkem července 2017 opustil Maltsev Rusko v souvislosti se zahájením trestního řízení proti němu. [online] 2018 [cit 17. 7. 2019]. Dostupné z

<https://24smi.org/celebrity/14944-viacheslav-maltsev.html>

⁶⁴Vladimir Vladimirovič Putin, datum narození 7. října 1952 Leningrad Absolvoval střední všeobecně vzdělávací školu v Leningradu a vystudoval právnickou fakultu na Leningradské univerzitě.

1985–1990 příslušník sovětské tajné služby KGB v Německé demokratické republice.

1998 - 1999 ředitel Federální služby bezpečnosti.

1999-2000, 2008-2012 Předseda vlády Ruské federace

2000 – 2004, 2004 – 2008, 2012 – 2018, 2018 - v současné době Prezident Ruské federace. [online] 2018 [cit 17. 7. 2019]. <http://putin2018.ru/biography/>

⁶⁵Dmitrij Nikolajevič Dyomushkin se narodil 7. května 1979 v Moskvě. Ruský politik, aktivní účastník protestních akcí. Nacionalist. Vedoucí národní rady Asociace "Rus". Předseda organizačního výboru strany nacionalistů. Předseda zakázaných organizací v Rusku "dlovanská unie" a "slovanská síla". Dne 25. dubna 2017 byl odsouzen podle čl. 282 odst. 1 trestního zákona Ruské federace („Akce směřující k podněcování nenávisti a nepřátelství na základě státní příslušnosti, spáchané veřejně s využitím informačních a telekomunikačních sítí, včetně internetu, jsou ve vězení až 5 let) na 2,5 roku ve vězení ve všeobecném režimu kolonie.

Od 21. října 2016 byl v domácím vězení, 25. dubna 2017 byl vzat do vazby v soudní síni. 20. února 2019 byl propuštěn. [online] 2019 [cit 17. 7. 2019]. Dostupné z: <https://memohrc.org/ru/defendants/dyomushkin-dmitriy-nikolaevich>

⁶⁶V Rusku začala kampaň před parlamentními volbami. Radikální politik se v televizi odvážil vyzvat k sesazení Putina. *Hospodářské noviny*. [online] 2016 [cit 10. 7. 2019]. Dostupné z: <https://zahranicni.ihned.cz/c1-65410850-v-rusku-zacala-kampan-pred-parlamentnimi-volbami-radikalni-politik-se-v-televizi-odvazil-vyzvat-k-sesazeni-putina>

⁶⁷V Rusku začala kampaň před parlamentními volbami. Radikální politik se v televizi odvážil vyzvat k sesazení Putina. *Hospodářské noviny*. [online] 2016 [cit 10. 7. 2019]. Dostupné z: <https://zahranicni.ihned.cz/c1-65410850-v-rusku-zacala-kampan-pred-parlamentnimi-volbami-radikalni-politik-se-v-televizi-odvazil-vyzvat-k-sesazeni-putina>

hlasovalo méně voličů než v předešlém volebním klání, při nižší volební účasti to však znamenalo vyšší zisky. V případě parlamentních křesel získala strana o 105 mandátů více než v předchozím období. Do Státní dumy se opět dostaly strany, jež měly své zastoupení i v předchozích letech. Jedná se v podstatě o proprezidentské, při dobré vůli snad quasi-opoziční strany, které rozhodně neplní funkci opozice, což opět zvyšuje moc exekutivy, respektive hlavy státu. Těmito stranami jsou Komunistická strana Ruské federace (KPRF), které ve volbách získala 13,34 % hlasů, Liberálně demokratická strana Ruska (LDPR) se ziskem 13,16 % hlasů, a Spravedlivé Rusko s 6,23 %, což je strana, která bývá označována za tzv. satelitní stranu Jednotného Ruska.

Vzhledem ke smíšenému volebnímu systému se do Státní dumy dostali i někteří samostatní poslanci zvolení ve většinové části voleb. Dva z nich jsou členy menších mimoparlamentních stran Rodina⁶⁸ a Občanská platforma⁶⁹ a jeden poslanec se do parlamentu probjoval jako nezávislý. Ani v tomto případě však nelze mluvit o skutečné opozici.

Přesto, že volební systém nabízí reálnou možnost na získání mandátu pro skutečně opoziční strany, jako je například Strana Jablko,⁷⁰ a o ve většinové části. Kdy je určitou cestou postavit silného kandidáta v jednomandátovém obvodu, opozice šanci nevyužila.⁷¹

Konkrétní výsledky voleb přehledně nabízí tabulka níže.

Tabulka 2 – Výsledky voleb do Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace 2016

Politický subjekt	% (poměrná část)	% (většinová část)	Křesla
Jednotné Rusko	55,23	50,12	343
Komunistická strana Ruské federace	13,59	12,93	42

⁶⁸ Rusko-konzervativní politická strana. Byla založena 14. září 2003. V letech 2006 až 2012 byla zrušena a obnovena dne 29. září 2012. Strana se umístila na osmém místě v 2016, získala 1,50% hlasů a nebyla schopna jít do státní dumy podle stranických seznamů. Alexey Zhuravlev - předseda strany.

[online] 2019 [cit 17. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.rodina.ru/>
⁶⁹ Ruská opoziční pravicová politická strana, kterou vytvořil 4. června 2012 Michail Prochorov. Podle výsledků voleb v roce 2014 a 2016 se občanská platforma umístila na 1. místě mezi neparlamentními stranami, které nejsou členy státní dumy. Rifat Shaikhutdinov (předseda výboru), Sergey Militsky (místopředseda výboru), Valery Vakaryuk (tajemník výboru, Michail Vyshgorodtsev (vedoucí Moskevské pobočky strany).
[online] 2019 [cit 17. 7. 2019]. Dostupné z: <http://xn--80aaag6azbdefu3lf.xn--p1ai/>

⁷⁰ Středověk-liberální politická strana vzniklá roku 1993. Jeho cílem je ochrana občanských svobod, integrace se západem a členství v Evropské unii. Lídr Emilia Slabunova, Zakladatel Grigory Yavlinsky, Yuri Boldyrev, Vladimír Lukin. [online] 2016 [cit 10. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.yabloko.ru/>

⁷¹ JANSTA, Denis. Ruské parlamentní volby: na Východě nic nového, aneb co si z toho odnést. *Security Outlines*. [online] 2016 [cit 10. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.securityoutlines.cz/ruske-parlamentne-volby-vychode-nic-nove-alebo-si-toho-treba-odniest/>

Liberálně demokratická strana Ruska	13,39	10,09	39
Spravedlivé Rusko	6,34	10,00	23
Komunisté Ruska	2,31	3,68	0
Jabloko	2,04	2,64	0

Zdroj: Ústřední volební komise Ruské federace

Nejdůležitějším úkolem Státní dumy, stejně jako v případě české Poslanecké sněmovny, je samozřejmě její nezastupitelná účast v zákonodárném procesu. Tím však její pravomoci nekončí a zvláštní pravomoci Státní dumy jsou taxativně vymezeny v článku 103 Ústavy Ruské federace následovně:

- Schválení jmenování předsedy vlády Ruské federace
- Rozhodování v otázce důvěry vlády Ruské federace
- Vyslechnutí výroční zprávy vlády Ruské federace o výsledcích její práce, včetně otázek vznesených Státní dumou
- Jmenování a odvolávání předsedy centrální banky Ruské federace
- Jmenování a odvolávání předsedy a poloviny auditorů Účetní komory
- Jmenování a odvolávání komisaře pro lidská práva
- Vyhlášení amnestie
- Obvinění prezidenta Ruské federace⁷²

Obě komory Federálního shromáždění jsou zakotveny jako trvale fungující těleso s výjimkou mezi jarním a podzimním zasedáním. Členové Státní dumy nesmějí zároveň vykonávat funkci v regionálních zákonodárných sborech nebo zastávat vládní funkci. Po prvních volbách v roce 1993 sice existovala přechodná doložka v ústavě, která dovozovala poslancům zastávat vlastní funkci, neboť jejich poslanecký mandát trval pouhé dva roky do předčasných voleb v roce 1995, po těchto volbách však už museli zvolení členové Státní dumy na své vládní funkce rezignovat.⁷³

Státní дума může být rozpuštěna z několika důvodů, jež jsou konkrétně popsány v článcích 111 až 117 ruské Ústavy. Pokud dojde k rozpuštění Státní dumy, oznámí prezident

⁷² Конституция Российской Федерации : Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 103

⁷³CAMERON, Ross. *Regional Politics in Russia*. Manchester, United Kingdom: Manchester University, 2002, str. 9.

federace datum voleb tak, aby nově zvolená Státní дума mohla začít pracovat nejpozději čtyři měsíce po rozpuštění původní Dumy. Státní дума nesmí být rozpuštěna z několika důvodů uvedených v článku 117 Ústavy Ruské federace v průběhu roku následujícího po jejím zvolení. Státní дума nemůže být rozpuštěna také od chvíle, kdy podá obvinění na prezidenta Ruské federace až do doby, než přijme rozhodnutí v této záležitosti. Státní дума nesmí být rozpuštěn ani v případě nouzového stavu nebo stanného práva.⁷⁴

3.2. Rada federace

Rada federace Federálního shromáždění Ruské federace, jak zní celý název této instituce, představuje v podstatě horní komoru parlamentu, jejíž smysl tkví v regionálním zastoupení, a bezpochyby se jedná o slabší ze dvou komor. Komora vznikla v podstatě jako naplnění slibu bývalého ruského prezidenta Borise Jelcina regionům za jejich podporu, či alespoň pasivitu v jeho konfliktu se Státní dumou.⁷⁵ V komoře zasedají dva zástupci z každého regionu, tedy konkrétně z 85 regionů, jež jsou definovány ústavou. V této oblasti je zajímavá ústavní změna, neboť do roku 2014 mluvila Ústava pouze o 83 regionech, což se změnilo především s anexí Krymu. Tato oblast má dnes také dva zástupce v Radě federace stejně jako město Sevastopol. Tato ústavní změna je zachycena v článku 65 ruské ústavy, který jmenovitě subjekty federace vypočítává.⁷⁶

Rada federace není volena, nýbrž spíše formována. Od roku 1993 došlo k několika změnám v procesu naplnění této komory Federálního shromáždění. Poprvé byla Rada federace volena prostřednictvím lidového hlasování, a to v prosinci 1993. Poté bylo rozhodnuto, že v Radě zasednou nejvyšší představitelé regionů z oblasti správy a legislativy. Ani tento model se neosvědčil a od roku 2000 jsou na základě federálního zákona č. 229-FZ ruské federální jednotky v Radě zastoupeny jednou osobou jmenovanou guvernérem (exekutivou) a jednou osobou volenou regionální legislativou. Členem Rady federace se může stát pouze občan Ruské federace, který dosáhl věku 30 let a který zároveň trvale žije posledních 5 let v regionu, jež

⁷⁴ Конституция Российской Федерации : Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 103

⁷⁵ HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, s. 61.

⁷⁶ Anexe Krymu dokončena: Putinův podpis završil ústavní proceduru. *Česká televize*. [online] 2014 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/1042549-anexe-krymu-dokoncena-putinuv-podpis-zavrsl-ustavni-proceduru>

bude v Radě zastupovat. Takzvaný požadavek trvalého pobytu se nevztahuje na členy Federálního shromáždění, na osoby zastávající státní funkci.⁷⁷

Jmenování jsou členové Rady federace stejně jako regionální orgány vždy na pětileté období, avšak vzhledem k rozmanitým regionálním politikám dochází k velmi častým personálním obměnám. Jmenování i odvolávání jsou tito zástupci prezidentem republiky⁷⁸

Také Rada federace volí své orgány, konkrétně předsedu, místopředsedy a samozřejmě vytváří komise a výbory. Ty mají odpovědnost za navrhování právních předpisů a provádění dohledu. Přípravují a vyhodnocují návrhy zákonů, podávají zprávy o návrzích zákonů komorám Federálního shromáždění, vedou slyšení a dohlížejí na provádění zákonů. Jak již bylo nastíněno výše, pořádá Rada dvě zasedání ročně – na jaře (25. ledna – 15. červa) a na podzim (16. září – 31. prosince). To ovšem neznamená permanentní zasedání ani skutečnost, že by členové Rady byli vždy v tomto období přítomni v Moskvě.

Co se týče samotných pravomocí Rady federace, článek 102 Ústavy Ruské federace je definuje takto:

- Schválení změn hranic subjektů Ruské federace
- Schválení dekretu prezidenta o zavedení válečného stavu
- Schválení dekretu hlavy státu o výjimečném stavu
- Rozhodování o možnosti vyslání ozbrojených sil Ruské federace mimo území státu
- Vyhlášení voleb prezidenta Ruské federace
- Rezignace hlavy státu
- Jmenování soudců Ústavního a Nejvyššího soudu Ruské federace
- Jmenování a odvolávání generálního prokurátora Ruské federace a zástupce generálního prokurátora Ruské federace⁷⁹

⁷⁷ Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации. \ \ Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 03.12.2012 N 229-ФЗ

⁷⁸ HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, s. 63.

⁷⁹ Конституция Российской Федерации : Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 102

Hlavním cílem a úkolem Rady federace je podporovat integraci a konsolidaci ruských regionů. Zároveň vyvažovat regionální a federální zájmy a dosáhnout dlouhodobých strategických národních rozvojových cílů.⁸⁰

⁸⁰ Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. [online] [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z: <http://council.gov.ru/en/structure/council/>

4. Zákonodárny proces

Základní funkcí nejvyšších zákonodárných těles v zemi je přijímání navržených zákonů. Ve většině vyspělých zemí do legislativního procesu promlouvají kromě parlamentů také další vrcholné instituce státu, avšak hlavní rozhodně je ve většině případů ústavou přiřknuto parlamentu, respektive jedné z jeho komor. Nejinak je tomu i v případě Ruské federace a České republiky. Následující kapitoly tak přiblíží proces schvalování zákonů v těchto zemích.

4.1. Zákonodárny proces v České republice

Zákonodárnému procesu v České republice by samozřejmě v Ústavě mohlo být věnováno prostoru mnohem více. V článku 45 Ústavy České republiky stojí: „*Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vysloví souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna Senátu bez zbytečného odkladu.*“ To reálně znamená, že konkrétní podoba legislativního procesu není ústavně zcela předepsána a vyplývá až ze zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. To není v porovnání s jinými zeměmi nezvyklé, ale již se tento fakt ukázal jako problematický při sporech o ústavnost konkrétního zákona. Neexistence podrobně upraveného legislativního procesu tak často vede ke zrušení zákona Ústavním soudem, právě z důvodu jeho protiústavnosti. Pro představu se během let jednalo například o nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. (počítání lhůty na prezidentovo veto), č. 476/2002 Sb. (opakované hlasování o návrhu zákona), č. 283/2005 Sb. (výklad pojmu „volební zákon“), č. 37/2007 Sb. (přípustnost tzv. přílepků) a č. 80/2011 Sb. (zneužití stavu legislativní nouze).⁸¹

Jak již bylo uvedeno výše, podrobnou úpravu podoby zákonodárného procesu v České republice přináší zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.⁸² Vše začíná návrhem zákona. Ten může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku s tím, že jej předkládá předsedovi Sněmovny, který jej následně postoupí organizačnímu výboru. Návrh zákona je sice doručen všem poslancům, ale první, kdo k návrhu poskytuje své vyjádření je vláda, a to konkrétně do 30 dnů od doručení žádosti návrhu. Pokud se rozhodne vláda k návrhu vyjádřit, své stanovisko opět jej zasílá předsedovi Sněmovny. Pak jde návrh do Poslanecké sněmovny, kde je zařazen do sněmovní schůze a zároveň je vybrán výbor, jenž se stane pro tento návrh

⁸¹ *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Ministerstvo vnitra, 2011, s. 97 [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/NP401Zk/um/Vopalka-legislativni_proces.txt

⁸² Předpis č. 90/1995 Sb. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-jednacim-radu-poslanecke-snemovny/fl609345/>

zákona výborem garančním. Tehdy se mohou rozběhnout jednotlivá čtení návrhu zákona. Sněmovna projednává na svých schůzích návrhy zákonů ve trojím čtení. První čtení pro mnoho poslanců znamená první seznámení se s návrhem, jež uvede navrhovatel. Po něm vystoupí zpravodaj, kterého určí organizační výbor nebo předseda Sněmovny. Následně se koná obecná rozprava. V případě časové tísně nebo z některých jiných důvodů může Sněmovna s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení. To se však reálně příliš často neděje a návrh zákona ve většině případů prochází dále druhým a třetím čtením. V podrobné rozpravě v rámci prvního čtení nelze podat pozměňovací nebo jiné návrhy a lze pouze navrhnout opravu data účinnosti v návrhu zákona a jeho legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb. Po prvním čtení se tak může návrh zákona vrátit navrhovateli k dopracování nebo může být zamítnut. Pokud se tak nestane, putuje návrh zákona k projednání garančnímu výboru, popřípadě dalšímu výboru nebo výborům.

Druhé čtení začíná tím, že výbory, kterým byl návrh zákona přikázán k projednání, předloží předsedovi Sněmovny svá usnesení. V nich zejména doporučí Sněmovně, zda má návrh zákona schválit či nikoliv. Samotné druhé čtení v Poslanecké sněmovně pak uvede navrhovatel. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj garančního výboru, popřípadě zpravodajové dalších výborů s informací o projednání návrhu zákona ve výboru. Následně opět dochází k obecné rozpravě a Sněmovna může návrh zákona garančnímu výboru vrátit k novému projednání.

Pokud se tak nestane, koná se po obecné rozpravě opět rozprava podrobná. Zde se předkládají k návrhu zákona pozměňovací, popřípadě jiné návrhy. Ty se doručí všem poslancům. Pokud zazněl ve druhém čtení návrh na zamítnutí návrhu zákona, Sněmovna o něm hlasuje ve třetím čtení po ukončení rozpravy. Po druhém čtení projedná návrh zákona opět garanční výbor a předloží po jeho projednání předsedovi Sněmovny usnesení, v němž zaujme doporučující nebo nedoporučující stanovisko k jednotlivým návrhům předloženým k návrhu zákona a navrhne, v jakém pořadí má Sněmovna o těchto návrzích ve třetím čtení hlasovat.⁸³

Konečně následuje třetí čtení. Nyní se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Na závěr třetího čtení Sněmovna nejdříve hlasuje o návrzích na zamítnutí návrhu zákona vznesených ve druhém čtení, poté o pozměňovacích, popřípadě jiných

⁸³Legislativní proces projednávání návrhů zákonů. [online] [cit 5. 7. 2019].
Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>

návrzích k návrhu zákona. Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.
⁸⁴Zde může práce sněmovny na konkrétním návrhu zákona skončit, neboť návrh zákona, s nímž Sněmovna vyslovila souhlas, putuje do Senátu.

Tabulka 3 – Schéma projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně



Zdroj: www.psp.cz

V tuto chvíli má Senát několik možností. Návrh je Senátem přijat ve třech případech – Senát návrh zákona schválil, do 30 dnů od jeho postoupení se k němu nevyjádřil, nebo se usnesl návrhem nezabývat. V opačném případě může Senát návrh zákona zamítnout, což znamená jeho návrat do Poslanecké sněmovny. Pro přijetí zákona přes nesouhlas Senátu musí být návrh zákona schválen nadpoloviční většinou všech poslanců.⁸⁵

⁸⁴ *Legislativní proces v Poslanecké sněmovně* [online] [cit.29.6.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>

⁸⁵ Předpis č. 90/1995 Sb. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-jednacim-radu-poslanecke-snemovny/fl609345/>

Existují případy, kdy Senát vrátí Sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy. V takovém případě je o něm hlasováno v předložené podobě, pokud není schválen, je stejně jako v případě senátního zamítnutí nutná pro schválení návrhu v původní podobě nadpoloviční většina všech poslanců. V rámci legislativního procesu existují zákony, k nimž se Senát nevyjadřuje a které jsou tedy projednávány pouze v Poslanecké sněmovně. Do této kategorie patří například zákon o státním rozpočtu nebo zákon o státním závěrečném účtu. Na druhou stranu Ústava České republiky přímo vyjmenovává zákony, u nichž není možné, aby Poslanecká sněmovna Senát přehlasovala, a pro jejich schválení je tak nutný souhlas obou komor Parlamentu. Do této kategorie patří například volební zákony, zákon o vztahu mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem či zákon o jednacím řádu Senátu. Nejdůležitější však je, že souhlas obou komor Parlamentu je nutný při schvalování ústavních zákonů, jež mohou měnit základní pravidla fungování našeho státu zakotvená přímo v ústavě.⁸⁶ V takovémto případě je nutný třípětinový souhlas přítomných senátorů a třípětinový souhlas všech poslanců. To reálně znamená zajímavou situaci, kdy by muselo být zrušení druhé komory parlamentu, po čemž dlouhodobě volá velká část odborníků i veřejnosti, schváleno samotným Senátem.⁸⁷

Tím však legislativní proces nekončí. Přijatý návrh je postoupen prezidentu republiky. Pokud prezident zákon odmítne podepsat, respektive jej Sněmovně vrátí se stanoviskem ke změně, je opět pro schválení návrhu v původní podobě nutná nadpoloviční většina všech poslanců. Poté je zákon vyhlášen. Jinak platí, že zákon nebyl přijat.⁸⁸

Z výše uvedeného je zřejmé, že legislativní proces, kterým prochází většina běžných zákonů, může působit poněkud komplikovaně a zdlouhavě. Na druhou stranu smyslem pravidel legislativního procesu a parlamentního jednání je ochrana právní jistoty a především snaha sladit *„hodnoty funkčnosti parlamentu, hladkého a bezproblémového plnění jeho především zákonodárné funkce, a hodnoty demokratického parlamentarismu, v němž mají poslanci dostatek prostoru pro svobodné vyjádření svých názorů a pro svobodné a dostatečnými informacemi podložené rozhodování o návrzích.“*⁸⁹

⁸⁶ NYTRA, Zdeněk. *Senat jako strážce ústavy* [online] [cit. 3. 7. 2019]

Dostupné z: http://www.zdeneknytra.cz/pravy-ze-senatu_bc3/senat-jako-strazce-ustavy_bp145

⁸⁷ SOKOL, Petr. *Jaké má český Senát pravomoci a jak se jeho fungování liší od Poslanecké sněmovny. Reflex.* [online] [cit. 3. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/pravomoci-senatu>

⁸⁸ Předpis č. 90/1995 Sb. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-jednacim-radu-poslanecke-snemovny/fl609345/y>

⁸⁹ *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Ministerstvo vnitra 2011, str.98 [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/NP401Zk/um/Vopalka-legislativni_proces.txt

4.2. Zákonodárny proces v Ruské federaci

Ruský legislativní proces je dle ústavy v některých ohledech ještě rozsáhlejší než ten český. Na druhou stranu je v praxi celý proces přijetí návrhu zákona ve většině případů poměrně rychlý. „Ústavní komplikovanost“ začíná už na jeho počátku, a to díky skutečnosti, že návrh zákona může vzejít ze Státní dumy, Rady federace, regionálních zákonodárných sborů, prezidenta země, vlády a vyšších soudců. Všechny tyto orgány zároveň participují, respektive mohou participovat na průběhu schvalování zákona a vzájemně se blokovat. Pro navržení zákona, který vyžaduje peníze z federálního rozpočtu, musí mít navíc navrhovatel souhlas vlády, což má podle ruských zákonů představovat pojistku před přílišným utrácením státních peněz. Situace se ještě více komplikuje díky faktu, že návrhy zákonů mohou vzejít také přímo od občanů Ruské federace, a to prostřednictvím veřejných iniciativ. Pro podporu takového návrhu zákona je nutný podpis alespoň 100 000 Rusů. Do konce roku 2017 vzniklo 14 iniciativ, které dokázaly získat více než sto tisíc podpisů. Jedna z nich byla realizována a jedna přijata s výhradami. U dalších se nepodařilo získat potřebné množství podpisů. V praxi je však iniciátorem drtivé většiny zákonů vláda.⁹¹ Zajímavé je, že prezident návrhy zákonů, i přes svoji sílu v celém systému, podává jen zřídka. Obvykle se jedná v jeho případě o návrhy zákonů vztahující se k nejcitlivějším sociálním otázkám. Na druhou stranu ve většině případů jsou prezidentské návrhy schváleny. Téměř vždy jsou také schváleny návrhy zákonů, podané vládou. Naopak návrhy vzešlé z opozice ve Státní dumě, od regionálních zákonodárných sborů nebo ty, jež vláda, respektive prezident neschválí, nemají téměř žádnou šanci na přežití i přesto, že lze prezidentské veto dle ústavy přehlasovat.⁹² Zamítnuty jsou až z 90 procent, a tak i přes ústavní vymezení se zákonodárství stalo výsadou ruské vlády a prezidentské kanceláře.⁹³

Samotný proces schvalování návrhu zákona začíná tzv. „nultým čtením“. Přestože se v podstatě jedná o neformální část celého procesu, lze ji označit za fázi nejdůležitější. Dochází v ní k formování návrhu a následující čtení jsou pak často pouze formalitou. To je samozřejmě dáno stranickým rozdělením dumy a její provázaností s vládou a prezidentem země. Po tomto „nultém čtení“ putuje návrh zákona do tzv. Občanské komory Ruské federace. Ta představuje

⁹¹ SCHULMANN, Ekaterina, The Politics of Law-making in Russia. *The Royal Institut of International Affairs* [online] 2015 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z:

https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/2015-02-12%20-%20The%20Politics%20of%20Lawmaking%20in%20Russia%20-%20Event%20summary%20FinalJM.pdf

⁹² Government Relations: Russia, Getting The Deal Through,[online] 2019 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z:

<https://gettingthedealthrough.com/area/106/jurisdiction/26/government-relations-russia/>

⁹³ KOLESNICHENKO, Alexander. Lowmaking in Russia: Tricks of the trade. *Russia Beyond*, [online] 2013 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z:

https://www.rbth.com/politics/2013/10/07/lawmaking_in_russia_tricks_of_the_trade_30437.html.

orgán občanské společnosti, jakousi poradní institucí, jejímž stěžejním úkolem je od roku 2005, kdy komora vznikla, právě analýza návrhů zákonů a monitorování parlamentu, vlády a dalších vrcholných institucí státu. Nutno však říci, že reálně je moc této instituce poměrně malá a podle mnohých se jedná pouze o dekorativní orgán.⁹⁴

Dále je legislativní proces Ruské federace je složen ze třech čtení ve Státní dumě. Jedinou výjimkou je federální rozpočet, kde jsou nutná čtyři čtení. Během prvního čtení zákonodárci schvalují obecné zásady návrhu zákona. Během druhého čtení dochází ke schválení, respektive zamítnutí různých pozměňovacích návrhů, což mnohdy vede k výrazným změnám v původním návrhu a v posledním, třetím čtení dochází pouze k formálním úpravám. Obecně je celý proces schvalování návrhu zákona i přes ústavou definovaný rozsáhlý systém ve Státní dumě velmi rychlý, což se podepisuje na kvalitě přijatých výsledných právních předpisů. Z pohledu nestranných pozorovatelů se hlasování ve Státní dumě může v některých případech jevit dokonce jako zbytečné. Proprezidentské strany na společných schůzích rozhodují o tom, jak budou hlasovat o každém jednotlivém návrhu zákona a těchto instrukcí se musí všichni členové držet. Mnozí poslanci se tak ani neobtěžují v parlamentu ukazovat, pouze své hlasovací lístky předají stranickým kolegům, kteří pak hlasují za ně. Na hlasování opozice tak v podstatě nezáleží. Jedinou taktikou, kterou mohou při přijímání zákona využívat, je snaha „unavit“ proprezidentskou většinou množství navrhovaných pozměňovacích návrhů, které musí poslanci dlouhé hodiny odmítat.⁹⁵

Po schválení návrhu zákona v dolní komoře parlamentu putuje návrh do Rady federace a k prezidentu republiky. Pokud Rada federace odmítne návrh zákona vzešlý ze Státní dumy, mohou obě komory vytvořit tzv. smírčí komisi, jejíž úkol je vypracovat kompromisní znění návrhu zákona. O návrhu zákona v této kompromisní podobě pak Státní дума hlasuje. Pokud Státní дума vznese námitku proti návrhu Rady federace v dohodovacím řízení, může hlasovat znovu o původní podobě návrhu zákona. Ke schválení dojde v případě, že se pro návrh vyjádří dvoutřetinová většina všech členů Státní dumy. To mimo jiné potvrzuje slabší postavení Rady federace v zákonodárném procesu. Zastavit se návrh zákona může také u hlavy státu. Prezident má samozřejmě právo návrh zákona vetovat a parlament zase toto veto překonat opětovným

⁹⁴ SCHULMANN, Ekaterina. The Politics of Law-making in Russia. *The Royal Institut of International Affairs* [online] 2015 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z:

https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/2015-02-12%20-%20The%20Politics%20of%20Lawmaking%20in%20Russia%20-%20Event%20summary%20FinalJM.pdf

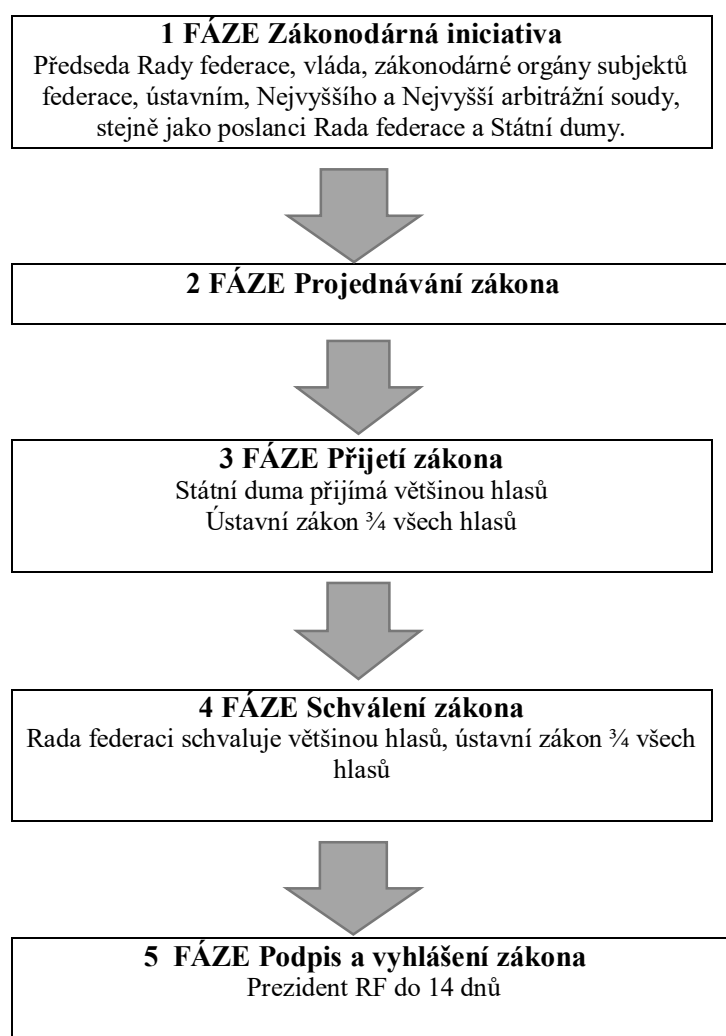
⁹⁵ KOLESNICHENKO, Alexander. Lowmaking in Russia: Tricks of the trade. *Russia Beyond*, [online] 2013 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z:

https://www.rbth.com/politics/2013/10/07/lawmaking_in_russia_tricks_of_the_trade_30437.html

hlasováním a schválení dvoutřetinovou většinou všech členů Rady federace i Státní dumy. Reálně však tato situace nepřipadá vzhledem k praktické síle prezidenta a parlamentu a rozložení politických sil v Dumě v úvahu. Poté co prezident návrh zákona podepíše, vstoupí v platnost v okamžiku, kdy je zveřejněn ve státních novinách Rossiyskaya Gazeta, pokud není dohodnuto jiné datum.⁹⁶

V případě legislativního procesu Ruské federace je tak zcela zřejmé, že existují formální, ústavou dané náležitosti, a pak praxe, která se od schválené legislativy výrazně odklání.

Tabulka 5 – Průběh legislativního procesu



⁹⁶SCHULMANN, Ekaterina. The Politics of Law-making in Russia. *The Royal Institut of International Affairs* [online] 2015 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/2015-02-12%20-%20The%20Politics%20of%20Lawmaking%20in%20Russia%20-%20Event%20summary%20FinalJM.pdf

5. Komparace zákonodárných orgánů a legislativního procesu v ČR a RF

Cílem této kapitoly je komparace vymezení obou komor parlamentů České republiky a Ruské federace a legislativním procesům probíhajícím v těchto zemích, a to jak z pohledu ústavního vymezení, tak z pohledu politické praxe. Důraz je kladen na pravomoci obou komor parlamentu a jejich sílu, jak v procesu schvalování zákonů, tak v celém systému.

Určité odlišnosti lze spatřovat už v historickém utváření parlamentarismu v obou zemích, avšak to není náplní této práce. Krátký historický exkurz tak poslouží pouze ke konstatování faktu, že historická zkušenost vedla v dnešní České republice a Ruské federaci k rozdílnému rozložení sil ve státě. Zatímco ruský prezidencialismus klade větší důraz na exekutivu, respektive hlavu státu, český parlamentarismus přisuzuje výraznější pravomoci dvoukomorovému parlamentu. A právě to do jisté míry formuje reálnou podobu fungování obou parlamentů.

Ústavně jsou si Parlament České republiky a Federální shromáždění Ruské federace v některých ohledech blízké. V obou případech se jedná o dvoukomorový sbor, kde síla jedné komory jasně převyšuje druhou. Pravomoci těchto silnějších komor – Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Státní dумы Federálního shromáždění Ruské federace jsou víceméně obdobné. Hlavním úkolem je v obou případech samozřejmě schvalování legislativních návrhů a obě slouží jako jakási pojistka demokracie v podobě vyslovování důvěry, respektive nedůvěry vládě. Poslanecká sněmovna dále disponuje několika dalšími pravomocemi jako je interpelace členů vlády nebo kontroly bezpečnostní služby. Naopak Státní дума požívá dalších pravomocí, jež jsou v České republice přiděleny Senátu. Typicky se jedná o vztah k některým dalším institucím, jako je například volba veřejného ochránce práv nebo k prezidentu země, kdy Státní дума podává obvinění na hlavu státu.

Odlišností je zejména volba obou komor, respektive účinky, které mají volební systémy, jež se pro volbu sněmovny a dумы používají. Český poměrný volební systém znamená větší reprezentativnost, avšak díky tomu také větší roztržitost a následně složitější hledání konsenzu ve sněmovně. Ruský smíšený volební systém je pravděpodobně komplikovanější jak pro voliče, tak pro pozorovatele. Výsledky ale vedou k vytváření většinového bloku proprezidentských stran.

Způsob ustanovení „horních“ komor obou parlamentů je pak ještě odlišnější. V České republice funguje jednoduchý většinový systém s jednomandátovými obvody, zatímco v Ruské federaci je Rada federace formována v rámci regionů, tedy tvořena zástupci regionální

exekutivy a legislativy. To odkazuje především na důvod existence těchto komor. V obou případech bylo rozhodnutí ustanovit dvoukomorový zákonodárny sbor snahou navázat na historickou tradici, kdy druhé komory sloužily k reprezentaci regionálních, respektive národnostních zájmů. Rusko tradičně druhou komorou parlamentu prosazuje regionální zájmy, Česká republika vzhledem k své podobě unitárního národnostně poměrně jednotného státu druhou komoru parlamentu vysvětluje jako pojistku demokracie.

A právě důvody vzniku, respektive existence druhé komory parlamentu jsou jejich nejvýraznější odlišností. Vzhledem k fungování českého Senátu jakožto demokratické pojistky má pak i tato komora parlamentu větší pravomoci než ruská Rada federace. Obě komory rozhodují o některých zahraničně bezpečnostních záležitostech, jako je vyhlášení válečného stavu, vyslání ozbrojených sil mimo území země, respektive souhlasu cizích vojsk na území státu. Obě komory také promlouvají do jmenování členů Ústavního soudu. Senát ČR má však i další pravomoci uvedené výše.

Rovněž způsob volby poslanců do Rady federací, takzvaný nepřímé volby, zbavují obyvatelstvo možnosti výběru kandidátů, kteří by chránily jejich zájmy. Tak horní komora fakticky přestala reprezentovat obyvatelstvo Ruska. V České republice je situace jiná. Volby do Senátu jsou založeny na přímých volbách, a v důsledku toho nebudou sedět v křesle senátora příbuzní vysoce postavených úředníků, bývalí ministři, ale lidé, kteří mají o svůj region opravdu zájem.

Z hlediska složení a organizace je možné rozlišovat jak podobnosti, tak rozdíly, jak je uvedeno v následujících tabulkách.

Tabulka 6 – Hlavní podobnosti a rozdíly mezi dolními komorami

	Poslanecká sněmovna	Státní дума
Počet poslanců	200	450
Volební období	4 roky	5 let
Počet volebních obvodů	14	1 federální
		225 jednomandátový
Aktivní volební právo	18 let	18 let
Pasivní volební právo	21 rok	21 rok
Volební systém	Poměrný volební systém	Poměrný /Většinový

Tyto dva dolní komory jsou charakterizovány obecnými požadavky na kandidáty, jako je kandidát musí být starší 21 let, musí být občanem. Rozdíly se skládají z jiného počtu poslanců a volebních kruhů, jakož i z používání různých volebních systémů.

Tabulka 7 – Hlavní podobnosti a rozdíly mezi horními komorami

	Senát	Rada federace
Počet senátorů	81	170, tj. po dvou zástupcích z 85 regionů
Volební období	6 let	5 let
Aktivní volební právo	18 let	18 let
Pasivní volební právo	40 let	30 let
Volební systém	Většinový volební systém	Smíšený volební systém

V případě zákonodárného procesu lze spíše sledovat rozdíl mezi jeho praktickou podobou nežli mezi ústavním vymezením. Ústava, respektive další legislativní dokumenty České republiky a Ruské federace, hovoří o návrhu, schvalování a přijetí návrhů zákonů v podstatě velmi podobně. V obou případech procházejí návrhy oběma komorami parlamentu, následují k rukám hlavě státu, a v případě nesouhlasu slabší komory, respektive prezidenta země má Státní дума a Poslanecká sněmovna možnost oba nesouhlasy přehlasovat.

V praxi už lze sledovat rozdílnosti, které potvrzují důležitost odlišného rozložení sil v zemi. Přestože v Ruské federaci má možnost navrhnout zákony hned několik institucí, zůstává prakticky tato pravomoc pouze v rukou exekutivy – vlády a prezidenta země. Exekutiva dominuje pak i celému procesu. Díky rozložení sil v parlamentu, kde většinou disponují proprezidentské strany, v praxi prakticky nedochází k přehlasování prezidentského veta nebo k neschválení zákonů, jež vláda a hlava státu navrhnou. Opozice tak nemá reálnou možnost prosadit své návrhy, ani přispět k neschválení zákonů vzešlých od exekutivy. V České republice je nejčastějším navrhovatelem zákonů také vláda, avšak této pravomoci běžně využívá i parlament, a to včetně opozice. K přehlasování prezidentského veta dochází bez ohledu na rozložení parlamentních sil.

Tabulka 8 – Překonání veto

	Státní дума		Poslanecká sněmovna	
	Rada federace	Prezident	Senát	Prezident
Zákon	Zřízení smírčí komise 2/3 hlasů z celkového počtu poslanců	2/3 hlasů z celkového počtu poslanců Státní dumy a Rady federace	101 hlas	101 hlas
Ústavní zákon	Sama nemůže překonat veto	Nemůže vetovat	3/5 hlasů z celkového počtu poslanců	nemůže vetovat

Přestože je ústavně celý proces ještě o něco delší v případě Ruské federace, zákony jsou schvalovány rychleji a jednotlivými čteními ve Státní dumě prochází velmi rychle, neboť už v případě návrhu je často zřejmé, jak celý proces skončí.

Závěr

Česká republika a Rusko se musely i z hlediska legislativy vypořádat s pádem komunistického režimu a přijetí nových ústav jim umožnilo konsolidovat politický pluralismus a demokratickou formu vlády. Ústavy obou zemí obsahují definice a pravomoci parlamentů, jejichž charakteristickým rysem je bikameralismus, který je typický pro východní Evropu.

Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu, složenému z Poslanecké sněmovny a Senátu. Postavení Parlamentu České republiky je zvažováno ve druhé kapitole Ústavy České republiky. Ruský parlament, Federální shromáždění Ruské federace, se skládá ze Státní dumy a Rady federace. Jejich postavení a hlavní pravomoci jsou stanoveny v páté kapitole Ústavy Ruské federace.

Ústava je hlavním dokumentem, který zakládá systém a funkce hlavních státních orgánů. Mezi povinné orgány dolní komory České republiky patří zejména výbory a komise. Výbory jsou stálými orgány, ve kterých provádí se legislativní a kontrolní činnost, komise jsou buď trvalé, nebo dočasné a řeší úkoly, kterými je pověřila Poslanecká sněmovna.

Pravomoci dolní komory parlamentu České republiky lze rozdělit:

- na funkce, které se týkají pouze pravomocí Poslanecké sněmovny,
- pravomocí, kterých se účastní společně se Senátem,
- pravomocí zákonodárného sboru,
- pravomocí, týkajících se jeho rozpuštění.

Jednou z hlavních funkcí jsou pravomoci, které se týkají rozpočtu a vyhlášení vótum důvěři vládě.

Legislativní proces se může lišit v závislosti na typu dokumentu ale přijetí všech zákonů probíhá ve třech čteních.

Senát je horní komorou parlamentu České republiky. Činnost Senátu zahrnuje několik základních funkcí, které spočívají především při tvorbě zákonů, jejich projednávání a schvalování. Kromě této funkce Senátu existují pravomoci, které vykonává spolu s Poslaneckou sněmovnou nebo prezidentem.

Federální shromáždění Ruské federace je parlament Ruské federace, reprezentativní a zákonodárny orgán státní moci v Rusku.

Postavení Federálního shromáždění je definováno v páté kapitole Ústavy Ruska. Funkce a pravomoci Federálního shromáždění jsou rozděleny mezi dvě komory - Státní dumu (dolní

komora Federálního shromáždění Ruské federace) a Radu Federace (horní komora Federálního shromáždění Ruské federace).

Na rozdíl od Státní dumy, která může být právem nazývána orgánem zastupujícím všechny občany Ruska v parlamentu, zastupuje Rada federace především zájmy subjektů Ruské federace. Rada federace se skládá ze dvou zástupců z každého regionu Ruské federace. Hlavní funkcí Rady federace jako komory parlamentu je účast na legislativní činnosti.

Podle Ústavy Ruské federace se Státní дума skládá ze 450 poslanců. Poslancem je zástupce lidu v zákonodárném orgánu státu. Osoba starší 21 let může být poslancem Státní dumy.

Z výše uvedeného je myslím zřejmé, že dnešní Ruská federace představuje zcela jiný systém rozdělení moci ve státě, a to jak z hlediska ústavního, kdy Ústava přisuzuje jednoznačně silnou roli prezidentovi země, tak z hlediska praktického. Přestože je tradičně český prezident silnou osobností a jeho postavení v systému je z pohledu srovnání s jinými parlamentními demokraciemi silné, ani zdaleka nedosahuje síly ruské hlavy státu. Ruský prezidencialismus tak ovlivňuje podobu celého systému. Legislativa jednoznačně ustupuje do pozadí na úkor exekutivy a její pravomoci jsou tak ústavně i prakticky mnohem slabší než je tomu v případě České republiky. A právě tato skutečnost ovlivňuje srovnání dvou zákonodárných těles analyzovaných výše – Federálního shromáždění Ruské federace a Parlamentu České republiky. Závěr této práce tak s ohledem na provedenou analýzu ústavního vymezení těchto institucí tak poslouží k zodpovězení stanovených výzkumných otázek. Na první dvě otázky je nutné odpovědět současně. *„Jaké jsou hlavní rozdíly mezi ústavním vymezením českého parlamentu a parlamentu Ruské federace?“* a *„Jak se liší praktické fungování Parlamentu České republiky od Federálního shromáždění Ruské federace?“* Nelze mluvit pouze o rozdílech, v rámci komparace byly nalezeny také určité podobnosti, které by měly být zmíněny. Je zcela zřejmé, že parlamentarismus jakožto rozdělení sil ve státě je z historického hlediska vlastní spíše dnešní České republice než Ruské federaci. Přesto se obě země vydaly při formování zákonodárných sborů cestou dvoukomorové alternativy. V obou případech bylo toto rozhodnutí snahou reprezentovat regionální, respektive národnostní zájmy. V obou případech země na tuto tradici navázaly. Rusko tradičně druhou komorou parlamentu prosazuje regionální zájmy, Česká republika vzhledem k své podobě unitárního národnostně poměrně jednotného státu druhou komoru parlamentu vysvětluje jako pojistku demokracie. A právě důvody vzniku, respektive existence druhé komory parlamentu jsou jejich nejvýraznější odlišností. Pokud jde o ústavní vymezení legislativního procesu, jsou pravomoci horní komory v obou zemích obdobné. Jak

český Senát, tak ruská Rada federace mají možnost návrh zákona schválený silnější komorou odmítnout a stejně tak mohou být obě silnější komorou přehlasovány, což se reálně také děje. I další pravomoci vymezené ústavami komparovaných zemí lze hodnotit jako velmi podobné.

Zajímavou podobností, avšak spíše shodou náhod, jsou pak problémy s naplněním druhých komor jak v případě České republiky, tak v případě Ruské federace. Česká republika na reálnou existenci Senátu čekala tři roky, Ruská federace zase nedokázala přesně určit, kdo by měl v Radě federace zasednou a jakým způsobem pak tyto členy rady volit.

Pravděpodobně větších rozdílů si lze všimnout v případě silnějších komor. Ústavně je opět vymezení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Státní dumy Ruské federace obdobné. Reálně je však дума slabší. V první řadě nad ruskou dumou stále visí právo prezidenta v případě mocenského střetu komoru rozpustit. Také český prezident disponuje pravomocí k rozpuštění sněmovny, avšak případy, kde se může k takovému kroku uchýlit, jsou značně omezeny. Ve své pravomoci, aby navrhovatele zákonů, je Státní дума omezena souhlasem vlády v případech, kdy je nutné využít peníze z federálního rozpočtu, což prakticky znamená, významnou většinu návrhů. Základní pravomoc dумы – přijímání zákonů, je v praxi oslabeno také skutečností, že vzhledem k nastavení systému, pochází jen velmi málo návrhů zákonů od parlamentní opozice, a většinu zákonů tak navrhuje vláda. Rozložení státní dумы v neposlední řadě znamená i fakt, že přes svou ústavou danou pravomoc přehlasovat prezidentské veto, se tak nestává, a pokud prezident s návrhem zákona nesouhlasí, není schválen. O těchto praktikách nemůže být v České republice řeč, neboť sněmovna využívá svých ústavních pravomocí i přes nesouhlas hlavy státu.

Při pohledu na Federální shromáždění Ruské federace jako celek je nutné přiznat, že pozice ruského Federálního shromáždění v systému i v praxi je poměrně slabá. Obě komory parlamentu mají spíše stvrzující, v některých případech řekněme možná omezeně kontrolní pravomoc. Výraznější rozdíl mezi postavením obou komor je patrný v Ruské federaci, kde má některé pravomoci, kterými v případě České republiky disponuje Senát, přisouzeny Státní дума. Podobná je situace i v praxi. Vzhledem k silnému postavení hlavy státu, ustupuje ruské Federální shromáždění do pozadí a ve většině případů má pouze jakousi potvrzovací funkci. V některých případech řekněme možná omezeně kontrolní pravomoc. Rozhodně však nelze o Státní dumě nebo dokonce o Radě federace mluvit jako o instituci iniciační nebo dokonce formující.

Poslední stanovená otázka byla částečně zodpovězena výše, přesto jí bude věnován ještě prostor. *„Jaké jsou hlavní odlišnosti, respektive podobnosti v legislativním procesu v České republice a Ruské federaci?“* V obou případech, jak v Ústavě České republiky, tak v Ústavě

Ruské federace je legislativní proces zmíněn pouze okrajově, a proto jeho reálná podoba vychází z dalších zákonných textů, respektive zvyklostí. A zde přichází hlavní rozdíl mezi komparovanými zeměmi. Zatímco čeští zákonodárci jednají především dle Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ruští přední představitelé země dodržují již zavedené zvyklosti. Ústavně je výčet možných navrhovatelů zákonů podobný, v obou případech je nejčastějším navrhovatelem vláda, avšak není výjimkou, že jsou v České republice podávány návrhy také ze strany opozice a tyto návrhy dokonce schváleny. Vzhledem k nastavení celého systému také není v České republice nemožné přehlasovat prezidentské veto. Vůle prezidenta rozhodně není ukazatelem směru Poslanecké sněmovny a běžně dochází ke schválení zákonů, na které prezident využil svou pravomoc veta. Jednoduše řečeno zákonná úprava celého procesu a jeho praktická podoba se v České republice příliš neliší. Zatímco v případě Ruské federace celému procesu dominuje vůle hlavy státu a Státní дума, respektive Rada federace mají pouze jakýsi stvrzovací charakter jeho přání.

Použité zdroje

Tištěné zdroje

1. BERG-SCHLOSSER, Dirk, STAMMEN, Theo, *Úvod do politické vědy*. Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, 2000, 372 str.
2. CAMERON, Ross, *Regional Politics in Russia*. Manchester, United Kingdom: Manchester University, 2002, 240 str.
3. CABADA, Ladislav a VODICKA, Karel. *Politický systém České republiky: Historie a současnost*. Praha: Portal, 2011, 488 str.
4. ЧИРКИН, Вениамин, *Сравнительное конституционное право. Учебное пособие для магистрантов и аспирантов*. Москва: ИД «Юриспруденция», 2011. 550 стр.
5. DOBEŠ, Jan, a HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan. *Dějiny správy v českých zemích: Od počátků státu po současnost*, Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. 570 str.
6. DOUBEK, Vratislav a POLÁŠEK, Martin. *Parlament v čase změny*. Praha: Akropolis, 2011. 176 str.
7. HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001. 224 str.
8. HOLZER, Jan. *Příznaky tradice*. Parlamentní volby do Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace, 19. prosince 1999. *Politologický časopis*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2000, roč. 7, 1. 30-51. str.
9. КАМЗОЛОВА, Анна. Государственная дума Российской империи 1906-1917, Москва: Издательство Российская политическая энциклопедия, 2008. 205 стр.
10. KROUPA, Jiří a BENÁK, Jaroslav. *Základy politického systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 86 str.
11. Мухаев, Рашид Тазитдинович. История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, Москва: Издательство ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 343 стр.
12. РАДЬКО, Татьяна. Государственное устройство Российской федерации. Учебное пособие. Москва: Проспект, 2015. 68 стр.
13. ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál, 2000. 304 str.
14. ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie: Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2007. 208 str.

15. SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008. 480 str.
16. ŠAHRAJ, Sergey. Конституционное право Российской Федерации. Москва: Статут, 2017, 624 с.
17. ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: vydavatelství Masarykovy univerzity, 2006. 179 str.

Elektronické zdroje

1. Anexe Krymu dokončena: Putinův podpis završil ústavní proceduru. *Česká televize*. [online] 2014 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/1042549-anexe-krymu-dokoncena-putinuv-podpis-zavrsil-ustavni-proceduru>
2. Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. [online] [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z: <http://council.gov.ru/en/structure/council/>
3. Government Relations: Russia, Getting The Deal Through, , [online] 2019 [cit 5. 7. 2019]. Dostupné z: <https://gettingthedealthrough.com/area/106/jurisdiction/26/government-relations-russia/>
4. Historie parlamentarismu a české ústavnosti. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>.
5. Informace o Senátu Parlamentu České republiky. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.senat.cz/informace/pro_verejnost/infocentrum/infocentrum_informace_o_senatu.php.
6. Jak se volí do Senátu. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit 3. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.senat.cz/senat/volby/jsv.php?ke_dni=1.10.2018&O=11
7. JANSTA, Denis. Ruské parlamentní volby: na Východě nic nového, aneb co si z toho odnést. *Security Outlines*. [online] 2016 [cit 10. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.securityoutlines.cz/ruske-parlamentne-volby-vychode-nic-nove-alebo-si-toho-treba-odniest/>
8. Jednání výborů a komisí Poslanecké sněmovny. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=39>, Výbory. *Poslanecká sněmovna Parlamentu*

- České republiky*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194>.
9. KOLESNICHENKO, Alexander. Lowmaking in Russia: Tricks of the trade. *Russia Beyond*, [online] 2013 [cit. 5. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.rbth.com/politics/2013/10/07/lawmaking_in_russia_tricks_of_the_trade_30437.html.
 10. Komise. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=195>.
 11. Komise Senátu. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 3. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.senat.cz/organy/index.php?par_1=M.
 12. Organizace a průběh voleb do PS. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=300>
 13. Poslanecká sněmovny. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 5. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/status.html#1>
 14. Předpis č. 90/1995 Sb. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-jednacim-radu-poslanecke-snemovny/fl609345/>
 15. ЩЕПЕТЕВ, Василий Иванович. История государственного управления в России. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://history.wikireading.ru/24273>
 16. SOKOL, Petr. Co je to Senát: Jakou má v Česku funkci a historii a proč se mu říká horní komora Parlamentu. *Reflex*. [online] říjen 2018. [cit. 3. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/senat-historie-wiki>
 17. SCHULMANN, Ekaterina. The Politics of Law-making in Russia. The Royal Institut of International Affairs [online] 2015 [cit. 5. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.chathamhouse.org/>
 18. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2017. *ČSÚ*. [online] [cit. 29. 6. 2019]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2017/ps2?xjazyk=CZ>
 19. Výbory Senátu. *Senát Parlamentu České republiky*. [online] [cit. 3. 7. 2019]. Dostupné z: https://www.senat.cz/organy/index.php?par_1=V
 20. V Rusku začala kampaň před parlamentními volbami. Radikální politik se v televizi odvážil vyzvat k sesazení Putina. *Hospodářské noviny*. [online] 2016 [cit. 10. 7. 2019]. Dostupné z: <https://zahranicni.ihned.cz/c1-65410850-v-rusku-zacala-kampan-pred-parlamentnimi-volbami-radikalni-politik-se-v-televizi-odvazil-vyzvat-k-sesazeni-putina>

Zákonné normy

1. ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky. In: *1/1993 Sb.*. 1992.
2. ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
3. Конституция Российской Федерации : Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ
4. Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 22.02.2014 N 20-ФЗ
5. Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 03.12.2012 N 229-ФЗ

Internetové stránky:

1. <http://.garant.ru/>
2. <http://duma.gov.ru/>
3. <http://www.consultant.ru>

Seznam příloh

1. Ústava Ruské federace
2. Ústava České republiky