

TÖRVÉNYHOZÁS ÉS PARLAMENTARIZMUS JAPÁNBAN

Egy történeti megközelítés¹

TAMÁS CSABA GERGELY
doktorjelölt (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Nemcsak a japán parlamenttel, de általában a japán jogrendszerrel kapcsolatos hazai kutatások száma igen elenyésző,² a rendelkezésre álló források is relative korlátozottak. El kell azonban ismerni azt is, hogy semmi sem indokolja, hogy a japán jog a hazai jogi oktatás középponti kérdéskörévé váljon. Annyit mégis be kell látni, hogy nemcsak kíváncsiság vagy érdekesség okán érdemes vizsgálni a japán alkotmánytörténeti területen, hiszen egyrészt a Japánt ért kontinentális jogi hatások nyomán sokkal „közelebb van” Európához, mint az a térképen tűnik, másrészt a japán út más kelet-ázsiai népek történetének megismeréséhez is adalékul szolgálhat.

Jelen tanulmány célja, hogy az Olvasó számára betekintést engedjen a japán alkotmánytörténet csomópontjaiba, és egyúttal rávilágítson arra miért is szükséges a mai Japán megértéséhez nemcsak a japán történelemben az újkor kezdetét jelentő Meiji³-

¹ A tanulmány megírását a Japan Foundation Short-Term Fellowship Program keretében 2011-ben elnyert öthetes kiotói kutatói ösztöndíj tette lehetővé.

² Többek között megemlítendő, hogy *Varga Csaba* professzor ismertette elsőként a hazai közönség számára NODA Yosiyuki: *Introduction au droit japonais*. (Paris, Librairie Dalloz, 1966.) című művét az Állam- és Jogtudomány hasábjain (4/1968, 619–625.) A japán joggal kapcsolatos egyéb könyv-, illetve tanulmányismertetései összegyűjtve elérhetők a szerző *Jogi elméletek, jogi kultúrák* című művében. (Budapest, 1994., különösen 450–466.) *Kállay István* professzor vezetése alatt született meg a japán polgári törvénykönyv első magyar nyelvű fordítása a győri „Bevezetés a japán jogba” című szeminárium keretében. *Hajdú József* professzor a munkajog témakörében végzett kutatásokat. Vö. *Hajdú József: A japán munkaiügyi kapcsolatok sajátosságai a kezdetektől 1995-ig*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2006. *Maros Kitti* pedig *A Japán, a kínai, a muzulmán, a hindu jogi kultúra és ezek modernizációs lehetőségei* témakörben készített doktori értekezést.

³ A japán kifejezések esetében nem a magyar fonetikus átíratot, hanem a nemzetközi irodalomban is általánosan elfogadott, ún. *Hepburn* féle átírást vettem alapul. Ennek alapján az „s” szótagosor tagjait sz-nek, a „shi”-t si-nek, „tsu-t” cu-nak, a „chi”-t csi-nek, a „y”-t j-nek, „j”-t dzs-nek, a „w”-t v-nek kell kiejteni. Szintén a *Hepburn* átírást vettem alapul az ékezetek kapcsán is, különösen az „ü” és „ö” kapcsán, amelyeket ó-nak illetve ú-nak kell kiejteni. Megjegyzendő, hogy nem tekinthető kizárólagosnak a *Hepburn* féle átírás használata, Magyarországon mindkettő bevett, azonban a nemzetközi jogtudományi szakirodalom többsége a *Hepburn* féle átírást veszi alapul.

fordulatig (1867–68), hanem némely tekintetben a feudális korszakhoz is visszanyúl-
ni. A mai Japán ugyanis csak a Kr. u. V–VII. században végbement kínai hatások je-
lentőségére figyelemmel értelmezhető.

A vizsgálat ennek alapján összetett és részben kihívásokkal terhelt, hiszen az alkot-
mánytörténet kiegészül általános történeti utalásokkal és az alkotmány számos sajátos
jellege esetében nem kerülheti meg a kulturális tényezők hangsúlyozását sem. A fel-
használt források ennek érdekében nemcsak nyugati (döntően amerikai és német), ha-
nem japán szerzők munkáját is lefedik.⁴

2. A külföldi joghatás szerepe és Japán alkotmánytörténetének vázlata⁵

A japán parlamentarizmus megértése szempontjából röviden érdemes áttekinteni a ja-
pán alkotmánytörténet legkiemelkedőbb csomópontjait, külön kiemelve a Japánt ért
„hármaskülföldi hatás” időszakának jelentőségét.

Az első korszakot a kínai hatások jelentették a VII. század során, amely nyomán a
központosított államszervezet alakult ki a *Taika-reform* (大化の改新 *Taika no Kaishin*)
keretében. A Taika-reform a kínai Tang-dinasztia központosított államszervezetét tes-
tesítette meg, a jog területén pedig a *ritsu-ryō* (律令) rendszert léptették életbe szintén
kínai példa nyomán. A rendszer elnevezését a büntető szabályokat tartalmazó *ritsu*, és
az adminisztratív normákat tartalmazó *ryō* könyvekről kapta. A *ritsu-ryō* leginkább
mégis erkölcsi parancsokat tartalmazott, s az emberek nevelését tűzte ki célul a kon-
fuciánus tanok alapján. A központosított államberendezkedés azonban hamar meg-
gyengült, a császár politikai szerepe fokozatosan háttérbe szorult, és általánossá vált a
széttagoltság, a belviszályok, amelyekből a Tokugawa-korszak (1603–1867) hozta el
végül a külső és belső béke, a megerősödött sóguni központi hatalom időszakát. Ezt
az időszakot leggyakrabban *sakoku jidai* (鎖国時代) bezárkózás, elszigetelődés száza-
dának is nevezik, ami arra utalt, hogy Japán 1637-től nem tartott fenn kereskedelmi
vagy diplomáciai kapcsolatokat egyetlen nyugati hatalommal sem. Az ősi japán szo-
kások fennmaradásában, valamint a jog, a társadalom, a kultúra, a mentalitás, egyszó-
val az élet minden területének modernkori fejlődésében ez az időszak kulcsszerepet ját-
szott. A belső béke fenntartásához elengedhetetlen volt a konfuciánus etika, amelyben
központi szerepet játszott a harmónia és a társadalmi hierarchiában a feljebbvalónak va-
ló engedelmesség. Alapvető elvárás volt a társadalom tagjaitól a vitás helyzetek kerü-
lése, illetve rövid úton való rendezése. Az egyéni érdekek alapvetően a közösség egé-
szének érdeke fényében voltak értelmezhetőek és védendőek.

A második korszakban, a Meiji-kori reformok idején (1868–1912) alapvetően fran-
cia-német jogtudósok segítségével, kontinentális jogi alapokon nyugvó törvényköny-
vek születtek, amelyek közül a legfontosabb a császár által kibocsátott alkotmány volt.
Az amerikai *Matthew Calbraith Perry* sorhajókapitány 1853-as érkezése annak a po-

⁴ Értelemszerűen a szerző helyszíni kutatásai, japán szakértőkkel (Takii Kazuhiro, Yoshida Masayuki, Ger-
gely Attila) folytatott többéves konzultációi is elengedhetetlen előfeltételei voltak jelen sorok megírásának.

⁵ A korszak átfogóbb vizsgálatához ld. TAMÁS Csaba Gergely: Jogalkotás a meidzsi-korszakban. *Iustum. Aequum. Salutare*, 2005/1. (online kiadás) <http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/20051sz/o1.pdf>

litikai-társadalmi változásnak a kezdetét jelentette, ami *Tokugawa* sógun bukásához vezetett. A külföldi példák (pl. India, Kína és az ópiumháború) nyomán a gyarmatosítás elkerülése Japán nemzeti érdeke volt, ezért is tartották nagyon égetőnek az új jogszabályok megalkotását. Ezáltal Japán nemcsak azt akarta bizonyítani a világ előtt, hogy a fejlett államokkal egyenlő sorú, s újkori államnak tekinthető, hanem hogy velük való versenyre is képes. A függetlenség megtartásához tehát elengedhetetlen volt a modern japán jogrendszer megteremtése, amelynek legfontosabb elemei a jórészt porosz mintájú alkotmány és az eredetileg a napóleoni kodifikáción, később a nagymértékben német jogon alapuló anyagi és eljárásjogi törvénykönyvek voltak. Kiemelkedő szerep jutott e folyamatban a Japánba hívott európai jogtudósoknak, illetve az európai körúton járt magas rangú japán tisztségviselők jelentéseinek.⁶ Az első világháború végéig tartó korszakot aranykornak is nevezik, hiszen mind gazdaságilag, mind katonailag, mind politikailag kiemelkedő fejlődésen ment keresztül Japán. 1912-ben Meiji császár halála után, fia trónra lépésével kezdetét vette a Taishō-korszak (1912–1926), amelyet gyakran Taishō-demokrácia néven emlegetnek.⁷ 1926-ban Meiji császár unokájának, Hirohitonak a trónra lépésével kezdetét vette a Shōwa-korszak (1926–1989), amelynek első még demokratikusnak mondható éveit a japán nép számára történelmében letragikusabb eredményeket hozó háborúk ideje követte.

A harmadik korszak pedig, a második világháború utáni megszállás időszaka volt, amely során a *democratization-demilitarization-decentralization* elvek szellemében szervezték újjá az államot, módosították a Meiji-korszak törvényeit, fogadták el a Shōwa-alkotmányt. A Potsdami Nyilatkozat elfogadását, s a háború befejezését – csupán a hirosimai és a nagaszaki atombomba támadás, valamint a Szovjetunió hadba lépése után – 1945. augusztus 15-i déli rádióbeszédében személyesen közölte Hirohito császár.⁸ A második világháború utáni szövetséges, de döntően amerikai megszállás valóban nagy fordulatot hozott a japán jogfejlődésben és a társadalmi viszonyokban: Japán történetében először volt legyőzött és megszállott ország, s az *amerikai befolyás* az élet minden területére kiterjedt. Az amerikai jogintézmények beépülése a leginkább kontinentális gyökerű kódexekre épülő jogrendszerbe a japán jogrendszer értékelésének, a világ jogrendszerei között elfoglalt helyének sokkal árnyaltabb meghatározását teszi szükségessé. A megszálló szövetséges csapatok parancsnoka, *Douglas MacArthur* tábornok 1946 februárjában készítette el első alkotmánytervezetét, amelyet többszöri egyeztetést követően végül a parlament 1946. november 3-án elfogadott. Az 1947. május 3-án hatályba lépett új alkotmány formájában és felépítésében a Meiji-alkotmányhoz hasonlóan egy viszonylag rövid – 103 cikket tartalmazó – szöveg, ám tartalmában jóval demokratikusabb. Minden további reform kiindulópontja az új alkotmány lett. A népszuverenitás, a hatalom-elválásztás, az alapvető emberi és szabadságjogok, így különösen a jogegyenlőség és nemek egyenjogúságának követelménye alapján módosították

⁶ TAKII Kazuhiro: *The Meiji Constitution The Japanese Experience of the West and the Shaping of the Modern State*. (fordította: Noble David) Tokyo, International House of Japan, 2007. 81–90.

⁷ UYESHI Shinkitsu: *Gesetzgebung in Japan in den Jahren 1910-12. Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1923/24. 311–312.; HANS KIRCHMANN: *Hirohito „Japán utolsó császára”*. Budapest, Gondolat, 1990. 24–27.

⁸ A japán kormány először csak úgy lett volna hajlandó elfogadni a nyilatkozatot, ha az a császár jogait nem csorbítja, ám ezt az Egyesült Államok határozottan elutasította.

a korábbi kódexeket. Japán lefegyverzését, és a háborúról lemondást az alkotmány talán legismertebb, 9. cikke deklarálta.⁹

3. A Meiji-parlament (帝國議會 Teikoku Gikai)

3.1. A parlament létrehozására tett kísérletek

Meiji császár által 1868-ban kibocsátott ötcikkelyes eskü a korszak előtt álló legfontosabb intézkedések közül első helyre tette a társadalom demokratizálódását elősegítő tanácskozó gyűlések létrehozását azzal a céllal, hogy a legfontosabb politikai döntésekbe a népek is legyen beleszólása. A parlament szerepe e folyamatban annyiban sajátos, hogy az ötcikkelyes eskü általános célkitűzése mellett a nyugati hatalmak konkrétan elvárták egy népképviseleti alapon működő szerv létrehozását.

Ennek nyomán már a hetvenes évektől élénk vita indult meg a parlament létrehozásáról. Ebben a tekintetben az első jelentős kezdeményezés 1874 januárjában látott napvilágot nyolc korábbi kormányzati tisztségviselő aláírásával a *Nisshin shinjishi* hasábjain az alábbi címmel: Javaslat a népképviseleti gyűlés alapításáról.¹⁰ A javaslat, részleteinek ismertetése nélkül, előrevetítette, hogy Japán civilizációjához szükséges az állampolgárok nagyobb autonómiája és szabadsága, ami a népképviseleti alapon választott parlament útján valósulhatna meg.¹¹

Az alkotmányos politikai rendszer létrehozására irányuló első hivatalos kezdeményezés 1875 áprilisában látott napvilágot, és ennek nyomán az első alkotmánytervezet 1876 októberében készült el, szerzője *Mutsu Munemitsu* volt.

Az 1878. július 22-i rendeletek nemcsak az ország közigazgatási egységeit rajzolták újra, s vezették be a helyi adók rendszerét, hanem létrehozták a tartományi gyűléseket is, amelyeknek a tartományi költségvetést meg kellett vitatnia. Egyebekben a tartományok előjárói igyekeztek a tartományi gyűléseket korlátozni, azonban e gyűléseknek lehetőségük nyílt arra, hogy nemcsak a tartományfőnökhöz, de a központi kormányzathoz is eljuttathassák észrevételeiket.¹²

Az 1881-es év a Meiji-korszak egyik legnagyobb politikai válságának időszaka is volt. Ebben szerepet játszott egyrészt, hogy a korszak egyik legbefolyásosabb japán politikusa, *Okuma Shigenobu* a császár számára egy titkos memorandumot juttatott el, amelyben egy brit-rendszerű parlament és egy alkotmány mielőbbi megalkotását sürgette. Továbbá, erre az időszakra esett a Hokkaido Gyarmati Hivatal tervezett privatizációja is.¹³

⁹ John Owen HALEY: *Authority Without Power – Law and the Japanese Paradox*. New York–Oxford, Oxford University Press, 1991. 3–7.; ODA Hiroshi: *Japanese Law*. London–Dublin–Edinburgh, Butterworths, 1992. 32–34.

¹⁰ Kyu Hyun KIM: *The Age of Visions and Arguments. Parliamentarism and the National Public Sphere in Early Meiji Japan*. Harvard University Press, 2007. 101–102.

¹¹ Uo. 105.

¹² Uo. 202–203.

¹³ Ez utóbbi jelentőségét eltérően ítéli meg a szakirodalom, azonban az 1881-es évet, nem részletezve annak alkotmányjogi vagy pénzügyi jellegét, általában a Meiji-korszak egyik legnagyobb válságaként mutatja be. KIM i. m. 288–289.

Iwakura Tomominak, a japán kormányzat első hivatalos nyugati missziója vezetőjének, Meiji császárhoz írt levele alapján *Inoue Kowashi* 1881 júliusában készítette el az alkotmány megalkotására vonatkozó nagy tervét (*daikoryō*), amelynek alapelveit a Meiji-alkotmány is átvette végül: a porosz alkotmány modellként való alkalmazása, a kormány és a parlament egymástól elválasztása, kétkamarás parlament, továbbá a választásra jogosultak korlátozott száma.

Shigenobu memoranduma és *Kowashi* nagy terve két teljesen eltérő koncepciót állítottak a középpontba. A brit-modellben ugyanis „The Parliament can do anything” alapelv érvényesül, azaz minden hatalom forrása a népképviselőten nyugvó parlament, a kormányzat pedig felelősséggel a parlamentnek tartozik. Azaz – nagyon vázlatosan – a brit modell középpontjában a parlament áll, míg a porosz modellben a kormányzat és a király szerepe a meghatározó. Japán esetében pontosan az uralkodó szerepének alkotmányjogi meghatározása jelentette a legfontosabb feladatot, és ezért került előtérbe a porosz alkotmányos hagyomány.¹⁴

Ezt követően bocsátotta ki a császár a rendeletét még 1881-ben, amelyben a parlament (*gikai*) létrehozását kezdeményezte, amelynek alakuló ülésére végül az alkotmány által előírt módon, az alkotmány hatálybalépésnek napján került sor.

3.2. A Meiji-kori parlament megalakulása

Az első parlamenti (képviselőházi) választásokat 1890 nyarán tartották, amelyen az akkor körülbelül 40 milliós ország lakóinak alig 1 százaléka rendelkezett választójoggal.¹⁵ A választásokat követően Tokióban, 1890. november 29-én tartotta meg alakuló ülését a birodalmi parlament képviselőháza. Az egész Ázsia történetében elsőnek számító népképviselői parlament összehívására Meiji császár kezdeményezésére került sor.

Amint azt az előzőekben is láttuk, a szuverenitás forrása a Meiji-korban maga a császár volt, ezt a Meiji-alkotmány 4. cikke egyértelműen rögzítette is. Ennek alapján nem meglepő, hogy a Meiji-alkotmány hatálybalépését követően kinevezett első miniszterelnök, Itō Hirobumi által jegyzett alkotmánykommentár a birodalmi parlamentet az alábbiak szerint jellemzi: részt vesz a törvényalkotásban, de a szuverén hatalomnak nem része.¹⁶ Továbbá, a parlament felügyelte a kormányzat működését.

A kétkamarás parlament szükségességével kommentárjában Itō részletesen foglalkozik. Meggyőződése, hogy a japán nép felsőbb rétegeinek is képviselőre kell jutnia, hiszen a képviselőházi közvetlen választás útján megválasztott képviselőkkel

¹⁴ A parlament és az uralkodó szerepének meghatározását követő vitákat azonban nem lehet élesen elválasztani a jogi kodifikáció egyéb állomásaitól, amelyek részletesebb ismertetése kapcsán szintén a szerző fent hivatkozott tanulmánya nyújt támpontot. Minden esetre az egységes Német Birodalom születése, létrejöttének folyamata, az 1870-es évek német törvényhozásának eredményei, továbbá a japán jogtudósok berlini látogatásai mind-mind hozzájárultak a porosz alkotmányos hagyományok előtérbe helyezéséhez.

¹⁵ Daniel B. RAMSDALL: *The Japanese Diet. Stability and Change in the Japanese House of Representatives 1890–1990*. University Press of America, 1992. 3.

¹⁶ Itō Hirobumi: *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan*. (fordította Ito Miyoji) Tokió, Chū-ō-Daigaku, 1906. 68.

együtt a két ház tudja a teljes japán népet és annak érdekeit megjeleníteni. Ezért is tartotta fontosnak, hogy mindkét ház hasonló jogosítványokkal rendelkezzen. Továbbá, *Itō* kommentárjában is visszaköszön az organikus állameszme, amely alapján az állami szervezet csak akkor működhet „egészségesen”, ha abban mindenki megfelelő szerepet kap. Az egykamarás rendszerekben *Itō* a részrehajlás és a többség zsarnokságának látta veszélyét, és leszögezte, hogy ahol van képviseleti rendszer, ott két kamarára van szükség.¹⁷

3.3. A kamarák összetétele

Az eredetileg 251 fős főrendi ház (貴族院 *Kizoku-in*) tagjai a császári család felnőtt tagjaiból, bárókból, továbbá a császár által kinevezettekől kerültek ki. A főrendi ház elnökét és alelnökét a császár nevezte ki hét évre, ez is utal a császár és e kamara közötti szorosabb kapcsolatra. A főrendi ház összetételét a főrendi házról szóló, 1889. évi 11. számú császári rendelet szabályozta. A főrendek két csoportja: 1) hercegek, tehát a császári család tagjai, 25 éves koruk betöltésével taggá váltak. 2) A bárók esetében is feltétel volt a 25 éves kor elérése, megbízatásukat választással nyerték, mégpedig az egyazon társadalmi rendben tarozók közül kerültek ki a választók és választhatók. A megválasztott bárók száma azonban nem haladhatta meg az adott renchez tartozók teljes számának egy ötödét. Megbízatásuk hét évre szólt. A cselekvőképességében korlátozott, gyengeelméjű vagy büntetőeljárás alatt álló bárók sem aktív, sem passzív választójoggal nem rendelkeztek, a sintó papok és méltóságok pedig csak választásra voltak jogosultak.

A főrendi ház tagjainak harmadik csoportját – a császári család tagjai és a bárók után – a császár által kinevezettek képezték. A közvetlenül a császár által kinevezettek egyik körét az állam érdekében kifejtett értékes szolgálatuk elismeréseként, élethosszig tartó tagsággal rendelkező, 30 évet betöltött személyek jelentették. Számuk eredetileg 61 volt, majd a fokozatos bővülés eredményeként 125 főben lett maximálva. A császár által kinevezetteknek a másik köre a legtöbb adót fizetők közül került ki. E kör tagjait, a bárókhoz hasonlóan részletes módon szabályozottan, tartományi egysegenként a 15 leggazdagabb adófizető maguk közül választotta meg.¹⁸

Abban az esetben, ha a főrendi ház egyik tagja megbízatásának megszűnését – annak magatartása miatt – a főrendi ház megszavazta, a végső döntést a császár hozta meg, a főrendi ház elnökének jelentése alapján. Fontos megjegyezni, hogy a császári család tagjai nem mondhattak le megbízatásukról, a tagság származásuknál fogva, élethosszig megillette őket a felnőttkor betöltésétől kezdődően. Ellenben a főrendi ház többi tagja, mind a bárók, mind a császár által kinevezettek lemondhattak főrendi házi helyükről.

Az eredetileg 300 fős képviselőház (*Shugi-in*) tagjai a választások kitzűzését megelőző legalább egy évben, legalább tizenöt yen évi adót fizető, egy helyben lakó, 25 év feletti férfiakból közvetlenül választott képviselők lehettek. A választás menetét, a főrendiháztól eltérően, ahol a császári rendelet volt a jogforrás, törvény szabályozta.

¹⁷ Uo. 70–71.

¹⁸ Joseph Ernest DE BECKER: *Elements of Japanese law*. University Publications of America, 1916. 136.

A passzív választójog alsó korhatára harminc év volt. A tagokat közvetlenül, titkos szavazás útján választották meg.

A képviselőház tagjainak megbízatása megszűnt a ház felosztatásával, a képviselő halálával, kizárással, lemondással, és a megbízatás kitöltésével.

A két házban az együttes tagságot a Meiji-alkotmány tiltotta, azaz egyszerre senki sem lehetett mindkét kamara tagja. Fontos megjegyezni, hogy míg a képviselőház felosztatását az alkotmány a császár számára lehetővé tette, addig a főrendi ház esetében ezt az intézményt nem ismerte el. Ugyanakkor, a képviselőház felosztatása esetén a főrendi ház ülést fel kellett függeszteni.

3.4. A parlament működése

A parlament szerepe a hatalom-elválasztás korlátozott jellegéből és a császári szuverenitásból adódóan igen korlátozott volt. Az alkotmány 7. cikke alapján a parlament ülésének összehívása, megnyitása, berekesztetése, felosztatása mind a császár hatáskörébe tartozott. A parlament alkotmányos súlyát jól mutatja az a tény is, hogy ülésezési gyakorlatát leginkább a Magyar Népköztársaság Országgyűléséhez¹⁹ lehetne hasonlítani, hiszen évente egy²⁰ rendes ülészakot tartott eleinte a japán parlament, amely legfeljebb három hónapig tartott. Az ülés megnyitását követően a határozatképesség megállapításához a megválasztott tagok legalább egyharmadának jelenléte volt szükséges. Az eredményes szavazásokhoz főszabály szerint a jelenlévő tagok abszolút többségének azonos szavazatára volt szükség, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata döntött.²¹ A parlament ülései főszabály szerint nyilvánosak voltak, azonban parlamenti határozat vagy kormány kérése nyomán, az elnök elrendelhetette zárt ülés tartását, különösen külügyi, bizonyos pénzügyi és egyes személyi kérdések esetében.²²

Az ülészak első napját általában december közepén tartották, amit rövid időn belül többhetes újévi szünet követett, aminek eredményeképpen évente körülbelül hat napot tett ki a ténylegesen ülésezéssel töltött napok száma.²³ Rendkívüli ülésekre sor kerülhetett és került is, főszabályként választásokat követően, a központi költségvetéssel összefüggésben. Az ülészak működése és időtartama szempontjából fontos utalni a Meiji-alkotmány azon rendelkezésére is, amely alapján egy elutasított törvényjavaslat vagy a császár által ki nem hirdetett törvény egy ülészakon belül ismételtelen nem volt tárgyalható.²⁴

A parlament korlátozott szerepéből adódóan a parlamenti viták súlyponti helye a plenáris ülés volt, a bizottságok szerepe nem volt kiemelkedő. E korszakban három

¹⁹ A párhuzam első olvasásra idegennek tűnhet, azonban a Meiji-korszakban a parlament nem tudta meghaladni azt a keretet, amelybe a magyar Országgyűlés 1949 és 1989 között szorult. A párhuzam leginkább a törvényhozói hatalmi ág súlyára utal.

²⁰ Meiji-alkotmány 41. cikke.

²¹ Meiji-alkotmány 47. cikke.

²² Meiji-alkotmány 48. cikke; Itō i. m. 86.

²³ RAMSDELL i. m. 5.

²⁴ Meiji-alkotmány 39. cikke.

féle bizottság működött: házbizottság, állandó bizottságok költségvetés, pénzügyi ellenőrzés és fegyelmi ügyekben, valamint a törvényjavaslatokat megtárgyaló eseti bizottságok. Ez utóbbiak állandó státuszra emelésére a harmincas évek elején történetek kísérletek, ám ezek elbuktak, és változást a bizottsági rendszer megerősítésében csak a második világháború utáni időszak hozott.²⁵

A birodalmi parlament legfontosabb alkotmányos feladatköre a törvényjavaslatokhoz szükséges hozzájárulás biztosítása volt, azaz a folyamatban lévő törvényjavaslatok megtárgyalása. Ehelyütt érdemes egy általánosabb kérdést feltenni: mely kérdések szabályozása esetében volt szükség Meiji-kori Japánban a törvényi szintű normára? *Itō* kommentárjában igen formális választ adott e kérdésre: az alkotmány által meghatározott esetekben és törvénymódosítás esetében.²⁶ Az alkotmány számos területet kifejezetten nevesített: hadi állapot következményei, állampolgárság, alapvető jogok és kötelezettségek, választás, bíróságok, költségvetés, adózás és a számvévoészék.²⁷

A parlamenti hozzájárulás azonban a Meiji-korban leginkább csak az állami költségvetéssel összefüggő bevételek és kiadások kapcsán bírt jelentőséggel, mivel a törvényalkotási folyamatra a kormány és a császár is közvetlen hatást tudott gyakorolni. Ennek alapján a költségvetési törvényjavaslatot – amelyet csak a kormány nyújthatott be – először a képviselők háza vitatta meg, azt követően a főrendi ház. A költségvetési törvényjavaslat megvitatása és elfogadása mellett, amely jogosítványokkal tehát már a birodalmi parlament is rendelkezett, a javaslat módosítására csak nagyon korlátozott lehetősége volt a parlamentnek. A parlamenti támogatás nélkül azonban az előző évi költségvetést kellett alkalmazni. Hasonló volt a szerepe a parlamentnek az adótörvényeknél is, azaz megvithatta és megszavazhatta azokat.

E korlátozott szerep nemcsak a császári szuverenitásból fakadt, hanem abból a tényből is, hogy a Meiji-korszakban a kormány fokozatosan kibontakozó ellenzéke hallathatta hangját leginkább a parlamentben. Meg kell azonban említeni, hogy a Meiji-alkotmány mindkét ház számára biztosította a törvényjavaslat önálló beterjesztésének általános lehetőségét.²⁸ *Itō* kommentárja meg is erősíti, hogy a parlament által beterjesztett törvényjavaslatok a kormányzati törvényjavaslattal teljesen azonos rangban helyezkednek el, elfogadásuk és császári kihirdetésük esetén teljesen egyenrangúnak kell tekinteni azokat.²⁹

A parlament mindkét háza számára további jogosítványokat tartalmazott a Meiji-alkotmány, amely alapján a kormányzat ellenőrzése keretében kérdések feltevésére volt lehetőség, további kormányzati tájékoztatás kérésére a legkülönbözőbb ügyekben. Szintén alkalma nyílt a parlamentnek arra, hogy a császártól írásban tájékoztatást kérjen, továbbá egy császári felszólalásra közvetlenül reflektáljon, kifejezze elismerését,

²⁵ Hans H. BAERWALD: *Japan's Parliament: An Introduction*. Cambridge University Press, 1974. 88.

²⁶ *Itō* i. m. 76.

²⁷ Külön kérdést képvisel a császári családról szóló „törvény”, hiszen ez csak nevében törvény, valójában egy császári rendelet, amelynek módosításához sem volt szükség parlamenti tárgyalásra. Ld. Meiji-alkotmány 74. cikkét.

²⁸ Meiji-alkotmány 38. cikke.

²⁹ *Itō* i. m. 77.

továbbá a császárt – méltóságának teljes tiszteletben tartása mellett – tájékoztassa álláspontokról, véleményekről. Nem volt ugyanakkor hatásköre a háborús állapot elrendelésében, nemzetközi szerződések kihirdetésében és a fegyveres erők irányításában, továbbá a császári udvar igazgatása tekintetében sem.

3.5. A képviselői egyéni jogok

A parlamenttel kapcsolatosan érintendő következő kérdések a ház működésével,³⁰ a képviselők munkájával függnek össze, mint például a képviselői kizárás, mentelmi jog felfüggesztése stb.

E ponton pedig elérkeztünk a képviselői egyéni jogok csoportjához. A képviselők mentelmi jogát a Meiji-alkotmány elismerte (53–54. cikk), ennek alapján nem voltak felelősségre vonhatók a munkájukkal összefüggésben a parlamenten belül tett nyilatkozataikért, leadott szavazataikért, megillette őket a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága. Azaz, csak a parlamenten belül élvezték teljes mértékben a mentességet, „házon kívül” nyilatkozataikért az általános szabályok szerint feleltek. Továbbá, eljárás ellenük, a tettenérés és az állam elleni bűncselekmények kivételével, csak a ház hozzájárulása esetén volt indítható. A további egyéni képviselői jogok katalógusába a Meiji-korban beletartozott a kérdés feltétele a kormánynak, törvényjavaslatok benyújtása, továbbá az illetményhez és utazási költségterítéshez való jog.³¹

Az alkotmány rendelkezett továbbá a parlament és a választók, pontosabban az állampolgárok közötti alkotmányos kapcsolattartásról is, amikor kimondta, hogy minden állampolgár kérelemmel fordulhat a parlamenthez, amely azt meg is vitathatja. Természetesen, az állampolgári indítványok és kérelmek tárgyalása kapcsán a parlament semmilyen kötelezettséggel nem rendelkezett, ugyanakkor a képviselői elvet erősítette ez a rendelkezés, amely által közvetlenül is fordulhattak az állampolgárok a parlamenthez.

Az alkotmány sajátos jogforrási jellegéből adódóan az alkotmány 73. cikke alapján az alkotmánymódosítás kezdeményezése a császár kizárólagos hatásköre volt. Azaz, sem a parlament, sem a kormány nem kezdeményezhette az alkotmány módosítását, csak maga a császár. Amennyiben sor került volna az alkotmány módosítására, akkor annak megvitatásához a kamarák összes tagjai kétharmadának jelenléte lett volna szükséges. A Meiji-alkotmány csak ebben az esetben, az alkotmány módosítása esetére írta elő a kétharmados, minősített többséget. Ez a cikk tovább erősíti a császár és az alkotmány közötti szoros kapcsolatot, de leginkább az alkotmány sérthetlenségét.³²

A végrehajtó és törvényhozói hatalom korlátozott elválasztása és a parlament hatáskörének szimbolikus jellege abból is kitűnik a Meiji-alkotmányból, hogy a kormány parlamenttel szembeni felelősségét nem ismeri. A minisztereket a császár nemcsak kinevezhette, hanem bármikor el is mozdíthatta. A miniszterek tehát a császárnak voltak közvetlenül felelősek, és egyenként, mivel ebben a korszakban nem volt ismert a kormány,

³⁰ Meiji-alkotmány 51. cikke.

³¹ DE BECKER i. m. 141.

³² Kenji HIROTA: Das Parlament in der japanischen Verfassung. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. 48. 2000. 520–524.

mint testület felelőssége Japánban. Önmagában az is sokat mond, hogy a kormány kapcsán az alkotmány csupán a miniszteri ellenjegyzésről rendelkezett az 55. cikkben, ami pedig a császári sérthetlenséget teljesítette ki.

A parlament összetétele a korszakban fokozatosan bővült, hiszen 1925-ben az általános férfi választójog bevezetésétől kezdődően 466 képviselő került megválasztásra. Ekkor már a teljes népesség közel 20 százaléka, körülbelül 12 millió japán férfi rendelkezett választójoggal. A korabeli képviselők tevékenységét számos krónika őrzi, az erkölcsi vagy korrupciós botrányokhoz nem volt szükség nyugati modellekre, maguktól bekövetkeztek. Az újráválasztás lehetőségét nem korlátozta semmilyen rendelkezés, így számos képviselőházi tag mandátuma igen hosszú ideig tartott: a „rekorderek” táborát *Ozaki Yukio* liberális képviselő vezeti, aki az 1890. novemberi alakuló üléstől egészen 1953-ig volt folyamatosan tagja a parlamentnek.

4. A parlament működése a Taishō-demokrácia korszakában

1912-ben Meiji császár halála után, legidősebb fia, *Yoshihito* trónra lépésével kezdetét vette a Taishō-korszak³³ (1912–1926), amelyet gyakran Taishō-demokrácia néven emlegetnek, mivel a kabinet-kormányzás és a fentebb már említett általános férfi választójog bevezetésére is ebben a korszakban került sor. Taishō császár apja példája nyomán akart uralkodni, de hamar elhatalmasodó elmebetegsége folytán már a húszas évek elejétől kezdve ténylegesen fia, *Hirohito* uralkodott régensként.³⁴

A Taishō-demokrácia elnevezés onnan ered, hogy ebben a korszakban erősödtek meg a politikai pártok, ekkor vezették be az általános férfi választójogot, továbbá ez volt az az időszak, amikor a parlament – átmenetileg³⁵ – egyre nagyobb politikai befolyásra tett szert: a kormány működésének előfeltételévé vált a parlament többségének bizalma.

E demokrácia kezdetét egy belpolitika válság jelenítette meg, amelynek hátterében – leegyszerűsítve – az a kérdés húzódott meg, hogy a kormányfő hatalma mennyiben terjed ki a hadügyi tárca vezetőire. A hadügyminiszter ugyanis 1900 óta a hadsereg állományából került ki, a kormányfőnek kevés befolyása volt a jelölésre. A kérdés válsággá akként fordult, hogy a miniszterelnök nem támogatta a hadügyi kiadások növelésére irányuló indítványokat. Ezt látva, a hadügyminiszter 1912 decemberében lemondott, ami a kormány bukásához is vezetett.

A politikai válság időszakából a brit parlamenti rendszer egyes elemeinek érvényre juttatása jelentette a kiutat, azaz a miniszterelnöki jelölés szempontjából, a Meiji-alkotmány addigi bő harmincéves alkalmazásával ellentétben, nem a parlamenten kívüli császári tanácsadó testületek szerepe volt meghatározó, hanem a parlament képviselőházában legnagyobb képvisellettal rendelkező párt támogatása. *Hara Takashi* személyében 1918-ban először került pártelnök³⁶ miniszterelnöki tisztségbe. Ez a tény önmagában átértékelte a parlament szerepét és jelentőségét a kormány mellett, és valódi politikai

³³ A korszak elnevezésének jelentése: nagy igazság.

³⁴ UYESHI i. m. 311–312.; KIRCHMANN i. m. 24–27.

³⁵ Ehelyütt is ki kell hangsúlyozni, hogy ez a demokratikus tendencia csak 1931-ig tartott.

³⁶ Hara Takashi a Rikken Seiyukai, az alkotmányos kormányzás barátai elnevezésű, a korszak legbefolyásosabb pártjának elnöke volt, 1921-ben meggyilkolták.

hatalmat ruházott a parlamentre, ami a demokrácia kialakulása szempontjából kulcsfontosságú tétel.³⁷

A Taishō-korszak elején kirobbant politikai válság azonban nemcsak a parlament szerepét erősítette meg a miniszterelnök támogatása szempontjából, hanem a politikai pártok súlyát is megnövelte. A még *Itō Hirobumi* által 1900-ben alapított seiyukai a tízes évek elejére fokozatosan növelte befolyását. *Katsura Tarō* második miniszterelnöksége idején tapasztalta meg, hogy a politikai támogatás nélküli „transzcendens-kormányok”³⁸ nehezen működőképesek, ezért célul tűzte ki, hogy kormányát támogató politikai pártot alakítson a parlamenten belül, egyfajta seiyukai-ellenes platformot, amely 1927-ben vette fel a később is használt minsetō elnevezést.

Az egységes minsetō megalakulásával a seiyukai frakció kisebbségbe került a képviselőházban, aminek következtében 1928 januárjában a császár feloszlatta a képviselőházat. Az 1928 februárjában tartott választások két szempontból is alkotmánytörténeti jelentőségűek volt: ekkor szavazhatott először a fizetett adóra való tekintet nélkül az összes felnőtt japán férfi, továbbá ezt a választást már valódi politikai kampány előzte meg.³⁹

A Taishō-korszak tehát a világháború előtti alkotmányos monarchia időszakának csúcspontját jelentette, amelyben teret nyert a valódi népképviselés, és kormányok legitimitása nem csupán császári kinevezésen, hanem parlamenti pártok valódi politikai támogatásától függött.

Az átmeneti demokrácia és kabinet-kormányzás tizenkét éves korszakának végét Inukai miniszterelnök 1932. májusi meggyilkolása jelentette, ami a militarizmus térnyerését vetítette elő, azaz az 1932 és 1945 között miniszterelnöki tisztséget betöltők nem élveztek nagyarányú politikai támogatást, kormányaik tagjai nem pártpolitikusból kerültek ki, hanem katonai vonalról. A nagy gazdasági világválságból a kilábalást a hadiipar fejlesztésétől várták, s így kezdetét vette a féktelen militarizmus. A hazai gyilkos összeesküvések és az agresszív expanzió folytán az 1931 és 1945 közötti éveket találoán nevezik a „sötét völgy” (kurai tanima) időszakának is.⁴⁰

1940-ben pedig az ún. taisei yokusan kai felállításával, *Konoe* miniszterelnök az új rend (*sintaisei*) érdekében egypárti totalitárius államot épített ki, ún. együttműködési tanácsokat szervezett országszerte, ezzel teret nyert a fasizmus japán útja. Az 1942-es parlamenti választásokon már a taisei yokusan kai tagjai nyerték el a képviselőházi helyek több mint nyolcvan százalékát.⁴¹ Az expanziós agresszív politika még 1944-ben is teljes támogatást élvezett, az akkori jelmondat alapján: „*minyi chotatsu*” terjeszkedés az emberek akaratóból.⁴²

³⁷ Peter DUUS: *Party Rivalry and Political Change in Taishō Japan*. Cambridge, Harvard University Press, 1968. 32–39.

³⁸ Uo. 165–169.

³⁹ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a főrendi ház a választójogi törvény támogatását az ún. közbiztonság fenntartásáról szóló törvény (*chian-iji-hō*) elfogadásához kötötte, amely utóbbi szigorúan büntette az államrend elleni cselekmények bármilyen megnyilvánulását, különösen a harmincas években.

⁴⁰ Kenzō TAKAYANAGI: *A Century of Innovation: The Development of Japanese Law*. In: Arthur Taylor VON MEHREN (szerk.): *Law in Japan, The Legal Order in a Changing Society*. Cambridge, Harvard University Press, 1963. 12.

⁴¹ KIRCHMANN i. m. 55–61.

⁴² <http://www.ndl.go.jp/modern/e/cha4/description16.html> (letöltés ideje: 2011. július 28.)

A Taishō-korszakban a Meiji-alkotmány nem került módosításra, azonban rendelkezéseinek alkalmazása abba a demokratikus irányba mozdult el, amelyet a Jiyu Minken Undō mozgalom képviselői már az alkotmányozás folyamatában célul tűztek ki: a brit parlamentáris rendszer megteremtése felé.

5. A parlament (国会 Kokkai) a világháború után

A japán parlament működése szempontjából is mérföldkövet jelentett a szövetséges erők megszállása és az 1946 novemberében elfogadott új alkotmány, amely alapvetően megváltoztatta a japán közjogi berendezkedését.

Az alkotmány bevezette a brit kétkamarás parlamenti rendszert, amelyben az alkotmány 41. cikke alapján a parlament a legfelsőbb államhatalmi szerv és a törvényalkotás kizárólagos hatáskörével rendelkezik. A négy évre választott 480-tagú képviselőház (衆議院 *Shūgi-in*) túlsúlya a költségvetés elfogadására, a miniszterelnök választására, valamint a nemzetközi szerződések ratifikációjára vonatkozó jogosultság formájában érvényesül. A 242-tagú felsőház (参議院 *Sangi-in*) megbízatásának időtartama hat év, a tagok felének megválasztására háromévente kerül sor.⁴³

Az alkotmány nemcsak általánosságban vezette be a hátrányos megkülönböztetés tilalmát,⁴⁴ de az aktív és passzív választójogot külön nevesítve biztosította a nők számára.⁴⁵

A császárnak a parlamenttel kapcsolatban biztosított hatáskörei megfelelnek a más parlamentáris monarchiák alkotmányaiban található megoldásoknak. Az alkotmány 7. cikke tíz területet sorol fel a császári hatáskörök között. Ezek közül a törvényalkotáshoz kapcsolódik: különösen a törvények kihirdetése, a parlament üléseinek összehívása, a parlamenti választások kiírása, valamint meghatározott esetekben a képviselőház feloszlata. A miniszterelnököt, aki általában a képviselőház tagja, a ház döntését követően a császár nevezi ki. Azaz, a császár az alkotmány szintjén a japán demokrácia megteremtésének egyik eszköze lett és teljesen kivonult a törvényalkotás területéről.

A képviselőház feloszlata kapcsán figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy az az alkotmány 7. cikke szerint a császár, az alkotmány 69. cikke alapján pedig a kormány hatáskörébe tartozó kérdést képez. Értelemszerűen a császár a 7. cikk alapján csak a kormány javaslata alapján járhatna el, azonban a két cikk közötti másik különbség még fontosabb. A 7. cikk ugyanis nem jelöl meg feloszlatai okokat, a 69. cikk alapján pedig csak bizalmatlansági indítvány elfogadása, illetve bizalmi szavazás elutasítása esetén van rá mód. A második világháború után e kérdés többször is napirenden volt, és előfordult, hogy a kormány az alkotmány 69. cikkének rendelkezéseire tekintet nélkül feloszlatta a képviselőházat, azaz a 7. cikk alapján. Ez pedig előrehozott

⁴³ Alkotmány 46. cikke, Lawrence BEER – John MAKI: *From Imperial Myth to Democracy*. University Press of Tokyo, 2002. 100–102.

⁴⁴ Alkotmány 14. cikke.

⁴⁵ Alkotmány 44. cikke. Női képviselők megválasztására első alkalommal 1946 áprilisában került sor, és az akkor szerzett 39 mandátum történelmi siker, hiszen az új alkotmány hatálybalépését követően tartott választásokon a tizet sem érte el sokszor a képviselőházi női képviselők száma. RAMSDELL i. m. 173–174.

választásokhoz vezetett.⁴⁶ Ennek alapján a japán kormányzati rendszer a monista parlamenti rendszerekhez tartozik, amelyben kiegyenlítődik a parlament és a kormány szerepe. Ezt jól példázza az előbbieken említett rendelkezés, amely alapján a kormány, meghatározott esetben, de feloszthatja a képviselőházat. Ezzel ellentétes a monista irányzaton belül a parlamenti dominanciát képviselő elmélet, ahol a kormány semmilyen körülmények között sem oszthatja fel a parlamentet.⁴⁷

A parlament továbbra is évente egy rendes ülésszakot tart, azonban annak időtartama már nem korlátozódik három hónapra, a parlamentről szóló törvény ugyanis 150 napos ülésszokról rendelkezik. Rendkívüli ülésszakot pedig a kormány vagy bármelyik kamara tagjai egynegyedének írásbeli kérelme alapján kell tartani.⁴⁸

A határozatképesség szabályai sem változtak, azaz, továbbra is a megválasztott képviselők legalább harmadának meg kell jelennie személyesen a plenáris ülésen. Ennek a legalább egyharmados jelenlétnek végig fenn kell állnia, ellenkező esetben az elnöknek el kell foglalnia az ülést.⁴⁹ A döntések nagy részét továbbra is egyszerű többséggel hozzák, azonban a minősített, kétharmados többséget igénylő kérdések köre bővült: az alkotmánymódosítás és az alábbiakban is említett, felsőházi állásponttal ellentétes törvényjavaslat elfogadása mellett minősített többséget igényel egyrészt a zárt ülés elrendelése, továbbá a képviselői mandátum megvonásával kapcsolatos döntések meghozatala.

A parlamenti tisztségviselőket a parlamentről szóló 1947. évi 79. törvény sorolja fel: a parlamenti ciklus egészére választott elnök és alelnök; az ideiglenes elnök, állandó bizottságok elnökei, valamint a parlamenti, összesen két főtitkár.

Szintén a parlamenti törvény határozza meg a képviselői megbízatással összeférhetetlen pozíciókat (39. cikk), bár e tekintetben hiába várunk egy egyértelmű, taxatív felsorolást. A cikk első felében leszögezi, hogy a képviselő nem lehet egyszerre tagja a kormánynak, végrehajtó hatalomnak, továbbá tartományi testületeknek, majd egy részletes felsorolását tartalmazza azon tisztségeknek, amelyek összeegyeztethetők a képviselői pozícióval, mint például miniszterelnök, miniszter, államtitkár. Egy további csoportot azon kormányzati funkciók képeznek, amelyek képviselő általi betöltéséhez mindkét parlamenti kamara tagjai többségének hozzájárulása szükséges.

5.1. A felsőház (参議院 *Sangi-in*)

A felsőház létét MacArthur tábornok nem tartotta fontosnak, ugyanakkor a japán tisztségviselők ragaszkodtak ahhoz, hogy a képviselőháztól különböző érdekképviseleti szempontok (területi, szakmai stb.) is megjelenjenek a parlamentben. Többek között ennek is köszönhető, hogy a képviselőház túlsúlya mellett, de megmaradt a kétkamarás parlament. A felsőház tagjait a 30 év feletti, lakóhellyel rendelkező japán állampolgárok

⁴⁶ ABE Teruya: Die Entwicklung des modernen Parlamentarismus in Japan. In: Helmut COING – HIRANO Ryuichi – KITAGAWA Zentarō – MURAKAMI Junichi – Knut Wolfgang NÖRR – Thomas OPPERMAN – SHIONO Hiroshi (szerk.): *Die Japanisierung der westlichen Rechts*. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1988. 19–20.

⁴⁷ TAKAHASHI Kazuyuki: Contemporary Democracy in a Parliamentary System. In: Percy R. LUNEY – TAKAHASHI Kazuyuki (szerk.): *Japanese Constitutional Law*. University of Tokyo Press, 1993. 87–108.

⁴⁸ Alkotmány 53. cikke.

⁴⁹ Képviselőházi házszabály 106. cikke.

közül részben közvetlenül, részben listáról választják. A felsőház tagjaitól eleinte a képviselőknél nagyobb méltóságot, tapasztalatot és pártatlanságot vártak el, azonban hamar kiderült, hogy a két legjelentősebb politikai párt hasonló arányban képviselteti magát mindkét házban.⁵⁰ Mégis, talán a háború előtti hagyományok vagy kisebb politikai ambíciók nyomán, a felsőházi viták kevésbé viharosak és tagjai is országszerte ismertebbek.⁵¹

5.2. A két ház közötti kapcsolat

Az alapvető hatáskörök tekintetében nincsen különbség a két ház között, azonban egyes kérdésekben az alkotmány is a képviselőházat helyezi előtérbe. Főszabályként egy törvényjavaslat elfogadásához mindkét ház tagjai többségének jóváhagyása kell. Abban az esetben, ha a képviselőház egy javaslatot már megszavazott, de a felsőház nem ért vele egyet, a törvényalkotás nem reked meg, ugyanis az Alkotmány 59. cikke alapján, amennyiben a képviselőház második alkalommal tagjainak legalább kétharmados támogatásával ismételten megszavazza a javaslatot, akkor a törvényalkotás eredményesen zárul. E rendelkezésben egyrészt kiemelendő a képviselőház túlsúlya, ugyanakkor érdemes azt is figyelembe venni, hogy nem is olyan egyszerű kétharmados többséget szerezni egy olyan kérdésnek, amely a felsőházban előzetesen elbukott. Az alkotmány azt is lehetővé teszi, hogyha egy törvényjavaslatot a felsőház hatvan napon belül nem fogad el, akkor azt el nem fogadottnak kell tekinteni, és az előző rendelkezés alkalmazandó. Ugyanakkor az alkotmány maga is biztosítja, hogy ha egy törvényjavaslat kapcsán csak az egyik házban kerültek többségbe a támogató szavazatok, akkor a mindkét ház tagjait képviselő együttes bizottság összehívására kerüljön sor.

A két ház hatáskörének különbségét jól mutatja továbbá a legjelentősebb parlamenti eszköz, a költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalásának alkotmányban rögzített menete. Ennek alapján⁵² ugyanis, nemcsak hogy a képviselőházhoz kell először benyújtani a javaslatot, de ha a felsőház nem tud megállapodni a javaslatról, vagy eltérő álláspontot képvisel, továbbá, ha a képviselőház általi elfogadás után 30 napon belül nem dönt a törvényjavaslatról, akkor a képviselőház által elfogadott javaslatot kell a parlament által jóváhagyott költségvetési törvénynek tekinteni. Hasonlóan korlátozott a felsőház hatásköre nemzetközi szerződések parlamenti jóváhagyásánál is.⁵³

Egy kivételes esetet azonban az alkotmány is nevesít, amikor a felsőház kerül előtérbe: a képviselőház feloszlata esetén. A feloszlatast követően képviselőházi választásokat kell tartani a feloszlatastól számított 40 napon belül, az alakuló ülést a választást követő 30 napon belül megtartani. A felsőház feloszlataására viszont nem kerülhet sor, ahogy a Meiji-alkotmány sem adott erre lehetőséget a főrendi ház vonatkozásában. Ugyanakkor fő szabály szerint, a képviselőház feloszlata esetén a felsőház berekeszti az ülését. De a képviselőház legfeljebb hetven napos feloszlata alatt,

⁵⁰ Niranjan BHUINYA: *Parliamentary Democracy in Japan*. Harper and Row Publishers, 1972. 50.

⁵¹ Uo. 61.

⁵² Alkotmány 60. cikke.

⁵³ Alkotmány 61. cikke.

a kabinet kérésére, kivételes körülmények sor kerülhet a felsőház ülésének összehívására. A felsőház által meghozott intézkedések az újonnan megalakult képviselőház alakuló ülését követő tíz napig maradnak hatályban, kivéve, ha a képviselőház kifejezetten erre irányuló határozatával hatályban tartja azokat.

5.3. *A parlament működése*

A parlament működését részletesen a parlamentről szóló, fentebb már említett, 1947. évi 79. törvény, valamint az 1947-ben elfogadott parlamenti házszabály szabályozza.

A törvény megerősítette a parlament függetlenségét azáltal, hogy önálló költségvetéssel rendelkezik, amelyért maga a parlament a felelős. Továbbá, megerősítette azt az alkotmányos tételt is, hogy a két kamara elnökét és alelnökeit a kamarák maguk választják. Azaz, a császárnak ebben a tekintetben sincs már törvényi szerepe. A törvény a képviselők javadalmazását egységesítette és méltányossá tette, biztosította számukra a munkavégzéshez szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A törvény alapján mindkét kamarában felállították az állandó parlamenti bizottsági rendszert, valamint az amerikai képviselőházi könyvtár mintájára megnyitották a japán parlamenti könyvtárat.⁵⁴

A parlamenti törvény mintegy 130 szakaszban részletesen ismerteti a parlament működésével, üléseivel, tisztségviselőivel, különböző eljárásaival kapcsolatos rendelkezéseket. Ehelyütt elsőként a parlamenti bizottságok rendszerét tekintjük át, amelyben állandó és ideiglenes bizottságok működnek. Az állandó bizottságok száma törvényben rögzített, mindkét ház esetében meghaladja a tizenötöt. Az állandó bizottságok tagjait a plenáris ülés választja meg, minden képviselő legalább egy állandó bizottsági tagsággal rendelkezik. Az állandó bizottságok tagságát a parlamenti pártok által elnyert mandátumok arányában töltik fel. Azaz a tagok párhovatartozása tekintetében a bizottságok mini-plenárisnak is tekinthetők, vagyis a plenáris ülés erőviszonyait, illetve képviseleti arányait tükrözik. A bizottságok elnökei esetében ez a szabály csak a felsőházban érvényesül, a képviselőházban szinte az összes bizottsági elnöki tisztséget a kormánypártok adják.⁵⁵ A parlament elnöke és alelnöke, továbbá a kormányzati pozíciót betöltő képviselők bizottsági helyet nem kapnak. A bizottságok határozatképességéhez a bizottsági tagok felének jelenléte szükséges, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata a döntő. A bizottságok ülései alapvetően a sajtó számára nyilvánosak, egyéb személy megfigyelőként csak a bizottság elnökének előzetes hozzájárulása alapján vehet részt az ülésen. A parlamenti törvény azonban lehetővé teszi, hogy közérdeklődésre számot tartó kérdésekben nyilvános meghallgatásra kerüljön sor, továbbá egyszerű többséggel hozott határozat alapján a bizottság elnöke zárt ülést rendelhet el.

Az ideiglenes bizottságok olyan kérdés megvizsgálására alakulhatnak, amely nem tartozik egyik állandó bizottság hatáskörébe sem, tagjait a plenáris ülés választja, elnököt a megválasztott tagok maguk közül választanak.

Az állandó bizottságok hatásköre nemcsak az ideiglenes bizottságok megalakítása kapcsán képvisel jelentős kérdést. Az állandó bizottságok feladata a törvényjavaslatok

⁵⁴ BAERWALD i. m. 14.

⁵⁵ A képviselőházi bizottsági elnökök párhovatartozása a frakciók közötti megállapodás eredménye.

és egyéb indítványok, valamint a hatáskörükbe tartozó egyéb ügyek megvitatása. A parlamenti törvény 50. szakasza pedig kimondja, hogy az állandó bizottságok törvénykezdeményező jogosultsággal rendelkeznek, de csak a hatáskörükbe tartozó kérdések tekintetében. A képviselőházi állandó bizottságok hatáskörét, továbbá tagjainak számát az eredetileg szintén 1947-ben elfogadott, képviselőházi házszabály 92. szakasza tartalmazza. Ennek alapján például a harmincfős külügyi bizottság azon kérdésekkel foglalkozik, amelyek a kormányzati oldalon a külügyminisztérium hatáskörébe tartoznak. Részletesebb támpontot a házszabály sem ad, a többi esetben is a bizottságok hatáskörének meghatározására a fenti típusú leírást adja.

A parlamenti bizottsági rendszerrel érdemes ehelyütt figyelemmel lennünk a megszálló szövetséges erők egyik szakértő tagjának megállapításaira. *Baerwald* szerint a teljesen új parlamenti bizottsági rendszert alapvetően az amerikai parlament működése ihlette. Ugyanakkor az amerikai parlament működése szempontjából alaptétel a hatalom elválasztás doktrínája, míg Japán esetében ezen alkotmányos alapelv másként érvényesül. Meglátása szerint a kormányt Japánban, a megszállást követő években, leginkább a parlament végrehajtó bizottságának tekintették.⁵⁶

Érdemes még azt is megjegyezni, hogy monarchikus keretek között az Egyesült Államok kormányzati rendszere nem valósítható meg. Ott ugyanis az állam- és kormányfői tisztség nem válik szét. Egy monarchiában azonban, az államfő közjogi felelőtlensége nem mellőzhető egy tőle szervezetileg elkülönülő kormány felállítására, amelynek tagjai a miniszteri ellenjegyzés által átvállalják a felelősséget.

5.4. A törvényalkotás menete

Az alkotmány 41. cikke⁵⁷ alapján a japán parlament kizárólagos törvényalkotói hatáskörrel rendelkezik. Nemcsak részt vesz a törvényalkotásban, mint a második világháború előtti fél évszázadban, hanem annak kizárólagos letéteményese. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a törvényjavaslatok nagy része ne kormányzat által előterjesztett indítványként szerepeljen napirendjén. Annak ellenére, hogy a második világháború utáni időszakban a japán parlamentben is széles szakértői csapat épült ki a törvényalkotás magas színvonalának biztosítására, mind a politikai, mind a szakmai körülmények miatt a törvényjavaslatok nagy részét a kormány nyújtja be.

Törvényjavaslatok benyújtására a kormány és az állandó bizottságok mellett meghatározott számú képviselő (felsőházi tag) is jogosult. A képviselőházban legalább húsz, a felsőházban legalább tíz támogató aláírás szükséges egy törvényjavaslat benyújtásához. Költségvetést érintő törvényjavaslat esetében a pontos indokoláson túl, képviselőházban ötven, felsőházban húsz aláírásra van szükség a törvényjavaslat benyújtásához.⁵⁸

A benyújtást követő fázis, a másik kamarának történő továbbítás mellett, a parlamenti bizottsági kijelölés. Azaz, a kamara elnöke kijelöli a törvényjavaslat megtárgyalására a téma szempontjából hatáskörrel rendelkező állandó bizottságot. Törvényjavaslat csak

⁵⁶ BAERWALD i. m. 89.

⁵⁷ „The Diet shall be the highest organ of state power and shall be the sole law-making organ of the State” – „A parlament a legfőbb államhatalmi szerv és az állam egyetlen törvényalkotó szerve” (szerző saját fordítása).

⁵⁸ Parlamentről szóló törvény 56. cikke.

állandó bizottsági tárgyalás után kerülhet a plenáris ülés napirendjére, ettől csak sürgősségi esetben lehet eltérni. Abban az esetben, ha a bizottságot határidő tűzése mellett jelölték ki a törvényjavaslat megtárgyalására, és a kitűzött határidőn belül a bizottsági vitára nem kerül sor, a plenáris ülésre kerül tovább az indítvány. Egy alkalommal azonban lehetősége nyílik a bizottságnak arra, hogy a kijelölésre rendelkezésre álló határidő módosítását kezdeményezze.

Abban az esetben, ha a kijelölt állandó bizottság nem támogatja a törvényjavaslatnak a plenáris ülésen való megtárgyalását, az indítványt el kell utasítani. Kisebbségvédő rendelkezésként, amennyiben az állandó bizottsági elutasító határozattól számított hét napon belül legalább húsz képviselő a plenáris ülésen való napirendre vételét kérelmezi, az indítvány tárgyalását folytatni kell.⁵⁹

A plenáris ülésen az elnök által meghatározott időkeretben, a bizottságok álláspontját annak elnöke ismerteti, a bizottság kisebbségi álláspontjának előadására a bizottsági tagok legalább egytizedének kérelme útján van helye. A vitában a kormány képviselője is felszólalhat. A képviselőházi házszabály részletesen rendelkezik a felszólalások, módosító indítványok és a szavazás menetéről (127–157. cikk). Ennek alapján ugyanazon törvényjavaslat vitájában ugyanazon képviselő legfeljebb három alkalommal szólalhat fel, és a vitában nem lehet eltérni a napirendi ponton szereplő javaslat témájától. Módosító indítványokat bizottságok és a megfelelő számú képviselő is benyújthat. Ilyen esetben ismét bizottsági vitára kerül sor. A módosító indítványokról történő szavazás sorrendjét az elnök határozza meg. A szavazás sorrendje, nem meglepő módon: előbb a módosító indítványokról, majd az eredeti törvényjavaslatról történik a szavazás, amit bármely képviselő csak személyesen gyakorolhat.⁶⁰

6. Összegzés

A Meiji-alkotmány alkotmányos monarchiája különösen a Shōwa-korszak első negyedében erőteljesen abszolút jelleget öltött, amelynek eredményeként a császár iránti feltétlen hűségből és engedelmisségből áldozták fel életüket millióan. A Meiji-alkotmány közjogi berendezkedésében a hatalom forrása, letéteményese és egyetlen korlátja maga a császár volt. A parlament leginkább tanácsadó szerepet töltött be és hozzájárulását adta a császári kezdeményezésekhez. A császár isteni jellegéből adódóan nem volt semmilyen legális korlát hatalmának ellenőrzésére, befolyásolására.

Sem a XIX. század második felében végbement társadalmi-gazdasági átalakulás, sem a II. világháború utáni megszállás nem értelmezhető a császár közjogi jogállásának ismerete nélkül. A hazánkban kevésbé vizsgált kérdéskörben különösen is fontos a Meiji-korszak (1868–1912) megfelelő értékelése, amelyben az isteninek tekintett császári hatalomnak lényegében nem volt korlátja. Ezzel szemben az ún. béke alkotmánya „visszhangozza” az angol alkotmánytörténet egyik megkülönböztetett alapelvét, amely a parlament kezébe helyezi a legfőbb állami hatalmat, a legmagasabb szintű általános jogforrás megalkotásának kizárólagos hatáskörével.

⁵⁹ Parlamentről szóló törvény 57. cikke.

⁶⁰ HIROTA i. m. 511–549.; ODA i. m. 45–51.

A Shōwa-korszakban, a megszállás alatt 1946-ban elfogadott – és mai napig nem módosított – alkotmány alapján immár hatásköreit tekintve korlátozott, az alaptörvény cikke szerint szimbolikus feladatköröket ellátó uralkodó révén keletkezett hatalmi „űrön” tehát részben a kormány, részben a parlament osztozik. Az alkotmány a császárt háttérbe helyezte, a végrehajtó hatalommal a kormányt, a jogalkotással pedig a parlamentet ruházta fel. Megvalósult a népszuverenitás, a parlamentáris monarchia. A császár és parlament közötti közjogi kapcsolat tehát a történelmi háttér és tapasztalatok ismerete nélkül, a hatályos alkotmány alapján egyszerűen így foglалható össze.

A felvázolt történelmi háttér jelentőségét azért sem szabad alábecsülni, mivel a kínai nyelvi–filozófiai hatás mind a mai napig befolyásolja a japán társadalom működését, amely válasz lehet nemcsak a közösségek szerepének, a társadalmi békének vagy az engedelmességnek a jelentőségére, de a császár feltétel nélküli tiszteletének okára is. Hangsúlyozandó, hogy Japán alkotmánytörténeti fordulataihoz nem a szabadságért életüket áldozó, a Bastille ostromának eszméit hordozó forradalmak vezettek, hanem a császár iránti hűségből gyakorolt önfeláldozás és az emberfeletti áldozatvállalás. A nyugati és Japán társadalom egymástól gyökeresen eltérő hagyományai vezetnek oda, hogy mindig óvatosan kell európai premisszáink alapján Japán vizsgálatához hozzáférni.

Japán tehát sajátos terület az alkotmánytörténeti vizsgálódásokhoz: kontinentális és common law hagyományok mellett erőteljesen érvényesülnek a saját, keleti, illetve kínai eredetű szokások is, amelyekre minden egyes kutatási fázisban figyelemmel kell lenni, különben nem rajzolhatunk fel valós képet sem a Meiji-, sem a Shōwa-korszakról.