

TAMÁS CSABA GERGELY

Alkotmánymódosítás a parlament mellőzésével? Az alkotmányértelmezés dilemmái Japánban.

Az 1946. november 3-án kihirdetett japán alkotmány 1947. május 3-án lépett hatályba, s módosítására eddig annak ellenére nem került sor, hogy annak szövege jelentős mértékben a szövetséges erők vezetésével készült 1946. februári tervezeten alapult.

Az alkotmány egy valódi parlamentáris monarchia alapvető rendelkezéseinek foglalta: a császár az állam és a nép egységének szimbóluma (象徴, sócsó), a végrehajtó hatalmat a parlamentnek felelős kormányzat gyakorolja, s a kétkamarás parlament (国会, kokkai) a legfelsőbb államhatalmi szerv, amely a törvényalkotás kizárólagos hatáskörével rendelkezik.

A japán alkotmány régóta napirenden lévő módosításának egyik fő oka az ún. békeklauszula, a pacifizmust visszhangozó 9. cikk, amely alapján Japán örökre lemond a háborúindítás jogáról és fegyveres erő alkalmazásáról.

Figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság korai határozataira, amelyek az önvédelemhez való jog gyakorlását nem tekintették alkotmányellenesnek, a japán parlament nemcsak az egyéni önvédelemhez való jogot biztosító törvényeket fogadott el, hanem – figyelemmel Japán nemzetközi szerepvállalásaira – 2015 óta törvény biztosítja a kollektív önvédelemhez való jog gyakorlását is.

Egy esetleges alkotmánymódosítás elfogadásához kétharmados többség szükséges mindkét kamarában, továbbá népszavazáson való megerősítés is. Hosszú évtizedekig a szükséges parlamenti többség hiánya indokolta, hogy az alkotmány 9. cikkének értelmezésében rejlő lehetőségeket használta ki a kormány. Ez persze abból is fakadt, hogy a Legfelsőbb Bíróság a 9. cikk tilalma mellé a japán állampolgárok élethez, szabadsághoz és boldogsághoz való jogának a 13. cikkben biztosított védelmét állította kötelezettségül. Mindezek ellenére le kell szögezni, hogy a megváltozott nemzetközi fenyegetettség egy törvényt indokoltta tehet, de továbbra is égetően szükséges az alkotmányos felhatalmazás.

1. Bevezetés

Kétségtelen tény, hogy a japán alkotmányjoggal kapcsolatban korlátozott a hazai szakirodalmi adatbázis.¹ Ehhez persze az is hozzátartozik, hogy a japán jog sohasem tartozott a hazai jogi felsőoktatás súlyponti kérdései közé, noha akár tör-

¹ A hazai japán jogi kutatások kapcsán a XX. század második felének időszakából kiemelendő többek között KÁLLAY István, ZSARNAY Sándor, VARGA Csaba és HAJDÚ József professzorok munkássága.

téneti, akár jogelméleti oldalról, továbbá a jogösszehasonlítás felől számos hazai szerző is vizsgálta. Amikor a japán jog vizsgálatához hozzákezdünk, fontos szem előtt tartanunk, hogy a japán jogrendszer nem értelmezhető a szokásrendszer és a hagyomány normáinak figyelembevétele nélkül.

Ehhez az is hozzátartozik, hogy a japán jogfejlődés szempontjából három fő korszakot kell kiemelni, amely az idegen jogi hatás szempontjából mind a mai napig meghatározó. Elsőként a kínai jogi hatásra került sor a VII. században, majd ezt követte az európai jogok recepciója, a főként francia és német jogszabályokra épülő Meidzsi jogalkotás a XIX. század második felében, s végül – döntően a második világháborút követően – az angol-amerikai jogintézmények épültek be a japán jogrendszerbe.

E sorok azonban nem az alkotmánytörténeti korszakok feltárására hívják az olvasót, hanem a kétkamarás japán parlament főbb jellemzőinek a bemutatásán túl egy lényegében több évtizede napirenden fekvő kérdésre: az alkotmánymódosítás jelentőségének a megértésére. A japán Alkotmány a békét hozta el, s 1947. május 3-i hatálybalépése óta változatlan szöveggel hatályos, annak ellenére, hogy több mint hét évtizede felmerült az alkotmánymódosítás szükségessége. 2014-ben a japán kormány éppen az Alkotmány egyik legfontosabb rendelkezésének, a békeklauzulának a módosítása mellett szállt síkra. A kérdés mindezek után csak az, hogy az alkotmánymódosítás milyen szerepet szán a parlamentnek és a választópolgároknak, illetve hogy miként lehetne elfogadható az alkotmánymódosítás nélküli alkotmányértelmezés, egészen pontosan az Alkotmány 9. cikkének az újraértelmezése.

2. A japán parlamentáris monarchia főbb jellemzői

A hatályos japán alkotmány ismertetése előtt érdemes felidézni, hogy a Nagy Japán Birodalom alkotmányát (大日本帝國憲法, *Dái-Nyippon teikoku kempó*), Meidzsi császár adományaként 1889. február 7-én hirdették ki, s 1890. november 29-én lépett hatályba, amikor az 1890 nyarán tartott első képviselőházi választásokat követően a birodalmi parlament alakuló ülését tartotta.

A Meidzsi-alkotmányt több mint félévszázados alkalmazása során egyetlen alkalommal sem módosították, központi eleme az isteni személynek tekintett császár [tennō-rendszer (天皇制) *Tennószei*] végsőkig menő tisztelete volt, amelyben minden hatalom és szuverenitás forrása, az alkotmány 4. cikke² alapján, maga a császár volt. A Meidzsi-alkotmány Japán számára nem-

² www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c02.html

csak a modern államiságot hozta el, de függetlensége megőrzésének is fontos előfeltételét jelentette.

Japán második világháború utáni megszállása a demokratizálódást, a demilitarizálódást, valamint a nemek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmát magában foglaló amerikai hatást eredményezte, nemcsak az alkotmányozás, de egyebek között a polgári és a büntető törvénykönyvek felülvizsgálata során is.

Az 1946. november 3-án kihirdetett Alkotmány 1947. május 3-án lépett hatályba, s módosítására eddig annak ellenére nem került sor, hogy annak szövege jelentős mértékben a megszálló szövetséges erők főparancsnokának, Douglas MacArthur tábornoknak a vezetésével készült 1946. februári tervezeten alapult.

Az Alkotmány azonban csak szerkezetében emlékeztetett a Meidzsi-alkotmányra, mivel tartalmában egy valódi parlamentáris monarchia alapvető rendelkezéseinek a foglalata. Az 1. cikk értelmében a császár az állam és a nép egységének szimbóluma (象徴, sócsó), tehát korábbi pozícióját elveszítve jelképes funkciókat tölt be. Mindazonáltal a trónbetöltés rendje az évszázadok során nem módosult, azaz a fiági örökösödés elve érvényesül.³ A népszuverenitás eszméjét, ami a császár szuverenitását váltotta fel, szintén az első cikkben fogalmazták meg.

Az egyetlen cikkből álló II. fejezet tartalmazza az Alkotmány minden bizonynyal legismertebb rendelkezését, amelynek értelmében Japán mindörökre elutasítja a háborút és a nemzetközi viták fegyveres úton való rendezését. E célok érdekében pedig nem tart fenn sem szárazföldi, sem tengeri, sem légi hadi potenciált. A világon kevés olyan alkotmány ismert, amely ennyire egyértelműen pacifista megközelítést képvisel, amely ennyire visszhangozza a *Kellogg-Briand paktum* pontjait, illetve az utópista európai egységkoncepciók békevágyát, ugyanakkor éppen ezen karakteressége okán vált az alkotmánymódosítási kísérletek leggyakoribb célpontjává.⁴

Az Alkotmány a végrehajtó hatalmat a parlamentnek felelős kormányzat kezébe teszi, s a kétkamarás parlamentet (国会, *kokkai*) a legfelsőbb államhatalmi szervnek tekinti, amely a törvényalkotás kizárólagos hatáskörével rendelkezik.

Az igazságszolgáltatás a kizárólag az Alkotmánynak és törvényeknek alárendelt, független bíróságok feladata lett. A bírósági szervezetrendszer csúcsán álló Legfelsőbb Bíróság hozza meg a végső döntést az Alkotmány értelmezése, a törvények és rendeletek alkotmányossága, valamint a bírói felülvizsgálat tekintetében is.

Az Alkotmány tehát a japán demokrácia megtestesítője lett, biztosítva az államhatalmi ágak elválasztását és az alapvető emberi jogok gyakorlását és érvényesülését.

³ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az alkotmány nem rendelkezik a császári lemondás lehetőségéről, s figyelemmel Akihito császár korára és egészségi állapotára, ennek törvényi feltételeinek biztosítása az éppen aktuális parlamenti viták egyik – nem csak – jelképes tárgyát képezi.

⁴ Thomas U. BERGER: „Ripe for Revision? The Strange Case of Japan’s Unchanging Constitution” in Bryce WAKEFIELD (szerk.): *A time for change? Japan’s „peace” constitution at 65* (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002) 12–13.

3. A kétkamarás parlament felépítése, működése

3.1. A parlament működésének főbb jellemzői

Az Alkotmány bevezette a brit kétkamarás parlamenti rendszert, amelyben a négy évre választott 475 tagú képviselőház (衆議院, *súgi-in*) túlsúlya a költségvetés elfogadására, a miniszterelnök választására, valamint a nemzetközi szerződések ratifikációjára vonatkozó jogosultság formájában érvényesül. A 242 tagú felsőház (参議院, *szangi-in*) megbízatásának időtartama hat év, a tagok felének megválasztására háromévente kerül sor.⁵

Az Alkotmány nemcsak általánosságban biztosította a hátrányos megkülönböztetés tilalmát⁶ és az általános választójogot⁷ a nagykorú – azaz 20 évet⁸ betöltött japán állampolgárok számára –, de az aktív és passzív választójogot külön nevesítve is lehetővé tette a nők számára.⁹

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 összehívása, a parlamenti választások kiírása, valamint meghatározott esetekben a képviselőház felosztatása. 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.

A parlament évente egy rendes ülésszakot tart, amelynek időtartama a parlamentről szóló törvény alapján legalább 150 nap, rendkívüli ülésszakot a kormány vagy bármelyik kamara tagjai egynegyedének írásbeli kérelme alapján kell tartani.¹⁰

A határozatképesség a megválasztott képviselők legalább harmadának jelenlétével áll elő, s e küszöb a tanácskozásképeség feltétele is, azaz a legalább egyharmados jelenlétnek az ülésen folyamatosan biztosítottnak kell lennie, ellenkező esetben az elnöknek el kell napolnia az ülést.¹¹ A döntések főszabály szerint egyszerű többséggel születnek, azonban a minősített, kétharmados többséget igénylő kérdések köre bővült: az alkotmánymódosítás és az alábbiakban is

⁵ Alkotmány 46. cikke, Lawrence BEER – John MAKI: *From Imperial Myth to Democracy* (University Press of Tokyo, 2002) 100–102.

⁶ Alkotmány 14. cikk.

⁷ Alkotmány 15. cikkének (3) és (4) bekezdése.

⁸ Kiemelendő, hogy a következő képviselőházi, valamint a felsőházi választásoktól kezdődően már a 18. év betöltését követően biztosított a választójog.

⁹ 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. Daniel B. RAMSDEL: *The Japanese Diet. Stability and Change in the Japanese House of Representative 1890–1990* (University Press of America, 1992), 173–174.

¹⁰ Alkotmány 53. cikk.

¹¹ Képviselőházi házszabály 106. cikke.

említett, felsőházi állásponttal ellentétes törvényjavaslat elfogadása mellett minősített többséget igényel egyrészt a zárt ülés elrendelése, másrészt a képviselői mandátum megvonásával kapcsolatos döntések meghozatala.

A parlamenti tisztségviselőket a *parlamentről szóló 1947. évi 79. törvény*¹² sorolja fel: a parlamenti ciklus egészére választott elnök és alelnök; az ideiglenes elnök, állandó bizottságok elnökei, valamint a parlamenti, összesen két főtitkár.

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. Egyebek között ennek is köszönhető, hogy ugyan a képviselőház túlsúlyával, de megmaradt a kétkamarás parlament. A felsőház tagjait a 30 év feletti, lakóhellyel rendelkező japán állampolgárok 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.¹³ Mégis, talán a háború előtti hagyományok vagy kisebb politikai ambíciók nyomán, a felsőházi viták kevésbé viharosak, és tagjai is országszerte ismertebbek.¹⁴

A parlament működését részletesen a parlamentről szóló, fentebb már említett, *1947. évi 79. törvény*, valamint az Alkotmány 58. cikke alapján, 1947. június 28-án elfogadott, a jogforrási hierarchiában a törvéynél alacsonyabb szintű rendeleti formát öltő képviselőházi házszabály,¹⁵ valamint a szintén rendeleti szintű felsőházi házszabály szabályozza.¹⁶

A parlament főszabály szerint egy rendes ülésszakot tart, amely általában január végén kezdődik.¹⁷ Rendkívüli ülésszakra, illetve ülésre akkor kerülhet sor, ha ahhoz mindkét kamara hozzájárul.¹⁸

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 császár ebben a tekintetben nem rendelkezik már előjogokkal. Ugyanakkor továbbra is a császár hívja össze a parlament rendes ülésszakát,¹⁹ sőt, az ülésszak megnyitása alkalmából –

¹² The National Diet, Japan 2005, 27–68. A törvény hatálybalépésének napja 1947. május 3-a volt, azaz alkalmazását az alkotmány hatálybalépésétől tették függővé.

¹³ Niranjan BHUNIYA: *Parliamentary Democracy in Japan* (Harper and Row Publishers, 1972) 50.

¹⁴ Uo. 61.

¹⁵ The National Diet, Japan 2005, 69–119.

¹⁶ www.sangiin.go.jp/eng/law/rothoc/index.htm#ChapterIII

¹⁷ A parlamentről szóló törvény 10. cikke.

¹⁸ A rendkívüli ülésszak nem ritka, általában szeptemberben szokott elkezdődni és november végéig tart.

¹⁹ A parlamentről szóló törvény 1. cikke.

a korábbi hagyományoknak megfelelően – személyesen ünnepi köszöntőt tart a felsőházban.²⁰

A törvény a képviselők javadalmazását egységesítette és méltányossá tette, biztosítva 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 (ez Japán legnagyobb könyvtára, amely a nemzeti könyvtár²¹ szerepét is betölti).²²

A parlamenti bizottságok szerepére röviden rátérve, a feladatok tekintetében ki kell emelnünk, hogy a törvényjavaslatok lényegi, szakpolitikai vitájára – főszabály szerint – e szinten kerül sor, és nem a plenáris üléseken.²³ A bizottsági szervezet pedig a japán parlament mindkét kamarájában hasonló: állandó és ideiglenes bizottságok működnek. Az állandó bizottságok minimális száma törvényben rögzített, mindkét ház esetében meghaladják 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 párthovatartozása tekintetében a bizottságok egy 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 kormánypárti képviselők töltik be.²⁴

3.2. A kamarák közötti együttműködés

A két kamara alapvető hatáskörei tekintetében nincsen különbség azonban egyes kérdésekben – például a miniszterelnök választása²⁵ –, az Alkotmány 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

²⁰ A január végi császári köszöntőket mindig nagy médiaérdeklődés kíséri, ugyanakkor a hivatalos – és nyilvános – felvételek között továbbra sem érhetőek el „közeli” képkockák a császárról.

²¹ Honlapján a japán alkotmány és politika történetéhez is hasznos adalékot szolgáltat: www.ndl.go.jp

²² Hans H. BAERWALD: *Japan's Parliament: An Introduction* (Cambridge University Press, 1974) 14.

²³ Mutsuo NAKAMURA – Teruki TSUNEMOTO: „The Legislative Process: Outline and Actors” in Yōichi HIGUCHI (szerk.): *Five decades of Constitutionalism in Japanese Society* (University of Tokyo Press, 2001), 198.

²⁴ A képviselőházi bizottsági elnökök párthovatartozása a frakciók közötti megállapodás eredménye.

²⁵ Alkotmány 67. cikkének (2) bekezdése.

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 a képviselőházban kerültek többségbe a támogató szavazatok, akkor a mindkét ház tagjait képviselő együttes bizottság összehívására kerülhet sor.

A két ház hatáskörének különbségét jól mutatja továbbá a legjelentősebb parlamenti eszköz, a költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalásának alkotmányban rögzített menete. Ennek alapján²⁶ ugyanis, nemcsak hogy a képviselőházhoz kell először benyújtani a javaslatot, de ha a felsőház nem tud megállapodni a javaslatról vagy eltérő álláspontot képvisel a képviselőháztól, továbbá, ha a képviselőházi 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.²⁷

Amint azt a törvényalkotás menetének gyakorlata mutatja, nem csak a költségvetési törvényjavaslatot, de a gyakorlatban a kormány által beterjesztett egyéb törvényjavaslatok több mint 90 százalékát először a képviselőházhoz nyújtják be, amit a felsőház tagjai, párhovatartozástól függetlenül, kevéssé méltányolnak.²⁸

Egy kivételes esetet azonban az Alkotmány is nevesít, amikor a felsőház kerül előtérbe, ez a képviselőház feloszlata. A feloszlatast követően képviselőházi választásokat kell tartani a feloszlatastól számított 40 napon belül és az alakuló ülést a választást követő 30 napon belül kell megtartani. A felsőház feloszlataására viszont nem kerülhet sor, ugyanakkor főszabály szerint, a képviselőház feloszlata. esetén a felsőház berekeszti az ülését. De a képviselőház legfeljebb hetvennapos feloszlata. sa alatt, a kabinet kérésére, kivételes körülmények között 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.

3.3. A törvényalkotás menete

A 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 tör-

²⁶ Alkotmány 60. cikk.

²⁷ Alkotmány 61. cikk.

²⁸ Ld. NAKAMURA–TSUNEMOTO (23. lj.) 204.

vényjavaslat benyújtásához.²⁹ Költségvetést érintő törvényjavaslat benyújtásához a pontos indokoláson túl, a képviselőházban ötven, a felsőházban húsz aláírásra van szükség.³⁰

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 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 kijelöléshez 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.³¹

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 lehetőség. 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 szavazáskor, amit bármely képviselő csak személyesen gyakorolhat, nem meglepő módon: előbb a módosító indítványokról, majd az eredeti törvényjavaslatról döntenek.³²

Amennyiben mindkét kamara egyetértésre jutott, az elfogadott törvényjavaslatot a képviselőház vagy a felsőház elnöke – a kormányon keresztül – a császár elé terjeszti, aki az alkotmány 7. cikke alapján kihirdeti azt a „nép

²⁹ Ld. NAKAMURA–TSUNEMOTO (23. lj.) 206.

³⁰ Parlamentről szóló törvény 56. cikke.

³¹ Parlamentről szóló törvény 57. cikke.

³² Kenji HIROTA: „Das Parlament in der japanischen Verfassung” Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, vol.1. 48. 2000 511–549., Hiroshi ODA: Japanese Law (Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 1992) 45–51

névében³³ a hivatalos lapban (*kanpo*).³⁴ A törvényt a miniszterelnök, valamint a császár írja alá.³⁵ A törvény kihirdetésére a császárnak való megküldésétől számított 30 napon belül kerül sor.³⁶

4. Az alkotmánymódosítás lehetősége és az alkotmányértelmezés valósága

4.1. Az alkotmánymódosítás feltételrendszere és legfőbb indoka

Az Alkotmány önálló fejezete rendelkezik az Alkotmány módosításának szabályairól. Az Alkotmány 96. cikke minősített többséghez köti az alkotmányt módosító törvényjavaslat elfogadását. Kétharmados többségre van szükség mindkét parlamenti kamarában. Ez a jelenleg 475 fős képviselőházban 317 főt, míg a 242 tagú felsőházban 162 főt jelent. Továbbá a javaslat elfogadásához népszavazáson vagy a japán parlament által meghatározott választáson való megerősítés is kell.

Annak ellenére, hogy az alkotmánymódosítás lényegében annak hatálybalépése óta napirenden szerepel, az alkotmánymódosítás eljárásának szabályairól szóló törvényt (日本国憲法の改正手続に関する法律, *Nihonkoku kempóno kajszei tecuzuki nyi kanszuru hóricu*) csak 2007 májusában fogadták el (2007. évi 51. törvény), s három (!) évvel később lépett hatályba. A törvény megalkotását az indokolta, hogy az alkotmánymódosítás eljárásának szabályairól hallgat az Alkotmány.

A törvény főbb rendelkezései alapján a japán parlament mindkét kamarában létrehoz egy-egy új, önálló, az Alkotmánnyal foglalkozó parlamenti bizottságot, amely nemcsak az Alkotmány elemzésével foglalkozhat, hanem adott esetben alkotmánymódosító javaslatokat is előterjeszthet. A törvény legérdekesebb rendelkezésének mégis az tekinthető, amely alapján 100 képviselői, illetve 50 felsőházi tag jogosult együttesen kezdeményezni az Alkotmány módosítását. Ugyanakkor a kormány kezdeményezési jogosultságáról a törvény hallgat.³⁷ Amennyiben az alkotmánymódosítási javaslatot mindkét kamara kétharmados többséggel elfogadja, akkor azt lehet az Alkotmány 96. cikke szerinti alkotmánymódosítási tervzetnek tekinteni. A hatálybalépéshez pedig a parlamenti szavazástól számított legalább 60 és legfeljebb 180 napon belül tartott népszavazáson az összes leadott szavazat többségének igen szavazata szükséges.³⁸

³³ Yosiyuki NODA: Introduction to Japanese Law (University of Tokyo Press, 1992) 86.

³⁴ A jogszabályok hivatalos kihirdetésére 1883 óta kerül sor. Ld. www.npb.go.jp/en/books/index.html

³⁵ Ld. NODA (33. lj.) 86. A kihirdetett törvényben nem jelenik meg a császár neve, csak a ráutaló „gyomei” elnevezés, valamint a császári pecsét.

³⁶ Ld. NAKAMURA–TSUNEMOTO (23. lj.) 207.

³⁷ Waseda Bulletin of Comparative Law vol. 27. www.waseda.jp/followic/asssets/uploads/2014/05/A02859211-00-000270053.pdf

³⁸ A japán parlamenti törvény 68. §-ának módosított változata tartalmazza a főbb eljárási kérdéseket. www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm#ChapterVI-II

A törékeny japán politikai környezetben azonban mindedig nem volt olyan javaslatcsomag, amely mögé a parlamenten belül ekkora többség felsorakozott volna. Abban az esetben pedig, amikor mindkét kamarában biztosított az alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados parlamenti többség, akkor pedig a választópolgárok megkérdezésének várható eredménye az akadály az alkotmánymódosításnak.

Ezen feltételek mellett kérdésként merülhet fel, hogy milyen indokokra vezethetőek vissza az eddigi, mindedig sikertelen, alkotmánymódosítási kísérletek. Az indokok első körébe az ehelyütt nem részletezett alkotmányozási folyamat egésze tartozott, azaz az oktrojáltnak tekintett Alkotmány alapvető felülvizsgálata. Az indokok második fő csoportja pedig az Alkotmány 9. cikke köré összpontosult, a Japán szuverenitásának megőrzése érdekében szükséges fegyveres védelmi egységek alkotmányossága megkérdőjelezhetetlenségének elősegítése miatt. Ez utóbbi kapcsán érdemes emlékezni arra, hogy a koreai háború kitörését, majd Japán hétéves megszállásának befejezését követően Japán biztonsága érdekében 1954-ben sor került a nemzeti önvédelmi erő (自衛隊, *Dzseitai*) létrehozására.

4.2. Alkotmányértelmezés – Legfelsőbb Bíróság határozatai

A nemzeti önvédelmi erő kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy mennyiben tekinthető egy fegyveres szervezet összhangban lévőknek az Alkotmány 9. cikkében foglalt korlátozással. E téren röviden utalni kell a japán Legfelsőbb Bíróság legfontosabb korai döntéseire. Az 1959. december 12-én hozott, 1959 (A) 710 számú, ún. *Szunakava*³⁹ *határozatban* a Bíróság nem tudta megállapítani az 1951. szeptember 8-i japán-amerikai kétoldalú biztonsági szerződés alkotmányellenességét, az 1982. szeptember 9-én hozott *Naganuma-határozatban*⁴⁰ pedig a nemzeti önvédelmi erő alkotmányellenességét, s ez az értelmezés a későbbiekben is helytállónak bizonyult. Ezen legfelsőbb bírósági megközelítés tehát elsőbbséget adott a nemzetközi jog alapján biztosított önvédelemhez való jog gyakorlásának. Ezzel együtt az a korábbi kormányzati értelmezés is megerősítésre került, hogy az Alkotmány 9. cikkében a fegyveres erő alkalmazására, illetve a fegyveres úton történő rendezésre vonatkozó tilalom nem vonatkozik az önvédelemhez való jog gyakorlásának eseteire.

További eleme volt a Legfelsőbb Bíróság határozatának, hogy az önvédelemhez való jog gyakorlását biztosító intézkedések azért sem tekinthetők alkotmányellenesnek, mivel elősegítik a japán Alkotmány 13. cikke szerinti élethez, szabadsághoz és boldogsághoz való jog érvényesülését.

³⁹ www.courts.go.jp/english/judgments/text/1959.12.16-1959-A-No.710.html

⁴⁰ Robert L. SEYMOUR: „Japan's Self-Defense: The Naganuma Case and Its Implications” *Pacific Affairs*, Vol. 47, No. 4 (tél, 1974–1975), 421–426. www.jstor.org/stable/2755945

Le kell szögezni, hogy a Legfelsőbb Bíróság határozata az Alkotmány 9. cikkével összefüggésben az egyéni önvédelemhez való jog alkotmányosságával kapcsolatban értelmezhető.

A fentiek alapján a japán kormány az alábbiak szerint határozta meg az önvédelemhez való jog gyakorlásának három előfeltételét: tényleges és törvénytelen agresszió Japán ellen, a veszély elhárítására alkalmas egyéb megfelelő intézkedések hiánya, az erő alkalmazásának a lehetséges MINIMÁLIS mértékre történő korlátozása.⁴¹ Ezen értelmezés hosszú évtizedekig irányadónak bizonyult, azonban Japán globális szerepe, továbbá ENSZ-missziókban való fokozatos részvétele nyomán fokozatosan veszített érvényességéből.

4.3. Alkotmányértelmezés – a kollektív önvédelemhez való jog kérdése

A 9. cikk kapcsán azonban további kérdés, hogy az mennyiben teszi lehetővé a japán nemzeti önvédelmi erő tagjai számára kollektív biztonsági egyezmények alapján külföldi missziókban való részvételt. Ez utóbbi kapcsán a 90-es évektől születtek azon törvények,⁴² amelyek – meghatározott feltételek mellett – biztosították Japán ENSZ-missziókban való részvételét, és amelyek nélkül Japán fokozott nemzetközi szerepvállalása nem lehetett volna elképzelhető.

Az 1992-ben született törvények három fő célt szolgáltak: Japán ENSZ-missziókban személyi és tárgyi eszközökkel történő közreműködését, nemzetközi humanitárius műveletekben részvételét, továbbá választási megfigyelői tevékenységek ellátását. E célok az alábbi öt előfeltétel esetén egyeztetethők össze az Alkotmány 9. cikkével: fegyveres összecsapás esetén tűzszüneti megállapodás megléte, a fogadó ország, valamint a konfliktussal érintett országok hozzájárulása a japán közreműködéshez, semlegesség a műveletek során. Amennyiben az előző három feltétel nem teljesül, a japán kormány dönthet a misszióban való közreműködés megszakításáról. Végül, fegyveres erő alkalmazására csak a személyzet életének védelme érdekében kerülhet sor.⁴³

A törvények szigorúan meghatározták a missziókban a japán fél részéről ellátható feladatok körét: műszaki segítségnyújtás, tanácsadás, biztosítás, közvetítés a felek között, logisztikai közreműködés, egészségügyi ellátás, objektumok őrzése stb.

Az Alkotmány 9. cikke kapcsán újabb fordulatot hoztak az utóbbi évek. A japán kormány 2014. július 1-jei határozata⁴⁴ érdemi új jelentést vetített előre a 9.

⁴¹ Daisuke AKIMOTO: „Exercising the Right to Collective Self-Defense? An Analysis of „Japan’s Peace and Security Legislation” *Journal of Japanese Law*, vol 21. 2016. No. 41. 140.

⁴² 1992 júniusában fogadták el és ezzel megszületett az Egyesült Nemzetek békefenntartatói műveleteiben és más műveletekben való együttműködésről szóló törvény, amely alapján a korábbi kizárólag technikai és anyagi támogatás mellett Japán a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében személyi hozzájárulást is teljesíthet.

⁴³ www.mofa.go.jp/jp/ipl/page22e_000683.html

⁴⁴ www.mofa.go.jp/jp/nsp/page23e_000273.html

cikk értelmezésével kapcsolatban, nevezetesen a kollektív védelemhez való jog gyakorlását. Azaz, a japán állampolgárok életének védelme és biztosítása olyan elsőrendű érdek, amelyet nemcsak akkor kell szem előtt tartani, ha Japánt éri fegyveres támadás, hanem ha Japán egyik szoros szövetségését.⁴⁵

Ezen új értelmezést azonban nem követte alkotmánymódosítás. Annak ellenére nem, hogy a japán parlament mindkét kamarájában a minősített többség biztosított lett volna. Ugyanakkor a változások tekintetében hagyományosan kevésbé rugalmas választópolgárok minden bizonnyal elutasították volna az alkotmány módosítását. Ennek fényében a japán kormány átfogó törvénymódosítási javaslatot nyújtott be a képviselőháznak 2015. május 15-én.

4.4. A béke és biztonsági törvénycsomag a japán parlament napirendjén

A törvénycsomag összesen tíz törvény módosítását irányozta elő. A módosítások egyik pillére Japán biztonságát és békéjét célozza, míg a második pillére a nemzetközi biztonságot és békét. Ez utóbbi Japán számára a korábbiaknál proaktívabb fellépést vetít előre nemcsak Japánt ért támadás, hanem Japánnal szövetséges ország elleni agresszió esetén is. Ez utóbbi esetben Japán léte, fennmaradása kerül veszélybe a szövetségese elleni művelet nyomán. A fentiekén túl a módosítások nemcsak ENSZ-missziókban való részvételt tesznek lehetővé, hanem egyéb nemzetközi békefenntartói műveletekben való részvételt is.

A törvényjavaslat parlamenti vitája a benyújtást követő egy hét után a képviselőházban a törvényjavaslat tárgyalására kijelölt bizottságban kezdődött. A védelmi miniszter a törvényjavaslat szükségességét a megváltozott biztonsági körülményekkel támasztotta alá, ami a kollektív védelemhez való jog részleges gyakorlását is magában foglalta. A képviselőházban a törvénymódosítás vitája 116 órát vett igénybe, s végül 2015. július 16-án nagy többséggel fogadták el. Kiemelendő azonban, hogy a bizottsági meghallgatásokra meghívott japán alkotmányjogászok legnagyobb többsége alkotmányellenesnek tartotta a törvényjavaslatot.⁴⁶ A képviselőházi eljárásban fordulópontnak tekinthető volt a miniszterelnök állásfoglalása a törvényjavaslat alkotmányosságáról, mivel kiemelte, hogy annak elemei a *Szunakava-határozatban* foglaltakkal összhangban lévőnek tekinthetők, ezért alkotmányellenesség sem merülhet fel.

A felsőházban július 27-én kezdődött meg a törvényjavaslat vitája, ahol az alkotmányjogi érvelés mellett a politikatudomány és a nemzetközi jog álláspontja is előtérbe került, továbbá Japán területi integritásának nyitott kérdései is. Szintén számtalan meghallgatásra került sor, egyetemi hallgatók is kifejezhették bizottsági ülésükön ellenérzéseiket a törvényjavaslat alkotmányossága kapcsán. Továbbá a kormánypártok a törvényjavaslat elfogadását sürgették, például akként, hogy a bizottsági sza-

⁴⁵ www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html

⁴⁶ АКИМОТО (41. lj.) 145–146.

vázások helyszínét az ellenzéki képviselőknek való tájékoztatás nélkül módosították, az ellenzéki pártok pedig az obstrukció hagyományos eszközeivel igyekeztek a zárószavazás idejét elhalasztani, ám végül szeptember 19-én sor került a törvényjavaslat elfogadására a felsőházban is, s 2016. március 29-én hatályba is lépett.

5. Összegzés

A japán alkotmány régóta napirenden lévő módosítása számos, jelentős kérdést vet fel.

Annak ellenére, hogy az Alkotmány szövege annak 1946. november 3-i kihirdetése óta nem módosult, egyes rendelkezések értelmezése különös rugalmasságot mutat, elegendő, ha csak az Alkotmány 9. cikkét említjük. Azaz, a merev alkotmányos szerkezet alkalmazhatóságát a szövegükben változatlan rendelkezések újabb és újabb értelmezései biztosítják. Japán nemzetközi jogi kötelezettségei, az ENSZ-missziókban való fokozottabb szerepvállalás egyszerűen olyan új dimenziókba helyezte a 9. cikket, amelynek valósága lényegében ellentétben áll az alkotmány vonatkozó rendelkezéseivel. Mindez példája annak a kettőségnek is, amely a „nyugati technika, japán szellemiség” mottó mögött közel százötven éve húzódik.

Az Alkotmány a japán parlamentet a legfelsőbb államhatalmi szervnek tekinti és nem csak az Alkotmány 96. cikke, de az alkotmánymódosítás eljárási szabályait tartalmazó 2007. évi törvény is, amint láthattuk, meghatározó szerepet szán az alkotmánymódosítás folyamatában a parlamentnek. Ugyanakkor a kormány – a szükséges kétharmados parlamenti támogatottság erősen valószínűsíthető megléte ellenére is – nem kívánja az alkotmánymódosítás kérdését formálisan elővezetni, hanem előbb kormányhatározat, majd később egyszerű többséget igénylő törvények megalkotásával tekinti a kollektív önvédelemhez való jog gyakorlását az Alkotmány 9. cikkével összhangban lévőnek.

Mindezt kiegészíti az a pragmatikus megközelítés is, amely az alkotmányjogi értelmezés elé helyezi a nemzetközi jogi összefüggéseket, továbbá a 9. cikk tialma mellé a 13. cikk tevőleges védelmét.

Mindezek ellenére le kell szögezni, hogy a megváltozott nemzetközi fenyegettség egy törvényjavaslatot indokoltta tehet, de továbbra is égetően szükséges az annak elfogadását biztosító, kifejezett alkotmányos felhatalmazás.

Kulcsszavak: japán alkotmány, japán parlament, békeklauszula, önvédelemhez való jog, alkotmánymódosítás

TAMÁS CSABA GERGELY
PhD mb. oktató,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem,
Jog- és Államtudományi Kar,
tamas.csaba.gergely@jak.ppke.hu

