



پارلمان ژاپن؛ نگاهی به چهره و ساختار

عالیه ارفعی

اشاره

رویدادهای سیاسی چند ماهه اخیر در ژاپن و رأی عدم اعتماد قوه مقننه به دولت که منجر به انتخابات پیش از موعد و نهایتاً کناره گیری «کی بی چی میازاوا» از رهبری حزب لیبرال دمکرات و منصب نخست‌وزیری گردید و به تسلط بلامناع سی‌وهشت ساله حزب لیبرال دمکرات پایان داد، دستاویزی شد تا نگاهی داشته باشیم به جایگاه قوه مقننه در کشور ژاپن و تحولات و فراز و نشیب‌های آن.

در مقاله‌ای که از نظران خواهد گذشت، ضمن آشنایی با پارلمان ژاپن در دوره شکل‌گیری ابتدایی خود به نقاط عطف تاریخی اشاره‌ای مجمل صورت گرفته است. همچنین معرفی دو مجلس قانونگذاری، نشستهای مختلف، تزیینات کار، جزئیات تشکیلات و هرم سازمانی، به ویژه کمیته‌های تخصصی، در این گزارش مورد بررسی واقع شده است.

در بخش روند قانونگذاری در پارلمان ژاپن، چگونگی معرفی لوایح و سیر حرکت آنها بررسی شده، مضافاً اینکه گونه‌های مختلف رأی‌گیری نیز مورد توجه قرار گرفته است. بررسی نقش نظارتی قوه مقننه ژاپن، چگونگی ایجاد کمیته‌های تحقیقاتی و مصونیت نمایندگان، از دیگر موارد بحث در این مقاله می‌باشد.

پیشینه:

قدمت پارلمان در ژاپن به دهه آخر قرن نوزدهم و قانون اساسی می‌جی باز می‌گردد. از همان ابتدا، اساس پارلمان با ترکیبی از دو مجلس پی‌ریزی شده بود، اساسی که هنوز پابرجاست؛ با این تفاوت که در ماهیت و حدود قدرت نهاد قانونگذاری تغییرات فراوانی صورت گرفته و امتیازات بسیاری که در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم در دست قوه مجریه و بالاخص شخص امپراتور بود، به نهاد قانونگذاری و مردم واگذار شده است.

پارلمان ژاپن در دوره ابتدایی شکل‌گیری خود در قیاس با سایر نهادهای قانونگذاری منبعت از قوانین اساسی، دایره فعالیت محدودتری داشت، ولی با ورود به قرن بیستم به تدریج این نهاد به سمت ایجاد حکومت مبتنی بر نمایندگی حرکت کرد، بطوری که در دهساله ۱۹۱۰ الی ۱۹۲۰، گام مهمی به سوی ایجاد کابینه‌ای مبتنی بر حزب برداشته شد که در تحولات بعدی سیاسی ژاپن نقطه عطف مهمی محسوب می‌شود.

در تمام دوران حاکمیت قانون اساسی می‌جی و پارلمان پادشاهی مبتکی به آن، مسئولیت هیأت وزرا تنها در مقابل امپراتور بود و مجلس هیچگونه مقام نظارتی و یا استصوابی در عملکرد قوه مجریه نداشت. حق انشاء، تقنین و اجرا قانون از آن امپراتور بود.

پس از جنگ دوم جهانی و شکست ژاپن، مقدمات شکل‌گیری و تدوین قانون

اساسی جدیدی مهیا شد. در قانون اساسی ۳ نوامبر ۱۹۴۶ که در سوم ماه مه ۱۹۴۷ قوت قانونی یافت، شاهد دگرگونی عظیمی هستیم که پایه تحرکات بعدی ژاپن در صحنه سیاست داخلی و قلمرو بین‌المللی محسوب می‌شود. کاهش قدرت اجرایی و حکومتی امپراتور؛ به طوری که در قانون اساسی جدید پادشاه صرفاً مظهر وحدت ملی محسوب می‌شود^(۱) و نقشی نمادین دارد و حکومت منبعت از مردم است.^(۲)

این تحول عظیم، به نوبه خود باعث شد تا جایگاه پارلمان در قانون اساسی جدید نیز تغییر یابد و مجلسین پادشاهی قانون اساسی می‌جی، که صرفاً در حکم نهادی مشورتی تلقی می‌شدند، به صورت مجلسی ملی با صلاحیت انحصاری برای تدوین قانون و عالی‌ترین نهاد قدرت حکومت درآیند.

تحولات:

نهاد قانونگذاری مبتنی بر قانون اساسی ۱۹۴۶ ژاپن دو مجلسی است: مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران.^(۳)

مجلس نمایندگان:

دوره نمایندگی در مجلس نمایندگان ۴ سال^(۴) و تعداد اعضا آن در حال حاضر ۵۱۱ نفر است.

براساس اولین قانون مدون برای انتخابات مجلس نمایندگان که در اولین سالهای قانون اساسی می‌جی تدوین شد، شرط سنی ۲۵ سال برای رأی‌دهندگان و ۳۰

سال برای داوطلبان در نظر گرفته شده بود. اما حداقل سن تنها شرط نبود. حداقل میزان درآمد سالانه و میزان مالیات پرداختی از دیگر متغیراتی بود که نهایتاً عده کمی را واجد شرایط لازم برای رأی دادن می ساخت.

تقلیل میزان مالیات پرداختی به دولت و دیگر اصلاحاتی که در طی ربع قرن ۱۹۰۰-۲۵ رخ داد، روندی بود که توانست حق رأی دادن را به درصد بیشتری از افراد ذکور که سایر شرایط را دارا بودند، تسری دهد. این روند با امحای کامل میزان پرداخت مالیات به عنوان مستغیر تعیین کننده تکمیل گردید. در سال ۱۹۴۵، سن انتخاب کنندگان به ۲۰ سال تقلیل یافت و به افراد اناث نیز حق رأی اعطا گردید. نتیجه این تحول تدریجی را می توان به وضوح در اصل چهل و چهارم قانون اساسی ۱۹۴۶ مشاهده کرد.^(۵)

مجلس مشاوران:

اعضا مجلس مشاوران نیز منتخب مردمند، اما این انتخاب در دو سطح مختلف صورت می گیرد - ۱۰۰ تن از نمایندگان به عنوان نمایندگان حوزه ملی و ۱۵۲ نفر عضو دیگر که از بین ۴۷ حوزه که از نظر حدود جغرافیائی تقریباً منطبق با استانهای ۴۷ گانه ژاپن است، انتخاب می شوند. هر حوزه انتخابیه، باتوجه به

وسعت و جمعیت خود صاحب ۲ الی ۸ کرسی می باشد. رأی دهندگان برای انتخاب نمایندگان خود دو رأی در دو صندوق بطور جداگانه می اندازند. یکی از این آراء برای انتخاب نماینده حوزه ملی و دیگری برای انتخاب کاندیدای حوزه محلی می باشد. در انتخابات حوزه های محلی رأی دهنده به حزب مورد نظر خود رأی می دهد و احزاب به تناسب آراء مکتسبه از بین نامزدهای معرفی شده، نمایندگان خود را معرفی می کنند. حداقل سن برای نامزدی مجلس مشاوران ۳۰ سال است. دوره نمایندگی در مجلس مشاوران ۶ سال است و انتخابات برای تعیین نصف اعضای آن هر سه سال یک بار انجام می شود.^(۶)

مجلس مشاوران برخلاف مجلس نمایندگان قابل انحلال نمی باشد، اما در زمان انحلال مجلس نمایندگان جلسات مجلس مشاوران نیز به حالت تعطیل در می آید. مع هذا در صورت وجود اضطرار و فوریت ملی، مجلس مشاوران بنا بر درخواست کابینه نسبت به برگزاری جلسات اضطراری اقدام خواهد کرد.^(۷) در صورت بروز چنین حالتی، معیارها و موازین اتخاذ شده توسط مجلس مشاوران اقداماتی موقتی و مشروط قلمداد می شوند؛ مگر آنکه مجلس نمایندگان پس از شروع مجدد به کار ظرف مدت ۱۰ روز موافقت خود را اعلام دارد.

نشستهای مجلس نمایندگان:

مجلس نمایندگان در ژاپن دارای سه نوع اجلاس عادی، ویژه و فوق العاده می باشد. درخواست تشکیل جلسات مجلس نمایندگان، بطور صوری، بنابر فرمان امپراتور، البته با توصیه و تأیید هیأت وزیران، صورت می گیرد.

- جلسات عادی؛ در ماه دسامبر هر سال شروع و به مدت ۱۵۰ روز ادامه دارد.

- جلسات فوق العاده؛ با درخواست حداقل $\frac{1}{4}$ از اعضا مجلس نمایندگان و تأیید کابینه، جلسات فوق العاده تشکیل می شود. نظر به کثرت وجود مباحث قانونگذارانه و امکان انقضای مدت تعیین شده برای جلسات عادی، بطور معمول اجلاس فوق العاده دو بار در سال تشکیل می گردد. بعلاوه، پس از هر دوره انتخابات که به علت انقضای مدت نمایندگی در مجلس نمایندگان و یا انتخابات مجلس مشاوران صورت پذیرد، اجلاس فوق منعقد می گردد.

- اجلاس ویژه؛ اجلاس ویژه را در حقیقت می توان شیوه اجرایی تحقق اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی ژاپن تلقی کرد. برطبق این ماده، پس از انحلال مجلس نمایندگان، لازم است ترتیبات انتخابات عمومی ظرف مدت ۴۰ روز به انجام برسد و پارلمان باید ظرف سی روز از تاریخ انتخابات تشکیل شود - چنین نشستی اجلاس ویژه نام دارد (۸). مختصه اجلاس

ویژه اقدامی است که نسبت به انتخاب نخست وزیر (از بین نمایندگان) صورت می گیرد؛ زیرا کلیه اعضای هیأت وزیران مجبورند در مقابل پارلمان جدید یکجا استعفا بدهند.

مدت اجلاس های فوق العاده و ویژه در یک رأی گیری مشترک از کلیه نمایندگان مجلس نمایندگان و کلیه نمایندگان مجلس مشاوران، تعیین می شود. رأی گیری با اکثریت ساده است. این زمان می تواند با رأی گیری مجددی به همین شیوه افزایش یابد. در صورت وجود اختلاف و عدم حصول به توافق در این خصوص، رأی مجلس نمایندگان نافذ خواهد بود و از تصمیم گیری مجلس مشاوران صرف نظر خواهد گردید.

ترتیبات شروع به کار مجلسین:

در ابتدای شروع هر دوره کاری مجلس نمایندگان، جلسات افتتاحیه تشکیل می گردد. زمان تشکیل جلسه افتتاحیه بنابر تصمیم رئیس مجلس نمایندگان و در مجلس مشاوران، با حضور پادشاه می باشد.

در جلسه افتتاحیه، رئیس مجلس نمایندگان به نیابت از جانب هر دو مجلس صحبت می کند و شخص پادشاه نیز پیام خود را تسلیم قوه مقننه می سازد.

بطور معمول و در حالت عادی، جلسه افتتاحیه در اواخر ژانویه هر سال است. در نشستهای ویژه مجلس، جلسه افتتاحیه متعاقب تشکیل دولت و جلسات فوق العاده چند روزی پس از تاریخ تشکیل مجلس

پیشینه برگزاری مجلس دنیا

از بین نمایندگان انتخاب می‌شوند و دوره تصدی آنها، مطابق با دوره نمایندگی آنهاست. رئیس مجلس صاحب اختیارات بسیاری است که ذیلاً به مهمترین آنها اشاره خواهد شد:

۱- حفظ نظم در مجلس نمایندگان؛ بر اساس نظامنامه داخلی مجلس نمایندگان رئیس مجلس مجاز است در صورت بروز تخلف از ناحیه نمایندگان نسبت به اخطار شفاهی، ممانعت از شرکت در مباحثات تا ختم جلسه، دستور به ترک مجلس و معرفی فرد خاطی به کمیته دائمی انضباط - بنابر صوابدید خود - اقدام کند.

۲- تنظیم امور از دیگر وظایف رئیس مجلس است که دایره وسیعی از اختیارات منجمله ارجاع لوایح به کمیته‌های ذیربط، تنظیم برنامه روزانه، تعیین حدود زمان مذاکرات، سخنرانی‌ها و سئوالات، صدور اجازت‌نامه ارائه سئوال مکتوب از جانب نمایندگان خطاب به کابینه، تعلیق جلسات، مدیریت تام و نظارت عالی بر امور اداری مجلس، ... را دربر می‌گیرد. مضافاً حضور رئیس مجلس نمایندگان در مجلس دیگر و مجامع معرف حضور اعضای مجلس است. اعضای مجلس می‌توانند از طریق شخص رئیس مراتب درخواست تشکیل اجلاس فوق‌العاده را برای تأیید به کابینه تسلیم کنند، همچنین برای حضور وزراء و سایر صاحب‌منصبان دولتی در مقابل کمیته‌ها،

است.

پس از اتمام مراسم افتتاحیه، وزرای دولت در جلسات اولیه هر دو مجلس سخنرانی می‌کنند و در یک نشست عادی نخست‌وزیر خط مشی عمومی دولت را برای نمایندگان تشریح کرده، پس از او وزرای خارجه، دارایی و مدیرکل آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی سرفصل خطوط مورد نظر خود را در خصوص مسایل بین‌المللی و سیاست خارجی، مالیه و اقتصاد تحلیل می‌کنند.

در جلسات فوق‌العاده و ویژه نخست‌وزیر و عنداللزوم سایر وزرا خطاب به نمایندگان مسایلی را مطرح می‌سازند. در این‌گونه جلسات، اعضای مجلسین می‌توانند پس از تشریح مسائل توسط وزراء به نمایندگی از جانب حزب خود سئوالاتی را که لازم می‌دانند مطرح سازند.

تشکیلات:

هرم تشکیلات ساختاری و شمای سازمانی مجلسین عمدتاً توسط نظامنامه‌های داخلی هر دو مجلس تعیین می‌شود، مگر آنکه نظامنامه خود شرایط خاص و ویژه‌ای را پیش‌بینی کرده باشد.

رئیس مجلس:

در رأس هرم تشکیلاتی مجلسین رئیس مجلس نمایندگان و معاون او قرار دادند. رئیس مجلس و معاون وی با آرا مخفی

مختلف نیز در این امر دخیل است. کمیته اداره امور محلی، مسایل قضایی، سیاست خارجی، مالیّه، آموزش، مسائل اجتماعی و کشاورزی، جنگلداری و صیادی، تجارت و صنعت، حمل و نقل و ارتباطات، علوم و تکنولوژی، محیط زیست، بودجه، قواعد و امور اداری و انضباطات، حسابرسی و کمیته سازندگی کمیته‌های مجلس نمایندگان (۱۱) می‌باشند.

- کمیته‌های ویژه:

بنابر ضرورت و نیاز و عمدتاً در صورتیکه مسأله‌ای تحت صلاحیت بررسی هیچکدام از کمیته‌های دائم مجلسین نباشد، نسبت به تأسیس کمیته‌های ویژه اقدام می‌شود. در انتصاب اعضای کمیته‌های ویژه نیز اصل تناسب حضور کمی نمایندگان احزاب مختلف منظور می‌گردد. دوره زمانی کمیته‌های ویژه تا زمانی است که بر روی مسأله ارجاعی به کمیته تصمیم‌گیری نهایی صورت گیرد. رئیس کمیته ویژه از بین اعضای کمیته، ولی عملاً بنا به توصیه‌ای که به کمیته می‌شود، انتخاب می‌گردد.

بودجه و مجلس:

یکی از پراهمیت‌ترین کمیته‌های هر دو مجلس، کمیته بودجه است که بنوبه خود نشان از اهمیت و اختیاراتی دارد که قانون اساسی در بخش هفتم خود برای قوه قسانونگذاری در خصوص بودجه قایل گردیده است. کمیته بودجه که از میان کلیه احزاب سیاسی حاضر در مجلس انتخاب

اعضا باید از طریق رئیس مجلس اقدام کنند. اشراف بر عملکرد کمیته‌ها یکی دیگر از اختیارات عمده رئیس مجلس محسوب می‌شود. رئیس مجلس حق حضور در جلسات تمام کمیته‌ها را داراست. همچنین کمیته‌ها پس از کسب نظر مثبت رئیس مجلس می‌توانند نسبت به تشکیل جلسات استماعیه عمومی و گسیل اعضای خود برای تحقیق و تجسس اقدام به عمل آورند.

کمیته‌ها:

پارلمان ژاپن دارای دو نوع کمیته است: کمیته‌های دائم و کمیته‌های ویژه. مجلس نمایندگان دارای ۱۸ کمیته دائم است که تعداد اعضای آنها بین ۲۰ الی ۵۰ عضو متغیر است (۹). تعداد کمیته‌های دائم مجلس مشاوران ۱۶؛ با حداقل ۱۰ عضو و حداکثر ۴۵ عضو می‌باشد (۱۰). حوزه عمل کمیته‌های دائم بر اساس تقسیم‌بندی دوایر دولتی اتس. هر عضو پارلمان باید حداقل در یکی از کمیته‌های دائم خدمت نماید. انتصاب افراد در کمیته‌ها توسط رئیس هر کدام از مجلسین صورت می‌گیرد و این انتصاب تا ختم دوره نمایندگی به قوت خود باقی است؛ اما در عمل و بطور عرفی تناسب قدرت و حضور کمی نمایندگان احزاب در مجلس در ترکیب اعضای کمیته‌ها نیز رعایت می‌گردد. همچنین با آنکه هر مجلس خود نسبت به تعیین رؤسای کمیته‌های دائم اقدام می‌کند ولی در عمل، این امتیاز در دست روسای مجلس است و اصل تناسب کمی نمایندگان احزاب

پیش‌بینی کارهای مجلس

عقاید دو مجلس است، حصول به اتفاق آراء ممکن نگردد، و یا مجلس مشاوران نتواند رأی نهایی خود پس از انقضا مدت ۳۰ روز (غیر از ایام فترت) پس از تصویب لایحه بودجه در مجلس نمایندگان صادر کند؛ نظر مجلس نمایندگان صائب خواهد بود و تصمیم پارلمان تلقی خواهد شد (۱۳).

وظایف پارلمان ژاپن:

وظایف پارلمان ژاپن به دو بخش عمده تقسیم می‌شود: وظیفه قانونگذاری و وظیفه نظارتی.

الف: قانونگذاری:

بنابر تصریح قانون اساسی ژاپن، حق قانونگذاری امتیاز اعلای مجلسین است (۱۴). روند قانونگذاری در مجلس ژاپن به شرح زیر است:

معرفی لوایح:

در معرفی لوایح، نمایندگان هر دو مجلس امتیاز یکسان و مشابه دارند. عضوی که مبادرت به تقدیم لایحه‌ای می‌کند باید دلایل خود را نیز به آن منضم ساخته و به رئیس مجلس تقدیم کند. نخست‌وزیر نیز می‌تواند به نمایندگی از جانب کابینه لوایحی را تقدیم مجلس کند. رویهمرفته، تاریخ قانونگذاری ژاپن مبین این مطلب است که من حیث المجموع در کلیه دوره‌های تقنینی لوایح معرفی شده از جانب

می‌شود؛ مجاز به پرس و جواز نخست‌وزیر و سایر اعضای کابینه در مورد نحوه اداره امور ملی به طور اعم می‌باشد.

برحسب اصل هشتاد و سوم و هشتاد و نهم قانون اساسی ژاپن امتیازات لازم برای اداره امور مالی توسط مجلسین تعیین خواهد شد، همچنین هرگونه قبول تعهد از جانب دولت صرفاً با صدور مجوز از جانب مجلسین امکان‌پذیر است.

مسئولیت تنظیم لایحه بودجه برعهده کابینه است و باید در مرحله اول تقدیم مجلس نمایندگان شود (۱۲). پس از آن، لایحه بودجه به کمیته بودجه ارجاع می‌شود. در این مرحله، کمیته مزبور می‌تواند از نخست‌وزیر و سایر وزرا برای پاسخ به سئوالات دعوت به عمل آورد. روال بررسی بودجه در مجلس غالباً به نحوی است که موجبات و امکان انتقاد از عملکرد دولت را فراهم می‌آورد. متممها و اصلاحات وارده بر لایحه بودجه باید حداقل توسط ۵۰ تن از اعضای مجلس نمایندگان یا ۲۰ تن از اعضای مجلس مشاوران، حمایت شود.

رویهمرفته، امتیازات و اختیارات تفویضی به مجلس نمایندگان در قیاس با مجلس مشاوران از قوت بیشتری برخوردار است. چنانچه در مراحل تصویب لایحه بودجه، مجلس مشاوران نظری مخالف مجلس نمایندگان داشته باشد که از طریق کمیته کنفرانس که موظف به تقریب آراء و

حاضر باشند. جلسات کمیته‌ها غالباً بصورت غیرعلنی است (۱۷). کمیته‌ها می‌توانند از نخست‌وزیر و سایر وزراء و صاحب‌منصبان دولتی برای حضور در جلسات به منظور تشریح مسایل دعوت بعمل آورند. از سوی دیگر نخست‌وزیر و سایر وزرای کابینه - صرفنظر از اینکه عضو مجلسین باشند یا نباشند - می‌توانند برای بیان نظرات خود در مورد لوایح هر زمان که لازم بدانند در هریک از مجلسین حاضر شوند. کمیته‌ها در صورت احساس نیاز و ضرورت می‌توانند با تشکیل جلسات مشترک با سایر کمیته‌ها از نظرات مشورتی آنها بهره‌مند شوند.

در مرحله بررسی لایحه در کمیته ذیربط ممکن است حکم و اصلاحاتی نسبت به لایحه صورت گیرد. کمیته نتیجه بررسی و نظرات خود را طی گزارشی به رئیس مجلس تقدیم می‌کند. متعاقب اختتام کار کمیته و در اولین جلسه بررسی لایحه بصورت عودت داده شده از طرف کمیته، رئیس کمیته گزارشی شفاهی از عملکرد و نتایج حاصله را در اختیار نمایندگان قرار می‌دهد (۱۸).

سخنرانی نمایندگان:

متعاقب گزارش شفاهی رئیس کمیته، نمایندگان می‌توانند به منظور ادای نقطه نظرات خود درخواست صحبت کنند (۱۹).

پذیرش چنین درخواستی جزء اختیارات رئیس مجلس است. تعداد

دولت بیش از مجموع لوایح طراحی شده در هر دو مجلس بوده است. به عنوان یکی از اصول پذیرفته شده، لایحه بودجه (۱۵)، لوایح مؤثر بر بودجه، لوایح مهم و معاهدات (۱۶)، غالباً در مرحله اول تقدیم مجلس نمایندگان می‌گردد. کمیته‌های مجلس، چه دائم و چه ویژه، نیز ممکن است اقدام به تقدیم لوایحی بکنند که در حوزه صلاحیت آنها قرار داد؛ البته تقدیم لوایح از جانب اعضا باید لااقل حمایت ۲۰ تن از اعضای مجلس نمایندگان و یا ۱۰ تن از مجلس مشاوران را همراه داشته باشد. تعداد حامیان در مورد لوایح مؤثر بر بودجه در مجلس نمایندگان باید ۵۰ تن و در مجلس مشاوران ۲۰ تن باشد. نمایندگان می‌توانند منفرداً یا در تجمع با سایر نمایندگان لوایحی را تقدیم کنند.

ارجاع مسأله به کمیته ذیربط:

دومین مرحله از قانونگذاری ارجاع مسأله به کمیته‌های تخصصی است. ارجاع لوایح به کمیته از طریق رئیس مجلس صورت می‌گیرد. کار کمیته‌ها در سیستم پارلمانی ژاپن به صورتی است که غالباً چارچوب مباحثات بعدی پارلمان را روشن می‌سازد. کمیته‌ها جزئیات لوایح و معاهدات را بررسی می‌کنند و می‌توانند در ارتباط با مسائلی که در چارچوب حوزه صلاحیت آنها قرار دارد مبادرت به تحقیق و تجسس کرده و در صورت نیاز اقدام به ایجاد کمیته‌های فرعی بنمایند. در اجلاس کمیته‌ها باید حداقل نیمی از افراد عضو

سخنرانان و وقت مختصه به هریک در اختیار کمیته امور اداری و تابعی از تعداد نمایندگان متعلق به هر حزب در مجلس می باشد.

رأی گیری:

به موجب تصریح قانون (۲۱)، رسمیت جلسات در هریک از دو مجلس موکول به حضور یک سوم یا بیشتر از کل اعضا خواهد بود. تصمیمات در هریک از دو مجلس با اکثریت اعضای حاضر اتخاذ خواهد شد، به جز در مواردی که در قانون اساسی مقرر گردیده است (۲۲، ۲۱).

شیوه های رأی گیری:

در مجلس نمایندگان و مشاوران ژاپن، سه شیوه برای اخذ رأی معمول است. شفاهی، قیام و رأی مکتوب. انتخاب این شیوه ها بنا بر صلاح دید رئیس مجلس صورت می گیرد.

- شفاهی:

از این شیوه غالباً در خصوص سؤالاتی که از درجه اهمیت زیادی برخوردار نیستند و یا در مواقعی که گمان می رود مخالفت جدی وجود ندارد، استفاده می شود. در این شیوه رئیس مجلس، نمایندگان را به منظور حصول اطمینان از عدم وجود اعتراض مخاطب قرار می دهد.

- قیام:

درخواست قیام موافقین از دیگر شیوه های اطلاع از نظرات نمایندگان است. در این روش، رئیس مجلس با مقایسه تعداد قیام کنندگان نسبت به افراد نشسته نتیجه رأی گیری را اعلام می کند.

- رأی مکتوب:

از این شیوه غالباً برای اخذ رأی در مورد لوایح مهم استفاده می شود. بعلاوه، در مواقعی که تخمین برتری کمی جناح موافق و مخالف از طریق رأی گیری به شیوه قیام ممکن نباشد و یا زمانی که حداقل یک پنجم از اعضا حاضر در مجلس درخواست رأی گیری به شیوه مکتوب را نمایند، این شیوه رعایت خواهد شد. در زمان اخذ رأی به این روش، برای جلوگیری از بروز هرگونه مشکل درهای ورودی مجلس بسته خواهد شد. استفاده از آراء سفید رنگ نشانه موافقت و آبی رنگ نشانه مخالفت است (۲۳). در پارلمان ژاپن رأی توکیلی مجاز نیست (۲۴).

ارجاع مصوبه یک مجلس به مجلس دیگر:

مرحله بعدی تبدیل یک لایحه به قانون، ارجاع آن پس از تصویب به مجلس دیگر است. سیر حرکت لوایح در هر دو مجلس یکسان می باشد. بنا بر تصریح بند اول اصل پنجاه و نهم

قانون اساسی ژاپن، در یک صورت لوایح می‌توانند بدون تصویب مجلس مشاوران به صورت قانون درآیند؛ چنانچه مرجع نخست تصویب لایحه‌ای مجلس نمایندگان باشد و مجلس مشاوران تصمیمی مغایر با رأی مجلس نمایندگان اتخاذ نماید، لایحه مزبور برای دومین بار در مجلس نمایندگان به رأی گذاشته می‌شود و چنانچه در این مرحله لایحه بتواند لااقل اکثریت $\frac{2}{3}$ آرا مثبت نمایندگان حاضر در جلسه را بدست آورد، بصورت قانون درخواهد آمد.

چنانچه به غیر از ایام فترت، مجلس مشاوران ظرف مدت ۶۰ روز پس از دریافت لایحه مصوب مجلس نمایندگان اقدامی در خصوص تصویب یا عدم تصویب لایحه به عمل نیاورد، لایحه به وسیله مجلس نمایندگان به عنوان لایحه‌ای که توسط مجلس مشاوران رد شده، تلقی خواهد شد (۲۵).

در عمل، پارلمان ژاپن در صورت مواجهه با عدم حصول اتفاق نظر میان دو مجلس به تشکیل کمیته مشترک اقدام می‌کند. تعداد اعضای این کمیته ۲۰ نفر است که از هر دو مجلس به تساوی است و هر مجلس خود نسبت به انتخاب اعضاء مورد نظرش اقدام خواهد کرد. اخذ تصمیم در کمیته مشترک (کنفرانس) با اکثریت $\frac{2}{3}$ اعضای حاضر صورت می‌گیرد (۲۶).

ب: نقش نظارتی پارلمان ژاپن:

مجلسین قانونگذاری ژاپن اضافه بر وظیفه قانونگذاری، وظیفه کنترل قوه

مجریه را نیز برعهده دارند.

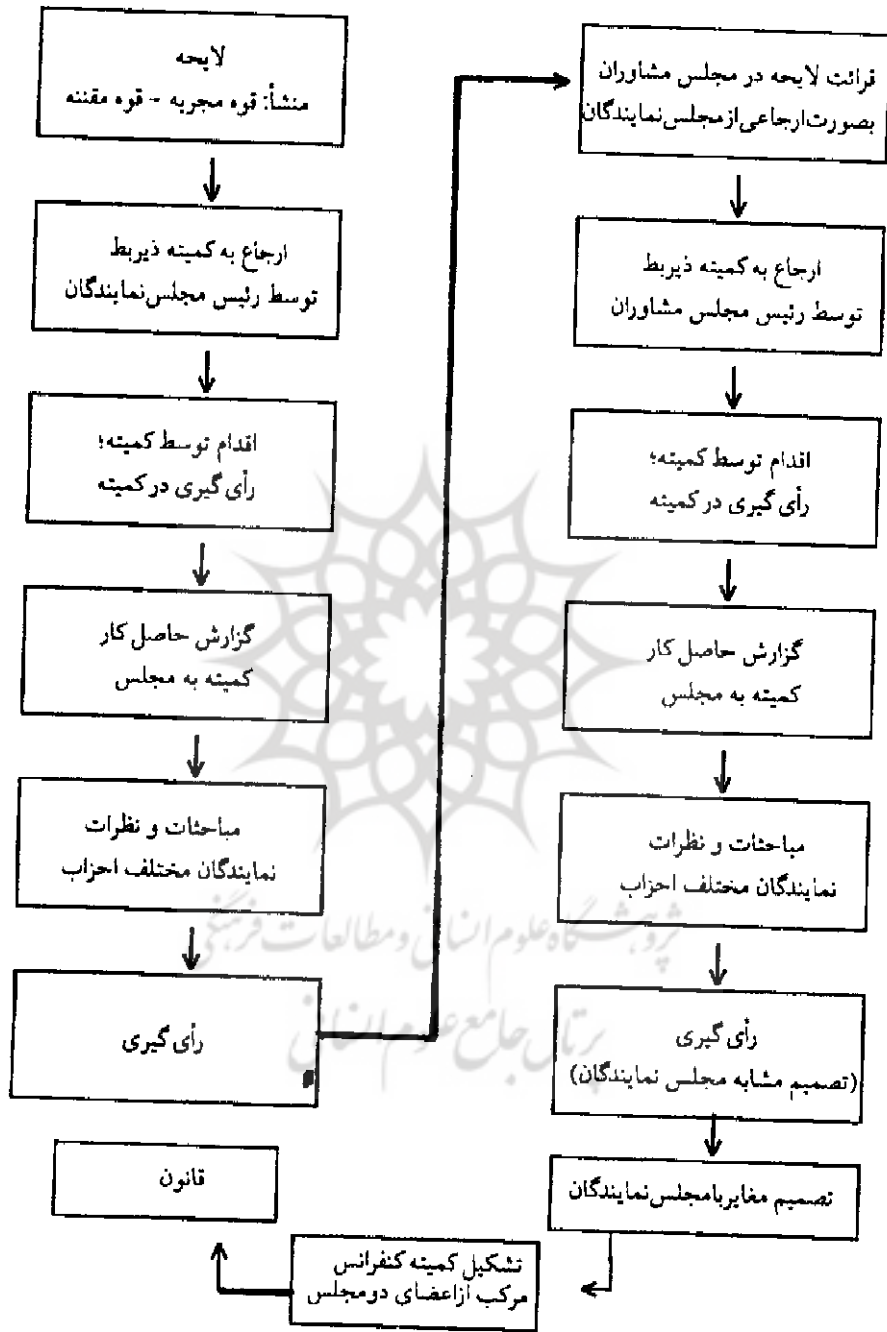
نخست‌وزیر ژاپن از بین اعضای قوه قانونگذاری انتخاب می‌گردد. در صورت وجود اختلاف نظر میان مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران، نسبت به تشکیل کمیته کنفرانس (بصورتی که قبلاً ذکر آن آمد) مبادرت خواهد شد. اگر با این تمهید نیز وحدت آرا حاصل نگردد و یا مجلس مشاوران نتواند ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ اخذ تصمیم توسط مجلس نمایندگان تصمیم قطعی اتخاذ کند، تصمیم مجلس نمایندگان نافذ خواهد بود. در عمل رئیس حزبی که اکثریت را در مجلس نمایندگان داراست، به عنوان نخست‌وزیر برگزیده می‌شود. غالب وزرا نیز از همان حزب و از بین اعضای مجلس نمایندگان انتخاب می‌شوند.

نظارت قوه مقننه بر عملکرد قوه مجریه غالباً یکی از سه طریق ذیل اعمال می‌گردد:

- رأی اعتماد و عدم اعتماد؛ بر طبق تصریح قانون اساسی ژاپن (۲۷)، چنانچه مجلس نمایندگان به دولت رأی عدم اعتماد بدهد یا تقاضای رأی اعتماد دولت را رد کند، کلیه اعضای کابینه باید بطور جمعی استعفا دهند، مگر اینکه مجلس نمایندگان ظرف مدت ۱۰ روز منحل گردد. درخواست رأی اعتماد باید همراه با ذکر دلایل و شواهد باشد و لااقل ۵۰ تن از اعضای مجلس از آن حمایت کرده باشند. چنین درخواستی باید تقدیم رئیس مجلس گردد.

پیشینه و روند حرکت یک لایحه در مجلس شورای اسلامی

روند حرکت یک لایحه به سمت قانون
(با فرض اینکه لایحه مفروض اول به مجلس نمایندگان تقدیم شده باشد)



مختص نمایندگان مجلس با در نظر گرفتن میزان قدرت حزبی آنهاست.

امتیازات و مصونیت‌های اعضای قوه مقننه در ژاپن اعضای قوه مقننه از امتیازات و مصونیت‌های بسیاری برخوردارند که بعضی از آنها به صراحت در قانون اساسی آورده شده و بعضی دیگر را قوانین سدوَن بعدی روشن ساخته‌اند، مثلاً نظامنامه‌های داخلی مجلسین در خصوص بررسی اعتبارنامه‌های اعضای خود حاوی موادی می‌باشند.

در قانون اساسی تنها ممانعتی که صراحتاً به آن اشاره شده، عدم امکان نمایندگی در هر دو مجلس نمایندگان و مشاوران بطور همزمان است (۳۰). بطوریکه اگر عضوی از یک مجلس به عضویت مجلس دیگر درآید، از سمت نمایندگی مجلس اول مستعفی قلمداد می‌شود (۳۱).

از جمله مصونیت‌هایی که تصریحاً در قانون اساسی آمده، می‌توان به اصل پنجاه و یکم و پنجاه و پنجم اشاره کرد. برطبق این دو اصل، نمایندگان مجلس در زمان اجلاس پارلمان غیر قابل تعقیب و دستگیری هستند و حتی مجلسین می‌توانند در صورت مواجهه با دستگیری یکی از اعضای خود قبل از گشایش و افتتاح اجلاس افتتاحیه، درخواستی مبنی بر آزادی موقت وی به عمل آورند. همچنین نمایندگان هر دو مجلس در خارج از مجلس، از مسئولیت نسبت به سخنرانی‌ها و مباحثات و آرای که داده‌اند، مبری خواهند بود.

- پرسش از هیأت دولت؛ تقاضا برای پرسش از هیأت دولت می‌تواند توسط نمایندگان هر دو مجلس شکل گیرد. چنین تقاضاهایی باید تقدیم روسای مجلس گردد. درخواستهایی که به تأیید رئیس مجلس برسد در اختیار کابینه قرار خواهد گرفت و کابینه موظف به ادای پاسخ در ظرف مدت ۷ روز پس از دریافت پرسش می‌باشد. در صورتیکه کابینه نتواند ظرف مدت تعیین شده پاسخ خود را فراهم آورد، باید مسأله را با ذکر دلیل به اطلاع مجلس برساند و زمان مشخصی برای پاسخگویی تعیین کند.

- تحقیق و تجسس در رابطه با حکومت؛ بنا بر تصریح قانون اساسی ژاپن (۲۸)، هر کدام از دو مجلس می‌توانند در ارتباط با حکومت مبادرت به انجام تحقیقات نموده و در صورت لزوم خواستار حضور و شهادت شهود و ارائه اوراق و اسناد لازم گردند، غالباً تصمیم به چنین اقدامی در مذاکرات کمیته‌ها، اتخاذ می‌گردد. کمیته‌ها چه از نوع دائم و چه ویژه، می‌توانند در دایره صلاحیت خود چنین تحقیقاتی را به عمل آورند.

برطبق قانون نهاد قانونگذاری ژاپن، مجلس مشاوران نیز می‌تواند مبادرت به ایجاد کمیته‌های تحقیقاتی بلندمدت مرتبط با مسائل اساسی و پایه‌ای اداره امور مملکتی بنماید (۲۹). طول عمر این کمیته‌های تحقیقاتی تا زمانی است که مدت انتخاب نیمی از اعضای مجلس مشاوران خاتمه یابد. عضویت در نهادهای تجسسی

اداره تنفیح هر مجلس حدوداً ۷۰ متخصص مشغول به کار هستند. نظارت بر این اداره برعهده دبیر کل است.

کتابخانه پارلمان ژاپن با کارمندی حدود ۸۵۰ نفر، در سال ۱۹۴۸ میلادی با هدف اولیه کمک به اعضای مقننه برای انجام وظایف خود و همچنین با هدف ثانویه کمک به قوه مجریه و عموم مردم با ۲۱۵۰۰۰ جلد کتاب تأسیس گردید.

گنجینه این کتابخانه با میراثی از کتابخانه پادشاهی که قدمت آن به سال ۱۸۷۲ بازمی‌گردد و بسیاری دیگر از اسناد، منجمله اسناد مربوط به دوران پس از بازسازی، مجموعه‌ای از کتب کلاسیک چینی، مجموعه زبان و ادبیات و تاریخ و حقوق ژاپن به‌علاوه نسخ خطی بسیار قدیمی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

بخش تحقیقاتی کتابخانه پارلمان با متخصصینی حدود یکصد و پنجاه تن، از زیربخش‌های کتابخانه است. این بخش در درجه اول با استفاده از اسناد و اطلاعات موجود در کتابخانه و در مرحله بعدی با استفاده از متخصصین صاحب‌نظر خارج از تشکیلات قوه مقننه، بعنوان بازوی سازی‌دهنده اعضای مجلس محسوب می‌شود.

قضاوت در مورد دعاوی راجع به صلاحیت اعضای هر مجلس به عهده همان مجلس خواهد بود و محروم ساختن هر یک از نمایندگان از سمت نمایندگی، نیازمند تصویب حداکثر دو سوم از نمایندگان حاضر است.

تشکیلات اداری:

دبیرخانه، اداره تنفیح قوانین و کتابخانه بازوهای یاری‌دهنده نمایندگان محسوب می‌شوند. هر مجلس دبیرخانه‌ای مستقل دارد که رئیس آن از بین نمایندگان همان مجلس انتخاب می‌شود. تحت نظارت عالی‌ترین رئیس مجلس، رئیس دبیرخانه (دبیرکل)، اسناد رسمی را امضاء کرده، صورت جلسات کمیته‌ها و سایر اجلاس‌ها را ضبط و امور اداری مجلس را رهبری می‌کند. همچنین دبیرکل وظیفه نظارت بر ترتیبات اداری را عهده‌دار بوده و بعنوان مشاور رئیس مجلس در زمینه اداره مجلس عمل می‌کند. دبیرخانه مجلس نمایندگان حدوداً ۱۷۰۰ و دبیرخانه مجلس مشاوران ۱۳۰۰ کارمند در سطوح مختلفه دارد.

هر مجلس دارای یک اداره تنفیح است. هدف از ایجاد این اداره تسهیل عملکرد اعضای قوه مقننه در تهیه لوایح است، در

پس نوشتها:

- ۲۰- اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی ژاپن.
 ۲۱- منجمله رجوع کنید به: اصل نود و هشتم قانون اساسی ژاپن که می‌گوید «اصلاحیه‌های قانون اساسی توسط مجلسین و با اخذ دوسوم و با بیشتر رأی موافق کلیه اعضای هریک از دو مجلس انجام گرفته و...»
 ۲۲- همانطوری که پیشتر اشاره شد، در رأی‌گیری کمیته‌ها حضور نیمی از اعضا ضروری است.
 ۲۳- در کمیته‌ها این شیوه رأی معمول نیست و غالباً کلیه رأی‌گیرها بطور شفاهی یا قیام صورت می‌گیرد.

24- Rules of the House of Councillors, Subchapter 6, Article 135.

۲۵- بند دوم از اصل پنجاه و نهم قانون اساسی ژاپن همچنین رجوع کنید به:

Diet Law, Chapter X, Article 83.

26- Ibid., Article 88.

۲۷- اصل شصت و نهم قانون اساسی و همچنین قانون پارلمان، بخش هفتم مواد ۱۷۰ الی ۱۷۳.
 ۲۸- اصل شصت و دوم قانون اساسی ژاپن.

29- Diet Law, Article 54-II, first paragraph, P.84.

۳۰- اصل چهل و هشتم قانون اساسی ژاپن.

31- Diet Law, Chapter III, Article 108.

منابع و مأخذ:

۱) قانون اساسی ژاپن، ترجمه اداره کتل تحقیق و تدوین قوانین و مقررات کشور، تهران: ۱۳۶۸

2) The Constitution of Japan, (Tokyo: House of Councillors, 1987).

3) The Diet Law, (Tokyo: House of Councillors, 1987).

4) The Rules of the House of Councillors,

(Tokyo: House of Councillors, 1987).

5) The Rules of the House of Representatives,

(Tokyo: House of Councillors, 1987).

6) La Diète Nationale Du Japon, (Tokyo: House of Councillors, 1987).

7) The National Diet Library, (Tokyo, 1989).

۱- قانون اساسی ژاپن اصل اول که می‌گوید: «امپراتور مظهر دولت و وحدت مردم است. مقام وی ناشی از اراده مردم می‌باشد.»

۲- در مقدمه قانون اساسی ژاپن آمده است:

«... بدین وسیله از طریق نمایندگان منتخب خود در مجلس «مجلس نمایندگان» اعلام می‌داریم که قدرت حاکمه از آن مردم است...»

در اصل اول قانون اساسی آمده است: «... ناشی از اراده مردم می‌باشد که قدرت حاکمه را در دست دارند.»

۳- اصل ۴۲ قانون اساسی ژاپن.

۴- اصل ۴۵ قانون اساسی ژاپن.

۵- اصل ۴۴ می‌گوید: «... در هر صورت هیچگونه تمییزی از حیث نژاد، جنس، پدگاه اجتماعی، مذهب، خانوادگی، مال یا درآمد وجود نخواهد داشت.»

۶- اصل ۴۶ قانون اساسی ژاپن؛ در اغلب کشورهای که نهاد قانونگذاری آنها متشکل از دو مجلس است و دوره نمایندگی یکی متفاوت با دیگری می‌باشد، همین شیوه اعمال می‌گردد.

7- Diet Law, Chapter XI, Article 99. Paragraph 1, P.52.

8- Diet Law, Chapter II, Articles 10-12.

9- Diet Law, Chapter V, Article 41, pp.34-36.

10- Rules of the House of Councillors, Subchapter IV, Article 74. pp. 77-82.

11- Loc. cit.,

۱۲- اصل شصتم قانون اساسی ژاپن

۱۳- همان اصل؛ بند آخر

۱۴- اصل ۴۱ قانون اساسی ژاپن

۱۵- اصل شصتم قانون اساسی ژاپن

۱۶- اصل شصت و یکم قانون اساسی ژاپن

۱۷- البته جلسات کمیته‌ها در خصوص بودجه عمومی و لوایح مربوط به هزینه‌های مهم علنی بوده و کمیته موظف است بمنظور استماع نظرات احزاب مختلف و مردم جلساتی را تشکیل دهد.

18- Deit law, Chapter V, Article 53.

۱۹- البته در مرحله بررسی لایحه توسط کمیته نیز نمایندگان از حق ارائه نظرات برخوردارند که باید پس از کسب مجوز از رئیس کمیته ذیربط باشد.