

# JAPONIA

GRZEGORZ KRYSZEŃ

## Uwagi wprowadzające

Japonia jest państwem położonym na rozległym archipelagu wysp na Oceanie Spokojnym na wschód od wybrzeży kontynentu azjatyckiego. Ok. 97% ogólnej powierzchni Japonii, która wynosi 377 921 km<sup>2</sup>, zajmują 4 duże wyspy: Honsiu, Hokkaido, Kiusiu i Sikoku. Linia brzegowa, mająca długość prawie 30 tys. km, jest bardzo urozmaicona. Na południowym wschodzie Japonię od Chin oddziela Morze Wschodniochińskie, na zachodzie graniczy ona – poprzez Morze Japońskie – z oboma państwami koreańskimi oraz Rosją; na północy zaś Japonię oddziela od rosyjskiej wyspy Sachalin cieśnina Sōya (La Pérouse’a), a od Wysp Kurylskich, których południowa część jest przedmiotem sporu z Rosją, cieśnina Nemuro (Kunaszyrska).

Ponad 70% powierzchni Japonii stanowią łańcuchy górskie, z najwyższym szczytem tego kraju Fuji-san (Fuji-jama), który liczy 3 776 m n.p.m. Jest on jednym z 85 czynnych wulkanów na wyspach japońskich. Położenie tych wysp na styku czterech płyt tektonicznych powoduje, że w Japonii mają miejsce bardzo częste i silne trzęsienia ziemi.

W 2010 r. liczba mieszkańców Japonii wynosiła 128 mln 82 tys., co stawia ten kraj na 10 miejscu w świecie pod względem liczby ludności. Jedną z najwyższych w świecie jest też w Japonii średnia gęstość zaludnienia, która przekracza 340 osób/km<sup>2</sup>. Warto przy tym zaznaczyć, że aż 90% ludności koncentruje się w wąskich nizinach nadbrzeżnych i kotlinach górskich, gdzie wspomniany wskaźnik przekracza często 1000 osób/km<sup>2</sup>. Ponad połowa ludności kraju zamieszkuje południowe wybrzeże Honsiu: obszar od Tokio, Kawasaki i Jokohamy poprzez Nagoję do Kioto, Kobe i Osaki. Na terenie samej aglomeracji stolicy państwa, Tokio, skupia się ponad 30 mln mieszkańców. Poziom urbanizacji należy do najwyższych w świecie, gdyż w miastach mieszka ok. 85% ludności Japonii.

Spółeczeństwo japońskie charakteryzuje się bardzo wysokim stopniem jednorodności etnicznej, gdyż rdzenni Japończycy stanowią ponad 98% całej populacji. Podkreślenia wymaga fakt, iż Japonia może pochwalić się najwyższym w świecie wskaźnikiem średniej długości życia (w 2010 r. wynosił on 83 lata, mężczyźni – 79,7 lat, kobiety – 86,4 lat) oraz odsetkiem obywateli mających ponad 65 lat (23%

ogółu ludności). Szacuje się, że 99% mieszkańców posługuje się językiem japońskim, który jest największym tzw. językiem izolowanym, czyli niepodobnym do struktur jakiegokolwiek innego języka na świecie. Zdecydowanie dominującymi w Japonii religiami są: tradycyjna, politeistyczna, religia japońska shinto oraz buddyzm, które są przeważnie wyznawane przez Japończyków równocześnie.

Japonia jest jedną z czołowych potęg gospodarczych świata, do 2010 r. – drugą, a obecnie – trzecią (po USA i Chinach). Produkt krajowy brutto (PKB) w 2010 r. wynosił 33 805 USD w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Japonia posiada skromne zasoby surowcowe. Wszystkie gałęzie przemysłu japońskiego (przemysł elektromaszynowy, elektrotechniczny, elektroniczny, stoczniowy, motoryzacyjny, precyzyjny i wiele innych) charakteryzuje wykorzystywanie najnowocześniejszych technologii i wysoka innowacyjność. Japonia jest potęgą także w handlu światowym. Wartość eksportu w 2010 r. wynosiła 735,8 mld USD, co dawało Japonii czwarte miejsce w świecie (po Chinach, Niemczech i USA).

Niezwykle wydajne japońskie rolnictwo zatrudnia tylko ok. 6% zawodowo czynnej ludności. Ogólny areał upraw rolnych stanowi niespełna 12% powierzchni kraju. Zwraca też uwagę bardzo duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych; mają one przeciętną wielkość jedynie ok. 1 ha. Najważniejszymi roślinami uprawnymi są: ryż, soja, pszenica, jęczmień, buraki cukrowe, herbata, ziemniaki. W hodowli dominuje trzoda chlewna, bydło i drób. Ważną rolę w gospodarce japońskiej odgrywa rybołówstwo, dostarczające ponad 10% światowych połowów ryb i skorupiaków.

Japonia jest od 1956 r. członkiem ONZ, a od 1975 r. G8, czyli ośmiu najbardziej wpływowych państw świata. Swoje członkostwo zaznacza też w wielu innych organizacjach międzynarodowych.

## 1. Ewolucja konstytucjonalizmu japońskiego

Historię konstytucjonalizmu japońskiego tworzą okresy, które zostały wytyczone obowiązywaniem dwóch konstytucji: konstytucji z 11 lutego 1889 r. (zwanej konstytucją *Meiji*) oraz do dziś obowiązującej konstytucji z 3 listopada 1946 r. (konstytucja *Shōwa*). Konstytucje te pod względem zarysowania kształtu ustroju państwa są zasadniczo różne. Charakteryzuje je natomiast pewna zbieżność sposobu ustanawiania – obie zostały przyjęte bez dania społeczeństwu możliwości autentycznego wyrażenia woli. Pierwsza z nich została nadana przez cesarza (była niejako „darem” dla poddanych), druga natomiast była dokumentem sporządzonym przez okupujących Japonię Amerykanów i przyjętym pod ogromną ich presją.

Konstytucja *Meiji*, będąca pierwszą pisaną konstytucją w Azji, stanowiła zwieńczenie procesu przekształcenia i modernizacji systemu ustrojowego i systemu

prawnego Japonii, zapoczątkowanego w 1868 r. po obaleniu ostatniego szoguna – Yoshinobu Tokugawy, a tym samym zakończeniu wielowiekowego okresu szogunatu. W okresie tym powstała specyficzna forma ustrojowa państwa, którą można określić jako arystokratyczna republika wojskowa. Jej zasadniczą cechą było sprawowanie władzy naczelnej przez najwyższego dowódcę wojskowego – szoguna oraz pełnienie przez cesarza jedynie funkcji symbolu państwa. Następnym przewrotem w 1868 r. było nadanie cesarzowi pełni władzy w państwie. Zapowiedzią głębokich przeobrażeń politycznych i społecznych były wydane w tymże roku przez cesarza Matsuhito reskrypty: w kwietniu – tzw. *Karta przysięgi*, głosząca ogólne zasady kierowania państwem oraz zawierająca deklarację przeprowadzenia głębokich reform oraz w czerwcu – tzw. *Księga struktury rządu*, ustanawiająca podwaliny silnej władzy centralnej. Nadmienmy, że okres władzy wspomnianego cesarza, trwający do 1912 r., określono później mianem epoki *Meiji*, czyli „światłych rządów”.

Wskazane przeobrażenia polityczne do czasu nadania nowej organizacji państwowej ram konstytucyjnych przebiegały w dwóch fazach: w latach 70-tych XIX w. stopniowo demontowano strukturę polityczną rządów szogunów (*bakufu*) i wypróbowywano nowe modele sprawowania władzy, a w latach 80-tych utrwalano nowy porządek, wprowadzając nowe struktury rządzenia oraz stanowiąc regulacje prawne odnoszące się do różnorodnych sfer życia państwowego, które miały na celu okrzepnięcie tych struktur. Modernizację państwa przeprowadzano często, korzystając z obcych rozwiązań prawnych. Tak również postąpiono z konstytucją z 1889 r. – wzorowała się ona na konstytucji pruskiej z 1850 r. (w czasie początkowych dyskusji jednak szczególnie zainteresowanie wywoływały rozwiązania konstytucji francuskiej z 1830 r. oraz konstytucji belgijskiej z 1931 r.). Głównym autorem jej projektu był samuraj Itō Hirobumi, który po uzyskaniu dla tego projektu aprobaty Tajnej Rady zwrócił się do cesarza o uroczyste promulgowanie konstytucji.

Konstytucja *Meiji* ustanawiała ustrój monarchii konstytucyjnej, jednakże z silniejszą, niż było to przyjęte w ówczesnych europejskich odpowiednikach tego typu ustroju władzą monarchy. W myśl tego dokumentu dziedziczny cesarz, mający pozaziemskie, boskie pochodzenie, był zdecydowanie dominującym ośrodkiem władzy. Odzwierciedleniem tego było powierzenie mu funkcji prowadzenia polityki zagranicznej oraz kierownictwa siłami zbrojnymi, jak też skupienie w jego osobie władzy wykonawczej, sprawowanej przy pomocy premiera i ministrów (gabinetu). Pozycję cesarza w systemie władzy dodatkowo wzmocniało przyznanie mu szerokich możliwości wpływu na władzę ustawodawczą.

Do kompetencji cesarza należało powoływanie członków rządu – ministrów, którzy wyłącznie przed nim ponosili odpowiedzialność. Ministrowie – zgodnie z przyjętą zasadą absolutnej nieodpowiedzialności cesarza – kontrasygnowa-

li wszystkie jego akty. Konstytucja, o której mowa, powołała parlament (*Kokkai*) o strukturze dwuizbowej. Skład izby wyższej, Izby Arystokratów, pochodził z nominacji cesarskiej; jej członkami byli przedstawiciele nowo powstałej dziedzicznej arystokracji oraz osoby, którym cesarz nadał dożywotnie tytuły arystokratyczne. Skład izby niższej, Izby Reprezentantów, miał być wyłaniany w zarządzanych przez monarchę wyborach, w których czynne prawo wyborcze było obwarowane daleko idącymi cenzusami, co sprawiło, że początkowo przysługiwało ono wąskiej grupie 450 tys. osób. Zasadę wyborów powszechnych do tego organu wprowadzono w 1925 r. Cesarz został wyposażony w szereg istotnych uprawnień wobec parlamentu, m.in. zwoływał, odraczał i zamykał jego obrady. Pełnił też centralną rolę w stanowieniu prawa. Parlament mógł jedynie skutecznie blokować ustawy podatkowe oraz odrzucać projekt budżetu państwa (w takim wypadku mocy nabierał budżet zeszłoroczny), natomiast wobec pozostałych aktów przedstawionych przez cesarza parlament posiadał prawo weta zawieszającego. Taka pozycja ustrojowa parlamentu – jak pisze C. Totman – miała na celu „stworzyć przejrzyste kanały komunikacji między rządzącymi i rządzonymi oraz zaangażować działaczy politycznych i elity lokalne w procedury rządzenia”, a ponadto uniezależnić rządzących od „zmiennej opinii publicznej lub niepożądanych nacisków politycznych”. Dodać należy, iż konstytucja *Meiji* stworzyła czteroszczeblową strukturę sądownictwa, na czele której stał Sąd Najwyższy. Sądy orzekały w imieniu cesarza, zaś nadzór nad nimi sprawowało ministerstwo sprawiedliwości.

Ocena konstytucji *Meiji* nie jest jednolita. Nierzadko podkreśla się jej znaczenie jako pierwszego kroku do dalszego rozwoju rzeczywistego konstytucjonalizmu w Japonii. Z drugiej jednak strony, wskazywane są w negatywnym świetle rozwiązania konstytucji, stanowiące podstawę państwa autorytarnego, pozbawionego autentycznych demokratycznych instytucji i mechanizmów, jak też niechlubną jej rolę, wyrażającą się w stworzeniu sprzyjających warunków do powstania militarne systemu państwowego, który doprowadził do upadku imperium japońskiego w 1945 r.

Konstytucja *Shōwa* z 1946 r. była opracowana i w rzeczywistości narzucona przez okupujących wówczas Japonię Amerykanów. Zobowiązania nałożone na Japonię w Deklaracji Poczdamskiej, ogłoszonej przez rządy USA, Chin i Wielkiej Brytanii 26 lipca 1945 r., wymagały zmiany dotychczas obowiązującej konstytucji. W początkowym okresie prac nad nową konstytucją, prowadzonych przez samych Japończyków, Amerykanie nie narzucali stanowczo swojej wizji jej treści. Gdy jednak okazało się, że wstępne założenia tego dokumentu przedstawione 1 lutego 1946 r. przez powołaną 13 października 1945 r. Komisję Badań Konstytucyjnych, na czele której stał minister bez teki, Joji Matsumoto, nie wprowadzały istotnych zmian merytorycznych do tekstu konstytucji *Meiji*, Amerykanie, uznawszy konserwatywność i niezdolność japońskiego rządu i elit politycznych do przeprowa-

dzenia poważnych reform ustrojowych, przejęli ciężar prac konstytucyjnych na siebie. W dniu 4 lutego 1946 r. Naczelnny Dowódca Sił Sprzymierzonych gen. Douglas MacArthur zlecił przygotowanie propozycji zmian w konstytucji gen. Courtneyowi Whitneyowi, szefowi Sekcji ds. Rządu w Najwyższym Dowództwie Sił Sprzymierzonych, jednocześnie nakazując uwzględnienie trzech fundamentalnych zasad: utrzymania instytucji cesarza jako głowy państwa, wyrzeczenia się prowadzenia przez Japonię wojen, zlikwidowania w tym państwie systemu feudalnego. Projekt powstał niebywale szybko – w ciągu sześciu dni – i zatwierdzony przez MacArthura – po kolejnych kilku dniach – został przedłożony stronie japońskiej jako obowiązujący model do opracowania projektu rządowego. Twarde stanowisko zajęte w tej sprawie przez Amerykanów wymusiło na Matsumoto – pomimo podejmowanych przez Japończyków prób negocjacji – akceptację przedstawionych zmian konstytucyjnych, a następnie sporządzenie przez rząd projektu je uwzględniającego. Projekt ten 5 marca zaaprobował MacArthur. Przeciągające się wahania rządu, czy przyjąć w pełni konstytucję czy też warunkowo, przeciął ostatecznie cesarz Hirohito (panujący w latach 1912–1989), który doradził premierowi Shideharze Kijūrō wyrażenie zgody. Po oficjalnym zatwierdzeniu przez rząd projektu nowej konstytucji 7 marca opublikowano jego tekst oraz reskrypt cesarza, w którym Hirohito stwierdził potrzebę przeprowadzenia rewizji konstytucji. Ostateczna wersja konstytucji – bez wprowadzenia istotnych zmian – została uchwalona przez obie izby Parlamentu Cesarskiego 7 października (przeciw było tylko 8 deputowanych, z których 6 reprezentowało partię komunistyczną, opowiadającą się za zniesieniem ustroju monarchicznego), a więc w trybie przewidzianym w art. 73 konstytucji *Meiji*. Opierając się również na tym artykule uchwalonemu dokumentowi nadano formę poprawki do dotychczas obowiązującej konstytucji. 3 listopada 1946 r. nową konstytucję promulgował cesarz i dokładnie po sześciu miesiącach weszła ona w życie.

Konstytucja z 1946 r. jest do dziś obowiązującym aktem, określającym podstawy ustroju państwowego Japonii. Co więcej, jest aktem, do którego nie wprowadzono dotąd żadnych zmian. Nie oznacza to jednak, że zasady i postanowienia tej konstytucji nie wzbudzały kontrowersji wśród Japończyków i nie głoszono postulatów całkowitej lub częściowej rewizji tego dokumentu. Wobec niego stawiano generalny zarzut, że jest tworem obcym, narzuconym, nieprzystającym do japońskiej kultury i tradycji, charakteryzującej się oparciem porządku prawnego na konfucjanizmie. O ile tego rodzaju argumenty z biegiem czasu były głoszone z coraz mniejszą mocą, to dziś najwięcej sporów wywołują konkretne rozwiązania konstytucyjne, a zwłaszcza, o czym będzie jeszcze szerzej mowa, art. 9, głoszący zasadę pacyfizmu. Generalnie jednak rzecz biorąc, wraz z kolejnymi pokoleniami malało poparcie społeczne dla przeprowadzania radykalnych zmian w japońskiej ustawie zasadniczej z 1946 r. Ogólny odsetek zwolenników w ogóle jakichkolwiek zmian

jest jednak nadal dość wysoki – w badaniach przeprowadzonych w latach 2005–2006 opowiadało się za nimi od 55 do 65% respondentów.

## 2. Konstytucyjne zasady ustroju politycznego

Konstytucja *Shōwa* jest aktem zwięzłym; składa się z preambuły i 103 artykułów zawartych w 11 rozdziałach. Stwierdzić można, iż stworzyła solidny prawny fundament procesu przekształcenia Japonii w państwo demokratyczne, przyjmując rozwiązania odpowiadające zasadniczym standardom takiej formy państwa. Wpływ Amerykanów na treść konstytucji miał charakter nie tylko polityczny; wyraźnie zaznacza się w niej również wpływ prawny, wyrażający się w przeniesieniu pewnych aspektów filozofii konstytucji amerykańskiej. Zauważyć ponadto należy, że omawiana konstytucja japońska była też próbą połączenia rozwiązań charakterystycznych dla konstytucjonalizmu zachodniego z japońskimi tradycjami.

W literaturze przedmiotu często na czoło są wysuwane trzy konstytucyjne zasady ustroju politycznego: suwerenności narodu, pacyfizmu oraz poszanowania podstawowych praw człowieka. Wydaje się, że ten katalog zasad powinien być poszerzony o jeszcze jedną, kluczową dla określenia istoty systemu sprawowania władzy państwowej, zasadę – podziału władzy.

Zasada suwerenności narodu zastąpiła głoszoną przez konstytucję *Meiji* zasadę suwerenności cesarza. W preambule konstytucji z 1946 r. wprost stwierdza się, że „suwerenna władzy należy do narodu”. Nie oznacza to, że zniesiono w ten sposób monarchiczną formułę państwa – cesarstwa. Wprawdzie została ona utrzymana, to jednak odtąd cesarz miał być tylko „symbolem Państwa i jedności narodu, wywodzącym swoje stanowisko z woli narodu, do którego należy władza suwerenna” (art. 1). Innymi słowy, podmiotem władzy suwerennej jest naród, a cesarz sprawuje swój urząd z jego woli. Ten stan odzwierciedla japoński termin *kokumin*, oznaczający umieszczenie cesarza w suwerennym narodzie.

Konstytucja gwarantuje narodowi – jako suwerenowi – szereg uprawnień stwarzających mu realne możliwości odegrania tej roli w trzech zasadniczych formach: w drodze demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), demokracji bezpośredniej oraz artykulacji stanowisk w przedmiocie sprawowania władzy publicznej.

Zasadę demokracji przedstawicielskiej akcentuje preambuła, stwierdzająca, że władza państwowa jest „świętym powiernikiem narodu, autorytet swój wywodzi od narodu, uprawnienia swoje wykonuje przez przedstawicieli narodu i z dobrodziejstw jej korzysta naród”. Konstytucja, nawiązując do tej zasady, przyznaje obywatelom „niezbywalne prawo wybierania swoich przedstawicieli i funkcjonariuszy publicznych” (art. 15). Prawo to przede wszystkim jest realizowane poprzez, opisane szerzej w dalszej części niniejszego opracowania, uczestnictwo w wyborach parlamentarnych. Bardzo istotne znaczenie z punktu przedstawianej zasady ustro-

ju politycznego ma również wybór przez społeczności lokalne składów organów przedstawicielskich i jednoosobowych organów wykonawczych: w prefekturach jednoosobowych zgromadzeń i gubernatorów, a na niższym od prefektur szczeblu – zgromadzeń oraz burmistrzów miast i wójtów. Zwraca uwagę fakt powierzenia obywatelom – sporadycznie akceptowanego w konstytucjonalizmie światowym – prawa do odwoływania wybieranych przez nich osób sprawujących funkcje publiczne. Prawo to nie dotyczy wprawdzie członków parlamentu, ale ustawodawstwo zwykle obejmuje nim lokalne zgromadzenia przedstawicielskie i poszczególnych ich członków oraz szefów lokalnej władzy wykonawczej. Oryginalnym japońskim rozwiązaniem konstytucyjnym w przedmiocie odwołalności jest poddanie kontroli narodu, mianowanych przez rząd, sędziów Sądu Najwyższego, co odbywa się w przeprowadzanym co dziesięć lat referendum (jeżeli większość głosujących wypowie się za zwolnieniem sędziego, wówczas ich wola jest rozstrzygająca – art. 79).

Drugim typem referendum ogólnokrajowego przewidzianym w japońskiej ustawie zasadniczej jest referendum ratyfikujące zmiany konstytucji, dokonane wcześniej przez parlament (art. 96). Zakres regulacji form instytucjonalnych demokracji bezpośredniej stosowanych w skali całego państwa jest zatem dość skromny, gdyż konstytucja nie tylko że pomija milczeniem możliwość przeprowadzania referendów odnoszących się do innych kwestii, to oprócz tego nie ustanawia innych instytucji takiej demokracji: inicjatywy ludowej czy weta ludowego. Co zaś tyczy się regulacji konstytucyjnej demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym, to konstytucja mówi tylko o referendum obligatoryjnym, które jest zarządzane w celu zaaprobowania ustawy specjalnej dotyczącej jednej tylko jednostki terytorialnej. Ustawa taka nie może być bowiem uchwalona przez parlament bez zgody większości wyborców z tej jednostki, uzyskanej zgodnie z ustawą (art. 95). Jak już była o tym mowa, w głosowaniu ludowym społeczności lokalne mogą również odwoływać całe swoje zgromadzenia przedstawicielskie i poszczególnych ich członków, jak też jednoosobowe organy wykonawcze. Na tym jednak nie kończą się możliwości bezpośredniego uczestnictwa społeczności lokalnych w rozwiązywaniu spraw lokalnych. W Japonii nie zdecydowano się dotąd na uchwalenie przez parlament ustawy o referendum lokalnym, jednak może być ono zarządzane i przeprowadzane w innych niż wskazanych wyżej sytuacjach, jeżeli zgromadzenie przedstawicielskie danej jednostki terytorialnej – z inicjatywy własnej, szefa miejscowej władzy wykonawczej lub mieszkańców – uchwali własne prawo referendalne, będące podstawą prawną takiego referendum (art. 74 ustawy o autonomii lokalnej z 17 kwietnia 1947 r.).

Konstytucja Japonii tworzy fundamentalne przesłanki artykulacji przez obywateli stanowisk i opinii w przedmiocie sprawowania władzy poprzez zagwarantowanie wolności myśli i przekonań (art. 19), zgromadzeń i stowarzyszania się,

wolności słowa, prasy oraz wszystkich innych form wypowiedzenia się, jak też wprowadzenie zakazu cenzury (art. 21). W zakresie konkretnych form tego rodzaju wypowiedzi obywateli ustawa zasadnicza przede wszystkim deklaruje prawo swobodnego składania petycji o: naprawienie szkody, usunięcie funkcjonariusza publicznego, uchylene lub dokonanie zmian ustaw, rozporządzeń lub wprowadzenia do nich poprawek oraz w innych sprawach. Jednocześnie konstytucja w celu zapewnienia należytej realizacji tego prawa zabrania jakiegokolwiek dyskryminacji z powodu korzystania z niego (art. 16).

Zasadę pacyfizmu formułuje art. 9 konstytucji: „Naród japoński, dążąc szczerze do międzynarodowego pokoju opartego na sprawiedliwości i porządku, wyrzeka się na zawsze wojny jako suwerennego prawa narodu, jak również użycia lub groźby użycia siły jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych. Dla osiągnięcia celu określonego w poprzednim ustępie nie będą nigdy utrzymywane siły zbrojne lądowe, morskie i powietrzne ani inne środki mogące służyć wojnie. Nie uznaje się prawa państwa do prowadzenia wojny”. Z artykułu tego wynikają trzy zasadnicze dyrektywy: wyrzeczenie się na zawsze wojny, wyrzeczenie się użycia lub groźby użycia siły jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych oraz zakaz utrzymywania sił zbrojnych i innych środków służących wojnie. Regulacja ta, której przyczyn wprowadzenia należy rozpatrywać w kontekście wydarzeń historycznych poprzedzających ustanowienie konstytucji japońskiej i związanego z nimi dążenia do uczynienia z Japonii państwa neutralnego, „Szwajcarii Dalekiego Wschodu”, jest ewenementem w światowym konstytucjonalizmie i przedmiotem ogromnych sporów, w których często wzywa się do jej rewizji.

Przedmiotem szczególnych kontrowersji jest problem, czy konstytucyjny zakaz prowadzenia wojny obejmuje sytuację wojny domowej. Problem ten ma wymiar nie tylko prawny, ale i polityczny, gdyż od wojny koreańskiej rozpoczął się proces rozbudowy – jako siły defensywnej – armii japońskiej, która dziś – pod nazwą Sił Samoobrony – jest formacją świetnie uzbrojoną i wyszkoloną, liczącą ok. ćwierć miliona żołnierzy. O pewnej ewolucji podejścia do tego problemu świadczy utworzenie w Japonii w 2007 r. ministerstwa obrony narodowej. Innym kontrowersyjnym zagadnieniem jest konstytucyjność angażowania się Japonii w międzynarodowe misje pokojowe oraz ewentualna rola sił zbrojnych tego państwa w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa. Zauważyć należy, że już w latach 90-tych ubiegłego wieku Siły Samoobrony uczestniczyły w misjach ONZ. W obecnej dekadzie biorą one udział również w misjach prowadzonych poza ONZ. Pierwszą z nich było zaopatrywanie przez Morskie Siły Samoobrony w paliwo okrętów NATO w ramach operacji prowadzonej w Afganistanie, drugą natomiast udział Lądowych Sił Samoobrony w misji Iraku. W 2009 r. rząd premiera Aso Taro podjął z kolei decyzję o wysłaniu okrętów do wybrzeży Somalii w celu zwalczania piractwa. Spór o przyszłość art. 9 konstytucji różnicuje podmio-



ty japońskiej sceny politycznej oraz społeczeństwo, co jakiś czas się zaogniając. W ostatnich czasach szczególnie był on zagorzały w okresie sprawowania funkcji premiera przez Shinzō Abe (26 września 2006 r. – 26 września 2007 r.), który zainicjował działania zmierzające do dokonania rewizji konstytucji. Po upadku jego rządu kwestia ta zeszła na drugi plan.

Zasada poszanowania praw i wolności człowieka, gdy ją uznawano w 1946 r. za jedno z podstawowych założeń konstytucyjnych, stanowiła zupełnie *novum* na gruncie japońskiego systemu ustrojowego. Wcześniej nie było jakiegokolwiek tradycji ochrony praw człowieka; obowiązującą formułą było całkowite podporządkowanie się ludzi władzy cesarza. Konstytucja *Shōwa*, odziewając się od takiego podejścia, poświęca prawom i wolnościom człowieka specjalny rozdział (III). Dokument ten formułuje szeroki katalog tych praw i wolności, określając je jako „wieczne i nienaruszalne” (art. 11) i zaznaczając, że ich przestrzeganie jest możliwe „dzięki stałemu wysiłkowi obywateli, którzy powstrzymują się od nadużywania tych wolności i praw i są zawsze odpowiedzialni za korzystanie z nich dla dobra publicznego” (art. 12). Regulacja, o której mowa, stanowi sferę, w której najbardziej uwidacznia się wpływ amerykańskiego konstytucjonalizmu: oparcie się na koncepcji praw naturalnych oraz koncepcji indywidualizmu, zrywającej z traktowaniem człowieka jako poddanego, a głoszącej m. in. ideę wolności i równości ludzi. Warto dodać, że katalog praw i wolności w konstytucji japońskiej z 1946 r. – jak podnosi się w doktrynie – jest systemem otwartym, ponieważ wskazanie praw i wolności ma jedynie charakter przykładowy; w związku z tym wspomniany katalog może być wzbogacany.

Konsekwencją akceptacji koncepcji indywidualizmu jest przede wszystkim treść art. 13 i 14 konstytucji. Pierwszy ze wskazanych artykułów deklaruje poszanowanie wszystkich obywateli jako jednostek ludzkich oraz nakazuje branie pod uwagę w najwyższym stopniu w działalności ustawodawczej i innych poczynaniach państwa ich prawa do życia, wolności i dążenia do szczęścia, o ile nie pozostają w sprzeczności z dobrem publicznym. Art. 14 głosi natomiast równość wszystkich obywateli wobec prawa. Gwarancjami tej równości jest niedopuszczalność jakiegokolwiek dyskryminacji w dziedzinie politycznej, ekonomicznej i stosunków społecznych, z powodu rasy, wyznania, płci, pozycji społecznej ani pochodzenia społecznego. Artykuł ten ponadto znosi instytucję szlachectwa i tytuły szlacheckie oraz zakazuje stosowania przywilejów wiążących się z przyznaniem tytułów honorowych, odznaczeń lub jakichkolwiek wyróżnień. Nadzwyczaj doniosłe znaczenie w momencie ustanawiania konstytucji miało zrównanie w prawach kobiet i mężczyzn oraz stworzenie warunków prawnych kobietom do samodzielnego decydowania o swoim losie; dotąd tradycyjnie były one pozbawione jakichkolwiek praw. W tym kontekście zwraca uwagę art. 24 konstytucji, uznający za podstawę małżeństwa wyłącznie zgodną wolę mężczyzny i kobiety oraz wiesz-

czący obowiązek jego utrzymywania przez wzajemną współpracę, która powinna opierać się na równych prawach męża i żony. Artykuł ten ponadto nakłada na ustawodawcę powinność uwzględniania godności jednostki ludzkiej oraz zasadniczej równości płci przy uchwalaniu ustaw odnoszących się do wyboru małżonka, praw majątkowych, dziedziczenia, wyboru miejsca zamieszkania, rozwodu oraz innych spraw dotyczących małżeństwa.

Niezmiernie ważne z punktu widzenia wolności jednostki ma przyjęcie w konstytucji Japonii zasady państwa laickiego. Gwarantując wolność wyznania, zakazuje ona: udzielania przez państwo żadnych przywilejów organizacjom religijnym, wykorzystywania przez te organizacje jakiegokolwiek władzy publicznej, zmuszania do brania udziału w aktach, ceremoniach, obrzędach i praktykach religijnych, nauczania religii przez państwo i jego organy oraz podejmowania przez nie wszelkiej innej działalności religijnej (art. 20), wydatkowania funduszy publicznych oraz przeznaczania innego majątku na użytek, korzyść lub na utrzymywanie jakiegokolwiek instytucji lub stowarzyszenia religijnego bądź na przedsięwzięcia filantropijne, dobroczynne lub oświatowe bez poddania tego kontroli władz publicznych (art. 89). Takie ułożenie stosunków między państwem a religiami oznaczało w 1946 r. całkowite zanegowanie wcześniejszej praktyki w tym zakresie. Konstytucja *Meiji* nie proklamowała religii panującej, jednak pozycję uprzywilejowaną posiadał szintoizm, w którym ucieleśnieniem boskości był cesarz.

Konstytucja z całą powagą odnosi się do praw i wolności politycznych obywateli, kreśląc szeroki ich katalog. Jako stanowiące konkretyzację realizacji zasady suwerenności narodu w niniejszym opracowaniu zostały one już wcześniej zaprezentowane.

W zakresie praw i wolności osobistych konstytucja zapewnia wolność wyboru i zmiany miejsca zamieszkania, wyboru zawodu, wyjazdu każdego za granicę oraz zrzeczenia się obywatelstwa (art. 22). Ponadto w sferze tych praw i wolności deklaruje zasadę powszechnego dostępu do sądów (art. 33), dopuszcza możliwość aresztowania tylko w razie wydania przez właściwego urzędnika sądowego nakazu aresztowania podającego zarzucony występki lub zbrodnię, albo gdy ujęto na gorącym uczynku (art. 33), zabrania aresztowania lub uwięzienia bez postawienia zarzutów ani bez równoczesnego prawa skorzystania z prawa do obrońcy (art. 34), gwarantuje prawo każdego do nienaruszalności swego domostwa, dokumentów i mienia przed wtargnięciem, rewizją i zajęciem, chyba że z uzasadnionych przyczyn został wydany nakaz przez właściwego urzędnika sądowego (art. 35), zakazuje funkcjonariuszom publicznym stosowania tortur oraz okrutnych kar (art. 36).

Bardzo interesującym, oryginalnym postanowieniem konstytucji jest zagwarantowanie swobód akademickich (art. 23).

Japońska ustawa zasadnicza gwarantuje oprócz tego szereg praw ekonomicznych i socjalnych. Co się tyczy tych pierwszych, to wspomnieć należy o niena-

ruszalności prawa własności i posiadania majątku oraz zapewnieniu, że własność prywatna może być przejęta na użytek publiczny wyłącznie za słusznym odszkodowaniem (art. 29). Ustrojodawca japoński zdecydował się przy tym na konstytucjonalizację obowiązku podatkowego (art. 30). Prawa socjalne oraz zadania państwa z nimi powiązane wyrażają – jak trafnie zauważają A. i L. Garliccy – koncepcję państwa opiekuńczego, będąc w czasie swego ustanawiania rozwiązaniami o daleko idącym i postępowym charakterze. Dodajmy jednak – również takimi, których realizacja przysparzała wiele problemów. Prawami tego typu, sformułowanymi w konstytucji, są: prawo do utrzymywania określonego minimum poziomu zdrowego i kulturalnego życia (zadaniem państwa jest dokładanie starań w celu wprowadzenia i rozszerzenia opieki i zabezpieczenia społecznego oraz zdrowia publicznego – art. 25), prawo każdego do otrzymania równego wykształcenia, odpowiednio do swoich możliwości (obowiązkiem każdego jest zapewnienie wszystkim dzieciom pozostającym pod jego opieką podstawowego wykształcenia, zaś państwa zapewnienie bezpłatnego takiego obowiązkowego nauczania – art. 26), prawo do pracy, które jest także obowiązkiem każdego (normy wynagrodzeń, czas pracy, wypoczynku i innych warunków pracy określa ustawa), zakaz zatrudniania nieletnich w sposób nadmiernie ich obciążający – art. 27), prawo pracowników do organizowania się, prowadzenia rokowań z pracodawcami i zbiorowego działania (art. 28).

Instytucjonalny system ochrony praw człowieka w Japonii nie jest tak rozwinięty i efektywny, jak chociażby w państwach europejskich. O sądowej kontroli – jak pisze Y. Okudaira – „nie można powiedzieć, by w formalno-instytucjonalnym sensie [...] była szczególnie użyteczna dla ochrony praw człowieka”; mając bowiem na uwadze jej rzeczywiste efekty, nasuwa się wniosek, że jest ona „niezbyt istotna”. W Japonii nie jest znana procedura skargi konstytucyjnej i instytucja *ombudsmana*. Skarga konstytucyjna nie przystaje do oparcia kontroli konstytucyjności prawa na koncepcji *judicial review*, natomiast niejako w miejsce *ombudsmana* działa specyficzny organ państwowy – Biuro Praw Człowieka Ministra Sprawiedliwości, mające swoje oddziały i sekcje lokalne w całej Japonii. Ten aparat urzędniczy uzupełniają komisarze ochrony praw człowieka, wyznaczeni w miastach i gminach przez ministra sprawiedliwości, sprawujący swoją funkcję honorowo (obecnie jest ich ok. 14 tys.). Pewną rolę w kontroli przestrzegania praw człowieka odgrywają oprócz tego organizacje pozarządowe (w szczególności Federacja Rad Adwokackich, w ramach której działa Komitet Ochrony Praw Człowieka oraz – wzorowany na Amerykańskim Związku Wolności Obywatelskich – Związek Wolności Obywatelskich Japonii).

### 3. System partyjny

Proces powstawania partii politycznych został zapoczątkowany w Japonii w latach siedemdziesiątych XIX w. W pierwszej fazie tego procesu stanowiły one kontynuację koterii arystokratycznych; niebawem główną determinantą ich tworzenia stały się reformy państwa ery *Meiji*, zwłaszcza powołanie – na podstawie konstytucji z 1889 r. – parlamentu. W wyniku tego procesu wykształcił się system wielopartyjny. Po przejściu w 1932 r. władzy przez wojskowych partie polityczne zostały pozbawione możliwości oddziaływania na państwo, a w 1940 r. zdelegalizowane (zastąpiono je Stowarzyszeniem Wspierania Władzy Cesarskiej, grupującym zwolenników ówczesnych rządów wojskowych).

Poczęły się one odradzać się po klęsce wojennej Japonii – już od jesieni 1945 r. Rezultatem zachodzących przemian w życiu politycznym było powstanie systemu politycznego dwublokowego – z podziałem na prawicę konserwatywną i lewicę socjalistyczną, który przetrwał do 1955 r. W obu wymienionych blokach zachodziły intensywne przekształcenia, które doprowadziły do powstania dwóch silnych partii: Partii Liberalno-Demokratycznej (PLD) i Socjalistycznej Partii Japonii (SPJ). Pierwsza z wymienionych partii przez prawie czterdzieści lat dominowała na scenie politycznej Japonii. Od 1955 r. aż do 1993 r. PLD uzyskiwała każdorazowo na tyle silną legitymację wyborczą do rządzenia, że mogła tworzyć samodzielnie gabinety. Inne partie, na czele z SPJ, pełniły rolę silnej opozycji. Taki kształt systemu partyjnego, zwanego systemem partii predominującej, stanowił konsekwencję szerokiego społecznego zadowolenia z rządów konserwatystów, sprzyjał stabilności państwa i jego szybkiemu rozwojowi gospodarczemu.

Kres temu położyły wybory parlamentarne w lipcu 1993 r., na których wyniku piętno odcisnęły skandale korupcyjne, recesja gospodarcza i rozłam w PLD. Po tych wyborach został sformowany rząd koalicyjny ośmiu partii, spośród których najwięcej mandatów w Izbie Reprezentantów miała SPJ (70 – 15,43%). Taki układ polityczny nie trwał jednak długo – tylko do kwietnia 1994 r., kiedy powstał kolejny rząd koalicyjny: PLD, SPJ i *Sakigake* (partii utworzonej z dysydentów z PLD). Odtąd przez następnych jedenaście lat były tworzone koalicje, w których główną siłą była PLD. Gdy już mogło wydawać się, że tego rodzaju praktyka będzie jeszcze długo stanowić element japońskiego systemu politycznego, w wyborach parlamentarnych w 2005 r. miażdżące zwycięstwo odniosła PLD, zdobywając 62% mandatów w Izbie Reprezentantów, co uprawniło ją do stworzenia rządu jedno-partyjnego. Wybory do Izby Reprezentantów w 2009 r. przyniosły klęskę PLD i drugie w historii całkowite jej odsunięcie od władzy; wybory wygrała Partia Demokratyczna (PD), która z wynikiem 42,4% poparcia zdobyła 308 z 480 miejsc w Izbie Reprezentantów (PLD tylko 119). W skład rządzącej koalicji oprócz PD weszły jeszcze dwie partie mające niewielkie reprezentacje w izbie pierwszej parlamentu japońskiego: Socjaldemokratyczna Partia Japonii (SDPJ) – 7 mandatów

oraz Nowa Partia Ludowa (NPL) – 3 mandaty. Pierwsza z tych partii wyszła z koalicji w maju 2010 r. Obecnie na czele rządu stoi (od czerwca 2010 r.) nowy przewodniczący PD – Naoto Kan, będący 94. premierem Japonii. W wyniku wyborów do Izby Radców w lipcu 2010 r. rządząca koalicja utraciła większość w tej Izbie.

Podsumowując: system partyjny Japonii obecnie tworzą dwie główne partie – LDP i PD oraz szereg partii o zdecydowanie mniejszej sile, spośród których niewielkie grupy mandatariuszy w Izbie Reprezentantów posiadają: Partia Nowe Komeito, Japońska Partia Komunistyczna, Socjaldemokratyczna Partia Japonii, Partia Wszystkich, Nowa Partia Ludowa.

#### **4. System wyborczy**

Obie izby parlamentu japońskiego – Izba Reprezentantów i Rada Radców – mają charakter przedstawicielski. Ich składy są formowane w drodze wyborów powszechnych w oparciu o formułę systemu wyborczego mieszanego – większościowo–proporcjonalnego. Konsekwencją tego jest posiadanie przez wyborcę dwóch głosów w wyborach do każdej z izb: jeden oddaje na kandydata w okręgu jednomandatowym, drugi – na listę. W Izbie Reprezentantów obecnie zasiada 480 deputowanych: 300 z nich jest wybieranych w okręgach jednomandatowych, a 180 w wyborach proporcjonalnych, przeprowadzanych w 11 regionalnych, wielomandatowych okręgach wyborczych (na najmniejszy z tych okręgów przypada 6 mandatów, na największy – 29 mandatów). W skład Izby Radców wchodzi natomiast 242 członków, z których 146 otrzymuje mandaty w okręgach jednomandatowych, pokrywających się z granicami prefektur, a 100 na zasadzie proporcjonalnej z list ogólnokrajowych. W wyborach do tej izby obowiązuje zasada okresowego odnawiania połowy jej składu co trzy lata. Wybory do Izby Reprezentantów są przeprowadzane nie później niż 30 dnia po upływie kadencji lub 40 dnia po dniu rozwiązania tej izby.

Czynne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych posiadają obywatele japońscy, którzy w dniu wyborów ukończyli 20 lat, zamieszkujący dany okręg wyborczy przez co najmniej 3 miesiące. Prawa tego są pozbawione m.in. osoby, które zostały skazane na karę pozbawienia wolności oraz popełniły przestępstwa dotyczące wyborów, funduszy publicznych i przyjęcia łapówki. Zasięg osobowy biernego prawa zawęża podwyższenie cenzusu wieku; w wyborach do izby pierwszej wymagane jest ukończenie 25 roku życia, a izby drugiej – 30 roku. Realizację zasady powszechności wyborów wzmacnia umożliwienie wyborcom, którzy nie mogą głosować w dniu wyborczym z powodu pracy, choroby lub innych ważnych przyczyn, oddawania głosów w dniu poprzedzającym ten dzień lub po nim następujący, jak też głosowania obywatelom przebywającym za granicą oraz osobom niepełnosprawnym przez pocztę. Japońskie ustawodawstwo wyborcze ponadto ustanawia

dość szeroki system gwarancji innych, „klasycznych”, podstawowych zasad prawa wyborczego: bezpośredniości wyborów, ich równości oraz tajnego głosowania, kierując się w przypadku tej ostatniej konstytucyjną dyrektywą głoszącą, iż „tajność głosowania we wszystkich wyborach jest nienaruszalna” (art. 15).

Warto nadmienić, że w latach 1947–1993 w wyborach parlamentarnych w Japonii był stosowany semiproporcjonalny system SNTV (*single non-transferable vote* – pojedynczego głosu nieprzechodniego). Podział mandatów był dokonywany w okręgach wielomandatowych (od dwu- do sześciomandatowych). Wyborca oddawał głos tylko na jednego ze zgłoszonych w okręgu kandydatów, a mandaty otrzymywali ci, którzy uzyskali największe poparcie. Jednym z elementów praktyki wyborczej zdeterminowanych przyjęciem w Japonii systemu SNTV stały się *koenkai*, czyli lokalne komitety poparcia dla poszczególnych kandydatów, stwarzające wyborców z danego okręgu, nawet w liczbie kilku tysięcy. Głównym zadaniem *koenkai* jest mobilizowanie wyborców do głosowania na określonego kandydata. Twórcy reformy systemu wyborczego z 1994 r. pragnęli umniejszyć ich znaczenie; zamiar ten jednak nie powiódł się.

Głosowanie w okręgach jednomandatowych, zarówno w wyborach do Izby Reprezentantów, jak i Izby Radców, jest dokonywane przez wyborcę poprzez wpisanie na kartę do głosowania nazwiska jednego ze zgłoszonych w okręgu kandydatów. Mandat otrzymuje ten z kandydatów, za którym w ten sposób opowiedziało się najwięcej głosujących (większość względna), przy czym liczba oddanych na niego głosów nie może być mniejsza niż 1/6 ogółu ważnie oddanych głosów na wszystkich kandydatów. W wyborach proporcjonalnych do poszczególnych izb nie jest stosowana jednakowa metoda głosowania i rozdziału mandatów w ramach zgłoszonych list kandydatów. Zarejestrowane przez partie i inne organizacje polityczne listy w kampanii wyborczej do Izby Reprezentantów mogą obejmować nazwiska kandydatów, którzy tylko na nich zostali zgłoszeni, jak również kandydatów wysuniętych również w okręgach jednomandatowych na terenie danego regionu wyborczego (tzw. podwójni kandydaci). Listy mają charakter zamknięty, co oznacza, że wyborca jest pozbawiony możliwości dokonywania preferencji personalnych pośród kandydatów znajdujących się na liście; może jedynie wskazać preferowaną przez siebie listę, pisząc na karcie do głosowania pełną nazwę lub skrót nazwy partii (innej organizacji politycznej), która ją zgłosiła. Podział mandatów między listy jest przeprowadzany na podstawie metody d’Hondta, a o przydziale mandatów wewnątrz listy rozstrzyga kolejność umieszczenia na niej kandydatów. Listy ogólnokrajowe w wyborach do Izby Radców są listami otwartymi – wyborca może wskazać jednego kandydata z popieranej przez siebie listy, wpisując jego nazwisko na karcie do głosowania (na listach tych nie ma „podwójnych kandydatów”). Nie jest jednak do tego zobligowany, gdyż może zrezygnować z tak ograniczonej możliwości dokonywania preferencji personalnej i napisać nazwę lub skrót

nazwy partii (lub innej organizacji politycznej). Repartycja mandatów między listy odbywa się tak jak w wyborach proporcjonalnych do Izby Reprezentantów, czyli w oparciu o metodę d'Hondta. Mandaty przypadające danej liście ogólnokrajowej uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów.

Warto dodać, iż słaby rezultat wyborczy pociąga za sobą utratę kaucji wyborczej (depozytu wyborczego). Wysokość tej kaucji w przypadku: kandydatów w okręgach jednomandatowych wynosi 3 000 000 jenów; regionalnych list wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów – jest kwotą wynikającą z podsumowania liczby kandydatów na liście nieubiegających się o mandaty w okręgach jednomandatowych pomnożonej przez 6 000 000 jenów oraz liczby „kandydatów podwójnych” pomnożonej przez 3 000 000 jenów; ogólnokrajowych list wyborczych w wyborach do Izby Radców – stanowi iloczyn liczby kandydatów na liście i 6 000 000 jenów. Zwrot kaucji jest uzależniony od przekroczenia określonego ustawą poparcia – np. w okręgach jednomandatowych w wyborach do izby pierwszej warunkiem jest otrzymanie przez kandydata co najmniej 1/10 wszystkich ważnie oddanych głosów w danym okręgu wyborczym.

## 5. System organów państwowych

Konstytucja Japonii z 1946 r. kształtuje system organów państwowych zgodnie z klasyczną doktryną podziału władzy. Kierując się nią, dzieli ona władzę państwową na trzy segmenty: władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. W myśl konstytucji „jedynym organem władzy ustawodawczej Państwa” jest – posiadający strukturę dwuizbową – parlament (art. 41). Władzę wykonawczą przypisuje natomiast w art. 65 tylko rządowi – Gabinetowi (*Naikaku*), całkowicie ignorując rolę cesarza jako ewentualnego podmiotu tego typu władzy. Wprawdzie regulacja pozycji ustrojowej cesarza w konstytucji poprzedza regulację innych ogniw systemu organów państwowych, ma to jednak – jak to się powszechnie podkreśla – znaczenie symboliczne i czyni zadość tradycji. Ustawa zasadnicza nie wyposaża japońskiego monarchy w żadną realną władzę, a nawet nie określa go głową państwa. W odniesieniu do władzy sądowniczej konstytucja stwierdza, iż należy ona do Sądu Najwyższego i tych sądów niższego stopnia, które ustanowi ustawa, zastrzegając przy tym, że nie może być ustanowiony żaden nadzwyczajny trybunał ani nie może otrzymać ostatecznej władzy orzekania żaden urząd lub organ władzy wykonawczej (art. 76).

Zwraca uwagę uznanie przez konstytucję parlamentu za „najwyższy organ państwowy” (art. 41). Takie określenie pozycji tego organu w systemie władzy państwowej jest odzwierciedleniem jego pewnego konstytucyjnego uprzywilejowania, jednak nie na tyle wielkiego, by było można mówić o dominacji parlamentu we wskazanym systemie oraz o negacji koncepcji podziału władzy. Konstytucja

*Shōwa* utrzymała dwuizbową strukturę parlamentu, izbą pierwszą jest Izba Reprezentantów (*Shugi-in*), zaś izbą drugą – Izba Radców (*Sangi-In*). Obie izby pochodzą z wyborów powszechnych. Odrzucona została zasada równoprawności izb: w razie powstania między nimi różnicy zdań ostatecznie rozstrzyga stanowisko izby pierwszej (art. 50, art. 60, art. 61, art. 67).

Ogólną pozycję ustrojową Gabinetu, prawną i rzeczową, charakteryzuje następująca konstatacja A. Kijowskiego: jest on „nie tylko głównym ośrodkiem, lecz [...] faktycznym centrum kierowniczym państwa władzy wykonawczej, wkraczającym w sfery zastrzeżone w innych systemach politycznych organom władzy ustawodawczej (amnestia) i sędziowskiej (rehabilitacja, darowanie lub złagodzenie kary, mianowanie sędziów)”. W Gabinetcie kluczowa rola przypada premierowi, którego status w szeregu elementów jest porównywalny z pozycją niemieckiego kanclerza. W skład systemu organizacyjnego aparatu rządowego na szczeblu centralnym wchodzi: urzędy o statusie ministerstw (obecnie jest tylko jeden taki urząd – Urząd Gabinetu), ministerstwa (w 2009 r. – 11), agencje i komisje.

Fundamentalną zasadą organizacyjną systemu sądownictwa w Japonii jest jedność tego systemu. Elementami tego systemu są: Sąd Najwyższy, sądy wyższe, sądy okręgowe, sądy rodzinne oraz sądy rejonowe (sądy do spraw mniejszej wagi). Są to jedyne formy sądownictwa istniejące w Japonii, właściwe w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych.

Realizację, wiążącą się z koncepcją podziału władzy, zasady wzajemnego hamowania i równowagi władz konstytucja japońska opiera na konstrukcjach: systemu rządów parlamentarno–gabinetowych oraz *judicial review*, co stanowi kombinację założeń ustrojowych brytyjskich i amerykańskich. Nawiązanie do systemu parlamentarno–gabinetowego wyraża się m. in. w ustanowieniu wymogu posiadania przez rząd zaufania parlamentu (izby pierwszej), przyjęciu zasady odpowiedzialności solidarnej rządu przed parlamentem (odpowiedzialności parlamentarnej nie ponoszą jednak poszczególni ministrowie) i kontroli parlamentarnej rządu, wprowadzeniu instytucji rozwiązania parlamentu decyzją władzy wykonawczej (formalnie izbę pierwszą rozwiązuje cesarz, jednak czyni to za radą i aprobatą rządu, co oznacza, że organem rozstrzygającym w tej sprawie w rzeczywistości jest Gabinet). Możliwość oddziaływania władzy sądowniczej na pozostałe władze zapewnia adaptacja amerykańskiej koncepcji *judicial review*. Ustrojodawca japoński, wychodząc z jej założeń, kontrolę konstytucyjności, realizowaną na tle rozpoznawanych konkretnych spraw, powierzył Sądowi Najwyższemu – organ ten jest „sądem ostatecznym posiadającym władzę stwierdzenia zgodności z konstytucją każdej ustawy, rozporządzenia, przepisu czy oficjalnego aktu” (art. 81)



## 6. Cesarz

Cesarz Japonii jest tradycyjnie nazywany *Tennō*, czyli „syn niebios” (niebiański władca), pomimo nawet zrzeknięcia się przez cesarza Hirohito w 1946 r. boskości. Tron cesarski jest dynastyczny; jego dziedziczenie odbywa się na zasadach określonych ustawą o Domu Cesarskim, uchwaloną przez parlament (art. 2 konstytucji). Obowiązuje w tym zakresie prawo primogenitury w linii męskiej. Majątek cesarza, nieruchomości i ruchomości, zostały po II wojnie światowej znacjonalizowane i odtąd nie ma on prawa do własności prywatnej. Utrzymuje się z wynagrodzenia, którego wysokość jest ustalana przez parlament. Refleksem takiego statusu majątkowego cesarza jest konstytucyjny zakaz otrzymywania i przyjmowania przez Dom Cesarski – bez upoważnienia parlamentu – darowizn, jak również przezeń ich dokonywania (art. 8). Obecnie cesarzem Japonii jest Akihito, który objął tron w 1989 r. po śmierci swego ojca cesarza Hirohito, co też zapoczątkowało nowa epokę – *Heisei*.

Jak już była o tym mowa, obowiązująca konstytucja Japonii z 1946 r. wprowadziła zachowała monarchiczną formę państwa, ale jednak pozbawiła cesarza wszelkich atrybutów władzy – jest on monarchą, który – jak pisze A. Kość – „ani nie rządzi, ani nie panuje”. Jego rola została ograniczona do symbolizowania państwa i jedności narodu, a w konsekwencji do sfery czynności reprezentacyjnych i ceremonialnych. Znamienny w tym kontekście jest zwłaszcza art. 4 ustawy zasadniczej, który stanowi, że cesarz „podejmuje w sprawach państwowych tylko takie działania, jakie przewiduje niniejsza Konstytucja i nie posiada władzy w zakresie kierowania państwem”. Co więcej, czynności cesarza podlegają kontroli Gabinetu, gdyż podejmować je może – „w imieniu narodu – „za radą i aprobatą” tego organu (art. 7). Równoznaczne jest to temu, że – jak celnie zauważa K. Karolczak – monarcha japoński występuje wówczas jako „organ wykonawczy” rządu.

Wspomnianymi wyżej czynnościami cesarza są: promulgowanie poprawek do konstytucji, ustaw, rozporządzeń Gabinetu i traktatów, zwoływanie parlamentu, zarządzanie wyborów do parlamentu, podpisywanie aktów powołujących i odwołujących ministrów stanu i innych urzędników oraz pełnomocnictw ambasadorów i ministrów pełnomocnych, podpisywanie ogólnych i specjalnych amnestii, aktów złagodzenia kary, darowania kary oraz rehabilitacji, przyznawanie odznaczeń, podpisywanie dokumentów ratyfikacyjnych i innych dokumentów w zakresie przewidzianym ustawą, przyjmowanie obcych ambasadorów i ministrów pełnomocnych, wykonywanie funkcji protokolarnych (art. 7). Mając na względzie charakter przyjętego modelu systemu rządów, szczególnego zaakcentowania wymaga zaliczenie do tej kategorii czynności również rozwiązywanie Izby Reprezentantów, co daje w rzeczywistości „wolną rękę” rządowi w ustalaniu, kiedy i w jakich okolicznościach może dojść do skrócenia kadencji tego organu i zarządzenia wyborów przedterminowych.

Osobno konstytucja wymienia jeszcze dwa akty monarchy, w których dokonywaniu jest on również pozbawiony samodzielności decyzyjnej: mianowanie premiera powołanego przez parlament oraz mianowanie Prezesa Sądu Najwyższego powołanego przez rząd.

Cesarz nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności politycznej lub prawnej. Uważa się przy tym, że odpowiedzialność karna byłaby nie do pogodzenia ze statusem cesarza jako symbolu państwa.

Obsługę cesarza, jego rodziny i dworu zapewnia Agencja Dworu Cesarskiego. Agencja ta jest ulokowana w strukturze Biura Premiera i podlega jego kontroli. Rolę ciała doradczego w sprawie abdykacji i podjęcia decyzji o regencji pełni Rada Dworu Cesarskiego, której członkami są: dwaj członkowie rodziny cesarskiej, przewodniczący izb parlamentu i ich zastępcy, premier, prezes i jeden z sędziów Sądu Najwyższego, prezes Agencji Dworu Cesarskiego.

W Japonii istnieje klimat powszechnego przyzwolenia dla instytucji cesarza, tak oto lapidarnie opisany przez A. Kijowskiego: „Minimalizacja prawnego znaczenia *tennō* nie jest bynajmniej tożsama z atrofią jego znaczenia społecznego, popularność cesarza i jego rodziny jest wśród Japończyków nadal ogromna, i utrzymuje się na stale wysokim poziomie w dużej mierze dzięki otwarciu obu powojennych monarchów na sprawy obywateli i descendencji z nieosiągalnego dla ludu panteonu do problemów dnia powszedniego”. Mimo to, w debatach konstytucyjnych bywa podnoszony wątek rewizji prawnej pozycji cesarza. W szczególności postulowane bywa nadanie mu statusu głowy państwa o kompetencjach porównywalnych z innymi monarchiami konstytucyjnymi.

## 7. Parlament

Jak już wyżej wspomnieliśmy, obie izby parlamentu japońskiego, czyli Izba Reprezentantów i Rada Radców, są organami o przedstawicielskim charakterze. Konstytucja, stanowiąc, że członkowie tych izb są „przedstawicielami narodu” (art. 43), nie pozostawia wątpliwości co do koncepcji ich mandatu – jest to mandat wolny. Wszyscy oni zatem, niezależnie od tego, w oparciu o jaką procedurę wyborczą otrzymali mandat, mają za zadanie reprezentowanie interesów ogólnonarodowych, nie zaś swoich wyborców czy też innych grup społecznych. Konsekwencją tego jest nieodpowiedzialność deputowanych przed swoją bazą wyborczą, a tym samym wykluczenie możliwości ich odwołania przed upływem kadencji. Nie oznacza to jednak, że japoński parlamentarzysta nie może być w ogóle pozbawiony w tym czasie mandatu. Ustawa o parlamencie z 1947 r. wśród kar stosowanych w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej wymienia pozbawienie członkostwa (art. 122), co jest rozwiązaniem obecnie sporadycznie przyjmowanym na świecie oraz budzącym pewne kontrowersje z punktu widzenia wolnościowego charakteru

mandatu. Nadmienmy, iż wspomniana ustawa przewiduje oprócz tego karę zawieszenia członkostwa na pewien czas.

Jedną z powszechnie przyjmowanych gwarancji prawnych niezależności członka parlamentu jest zasada niepołączalności formalnej mandatu z określonymi funkcjami i stanowiskami publicznymi. Konstytucja Japonii stwierdza tylko, że nie można być jednocześnie członkiem obu izb parlamentu (art. 48). Na szereg innych przypadków niepołączalności wskazuje ustawa o parlamencie. Zgodnie z tą ustawą członek parlamentu nie może sprawować żadnego urzędu w administracji rządowej lub samorządowej, stanowiska wykonawczego lub funkcji członka personelu spółki publicznej. Jednocześnie akt ten zezwala na łączenie mandatu z pełnieniem funkcji premiera, ministra stanu, zastępcy szefa Sekretariatu Gabinetu, specjalnego doradcy premiera, powoływanego w każdym resorcie wiceministra parlamentarnego (politycznego), a oprócz tego upoważnia obie izby parlamentu do podejmowania uchwał wyrażających zgodę na powoływanie swoich członków do komisji, na stanowiska doradców i konsultantów oraz inne o podobnym charakterze w dowolnym organie rządowym i sferze wykonawczej (art. 39).

Konstytucja japońska mówi jeszcze o dwóch innych instytucjach mających na celu ochronę niezależności członka parlamentu: immunitecie materialnym i immunitecie nietykalności. Do pierwszej z nich odnosi się art. 51 zabraniający pociągania do odpowiedzialności poza izbą parlamentu z powodu przemówień, oświadczeń i głosowań. Art. 50, ustanawiający immunitet nietykalności, zakazuje natomiast pozbawiania członków obu izb wolności – z wyjątkiem przypadków przewidzianych ustawą – w czasie sesji parlamentarnej, jak też nakazuje zwolnienie (na czas trwania sesji) na żądanie izby członka pozbawionego wolności przed otwarciem sesji. Wyjątkiem wspomnianym w tym przepisie jest schwytywanie na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa (art. 33 ustawy o parlamencie). Konstytucja nie przewiduje immunitetu procesowego.

Członkowie Izby Reprezentantów są wybierani na okres 4 lat. Okres ten może być jednak skrócony w następstwie rozwiązania tego organu, przypomnijmy: aktem cesarskim podejmowanym „za radą i aprobatą rządu”. W świetle konstytucji tego rodzaju restrykcja nie może być zastosowana wobec Izby Radców, której członkowie sprawują mandat przez 6 lat, a wybór połowy tych członków odbywa się co 3 lata. Izba ta nie działa w okresie wyborów, gdy jest rozwiązana Izba Reprezentantów. Jeżeli wystąpi w tym czasie nagła potrzeba państwowa, rząd jest uprawniony do zwołania Izby Radców na sesję nagłą. Konstytucja zastrzega, że decyzje podjęte na takiej sesji mają charakter tymczasowy i tracą moc w razie niezaakceptowania ich przez Izbę Reprezentantów w terminie 10 dni od otwarcia następnej sesji parlamentu (art. 54).

Ustrojodawca japoński opowiedział się za pracą parlamentu w trybie sesyjnym. Sesja nagła Izby Radców jest tylko jednym z czterech rodzajów sesji przewi-

dzianych w konstytucji. Zasadniczą rolę pełnią sesje zwyczajne całego parlamentu, zwoływane raz w roku (w styczniu) i trwające 150 dni. Sesje nadzwyczajne parlamentu są zwoływane przez rząd: z własnej inicjatywy lub na żądanie co najmniej 1/4 ogólnej liczby członków jednej z izb. Ostatnim rodzajem sesji są sesje specjalne, odbywające się po każdych wyborach będących konsekwencją rozwiązania Izby Reprezentantów; w czasie takich sesji jest powoływany nowy premier. Sesje mogą ulec przedłużeniu w drodze zgodnych uchwał obu izb parlamentu; sesja zwyczajna – jednokrotnie, a sesja nadzwyczajna i specjalna – dwukrotnie.

Ważność działań każdej z izb konstytucja uzależnia od obecności co najmniej 1/3 ogólnej liczby jej członków. Decyzje na posiedzeniach plenarnych zapadają – jeśli inaczej nie stanowi ustawa zasadnicza – większością głosów obecnych członków izby. W razie równej liczby głosów rozstrzygający jest głos przewodniczącego izby. Bardzo ważną zasadą działania parlamentu japońskiego jest jawność obrad. Nie ma ona jednak absolutnego charakteru, ponieważ jawność może być uchylona, jeżeli zażąda tego większość 2/3 obecnych członków izby.

Konstytucja poświęca niewiele uwagi problematyce organizacji wewnętrznej izb parlamentu, ograniczając się do stwierdzenia, że każda z izb wybiera swego przewodniczącego i innych funkcjonariuszy (art. 58). Szczegółowo problematykę tę reguluje ustawa o parlamencie oraz regulaminy obu izb parlamentu, przyjmujące za podstawę rozwiązań zasadę jednoosobowego kierownictwa pracami parlamentarnymi. Ustawa o parlamencie wymienia następujących funkcjonariuszy każdej z izb: przewodniczącego izby, zastępcę przewodniczącego, tymczasowego zastępcę, przewodniczących stałych komisji oraz sekretarza generalnego (art. 16). Najogólniej biorąc, w myśl tej ustawy zadaniami – wybranymi przez izby w głosowaniu tajnym – przewodniczących izb oraz ich zastępców są: utrzymanie porządku podczas obrad, organizowanie prac izby, nadzór nad administracją parlamentarną oraz reprezentowanie izby (art. 19). Tymczasowy przewodniczący jest wybierany przez izbę wówczas, gdy przewodniczący izby i jego zastępca nie są w stanie wykonywać swoich obowiązków. Sekretarz generalny wprawdzie jest również wybierany przez izbę, nie jest jednak jej członkiem. Wykonuje on zadania pomocnicze względem izby o charakterze administracyjnym: zarządza pracami sekretariatu izby oraz podpisuje oficjalne dokumenty. Pod jego kierunkiem działają sekretarze izby, sam zaś podlega nadzorowi przewodniczącego izby.

Przewodniczący stałych komisji również są wybierani w drodze uchwały izby; w ten sam sposób mogą być też odwoływani. Zasada ta nie dotyczy przewodniczących drugiego typu komisji parlamentarnych, komisji specjalnych, którzy są wybierani przez samych członków komisji spośród swego składu. Komisje stałe są kolegialnymi organami izby, których podstawowymi funkcjami są – tak jak to jest zwykle w innych parlamentach na świecie – rozpatrywanie projektów ustaw oraz innych ważnych spraw państwowych znajdujących się w zakresie ich działania

i wypracowywanie wobec nich stanowiska. Komisje specjalne, w przeciwieństwie do komisji stałych, nie są powoływane na początku kadencji i na okres jej trwania; działają one do czasu, gdy sprawa przekazana komisji do rozpatrzenia będzie rozstrzygnięta przez izbę parlamentu. Szczególną formą komisji są komisje śledcze, które mogą być powoływane tylko w Izbie Radców – ich zadaniem jest „przeprowadzanie długotrwałych i kompleksowych badań dotyczących podstawowych zagadnień administracji państwowej” (art. 54 ust. 1 ustawy o parlamencie). Komisje takie są powoływane na pierwszym posiedzeniu izby na okres 3 lat. Członkowie wszystkich typów komisji są wybierani przez izby parlamentu, przy czym przy formowaniu składów uwzględnia się proporcjonalnie siłę poszczególnych partii politycznych i innych ugrupowań politycznych w danej izbie. Każdy deputowany jest zobowiązany do pracy w przynajmniej jednej komisji stałej (zasada ta nie odnosi się m.in. do przewodniczącego izby, jego zastępcy, premiera i ministrów stanu, którzy mają prawo zrezygnować z członkostwa w komisji). Obecnie w Izbie Reprezentantów i Izbie Radców działa po 17 komisji stałych.

Specyficznym ciałem wewnątrzparlamentarnym jest Sąd ds. Impeachmentu, w skład którego wchodzi przedstawiciele obu izb wybrani przez nie w jednakowej liczbie. Sąd ten stanowi instytucjonalną formę kontroli władzy ustawodawczej nad sądowniczą i realizację konstytucyjnej normy, zgodnie z którą parlament powołuje spośród członków obu izb specjalny trybunał dla rozstrzygania o sprawach sędziów, przeciwko którym wszczęto postępowanie o ich usunięcie (art. 64).

Analiza przepisów konstytucji pozwala wyróżnić następujące funkcje parlamentu japońskiego: ustrojodawczą, ustawodawczą, budżetową, kreacyjną i kontrolną.

Co się tyczy pierwszej z wymienionych funkcji, to stwierdzić należy, że konstytucja ustanawia demokratyczne reguły postępowania prowadzącego do dokonania w niej zmian. W postępowaniu tym obligatoryjnie uczestniczą: parlament, naród i cesarz. Parlamentowi – zgodnie z art. 96 konstytucji – przypada rola „inicjowania” zmiany poprzez wyrażoną w głosowaniu akceptację co najmniej dwóch trzecich ogólnej liczby członków każdej z izb. Narodowi przypisana jest natomiast funkcja zatwierdzenia tej zmiany w drodze referendum, przy czym dla takiego zatwierdzenia jest wymagana większość ogólnej liczby oddanych głosów. Zatwierdzone w ten sposób poprawki promulguje – w imieniu narodu – cesarz.

Parlament – przypomnijmy – jest w myśl konstytucji jedynym organem ustawodawczym państwa. Kategorie tego stwierdzenia jest tym bardziej zrozumiała, jeżeli zważymy, że konstytucja nie przewiduje żadnych form ustawodawstwa delegowanego. W postępowaniu ustawodawczym uczestniczą wprawdzie obie izby parlamentu, ale jednak pozycję uprzywilejowaną posiada izba pierwsza – Izba Reprezentantów. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje: rządowi, grupie członków parlamentu (20 członkom Izby Reprezentantów lub 10 członkom Izby

Radców) oraz komisjom (w zakresie ich właściwości). Pierwsze czytanie odbywa się we właściwej rzeczowo komisji Izby Reprezentantów, która po rozpatrzeniu projektu przesyła go do drugiego czytania przez całą izbę z własnymi propozycjami. Drugie czytanie kończy się głosowaniem. Jeżeli da ono wynik pozytywny, projekt jest przekazywany do Izby Radców, która ma 60 dni na ustosunkowanie się do niego (niewypowiedzenie się w tym terminie równoznaczne jest z odrzuceniem projektu). W razie przyjęcia przez tę izbę projektu jest on przekazywany cesarzowi do promulgacji. W przypadku natomiast odrzucenia go lub wniesienia poprawek warunkiem jego uchwalenia jest ponowna akceptacja Izby Reprezentantów większością co najmniej 2/3 głosów obecnych jej członków. Konstytucja i ustawa o parlamencie przewidują możliwość wszczęcia postępowania mediacyjnego w sytuacji powstania różnicy stanowisk izb wobec rozpatrywanego projektu ustawy, tj. zwołania wspólnej komisji izb, której decyzje jednak nie są wiążące.

Uchwalenie ustawy budżetowej jej przejawem udziału parlamentu w kształtowaniu polityki państwa. Zasady proceduralne uchwalania tej ustawy różnią się od zasad przyjętych w zakresie postępowania obejmującego rozpatrywanie innych ustaw. Jej projekt może być wniesiony wyłącznie przez rząd i musi być w pierwszej kolejności przedłożony Izbie Reprezentantów. Uchwalenie budżetu następuje w razie zgodnej jego akceptacji obu izb parlamentu. Jeżeli jednak Izba Radców zajmie stanowisko odmienne od Izby Reprezentantów i nie zostanie osiągnięte porozumienie we wspólnej komisji obu izb, decyzja Izby Reprezentantów staje się decyzją ostateczną. Taką samą moc ma również stanowisko tej izby, gdy Izba Radców nie podejmie decyzji w terminie 30 dni (art. 60 konstytucji). Warto dodać, że identyczne zasady postępowania konstytucja przyjmuje w postępowaniu mającym na celu wyrażenie przez parlament zgody na zawarcie umowy międzynarodowej (art. 61).

Funkcja kreacyjna parlamentu jest ograniczona w świetle konstytucji do powoływania premiera, który *notabene* bezwarunkowo musi być członkiem parlamentu. Ogólne zasady udziału poszczególnych izb parlamentu w procesie tego powoływania są te same co w opisanym wyżej trybie uchwalania ustawy budżetowej i wyrażania zgody na zawarcie umowy międzynarodowej. Tak jak i w nim rola Izby Reprezentantów jest uprzywilejowana, bowiem w sytuacji braku zgody między izbami i niedościa do porozumienia we wspólnej komisji obu izb stanowisko tej izby jest ostateczne. Wola Izby Reprezentantów jest również rozstrzygająca, gdy Izba Radców nie zajmie stanowiska w sprawie powołania premiera w okresie 10 dni (art. 67).

Kontrola parlamentarna koncentruje się głównie na działalności rządu. Kontrola ta jest realizowana w różnych formach. Wyraża się ona przede wszystkim w możliwości uchwalenia przez Izbę Reprezentantów wotum nieufności lub odrzucenia wniosku o wotum zaufania (art. 69), będącej konsekwencją przyjęcia

zasady odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Istotnym instrumentem kontrolnym jest udzielanie aprobaty dla zawieranych przez rząd umów międzynarodowych. Z funkcją, o której mowa, wiązać też należy konstytucyjne uprawnienie izb parlamentu przeprowadzania dochodzeń w sprawach dotyczących kierowania państwem (art. 62), w praktyce realizowane poprzez aktywność w tym zakresie komisji stałych i specjalnych. Parlament ponadto rozpatruje – przedkładane przez rząd – sprawozdanie z kontroli wykonania budżetu państw, do którego jest dołączony raport Izby Obrachunkowej, będącej organem powołanym przez konstytucję do kontrolowania przychodów i wydatków państwa (art. 90). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości rola obu izb parlamentu jest sprowadzona tylko do przeprowadzenia w tych izbach krytyki, bez możliwości sięgnięcia po jakiegokolwiek instrumenty o charakterze władczym. Nadmienimy jeszcze, że rząd jest konstytucyjnie zobowiązany do składania „parlamentowi i narodowi” – regularnie, co najmniej raz w roku – sprawozdań o stanie finansów państwa (art. 91).

Indywidualna kontrola deputowanych przejawia się w występowaniu do Gabinetu z mającymi formę pisemną pytaniami, co jest ich uprawnieniem przewidzianym w ustawie o parlamencie oraz regulaminach izb. Korzystanie z tego prawa jest ograniczone wymogiem każdorazowego uzyskania zgody przewodniczącego izby (w przypadku odmowy pytający jednak może wnieść sprzeciw, którego następstwem jest poddanie pod głosowanie całej izby zgłoszonego pytania). Odpowiedź na pytanie musi być udzielona w terminie 7 dni. Pytania w sprawach pilnych mogą być składane ustnie, do czego jednak jest wymagane podjęcie stosownej uchwały przez izbę parlamentu.

Kontroli parlamentarnej podlega w ograniczonym zakresie również władza sądownicza. Jej formami instytucjonalnym są: Sąd ds. Impeachmentu oraz komisje śledcze ds. sędziów.

## **8. Rząd (Gabinet)**

W skład rządu, czyli Gabinetu, zgodnie z art. 66 konstytucji wchodzi stojący na jego czele premier oraz ministrowie stanu; wszyscy oni muszą być osobami cywilnymi. Od 2001 r. ustawa o Gabinetcie z 1947 r. ustala, że liczba ministrów stanu nie może przekraczać czternastu, dodając jednak, że może być podwyższona maksymalnie do siedemnastu, jeżeli wymagają tego szczególne okoliczności (art. 2). Ustawa ta równocześnie dopuszcza możliwość powoływania ministrów, którzy nie stoją na czele określonego działu administracji państwowej, tzw. ministrów bez teki (art. 3). Konstytucja przykazuje łączenie nie tylko funkcji premiera z członkostwem parlamentu, ale wymaga też zasiadania w tym zgromadzeniu większości ministrów. Równoznaczne jest to negacji rozdziału personalnego między władzą

ustawodawczą i wykonawczą, ale jest zgodne z duchem koncepcji parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

Swoistą cechą organizacyjną japońskiej administracji rządowej jest – ustanowiony ustawą z 1948 r. o organizacji rządu – dualizm stanowisk wiceministerialnych, wyrażający się w powoływaniu w każdym resorcie dwóch wiceministrów – wiceministra politycznego („parlamentarnego”) oraz wiceministra administracyjnego. Wiceminister polityczny, powoływany przez rząd na wniosek ministra, zajmuje się planowaniem i prowadzeniem polityki rządu oraz kontaktami z parlamentem. Zadania wiceministra administracyjnego, powoływanego przez ministra i będącego obowiązkowo urzędnikiem służby cywilnej, koncentrują się natomiast na nadzorowaniu prac administracyjnych resortu.

Tryb powoływania premiera był już opisany w rozdziale poprzednim – przypomnijmy jedynie w tym miejscu, że jest on powoływany przez parlament. Inaczej rzecz się ma z ministrami stanu, którzy są mianowani przez premiera. W kontekście tej procedury jest zrozumiałe przyjęcie zasady odpowiedzialności ministrów przed szefem rządu, której odzwierciedleniem jest konstytucyjne uprawnienie premiera do odwoływania ministrów według swego uznania (art. 68).

Upewnienie to jest jednym z elementów statusu prawnego premiera świadczących o jego nadzwyczaj silnej pozycji. Dowodzi jej dobitnie również treść art. 72 konstytucji, stosownie do którego premier reprezentuje rząd, przedkłada parlamentowi – w imieniu rządu – projekty ustaw oraz sprawozdania dotyczące spraw ogólnopaństwowych i stosunków zagranicznych, jak również sprawuje nadzór i kontrolę nad poszczególnymi działami administracji. Podkreślić przy tym trzeba, że los określonego Gabinetu jest uzależniony od losu premiera, ponieważ skutkiem opróżnienia urzędu premiera jest zawsze dymisja całego rządu. Sytuacja taka jest w szczególności następstwem rezygnacji premiera oraz zwołania pierwszego posiedzenia parlamentu po wyborach do Izby Reprezentantów. Ponadto może ona być rezultatem wyrażenia przez Izbę Reprezentantów wotum nieufności lub odmowy udzielenia wotum zaufania, jeżeli izba ta nie zostanie rozwiązana w ciągu 10 dni po podjęciu takiej uchwały (art. 69).

Gabinet, będąc organem kolegialnym, realizuje swoje funkcje na posiedzeniach, którym przewodniczy premier. Porządek dzienny posiedzenia przedstawia premier, jednakże każdy z ministrów może zwrócić się do niego o poddanie pod obrady określonego zagadnienia. Jednostką organizującą prace rządu jest Sekretariat Gabinetu, kierowany przez Szefa, mającego rangę ministra stanu. Innymi instytucjami pomocniczymi rządu są: Biuro Legislacyjne Gabinetu, Rada Bezpieczeństwa i Państwowa Komisja ds. Służby Cywilnej.

Funkcje Gabinetu enumeratywnie wymienia art. 73 konstytucji, stwierdzający, iż poza funkcjami ogólnoadministracyjnymi są nimi: wykonywanie ustaw (prowadzenie spraw państwowych), kierowanie polityką zagraniczną, zawieranie – za



aprobatą parlamentu – traktatów, regulowanie spraw pracowników administracji państwowej, przygotowanie projektu budżetu państwa i przedkładanie go parlamentowi, podejmowanie decyzji w przedmiocie powszechnej amnestii, szczególnej amnestii, złagodzenia kary, darowania wykonywania kary oraz rehabilitacji. W artykule tym oprócz tego jest wskazana funkcja prawodawcza rządu – wydaje on mianowicie rozporządzenia w celu wykonywania konstytucji oraz ustaw (bez upoważnienia ustawowego nie może być w tych aktach postanowień karnych). Jak stanowi art. 73, rozporządzenia te są podpisywane przez właściwego ministra stanu i kontrasygnowane przez premiera. Ministrowie wydają rozporządzenia, zarządzenia i regulacje wewnętrzne adresowane do podległych im jednostek organizacyjnych.

## **9. Władza sądownicza**

Konstytucja Japonii – ograniczając się do uregulowania pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego – odsyła do ustawy ustalenie systemu sądów niższego stopnia. Ustawą tą jest ustawa o organizacji sądów z 1947 r., która wymienia cztery rodzaje tych sądów: sądy wyższe (funkcjonują w 8 miastach), sądy okręgowe (po jednym w każdej prefekturze i 4 na wyspie Hokkaido – ogółem 50), sądy rodzinne (ich liczba jest równa sądom okręgowym) oraz sądy rejonowe (sądy do spraw mniejszej wagi – jest ich na terenie całej Japonii 438). Charakterystyczny dla tego systemu jest brak podziału przedmiotowego na sądy karne, cywilne czy też administracyjne.

W skład Sądu Najwyższego wchodzi 15 sędziów. Stojącego na jego czele preza mianuje cesarz, który jest jednak związany rządowym aktem powołania na to stanowisko. Pozostali sędziowie Sądu Najwyższego są mianowani przez Gabinet. Unikalne jest poddanie tych nominacji weryfikacji suwerena – narodu. Ma to miejsce przy okazji pierwszych wyborów członków Izby Reprezentantów – w drodze powszechnego głosowania. Procedura takiej akceptacji, o czym już była mowa, jest ponawiana co 10 lat. Co jest istotne, nie wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego muszą być prawnikami; wymóg ten powinno spełniać przynajmniej 10 sędziów, którzy są powoływani spośród sędziów sądów niższego stopnia, prokuratorów, adwokatów oraz profesorów prawa. Sędziowie Sądu Najwyższego przechodzą na emeryturę w wieku 70 lat. Ranga prezesa tego sądu, jako osoby reprezentującej cały wymiar sprawiedliwości, jest w Japonii zrównana z rangą premiera, zaś pozostałych sędziów z rangą ministrów stanu.

Sąd Najwyższy jest sądem apelacyjnym, którego zakres działania obejmuje wszelkie rodzaje spraw i odnosi się do wszystkich instancji wymiaru sprawiedliwości. Inną funkcją tego organu jest – scharakteryzowana w rozdziale o systemie organów państwowych – kontrola konstytucyjności prawa (art. 81 konstytucji).

Ponadto Sądowi Najwyższemu przysługuje prawo „ustanawiania regulaminów, określających zasady postępowania i praktyki procesowej oraz spraw dotyczących adwokatów, dyscypliny wewnętrznej sądów i administracji wymiaru sprawiedliwości” (art. 77). Rozpatrywanie spraw odbywa się w pełnym składzie Sądu Najwyższego lub przez jeden z trzech tzw. małych trybunałów, w skład których wchodzi po pięciu sędziów.

Sędziowie sądów niższego stopnia są mianowani przez Gabinet z listy osób ustalonej przez Sąd Najwyższy. W przeciwieństwie do sędziów Sądu Najwyższego sprawują oni urząd na zasadzie kadencyjności – kadencja trwa 10 lat, jednakże z prawem do ponownego mianowania.

Konstytucja formułuje kilka ogólnych zasad statusu prawnego sędziego oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zasadami tymi są: niezawisłość sędziów (kierują się w orzekaniu swoim sumieniem, a związani są jedynie konstytucją oraz ustawami – art. 76), nieusuwalność sędziów („o ile nie zostaną oni uznani za niezdolnych fizycznie lub psychicznie do pełnienia swych obowiązków”), z wyjątkiem publicznego postawienia w stan oskarżenia (art. 78), zakaz prowadzenia przeciwko sędziom postępowania dyscyplinarnego przez jakikolwiek urząd lub organ władzy (art. 78), publiczne przeprowadzanie rozpraw i orzekanie (art. 82). Konstytucja nie przewiduje instytucji ławy przysięgłych. Mimo to, wprowadzono ją w drodze ustawy zwykłej z 24 maja 2004 r., która weszła w życie 5 lat później. Od tego czasu obywatele (tzw. *saiban-in*), wyłaniani losowo spośród osób posiadających prawo do głosowania, mogą uczestniczyć w uznawaniu winy w niektórych sprawach karnych. O winie rozstrzyga zespół sześciu *saiban-in* i trzech sędziów zawodowych, a w sprawach prostszych – czterech *saiban-in* i jeden sędzia profesjonalny. Wydanie werdyktu wskazującego niewinność jest uwarunkowane opowiedzeniem się za nim większości przysięgłych, a winę – oprócz tego dodatkowo co najmniej jednego sędziego. W odróżnieniu od zasad sądownictwa anglosaskiego przysięgli uczestniczą również w orzekaniu kary oraz posiadają prawo przesłuchiwania podsądnych.

## Wybrana literatura

- J. Banno, *The Establishment of the Japanese Constitutional System*, London 1992.
- M. Dean, *Japanese Legal System: Text, Cases and Materials*, London 2002.
- H. Hata, G. Nakagawa, *Constitutional Law of Japan*, The Hague – London – Boston 1997.
- History of Constitutionalism in Japan*, Compiled and Published by The Parliamentary Museum, House of Representatives, Tokyo 1995.
- G.D. Hook, G. Mc Cormack, *Japan's Contested Constitution: Documents and Analysis*, London 2001.
- Japanese Constitutional Law*, ed. P.R. Luney, K. Takahashi, Tokyo 1994.
- K. Karolczak, *Kokkai – parlament Japonii*, Warszawa 1995.
- K. Karolczak, *System konstytucyjny Japonii*, Warszawa 2008.
- M. Kijowski, *System polityczny Japonii. Cechy charakterystyczne i kierunki potencjalnej transformacji*, (w:) *IDO – Ruch dla kultury*, t. III, red. R. Rżany, Rzeszów 2002.
- M. Kijowski, *Postępowanie ustawodawcze w świetle konstytucji Japonii*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 3–4.
- Konstytucja Japonii*, tłum. T. Suzuki i P. Winczorek, wstęp A. i L. Garlicy, Wrocław 1990.
- A. Kość SVD, *Filozoficzne podstawy prawa japońskiego w perspektywie historycznej*, Lublin 2001.
- L. Leszczyński, *Prawo japońskie*, (w:) *Główne kultury prawne współczesnego świata*, red. H. Rot, Warszawa 1995.
- R.A. Moore, L. Robinson, *Partners for Democracy: Crafting the New Japanese State Under MacArthur*, New York 2002.
- Y. Okudaira, *Ochrona praw człowieka w konstytucji Japonii*, (w:) *Ochrona praw człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Bydgoszcz–Poznań 2000.
- M. Pierzgałski, *System wyborczy jako ważna zmienna warunkująca kształt systemu partyjnego w Japonii*, „Studia Wyborcze” 2008, t. V.
- E. Popławska, *Tennō – doktryna, prawo, praktyka. Instytucja cesarza w perspektywie reformy konstytucji Japonii*, (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002.

R. Sims, *Japanese Political History since the Meiji Renovation 1868–2000*, New York 2001.

T. Suzuki, T. Karaś, *Prawo japońskie*, Warszawa 2008.

The National Diet: *The Constitution of Japan. The Diet Law, The Rules of The House of Councillors, The Rules of The House Of Representatives*, Tokyo 1987.

C. Totman, *Historia Japonii*, Kraków 2009.