

ญี่ปุ่นกับระบบรัฐสภา

อชิปัตย์ บำรุง

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกในเอเชียที่นำระบบการเมืองแบบรัฐสภาภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญมาใช้ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของญี่ปุ่นคือ “รัฐธรรมนูญแห่งมหาจักรวรรดิญี่ปุ่น” หรือรัฐธรรมนูญเมจิประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1889 และภายใต้ข้อกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในปีถัดไปคือ ค.ศ. 1890 ก็มีการประชุมทางการเมืองโดยระบบรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตราบจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1945) ซึ่งแม้ว่าในช่วงรบพองสภาพในรัฐสภาจะถูกแปรรูปไปบ้าง¹ แต่ก็ไม่มีการ “ฉีก” รัฐธรรมนูญ หรือ “ยกเลิก” ระบบการปกครองโดยรัฐสภาแม้แต่ครั้งเดียว เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง “รัฐธรรมนูญแห่งมหาจักรวรรดิญี่ปุ่น” ได้ถูกปรับปรุงแก้ไขทั้งหมด ในปี ค.ศ. 1947 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และได้ใช้มาจนทุกวันนี้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ประการ คืออำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการนำกฎหมายไปบังคับใช้หรืออำนาจบริหาร และอำนาจในการตัดสินคดีตามตัวบทกฎหมาย

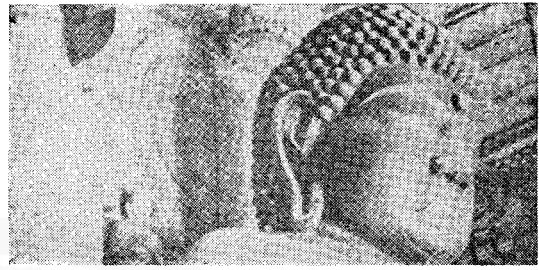
หรืออำนาจตุลาการ และให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นองค์กรเดียวที่บัญญัติกฎหมายได้ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้แก้ไขจุดบกพร่องของการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญเดิม ซึ่งไม่ได้ให้รัฐสภาเข้ามามีบทบาทมากนัก โดยยกฐานะของรัฐสภาให้เป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศ

รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ

รัฐธรรมนูญเดิม หรือรัฐธรรมนูญเมจิที่ใช้ชื่อเป็นทางการว่า “รัฐธรรมนูญแห่งมหาจักรวรรดิญี่ปุ่น” นี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับพระราชทานซึ่งนำแบบอย่างมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศปรัสเซีย² โดยแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ประการคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตามหลักสากลนิยม แต่สภาพเป็นจริงแล้ว องค์จักรพรรดิยังทรงเป็นประมุขสูงสุดในการปกครองประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่เพียง “ให้ความเห็นพ้อง” คณะผู้บริหารมีหน้าที่ “ถวายคำแนะนำ” และฝ่ายตุลาการ

มีหน้าที่ “พิพากษายกใต้พระปรมาภิไธย” เท่านั้น รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญเมียมีสภาพต่างกับรัฐสภาสมัยนี้ สมาชิกรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากชายผู้ใหญ่เท่านั้น และสมาชิกของสภาขุนนางซึ่งแต่งตั้งจากพระราชวงศ์ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ บทบาทของรัฐสภาที่มีข้อจำกัดเป็นต้นว่า ไม่มีสิทธิเกี่ยวข้องกับการประกาศสงคราม การลงนามในสนธิสัญญา การประกาศกฎอัยการศึก หรือแม้แต่ในการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน การร่างกฎหมายต่าง ๆ ก็มีข้อจำกัดไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวมากนัก ซึ่งต่างกับรัฐสภาปัจจุบัน ที่ให้รัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองและตรากฎหมาย

รัฐธรรมนูญเมย์ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (คณะรัฐมนตรี) ไว้ว่า “รัฐมนตรีมีหน้าที่ถวายคำแนะนำในการปกครองประเทศแก่องค์จักรพรรดิ และรับผิดชอบข้อราชการโดยตรงต่อองค์จักรพรรดิ เพียงผู้เดียว การตรากฎหมายทุกประเภทพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองจะต้องผ่านการลงนามเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกี่ยวข้อง” ดังนั้นอำนาจของฝ่ายบริหารจึงมีอย่างมากมาย เนื่องจากสามารถดำเนินการได้โดยอ้างว่าเป็นข้อราชการเพื่อองค์จักรพรรดิ อีกทั้งรัฐสภา也不能ควบคุมรัฐบาลได้อย่างเต็มที่เนื่องจากข้อจำกัดต่าง ๆ แต่เพื่อคานอำนาจอันใหญ่หลวงของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญเมย์จึงได้กำหนดองค์กร



ขึ้นมากควบคุมคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง โดยให้มี “คณะองคมนตรี” ขึ้นและให้มีหน้าที่ “ถวายคำปรึกษาแก่องค์จักรพรรดิ และกลั่นกรองข้อราชการที่สำคัญ” คณะองคมนตรีนี้เปรียบเสมือนหอคอยงาช้างของบรรดาเชื้อสายขุนนางเก่าจากแคว้นต่าง ๆ และอดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ยังมีอิทธิพล³

สำหรับหัวหน้ารัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนการคัดเลือกจากรัฐสภา องค์จักรพรรดิจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งจากบุคคลที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐบุรุษอาวุโส อดีตนายกรัฐมนตรี และประธานองคมนตรี และเนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้รัฐมนตรีรับผิดชอบข้อราชการโดยตรงต่อองค์จักรพรรดิ ดังนั้นจึงปรากฏเสมอว่า ตัวนายกรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมรัฐมนตรีบางคนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทหาร และยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทหารให้ข้าราชการประจำ (ทหาร) สามารถเป็นได้ ก็ยิ่งทำให้นายกรัฐมนตรีตกอยู่ในฐานะลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากไม่สามารถคุมเสียงทหารได้เลย และฝ่ายทหารก็มักจะถือโอกาสบีบบังคับรัฐบาลจนต้องลาออกไปในที่สุด

รัฐสภากับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดว่า กฎหมายทุกฉบับจะต้องผ่านการเห็นชอบจากทั้งสองสภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จึงจะมีผลบังคับใช้ และฐานะขององค์การพรรคก็เป็นเพียงสัญลักษณ์ (Symbol) ของประเทศ ประกอบพระราชกรณียกิจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 7) โดยได้รับคำแนะนำและเห็นพ้องจากรัฐบาล นอกจากนี้ยังมอบอำนาจให้รัฐสภาสามารถเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญได้⁴ สนับสนุนและคัดค้านการลงนามในสนธิสัญญากับต่างประเทศ พิจารณาไต่สวนตุลาการ (Impeachment Court)⁵ ตลอดจนพิจารณากลับกรรณโบายของรัฐบาลได้ นอกจากนี้รัฐสภายังมีอำนาจในการเรียกกระทมกำลังรบควบคุมงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ แม้กระทั่งการแต่งตั้ง หรือปลดข้าราชการในหน่วยงานสำคัญได้อีก⁶ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญเมย์และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งเพิ่มขึ้นมากมาย

สำหรับบทบาทของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารประเทศโดยอำนาจบริหาร และจะต้องรับผิดชอบร่วม

กันต่อรัฐสภา” (มาตรา 66) อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคือ รัฐสภา ในฐานะสถาบันสูงสุดได้เขยิบขึ้นมาดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย โดยมีประเด็นสำคัญ ๆ เป็นต้นว่า “นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎร และผ่านการคัดเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งโดยรัฐสภา” (มาตรา 67) คือ ให้อำนาจการคัดเลือกผู้จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีแก่รัฐสภา อีกทั้งยังกำหนดคุณสมบัติของผู้จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีไว้ด้วยว่าจะต้องเป็นสมาชิกในรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเท่านั้น สำหรับคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นสิทธิของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งและถอดถอน (มาตรา 76) เพียงแต่กำหนดไว้ว่ากว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งจากสมาชิกในรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญก็ยังให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมคณะรัฐมนตรีไว้อีก โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือปฏิเสธที่จะลงความเห็นไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ หากรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบต่อนโยบายหรือการทำงานของคณะรัฐมนตรีก็สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธการไว้วางใจได้ และหากรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงพรรคฝ่ายค้าน ในกรณีนี้รัฐบาลจะต้องยุบสภาหรือไม่ก็ต้องลาออกทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามาบริหารประเทศ

ระบบรัฐสภากับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

- ประธานและรองประธานสภา

รัฐสภาของประเทศไทยประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา หรือ สภาที่ปรึกษา (House of Councillors) โดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าทั้งสองสภาจะประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี และสมาชิกวุฒิสภามีวาระ 6 ปี (แบ่งครึ่งเลือกตั้งครั้งละ 3 ปี) ผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งสองสภาพร้อมกัน (มาตรา 49) สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากเกิดการยุบสภาขึ้นเมื่อใด ก็ถือว่าสิ้นสุดวาระเมื่อวันนั้น ที่ผ่านมามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระเฉลี่ยประมาณ 2 ปีกว่าเท่านั้น เนื่องจากมีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่อยู่เสมอ สภาผู้แทนราษฎรมีฐานะและอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา⁷ ดังจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิในการเลือกผู้เป็นนายกรัฐมนตรี พิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ฯลฯ สำหรับวุฒิสภาซึ่งไม่ต้องกังวลเรื่องสภาถูกยุบจะทำหน้าที่เสมือนผู้กลั่นกรองการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร โดยสามารถทำงานได้ในระยะยาวกว่า เพื่อให้นโยบายการปกครองประเทศมีความต่อเนื่อง ทั้งสองสภามีประธาน รองประธาน ฝ่ายเลขาธิการ ที่ปรึกษา

ด้านกฎหมายของตนเอง บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเหนือกว่าวุฒิสภาอีกก็คือ ในการประชุมรวมทั้งสองสภา ประธานสภาของสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาของวุฒิสภาจะเป็นรองประธานรัฐสภา

ตำแหน่งประธานและรองประธานของแต่ละสภาจะต้องคัดเลือกจากสมาชิกในสภานั้น ๆ แต่สำหรับรัฐธรรมนูญเมย์ในส่วน of สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกจะคัดเลือกผู้เข้าเสนอตัวเป็นประธานและรองประธานอย่างละ 3 คน จากนั้นองค์จักรพรรดิจะทรงเลือกจากผู้เสนอตัวนี้ให้ดำรงตำแหน่งประธาน และรองประธาน ตามลำดับ สำหรับสภานางนั้นจะทรงกำหนดโดยพระองค์เอง ปัจจุบันผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานจะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกในสภาว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ประธานสภาจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่งตัวแทนของสภานั้น มีหน้าที่ในการจัดการประชุมและควบคุมการประชุม ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสภา นอกจากนี้ในกรณีที่การลงคะแนนเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านมีจำนวนเท่ากัน ประธานสภามีสิทธิลงคะแนนเสียงให้กับฝ่ายใดก็ได้ รองประธานจะมี 1 คน ทำหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่สามารถเข้าประชุมได้ และเพื่อให้ตำแหน่งประธานสภาเป็นตำแหน่งที่เป็นกลางอย่างแท้จริง ระยะเวลาจึงได้มีธรรมเนียมว่า ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานและรองประธานจะต้องลาออกจากพรรคที่ตนสังกัดอยู่ โดยเป็นผู้แทนราษฎร

ไม่สังกัดพรรคใด ๆ นอกจากนั้นยังมีธรรมเนียมว่า ตำแหน่งประธานสภาจะเป็นของพรรครัฐบาล และตำแหน่งรองประธานจะเป็นโควตาของพรรคฝ่ายค้าน

- คณะกรรมาธิการ⁸

คณะกรรมาธิการจะควบคุมการทำงานของกระทรวงต่าง ๆ และพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภานั้น ยกเว้นคณะกรรมาธิการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะกรรมาธิการประเมินผลพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะกรรมาธิการกิจการรัฐสภา และคณะกรรมาธิการควบคุมความประพฤติผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะดูงานส่วนรวม เป็นต้นว่า ในคณะกรรมาธิการคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎรจะดูผลงานของคณะรัฐมนตรี สำนักงานข้าราชการ สำนักงานพระราชวัง ทบวงบริหารราชการแผ่นดิน ทบวงป้องกันประเทศ สำนักงานพัฒนาชอกโกโด และหมู่เกาะโอกินาวา และงานของสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการต่างประเทศจะดูผลงานของกระทรวงการต่างประเทศ คณะกรรมาธิการพาณิชย์และอุตสาหกรรม



กรรมดูผลงานของกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) ทบวงวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ (EPA) และงานของคณะกรรมการตรวจสอบการผูกขาดทางการค้า (Fair Trade Committee) เป็นต้น

สมาชิกของคณะกรรมาธิการจะแต่งตั้งจากพรรคต่าง ๆ โดยแต่ละพรรคจะได้รับโควตาตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา ผู้แทนราษฎรทุกคนยกเว้นที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวงฝ่ายกิจการรัฐสภา (Vice Minister) จะต้องเป็นสมาชิกในคณะกรรมาธิการหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งตามความเหมาะสมของพรรคตน

นอกจากคณะกรรมาธิการข้างต้นแล้ว ในกรณีที่มีความจำเป็นแต่ละสภาอาจจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาเพื่อศึกษาเรื่องนั้น ๆ เป็นครั้งคราวได้ สำหรับรัฐสภาสมัยรัฐธรรมนูญเมียนั้น กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมาธิการได้เพียง 4 คณะกรรมาธิการเท่านั้น คือ คณะกรรมาธิการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะกรรมาธิการประเมินผลพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะกรรมาธิการอภิปรายและยื่นกระทู้และคณะกรรมาธิการควบคุมความประพฤติผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนสภานางจะมีคณะกรรมาธิการก่อสร้างมากกว่าอยู่ 1 คณะกรรมาธิการ การพิจารณากฎหมายที่เสนอเข้าสภาที่เป็นเรื่องเฉพาะจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเป็นครั้ง ๆ ไป

ปัจจุบัน สำหรับการทำงานโดยปกติของ คณะกรรมาธิการ แต่ละสภาจะมีเจ้าหน้าที่คอย ให้ความสะดวกด้านเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้นว่า ในสภาผู้แทนราษฎรจะมีเจ้าหน้าที่ สำหรับงานคณะกรรมการประมาณ 1,600 คน วุฒิสภามีประมาณ 1,200 คน และมีเจ้าหน้าที่ช่วยงานค้นคว้าโดยเฉพาะอีกสภาละ 120 คน ทั้งนี้ ไม่รวมเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดของ แต่ละสภาอีก 850 คน และเลขานุการประจำตัว ผู้แทนราษฎรอีก (รัฐจะออกค่าใช้จ่ายด้าน เลขานุการประจำตัวนี้ให้ 2 คน)

- การประชุมรัฐสภา

รัฐสภาของญี่ปุ่นเปิดประชุมปีละ 1 ครั้ง ประมาณกลางเดือนธันวาคม มีระยะเวลาการประชุม 150 วัน การประชุมรัฐสภาแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ การประชุมทั่วไปหรือการประชุม สมัยสามัญ การประชุมสมัยวิสามัญ ซึ่งจะเปิด ประชุมเมื่อมีเหตุจำเป็นเฉพาะเป็นครั้งคราว และการประชุมสมัยพิเศษ ซึ่งเปิดประชุมเฉพาะ ภายหลังมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและเปิดเลือก ตั้งทั่วไปเสร็จแล้วภายใน 30 วัน โดยปกติใน 1 ปี จะมีการประชุมสมัยสามัญ 1 ครั้ง และ สมัยวิสามัญประมาณ 2-3 ครั้ง ในกรณีที่มิ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการเปิดประชุม สมัยพิเศษในช่วงที่จะต้องมีการประชุมสมัย-สามัญ (กลางเดือนธันวาคม) ให้ยกเลิกการ ประชุมสมัยสามัญนี้ไปก่อน สำหรับการประชุม สมัยวิสามัญซึ่งนอกจากรัฐบาลจะเป็นผู้เปิดประ-

ชุมเองตามความจำเป็นเฉพาะเรื่องแล้ว ก็จะมี การเปิดประชุมได้อีกเช่นกัน ภายหลังการเลือก ตั้ง กรณีที่ผู้แทนราษฎรครบวาระดำรงตำแหน่ง (ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีของผู้แทนราษฎรในวุฒิ-สภา) ภายใน 30 วัน หรือการเปิดประชุมโดย การเรียกร้องของผู้แทนราษฎรสภาใดสภาหนึ่ง โดยมีผู้สนับสนุนขอเปิดจำนวนกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภานั้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการประชุมสมัยใด อำนาจการเปิดประชุมอยู่ที่รัฐบาล ในทาง ปฏิบัติ องค์จักรพรรดิจะมีพระบรมราชโองการ ให้เปิดประชุมตามคำกราบบังคมทูลของคณะรัฐ-มนตรี (มาตรา 7) และการประชุมก็จะเริ่มจาก วันที่กำหนดไว้ในพระบรมราชโองการ ส่วนวัน เปิดประชุมสมัยวิสามัญและสมัยพิเศษ ตลอด จนการขยายเวลาการประชุมทุกสมัยสมาชิกใน รัฐสภาจะกำหนดกันเอง ซึ่งต่างกับในรัฐธรรมนูญเมยที่ให้อำนาจการเปิดปิดการประชุมอยู่ที่ องค์จักรพรรดิ

การประชุมครั้งแรกหรือการประชุมสมัย พิเศษนี้ เนื่องจากเป็นการเปิดประชุมภายหลัง การยุบสภาและเปิดเลือกตั้งทั่วไปภายใน 30 วัน จึงค่อนข้างมีความสำคัญกว่าการประชุมสมัยอื่นๆ กล่าวคือ ต้องมีการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง สำคัญ ๆ ทั้งในรัฐบาล รัฐสภา และตุลาการ เป็นต้นว่า นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานและรองประธานรัฐสภา ประธานและ คณะกรรมาธิการฝ่ายต่าง ๆ ตำแหน่งที่หนึ่งของ ผู้แทนราษฎร ฯลฯ การคัดเลือกบุคคลต่าง ๆ ให้

ดำรงตำแหน่งนี้อาจจะเลื่อนไปในการประชุม สมัยสามัญและวิสามัญก็ได้ตามความเหมาะสม ปกติการเตรียมงานเปิดประชุมสมัยพิเศษนี้ จะเป็นหน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา โดยจะต้อง ประสานงานกับพรรคต่างๆ กำหนดวันเวลาเปิด ประชุม ระยะเวลาของการประชุม ผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งประธานและรองประธานสภา ประธาน คณะกรรมการดำรงตำแหน่งที่นั่งของสมาชิกสภา เป็นต้น ในขณะเดียวกันแต่ละพรรคก็จะกำหนด ตัวผู้ที่จะมาปฏิบัติงานด้านรัฐสภาพร้อมไปด้วย (เช่น ตำแหน่งในคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ) สำหรับตำแหน่งประธานและรองประธานสภา นั้น ตำแหน่งประธานสภาจะเป็นของพรรครัฐ บาล คือ พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) มา โดยตลอดและตำแหน่งรองประธานซึ่งแต่เดิม เป็นของพรรครัฐบาลเช่นกัน ก็ได้มีการยินยอม ยกตำแหน่งนี้ให้แก่พรรคฝ่ายค้าน ส่วนตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการนั้น ในส่วนของสภา ผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาลจะรวบตำแหน่งประ-ธานคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ไว้ทั้งหมด หรือ จะแบ่งตำแหน่งประธานคณะกรรมการบาง ส่วนให้กับพรรคฝ่ายค้านบ้างก็ได้ ปัจจุบันพรรค รัฐบาลคือพรรคเสรีประชาธิปไตยรวบตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการไว้ทั้งหมด สำหรับ วุฒิสภานั้น ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ จะแบ่งสรรตามคะแนนเสียงมากน้อยของแต่ละ พรรคที่ได้รับเลือกตั้ง

การเปิดประชุมรัฐสภานั้นนอกจากการ ประชุมสมัยสามัญที่มีบัญญัติไว้แล้ว การเปิด

ประชุมอื่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสอง สภาก่อน รวมทั้งการขยายเวลาการประชุมต่างๆ ด้วย ทั้งนี้ การประชุมสมัยสามัญให้ขยายเวลา ได้ 1 ครั้ง การประชุมสมัยวิสามัญและพิเศษให้ ขยายเวลาได้ 2 ครั้ง ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนด เวลาเปิดประชุมได้ เพราะความเห็นของทั้งสอง สภาไม่ตรงกัน หรือวุฒิสภาปฏิเสธไม่ร่วมออก ความเห็นก็ให้ถือตามข้อเสนอของสภาผู้แทน ราษฎรเป็นมติของรัฐสภา การที่ไม่สามารถ กำหนดวันเปิดประชุมสภาได้ก็เป็นเพราะพรรค รัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านมีเจตนาต่างกัน พรรค รัฐบาลต้องการให้ข้อเสนอต่างๆ ที่ฝ่ายรัฐบาล เสนอได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากสภาโดย เร็ว ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านจึงใจที่จะยืดเวลาการ พิจารณาออกไป เป็นต้นว่า ในการประชุมสมัย สามัญครั้งที่ 13 (ธันวาคม 1951-กรกฎาคม 1952) ซึ่งไม่ได้กำหนดครั้งของการขยายเวลา ประชุมไว้ ปรากฏว่ามีการขยายเวลาประชุมถึง 5 ครั้ง รวมระยะเวลาประชุมทั้งสิ้นถึง 235 วัน และยังมีการปะทะกันด้วยกำลังระหว่างทั้งสองฝ่าย อีกด้วย หรือกรณีที่วุฒิสภาปฏิเสธไม่ร่วมออก ความเห็นในการเปิดหรือขยายเวลาการประชุม ก็มีอยู่บ่อยเช่นกัน สำหรับการประชุมสภาที่นาน ที่สุด คือ การประชุมสมัยพิเศษ ครั้งที่ 71 (ธันวาคม 1972-กันยายน 1973) มีการขยาย เวลาประชุม 2 ครั้ง รวมระยะเวลาประชุมทั้งสิ้น 280 วัน⁹

รัฐสภากับการพิจารณาร่างกฎหมาย

รัฐสภาเป็นสถาบันเดียวในการพิจารณากฎหมาย นอกจากข้อยกเว้นบางส่วนแล้วกฎหมายทุกฉบับจะต้องผ่านมติเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้

ขั้นตอนแรกของการพิจารณาร่างกฎหมาย คือ การเสนอร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายมี 2 ประเภท คือ เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาเอง (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา) และการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ร่างกฎหมายของรัฐบาล) ในกรณีที่เป็นการเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นผู้ลงชื่อสนับสนุน 20 คนขึ้นไป ส่วนการเสนอโดยวุฒิสมาชิกจะต้องมีผู้สนับสนุน 10 คนขึ้นไป ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญและจะส่งผลกระทบต่อ การกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีผู้สนับสนุน 50 คนขึ้นไป และร่างของวุฒิสมาชิกต้องมีผู้สนับสนุน 20 คนขึ้นไป ในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภานี้ โดยหลักการแล้วจะไม่เป็นการเสนอในนามของพรรค แต่ในข้อเท็จจริงแล้วจะต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรภายในพรรค และต้องประสานกับกรรมการประสานงานรัฐสภาของพรรค (วิป) ก่อนเสมอ การยื่นเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกรัฐสภานี้อาจยื่นเสนอผ่านคณะกรรมการที่ตนสังกัดอยู่ก็ได้ โดยคณะกรรมการเห็นชอบต่อร่างกฎหมายนี้และสามารถยื่นต่อสภาได้ในนามของประธานคณะกรรมการ กรณีเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องมีรายชื่อผู้สนับสนุน

สำหรับการยื่นเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาลนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้พิจารณาก่อนการร่างกฎหมายที่ยกร่างมาแล้วจากหน่วยราชการ หรือองค์กรของรัฐที่ประสงค์จะให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วก็จะส่งร่างนี้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติสนับสนุน จากนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายนี้ต่อรัฐสภา ในระหว่างนี้พรรครัฐบาลคือพรรคเสรีประชาธิปไตยจะมีการหารือภายในองค์กรระดับบริหารของพรรคด้วย คือ คณะกรรมการศึกษากิจการเมืองของพรรคจะนำร่างนี้เข้าพิจารณาในคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับร่างนี้ จากนั้นก็จะสรุปผลการพิจารณาให้กับคณะกรรมการนโยบายพรรคเพื่อให้กำหนดนโยบายปฏิบัติ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างนี้โดยตรงก็ต้องพยายามประสานกับคณะทำงานของพรรค เพื่อให้ผลสรุปการพิจารณาออกมาอย่างเป็นประโยชน์กับตนมากที่สุด ผลสรุปคณะทำงานของพรรคนี้มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการกำหนดนโยบายของพรรค และของรัฐบาลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยแล้ว ผู้นำพรรคจำเป็นต้องรับฟังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภา ประธานจะสอบถามความเห็นจากคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายนี้ และจะส่งต่อไปยังคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องนี้พิจารณา เช่น ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ก็จะส่งไปยังคณะกรรมการ

กลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาใหม่ แต่หากว่าสภาผู้แทนราษฎรยังยืนยันความเห็นเดิม และมีเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการเห็นชอบจากทั้งสองสภาและมีผลบังคับใช้ได้

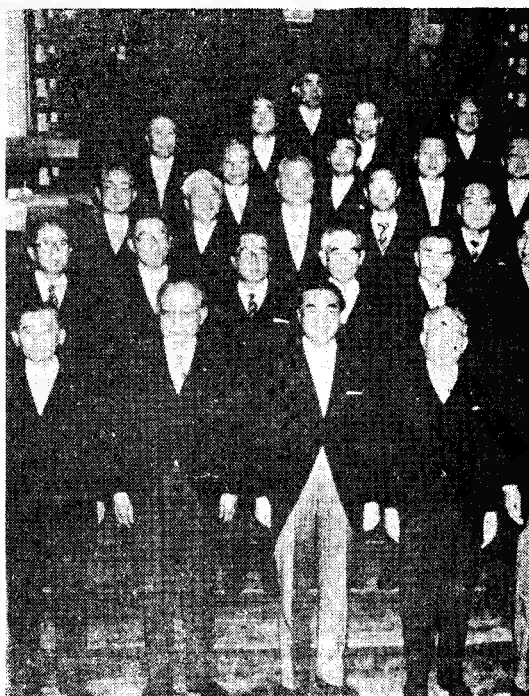
— การยุบสภา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสภานิติและอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา เป็นต้นว่าการขยายเวลาการประชุม การยืนยันความเห็นในกรณีที่มีมติขัดแย้งกับวุฒิสภา ฯลฯ และที่สำคัญที่สุดคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

จากระบบการเมืองของประเทศญี่ปุ่น นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ผู้แทนราษฎรนี้ไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แต่เท่าที่ผ่านมามีได้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภายังไม่เคยได้เป็นนายกรัฐมนตรีเลย เมื่อได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ที่ได้ดำรงตำแหน่งจะต้องเลือกสรรผู้มาเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล โดยมีข้อกำหนดไว้ว่ากว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีจะต้องเลือกสรรจากสมาชิกในรัฐสภาที่ผ่านมามีตำแหน่งรัฐมนตรีเกือบทั้งหมดจะเป็นของสมาชิกในรัฐสภา และส่วนใหญ่จะเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่ทั้งสองสภาเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่างกัน และเมื่อได้มีการประชุมร่วมกันก็ยังหาข้อยุติไม่ได้ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดชื่อผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้แล้วเป็นเวลา 10 วัน (ยกเว้นกรณีอยู่ระหว่างปิดสมัยประชุม) และวุฒิสภายังไม่มีข้อยุติในการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้ถือนิติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา (มาตรา 67)

ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรือปฏิเสธที่จะลงคะแนนเสียงไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีไม่ประกาศยุบสภาภายใน 10 วัน คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งหมด” (มาตรา



คณะรัฐมนตรีถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการประกันสังคมหรือสวัสดิการประชาชน ก็จะส่งไปยังคณะกรรมการการสังคมและแรงงาน สำหรับกรณีที่ เป็นร่างกฎหมายลักษณะเฉพาะก็อาจตั้งคณะกรรมการการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาโดยเฉพาะก็ได้

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้กระบวนการทำงานโดยคณะกรรมการเป็นกระบวนการหลักของระบบรัฐสภา และให้ความสำคัญแก่การพิจารณากฎหมายโดยคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม ก็ตามถึงแม้ว่าประธานจะส่งร่างกฎหมายไปให้คณะกรรมการพิจารณาแล้วก็ตาม หากคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญก็สามารถขอให้มีการอภิปรายในที่ประชุมของสภาได้เช่นกัน ถึงแม้ว่าจะใช้ระบบ “คณะกรรมการ” เป็นหลักในการพิจารณากฎหมายแล้วก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นสิทธิ์โดยชอบธรรมที่จะยกเรื่องเข้ามาหารือกันในที่ประชุมใหญ่ วิธีการนี้เป็นกลยุทธของพรรคฝ่ายค้านที่ต้องการจะประวิงเวลาร่างกฎหมายของรัฐบาล และดึงความสนใจจากประชาชน

ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการนี้ อันดับแรกผู้ยื่น (ผู้แทนราษฎรในกรณีที่เป็นการยื่นโดยสมาชิกรัฐสภา หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกี่ยวข้องในกรณีที่ เป็นร่างของรัฐบาล) จะเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการ ในกรณีที่ เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลข้าราชการประจำสามารถตอบข้อซักถามแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ ข้าราชการที่ได้รับอนุญาต คือ ข้าราชการระดับ

อธิบดีและผู้อำนวยการกองโดยเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการฝ่ายรัฐบาลและผู้ชี้แจง

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการแล้วก็จะส่งเข้าสภาเพื่อขอมติ การประชุมนี้จะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดจึงจะครบองค์ประชุม การลงมติเห็นชอบหรือไม่นั้นจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนเกินครึ่งขึ้นไป กรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันประธานจะออกคะแนนเสียงเพื่อหาข้อยุติ การประชุมในสภานี้จะเริ่มด้วย ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงวาระและมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการชี้แจงต่อที่ประชุม จากนั้นก็จะเปิดให้อภิปรายทั่วไปและลงคะแนนสนับสนุนตามลำดับ การลงคะแนนเสียงมี 3 วิธี คือ ประธานสภาสรุป สมาชิกยืนขี้นสนับสนุน และการหย่อนบัตร ปกติสมาชิกแต่ละคนจะได้รับคำสั่งจากพรรคที่สังกัดให้รู้ถึงนโยบายของพรรคที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมายนั้น ๆ สำหรับการเมืองของประเทศญี่ปุ่น การออกความเห็นต่างจากมติของพรรคนั้นไม่ค่อยมี โดยทั่วไปหากมีความเห็นเป็นอื่นต่างจากมติของพรรคก็จะไม่เข้าร่วมประชุมเสียตั้งแต่ต้น¹⁰

เมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะส่งร่างนี้ต่อไปยังวุฒิสภาเพื่อให้รับรองสนับสนุนอีกครั้ง ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว หรือรับเรื่องแล้วยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน ก็ให้ถือว่ามีมติไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนี้ ในกรณีเช่นนั้นให้ส่งเรื่อง

69) การอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนี้เป็นเรื่องของฝ่ายค้าน ในขณะที่การอภิปรายไว้วางใจเป็นเรื่องของพรรครัฐบาล เมื่อรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงฝ่ายค้าน จะต้องประกาศยุบสภา ก็จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายหลังการประกาศยุบสภา 40 วัน การประกาศยุบสภาและเปิดเลือกตั้งใหม่นี้จะเป็นพระราชกรณียกิจขององค์จักรพรรดิ ซึ่งทรงปฏิบัติตามคำกราบบังคมทูลของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 7) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาก็จะปิดการประชุมไปด้วย นอกจากกรณีฉุกเฉิน คณะรัฐมนตรีอาจจะเรียกให้วุฒิสภาเปิดประชุมได้ การพิจารณามาตรการต่าง ๆ ของวุฒิสภานี้ หากว่าเมื่อมีการเปิดสภาใหม่แล้วไม่ได้รับการสนับสนุนมติจากสภาผู้แทนราษฎรที่เลือกเข้ามาใหม่ภายใน 10 วัน ให้ถือว่าผลการพิจารณาต่าง ๆ นั้นเป็นโมฆะ (มาตรา 54)

ระบบรัฐสภากับพรรครัฐบาล

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ว่า “รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นองค์กรเดียวที่บัญญัติกฎหมายได้” (มาตรา 41) แต่ในสภาพเป็นจริงแล้วรัฐสภาของญี่ปุ่นไม่ได้มีบทบาทมากนักในกระบวนการกำหนดนโยบายปกครองประเทศ แม้ว่ารัฐสภาจะเป็นองค์กรเดียวที่บัญญัติกฎหมายได้ก็ตาม แต่ปัจจุบันกฎหมายเกือบทั้งหมดที่เสนอต่อรัฐสภาให้พิจารณากลับกรองเป็นร่างกฎหมายที่เสนอคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล)

เสียเป็นส่วนใหญ่ และเกือบทั้งหมดก็ผ่านการรับรองจากรัฐสภาโดยไม่มีการแก้ไขเลย¹¹

เป็นต้นว่าในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หรือนโยบายทหาร รัฐสภาแทบจะไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเหล่านี้ของรัฐบาลเลย รัฐสภามีหน้าที่สนับสนุนหรือไม่สนับสนุนนโยบายที่กำหนดมาแล้วโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น การสนับสนุนหรือคัดค้านก็เป็นเพียงเกมส์หรือการชิงไหวพริบระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านมากกว่าการสนับสนุนหรือคัดค้านโดยการพิจารณาถึงเนื้อหาของนโยบายนั้น ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วน¹²

ปรากฏการณ์เช่นนี้มีสาเหตุมาจากฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มีคะแนนเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้นจากรัฐสภา (จำนวนผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครัฐบาล) นั้นเอง แม้ว่าบางครั้งภายในพรรครัฐบาล (พรรคเสรีประชาธิปไตย) จะมีเสียงคัดค้านไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวก็ตาม ก็ไม่มีการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการไปโดยตามระบบรัฐสภา ตามปกติเมื่อภายในพรรครัฐบาลมีความเห็นขัดแย้งกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก็จะมีการหารือเป็นการภายในระหว่างผู้บริหารระดับสูงของพรรค รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และคณะศึกษาต่าง ๆ ของพรรคเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของกันและกัน และเมื่อพรรครัฐบาลสามารถตกลงกันได้แล้วผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลก็จะทำหน้าที่ปกป้องฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) อย่างเต็มที่เมื่อถูกโจมตีจากพรรคฝ่าย

ค่านในการประชุมรัฐสภา สาเหตุอีกข้อหนึ่งก็คือการที่พรรคเสรีประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคอนุรักษนิยมได้เป็นรัฐบาลบริหารประเทศมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 ทำให้นโยบายต่างประเทศหรือการทหารมีความเป็นอนุรักษนิยมอยู่มากซึ่งไม่อาจประสานกับนโยบายของพรรคฝ่ายค้านได้เลย จึงมีการปะทะกันทาง Ideology อยู่เสมอจากประสบการณ์ดังกล่าวรัฐบาลจึงพยายามเลี่ยงการพิจารณานโยบายเหล่านี้ โดยการประชุมรัฐสภาหรือไม่ก็ถือโอกาสประชุมในช่วงที่พรรครัฐบาลมีคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นในรัฐสภาเพื่อให้นโยบายของตนผ่านการรับรองโดยราบรื่น¹³ การที่พรรคเสรีประชาธิปไตยเป็นพรรครัฐบาลยาวนานถึงเกือบ 40 ปี เช่นนี้ ทำให้มีความสนิทสนมกับฝ่ายราชการอย่างแน่นแฟ้นเมื่อต้องกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ ในการปกครองประเทศ พรรคเสรีประชาธิปไตย จึงมักจะหารือกับฝ่ายราชการเพื่อต่อรองผลประโยชน์กันอย่างไม่ใกล้ชิดและกำหนดนโยบายดังกล่าวกันเองเลยโดยไม่มอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการพิจารณากำหนดนโยบายนั้น ๆ ตามครรลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องก็มักจะไม่ได้ความร่วมมือด้านข้อมูลกับพรรคฝ่ายค้านซึ่งเป็นปฏิบัติกับพรรครัฐบาลอีกด้วย จึงทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถวิเคราะห์ผลดีผลเสียของนโยบายนั้น ๆ ได้โดยละเอียดถี่ถ้วนการคัดค้านของพรรคฝ่ายค้านจึงมุ่งประเด็นไปที่การค้นหาข้อบกพร่อง

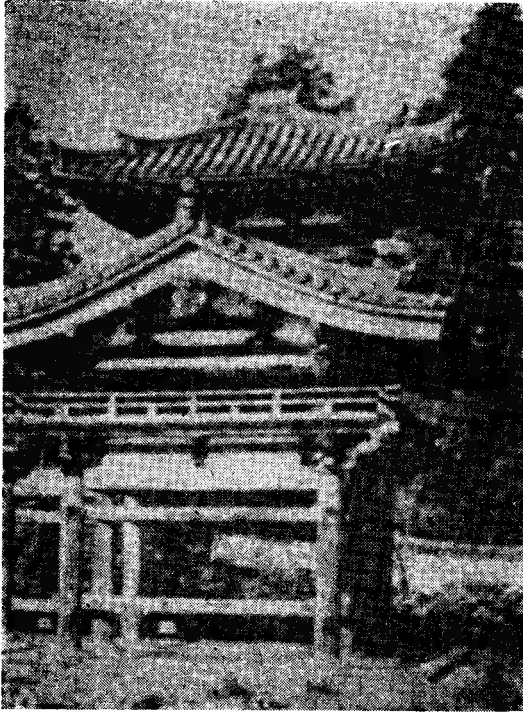
ของหน่วยราชการนั้นหรือการจับผิดรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ¹⁴ นอกจากนี้กฎระเบียบของพรรคก็เข้มงวดจนสมาชิกพรรคไม่สามารถแสดงความเห็นคัดค้านนโยบายพรรคในที่ประชุมรัฐสภาอย่างเป็นทางการได้

สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้รัฐสภาของญี่ปุ่นมีลักษณะที่พิเศษต่างออกไป แม้วาระบบรัฐสภาจะถูกวางรากฐานไว้อย่างเป็นประชาธิปไตยแล้วก็ตาม

– องค์การสูงสุดในการปกครองประเทศและบัญญัติกฎหมายที่แท้จริง

นับตั้งแต่พรรคเสรีและพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคอนุรักษนิยม 2 พรรคใหญ่ได้รวมตัวกันเป็นพรรคเสรีประชาธิปไตยในปีค.ศ. 1955 ตราบจนกระทั่งปัจจุบัน พรรคเสรีประชาธิปไตยได้ทำหน้าที่บริหารประเทศโดยมีคะแนนเสียงส่วนมากในรัฐสภาเป็นฝ่ายสนับสนุนมาโดยตลอดเช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรสูงสุดในการปกครองประเทศและบัญญัติกฎหมายที่แท้จริงคือพรรคเสรีประชาธิปไตย¹⁵

เมื่อร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้รับการเห็นชอบจากกลุ่มศึกษาต่าง ๆ ภายในพรรคเสรีประชาธิปไตยแล้วก็สามารถถือได้ว่าร่างนี้จะต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย องค์การระดับสูงภายในพรรคเสรีประชาธิปไตยคือ คณะกรรมการศึกษากิจการการเมืองก็ถือเป็นองค์กรสูงสุด



ในการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน และคณะกรรมการนโยบายพรรคของพรรคเสรีประชาธิปไตยก็ถือเป็นองค์กรสูงสุดในการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศ¹⁶ ฝ่ายราชการก็อาศัยความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับพรรคเสรีประชาธิปไตยนี้ สอดใส่ข้อเสนอและสนับสนุนนโยบายหรือกฎหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากต่างเข้าใจในความต้องการและเป้าหมายของกันและกันเป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นพันธมิตรเข้าต่อสู้กับพรรคฝ่ายค้านทุกครั้ง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน

สรุป

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้ทีมงานหลักของ

คณะกรรมการ ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญสมัยเมย์ที่ใช้การพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ โดยแบ่งการอภิปรายออกเป็น 3 วาระเป็นหลักผลการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการนี้กล่าวได้ว่ามีตัวแปรที่สำคัญอยู่ 2 ตัวแปร คือ ข้าราชการ และพรรคเสรีประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามาเกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นตามผลพวงของการครองตำแหน่งผู้ก่อตั้งรัฐบาลมาเป็นเวลานาน โดยพรรคเสรีประชาธิปไตยลักษณะดังกล่าวนี้มีแต่จะส่งผลเสียต่อดุลย์ของอำนาจธิปไตยที่ได้แบ่งงานไว้แล้ว คือให้มีฝ่ายบริหารนิติบัญญัติ และตุลาการ ให้คอยควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน ระบบประชาธิปไตยของประเทศญี่ปุ่นมักจะได้รับคำยกย่องจากประเทศอื่นที่ด้อยการพัฒนาในระบอบการปกครองประเภทนี้อยู่เสมอ ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงทัดเทียมกับประเทศที่เป็นแม่บทในการปกครอง เช่น อังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา แต่ในสภาพเป็นจริงแล้วระบอบประชาธิปไตยในประเทศญี่ปุ่นจัดได้ว่ามีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับสภาพสังคมและอุปนิสัยของชาวญี่ปุ่นในระดับค่อนข้างมาก การจัดว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่นั้นคงต้องอาศัยการศึกษาอย่างละเอียดในทุกแง่มุม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สามารถกล่าวได้แน่ก็คือประชาชนชาวญี่ปุ่นได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจากการปกครองแบบนี้

เชิงอรรถ

¹ ในระหว่างสงครามได้มีการ ก่อตั้งองค์กรแห่งชาติขึ้นเพื่อสนับสนุนรัฐบาลและสร้างความสามัคคีแก่ชนในชาติ คือในปี ค.ศ. 1940 นายกรัฐมนตรีโทโนเอะได้ก่อตั้งองค์กรนี้ขึ้น โดยให้ชื่อว่า Daiseiyoku sankai มีลักษณะเป็นขบวนการชาวจิตมุ่งจะสร้างลัทธิชาตินิยมแก่ประชาชน สมาชิกในรัฐสภาเกือบทั้งหมดเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรนี้ จึงทำให้สภาพในสภายุคนี้มีลักษณะที่เชียวรัฐบาลเต็มที่ องค์กรนี้ถูกยกเลิกไปก่อนสิ้นสงครามคือในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1945 โดยจัดตั้งเป็น “ขบวนการกองหนุนแห่งชาติ” แทน ดู Kikuo Nakamura, *Nihon seiji shi Gakken*, 1970. p. 146—159

² หลังการปฏิรูปสมัยเมจิ ประชาชนทั่วไปตื่นตัวในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น และเรียกร้องให้มีการก่อตั้งรัฐสภา ในปี ค.ศ. 1881 รัฐบาลจึงได้จัดส่งคณะศึกษารัฐธรรมนูญไปยังต่างประเทศ เพื่อหาข้อมูลในการวางรากฐานระบอบการปกครองโดยรัฐสภา หัวหน้าคณะคือนายอิโวลุมิ อิตโตะ (เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกในระบบรัฐสภา) ได้นำเอารัฐธรรมนูญของประเทศปรัสเซีย (จักรวรรดิเยอรมัน) มาเป็นแม่บทในการร่าง ดู Takesni Maruyama, *Kempo to Seito*, Yuhigaku, 1963, p. 51

³ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วคณะองคมนตรีไม่ได้มีอำนาจมากมายแต่อย่างใดเพราะมิได้รับผิดชอบการบริหารประเทศโดยตรง ในกรณีที่มีความเห็นต่างกับรัฐบาลคณะองคมนตรีสามารถเสนอให้รัฐบาลพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวได้ แต่เมื่อรัฐบาลยืนยันความเห็นเดิมคณะองคมนตรีก็ไม่มีอำนาจที่จะยับยั้งได้ นอกจากจะส่งผลทางอ้อมต่อภาพพจน์ของคณะรัฐบาลหรือเป็นจุดที่ฝ่ายค้านจะหยิบยกขึ้นมาโจมตีรัฐบาลเท่านั้น ยกเว้นสมัยนายกรัฐมนตรีวาเกทซึกิ (ค.ศ. 1926—27) เท่านั้นที่ต้องลาออกเนื่องจากคณะองคมนตรีไม่เห็นด้วยกับนโยบายการคลัง กรณีวิกฤติการณ์ธนาคารแห่งชาติได้เห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นเข้าไปถือหุ้นอยู่ด้วยต้องล้มละลาย (ค.ศ. 1927) ซึ่งในตอนนั้นหากนายวาเกทซึกิถึงขั้นที่จะดำเนินนโยบายนี้และไม่สนใจกับมติของคณะองคมนตรีก็ย่อมได้ แต่อุปนิสัยส่วนตัวของนายวาเกทซึกิเองจึงลาออกไป กรณีที่รัฐบาลต้องลาออกไปนี้มีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ดู Kikuo Nakamura, *Nihon seiji shi*, Gakken, 1970. p. 33—36

⁴ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดเงื่อนไขการแก้รัฐธรรมนูญไว้ดังนี้ “จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากแต่ละสภาด้วยจำนวนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จากนั้นรัฐสภาจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบกันทั่วไป และจะต้องได้รับประจักษ์เห็นพ้องกับข้อเสนอดังกล่าวก่อนด้วย การขอประจักษ์เห็นพ้องนี้จะใช้วิธีให้ประชาชนหย่อนบัตรสนับสนุนทั่วประเทศหรือให้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนในช่วงการเลือกตั้งก็ได้ แต่จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนเกินครึ่งจากจำนวนที่กำหนดไว้” จากข้อบัญญัติที่เข้มงวดดังกล่าวจึงทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยยาก และเชื่อว่าในอนาคตก็คงมีความเป็นไปได้น้อยมากเช่นกัน แม้ว่าปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นจะมีลักษณะเอียงขวาตามลักษณะของผู้นำคนปัจจุบันก็ตาม

⁵ เป็นกระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะดูแลการทำงานของฝ่ายตุลาการ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการสามารถพิพากษาคดีสิทธิกฎหมายต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายรัฐบาลว่าผิดข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถไต่สวนฝ่ายตุลาการได้เช่นกันโดยระบบรัฐสภา นอกจากนี้ประชาชนทั่วไปก็มีสิทธิลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจประธานศาลฎีกาได้อีกด้วย โดยจะมีการลงคะแนนเสียงพร้อมกันกับการเลือกตั้งทั่วไป การพิจารณาไต่สวนตุลาการนี้กระทำโดยผู้แทนราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกจากทั้งสองสภา (สภามี 7 คน) และจะพิจารณาไต่สวนตุลาการที่ถูกร้องเรียนว่ามีการประพฤติผิดในหน้าที่ และหากผลออกมาว่ามีความผิดจริงก็จะต้องถูกออกจากราชการทันทีโดยไม่มีการอุทธรณ์ *Hogakku Seminar*, Nihonhyoronsha, 1979. p. 14

6 เป็นต้นว่า ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานคณะกรรมการข้าราชการ ประธานคณะกรรมการตรวจสอบการผูกขาดทางการค้า (Fair Trade Committee) คณะกรรมการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ระดับบริหารในธนาคารชาติ *Hogakku Seminar, Nihonhyoronsha, 1979 p. 32*

7 ฐานะที่สภาผู้แทนราษฎรมีเหนือกว่าวุฒิสภาคือ

- ผลการพิจารณาสนับสนุนร่างกฎหมาย (มาตรา 59)
- ผลการพิจารณาสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (มาตรา 60)
- การเห็นชอบต่อการลงนามในสนธิสัญญากับต่างประเทศ (มาตรา 61)
- ผลการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 67)

นอกจากนี้ในการเปิดปิดประชุมสมัยวิสามัญและพิเศษหรือการขยายเวลาประชุมทุกสมัยให้ถ้อยคำของสภาผู้แทนราษฎรเหนือกว่าด้วย (พระราชบัญญัติรัฐสภามาตรา 13)

ส่วนสิทธิที่เป็นของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะคือ

- การลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือปฏิเสธที่จะลงคะแนนเสียงไว้วางใจ (มาตรา 69)
- กรณีที่วุฒิสภาเรียกประชุมฉุกเฉิน มีสิทธิที่จะเห็นชอบหรือไม่ก็ได้กับมาตรการต่างๆ ที่กำหนดโดยวุฒิสภา (มาตรา 54)

8 รายชื่อคณะกรรมการในรัฐสภาปัจจุบัน

1. คณะกรรมาธิการคณะรัฐมนตรี
2. คณะกรรมาธิการบริหารท้องถิ่น
3. คณะกรรมาธิการกฎหมายและตุลาการ
4. คณะกรรมาธิการต่างประเทศ
5. คณะกรรมาธิการคลัง
6. คณะกรรมาธิการศึกษาและวัฒนธรรม
7. คณะกรรมาธิการสังคมและแรงงาน
8. คณะกรรมาธิการเกษตร
9. คณะกรรมาธิการพาณิชย์และอุตสาหกรรม
10. คณะกรรมาธิการคมนาคมขนส่ง
11. คณะกรรมาธิการโทรคมนาคมสื่อสาร
12. คณะกรรมาธิการก่อสร้าง
13. คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*
14. คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม*
15. คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
16. คณะกรรมาธิการประเมินผลพระราชบัญญัติงบประมาณ
17. คณะกรรมาธิการประสานงานรัฐสภา
18. คณะกรรมาธิการควบคุมความประพฤติผู้แทนราษฎร

⁹ Masumi Ichikawa, *Nihongikai*, Nihonhyoronsha, 1980, p. 11

¹⁰ Yasuo Watanabe, *Naikakuseiji No Kozo*, Kobundo, 1971, p. 314.

* มีแต่เฉพาะในสภาผู้แทนราษฎร

ที่มา : *Kokkai Tokyo : Diamond Shuppan, 1976.*

¹¹ Shūzo Kimura, *Kokkai To Jiminto Seiji*, Kobe University Journal 1982, p. 16 ดูตารางประกอบ

ตารางแสดงจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภา

(ตัวเลขในวงเล็บแสดงถึงจำนวนร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา)

การประชุมสมัยสามัญครั้งที่	ผู้เสนอ		
	รัฐบาล	สมาชิกผู้แทนราษฎร	วุฒิสมาชิก
70	69 (54)	24 (10)	20 (0)
80	76 (65)	52 (11)	19 (0)
84	82 (74)	33 (10)	14 (1)
87	68 (42)	36 (7)	11 (0)
91	92 (66)	58 (7)	17 (1)
94	74 (69)	54 (15)	14 (1)

¹² *Ibid*, p. 21

¹³ *Ibid*, p. 35

¹⁴ Yasuo Watanabe, *Naikakuseiji No Kozo*, Kobundo, 1971, p. 330—331

¹⁵ Shūzo Kimura, *Kokkai To Jiminto Seiji*, Kobe University Journal 1982 p. 38

¹⁶ *Ibid* p. 33