

# 欧州議会による行政監視 —臨時調査委員会及び欧州オンブズマン—

海外立法情報調査室 植月 献二

## 【目次】

はじめに

### I 欧州議会による行政監視

- 1 立法手続における機能
- 2 行政機関に対して有する権限

### II 臨時調査委員会

- 1 臨時調査委員会の規定
- 2 リスボン条約発効後の立法動向
- 3 臨時調査委員会の設置事例

### III 欧州オンブズマン

- 1 基本条約による規定
- 2 欧州オンブズマンに関する細則
- 3 欧州オンブズマンの活動概要

おわりに

翻訳：欧州議会の調査権の行使に関する細則を定める  
1995年4月19日の欧州議会、理事会及び欧州  
委員会決定(95/167/EC, Euratom, ECSC) (抄)

## はじめに

欧州連合(以下「EU」という。)における行政監視の機能は、欧州連合条約(Treaty on European Union: TEU)及び欧州連合の機能に関する条約(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)にその枠組みが規定

されており、具体的な実施規定は規則及び決定により定められている(以下、TEU及びTFEUを合わせて「基本条約」という。)<sup>(1)</sup>。

基本条約は、EUが、人の尊厳の尊重、自由、民主主義、平等、法の支配及び少数者の人権を含む人権の尊重を価値観としてこれらを基礎にすることを定め(TEU第2条)、EUの目的を、平和、EUの価値観及び市民の幸福の促進に置き、域内において人の移動の自由を保障し、市場を統合し、疎外や差別と闘い、社会的正義を促進し、また、ユーロの経済通貨同盟を設立すること等を定めている(TEU第3条)。

基本条約の規定を遂行するEUの執行機関は、欧州委員会(European Commission)である。目的の達成に必要なEU法の提案は、基本条約に個別に規定されたものを除き、欧州委員会が通常これを行う。欧州議会(European Parliament)及び理事会(Council of the European Union)は、共同してその提案を審議し採決する。

EUの行政を監視する機関には、欧州議会、欧州オンブズマン(European Ombudsman)及び会計監査院(Court of Auditors)があり、また、行政内部には、欧州不正対策局(European Anti-fraud Office)<sup>(2)</sup>が欧州委員会の下に置かれている。

欧州議会には、政治的統制機能及び諮問機能

(1) ここでいう基本条約は、2009年12月発効のリスボン条約の規定によって改正された条約を指している。EUは、1993年発効の欧州連合条約(TEU)(マーストリヒト条約)により創設された。その後、TEUは、1999年発効のアムステルダム条約、2003年発効のニース条約、そして前述のリスボン条約によって改正されて現在に至っている。リスボン条約は、EUの既存構造を大きく改革するものであり、この改正により欧州共同体(EC)はEUの中に発展的に統合されて消滅し、EC設立条約はEUの運営条約として条約名も欧州連合の機能に関する条約(TFEU)と改正され、EUはTEU及びTFEUの2条約を基礎とする(TEU第1条)と改定された。現行の基本条約の統合版は、“Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,” *Official Journal of the European Union*, C83, 30.3.2010. <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>>を参照のこと。以下、インターネット情報は、2012年11月30日現在である。

(2) 不正対策局については、次のURLを参照のこと。<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/fight\\_against\\_fraud/antifraud\\_offices/l34008\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/antifraud_offices/l34008_en.htm)>

に関する権限が付与されている (TEU 第 14 条)。欧州議会の権限は、2009 年 12 月にリスボン条約が発効したことにより強化されており、これに応じた法的整備も図られているところである。

欧州委員会が通常立法手続において行う法令の提案は、欧州議会の承認なくしては成立せず、欧州議会は、予算案についても強い権限を有している。また、同議会は、自らが立法提案を必要と認める場合、欧州委員会に対してこれを行うよう要請することができる。

EU 法の規定を実施するのは EU 諸機関等であるが、その実施に関する違法又は不当な行政行為が申し立てられた場合、欧州議会は、これを調査するために臨時調査委員会 (temporary committees of inquiry) を設置することができる。また、こうした不当な行政行為を調査する任務を担う欧州オンブズマンを選任し、その活動の結果について報告を受ける。

本稿においては、欧州議会の機能に焦点を当て、第 I 章では欧州議会による行政に関する機能を概観し、第 II 章では欧州議会の臨時調査委員会について、第 III 章では欧州オンブズマンについて概説する。末尾に、臨時調査委員会の実施細則を訳出して付す。

## I 欧州議会による行政監視

この章においては、EU の行政に対して欧州議会が有する監視やチェック等の機能について概観する。

### 1 立法手続における機能

かつては、各加盟国を代表する閣僚によって構成される理事会に強い権限が与えられていた EU の立法権限であるが、基本条約が改正される度に徐々に欧州議会の立法権限が強化され、リスボン条約発効後における欧州議会は、理事会と共に意思決定機関としての機能を果たすようになった。

基本条約が定める特別立法手続によるものを除いて、欧州委員会が提案する指令、規則及び決定は、通常立法手続に従って欧州議会及び理事会によって採択される。通常立法手続では、欧州議会の承認が不可欠であり、理事会は特定多数決<sup>(3)</sup>によって表決を行い、欧州議会は過半数<sup>(4)</sup>によって表決を行う (TFEU 第 289 条及び第 294 条)。

欧州議会や理事会が立法行為により制定した指令や規則等について、それらの附則の改正や実施にあたって必要となる細則の制定などの立法権限を欧州委員会に委任する場合には、その権限の行使が越権とならないように統制する手続がある。これは、TFEU 第 290 条及び第 291 条に規定されコミトロジー手続と通称されるものであるが、これに関する欧州議会の権限については、本稿では割愛する<sup>(5)</sup>。

欧州議会は、欧州委員会から年次の活動報告を受けこれを審査する (TFEU 第 233 条)。欧州議会は、必要に応じて、欧州委員会に対して立法提案を行うことを要請できる (TFEU 第 225 条)。

EU の年次予算は、欧州議会及び理事会の承

(3) ただし、第 2 読会において、欧州議会の修正案に対して欧州委員会が反対意見を述べた事項については理事会の全会一致での採決が必要である。理事会の特定多数決は、各加盟国の人口を考慮した表決の方式で、TFEU 第 238 条に規定されている。例えばドイツ、フランス等にはそれぞれ 29 票、マルタには 3 票が割り当てられ、賛成国の人口が EU 全人口の少なくとも 62% を代表していることが必要となるなどの方式である。

(4) 欧州議会は、各加盟国における直接普通選挙によって任期 5 年をもって選出された市民の代表によって構成され、各加盟国の議席数は、その人口に比例した特定の配分方式により定められる。リスボン条約の発効により、議席総数は 750 以下 (ほか議長 1 名) とし、各加盟国の最低は 6 名、上限は 96 とすることとなった (TEU 第 14 条)。

(5) コミトロジー手続の詳細については、植月献二「リスボン条約後のコミトロジー手続—欧州委員会の実施権限の行使を統制する仕組み—」『外国の立法』No.249, 2011.9, pp.3-28. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050721\\_po\\_02490002.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050721_po_02490002.pdf?contentNo=1)> を参照のこと。

認を必要とする特別立法手続によって編成される。予算案は、欧州委員会によってEUの各機関の支出見積もりに基づいて作成され、欧州議会及び理事会に提出される。欧州議会は、これを審議し、必要に応じて修正するが、欧州議会の修正案に理事会の承認が得られない場合には、理事会と欧州議会から同数の代表で構成される調停委員会が招集され、共同草案が合意により作成される。この共同草案が欧州議会によって否決された場合、欧州委員会は新たな予算案を提出しなければならない。欧州議会が共同草案を承認し、理事会がこれを否決した場合でも、14日以内であれば、欧州議会は投票総数の5分の3以上かつ全議員の過半数をもって、欧州議会が先に行った修正を可決できる。これを可決できない場合は、共同草案が採択されたものとみなされる。(TFEU第310条及び第314条)。

なお、欧州議会は、拘束力はないものの、必要に応じて関係諸機関に対して行動を要請する決議を行っている。

## 2 行政機関に対して有する権限

欧州議会は、予算の適正な執行を監視し、EU法の正当な実施を確保するために、EUの諸機関に対する監督等の権限を有している。その主な機関と欧州議会との関係を簡単に紹介する<sup>(6)</sup>。

### (1) 欧州理事会 (European Council)

欧州理事会は、EU加盟国の首脳会議であり、リスボン条約によりEUの機関として位置付けら

れた。欧州理事会は、立法権限は有しないが、EUの全般的な政治方針や優先課題を定める役割を有する機関で、各加盟国の元首又は政府首脳並びに常任議長及び欧州委員会委員長によって構成される。

常任議長は、意見聴取のために欧州議会の議長を招致することができる(TFEU第235条)。常任議長は、会合が終了するとその成果報告を欧州議会の議長に提出しなければならない(TEU第15条)。常任議長は、議長国の任期(6か月)中に2回開催される欧州理事会の会合が終了するごとに欧州議会で報告を行うものとし、欧州議会の議長は、その時期及びこれに対する討論又は質問の場を設けるか否かについて判断する<sup>(7)</sup>。

### (2) 理事会

EUの理事会は、加盟国の関係閣僚によって構成される立法機関である。理事会の議長は、外務理事会を除いて6か月ごとの加盟国の輪番制により担当加盟国の代表が務める。理事会の議長は、その任期の最初と最後に欧州議会の本会議で議員と意見交換を行うことになっている。

欧州議会の議員は、理事会に対して書面又は口頭で質問することができ、新たな政策への着手を要請することができる<sup>(8)</sup>。

外務理事会は、EU外務・安全保障政策上級代表が議長を務め、欧州議会の外交問題・安全保障政策に関する本会議の審議に参加する。同上級代表は、年2回、欧州議会にこれらの政策及び財政について報告を行う<sup>(9)</sup>。

(6) 欧州議会のこれらの監督権限については、European Parliament, "Supervisory powers," About Parliament. <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00b9de8689/Oversight-and-control-functions.html>> を参照のこと。

(7) 欧州議会の手続規則の規則第110の規定。Rule 110: Statements by the Commission, Council and European Council, Rules of Procedure of the European Parliament, 7th parliamentary term - October 2012. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20121023+RULE-110+DOC+XML+V0//EN&language=EN&navigationBar=YES>>

(8) European Parliament, *op.cit.* (6)

(9) *ibid.*

### (3) 欧州委員会

欧州議会は、欧州委員会の委員を選出し及び承認する (TEU 第 17 条)。また、不信任動議が提出され、投票総数の 3 分の 2 以上かつ全議員の過半数による議決により可決された場合には、欧州委員会の委員は総辞職をしなければならない (TFEU 第 234 条)。

欧州委員会の委員長は、年 1 回、欧州議会の本会議で、「EU の状況 (State of the Union)」に関する演説を行う。欧州議会は、適宜、欧州委員会に対し、新しい政策の実施を求めることができ (TFEU 第 225 条)、欧州委員会から提出される一般年次報告書については、公開で討論しなければならない (TFEU 第 233 条)。欧州委員会は、欧州議会議員の質問に対して、口頭又は文書により回答しなければならない (TFEU 第 230 条)。

欧州委員会は、毎年、前会計年度の予算執行に関する会計簿並びに EU の資産及び負債を記載する財務諸表を、また、達成結果に基づく EU 財政の評価報告書を欧州議会及び理事会に提出しなければならない (TFEU 第 318 条)。

欧州議会は、理事会の勧告に基づいて、欧州委員会の予算の執行の義務を免除するが、そのために、欧州議会及び理事会は、欧州委員会が提出する前記の会計簿、財務諸表や会計監査院の年次報告書等すべての関係報告書等进行检查しなければならない。欧州議会は、必要に応じて欧州委員会に対し証言及び必要な情報の提出を求めることができる。 (TFEU 第 319 条)

### (4) 会計監査院

会計監査院は、歳入及び歳出の合法性及び適正性、財務管理の健全性を監査する機関であるが、欧州議会とは次の関係を有している。

会計監査院は、年次報告書を理事会と欧州議

会に提出する。同院は、予算執行に関する欧州議会及び理事会の統制権限の行使に関し、これらを補佐しなければならない。 (TFEU 第 286 及び 287 条)

### (5) 欧州オンブズマン

欧州議会は、EU の機関や各組織の活動における不当な行政行為に関して調査する任務を担う欧州オンブズマンを選任し、その活動の年次報告を受ける (TFEU 第 20 条及び第 228 条)。これについては、第 III 章において詳しく紹介する。

### (6) EU 市民等の請願への対処及び調査委員会の設置

EU 市民及び加盟国に居住する自然人又は登記した事務所を有する法人は、自己に直接影響を与える EU の機関等の活動に関して、欧州議会に請願を行う権利を有している (TFEU 第 227 条)。

一定の形式を満たし、その主題が EU の活動の分野に当たると判定された請願は登録簿に記載される。欧州議会議長は、これらのうち情報提供のみに関する請願又は EU 政策に関する一般的な質問についてはそれぞれを担当する委員会に送付するが、それ以外については、請願委員会の所管とする (以下、この項において請願を担当する委員会を「担当委員会」という。)<sup>(10)</sup>。これら請願の許容性の確認は、担当委員会における構成委員の 4 分の 1 以上によって行われる。許容性が認められた請願は公文書として取り扱われ、個人情報配慮がなされた上で、公開される。また、担当委員会が適切であると認める場合は、これを欧州オンブズマンに付託する。 (欧州議会の手続規則第 201)

担当委員会は、請願について調査し、必要であれば請願人を招請してその会合に参加させることができる。担当委員会は、欧州理事会の反対

(10) European Parliament, "Petitions," About Parliament. <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00533cec74/Petitions.html>> このサイトは請願委員会の任務について簡潔に説明している。

がない限り、欧州議会に対して当該請願に関する報告書を独自に策定し、又は簡潔な動議を提出することができる。請願の調査に当たり、担当委員会は、関係加盟国への調査訪問、欧州委員会に対しての情報提供の要求等を行うことができる。また、欧州委員会、理事会又は関係加盟国当局に対して行動又は回答を要求する場合は、担当委員会は、欧州議会議長に対し、これを内容とする担当委員会の意見又は勧告を当該機関に送付するよう求めることができる。担当委員会が採った決定及びその検討結果については、請願人に通知される。(欧州議会の手続規則第 202)

欧州議会は、EU 法の実施に関して申し立てられた違反又は不当な行政行為を調査するための臨時調査委員会を設置する権限を有している(TFEU 第 226 条)。これについては、次章において詳しく紹介する。

## II 臨時調査委員会

### 1 臨時調査委員会の規定

欧州議会は、その職務を遂行するにあたり、

全議員の 4 分の 1 以上の要求により、EU の機関や各組織の活動における EU 法の実施に関して申し立てられた違反又は不当な行政行為を調査するために、臨時調査委員会を設置することができる。ただし、申し立てられた事実が既に裁判所によって審理され、訴訟が係属中であるものは、調査対象から除かれる。臨時調査委員会は、その報告書を提出した時点でその任務を終了する。この調査権の行使に関する細則は欧州議会によって定められるものとし、欧州議会の発議する規則が、特別立法手続によって理事会及び欧州委員会の同意を得た上で制定される。(TFEU 第 226 条)

この TFEU の規定は、リスボン条約発効後の規定であるが、現行の臨時調査委員会の細則は、1995 年に制定された欧州議会、理事会及び欧州委員会による決定である。これは、欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) 設立条約第 20b 条、欧州共同体 (EC) 設立条約第 138c 条及び欧州原子力共同体 (EURATOM) 設立条約第 107b 条の規定<sup>(11)</sup>に基づく「欧州議会の調査権の行使に関する細則を定める 1995 年 4 月 19 日の欧州議会、理事会及び欧州委員会決定 (95/167/EC, Euratom, ECSC)<sup>(12)</sup>」

(11) これらの規定は、各共同体の設立条約において、欧州議会が臨時調査委員会を設置できると定めたもので、EU を創設する 1993 年発効の TEU (マーストリヒト条約) の規定によって ECSC 設立条約 (1952 年発効)、欧州経済共同体 (EEC) 設立条約 (1958 年発効) 及び EURATOM 設立条約 (1958 年発効) が改正され、新しく置かれたものである。マーストリヒト条約については、“TREATY ON EUROPEAN UNION,” *Official Journal of the European Communities*, C191, 29.7.1992, pp.1-112. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:191:0001:0112:EN:PDF>> を参照のこと。マーストリヒト条約の規定は、これら 3 つの諸共同体を EU の基礎として、EU の統合分野を経済に限定せず、共通外交・安全保障及び司法・内務協力の分野に範囲を拡大し、新しく EC を設置するものであったが、これにより EEC 設立条約は改正されその名称も EC 設立条約とされた。その後、ECSC 設立条約は、2002 年に失効し、現在は、リスボン条約の発効によって EC も消滅し、EU の基礎は TEU 及び TFEU の 2 条約に置かれているが (前掲注(1)参照)、EURATOM と EU との関係については、次の記事を参照のこと。植月献二「使用済燃料及び放射性廃棄物管理に関する欧州原子力共同体の枠組み指令」『外国の立法』No.252, 2012.6, pp.32-34. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3497217\\_po\\_02520004.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3497217_po_02520004.pdf?contentNo=1)>

(12) “DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE COMMISSION of 19 April 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry (95/167/EC, Euratom, ECSC),” *Official Journal of the European Communities*, L113, 19.5.1995, pp.1-4. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:113:0001:0004:EN:PDF>> ; 欧州議会の手続規則には、その第 25, 185 ~ 186, 188, IX としてさらに細かい規定を含む手続規則が記載されている。欧州議会の手続規則については次のウェブページから必要な規定を参照のこと。European Parliament, Rules of Procedure of the European Parliament 7th parliamentary term - October 2012. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20121023+TOC+DOC+XML+V0//EN&language=EN>>

である。

これは、全7か条からなり、臨時調査委員会の任務に関する主な規定については、次のとおりである。(詳細については、本稿末尾の翻訳を参照されたい。)

#### (公開原則及び守秘義務)

- ・ 臨時調査委員会の構成員等は、その任務によって知り得た事実、情報等は、任務の遂行のためにのみ使用しなければならない(第4条第1項)、任務終了後もその秘密を守らなければならない(第2条第2項)。
- ・ 聴聞及び証言については公開を原則とするが、委員の4分の1以上又は加盟国等からの要請があった場合は非公開で行わなければならない(第2条第2項)。

#### (訴訟係属事件)

- ・ 裁判所において訴訟が係属中の事件については、当該訴訟手続が完了するまでの間、これを調査してはならない(第2条第3項)。

#### (任期)

- ・ 臨時調査委員会は、当該委員会を設置した時に定める期限(設置日から1年以内)までに報告書を提出し、その任務を終了する。ただし、欧州議会は、これを2回にわたり3か月延長することができる。(第2条第4項)
- ・ 同一事件に関する臨時調査委員会は、その任務終了から1年以上経過し、かつ、新事実が確認されない限り設置することができない(第2条第5項)。

#### (調査権限)

- ・ 臨時調査委員会は、欧州諸共同体の機関又は加盟国政府に対し、その構成員を指名し手続に参加させるために招請することができる(第3条第2項)。
- ・ 加盟国及び欧州諸共同体の機関は、臨時調査委員会の要請に応じて文書を提供しなければならない(第3条第4項)。
- ・ 必要に応じて、他のいかなる者に対しても証拠・証言を要請することができる(第3条第8項)。

#### (報告書の取扱い)

- ・ 臨時調査委員会の報告書は、欧州議会に提出し、同議会は、秘密性等に応じてその公開の是非を判断することができる(第4条第1項及び第2項)。
- ・ 欧州議会は、当該報告書に基づいて採択する勧告を欧州諸共同体の機関等又は加盟国に送付することができる。それら機関等は、当該勧告から適切と考える結論を引き出さなければならない。(第4条第3項)

## 2 リスボン条約発効後の立法動向

前節で述べたように、現行の欧州議会の調査権の行使に関する細則は、リスボン条約発効以前の基本条約の規定に基づいたものである。

リスボン条約発効によって、欧州議会の権限が強化され、同議会は、その細則についてもこれに応じた見直しを図る必要があるとし、前節冒頭に紹介した TFEU 第 226 条の規定に基づいて、2009 年 12 月、現行の決定を廃止して新しい規則を定める立法提案を行った<sup>(13)</sup>。

この提案では、「決定」から「規則」へと EU 法における法形式を変えている。これは、リスボン条約発効前では「欧州議会、理事会及び欧州

(13) 「欧州議会の調査権の行使に関する細則を定め、併せて欧州議会、理事会及び欧州委員会決定(95/167/EC, Euratom, ECSC)を廃止する欧州議会の規則の提案」MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT LEGISLATIVE RESOLUTION on a proposal for a regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry and repealing Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission.

委員会の合意により決定される」と EC 設立条約 193 条<sup>(14)</sup>に規定されていたものが、リスボン条約発効後は、TFEU 第 226 条に「欧州議会によって策定され、その発議する規則を特別立法手続によって理事会及び欧州委員会の同意を得た上で制定する」と規定されたことによるものである。

この新しい規則案の審議は、現在、欧州議会の第 1 読会の段階にあり<sup>(15)</sup>、内容はまだ確定されていないが、参考までに、その内容の特徴を紹介しておきたい。

この規則案の構成は、現行決定が全 7 か条であるのに対して、欧州議会の第 1 読会で採択された段階<sup>(16)</sup>では全 22 か条となっており、その内容は次のように分かりやすく区分されている。

**(規則の目的及び対象範囲並びに調査委員会の設置に関する総則)**

- 第 1 条 規則の目的及び対象範囲
- 第 2 条 調査委員会の設置及び任務
- 第 3 条 調査委員会の廃止
- 第 4 条 再調査

**(手続に関する総則)**

- 第 5 条 他機関との同時審査禁止
- 第 6 条 手続の公開原則
- 第 7 条 調査過程で言及された人々
- 第 8 条 守秘
- 第 9 条 協力
- 第 10 条 加盟国当局への通知
- 第 11 条 調査の結果

**(調査)**

- 第 12 条 調査の実施

- 第 13 条 実地調査
- 第 14 条 文書提供の要請
- 第 15 条 証人
- 第 16 条 EU 機関及び加盟国政府の構成員による証言
- 第 17 条 EU 及び加盟国の当局者その他職員
- 第 18 条 専門家
- 第 19 条 制裁
- 第 20 条 費用
- (補則)**
- 第 21 条 廃止
- 第 22 条 施行

この提案の中には、調査委員会の権限を強化する内容を含め、これまでと異なる内容として次のような事項が含まれている。

- ・調査委員会は、申し立てられた事件が裁判所において審理中の場合及び訴訟手続にある間は、設置してはならないものとするが、調査委員会の設置後に、同一の申立てに関する訴訟手続が開始された場合には、欧州議会は、その調査を当該訴訟手続の間一時停止するか否かを審査しなければならない(第 5 条)。
- ・議事、とりわけ聴聞会は公開を原則とするべきであり、秘密を守る必要がある情報は公開してはならないとするが、これに加えて、新規則では、欧州議会の内部規定に従って保護され、特に個人情報の保護に関する EU 法に照らし、個人の不可侵性を害し、自然人又は法人の知

〈<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-352&language=EN>〉

(14) この条文は、現行の議会決定制定時(1995年)の EC 設立条約では第 138c 条に規定(前掲注(1)参照)されていたが、この新規則の提案時点(ニース条約発効後(前掲注(1)参照))では第 193 条に規定されていた。

(15) 審議過程については、European Parliament, Procedure file 2009/2212(INI), Legislative Observatory. 〈[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2009/2212\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2009/2212(INI))〉を参照のこと。

(16) 当初案は全 24 か条であったが、2012 年 5 月 23 日の欧州議会において採択された条文(P7\_TA(2012)0219) 〈<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-219#BKMD-14>〉では、修正されて全 22 か条となっている。

的所有権等の商業的利益を害し、又は EU や加盟国の利益を大きく損ねるおそれのある場合も非公開とする（第 6 条及び第 8 条）。

- ・ EU の機関や組織、加盟国の政府当局は、EU 及び各国の法の規定に従って誠実に調査委員会を支援しなければならない（第 9 条）。
- ・ 欧州議会に提出する最終報告書には、委員の 4 分の 1 以上の支持があれば少数意見であってもその結論を記述することができる（第 11 条）<sup>(17)</sup>。
- ・ 調査委員会は、EU 機関及び加盟国政府の構成員から聴聞すること、それら機関や加盟国の職員等や EU に在住するその他個人から証拠や証言を得ること、専門家に意見を求めること、文書の提供を要請すること、実地調査を行うことができるとする（第 12 条）。
- ・ この規則により規定された義務に対する拒否・不履行については、公式に記録するものとし、欧州議会の議長はこれを EU 官報により公表することができる。加盟国は、この規則の規定に対する明確な違反に関する適切な制裁を国内法で定めるものとし、これは、効果的かつ均衡のとれたものとし、各加盟国議会の調査委員会の活動への同様な違反に対する制裁と同等なものとする（第 19 条）。

このように、この提案では、調査委員会の権限の強化が提案されており、EU 機関や加盟国の職員の招へい・召喚権限を始めとする調査能力の強化、また、文書提供や招へいに対する拒否等に対して加盟国の国内法による制裁規定を整備する

ことにより規則の有効性を高める等が図られている。

### 3 臨時調査委員会の設置事例

本節では、欧州議会が実際に設置してきた臨時調査委員会の事例を個別に紹介する。設置事例は、これまで 3 回あるが、最近の事例については、やや詳細に解説する。

#### (1) 英国の生命保険会社の経営危機に関する臨時調査委員会（2006 年 1 月～2007 年 6 月）

この事例は、1762 年に創建された英国の生命保険会社 (Equitable Life Assurance Society) がその経営に失敗し、英国を始め数か国に及ぶ 100 万人以上の契約者に被害を与えたことに起因するものである。欧州議会は、当該被害にあった契約者からの請願を受け、2006 年 1 月、22 名で構成する臨時調査委員会を設置した<sup>(18)</sup>。調査対象は、生命保険に関する EU 指令 2002/83/EC の国内法による実施義務に係る英国政府の遵守、同指令の実施に関する欧州委員会の監視、英国の規制機関の契約者保護義務及び英国以外の国の被害者の補償についてであり、調査結果を踏まえた提案を付して 1 年以内に報告書を提出することとされた。

同調査委員会は、17 回に及ぶ会合や 11 回の公聴会を開催するなど、最終的に 1 年半に及ぶ調査の結果、2007 年 5 月 8 日に、385 ページにわたる最終報告書<sup>(19)</sup>を欧州議会に提出した。同報告書は、当該生命保険会社に主たる責任があるものの、生命保険に関する EU 指令 2002/83/EC の

(17) 欧州議会の手続規則第 185 第 10 項及び同規則第 52 第 3 項には、少数意見を添付文書に記述できると規定している。

(18) この事例については、次のウェブサイトを参照のこと。European Parliament, EQUI Temporary Committee of Inquiry into the Crisis of the Equitable Life Assurance Society. <[http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm)>

(19) Committee of Inquiry into the crisis of the Equitable Life Assurance Society, *REPORT on the crisis of the Equitable Life Assurance Society (2006/2199 (INI))*, 23.5.2007. <[http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/report_en.pdf)>

国内法における実施について英国政府にも問題があったとして、同国に対し被害者の補償の枠組みの整備を要求し、さらに、EUとしてもこうした事件が再発しないために人口統計学的動向を踏まえた予防の検討並びに健全なEUの年金及び保険の単一市場を育成するための立法の検討を行うべきことを勧告した。併せて、報告書は、臨時調査委員会の調査権限が証言拒否や偽証等に対して不足していることも指摘した。欧州議会は、同年6月19日、この報告書を受けた7項目にわたる勧告<sup>20)</sup>を賛成602、反対13、棄権64で採択した。これら7項目は、概略次のとおりである。

- ① 臨時調査委員会は、最終報告書を公開すること。
- ② 理事会、欧州委員会及び加盟国は、決定(95/167/EC, Euratom, ECSC)及びTEU第10条に規定する義務<sup>21)</sup>に基づき、当該調査から生じた結論及び勧告に従って行動すること。
- ③ 英国政府並びに英国の監督機関は、当該調査から生じた結論及び勧告に従って行動すること。
- ④ 欧州委員会は、実施事項に関する結論及び勧告を速やかに行動に移し、欧州議会の所管委員会に報告すること。
- ⑤ 欧州議会の議長は、同議会の関係委員会に対して、臨時調査委員会の結論及び勧告の実施、特に欧州委員会の責任に属するこ

とを監視するよう指示すること。

- ⑥ EUの首脳会議及び2007年2月に設置された議会改革に関する特別調査委員会は、各国議会とのより緊密な協力並びに課題実施に関し、また、機能及び効果の改善を目的とした今後の臨時調査委員会の改革に関する欧州議会の監督機能の改善に関して臨時調査委員会報告書に含まれている勧告を立法化すること。
- ⑦ 欧州議会の議長は、この勧告及び臨時調査委員会の最終報告書を理事会、欧州委員会及び加盟国の政府及び議会に送付すること。

#### (2) BSE(牛海綿状脳症)に関する臨時調査委員会(1996年9月～1997年2月)

1986年から蔓延し始めた狂牛病と通称されるBSEへの対策に関するEU法の実施に関して申し立てられた違反又は不当な行政行為を調査するために、欧州議会は、1995年5月、19名で構成する臨時調査委員会を設置した<sup>22)</sup>。調査は、BSEに関する共同体法令の実施における違法又は不当な行政行為を対象とするもので、3か月以内に報告書を提出することとした。(結果的に3か月延長された。)ただし、この事例は共同体及び加盟国の裁判所に訴訟が起こされており、当該調査は、これを損なわない範囲に限るとされた。

報告書は、1997年2月7日に提出された。内

<sup>20)</sup> “European Parliament recommendation of 19 June 2007 based on the report of the Committee of Inquiry into the crisis of the Equitable Life Assurance Society,” *Official Journal of the European Union*, C146E, 12.6.2008, pp.110-112. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:146E:0110:0112:EN:PDF>>

<sup>21)</sup> 決定(95/167/EC, Euratom, ECSC)第4条第3項では、欧州諸共同体の機関若しくは組織又は加盟国は、臨時調査委員会調査報告書に基づいて欧州議会が採択する勧告から適切と考えられる結論を引き出さなければならないことが規定されている。TEU第10条は、民主主義に関する規定であり、全てのEU市民はEUの民主的な活動(life)に参加する権利を有していること、諸々の決定は、市民に対して可能な限り公けに(openly)、かつ、近くで(closely)行われなければならないとされている。

<sup>22)</sup> この事例については、欧州議会の次のウェブサイトを参照のこと。“Temporary Committee of inquiry into BSE (bovine spongiform encephalopathy),” *European Parliament / Temporary committees*, <<http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/bse/default.htm>>

容は、英国政府の過失責任、欧州委員会と理事会間の責務の分担、理事会及び欧州委員会の責任に関する調査の結果を展開したものであり、今後このようなことが生じないように諸機関及び加盟国に勧告すべき項目を添付している。

なお、この報告書には、少数意見として7名の委員から出された個別の意見が添付されている。

### (3) 共同体の通関制度に関する臨時調査委員会 (1996年1月～1997年3月)

組織的犯罪網による密輸等への対策に関して不正及び過誤があったとの申立てに対し、欧州議会は、1995年12月、17名で構成する臨時調査委員会を設置した<sup>(23)</sup>。

調査事項は、通関制度の問題の原因、手続の瑕疵及び不備、手続改善のために採られた措置、今後採るべき追加措置、損失の補償及び責任者の処罰のために採るべき措置で、設置から1年以内に報告書を提出することとされた。

調査の結果及び勧告は、1997年2月20日に提出された。勧告は、単一市場の取引環境を保護するためのEUの税関業務の単一の枠組整備、管理手段、法的事項、コンピュータシステム、政治的選択肢に関し38項目にわたってなされた。

なお、この報告書にも、少数意見として1委員から出された意見が添付されている。

以上、過去に設置された臨時調査委員会について紹介したが、参考までに、欧州議会は、別の臨時委員会(temporary committees)を設置することができることを紹介しておく。この臨時委員会は、臨時調査委員会と類似してはいるが、必ずしもその設置に際してEU法の違反等を根拠とする必要はなく、また、設置期間の延長に関する制限もない。設置例として、エシュロン通信傍受システム<sup>(24)</sup>、人間の遺伝研究とその応用<sup>(25)</sup>、口蹄疫<sup>(26)</sup>、大型タンカー海難事故に発する海上の安全<sup>(27)</sup>に関するものなどがある。これらは、いずれも、公共の利害に関する課題を調査し、勧告や立法提案等を行うことを目的とするものである。

## III 欧州オンブズマン

### 1 基本条約による規定

欧州オンブズマンの機能及び任務は、TFEU第228条に規定されており、その概要は次のとおりである<sup>(28)</sup>。

欧州オンブズマンは、EUの諸機関や組織の活動において不当な行政行為(maladministration)があったとする事件に関し、その苦情申立てを受理する権限を有し、これを調査し報告する。ただし、EU司法裁判所の司法的役割における行為については、その対象から外される。

欧州オンブズマンに対して苦情申立てを行う権

(23) この事例については、欧州議会の次のウェブサイトを参照のこと。“Temporary Committee of Inquiry into the Community Transit System,” European Parliament / Temporary Committees. <<http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/transit/default.htm>>

(24) “European Parliament decision setting up a temporary committee on the Echelon interception system,” *Official Journal of the European Communities*, C121, 24.4.2001, pp.131-132.

(25) “European Parliament decision on setting up a temporary committee on human genetics and other new technologies in modern medicine,” *Official Journal of the European Communities*, C232, 17.8.2001, pp.143-144.

(26) “European Parliament decision setting up a temporary committee on foot-and-mouth disease,” *Official Journal of the European Communities*, C271E, 7.11.2002, pp.51-52.

(27) “European Parliament decision setting up a temporary committee on improving safety at sea,” *Official Journal of the European Union*, C83E, 2.4.2004, pp.179-185.

(28) 欧州オンブズマンのホームページは次のURL。European Ombudsman <<http://www.ombudsman.europa.eu/en/home.faces>>

利を有する者は、全ての EU 市民、又は加盟国に居住する自然人若しくは登記した事務所を有する法人である。

欧州オンブズマンは、その任務に基づいて自発的に、又は直接若しくは欧州議会を通じて受理した苦情申立てについて、根拠を有すると認められたものに対して調査を行う。ただし、申し立てられた事件が訴訟手続にあるものは除かれる。

欧州オンブズマンは、調査の結果、不当な行政行為を認めた場合、該当する機関等にその事件に関する報告を送付し、3 か月を期限として当該関係機関からその見解について通知を受ける。その後、欧州オンブズマンは、報告書を欧州議会及び関係機関等に送付し、苦情申立人に対しても調査の結果を通知する。欧州議会に対しては、毎年、調査の成果を年次報告書として提出しなければならない。

欧州オンブズマンは、欧州議会選挙が終了する度に欧州議会によって選任され、任期も議員と同じ5年であるが、再任することができる。ちなみに、現職のギリシャのニキフォロス・ディアマンドロス氏<sup>(29)</sup>は、初代欧州オンブズマン<sup>(30)</sup>の後任として選出されて2003年からその任にあり、2005年及び2010年の2回にわたり再選され現在に至っている。仮に欧州オンブズマンがその任務に必要な要件を満たさなくなった場合又は重大な過誤を犯した場合は、欧州議会の要請に応じて、欧州司法裁判所がこれを解任することができるが、これまでに、その事例はない。

欧州オンブズマンは、いかなる機関等からも指示を受けてはならず、その任務を完全に独立して遂行しなければならない。また、その任期中には、報酬の有無にかかわらず他の職に就いてはならない。

欧州議会は、欧州オンブズマンの任務遂行のために、その管理規則及び一般的義務を、理事会及び欧州委員会の意見を求めた上で、特別立法手続により自らが発議する規則として定めなければならない。

## 2 欧州オンブズマンに関する細則

この節では欧州オンブズマンに関して定められた主な細則を紹介する。

### (1) 欧州議会決定

「欧州オンブズマンの任務の遂行に関する規則及び一般条件に関する欧州議会決定<sup>(31)</sup>」(1994年3月9日制定、2002年3月14日改定(第12条及び第16条の削除))

これは、当時の EC 設立条約第138e条第4項、ECSC 設立条約第20d条第4項及び EURATOM 設立条約107d条第4項に基づいて<sup>(32)</sup>制定されたものである。この欧州オンブズマンの決定は、制定当時全17か条であったが、2か条が削除されて現在、全15か条からなっている。

この規定は、例えば、苦情申立ては、苦情申立ての根拠となる事実の発生を知り得た日から2年以内に行うこと等、欧州オンブズマンが実際に

(29) Π. Νικηφόρος Διαμαντούρος (P. Nikiforos Diamandouros) : 1942年生まれのギリシャ人。1998年から2003年の間ギリシャの初代オンブズマンを務めた。アテネ大学の比較政治学の名誉教授。European Ombudsman, Curricula Vitae. <<http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/cv.faces>>

(30) Jacob Söderman (1995-2003) : 1995年に初代欧州オンブズマンとして選任され任期中に退任した。1938年生まれのフィンランド人。1989年から1995年の間フィンランドの議会オンブズマンを務めた。 *ibid.*

(31) “Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (94/262/ECSC, EC, Euratom),” *Official Journal of the European Communities*, L 113, 4.5.1994, pp.15-18. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1994:113:0015:0018:EN:PDF>> ; 改正版は、欧州オンブズマンのウェブサイト <<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>> を参照のこと。

(32) “TREATY ON EUROPEAN UNION,” *op.cit.* (11)

活動するために必要不可欠な細則を定めるものである。

(この附則に上記(1)及び(2)の決定が掲載されている。)

## (2) 欧州オンブズマン決定

「実施細則を定める欧州オンブズマン決定<sup>(33)</sup>」(2002年7月8日制定、2004年4月5日改定)

これは、(1)の欧州議会決定の規定に基づいて欧州オンブズマン決定として定めた実施細則であり、苦情申立ての受理、苦情申立てが所管の範囲にあるかの判定、苦情申立ての根拠に関する調査、調査権限、和解、批判的所見、報告書及び勧告、自発的調査、手続の要点、欧州議会への報告書、加盟国のオンブズマン等との協力、苦情申立人が記録ファイルを閲覧する権利、文書の公開、使用言語、報告書の公表に関する実施細則が規定されている。

例えば、必要に応じて、苦情申立人の同意の上で苦情申立てを欧州議会の請願委員会その他の機関に移送することができる等は、当該決定に規定されている。

## (3) 欧州議会手続規則

欧州議会は、欧州オンブズマンに関し、次の事項について同議会の手続規則<sup>(34)</sup>を定めている。

### 第IX編 オンブズマン

規則 194 欧州オンブズマンの任命

規則 195 欧州オンブズマンの活動

規則 196 欧州オンブズマンの解任

附則第X 欧州オンブズマンの任務の遂行

## (4) 欧州行政行動規範

「欧州行政行動規範<sup>(35)</sup>」は、欧州議会が2001年9月6日に採択した決議で、EUの機関及び組織、それらの行政機関並びにそれらの職員が市民との関係において尊重すべきものとされている。

この規範には、法の遵守、差別の禁止、適正な均衡の確保、権限の目的外行使の禁止、公平性及び中立性の確保、行動の一貫性確保、親切丁寧な対応、適切な言語の使用、合理的期限内の決定、決定の根拠説明、苦情申立機会の提示、個人情報保護等々を内容とする27か条が規定されている。これは、欧州司法裁判所の判例に示される欧州の行政法を参考とし、加盟国の法令からの示唆も得て策定されたものであり、欧州議会の請願委員会の調査委員の提案により欧州オンブズマンが草案を作成したものである。

この規範の作成に見られるように、調査のみならず、行政の活動を改善することも欧州オンブズマンの重要な任務である。

## 3 欧州オンブズマンの活動概要

本節では、実際の欧州オンブズマンの活動について、その2011年の年次報告書<sup>(36)</sup>及び公式ウェブサイト<sup>(37)</sup>の情報を基に、その体制と活動について概括する。

(33) “Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions,” adopted on 8 July 2002 and amended by decision of the Ombudsman of 5 April 2004. <<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces>>

(34) European Parliament, *op.cit.* (12)

(35) *European Code of Good Administrative Behaviour*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. <[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_146851\\_EN\\_code2005\\_en.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_146851_EN_code2005_en.pdf)> ; 和訳として、平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』成文堂、2012、pp.201-207がある。

(36) 年次報告書は、過去のものを含め、欧州オンブズマンの次のウェブページを参照のこと。European Ombudsman, *Annual Reports*. <<http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>>

(37) 欧州オンブズマンのホームページは次のURLである。<<http://www.ombudsman.europa.eu/start.faces>>

(1) 欧州オンブズマンの体制

欧州オンブズマンのチームは、EUの23の公式言語に対応できる言語能力と法律知識を有する職員を配する組織からなる。

欧州オンブズマンを支える組織は、欧州オンブズマンに様々な観点から助言を行う顧問団(5名)、事務局(3名)、内外の連絡、広報、報告書の作成などを担う情報伝達部(12名)、苦情申立ての処理及び調査に責任を負うA局(31名)、苦情申立ての処理及び調査に関する管理及び財務を扱うB局(31名)、そして情報保護責任者(1名)によって構成されている<sup>(38)</sup>。

これらの人件費、運営費その他支出に係る年間

予算は、2011年の実績で、総額約943万ユーロであった<sup>(39)</sup>。

(2) 欧州オンブズマンの活動

欧州オンブズマンが2011年の間に処理した苦情申立ての状況は、表1に示すとおりである。

欧州オンブズマンは、欧州各国のオンブズマン等と緊密な協力関係を有している。1996年にオンブズマン欧州ネットワーク<sup>(40)</sup>が組織された。これは、欧州32か国の90の事務所から組織され、その構成要素は、EUの加盟国、加盟候補その他の国のオンブズマン及び類似機関並びに欧州オンブズマン及び欧州議会の請願委員会である。同

表1 苦情申立て処理に関する統計 (2011年)

苦情申立ての処理の内訳		件数
2011年中に登録された苦情申立て		2,510
2011年中に仕分けした苦情申立て (2011年以前に受理したものを含む。)		2,544
1	オンブズマン欧州ネットワークの所管範囲にあると認めた苦情申立て	1,321
	・ 欧州オンブズマンの所管と認めた苦情申立て	698
	(実施細則等の要件に合致せず却下した苦情申立て)	(198)
	(調査開始するためには理由不足のため却下した苦情申立て)	(118)
	(調査を開始した苦情申立て)	(382)
	・ 各国又は地域のオンブズマン等へ移送した事件	550
	・ 欧州議会の請願委員会へ移送した事件	59
	・ 欧州オンブズマンが自主的に調査開始した事件	14
2	欧州委員会へ移送した事件	147
3	その他の機関及び組織等へ移送した事件	591

(出典) European Ombudsman Annual Report 2011, pp.19, 57-58 の情報を基に筆者作成  
 〈<http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>〉

(38) 一部の構成員は部局を兼務している。欧州オンブズマンのチームの構成については、欧州オンブズマンの次のウェブページを参照した。European Ombudsman, The Ombudsman's Team. 〈<http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/team.faces>〉

(39) European Ombudsman Annual Report 2011, p.78. 〈<http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>〉

(40) オンブズマン欧州ネットワークは、次の欧州オンブズマンのウェブページを参照のこと。European Ombudsman, European Network of Ombudsmen. 〈<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/en/introduction.faces>〉

ネットワークの目的のひとつは、苦情申立ての適切な所轄機関への移送を促進することである。

欧州オンブズマンは、2011年の1年間に、それ以前のものを含み受理した事件のうち2,544件を仕分けした。その約半分の1,321件をオンブズマン欧州ネットワークにおいて調査を行うべきものと判断し、その他については、他機関が処理することが適当であると判断したものの147件を欧州委員会へ移送、591件を問題解決や助言を行う「SOLVIT<sup>(41)</sup>」や「Your Europe Advice<sup>(42)</sup>」等へ移送するなどの処理を行った。

オンブズマン欧州ネットワークの所掌とした申立ての中、550件については、各国又は地域のオンブズマン等が調査を行うことが適当であると判断してこれらに移送し、59件については、欧州議会の請願委員会が取り扱うことが適切であるとして、これに移送した。

その結果、欧州オンブズマンが直接調査を行うべきであると判断したものは698件であった。その数は年間に仕分けした総件数のおよそ4分の1

に相当する。当該件数の年推移は、2003年に603件で、2004年に930件のピークを示し、その後は漸減傾向を示して現在に至っている<sup>(43)</sup>。

調査対象としての要件が不足していると判断して却下したものが、そのうちの半分近くを占めていたため、最終的に欧州オンブズマンが調査を開始した苦情申立ては382件であり、欧州オンブズマンが自主的に調査を開始した事件が14件であった。

苦情申立ての内容については、2011年に欧州オンブズマンが調査を完了したものの内容分類を表2に掲げた。これによると、情報公開や個人情報保護に関するものが全体の4分の1(①)を占め、人事に関する苦情申立ては、採用に関するものを含めると全体の3分の1(②+④)に達している。

なお、苦情申立てに関係した機関についてであるが、割合の一番多かったのは、欧州委員会(58%)であり、次に欧州人事選考局(European Personnel Selection Office)(11%)、欧州議会

表2 苦情申立ての内容分類

① 情報公開、個人情報保護に関するもの	25%
② 人事管理に関するもの	19%
③ 基本条約の実施機関としての欧州委員会に関するもの	15%
④ 職員採用に関するもの	14%
⑤ 職権乱用、誤情報、職務怠慢その他に関するもの	11%
⑥ 調達、補助金に関するもの	8%
⑦ 契約履行に関するもの	7%

(出典) European Ombudsman Annual Report 2011, p.38 の情報を基に筆者作成  
 〈<http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>〉

(41) “SOLVIT”は、公的機関による域内市場に関するEU法の誤用等によって生じた問題をオンラインで解決するために、2002年7月から活動しているネットワークである。各加盟国にセンターが置かれ、欧州委員会がデータベースを提供し全体調整を行っている。〈[http://ec.europa.eu/solvit/site/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/solvit/site/index_en.htm)〉

(42) “Your Europe Advice”は、SOLVITと緊密に協力して活動する公衆向けのEUの助言活動を行うチーム〈[http://ec.europa.eu/citizensrights/front\\_end/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/index_en.htm)〉で、“Your Europe”は、そのポータルサイト〈[http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_en.htm)〉である。欧州委員会との契約により活動している非営利組織European Citizen Action Serviceの法律専門家が助言を担当している。

(43) *op.cit.* (39), p.20.

(4%)、理事会(3%)等であった。

2011年の1年間で欧州オンブズマンが調査を完了した事件は、前年からの繰越分<sup>(44)</sup>を含めて318件である。そのうち、市民から申し立てられた事件は、その約8割で、残りは法人からである。調査に要した期間は、平均10か月程度であった<sup>(45)</sup>。

これらの欧州オンブズマンの活動の成果は、どのように反映されたのであろうか。

2011年の報告書には、EUの諸機関が積極的に協力した優良事例として10件が挙げられているが<sup>(46)</sup>、調査を完了した318件については、次のような統計が示されている<sup>(47)</sup>。

全体の26%(84件)<sup>(48)</sup>については、苦情申立ての対象となった機関による説明等により解決され、又は和解の合意がなされた。

欧州オンブズマンが不当な行政行為として確認したものは全体の15%(47件)であった。そのうち35件については、該当する機関に対して欧州オンブズマンが批判的意見を出して注意を促し、13件については、該当する機関が欧州オンブズマンの勧告の草稿を受けた段階で全面的又は部分的にこれを受け入れたとしている。

全体の20%(64件)については欧州オンブズマンが申立ての対象機関に不当な行政行為を認めなかったもので、これらは当該機関から十分な説明がなされるとしているが、うち39件については、今後の当該機関の任務遂行のためには改善が必

要であるとして、欧州オンブズマンはこれに対して追加的な意見を出している。

全体の40%(128件)については、該当する機関から得られた回答等の内容により、それ以上の調査は不要であると判断し、調査を終了とした。

## おわりに

欧州議会や欧州オンブズマンの勧告は、それ自体が法的な拘束力を有するものではない。しかし、拘束力を有しないことは、より公平な立場を確保しやすいとも考えられ、そうした機関による公平な調査を裏付けにした勧告にはそれなりの権威があるのであろう。

EUを創設するマーストリヒト条約<sup>(49)</sup>により、EC設立条約に臨時調査委員会及び欧州オンブズマンが規定され、EU市民の権利として、EU市民であれば誰でも欧州議会及び欧州オンブズマンに請願等を行うことができるようになった(第8d条、第138d及び第138e条)。これは、EUの統合の進展により、その行政の活動の範囲が広がってきたため、EU市民が受ける恩恵と同時にEU市民の権利の侵害も広がるおそれへの対策でもあった。<sup>(50)</sup>

リスボン条約においては、欧州議会や欧州オンブズマンの権限の範囲が拡大され、欧州市民発案<sup>(51)</sup>創設を始めとしてEU市民の権利が強化された。また、2007年12月に採択されたEU基本

(44) 2011年受理分は171件、2010年受理分は89件、それ以前の受理分は58件である。

(45) *op.cit.* (39), p.28.

(46) *ibid.*, pp.35-37.

(47) *ibid.*, pp.28-33.

(48) 件数や割合の数値は、内容として重複するものがあるので、その合計は総数より多くなる。

(49) "TREATY ON EUROPEAN UNION," *op.cit.* (11)

(50) 欧州オンブズマン制度の経緯については、次の資料も参考にした。福田耕治「欧州オンブズマン制度とEU行政の適正化：リスボン条約およびEU基本権憲章による改革」『季刊行政管理研究』No.139, 2012.9, pp.4-19.

(51) 欧州市民発案(Citizen's Initiative)は、欧州委員会に対して立法を提案することができるEU市民の権利である(TEU第11条、TFEU第24条及び第227条)。詳しくは、次の記事を参照のこと。矢部明宏「EUにおける参加民主主義の進展—EU市民発案に関する規則—」『外国の立法』No.249, 2011.9, pp.29-50. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050722\\_po\\_02490003.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050722_po_02490003.pdf?contentNo=1)>

権憲章<sup>52</sup>が基本条約と同等の法的価値を有するものと定められ (TEU 第 6 条)、同憲章による適正な行政を求める権利 (同憲章第 41 条)、文書閲覧の権利 (同第 42 条)、欧州オンブズマンに苦情申立てを行う権利 (同第 43 条)、欧州議会に請願を行う権利 (同第 44 条) 等の EU 市民の権利を保障する規定が基本条約と同じ法的価値をもって明確化された。

現在、EU は、27 の加盟国で構成されているが、2013 年 7 月にはクロアチアの加盟が予定されており、そのほかに、5 か国が加盟国候補<sup>53</sup>として挙げられ、さらに、3 か国<sup>54</sup>が候補の対象として検

討されている。2012 年 9 月 12 日、欧州委員会のバローゾ委員長は、欧州議会において、EU 統合の今後の方向として、「銀行同盟」、「財政同盟」、「政治同盟」、更に「国家連邦」を目指すことを表明した。そして、その実現のためには、現行の「リスボン条約」の改正を視野に入れていている<sup>55</sup>。

EU は、現在、リスボン条約発効に伴う EU 法の整備を進めているところではあるが、EU の同盟を更に緊密にするこのような連邦化の動きが進めば、これに応じた行政監視の整備も必要となることが想定される。

(うえつき けんじ・専門調査員)

---

<sup>52</sup> “CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION,” *Official Journal of the European Union*, C83, 30.3.2010, pp.389-403. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>)

<sup>53</sup> トルコ、アイスランド、モンテネグロ、マケドニア、セルビア

<sup>54</sup> アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ

<sup>55</sup> “José Manuel Durão Barroso President of the European Commission State of the Union 2012 Address Plenary session of the European Parliament/Strasbourg 12 September 2012,” *Press release RAPID, SPEECH/12/596*, 12.9.2012. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm))

# 欧州議会の調査権の行使に関する細則を定める 1995 年 4 月 19 日の 欧州議会、理事会及び欧州委員会決定 (95/167/EC, Euratom, ECSC) (抄)

Decision of the European Parliament, the Council and the Commission of 19 April 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry (95/167/EC, Euratom, ECSC)

海外立法情報調査室 植月 献二訳

欧州議会、理事会及び欧州委員会は、… (中略)  
…、共通の合意により、この決定を採択した<sup>(1)</sup>。

## 第 1 条

欧州議会の調査権の行使に関する細則は、欧州石炭鉄鋼共同体設立条約第 20b 条、欧州共同体設立条約第 138c 条及び欧州原子力共同体設立条約第 107b 条の規定に従って、この決定により定めるものとする。

## 第 2 条

1. 欧州議会は、第 1 条で参照する諸条約が定める条件及び制限に基づき、及びその任務を遂行するに際し、申立てのあった共同体法令の実施における違法又は不当な行政行為で、欧州諸共同体<sup>(2)</sup>の機関若しくは組織、加盟国の官公庁又は共同体法令の実施権限を当該法令によって付与された者による行為と見られるものを調査するために、その構成員の 4 分の 1 の要請により臨時調査委員会を設置することができる。

欧州議会は、臨時調査委員会の構成及び手続規則を定めなければならない。

臨時調査委員会の目的及びその報告書の提出の期限を具体的に特定し、当該調査委員会を設置する決定は、欧州諸共同体の官報によ

り公布しなければならない。

2. 臨時調査委員会は、諸条約によって付与された共同体の機関及び組織に対する権限に従ってその任務を遂行しなければならない。

臨時調査委員会の委員その他の者は、その任務によって知り得た事実、情報、知識、文書又は物で、加盟国又は共同体の機関が定めた規定に基づいて秘密を守る必要があるものについては、その任務が終了した後においても、権限を有しない者及び一般公衆から秘密を守る義務を負わなければならない。

聴聞及び証言は公開して行わなければならない。当該調査委員会の委員の 4 分の 1 又は共同体若しくは加盟国の当局の要請があった場合又は当該臨時調査委員会が秘密の情報を検討する場合は、手続は非公開で行わなければならない。証人及び専門家は、非公開にて陳述し、又は証言を行う権利を有する。

3. 臨時調査委員会は、加盟国又は共同体の裁判所において訴訟係属中の事件については、当該訴訟手続が完了するまでの間、これを調査することはできないものとする。

第 1 項の規定に基づいた [委員会設置の] 公布から、又は加盟国によってなされた共同体法令違反について臨時調査委員会に対して行われた申立てに関して欧州委員会が通知を

(1) この翻訳は、次の EU 官報に掲載された条文を対象とし、前文は省略した。Official Journal of the European Communities, L113, 19.5.1995, pp.1-4. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:113:0001:0004:EN:PDF>> インターネット情報は 2012 年 11 月 30 日現在である。脚注及び訳中 [ ] 内の語句は、訳者の補記である。

(2) 本稿では、European Communities を欧州諸共同体と訳す。これは、欧州石炭鉄鋼共同体 (European Coal and Steel Community)、欧州共同体 (European Community) 及び欧州原子力共同体 (European Atomic Energy Community) からなる諸共同体である。

受けてから2か月を限度として、欧州委員会は、臨時調査委員会によって調査される事件が共同体の訴訟前の手続<sup>(3)</sup>に付すべき事件であることを欧州議会に通知することができ、その場合には、当該臨時調査委員会は、欧州委員会が諸条約によって付与された権限を十分に行使するために必要なあらゆる行動をとらなければならない。

4. 臨時調査委員会は、設置時に定められた、遅くともその設置された日から12か月を超えず、かつ、いかなる場合においても議会会期の終了時点までの期限内にその報告を提出し、その存在を終えなければならない。

合理的な理由に基づく決定により、欧州議会は、12か月の期限を2回にわたり3か月延長することができる。当該決定は欧州諸共同体の官報により公布されなければならない。

5. 臨時調査委員会は、既に臨時調査委員会が開かれた事件に関しては、その調査の報告書の提出又はその任務の終了から、少なくとも12か月が経過し、かつ、新事実が明らかにならない限り、当該事件に関して設置し、又は再設置することができないものとする。

### 第3条

1. 臨時調査委員会は、申し立てられた共同体法令の実施における違法又は不当な行政行為を検証するために必要な調査を次に規定する条件に基づいて遂行しなければならない。
2. 臨時調査委員会は、欧州諸共同体の機関若しくは組織又は加盟国政府に対してその構成員の1名を指名し手続に参加するよう招請することができる。

3. 臨時調査委員会の合理的な要請に基づき、関係加盟国及び欧州諸共同体の機関又は組織は、加盟国若しくは共同体法令の規定による機密又は公安若しくは国家安全保障に基づく理由がない限り、臨時調査委員会への出席を認める職員又は公務員を指名しなければならない。

当該職員又は公務員は、その政府又は機関を代表し、これに指示されたとおりに発言しなければならない。その者は、その者に課されている規定により生じる義務に継続して拘束されるものとする。

4. 加盟国の当局及び欧州諸共同体の機関又は組織は、加盟国又は共同体法令又は規定によって機密又は公安若しくは国家安全保障のためにこれを行うことが妨げられる場合を除き、臨時調査委員会に対しその要請に応じ又は自主的にその任務の遂行に必要な文書を提供しなければならない。
5. 第3項及び第4項の規定は、出席又は文書提出を禁じる加盟国のその他の法令の規定を妨げるものではない。

機密、公安若しくは国家安全保障に基づく理由又は前段の規定の適用により生じる障害については、関係加盟国政府又は機関から委託された代表によって欧州議会に通知されなければならない。

6. 欧州諸共同体の機関又は組織は、加盟国が作成した文書を、当該国に最初に通知することなく臨時調査委員会に対して利用させてはならない。

当該機関又は組織は、第5項に規定するいかなる文書も、関係加盟国の同意を得ることなく臨時調査委員会に対して伝達してはなら

(3) Community prelitigation procedure: 加盟国にEU法への遵守違反等があった場合、第1段階として採られる手続で、基本条約の規定に自主的に従わせることを目的とした「訴訟前の手続」である。欧州委員会の次のウェブページを参照のこと。European Commission, Infringements of EU law. <[http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_en.htm)>

ない。

7. 第3項、第4項及び第5項の規定は、共同体法令の実施権限が当該法令により付与された自然人又は法人について適用する。
8. 臨時調査委員会は、その任務の遂行に必要な限りにおいて、その他のいかなる者に対しても証拠・証言の提供を要請することができる。臨時調査委員会は、調査の過程で名前が挙げられた者で、その不利益になるおそれがあるものに通知しなければならず、本人の求めに応じその聴聞を行わなければならない。

#### 第4条

1. 臨時調査委員会が取得した情報は、その任務の遂行に必要な範囲において使用しなければならない。当該情報は、それが秘密又は機密性を有する資料を含み、又は個人に言及するものである場合には、公開することができないものとする。

欧州議会は、臨時調査委員会の手続における秘密又は機密性を保護するために必要な行政措置及び手続規則を定めなければならない。
2. 臨時調査委員会の報告書は、欧州議会に提出されなければならない。同議会は、これを第1

項の規定に基づいて公開するか否かを判断することができる。

3. 欧州議会は、臨時調査委員会の報告書に基づいて採択する勧告を欧州諸共同体の機関若しくは組織又は加盟国に送付することができる。それら〔欧州諸共同体の機関若しくは組織又は加盟国〕は、この〔勧告の〕中から適切と考える結論を引き出さなければならない。

#### 第5条

この決定の規定を適用するために加盟国の政府機関宛てに発出されるいかなる通知も、欧州連合におけるその〔加盟国の〕常設代表を經由して行われなければならない。

#### 第6条

欧州議会、理事会又は欧州委員会の要請に応じて、欧州議会のこの会期終了以降、経験に照らして前各条の規定は、改正することができるものとする。

#### 第7条

この決定は、欧州諸共同体官報により公布された日から施行する。

(うえつき けんじ・専門調査員)