

【EU】欧州市民発案制度に関する規則の改正

海外立法情報課 濱野 恵

* 2020年1月、欧州市民発案制度に関する改正規則の適用が開始された。改正は、同制度の利用促進のため、発案者への支援強化、登録の柔軟化、署名収集の容易化等を主な内容とする。

1 背景・経緯

「欧州市民発案 (European citizens' initiative)」は、加盟国国民 (EU 市民) が、EU の権限に属する政策分野に関し、EU の法令行為 (規則、指令、決定等) が必要と考える事項について発案し、欧州委員会への登録を経て、100 万人以上の EU 市民から必要な署名を集めた場合に、欧州委員会に対し適切な提案を行うよう要請できる仕組みである。この仕組みは、2009 年に発効したリスボン条約により導入され、EU 条約第 11 条第 4 項が原則を定め、EU 運営条約第 24 条に基づき 2011 年に公布された規則¹が詳細を規定し、2012 年 4 月に開始された。

近年、制度導入直後と比較して、市民発案の件数は減少している。その背景として、①特に制度導入直後の時期には、欧州委員会に発案を登録する際の手続が厳格であり、発案の多くが登録に至らなかったこと、②発案の登録後に行われる署名収集における発案者の負担が大きいこと (署名に必要な個人情報が加盟国により異なる、オンラインで署名収集を行う場合のシステム管理は発案者が行う等)、③署名収集に成功しても欧州委員会の措置が不十分であり、制度の効果が限定的であること等が指摘された²。

これらの課題に対応するため、2017 年 9 月、欧州委員会は、2011 年の規則に代わる新規則案 (COM (2017) 482) を公表した。同規則案は、EU 理事会及び欧州議会の審議を経て、2019 年 4 月、全 5 章 28 か条及び 7 の附則から成る「欧州市民発案に関する規則」(Regulation (EU) 2019/788. 以下「改正規則」)³として公布、同年 6 月 6 日に施行、2020 年 1 月 1 日に全面的に適用が開始された (第 28 条)。従前の 2011 年の規則は、2020 年 1 月 1 日に廃止された (第 26 条)。

2 改正規則に基づく市民発案の手順

改正規則に基づく市民発案の手順は次のとおりである。なお、特に明示しない場合は、2011 年の規則においても同様の規定が置かれていたことを示す。

(1) 組織者グループによる発案

発案は、欧州議会選挙の投票権を有する年齢⁴であり、7 か国以上の異なる加盟国に居住する 7 人以上の EU 市民で構成される組織者グループ (group of organisers)⁵により行われなければ

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020 年 10 月 13 日である。

¹ Regulation (EU) No 211/2011. 2011 年規則の解説及び全訳は、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. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050722_po_02490003.pdf?contentNo=1&alternativeNo=> を参照。

² European Commission, “Commission Staff Working Document Accompanying the document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative,” SWD(2017) 294, 2017.9.13, pp.5-9, 19. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0294>>

³ Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the European citizens' initiative, OJ L130, 2019.5.17. <<http://data.europa.eu/eli/reg/2019/788/oj>>

⁴ 欧州議会選挙の投票権は、ギリシャ (17 歳)、マルタ及びオーストリア (16 歳) 以外の国では 18 歳から付与。

⁵ 2011 年の規則では「市民委員会 (citizens' committee)」と呼ばれていた。構成要件は、改正規則と同様。

ならない（第5条）。2019年の改正規則により、組織者グループの支援に関する規定が拡充され、欧州委員会には、市民発案に関する実務的・法的な相談や情報交換のためのオンライン共同プラットフォームの設立、登録された発案内容の全加盟国語への翻訳等が義務付けられ、加盟国には、組織者への情報提供や支援を行う窓口の設置等が義務付けられた（第4条）。

（2）発案の登録

組織者グループは、署名収集の開始前に、欧州委員会に発案の登録を依頼する。欧州委員会は、組織者グループが構成要件を満たしており、発案の内容が明らかにEUの権限外ではなく、濫用的ではなく、EUの価値に反するものではない等の条件を満たした場合は、当該発案を登録し、登録番号を発行する。2019年の改正規則により、EUの権限外の内容が含まれる発案であっても、その主要目的を含め、EUの権限に属する事項が含まれる部分がある発案に関しては、当該部分につき、欧州委員会が登録を行うことが明示された（第6条）。

（3）署名の収集

欧州議会選挙の投票権を有する年齢以上のEU市民は、登録が完了した発案の支持表明（statement of support）に署名することができる。2019年の改正規則により、若者の参加促進のため、加盟国の国内法で定めれば、署名が可能な年齢を16歳以上とすることが可能になった（第2条）。発案が有効となるためには、加盟国の4分の1以上の国（現在の加盟国数では7か国以上に相当）から100万人以上の署名を集め、かつ、加盟国ごとに定められている署名の最低必要数（附則Iで規定）を上回る国が加盟国の4分の1以上でなければならない（第3条）。

署名の収集期間は、2019年の改正規則により、登録完了から6か月以内で組織者グループが設定する任意の日から12か月間（従前は、登録完了直後から12か月間）となった（第8条）。署名は、1発案につき1名1回までであり、オンライン又は紙媒体で行うことができる（第9条）。2019年の改正規則により、加盟国により様々であった署名者が提供すべき個人情報が一統された。また、組織者管理とされてきたオンラインの署名収集システムに関し、2019年の改正規則は、欧州委員会が中央オンライン署名収集システムを設置・管理すると定めた（第10条）。

（4）加盟国による確認及び証明

署名収集期間後、必要署名数が集まった場合には、署名は署名者の国籍ごとにまとめられ、各加盟国の管轄官庁に送付される。管轄官庁は、署名を確認し、有効署名数の証明書を組織者グループに送付する（第12条）。従前は、署名者の国籍や居住地等により送付先が異なり、加盟国の国籍を有する者でも国外に居住する場合には署名の確認の対象とならない場合があったが、2019年の改正規則により、署名者が国籍を有する国への送付に統一され、居住地にかかわらず署名が可能になった。

（5）欧州委員会への提出

組織者グループは、加盟国の管轄官庁から有効署名数の証明書を受領後、欧州委員会に発案を提出する（第13条）。欧州委員会は、発案を受領したことを公表し、組織者グループは、欧州議会での公聴会において発案を発表する機会を得る（第14条）。

（6）欧州委員会による対応

欧州委員会は、発案受領の公表から6か月以内（従前の3か月以内から延長）に、当該発案についての法的及び政策的結論、措置を講じる場合にはその措置（適切な場合には法令行為の提案を含む）と理由、措置を講じない場合にはその理由を公表する（第15条）。