

【ロシア】 上院改革に関する改正法の施行

海外立法情報課・堀内 賢志

* 2009年2月に成立した上院改革に関する改正法が2011年1月1日より施行された。同法は、上院の地域の代表としての側面を強化するため、各連邦構成主体が選出する上院議員候補の要件として、当該連邦構成主体又はそれを構成する地方自治体の立法府の議員であることを求めている。同法は2010年11月に連邦構成主体の役割をさらに高める形で改正された。

法改正の背景

ロシア連邦議会上院（正式名称は「連邦会議」）には地域の代表機関としての性格が与えられており、憲法では各連邦構成主体の代表機関から1名、執行機関から1名の計2名の代表によって構成されることが規定されている（第95条第2項）。90年代には、各連邦構成主体の行政首長及び立法府議長が上院議員を兼任していたこともあり、上院は強い存在感を示していた。プーチン政権成立後の2000年7月、上院議員は恒常的に立法活動に専念できる者であるべきとの理由から、各連邦構成主体行政及び立法府がその地域の代表者としての上院議員を1名ずつ任命する形に変更された。しかし、これにより上院の政治的な重みは失われ、上院による法案の提出、重要法案作成への関与、法案への拒否権行使といった独自の行動が90年代と比較して低調となった。一方、各連邦構成主体では、当該地域との関係は薄くとも中央での影響力を持った政界・経済界の有力者などを上院議員に任命するケースが増え、地域代表としての上院の性格が薄れ、「エリートクラブ」などと揶揄されるようになった。

メドベージェフ大統領は2008年の年次教書演説で、上院は各連邦構成主体又はその連邦構成主体内の地方自治体の立法府の議員のみによって構成されるべきであるとし、同時に、当該地域での一定期間の居住要件を廃止する意向を示していた。その上でメドベージェフは、「上院では選挙民と仕事をした経験を持つ公的選挙の経路を経た市民、単に連邦構成主体権力機関を代表するだけでなく、最も重要なこととして、直接その住民を代表する市民が働くことになる」という見通しを語っていた。

法改正の内容

2009年2月14日に成立した連邦法「ロシア連邦議会上院の形成秩序の変更に関連したロシア連邦の各法令の修正に関して」は、この意向を実現すべく大統領自身が法案を提出した。本法では、上院の編成手続に関する連邦法に定められた上院議員候補の資格要件に、「その上院議員の選出（任命）を行う国家権力機関の連邦構成主体の領域にある、連邦構成主体立法（代表）機関の議員又は地方自治体代表機関の議員」という要件を追加し、一方で、2007年7月の法改正で追加されていた「その者の上院議員としての選出（任命）を行う国家権力機関の連邦構成主体の領域に計10年以

上居住」という要件は削除された。上院議員の任期は従来は上院の決定に伴って開始されることとなっていたが、本法では「当該連邦構成主体機関によりその者が選出（任命）された日」に開始されることとなった。また、上院議員の任期満了前の権限停止についても、従来は上院の提案によって決定することができたが、この決定は連邦構成主体が行うこととなった。この他、連邦構成主体内の立法府から上院議員が選ばれるという制度改正が行政府に対する立法府の重みを強めるものであることから、従来行政府首長が任命する候補について連邦構成主体立法府の3分の2以上による承認を受けなければならなかったが、この手続は廃止された。本法は2011年1月1日に施行するものとされた。この施行日以前に選出された上院議員は「新しい上院議員が選ばれるまで引き続きその権限を行使する」とされたが、2011年2月25日に本法を改正する法律が成立し、当該上院議員はその任期が終了するまでの間、その権限を引き続き行使することができると定められた。

さらに、与党「統一ロシア」所属の議員らにより2009年2月の法律を改正する法案が提出され、2010年11月15日に成立した。従来、新しい上院議員は、自分が上院議員の地位と相容れない義務から解放されていることを証明する文書を上院に提出し、このチェックを受けた後に上院議員としての権限を行使できるようになっていた。上院によるこのチェックには数か月かかる場合もあり、上院議長による承認を受けられないまま長期にわたって権限を行使できないというケースもあった。この改正法では、「当該連邦構成主体機関による選出に関する決定の発効後10日」で自動的に上院議員としての権限を行使できるようになると定められ、上記文書のチェックも連邦構成主体によって行われることになった。同法は2010年11月19日より施行されている。

上院の反応

こうした改革に対して、上院には否定的な反応も少なからずあった。2009年2月の法改正は、上院議員は各地の住民の信任を得た者であるべきとの考えによるものだが、ミロノフ上院議長らは、従来から上院議員の公選制を導入すべきと主張していた。また、2010年11月の改正法と合わせて、上院議員の任免に関する権限が事実上上院から連邦構成主体に移管されることになり、連邦構成主体において上院議員候補に関する適切なチェックが確保されるのかどうか疑問視する声が強くあった。しかし、採択においては上院はほぼ全会一致でこれらの法案を支持した。一方、メドベージェフ大統領は、上院改革を「憲法の枠内で」さらに推し進めていく意向を示している。ただし、その具体的な方向性はまだ示されていない。

参考文献(インターネット情報はすべて2011年3月23日現在である。)

・本稿で触れた各法の原文は以下のサイトを参照。

2009年2月14日改正法 <<http://www.rg.ru/2009/02/18/sf-dok.html>>

2010年11月15日改正法 <<http://www.rg.ru/2010/11/19/sovfed-dok.html>>

2010年2月25日改正法 <<http://www.rg.ru/2011/02/25/sovfed-dok.html>>