इकाई 6 संधियाँ : मैस्टरिक संधि, अमस्टरडम संधि, नाईस संधि तथा तदन्तर संधियाँ, यूरोपीय सांविधानिक संधि

संरचना

6.0 प्रस्तावना

6.1 उद्देष्य

6.2 मैस्टरिक संधि

6.3 एमस्टरडम संधि

6.4 नाईस संधि

6.5 यूरोपीय संविधान की संधि

6.5.1 अनुसमर्थन संबंधित कठिनाइयाँ

6.6 सारांष

6.7 अभ्यास प्रष्न

6.8 संदर्भ तथा कुछ उपयोगी पुस्तकें

6.0 प्रस्तावना

यूरोपीय संघ की स्थापना संधियों के माध्यम से विकसित परिक्रिया के द्वारा हुई है। यूरोपीय कोयला तथा इस्पात समुदाय (European Coal and Steel Community; ECSC) की स्थापना संधि पर 18 अप्रैल 1951 में पेरिस में हस्ताक्षर हुए, यह 23 जुलाई 1952 को लागू हुई तथा 23 जुलाई 2002 को समाप्त हो गई। इस संधि ने केवल एक मुक्त व्यापार क्षेत्र का निर्माण ही नहीं किया था, बल्कि इसने आधुनिक औद्योगिक समाज के दो महत्वपूर्ण कच्चे पदार्थ – कोयला तथा इस्पात के लिए सांझे बाज़ार की नींव भी रखी। यूरोपीय आर्थिक समुदाय (European Economic Community; EEC) की स्थापन्न संधि पर रोम में 25 मार्च 1957 में हस्ताक्षर हुए (इसे "रोम की संधि" (Treaty of Rome) भी कहा जाता है) जो 1 जनवरी 1958 को लागू की गई। यूरोपीय आर्थिक समुदाय संधि के साथ रोम में

एक और संधि पर भी हस्ताक्षर हुए जिसने यूरोपीय आणविक ऊर्जा समुदाय (**Eur**opean **Atom**ic Energy Community; EURATOM) की स्थापना की।

इन तीन संधियों ने तीन "यूरोपीय समुदायों" अर्थात् कोयला, इस्पात; आणविक ऊर्जा तथा सदस्य–राज्यों की अर्थव्यवस्था के अन्य महत्वपूर्ण क्षेत्रों में सांझी निर्णय–निर्माण व्यवस्था का निर्माण किया । इस व्यवस्था के संचालन के लिए समुदाय की जिन संस्थाओं की स्थापना की गई थी उनका 1967 में विलय कर दिया गया और एकल यूरोपीय आयोग (Single European Commission) तथा एकल परिषद (Single Council) की रचना की गई।

तदनन्तर, यूरोपीय समुदाय/यूरोपीय संघ की संधियों में कई बार परिवर्तन किए गए तथा यूरोपीय समाज की बदलती हुई आवष्यकताओं तथा विकास के अनुरूप उन्हें आधुनिक बनाया गया। चौथी संधि (मैस्टरिक संधि) (Maastricht Treaty) ने इसका नाम केवल यूरोपीय समुदाय (European Community) रख दिया। इन संधियों में और अधिक संषोधन आने वाली संधियों द्वारा किए गए जिनमें प्रमुख थीं : एकल यूरोपीय अधिनियम जिस पर फरवरी 1986 में हस्ताक्षर हुए तथा 1 जुलाई 1987 को लागू हुआ (जिसके बारे में आपने **इकाई 5 : एकल यूरोपीय अधिनियम तथा एकल बाज़ार** में पढ़ा है)।; एमस्टरडम संधि (Treaty of Amsterdam) जिस पर 2 अक्टूबर 1997 में हस्ताक्षर हुए तथा 1 मई 1999 को लागू किया गया। नाईस संधि (Treaty of Nice) जिस पर 26 फरवरी 2001 में हस्ताक्षर हुए तथा 1 फरवरी 2003 को लागू किया गया। यूरोपीय संविधान पर संधि (Treaty on the European Constitution) (जून 2004) जो अभी तक लागू नहीं की जा सकी है।

6.1 उद्देष्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप निम्नलिखित विषयों को समझने के योग्य हो जाएँगे:

- यूरोपीय संघ के निर्माण को दिषा देने वाली विभिन्न संधियाँ;
- वर्तमान सभी संधियों का यूरोपीय सांविधानिक संधि द्वारा सरलीकरण तथा प्रतिस्थापन; और

- इन संधियों के अनुमोदन के रास्ते में आने वाली कठिनाई, (कुछ स्थितियों में प्रारंभिक अस्वीकृति समेत) कठिनाइयाँ।

6.2 मैस्टरिक संधि

मैस्टरिक संधि अथवा यूरोपीय संघ संधि पर *7 फरवरी 1992* में हस्ताक्षर हुए तथा यह *1 नवम्बर 1993* को लागू की गई।

मैस्टरिक संधि में अब तक की सभी संधियों के प्रावधानों को मिलाकर एकल प्रलेख में निहित कर दिया गया जिसके परिणामस्वरूप **यूरोपीय संघ** (European Union) की रचना की गई। यूरोपीय संघ तीन स्तम्भों : यूरोपीय समुदाय (European Community); सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति (Common Foreign and Security Policy; CFSP); और न्याय एवं घरेलू मामले (Justice and Home Affairs; JHA) पर आधारित है।

मैस्टरिक संधि ने यूरोप की जनता के नजदीक पहुँचने की प्रक्रिया को आगे बढ़ाया क्योंकि, जहाँ तक संभव हो सकेगा, इसमें निर्णय जनभावना पर आधारित होंगे। इस संधि के कुछ प्रमुख प्रावधान निम्नलिखित हैं:

क) *पहला स्तम्भ (1st Pillar) : यूरोपीय समुदाय* : (i) तीन पुराने यूरोपीय समुदायों – यूरोपीय आर्थिक समुदाय, यूरोपीय कोयला तथा इस्पात समुदाय तथा यूरोपीय आणविक ऊर्जा समुदाय – के सभी नियमों तथा नियमनों (regulations) को संरक्षित तथा सषक्त किया गया; (ii) Subsidiarity के सिद्धान्त को औपचारिक तौर पर संधि में निहित कर दिया गया, यूरोपीय संघ नागरिकता के अर्न्तगत सदस्य–राज्य का प्रत्येक नागरिक यूरोपीय संघ का नागरिक भी बन गया; (iii) यूरोपीय संघ की संस्थाओं की कार्यकुषलता तथा प्रजातान्त्रिक कार्य प्रणाली बढ़ाने के लिए कई प्रकार के परिवर्तन लागू किए गए। इन परिवर्तनों में से : एक नई सह–निर्माण कार्यविधि की शुरुआत, आयुक्त के कार्यकाल को बढ़ाकर 4 से 5 वर्ष करना (जो

1995 में लागू हुआ), क्षेत्रों की समिति (Committee of Regions) की स्थापना तथा एक ओम्ब्ड्समेन (Ombudsman) की नियुक्ति प्रमुख थे।

ख) *आर्थिक तथा मौद्रिक संघ (Economic and Monetary Union; EMU)* की प्रमुख विषेषताओं तथा इसे लागू करने के चरणों को रेखांकित किया गया। इसके अन्तर्गत, एकल मुद्रा के प्रचलन तथा यूरोपीय केन्द्रीय बैंक की स्थापना को सरल बनाने के लिए विनिमय दरों को स्थायी रूप से निष्चित कर दिया गया। सदस्य–राज्यों के लिए अपनी आर्थिक नीतियों को परिषद के साथ समन्वित करना अनिवार्य कर दिया गया। आर्थिक तथा मौद्रिक संघ की स्थापना तीन चरणों में की जानी थी : जब मैस्टरिक संधि पर हस्ताक्षर हुए उस समय पहला चरण चल रहा था; दूसरा चरण 1 जनवरी 1994 में यूरोपीय मौद्रिक संस्था (European Monetary Institute) की स्थापना के साथ आरंभ हुआ जिसे सदस्य–राज्यों के साथ मिलकर, तीसरे चरण के लिए परिस्थितियाँ तैयार करने का कार्य भार सौंपा गया। तीसरा चरण जो 1 जनवरी 1999 से आरंभ किया जाना था, उन राज्यों के लिए था जो पाँच प्रकार के अभिसरण मानदण्डों (convergence criteria) को पूरा कर सकने के योग्य हैं (मुद्रा स्फीति की दर, दीर्घकालीन ब्याज दर, सरकारी बजट घाटा, सरकारी ऋण के उतार–चढ़ाव, मुद्राओं के सीमान्त)।

ग) *दूसरा स्तम्भ (2nd Pillar) : सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति* : मैस्टरिक संधि ने सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति के उद्देष्य को केवल सामान्य स्तर पर परिभाषित किया। इसमें कहा गया कि सदस्य–राज्य सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति को परिभाषित करेंगे तथा इसे कार्यान्वित करेंगे ... इसमें विदेष एवं सुरक्षा नीति के सभी क्षेत्र निहित होंगे। सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति का निर्माण यूरोपीय राजनीतिक सहयोग (European Political Cooperation; EPC) की नींव पर किया गया। परन्तु इसे एक संधि के अंतर्गत लाकर इसका विस्तार किया गया। दूसरे स्तम्भ के अन्तर्गत सहयोग अनिवार्यतः अंतरसरकारी (intergovernmental) था परन्तु संयुक्त कार्यवाही को अंतिम स्वरूप देने के लिए सीमित बहुमत मतदान के आधार पर फैसले लिए जा सकते थे।

घ) *तीसरा स्तम्भ (3rd Pillar) : न्याय तथा घरेलू (गृह) मामले :* न्याय तथा घरेलू (गृह) मामले में सांझे हितों से संबंधित 9 नए क्षेत्र निहित किए गए। इनमें : कानून कार्यान्वयन में सहयोग, फौजदारी न्याय, नागरिक न्यायिक मामले, शरणार्थी तथा आप्रवासन प्रमुख थे।

इस संधि के अनुमोदन में कई राज्यों में काफी दिक्कतें आईं। डेनमार्क में वहाँ की जनता ने मैस्टरिक संधि का अनुमोदन नहीं किया। केवल जब कुछ रियायतों का ऐलान किया गया – जैसे एकल मुद्रा के प्रावधान से बाहर रहने अथवा यूरोपीय संघ की भावी रक्षा नीति से बाहर रहने का विकल्प देना – तब लोगों ने मई 1993 में हुए दूसरे जनमत संग्रह (referendum) में अपनी स्वीकृति दी। फ्रांस में हुए जनमत संग्रह में यह संधि न्यूनतम बहुमत से स्वीकार की गई। जर्मनी ने इस संधि को सबसे आखिर में स्वीकृति दी क्योंकि वहाँ इसे जर्मन सांविधानिक न्यायालय की राय के लिए भेज दिया गया था जिसने अक्टूबर 1993 में निर्णय दिया कि यह संधि जर्मन बुनियादी अथवा मूलभूत कानून (German Basic Law) का उल्लंघन नहीं करती।

6.3 एमस्टरडम संधि

एमस्टरडम संधि का उद्‌भव जून 1994 माना जाता है जब यूरोपीय संघ के नेताओं की एक बैठक हुई जिसमें एक विषेष चिन्तन समूह (Reflection Group) की स्थापना की गई। इसमें 15 सदस्य–राज्यों के विदेष मंत्री, आयोग का एक प्रतिनिधि तथा यूरोपीय संसद के दो पर्यवेक्षक थे तथा इसका कार्य भावी सुधारों पर विचार करना था। इसके लिए जनवरी 1996 में एक अन्तरसरकारी सम्मेलन बुलाने का निर्णय लिया गया। यह सम्मेलन मार्च 1996 में आरंभ हुआ तथा एक साल से अधिक तक चला। एमस्टरडम संधि को 17–18 जून 1997 में अंतिम रूप दिया गया तथा 2 अक्टूबर 1997 को इस पर हस्ताक्षर हुए। इसके बाद विभिन्न देषों में अनुमोदन की लम्बी प्रक्रिया आरंभ हुई जिसके अंतर्गत 13 देषों की संसदों की स्वीकृति तथा दो देषों में जनमत संग्रह होना था। यूरोपीय संसद ने इस संधि को 19 नवम्बर 1997 को अपनी स्वीकृति दी। यह संधि 1 मई 1999 को लागू हुई।

एमस्टरडम संधि के अंतर्गत : 13 प्रोटोकोल, सम्मेलन में अपनाई गई 51 घोषणाएँ, सदस्य–राज्यों की 14 घोषणाएँ, तथा वर्तमान संधियों में किए गए संषोधन हैं (जो अनुच्छेद 15 में निहित हैं)। अनुच्छेद 1 (जिसमें 16 पैराग्राफ हैं) एमस्टरडम संधि के सामान्य प्रावधानों में संषोधन करता है तथा सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति एवं फौजदारी और पुलिस मामलों में सहयोग का वर्णन करता है। अगले 4 अनुच्छेद (70 पैराग्राफ) पुरानी संधियों : यूरोपीय समुदाय संधि, यूरोपीय कोयला तथा इस्पात समुदाय संधि, यूरोपीय आणविक ऊर्जा समुदाय संधि तथा यूरोपीय संसद चुनाव सम्बन्धी अधिनियम में संषोधन करते हैं। अंतिम प्रावधानों में भी चार अनुच्छेद हैं। एमस्टरडम संधि ने समुदाय की संधियों का सरलीकरण भी किया है। इसके 56 पुराने अप्रयुक्त अनुच्छेदों को हटा दिया गया है तथा बाकी को पुनः अंकित कर के स्पष्ट कर दिया है।

एमस्टरडम संधि में अनेक तत्वों पर विषेष बल दिया गया है : नागरिकता तथा व्यक्ति के अधिकार, यूरोपीय संसद की शक्तियों में वृद्धि करके प्रजातंत्र का विस्तार, रोजगार सम्बन्धी नया अधिकार, स्वतंत्रता, सुरक्षा तथा न्याय में समुदाय का क्षेत्राधिकार, सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति का शुभारम्भ, तथा प्रसार से पहले संस्थाओं में सुधार आदि हैं। इस संधि में चार महत्वपूर्ण अध्याय : नागरिकता तथा मौलिक अधिकार; स्वतंत्रता, सुरक्षा तथा न्याय के क्षेत्र की स्थापना; सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति; तथा संस्थाओं में सुधार जोड़े गए हैं।

यूरोपीय संघ संधि के कुछ अन्य प्रावधानों में भी संषोधन किए गए जिसका मुख्य उद्देष्य यूरोपीय संघ के आधारभूत सिद्धान्तों पर बल देना था जैसे स्वतंत्रता, प्रजातंत्र, मानवीय अधिकारों के लिए सम्मान, मूल स्वतंत्रताएँ तथा कानून का शासन। सामाजिक चार्टर को मैस्टरिक संधि का भाग बना दिया गया। इस संधि ने यूरोपीय संघ तथा इसके नागरिकों के बीच कई मुद्दों पर वार्तालाप का रास्ता खोला जैसे अधिकारों को सुरक्षित रखना। पहली बार यह प्रावधान किया गया कि जो सदस्य–राज्य अधिकारों की सुरक्षा नहीं करता, उसे दण्ड दिया जा सकता है, यहाँ तक कि उसकी सदस्यता निलम्बित की जा सकती है)?। यही नहीं, इस संधि द्वारा कुछ अन्य महत्वपूर्ण विषयों पर भी ध्यान केन्द्रित किया गया जैसे सभी प्रकार के भेदभावों से निपटना, पुरुष तथा स्त्री को बिना किसी लैंगिक भेदभाव के समान अधिकार देना, सामाजिक मुद्दों तथा सम्पत्ति पर ध्यान केन्द्रित करना, जैसे स्वैच्छिक

कार्य, खेल, सार्वजनिक सेवा, टी.वी. ब्राडकास्टिंग, अयोग्यता/असमर्थता, चर्च तथा ऐसी अन्य संस्थाएँ, कुछ देषों में चल रही सार्वजनिक ऋण संस्थाएँ तथा मृत्यु दण्ड की धारणा को रद्द करना आदि। इसके साथ–साथ संधि में यूरोपीय समाज को चुनौती देने वाले महत्वपूर्ण विषयों पर भी ध्यान केन्द्रित किया गया जैसे रोज़गार तथा सामाजिक मामले, पर्यावरण, सार्वजनिक स्वास्थ्य, उपभोक्ता अधिकार, पारदर्षी सरकार। इसमें जनता की इच्छाओं, आकांक्षाओं, तथा भावनाओं से सम्बन्धित विषय भी निहित किए गए जैसे मृत्यु दण्ड को समाप्त करना, असमर्थ लोगों की ज़रूरतें आदि।

न्याय तथा घरेलू (गृह) मामले से संबंधित कई विषय यूरोपीय आयोग को हस्तांरित कर दिए गए ताकि "स्वतंत्रता, सुरक्षा तथा न्याय का क्षेत्र स्थापित किया जा सके।" इस में नीति सम्बन्धी क्षेत्र : वीसा, शरणार्थी, अप्रवास, शरणागति, विस्थापित लोग तथा नागरिक मामलों में न्यायिक सहयोग सम्मिलित थे। साथ ही, पुलिस तथा फौजदारी न्याय में अंतरसरकारी सहयोग में भी तेज़ी लाई गई ताकि सदस्य–राज्य अपनी गतिविधियों को प्रभावषाली ढंग से समन्वित कर सकें। संधि के साथ संलग्न प्रोटोकोल के माध्यम से सचीनी समझौते (Schengen Agreement) को यूरोपीय संघ के कानूनी व्यवस्था का भाग बना लिया गया (आयरलैण्ड तथा ब्रिटेन सचीनी समझौते से बाहर हैं)।

संधि यूरोपीय संघ की विदेष एवं सुरक्षा नीति के लिए नए निर्देषक नियम निर्धारित करती है जैसे (क) यूरोपीय संघ के सांझे मूल्यों, मौलिक हितों, स्वतंत्रता, एकता तथा सुरक्षा की रक्षा करना, (ख) शान्ति बनाए रखना, अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा तथा सहयोग को सषक्त करना, तथा प्रजातंत्र, कानून के शासन और मौलिक अधिकारों को सुदृढ़ करना। संधि के अनुसार सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति से संबंधित सभी निर्णय दो चरणों में लिए जाएँगेः

क) यूरोपीय परिषद (अर्थात् राज्यों/सरकारों के अध्यक्ष तथा आयोग) सर्वसहमति से सांझी कार्यनीति तथा दिषानिर्देषों के बारे में निर्णय लेगी।

ख) परिषद (विदेष मंत्री से निर्मित) संयुक्त कार्यवाही तथा सांझे दृष्टिकोण के बारे में भी फैसला लेगी। यूरोपीय परिषद द्वारा स्वीकृति सांझी कार्यनीति को लागू करने के लिए निर्णय सीमित बहुमत के आधार पर लिए जाते हैं। तथापि यदि इसमें

किसी सदस्य–राज्य की किसी प्रकार की महत्वपूर्ण शंकाएँ होती हैं, तो यह उस निर्णय को राज्य अथवा सरकार के अध्यक्षों के पास वापस भेजने का अनुरोध कर सकता है। अन्यथा, परिषद अपने सारे निर्णय प्रायः सर्वसम्मति से लेती है हालाँकि यह "सकारात्मक" अनुपस्थिति (constructive absentations) की अवज्ञा कर सकती है बषर्ते कि ऐसे देषों के कुल मतों की संख्या 1/3 से अधिक न हो। (यूरोपीय समुदाय 1999, पृष्ठ, 18)।

निर्णय–निर्माण प्रक्रिया में यूरोपीय आयोग तथा यूरोपीय संसद भी अपनी भूमिका निभा सकते हैं। आयोग को इस बात का आष्वासन देना होता है कि समुदाय की गतिविधियाँ सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति के अनुकूल होंगी, जबकि संसद का कार्य राय देना तथा आवष्यक बजट संबंधी विनियोग को स्वीकृति देना होता है।

संधि ने सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति के लिए उच्च प्रतिनिधि (High Representative) नाम से एक नया पदाधिकारी नियुक्त किया जिसका कार्य सभी सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति की गतिविधियों (विदेष प्रतिनिधित्व समेत) में परिषद, विषेषतः काउन्सिल प्रेसिडेन्सी (Council Presidency), की सहायता करना है। उच्च प्रतिनिधि के अधीन परिषद के सचिवालय में एक शीघ्र योजना तथा शीघ्र चेतावनी (Early Planning and early working) इकाई स्थापित की गई। पहली बार संधि के अंतर्गत पिटर्सबर्ग कार्य को निहित करके उन विषिष्ट सुरक्षा कार्यों का स्पष्टीकरण किया गया जो यूरोपीय संघ के सामर्थ्य के अन्तर्गत आते हैं जैसे मानवीय तथा बचाव कार्य, शान्ति स्थापित करने से संबंधित कार्य, संकट के समय आवश्यक सैनिक कार्यवाही।

यूरोपीय संघ सन्धि ने यूरोपीय संसद को कुछ नई शक्तियाँ देकर इसे और सषक्त किया। यह सदस्य–देषों के लिए जरूरी कानून बना सकता है। यूरोपीय आयोग की नियुक्ति के संदर्भ में यह न केवल आयोग के अध्यक्ष की नियुक्ति के लिए स्वीकृति देता है अपितु बाद में आयोग के सारे सदस्यों की नियुक्ति को स्वीकृति प्रदान करता है। संधि ने सह–निर्णय कार्यविधि को थोड़ा सरल कर दिया परन्तु इसका विस्तार भी किया। अब परिषद किसी भी अधिनियम को यूरोपीय संसद की सहमति के नहीं अपना बिना सकती थी। संधि में संसद

की बजट सम्बन्धी शक्तियों में भी वृद्धि कर दी गई तथा सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति को भी इसमें निहित कर दिया गया।

यूरोपीय संघ संधि ने महत्वपूर्ण वैधानिक संषोधन भी किए। 1986 में एकल अधिनियम में जो "सहयोग कार्यविधि" (Cooperation procedure) आरंभ की गई थी (जिसके अंतर्गत आयोग के प्रस्तावों को यूरोपीय संसद तथा परिषद को दो बार अध्ययन का अवसर मिला था), उसे लगभग समाप्त कर दिया गया। अब यह कार्यविधि केवल आर्थिक तथा मौद्रिक संघ के क्षेत्रों तक सीमित रह गई। इसका स्थान अब "सह–निर्णय कार्यविधि" ने ले लिया। इस सह–निर्णय कार्यविधि का क्षेत्राधिकार विस्तृत किया गया तथा इसे और अधिक प्रभावषाली बनाया गया। इसके अनुसार (क) यदि संसद तथा परिषद आयोग के किसी प्रस्ताव के साथ सहमत हैं तो इसे स्वीकृत माना जाएगा, (ख) यदि इन दोनों में असहमति है तो संसद या तो परिषद के सांझे दृष्टिकोण को स्वीकार कर सकती है या अपने सदस्यों के बहुमत से इसमें संषोधन कर सकती है अथवा उसे रद्द कर सकती है, (ग) यदि परिषद को संषोधन स्वीकार्य नहीं है तो यह समझौता अथवा मध्यस्थता बैठक (Conciliation Meeting) बुला सकती है जिसके निर्णय को संसद तथा परिषद अपनी स्वीकृति देंगे। इस सबके बावजूद यदि कोई अंतिम फैसला नहीं होता तो उस प्रस्ताव को अपनाया नहीं जाता (यूरोपीय समुदाय 1999, पृष्ठ, 26)।

यूरोपीय संघ संधि ने परिषद में सीमित बहुमत मतदान (Qualified Majority Voting) की धारणा का विस्तार करके निर्णय–प्रणाली को आसान कर दिया। यह व्यवस्था पहले स्तम्भ (यूरोपीय समुदाय) में रोजगार दिषा–निर्देषों, सामाजिक अर्न्तवेषन (Social inclusion) आदि पर तथा दूसरे स्तम्भ (सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति) की संयुक्त कार्यवाहियों तथा सांझे दृष्टिकोण पर लागू होगी।

एमस्टरडम संधि के अनुसार, यूरोपीय आयोग के अध्यक्ष की नियुक्ति के लिए यूरोपीय संसद की स्वीकृति अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त सदस्य–राज्यों द्वारा अन्य आयोगों के चुनाव तथा नियुक्ति के लिए यूरोपीय आयोग के अध्यक्ष की सलाह लेना ज़रूरी है।

एमस्टरडम संधि सभी संस्थागत समस्याओं को सदा के लिए नहीं सुलझा सकी। इन संस्थाओं में सुधार लाने का काम अभी जारी है ताकि ये यूरोपीय संघ के और विस्तार के बाद प्रभावषाली ढंग से तथा प्रजातांत्रिक दृष्टिकोण से कार्य करने के योग्य हो सके। इनमें सबसे आग्रही मुद्दे (pressing issues) हैं : आयोग की रचना, सदस्य–राज्यों के मतों का महत्व तथा सीमित बहुमत मतदान।

6.4 नाईस संधि

एमस्टरडम संधि ने यूरोपीय संघ की संस्थाओं को विस्तार के लिए तैयार किया क्योंकि सदस्य–राज्यों में महत्वपूर्ण मुद्दों को सम्पोषित (address) करने की इच्छा–षक्ति नहीं थी। नाईस की संधि ने एमस्टरडम संधि का बचा–खुचा कार्य पूरा किया जैसे आयोग की रचना, यूरोपीय परिषद में मतों का महत्व तथा सीमित बहुमत मतदान का नए क्षेत्रों में विस्तार। इस पर अंतरसरकारी सम्मेलन (Intergovernmental Conference; IGC) में विचार करने के बाद, जो फरवरी 2000 में आरंभ हुआ तथा दिसम्बर 2000 में समाप्त हुआ, नाईस यूरोपीय परिषद (Nice European Council) में अपनाया गया। यह 1 फरवरी 2003 में लागू हुई।

नाईस की संधि द्वारा यूरोपीय संघ की संस्थाओं में सीटों की संख्या तथा मतों में किए गए परिवर्तन निम्नलिखित हैं:

परिवर्तनषील विष्व में यूरोपीय संघ

नाईस की संधि : यूरोपीय संघ में सीटों की संख्या तथा मतों की संख्या

देष	जनसंख्या	यूरोपीय संसद में सीटों की संख्या*	यूरोपीय संघ परिषद में मतों की संख्या*	आर्थिक व सामाजिक समुदाय की सीटों की संख्या*	क्षेत्र के आधार पर सीटों की संख्या *
जर्मनी	82,008,445	99	29	24	24
ब्रिटेन	59,555,228	72	29	24	24
फ्रांस	58,679,375	72	29	24	24
इटली	57,579,163	72	29	24	24
स्पेन	40,032,756	50	27	21	21

पोलैण्ड	38,640,141	50	27	21	21
रोमानिया	22,355,121	33	14	15	15
नीदरलैण्ड	15,967,897	25	13	12	12
ग्रीस	10,779,739	22	12	12	12
चेक गण.	10,279,995	20	12	12	12
बेल्जियम	10,235,462	22	12	12	12
हंगरी	10,086,040	20	12	12	12
पुतर्गाल	9,994,610	22	12	12	12
स्वीडन	8,862,504	18	10	12	12
बुलगारिया	8,270,215	17	10	12	12
आस्ट्रिया	8,106,083	17	10	12	12
स्लोवाकिया	5,418,706	13	7	9	9
डेनमार्ग	5,363,897	13	7	9	9
फिनलैण्ड	5,182,982	13	7	9	9
आयरलैण्ड	3,706,224	12	7	9	9
लीथूनिया	3,698,523	12	7	9	9
लटवीया	2,424,150	8	4	7	7
स्लोवानिया	1,792,603	7	4	7	7
इस्थोना	1,437,358	6	4	7	7
साइप्रस	794,815	6	4	6	6
लुक्ज़मबर्ग	434,772	6	4	6	6
माल्टा	382,246	5	3	5	5
कुल	482,069,050	732	345	563	563

* नाईस की संधि में

स्रोतः यूरोपीय आयोग, नाईस की संधि, यूरोपीय संघ की विस्तार घोषणा।

परिषद में छोटे राज्यों का प्रतिनिधित्व अभी भी कम है जबकि जर्मनी के कम प्रतिनिधित्व का कारण जर्मनी को अधिक मत देने में फ्रांस का विरोध रहा है। 1 जनवरी 2005 से सीमित बहुमत मतदान की अवसीमा (threshold) में भी परिवर्तन किया गया, इसे 87 में से

62 मत (71.26 प्रतिषत) से बदल कर 237 में से 169 मत (71.3 प्रतिषत) कर दिया गया है। जब यूरोपीय संघ के 27 सदस्य हो जाएँगे, तो यह अवसीमा 345 में से 255 मत (73. 91 प्रतिषत) हो जाएगी।

इस संधि ने यूरोपीय संसद की सीटों की संख्या में भी वृद्धि की; इसे एमस्टरडम संधि के अंतर्गत 700 की सीमा से बढ़ाकर 732 कर दिया गया। पेटेन्ट जैसे कानून के विषेष क्षेत्रों के लिए नाईस संधि में न्याय के यूरोपीय न्यायालय (European Court of Justice) तथा कोर्ट ऑफ फर्स्ट इंसॅटांस (Court of First Instance) के अधीन कुछ गौण न्यायालयों की स्थापना की गई।

इस संधि ने सहयोग कार्यविधि में भी काफी विस्तार कर दिया जो एमस्टरडम संधि में अत्यधिक सीमित तथा अव्यवहार्य था। इसने सह–निर्णय कार्यविधि (जिसने यूरोपीय संसद को वीटो का अधिकार दिया) तथा सहमति कार्यविधि की प्रयुक्ति का उन सभी क्षेत्रों में विस्तार कर दिया जहाँ वृहत् सहयोग संभव था। **ज़ोरग हैदर** (Jörg Haider) के उग्रदक्षिणपन्थी राजनीतिक दल (extreme rightwing party) की भागेदारी को देखते हुए, "इसका प्रयोग यह निष्चित करने के लिए भी किया जाएगा कि कहीं किसी सदस्य–राज्य द्वारा यूरोपीय संघ के मूल सिद्धान्तों के उल्लंघन होने का खतरा तो नहीं है।"

नाईस संधि ने एक 62–सदस्यीय सम्मेलन (Conventions) को मौलिक अधिकारों का घोषणापत्र (Charter of Fundamental Rights) तैयार करने का कार्य भी सौंपा।

नाईस संधि का केन्द्र बिन्दु अपेक्षाकृत संकुचित था क्योंकि इसका सम्बन्ध केवल संस्थागत मामलों से था। इसकी अधिकतर दिलचस्पी दों बातों में थी : यूरोपीय संघ में सदस्य–राज्यों की सापेक्षिक शक्ति एवं प्रभाव, तथा 2004 में होने वाले यूरोपीय संघ के विस्तार से उत्पन्न होने वाले मुद्दे। नाईस संधि में एक यूरोपीय कनवेन्षन की स्थापना करने का निर्णय लिया गया जिसके परिणामस्वरूप 2004 में एक नया अंतरसरकारी सम्मेलन होना था जिसे नाईस संधि की आलोचनाओं पर विचार करना था।

6.5 यूरोपीय संविधान की संधि

यूरोपीय संघ की अब तक की सभी सन्धियों को एक एकल संधि में इकट्ठा करने के उद्देष्य से सदस्य–राज्यों के राज्य/सरकार अध्यक्षों ने फ्रांस के पूर्व राष्ट्रपति वलेरी गिस्कार्ड डी'इस्टैन्डा (Valery Giscard D'Estaing) की अध्यक्षता में 108 सदस्यों की कनवेन्षन स्थापित की। इस कनवेन्षन ने फरवरी 2002 में कार्य आरम्भ किया तथा 18 महीने तक विचार–विमर्ष किया। इसकी समापन बैठक 13 जून 2003 को हुई। "यूरोप की संविधान स्थापना संधि" (Treaty Establishing the Constitution of Europe) का मसौदा 18 जून 2004 को अपनाया गया। इस संविधान ने कोषिष की कि वर्तमान सन्धियों (existing treaties) के परस्पर व्यापन को बदल दिया जाए, मानवीय अधिकारों को विधिबद्ध एवं समरूप किया जाए, सम्पूर्ण यूरोपीय संघ में प्रजातांत्रिक सिद्धान्तों का प्रचलन किया जाए तथा विस्तृत 25 सदस्यीय यूरोपीय संघ में निर्णय–निर्माण प्रक्रिया को सरल तथा कारगर बनाया जाए।

इस सांविधानिक संधि पर सदस्य–राज्यों के प्रतिनिधियों ने *29 अक्टूबर 2004* को हस्ताक्षर किए तथा इसके बाद विभिन्न राज्यों में अनुमोदन प्रक्रिया चलती रही जब तक फ्रांस (29 मई 2005) तथा नीदरलैण्ड (15 जून 2005) के जनमत संग्रहों में इसे अस्वीकार नहीं कर दिया गया। इन दो देषों को लोक समर्थन प्राप्त करने की असफलता ने दूसरे देषों में अनुमोदन प्रक्रिया को ढ़ीला कर दिया अथवा स्थगित कर दिया। यदि सभी देष इसे अपनी स्वीकृति दे देते तो यह *1 नवम्बर 2006* में लागू हो जानी थी।

यूरोपीय संघ का संविधान संघ की शक्तियों को परिभाषित करता है तथा यह स्पष्ट करता है कि यह कहाँ कार्यवाही कर सकता है, क्या कर सकता है और क्या नहीं तथा सदस्य–राज्यों का वीटो का अधिकार कहाँ है। यूरोपीय संघ के संविधान की प्रमुख विषेषताएँ निम्नलिखित हैं:

क) यूरोपीय संघ के विदेषमंत्री के नए पद की रचना। इस पद में वर्तमान बाहरी मामलों के आयोग तथा सांझी विदेष एवं सुरक्षा नीति के उच्च प्रतिनिधि (High Representative) के पदों को मिला दिया है। विदेष मंत्री आयोग का सदस्य होगा परन्तु मंत्रिपरिषद् के प्रति उत्तरदायी होगा।

ख) वर्तमान व्यवस्था, जिसके अन्तर्गत प्रत्येक सदस्य–राज्य बारी–बारी से छह महीने के लिए अध्यक्ष पद संभालता है, के बजाय संविधान में मंत्रिपरिषद् के लिए स्थायी अध्यक्ष (जिसकी अवधि दो साल होगी तथा यह भी कहा गया है कि वह एक बार और चुनाव लड़ सकता है) की व्यवस्था की गई। अध्यक्ष मंत्रिपरिषद् की अध्यक्षता करेगा तथा इसके कार्य को आगे बढ़ाएगा एवं अपने स्तर पर यूरोपीय संघ का विदेषी प्रतिनिधित्व भी सुनिष्चित करेगा।

ग) यूरोपीय संघ का मौलिक अधिकारों का घोषणापत्र संविधान का भाग बन गया। घोषणापत्र में अधिकार, स्वतंत्रताएँ तथा सिद्धान्त को रेखांकित किया गया जिसमें जीने के अधिकार से लेकर स्वतंत्रता के अधिकार अथवा हड़ताल का अधिकार भी निहित किए गए।

घ) यूरोपीय संसद की शक्तियों को सषक्त किया गया। इसे मंत्रिपरिषद् के साथ उन नीतियों के लिए "सह–निर्णय" की शक्ति दी गई जिनके लिए सीमित बहुमत की आवष्यकता है।

ङ) यूरोपीय संघ संविधान ने उस पुरानी व्यवस्था को भी बदल दिया जिसके अन्तर्गत बड़े और छोटे राज्यों के बीच उचित संतुलन बनाए रखने के लिए कुछ देषों को विषिष्ट/निष्चित मत दिए जाते थे। नए संविधान में दोहरे बहुमत" की धारणा आरंभ की गई। सीमित बहुमत को इस तरह परिभाषित किया गयाः परिषद् के सदस्यों का न्यूनतम 25 प्रतिषत, बहुमत जिसमें कम से कम 15 सदस्य–राज्य हों तथा जो सदस्य–राज्यों की कुल जनसंख्या का 65 प्रतिषत भाग का भी प्रतिनिधित्व करता हो।

च) महत्वपूर्ण क्षेत्रों जैसे विदेष नीति, सुरक्षा तथा टैक्स नीति में सदस्य–राज्यों के वीटो के अधिकार को बरकरार रखा गया।

छ) संविधान में यह प्रावधान भी किया गया कि नवम्बर 2004 से प्रत्येक सदस्य–राज्य का पाँच साल की पहली अवधि के लिए अपना आयुक्त होगा। इसके बाद

आयुक्तों की संख्या में कमी कर दी जाएगी और ये कुल सदस्य–राज्यों की संख्या का दो–तिहाई होंगे, जब तक यूरोपीय परिषद् इस संख्या को बदलने के बारे में सर्वसम्मति से कोई निर्णय नहीं लेती। अन्ततः नवम्बर 2014 के बाद आयुक्तों की संख्या को घटाकर 17 करने का निर्णय लिया गया। इन आयुक्तों को चक्रानुसार (rotation) चुना जाएगा तथा इसकी अवधि 5 साल होगी।

ज) पहली बार, सांविधानिक संधि के मसौदे में एक "निकास धारा" (exit clause) जोड़ी गई तथा यूरोपीय संघ को छोड़ने की कार्यविधि निर्धारित की गई।

झ) न्याय नीति (justice policy), विषेषतः शरणागति तथा अप्रवास (asylum and immigration) के संदर्भ में संविधान में सहयोग के नए क्षेत्र जोड़े गए।

ट) इस बात को लेकर सदस्य–राज्यों के बीच मतभेद था कि क्या संविधान की प्रस्तावना में इसाई अथवा जुडो–इसाई परम्परा (Judaeo-Christian tradition) का हवाला दिया जाना चाहिए। संविधान के अंतिम मूल पाठ में यह निहित किया गयाः यूरोपीय संघ का संविधान यूरोप की सांस्कृतिक, धार्मिक तथा मानवीय परम्पराओं से प्रेरणा ग्रहण करता है।

6.5.1 अनुसमर्थन संबंधित कठिनाइयाँ

ऐसी आषा की गई कि सभी सदस्य–राज्य इस यूरोपीय संघ संविधान को संसदीय अथवा अन्य राजनीतिक प्रक्रिया द्वारा अपना अनुमोदन दे देंगे और इसमें कोई कठिनाई नहीं होगी क्योंकि इसे सभी सरकारों ने पहले ही अपनी स्वीकृति दी हुई थी। वास्तव में यूरोपीय संघ के अंदर संसदीय मत के माध्यम से अनुमोदन करने वाले राज्य भी बहुमत में थे।

स्पेन पहला देष था जिसने जनमत–संग्रह द्वारा लोकमत जानने का प्रयत्न किया। इस जनमत–संग्रह के लिए किए गए प्रचार में यूरोपीय संघ के संविधान के स्वरूप अथवा विषयवस्तु पर अधिक बल न देकर इसे एक "यूरोपीय परियोजना पर समर्थन" (support for the European project) के रूप में प्रस्तुत किया गया। संविधान का अनुमोदन करने वाला दूसरा देष लग्ज़मबर्ग था। ब्रिटेन के प्रधानमंत्री टोनी ब्लेयर ने संसद में विरोधी दल की

आलोचना तथा अपने ही दल में संभावित विभाजन से बचने के लिए अचानक जनमत–संग्रह कराने का वादा कर दिया। परन्तु फ्रांस तथा नीदरलैण्ड के जनमत–संग्रह में यह संविधान अस्वीकृत होने के बाद, टोनी ब्लेयर को भी इसके भविष्य के बारे में शंका होने लगी।

फ्रांस तथा नीदरलैण्ड के जनमत–संग्रह में इस सांविधानिक संधि के रद्द होने के प्रमुख कारण : विस्तार संबंधित चिंताएँ जिनमें आर्थिक प्रतिस्पर्धा का डर, सामाजिक तथा सांस्कृतिक परिवर्तन, सामर्थ्यहीनता की भावना तथा राजनीतिक प्रक्रिया में असफलता आदि थे। यह निर्णय विषयवस्तु के विरुद्ध कम और हालत के संदर्भ में अधिक था। इस अस्वीकृति से सारे यूरोपीय संघ को गहरा धक्का लगा क्योंकि ये दोनों देष इस यूरोपीय संघ परियोजना के कटिबद्ध सदस्यों में से थे। इसने यूरोपीय संघ परियोजना में विष्वास का संकट (crisis of confidence) पैदा कर दिया और इस सांविधानिक प्रष्न का पुनः परीक्षण करने के लिए मजबूर कर दिया।

यूरोपीय संघ के 25 सदस्यों में से 10 देषों ने जनमत–संग्रह करवाने का फैसला किया, 5 देषों में जनमत–संग्रह नहीं होना था, 7 देषों, जो पहले असमंजस की स्थिति में थे, ने 2005 में अनुमोदन कर दिया, तीन देषों ने जनमत–संग्रह के बिना अनुमोदन किया। अगस्त 2006 तक, 16 देष इस सांविधानिक संधि को अपना अनुमोदन दे चुके थे।

यूरोपीय सांविधानिक संधि को अनुमोदन न मिल पाने का अर्थ यह नहीं है कि यूरोपीय संघ अपना कार्य करना बंद कर देगा क्योंकि नाईस की संधि के प्रावधानों के अनुसार यूरोपीय संघ 27 देषों (जो 1 जनवरी 2007 के बल्गारिया तथा रोमानिया के प्रवेष के बाद हो जाएगी) की सदस्यता तक अपने कार्यों को अन्जाम दे सकती है। परन्तु इससे आगे का विस्तार संधियों में संषोधन के बिना नहीं हो सकता।

फ्रांस तथा नीदरलैण्ड द्वारा सांविधानिक संधि की अस्वीकृति के बाद, यूरोपीय संघ "चिन्तन की अवस्था" (phase of reflection) में है। 470 पृष्ठों की यह सांविधानिक संधि इस समय रद्दी की टोकरी में हैं। यूरोपीय संघ के सामने इस समय चार विकल्प हैंः

क) *कोई परिवर्तन न करना* (*No change*) : यूरोपीय संघ में कोई परिवर्तन न किया जाए, यह पहले जैसा चलता रहे। विस्तार की प्रक्रिया, विषेषतः टर्की की सदस्यता, का विलम्बन कर दिया जाए।

ख) *कोमल ह्रास* (*Gentle Decline*) : *Acquis communitaire* के प्रभाव में कमी आएगी तथा सीचिन एवं ढाँचागत यूरोजोन (Schengen and Eurozone) के क्षेत्र को आगे न बढ़ाया जाए।

ग) संविधान में व्यापक परिवर्तन किए जाएँ ताकि इसे अपेक्षाकृत स्वीकार्य बनाया जा सके। परन्तु इस प्रक्रिया को दोबारा शुरु करने में फिलहाल कोई भी देष इच्छुक नहीं है।

घ) *चेरी–पिकिंग* (*Cherry-picking*) : संविधान के प्रमुख तत्वों को एक–एक करके कार्यान्वित किया जाए। वर्तमान सांविधानिक मसौदे के केवल कुछ भागों को ही उठाया जाए ताकि यह जनता को स्वीकार्य हो सके तथा प्रक्रिया कम विवादास्पद हो सके।

यह स्वाभाविक है कि फ्रांस तथा नीदरलैण्ड की जनता इस संधि को इसके वर्तमान स्वरूप में दूसरे जनमत–संग्रह में भी समर्थन नहीं देगी। ऐसा भी माना जाता है कि इन दोनों देषों में दोबारा मतदान करवाने से पहले इस संधि के कुछ प्रावधानों को दोबारा से लिखने की आवष्यकता है। तथापि इस दिषा में किसी भी प्रकार की प्रगति 2007 में होने वाले फ्रांस तथा नीदरलैण्ड में आम चुनावों के बाद ही होगी।

6.6 सारांष

यूरोपीय संघ में हुई संधियाँ यूरोप के प्रजातांत्रिक देषों के बीच हैं। इन सदस्य–राज्यों ने कई सांझी संस्थाएँ स्थापित की हैं जिन्हें इन्होंने ने अपनी प्रभुसत्ता का कुछ अंष हस्तांतरित किया है ताकि संयुक्त हितों से संबंधित निर्णय प्रजातांत्रिक दृष्टिकोण से लिए जा सकें। यूरोप का कोई भी देष यूरोपीय संघ में सम्मिलित हो सकता है तथा इसकी संधियों पर

हस्ताक्षर कर सकता है, बषर्ते कि यह देष एक स्थायी परन्तु लचीला प्रजातंत्र हो और जो कानून का शासन, मानवीय अधिकार तथा प्रजातीय, भाषायी एवं धार्मिक अल्पसंख्यकों के अधिकारों की सुरक्षा की गारंटी दे।

6.7 अभ्यास प्रष्न

1) मैस्टरिक संधि की सामान्य रूपरेखा की व्याख्या कीजिए।

2) एमस्टरडम संधि की प्रमुख विषेषताएँ कौन–कौन सी हैं?

3) नाईस संधि की मुख्य विषेषताओं का संक्षिप्त विवरण कीजिए।

4) यूरोपीय संघ सांविधानिक संधि के मुख्य प्रावधानों का वर्णन कीजिए।

6.8 संदर्भ तथा कुछ उपयोगी पुस्तकें

अंडेन्स, माड्स एण्ड जॉन ए. यूसर, *दी ट्रिटी ऑफ नाईस एण्ड बियोण्ड : इनलार्जमेंट एण्ड कंस्टीट्यूनल रिफार्म,* 2003 : हर्ट पब्लिषिंग, जे एन यू लि टी बी, एकांउट संख्या 208040।

बाँड, एम. एवं के. फूयस, (संपा.) *दी ट्रिटी ऑफ नाईस* (लंदन : दी फेडरल ट्रस्ट, 2001)।

चर्च, क्लाइव एवं डी. फिनीमोर, *यूरोपियन यूनियन एंड यूरोपियन कम्युनिटी : ए हैंडबुक एण्ड कॉम्नेटरी ऑन दी पोस्ट मैस्टरिक ट्रिटीज* (लंदन : हार्वेस्टर विटषीफ, 1994)।

डिहाउसिस, एफ, *एमस्टरडम : दी मेंकिंग ऑफ ए ट्रिटी* (लंदन : कोगन पेज, 1999)।

यूरोपियन कमीषन, *ट्रिटी ऑफ एमस्टरडम : व्हाट हैंज़ चेंजड यूरोप* (लक्ज़मबर्ग : यूरोपीय समुदायों के सरकारी प्रकाषन का कार्यालय, 1999)

गेलोवे, डी., *दी ट्रिटी ऑफ नाईस एण्ड बियांड : रिएलिटीज एंड इल्यूजन्स ऑफ पावर इन दी ई यू* (षीफिल्ड : शेफिल्ड एकडेमिक प्रैस, 2001)।

लिन्च, फिलिप्स, एन. न्यूवाल एवं जी. वेन रीज, *रिफार्मिंग दी यूरोपियन यूनियन : फ्रार्म मैस्टरिकज टू एमस्टरडम,* हार्लो : लॉंगमेन, 2000।