इकाई 3 यूरोपीय संघ की संस्थाएँ

संरचना

3.0 प्रस्तावना

3.1 उद्देष्य

3.2 यूरोपीय परिषद

3.3 मंत्रि परिषद

3.4 यूरोपीय आयोग

3.4.1 यूरोपीय आयोग के कार्य

3.5 यूरोपीय संसद

3.5.1 संसद के कार्य

3.6 यूरोपीय न्यायालय

3.7 अन्य संस्थाएँ तथा पात्र

3.8 सारांष

3.9 अभ्यास प्रष्न

3.10 संदर्भ तथा कुछ उपयोगी पुस्तकें

3.0 प्रस्तावना

यूरोपीय संघ एक अधिराष्ट्रीय संगठन (supranational organization) है जिसमें सदस्य–राज्यों ने परस्पर सहमति से अपनी संप्रभुत्ता (sovereignty) आंषिक रूप से यूरोपीय संस्थाओं को हस्तांरित करने का निर्णय लिया है। इन संस्थाओं का निर्माण इन्होंने स्वेच्छा से किया है तथा ये यूरोप के सामूहिक हितों का प्रतिनिधित्व करती हैं। पेरिस और रोम की मूल संधियों द्वारा निर्मित यूरोपीय परिषद (European Council), यूरोपीय आयोग (European Commission) तथा यूरोपीय संसद (European Parliament) – ये तीन संस्थाएँ यूरोपीय

संघ का त्रिकोण है। ये संस्थाएँ कुछ अन्य गौण संस्थाओं की सहायता से विभिन्न सदस्य–राज्यों के लिए निर्णय लेती हैं। ये यूरोपीय विचारों को समरूपता (homogeneity) प्रदान करती हैं। इन संस्थाओं ने यूरोप को यूरोपीय एवं वैष्विक मुद्दों पर एक स्वर में बोलने के योग्य बनाया है। विक्टर ह्यूगों (Victor Hugo) तथा जीन मोनेट (Jean Monet) जैसे यूरोपीय चिंतकों तथा राजनेताओं द्वारा एकल यूरोप संबंधी संजोया गया सपना अब पूरा होता दिखाई दे रहा है।

यूरोपीय संघ की सफलता का राज़ इसकी संस्थाएँ हैं। इन संस्थाओं का उद्देष्य राष्ट्रीय संस्थाओं का प्रतिस्थापन न होकर उन्हें और सषक्त बनाना है। ये संस्थाएँ तभी कार्यरत होती हैं जब ऐसा अनुभव किया जाता है कि यूरोपीय स्तर के प्रयत्न राष्ट्रीय स्तर के प्रयत्नों की अपेक्षा अधिक लाभप्रद होंगे। अतः सदस्य–राज्यों की राष्ट्रीय संस्थाएँ तथा यूरोपीय संघ की संस्थाएँ प्रतिस्पर्धी न होकर परस्पर पूरक हैं। इस इकाई में हम यूरोपीय संघ की विभिन्न संस्थाओं की रचना, कार्यों तथा भूमिका की चर्चा करेंगे।

3.1 उद्देष्य

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

- यूरोपीय संघ की षासन–विधि के लिए विभिन्न संस्थाएँ;
- यूरोपीय परिषद, मंत्रिपरिषद, यूरोपीय आयोग, यूरोपीय संसद, यूरोपीय न्यायालय की रचना, कार्य तथा भूमिका; और
- यूरोपीय संघ के मामलों में भाग लेने वाली अन्य संस्थाओं तथा पात्रों की उपस्थिति तथा भूमिका।

3.2 यूरोपीय परिषद

यूरोपीय परिषद यूरोपीय संघ की शीर्ष संस्था है। सभी महत्वपूर्ण नीति–निर्णयों तथा विधि–निर्माण के लिए प्रस्तावों का सूत्रपात यहीं होता है। परिषद यूरोपीय संघ के सदस्य–राज्यों की इच्छा का प्रतिनिधित्व करती है। यूरोपीय आयोग यूरोपीय संघ की कार्यकारी संस्था है। इसका प्रमुख उत्तरदायित्व परिषद द्वारा लिए गए निर्णयों तथा यूरोपीय संसद द्वारा निर्मित कानूनों को कार्यान्वित करना होता है। यह यूरोपीय संघ का नौकरषाही विभाग है। यूरोपीय संसद यूरोप की जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करती है। 1979 से यूरोपीय संसद का चुनाव सीधे यूरोप की जनता द्वारा किया जा रहा है। यूरोपीय न्यायालय यूरोपीय संघ की सर्वोच्च न्यायिक संस्था है। यूरोपीय न्यायालय ही यूरोपीय संघ, इसकी मूल संधियों तथा यूरोपीय संसद से संबंधित मुकदमों के बारे में निर्णय लेता है तथा सदस्य–राज्यों में मानवीय अधिकारों की रक्षा करता है।

जैसा कि आपको विदित है कि यूरोपीय संघ के संस्थागत ढाँचे में यूरोपीय परिषद निर्णय–निर्माण के बारे में एक सर्वोच्च स्तर की संस्था है। यूरोपीय परिषद की स्थापना 1974 में की गई। इसकी स्थापना की पृष्ठभूमि में अनेक नई और कठिन चुनौतियों का सामना कर पाने की असफलता की भावना थी। मार्च 1975 में सरकारों तथा राज्यों के अध्यक्षों ने नियमित षिखर सम्मेलन बुलाने आरंभ किए। जो समुदाय की संस्थाओं का अनौपचारिक अंग बन गए तथा 1987 के एकल यूरोपीय अधिनियम ने इन्हें कानूनी मान्यता प्रदान कर दी। सन् 2000 की नाईस – संधि ने यूरोपीय परिषद को कानूनी दर्जा प्रदान कर दिया जिसके अनुसार परिषद यूरोपीय आयोग के अध्यक्ष पद के लिए किसी व्यक्ति को मनोनीत करती है।

परिषद में यूरोपीय संघ के सभी सदस्य–राज्यों अथवा सरकारों के अध्यक्ष तथा यूरोपीय आयोग का अध्यक्ष होते हैं। इनकी सहायता के लिए सभी सदस्य–राज्यों के विदेषमंत्री तथा यूरोपीय आयोग का एक अन्य सदस्य होता है। यूरोपीय परिषद का अध्यक्ष परिषद की प्रत्येक सभा अथवा समिति के निष्कर्षों का संक्षिप्त विवरण यूरोपीय संसद को देता है। 1990 के दषक में यूरोपीय परिषद के कम से कम चार षिखर सम्मेलन प्रति वर्ष हुए : अर्थात् प्रत्येक अर्धवर्षीय आवर्ती अध्यक्षता में दो सम्मेलन। असामान्य परिस्थितियों में अब आकस्मिक सभाएँ भी बुलाई जा सकती हैं। 2001 तक अध्यक्षता समाप्त होने वाले साल

के दो सम्मेलन अध्यक्षता वाले देष में ही सम्पन्न होते थे। परन्तु 2002 से अध्यक्षता समाप्त होने वाले सम्मेलन ब्रसल्स में ही होते हैं। अन्य सम्मेलन अध्यक्ष की इच्छानुसार कहीं भी हो सकते हैं।

परिषद द्वारा की जाने वाली गतिविधियाँ सदस्य–राज्यों की प्राथमिकताओं, अध्यक्ष के प्रतिबल तथा बदलती हुई परिस्थितियों तथा आवष्यकताओं के अनुसार घटती बढ़ती रहती हैं। परिषद एक व्यापक ढाँचे का निर्माण कर देती है तथा प्रमुख नीतियों का प्रारंभ करती हैं। परन्तु इनका कार्यान्वयन मंत्रिपरिषद तथा यूरोपीय आयोग पर छोड़ देती है। इसका सम्बन्ध जिन मुद्दों से है, उनमें प्रमुख हैं : संवैधानिक तथा संस्थागत सुधार, यूरोपीय आयोग का विस्तार तथा इसके अध्यक्ष एवं यूरोपीय सेंट्रल बैंक के अध्यक्षों का नामांकन।

मैस्टरिक संधि ने यूरोपीय परिषद को सांझी विदेष तथा सुरक्षा नीति एवं आर्थिक तथा मौद्रिक संघ से सम्बंधित कुछ परिचालन (operational) उत्तरदायित्व प्रदान किए। यह अनिवार्यतः अन्तर–सरकारी कार्य–प्रणाली के अनुसार दायित्व निभाती है। यह उन कठिन मुद्दों पर ध्यान देती है जिन पर मंत्रिपरिषद एकमत होने में असफल रहती है। मंत्रिपरिषद के स्तर पर सीमित बहुमत मतदान पर बढ़ती निर्भरता के कारण अब परिषद को अंतिम अपील के न्यायालय के रूप में कार्य नहीं करना पड़ता। अब इसका मुख्य कार्य नीति दिषा निर्देष तथा पहल लेने सम्बन्धी कार्य करना रह गया है। यह समकालीन विष्व समस्याओं पर भी चर्चा करती है। यह अन्तर्राष्ट्रीय मुद्दों पर एक स्वर में बोलने का प्रयत्न करती है तथा सांझी विदेष तथा सुरक्षा नीति (Common Foreign and Security Policy; CFSP) का विकास करती है।

क्योंकि यूरोपीय आयोग में सभी सदस्य–राज्यों तथा सरकारों के अध्यक्ष तथा यूरोपीय आयोग का अध्यक्ष निहित होते हैं, अतः इसकी सभाएँ मीडिया के लिए महत्वपूर्ण घटनाएँ होती हैं तथा अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर भी ध्यान आकर्षित करती हैं। ये षिखर सम्मेलन यूरोपीय संघ की व्यापक नीतियों का निर्माण करते हैं तथा उन मुद्दों को सुलझाते हैं जिन्हें निम्न स्तर पर (अर्थात् मंत्री स्तर पर) नहीं सुलझाया जा सका है।

3.3 मंत्रि परिषद

मंत्रि परिषद यूरोपीय संघ की प्रमुख नीति–निर्माण संस्था है। इसका निर्माण 1950 के दषक में पेरिस तथा रोम की संधियों के माध्यम से हुआ। यह सदस्य–राज्यों का प्रतिनिधित्व करती है तथा इसकी सभाओं में प्रत्येक सदस्य–राज्य का एक मंत्री उपस्थित रहता है। कौन–सा मंत्री सभा में उपस्थित रहेगा, यह कार्य सूची (agenda) में चर्चित किए जाने वाले विषय पर निर्भर करता है। मंत्रि परिषद की रचना इसके द्वारा विचार किए जाने वाले मुद्दों पर निर्भर करती है। उदाहरण के लिए, यदि यह पर्यावरण के मुद्दे पर चर्चा करने जा रही है तो इसमें सभी सदस्य–राज्यों के पर्यावरण मंत्री होंगे तथा इसे "पर्यावरण परिषद" (Environment Council) का नाम दिया जाएगा। परिषद के नौ विभिन्न संरूप है। ये हैं : सामान्य तथा विदेष सम्बन्धी मामले (General Affairs and External Relations); आर्थिक तथा वित्तीय मामले (Economic and Financial Affairs; ECOFIN); न्याय तथा गृह मामले (Justice and Home Affairs); रोज़गार, सामाजिक नीति, स्वास्थ्य तथा उपभोक्ता मामले (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs); प्रतिस्पर्धात्मकता (आंतरिक बाज़ार, उद्योग तथा शोध, (Competitiveness (Internal Market, Industry and Research)); परिवहन, दूरसंचार तथा ऊर्जा (Transport, Telecommunications and Energy); कृषि तथा मछली पालन (Agriculture and Fisheries); पर्यावरण (Environment); षिक्षा, युवा तथा संस्कृति (Education, Youth and Culture)।

विष्व के अन्य देषों के साथ यूरोपीय संघ के सम्बन्धों का संचालन "सामान्य मामले तथा विदेष परिषद" (General Affairs and External Council) द्वारा सम्पन्न होते हैं लेकिन परिषद का यह संरूपण (configuration) सामान्य नीतिगत मामलों के लिए व्यापक स्तर पर उत्तरदायी है। अतः इसकी सभाओं में वही मंत्री उपस्थिति होते हैं जिन्हें सदस्य–राज्य की सरकारें मनोनीत करती हैं। (यूरोपीय संघ की परिषद http://www.europa.eu/institutions/inst/council/index_en.htm. इस वेबसाइट पर ऑनलाइन पढ़ सकते हैं।)

यूरोपीय परिषद की तरह, मंत्रिपरिषद के सदस्य भी अपने राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं तथा वे अपनी राष्ट्रीय सरकारों, संसद तथा नागरिकों के प्रति उत्तरदायी होते हैं। परिषद में प्रत्येक मंत्री अपनी सरकार को प्रतिबद्ध (commit) करने की शक्ति रखता है। वे अपनी

सरकार का प्रतिनिधित्व कर रहे होते हैं तथा उनकी सहमति उनकी सरकार की सहमति मानी जाती है। इससे परिषद के निर्णयों में लोकतांत्रिक वैधता का आष्वासन भी मिल जाता है।

परिषद के छः प्रमुख उत्तरदायित्व हैं:

1) *विधि निर्माण* (*Legislation*) : यूरोपीय संघ के अधिकतर कानून परिषद तथा यूरोपीय संसद द्वारा संयुक्त रूप से अपनाए जाते हैं। नियमानुसार, परिषद यूरोपीय आयोग से प्राप्त हुए प्रस्तावों पर ही निर्णय लेती है। सामान्यतया यह आष्वस्त करना यूरोपीय आयोग की जिम्मेवारी होती है कि यूरोपीय संघ के कानून, एक बार पारित होने के बाद सही तरीके से लागू किए गए हैं।

2) *आर्थिक तथा मौद्रिक नीति समन्वयन* (*Economic and Monetary Policy Coordination*) : आर्थिक तथा वित्तीय मामलों की परिषद सदस्य–राज्यों की आर्थिक एवं मौद्रिक नीतियों में समन्वय भी करती है।

3) *अन्तर्राष्ट्रीय संधियाँ तथा समझौतों का निष्पादन* (*Conclusion of International Treaties and Agreements*) : प्रत्येक वर्ष परिषद यूरोपीय संघ तथा ग़ैर–यूरोपीय देषों तथा अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं के साथ कई संधियाँ एवं समझौते करती हैं। ये समझौते व्यापार, सहयोग तथा विकास के व्यापक क्षेत्रों से लेकर वस्त्र, मछलीपालन, परिवहन आदि विषिष्ट विषयों से संबंधित होते हैं।

4) *बजट अनुमोदन* (*Budget Approval*) : यूरोपीय संघ के वार्षिक बजट पर निर्णय मंत्रिपरिषद तथा यूरोपीय संसद द्वारा संयुक्त रूप से होता है। यदि इन दोनों संस्थाओं में समझौता नहीं होता तो नियमानुसार "अनिवार्य व्यय" (compulsory expenditure) (मुख्यतया कृषि व्यय) तथा ग़ैर–यूरोपीय संघ के साथ अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों से उत्पन्न होने वाले व्यय पर अंतिम निर्णय मंत्रिपरिषद ले सकती है जबकि ग़ैर–अनिवार्य व्यय तथा संपूर्ण बजट के अंतिम अनुमोदन पर संसद का निर्णय अंतिम होता है।

5) *सांझी विदेष तथा सुरक्षा नीति* (*Common Foreign and Security Policy; CFSP*) : यूरोपीय संघ एक सांझी विदेष तथा सुरक्षा नीति विकसित करने में कार्यरत है। विदेशी नीति, सुरक्षा नीति तथा रक्षा ऐसे विषय हैं जिन पर सदस्य देशों की अपनी संप्रभुता है। अतः इन क्षेत्रों पर यूरोपीय संसद तथा यूरोपीय आयोग की भूमिका सीमित ही है।

6) *फौजदारी मामलों में सहयोग* (*Cooperation in Criminal Matters*) : फौजदारी मामलों में परिषद राष्ट्रीय न्यायालयों तथा पुलिस में सहयोग का समन्वय करती है।

ऐसे मुद्दे न्याय तथा गृह कार्य परिषद द्वारा निबटाए जाते हैं, दूसरे शब्दों में न्याय अथवा गृहमंत्रियों द्वारा ही यह कार्य किया जाता है। इसका उद्देष्य यूरोपीय संघ के अंदर स्वतंत्रता, सुरक्षा तथा न्याय के एकल क्षेत्र की रचना करना है। (यूरोपीय संघ की परिषद http://www.europa.eu/institutions/inst/council/index_en.htm.) इस वेबसाइट पर ऑनलाइन पढ़ सकते हैं।)

परिषद की सहायता के लिए **स्थायी प्रतिनिधियों की समिति** (Committee of Permanent Representatives; COREPER) की व्यवस्था है जिसमें ब्रसल्लस विभिन्न देषों केयूरोपीय समुदाय में कूटनीतिज्ञ प्रतिनिधित्व के राजदूत अथवा उपायुक्त निहित होते हैं। स्थायी प्रतिनिधियों की समिति, सामान्यतया परिषद की कार्यसूची (agenda) तैयार करती है, छोटे–मौटे ग़ैर–विवादास्पद मामलों पर समझौते करती है तथा विवादास्पद तथा अन्य मामले परिषद के निर्णय के लिए छोड़ देती है। स्थायी प्रतिनिधियों की समिति के नीचे यूरोपीय संघ के सदस्य–राज्यों के सरकारी पदाधिकारी होते हैं जो कार्यकारी समूहों के स्तर पर समझौते करते हैं। जब वे किसी समझौते पर पहुँच जाते हैं तो इसे स्थायी प्रतिनिधियों की समिति तथा परिषद द्वारा औपचारिक रूप दे दिया जाता है। परिषद तथा इसकी प्रारंभिक संस्थाओं के साथ यूरोपीय संघ के 3,000 पेषेवर लोक सेवक (Career Civil Servants) सहयोग देते हैं।

परिषद की अध्यक्षता यूरोपीय संघ के देषों के बीच हर छह महीने के बाद बारी–बारी से घूमती रहती है। प्रत्येक सदस्य–राज्य अपनी बारी आने पर परिषद की अध्यक्षता संभालता

है तथा छह महीने के लिए इसकी सभाओं की अध्यक्षता करता है। अध्यक्षता संभालने वाला देष यूरोपीय आयोग की सलाह से तैयार की गई कार्यकारी योजनाओं को पूरा करने का प्रयास करता है। यह वैधानिक तथा राजनीतिक निर्णयों को प्रोत्साहित करता है तथा विभिन्न सदस्य–राज्यों के बीच समझौते करवाता है। 13 दिसम्बर 2004 को यूरोपीय संघ के सदस्य–राज्यों ने परिषद की अध्यक्षता से संबंधित प्रावधानों पर एक समझौता किया जिसमें 2007 से 2020 तक अध्यक्षता के लिए समय सारणी शामिल है। नए यूरोपीय संविधान के अनुसार भविष्य में अध्यक्ष पद के लिए चुनाव तीन के समूह में होगा, प्रत्येक समूह में एक बड़ा तथा एक छोटा राज्य होगा तथा कम से कम एक नया सदस्य–राज्य होगा। 2006 से 2010 तक अध्यक्ष पद निम्न प्रकार से होंगेः

2006	जनवरी – जून	आस्ट्रिया
	जुलाई – दिसम्बर	फिनलैण्ड
2007	जनवरी – जून	जर्मनी
	जुलाई – दिसम्बर	पुर्तगाल
2008	जनवरी – जून	स्लोवेनिया
	जुलाई – दिसम्बर	फ्रांस
2009	जनवरी – जून	चेक रिपब्लिक
	जुलाई – दिसम्बर	स्वीडन
2010	जनवरी – जून	स्पेन
	जुलाई – दिसम्बर	बैल्जियम

अध्यक्ष की सहायता करने के लिए एक सामान्य सचिवालय (General Secretariat) होता है जो परिषद के कार्यों को सभी स्तरों पर सरलतापूर्वक निष्पादित करने का आष्वासन देता है। 1997 में जेवियर सोलाना (Javier Solana) को परिषद का सेक्रेटरी–जनरल नियुक्त

किया गया। सोलाना सांझी विदेष तथा सुरक्षा नीति का उच्च प्रतिनिधि (High Representative) भी है तथा परिषद की ओर से ग़ैर–यूरोपीय संघ के देषों के साथ राजनीति वार्तालाप में भाग लेता है।

परिषद में निर्णय मतों के आधार पर होते हैं। जिस देष की जनसंख्या जितनी अधिक होती है उसके उतने ही अधिक मत होते हैं। परन्तु इन अंकों को कम जनसंख्या वाले राज्यों के साथ संतुलित किया जाता है। 1 जनवरी 2007 से परिषद में एक योग्य बहुमत मतदान दो शर्तों के अनुसार निम्न फैसला हो गया : (क) सदस्य–राज्यों के बहुमत द्वारा समर्थित (कई बार कुछ मामलों में दो–तिहाई बहुमत भी हो सकता है), (ख) किसी भी मुद्दे पर कम से कम 255 मतों की सहमति जो कुल मतों का 73.9 प्रतिशत है। यही नहीं कोई भी राज्य यह पूछ सकता है कि क्या लोकप्रिय मतदान संघ की जनसंख्या के 62 प्रतिशत का प्रतिनिधित्व करता है? यदि इन दोनों शर्तों में से किसी भी शर्त को मान्यता न मिले तो वह निर्णय स्वीकृत नहीं माना जाएगा। **1 जनवरी 2007 से मतों का विभाजन इस प्रकार है:**

देष	**मत**
जर्मनी, फ्रांस, इटली, ग्रेट ब्रिटेन	29
स्पेन और पौलेण्ड	27
रोमानिया	14
नीदरलैण्ड	13
बेल्जियम, चैक रिपब्लिक, ग्रीस, हंगरी तथा पुर्तगाल	12
ऑस्ट्रिया तथा स्वीडन	10
डेनमार्क, आयरलैण्ड, लिथूनिया, स्लोवाकिया	7

तथा फिनलैण्ड	
साईप्रस, इस्टोनिया, लैटविया, लक्ज़मबर्ग तथा स्लोवेनिया	4
माल्टा	3
कुल	**345**

कुछ एक संवेदनषील विषयों – जैसे सांझी विदेष तथा सुरक्षा नीति, कर प्रणाली, शरणागति तथा अप्रवासी नीति – पर परिषद के निर्णयों में सर्व–सहमति अनिवार्य है। इन विषयों पर प्रत्येक देष को वीटो का अधिकार है। अन्य अधिकतर विषयों पर परिषद सीमित बहुमत मतदान (Qualified Majority Voting; QMV) के आधार पर निर्णय लेती है। 1 नवम्बर 2004 से सीमित बहुमत मतदान का अर्थ है : यदि आधे से अधिक सदस्य–राज्य (कई विषयों पर 2/3 सदस्य–राज्य) किसी विषय का अनुमोदन करते हैं तथा इनके कुल मतों की संख्या न्यूनतम 232 होती है जोकि कुल मतों का 72.3 प्रतिषत होती है। इसके अतिरिक्त कोई भी सदस्य यह तथ्य सुनिष्चित करने के लिए भी कह सकता है कि मतों की यह संख्या यूरोपीय संघ की कुल जनसंख्या के कम से कम 62 प्रतिषत का भी प्रतिनिधित्व करता हो। यदि इसमें किसी प्रकार की कमी पाई जाती है तो उस विषय/प्रस्ताव को स्वीकार नहीं किया जा सकता।

3.4 यूरोपीय आयोग (THE EUROPEAN COMMISSION; EC)

यूरोपीय आयोग किसी अन्तर्राष्ट्रीय संस्था के सचिवालय से कहीं बढ़कर है। ष्यह यूरोपीय संघ का कार्यकारी अंग है। यह परिषद तथा संसद के निर्णयों को लागू करने के लिए उत्तरदायी है। इसका कार्य सम्पूर्ण यूरोपीय संघ के हितों का प्रतिनिधित्व करना तथा उन्हें कायम रखना है। परिषद तथा संसद की तरह, इसकी स्थापना भी 1950 के दषक की मूल संधियों के माध्यम ही से हुई थी। आयोग राष्ट्रीय सरकारों से स्वतंत्र होता है।

1 मई 2004 तक यूरोपीय आयोग के 20 सदस्य थे जिनमें फ्रांस, जर्मनी, इटली, स्पेन तथा ब्रिटेन के दो–दो प्रतिनिधि तथा बाकी सभी सदस्य–राज्यों का एक–एक प्रतिनिधि था। 1 मई 2004 के बाद 10 नए राज्यों के प्रवेष के बाद यूरोपीय आयोग अब प्रत्येक सदस्य–राज्य से एक आयुक्त से मिलकर बनता है।

सदस्य–राज्य पहले मिलकर फैसला करते हैं कि आयोग का अध्यक्ष किसे बनाया जाए। इसके बाद इस प्रस्तावित अध्यक्ष को यूरोपीय संसद द्वारा अनुमोदित किया जाता है। यह प्रस्तावित अध्यक्ष अन्य सदस्य–राज्यों की सलाह से, आयोग के अन्य सदस्यों का चुनाव करता है जिन्हें आयुक्त कहा जाता है। नई संसद आयोग के सभी सदस्यों का व्यक्तिगत स्तर पर साक्षात्कार करती है तथा सम्पूर्ण "आयोग" पर अपना मत देती है। संसद के अनुमोदन के बाद, नया आयोग आने वाली जनवरी से आधिकारिक रूप से अपना कार्य भार संभाल सकता है।

आयोग के आयुक्तों की नियुक्ति प्रत्येक सदस्य–राज्य की सरकारों द्वारा होती है परन्तु इसे संसद की सहमति मिलना आवष्यक है। अस्वीकृति की अवस्था में सदस्य–राज्य को नया सदस्य नियुक्त करना पड़ता है। सबसे पहले यूरोपीय संघ के सदस्य–राज्य परस्पर परामर्ष के आधार पर आयोग के अध्यक्ष की नियुक्ति करते हैं तथा उसे प्रत्येक सदस्य–राज्य के संभावित आयुक्तों की एक सूची भी थमा दी जाती है। बाद में अध्यक्ष की सिफारिषें पर अन्य आयुक्तों की नियुक्ति की जाती है। ऐसे प्रत्यन किए जाते हैं कि उन्हीं व्यक्तियों का नाम आयुक्त के लिए प्रस्तावित किया जाए जो अध्यक्ष की मर्जी के हों ताकि आयोग एक टीम के रूप में आसानी से कार्य कर सकें। हालाँकि आयोग के सदस्य यूरोपीय संघ के विभिन्न सदस्य–राज्यों से आते हैं परन्तु वे आयोग में अपने देष का नहीं बल्कि सम्पूर्ण संघ के हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। ये आयुक्त प्रायः उच्च स्तरीय नेता, प्रषासक अथवा प्रतिष्ठित विद्वान होते हैं। सभी आयुक्तों को कुछ विभाग आवंटित कर दिए जाते हैं तथा आयोग का अध्यक्ष इनके विभागों में फेरबदल भी कर सकता है।

आयोग की नियुक्ति पाँच साल के लिए होती है जोकि यूरोपीय संसद के चुनाव के छह महीने के अंदर हो जाती है। परन्तु संसद यदि चाहे तो इसके विरुद्ध निन्दा प्रस्ताव (Censure motion) पारित करके इसे भंग कर सकती है। आयोग सामूहिक स्तर पर

संसद के प्रति तथा प्रत्येक आयुक्त व्यक्तिगत स्तर पर आयोग के अध्यक्ष के प्रति उत्तरदायी है। यदि अध्यक्ष चाहे तो किसी आयुक्त–विषेष को त्यागपत्र भी देना पड़ सकता है परन्तु इसके लिए अन्य आयुक्तों की सहमति भी आवष्यक है। आयोग का दिन –प्रतिदिन का कार्य प्रषासनिक पदाधिकारियों, विषेषज्ञों, अनुवादकों, दुभाषियों तथा सचिवालय स्टाफ द्वारा सम्पन्न होता है। इसके लिए आयोग में लगभग 25,000 यूरोपीय पदाधिकारी हैं। आयोग का मुख्यालय ब्रसल्लस में है परन्तु इसके कुछ कार्यालय लग्ज़मबर्ग में भी हैं।

यूरोपीय संघ के प्रतिनिधि सभी राज्यों तथा विष्व की महत्वपूर्ण राजधानियों में भी हैं। इसकी सभा सप्ताह में एक बार (अधिकतर बुधवार) ब्रसल्लस में होती है। कार्यसूची पर प्रत्येक विषय उस विभाग से संबंधित आयुक्त द्वारा प्रस्तुत किया जाता है तथा आयोग एक टीम के रूप में उस पर सामूहिक निर्णय लेता है।

यूरोपीय आयोग संसद के सभी सत्रों में उपस्थित रहता है जहाँ उसे अपने कार्यक्रमों एवं नीतियों का स्पष्टीकरण तथा कानूनी दृष्टि से औचित्य देना पड़ता हैं। इसके अतिरिक्त इसे यूरोपीय संसद के सदस्यों द्वारा पूछे गए मौखिक अथवा लिखित प्रष्नों का उत्तर भी देना पड़ता है।

आयोग के स्टाफ को विभागों के आधार पर संगठित किया गया है जिसे "मुख्य निदेषक के निदेषालय" (Directorate-General, DG) तथा "सेवाएँ" (Services) कहा जाता है। प्रत्येक मुख्य निदेषक के निदेषालय एक विषिष्ट नीति क्षेत्र (policy area) के लिए उत्तरदायी होता है इसके अध्यक्ष को मुख्य–निदेषक (Director-General) कहा जाता है जो आयुक्तों के प्रति उत्तरदायी होते हैं। व्यापक समन्वय मुख्य निदेषक के निदेषालय द्वारा प्रदान किया जाता है जिसका अध्यक्ष सेक्रेटरी–जनरल होता है जो सीधे आयोग के अध्यक्ष के प्रति उत्तरदायी होता है। अधिकतर विधि प्रस्तावों का मसौदा (draft legislative proposals) मुख्य निदेषक के निदेषालय के द्वारा तैयार किया जाता है परन्तु इन्हें अधिकारिक रूप तभी मिल पाता है यदि आयोग अपनी साप्ताहिक सभाओं में इनको स्वीकार कर ले। जब एक प्रस्ताव पूर्ण रूप से तैयार हो जाता है तो इसे आयोग की अगली सभा की कार्यसूची में रख दिया जाता है। यदि 25 आयुक्तों में से 13 आयुक्त उस

प्रस्ताव को अपना समर्थन दे देते हैं तो इसे स्वीकार कर लिया जाता है और इसे सम्पूर्ण आयोग का बिना शर्त समर्थन माना जाता है। इस के बाद इस प्रस्ताव को यूरोपीय परिषद तथा यूरोपीय संसद के विचार के लिए भेज दिया जाता है। (यूरोपियन कमीषन, *हाऊ दी यूरोपियन यूनियन वकर्स : यूअर गाइड टू दी ईयू इंस्टीट्यूषन्स,* (लक्ज़मबर्ग : ऑफिस फॉर ऑफिसियल पब्लिकेषन्स ऑफ दी यूरोपियन कम्युनिटीज, 2005) पृष्ठ 23–24)

3.4.1 आयोग के कार्य

यूरोपीय आयोग के मुख्यतया चार कार्य हैं:

क) *यूरोपीय संसद तथा परिषद के समक्ष विधि–निर्माण सम्बन्धी प्रस्ताव रखना* : आयोग के पास पहल का अधिकार है। यूरोपीय विधि निर्माण के लिए प्रस्ताव तैयार करने का एकमात्र अधिकार इसी का है जिन्हें यह परिषद तथा संसद के समक्ष प्रस्तुत करता है। आयोग संघ के स्तर पर किसी भी विधि निर्माण का प्रस्ताव तभी पेष करता है जब वह आष्वस्त हो जाए कि समस्या का निवारण राष्ट्रीय अथवा स्थानीय स्तर पर संभव नहीं है। इस सिद्धान्त को "पूरक सिद्धान्त" कहा जाता है। जब आयोग इस निष्कर्ष पर पहुँच जाए कि संघ के स्तर पर कानून आवष्यक है तभी इसके लिए प्रस्ताव तैयार किया जाता है।

ख) *यूरोपीय संघ की नीतियों तथा बजट को प्रबंधित तथा कार्यान्वित करना* : यूरोपीय संघ के कार्यकारी अंग के रूप में, आयोग यूरोपीय संघ की नीतियों, कार्यक्रमों तथा बजट के प्रबंधन तथा कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। हालाँकि अधिकतर व्यय राष्ट्रीय तथा स्थानीय निकायों द्वारा किया जाता है, परन्तु आयोग कोर्ट ऑफ आडिटर्स (Court of Auditors) की सहायता से इस पर नजर रखता है। यूरोपीय संसद आयोग को बजट के अनुसार व्यय करने का आदेष तभी देता है जब वह कोर्ट ऑफ आडिटर्स की वार्षिक रिपोर्ट से संतुष्ट हो। आयोग का कार्य संसद तथा परिषद द्वारा पारित नीतियों का प्रबंधन करना है जैसे सांझी कृषि नीति, प्रतिस्पर्धा नीति आदि।

ग) *यूरोपीय कानून (यूरोपीय न्यायालय के साथ मिलकर) लागू करना* : आयोग "संधियों के संरक्षक" के रूप में भी कार्य करता है। यूरोपीय न्यायालय तथा आयोग दोनों मिलकर इस बात को सुनिष्चित करते हैं कि यूरोपीय संघ के कानून सभी सदस्य–राज्यों में सही ढंग से लागू हों। यदि उन्हें यह पता लगता है कि कोई सदस्य–राज्य यूरोपीय संघ के कानूनों को लागू नहीं कर रहा है और अपनी कानूनी जिम्मेदारी नहीं निभा पा रहा, तो आयोग उसके लिए दोषनिवारक कदम उठाता है। इसमें सबसे पहले जो प्रक्रिया आरंभ की जाती है उसे "अतिक्रमण प्रक्रिया" (infringement procedure) कहा जाता है। इसके अन्तर्गत संबंधित सरकार को एक आधिकारिक पत्र भेजा जाता है जिसमें यह स्पष्ट किया जाता है कि आयोग उस देष को यूरोपीय संघ के कानून का उल्लंघन करने का दोषी क्यों मानता है, तथा एक निष्चित अवधि के भीतर इस पत्र का जबाव माँगा जाता है। यदि यह प्रक्रिया असफल हो जाती है तो आयोग इसे यूरोपीय न्यायालय को सौंप देता है जिसे इस संदर्भ में दण्ड देने का अधिकार है। न्यायालय के निर्णय सदस्य–राज्यों तथा यूरोपीय संघ की अन्य संस्थाओं पर बाध्यकारी है।

घ) *वैष्विक मंचों पर यूरोपीय संघ का प्रतिनिधित्व* : आयोग अन्तर्राष्ट्रीय मंच पर यूरोपीय संघ का प्रतिनिधित्व करता है। यह वैष्विक मंचों, जैसे विष्व व्यापार संगठन, पर सदस्य–राज्यों को समवेत स्वर में बोलने के योग्य बनाता है। इसके अतिरिक्त आयोग यूरोपीय संघ की ओर से अन्तर्राष्ट्रीय समझौतें तथा संधियों पर बातचीत करने के लिए भी उत्तरदायी है। (*हाऊ दी यूरोपियन यूनियन वकर्स : यूअर गाइड टू दी ईयू इंस्टीट्यूषन्स,* पृष्ठ 22)

3.5 यूरोपीय संसद

यूरोपीय संसद की स्थापना 1952 में यूरोपीय कोयला तथा इस्पात समुदाय (European Coal and Steel Community) के लिए असैम्बली के रूप में हुई थी। इसे यूरोपीय संसद का नाम 1962 में दिया गया जिसे 1986 में औपचारिक रूप से अपनाया गया। 1979 तक यूरोपीय संसद के प्रतिनिधियों को सदस्य–राज्यों की राष्ट्रीय संसदों द्वारा मनोनीति किया

जाता था। परन्तु 1979 के बाद से ये प्रतिनिधि यूरोपीय संघ के नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से 5 साल की अवधि के लिए चुने जाते हैं। इन चुनावों ने इसे प्रजातांत्रिक वैधता प्रदान की है। यूरोपीय संसद का अधिष्ठान स्ट्रासबोर्ज (Strasbourg) (फ्रांस) में है जहाँ इसकी परिपूर्ण बैठकें होती हैं हालाँकि इसकी समितियों की बैठकें तथा अन्य आंषिक सत्र ब्रसल्लस में भी सम्पन्न होते हैं। संसद का सचिवालय लग्ज़मबर्ग में है। इस संसद की तीन प्रकार की समितियाँ हैं। संसद के वैधनिक कार्यों का केन्द्रबिन्दु 20 स्थायी समितियाँ हैं। इसके अलावा कुछ अन्य अस्थायी समितियाँ तथा जाँच समितियाँ भी होती हैं।

संसद में सीटों के आवंटन का आधार प्रत्येक सदस्य–राज्य की जनसंख्या है। इस समय संसद के 732 सदस्य हैं। प्रत्येक देष की सीटों की संख्या निम्नलिखित तालिका द्वारा दर्षाई जा सकती हैः

यूरोपीय संसद में प्रत्येक देष की सीटों की संख्या

देष	2004–2007	2007–2009	2009–2014
बैल्ज़ियम	24	24	22
बलगारिया	..	18	17
साइप्रस	6	6	6
चेक रिपब्लिक	24	24	22
डेनमार्क	14	14	13
जर्मनी	99	99	99
ग्रीस	24	24	22
स्पेन	54	54	50
इस्टोनिया	6	6	6
फ्रांस	78	78	72
हंगरी	24	24	22
आयरलैण्ड	13	13	12
इटली	78	78	72
लैटविया	9	9	8
लिथूनिया	13	13	12

लग्ज़मबर्ग	6	6	6
माल्टा	5	5	5
नीदरलैण्ड	27	27	25
ऑस्ट्रिया	18	18	17
पोलैण्ड	54	54	50
पुर्तगाल	24	24	22
रोमानिया	..	36	33
स्लोवाकिया	14	14	13
स्लोवानिया	7	7	7
फिनलैण्ड	14	14	13
स्वीडन	19	19	18
यूनाइटेड किंगडम	78	78	72
कुल	**732**	**786**	**736**

यूरोपीय संसद की रचना का आधार राजनीतिक समूह है न कि सदस्य–राज्यों के प्रतिनिधि। संसद में ये राष्ट्रीय प्रतिनिधि मंडल के रूप में न बैठकर पार–राष्ट्रीय राजनीतिक समूहों (Transitional Policial Groups) के आधार पर बैठते हैं। यूरोपीय संसद में इस समय सात राजनीतिक समूह हैं : यूरोपीय पीपुल्स पार्टी (क्रिष्चियन डेमोक्रेट्स एंड यूरोपीय डेमोक्रेट्स) (European Peoples Party (Christian Democrats) and European Democrats; EPP-ED), सोषलिस्ट ग्रुप (Socialist Group; PES), अलायंस ऑफ लिबरल्स एंड डेमोक्रेट्स फॉर यूरोप (Alliance of Liberals and Democrats for Europe; ALDE), ग्रीन/यूरोपियन फ्री अलायंस (Greens/European Free Alliance; Greens/EFA), यूरोपियन यूनाइटेड लेफ्ट–नोर्डिक ग्रीन लेफ्ट (European United Left-Nordic Green Left;s GEU/NGL), इंडपैन्डेन्स डेमोक्रेसी (Independence/Democracy; IND/DEM), यूनियन फॉर यूरोप ऑफ दी नेषन्स (Union for Europe of the Nations; UEN)। ये सभी समूह मिलकर यूरोप से संबंधित विचारों के सभी दृष्टिकोणों का प्रतिनिधित्व करते हैं और जिनमें यूरोपीय संघटन के कट्टर समर्थकों से लेकर संदेहवादी सभी षामिल हैं।

3.5.1 संसद के कार्य

यूरोपीय संसद के मुख्यतया तीन कार्य हैः

क) *विधि निर्माण* (*Legislation*) : यूरोपीय संसद परिषद के साथ विधि–निर्माण की शक्ति की भागीदार है अर्थात् यूरोपीय कानूनों (निर्देष, नियमन, निर्णय आदि) (directives, regulations, decisions) को अंगीकार करने की शक्ति है। आयोग से प्राप्त विधायी प्रस्तावों पर संसद में एक, दो अथवा तीन पठनों की आवष्यकता होती है जो वैधानिक प्रक्रिया की प्रकृति पर निर्भर करती है, अर्थात् सह–निर्णय, तालमेल, सहमति अथवा सहयोग।

यूरोपीय संघ में अधिकतर विधि–निर्माण के लिए **सह–निर्णय** (**co-decision**) की विधि अपनाई जाती है। इस प्रक्रिया में यूरोपीय परिषद तथा संसद की स्थिति समान होती है और यह अधिकतर क्षेत्रों में विधि निर्माण पर लागू होती है। कुछ क्षेत्रों – जैसे कृषि, आर्थिक नीति, वीसा, अप्रवास – जैसे विषयों पर केवल परिषद ही कानून बना सकती है परन्तु उसे यूरोपीय संसद की सलाह लेना जरूरी होता है। इसके अतिरिक्त, कुछ अन्य विषयों पर भी संसद की सहमति अनिवार्य होती है जैसे नए देषों को यूरोपीय संघ में सम्मिलित करने की स्वीकृति देना। यूरोपीय संसद आयोग के वार्षिक कार्यक्रमों का परीक्षण करके नई विधि निर्माण के लिए प्रेरणा देती है, नए संभावित कानूनों के बारे में विचार करती है तथा आयोग को इसके लिए प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए अनुरोध करती है।

इन क्षेत्रों में यदि यूरोपीय संसद के सदस्य अपने परिषुद्ध बहुमत (absolute majority) से परिषद की किसी "साझी स्थिति" (common position) के विरुद्ध मत देते हैं तो संसद उस विधि प्रस्ताव को रद्द करने का अधिकार रखती है। तथापि ऐसे मामलों को समझौता समिति (Conciliation Committee) के समक्ष भी रखा जा सकता है। अमस्टरडम संधि ने 23 तथा नाईस संधि ने सात ऐसे नए क्षेत्र जोड़ दिए जिनके विधि निर्माण के लिए सह–निर्णय की प्रक्रिया लागू की गई। यूरोपीय संघ के बजट को स्वीकार करने के लिए यूरोपीय संसद तथा परिषद की शक्ति समान है। आयोग बजट का एक प्रारूप (Draft) प्रस्ताव प्रस्तुत करता है जिस पर परिषद तथा संसद दोनों बहस करते हैं। संसद यदि चाहे तो इस बजट

को अस्वीकार कर सकती है और यह अतीत में ऐसा कई बार कर भी चुकी है। यदि ऐसा होता है तो सारी बजट प्रक्रिया दोबारा से आरंभ की जाती है। यूरोपीय संघ के नीति निर्माण को प्रभावित करने के लिए यूरोपीय संसद ने बजट पारित करने की शक्ति का कई बार प्रयोग किया है। यह उल्लेखनीय है कि संघ के कृषि पर अधिकतर व्यय पर संसद का कोई नियंत्रण नहीं है।

"**सहयोग प्रक्रिया"** (**cooperation procedure**) के अन्तर्गत आयोग द्वारा प्रस्तावित ड्राफ्ट निर्देषों तथा नियमनों पर संसद अपनी राय दे सकती है तथा आयोग इस राय के संदर्भ में उन निर्देषों तथा नियमनों में आवष्यक संषोधन कर सकता है।

"**सहमति प्रक्रिया**" (**assent procedure**) के अन्तर्गत (जिसे 1986 में आरंभ किया गया था) कुछ एक विषयों पर संसद की सहमति अनिवार्य है जैसे आयोग द्वारा किए गए सभी अन्तर्राष्ट्रीय समझौते, यूरोपीय संघ के विस्तार का कोई भी प्रस्ताव, अथवा कुछ अन्य विषय जैसे चुनाव नियमों में किसी भी प्रकार का परिवर्तन। (पास्कल फोनटीनी, *यूरोप इन 12 लैसंन्स* (लक्ज़मबर्ग : यूरोपीय समुदायों के सरकारी प्रकाषन का कार्यालय, 2004), पृष्ठ 19)।

ख) *यूरोपीय संघ की संस्थाओं पर प्रजातांत्रिक पर्यवेक्षण* (*democratic supervision over the EU institutions*) : यूरोपीय संसद यूरोपीय संघ की संस्थाओं पर सामान्य तथा आयोग पर विषेष प्रजातांत्रिक पर्यवेक्षक का कार्य करता है। ऐसा यह कई तरीकों से करती है। जब एक नए आयोग का गठन होता है तो इसके सदस्य विभिन्न सदस्य–राज्यों की सरकारों द्वारा मनोनीति किए जाते हैं परन्तु संसद की स्वीकृति के बिना उनकी नियुक्ति नहीं की जा सकती। यूरोपीय संसद प्रत्येक उम्मीदवार का व्यक्तिगत स्तर पर साक्षात्कार करती है (जिसमें आयोग का अध्यक्ष भी शामिल होता है) और उसके बाद यह मत द्वारा सम्पूर्ण आयोग को स्वीकृति देती है। अपनी पूरी अवधि में आयोग राजनीतिक दृष्टिकोण से संसद के प्रति उत्तरदायी रहता है, जो एक निन्दा प्रस्ताव पारित करके आयोग को सामूहिक रूप से त्यागपत्र देने के लिए मजबूर कर सकती है। इसके अतिरिक्त संसद "वार्षिक सामान्य रिपोर्ट" (Annual General Report), बजट के कार्यान्वयन सम्बन्धी रिपोर्ट

तथा आयोग द्वारा भेजी गई अन्य रिर्पोटों का भी परीक्षण करती है। यूरोपीय संसद के सदस्य आयोग से प्रष्न पूछ सकते हैं तथा आयोग इनका उत्तर देने के लिए कानूनी दृष्टिकोण से बाध्य हैं। इसी तरह संसद परिषद के कार्यों पर भी नजर रखती है। संसद के सदस्य नियमित रूप से परिषद से प्रष्न पूछते रहते हैं। परिषद का अध्यक्ष यूरोपीय संसद के सभी परिपूर्ण सत्रों में उपस्थित रहता है तथा महत्वपूर्ण बहसों में हिस्सा लेता है। इसके अतिरिक्त यूरोपीय संसद नागरिकों के आवदेन पत्रों पर भी विचार करती है तथा आवष्यकता पडने पर जाँच समितियों का भी गठन करती है और अंत में, संसद यूरोपीय संघ के षिखर सम्मेलन अथवा यूरोपीय परिषद की सभाओं के लिए आवष्यक सामग्री प्रदान करती है। प्रत्येक षिखर सम्मेलन के उद्घाटन पर संसद के अध्यक्ष को यूरोपीय परिषद की कार्य सूची के विषयों तथा मुद्दों पर संसद के विचार तथा दृष्टिकोण प्रस्तुत करने के लिए आमंत्रित किया जाता है।

ग) *यूरोपीय संघ के बजट पर नियंत्रण* (*control over the EU budget*) : यूरोपीय संघ का बजट संसद तथा परिषद दोनों द्वारा मिल कर पारित किया जाता है। संसद इस पर लगातार दो पठनों में बहस करती है तथा यह बजट उतनी देर तक लागू नहीं किया जा सकता जब तक संसद का अध्यक्ष इसके ऊपर अपने हस्ताक्षर नहीं कर देता। संसद की बजट नियंत्रण समिति (Parliament's Committee on Budgetary Control) बजट के खर्चे पर नजर रखती है और हर साल संसद इस निर्णय को स्वीकृति देती है कि क्या पिछले वित्त वर्ष में आयोग ने बजट का सही तरीके से संचालन किया है या नहीं। इस स्वीकृति प्रक्रिया को granting a discharge का नाम दिया जाता है। (*हाऊ दी यूरोपियन यूनियन वकर्स : यूअर गाइड टू दी ईयू इंस्टीट्यूषन्स,* पृष्ठ 11–12)

यूरोपीय संसद राष्ट्रीय संसदों के कार्यों का अतिक्रमण करने की कोई इच्छा नहीं रखती। यह राष्ट्रीय संसदों की पूरक है, उनकी प्रतिद्वंद्वी नहीं। यूरोपीय आयोग के सदस्यों की नियुक्ति संसद द्वारा होती है और वे यूरोपीय संसद की इच्छानुसार पद पर बने रहते हैं। यूरोपीय आयोग को भी संसद के एक निन्दा प्रस्ताव द्वारा भंग किया जा सकता है।

यूरोपीय संसद के कार्यों को दो चरणों में बाँटा गया है। पहला चरण सम्पूर्ण सत्र के लिए तैयारी करना होता है। यह कार्य संसद सदस्यों द्वारा विभिन्न संसदीय समितियों के माध्यम से किया जाता है जो यूरोपीय संघ की गतिविधियों के विषेष क्षेत्रों के विषेषज्ञ होते हैं। बहस सम्बन्धित विषयों पर भी विभिन्न राजनीतिक समूहों में पहले से बातचीत हो जाती है। दूसरा चरण परिपूर्ण सत्र होता है। सम्पूर्ण सत्र प्रायः स्ट्रासबोर्ज़ में हर महीने में एक सप्ताह के लिए होते हैं या ये कई बार ब्रसल्लस में केवल दो दिन के लिए होते हैं। इन संत्रों में, संसद प्रस्तावित विधि का परीक्षण करती है तथा संपूर्ण मूल पाठ पर निर्णय लेने से पहले संषोधनों पर मतदान करती है। कार्य सूची में अन्य विषय : परिषद अथवा आयोग से प्राप्त होने वाले संदेष अथवा यूरोपीय संघ या विष्व की ताजा स्थिति हो सकते हैं ।

यूरोपीय संसद के तीन कार्य स्थल हैं : ब्रसल्लस (बैल्जियम), लग्ज़मबर्ग तथा स्ट्रासबोज़ (फ्रांस)। लग्ज़मबर्ग में प्रषासनिक कार्यालय अथवा सामान्य सचिवालय (General Secretariat) है। सम्पूर्ण संसद की सभाएँ जिन्हें प्रारंभिक सत्र (plenary sessions) कहा जाता है, स्ट्रासबोज़ या कभी–कभी ब्रसल्लस में होती हैं। संसद की समितियों की बैठकें ब्रसल्लस में होती हैं। संसद का स्थान ब्रसल्लस से स्ट्रासबोर्ज में स्थानांतरण के कारण संसद सदस्यों को कई परेषानियों का सामना करना पड़ रहा है, जिससे संघ पर वित्तीय बोझ भी बढ़ गया है।

3.6 यूरोपीय न्यायालय

लग्ज़मबर्ग में स्थित यूरोपीय न्यायालय (European Court of Justice; ECJ), या जिसे केवल "न्यायालय" कहा जाता है, की स्थापना 1952 में यूरोपीय कोयला तथा इस्पात समुदाय द्वारा की गई थी। इस न्यायालय में प्रत्येक सदस्य–राज्य से एक जज का चुनाव किया जाता है अतः इस समय इसके 27 न्यायाधीष हैं। कार्य कुषलता को ध्यान में रखते हुए, यह न्यायालय सम्पूर्ण न्याय पीठ के रूप में कभी भी नहीं बैठता। यह सामान्यतया 13 न्यायाधीषों की "ग्रांड चैम्बर" (Grand Chamber) अथवा तीन या पाँच न्यायाधीषों की पीठ में अपना कार्य करता है। इसकी सहायता के लिए आठ मुख्य वकील (Advocate

Generals) होते हैं जिनका कार्य न्यायालय के सामने तर्कसंगत कानूनी राय प्रस्तुत करना होता है। इन्हें यह कार्य सार्वजनिक रूप से और पूर्ण निष्पक्षता से करना होता है।

न्यायाधीष तथा मुख्य वकील वे लोग होते हैं जिनकी निष्पक्षता किसी भी प्रकार के संषय से ऊपर होती है। इनके पास वे योग्यताएँ तथा क्षमताएँ होती हैं जो अपने देषों में उच्चतम न्यायिक पदों के लिए आवष्यक होती हैं। यूरोपीय न्यायालय में इनकी नियुक्ति यूरोपीय संघ के सदस्य–राज्यों की सरकारों के बीच संयुक्त समझौते के आधार पर होती है। प्रत्येक न्यायाधीष तथा मुख्य वकील की नियुक्ति छह साल के लिए होती है तथा इन्हें दोबारा भी नियुक्त किया जा सकता है। ये न्यायाधीष अपने में से किसी एक को तीन साल की अवधि के लिए न्यायालय का अध्यक्ष चुनते हैं जिसका नवीनीकरण किया जा सकता है। अध्यक्ष न्यायालय के कार्य तथा इसके स्टाफ को आवष्यक निर्देष देता है तथा न्यायालय की महत्वपूर्ण पेषियों तथा विचार–विमर्ष की अध्यक्षता करता है।

न्यायालय यूरोपीय संघ के कानूनों तथा यूरोपीय संघ की विभिन्न संधियों की व्याख्याओं से संबंधित मुकदमों की सुनवाई करता है तथा फैसले सुनाता है। यह संघ की संस्थाओं से संबंधित मुकदमों की सुनवाई भी करता है। कोई भी सदस्य–राज्य अथवा इसके नागरिक न्यायालय में अपना मुकदमा डाल सकते हैं। यूरोपीय संसद की तरह, यूरोपीय न्यायालय भी राष्ट्रीय न्यायालयों के कार्यों को परिपूर्ण करता है, यह उनके कार्य क्षेत्र को किसी भी तरह से कम नहीं करता।

यूरोपीय न्यायालय का कार्य यह आष्वस्त करना है कि यूरोपीय संघ के कानून सभी सदस्य–राज्यों में समान रूप से लागू हों तथा इनकी समान व्यवस्था की जाए। यह इस बात का भी ध्यान रखता है कि एक ही विषय पर विभिन्न राष्ट्रीय न्यायालय अलग–अलग व्याख्याएँ न दें। न्यायालय इस बात पर भी ध्यान रखता है कि सदस्य–राज्य तथा संस्थाएँ यूरोपीय संघ के कानूनों का अनुपालन करें जो राष्ट्रीय कानूनों से ऊपर होते हैं। यूरोपीय न्यायालय यूरोपीय संघ के सदस्य–राज्यों, संघ की संस्थाओं, व्यावसायिकों तथा व्यक्तियों के बीच कानूनी झगड़ों को सुलझाने की शक्ति रखता है।

यूरोपीय न्यायालय के पास आने वाले मुकदमों की संख्या अत्याधिक होने के कारण इसकी सहायता करने के लिए 1989 में एक "प्रथम दृष्टया न्यायालय" (Court of First Instance) की स्थापना की गई। यह न्यायालय जो यूरोपीय न्यायालय के साथ सम्बन्धित है, यूरोपीय संघ के नागरिकों, कम्पनियों तथा संगठनों तथा प्रतिस्पर्धा कानून से संबंधित मुकदमों पर भी निर्णय देता है।

यूरोपीय न्यायालय तथा प्रथम दृष्टया न्यायालय दोनों का एक अध्यक्ष होता है जो अपने साथी न्यायाधीषों द्वारा तीन वर्ष की नवीनीकृत अवधि के लिए चुना जाता है। इसके अतिरिक्त यूरोपीय लोक सेवा ट्रिब्यूनल नाम से एक नई न्यायिक संस्था स्थापित की गई है जिसका कार्य यूरोपीय संघ तथा इसकी नागरिक सेवाओं के बीच झगड़ों को सुलझाना है। इस न्यायालय में सात न्यायाधीष हैं तथा यह प्रथम दृष्टया न्यायालय के साथ सम्बद्ध हैं।

यूरोपीय न्यायालय उन सभी मुकदमों के बारे में निर्णय देता है जो इसके समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं। इसके सामने जिस तरीके के मुकदमें आते हैं वे मूलतः चार प्रकार के हैं : प्रारंभिक निर्णय के आधार पर सम्प्रेषित मुकदमें, दायित्व/इकरार पूरा न करने की असफलता के विरुद्ध कार्यवाही, निराकरण (annulment) के विरुद्ध कार्यवाही, कार्य न करने के विरुद्ध कार्यवाही।

प्रत्येक सदस्य–राज्य के राष्ट्रीय न्यायालय इस बात के लिए उत्तरदायी है कि यूरोपीय संघ के कानून उस देष में सही ढंग से लागू हों, तथापि ऐसा भी संभव है कि विभिन्न देषों के न्यायालय कानून की व्याख्या भिन्न प्रकार से करें। इस परिस्थिति से बचने के लिए एक प्रारंभिक निर्णय प्रक्रिया का प्रावधान किया गया है जिसके अनुसार यदि किसी राष्ट्रीय न्यायालय को यूरोपीय संघ के किसी कानून की व्याख्या अथवा वैधता के बारे में शंका हो तो वह यूरोपीय न्यायालय से सलाह माँग सकता हैं। यह सलाह "प्रारंभिक निर्णय" (preliminary ruling) के रूप में दी जाती है।

यदि यूरोपीय आयोग को यह विष्वास हो जाए कि कोई सदस्य–राज्य यूरोपीय संघ के कानूनों के अन्तर्गत अपने दायित्वों को पूरा नहीं कर रहा है तो वह इसके विरुद्ध कार्यवाही

आरंभ कर सकता है। यह कार्यवाही किसी दूसरे सदस्य–राज्य द्वारा भी आरंभ की जा सकती है।

न्यायालय इन आरोपों की जाँच करता है तथा अपना निर्णय देता है। यदि अभियुक्त सदस्य–राज्य दोषी सिद्ध हो जाता है, तो उसे स्वयं को सही मार्ग पर लाना होता है। और यदि न्यायालय को ऐसा लगता है कि सदस्य–राज्य ने इसके निर्णय का पालन नहीं किया है तो वह उस देष पर जुर्माना लगा सकता है।

इसके अतिरिक्त यदि कोई सदस्य–राज्य, परिषद, यूरोपीय आयोग अथवा संसद अनुभव करते हैं कि यूरोपीय संघ का कोई कानून अवैध है तो वे न्यायालय को उसे रद्द करने के लिए अनुरोध कर सकते हैं। रद्द करने की यह माँग यूरोपीय संघ के किसी नागरिक द्वारा भी उठाई जा सकती है जो न्यायालय को किसी कानून को रद्द करने का अनुरोध इस आधार पर कर सकता है कि वह उन्हें व्यक्तिगत रूप से प्रतिकूल ढंग से प्रभावित कर रहा है। यदि न्यायालय इस निष्कर्ष पर पहुँचता है कि किसी कानून विषेष को सही तरीके से नहीं अपनाया गया और वह यूरोपीय संघ की संधियों के प्रावधानों के विरुद्ध है तो वह इसे असंवैधानिक घोषित कर सकता है।

अंत में, यदि यूरोपीय संसद, परिषद, यूरोपीय आयोग किन्हीं परिस्थितियों में कुछ निर्णय लेने में असफल रहते हैं तो कोई भी सदस्य–राज्य, यूरोपीय यूनियन की संस्था, नागरिक अथवा कम्पनी; न्यायालय को षिकायत कर सकते हैं तथा उनकी इस असफलता को अधिकारिक तौर पर दर्ज करवा सकते हैं। ("दी कोर्ट ऑफ जस्टिस" http://europa.eu/institutions/inst/court/index_en.htm. पर ऑनलाइन पढ़ सकते हैं।)

3.7 अन्य संस्थाएँ तथा पात्र

उपरोक्त संस्थाओं के अतिरिक्त यूरोपीय संघ यूरोपियन कोर्ट ऑफ आडिटर्स (European Court of Auditors; ECA), यूरोपियन ओम्बड्समेन (European Ombudsman; EO), यूरोपियन सेंट्रल बैंक (European Central Bank; ECB), यूरोपियन निवेष बैंक (European Investment Bank; EIB), आर्थिक तथा सामाजिक समिति (Economic and Social

Committee; ESC), क्षेत्रों की समिति (Committee of the Regions; CoR) आदि अनेक संस्थाएँ हैं जिनका संक्षिप्त वर्णन यहाँ किया जा रहा है।

यूरोपियन कोर्ट ऑफ आडिटर्स यूरोपीय संघ तथा इसकी संस्थाओं द्वारा किए गए खर्चों की जाँच करता है तथा अपनी रिपोर्ट यूरोपीय संघ/संसद को देता है। इस लेखा–परीक्षण का उद्देष्य यूरोपीय संसद द्वारा मंजूर फंड के दुरुपयोग को रोकना तथा कार्यकुषलता बनाए रखना है। **ओम्बड्समेन** का कार्य यूरोपीय संघ की संस्थाओं के विरुद्ध आम नागरिकों तथा सदस्य–राज्यों की षिकायतें सुनना है। यह यूरोपीय संघ की संस्थाओं तथा निकायों में कुप्रषासन की षिकायतों की जाँच करता है। फ्रैंकफर्ट में स्थित **यूरोपियन सेंट्रल बैंक** यूरोपीय संघ की मौद्रिक नीतियों को नियमित करता है।

इन संस्थाओं के अतिरिक्त, यूरोपीय संघ के कुछ अन्य निकाय हैं जो विषिष्ट भूमिका निभाते हैं। **यूरोपियन आर्थिक तथा सामाजिक समिति** कर्मचारियों, मालिकों तथा सम्पूर्ण नागरिक समाज का प्रतिनिधित्व करती है। **क्षेत्रों की समिति** क्षेत्रीय तथा स्थानीय सत्ताओं का प्रतिनिधित्व करती है। **यूरोपियन निवेष बैंक** यूरोपीय संघ की निवेष परियोजनाओं को वित्तीय सहायता देता है तथा यूरोपीय निवेष कोष के माध्यम से छोटे व्यापारियों की सहायता करता है।

इसके अतिरिक्त कुछ तकनीकी, वैज्ञानिक तथा प्रबंधन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए कुछ **विषिष्ट अभिकरणों** (**specialized agencies**) की स्थापना की गई है। ये अभिकरण यूरोपीय संघ की संस्थाओं के अंग नहीं हैं। इन्हें यूरोपीय संसद के कानूनों के माध्यम से विषिष्ट कार्यों को सम्पन्न करने के लिए स्थापित किया गया है। इनमें से कुछ अभिकरण है : यूरोजस्ट (Eurojust), यूरोपियन डिफेन्स एजेन्सी (European Defence Agency) तथा यूरोपियन मेरीटाइम सेफ्टी एजेंसी (European Maritime Safety Agency) आदि। ये अभिकरण, अपने नामों के अनुरूप विभिन्न कार्य करते हैं।

3.8 सारांष

सम्पूर्ण यूरोप में फैली यूरोपीय संघ की संस्थाएँ इसके सदस्य–राज्यों में परस्पर सहयोग का ढाँचा प्रदान करती हैं। यूरोपीय परिषद, संसद तथा आयोग के अतिरिक्त यूरोपीय संघ अपनी गतिविधियों को बनाए रखने के लिए अनेक अन्य संस्थाओं एवं निकायों पर निर्भर रहती है। इसके अतिरिक्त यूरोपीय जनजीवन के प्रत्येक पहलू से जुड़े हुए अनेक अभिकरणों की भी व्यवस्था हैं।

यूरोपीय संघ की सफलता इन संस्थाओं की सफलता पर निर्भर करती है। यदि हम इस मानदण्ड के अनुसार चलें तो हम दावे से यह कह सकते हैं कि इन संस्थाओं ने लगभग वे सभी उद्देष्य प्राप्त कर लिए हैं जिनके लिए इनकी रचना की गई थी। इन्होंने यूरोपीय संघटन की प्रक्रिया को भी सरल बनाने में सहायता की है तथा यूरोपीय नागरिकों के कल्याण तथा समृद्धि के लिए रचनातंत्र प्रदान किया है।

यूरोपीय संघ की निर्णय निर्माण प्रक्रिया सामान्य स्तर पर तथा सह–निर्णय विषेषतः तीन प्रकार की संस्थाओं पर आधारित है। यूरोपीय संसद जो यूरोपीय संघ के नागरिकों का प्रतिनिधित्व करती है तथा सीधे उन्हीं के द्वारा चुनी जाती है; यूरोपीय आयोग जो सम्पूर्ण यूरोपीय संघ के हितों का संरक्षक है, तथा यूरोपीय परिषद जो सदस्य–राज्यों के हितों का प्रतिनिधित्व करती है। संस्थाओं का यह त्रिकोण उन नीतियों तथा कानूनों का निर्माण करता है जो सम्पूर्ण यूरोपीय संघ पर लागू होते हैं। सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से, आयोग नए कानूनों का प्रस्ताव प्रस्तुत करता है परन्तु संसद तथा परिषद उसे स्वीकृति देते हैं। इन तीन संस्थाओं के अतिरिक्त दो अन्य महत्वपूर्ण संस्थाएँ हैं – यूरोपीय न्यायालय जो यूरोपीय कानून का संरक्षक है, तथा कोर्ट ऑफ आडिटर्स जो यूरोपीय संघ के वित्त की जाँच करता है। इन संस्थाओं की शक्तियों तथा कार्य यूरोपीय संघ की संधियों में निहित है। इन संधियों में वे नियम तथा नियमावलियों का भी वर्णन है जिनका पालन यूरोपीय संघ की संस्थाओं के लिए अनिवार्य है। ये संधियाँ यूरोपीय संघ के सदस्य–राज्यों/सरकारों के अध्यक्षों की सहमति तथा उनकी अपनी–अपनी संसद/जनमत संग्रह के अनुमोदन पर आधारित होती हैं।

3.9 अभ्यास प्रष्न

1) यूरोपीय संघ की संस्थाओं के उदय तथा विकास एवं यूरोपीय संघटन में इनकी भूमिका की आलोचनात्मक आकलन कीजिए।

2) यूरोपीय संघ की यूरोपीय परिषद तथा मंत्रि–परिषद की रचना तथा कार्यों का आलोचनात्मक विवेचन कीजिए।

3) यूरोपीय संघ के कार्यकारी अंग के रूप में यूरोपीय आयोग की रचना तथा भूमिका का आलोचनात्मक विवेचन कीजिए।

4) यूरोपीय संघ के प्रजातांत्रिकीकरण तथा इसे औचित्य प्रदान करने में यूरोपीय संसद की भूमिका का आलोचनात्मक विष्लेषण कीजिए।

5) यूरोपीय न्यायालय की रचना तथा भूमिका का वर्णन कीजिए। यह यूरोपीय संघ के हितों तथा यूरोपीय संघ के नागरिकों के अधिकारों को किस प्रकार सुरक्षित एवं प्रोत्साहित कर रहा है?

6) यूरोपीय संघ की संस्थाओं की संक्षेप में व्याख्या कीजिए। क्या आप इस विचार से सहमत हैं कि यूरोपीय संघ की संस्थाओं ने इसे एक नौकरषाही तथा क्षेत्रीय संगठन बना दिया है? इस विचार के पक्ष तथा विपक्ष में तर्क दीजिए।

3.10 संदर्भ तथा कुछ उपयोगी पुस्तकें

बॉमबर्ग, एलीज़ाबेथ व अलेक्ज़ेण्डर स्टब, *दी यूरोपियन यूनियन : हाऊ डज इट वर्क?* ऑक्सफोर्ड : ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 2003।

कोरबेट, आर., *दी यूरोपियन पार्लियामेंटस रोल इन क्लोजर यूरोपियन इंटेग्रेषन* (बेसिंगस्टोक : मैकमिलन, 1998)।

एडवर्डस, जी. एवं डी. स्पेन्स, *दी यूरोपियन कमीषन,* द्वितीय संस्करण (लॉगमेनः लंदन, 1997)।

यूरोपीय कमीषन http://www.europa.eu/institutions/inst/council/index_en.htm. (इस वेबसाइट पर ऑनलाइन पढ़ सकते हैं।)

हेज –रिनसा, एफ. एवं एच. वेल्स, *दी काउन्सिल ऑफ मिनिस्टर्स,* (बेसिंगस्टोक : मैकमिलन, 1997)।

नुगेन्ट, नेल, *यूरोपियन कमीषन* (बेसिंगस्टोक : पालग्रेव, 2001)।

नुगेन्ट, नेल, *दी गवर्नमेंट एंड पॉलिटिक्स ऑफ दी यूरोपियन यूनियन,* (बेसिंगस्टोक : पालग्रेव मैकमिलन, 2002)।

पीटरसन, जे. एवं एम. स्केलटन, *दी इंस्टीट्यूषन्स ऑफ दी यूरोपियन यूनियन,* (बेसिंगस्टोक : मैकमिलन, 2002)।

वारलेग, ए., *अंडरस्टेंडिंग यूरोपियन यूनियन : इंस्टीट्यूषन्स* (लंदन : राउटलॉज, 2002)।