KGS IAS

# भारतीय राज्यव्यवस्था

KHAN GLOBAL STUDIES
Most Trusted Learning Platform

KGS IAS

# Test Series

## UPSC Prelims 2024

Offline | Online

- Detailed Solutions for all Questions (PDF)
- Time - Bound, Disciplined, & Result-Oriented Tests
- Holistic Coverage of all Study Materials & Sources
- Pattern and Trend Based on UPSC CSE Prelims Exam
- Fundamental and Comprehensive Test

Scan to Know More

KHAN GLOBAL STUDIES
Most Trusted Learning Platform

# विषय सूची


| | |
|---|---|
| संविधान एवं शासन प्रणाली | 1 |
| भारत में संवैधानिक विकास एवं भारतीय संविधान | 16 |
| संविधान की प्रस्तावना | 27 |
| संघ और उसका राज्यक्षेत्र | 30 |
| नागरिकता | 34 |
| मूल अधिकार | 42 |
| राज्य के नीति निदेशक तत्व | 58 |
| मूल कर्तव्य | 64 |
| संघीय कार्यपालिका | 66 |
| संघीय विधायिका | 83 |
| उच्चतम न्यायालय | 109 |
| राज्य कार्यपालिका | 124 |
| राज्य विधानमंडल | 137 |
| जम्मू एवं कश्मीर | 145 |
| संघ-शासित प्रदेश | 150 |
| उच्च न्यायालय | 154 |
| स्थानीय प्रशासन | 162 |
| केन्द्र-राज्य संबंध | 176 |
| आपातकालीन प्रावधान | 185 |
| लोक सेवाएँ | 190 |
| निर्वाचन, राजनीतिक दल व दबाव समूह | 193 |
| विशेष वर्गों के लिए उपबंध | 199 |
| राजभाषा | 201 |
| संविधान संशोधन | 203 |
| संविधान की अनुसूचियाँ | 209 |
| संवैधानिक एवं गैर-संवैधानिक निकाय | 211 |


Most Trusted Learning Platform
KHAN SIR

# संविधान एवं शासन प्रणाली
# (Constitution & System of Governance)

## संविधान का अर्थ (Meaning of Constitution)

ऐतिहासिक रूप से देखा जाए तो जब से राज्य का उद्भव हुआ है तभी से राज्य व जनता के आपसी रिश्तों को संचालित करने के लिए कुछ नियमों को लिखित अथवा अलिखित रूप में स्वीकार किया गया। इसे संविधान का प्राचीनतम रूप माना जा सकता है।

आधुनिक संदर्भ में संविधान किसी भी देश की सर्वोच्च मौलिक विधि होती है। संविधान का तात्पर्य उस लेखपत्र (Document) या दस्तावेज़ से है, जिसको एक विशिष्ट वैधानिक गरिमा प्राप्त होती है और जो सरकार की रूपरेखा व प्रमुख कृत्यों (Functioning) का निर्धारण करता है।

संविधान का आशय विभिन्न विद्वानों द्वारा निम्नानुसार है:–

- ***डायसी के अनुसार***– 'संविधान उन समस्त नियमों का संग्रह है जिनका राज्य की प्रभुत्व सत्ता के प्रयोग अथवा वितरण पर प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष प्रभाव पड़ता है।'
- ***बूल्जे के अनुसार***– 'संविधान नियमों के उस समूह को कहते हैं जिसके अनुसार, सरकार की शक्तियों, शासितों के अधिकारों और इन दोनों के पारस्परिक संबंधों के विषय में सामंजस्य स्थापित किया जाता है।'
- ***फाइनर के अनुसार***– 'संविधान आधारभूत राजनीतिक संस्थाओं की व्यवस्था होती है।'
- ***गैटिल के अनुसार***– 'वे मौलिक सिद्धांत, जिनके द्वारा किसी राज्य का स्वरूप निर्धारित होता है संविधान कहलाता है'।
- ***चार्ल्स बर्गेन्ड के अनुसार***– 'संविधान एक आधारभूत कानून होता है, जिसके द्वारा किसी राज्य की सरकार संगठित की जाती है और जिसके अनुसार व्यक्तियों अथवा नैतिक नियमों का पालन करने वाले मनुष्य तथा समाज के पारस्परिक संबंध निर्धारित किये जाते हैं।'

किसी देश का संविधान उस देश की राजनीतिक व्यवस्था, जिसके अन्तर्गत उसके लोग शासित होते हैं, के मूलभूत ढाँचे को स्पष्ट करता है। यह राज्य के मुख्य अंगों की शक्तियों को परिभाषित करता है, उनके उत्तरदायित्वों का निर्धारण करता है और उनके पारस्परिक संबंधों तथा जनता के साथ संबंधों को विनियमित (Regulate) करता है। इसे देश की 'आधारभूत विधि' (Fundamental Law) भी कहा जा सकता है, जो जनता के विश्वास व उनकी आकांक्षाओं को प्रतिबिम्बित करता है।

संविधान का निर्माण पूर्णत: किसी एक निश्चित समय में नहीं हुआ। यह अपनी प्रकृति से विकास का परिणाम है। इसके विकास में कई महत्वपूर्ण तत्व सहायक होते हैं, जैसे–

- ***प्रथाएँ और परंपराएँ***– इन्होंने संविधान के विकास को दिशा दी है। ग्रेट ब्रिटेन का संविधान तो अधिकांशत: प्रथाओं और परंपराओं से निर्मित है। इसके अलावा अन्य देशों के संविधानों जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत इत्यादि पर भी प्रथाओं और परंपराओं का प्रभाव देखा जा सकता है।
- ***न्यायाधीशों के निर्णय***– न्यायाधीशों द्वारा दिए गए निर्णयों और व्याख्याओं से भी संविधान के विकास को गति मिलती है। भारत और संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में इसे देखा जा सकता है। अमेरिका के विषय में कहा जाता है कि, 'संविधान वही है जो न्यायाधीश कहते हैं।' संशोधनों द्वारा भी संविधान परिवर्तित और परिवर्धित होते रहते हैं। अत: इनका भी संविधान के विकास पर प्रभाव देखा जा सकता है।

## संविधान का महत्व (Importance of Constitution)

चूँकि संविधान किसी देश की मौलिक विधि होती है इसलिए इसका महत्व देश, सरकार, नागरिकों पर पड़ने वाले प्रभाव के रूप में निम्नलिखित बिंदुओं से समझा जा सकता है:–

- संविधान बुनियादी नियमों का एक ऐसा समूह उपलब्ध कराता है, जिससे समाज के सदस्यों में एक न्यूनतम समन्वय और विश्वास बना रहे।
- संविधान यह स्पष्ट करता है कि, समाज में निर्णय लेने की शक्ति किसके पास होगी? साथ ही संविधान यह भी निश्चित करता है कि सरकार कैसे निर्मित होगी?
- संविधान सरकार द्वारा अपने नागरिकों पर लागू किये जाने वाले कानूनों की एक सीमा तय करता है। ये सीमाएँ इस रूप में मौलिक होती हैं कि सरकार कभी इनका उल्लंघन नहीं कर सकती।
- संविधान सरकार को ऐसी क्षमता प्रदान करता है, जिससे वह जनता की आकांक्षाओं को पूरा कर सके और एक न्यायपूर्ण समाज की स्थापना के लिए उचित परिस्थितियों का निर्माण कर सके।
- संविधान किसी समाज व राष्ट्र की आधारभूत पहचान को निर्मित करता है।

संविधान सरकार की शक्तियों को कई तरह से सीमित करता है। सरकार की शक्तियों को सीमित करने का सबसे प्रभावी व सहज तरीका यह है कि, नागरिक के रूप में हमारे मौलिक अधिकारों को स्पष्ट कर दिया जाए और कोई भी सरकार कभी भी उनका उल्लंघन न कर सके। इन अधिकारों का वास्तविक स्वरूप और व्याख्याएँ भिन्न-भिन्न संविधानों में बदलती रहती हैं, लेकिन अधिकतर संविधानों में कुछ विशेष मौलिक अधिकार सदैव पाए जाते हैं। नागरिकों को मनमाने ढंग से बिना किसी कारण के गिरफ्तार करने के विरुद्ध सुरक्षा प्राप्त होती है। यह सरकार की शक्तियों के ऊपर एक मूलभूत सीमा है। नागरिकों को सामान्यत: कुछ मौलिक स्वतंत्रताओं का अधिकार है, जैसे–भाषण की स्वतंत्रता, विचार एवं अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता, संगठन बनाने की स्वतंत्रता आदि। इसी प्रकार संविधान, सरकार को शक्तियाँ भी प्रदान करता है, जिससे लोकहित में सरकार आवश्यक कदम उठा सके तथा राष्ट्र, समाज और नागरिकों की सुरक्षा कर सके जैसे– इन अधिकारों को राष्ट्रीय आपातकाल में सीमित किया जा सकता है। संविधान उन परिस्थितियों का उल्लेख भी करता है, जिनमें इन अधिकारों को वापस लिया जा सकता है।

संविधान के माध्यम से ही किसी समाज की एक सामूहिक इकाई के रूप में पहचान होती है। इस सामूहिक पहचान को बनाने के लिए हमें इस संबंध में कुछ बुनियादी नियमों पर सहमत होना पड़ता है कि हम पर शासन कैसे होगा और शासितों में कौन-कौन से लोग होंगे? संविधान बनने के पहले हमारी अनेक प्रकार की पहचान या अस्मिताएँ होती हैं, लेकिन कुछ बुनियादी नियमों और सिद्धांतों पर सहमत होकर हम अपनी मूलभूत राजनीतिक पहचान बनाते हैं। संवैधानिक नियम हमें एक ऐसा व्यवस्थित ढाँचा प्रदान करते हैं, जिसके अंतर्गत हम अपनी व्यक्तिगत आकांक्षाओं, लक्ष्य और स्वतंत्रताओं का प्रयोग करते हैं। संविधान आधिकारिक बंधन लगा कर यह तय कर देता है कि कोई क्या कर सकता है और क्या नहीं? इस रूप में संविधान हमें एक नैतिक पहचान भी देता है। इसलिए यह संभव हो सका है कि अनेक बुनियादी राजनीतिक और नैतिक नियम विश्व के सभी प्रकार के संविधानों में स्वीकार किये गये हैं।

## *संविधानवाद (Constitutionalism)*

संविधानवाद का सामान्य अर्थ यह है कि, सरकार की सत्ता संविधान से उत्पन्न होती है तथा इसी से उसकी सीमा भी तय होती है। संविधानवाद सरकार के उस स्वरूप को कहते हैं, जिसमें संविधान की प्रमुख भूमिका होती है। अधिकारियों को मनमाने निर्णय की छूट न होने तथा 'कानून के राज्य' का पक्ष लेना ही संविधानवाद है। संविधानवाद की मूल भावना यह है कि, सरकारी अधिकारी कुछ भी और किसी भी तरीके से कार्य करने के लिए स्वतंत्र नहीं होते हैं बल्कि उन्हें अपनी शक्ति की सीमाओं के अंदर रहते हुए ही कार्य करने की आजादी होती है और वह भी संविधान में वर्णित प्रक्रिया के अनुसार,

संविधानवाद पर विभिन्न विद्वानों ने अपने-अपने विचार व्यक्त किये हैं-

- ***पिनॉक व स्मिथ***- 'संविधानवाद उन विचारों की ओर संकेत करता है जो संविधान का विवेचन व समर्थन करते हैं तथा जिनके माध्यम से राजनीतिक शक्ति पर प्रभावी नियंत्रण स्थापित करना संभव होता है।'
- ***कार्ल. जे. फ्रेडरिक***- 'शक्तियों का विभाजन सभ्य सरकार का आधार है, यही संविधानवाद है।'
- ***कॉरी और अब्राहम***- 'स्थापित संविधान के निर्देशों के अनुरूप शासन को संविधानवाद कहते हैं।'
- ***के.सी. व्हीयर***- 'संवैधानिक शासन का अर्थ किसी शासन के नियमों के अनुसार शासन चलाने से अधिक कुछ नहीं है। इसका अर्थ है कि निरंकुश शासन के विपरीत नियमानुकूल शासन केवल अधिकार का उपयोग करने वालों की इच्छा और क्षमता के अनुसार चलने वाला शासन नहीं बल्कि संविधान के नियमों के अनुसार चलने वाला शासन होता है।

### *संविधानवाद की अवधारणाएँ*

संविधानवाद की तीन प्रचलित अवधारणाएँ हैं:-

1. ***पाश्चात्य अवधारणा***- इसे उदारवादी लोकतांत्रिक अवधारणा भी कहा जाता है। यह 'राज्य व व्यक्ति' के बीच समन्वयात्मक व सहजीवी दृष्टिकोण को स्वीकार करता है। इसमें व्यक्तिगत स्वच्छन्दता व राज्य-निरंकुशता दोनों को अस्वीकार किया गया है। यह अपने लक्ष्य की प्राप्ति के लिए विभिन्न साधनों यथा सीमित व उत्तरदायी सरकार, विधि का शासन, मौलिक अधिकारों की व्यवस्था, स्वतंत्र और निष्पक्ष न्यायपालिका, शक्ति पृथक्करण और शक्ति विभाजन, नियत-कालिक व नियमित निर्वाचन व्यवस्था, राजनीतिक दलों की उपस्थिति, प्रेस की स्वतंत्रता इत्यादि का प्रयोग करती है।
2. ***साम्यवादी अवधारणा***- साम्यवाद यह मानता है कि संपूर्ण व्यवस्था के मूल में आर्थिक घटक कार्य करता है जिसका तात्पर्य उत्पादन प्रणाली से है। इसमें दो घटक होते हैं- एक उत्पादन साधन और दूसरा उत्पादन संबंध। जिस वर्ग के पास उत्पादन के साधन होते हैं वही शासन करता है। सामाजिक, राजनैतिक सभी व्यवस्थाएँ उसी के अनुरूप चलती हैं। यह राज्य को कृत्रिम संगठन और शोषण का यंत्र मानता है। इसी परिप्रेक्ष्य में वह व्यक्ति की स्वतंत्रता बचाने तथा उसे सामाजिक व आर्थिक न्याय कैसे दिलाया जाए, इसी लक्ष्य की पूर्ति के लिए निम्नलिखित बातों पर ज़ोर देता है- (a) वर्ग-विहीन तथा राज्य-विहीन समाज की स्थापना जिससे शोषण समाप्त किया जा सके। (b) उत्पादन के साधनों पर समाज पर नियंत्रण ताकि प्रत्येक से उसकी क्षमता के अनुसार काम और प्रत्येक को उसकी आवश्यकता के अनुसार पारितोषिक प्रदान किया जा सके। (c) संपत्ति के वितरण से समाज में समानता लायी जा सके। (d) मानव को यंत्र न मानकर मानव माना जाए, जिससे मानवीय पराधीनता के प्रत्येक स्वरूप को समाप्त किया जा सके। इस प्रकार यह मानव कल्याण की बात करता है।
3. ***विकासशील लोकतांत्रिक अवधारणा***- वास्तव में संविधानवाद की दो ही मौलिक अवधारणाएँ हैं। तीसरी अवधारणा कुछ विद्वान विकासशील देशों द्वारा अपनी आवश्यकता के अनुरूप उपरोक्त दोनों अवधारणाओं के विभिन्न तत्वों के सम्मिश्रण से उत्पन्न मानते हैं। यह अवधारणा राष्ट्रों द्वारा अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति का लचीलापन दर्शाती है।

इस प्रकार, संविधानवाद मूल रूप से शासन व्यवस्था के नियमों, संचालन, लक्ष्य, आदर्श इत्यादि का प्रतिनिधित्व करता है।

## *संविधान के प्रकार (Types of Constitution)*

दुनिया के सभी संविधानों में भले ही भावात्मक समानता हो, परन्तु इनका विकास उनके सांस्कृतिक संदर्भों में होने के कारण अलग-अलग देशों में संविधान के प्रारूपों में भिन्नता दिखाई देती है। अपनी प्रकृति, प्रारूप एवं अन्तर्निहित विशेषताओं के आधार पर संविधान के निम्नलिखित मुख्य प्रकार हो सकते हैं-

### *उत्पत्ति के आधार पर*

उत्पत्ति के आधार पर संविधान दो प्रकार के होते हैं- विकसित और निर्मित संविधान। विकसित संविधान वह संविधान है, जिनका निर्माण संविधान सभा जैसी किसी संस्था द्वारा निश्चित समय पर नहीं किया जाता बल्कि यह विभिन्न परंपराओं, रीति-रिवाजों, प्रथाओं और न्यायालयों के निर्णयों पर आधारित होता है। इंग्लैण्ड का संविधान इसका श्रेष्ठ उदाहरण है। यहाँ राजा, मंत्रिपरिषद, संसद अथवा अन्य राजनैतिक संस्थाओं की शक्ति और उसके अधिकार क्षेत्र आदि लेखबद्ध नहीं हैं तथा न ही उनसे संबंधित नियमों का एक समय निर्माण किया गया है। वस्तुत: ब्रिटिश संविधान का वर्तमान स्वरूप उसके पंद्रह सौ वर्षों के संवैधानिक विकास का परिणाम है।

निर्मित संविधान वे संविधान होते हैं जिनका निर्माण एक विशेष समय पर संविधान सभा जैसी किसी विशेष संस्था द्वारा किया जाता है। ये स्वाभाविक रूप से लिखित होते हैं और साधारणतया कठोर भी। 'अमेरिका' का संविधान विश्व का प्रथम लिखित संविधान है जो 1787 ई. में फिलाडेल्फिया सम्मेलन में निर्मित किया गया। इसी प्रकार स्विट्जरलैंड का संविधान भी निर्मित है, जिसका प्रारूप 1848 में 14 सदस्यों के एक आयोग द्वारा तैयार किया गया था, जिसमें 1874 में व्यापक परिवर्तन किये गये। 1982 का चीनी संविधान भी इसी का उदाहरण है।

### *विकसित संविधान और निर्मित संविधान में मौलिक अंतर*

- विकसित संविधान में गतिशीलता होती है, यह लोगों की आवश्यकताओं और आकांक्षाओं के अनुरूप सदा परिवर्तन की प्रक्रिया में रहता है, परंतु इसका दोष है कि, इसमें निश्चितता नहीं होती है तथा यह असंख्य अलग-अलग व बिखरे हुए प्रपत्रों और राजनीतिक रीति-रिवाजों के रूप में रहता है।
- वहीं निर्मित संविधान सर्वथा सुनिश्चित होता है, संहिताबद्ध रूप में होने के कारण यह सदा सुविधायुक्त होता है।

### *प्रथाओं और कानूनों के आधार पर*

**इनके आधार पर संविधान दो प्रकार के होते हैं- लिखित एवं अलिखित संविधान-**

1. लिखित संविधान में शासन के सभी नियमों एवं मानकों का संहिताकरण होता है। इसके अलावा लिखित संविधान इसी कार्य के लिए बनाये गये निकाय द्वारा तैयार किया जाता है, जैसे भारत में इस कार्य के लिए संविधान सभा संगठित की गयी थी। लिखित संविधान के लागू होने की एक निश्चित तिथि होती है, जैसे भारतीय संविधान के लिए 26 जनवरी, 1950 या अमेरिकी संविधान 1787 को लागू हुआ था। विश्व के अधिकांश संविधान लिखित संविधान ही हैं।

2. अलिखित संविधान से अभिप्राय यह नहीं होता है कि वह कहीं पर लिखा हुआ नहीं है, बल्कि अलिखित संविधान के प्रावधान उद्विकासीय होते हैं अर्थात् धीरे-धीरे विकसित होता है। अलिखित संविधान होने का अर्थ सिर्फ इतना है कि ऐसे देशों में संविधान नामक कोई एक वृहद् कानूनी दस्तावेज़ नहीं होता, बल्कि विभिन्न कानूनों, परंपराओं तथा कानूनी व्याख्याओं के समुच्चय को ही संविधान कह दिया जाता है, यथा ब्रिटेन का संविधान अलिखित संविधान है जिसका धीरे-धीरे विकास हुआ है।

### *संविधान में संशोधन के आधार पर*

इस आधार पर संविधान के दो भेद होते हैं- लचीला तथा कठोर संविधान।

1. लचीला संविधान वह संविधान है जिसमें सामान्य कानून और संवैधानिक कानून के निर्माण और संशोधन प्रक्रिया में अंतर न हो। 'गार्नर' के अनुसार, 'लचीला संविधान वह है जिसको साधारण कानून से अधिक शक्ति एवं सत्ता प्राप्त नहीं है और जो साधारण कानून की भाँति ही बदला जा सकता है, चाहे वह एक प्रलेख या अधिकांशत: परंपराओं के रूप में हो'। जैसे इंग्लैंड में संसद सामान्य नियम निर्माण की प्रक्रिया द्वारा संवैधानिक कानूनों में परिवर्तन कर सकती है। इसी प्रकार चीन का संविधान भी साधारण कानून निर्माण की प्रक्रिया द्वारा संशोधित किया जा सकता है।
2. कठोर संविधान से अभिप्राय, उस संविधान से है जिसमें संशोधन के लिए किसी विशेष प्रक्रिया अपनाई जाती है। इसमें साधारण कानून और संवैधानिक कानून में भेद किया जाता है। कठोर संविधान के उदाहरण, स्विट्जरलैंड, ऑस्ट्रेलिया, रूस, इटली, फ्रांस, डेनमार्क, स्वीडन, नॉर्वे, जापान तथा भारत के संविधान है। परंतु इसका सर्वोत्तम उदाहरण संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान है, जहाँ संशोधन के लिए कांग्रेस के 2/3 बहुमत तथा 3/4 राज्यों के विधानमंडलों की स्वीकृति आवश्यक है। इसी प्रकार स्विस प्रक्रिया में यह व्यवस्थापिका (संघीय सभा) के दोनों सदनों के बहुमत द्वारा पास होना चाहिए तथा इसके बाद उसका समर्थन मतदाताओं और केन्टनों (राज्य) के बहुमत से होना चाहिए।

## *शासन प्रणाली (System of Governance)*

सभी मानवीय समुदायों ने सामाजिक संबंधों के संयोजन, संघर्षों की रोकथाम और समाधान तथा समाज के समान उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कोई न कोई नियंत्रण व्यवस्था अपना रखा है। सत्ता और नियंत्रण की इस व्यवस्था को सरकार (शासन) कहा जाता है। मूलत: सरकार (शासन) के तीन कार्य होते हैं, पहला- कानून बनाना, दूसरा- कानून लागू करना और तीसरा- विवादों को सुलझाना। इन कार्यों को पूरा करने वाले सरकार के तीन अंग होते हैं- विधायिका, कार्यपालिका व न्यायपालिका। विधानमंडल व कार्यपालिका के पारस्परिक संबंधों के आधार पर सरकारों का वर्गीकरण करने पर दो प्रकार की सरकारें होती हैं-1. संसदीय सरकार 2. अध्यक्षीय सरकार।

### *संसदीय सरकार*

जिस शासन व्यवस्था में कार्यपालिका का जन्म व्यवस्थापिका में से होता है और कार्यपालिका, विधानमंडल के नियंत्रण में कार्य करती है एवं पूर्ण रूप से उसके प्रति ही उत्तरदायी होती है तो ऐसी सरकार (शासन व्यवस्था) को संसदीय सरकार या मंत्रिमंडलीय शासन या उत्तरदायी शासन कहते हैं।

### *अध्यक्षीय सरकार*

यदि विधानमंडल और कार्यपालिका एक-दूसरे से पृथक व स्वतंत्र होकर कार्य करते हैं और दोनों समकक्ष दर्जे के होते हैं, दूसरे शब्दों में ये दोनों शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के आधार पर काम करते हैं, तो ऐसी सरकार को अध्यक्षात्मक सरकार कहते हैं। इसी प्रकार राज्यों के आकार और उनकी समस्याओं, उनके गठन इत्यादि के कारण उनकी व्यवस्था में भी संघात्मक और एकात्मक लक्षणों की उपस्थिति होती है, जिसके आधार पर एकात्मक या संघात्मक शासन प्रणाली का स्वरूप पाया जाता है।

## *संसदात्मक शासन प्रणाली (Parliamentary form of Government)*

संसदात्मक/संसदीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका शक्तियां मंत्रिपरिषद के हाथों में रहती हैं और यह कार्यपालिका (मंत्रिपरिषद या मंत्रिमंडल), व्यवस्थापिका या उसके निचले सदन के प्रति उत्तरदायी होती है। इस प्रणाली में राज्याध्यक्ष नाममात्र का शासक या प्रधान होता है।

प्रो. गार्नर ने संसदात्मक या मंत्रिमंडलीय सरकार को परिभाषित करते हुए लिखा है कि, "संसदीय सरकार वह प्रणाली है, जिसमें वास्तविक कार्यपालिका (मंत्रिपरिषद) अपने विधायी और प्रशासनिक कार्यों के लिए प्रत्यक्ष और कानूनी तौर पर विधानमंडल अथवा उसके एक सदन (प्राय: लोकप्रिय सदन) के प्रति और राजनीतिक तौर पर निर्वाचक गणों के प्रति उत्तरदायी होती है, जबकि नाममात्र की कार्यपालिका (राज्य का प्रधान) अनुत्तरदायी स्थिति में होती है।"

### *संसदात्मक/संसदीय शासन प्रणाली की विशेषताएँ*

**संसदीय शासन प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं-**

- ***वास्तविक और नाममात्र की कार्यपालिका में भेद***- संसदीय प्रणाली में दो प्रकार की कार्यपालिकाएँ होती हैं-पहली, नाममात्र की कार्यपालिका और दूसरी, वास्तविक कार्यपालिका। राज्य का प्रधान, नाममात्र की कार्यपालिका और प्रधानमंत्री सहित मंत्रिपरिषद वास्तविक कार्यपालिका होती है। ब्रिटेन में वर्तमान समय में रानी और भारत में राष्ट्रपति नाममात्र के प्रधान ही हैं।
- ***कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में अभिन्न संबंध***- संसदीय शासन में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में अभिन्न संबंध होता है। कार्यपालिका का व्यवस्थापिका में से चयन होता है। मंत्रीगण व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं, वे व्यक्तिगत और सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। व्यवस्थापिका वाद-विवाद, प्रश्न पूछकर, काम रोको प्रस्ताव, अविश्वास प्रस्ताव आदि के द्वारा मंत्रिपरिषद को नियंत्रित करती है और हटा भी सकती है। दूसरी ओर कार्यपालिका के सदस्य अर्थात् मंत्री व्यवस्थापिका की कार्यवाहियों में भाग लेते हैं, व्यवस्थापिका का नेतृत्व करते हैं।
- ***राज्य के अध्यक्ष द्वारा सरकार के अध्यक्ष की नियुक्ति***- राज्य के अध्यक्ष द्वारा सरकार के अध्यक्ष (प्रधानमंत्री) की नियुक्ति की जाती है। यह नियुक्ति लोकसदन में बहुमत प्राप्त दल के नेता की होती है।
- ***कार्यपालिका की अवधि की अनिश्चितता***- इस शासन में मंत्रिपरिषद का कार्यकाल निश्चित नहीं होता है, मंत्रिपरिषद उसी समय तक रह सकती है, जब तक कि उसे निचले सदन में बहुमत का समर्थन प्राप्त होता है।
- ***सामूहिक उत्तरदायित्व***- इसका अर्थ यह है कि, किसी एक मंत्री के कार्य के लिए अकेला वही उत्तरदायी नहीं,वरन समस्त मंत्रिपरिषद उत्तरदायी होती है। कारण यह है कि मंत्रिपरिषद में निर्णय सामूहिक रूप से ही होते हैं।
- ***राजनीतिक सजातीयता***- मंत्रिपरिषद की सजातीयता उसकी एकता व सामूहिक उत्तरदायित्व की दृष्टि से आवश्यक है। गंभीर संकट के समय अन्य दल के लोगों को लेकर राष्ट्रीय सरकार बनायी जा सकती है।
- ***मंत्रिमंडल की एकता***- मंत्रिमंडल एक इकाई है, इसलिए मंत्रिमंडल में जो निर्णय बहुमत से हो जाते हैं, उन्हें प्रत्येक मंत्री को स्वीकार करना पड़ता है या उन्हें मंत्री पद से त्यागपत्र देना पड़ता है।
- ***प्रधानमंत्री का नेतृत्व***- संसदीय सरकार में प्रधानमंत्री का विशिष्ट स्थान होता

है। वह मंत्रिपरिषद का नेता व उसका कप्तान होता है। वह राष्ट्रीय प्रशासन का संचालक होता है तथा मंत्रियों की नियुक्ति व निष्कासन करता है। लॉर्ड मार्ले ने ब्रिटिश प्रधानमंत्री को 'मंत्रिमंडल रूपी भवन की आधाशिला' कहा है।

- ***गोपनीयता***– मंत्रिमंडल की कार्यवाही गुप्त रहती है। सभी मंत्री गोपनीयता की शपथ ग्रहण करते हैं। मंत्रिगण मंत्रिमंडल के निर्णयों को या मतभेदों को संसद में या सार्वजनिक रूप से प्रकट नहीं कर सकते। मंत्री उचित समय पर ही कैबिनेट के निर्णयों को जनता तक पहुँचाते हैं।

### *संसदात्मक/संसदीय शासन प्रणाली के गुण*

**संसदात्मक शासन प्रणाली के प्रमुख गुण निम्नलिखित हैं**–

- ***कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच संघर्ष का अभाव***– संसदीय शासन प्रणाली का एक गुण यह है कि व्यवस्थापिका (संसद) और कार्यपालिका में मतैक्य रहता है, संघर्ष नहीं। दोनों अंग एक–दूसरे की आवश्यकता और उपादेयता को समझते हैं, मंत्री व्यवस्थापिका में बैठते हैं, इच्छानुसार विधेयक व बजट आदि पारित कराते हैं और संसद के प्रति अपने उत्तरदायित्व का पालन करते हैं।
- ***शीघ्र निर्णय***– शक्तियाँ मंत्रिमंडल में निहित होती हैं, जिसका संसद में बहुमत होता है। अत: वह शीघ्र निर्णय लेने में सक्षम हो जाता है।
- ***कार्यपालिका निरंकुश नहीं हो सकती***– यह सरकार उत्तरदायी सरकार है, जिसमें संसद मंत्रिपरिषद से प्रश्न व पूरक प्रश्न पूछकर, काम रोको प्रस्ताव व अविश्वास प्रस्ताव द्वारा उसे नियंत्रित करती है।
- ***उत्तरदायित्व का निर्धारण सरलता से***– संसदीय शासन में उत्तरदायित्व का निर्धारण भी सरलता से हो जाता है, क्योंकि विधि निर्माण व प्रशासन का कार्य एक ही दल के हाथों में रहता है।
- ***लचीली व्यवस्था***– प्रो. डायसी के अनुसार, लचीलापन संसदीय शासन का महत्वपूर्ण गुण है। यह शासन नयी परिस्थितियों व संकटकाल का सामना कुशलता से कर सकता है। यह उल्लेखनीय है कि द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान ब्रिटेन में चेम्बरलेन के स्थान पर चर्चिल को प्रधानमंत्री बनाया गया था, ऐसा परिवर्तन अध्यक्षीय शासन में संभव नहीं है। इसमें गंभीर संकट के समय राष्ट्रीय सरकार बनाने की व्यवस्था होती है।
- ***राजनीतिक चेतना और शिक्षा***– जनता में राजनीतिक चेतना पैदा होती है, लोगों को राजनीतिक प्रशिक्षण भी मिलता है। सरकार तथा विभिन्न दल समाचार पत्रों, सभा–सम्मेलनों, दलीय पत्रिकाओं आदि के माध्यम से जनता तक पहुँचते हैं और उन्हें जागरूक रखते हैं।
- ***राज्याध्यक्ष दलबंदी से दूर***– संसदीय प्रणाली में राज्य का प्रधान राष्ट्र की एकता का प्रतीक होता है, वह सरकार के आलोचनात्मक मित्र के रूप में कार्य करता है।
- ***वैकल्पिक शासन की व्यवस्था***– यदि किसी कारणवश सत्तारूढ़ दल अपना त्यागपत्र देता है तो तुरंत ही विरोधी दल को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करके वैकल्पिक सरकार बनाई जा सकती है। जिससे शासन के कार्यों में रूकावट पैदा नहीं होती है।
- ***जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व***– डायसी के शब्दों में, 'संसदीय प्रणाली में मंत्रिमंडल को जनमत के प्रति बहुत सचेत रहना पड़ता है।' मंत्रिमंडल जनता की इच्छा व उसकी आलोचनाओं की उपेक्षा नहीं कर सकता है, शासन व्यवस्था जनता के प्रति उत्तरदायी होती है।

### *संसदीय शासन प्रणाली के दोष*

**संसदीय शासन प्रणाली के दोष निम्नलिखित हैं**–

- ***अस्थिर शासन***– संसदीय शासन का पहला दोष यह है कि यह अस्थिर शासन प्रणाली होती है, क्योंकि मंत्रिपरिषद का कार्यकाल निश्चित नहीं होता है। बार–बार मंत्रिपरिषद के बदलने से प्रशासनिक नीतियों में भी स्थिरता नहीं रहती और इस प्रकार जनता के हितों को हानि पहुँचती है।
- ***शक्तिहीन कार्यपालिका***– अध्यक्षीय शासन की अपेक्षा संसदीय शासन में कार्यपालिका दुर्बल रहती है, क्योंकि पदच्युत होने के डर से वह संसद को प्रसन्न करने में लगी रहती है। मंत्रिपरिषद नई नीतियों का प्रयोग साहसपूर्वक नहीं कर पाती है।
- ***विधानमंडल में समय और शक्ति का दुरुपयोग***– संसदीय शासन में विभिन्न राजनीतिक दलों का पारस्परिक विरोध उग्र रूप धारण कर लेता है। विरोधी दल की आलोचना भी सदैव रचनात्मक नहीं होती है। इस गतिरोध से विधानमंडल में समय नष्ट होता है, कानून बनाने में विलंब होता है और जनता में उदासीनता आती है।
- ***उग्र राजनीतिक दलबंदी***– संसदीय शासन राजनीतिक दलबंदी को प्रोत्साहन देता है। लॉर्ड ब्राइस के शब्दों में, "यह प्रथा दलबंदी की भावना में वृद्धि करती है और इसे सदैव उबालती रहती है। यदि राष्ट्र के सामने महत्वपूर्ण नीति संबंधी विषय न हो तो भी इसमें पद प्राप्त करने की लड़ाई बनी रहती है। एक दल के पास पद होता है, दूसरा इसे लेने की इच्छा रखता है और यह झगड़ा चलता रहता है क्योंकि पराजित होने के शीघ्र बाद ही हारा हुआ दल जीते हुए दल को हटाने के लिए अभियान आरंभ कर देता है"।
- ***बहुमत दल की निरंकुशता का भय***– संसदीय शासन में बहुमत दल संसद और देश में निरकुंशता का व्यवहार करता है। प्राय: कैबिनेट के अधिनायकतंत्र की बात कही जाती है। यदि कार्यपालिका चाहे तो छोटे से छोटे विषय को विश्वास का प्रश्न बनाकर संसद को अपनी बात को मानने के लिए बाध्य कर सकती है।
- ***शक्ति पृथक्करण सिद्धांत की उपेक्षा***– संसदीय शासन में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में समन्वय रहता है। अत: शक्ति पृथक्करण के अभाव में न केवल व्यवस्थापिका की स्वतंत्रता समाप्त हो जाती है वरन् नागरिकों की स्वतंत्रता के अपहरण का डर भी बना रहता है।
- ***संकट के समय दुर्बल शासन***– युद्ध या राष्ट्रीय संकट के समय संसदीय शासन अनुपयुक्त रहता है। निर्णय लेने से पूर्व मंत्रिमंडल में पर्याप्त वाद–विवाद करना पड़ता है। मतभेद होने की स्थिति में प्रधानमंत्री को निर्णय लेने में कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। अधिकांश समय विचार–विमर्श व वाद–विवाद में नष्ट हो जाता है। प्रोगिलक्राइस्ट के शब्दों में, 'शांति के समय में वाद–विवाद करना संसदीय शासन का गुण है, परंतु युद्धकाल में यह इसके सबसे बड़े दोषों में से एक है।'
- ***नौकरशाही का शासन पर अनुचित प्रभाव***– संसदीय शासन में मंत्री पद उनको दिया जाता है, जो दल में अपना प्रभाव रखते हैं, जिन्हें राजनीतिक हथकंडे आते हैं। योग्यता के आधार पर तो कम लोगों को ही मंत्री पद मिलता है। फिर मंत्रियों का अधिकांश समय संसदीय वाद–विवादों में, दल की बैठकों में, उद्घाटन समारोह आदि में व्यतीत होता है। फलस्वरूप मंत्री नौसिखिए बने रहते हैं और विशेषज्ञों अर्थात् सिविल सेवकों के हाथों में वे कठपुतली बने रहते हैं।
- ***निजी कार्यक्षेत्र से विमुखता***– कई बार कार्यपालिका अपने प्रशासनिक कार्यों से विमुख होकर विधायी कार्यों में जुट जाती है, इसी प्रकार संसद कानून बनाने से विमुख होकर शासन कार्यों में अनुचित हस्तक्षेप करने लगती है।
- ***देश हित का उल्लंघन***– संसदीय शासन में सत्तारूढ़ दल का अपना दलीय स्वार्थ होता है। इस शासन में राष्ट्रीय हितों की उपेक्षा का भय सदैव बना रहता है। फलस्वरूप प्रजातंत्र का ह्रास होता है।
- ***सरकार गठन में बहुदलीय व्यवस्था का प्रभाव***– एक दल को जब स्पष्ट

बहुमत नहीं मिलता है तो गठबंधन सरकार बनती है, जो कि नीति निर्माण व क्रियान्वयन में बाधक सिद्ध होती है। फ्रांस ने बहुदलीय प्रणाली के कारण संसदीय प्रणाली को छोड़ दिया क्योंकि इसके कारण यहाँ सरकार में अस्थिरता बनी रहती थी।

## *अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली (Presidential Form of Government)*

अध्यक्षात्मक/अध्यक्षीय शासन प्रणाली शक्ति विभाजन सिद्धांत पर आधारित होती है। अध्यक्षीय शासन प्रणाली का आधार शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत है। इसमें व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका सभी एक-दूसरे से पृथक व स्वतंत्र रहकर अपना कार्य करते हैं। कार्यपालिका से संबंधित शक्तियाँ राष्ट्रपति में ही निहित होती हैं जिनका प्रयोग वह स्वतंत्रतापूर्वक करता है। राष्ट्रपति या उसके मंत्री न तो व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और न ही उसकी कार्यवाहियों में भाग लेते हैं। राष्ट्रपति का कार्यकाल भी निश्चित होता है। व्यवस्थापिका उसे अविश्वास प्रस्ताव द्वारा नहीं हटा सकती है। इसी प्रकार व्यवस्थापिका भी अपने गठन, कार्य तथा कार्यकाल की दृष्टि से कार्यपालिका से पृथक व स्वतंत्र होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्राज़ील, अर्जेंटीना, चिली, मैक्सिको तथा एशियाई देश जैसे- फिलीपींस, दक्षिण कोरिया आदि इसके प्रमुख उदाहरण हैं।

प्रो. गार्नर ने अध्यक्षीय सरकार की परिभाषा इस प्रकार दी है- 'यह वह प्रणाली है जिसमें कार्यपालिका (मंत्रियों सहित राज्य का प्रधान) संवैधानिक रूप से अपने कार्यकाल के संबंध में और राजनीतिक नीतियों के संबंध में व्यवस्थापिका से स्वतंत्र होती है। इस प्रकार की प्रणाली में राज्य का प्रधान नाममात्र की कार्यपालिका नहीं होता, वरन वास्तविक कार्यपालिका होता है और उन शक्तियों का वास्तव में प्रयोग करता है, जो संविधान व कानून के अनुसार उसको प्राप्त होती हैं।'

### *अध्यक्षीय शासन प्रणाली की विशेषताएँ*

अध्यक्षीय शासन प्रणाली की विशेषताएँ निम्नलिखित हैं-

- ***राज्य के अध्यक्ष की स्थिति***- अध्यक्षीय शासन में राष्ट्रपति राज्य व सरकार दोनों का ही प्रधान होता है। वह राष्ट्रीय नीति का निर्माण करता है, सेनाओं के संचालन का आदेश देता है, आपातस्थिति की घोषणा कर सकता है तथा देश में व्यवस्था बनाए रखने हेतु कानूनों के प्रवर्तन के लिए सभी आवश्यक कदम उठाता है।
- ***राष्ट्रपति का निश्चित कार्यकाल***- अध्यक्षीय सरकार में राष्ट्रपति एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित किया जाता है। इस अवधि से पहले व्यवस्थापिका उसे महाभियोग के अलावा अन्य किसी तरह से नहीं हटा सकती है।
- ***राष्ट्रपति व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं***- अध्यक्षीय शासन में राष्ट्रपति, व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होता है तथा राष्ट्रपति (कार्यपालिका), व्यवस्थापिका को भंग नहीं कर सकता है। राष्ट्रपति तथा उसके मंत्री व्यवस्थापिका की कार्यवाहियों में भाग नहीं लेते। राष्ट्रपति व्यवस्थापिका में कोई महत्वपूर्ण भाषण देने हेतु जा सकता है अथवा वह अपना संदेश भेज सकता है जिसे व्यवस्थापिका स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। राष्ट्रपति या उसके मंत्री न तो व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और न उन्हें अपने कार्यों के लिए व्यवस्थापिका के समर्थन पर निर्भर रहना पड़ता है।
- ***मंत्रिमंडल का अभाव***- राष्ट्रपति को सहायता व परामर्श देने के लिए कुछ सचिव होते हैं। इन सचिवों को सामूहिक नाम से 'राष्ट्रपति की कैबिनेट' कह दिया जाता है। परंतु सच्चे अर्थों में यह कैबिनेट नहीं है, न तो यह कैबिनेट एक इकाई के रूप में कार्य करती है, न ही वह विधायिका के प्रति उत्तरदायी है और न ही उसकी तानाशाही है। राष्ट्रपति ही उनका स्वामी है।
- ***शक्ति-पृथक्करण सिद्धांत पर आधारित***- यह शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित होती है। सरकार के तीनों अंग एक-दूसरे से पृथक व स्वतंत्र होते हैं।

### *अध्यक्षीय शासन प्रणाली के गुण*

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली के प्रमुख गुण निम्नलिखित हैं-

- ***स्थायी एवं दृढ़ शासन***- अध्यक्षीय शासन का सबसे महत्वपूर्ण गुण है- शासन में स्थायित्व। निश्चित कार्यकाल के कारण, राष्ट्रपति अधिक आत्मविश्वास के साथ नीतियों का निर्माण व उन पर अमल कर सकता है। कार्यपालिका का भाग्य व्यवस्थापिका के परिवर्तनशील मत पर निर्भर नहीं होता है। अत: सरकार स्थिर नीति का पालन कर सकती है।
- ***कुशल शासन***- शक्ति पृथक्करण पर आधारित होने के कारण यह शासन संसदीय शासन की तुलना में अधिक कुशल होता है। इसका कारण बताते हुए मैरियट ने लिखा है कि, 'शासन की इस व्यवस्था में प्रशासन में वास्तविक रूप से कुशलता आती है, क्योंकि मंत्रियों को हर समय व्यवस्थापिका में उपस्थित रहने में समय लगाना नहीं होता और व्यवस्थापन कार्य भी कुशलता से होता है, क्योंकि व्यवस्थापिका के सदस्यों के मस्तिष्क अपने विशिष्ट कार्य में ही लगे रहते हैं'।
- ***दलबंदी का अभाव***- अध्यक्षीय शासन में दलबंदी का उग्र व दूषित वातावरण वैसा नहीं रहता, जैसा संसदीय शासन में देखा जाता है। इस प्रणाली में कार्यपालिका (राष्ट्रपति) व व्यवस्थापिका के निर्वाचनों के समय ही राजनीतिक दल सक्रिय रहते हैं, हर समय नहीं क्योंकि बीच में राष्ट्रपति को हटाया नहीं जा सकता है। अनावश्यक विरोध भी नहीं होता है और न राष्ट्रपति का दल उसका अंधानुकरण करता है। दलबंदी की भावना जितनी संसदात्मक प्रणाली में होती है, उतनी अध्यक्षीय प्रणाली में नहीं होती।
- ***संकटकाल के लिए उपयुक्त***- यह शासन संकटकाल के लिए सर्वाधिक उपयुक्त शासन है। कारण यह है कि, कार्यपालिका शक्तियाँ सैद्धांतिक व व्यवहारिक दोनों दृष्टियों से राष्ट्रपति में ही निहित होती हैं। अत: किसी संकट के समय में वह अकेला निर्णय लेने में समर्थ है।
- ***राष्ट्रीय एकता की सुदृढ़ता***- अध्यक्षीय शासन का एक गुण यह भी है कि, राष्ट्रीय एकता सुदृढ़ रहती है। राष्ट्रपति पूरे देश का नेता होता है, एक दल का नहीं। इसलिए भी उससे बुद्धिपूर्ण, न्यायोचित और राष्ट्रहित की अपेक्षा लोगों को रहती है।
- ***निरंकुशता का अभाव***- इस शासन प्रणाली में शक्ति पृथक्करण होता है। अत: शक्तियाँ एक स्थान पर केंद्रित न होने के कारण जनता के अधिकारों व स्वतंत्रताओं को संसदीय शासन की अपेक्षा कम खतरा रहता है।
- ***योग्य और अनुभवी व्यक्तियों को मंत्री पद***- अध्यक्षीय शासन में राष्ट्रपति मंत्रियों को योग्यता व अनुभव के आधार पर नियुक्त करने के लिए स्वतंत्र है। परंतु संसदीय सरकार में प्रधानमंत्री के ऊपर कई प्रकार के बंधन होते हैं और वह मंत्रियों की नियुक्ति केवल योग्यता व अनुभव के आधार पर नहीं करता है।
- ***बहुदलीय प्रणाली वाले देशों के लिए उपयुक्त***- उन देशों के लिए जहाँ बहुदलीय प्रणाली है, अध्यक्षीय शासन अधिक लाभकारी हो सकता है। कारण स्पष्ट है कि, राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निश्चित समय के लिए हो जाएगा, संसदीय सरकार की तरह मिले-जुले मंत्रिमंडलों के बदलने का भय समाप्त हो जाएगा।

### *अध्यक्षीय शासन प्रणाली के दोष*

**अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली के दोष निम्नलिखित हैं-**

- ***अनुत्तरदायी एवं निरंकुश शासन***- अध्यक्षीय शासन का सबसे बड़ा दोष यह है कि, इसमें राष्ट्रपति का कार्यकाल निश्चित होने के कारण उसके निरंकुश होने का खतरा बना रहता है। उसे महाभियोग की अत्यधिक कठिन प्रक्रिया होने के कारण आसानी से नहीं हटाया जा सकता। अत: वह एक अधिनायक की तरह शासन कर सकता है।
- ***सहयोग का अभाव***- अध्यक्षीय शासन में शक्ति पृथक्करण के कारण सरकार के विभिन्न अंगों में सहयोग नहीं रह पाता है, राष्ट्रपति न तो व्यवस्थापिका की समस्या को समझ पाता है और न व्यवस्थापिका राष्ट्रपति की समस्या को। कभी-कभी इन कारणों से शासन में मतभेद व गतिरोध पैदा हो जाता है। विशेष रूप से उस समय जब राष्ट्रपति के दल का व्यवस्थापिका में बहुमत न हो।
- ***कठोर शासन प्रणाली***- अध्यक्षीय शासन में लचीलेपन का गुण नहीं होता है, जो कि संसदीय शासन में होता है। इसके तीन कारण हैं, प्रथम, शासन संबंधी सभी बातें संविधान में निश्चित होती हैं। दूसरा, जब कोई संवैधानिक विवाद पैदा होता है तो न्यायालय की शरण ली जाती है, जिसका रवैया कठोर ही रहता है। तीसरा, संविधान कठोर होता है, अत: आवश्यकतानुसार संशोधन नहीं किये जा सकते हैं। ये सब बातें अमेरिका के संविधान में पायी जाती हैं।
- ***उत्तरदायित्व के निर्धारण की समस्या***- अध्यक्षीय शासन में जब कोई गलत कार्य होता है तो कार्यपालिका व व्यवस्थापिका इसका उत्तरदायित्व एक-दूसरे पर थोपने का प्रयास करते हैं। संसदीय शासन की तरह यह उत्तरदायित्व कार्यपालिका के पास निश्चित नहीं होता है। चूँकि राजसत्ता बँट जाती है, अत: यह पता नहीं चलता कि शासन की बुराई के लिए कार्यपालिका दोषी है अथवा विधानमंडल।
- ***वैदेशिक नीति की दुर्बलता***- अमेरिकी अध्यक्षीय शासन के संदर्भ में यह कहा जा सकता है कि, राष्ट्रपति स्वतंत्र व सुदृढ़ वैदेशिक नीति पर नहीं चल सकता, क्योंकि व्यवस्थापिका उसके कार्यों में बाधा डालती है। 1919 में राष्ट्रपति विलसन द्वारा की गयी 'वर्साय की संधि' को अमेरिकी सीनेट ने ठुकरा दिया था।
- ***एक व्यक्ति पर उत्तरदायित्व***- अध्यक्षीय शासन का एक दोष यह भी है कि, शासन का पूरा भार एक ही व्यक्ति (राष्ट्रपति) पर होता है। अत: शासन की सफलता या विफलता उसी के गुणों व अवगुणों पर निर्भर रहती है।

### *संसदात्मक व अध्यक्षात्मक सरकारों में अंतर*

**संसदात्मक व अध्यक्षात्मक सरकारों में सामान्यत: निम्नलिखित अंतर पाये जाते हैं-**

- संसदीय सरकार का आधार शक्तियों का संयोजन है, जबकि अध्यक्षीय सरकार का आधार है- शक्ति पृथक्करण।
- संसदीय सरकार में राज्य का प्रधान (राजा या राष्ट्रपति) नाममात्र का होता है, प्रधानमंत्री सहित मंत्रिपरिषद वास्तविक कार्यपालिका होती है। अध्यक्षीय शासन में, राष्ट्रपति ही राज्य व सरकार दोनों का प्रधान होता है। अत: एक ही कार्यपालिका होती है।
- संसदीय सरकार में कार्यपालिका, व्यवस्थापिका से स्वतंत्र नहीं रहती जबकि अध्यक्षीय शासन में वह व्यवस्थापिका से स्वतंत्र रहती है। अध्यक्षीय शासन में व्यवस्थापिका व कार्यपालिका दोनों के कार्यक्षेत्र अलग-अलग रहते हैं।
- संसदीय शासन में कार्यपालिका तभी तक अपने पद पर है, जब तक उसे संसद (प्राय: निचले सदन) में बहुमत का समर्थन प्राप्त है, परंतु अध्यक्षीय शासन में कार्यपालिका (राष्ट्रपति) का कार्यकाल संविधान द्वारा निश्चित होता है। इससे पहले केवल महाभियोग की कार्यवाही से ही उसे पदच्युत किया जा सकता है।
- संसदीय शासन में मंत्रिगण व्यक्तिगत व सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं, परंतु अध्यक्षीय शासन में केवल राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं।
- संसदीय शासन में मंत्रिगण आवश्यक रूप से व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और उनकी कार्यवाहियों में भाग लेते हैं। इतना ही नहीं वे व्यवस्थापिका का मार्ग-निर्देशन व नेतृत्व भी करते हैं। अध्यक्षीय शासन में मंत्री राष्ट्रपति के अधीनस्थ होते हैं।
- संसदीय सरकार में प्रधानमंत्री देश का नेतृत्व करता है और अध्यक्षीय शासन में राष्ट्रपति देश का नेतृत्व करता है।

## *एकात्मक शासन प्रणाली*
## *(Unitary Form of Government)*

एकात्मक शासन व्यवस्था में शक्तियों का केंद्रीकरण होता है। संविधान द्वारा शासन की समस्त शक्तियाँ केवल केंद्रीय सरकार को ही सौंपी जाती है तथा इकाइयों को शासन की शक्तियाँ केंद्र से प्राप्त होती हैं। स्थानीय अथवा इकाइयों की सरकारों का अस्तित्व एवं शक्तियाँ केंद्रीय सरकार की इच्छा पर निर्भर करती है। एकात्मक शासन व्यवस्थाओं के प्रमुख उदाहरण हैं- ब्रिटेन, फ्रांस, चीन और बेल्जियम।

### *विभिन्न विद्वानों ने एकात्मक शासन की परिभाषाएँ दी हैं-*

- ***सी.एफ.स्ट्रांग के अनुसार***- 'एकात्मक शासन में केंद्रीय सरकार सर्वोच्च होती है तथा संपूर्ण शासन एक केंद्रीय सरकार के अधीन संगठित होता है और उसके अधीन जो भी क्षेत्रीय प्रशासन कार्य करता है, उसकी शक्तियाँ उसे केंद्र सरकार से प्राप्त होती हैं।'
- ***फाइनर के शब्दों में***- 'एकात्मक शासन वह शासन है, जिसमें संपूर्ण सत्ता व शक्ति केंद्र में निहित होती है और जिसकी इच्छा एवं अभिकरण पूर्ण क्षेत्र पर वैध रूप से मान्य होते हैं।'
- ***प्रो. गार्नर के अनुसार***- 'एकात्मक शासन, शासन का वह रूप है जिसमें शासन की सर्वोच्च शक्ति संविधान के माध्यम से एक केंद्रीय सरकार को प्राप्त होती है तथा केंद्र एवं स्थानीय सरकार के बीच संवैधानिक शक्ति का विभाजन नहीं होता और केंद्र सरकार से ही स्थानीय सरकारों को शक्ति एवं स्वतंत्रता प्राप्त होती है।'
- ***डायसी के शब्दों में***- 'एकात्मक राज्य में कानून बनाने की समस्त शक्तियाँ केंद्रीय सत्ता के हाथों में रहती है।'
- ***विलोबी के शब्दों में***- 'एकात्मक शासन में शासन का संपूर्ण अधिकार मौलिक रूप से एक केंद्रीय सरकार में निहित रहता है तथा केंद्रीय सरकार अपनी इच्छानुसार शक्तियों का वितरण इकाइयों में करती है।'

### *एकात्मक शासन प्रणाली की विशेषताएँ*

एकात्मक शासन प्रणाली की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं-

- ***शासन की पूर्ण शक्ति केंद्र में निहित***- एकात्मक शासन की प्रमुख विशेषता यह है कि, शासन की समस्त कार्य शक्तियाँ केंद्रीय सरकार में निहित रहती हैं। शासन की सुविधा के लिए राज्य को प्रदेशों एवं प्रांतों में बाँटा जा सकता है। किंतु इन प्रदेशों व प्रांतीय सरकारों को शासन कार्य के लिए स्वतंत्र शक्तियाँ प्राप्त नहीं होतीं। केंद्र ही उन्हें आवश्यकतानुसार शक्तियाँ देता है। इनका अस्तित्व पूर्णत: केंद्र सरकार की इच्छा पर निर्भर रहता है।

- ***इकहरी नागरिकता***– एकात्मक शासन में नागरिकों को इकहरी नागरिकता (केंद्र की) प्राप्त होती है, जैसे–ब्रिटेन जबकि संघात्मक शासन में केंद्र व राज्यों की पृथक–पृथक यानि दोहरी नागरिकता प्राप्त होती है, जैसे– USA
- ***एक संविधान***– एकात्मक शासन में संपूर्ण राष्ट्र का एक संविधान होता है। इकाइयों का कोई अलग संविधान नहीं होता। संघात्मक शासन में कहीं–कहीं पर राज्यों का अलग–अलग संविधान भी होता है।

### *एकात्मक शासन प्रणाली के गुण*

**एकात्मक शासन प्रणाली के निम्नलिखित गुण पाये जाते हैं, जो उसे महत्वपूर्ण बनाते हैं–**

- ***शासन में एकरूपता व शक्ति संपन्नता***– एकात्मक शासन व्यवस्था में शासन में एकरूपता पाई जाती है। संपूर्ण राष्ट्र के लिए एक–सा कानून होता है और केंद्र के निर्देशन में उसे समान रूप से सर्वत्र लागू किया जाता है। फलतः पूरे राष्ट्र के शासन कार्यों में एकरूपता बनी रहती है।
- ***राष्ट्रीय एकता में वृद्धि***– एकात्मक शासन व्यवस्था में संपूर्ण राज्य में एक–सा कानून, एक–सी शासन व्यवस्था होने तथा सभी को एक समान न्याय मिलने के कारण, आपसी मतभेद पैदा नहीं हो पाते और राष्ट्रीय एकता में वृद्धि होती है।
- ***संकटकाल के लिए उपयुक्त***– एकात्मक शासन व्यवस्था में शासन की शक्ति एक ही स्थान पर केंद्रित होने के कारण संकट के समय यह शीघ्र निर्णय लेने में सक्षम होता है। इन निर्णयों को गुप्त भी रखना होता है और शीघ्र ही कार्यान्वित भी करना पड़ता है, इस हेतु एकात्मक शासन ही सक्षम होता है।
- ***मितव्यत्तता***– एकात्मक शासन व्यवस्था में एक ही स्थान से शासन का संचालन होने और राज्य इकाइयों में अलग से कोई मंत्रिमंडल व व्यवस्थापिका का गठन न करने से काफी खर्च बच जाता है। इस दृष्टि से यह मितव्ययी शासन व्यवस्था है।
- ***छोटे राज्यों के लिए उपयोगी***– एकात्मक शासन व्यवस्था छोटे राज्यों के लिए बहुत ही उपयोगी है, क्योंकि इसमें संपूर्ण शासन का संचालन एक ही स्थान से किया जाता है।
- ***नीति–निर्माण में एकरूपता***– एकात्मक शासन प्रणाली में नीति संबंधी जो भी निर्णय लिए जाते हैं उनमें एकरूपता बनी रहती है, क्योंकि ये निर्णय एक स्थान से अर्थात केंद्र से लिये जाते हैं।
- ***आर्थिक विकास के लिए उपयुक्त***– एकात्मक शासन व्यवस्था में एक ही स्थान से निर्णय लिये जाने के कारण पूरे राष्ट्र की आर्थिक आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर निर्णय लिये जा सकते हैं, जिस कारण यह व्यवस्था आर्थिक विकास के लिए उपयोगी होती है।
- ***अंतर्राष्ट्रीय परिपेक्ष्य में सुदृढ़ता***– एकात्मक शासन के अंतर्गत, अंतर्राष्ट्रीय मामलों में शीघ्रता से निर्णय लिया जा सकता है, समान रूप से नीति का अनुसरण किया जा सकता है और अंतर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों को अधिक कुशलता के साथ निभाया जा सकता है।
- ***संघर्ष की संभावना नहीं***– एकात्मक शासन में शासन की समस्त शक्तियां केंद्र के हाथों में रहती हैं तथा इकाइयाँ केंद्र के पूर्णतः अधीन होकर कार्य करती हैं। जिस कारण केंद्र तथा इकाइयों के बीच संघर्ष की संभावना नहीं रहती और प्रशासनिक निर्णय लेने में आसानी होती है।

### *एकात्मक शासन प्रणाली के दोष*

**अनेक गुणों के बावजूद एकात्मक शासन प्रणाली की कुछ कमियां भी हैं जो निम्नलिखित हैं–**

- ***शासन की कार्य कुशलता में कमी***– एकात्मक शासन में शासन कार्यों का संपूर्ण संचालन एक ही स्थान अर्थात केंद्र से संचालित होता है, जिसे शासन कार्य की कुशलता के लिए उपर्युक्त नहीं कहा जा सकता, क्योंकि एक ही स्थान से केंद्रीय सरकार पूरे देश में कुशल शासन संचालन कर ले यह संभव नहीं है। अतः देश के सभी भागों के हितों व आवश्यकताओं की पूर्ति केंद्र द्वारा नहीं हो सकती।
- ***लोकतांत्रिक भावना के विरुद्ध***– एकात्मक शासन व्यवस्था लोकतंत्र की भावना के विरुद्ध है क्योंकि इसमें प्रांतीय अथवा स्थानीय स्वशासन को वो महत्ता नहीं मिलती जो लोकतंत्र में मिलनी चाहिए।
- ***शासन की निरंकुशता की संभावना***– एकात्मक शासन व्यवस्था में शासन की निरंकुशता का भय बना रहता है क्योंकि शासन की समस्त शक्तियां केंद्र में ही निहित होती हैं। केंद्र अपनी शक्तियों को बढ़ा कर निरंकुश न हो जाए और शासन के सभी क्षेत्रों में अपनी मनमानी न करने लगे, इस बात की संभावना बनी रहती है।
- ***विविधताओं वाले राष्ट्रों में असफल***– छोटे–छोटे राज्यों के लिए यह शासन व्यवस्था सफल हो सकती है, बड़े व विविधताओं वाले राष्ट्रों में नहीं, क्योंकि एक ही स्थान से शासन चलाने पर विभिन्न जाति, धर्म, भाषाओं व नस्लों के लोगों के हितों की पूर्ति संभव नहीं हो सकती।
- ***स्थानीय संस्थाओं के क्रिया–कलापों पर प्रतिबंध***– एकात्मक शासन व्यवस्था में, शासन में इतनी कठोरता और अंकुश रहता है कि इससे स्थानीय संस्थानों के क्रिया–कलापों पर प्रतिबंध लग जाते हैं और उनकी स्वायत्तता लगभग समाप्त हो जाती है।
- ***शासन कार्यों के प्रति उदासीन जनता***– जनता को सार्वजनिक कार्यों में भागीदारी का पूर्ण अवसर प्राप्त नहीं होता, जिस कारण जनता सार्वजनिक कार्यों के प्रति उदासीन रहती है।

## *संघात्मक शासन प्रणाली (Federal Governance System)*

संघात्मक शासन प्रणाली में संविधान के द्वारा केंद्र व उसकी इकाइयों के बीच शक्तियों का विभाजन किया जाता है। इस शासन में संघीय (केंद्रीय) सरकार और राज्य सरकारें अपने–अपने क्षेत्रों में संविधान द्वारा दी गई शक्तियों के आधार पर शासन कार्य करती हैं। संघ शब्द की उत्पत्ति लैटिन भाषा के फोएड्स शब्द से हुई है, जिसका अर्थ है, 'समझौता' या 'संधि'। इस अर्थ के आधार पर समझौता या संधि द्वारा निर्मित राज्य को 'संघ' कहा जाता है। विश्व के 6 बड़े राज्यों में 5 संघीय राज्य हैं, जैसे– संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, ऑस्ट्रेलिया, ब्राजील, रूस आदि।

### *परिभाषाएँ*

- ***फाइनर के अनुसार***– 'संघात्मक राज्य वह है, जिसमें सत्ता शक्ति का एक भाग इकाइयों में निहित रहता है, दूसरा भाग केंद्र में, जो क्षेत्रीय इकाइयों के लोगों द्वारा जान–बूझकर संगठित की जाती है।'
- ***गार्नर के अनुसार***– 'संघ एक ऐसी प्रणाली है, जिसमें केंद्रीय तथा स्थानीय सरकारें एक ही प्रभुत्व शक्ति (संविधान) के अधीन होती हैं तथा ये सरकारें अपने–अपने क्षेत्र में संविधान द्वारा दी गई शक्तियों के आधार पर ही कार्य करती हैं।'
- ***स्ट्रांग के शब्दों में***– 'एक संघात्मक राज्य कई राज्यों के मेल से बना एक प्रभुत्व संपन्न राज्य होता है जिसकी अपनी सत्ता, मेल करने वाले राज्यों से प्राप्त होती है और जिसमें वे राज्य इस प्रकार बंधे होते हैं कि जिससे एक राजनीतिक इकाई का निर्माण होता है।'

### *संघात्मक शासन की विशेषताएँ*

संघात्मक शासन की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं-

- ***लिखित एवं कठोर संविधान***- संघीय शासन का संविधान लिखित एवं कठोर होता है, ऐसा इसलिए कि इकाइयों के अहित में संविधान में कोई संशोधन न हो सके।
- ***संविधान की सर्वोच्चता***- संघात्मक शासन में संविधान सर्वोच्च होता है। संघात्मक शासन में इकाइयां तथा संघ संविधान द्वारा प्राप्त शक्तियों के आधार पर ही कार्य करती हैं, वे संविधान के प्रतिकूल कोई कार्य नहीं कर सकती हैं।
- ***संप्रभु शक्ति का दोहरा प्रयोग***- संघीय शासन में संप्रभुता अविभाजित होती है, किंतु एक संघीय राज्य में संप्रभुता की अभिव्यक्ति केंद्र सरकार व राज्य सरकार को प्राप्त शक्तियों के आधार पर होती है तथा दोनों ही अपनी शक्तियां संविधान से प्राप्त करती हैं।
- ***कार्यों एवं शक्ति का विभाजन***- संघीय शासन व्यवस्था में शासन की शक्तियों का विभाजन संविधान द्वारा केंद्र व राज्य सरकारों के बीच किया जाता है। शक्तियों के वितरण के साथ ही दोनों सरकारें अपने-अपने क्षेत्रों में कार्य करने को भी स्वतंत्र होती हैं।
- ***स्वतंत्र एवं सर्वोच्च न्यायपालिका***- संघीय शासन में सर्वोच्च न्यायालय स्वतंत्र होता है। उस पर सरकार के किसी भी अंग (व्यवस्थापिका व कार्यपालिका) का न तो कोई प्रभाव होता है, न ही कोई दबाव। संविधान के संरक्षक के रूप में होने के कारण यह सर्वोच्च होता है।
- ***दोहरी नागरिकता***- संघीय शासन व्यवस्था में नागरिकों को दोहरी नागरिकता प्राप्त होती है, एक तो केंद्र की व दूसरी राज्यों (इकाइयों) की। किंतु भारतीय संघ इसका एक अपवाद है। यहाँ नागरिकों को संघ की ही नागरिकता प्राप्त होती है।
- ***संबंध विच्छेद की स्वीकृति नहीं***- संघीय शासन व्यवस्था में संघ एक स्थाई राज्य होता है। इसलिए किसी भी संघात्मक राज्यों में इकाइयों को केंद्र से अलग होने की स्वतंत्रता प्राप्त नहीं होती है।
- ***द्विसदनीय विधानमंडल***- संघीय शासन व्यवस्था में द्विसदनीय विधानमंडल (संसद) की व्यवस्था होती है। पहला सदन, जिसमें राष्ट्र का प्रतिनिधित्व होता है और दूसरा सदन, जिसमें संघ की इकाइयों को प्रतिनिधित्व दिया जाता है। अमेरिकी 'प्रतिनिधि सभा' व भारत की 'लोकसभा' समस्त राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करती हैं, जबकि 'सीनेट' व 'राज्य सभा' इकाइयों का प्रतिनिधित्व करती हैं।

### *संघात्मक शासन के गुण*

**विश्व के अनेक देशों में स्वीकृत संघात्मक शासन प्रणाली में निम्नलिखित गुण होते हैं-**

- ***विविधता वाले राष्ट्रों के लिए उपयोगी***- संघात्मक शासन व्यवस्था विविधता वाले राष्ट्रों के लिए उपयोगी है। जिस राष्ट्र में धर्म, जाति, वर्ग व भाषा के आधार पर विविधता पाई जाती है, उस राष्ट्र में यह शासन व्यवस्था इन विविधताओं की रक्षा करते हुए उपयोगी सिद्ध होती है। इस शासन व्यवस्था के अंतर्गत राष्ट्रीय एकता एवं स्थानीय शासन दोनों के ही हित संभव हैं।
- ***छोटे व कमजोर राज्यों के लिए उपयुक्त***- संघीय शासन व्यवस्था में छोटे व कमजोर राज्य संगठित होकर शक्तिशाली राज्य बन सकते हैं, क्योंकि संघीय शासन व्यवस्था में छोटे व कमजोर राज्यों की स्वतंत्रता और उनका पृथक अस्तित्व बना रहता है और उन्हें आर्थिक विकास व सुरक्षा के पूर्ण अवसर प्राप्त होते हैं।
- ***बड़े राष्ट्रों हेतु उपयोगी***- संघीय शासन प्रशासनिक क्षमता की दृष्टि से बड़े राष्ट्रों के लिए उपयोगी है। संघीय शासन में केंद्र व राज्य इकाइयों के बीच शासन कार्यों की शक्तियों का बंटवारा होने के कारण यह शासन विशाल राज्यों के लिए उपयुक्त है।
- ***नागरिक अधिकारों की सुरक्षा***- संघीय शासन में नागरिक अधिकारों की सुरक्षा बनी रहती है, क्योंकि इस शासन व्यवस्था में शासन की निरंकुशता पर नियंत्रण लगाये जाते हैं, जिससे नागरिक अधिकार सुरक्षित रहते हैं।
- ***आर्थिक रूप से लाभकारी***- संघात्मक शासन आर्थिक रूप से लाभकारी है। इस शासन व्यवस्था में केंद्र तथा राज्य इकाइयों को अपने-अपने आर्थिक संसाधनों को विकसित करने का अवसर मिलता है। संघात्मक शासन मितव्ययी भी होता है।
- ***सार्वजनिक कार्यों में सहभागिता***- संघात्मक शासन में नागरिकों की राजनीतिक चेतना के कारण सार्वजनिक कार्यों के प्रति उनमें उत्साह रहता है। संघात्मक शासन में नागरिकों को शासन-कार्यों में भागीदारी प्राप्त होती है।
- ***लोकतांत्रिक व्यवस्था में उपयोगी***- संघात्मक शासन-व्यवस्था प्रजातंत्र के लिए उपयोगी है, क्योंकि इसमें सत्ता के विकेंद्रीकरण के कारण स्थानीय स्वशासन की भावनाओं का विकास होता है, जो प्रजातंत्र की सफलता के लिए आवश्यक है।
- ***निरंकुशता में कमी***- संघात्मक शासन व्यवस्था में सरकार के निरकुंश होने की संभावना नहीं रहती। शासन-सत्ता का स्पष्ट विभाजन रहने के कारण केंद्रीय सरकार निरकुंश और स्वेच्छाचारी नहीं बन सकती है। संविधान तथा न्यायपालिका का उनकी शक्तियों पर नियंत्रण रहता है।

### *संघात्मक शासन के दोष*

**अनेक गुणों का संघटन होने के बावजूद संघात्मक शासन में कुछ सन्निहित दोष भी पाये जाते हैं, जो निम्नलिखित हैं-**

- ***संगठन व कार्य पद्धति में भिन्नता***- संघीय शासन प्रणाली में प्रशासनिक संगठन व कार्य पद्धति में भिन्नता पाई जाती है, क्योंकि केंद्र एवं राज्यों को अपने-अपने क्षेत्रों में कार्य करने के लिए स्वतंत्रता और शक्तियां प्राप्त होती हैं।
- ***जटिल और खर्चीली शासन प्रणाली***- संघीय शासन व्यवस्था में संविधान कठोर होने के कारण इसमें आसानी से संशोधन नहीं किया जा सकता, जिस कारण कई बार शासन कार्यों में परेशानी आ जाती है और शासन कार्य जटिल हो जाता है। केंद्र व राज्यों में दोहरी शासन प्रणाली होने के कारण यह व्यवस्था बहुत ही खर्चीली हो जाती है।
- ***केंद्र व राज्य सरकारों में विवाद***- इस शासन व्यवस्था में कई बार संघ व राज्य सरकारों में शासन कार्यों के विषय में विवाद उत्पन्न हो जाता है। वित्तीय शक्तियों के संदर्भ में यह विवाद अधिकतर उभर कर सामने आ जाते हैं।
- ***संकट काल में अनुपयुक्त***- संघीय शासन प्रणाली में संविधान संशोधन की प्रक्रिया अत्यंत जटिल होती है, जिस कारण यह शासन प्रणाली संकटकाल के लिए उपयोगी नहीं होती।
- ***प्रशासनिक कार्यों में एकरूपता का अभाव***- संघीय शासन में केंद्र व राज्य सरकारों को अपने-अपने क्षेत्रों में कार्य करने के लिए स्वतंत्रता व शक्तियां प्राप्त होती हैं और वे अपने-अपने राजनीतिक हितों और सुविधाओं के अनुसार कार्य करती हैं, कभी-कभी एक राज्य की नीति दूसरे राज्य पर गलत प्रभाव डालती है।

### एकात्मक और संघात्मक शासन प्रणाली में अंतर

**एकात्मक और संघात्मक शासन प्रणालियों में निम्नलिखित आधारों पर अंतर पाया जाता है-**

- ***कार्यों और शक्तियों के विभाजन के आधार पर***- एकात्मक शासन प्रणाली में शक्ति का स्रोत केंद्र ही होता है। स्थानीय सरकारों को जो भी शक्ति प्राप्त होती है, वह केंद्र के द्वारा ही होती है और शासन कार्यों में किसी भी प्रकार का विभाजन नहीं होता। किंतु संघात्मक शासन में शासन शक्तियां केंद्र में निहित न होकर क्षेत्रीय सरकारों में भी वितरित होती हैं और इन शक्तियों का स्रोत संविधान होता है।
- ***सरकारों की स्थिति के आधार पर अंतर***- एकात्मक शासन व्यवस्था में केंद्र सरकार के पास शासन की समस्त शक्तियां होती हैं तथा स्थानीय सरकारें केंद्र के अधीन रह कर कार्य करती हैं। अत: इस शासन व्यवस्था में स्थानीय सरकारों का अपना कोई स्वतंत्र अस्तित्व नहीं होता। इसके विपरीत संघात्मक शासन में केंद्र के साथ-साथ स्थानीय सरकारों को भी शासन शक्तियां प्राप्त होती हैं तथा वे केंद्र से स्वतंत्र होकर संविधान की सीमाओं में रहकर कार्य करती हैं।
- ***नागरिकता के आधार पर अंतर***- एकात्मक शासन वाले राज्यों में नागरिकों की एक ही नागरिकता होती है अर्थात राष्ट्रीय नागरिकता होती है, जबकि संघात्मक राज्यों में नागरिकों को राष्ट्रीय नागरिकता के साथ-साथ इकाइयों की नागरिकता भी प्राप्त होती है अर्थात संघात्मक राज्यों में दोहरी नागरिकता प्राप्त होती है।
- ***संविधान की स्थिति के आधार पर अंतर***- एकात्मक शासन वाले राज्यों में संविधान लिखित और अलिखित दोनों प्रकारों का हो सकता है, जबकि संघात्मक शासन वाले राज्यों में शासन की शक्ति केंद्र व राज्य सरकारों में विभाजित होती है और उस विभाजन को स्पष्ट करने की दृष्टि से संविधान का लिखित होना अनिवार्य है।
- ***न्यायपालिका के कार्य संबंधी अंतर***- संघात्मक शासन में न्यायपालिका को केंद्र व इकाइयों, इकाई व इकाई के पारस्परिक अधिकारों संबंधी विवादों का निर्णय करना होता है, जबकि एकात्मक शासन में न्यायपालिका का कार्य मात्र यह देखना होता है कि व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून कितनी ईमानदारी से लागू हो रहे हैं।

## विभिन्न संविधानों का तुलनात्मक अध्ययन

विश्व के संविधानों का तुलनात्मक अध्ययन उनमें निहित विशेषताओं तथा समानताओं के आधार पर हम निम्नलिखित रूप में कर सकते हैं-

### संविधान संशोधन

- भारतीय संविधान नम्य व अनम्य प्रावधानों का समन्वय है, जिसमें अनुच्छेद 368 के अनुसार, संशोधन दो प्रकार से होता है प्रथम- उपस्थित व मतदान करने वालों के दो-तिहाई मत अर्थात् विशेष बहुमत द्वारा तथा द्वितीय-संसद के विशेष बहुमत व आधे से अधिक राज्यों की सहमति द्वारा होता है। भारतीय संविधान में संशोधन के पश्चात् उसके मूल रूप में परिवर्तन नहीं होना चाहिए।
- ब्रिटेन में विधानमंडल द्वारा साधारण पद्धति से संशोधन की प्रक्रिया संपन्न की जाती है। वहां संसद साधारण कानूनों के अनुरूप साधारण बहुमत से किसी भी संवैधानिक व्यवस्था को परिवर्तित कर सकती है। भारतीय संविधान में भी कतिपय अनुच्छेदों को इस पद्धति के द्वारा संशोधित किया जा सकता है। जैसे, अनुच्छेद 2 में संसद को यह शक्ति दी गई है कि नये राज्य का निर्माण उसके नाम में परिवर्तन व सीमा में परिवर्तन साधारण बहुमत द्वारा कर सकती है।
- विधानमंडल द्वारा विशेष प्रतिबंधों के साथ संशोधन की पद्धति में संशोधन विधानमंडल द्वारा ही किया जाता है पर कुछ व्यवस्थाओं को भी जोड़ दिया जाता है, जैसा कुछ देशों में किया जाता है:-
  - बेल्जियम तथा रूमानिया में प्रस्तावित संशोधन के लिए सदस्यों की एक निश्चित संख्या अनिवार्य है तथा उसे पारित करने के लिए साधारण बहुमत से अधिक बहुमत की व्यवस्था की जाती है।
  - नॉर्वे तथा स्वीडन में संविधान संशोधन से पहले विधानसभा को भंग कर दिया जाता है तथा संशोधन को आधार बनाकर चुनाव लड़ा जाता है। चुनाव के पश्चात् नवीन व्यवस्थापिका को ही संविधान में संशोधन का अधिकार प्रदान किया जाता है।
  - दक्षिण अफ्रीका में संविधान संशोधन के लिए व्यवस्थापिका के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन का प्रावधान है, जबकि भारत में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है।
- जनमत द्वारा लोकमत निर्देशन से संशोधन का प्रावधान स्विट्जरलैंड, ऑस्ट्रेलिया, आयरलैंड तथा कुछ सीमा तक इटली व फ्रांस में प्रयुक्त किया जाता है। इस पद्धति में संविधान के संशोधनों पर जनता का मत जानने के लिए जनमत संग्रह कराया जाता है। यह जनमत ऐच्छिक या अनिवार्य हो सकता है। संविधान संशोधन उसी स्थिति में स्वीकार्य माना जाता है, जब जनता उस संशोधन के पक्ष में अपना मत दे।
- संघ राज्य की इकाइयों के बहुमत से संशोधन का प्रावधान संघात्मक राज्यों जैसे भारत व अमेरिका में पाया जाता है। इस प्रक्रिया में विधानमंडल द्वारा पास किये गये प्रस्तावों पर राज्यों के विधानमंडलों की स्वीकृति आवश्यक होती है। अमेरिका में यह अनुपात 3/4 तथा भारत में 1/2 से अधिक है।
- लैटिन अमेरिका, बुल्गारिया तथा अमेरिका आदि देशों में संविधान का संशोधन विशेष सम्मेलन द्वारा किया जाता है। जिसमें संविधान संशोधन के लिए एक विशिष्ट सभा की रचना की जाती है।
- रूस का संविधान एक अचल संविधान है, यहां संविधान में संशोधन का प्रस्ताव दोनों सदनों के दो-तिहाई बहुमत द्वारा पारित किया जाता है।

### शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत

- भारत में संसदात्मक शासन प्रणाली होने के कारण व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका समन्वयात्मक रूप से कार्य करती हैं। दोनों अन्तर्निभर हैं तथापि न्यायपालिका पूर्णतया स्वतंत्र है। इस प्रकार भारत में पूर्ण पृथक्करण न होकर आंशिक शक्ति विभाजन पाया जाता है।
- ब्रिटेन में वास्तव में शक्ति पृथक्करण न होकर मंत्रिमंडलात्मक पद्धति है, जिसमें कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका का अटूट संबंध है। उच्च सदन अर्थात् हाऊस ऑफ लार्ड्स देश का सर्वोच्च न्यायालय है। इस प्रकार वहां शक्ति का पृथक्करण न होकर शक्ति का समन्वय अथवा सामंजस्य है।
- फ्रांस में शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत अंशत: लागू है। उदाहरणार्थ, चतुर्थ गणतंत्र के संविधान में शक्ति के पृथक्करण को स्थान नहीं दिया गया तथापि पंचम गणतंत्र के संविधान में कार्यपालिका को व्यवस्थापिका से पृथक करने का प्रयास किया गया। राष्ट्रपति जो कार्यपालिका का अध्यक्ष है, उसका निर्वाचन संसद द्वारा न करके एक निर्वाचक मंडल द्वारा किया जाता है तथा मंत्रियों को संसद की सदस्यता से वंचित कर दिया गया है तथापि शक्तियों का पूर्ण पृथक्करण नहीं हुआ है।
- जापान के संविधान में शक्ति विभाजन का सिद्धांत आंशिक रूप से अपनाया गया है तथा न्यायपालिका को स्वतंत्रता दी गई है। कार्यपालिका को किसी भी अधिकरण की अंतिम शक्ति नहीं सौंपी गई है। कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को एक-दूसरे से पृथक रखने का प्रयास किया गया है।

- स्विट्जरलैंड के संविधान में भी आंशिक शक्ति पृथक्करण है। यद्यपि कार्यपालिका का निर्वाचन व्यवस्थापिका द्वारा होता है तथापि कार्यपालिका के पास व्यवस्थापिका को भंग करने की शक्ति नहीं है, न ही व्यवस्थापिका अविश्वास प्रस्ताव पारित करके कार्यपालिका को अपदस्थ कर सकती है।
- सोवियत संघ ने, संविधान में शक्ति के पृथक्करण सिद्धांत को नहीं अपनाया था। यहां मंत्रिपरिषद का चुनाव सुप्रीम सोवियत द्वारा होता था तथा मंत्रिपरिषद सुप्रीम सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती थी। इसी प्रकार उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति भी सर्वोच्च सोवियत द्वारा की जाती थी। यद्यपि न्यायाधीशों को कानून की दृष्टि से स्वतंत्रता प्राप्त थी, परन्तु उन्हें संविधान की व्यवस्था करने का अधिकार नहीं है। यह अधिकार केवल प्रेसीडियम को था। प्रेसीडियम का स्वरूप तथा संगठन, शक्ति पृथक्करण सिद्धांत के सर्वथा विपरीत है।
- अमेरिकी संविधान की विशेषता शक्ति का पृथक्करण, नियंत्रण और संतुलन प्रणाली है। अमेरिकी संविधान में समस्त व्यवस्थापिका संबंधी शक्तियां एक कांग्रेस में निहित होंगी तथा कार्यपालकीय शक्तियां राष्ट्रपति में निहित होंगी। न्याय संबंधी शक्ति सर्वोच्च न्यायालय व उसके अधीनस्थ न्यायालयों में निहित होंगी। जिन्हें समय-समय पर कांग्रेस द्वारा स्थापित किया जायेगा। इस प्रकार अमेरिकी संविधान में शासन के तीनों अंगों को पृथक-पृथक कर दिया गया है तथा उन्हें एक-दूसरे से स्वतंत्र रखने की व्यवस्था की गई है।

### *मौलिक अधिकार*

वे अधिकार, जो व्यक्ति के पूर्ण विकास के लिए आवश्यक होते हैं, मौलिक अधिकार कहलाते हैं। इन अधिकारों की गारंटी संविधान द्वारा प्रदान की जाती है।

- भारतीय संविधान में अधिकारों को दो श्रेणियों में रखा जाता है, नागरिकों को दिये जाने वाले अधिकार तथा व्यक्तियों को दिये जाने वाले अधिकार। इन प्रावधानों के अंतर्गत प्रदान किये जाने वाले प्रमुख अधिकार हैं, समानता का अधिकार, स्वतंत्रता का अधिकार जिसमें भाषण देने की स्वतंत्रता, कारोबार करने की स्वतंत्रता आदि शामिल हैं, इसके अलावा शोषण के विरुद्ध अधिकार, धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार, संस्कृति व शिक्षा संबंधी अधिकार तथा संवैधानिक उपचारों का अधिकार प्रदान किये गये हैं।
- रूसी संविधान में भारतीय संविधान द्वारा प्रदान किये जाने वाले अधिकारों के अलावा काम करने का अधिकार, सामाजिक सुरक्षा का अधिकार, विश्राम तथा अवकाश का अधिकार दिये जाने के साथ शरण पाने का अधिकार भी दिया गया है। रूस में नागरिकों को श्रम उपार्जित आय, बचत, निवास, गृह आदि संपत्ति पर पूर्ण अधिकार है।
- जापान में समानता, स्वतंत्रता, भाषण व प्रेस की स्वतंत्रता के अतिरिक्त मतदान का अधिकार, याचिका भेजने का अधिकार, सौदेबाजी का अधिकार तथा कर दंड के निषेध को भी मौलिक अधिकारों की श्रेणी में रखा गया है।
- फ्रांस में मूल अधिकारों का वर्णन नहीं किया गया बल्कि कुछ मौलिक स्वतंत्रताओं का वर्णन किया गया है। फ्रांस का संविधान कहता है कि 'किसी नागरिक को निरकुंश ढंग से बंदी बनाकर नहीं रखा जा सकता' न्यायालय द्वारा संविधान की यह व्यवस्था लागू की जा सकती है।
- चीन में भी संविधान का भाग 3 मूल अधिकारों से संबंधित है, जिसमें चीन के नागरिकों को न्यायिक समानता, राजनीतिक समानता, लेखन, भाषण व संगठन की स्वतंत्रता तथा स्त्रियों को अधिकार, वृद्धावस्था में सहायता के अतिरिक्त शिक्षा, शरण व आपत्तियों के निराकरण का मूल अधिकार प्रदान किया गया है।
- ब्रिटेन में विधि के शासन के अधीन नागरिकों को कुछ प्रमुख अधिकार प्रदान किये गए हैं, जैसे बिना विधि का पालन किये बंदी न बनाया जाना अथवा दंडित न होने का अधिकार, भाषण व सार्वजनिक सभा व उत्सवों में भाग लेने का अधिकार शामिल है।
- अमेरिका में मूल अधिकारों को तीन भागों में विभक्त किया गया है, ये हैं, वैयक्तिक अधिकार, न्यायिक प्रक्रिया संबंधी अधिकार तथा संपत्ति का अधिकार।
- वैयक्तिक अधिकारों में दासता से मुक्ति, विधि के समान संरक्षण, अधिकार अपहरण, देशद्रोह अभियोग, शस्त्र धारण करने का अधिकार, धर्म, भाषण व प्रेस की स्वतंत्रता आदि शामिल है। न्यायिक प्रक्रिया संबंधी अधिकारों में शीघ्र व खुली अदालत में न्याय का अधिकार, कानूनी सहायता तथा अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए विवश न किये जाने का अधिकार शामिल है। इसके अलावा बंदी प्रत्यक्षीकरण तथा निष्पक्ष सुनवाई का अधिकार प्रदान किया गया है। संपत्ति के अधिकार के अंतर्गत किसी भी व्यक्ति को उसकी संपत्ति से वंचित नहीं किया जा सकेगा।

### *न्यायिक पुनरावलोकन*

- न्यायिक पुनर्निरीक्षण, जिसकी उत्पत्ति व विकास अमेरिका में हुआ। व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित तथा कार्यपालिका द्वारा किये गये कार्यों से संबंधित अपने समक्ष आये मुकदमों में न्यायालय द्वारा उस जांच को कहा जाता है जिसके अंतर्गत वो निर्धारित करते हैं कि, वे कानून अथवा कार्य संविधान द्वारा प्रतिबंधित हैं अथवा नहीं।
- भारत के संविधान में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक पुनर्निरीक्षण अधिकार का स्पष्ट वर्णन प्राप्त नहीं होता तथापि सर्वोच्च न्यायालय इस शक्ति का यथावसर प्रयोग करता है। उसने कार्यपालिका के उन कार्यों को असंवैधानिक घोषित किया जो संवैधानिक उपबंधों के प्रतिकूल थे और विधायिका द्वारा पारित विधि या संविधान संशोधन को भी संविधान की मूल भावना के विपरीत होने के आधार पर अंसवैधानिक घोषित किया है।
- अमेरिका के संविधान में सर्वोच्च न्यायालय को स्पष्ट रूप से न्यायिक पुनर्निरीक्षण की शक्तियां प्राप्त नहीं थी, परन्तु 1803 में एक विवाद में मुख्य न्यायाधीश ने स्पष्ट किया कि अमेरिका में संविधान ही सर्वोच्च है, यदि व्यवस्थापिका द्वारा पारित कोई कानून संविधान के अनुकूल नहीं है, तब उच्चतम न्यायालय उस कानून को अवैध घोषित कर सकता है। इस शक्ति के कारण सर्वोच्च न्यायालय अब तीसरा सदन बन गया है तथा इसी के परिणामस्वरूप नियंत्रण तथा संतुलन का सिद्धांत क्रियान्वित हो सका है।
- स्विट्जरलैंड में न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था है तथापि संघीय न्यायमंडल का यह अधिकार केवल केंटनों (प्रांतों) के कानूनों तक ही सीमित है, वह संघीय व्यवस्थापिका के कानूनों की व्याख्या ही कर सकता है। उनकी संवैधानिक वैधानिकता, अवैधानिकता के विषय में कोई निर्णय नहीं दे सकता।
- सोवियत संघ में सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार नहीं था। सर्वोच्च न्यायालय, सर्वोच्च सोवियत के कानूनों, प्रेसीडियम के अध्यादेशों व मंत्रिमंडल के आदेशों को असंवैधानिकता के आधार पर रद्द नहीं कर सकता था। सोवियत संघ में सर्वोच्च न्यायालय संविधान का संरक्षक न होकर, प्रशासन का एक अंग माना गया था।

**यह भी जाने**

26 नवंबर भारत में 'संविधान दिवस' के रूप में मनाया जाता है। इसकी शुरूआत 2015 से हुई, क्योंकि यह वर्ष संविधान निर्माता डॉ. भीमराव अंबेडकर के 125वें जन्मवर्ष के रूप में मनाया गया था। 26 नवंबर, 1949 को भारतीय संविधान सभा द्वारा संविधान को अपनाया गया और 26 जनवरी, 1950 से इसे लोकतांत्रिक शासन प्रणाली के साथ लागू किया गया था, इसलिए 26 नवंबर का दिन संविधान के महत्व का प्रसार करने हेतु चुना गया।

## *कार्यपालिका*

कार्यपालिका शासन का वह अंग होता है जो अपने अधिकारों का प्रयोग करता है साथ ही इस पर राज्य के प्रशासन की जिम्मेदारी होती है। कार्यपालिका कानूनों का निष्पादन एवं क्रियान्वयन करती है।

शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित राजनीतिक व्यवस्था में शक्तियों का विभाजन शासन के तीन अंगों में हुआ है- विधायिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका। इस प्रकार की व्यवस्था में कार्यपालिका को कानून निर्माण एवं इनकी व्याख्या करने की शक्ति नहीं होती। उन्हें विधायिका द्वारा निर्मित एवं न्यायालय द्वारा व्याख्यायित कानूनों का क्रियान्वयन करना होता है। आधुनिक काल में जैसे-जैसे लोकतंत्र एवं संविधानवाद का विकास हुआ, कार्यपालिका की संरचना में परिवर्तन आने लगा। वर्तमान समय में इसके कई रूप दिखाई पड़ते हैं। जिन्हें दो भागों के अंतर्गत समझा जा सकता है-

- ***राजनीतिक कार्यपालिका***- यह कार्यपालिका के सर्वोच्च स्तर पर होती है। जिसे निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है। उदाहरण- भारत में केन्द्रीय मंत्रिमंडल एवं अमेरिका में राष्ट्रपति इसी प्रकार चुने जाते हैं। राजनीतिक कार्यपालिका के भी कई प्रकार देखे जा सकते हैं-
  - ***अध्यक्षीय कार्यपालिका***- जहां जनता निर्वाचकगण के माध्यम से कार्यपालिका के प्रमुख का चयन करती है। उदाहरण- अमेरिकी राष्ट्रपति।
  - ***संसदीय कार्यपालिका***- विधायिका के सदस्यों में से ही राजनीतिक कार्यपालिका का चयन होता है। विधायिका में जिस दल के सदस्य बहुमत में होते हैं, वही दल अपनी सरकार बनाता है। सरकार चलाने वाले सदस्यों के समूह को मंत्रिमंडल कहा जाता है। यह प्रणाली भारत एवं इंग्लैंड जैसे देशों में प्रचलित है।
  - ***दोहरी कार्यपालिका***- इसके अंतर्गत, कार्यपालिका की शक्तियां राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री में विभाजित होती हैं। राष्ट्रपति का चुनाव अमेरिका की अध्यक्षीय प्रणाली के समान एवं प्रधानमंत्री का चुनाव संसदीय प्रणाली के समान होती है। यह प्रणाली फ्रांस जैसे कुछ देशों में दिखाई पड़ती है।
  - ***बहुल कार्यपालिका***- यह स्विट्जरलैंड जैसे कुछ देशों में प्रचलित है। इसके अंतर्गत, राजनीतिक कार्यपालिका के सभी सदस्य बराबर शक्तियां रखते हैं। सर्वोच्च अधिकारी का पद नाममात्र का होता है।
- ***स्थायी कार्यपालिका***- इसके विपरीत स्थायी कार्यपालिका में वे उच्च पदाधिकारी शामिल होते हैं जो अधिकारिता के अंग होते हैं। उदाहरण- भारत में भारतीय प्रशासनिक सेवा तथा अन्य सिविल सेवा। इसे राजनीतिक कार्यपालिका के दिशा-निर्देशों के अनुसार कार्य करना पड़ता है। यह अधिकारीतंत्र विशेष दक्षता से युक्त होता है।

विश्व के प्रमुख लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं वाले देशों की कार्यपालिका का अध्ययन करके उपरोक्त व्यवस्थाओं को समझा जा सकता है-

- **भारत की कार्यपालिका**- इसमें राजनीतिक कार्यपालिका के स्तर पर ब्रिटेन की संसदीय प्रणाली जैसा ढाँचा स्वीकार किया गया है, जिसके अनुसार, लोकसभा में बहुमत प्राप्त दल मंत्रिमण्डल का गठन करता है। मंत्रिमण्डल सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के अनुसार कार्य करता है। राष्ट्रपति भारतीय कार्यपालिका का औपचारिक प्रधान है, किन्तु सामान्य स्थितियों में उसे मंत्रिमण्डल के निर्देशों के अनुसार ही काम करना होता है। राजनीतिक कार्यपालिका के अलावा, भारत में स्थायी कार्यपालिका के रूप में एक सशक्त नौकरशाही है। इसमें भारतीय प्रशासनिक सेवा जैसी अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारी भी शामिल हैं और भारतीय राजस्व सेवा जैसी केंद्रीय सेवाओं के अधिकारी भी। राज्यों के स्तर पर उनकी अपनी लोक-सेवाएँ भी कार्य करती हैं।
- ***ब्रिटिश कार्यपालिका***- ब्रिटिश कार्यपालिका एक मंत्रिपरिषद के अधीन काम करती है, जिसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है। राज मुकुट कॉमन्स सभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को प्रधानमंत्री के रूप में चुनता है। यदि चुनावों में किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत न हो तो सर्वाधिक सदस्य संख्या वाले दल के नेता को गठबंधन सरकार बनाने का अवसर दिया जाता है। प्रधानमंत्री की सहायता से अन्य मंत्रियों का चुनाव किया जाता है। ये मिलकर सरकार बनाते हैं और विभिन्न सरकारी विभागों के राजनीतिक प्रमुख के रूप में कार्य करते हैं। लगभग 20 मंत्री कैबिनेट बनाते हैं। यह सरकार तभी तक कार्य करती है, जब तक उसे कॉमन्स सभा का विश्वास हासिल है। अविश्वास प्रस्ताव के माध्यम से सरकार को अपने कार्यकाल की समाप्ति से पहले भी हटाया जा सकता है। यदि यह प्रस्ताव पारित हो जाता है तो मंत्रिपरिषद को इस्तीफा देना होता है। मंत्रिपरिषद के निर्णयों को सिविल सेवा नामक संगठन द्वारा क्रियान्वित किया जाता है।
- ***अमेरिकी कार्यपालिका***- अमेरिकी लोकतंत्र अध्यक्षीय प्रणाली पर आधारित है, इंग्लैंड की संसदीय प्रणाली पर नहीं। अमेरिका का राष्ट्रपति वास्तविक राज्याध्यक्ष होता है, सिर्फ नाममात्र का नहीं। वह कार्यपालिका का प्रमुख होता है। उसका चुनाव 4 वर्षों के लिए होता है तथा अमेरिकी संविधान के अनुसार, कोई भी व्यक्ति अपने जीवनकाल में दो से ज्यादा बार राष्ट्रपति पद के लिए नहीं चुना जाता। राष्ट्रपति का कार्यकाल स्थिर होता है और उसे केवल महाभियोग द्वारा ही कार्यकाल के बीच में हटाया जा सकता है, जो कि लगभग असंभव प्रक्रिया है। महाभियोग देशद्रोह, जघन्य अपराध या भारी भ्रष्टाचार के आरोप में ही चलाया जाता है। संसद के दोनों सदनों द्वारा यह प्रस्ताव पारित होना चाहिए (पहले प्रतिनिधि सभा में फिर सीनेट से)। अमेरिकी राष्ट्रपति का चुनाव एक निर्वाचक मंडल द्वारा होता है। अमेरिकी नागरिक अपने-अपने क्षेत्र से निर्वाचन मंडल के सदस्यों का चुनाव करते हैं और फिर निर्वाचन मंडल के सदस्य राष्ट्रपति का चुनाव करते हैं।

राष्ट्रपति अपने मंत्रिमंडल का निर्माण करने के लिए ब्रिटिश व्यवस्था की तरह विधायिका के सदस्यों में से चयन करने को बाध्य नहीं होता। वह अपनी पसंद के किसी भी व्यक्ति को मंत्री बना सकता है और जब चाहे उसे हटा भी सकता है। ये मंत्री राष्ट्रपति के सहयोगी नहीं सहायक होते हैं। वह संघीय एजेंसियों के प्रमुखों की नियुक्ति भी करता है। मंत्रिमंडल और स्वतंत्र संघीय एजेंसियाँ कांग्रेस (विधायिका) द्वारा निर्मित कानूनों का क्रियान्वयन और प्रशासन के लिए उत्तरदायी होती हैं।

अमेरिकी उपराष्ट्रपति भी कार्यपालिका का अंग होता है, उसका निर्वाचन भी निर्वाचकगण द्वारा होता है। निर्वाचकगण के प्रत्येक सदस्य राष्ट्रपति के साथ एक वोट उपराष्ट्रपति के लिए भी डालते हैं। उपराष्ट्रपति सीनेट की अध्यक्षता करता है। वह राष्ट्रपति पद के कर्तव्यों का भी निर्वाह कर सकता है। जब राष्ट्रपति की मृत्यु होने, त्यागपत्र देने, स्वास्थ्य कारणों से या यदि उसे महाभियोग द्वारा हटा दिया जाए तो उपराष्ट्रपति इसका पद संभालता है।

- ***स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका***- स्विट्जरलैंड की कार्यकारी शक्ति एक विशेष समूह के हाथ में होती है, जिसे संघीय परिषद कहते हैं। इस परिषद में 7 सदस्य होते हैं, जिन्हें विधानमंडल के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में 4 वर्षों के लिए चुना जाता है। संघीय परिषद के अध्यक्ष को स्विस परिसंघ का राष्ट्रपति व अन्य सदस्यों को मंत्री कहा जाता है। संघ का राष्ट्रपति सिर्फ सांकेतिक राज्याध्यक्ष होता है, उसकी शक्तियां अन्य सदस्यों के ही बराबर होती हैं। हर वर्ष बाद राष्ट्रपति बदलता है। कार्यपालिका के इसी प्रकार की संरचना को बहुल कार्यपालिका कहा जाता है।

संघीय सभा के सदस्यों का कार्यकाल निश्चित होता है, उन्हें महाभियोग या

अविश्वास प्रस्ताव के माध्यम से नहीं हटाया जा सकता।

संघीय सभा राष्ट्रपति के साथ-साथ उपराष्ट्रपति का भी चुनाव करती है। राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति की स्थिति प्रत्येक वर्ष बदलती रहती है। प्रत्येक सदस्य जो उपराष्ट्रपति बनता है वह राष्ट्रपति बन जाता है। संघीय राष्ट्रपति सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। यदि कभी संघीय सभा निर्णय करने की स्थिति में न हो तो राष्ट्रपति को निर्णय करने की शक्ति प्राप्त होती है।

- ***फ्रांस की कार्यपालिका***- फ्रांस में एकात्मक शासन प्रणाली है। फ्रांस की कार्यपालिका दोहरी कार्यपालिका पर आधारित है, जिसके अंतर्गत राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री दोनों के पास कार्यपालिका की निश्चित शक्तियां होती हैं। राष्ट्रपति का चुनाव जनता प्रत्यक्ष विधि से करती है और प्रधानमंत्री का चुनाव संसद में बहुमत के आधार पर होता है। राष्ट्रपति, ब्रिटिश राजा/ भारतीय राष्ट्रपति की तरह नाममात्र का प्रधान नहीं होता है उसे प्रधानमंत्री के साथ-साथ कई कार्यकारी शक्तियां प्राप्त होती हैं।

फ्रांसीसी शासन व्यवस्था में राजनीतिक कार्यपालिका की शक्तियां संसद की तुलना में काफी ज्यादा हैं। संसद केवल मूल सिद्धांत एवं मार्गदर्शक सिद्धांत ही बना सकती है अन्य क्षेत्रों में सरकार को कानून बनाने की पर्याप्त शक्ति मिली हुई है। कभी-कभी प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति भिन्न भिन्न दलों के होते हैं। ऐसी स्थिति में राजनीतिक गतिरोध उत्पन्न हो जाता है जिसे सहचारिता कहते हैं। फ्रांस की चुनाव प्रणाली को 'द्वितीयक पूर्ण बहुमत प्रणाली' या 'पुनर्मतदान प्रणाली' कहते हैं। इसके अंतर्गत पंजीकृत मतदाताओं के कम से कम एक चौथाई मत तथा मतदान में डाले गए कुल मान्य मतों के कम से कम 50% वोट प्राप्त करने होते हैं। यदि पहली बार किसी उम्मीदवार को ऐसा बहुमत प्राप्त नहीं होता है तो पंजीकृत मतदाताओं की कुल संख्या के साढ़े बारह प्रतिशत से ज्यादा वोट जिन उम्मीदवारों को मिलते हैं, उनके बीच पुनः मतदान कराया जाता है। इसमें सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को विजयी घोषित कर दिया जाता है चाहे इसे पूर्ण बहुमत मिला हो या नहीं।

फ्रांस के राष्ट्रपति के चुनाव में यही पद्धति भिन्न तरीके से प्रयोग की जाती है। इसमें यदि पहली बार किसी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो तो सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले दो उम्मीदवारों में पुनः मुकाबला कराया जाता है और सर्वाधिक मत प्राप्त उम्मीदवार राष्ट्रपति चुन लिया जाता है।

फ्रांस का राष्ट्रपति प्रधानमंत्री एवं अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। यदि राष्ट्रपति के राजनीतिक दल का संसद में बहुमत होता है तो राष्ट्रपति प्रशासनिक कार्यों में प्रभावी भूमिका निभाता है। वह जिसे चाहे मंत्री बना सकता है। यदि उसके प्रतिद्वंद्वी दल का संसद में बहुमत है तो उसकी भूमिका सीमित हो जाती है। सरकार संसद के प्रति उत्तरदायी होती है। निंदा प्रस्ताव के पारित होने पर सरकार को इस्तीफा देना होता है।

सरकार के मंत्री संसदीय अनुमोदन के बिना किसी विधान (कानून) को पारित नहीं कर सकते। यद्यपि प्रधानमंत्री को नियम बनाने की शक्ति प्राप्त है, लेकिन वह संसदीय प्रभुत्व का उल्लंघन नहीं कर सकता है।

- ***जर्मनी की कार्यपालिका***- यहाँ, राष्ट्रपति जर्मनी का राज्याध्यक्ष होता है, जो नामामात्र का ही प्रधान होता है। वास्तविक शक्तियां चांसलर के हाथ में रहती हैं, जो कि भारतीय प्रधानमंत्री के समतुल्य हैं। चांसलर सरकार के अध्यक्ष की भूमिका निभाता है। संघीय सरकार के अन्य सभी मंत्री चांसलर द्वारा चुने जाते हैं। चांसलर को इसके पद पर रहने के दौरान सामान्यतः हटाया नहीं जा सकता अर्थात् 4 वर्ष की अवधि पूरी होने से पहले इसे हटाया नहीं जा सकता। वह 'रचनात्मक अविश्वास प्रस्ताव' के माध्यम से हटाया जा सकता है। यदि विधायिका के निम्न सदन में चांसलर के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव लाया जाता है तो उस प्रस्ताव में ही निर्दिष्ट करना होता है कि प्रस्ताव पारित हो जाने की स्थिति में नया चांसलर कौन होगा? यदि सदन प्रस्ताव को बहुमत से स्वीकार कर लेता है तो ही चांसलर पद से हटाया जाता है। इसका लाभ यह है कि सरकार गिरने पर भी जर्मन राजव्यवस्था में अस्थिरता उत्पन्न नहीं होती।

### *न्यायपालिका*

न्यायपालिका शासन का एक अंग है। जिसका प्रमुख कार्य यह है कि विधायिका द्वारा निर्मित कानूनों के अनुसार विभिन्न विवादों का समाधान करे, किन्तु आजकल न्यायपालिका की भूमिका काफी हद तक विधायिका के समान ही होने लगी है। इसका कारण यह है कि, कई कानून इतने जटिल और अस्पष्ट होते हैं कि न्यायपालिका को उनकी मौलिक व्याख्या करनी पड़ती है। ये व्याख्याएं स्वतः कानून का दर्जा प्राप्त कर लेती हैं। जिन्हें न्यायाधीश निर्मित कानून या निर्णय कानून कहते हैं। वर्तमान समय में इन्हीं कानूनों की एक पृथक शाखा के रूप में महत्व दिया जाता है। ध्यातव्य है कि, उच्च स्तर के न्यायालयों द्वारा दिये गये निर्णय निचली अदालतों के लिए पूर्वनिर्णय होते हैं तथा उनके लिए बाद के किसी भी समान मामले में उन पूर्वनिर्णयों को आधार बनाना जरूरी होता है।

- ***भारतीय न्यायपालिका***- भारतीय राजव्यवस्था का ढांचा विधायिका और कार्यपालिका के स्तर पर भले ही संघात्मक हो, परन्तु न्यायपालिका स्वतंत्र एवं तुलनात्मक रूप से अधिक एकात्मक है। यहां केन्द्र और राज्यों के स्तर पर भिन्न-भिन्न न्यायपालिकाएं नहीं हैं तथा राज्यों के उच्च न्यायालय सीधे तौर पर सर्वोच्च न्यायालय के अधीन होते हैं। इसके अलावा, मूल अधिकारों के संरक्षक के तौर पर तथा संविधान के निर्वचन की अंतिम शक्ति रखने के कारण भारतीय न्यायपालिका काफी शक्तिशाली है। भारतीय न्यायपालिका ने प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत को पूरी तरह स्वीकार किया है। वह इस मूल सिद्धांत पर कार्य करती है कि "हजार अपराधी भले छूट जाएं, एक भी निरपराध को सजा नहीं मिलनी चाहिए।" प्रत्येक अभियुक्त को अदालत में अपना पक्ष रखने का मौका मिलता है, चाहे उसका कृत्य कितना भी घृणित हो या चाहे उसे सिद्ध करने के लिए कई गवाह मौजूद हों।

मुंबई हमले के अभियुक्त अजमल कसाब पर चलने वाला अत्यंत खर्चीला व अत्यधिक समय लेने वाला मुकदमा यह सिद्ध करने के लिए पर्याप्त है कि भारतीय न्यायव्यवस्था प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत को पूरी प्रतिबद्धता से स्वीकार करती है। भूतपूर्व प्रधानमंत्री इंदिरा गांधी व राजीव गांधी के हत्यारों को अदालत द्वारा अपना पक्ष रखने का पूरा मौका दिया जाना भी इसी बात को प्रमाणित करता है।

- ***इंग्लैण्ड की न्यायपालिका***- यहाँ, न्यायपालिका सामान्यतः कार्यपालिका और विधायिका के हस्तक्षेप से मुक्त है, हालांकि संसदीय प्रणाली के अंतर्गत शक्तियों के पृथक्करण (Separation of Powers) की वैसी स्थिति नहीं है, जैसी संयुक्त राज्य अमेरिका में है। न्यायालय आमतौर पर स्वतंत्र होकर काम करते हैं, किन्तु वे संसद द्वारा पारित विधेयकों का पुनर्निरीक्षण या पुनर्विलोकन (Judicial Review) करने की शक्ति नहीं रखते। वैसे भी, न्यायपालिका का सर्वोच्च स्तर लॉर्ड्स सभा के विधि लॉर्ड्स (Law Lords) में ही है। इस दृष्टि से भी ब्रिटिश संसद न्यायपालिका से बहुत अधिक शक्तिशाली है।

2009 में, इंग्लैंड में सर्वोच्च न्यायालय का गठन किया गया है, इसके 12 न्यायाधीश 'हाउस ऑफ लॉर्ड्स' के विधि लॉर्ड्स (Law Lords) ही हैं। इसलिए इस परिवर्तन से कोई संरचनागत परिवर्तन नहीं हुआ है, अंतर सिर्फ इतना आया है कि अब इंग्लैंड के पास औपचारिक रूप से एक सर्वोच्च न्यायालय हो गया है। यह 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (Procedure Established by Law) के सिद्धांत के अनुसार कार्य करती है, न कि 'यथोचित विधि प्रक्रिया' (Due Process of Law) के अनुसार। इसका व्यावहारिक अर्थ यह है कि, ब्रिटिश न्यायपालिका संसद द्वारा पारित विधियों का पुनर्विलोकन (Review) सिर्फ इस

आधार पर कर सकती है कि विधि पारित करने के लिए 'वैध प्रक्रिया' का पालन किया गया है या नहीं वह इस आधार पर विधियों का पुनर्विलोकन नहीं कर सकती कि विधि की विषय-वस्तु (Content) अपने आप में उचित है या नहीं।

ब्रिटिश न्यायपालिका 'सकारात्मक विधि' (Positive Law) के सिद्धांत के अनुसार कार्य करती है, उसे यह शक्ति हासिल नहीं है कि वह 'प्राकृतिक विधि' या 'नैसर्गिक विधि' (Nature's Law) के सिद्धांत के अनुसार संसद की शक्तियों को नियंत्रित कर सके। गौरतलब है कि 'सकारात्मक विधि' के अंतर्गत मनुष्यों द्वारा बनाई गई विधि को सर्वोच्च माना जाता है।

'सकारात्मक विधि' की सर्वोच्चता का अर्थ है कि, यदि संसद ने उपर्युक्त प्रक्रिया का पालन करते हुए कोई विधि पारित की है तो न्यायपालिका उसे इस आधार पर खारिज नहीं कर सकती कि वह प्रकृति द्वारा मनुष्यों को दिए गए अधिकारों या प्रकृति के आधारभूत नियमों के खिलाफ है। यह सिद्धांत ब्रिटिश न्यायपालिका को संसद के समक्ष कमजोर साबित करता है।

- ***अमेरिकी न्यायपालिका***- अमेरिकी राजव्यवस्था में सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका महत्वपूर्ण है। वर्तमान में इसमें मुख्य न्यायाधीश सहित कुल 9 न्यायाधीश हैं। जिनकी सेवानिवृत्ति का निर्धारण नहीं किया गया है। संघात्मक संविधान के मामले में लिखित संविधान का तथा संविधान के उपबंधों के समुचित निर्वचन का विशेष महत्व होता है, इसलिये स्वभाविक तौर पर सर्वोच्च न्यायालय अत्यन्त शक्तिशाली हो जाता है। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय अपनी सर्वोच्चता की सिद्धि दो शक्तियों, न्यायिक पुनरीक्षण तथा अधिनिर्णयन द्वारा करता है।

अमेरिकी न्यायपालिका 'यथोचित विधि प्रक्रिया' (Due process of law) के सिद्धांत के अनुसार कार्य करती है, न कि 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (Procedure established by law) के अनुसार। अमेरिकी संविधान के 5वें तथा 14वें संशोधनों में 'यथोचित विधि प्रक्रिया' (Due process of law) वाक्यांश का प्रयोग किया गया है। इसकी व्याख्या करते हुए अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय ने स्पष्ट किया है कि, यह 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (Procedure established by law) के ब्रिटिश सिद्धांत से अलग है। इसके अंतर्गत न्यायपालिका संसद द्वारा पारित किसी विधि का पुनर्विलोकन न सिर्फ 'उपयुक्त प्रक्रिया' के आधार पर कर सकती है, बल्कि इस आधार पर भी कर सकती है कि विधि की विषय-वस्तु या अंतर्वस्तु (Content of law) नागरिकों के मूल अधिकारों के खिलाफ तो नहीं है। इस सिद्धांत से भी अमेरिकी न्यायपालिका को काफी ताकत हासिल हुई है। अमेरिकी न्यायपालिका 'प्राकृतिक विधि' या 'नैसर्गिक विधि' (Nature's Law) के सिद्धांत के अनुसार कार्य करती है, वह 'सकारात्मक विधि' (Positive Law) को अंतिम विधि नहीं मानती। इसका अर्थ है कि यदि संसद ने उपयुक्त प्रक्रिया का पालन करते हुए कोई विधि पारित की है तो भी न्यायपालिका उसे इस आधार पर खारिज कर सकती है कि वह प्रकृति द्वारा मनुष्यों को दिए गए अधिकारों या प्रकृति के आधारभूत नियमों के खिलाफ है। यह व्याख्या भी अमेरिकी न्यायपालिका को अत्यधिक शक्ति प्रदान करती है।

- ***स्विट्जरलैंड की न्यायपालिका***- यह संघीय एवं केंटन प्रांत स्तर पर गठित है। संघीय सर्वोच्च न्यायालय स्विट्जरलैंड का उच्च स्तरीय न्यायालय है। यह संघीय स्तर पर न्यायिक कार्यों को करता है। संघीय आपराधिक न्यायालय, संघीय प्रशासनिक न्यायालय एवं संघीय पेटेंट न्यायालय, संघीय स्तर पर अन्य न्यायालय है।
  - ***संघीय सर्वोच्च न्यायालय***- यह स्विट्जरलैंड का उच्च स्तरीय न्यायिक निकाय है। यह उच्च स्तरीय केंटन के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अंतिम अपीलीय न्यायालय है। कानूनों का पुनर्विलोकन एवं नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा करना इसका अन्य कार्य है।
  - ***संघीय आपराधिक न्यायालय***- अधिकांश आपराधिक मामले केंटन के स्तर पर न्यायालयों द्वारा निपटाए जाते हैं, परन्तु संघीय आपराधिक न्यायालय उन मामलों को देखता है, जो संघीय हितों से संबंधित हों, जैसे- संगठित अपराध, भ्रष्टाचार, धन शोधन आदि।
  - ***संघीय प्रशासनिक न्यायालय***- यह संघ के प्रशासनिक निकायों द्वारा लिए गए निर्णयों के विरुद्ध अपीलों पर सुनवाई करता है।
  - ***संघीय पेटेंट न्यायालय***- यहाँ तकनीकी से संबंधित नवाचारों को पेटेंट के रूप में उचित कानूनी संरक्षण प्राप्त है। यदि कोई विवाद उत्पन्न होता है तो उस पर इस न्यायालय द्वारा विचार किया जायेगा।

- ***जर्मनी की न्यायपालिका***- जर्मनी की न्यायपालिका का कार्य कानूनों की व्याख्या करना एवं लागू करना है। जर्मन सिविल कानून साधारणत: व्यापक कानूनों का संग्रह है। आपराधिक और प्रशासनिक, मामलों में जर्मनी न्यायिक तंत्र 'पूछताछ प्रणाली' का प्रयोग करता है, जिसमें न्यायाधीश स्वत: ही तथ्यों की जांच में सक्रिय भूमिका निभाते हैं। यह प्रणाली परंपरागत रूप से प्रचलित 'विरोधात्मक प्रणाली' से भिन्न है। जहाँ मामले के दोनों पक्ष वकीलों के माध्यम से अपना मामला रखते हैं और न्यायाधीश निष्पक्ष भूमिका में होते हैं।
- ***फ्रांसीसी न्यायपालिका***- फ्रांसीसी न्यायालय दो भाग में विभाजित है- न्यायिक न्यायालय और प्रशासनिक न्यायालय। उच्च स्तरीय न्यायिक न्यायालय के रूप में वहाँ सर्वोच्च न्यायालय मौजूद है जो एक अपीलीय न्यायालय है। जबकि उच्च स्तरीय प्रशासनिक न्यायालय के रूप में राज्यों की परिषद मौजूद है।

फ्रांस की न्यायिक प्रणाली का सबसे विशिष्ट लक्षण वहाँ की संवैधानिक परिषद है। न्यायालय की यह शाखा संसद द्वारा निर्मित कानूनों की समीक्षा करती है। फ्रांस के आम चुनावों का पर्यवेक्षण, जनता द्वारा किसी कानून की संवैधानिकता से संबंधित प्रश्नों का जवाब देना भी इसके अन्य कार्य हैं।

### *विधायिका*

विधायिका का कार्य कानूनों का निर्माण करना है। राजतंत्रीय प्रणाली में यह कार्य आमतौर पर राजा के हाथ में होता था तथा राजा की इच्छाओं को ही कानून का दर्जा प्राप्त था। धर्मतंत्रीय शासन प्रणाली (Theocratic System) में धार्मिक ग्रंथों को ही कानून तथा धर्म के सर्वोच्च पदाधिकारियों को कानूनों का अंतिम व्याख्याकार माना जाता था।

आधुनिक काल में, लोकतंत्र की स्थापना के बाद माना गया है कि कानूनों का निर्माण जनता की इच्छाओं के अनुसार होना चाहिए। स्विट्जरलैंड जैसे कुछ देशों में कोशिश की जाती है कि जनता की इच्छाओं को सीधे तौर पर ही जान लिया जाये। इसके लिए वहां कुछ विशेष व्यवस्थाएं प्रचलित हैं, जैसे- पहल (Initiative) तथा जनमतसंग्रह (Referendum)। किन्तु, सामान्यत: जनसंख्या तथा क्षेत्रफल की अधिकता के कारण व्याहारिक तौर पर यह संभव नहीं होता कि सारी जनता की इच्छा जानी जा सके। इसलिए, आजकल अधिकांश देशों में प्रतिनिधि लोकतंत्र (Representative Democracy) के माध्यम से विधायिका का गठन किया जाता है। इसके अंतर्गत, एक क्षेत्र विशेष का जनसमुदाय अपने एक प्रतिनिधि को चुनकर विधायिका या विधानमंडल में भेजता है तथा सभी क्षेत्रों से चुनकर आये ऐसे प्रतिनिधि आपसी सहमति से कानूनों का निर्माण करते हैं।

वर्तमान राजनीतिक व्यवस्थाओं में विधायिका आमतौर पर दो सदनों (Two houses) से मिलकर बनती है, जैसे भारत में लोकसभा और राज्यसभा।

**जनमत संग्रह**

इसके शब्दिक अर्थ में, 'जनमत संग्रह' शब्द का अर्थ है 'संदर्भित होना चाहिए'। इसके द्वारा मताधिकार प्राप्त नागरिक किसी प्रस्तावित या पहले से पारित विधान पर अपना मत देते हैं कि वह 'अनुमोदित है या अस्वीकार'। जनमत संग्रह मूल रूप से नकारात्मक कार्यवाही का एक साधन है। जनमत संग्रह दो प्रकार के होते हैं- (1) अनिवार्य (2) वैकल्पिक।

अनिवार्य जनमत संग्रह के मामले में विधायिका द्वारा पारित विधेयक तब तक कानून नहीं बन सकता, जब तक इसे जनमत संग्रह में लोगों द्वारा अनुमोदित नहीं किया जाता है। वहीं वैकल्पिक जनमत संग्रह में मतदाताओं की निर्दिष्ट संख्या द्वारा मांग किये जाने पर लोगों को संदर्भित किया जाता है।

**पहल**

पहल का साधन एक सकारात्मक उपकरण है, जिसके तहत मतदाताओं का एक हिस्सा कानून के लिए एक प्रस्ताव लाता है। जो विधायिका द्वारा बाद में अनुमोदित हो सकता है अथवा अस्वीकार किया जाता है।

- ***भारतीय विधायिका (Indian Legislature)-*** एक संघात्मक ढांचे (Federal Structure) पर आधारित है। केन्द्र और विभिन्न राज्यों की विधायिकाएं संविधान में निर्दिष्ट अपने-अपने क्षेत्रों के लिए विधान बनाती हैं। केन्द्रीय विधायिका या संसद (Parliament) द्विसदनीय (Bicameral) है। प्रचलित भाषा में, इसके दो सदनों में से 'लोकसभा' को निचला सदन तथा 'राज्यसभा' को उच्च सदन कहते हैं। (हालांकि संविधान में इस शब्दावली का प्रयोग नहीं किया गया है।) 'राज्यसभा' का गठन कुछ हद तक अमेरिकी सीनेट की तरह राज्यों को प्रतिनिधित्व देने के लिए और कुछ हद तक ब्रिटेन के 'हाउस ऑफ लॉर्ड्स' की तरह गणमान्य नागरिकों को विधायिका का हिस्सा बनाने के लिए किया गया। राज्यों या प्रांतों की विधायिकाएं आमतौर पर एकसदनीय (Unicameral) हैं। इस सदन को 'विधानसभा' कहते हैं। संविधान में व्यवस्था है कि यदि किसी राज्य विशेष में जरूरत महसूस की जाए तो दूसरे सदन के तौर पर 'विधान परिषद' की स्थापना की जा सकती है। विधायिका के एक अंग के रूप में भारतीय राष्ट्रपति संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयकों (Bills) पर अपनी सहमति प्रदान करता है।
- ***इंग्लैंड की विधायिका (Legislature of England)-*** इंग्लैंड की विधायिका दो सदनों से मिलकर बनी होती है, कॉमन्स सभा तथा लार्ड्स सभा। कॉमन्स सभा (House of Commons) कहने को भले ही निचला सदन हो, शक्तियों की दृष्टि से यह लॉर्ड्स सभा से बहुत आगे है। यह सदन इंग्लैंड के संबंध में सिद्धांतत: ऐसा सब कुछ कर सकता है जो प्राकृतिक दृष्टि से असंभव न हो। कॉमन्स सभा के सदस्यों की वर्तमान संख्या 650 है। ये सभी सदस्य प्रत्यक्ष चुनाव (Direct Election) के माध्यम से इस सदन में आते हैं। इनका कार्यकाल 5 वर्षों का होता है। विधेयकों (Bills) को पारित करने की दृष्टि से कॉमन्स सभा लॉर्ड्स सभा से बहुत अधिक शक्तिशाली है, क्योंकि धन विधेयक (Money Bills) तो सिर्फ इसी में शुरू हो सकते हैं शेष विधेयकों में से भी महत्वपूर्ण विधेयक इसी में शुरू होते हैं। लॉर्ड्स सभा की शक्ति सिर्फ औपचारिक किस्म की है, क्योंकि कॉमन्स सभा यदि किसी विधेयक को एक वर्ष में दो बार पारित कर देती है तो वह कानून बन जाता है, चाहे लॉर्ड्स सभा उसके पक्ष में न हो। संसद का दूसरा सदन लॉर्ड्स सभा (House of Lords) है, जिसे उच्च सदन कहा जाता है। ध्यातव्य है कि एकात्मक (Unitary) शासन प्रणाली में वस्तुत: दूसरे सदन की जरूरत नहीं होती, किन्तु इंग्लैंड में कुछ कारणों से यह सदन चला आ रहा है। इसके सदस्य जनसाधारण द्वारा निर्वाचित नहीं होते। इसमें वे लोग शामिल हैं, जिन्हें या तो वंशानुगत रूप से 'लॉर्ड' की पद्वी मिली हुई है, या वे पुरोहित वर्ग (Clergy) के प्रतिष्ठित सदस्य होने के कारण इसमें शामिल किये गए हैं, या फिर अपनी विशेष योग्यताओं आदि के कारण उन्हें लॉर्ड्स नियुक्ति आयोग (Lords Appointment Commission) ने जीवन भर के लिए लॉर्ड्स सभा में मनोनीत कर दिया है। 1999 ई. के बाद से लेबर पार्टी के प्रयासों के कारण वंशानुगत रूप से लॉर्ड की पद्वी दिये जाने की परंपरा बंद कर दी गई है और अब 100 से भी कम ऐसे सदस्य रह गए हैं, जो वंशानुगत रूप से इस सभा में हैं।

लॉर्ड्स सभा के सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं है। आजकल इनकी संख्या 800 के आसपास (776) है हालांकि कभी-कभी यह 1200 तक भी हो जाती है। इसके पुरुष और महिला सदस्यों को सम्मान देने के लिए उनके नाम से पूर्व क्रमश: 'लॉर्ड' तथा 'लेडी' शब्दों का प्रयोग किया जाता है। लॉर्ड्स सभा के प्रमुख को लॉर्ड चांसलर (Lord Chancellor) कहा जाता है। पुरोहित वर्ग (Clergy) से जुड़े लॉर्ड्स को 'लॉर्ड स्पिरिचुअल' (Lord Spititual) कहा जाता है जबकि शेष को 'लॉर्ड टेम्पोरल' (Lord Temporal) कहा जाता है लॉर्ड्स सभा की एक विशेष बात यह भी है कि इसमें 12 विधि लॉर्ड्स (Law lords) शामिल होते हैं, जो कानूनी क्षेत्र के विशेषज्ञ होते हैं। इन्हें आजीवन नियुक्ति प्रदान की जाती है और इनकी भूमिका तब अत्यंत महत्वपूर्ण हो जाती है, जब लॉर्ड्स सभा इंग्लैंड के सर्वोच्च न्यायाधिकरण (Highest Tribunal) तथा अंतिम अपील न्यायालय (Final court of appeal) के रूप में कार्य करती है। जब लॉर्ड्स सभा उच्चतम न्यायालय (Highest Court) के तौर पर काम करती है, तब उसमें लॉर्ड चांसलर के अलावा सिर्फ विधि लॉर्ड्स ही उपस्थित होते हैं। विधि लॉर्ड्स 75 वर्ष की उम्र तक विधि लॉर्ड्स रहते हैं, फिर वे विधि लॉर्ड्स नहीं रहते, किन्तु अन्य लॉर्ड्स की तरह आजीवन लॉर्ड्स सभा में बने रहते हैं।

ध्यातव्य है कि, सामान्यत: लॉर्ड्स सभा के सदस्य राजनीति में भाग नहीं ले सकते। ऐसे बहुत कम ही उदाहरण हुए हैं कि लॉर्ड्स सभा के सदस्यों ने राजनीतिक पद संभाले हों।

लॉर्ड्स सभा पर यह आक्षेप किया जाता है कि, वह गैर-लोकतांत्रिक (Non Democratic) सदन है और अमीर वर्ग तथा रूढ़िवादियों (Conservatives) का गढ़ है।

- ***अमेरिकी विधायिका (American Legislature)-*** अमेरिकी विधायिका (American Legislature) को कांग्रेस कहा जाता है। चूंकि अमेरिका संघीय प्रणाली (Federal Structure) पर आधारित है, इसलिए स्वाभाविक तौर पर वहां का विधानमंडल द्विसदनीय (Bicameral) है। इनमें से पहला सदन 'प्रतिनिधि सभा' (House of Representative) है जिसे निचला सदन (Lower House) भी कहा जाता है, दूसरा सदन सीनेट (Senate) है जिसे उच्च सदन (Upper House) भी कहा जाता है।

प्रतिनिधि सभा (House of Representative) में 435 सदस्य होते हैं, जो पूरे देश की जनता द्वारा चुने जाते हैं। इनके निर्वाचन क्षेत्र जनसंख्या के आधार पर तय होते हैं, इसलिए स्वाभाविक है कि प्रत्येक राज्य से आने वाले प्रतिनिधियों की संख्या असमान होती है। यह आवश्यक है कि, चुनाव लड़ने वाला उम्मीदवार उसी निर्वाचन क्षेत्र (Constituency) का निवासी होना चाहिए। इस नियम के कारण कभी-कभी कुछ प्रतिभाशाली लोग राजनीतिक अवसरों से वंचित हो जाते हैं किन्तु इससे लोकतंत्र की भावना को मजबूती मिलती है। प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन दो वर्षों के लिए होता है और इस अवधि को किसी भी तरह बढ़ाया या घटाया नहीं जा सकता।

अमेरिकी कांग्रेस के दूसरे सदन 'सीनेट' (Senate) का ढांचा संघात्मक शासन प्रणाली की आवश्यकताओं के अनुरूप है। प्रत्येक राज्य को सीनेट में दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है, चाहे जनसंख्या या क्षेत्र की दृष्टि से राज्य का आकार कुछ भी हो। चूंकि अभी संयुक्त राज्य अमेरिका में 50 राज्य हैं, इसलिए सीनेट में 100 सदस्य होते हैं, इन सदस्यों का निर्वाचन आरंभ में राज्यों के

विधानमंडलों द्वारा होता था, किंतु 1913 ई. के बाद से राज्य की जनता इनका प्रत्यक्ष चुनाव (Direct Election) करती है। सीनेट के प्रत्येक सदस्य को 6 वर्षों के लिए चुना जाता है। प्रत्येक 2 वर्षों के बाद सीनेट के एक तिहाई सदस्य सेवानिवृत्त हो जाते हैं। इस प्रकार पूरी सीनेट कभी भी भंग नहीं होती। यही कारण है कि, इसे स्थायी सदन (Permanent House) भी कहा जाता है।

- ***स्विट्जरलैंड की विधायिका (Legislature of Switzerland)***- संघ के स्तर पर संघीय सभा (Federal Assembly) विधायिका (Legislature) का कार्य करती है। संघात्मक ढांचे के अनुरूप इसके दो सदन हैं। निचले सदन को राष्ट्रीय परिषद (National Council) कहा जाता है। जबकि उच्च सदन को राज्य परिषद (Council of States) कहते हैं। निचले सदन अर्थात् राष्ट्रीय परिषद में 200 सदस्य होते हैं जो सार्वजनिक वयस्क मताधिकार (Universal Adult Suffrage) के आधार पर चुने जाते हैं। यह चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) के अनुसार दलीय सूची प्रणाली (Party List System) के आधार पर आयोजित होता है। इन सांसदों का चयन 4 वर्षों के लिए होता है। उच्च सदन अर्थात् राज्य परिषद में कुल 46 सदस्य होते हैं, जिनमें से प्रत्येक केन्टन से दो तथा प्रत्येक अर्द्ध-केन्टन से एक सदस्य आता है।
- ***जर्मनी की विधायिका (Legislature of Germany)***-जर्मनी की 'संघीय विधायिका' (Federal Legislature) के दो सदन हैं- निम्न सदन (Lower House) तथा उच्च सदन (Upper House)। निम्न सदन के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रीति (Direct Method) से जबकि उच्च सदन के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रीति (Indirect Method) से होता है। निम्न सदन उच्च सदन की तुलना में काफी ज्यादा शक्तिशाली है, हालांकि उच्च सदन को विधेयकों (Bills) के मामले में निषेधाधिकार (Veto) की व्यापक शक्ति प्राप्त है, जो भारतीय राज्यसभा से काफी ज्यादा है।

जर्मन संघ के निम्न सदन के चुनाव एक विशेष रीति से होते हैं, जिसे 'दो वोट मतदान प्रक्रिया' (Two vote ballot procedure) कहते हैं। इस व्यवस्था के अंतर्गत, प्रत्येक मतदाता के दो वोट होते हैं। पहला वोट स्थानीय जिले से एक सदस्य को निर्वाचित करने के लिए होता है और सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को निर्वाचित माना जाता है। दूसरा वोट मतदाता की पंसद के दल के लिए होता है। यह वोट सूची प्रणाली (List System) के लक्षणों से संबंधित है। सदन के आधे स्थान तो पहले वोट से भर दिये जाते हैं किन्तु शेष आधे स्थान दलीय सूची (Party List) के आधार पर भरे जाते हैं। इससे लाभ यह होता है कि, यदि किसी दल को बहुत सारे चुनाव क्षेत्रों में अच्छी संख्या में मत प्राप्त होते हैं, किन्तु वे मत चुनाव जीतने के लिए पर्याप्त नहीं होते तो उस दल को मतदाताओं की पंसद के समानुपातिक (Proportional) कुछ स्थान हासिल हो जाते हैं।

इस प्रकार विभिन्न संविधानों की तुलना करने पर हमें उनमें कुछ समानताएं तो कुछ असमानताएं दृष्टिगोचर होती हैं। इन परिवर्तनों को स्थानीय आवश्यकताओं के संदर्भ में समझा जाना चाहिए, विभिन्न देशों ने अपनी स्थानीय आवश्यकताओं के अनुसार उचित शासन पद्धति, शासन के विभिन्न अंगों की शक्तियों और उत्तरदायित्वों का निर्धारण किया जो उनके इतिहास, परिस्थिति इत्यादि को प्रदर्शित करती हैं। इसी कारणवश विभिन्न संविधानों में हमें विविधता नजर आती है।

# भारत में संवैधानिक विकास एवं भारतीय संविधान
# (Constitutional Development in India & Indian Constitution)

## भारत में संवैधानिक विकास
## (Constitutional Development in India)

भारत में संविधान का निर्माण यद्यपि संविधान सभा द्वारा किया गया तथापि यह संविधान ब्रिटिश काल में निर्मित विभिन्न कानूनों के उद्विकासीय संदर्भ पर आधारित था। संविधान सभा ने पूर्व के अधिनियम व कानूनों से प्रेरणा लेते हुए भारत के अनुकूल इसका परिमार्जन करते हुए संविधान का निर्माण किया है। ब्रिटिश शासनकाल में भारत को नियमित करने के लिये लाये गए विभिन्न कानून ही भारतीय संविधान के आधार बने हैं। जिनका वर्णन निम्नलिखित है–

### *1773 का अधिनियम ( रेग्युलेटिंग एक्ट )*

इस अधिनियम द्वारा कम्पनी के डायरेक्टर्स के लिए राजस्व संबंधित सभी मामलों तथा दीवानी एवं सैन्य प्रशासन के संबंध में किये गये सभी प्रकार के कार्यों से ब्रिटिश सरकार को अवगत कराना आवश्यक कर दिया गया तथा इसके तहत कंपनी के कर्मचारियों का निजी व्यापार करना और भारतीय लोगों से उपहार व रिश्वत लेना प्रतिबंधित कर दिया गया।

इस अधिनियम द्वारा बंगाल (कलकत्ता) में (1774 में) एक उच्चतम न्यायालय (सुप्रीम कोर्ट) की स्थापना की गई, जिसको प्राथमिक तथा अपीलीय अधिकार प्राप्त थे।

इस अधिनियम के अंतर्गत, बंगाल में एक प्रशासक मंडल गठित किया गया, जिसमें गवर्नर-जनरल तथा चार सदस्य नियुक्त किये गये। पाँच वर्षीय कार्यकाल वाले ये सदस्य, नागरिक तथा सैन्य प्रशासन से संबंधित थे। इस मंडल में निर्णय बहुमत के आधार पर लिये जाते थे। इनको कोर्ट ऑफ डायरेक्टर्स की सिफारिश पर केवल ब्रिटिश सम्राट द्वारा ही हटाया जा सकता था।

कानून बनाने का अधिकार गवर्नर-जनरल तथा उसकी परिषद को दे दिया गया। किंतु इन कानूनों को लागू करने से पूर्व भारत सचिव से अनुमति प्राप्त करना अनिवार्य था। बंगाल के गवर्नर को अब समस्त अंग्रेजी क्षेत्रों का गवर्नर कहा गया। सपरिषद गवर्नर-जनरल को बंगाल में फोर्ट विलियम की प्रेसीडेंसी को असैनिक तथा सैनिक शासन का अधिकार दिया गया। कुछ विशेष मामलों में उसे बंबई तथा मद्रास की प्रेसीडेंसियों का अधीक्षण भी करना था।

### *1784 का पिट्स इण्डिया अधिनियम*

1773 के रेग्युलेटिंग एक्ट की कमियों को दूर करने के लिए पारित इस अधिनियम द्वारा 6 कमिश्नरों के एक नियंत्रण बोर्ड की स्थापना की गई, जिसे भारत में अंग्रेज अधिकृत क्षेत्र पर पूरा अधिकार दिया गया। इसे 'बोर्ड ऑफ कंट्रोल' के नाम से जाना जाता था। इसके सदस्यों की नियुक्ति ब्रिटेन के सम्राट द्वारा की जाती थी।

इससे बंबई तथा मद्रास के गवर्नर पूर्णरूपेण गवर्नर-जनरल के अधीन कर दिये गए। भारत में कम्पनी के अधिकृत प्रदेशों को पहली बार नया नाम 'ब्रिटिश अधिकृत भारतीय प्रदेश' दिया गया। देशी राजाओं से युद्ध तथा संधि से पहले गवर्नर-जनरल का कम्पनी के डायरेक्टरों से स्वीकृति लेना अनिवार्य कर दिया गया।

इस अधिनियम के अंतर्गत, भारत में अंग्रेज अधिकारियों के ऊपर मुकदमा चलाने के लिए इंग्लैण्ड में एक न्यायालय की स्थापना का प्रावधान किया गया।

### *1786 का अधिनियम*

इस अधिनियम के द्वारा, गवर्नर-जनरल को मुख्य सेनापति की शक्तियां भी मिल गई तथा गवर्नर-जनरल को विशेष परिस्थितियों में अपनी परिषद के निर्णयों को रद्द करने तथा अपने निर्णय लागू करने का अधिकार दे दिया गया।

### *1793 का चार्टर अधिनियम*

इस अधिनियम के द्वारा, कम्पनी के व्यापारिक अधिकारों को अगले 20 वर्षों के लिए और आगे बढ़ा दिया गया। गवर्नर-जनरल एवं गवर्नरों की परिषद के सदस्यों की योग्यता हेतु इस शर्त का प्रावधान किया गया कि सदस्य को कम-से-कम 12 वर्षों तक भारत में रहने का अनुभव हो।

विगत शासकों के व्यक्तिगत नियमों के स्थान पर ब्रिटिश भारत में लिखित विधि-विधानों द्वारा प्रशासन की आधारशिला रखी गई, नियमों तथा लिखित विधियों की व्याख्या न्यायालय द्वारा की जानी थी।

### *1813 का चार्टर अधिनियम*

1813 के चार्टर अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, कम्पनी का भारतीय व्यापार पर एकाधिकार समाप्त कर दिया गया, यद्यपि उसका चीन से व्यापार एवं चाय के व्यापार पर अधिकार बना रहा तथा कम्पनी को भारतीय राजस्व से 10.5 प्रतिशत लाभांश दिए जाने की व्यवस्था की गई।

कम्पनी को अगले 20 वर्षों के लिये भारतीय प्रदेशों तथा राजस्व पर नियंत्रण का अधिकार दे दिया गया। किंतु स्पष्ट कर दिया गया कि, इससे इन प्रदेशों में क्राउन के प्रभुत्व पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा। नियंत्रण बोर्ड की शक्ति को परिभाषित करते हुए उनका विस्तार भी कर दिया गया।

ईसाई धर्म प्रचारकों को भारत में धर्म-प्रचार के लिये आने की सुविधा प्राप्त हो गई। ब्रिटिश व्यापारियों तथा इंजीनियरों को भारत आने तथा यहाँ बसने की अनुमति प्रदान कर दी गई, लेकिन इसके लिये उनका संचालन मंडल या नियंत्रण बोर्ड से लाइसेंस लेना आवश्यक था।

### *1833 का चार्टर अधिनियम*

इस अधिनियम के द्वारा, चाय का व्यापार तथा चीन के साथ व्यापार करने संबंधी कम्पनी के अधिकार को समाप्त करने का प्रावधान किया गया अर्थात कंपनी के व्यापारिक अधिकार पूर्णत: समाप्त कर दिये गये।

बंगाल के गवर्नर जनरल को 'भारत का गवर्नर जनरल' कहा जाने लगा तथा गवर्नर जनरल को सभी नागरिक व सैन्य शक्तियां प्रदान की गई। मद्रास और बंबई के गवर्नर की कानून बनाने की शक्ति समाप्त कर दी गई तथा भारत के गवर्नर जनरल को पूरे ब्रिटिश भारत में विधि निर्माण का एकाधिकार प्रदान किया गया। इसके अंतर्गत बनाये गये कानूनों को 'एक्ट या अधिनियम' कहा गया। भारत का प्रथम गवर्नर जनरल लॉर्ड विलियम बैंटिक बना। इस अधिनियम द्वारा स्पष्ट कर दिया गया कि कम्पनी के प्रदेशों में रहने वाले किसी भारतीय को केवल धर्म, वंश, रंग या जन्म स्थान इत्यादि के आधार पर कम्पनी के किसी पद से वह जिसके योग्य हो, वंचित नहीं किया जाएगा।

इस एक्ट के तहत, सिविल सेवकों के चयन के लिए खुली प्रतियोगिता के आयोजन का प्रयास किया गया। हालांकि कोर्ट ऑफ डायरेक्टर्स के विरोध के कारण यह प्रावधान लागू नहीं हो सका। भारतीय कानूनों का वर्गीकरण किया गया व इस कार्य