

PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL
GOVERNMENTसंसदीय और अध्यक्षतात्मक सरकार (शासन)

व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के संबंधों के आधार पर शासन को संसदीय तथा अध्यक्षतात्मक (राष्ट्रपतीय) दो भागों में वर्गीकृत किया जाता है। संसदीय प्रणाली वाली शासन व्यवस्था में व्यवस्थापिका से कार्यपालिका को बनाया जाता है और यह उसके प्रति उत्तरदायी होती है। दूसरी तरफ अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली में कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पूर्णतः स्वतंत्र होती है। इसका एक निश्चित काल होता है और यह व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती है।

संसदीय शासन :- (Parliamentary Government) -

प्रणाली वाला संसदीय शासन ~~व्यवस्था~~, जो मंत्रिमंडलीय शासन के रूप में ज्ञात है, व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के निकट संबंधों पर आधारित होता है। कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है और यह तभी तक उत्तरदायी रहती है जब तक इसे व्यवस्थापिका का विश्वास प्राप्त है। संसदीय शासन प्रणाली में शासन के तीनों अंग कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका एक दूसरे से स्वतंत्र नहीं रहते बल्कि एक दूसरे पर ~~आ~~ निर्भर रहते हैं। इसमें प्रायः विधान मंडल की प्रधानता होती है। सभात्मक शासन प्रणाली में वास्तविक शासन शक्ति एक मंत्रिमंडल के हाथ में रहती है। यह मंत्रिमंडल विधान मंडल में बहुमत प्राप्त दल के नेताओं में से बनाया जाता है। यह मंत्रिमंडल अपने कार्यों के लिये विधानमंडल के प्रति जिम्मेदार रहता है और विधानमंडल के द्वारा अपने निर्वाचकों के प्रति जिम्मेदार रहता है। शासन का नागमत्र का प्रधान था तो एक राजा होता है ~~य~~ जैसा कि इंग्लैंड में है था एक राष्ट्रपति होता है जैसा कि भारत में है। इस प्रधान के हाथ में शासन के वास्तविक अधिकार नहीं होते। शासन के वास्तविक अधिकार मंत्रिमंडल के हाथ में होते हैं। ~~यह~~ यह मंत्रिमंडल वास्तव में विधानमंडल की एक कमेटी होती है और यह तभी तक अपने पद पर होती है जब तक विधानमंडल का उस पर विश्वास रहता है। यह विश्वास विधानमंडल की निम्न सभा या लोक सभा का बहुत आवश्यक है; क्योंकि आधुनिक काल में उच्च सभा का उतना महत्व नहीं है।

मंत्रिमंडल शासन प्रणाली का प्रारंभ ब्रिटेन में हुआ। वहाँ से अन्य देशों में इसका प्रचार हुआ। इंग्लैंड में शासन का सभी कार्य रानी के नाम पर होता है। पर वास्तव में शासन का सभी कार्य मंत्रिमंडल करता है। इंग्लैंड में प्रधानमंत्री अपना मंत्रिमंडल भंग करके कभी भी नया निर्वाचन करा सकता है। यही स्थिति भारत में भी है।

⇒ संसदीय शासन प्रणाली के गुण :- इस प्रणाली के कुछ स्पष्ट गुण हैं जो

1 इस प्रकार हैं :-

(1) सर्वप्रथम तो कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका के मध्य निकट सहयोग के कारण मंत्रीगण चुनाव के समय किये गये वायदों को कार्यान्वित करने में समर्थ होते हैं। अधिकांश विधेयक मंत्रीगणों के द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं और दल के बहुमत के कारण आसानी से पारित हो जाते हैं। इसमें बहुमत की इच्छाओं का बड़ी आसानी से पालन होता है क्योंकि मंत्रिमंडल विधानमंडल की एक कमेटी के समान होता है और उसमें बहुमत प्राप्त दल के नेता ही रहते हैं। नतीजा यह होता है कि यदि मंत्रिमंडल की नीति अपने दल के मनोनुकूल होती है तो उसे पूर्ण समर्थन प्राप्त होता है। इस प्रकार संसदीय प्रणाली में संसद और कार्यपालिका में पूर्ण मेल रहता है। संघर्ष नहीं होता।

(2) इस प्रणाली का दूसरा लाभ यह है कि सरकार शीघ्रता पूर्वक अपने निर्णय ले सकती है और जल्दी पूरी शक्ति के साथ उन निर्णयों पर अमल कर सकती है। देना हित में सरकार जो कानून आवश्यक समझती है वो आसानी से बन सकते हैं और सरकार अपनी नीति पर पूर्ण आत्म विश्वास के साथ अमल कर सकती है क्योंकि उसे बहुमत दल का समर्थन प्राप्त रहता है।

(3) तीसरा संसदीय शासन उत्तरदायी शासन होता है। मंत्रीगण अपने नीतियों तथा विभागों के नियम प्रति के कार्यप्रणाली के लिये व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं। उन्हें व्यवस्थापिका के सदस्यों को अपनी नीतियों के प्रति संबंध में स्पष्टीकरण देने पड़ते हैं और साथ ही प्रश्नों तथा पूरक प्रश्नों का उत्तर भी देना पड़ता है। उन्हीं पर व्यवस्थापिका अविश्वास का प्रस्ताव मंत्रिमंडल के विरुद्ध पारित कर सकती है फलतः मंत्रीगण चौकन्ने तथा जनता के हितों के प्रति जागरूक रहते हैं।

(4) संसदीय शासन प्रणाली पर्याप्त रूप से नम्य होता है और आपातकालीन स्थितियों से निबटने के लिये यह सुसज्जित होता है। यदि मंत्रिपरिषद स्थिति को ठीक से संभाल नहीं पाती तो संसद उसे हटा सकती है और नयी मंत्रिपरिषद बना सकती है। सभी राजनीतिक दलों से सम्बद्ध प्रतिनिधियों के द्वारा स्थितियों से प्रभावशाली ढंग से निबटने के लिये राष्ट्रीय सरकारें बनायी जा सकती हैं। जैसा कि इंग्लैंड में द्वितीय विश्वयुद्ध में समय यह किया गया था।

संसदीय शासन देश के लिये प्रतिभाशाली लोगों की सेवाएँ प्राप्त कर सकता है। सामान्यतः मंत्रिपरिषद् के सदस्य न केवल अच्छे वक्ता होते हैं वरन् पक्के तथा मजबूत प्रशासक भी होते हैं और वे कौशल करते हैं कि दक्ष तथा कुशल प्रणाली प्रदान करते रहें।

(6) इससे जनता में राजनीतिक शिक्षा तथा राजनीतिक चेतना उत्पन्न होती है। लोग शासक तथा विरोधी दलों से सरकार की नीतियों के परिणाम जान जाते हैं। संसद में होने वाली गतिविधियों को प्रचार माध्यमों के द्वारा विस्तृत रूप से रिपोर्ट किया जाता है।

(7) संसद में विरोधी दलों की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। विरोधी दल शासन की नीतियों पर निगाह रखते हैं और उसकी स्वेच्छाचरी दंग से शक्तियों के प्रयोग को रोकते हैं। ये सरकार के अन्याय को और जनता का ध्यान आकृष्ट करते हैं और उनके विरुद्ध जनमत तैयार करते हैं।

(8) अंततः संसदीय प्रणाली में एक सरकार के पतन होने के पश्चात् विकल्प के रूप में शासन उपलब्ध होता है। अगर शासन के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो जाता है, तो विरोधी दल को सरकार बनाने के लिये आमंत्रित किया जा सकता है।

⇒ संसदीय शासन के दोष :- इसमें कुछ दोष भी हैं जो इस प्रकार हैं :-

(1) संसदीय प्रणाली पक्षपातपूर्ण भावना को बढ़ावा देती है। सामान्यतः व्यवस्थापिका में राजनीतिक दल को विरोधी समूहों में बंट जाते हैं और इस तरह सन् संबंध और मतभेद का वातावरण निर्माण करते हैं। विरोधी दल सरकार की नीतियों का केवल विरोध के लिये विरोध करते हैं और अक्सर उन नीतियों की भी आलोचना करते हैं जो राष्ट्रीय हित में हैं।

(2) संसदीय प्रणाली में शासन की उपेक्षा होती है। मंत्रिगण जो विभिन्न विभागों के प्रमुख हैं प्रशासन की ओर पूरा ध्यान नहीं दे सकते हैं और उन्हें संसद में बहुत समय तक नीतियों के पक्ष में कहना पड़ता है तथा दल के अन्य क्रिया-कलापों में भी भाग लेना पड़ता है।

(3) संसदीय शासन में अफसरशाही का प्रभाव बढ़ जाता है। मंत्रिगण जो विभिन्न विभागों के प्रमुख होते हैं अनुभवहीन होते हैं और उनके पास अपने विभागों के संबंध में पर्याप्त जानकारी नहीं होती। फलतः उन्हें अफसरों पर निर्भर करना पड़ता है।

(4) संसदीय शासन अस्थिर होता है क्योंकि मंत्रिपरिषद् तभी तक सत्ता में

रहती हैं जबतक कि उसी व्यवस्थापिका का विश्वास प्राप्त है। यह व्यवस्थापिका अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर कभी भी शासक को हटा सकती है।

(3) आपात स्थिति से निवृत्ति के लिये इस प्रणाली को अनुपयुक्त माना जाता है। क्योंकि सभी निर्णय ^{अक्सर} मंत्रिपरिषद् को ही लेने पड़ते हैं। सभी सदस्य एक सभान कार्यवाही के लिये तैयार नहीं होते हैं और उनके मत-भेदों से कार्यवाही में विलम्ब हो जाता है।

(6) संसदीय शासन के अंतर्गत राष्ट्रीय हितों की उपेक्षा होती है। सभी राजनीतिक दल सत्ता पर कब्जा करने के लिये प्रेरित होते हैं और इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये सभी प्रकार के तरीके अपनाते हैं। इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि जब दलीय स्वार्थों का प्रश्न खड़ा होता है, राष्ट्रीय हितों की तुलना में, तो राजनीतिक दल राष्ट्रीय हितों की बलि चढ़ाने के लिये तैयार रहते हैं।

इस प्रकार ~~संसदीय~~ संसदीय शासन के गुण दोषों का अवलोकन करने पर यह पता चलता है कि अधिकोश दोष सैद्धांतिक हैं। व्यवहार में यह प्रणाली बहुत अच्छे ढंग से चलती है क्योंकि व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के मध्य सहयोग बना रहता है। इस शासन प्रणाली में उत्तरदायित्वशीलता तथा स्थिरता के दो लाभ सन्निहित होते हैं और इसमें कोई आश्चर्य नहीं है कि यह प्रणाली दिन-प्रतिदिन लोकप्रियता प्राप्त कर रही है।

⇒ अध्यक्षत्मक (अध्यक्षीय) शासन प्रणाली :- अध्यक्षत्मक शासन प्रणाली संसदीय शासन प्रणाली के विरुद्ध विपरित है। यह शक्तियों के अलग-2 अस्तित्व के सिद्धांत पर कार्य करता है। इसमें व्यवस्थापिका और कार्यपालिका एक दूसरे के विरुद्ध स्वतंत्र होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान इसका सबसे अच्छा उदाहरण है। राज्य का कार्यपालिका अध्यक्ष इसमें वास्तविक क्रियान्वयन के अधिकारों का उपभोग तथा प्रयोग करता है। वह न तो व्यवस्थापिका का सदस्य होता है ~~नहीं~~ और न इसके कार्यों तथा नीतियों के लिये उत्तरदायी होता है। कार्यपालिका के अध्यक्ष का अपने पद पर बना रहना व्यवस्थापिका की इच्छा पर निर्भर नहीं करता। वह एक निश्चित काल खंड के लिये पदासीन होता है और उसी सामान्य काल खंड से पूर्व हटाये जाने के लिये एक भारी दोषारोपण अभियोग की प्रक्रिया को चलाना पड़ता है।

जार्जर के अनुसार राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली वह प्रणाली है जिसमें कार्यपालिका (राज्याध्यक्ष तथा मंत्रीगण कौनों ही

सम्मिलित हैं) अपनी कार्यकालावस्था के लिये व्यवस्थापिका से पूर्ण रूपेण स्वतंत्र हैं और राष्ट्रपति तथा मंत्रीगण दोनों व्यवस्थापिका के प्रति अपने कार्यों तथा नीतियों के लिये अनुत्तरदायी होते हैं।

इस शासन प्रणाली के अंतर्गत राष्ट्राध्यक्ष वास्तविक अधिकारों का प्रयोगकर्ता होता है। इस प्रणाली में शासन के तीनों अंग को एक दूसरे से स्वतंत्र अस्तित्व बनाये रखने का अधिकार है। इस प्रणाली में मंत्रिपरिषद् राष्ट्रपति के द्वारा मनोनीत होती है। मंत्रीगण राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त पद धारण करते हैं। राष्ट्रपतीय शासन में राज्याध्यक्ष का व्यवस्थापिका पर कोई नियंत्रण नहीं होता है और उसे वह भंग नहीं कर सकता।

⇒ अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली के गुण :- इस शासन प्रणाली के मुख्य गुण इस प्रकार हैं :-

- (1) सर्वप्रथम यह तुलनात्मक दृष्टि से अधिक प्रजातांत्रिक है क्योंकि शासन के तीनों अंग स्वतंत्र ढंग से कार्य करते हैं।
- (2) राष्ट्रपतीय शासन संसदीय शासन की तुलना में अधिक स्थिर होता है क्योंकि शासनाध्यक्ष का एक निश्चित कार्यकाल होता है और उसे कार्यकाल से पूर्व हटाया नहीं जा सकता। इसके कारण वह दूरगामी तथा लम्बी कालावधि की नीतियां अपना सकता है।
- (3) राष्ट्रपतीय प्रणाली में प्रशासन की दक्षता में वृद्धि करती है। क्योंकि विभिन्न विभागों के अध्यक्ष न तो व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और न अपने विभागों के कार्यों के लिये इसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। अतः वे अपने अधिकार क्षेत्र से संबंधित विभागों की कार्य शैली को व्यक्तिगत दृष्टि से ध्यान देकर सुधार की दिशा में आगे ले जा सकते हैं।
- (4) राष्ट्रपतीय प्रणाली आपात स्थितियों से निवटने के लिये अपेक्षाकृत अधिक उपयुक्त होती है क्योंकि सभी शासन संबंधी अधिकार राष्ट्रपति के हाथों में केन्द्रित होते हैं।
- (5) राष्ट्रपतीय शासन, शासन को Experts के द्वारा निश्चित कर सकता है। इसमें मंत्रिपरिषद् के सदस्यों को उनकी योग्यताओं और अनुभवों के द्वारा चुना जाता है।
- (6) राष्ट्रपतीय शासन तुलनात्मक रूप से दलीय भावना से मुक्त होता है। निःसंदेह राष्ट्रपति का चुनाव दलीय आधार पर लग जाता है, किंतु एक बार जब राष्ट्रपति चुन लिया जाता है तब असफल राजनीतिक दल उसे पूर्ण समर्थन देते हैं क्योंकि उन्हें ज्ञात रहता है कि निश्चित कार्यकाल की समाप्ति के बिना इसे हटाया नहीं जा सकता।

(4) अंततः जिन देशों में बहुदलीय प्रणाली है, उनके लिये राष्ट्रपतीय प्रणाली सर्वाधिक उपयुक्त होती है। सामान्यतः जिन देशों में बहुदलीय प्रणाली पायी जाती है वहाँ संसदीय शासन आराम से नहीं चल सकता। दूसरी तरफ राष्ट्रपतीय प्रणाली में अधिक स्थिरता रहती है क्योंकि राष्ट्रपति व्यवस्थापिका पर निर्भर नहीं करता।

⇒ राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली के दोष :- (Demerits)

इस प्रणाली के कुछ दोष भी हैं जो इस प्रकार हैं :-

(1) आलोचकों का यह मत है कि राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली में शासन के निरंकुश हो जाने की ज्यादा संभावनायें होती हैं क्योंकि शासनाध्यक्ष न तो व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है और न वह अपने कार्यकाल की समाप्ति के पूर्व व्यवस्थापिका के द्वारा हटाया जा सकता है। यह संभावना बहुत अधिक बन जाती है कि वह अपनी शक्तियों का स्वैच्छा से चारिता से प्रयोग करे।

(2) राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका दोनों से स्वतंत्र होने के कारण दोनों के मध्य कोई सहकार या सहयोग नहीं होता। इस प्रणाली के अंतर्गत यह भी संभावना है कि कार्यपालिका का व्यवस्थापिका पर दो विभिन्न दलों का नियंत्रण हो।

(3) राष्ट्रपतीय प्रणाली बाह्य क्षेत्रों में कमजोर होती है। राष्ट्रपति युद्ध की घोषणा नहीं कर सकता और यह अधिकार शक्ति व्यवस्थापिका में सन्निहित होती है। इस प्रकार राष्ट्रपति दूसरे देशों से संधियां कर सकता है, परन्तु वे कानूनी तथा सार्थक तब तक नहीं हो पाती जब तक उन्हें व्यवस्थापिका के द्वारा प्रमाणित न कर दिया जाय अर्थात् अनुमोदित न कर दिया जाय।

(4) राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली का एक दोष यह भी है कि इसमें कार्यपालिका उत्तरदायी नहीं होती है। व्यवस्थापिका या सामान्य जनता कार्यपालिका की नीतियों के संबंध में कोई भी नियंत्रण रखने में सक्षम नहीं होते हैं। व्यवस्थापिका के सदस्य न तो राष्ट्रपति और न उसके मंत्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं और न शासनाध्यक्ष को पद से हटा सकते हैं।

(5) राष्ट्रपतियों राष्ट्रपतीय प्रणाली के अंतर्गत शासन की कर्तव्यों पर दायित्व निश्चित करना कठिन होता है। कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका दोनों एक दूसरे पर भ्रूली तथा जलतियों के लिये दायित्व डालते रहते हैं और चुकों के लिये दायित्व ठहराना सदा संभव नहीं हो पाता।

⇒ संसदीय तथा अध्यक्षत्मक शासन प्रणाली में तुलना :-

अब हम संसदीय तथा अध्यक्षीय शासन प्रणालियों की तुलना

इस प्रकार कर सकते हैं :-

- (1) अध्यक्षीय शासन प्रणाली शक्ति विभाजन (Separation of Power) के सिद्धांत पर आधारित है और अध्यक्षीय शासन प्रणाली शक्ति संमिलन (Union of Powers) पर आधारित है।
- (2) अध्यक्षीय शासन प्रणाली में राज्य या शासन का प्रधान नाम मात्र का प्रधान नहीं होता बल्कि वह देश की शासन शक्ति का वास्तविक प्रधान होता है। कानूनन तथा वास्तव में उसे शासन के सभी अधिकार प्राप्त रहते हैं। इसके विपरीत संसदीय प्रणाली में शासन का प्रधान नाम मात्र का प्रधान होता है। न उसे वास्तविक अधिकार प्राप्त रहते हैं, न उसकी कोई जिम्मेदारी होती है।
- (3) अध्यक्षीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका संविधान के आधार पर विधानमंडल से विलकुल स्वतंत्र होती है। राष्ट्रपति ही कार्यपालिका का काम करता है। संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका अर्थात् मंत्रिमंडल विधानमंडल का एक अंग होता है। इसलिये वह विधानमंडल पर निर्भर रहता है।
- (4) अध्यक्षीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका का कार्यकाल एक निश्चित अवधि के लिये होता है। उस अवधि के पहले वह पदच्युत नहीं की जा सकती। लेकिन संसदीय प्रणाली जब वह व्यवस्थापिका या विधानमंडल का विश्वास खो देती है तो वह पदच्युत कर दी जाती है। तात्पर्य यह है कि पहले में अविश्वास के प्रस्ताव का कोई अर्थ नहीं है और इससे में यह केवल विधानमंडल के विश्वास पर ही निर्भर रहती है।
- (5) अध्यक्षीय शासन प्रणाली में मंत्री राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। वे केवल उसी के प्रति जिम्मेदार होते हैं, विधानमंडल के प्रति नहीं। लेकिन संसदीय प्रणाली में वे केवल विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी होते हैं।
- (6) अध्यक्षीय शासन प्रणाली में मंत्री विधानमंडल के सदस्य नहीं होते। वे विधानमंडल में न कोई विधेयक पेश कर सकते हैं, न उसमें भाषण दे सकते हैं और न उसकी कार्यवाही में भाग ले सकते हैं। लेकिन संसदीय प्रणाली में सभी महत्वपूर्ण विधेयक मंत्रियों द्वारा पेश किये जाते हैं। वे विधानमंडल के सदस्य होते हैं, उसमें भाषण देते हैं, उसकी कार्यवाही में भाग लेते हैं और अपने कार्यों के लिये उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं।

तानाशाही (Dictatorship), अध्यक्षीय (Presidential) और संसदीय (Parliamentary) प्रणाली के भेद को एक लेखक ने इस

