एकात्मक और संघात्मक शासन

UNITARY AND FEDERAL GOVT.

जनतंत्रीय व्यवस्था में संविधान का होना अति आवश्यक है। चाहे वह लिखित हो अथवा अलिखित, परिवर्तनशील हो अथवा अपरिवर्तनशील इत्यादी। जनतंत्र में प्रचलित संविधान के आधार पर शासन व्यवस्था के दो वर्ग होते हैं – एकात्मक (Unitary) और संघात्मक (Federal)। वास्तव में इस वर्गीकरण का आधार राज्य का क्षेत्रफल या भूमि होती है। आजकल राज्यों का विस्तार प्रायः बहुत बड़ा होता है और शासन की सुविधा के लिये वे कई इकाईयों में बांट दिये जाते हैं। इस प्रकार केन्द्रिय शासन या राष्ट्रीय शासन और इन इकाइयों ~~और~~ या प्रान्तीय शासन में आपस में जो संबंध होते हैं उसी के अनुसार शासन एकात्मक या संघात्मक कहा जाता है।

भारत में केन्द्र के अंतर्गत कई राज्य सरकारें हैं। इन राज्य सरकारों में भी जिला इत्यादी अन्य छोटी-2 इकाईयाँ होती हैं। इसी प्रकार की इकाईयाँ अमेरिका, फ्रांस, स्वीटजरलैण्ड इत्यादी देशों में हैं। इन राज्यों की इकाईयों के ऊपर जो राष्ट्रीय या केन्द्रिय शासन होता है वह केवल ऐसे विषयों का प्रशासन करता है जिनका संबंध सारे राष्ट्र या देश से होता है। सेना और सुरक्षा, परराष्ट्र नीति, मुद्रा इत्यादी ऐसे विषय हैं जिन्हें केन्द्रिय सरकार ही अपने हाथ में रखती है। ऐसा न करने से देश की एकता और दृढ़ता खतरे में पड़ जायेगी। लेकिन कुछ विषय क्षेत्रीय या प्रान्तीय सरकारों को दे दिये जाते हैं।

इस प्रकार शासन के क्षेत्रीय विभाजन का अर्थ यह होता है कि एक केन्द्रिय सरकार होती है और इसके अंतर्गत प्रान्तीय या राज्य सरकारें होती हैं। प्रान्तीय शासन के रूप के आधार पर देश के संविधान को एकात्मक (Unitary) या संघात्मक (Federal) कहते हैं। एकात्मक शासन में सारी शक्तियाँ केन्द्र में केन्द्रित होती हैं। इकाईयों के द्वारा उपभुक्त सभी शक्तियां केन्द्र द्वारा दी जाती हैं और वह भी प्रशासनात्मक सुविधाओं के लिये और वे उनसे वापस भी ली जा सकती हैं। एकात्मक शासन प्रणाली में इकाईयां अपने अस्तित्व के लिये केन्द्र पर निर्भर करता है तथा केन्द्रिय शासन चाहे तो राज्य की इकाईयों को इच्छानुसार परिवर्तित या समाप्त कर सकता है। इस प्रकार की शासन प्रणाली यू० के०, फ्रांस, जापान इत्यादी देशों में विद्यमान है। इसके विपरित संघात्मक शासन में राज्यों की इकाईयाँ अपने अस्तित्व के लिये केन्द्र पर इस प्रकार निर्भर नहीं रहती। संघ और राज्यों का कार्यक्षेत्र अलग-2 बँटे हुये रहते हैं।

Scanned with CamScanner

एकात्मक शासन के लक्षण :-

(1) इसमें सभी शक्तियां केन्द्रिय शासन में केन्द्रित होती हैं। प्रांतीय या स्थानीय इकाईयां केवल केन्द्रिय शासन की एजेन्ट होती हैं। वे अपनी सत्ता तथा अधिकार केन्द्रिय शासन से प्राप्त करती हैं।

(2) एकात्मक शासन वाले देश का संविधान लिखित या अलिखित दोनो प्रकार का हो सकता है। ब्रिटेन में अलिखित संविधान है जबकि चीन में लिखित संविधान है।

(3) एकात्मक शासन में सामान्यतः नम्य संविधान होता है और केन्द्रिय व्यवस्थापिका संविधान में सामान्य कानून निर्माण करने की कार्यरीति से परिवर्तन ला सकती है।

(4) एकात्मक शासन प्रणाली में इकाइयो का अपना अलग से कोई अस्तित्व नहीं होता, नागरिको की केवल एक नागरिकता होती है अर्थात् देश की नागरिकता।

(5) एकात्मक प्रणाली में स्वतंत्र न्यायपालिका की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि केन्द्र तथा राज्य की सीमा क्षेत्र में संघर्ष की कोई संभावना नहीं होती। न्यायपालिका के केन्द्रिय कानूनो के न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति नहीं होती है।

⇒ एकात्मक शासन के गुण :- एकात्मक शासन के मुख्य गुण इस प्रकार हैं -

(1) यह सशक्त शासन देता है। सभी शक्तियां केन्द्रिय शासन में निहित होती हैं और सभी बाहरी तथा अंदरुनी समस्याओ का प्रभावशाली ढंग से यह समाधान कर सकता है।

(2) यह कानून तथा प्रशासन में एकरूपता को निश्चित करता है। सभी कानून केन्द्रिय शासन के द्वारा बनाये जाते हैं और प्रांतो को उनका पालन करना पड़ता है। केन्द्र और राज्य के मध्य किसी भी प्रकार के संघर्ष की संभावना नहीं होती और प्रशासन दक्षता और आराम से चलता है।

(3) एकात्मक शासन कम खर्चीला होता है क्योंकि केन्द्र में शासन का एक ही रूप होता है। इकाइयो के कोई अलग से शासन नहीं होते और इनका निर्माण केवल प्रशासानात्मक सुविधाओ के लिये होता है।

(4) एकात्मक शासन के अंतर्गत केन्द्रिय शासन के ~~लिये~~ पास सभी शक्तियो के विद्यमान होने के कारण निर्णय लेने में सुविधा संभव हो पाती है। केन्द्रिय शासन अपने स्थानीय अंगो से बिना विचार विमर्श किये अपने आप निर्णय ले सकता है।

Scanned with CamScanner

(5) एकात्मक शासन युद्ध तथा दूसरी राष्ट्रीय आपात् स्थितियों के साथ निबटने के लिये सहायक होता है। केन्द्रिय शासन एकीकृत नीति अपना सकता है और तेजी तथा गति से कार्य कर सकता है।

(6) अंतत: एकात्मक शासन के पास अपेक्षाकृत अधिक नम्यता होती है और परिवर्तित आवश्यकताओं के अनुरूप यह अपने को ढाल सकता है। यह कार्य के दोहरे रूप तथा दायित्व के सम्भ्रम से अपने को बचाता है जिसके परिणाम स्वरूप एकता तथा प्रशासन में दक्षता आती है।

एकात्मक शासन के दोष :— एकात्मक शासन में अनेक दोष भी हैं जो इस प्रकार है —

(1) एकात्मक शासन में सभी शक्तियां केन्द्री में केन्द्रित होती हैं अत: अधिनायकवादी शासन की संभावनायें इसमें अधिक होती है। एकात्मक शासन में शासन की प्रक्रिया में जनता की भागीदारी के अवसर कम मिलते हैं और कानून तथा नीतियों के निर्माण में उसका प्रभाव कम होता है। इस सबसे केन्द्रिय शासन निरंकुश शासन की ओर उन्मुख होता है।

(2) एकात्मक शासन में ~~केन्द्रिय~~ नौकरशाही का प्रभाव बढ़ता है। प्रशासन एक केन्द्र से चलाया जाता है। अत: इसमें नम्यता तथा प्रतिदान की विशेषतायें कम होती हैं।

(3) एकात्मक शासन में केन्द्र में एक ही प्रकार के शासन होने के कारण शासन की कार्यविधि में लोगों के भाग लेने के बहुत कम अवसर मिलते हैं। परिणामत: वे राष्ट्रीय नीतियों तथा निर्णयों में रुचि लेना कम कर देते हैं।

(4) केन्द्र में सभी शक्तियों के केन्द्रित हो जाने के कारण और प्रादेशिक इकाइयों की केन्द्र के एजेन्ट के रूप में स्थिति बन जाने से लोगों की पहल को धक्का लगता है और इससे प्रजातंत्र की प्रभावशाली कार्यप्रणाली संदेह जनक बन जाती है।

नि: संदेह एकात्मक शासन में अनेक दोष विद्यमान होने के बावजूद यह छोटे राष्ट्रों के लिये अब भी आदर्श है। इससे कम खर्चीला तथा दक्षतायुक्त प्रशासन सुनिश्चित हो जाता है।

संघात्मक प्रणाली के लक्षण :—

Scanned with CamScanner

(1) सर्वप्रथम संघीय प्रणाली में संविधान सर्वोच्च महत्व रखता है। संविधान में केन्द्र तथा राज्यों की शक्तियां तथा कर्तव्य विस्तार से लिखे होते हैं। संविधान की सर्वोच्चता इसलिये भी है कि इसके द्वारा केन्द्र तथा राज्यों के शासन अपने समझौते की शर्तों को लागू करें। केन्द्र तथा राज्यों में शासन संविधान के अनुसार चलाया जाता है।

(2) संघीय शासन में केन्द्र तथा राज्य की शक्तियों का विभाजन सन्निहित है। सामान्यतः राष्ट्रीय महत्व के विषय केन्द्रिय सरकार के अधिकार में आते हैं और स्थानीय महत्व के विषय राज्य को सौंपे जाते हैं। किन्तु विभिन्न संघों में शक्तियों के विभाजन के लिये विभिन्न तरीके अपनाये जाते हैं। U.S.A. में केन्द्रिय सरकार की शक्तियों को विशेष रूप से संविधान में उल्लिखित किया गया है और अवशिष्ट शक्तियों को राज्यों में निहित कर दिया गया है। भारत में संविधान केन्द्र तथा राज्यों की शक्तियों को अलग से उल्लिखित करता है। इसके अलावा यह समवर्ती सूची का भी प्रावधान करता है जिसका केन्द्र तथा राज्य सरकारें भार उठाती हैं।

(3) संघीय शासन में स्वतंत्र न्यायपालिका के अस्तित्व की पूर्व कल्पना होती है जो केन्द्र तथा राज्यों के मध्य तथा राज्यों के परस्पर संघर्षों का समाधान करती है। U.S.A. तथा भारत में स्वतंत्र सर्वोच्च न्यायालय का प्रावधान किया गया है, जो केन्द्र तथा राज्य सरकारों से स्वतंत्र है और यह सुनिश्चित करता है कि ये दोनों संविधान द्वारा प्रदत्त सीमाओं के अंतर्गत काम करें।

(4) संघीय शासन का अंतर्निहित अर्थ होता है द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का अस्तित्व। आमतौर से लोकसभा के सदस्य जनता के द्वारा चुने जाते हैं और विभिन्न इकाइयों का प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर दिया जाता है। दूसरी तरफ राज्यसभा इकाइयों का ही प्रतिनिधित्व करता है। U.S.A., स्वीटजरलैण्ड ~~तथा जो~~ ऐसे ~~इकाई~~ देशों में इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व दिया जाता है चाहे उनका आकार एवं जनसंख्या कैसी क्यों न हो दूसरी तरफ भारतीय तथा कनाडा के संघों में समान प्रतिनिधित्व नहीं दिया जाता।

(5) अंततः आमतौर से संघीय व्यवस्था में एक नागरिक दोहरी नागरिकता का लाभ उठाता है जैसे संघ की नागरिकता तथा अपने उस राज्य की नागरिकता जिससे वह संबंधित है। स्वीटजरलैण्ड तथा U.S.A में दोहरी नागरिकता का प्रावधान है किन्तु भारत में एकहरी नागरिकता की स्वीकृति है और वह है भारत की नागरिकता।

⇒ संघीय शासन के गुण :- संघीय शासन के निम्नलिखित गुण है :-

(1) संघीय शासन राष्ट्रीय एकता की विभिन्नता और स्वायत्तता के साथ समझौता करता है। इस प्रणाली के अंतर्गत छोटे तथा सैनिक दृष्टि से कमजोर राज्य सम्मिलित रूप से केन्द्रिय शासन बनाने के लिये तत्पर रहते हैं और अपनी स्वतंत्रता तथा स्वायत्तता भी बनाये रखते हैं।

(2) संघीय शासन प्रणाली केन्द्रिय तथा राज्य सरकारों के मध्य शक्तियों के विभाजन पर आधारित होता है जिससे प्रशासनात्मक दक्षता बढ़ती है।

(3) संघीय शासन के अंतर्गत दोहरी व्यवस्थित शासन व्यवस्था तथा शक्तियों के विभाजन होने के कारण केन्द्रिय सरकार के निरंकुश होने की संभावना बहुत कम रहती है।

(4) संघीय शासन उन देशों के लिये सर्वथा उपयुक्त है जहाँ विस्तृत भूखंड हैं और विभिन्न नस्लों तथा संस्कृतियों के लोग बसते हैं।

(5) संघीय शासन आर्थिक रूप से लाभ दायक है। इस प्रणाली के अंतर्गत छोटे स्वतंत्र राज्य अपने साधनों को एकत्र कर शीघ्रता से विकास कर लेते हैं। विदेशी क्षेत्रों में संघीय शासन बड़ी अर्थव्यवस्था की ओर अग्रसर करता है।

(6) संघीय शासन विश्व शासन का नमूना बन सकता है। यदि भविष्य में कभी विश्व राज्य बना तो वह संघीय प्रणाली के प्रतिमान के रूप में होगा।

(7) संघीय शासन लोगों को अपेक्षाकृत बड़ी राजनीतिक शिक्षा प्रदान करता है क्योंकि यह उनको केन्द्रिय तथा राज्य स्तर पर सरकारी क्रिया कलापों में भाग लेने का अवसर प्रदान करता है।

(8) अंततः संघीय सरकार राज्य सरकारों को प्रशासन तथा कानूनों के प्रयोग के संबंध में सीमित क्षेत्र में विभिन्न प्रकार के तरीकों के इस्तेमाल करने के अवसर प्रदान करती है और इस प्रकार नुकसान का जोखिम कम से कम होता है।

> संघीय शासन के दोष :- संघीय शासन के कुछ दोष भी हैं जो इस प्रकार हैं

(1) संघीय सरकार एक कमजोर सरकार होती है क्योंकि यह शक्तियों के विभाजन पर आधारित होती है। इसमें लगातार एक राज्य को दूसरे राज्य के विरुद्ध संतुलित करने की समस्या बनी रहती है।

(2) विदेशी क्षेत्र में संघीय सरकार कमजोर होती है। राज्य सरकार संधियों को कार्यरूप में परिणित करने के मामले में केन्द्रिय सरकार के मार्ग में अवरोध खड़ा कर सकती है।

P.T.O.

Scanned with CamScanner

(3) संघीय ~~सरकार~~ प्रणाली में राष्ट्रीय हितों तथा स्थानीय हितों के मध्य संघर्ष की संभावना सदा बनी रहती है। राज्य सरकारें स्थानीय हितों की पूर्ति के लिये तरह-2 की नीतियां अपनाती हैं, संघीय सरकार राष्ट्रीय हितों के पूर्ति के लिये कोई कानून बनाती है। परिणाम स्वरूप दो प्रकार की नीतियों में संघर्ष की संभावना निश्चित होती है।

(4) संघीय सरकार ज्यादा खर्चीली होती है क्योंकि इसमें दो तरह की सरकारों की आवश्यकता होती है। वित्तीय बोझ के अलावा दो प्रकार की सरकारों के कारण कामों में देरी होती है।

(5) संघीय सरकार समय की आवश्यकता के अनुरूप परिवर्तन लाने में सफल नहीं होती क्योंकि इसका संविधान लिखित तथा अनम्य होता है। संघीय शासन में यह हमेशा संभव होता है कि केन्द्र तथा राज्य में विभिन्न राजनीतिक दल सत्ता में आ सकते हैं और संविधान में संशोधन करना संभव न हो सके।

(6) संघीय शासन के अंतर्गत केन्द्र तथा राज्यों के मध्य कानून बनाने की शक्ति में विभाजन होने के कारण एक ही विषय पर विभिन्न प्रकार के कानूनों की संभावना सदा बनी रहती है।

तुलना :-

एकात्मक और संघात्मक व्यवस्था के गुण दोषों के बावजूद उनमें समानता तथा विभिन्नता जानना जरूरी है जो इस प्रकार है :-

(1) एकात्मक ~~सरकार~~ शासन में केन्द्रीय सरकार में पूर्ण रूप से शासन शक्ति केन्द्रित होती है। इसके विपरित संघात्मक शासन में शासन शक्ति केन्द्रिय सरकार तथा राज्य सरकारों में विभाजित रहती है।

(2) एकात्मक राज्य एक इकाई होता है और संघात्मक राज्य कई इकाइयों का एक संघटन होता है। संघ शासन एक प्रकार की दोहरी सरकार होती है। संघ शासन में केन्द्र तथा राज्यों के अपने-2 निर्धारित शासन क्षेत्र होते हैं। अपने-2 विधान मंडल होते हैं जो अपने क्षेत्रों के लिये कानून बनाते हैं। लेकिन एकात्मक शासन में केन्द्रीय विधान मंडल ही सर्वोच्च होता है।

(3) संघात्मक राज्य प्रायः कई स्वतंत्र राज्यों की आपस की एक संधि या समझौते के आधार पर बनता है जैसे भूतपूर्व सोवियत रूस के विखंडन के बाद स्वतंत्र देशों का राष्ट्रकुल अस्तित्व में आया। कानून बनाने तथा संविधान में संशोधन के लिये सभी राज्यों की सहमति आवश्यक होती है। लेकिन एकात्मक शासन में केन्द्रीय विधान मंडल ही कानून बनाने के साधारण तरीके से संविधान में संशोधन या परिवर्तन कर सकती है।

Scanned with CamScanner

(4) संघ शासन में जब संघ या केन्द्रिय सरकार और राज्य सरकारों के बीच किसी बात पर संघर्ष होता है तो एक स्वतंत्र न्यायपालिका जिसे संघीय न्यायपालिका कहते हैं उस संघर्ष पर अपना निर्णय देती है और वह केन्द्र तथा राज्य सरकारों को मान्य होता है। एकात्मक राज्य में ऐसी किसी न्यायपालिका या तीसरे दल की आवश्यकता नहीं होती है।

(5) संघ शासन में दो प्रकार के कानून होते हैं। एक संघ सरकार के कानून और दूसरे राज्य सरकार के कानून। अर्थात् एक नागरिक को दो प्रकार के कानूनों का पालन करना पड़ता है। परन्तु एकात्मक राज्य में केवल एक ही प्रकार के कानून होते हैं। इंग्लैण्ड और भारत में सभी नागरिकों के लिये एक से कानून होते हैं। अमेरिका में ऐसा नहीं है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि यद्यपि दोनों शासन व्यवस्था के अपने-2 गुण दोष हैं। और दोनों तरह की शासन व्यवस्था विश्व के देशों में सफलता पूर्वक कार्य कर रही है। इंग्लैण्ड तथा भारत एकात्मक शासन प्रणाली के अंतर्गत विकास कर रहे हैं जबकि अमेरिका, कनाडा इत्यादी देश संघात्मक व्यवस्था के अंतर्गत रहकर विकास कर रहे हैं। अतः यह कहना बहुत कठिन है कि कौन सी शासन प्रणाली ठीक है?

—x—

Scanned with CamScanner