Toppersnotes
Unleash the topper in you

IAS

संघ लोक सेवा आयोग

सामान्य अध्ययन

पेपर - 2 || भाग - 1

SIERRA INNOVATIONS

विषय-सूची

1. परिचय 1
2. संविधान 3
3. संसदीय शासन प्रणाली 6
4. संघीय व्यवस्था 11
5. उद्देशिका 18
6. संघ व राज्य 24
7. नागरिकता 29
8. मूल अधिकार 33
9. राज्य के नीति निर्देशक तत्व 50
10. मूल कर्तव्य 56
11. संविधान संशोधन 60
12. शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत 63
13. संघ
    - राष्ट्रपति 65
    - उपराष्ट्रपति 79
    - मंत्रिपरिषद 80
    - मंत्रिमंडल 81
    - प्रधानमंत्री 83
    - महान्यायवादी 86
14. संसद 87
15. राज्य 107

16. भारतीय न्यायिक व्यवस्था

- न्यायपालिका 120
- उच्च न्यायालय 124
- अधीनस्थ/जिला न्यायालय 126
- जनहित याचिका 128

17. स्थानीय सरकार 136

18. संघ राज्य क्षेत्रों से संबंधित प्रावधान 146

19. संघ राज्य संबंध 151

20. वित्त आयोग 157

21. लोक सेवाएं 159

22. निर्वाचन आयोग 162

23. भारत का नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक 171

24. संविधान का ऐतिहासिक परिपेक्ष्य 173

25. संविधान निर्माण 176

26. सांविधिक संस्थाएँ 178

27. केन्द्रीय सतर्कता आयोग 180

28. केन्द्रीय सूचना आयोग 181

29. लोकपाल एवं लोकायुक्त 182

30. भारत में अधिकरण 185

31. अधिकार व मुद्दे 188

32. लोकनीति 191

33. विभिन्न देशों के संविधान से तुलना 193

परिचय

संवैधानिक प्रावधान : – वे प्रावधान जो संविधान में स्पष्ट वर्णित हैं ।

असंवैधानिक प्रावधान : – वे प्रावधान जो संविधान में वर्णित नहीं हैं और संविधान के विपरीत हैं।
– ये अमान्य होते हैं ।
– प्रचलन में नहीं होते हैं ।

गैर संवैधानिक प्रावधान : – वे प्रावधान जो संविधान में वर्णित नहीं हैं, किन्तु संविधान में वर्णित प्रावधानों का उल्लंघन भी नहीं करते हैं ।
– ये मान्य होते हैं ।
– ये प्रचलन में होते हैं ।
– ये समय-समय पर उपयोग होते रहते हैं ।

संवैधानिक प्रावधान :– वे प्रावधान, जो संसद द्वारा बनाए गए कानून के द्वारा गठित किया जाए ।

कार्यकारी प्रावधान :– वे प्रावधान जो सरकार के आदेश/मंत्रिमंडल के प्रस्ताव से निर्मित हो ।

कुछ संकल्पनायें

राज्य (State) : भौगोलिक क्षेत्र
निश्चित भू-भाग
जनसंख्या
सरकार
संप्रभुता (सर्वोच्च शक्ति) (बाह्य विहीन)

देश/राष्ट्र :– राज्य + निष्ठा

भारत एक राज्य है – संकल्पना
भारत एक राष्ट्र है – व्यावहारिक रूप में

सरकार :–राज्य के उद्देश्य की पूर्ति के लिए कार्य करने वाली संस्था

राज्य का स्वरूप

पुलिस राज्य	कल्याणकारी राज्य (**Welfare State**)
अभिजात्य वर्ग/ शासक के हितों के लिए कार्य करना	शासितों (लोग/जनता) के हितों के लिए कार्य करना
उदाहरण : स्वतंत्रता से पूर्व भारत	उदाहरण : स्वतंत्रता के बाद भारत

सरकार लोगों के हितों के लिये कार्य कैसे करती है ?

सरकार के कार्य — संस्था

शक्तियाँ
- कानून बनाती – विधायिका
- कानून लाए – कार्यपालिका — 3 अंग
- न्याय प्रदान करना– न्यायपालिका

नीति लागू/नीति बनाना– शासन Act/Activity

सरकार के अंग (व्यापक रूप में) समूह
- विधायिका
- कार्यपालिका
  - राजनीतिक कार्यपालिका — उदाहरण मंत्रिपरिषद
  - प्रशासनिक कार्यपालिका — उदाहरण सिविल सेवकों का
- न्यायपालिका

सरकार संस्कृति अर्थ

नौकरशाही (Bureacracy)
- चयनित
- निश्चित योग्यता
- निश्चित कार्यकाल

प्रशासन → नीतियों को लागू करना

शासन :– सरकार जो कुछ करती है तथा जिस विधि/रीति से करती है, उसे शासन कहते हैं । इसके अन्तर्गत नीतियाँ बनाना, निर्णय लेना व उन्हें लागू करवाना सम्मिलित किया जाता है ।

प्रशासन :– यह सरकार का कार्यकारी अंग है, सरकार द्वारा बनाई गयी नीतियों निर्णयों आदि को लागू करना, प्रशासन कहलाता है ।

राजव्यवस्था, संविधान, शासन
- सरकार का अध्ययन → निर्माण, कार्य आदि
- सरकार की क्रियाविधि (कार्यप्रणाली)

राज्य व्यवस्था :– राज्य के निर्माण आदि का अध्ययन

राजनीति (Politics) :– राज्य के लिए निर्मित की जाने वाली नीति

राजनेता :– राजनीति का व्यवहार करने वाले

राजनीतिज्ञ :– राजनीति का विशेष ज्ञान रखने वाले

संविधान

संविधान किसी देश की सर्वोच्च व मूलभूत विधि है जो सरकारों के गठन एवं कार्यों के विषय में जानकारी प्रदान करती है ।

संविधान के प्रकार :-

1. लिखित – दस्तावेज के रूप में संविधान विद्यमान हो ।
   उदाहरण : भारत, U.S.A. आदि

2. अलिखित – दस्तावेज के रूप में संविधान न हो।
   उदाहरण : ब्रिटेन

भारत का संविधान			
	भाग	अनुच्छेद	अनूसूची
मूल भाग संविधान	22	395	8
वर्तमान संविधान	25	460 से अधिक	12

अनुसूचियाँ	
अनुसूची	विषय
पहली अनुसूची	राज्य एवं संघ + राज्य क्षेत्र के नाम
दूसरी अनुसूची	विभिन्न पदाधिकारियों के वेतन, भत्ते आदि
तीसरी अनुसूची	शपथ के प्रारूप
चौथी अनुसूची	राज्य सभा में स्थानों का आवंटन (बँटवारा)
पाँचवीं अनुसूची	असम, त्रिपुरा, मेघालय व मिजोरम को छोडकर अन्य राज्यों के अनुसूचित व जनजातीय क्षेत्रों का प्रशासन
छठी अनुसूची	असम, त्रिपुरा, मेघालय व मिजोरम के अनुसूचित व जनजातीय क्षेत्रों का प्रशासन
सातवीं अनुसूची	संघ एवं राज्यों के मध्य विधायी शक्तियों का वितरण कानून बनान की शक्ति • संघ सूची – संसद • राज्य सूची – राज्य विधान मंडल • समवर्ती सूची – दोनों
आठवीं अनुसूची	भाषाएँ मूल संविधान – 14 वर्तमान संविधान – 22
नौवीं अनुसूची	(Ist संविधान संशोधन 1951 के द्वारा जोडा गया) – कुछ विधियों का विधिमान्यीकरण
दसवीं अनुसूची	(52th संविधान संशोधन 1985 द्वारा जोडा गया) – दल – बदल विरोध प्रावधान

ग्यारहवीं अनुसूची	(73rd संविधान संशोधन 1992 द्वारा जोडी गयी) पंचायतों के अधिकार शक्तियाँ व उत्तरदायित्व – 29 विषय
बारहवीं अनुसूची	(74th संविधान संशोधन 1992 द्वारा जोडी गई) नगरपालिकाओं के अधिकार शक्तियों व उत्तरदायित्व – 18 विषय

संविधान की विशेषताएँ:-

भारत का संविधान विश्व का विशालतम संविधान – आइवर जेनिंग्स

(i) ब्रिटिश विधि शास्त्री आइवर जेनिग्स ने भारतीय संविधान को विश्व के विशालतम संविधान की संज्ञा दी है भारत के संविधान के विशालता के लिये निम्नलिखित कारक उत्तरदायी है–
भारत भौगोलिक रूप से विशाल देश है एवं सामाजिक व सांस्कृतिक रूप से विविधता युक्त है अतः इस विशालता व विविधता से उत्पन्न होने वाली जटिलताओं के समाधान के लिये संविधान में अनेक प्रावधानों का समावेश करना पडता है । जैसे – संघ, राज्य दोनों के विषय में प्रावधान, अनुसूचित व जनजातियों क्षेत्रों के प्रशासन के संदर्भ में प्रधान, आदि ।

(ii) भारतीय संविधान पर ऐतिहासिक विरासत की स्पष्ट छाप है । संविधान का लगभग 2/3 भाग नेहरू रिपोर्ट 1928 और भारत सरकार 1935 अधिनियम पर आधारित है । ये दस्तावेज स्वयं बडे दस्तावेज थे, भारत सरकार अधिनियम 1935 में 321 धाराएँ और 10 अनुसूचियाँ शामिल की यह ब्रिटिश काल का सबसे बडा कानून था ।

(iii) भारतीय संविधान में अनेक प्रावधान विदेशी संविधानों से ग्रहण किये गये है । लगभग 1 दर्जन देशों के संविधानों के अच्छाइयों को भारतीय संविधान में शामिल किया गया है ।

(iv) भारत एक संघीय राज्य है । संघीय राज्यों में संघ व राज्यों के संविधान अलग होते है जबकि भारत में संघ व राज्यों के लिये एक ही संविधान निर्मित किया गया है ।

(v) भारतीय संविधान में अनेक ऐसे प्रावधानों को सम्मिलित किया गया है जो सामान्यतः संविधान की विषय वस्तु नहीं होती है और अन्य देशों में उन्हें संविधान में शामिल नहीं किया गया है । जैसे– लोक सेवाओं से संबंधित प्रावधान आदि ।

आलोचना :– जेनिंग्स ने भारतीय संविधान की आलोचना करते हुऐ इसे वकीलों का स्वर्ग कहा है उन्होंने संविधान की यह आलोचना निम्नलिखित दो आधारों पर की है

(i) भारतीय संविधान विशाल होने के कारण अनेक विवादों को संविधान के दायरे में रह कर उत्पन्न होने का अवसर देता है जिसका समाधान न्यायालय द्वारा वकीलों के द्वारा प्रस्तुत किये गये तर्क व दलिलों के आधार पर किया जाता है ।

(ii) जेनिंग्स ने संविधान की भाषा शैली को संविधान का दुर्गुण बताया है । संविधान की जटिल भाषा शैली सामान्य व्यक्ति की समझ से परे है और अनेक अवसरों पर यह एक ही अनुच्छेद के अनेक अर्थ या व्याख्या उत्पन्न करती है । संविधान की सही व्याख्या का निर्णय अन्ततः न्यायालय करता है किन्तु न्यायालय वकीलों द्वारा प्रस्तुत किये गये तर्क एवं साक्ष्यों के आधार पर ही ऐसा निर्णय करता है ।

भारत का संविधान एक गृहित संविधान है :- संविधान का लगभग दो तिहाई भाग भारत सरकार अधिनियम 1935 और नेहरू रिपोर्ट 1928 पर आधारित है । इसके अतिरिक्त लगभग 1 दर्जन देशों के संविधान से विभिन्न प्रावधानों को ग्रहण किया गया है ।
इस प्रकार भारतीय संविधान मौलिक रचना नहीं है बल्कि व्यावहारिक रचना है अर्थात् यह संविधान निर्माताओं के मस्तिष्क के स्वतंत्र चिन्तन की उपज नहीं है बल्कि संविधान निर्माताओं ने विभिन्न देशों के संविधानों के प्रावधानों का अध्ययन इस मूल्यांकन के आधार पर किया कि वे प्रावधान सरकारों के संचालन में कितनी सुविधायें और असुविधायें उत्पन्न करते है । जिन प्रावधानों को भारतीय परिस्थितियों के लिए उपयुक्त पाया गया, उन्हें संविधान में शामिल किया किन्तु भारतीय संविधान उधार का थैला नहीं है, क्योंकि विभिन्न देशों के संविधान के प्रावधानों को उसी रूप में अपनाया नहीं गया है बल्कि उन्हें भारतीय परिस्थितियों के अनुरूप संशोधित कर प्रासंगिक बनाया गया है और संविधान में सम्मिलित किया गया है ।

उदाहरणार्थ :- नीति निर्देशक तत्व की संकल्पना आयरलैण्ड से लिया गया है किन्तु भारतीय संविधान में शामिल किये गये ये तत्व आयरलैण्ड की संविधान की तुलना में अत्यन्त व्यापक है ।

नम्यता व अनम्यता का मिश्रण :- नम्य संविधान वह संविधान है जिसमें संशोधन करना अत्यन्त सरल हो । जैसे - ब्रिटेन का संविधान ।

अनम्य संविधान वह संविधान है जिसमें संविधान संशोधन करना जटिल हो । जैसे - अमेरिका का संविधान ।

भारत का संविधान न तो ब्रिटिश संविधान की तरह लचीला है और न ही अमेरिका की संविधान की भाँति कठोर है, बल्कि संविधान संशोधन के सन्दर्भ में इन दोनों के मध्य का मार्ग अपनाया गया है । भारतीय संविधान में अनुच्छेद 368 के अन्तर्गत दो तरीके से संशोधन किया जा सकता है -

विशेष बहुमत द्वारा - विशेष बहुमत कम से आधे राज्यों के अनुसमर्थन द्वारा

इसके अतिरिक्त साधारण बहुमत के द्वारा भी संसद संविधान में परिवर्तन कर सकती है किन्तु यह इतना लचीला तरीका है कि संविधान में परिवर्तन होने के बावजूद भी इसे संविधान संशोधन की संज्ञा नहीं देते ।

संविधान में संशोधन की इस व्यापक प्रक्रिया को अपनाने के लिये पंडित नेहरू ने संविधान सभा में तर्क दिया कि हम भारतीय संविधान को गतिशील बनाना चाहते है, जिससे भविष्य में कार्य करने वाली सरकारें आवश्यक्तानुसार संविधान में संशोधन कर सकें और संविधान सरकारों के सुविधाजनक संचालन में सहायक हो सके । इस प्रकार संविधान संशोधन का व्यापक अवसर मिलना चाहिये किन्तु संविधान संशोधन के अवसर उपलब्ध कराते समय यही भी ध्यान रखना होगा कि सरकारें संविधान संशोधन का दुरूपयोग कर संविधान में मनमाने संशोधन न कर सके। यही कारण है कि इन दोनों विरोधाभाषी दृष्टिकोणों के मध्य संविधान संशोधन की प्रक्रिया अपनायी गयी है और माध्यम मार्ग का अनुसरण करते हुये इसे सभ्यता और असभ्यता का मिश्रण बनाया गया है ।

संसदीय शासन प्रणाली (Parliamentary System)

शासन
- एक व्यक्ति का शासन – एकतंत्र (Monocracy)
- सभी व्यक्तियों का शासन – लोकतंत्र (Domocracy)
  - आचरण एवं व्यवहार पर आधारित
    - प्रत्यक्ष (Direct) – लोगों की सीधे भागीदारी
    - अप्रत्यक्ष (Indirect)

↓

प्रतिनिधि

Represertative

- संसदीय शासन प्रणाली
  जनक– ब्रिटेन
- अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली
  जनक –USA

लोकतंत्र का अर्थ है कि लोगों का शासन । इस प्रकार लोकतंत्र वह शासन प्रणाली है जो लोगों की भागीदारी पर आधारित है । यह एक लोकप्रिय शासन प्रणाली है । यह लोक सम्प्रभुता के सिद्धांत पर आधारित है । जिसका अर्थ है कि सर्वोच्च शक्ति लोगों में निहित होती है । पूर्व अमेरिकी राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन के अनुसार लोकतंत्र का अर्थ है कि ''लोगों का शासन लोगों के लिए लोगों के द्वारा''।

जनसंख्या अधिक होने के कारण प्रत्यक्ष लोकतंत्र व्यवहारिक रूप में सम्भव नहीं है । अतः, लोकतांत्रिक प्रणालियाँ अप्रत्यक्ष लोकतंत्र के रूप में प्रचलित है जिसे प्रतिनिधित्व लोकतंत्र कहते है क्योंकि जनता अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से शासन में भागीदारी बनाती है ।

नोट :– प्रत्यक्ष लोकतंत्र के साधन
- पहल (Initiative)
- पुनर्वापसी (Recall)
- जनमत संग्रह (Referendum)
- जनमत संग्रह (Plobisite)

पहल :– इसके अन्तर्गत जनता को यह अधिकार होता है कि वह किसी विषय पर कानून बनाने के लिये कानून का प्रारूप तैयार कर विधायिका के पास भेज सकती है । जनता की इस शक्ति को पहल कहते है ।

पुनर्वापसी (Recall) :–कार्यकाल पूर्ण होने से पहले किसी चुने गये प्रतिनिधि को वापस बुला लेना पुनर्वापसी कहलाता है और अब व्यक्ति के स्थान पर किसी दूसरे व्यक्ति को चुनकर भेज दिया जाता है ।

जनमत संग्रह (Referendum) :–किसी विवाद के समाधान करने या विषय का निश्चय करने के लिये जब लोगों से राय एकत्र की जाये, तो यह जनमत संग्रह कहलाता है । लोगों की राय ही यहाँ समाधान होती है ।

जनमत संग्रह (Plobisite) :– किसी विषय पर लोगों की सोच क्या है जब यह मात्र जानने के लिए लोगों की राय एकत्र की जाये तब इसे Plobisite कहा जाता है।

	संसदीय शासन प्रणाली **(Parliamentary System)**	अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली **(Presidential System)**
1.	शक्तियों के लचीले पृथक्करण पर आधारित	शक्तियों के कठोर पृथक्करण पर आधारित
2.	शक्तियों के समन्वय का सिद्धांत	नहीं
3.	नहीं	अवरोध एवं संतुलन का सिद्धांत
4.	दोहरी कार्यपालिका (Dual Executive) 1. राज्य का अध्यक्ष • भारत – राष्ट्रपति • ब्रिटेन – ताज 2. सरकार का अध्यक्ष • प्रधानमंत्री	एकल कार्यपालिका–राष्ट्रपति (राज्य एवं सरकार दोनों का अध्यक्ष)
5.	राज्याध्यक्ष एवं सरकार के अध्यक्ष के मध्य भेद	नहीं
6.	मंत्रियों की नियुक्ति योग्यता/शर्तों पर आधारित	नहीं
7.	नहीं	मंत्री बनने के लिए राष्ट्रपति के किचेंन कैबिनेट का सदस्य होना आवश्यक
8.	मंत्रियों का उत्तरदायित्व – दोहरा उत्तरदायित्व 1. राज्याध्यक्ष के प्रति • भारत – राष्ट्रपति के प्रति • ब्रिटेन – ताज के प्रति 2. निम्न सदन के प्रति • लोक सभा के प्रति	एकल उत्तरदायित्व – मात्र राष्ट्रपति के प्रति
9.	सरकार का कार्यकाल – अस्थिर	सरकार का कार्यकाल – स्थिर

	गुण	
1.	अधिक उत्तरदायी शासन प्रणाली	सरकार का स्थिर कार्यकाल
2.	शक्तियों के मध्य परस्पर सहयोग अतः, टकराव की संभावना क्षीण	प्रभावी निर्णय शक्ति
3.	शक्तियों के निरंकुश होने का खतरा नहीं/कम	राजनैतिक दोष कम

4.		दल – बदल का कोई स्थान नहीं होता
दोष		
1.	सरकार का कार्यकाल अस्थिर (अनिश्चित)	अपेक्षाकृत कम उत्तरदायी प्रणाली
2.	राजनैतिक दोष के जन्म के अवसर होते है ।	शक्तियों के मध्य टकराव की सम्भावना
3.	दल बदल का क्षेत्र	निरंकुशता की सम्भावना
4.	सरकार के पास प्रभावी संदर्भ– क्षमता के अवसर कम	

भारत में संसदीय प्रणाली के अपनाये जाने के कारण :–

1. भारतीयों को किसी प्रणाली में सरकार चलाने का अनुभव नहीं था किन्तु ब्रिटिश काल के दौरान निर्मित की गयी संरचना व कार्यप्रणाली संसदीय प्रणाली पर आधारित थी जिसे स्वतंत्रता के बाद भी जारी रखने का निर्णय लिया गया । वस्तुतः व्यवहारिक नजरिये से यही उचित था ।
2. संसदीय प्रणाली अध्यक्षात्मक प्रणाली की तुलना में अधिक उत्तरदायी होती है ।
3. संसदीय व्यवस्था में सत्ता के शीर्ष पर अनेक अध्यक्षात्मक व्यवस्था की भाँति शक्तियों के टकराव की संभावना नहीं होती है ।

उपर्युक्त आधारों पर संविधान निर्माताओं ने संसदीय प्रणाली को अपनाना श्रेष्ठ समझा ।

भारत में संसदीय प्रणाली :–

भारतीय संविधान के अन्तर्गत संसदीय शासन व्यवस्था अपनायी गयी है हालाँकि संविधान में इस शब्द का कहीं प्रयोग नहीं किया गया है । संविधान के अनुच्छेद 52, 53(1), 74(1), 75(2), 75(3) के संयुक्त निष्कर्ष के आधार पर यह स्पष्ट होता है कि भारत में संसदीय प्रणाली अपनायी गई है । उच्चतम न्यायालय ने संसदीय प्रणाली को संविधान का आधारभूत ढाँचा घोषित किया है ।

भारत में संसदीय प्रणाली के क्रियान्वयन की समीक्षा :–

संसदीय शासन प्रणाली ब्रिटेन, कनाडा, आस्ट्रेलिया जैसे देशों में सफल रही है जबकि भारत में यह अधिक सफल नहीं रही है । डी.डी. बसु, बी.एन. शुक्ला जैसे राजनैतिज्ञों का मानना है कि भारत में संसदीय प्रणाली असफल रही है । संसदीय प्रणाली के असफलता के लिये निम्नलिखित कारक उत्तरदायी रहे है–

1. भारत में राजनीति की नैतिकता में गिरावट ।
2. राजनैतिक दलों में अनुशासनहीनता में वृद्धि ।
3. राजनीति में तेजी से बढता हुआ भ्रष्टाचार जैसे – कि आपरेशन दुर्योधन के माध्यम से स्पष्ट हुआ कि संसद सदस्य, सदन में प्रश्न पूछने के लिये भी लोगों से रिश्वत लेने लगे है ।
4. राजनीति में अपराधीकरण का प्रवेश जिसने अपराधीकरण की राजनीति का रूप धारण कर लिया है भारत सरकार के पूर्व गृह सचिव एन. बोहरा ने अपनी रिपोर्ट में अपराधियों और राजनीतिज्ञों के मध्य गठजोड का उल्लेख किया है ।
5. राजनैतिक दलों में आन्तरिक लोकतंत्र का अभाव ।
6. राजनैतिक दलों एवं राजनेताओं में अनुत्तरदायित्व एवं असंवेदनशीलता में वृद्धि ।
7. दल – बदल सम्बंधी दोष जिसने राजनीति में अनेक दोषों को जन्म दिया है ।

8. जनता के मध्य पर्याप्त जागरूकता का अभाव ।
9. जनता की राजनीति एवं सरकार में सक्रिय एवं सकारात्मक भागीदारी का अभाव ।

1960 के दशक के उत्तरार्ध से भारतीय राजनीति में उपयुक्त पतन के लक्षण दिखाई देने लगे जिसने संसदीय प्रणाली के क्रियान्वयन में अनेक चुनौतियाँ उत्पन्न की । परिणामस्वरूप राजनीतिज्ञों के एक वर्ग के द्वारा यह माँग की जाने लगी कि संसदीय प्रणाली के असफल होने के बाद भारत में अब इसके स्थान पर अध्यक्षात्मक प्रणाली को अपनाया जाना चाहिये । इस मुद्दे पर अनेक राष्ट्रीय बहस आयोजित भी की गई तथा यह निष्कर्ष निकाला गया कि यद्यपि भारत में संसदीय प्रणाली में अनेक दोष उत्पन्न हो गये हैं किन्तु अध्यक्षात्मक व्यवस्था इसका विकल्प नहीं बन सकती है । साथ ही संसदीय प्रणाली में उत्पन्न दोष ऐसी प्रकृति के नहीं हैं जिनका निराकरण न किया जा सके । इन दोषों को दूर कर संसदीय प्रणाली को सफल बनाने के लिये कदम उठाये जाने चाहिये ।

एस.सी. ने भी भारत में संसदीय प्रणाली को संविधान का आधारभूत ढाँचा घोषित किया है ।

<u>सुझाव/उपाय :-</u>

1. राजनेताओं के लिये कठोर आचार संहिता (Code of Conduct) एवं नैतिक संहिता (Code of Ethics) विकसित किया जाना चाहिये ।
   इसका कठोरता से पालन किया जाना चाहिये और इसका अनुपालन सुनिश्चित करने एवं उल्लंघन की दशा में दण्ड देने हेतु एक निष्पक्ष तंत्र स्थापित किया जाना चाहिये ।
2. राजनैतिक दलों में आंतरिक लोकतंत्र का विकास किया जाना चाहिये । जिन दलों में स्वयं आन्तरिक लोकतंत्र न हो, उन पर चुनाव लडने/निर्वाचन प्रक्रिया में भाग लेने पर प्रतिबंध लगाया जाना चाहिये ।
3. राजनैतिक दलों एवं राजनेताओं में जवाबदेही एवं संवेदनशीलता का विकास किया जाना चाहिये ।
4. राजनैतिक दलों के आय व्यय एवं अन्य आवश्यक गतिविधियों में पारदर्शिता को बनाया जाना चाहिये ।
5. राजनैतिक दलों द्वारा इस प्रकार की अनेक घोषणायें स्वतः सार्वजनिक की जानी चाहिये तथा राजनैतिक दलों को सूचना के अधिकार कानून के अन्तर्गत लाया जाना चाहिये ।
6. राजनैतिक भ्रष्टाचार पर कठोरता के साथ अंकुश लगाया जाना चाहिये ।
7. राजनीति में अपराधियों का प्रवेश रोका जाना चाहिये । इसके लिये कानूनों एवं न्यायिक प्रक्रिया में सुधार किया जाना चाहिये ।
8. दल बदल सम्बंधित प्रावधान दोषों को दूर किया जाना चाहिये जिससे इसका दुरूपयोग रोका जा सके । जैसे - दल बदल के संदर्भ में अयोग्यता सम्बन्धित कोई निर्णय लेने का अधिकार राष्ट्रपति या राज्यपाल को दिया जाना चाहिये । द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने भी ऐसी ही सिफारिश की थी ।
9. जनता के मध्य जागरूकता का विकास किया जाना चाहिये । इसके लिये सिविल समाज के संगठनों आदि की भूमिका पर बल दिया जाना चाहिये।
10. राजनीति एवं सरकार में लोगों की सक्रिय एवं सकारात्मक भागीदारी के लिये उन्हें शिक्षा, प्रेरणा आदि दी जानी चाहिये ।

प्रश्न **1.** भारत में संसदीय लोकतंत्र के कार्यान्वयन में अनेक चुनौतियों का सामना करना पडा है । वस्तुतः इन चुनौतियों ने इसे असफलता के द्वार पर ला खडा किया है । इस वाक्य के आधार पर भारत में संसदीय लोकतंत्र के कार्यान्वयन का परिक्षण करें ।

प्रश्न **2.** संसदीय एवं अध्यक्षात्मक प्रणाली की तुलना करते हुये वे क्या कारण थे जिनके आधार पर संविधान निर्माताओं ने संसदीय प्रणाली की तुलना में अध्यक्षात्मक प्रणाली को भारत में अपनाने के लिए श्रेष्ठ बताया । स्पष्ट करें ।

प्रश्न **3.** संसदीय प्रणाली एवं अध्यक्षात्मक प्रणाली का तुलनात्मक विश्लेषण प्रस्तुत करें ।

प्रश्न **4.** भारत में संसदीय लोक प्रणाली के असफल होने के कारणों का उल्लेख करें ।

प्रश्न **5.** उन उपायों का रोड मैप तैयार करें जिसके आधार पर भारत के संसदीय प्रणाली में विद्यमान दोषों का निराकरण किया जा सकता है ।

प्रश्न **6.** ब्रिटेन, कनाडा आदि देशों की तुलना के आधार पर भारत में संसदीय प्रणाली असफल है जबकि उन देशों में अपेक्षाकृत सफल है । टिप्पणी करें ।

परिसंघीय/ संघीय व्यवस्था Federal System

राज्य — संघीय ⟶ USA, भारत ⟶ संघीय संविधान
राज्य — एकात्मक (Unitary) ब्रिटेन, फ्रांस आदि ⟶ एकात्मक संविधान

जब विभिन्न क्षेत्रीय भौगोलिक इकाईयाँ अर्थात् प्रान्त मिलकर ऐसे केन्द्र की रचना करें जहाँ केन्द्र एवं राज्यों की स्वतंत्र सरकारे हो, तो ऐसे राज्य को संघीय राज्य कहते है और संघीय राज्य के लिये बनाया गया संविधान संघीय संविधान कहलाता है । जैसे - भारत, अमेरिका, आदि ।

जब प्रान्त मिलकर ऐसे केन्द्र की रचना करते है जहाँ समस्त सत्ता/अधिकार केन्द्र में निहित होते है एवं प्रान्त की कोई स्वतन्त्र सरकार नहीं होती बल्कि वे केन्द्र के प्रशासनिक एजेन्ट की भाँति कार्य करते है ऐसे राज्य को एकात्मक राज्य कहते है और इस राज्य के लिये बनाया गया संविधान एकात्मक संविधान कहलाता है ।

जैसे - ब्रिटेन, फ्रांस आदि।

संघीय व्यवस्था के प्रकार :-

महासंघ	(परिसंघ)	(संघ)
केन्द्र - कमजोर	केन्द्र ⟶ संतुलन	केन्द्र - कमजोर
राज्य - मजबूत	राज्य ↗	राज्य - मजबूत

<u>भारतीय राज्य या संविधान के संघीय स्वरूप का परिक्षण :-</u>

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 1 के अनुसार भारत अर्थात इण्डिया राज्यों का संघ (union of State) है । इस प्रकार अनुच्छेद 1 यह घोषणा करता है कि भारत में संघीय प्रणाली अपनायी गयी है और संघीय प्रणाली का यूनियन प्रकार अपनाया गया है ।

संविधान सभा में भी डॉ. अम्बेडकर ने यह स्पष्ट किया है कि हमने जानबूझकर यूनियन प्रकार की संघीय व्यवस्था अपनायी है क्योंकि यह एक शक्तिशाली केन्द्र की स्थापना करता है । भारत विविधताओं से युक्त देश है जिससे भविष्य में एकता और अखण्डता के लिये चुनौतियाँ उत्पन्न हो सकती है अतः, ऐसी चुनौतियों का कठोरता पूर्वक दमन करने के लिये एवं राष्ट्र की एकता व अखण्डता को बनाये रखने के लिये एक शक्तिशाली केन्द्र आवश्यक है ।

संविधान सभा के कुछ सदस्यों ने फेडरेशन के पक्ष में जब विचार दिये, तब डॉ. अम्बेडकर ने कहा कि तुलनात्मक रूप में यूनियन फेडरेशन से श्रेष्ठ यूनियन केन्द्र में राज्यों की निष्ठा का परिणाम है जबकि फेडरेशन केन्द्र एवं राज्यों के मध्य (अमेरिकी) राज्य का समझौते का परिणाम है । निष्ठा का तत्व समझौते से अधिक प्रबल है । दोनों व्यवस्थाओं ने राज्य केन्द्र से अलग नहीं हो सकते किन्तु निष्ठा इसका प्रबल परिचायक है । डॉ. अम्बेडकर ने यहाँ तक कह दिया कि फेडरेशन ही एक प्रकार का यूनियन है ।

उच्चतम न्यायालय ने केशवानन्द भारती $^{V}/_{S}$ केरल राज्य एवं एस.आर. बोम्मई $^{V}/_{S}$ भारत संघ के मामले में भी यह स्पष्ट किया है कि भारतीय संविधान संघीय है और संघीय संविधान, संविधान का आधारभूत ढाँचा (Basic Structure) है। इस प्रकार भारतीय संघीय व्यवस्था अमेरिकी मॉडल पर आधारित होने के बजाय कनाडाई मॉडल पर आधारित है ।

संघीय संविधान के लक्षण

1. संविधान की सर्वोच्चता
2. लिखित संविधान
3. दोहरा संविधान → संघ, राज्य
4. दोहरी नागरिकता → संघ, राज्य
5. संघ व राज्य के मध्य शक्तियों का बंटवारा
6. द्विसदनीय विधायिका
7. कठोर संविधान
8. स्वतंत्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका

भारत में संघीय संविधान के लक्षण

1. संविधान की सर्वोच्चता
2. लिखित संविधान
3. संघ व राज्य के मध्य शक्तियों का बंटवारा
4. द्विसदनीय विधायिका
5. कठोर संविधान
6. स्वतंत्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका

भारत में संघीय संविधान पर चिंतकों के विचार :-

के.सी. व्हीयर ने भारतीय संविधान को अर्द्ध संघ कहा है ।

- ग्रेनविल ऑस्टिन — सहकारी संघवाद (Factoralism)
- आइवर जेनिंग्स — सशक्त केन्द्रीकृत प्रवृति वाला संघ
- मॉरिस जोन्स — समझौतावादी संघवाद

प्रतिस्पर्धी संघवाद :- सहकारी संघवाद - मिलजुल कर कार्य करना

केन्द्र एवं राज्य सरकार हर राज्य को पैसा देता है लेकिन व्यवहार में हम आर्थिक रूप से कमजोर को पैसा देते हैं लेकिन अब नहीं क्योंकि हम उस राज्य को पैसा दिया जाता है जो तरक्की करना चाह रहा है या कर रहा है जिससे दूसरे राज्य में प्रतिस्पर्धा होगी और विकास करना शुरू करेंगे । ये अभी शैशवास्था में है ।

भारतीय संविधान अर्द्धसंघ नहीं है ।

ब्रिटिश विधिशास्त्री के. सी. व्हीयर ने भारतीय संविधान को अर्द्धसंघ कहा है । उन्होंने सम्भवतः यह संज्ञा इसलिये दी क्योंकि भारतीय संविधान में संघीय एवं एकात्मक संविधान में दोनों के लक्षण पाये जाते है । भारतीय संविधान में पाये जाने वाले संघीय लक्षण निम्नलिखित है –

1 संविधान की सर्वोच्चता
2 लिखित संविधान
3 संघ व राज्य के मध्य शक्तियों का बंटवारा
4 द्विसदनीय विधायिका
5 कठोर संविधान
6 स्वंतत्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका

भारतीय संविधान में एकात्मक संविधान के भी लक्षण विद्यमान है, जो निम्नलिखित है –

1. एकल संविधान (संघ व राज्य हेतु)
2. एकल नागरिकता (भारतीय संविधान)
3. संसद द्वारा राज्यों का निर्माण, नाम, सीमा क्षेत्र आदि में परिवर्तन
4. राज्यपाल की नियुक्ति
5. आपातकालीन प्रावधान
6. संसद द्वारा राज्य सूची के विषय पर विधि बनाने की शक्ति
   (a) राष्ट्रीय हित में अनुच्छेद – 249
   (b) आपातकाल के दौरान अनुच्छेद – 250
7. एकीकृत न्यायपालिका – { संघ की न्यायपालिका – सर्वोच्च न्यायालय
   { राज्य की न्यायपालिका – उच्च न्यायालय
   अधीनस्थ न्यायालय
8. अखिल भारतीय सेवा – Only suspend → 2 Months
9. संघ व राज्य सम्बन्धों का संघ के पक्ष में वितरण
10. एकल लेखा परिक्षण

लेखा = आय–व्यय का विवरण
संघ व राज्य के आय व्यय का परीक्षण
↓
सी.ए.जी. संसद का अधिकारी

संघीय एवं एकात्मक लक्षणों के उपयुक्त विवेचन से यह स्पष्ट होता है कि संघीय प्रकृति के लक्षणों का महत्व एकात्मक प्रवृति के लक्षणों में अधिक है । सामान्यतः एकात्मक व्यवस्था के लक्षण देश में एकता एवं अखण्डता के बनाये रखने तथा देश की विविधता से उत्पन्न होने वाली चुनौतियों से निपटने के लिये बनाये गये है । अन्यथा संविधान में मूलभूत रूप से संघीय लक्षणों का समावेश किया गया है । यही दृष्टिकोण सर्वोच्च न्यायालय ने केशवानन्द भारती बनाम केरल राज्य तथा एस.आर. बम्बई बनाम भारत संघ के मामले में भारत की संघीय व्यवस्था की व्याख्या करते हुये अपनाया है । न्यायालय ने भारतीय संविधान की मानव शरीर से तुलना करते हुये कहा कि संविधान के संघीय लक्षण आत्मा की भांति महत्व के है जबकि एकात्मक लक्षणों का महत्व शरीर के अंगो की भाँति है । अतः, भारतीय संविधान संघीय है । संविधान की संघीय प्रकृति संविधान का आधारभूत ढाँचा है ।

इस प्रकार संविधान को अर्द्धसंघ की संज्ञा उपयुक्त नहीं है ।

भारतीय राज्य : सहकारी संघ

सहकारी संघ

संवैधानिक आधार/लक्षण

- अनुच्छेद 252
- अनुच्छेद 258
- अनुच्छेद 258 (I) अलवरी संसद-क्षेत्रीय परिषदें → राजस्थान
- अनुच्छेद 262
- अनुच्छेद 263
- अनुच्छेद 280
- अनुच्छेद 290

गैर संवैधानिक आधार/ लक्षण

- नीति आयोग (पहले योजना आयोग व NDC)
- विभिन्न प्रकार के सम्मेलन

राज्य पुनर्गठन परिषद

मुख्यमंत्री के सम्मेलन की अध्यक्षता → प्रधानमंत्री

राज्यपालों के सम्मेलन की अध्यक्षता → राष्ट्रपति

मुख्य सचिव के सम्मेलन की अध्यक्षता → कैबिनेट सचिव

सहकारी संघवाद :-

सहकारी संघवाद का अर्थ है कि संघ एवं राज्यों का सहकारिता के आधार पर कार्य करना अर्थात् परस्पर मिलजुल कर भूमिका का निर्वाह करना ।

सहकारी संघवाद भारतीय संघीय व्यवस्था को मजबूती व गतिशीलता प्रदान करता है । इसने भारत की संघीय व्यवस्था को जीवंत बनाये रखने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभायी है । संविधान में वर्णित प्रावधानों एवं अनेक गैर संवैधानिक प्रावधानों ने वह धरातल निर्मित किया है जिसके आधार पर भारत में सहकारी संघवाद की स्थापना हो सकी है । ये कारक निम्नलिखित है -

1. <u>संवैधानिक कारक :-</u>

निम्नलिखित अनुच्छेदों में ऐसे प्रावधान वर्णित किये गये हैं जो भारतीय संघीय व्यवस्था में सहकारीता की स्थापना करते हैं –
अनुच्छेद 252 के अनुसार जब दो या दो से अधिक राज्य इस बात पर सहमति प्रकट करें कि संसद राज्य सूची के किसी विषय पर उनके लिये विधि बनाये तो संसद राज्य सूची के विषय पर विधि बना सकती है । जिसका उन राज्यों के द्वारा पालन किया जायेगा । ऐसी विधि उन राज्यों के द्वारा भी लागू/स्वीकार की जा सकती है जो सहमति देने की योजना में शामिल नहीं थे ।

अनुच्छेद 258 के अनुसार, संघ सरकार स्वयं के क्षेत्र में आने वाला कोई विषय राज्य सरकारों को उनकी सहमति से सौंप सकती है।

अनुच्छेद 258 (।) के अनुसार राज्य सरकार अपने क्षेत्र के अन्तर्गत कोई आने वाला विषय संघ सरकार की सहमति से उसे सौंप सकती है ।

अनुच्छेद 262 के अनुसार, किसी अंतर्राज्यीय नदी या नदी घाटियों के जल बँटवारे को लेकर होने वाले किसी विवाद का समाधान संसद करेगी । संसद ऐसे समाधान के लिये न्यायालय को हस्तक्षेप करने से रोक सकती है।

अनुच्छेद 263 के अनुसार अंतर्राज्यीय परिषद के गठन का प्रावधान किया गया है जिसका उद्देश्य राज्यों के बीच समन्वय को बढावा देना एवं विवादों के जाँच का समाधान के लिए सलाह देना है ।

अनुच्छेद 280 के अन्तर्गत गठित वित्त आयोग संघ व राज्यों के मध्य वित्तीय सहयोग एवं सामन्जस्य में वृद्धि करता है।

अनुच्छेद 290 के अनुसार, संघ एवं राज्य सरकारें परस्पर कुछ व्ययों का समायोजन कर सकती है ।

2. <u>गैर संवैधानिक कारक :-</u>

सरकारों के संचालन के दौरान कुछ ऐसे आधार उत्पन्न हुये हैं जिनका उल्लेख संविधान में नहीं है किन्तु उन्होंनें भारत में सहकारी संघवाद की स्थापना में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है । ये आधार निम्नलिखित है –

(i) नीति आयोग :-

नीति आयोग के गठन के मुख्य उद्देश्यों में से एक सहकारी संघवाद को प्रोत्साहित करना रहा है । इस प्रकार यह संघ एवं राज्यों के मध्य विशेषज्ञ एवं तकनीकि परामर्श के माध्यम से सहयोग की स्थापना पर बल देता है ।

नीति आयोग से पहले भारत में योजना आयोग एवं राष्ट्रीय विकास परिषद (NDC) योजनागत सहयोग के साथ उपयुक्त भूमिका का निर्वाह करते थे ।