शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र

एम. ए. भाग-२ : राज्यशास्त्र

तुलनात्मक राजकारण

(Comparative Politics)

सत्र ३ : पेपर C-8

(शैक्षणिक वर्ष २०१९-२० पासून)

© **कुलसचिव,** शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर (महाराष्ट्र)

प्रथमावृत्ती : २०१९

एम. ए. (राज्यशास्त्र) भाग-२ पेपर C-08 (आवश्यक)

सर्व हक्क स्वाधीन. शिवाजी विद्यापीठाच्या परवानगीशिवाय कोणत्याही प्रकाराने नक्कल करता येणार नाही.

प्रती : १,०००

■

प्रकाशक :
डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर
कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर - ४१६ ००४.

■

मुद्रक :
श्री. बी. पी. पाटील
अधीक्षक,
शिवाजी विद्यापीठ मुद्रणालय,
कोल्हापूर - ४१६ ००४.

■

ISBN- 978-93-89327-50-2

★ दूरशिक्षण केंद्र आणि शिवाजी विद्यापीठ याबद्दलची माहिती पुढील पत्त्यावर मिळू शकेल.
शिवाजी विद्यापीठ, विद्यानगर, कोल्हापूर-४१६ ००४ (भारत)

दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

सल्लागार समिती

प्रा. (डॉ.) देवानंद शिंदे
मा. कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) डी. टी. शिर्के
प्र-कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. एम. साळुंखे
माजी कुलगुरू,
यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

प्रा. (डॉ.) के. एस. रंगाप्पा
माजी कुलगुरू,
म्हैसूर विद्यापीठ, म्हैसूर

प्रा. पी. प्रकाश
अतिरिक्त सचिव-II
विद्यापीठ अनुदान आयोग, नवी दिल्ली

प्रा. (डॉ.) सीमा येवले
गीत-गोविंद, फ्लॅट नं. २,
११३९ साईक्स एक्स्टेंशन,
कोल्हापूर-४१६००१

प्रा. (डॉ.) पी. एस. पाटील
I/c अधिष्ठाता, विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) ए. एम. गुरव
I/c अधिष्ठाता, वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) भारती पाटील
I/c अधिष्ठाता, मानवविज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) पी. डी. राऊत
I/c अधिष्ठाता, आंतर-विद्याशाखीय अभ्यास विद्याशाखा
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर
कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. जी. आर. पळसे
I/c संचालक, परीक्षा व मूल्यमापन मंडळ,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. व्ही. टी. पाटील
वित्त व लेखा अधिकारी,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. ए. अनुसे (सदस्य सचिव)
संचालक, दूरशिक्षण केंद्र,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर

तुलनात्मक राजकारण
एम. ए. भाग–२ : राज्यशास्त्र आवश्यक पेपर C-08

अभ्यास घटकांचे लेखक

लेखक	घटक क्रमांक
प्रा. नेहा वाडेकर सहाय्यक प्राध्यापक, दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर	१
डॉ. अनिल डी. पाटील ओंकार शिक्षण संस्थेचे कला, वाणिज्य आणि विज्ञान महाविद्यालय, गडहिंग्लज	२
डॉ. विजय देठे श्री शहाजी छत्रपती महाविद्यालय, दसरा चौक, कोल्हापूर	३
श्री. सूर्यकांत लकप्पा गायकवाड सहाय्यक प्राध्यापक, दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर	४

■ संपादक ■

प्रा. डॉ. भारती पाटील
मानवविज्ञान विद्याशाखा अधिष्ठाता,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रस्तावना

शिवाजी विद्यापीठाने दूरशिक्षण केंद्राच्या माध्यमातून शिक्षणापासून व्यक्तीगत आणि भौतिक परिस्थितीने दूर गेलेल्या अनेकांना पुन्हा शिक्षण प्रवाहात येण्याची सुवर्णसंधी उपलब्ध करून दिली याचे संपूर्ण श्रेय विद्यापीठाला जाते. 'ज्ञानमेवामृतम्' या शिवाजी विद्यापीठाच्या ब्रीद वाक्याप्रमाणे ज्ञानरूपी अमृत प्राप्त करण्याची संधी सर्वांसाठी उपलब्ध करून दिली. याच दूरशिक्षण केंद्राद्वारे नोंद झालेल्या बहिःस्थ विद्यार्थ्यांना स्वयंअध्ययन साहित्य उपलब्ध करून दिले आहे.

हे पुस्तक एम. ए. भाग दोन च्या राज्यशास्त्र विषयाच्या आवश्यक पेपर क्रमांक C-08 सत्र तीन साठी 'तुलनात्मक राजकारण' हे विद्यार्थ्यांच्या हाती देताना आम्हाला विशेष आनंद होत आहे.

तुलनात्मक राजकारण यामध्ये तुलनात्मक राजकारणाची ओळख आणि अभ्यासाचे दृष्टीकोन, घटनावाद, शासन संस्था आणि संघीय संरचना या घटकांचा विस्ताराने अभ्यास करणार आहोत.

या पुस्तक निर्मितीमध्ये शिवाजी विद्यापीठाचे कुलगुरू मा. डॉ. देवानंद शिंदे यांची प्रेरणा व प्रोत्साहन आम्हाला मिळाले त्याबद्दल त्यांचे मनःपूर्वक आभार. त्याचप्रमाणे राज्यशास्त्र विभाग शिवाजी विद्यापीठ मधील प्राध्यापक डॉ. रविंद्र भणगे, डॉ. प्रकाश पवार, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र अभ्यास मंडळाचे सर्व सन्माननीय सदस्य व सर्व लेखक यांचे सहकार्य लाभल्याबद्दल त्या सर्वांचे मी आभार मानते.

वरील सर्वांइतकेच महत्त्वाचे म्हणजे दूरशिक्षण केंद्राचे संचालक प्रा. डॉ. एम. ए. अनुसे दूरशिक्षण केंद्रातील सर्व सहकारी विद्यापीठाचे सर्व पदाधिकारी यांचे सहकार्याबद्दल व तत्परतेबद्दल सर्वांचे मनःपूर्वक आभार.

■ संपादक ■

प्रा. डॉ. भारती पाटील
मानवविज्ञान विद्याशाखा अधिष्ठाता,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

■ **अभ्यासमंडळ : राज्यशास्त्र** ■

अध्यक्ष – **प्रा. डॉ. श्रीमती भारती तुकाराम पाटील**
राज्यशास्त्र अधिविभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

- **प्रा. डॉ. प्रकाश पवार**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर
- **प्राचार्य डॉ. राजेंद्र कुरळपकर**
  के.आर.पी. कन्या महाविद्यालय, उरुण-इस्लामपूर,
  जि. सांगली
- **डॉ. एस. जी. कुंभार**
  राजा श्रीपतराव भगवंतराव कॉलेज, औंध,
  जि. सातारा
- **डॉ. आर. आर. कांबळे**
  कर्मवीर हिरे आर्टस, सायन्स, कॉमर्स अ‍ॅण्ड
  एज्युकेशन कॉलेज, गारगोटी, जि. कोल्हापूर
- **डॉ. अनिता संजिव कणेगांवकर**
  डी.डी. शिंदे सरकार कॉलेज, महालक्ष्मी मंदीर जवळ,
  कोल्हापूर
- **डॉ. शिवाजी सुबराव पाटील**
  छत्रपती शिवाजी कॉलेज, सातारा
- **प्राचार्य डॉ. शिरिषकुमार धोंडिराम पवार**
  बाळासाहेब देसाई कॉलेज, पाटण, जि. सातारा
- **प्रा. डॉ. श्रीमती उत्तरा सहस्त्रबुद्धे**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  मुंबई विद्यापीठ, मुंबई
- **डॉ. मृदुल निळे**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  मुंबई विद्यापीठ, मुंबई
- **प्रा. डॉ. ए. एस. चौसाळकर**
  आर. के. नगर हौसिंग सोसायटी,
  एमएसईबी ऑफीस समोर, कोल्हापूर
- **श्री. वैभव नायकवडी**
  हुतात्मा किसन अहिर शुगर मिल, वाळवा,
  जि. सांगली
- **श्री. दशरथ विठोबा पारेकर**
  फ्लॅट नं. ५०८, एव्हरग्रीन होम्स, फेज-४,
  टॉवर डी, प्रभू हॉस्पिटल रोड, नागाळा पार्क, कोल्हापूर

अनुक्रमणिका

घटक क्रमांक	घटकाचे शीर्षक	पान क्रमांक
१.	तुलनात्मक राजकारणाची ओळख आणि अभ्यासाचे दृष्टीकोन	१
२.	राज्य घटनावाद	३७
३.	शासन संस्था	६५
४.	संघीय संरचना	९३

■ **विद्यार्थ्यांना सूचना**

प्रत्येक घटकाची सुरुवात उद्दिष्टांनी होईल. उद्दिष्टे दिशादर्शक आणि पुढील बाबी स्पष्ट करणारी असतील.

१. घटकामध्ये काय दिलेले आहे.

२. तुमच्याकडून काय अपेक्षित आहे.

३. विशिष्ट घटकावरील कार्य पूर्ण केल्यानंतर तुम्हाला काय माहीत होण्याची अपेक्षा आहे.

स्वयं मूल्यमापनासाठी प्रश्न दिलेले असून त्यांची अपेक्षित उत्तरेही देण्यात आलेली आहेत. त्यामुळे घटकाचा अभ्यास योग्य दिशेने होईल. तुमची उत्तरे लिहून झाल्यानंतरच स्वयं अध्ययन साहित्यामध्ये दिलेली उत्तरे पाहा. ही तुमची उत्तरे (किंवा स्वाध्याय) आमच्याकडे मूल्यमापनासाठी पाठवायची नाहीत. तुम्ही योग्य दिशेने अभ्यास करावा, यासाठी ही उत्तरे 'अभ्यास साधन' (Study Tool) म्हणून उपयुक्त ठरतील.

प्रिय विद्यार्थी,

हे स्वयंअध्ययन साहित्य या पेपरसाठी एक पूरक अभ्याससाहित्य म्हणून आहे. असे सूचित करण्यात येते की, विद्यार्थ्यांनी २०१८-१९ पासून तयार केलेला नवीन अभ्यासक्रम पाहून त्याप्रमाणे या पेपरच्या सखोल अभ्यासासाठी संदर्भपुस्तके व इतर साहित्याचा अभ्यास करावा.

सत्र-३ : घटक-१

तुलनात्मक राजकारणाची ओळख आणि अभ्यासाचे दृष्टीकोन

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्ट्ये

१.१ प्रास्ताविक

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ

१.२.२ तुलनात्मक राजकारणाची व्याख्या

१.२.३ तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व

१.२.४ तुलनात्मक राजकारणाचे स्वरूप

१.२.५ तुलनात्मक राजकारणाचा विकास

१.२.६ तुलनात्मक राजकारणाची व्याप्ती

१.२.७ तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाचे आधुनिक दृष्टीकोन

(अ) व्यवस्था दृष्टिकोन

(ब) रचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टिकोन

१.२.८ मार्क्सवादी दृष्टिकोन

१.३ सारांश

१.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

१.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१.७ सरावासाठी स्वाध्याय

१.८ संदर्भ ग्रंथ

१.० उद्दिष्ट्ये

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला,

- तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ, व्याख्या या अभ्यासाचे महत्त्व, स्वरूप व व्याप्ती लक्षात येईल.
- राजकीय कृती, राजकीय प्रक्रिया व राजकीय सत्ता या अनुषंगाने तुलनात्मक राजकारणाचे आकलन होईल.
- तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासासाठी आवश्यक असणारे व्यवस्था दृष्टीकोन, रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोन व मार्क्सवादी दृष्टीकोन हे दृष्टीकोन अभ्यासता येतील.
- राजकीय व्यवस्था कशी कार्य करते, तसेच ही व्यवस्था आपले अस्तित्व टिकवून ठेवण्यासाठी कशा प्रकारे प्रयत्नशील असते याचे चिकित्सक अध्ययन होईल.

१.१ प्रास्ताविक

मनुष्य हा तुलनाप्रिय प्राणी आहे. तो नेहमीच आपली इतरांशी तुलना करत असतो. इतरांचे जगणे कृती व वर्तन याबद्दल त्याला नेहमीच उत्सुकता असते. आपण व इतरांमधील साम्य व भेद तसेच इतरांमधील चांगल्याचा स्वीकार या सर्वांबद्दलच्या उत्सुकतेपोटी मनुष्याच्या तुलनात्मक दृष्टीकोनाचा विकास झालेला दिसतो. हिच तुलनात्मक दृष्टी आपणाला राजकारण, शासनसंस्था इत्यादीचा अभ्यास करताना दिसून येते. राज्यशास्त्राचे जनक ॲरिस्टॉटल यानेही याच दृष्टीकोनामुळे तत्कालीन नगरराज्यांमध्ये होणाऱ्या राज्यक्रांत्यांच्या कारणांचा अभ्यास करण्यासाठी १५८ नगरराज्यांच्या राज्यघटनांचे अध्ययन केले होते. हाच तुलनात्मक दृष्टीकोन मॅकियाव्हेली, माँटेस्क्यू, हेन्री मेन, कार्ल मार्क्स, रूसो, लॉर्ड ब्राईस, प्रा. लास्की या राजकीय विचारवंतांच्या विचारांमध्ये दिसून येतो. अशाप्रकारे अनेक राजकीय विचारवंतांच्या अभ्यासामध्ये शासनसंस्थाचा व राजकारणाचा अभ्यास झाल्याचे दिसून येते. अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारणाला एक प्रदीर्घ परंपरा लाभली आहे. तथापि, १९५० च्या दशकामध्ये अमेरिकेतील राजकीय शास्त्रज्ञांनी राजकारणामध्ये तुलनात्मक दृष्टीकोन अंगीकारून राजकीय क्षेत्रात स्थित्यंतर घडवून आणले. १९५० च्या दशकापासून या अभ्यासाचे मार्गक्रमण आपल्याला तुलनात्मक राजकारण व शासन संस्थांच्या अभ्यासापासून हळूहळू व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासाकडे झालेले दिसते.

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ

राज्यशास्त्राच्या अनेक ज्ञानशाखा आहेत. उदा. राजकीय विचार, राजकीय सिध्दांत, राजकीय समाजशास्त्र, राजकीय मानवशास्त्र, परराष्ट्र धोरण, आंतरराष्ट्रीय संबंध इ. तुलनात्मक राजकारण ही देखील राज्यशास्त्राची एक ज्ञानशाखा आहे. तसेच तुलनात्मक राजकारण ही राज्यशास्त्राच्या कक्षा रूंदावणारी ज्ञान शाखा आहे. या ज्ञानशाखेमुळे राज्यशास्त्रामध्ये अनेक नवीनविध अशा पध्दती, सिध्दांत तसेच दृष्टीकोनांचा समावेश झाला. तुलनात्मक राजकारण या ज्ञानशाखेमध्ये राजकीय अनुभव, मुख्य व्यवस्थांच्या संस्था, वर्तन व प्रक्रिया यांचे वर्णन केले जाते. म्हणजेच तुलनात्मक राजकारणामध्ये संस्थात्मक अभ्यासाच्या पलीकडे जाऊन प्रत्यक्षात राजकारण, राजकीय प्रक्रिया, कृती यांचा अभ्यास केला जातो. विविध देशांच्या शासन आणि राजकारणामधील साम्य व भेद जाणून घेणे हा या ज्ञानशाखेचा हेतू असतो. त्यामुळे आज इतर देशांमधील शासन पध्दती व प्रक्रियांमधील गुण-दोष जाणून आपल्या देशातील शासन व्यवस्था व प्रक्रियांमध्ये कराव्या लागणाऱ्या अनुकूल संभाव्य बदलांचा अभ्यास करण्यासाठी आज तुलनात्मक राजकारणाचा अभ्यास करणे अपरिहार्य आहे.

१.२.२ तुलनात्मक राजकारणाची व्याख्या

विविध राजकीय अभ्यासकांनी तुलनात्मक राजकारणाची व्याख्या खालीलप्रमाणे केलेली आहे.

१. हॅरॉल्ड लासवेल : 'तुलनात्मक राजकारण म्हणजे कोणी, काय, केव्हा आणि कसे मिळविले.'

२. जीन ब्लाँडेल : 'समकालीन जगातील राष्ट्रीय संस्थेच्या आकृतिबंधाचा अभ्यास म्हणजे तुलनात्मक राजकारण होय.'

३. ई. ए. फ्रिमन : 'तुलनात्मक राजकारण म्हणजे शासनाचे विविध प्रकार आणि विभिन्न राजकीय संस्था यांचे तुलनात्मक विश्लेषण होय.'

४. मॅरॉय सी मॅक्रिडिस : 'तुलनात्मक राजकारणाचा संबंध अशा शासकीय यंत्रणेशी येतो की, ज्यामध्ये समाज, ऐतिहासिक वारसा, भौगोलिक व नैसर्गिक देणग्या, उत्पादने, सामाजिक व आर्थिक संघटना, विचारसरणी, मूल्यव्यवस्था, राजकीय पध्दती, राजकीय पक्ष, हितसंबंधी गट आणि नेतृत्व यंत्रणा यांचा समावेश असतो.

५. जे. सी. जोहरी : 'तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासात राजकीय कृती, राजकीय प्रक्रिया आणि राजकीय सल्ला यांचा अभ्यास तुलनात्मक पध्दतीने केली जातो.'

वरील व्याख्यांचा विचार केला असता असे म्हणता येते. जगातील विविध शासन संस्थाच्या रचना, राजकीय क्रिया, कृती, खलेये अविष्करण व परिणाम करणारे घटक यांचा अभ्यास म्हणजे तुलनात्मक राजकारण.'

१.२.३ तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व

१. व्यवस्थांचा तुलनात्मक अभ्यास व उपव्यवस्थांचे आकलन : जगातील विविध व्यवस्थांचा तुलनात्मक अभ्यास करण्यासाठी तसेच या व्यवस्थांमधील, कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ इत्यादी उपव्यवस्थाचा अभ्यासण्यासाठी तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व आहे.

२. उत्तम व्यवस्था किंवा उपव्यवस्था ओळखण्यासाठी : व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासाच्या माध्यमातून मानव विकासासाठी उत्तम व्यवस्था किंवा उपव्यवस्था कोणत्या याचे ज्ञान होते.

३. व्यवस्थेत सकारात्मक बदल करणे : दुसऱ्या महायुध्दानंतर आशिया-आफ्रिका खंडातील अनेक राष्ट्रे स्वतंत्र झाली व वसाहतवाद व साम्राज्यवादाच्या जोखडातून मुक्त झाली त्या राष्ट्रांना स्वयंनिर्णयाचा अधिकार प्राप्त झाला. या अनुषंगानेच योग्य शासन व्यवस्था कोणत्या, या संदर्भात विचारमंथन सुरू झाले. त्यासाठी जगातील व्यवस्थांचा तुलनात्मक अभ्यासाच्या दृष्टीने तुलनात्मक राजकारण महत्त्वाचे ठरले.

४. धोरणात्मक सुधारणा करणे : राजकीय व्यवस्थेच्या धोरणात सुधारणा करण्यास तुलनात्मक राजकारण महत्त्वाचे ठरते. मुख्यत्वे तिसऱ्या जगातील राष्ट्रे अनेक समस्यांना सामोरी जात आहेत. उदा. राजकीय स्थैर्य, आर्थिक विकास, मानवी हक्कांची सुरक्षितता, सामाजिक समता व न्याय, राजेगार इ. या समस्या सोडविण्याच्या दृष्टीकोनातून तुलनात्मक राजकारणाचा अभ्यास महत्त्वाचा आहे.

५. शास्त्रशुध्द अभ्यास : राज्यशास्त्र हे खऱ्या अर्थाने शास्त्र बनवायचे असेल व अभ्यास पध्दतीत आधुनिकता आणायची असेल तर तुलनात्मक राजकारणाच्या अध्ययनाची आवश्यकता आहे.

१.२.४ तुलनात्मक राजकारणाचे स्वरूप

राजकारण ही निरंतर, गतिमान आणि वैश्विक अशी क्रिया आहे आणि प्रामुख्याने समस्यांचे निराकरण करताना होणाऱ्या निर्णय निर्धारण प्रक्रियेमध्ये तिचे अवतरण होते. मानवाच्या विशिष्ट वर्तनातून याचा उगम होतो. ही निर्णय प्रक्रिया कोणत्याही राजकीय कृतीचा भाग म्हणून उदयास येते. अनेक

विचारवंतांनी 'राजकीय कृती' या संज्ञेचा अर्थ वेगवेगळ्या प्रकारे लावला आहे. डेव्हीड ईस्टन राजकीय कृतीचा अर्थ 'अधिकारयुक्त वाटप' असे संबोधतो; हॅरॉल्ड लासवेल आणि रॉबर्ट ढाल तीचे वर्णन 'सत्तेच्या वापरामधील विशेष बाब' असे करतो. तर जीन ब्लॉडेल 'निर्णय घेण्याच्या' मुद्द्यावर भर देतो. तथापि, ऑकशॉट यांनी योग्य शब्दांत तिचे वर्णन केले आहे. त्यांच्या मते, राजकीय कृती म्हणजे 'अशी क्रिया ज्यामध्ये नागरी संघटनेचे (Association) सदस्य म्हणून एकमेकांशी संबंधित असलेल्या व्यक्ति त्यांच्या संघटनेच्या शर्ती (अटी) व योजना (Arrangements) बद्दल त्याच्या इष्टतेच्या दृष्टीकोनातून विचार व चर्चा करतात, त्यांमधील बदलांसंबंधी प्रस्ताव तयार करतात. प्रस्तावित बदलांबाबत इतरांना खात्री पटवून देण्याचा प्रयत्न करतात आणि त्या अस्तित्वात आणण्याच्यादृष्टीने प्रयत्न करतात.

तुलनात्मक राजकारणाच्या क्षेत्रामध्ये 'राजकारण' या संज्ञेचे तीन अर्थ अंतर्भूत होतात – (१) राजकीय कृती, (२) राजकीय प्रक्रिया आणि (३) राजकीय सत्ता.

१. राजकीय कृती (Political Activity)

समाजामध्ये अनेक प्रकारच्या व्यक्ति, गट व संघटना असतात. त्यांची सर्वांची मूल्ये ही वेगवेगळी असतात. त्यांची विचारसरणी, धोरण, हितसंबंध काही वेळा समान तर काहीवेळा परस्पर विरोधी असतात. जर राजकारण म्हणजे 'मूल्यांचे', 'अधिकारयुक्त वाटप' असेल तर लोकांची अपेक्षित मूल्ये व सत्तेमध्ये असणाऱ्यांची मूल्ये यांच्यामध्ये संघर्ष निर्माण होण्याची दाट शक्यता असते. संघर्ष निर्माण होणे अपरिहार्य असते. अशाप्रकारे या निर्माण होणाऱ्या संघर्षांना समाधानाची गरज असते आणि हे समाधान करण्याच्या प्रक्रियेमधूनही काही राजकीय कृती केल्या जातात. अशाप्रकारे निर्माण होणाऱ्या संघर्षामध्ये काही व्यक्ति व्यवस्था बदलण्याचा तर त्याच वेळी काही व्यक्ति जैसे थे परिस्थिती राखण्याचा प्रयत्न करत असतात. हे करत असताना त्या व्यक्तिंकडून ज्या कृती केल्या जातात, त्या दोन्ही कृतींना राजकीय कृती असे म्हणतात.

तथापि, राजकारणामध्ये निर्माण होणाऱ्या मतभेदांमधून निर्माण होणाऱ्या ताणतणावाचे निराकरण करण्यासाठी देखील काही प्रयत्न करावे लागतात आणि ही प्रक्रिया सातत्याने घडत असते. त्यामुळे मतभेदांमुळे होणारे ताणतणाव व त्यांचे निराकरण यांच्याशी संबंधित विभिन्न क्रियांना राजकीय कृतीप्रवणतेची शृंखला (साखळी) असे म्हटले आहे.

२. राजकीय प्रक्रिया (Political Process)

राजकीय प्रक्रिया म्हणजे राजकीय कृतीचेच एक विस्तारित रूप म्हणता येईल. यामध्ये निर्णय निर्धारण प्रक्रियेमध्ये भूमिका बजावणाऱ्या सर्व घटकांचा विचार केला जातो. समाजामध्ये कार्यरत

असणाऱ्या अनेक बिगर राज्य (non-state) गट आणि संघटना या सत्तेच्या संघर्षापासून मुक्त नसतात; त्यांचे अंतर्गत संघर्ष आणि तणाव यांचे नियंत्रण करण्यासाठी त्यांची अंतर्गत शासनव्यवस्था असते. तसेच बिगर राज्य असे गट आणि संघटना आपले विशिष्ट हितसंबंध जपण्यासाठी देशातील शासनावर प्रभाव टाकत असतात. उदा. शेतकरी संघटना, विद्यार्थी संघटना, शिक्षण संघटना, जातीय संघटना. आपले हितसबंध जोपासण्यासाठी सरकारवर दबाव निर्माण करत असतात. फायनरच्या शब्दांमध्ये स्पष्ट करायचे तर आपले हितसंबंध जोपासण्याच्या शर्यतीमध्ये एखाद्या अशा बिगरराज्य गट आणि संघटनांमध्ये हितसंबंध जोपासण्याची स्पर्धा निर्माण होते आणि जर एखाद्या गटाला सरकारच्या माध्यमातून राज्याची सर्व शक्ती पाठिंबा देत असेल तर ही स्पर्धा अधिकाधिक वाढत जाते. अशाप्रकारे या बिगर राज्य गट आणि संघटनांमध्ये सार्वजनिक स्पर्धा निर्माण होते ज्यामध्ये हे गट एकतर राज्याने आपली धोरणं स्वीकारावीत व अंमलबजावणी करावी किंवा पुढे जावून शासन बनावे यासाठी प्रयत्नशील असतात. अशाप्रकारे औपचारिक समाजामधील सामाजिक पर्यावरणामध्ये असणारे गट किंवा संघटना शासनावर किंवा धोरणनिश्चितीवर प्रभाव टाकत असतात या दोहोमध्ये होणाऱ्या प्रक्रियांमधून होणाऱ्या आंतरक्रियांची जी साखळी निर्माण होते तिला राजकीय प्रक्रिया म्हणतात.

३. राजकीय सत्ता (Political Power)

राजकारण या संज्ञेतून सूचित होणारा तिसरा अर्थ म्हणजे राकजीय सत्ता. राजकीय सत्ता या संज्ञेचा अर्थ वेगवेगळ्या तज्ञांनी वेगवेगळ्या प्रकारे स्पष्ट केला आहे. उदाहरणार्थ, कार्ल जे फ्रेड्रीक यांनी राजकीय सत्ता म्हणजे 'एक प्रकारचा मानवी संबंध' असे म्हटले आहे. तर ''व्यक्ती किंवा गट (समूह) जिच्या बळावर अन्य व्यक्तींचे वा गटांचे वर्तन आपल्या इच्छेप्रमाणे बदवून घेऊ शकतात अशी क्षमता म्हणजे सत्ता होय.'' असे आर.एच. नॉनीने म्हटले आहे. निर्णय निर्धारण प्रक्रियेमधील सत्तेची भूमिका सांगताना लासवेल म्हणतो की, ''निर्णय निर्धारण ही एक (inter personal) व्यक्ति-व्यक्तींमधील परस्पर प्रक्रिया आहे.''

अशाप्रकारे सत्ता या संज्ञेच्या अर्थाबाबत राजकीय अभ्यासकांच्या विचारांमध्ये एकवाक्यता नाही. तरीही वरील सर्व विवेचनाचा विचार करून योग्य/अचूक शब्दात सत्ता या संज्ञेचा अर्थ अशा पध्दतीने सांगता येईल. 'व्यक्ती किंवा समूहांचे वर्तन आपल्या इच्छेप्रमाणे बदलवून घेण्यासाठी त्यांच्यावर टाकण्यात आलेले सर्व प्रकारचे बाह्य दबाव म्हणजे सत्ता.'

'राजकीय सत्ता' या दृष्टिकोणातून होणाऱ्या राजकारणाच्या अभ्यासामुळे तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासविषयाची व्याप्ती विस्तारली आहे. म्हणजेच आता राजकारणाचे आकलन करताना त्यामध्ये राजकीय व्यवस्थेतील राजकीय संरचनाचा अभयास करणे महत्त्वाचे ठरत आहे. तसेच 'सत्ताधीश' किंवा सत्तेपासून दूर असणारे विविध क्षेत्रातील अभिजन या सर्वांच्या भूमिकांचा अभ्यास राजकारणातील गतिमान

हालचालींचे आकलन करण्यास महत्त्वाचा ठरला आहे. राजकारण हे मुख्यत्वे समाजातील विविध गटांमध्ये घडत असते म्हणूनच राजकारणाचा अभ्यास करताना अशा विभिन्न लहान व विशाल गटांच्या सत्तासंबंधांचा अभ्यास करणे महत्त्वाचे ठरते. सत्ता व अधिसत्ता ह्या संज्ञांमधील संबंधांचा विचार केला गेला असे दिसते. लोकशाही व्यवस्थेतील सत्ताधारी 'एकमत' (संमत्ती) या नावाखाली आपल्या सत्तेचे समर्थन करतात (सत्ता न्याय, ठरवतात) तर सर्वंकष व्यवस्थेतील सत्ताधिश अधिमान्यता मिळविण्यासाठी सत्तेचा जुलूमी वापर करतात. अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारणामध्ये एक महत्त्वाचे तत्त्व दिसून येते, जिथे 'एकमत संम्मती' कमकुवत होते तिथे 'बळजबरी जुलूम' प्रबळ बनतो आणि जेथे 'संमत्ती एकमत' प्रभावी असते तेथे 'जुलमी' सत्ता निष्प्रभ ठरते.

वरील सर्व विवेचनावरून असे लक्षात येथे की, तुलनात्मक राजकारणाच्या विषय अभ्यासामध्ये राजकारणाला एक वैशिष्ट्यपूर्ण अर्थ प्राप्त झाला आहे. राजकारणाला आदर्शात्मक चौकटीमधून मुक्त करून अनुभवजन्य आयाम प्राप्त झाले आहेत. म्हणूनच तुलनात्मक राजकारणाचे स्वरूप केवळ राज्य व शासनाच्या अभ्यासापुरते मर्यादित नसून आता 'सत्तेच्या वापराचा अभ्यास' या अर्थाने व्यापक झाले आहे.

१.२.५ तुलनात्मक राजकारणाचा विकास

आपण प्रथम चर्चा केल्याप्रमाणे १९५० च्या दशकामध्ये तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाला अधिक महत्त्व प्राप्त झाले. त्याचे मुख्य कारण म्हणजे ह्या दशकामध्ये अमेरिकेतील राजकीय शास्त्रज्ञांनी 'राजकारणाच्या अभ्यास क्षेत्रामध्ये' कायापालट घडवून आणला आणि राजकारणाच्या अभ्यासामध्ये 'परकीय राजकीय घटकांकडून तुलनात्मक घटकांच्या अभ्यासाचा समावेश' केला आणि तुलनात्मक राजकारणाचा सुकाणू तुलनात्मक शासनसंस्थांच्या अभ्यासाकडून व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासाकडे वळवला.

थोडक्यात ॲरिस्टॉटल ते आजच्या काळातील तुलनात्मक राजकारण या अभ्यासविषयाच्या विकासाचा आढावा घेतला तर त्याचे साधारण तीन टप्प्यांमध्ये विवेचन करता येते.

१. पहिला कालखंड – पहिल्या महायुद्धापूर्वीची सुबोध अवस्था

ॲरिस्टॉटल हा तुलनात्मक शासन व राजकारण या अभ्यासविषयाचा वा ज्ञानशाखेचा जनक मानला जातो. राजकीय जीवनाचे अध्ययन करण्यासाठी त्यानेच तुलनात्मक पध्दतीचा सर्वप्रथम वापर केला. तत्कालीन नगरराज्यांमध्ये होणाऱ्या राज्यक्रांत्यांच्या कारणांचा अभ्यास करण्यासाठी त्याने १५८ नगरराज्यांच्या राज्यघटनांमध्ये अध्ययन केले होते आणि त्याच आधारावर त्याने राज्यांचे वर्गीकरण व राज्यप्रकारातील बदलांचा चक्रीय सिध्दांत मांडला. राज्यकर्त्यांच्या संख्येच्या व राज्याच्या समाजहित किंवा स्वार्थहित अशा उद्देशांच्या आधारावर राज्याचे उभार (Vertical) तसेच क्षैतिज (Horizontal) वर्गीकरण केले. खालील तक्त्यावरून हे वर्गीकरण स्पष्ट होते.

अ. क्र.	राज्यकर्त्यांची संख्या	राज्याचा प्रकार	
		सर्वसाधारण राज्य	भ्रष्ट राज्य
१.	एक (One)	एकाधिकारशाही (Monarchy)	हुकूमशाही (Tyranny)
२.	काही (Few)	महाजनशाही (Aristocracy)	अल्पजनशाही (Oligarchy)
३.	अनेक (Many)	पॉलिटी (Polity)	लोकशाही (Democracy)

वरील वर्गीकरणाच्या तुलनात्मक अभ्यासाअंती ॲरिस्टॉटलने (Polity) या राज्याला आदर्श स्वरूपाचे राज्य म्हटले आहे. पोलिबियस व सिसरो यासारख्या रोमन राजकीय विचारवंतांनी राजकीय संस्थांचा तुलनात्मक पध्दतीने अभ्यास केला. ॲरिस्टॉटल, मॅकिॲव्हेली, डी तॉक्विव्हेली, ब्राईस, ऑस्ट्रोगॉरस्की आणि वेबर यांनी पहिल्या अवस्थेमधील तुलनात्मक राजकारणात योगदान दिले. या विचारवंतांनी सिध्दांतांची मांडणी करताना तसेच राजकीय संघटनांच्या कार्याचे चांगले आकलन करण्यासाठी देशातील शासन व्यवस्थांचा तुलनात्मक अभ्यास केला. ॲरिस्टॉटल नंतर सिसेरोने असेच रोमन राजकीय संस्थांचे तुलनात्मक अध्ययन केले. तुलनात्मक अभ्यासाच्या आधारवर या काळात अनेक ग्रंथांची निर्मिती केलेली दिसून येते. मॅकिॲव्हेलीचा 'द प्रिन्स' हा तुलनात्मक राजकारणावरील पहिला ग्रंथ म्हणून ओळखला जातो. तसेच माँटेस्क्यूचा 'स्पिरीट ऑफ द लॉ' आणि लॉर्ड ब्राईस यांच्या 'मॉडर्न डेमोक्रासी' हे ग्रंथ युरोपमधील राजकीय व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासावर आधारलेले ग्रंथ होते. बेन्थम, हेन्री मेन, कार्ल मार्क्स या विचारवंतांचाही समावेश या टप्प्यामध्ये करता येईल. ॲरिस्टॉटल ते मार्क्स या सर्व विचारवंतांनी तुलनात्मक राजकारण या ज्ञानशाखेची पक्की पायाभरणी केली. अशाप्रकारे पहिल्या टप्प्यातील या ज्ञानशाखेच्या अभ्यास विषयाचे स्वरूप सुबोध व सरळ होते.

२. तुलनात्मक राजकारण ज्ञानशाखेच्या विकासाचा दुसरा टप्पा (पहिल्या महायुद्धानंतर)

पहिल्या महायुद्धानंतर तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाला पूर्वीपेक्षा अधिक निश्चित, बंदिस्त किंवा काटेकोर स्वरूप प्राप्त झाले. कारण या काळात तुलनात्मक अध्ययन करण्यासाठी विविध नवीन दृष्टीकोन विकसित झाले. राजकीय संस्थांच्या संरचनेबरोबरच त्यांची कार्यात्मक तुलना करण्याची आवश्यकता निर्माण झाली. त्यामुळे विभिन्न संस्कृतींमध्ये असलेल्या शासन यंत्रणा व त्यांची कार्ये, समस्या आधारित उद्‌बोधन आणि संकल्पना बांधणी, तुलनात्मक अभ्यासासाठी सर्वमान्य संशोधन पध्दतींची निर्मिती, समस्येची वैधता, आंतरसांस्कृतिक समस्या आणि माहितीची उपलब्धता या सर्व अंगांनी तुलनात्मक राजकारण या विज्ञानशाखेमध्ये अध्ययन होऊ लागले. सॅम्युअल एच. बीयर, एम.

हॅस, बर्नाड, उत्तम आणि रॉय, सी मॅक्रिडिस यासारख्या विचारवंतांनी या कालखंडामध्ये आपल्या अभ्यास व ग्रंथसंपदेमधून महत्त्वपूर्ण योगदान दिले. पहिल्या कालखंडातील राजकीय विचारवंतांपेक्षा या कालखंडातील लेखकांनी संस्थात्मक तुलनांचा अधिक काटेकोर वापर केला म्हणूनच या अवस्थेला तुलनात्मक राजकारणाच्या विकासाचा दुसरा टप्पा म्हणता येईल.

३. तुलनात्मक शासन आणि राजकारण या ज्ञानशाखेच्या विकासाचा तिसरा टप्पा : (दुसऱ्या महायुद्धानंतरचे तुलनात्मक राजकारणाचा विकास)

तुलनात्मका राजकारण या ज्ञानशाखेच्या विकासाचा तिसरा टप्पा दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या.काळाशी जोडला गेलेला दिसतो. १९४५ मध्ये दुसऱ्या महायुद्धाच्या अंताबरोबर साम्राज्यवाद आणि वसाहतवाद संपुष्टात आले. साम्राज्यवादी संत्तांच्या नियंत्रणाखालील वसाहतींना स्वातंत्र्य मिळाले आणि जागतिक राजकारणाच्या पटलावर अनेक स्वतंत्र सार्वभौम राष्ट्रांचा उदय झाला. साम्राज्यवादी संत्तांच्या अनुकरणातून अनेक नवनिर्मित देशांमध्ये लोकशाही शासनसंस्थांची उभारणी झाली. परंतु आशिया, आफ्रिका आणि लॅटिन अमेरिका या भागातील या नवनिर्मित देशांमधील सामाजिक, राजकीय, आर्थिक पार्श्वभूमीमुळे तेथील शासन व्यवस्थांची फलश्रुती वेगवेगळी होती. तसेच दुसऱ्या बाजूला भांडवलशाही लोकशाही व्यवस्थांचा पुरस्कार करणारी अमेरिका व साम्यवादाच्या वाटेने जाणारा रशिया या सत्तांमधील संघर्षातून शीतयुध्दाची निर्मिती झालेली होती आणि या संघर्षापासून अलिप्त राहण्याच्या दृष्टीकोनातून आशिया-आफ्रिका खंडातील राष्ट्रांनी अलिप्ततावादी धोरणाचा पुरस्कार केला या सर्वच राजकीय उलथापालथींचा अभ्यास करण्याच्या अनुषंगाने तुलनात्मक राजकारणाचे अध्ययन अधिक गतिमान व व्यापक झाले. याच कालखंडात अमेरिकन राज्यशास्त्रज्ञांनी अनेक नवनवीन शास्त्रीय दृष्टीकोनांची मांडणी केली. या काळामध्ये निर्माण झालेल्या ग्रंथसंपदेवरून हे लक्षात येते. १९५५ मध्ये प्रा. मॅक्रिडीस यांनी 'द स्टडी ऑफ कम्पॅरेटिव्ह गव्हर्नमेंट' (The study of Comparative Government) तर १९५६ मध्ये गॅब्रियल आल्मंड यांनी त्यांचा 'कम्पॅरेटिव्ह पोलिटिकल सिस्टिम' (Comparative Political System) हे ग्रंथ लिहिले.

या काळामध्ये विचारवंतांनी पूर्वीच्या आदर्शवादी दृष्टीकोनांपासून फारकत घेऊन अधिक अनुभवजन्य शास्त्रीय दृष्टीकोनांचा विकास केला. वर्तनावादी दृष्टिकोनातून राजकारणाचे तुलनात्मक अध्ययन सुरू झाले आणि त्यामुळे तुलनात्मक राजकारणाचे स्वरूप पालटून गेले व व्याप्ती देखील वाढली. ह्या कालखंडातील विचारवंतांनी ग्रंथ लेखन करताना इतर शास्त्रांमधील अशा काही संकल्पनांचा उपयोग केला तसेच अनेक नवीन संज्ञांची ओळख करून दिली. उदा. डेव्हीड ईस्टन याने त्यांच्या व्यवस्थावादी दृष्टीकोनाच्या मांडणीमध्ये आदान-प्रदान व्यवस्थेतील प्रक्रियांचे विश्लेषण करताना आदान,

प्रदान, मागण्या, द्वारपाल, पाठिंबा आणि दबाव, पर्यावरण, प्रत्यादान, मूल्य, राजकीय अधिकारी अशा अनेक नवीन संज्ञांचा विकास केला. १९४५ च्या उत्तरार्धामध्ये विकसित झालेल्या वर्तनवादी क्रांतीमुळे तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाला गतिमानता मिळाली. या वर्तनवादी चळवळीमध्ये डेव्हिड ईस्टन, डेव्हिड ॲप्टर, मिशेल वियर यांचे योगदान महत्त्वाचे दिसते.

दुसऱ्या महायुद्धाच्या समाप्तीनंतर साम्राज्यवाद, वसाहतवाद आणि त्यातून निर्माण झालेली युद्धे या पार्श्वभूमीवर एकूणच सुरक्षिततेच्या प्रश्नांची मांडणी आंतरराष्ट्रीय स्तरावर होऊ लागली आणि त्यातून १९४५ मध्ये UNO चा उदय झाला. या घडामोडींमुळे आंतरराष्ट्रीय पटलावर अनेक स्थित्यंतरे झाली. उदा. वसाहतींना मिळालेले स्वातंत्र्य, इंग्लंडच्या वर्चस्वाचा ऱ्हास, अमेरिका व सोव्हिएत रशिया या भांडवलशाही विरुध्द साम्यवादी सत्तांचा संघर्ष, सोव्हिएत रशियाचा अंत आणि अमेरिकेचा महासत्ता म्हणून उदय जगाची द्विध्रुवीय मांडणी करून एक ध्रुवीयतेकडे वाटचाल. त्याहीपुढे चीन, भारत यासारख्या आशियायी सत्तांची प्रभावी वाटचाल यामुळे तर जगाचे संक्रमण बहुध्रवीयतेकडे होऊ लागले. या सर्व घडामोडीचे अध्ययन करत असतानाच या कालखंडामध्ये घडून आलेली वर्तनावादी क्रांती यामुळे तुलनात्मक अभ्यासाचा दृष्टिकोन अधिक व्यापक झाला व संपूर्ण जगातील व्यवस्थांचा अभ्यास होऊ लागला.

अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारण अभ्यास विषयाचा खरा विकास १९५० नंतरच्या काळात झाला. या कालखंडातील तुलनात्मक राजकारणाच्या विकासामध्ये डेव्हीड ईस्टन, गॅब्रिएल अलमेंड, जेम्स सी कोकमन, कार्ल डायश, जी बी पॉवेल, हॅरॉल्ड लासवेल, रॉबर्ट ढाल, एडवर्ड शिल्स, हॅरी एकस्टीन, डेव्हीड ॲप्टर, ल्युसियन पाय, सिडने व्हर्बा, मिशॅन विनर इ. विचारवंतांनी तुलनात्मक राजकारणाच्या विकासाच्या तिसऱ्या टप्प्यात मोलाचे योगदान दिले.

तिसऱ्या टप्प्यामध्ये विकसित झालेल्या तुलनात्मक राजकारण या अभ्यासविषयाची काही ठळक वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे सांगता येतील. जे सी जोहरी यांनी आपल्या 'कंपॅरिटिव्ह राजकारण' या पुस्तकामध्ये तिसऱ्या कालखंडातील तुलनात्मक राजकारण या अभ्यास विषयाची खालील ठळक वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत.

१. विश्लेषणात्मक आणि यथार्थवादी संशोधन (Analytical and Empirical Investigation) : या काळामधील विचारवंतांनी विश्लेषणात्मक आणि अनुभवजन्य किंवा यथार्थवादी पध्दतीचा वापर करण्यास सुरुवात केली. म्हणजेच अगोदरच्या कालखंडामधील विचारवंतांनी वापरलेल्या विश्लेषणात्मक पध्दतींचा त्यांनी अवलंब केलाच परंतु ते विश्लेषण अनुभवजन्य निरीक्षण व आकलन याचा आधार घेऊन सिध्दांतामध्ये आदर्शात्मकतेपेक्षा अधिक यथार्थवादी विश्लेषणाचा दृष्टीकोन ठेवण्याचा प्रयत्न केला.

२. संरचनात्मक अभ्यास (Study of Infrastructure) : या कालखंडातील तुलनात्मक राजकारणाचा अभ्यास शासनाच्या औपचारिक संरचनेच्या अभ्यासपुरते मर्यादित नव्हता तर त्याच्या भोवतालच्या पर्यावरणाच्याही अभ्यासास सुरुवात झाली. 'शासन (government)' या संज्ञेऐवजी 'राजकीय व्यवस्था' या संज्ञेचा वापर होऊ लागला. 'राजकीय व्यवस्था' एक सामाजिक व्यवस्थेचा भाग असते. त्यामुळेच तेथे होणाऱ्या आदान-प्रदान प्रक्रियेवर निर्णय प्रक्रियेवर बाह्य वातावरणातील होणाऱ्या सर्वच घटकांचा अभ्यास होऊ लागला. उदा. राजकीय पक्ष, दबाव गट, धार्मिक व सांस्कृतिक व सामाजिक घटक इ.

३. विकसनशील देशांच्या अभ्यासावर भर : समकालीन जगातील सर्वच शासन व्यवस्थांचा त्यांच्या संरचनेसहीत अभ्यास करणेची आवश्यकता आहे अशी जाणीव निर्माण झाली. त्यामुळे तुलनात्मक राजकारण अभ्यास विषय केवळ युरोपीय किंवा अमेरिकी शासन व्यवस्थांपुरती मर्यादित न राहता आफ्रिका, आशिया आणि लॅटिन अमेरिकेमधील गरीब व मागासलेल्या देशांमधील शासन व्यवस्थांचा अभयासाचाही समावेश तुलनात्मक राजकारणामध्ये झाला.

४. आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोन : तुलनात्मक राजकारण अभ्यास विषयाच्या व्याप्तीबरोबर विषयाची क्लिष्टताही वाढली आणि त्या अनुषंगाने आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोनावर भर देण्यात आला. विचारवंतांनी समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, मानसशास्त्र, मानववंशशास्त्र तसेच जीवशास्त्रासारख्या नैसर्गिक शास्त्रांमधील संकल्पनांचा अभ्यास पद्धतीचा वापर तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासासाठी करण्यास सुरुवात केली. उदा. डेव्हिड ईस्टन, रॉबर्ट मर्टन, टालकॉट पर्सनस् यांनी व्यवस्था विश्लेषण (व्यवस्था दृष्टीकोनातील) संस्थात्मक, कार्यात्मक व आदान-प्रदान दृष्टीकोनाचा उगम आपल्याला जीवशास्त्रामधील व्यवस्थेच्या संकल्पनेमध्ये दिसेल. म्हणूनच आज राजकीय समाजशास्त्र, राजकीय अर्थशास्त्र अशा अनेक अभ्यास विषयांचा उगम झालेला दिसतो.

५. मूल्य निरपेक्ष राजकीय सिध्दांतन : तुलनात्मक राजकारणाने आदर्शवादी दृष्टीकोन सोडून अनुभवजन्य/यथार्थवादी दृष्टीकोनाचा अवलंब केला. त्यामुळे मूल्यधिष्ठीत सिध्दांताची जागा मूल्यनिरपेक्ष सिध्दांताने घेतली आहे. लॉर्ड ब्राईसने म्हटल्याप्रमाणे ''आता ती वेळ आली आहे, जेथे वेगवेगळ्या प्रकारामधील शासन व्यवस्थांच्या वास्तवतेचा अभ्यास केला पाहिजे.'' परंतु मूल्य हा शब्द डेव्हीड ईस्टन याने राजकारणाची व्याख्या करताना "Authoritative allocation of Values" मूल्यांचे अधिकारयुक्त वाटप किंवा आल्मंडने "Value System" 'मूल्य व्यवस्था' (विचार आणि आस्थांची व्यवस्था असा उल्लेख करताना) अशा प्रकारे केला. ह्या संकल्पनांमध्ये मूल्य या शब्दाचा वापर केला असला तरी त्याचा अर्थ येथे आदर्शवादी अर्थ नाही तर अनुभवार्थ यथार्थवादी अर्थ या ठिकाणी अभिप्रेत आहे.

अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाचे क्षेत्र व्यापक झाले आणि पाश्चात्य देशांमधील शासन व्यवस्थांच्या अभ्यासाकडून ते तिसऱ्या जगातील व्यवस्थांच्या अभ्यासामध्ये रूपांतरित झाले. शासन व्यवस्थांचा केवळ राजकीय अंगाने विचार न करता राजकीय प्रक्रियेवर परिणाम करणाऱ्या सभोवतालच्या सामाजिक, आर्थिक. सांस्कृतिक इ. घटकांचा अभ्यास होऊ लागला. परिणामी तुलनात्मक राजकारणामध्ये आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोनावर भर देणे क्रमप्राप्त ठरले. तसेच तुलनात्मक राजकारणामधील अभ्यास अधिकाधिक मूल्यनिरपेक्ष होऊ लागला आणि विश्लेषण आदर्शवादी न राहता अनुभवजन्य स्वरूपाचे झाले.

१.२.६ तुलनात्मक राजकारणाची व्याप्ती

एखाद्या विषयाची व्याप्ती म्हणजे त्यात अंतर्भूत होणाऱ्या अभ्यासाचे क्षेत्र. १९५० नंतरच्या कालखंडात तुलनात्मक राजकारण या अभ्यासविषयाला सुव्यवस्थित स्वरूप प्राप्त झाले. दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या काळातील घडामोडींच्या पार्श्वभूमीवर तुलनात्मक राजकारणाचा अधिक विकास झाला. अभ्यास विषयाचा विकास व विस्तार होण्याची प्रक्रिया अद्यापही सुरूच आहे. त्यामुळे तुलनात्मक राजकारण हा अभ्यास विषय संक्रमण अवस्थेत आहे असे म्हणता येते. त्यामुळे संक्रमण अवस्थेमध्ये विषयाची व्याप्ती निश्चित करणे हे अत्यंत अवघड असे कार्य आहे. तुलनात्मक राजकारणाच्या अनुभववादी व वर्तनवादी दृष्टीकोनामुळे तुलनात्मक राजकारणाची व्याप्ती विस्तारलेली आहे. देशाच्या राज्यघटना, शासन संस्थांच्या अभ्यासाबरोबरच तेथील सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक पर्यावरण, कार्यकारी मंडळ, कायदेमंडळ, न्यायमंडळ, अशा संरचना व त्यांची कार्ये, राजकीय प्रक्रियेतील घटक; राजकीय पक्ष, दबाव गट इत्यादीच्या अभ्यासाचा समावेश तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासक्षेत्रात होतो. तरीही तुलनात्मक राजकारणाची व्याप्ती पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येते.

१. राजकीय शासन संस्था व संरचना :-

दुसऱ्या देशांमधील शासनसंस्था कशा पध्दतीने कार्य करतात हे समजून घेण्यासाठी तुलनात्मक राजकारणात दोन किंवा अधिक देशांच्या राज्यघटनांचा अभ्यास केला जातो. तसेच शासन संस्था ज्या राजकीय संरचनांच्या माध्यमातून कार्यरत असते, अशा कार्यकारी मंडळ, कायदे मंडळ, न्याय मंडळ अशा संरचना तसेच राजकीय पक्ष, दबाव गट अशा राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होणाऱ्या राजकीय संरचनांची रचना व कार्ये यांचा तुलनात्मक अभ्यास तुलनात्मक राजकारणामध्ये केला जातो. याशिवाय प्रादेशिक आणि स्थानिक स्तरावर शासन संरचनांचाही तुलनात्मक अभ्यासाचा समावेश होतो. तसेच राष्ट्रीय, प्रादेशिक व स्थानिक स्तरावरील यंत्रणांचे परस्पर संबंध यांच्या अध्ययनाचा समावेश तुलनात्मक राजकारणाच्या व्याप्तीत होतो.

२. राजकीय प्रक्रिया :-

तुलनात्मक राजकारणाच्या स्वरूपावर चर्चा करताना म्हटल्याप्रमाणे राजकीय प्रक्रिया म्हणजे राजकीय कृतीचेच एक विस्तारित रूप म्हणता येईल. राजकीय व्यवस्थाही अनेक, औपचारिक व अनौपचारिक संरचनांनी बनलेली असते. राजकीय व्यवस्थेमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ व घटनात्मक संरचना कार्यरत असतात. तसेच शेतकरी संघटना, विद्यार्थी संघटना यासारखे विभिन्न हितसंबंधी, दबाव गट, विविध प्रकारची आंदोलने व चळवळी तसेच दंगलींसारखे आकस्मित घटक देखील राजकीय व्यवस्थेत कार्यरत असतात. अशाप्रकारे व्यवस्थेत कार्यरत असताना औपचारिक व अनौपचारिक प्रक्रियांमध्ये होणाऱ्या राजकीय क्रिया प्रक्रियांमधून आंतरक्रियांची एक साखळी निर्माण हाते. ज्यामध्ये आदान-प्रदान व प्रत्यादान या क्रिया घडून येतात. ज्यामध्ये मतदान, धोरण निश्चिती, पाठिंबा यांचा समावेश होतो. या सर्व प्रक्रियेला राजकीय प्रक्रिया असे म्हणतात. तुलनात्मक राजकारणाच्या अध्ययनामध्ये या राजकीय प्रक्रियांचे अध्ययन करण्यावर भर दिला जातो.

३. संकल्पना सिध्दांत व विविध दृष्टीकोन :-

राज्यशास्त्रातील विविध संकल्पनांचा व सिध्दांतांचा अभ्यास तुलनात्मक राजकारणात वेगवेगळ्या दृष्टिकोनातून केला जातो. यामध्ये ऐतिहासिक, वैधानिक, वर्तनवादी अशा विभिन्न दृष्टिकोनांचा समावेश होतो. राजकीय व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासामधून तुलनात्मक राजकारणामध्ये अनेक नूतन संकल्पना व सिध्दांत विकसित होत असतात. उदाहरणार्थ, व्यवस्था दृष्टीकोन विकसित होताना त्यामधून राजकीय व्यवस्था, राजकीय प्रक्रिया, बाह्य पर्यावरण, आदान-प्रदान, प्रत्यादान यासारख्या आंतर विद्याशाखीय संकल्पनांचा विकास झाला.

४. विकसनशील देशांच्या अभ्यासावर भर :-

दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या काळात व निर्वसाहतीकरण प्रक्रियेमध्ये आशिया-आफ्रियका व लॅटिन अमेरिकेमधील अनेक देश स्वतंत्र झाले व तेथील राजकीय प्रक्रियेस नव्याने प्रारंभ झाला. त्यामुळे १९५० नंतर तुलनात्मक राजकारणाचा सुकाणू इंग्लंड अमेरिका व फ्रान्स यासारख्या पाश्चात्यांच्या अध्ययनापासून तिसऱ्या जगतील व्यवस्थांच्या अध्ययनाकडे वळला. त्यामुळे १९५० नंतर तुलनात्मक राजकारणाचे अध्ययन क्षेत्र विस्तारले व आता तुलनात्मक राजकारण हा विषय इंग्लंड, अमेरिका व फ्रान्स यासारख्या पाश्चात्य राजकीय व्यवस्थांपुरता मर्यादित न राहता आशिया, आफ्रिका व लॅटिन अमेरिका यासारख्या तिसऱ्या जगातील व्यवस्थांवर भर दिला जात आहे.

५. राजकीय पक्ष :-

आधुनिक काळामध्ये बहुतेक राजकीय व्यवस्था अधिकाधिक प्रातिनिधीक व लोकशाही संरचनांचा

अवलंब करत आहेत. त्यामुळे आधुनिक काळात राजकीय पक्ष पध्दतीला राजकीय व्यवस्थेमध्ये महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. लोकांच्या मागण्यांचे सुसूत्रीकरण करणे, त्या शासनापर्यंत पोहोचवणे, त्या मागण्यांच्या पूर्ततेसाठी शासनावर प्रभाव पाडणे, त्याचबरोबर लोकजागृती करणे, लोकमत तयार करणे, राष्ट्रीयत्वाची भावना प्रज्वलित करणे, लोकांना राजकीय शिक्षण देणे ही राजकीय पक्षाची कार्ये आहेत. म्हणूनच राजकीय पक्ष हा लोकशाहीचा आधार मानला जातो. लोकशाहीचे यशापयश राजकीय पक्षांवरच अवलंबून असते. आधुनिक काळात बहुतेक राजकीय व्यवस्था लोकशाही स्वरूपाच्या असल्या तरी तेथे राजकीय पक्षपध्दती वेगवेगळ्या प्रकारची आढळते. परंतु त्याचा उद्देश मात्र सत्तांतर कारणे हाच असतो. उदा. इंग्लंड व अमेरिकेमध्ये द्विपक्ष पध्दती, चीनमध्ये एक पक्ष पध्दती दिसते तर भारत व स्वित्झर्लंडमध्ये बहुपक्ष पध्दती दिसून येते. असे असले तरी प्रत्यक्षात या पक्षपध्दतींच्या अभ्यास पध्दतीत भिन्नता दिसून येते. तुलनात्मक राजकारणामध्ये विविध व्यवस्थांमधील पक्षपध्दतीचा, तेथील पक्षांचे स्वरूप व कार्ये यांचा अभ्यास केला जातो. थोडक्यात तुलनात्मक राजकारणाच्या व्याप्तीमध्ये राजकीय पक्षांचा अभ्यास महत्त्वाचा असतो.

६. दबाव गट, हितसंबंधी गट, स्वयंसेवी संस्था आणि चळवळी :-

आधुनिक लोकशाही राजकीय व्यवस्थेत राजकीय पक्षाप्रमाणेच दबाव गट, हितसंबंधी गट, स्वयंसेवी संस्था आणि चळवळी इ. घटकही महत्त्वाची भूमिका बजावतात. समान हितसंबंधी व्यक्ती आपल्या हितसंबंधाचे रक्षण करण्यासाठी एकत्र येतात तेव्हा त्यामधून हितसंबंधी गटांची निर्मिती होते. दबाव गट देखील हितसंबंधी गटांचाच एक प्रकार आहे. आपल्या हितसंबंधांचे रक्षण करण्यासाठी शासनाच्या धोरणावर प्रभाव पाडण्याचा किंवा शासनावर दबाव आणण्याचा प्रयत्न करतात. उदा. शेतकरी संघटना, कामगार संघटना, कर्मचारी संघटना, विद्यार्थी व युवक संघटना, महिला संघटना इ. दबावगट शासनाची धोरणे व निर्णय यावर नेहमीच प्रभाव पाडताना दिसतात. आधुनिक काळात काही स्वयंसेवी संस्था व सामाजिक चळवळी किंवा आंदोलनात यांचा परिणाम शासन प्रक्रियेवर झालेला आढळून येतो. उदा. मानवी हक्क आयोग, पर्यावरण संरक्षण संस्था, दलित चळवळ इत्यादी तुलनात्मक राजकारणामध्ये दबाव गट, हितसंबंधी गट, स्वयंसेवी संस्था आणि चळवळी इ. घटकांचा तुलनात्मक अभ्यास केला आहे.

७. राजकीय संस्कृती :-

राजकीय व्यवस्थेचे स्वरूप हे त्या देशातील राजकीय संस्कृतीवर अवलंबून असते. राजकीय जीवनात वावरताना व्यक्तींच्या ज्या मन:प्रवृत्ती किंवा प्रेरणा विकसित होतात, त्यांचा आकृतीबंध म्हणजे राजकीय संस्कृती. थोडक्यात व्यक्तिंच्या राजकीय आशा, आकांक्षा, आस्था व श्रध्दा, विचारप्रणाली

यामधून त्या देशाच्या राजकीय संस्कृतीची घडण होत असते. देशाची भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक, ऐतिहासिक, सांस्कृतिक पार्श्वभूमी हे राजकीय संस्कृतीचे महत्त्वाचे आधार होते.

राजकीय संस्कृती म्हणजे राजकारणविषयक सर्वसाधारण दृष्टीकोन होय. प्रत्येक देशाची राजकीय संस्कृती ही भिन्न असते. म्हणूनच एक शासन पध्दतीचा ही वेगवेगळ्या राजकीय व्यवस्थेतील अनुभव वेगळा असतो. उदा. इंग्लंडमध्ये अस्तित्वात असणाऱ्या संसदीय शासन व्यवस्थेचे अनुकरण स्वातंत्र्यानंतर भारताने केले असले तरी भारतामध्ये संसदीय शासन व्यवस्थेचा अनुभव वेगळा आहे. म्हणूनच तुलनात्मक राजकारणात अशा विविध राजकीय संस्कृतीचा अभ्यास विविध दृष्टीकोनातून केला जातो.

८. राजकीय सामाजीकरण :–

राजकीय सामाजिकरण म्हणजे समाज व राजकारण यांच्यामधील दुवा होय. ज्या प्रक्रियेद्वारे व्यक्तिला राजकारणाचे ज्ञान होते आणि तिच्यात अभिमुखता तयार होतात, त्या प्रक्रियेला 'राजकीय सामाजीकरण' असे म्हटले जाते. राजकीय सामाजिकरणाच्या प्रक्रियेद्वारे एका पीढीची मूल्ये, भावना व श्रध्दा यांचे दुसऱ्या पिढीकडे हस्तांतरण केले जाते अणि त्यामुळेच राजकीय सामाजिकरण ही सात्तत्याने चालणारी प्रक्रिया आहे. राजकीय सामाजिकरणाद्वारेच राजकीय संस्कृती टिकवून ठेवली जाते. काळानुरूप राजकीय व्यवस्थेमध्ये नव्या राजकीय संरचना व सामाजिक व्यवस्था निर्माण कराव्या लागतात, परंतु त्याचे यशापयश राजकीय सामाजिकरणाच्या प्रक्रियेच्या परिवर्तनकारी भूमिकेवर अवलंबून असते. उदा. भारतीय व्यवस्थेमध्ये स्वातंत्र्यानंतर लोकशाही राजकीय मूल्ये रुजली, परंतु पाकिस्तानमध्ये मात्र लोकशाही यशस्वी झालेली दिसत नाही. याचे कारण लोकशाही राजकीय मूल्यांचे सामाजीकरण होऊ शकले नाही. तुलनात्मक राजकारणामध्ये हा राजकीय सामाजिकरणाचा अभ्यास केला जातो.

९. राजकीय सहभाग :–

राजकीय व्यवस्थेमध्ये अनेक मार्गांनी जनता आपला सहभाग नोंदवत असते. लोकशाही राज्यव्यवस्थेतील शासन जनइच्छा व जनसहभागावरच आधारीत असते. मतदान करणे, निवडणूका लढवणे, उमेदवाराचा प्रचार करणे, लोकप्रतिनिधींच्या संपर्कात राहणे, राजकीय पक्षाचे सदस्यत्व स्वीकारणे, राजकारणाशी संबंधित विषयावर चर्चा करणे, अशा अनेक कृतींचा अंतर्भाव राजकीय सहभागामाध्ये होते. सर्वच देशांमध्ये सारखी शासन व्यवस्था नसते त्यामुळे राजकीय सहभाग समान नसतो. देशांमध्ये जगातील अनेक देशांमध्ये पाश्चात्य जगतासहीत अनेक वर्षे स्त्रियांना मतदानाचा अधिकार नव्हता. कालांतराने स्त्रियांनी केलेल्या संघर्षामुळे त्यांना तो प्राप्त झाला. थोडक्यात आधुनिक काळात सर्व प्रकारच्या शासन व्यवस्थांमध्ये राजकीय सहभागाचे महत्त्व वाढले आहे.

१.२.७ तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाचे आधुनिक दृष्टीकोन

अ) व्यवस्था दृष्टिकोन :–

डेव्हीड ईस्टन गॅब्रिअल अलमन्ड, मर्टन कॅपलान यासारख्या अमेरिकी विचारवंतांनी सामाजिक शास्त्रामध्ये व्यवस्था दृष्टीकोनाचा सर्वप्रथम पुरस्कार केला. सामाजिक शास्त्रांमधील ताठर विभागणीच्या विरोधात त्यांनी हा दृष्टीकोन मांडला. या शास्त्रांमधील एकाच आयामातून अभ्यास करण्याच्या.पध्दतीमुळे होणारी कार्याची पुनरावृत्तीमुळे या शास्त्रांनी आपल्यासारख्या साधर्मी–समस्या सोडविण्यासाठी त्यांनी शास्त्रीय शोधन व विश्लेषणातून आपले ज्ञान एकत्रित केले पाहिजे असे त्यांचे मत होते.

या व्यवस्था दृष्टीकोनाची प्रेरणा लुडव्हीक व्हॉन बर्टलनफाय या नैसर्गिक शास्त्रज्ञाकडून जीवशास्त्रज्ञाकडून घेतली. ज्याने सर्व नैसर्गिक शास्त्रांना एकत्र आणण्याच्या चळवळीचा पाया घातला. व्यवस्था दृष्टीकोन पाहण्याअगोदर व्यवस्था शब्दाचा अर्थ लक्षात घेणे आवश्यक आहे. विविध विद्याशाख्यीय विचारवंतांनी अनेक प्रकारे व्यवस्थेची व्याख्या केली आहे. लुडव्हीक व्हॉन बर्टलनफाय यांच्या मते, व्यवस्था म्हणजे ''परस्पर आंतरक्रिया घडून येणाऱ्या घटकांची शृंखला होय.''

कोलिन यांच्या मते व्यवस्था म्हणजे ''अनेक घटकांनी बनलेला एक दृष्टीकोनांचा संच.'' मर्टन कॅपलनच्या मते, ''व्यवस्था दृष्टीकोनामध्ये आंतरसंबंधी चलांचा संच, संचाच्या पर्यावरणापासून भिन्न आणि ज्या पध्दतीने हा संच पर्यावरणाच्या व्यवस्थेच्या प्रभावाखाली राहतो, यापासून वेगळा असा एक दृष्टीकोनाचा संच होय.''

ब) राजकीय व्यवस्था :–

व्यवस्था (System) या जीवशास्त्रीयव संकल्पनेला समाजशास्त्र, मानसशास्त्र, मानववंशशास्त्र यासारख्या ''मानव्यशास्त्र शास्त्रांमध्ये वापरण्यात आली. व्यवस्था या संकल्पनेचा राज्यशास्त्राच्या अध्ययनात प्रथम वापर करण्याचे श्रेय डेव्हीड ईस्टन यांना दिले जाते.

इ. स. १९५३ मध्ये डेव्हीड ईस्टनने 'राजकीय व्यवस्था' (The Political System) या ग्रंथात व्यवस्था दृष्टीकोन प्रथम स्वीकारला.

डेव्हीड ईस्टन आणि गॅब्रिअल अलमन्ड, मर्टन कॅप्लान यासारख्या अलिकडील विचारवंतांनी राज्यशास्त्रामध्ये व्यवस्था दृष्टीकोनाचा वापर केला आणि राज्यशास्त्राला अधिक अनुभववादी स्वरूप प्राप्त करून दिले.

राजकीय व्यवस्था : ज्याप्रमाणे शरिराच्या वेगवेगळ्या अवयवांचा, रचनांचा परस्परपूरक संबंध व परिणाम घडून येतो म्हणून त्याला आपण शरीर व्यवस्था म्हणतो, त्याप्रमाणे कायदेमंडळ, कार्यकारी

मंडळ, न्यायमंडळ, नोकरशाही, राजकीय पक्ष, दबाव गट, हितसंबंधी गट इत्यादी राजकीय व्यवस्थेच्या रचना होत. राजकीय व्यवस्थेमध्ये या रचना परस्परपूरक कार्ये करत असतात, तसेच त्यांच्या कार्याचा परस्परांवर परिणाम घडून येत असतो. यांच्यामधील साहचार्य आणि सहकार्यामधून राजकीय व्यवस्थेला स्थिर स्वरूप प्राप्त होत असते आणि ज्या अवस्थेत या रचनांमध्ये असे परस्परपूरकत्व किंवा परस्परावलंबित्व नसेल तेथे राजकीय व्यवस्थेला अस्थिरता निर्माण होते. राजकीय व्यवस्था सुरळित चालण्यासाठी आवश्यकतेनुसार अनेक नवीन व्यवस्थांचा उदय होत असतो. तसेच निरुपयोगी ठरलेल्या रचना नष्ट होत असतात. थोडक्यात निरनिराळ्या प्रकारची कार्ये पार पाडणाऱ्या परस्परसंबंधित रचनांचा संच म्हणजे राजकीय व्यवस्था.

आधुनिक दृष्टीकोनाचे अंतर्गत दोन विचारप्रवाह आढळतात.

१) डेव्हीड ईस्टनचा व्यवस्थावादी दृष्टीकोन.

२) गॅब्रियल आल्मंडचा रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोन.

१. डेव्हीड ईस्टनचा व्यवस्थावादी दृष्टीकोन :-

डेव्हीड ईस्टन यांनी पहिल्यांदा आधुनिक व्यवस्थावादी सिध्दांत १९५३ साली ''पॉलिटिकल सिस्टीम' या ग्रंथातून मांडला. त्यानंतर १९६५ साली सिध्द झालेल्या 'राजकीय विश्लेषणासाठीचा आकृतीबंध' आणि 'राजकीय जीवनाचे व्यवस्थात्मक विश्लेषण' या ग्रंथामध्ये त्याचे सविस्तर स्पष्टीकरण केले. अनेक सामाजिक शास्त्रामधील काही संकल्पनांचा व अभ्यास पध्दतींचा अभ्यास करून त्या स्वीकारल्या. तसेच नैसर्गिक शास्त्रांमधील प्रामुख्याने जीवनशास्त्रामधील संकल्पनांचा अभ्यास करून त्यांनी व्यवस्थात्मक दृष्टीकोन मांडला.

❁ व्याख्या :-

डेव्हीड ईस्टनच्या मते, ''राजकीय व्यवस्था म्हणजे आंतरक्रियांचा असा संच की, ज्यायोगे समाजासाठी मूल्यांचे अधिकारयुक्त निर्धारण अथवा वितरण होते व हे मूल्यांचे वितरण राज्यव्यवस्थेचे प्रमुख कार्य आहे.''

❁ राजकीय व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये :-

डेव्हीड ईस्टन यांच्या राजकीय व्यवस्थेची पुढील प्रमुख वैशिष्ट्ये सांगता येतील.

१. व्यवस्था म्हणजे आंतरक्रियांचा संच : ईस्टनने राजकीय व्यवस्थेची व्याख्या करताना तिला आंतरक्रियांचा संच असे संबोधले आहे ज्यायोगे समाजासाठी मूल्यांचे अधिकारयुक्त निर्धारण किंवा

वितरण होते. या ठिकाणी ईस्टनला मूल्य या संकल्पनेचा अर्थ आलमंड म्हणतो त्याप्रमाणे लोकांच्या आस्था, भावना किंवा मत असा अभिप्रेत नाही. तर कदाचित तो याकडे तो अर्थशास्त्रीय संकल्पना म्हणून पाहतो त्याच्यासाठी मूल्य म्हणजे किंमत आणि या किंमतीचे निर्धारण सत्तेत असलेल्या व्यक्तिंकडून केली जाते.

२. राजकीय व्यवस्था ही एका सजीव प्राण्याप्रमाणे आहे : ईस्टनच्या मते, नैसर्गिक व्यवस्था व सामाजिक व्यवस्थेमध्ये काही समान वैशिष्ट्ये आढळतात. सजीव प्राण्यांमध्ये जसा सातत्याने बदल होतो. त्याचप्रमाणे राजकीय व्यवस्थेतही बदल होत असतो. सजीवांप्रमाणे राजकीय व्यवस्थेतही प्रतिसाद आणि स्वयंनियमनाची यंत्रणा असते. सजीवांप्रमाणेच राजकीय व्यवस्थेतही आदान-प्रदानाची प्रक्रिया सुरू असल्याने राजकीय व्यवस्था जीवंत राहते.

३. पर्यावरणाचा परिणाम : राजकीय प्रक्रिया विशिष्ट पर्यावरणात कार्य करत असते. त्या पर्यावरणाचा परिणाम राजकीय व्यवस्थेवर होत असते. पर्यावरणाच्या बदलाबरोबर राजकीय व्यवस्थेचे स्वरूप बदलते. ईस्टनच्या मते, राजकीव व्यवस्था दोन प्रकारच्या पर्यावरणामध्ये कार्य करत असते. ते म्हणजे,

अ) व्यवस्थेअंतर्गत पर्यावरण, उदा. कुटुंब, समाजव्यवस्था, विवाह, धर्मसंस्था, जातसंस्था इ.

ब) व्यवस्थाबाह्य पर्यावरण, उदा. आंतरराष्ट्रीय पातळीवरील पर्यावरण.

ईस्टनच्या मते, राजकीय व्यवस्थेमध्ये होणाऱ्या मूल्यांच्या अधिकारयुक्त वाटपावर या दोनही पर्यावरणाचा परिणाम होत असतो.

४. राजकीय व्यवस्थेला पर्यावरणातील दबावाला तोंड द्यावे लागते : राजकीय व्यवस्थेला नेहमीच वातावरणामध्ये कार्यरत होणाऱ्या शक्तीपासून निर्माण होणाऱ्या आव्हानांना सामोरे जावे लागते. ईस्टन अशा शक्तींना दबाव असे संबोधतो आणि या दबावामधून राजकीय व्यवस्थेमध्ये प्रतिसादात्मक क्रिया घडून येते. हे दबाव दोन प्रकारचे असतात.

अ) मागण्यांचा दबाव : जेव्हा एखाद्या व्यवस्थेमध्ये लोकांच्या मागण्या प्रचंड वाढतात, परंतु व्यवस्था त्या मागण्यांची पूर्तता करू शकत नाही किंवा राजकीय व्यवस्थेच्या मूळ प्रदान व्यवस्थेमध्ये निर्माण झालेल्या मागण्यांना यशस्वीपणे पूर्ण करू शकत नाही, तेव्हा मागणीचा दबाव वाढतो.

ब) पाठिंब्याचा दबाव : प्रत्येक व्यवस्थेला लोकांचा पाठिंबा असतो. परंतु काही वेळा अशीही परिस्थिती उद्‌भवू शकते की, ज्यामध्ये लोकांचा पाठिंबा कमी होतो तेव्हा व्यवस्था पाठिंब्याच्या दबावाला तोंड देत असतो.

५. राजकीय व्यवस्थेत आदान-प्रदान प्रक्रिया सुरू असते : राजकीय प्रक्रियेमध्ये, सातत्याने आदान-प्रदान प्रक्रिया घडून येत असते. (आदान-प्रदान प्रक्रियेमधील आदान व प्रदानामधील संतुलनावर राजकीय व्यवस्थेचे स्थैर्य अवलंबून असते.) आदान प्रक्रियेमध्ये मागण्या व पाठिंबा व्यवस्थेमध्ये जात असतात तर प्रदान प्रक्रियेमध्ये निर्णय व धोरणे व्यवस्थेमधून बाहेर पडत असतात.

६. राजकीय व्यवस्था ही गंभीर अवस्थेमध्ये असते : काही वेळा अशी शक्यता निर्माण होते की, व्यवस्थेमध्ये आदान व प्रदानामध्ये समतोल असतो परंतु असेही कधी-कधी घडते की, मागण्यांचा दबाव वाढतो आणि व्यवस्थेच्या प्रदान कार्यामधून निर्माण झालेले निर्णय किंवा धोरणे राजकीय व्यवस्थेला विघटन किंवा विभाजन होण्यास पुरेसे ठरतात.

७. राजकीय व्यवस्थेत संरचनात्मक आधार असतात : राजकीय व्यवस्थेला चालू राहण्यासाठी काही संरचनात्मक आधार आवश्यक असतात. या संरचनात्मक आधारांमध्ये निवडणूक यंत्रणा, कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडटळ, न्याय मंडळ, राजकीय पक्ष अशा काही संस्थात्मक रचना तसेच लोकांच्या राजकीय आस्था, दृष्टीकोन यासारख्या बिगर संस्थात्मक संरचनांचा समावेश होतो. ईस्टन या दोन्ही आधारांना 'व्यवस्थेचे पाठिंब्याचे घटक' असे संबोधतो.

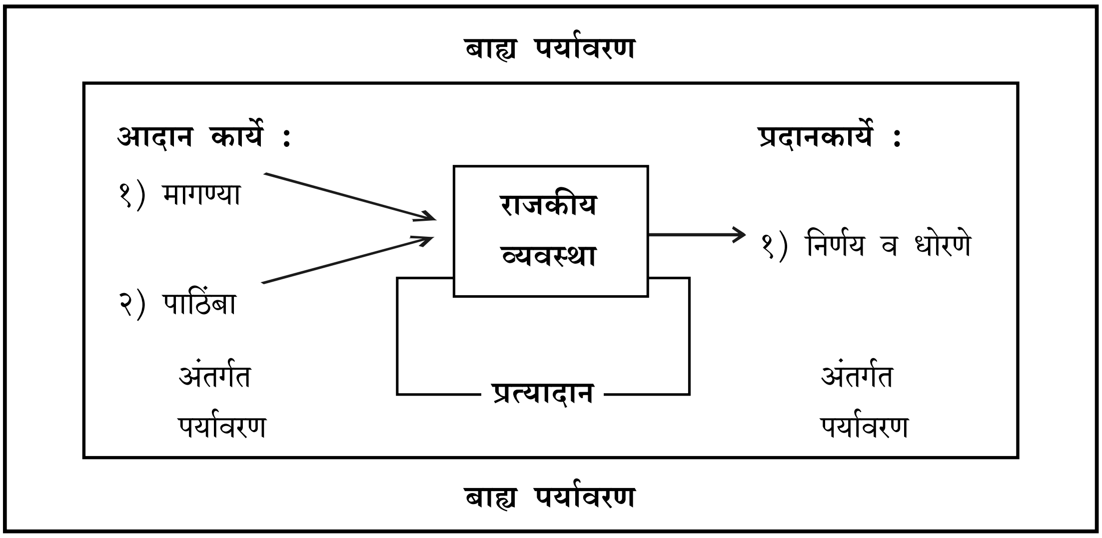
८. व्यवस्थेच्या पाठिंब्याचे घटक तीन प्रकारचे असतात : राजकीय समाज, सरकार घटनात्मक व्यवस्था आणि अधिकारी, राजकीय समाज म्हणजे आपल्या राजकीय व्यवस्थेच्या समस्या सोडवण्याच्या इच्छेने एकत्र राहणारा लोकांचा गट, सरकार किंवा अधिकार बदलले तरी राजकीय समाजाचे अस्तित्व कायमस्वरूपी असते. सरकार किंवा घटनात्मक व्यवस्था म्हणजे अनेक नियम, कायदे व मूल्य ज्यावर आधारित राजकीय व्यवस्था आधारित असते. तसेच मूल्यांचे अधिकारयुक्त वाटप करण्याची जबाबदारी ज्या लोकांना दिलेली असते त्यांना अधिकारी म्हणतात. थोडक्यात हे राज्यकर्ते असतात जे निर्णय घेऊन (प्रक्रियेतून) पर्यावरणीय परिस्थितींच्या परिणामाचा प्रतिसाद म्हणून आदान घटकांचे प्रदानामध्ये रूपांतर करतात.

९. राजकीय व्यवस्थेत विविध उपव्यवस्था असतात : राजकीय व्यवस्थेत विविध प्रकारच्या उपव्यवस्था असतात. या उपव्यवस्थांचे स्वरूप राजकीय असतेच असे नाही. तरीही त्या निर्णय निर्धारण प्रक्रियेत प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्षरित्या सहभागी होत असतात. उदा. शिक्षण व्यवस्था, धार्मिक स्थळे, संस्कृती, विविध गट इ. ईस्टन या व्यवस्थांना 'समांतर-राजकीय व्यवस्था' (para-political systems).

डेव्हिड ईस्टन त्यांच्या राजकीय व्यवस्थेच्या प्रारूपामध्ये प्रामुख्याने व्यवस्था आणि व्यवस्था ज्या वातावरणात कार्यरत असते ते वातावरण यामधील परस्पर संबंधांचे चित्रिकरण दिसते. व्यवस्थेतील

राजकीय व बिगर राजकीय व्यवहारांचे अस्तित्व व त्यांच्यामधील संबंध यांचे त्यांनी विश्लेषण केले आहे. डेव्हिड ईस्टन यांनी त्यांच्या राजकीय व्यवस्थेच्या प्रारूपाच्या मूलभूत घटकांची 'आदान' व 'प्रदान' या दोन शीर्षकांखाली केली आहे. डेव्हिड ईस्टनच्या राजकीय व्यवस्थेच्या प्रारूपाची चर्चा खालील मुद्यांमध्ये करता येईल.

डेव्हिड ईस्टनचे राजकीय व्यवस्थेचे प्रारूप



पर्यावरण : डेव्हिड ईस्टनच्या मते, राजकीय व्यवस्था विशिष्ट वातावरणात कार्यरत असते आणि त्या पर्यावरणाचा परिणाम होत असतो. हे पर्यावरण थोन प्रकारचे असते.

१) अंतर्गत पर्यावरण व २) बाह्य पर्यावरण.

१. अंतर्गत पर्यावरण : यामध्ये देशांतर्गत सामाजिक, धार्मिक, सांस्कतिक घटक, आर्थिक स्थिती, भौगोलिक घटक, हवामान, नैसर्गिक साधनसामुग्री यांचा समावेश होतो. या सर्व देशांतर्गत वातावरणाचा अनुकूल व प्रतिकूल परिणाम राजकीय व्यवस्थेवर पडत असतो, राजकीय व्यवस्थेच्या निर्णय प्रक्रियेवर होत असतो.

२. बाह्य पर्यावरण : राजकीय व्यवस्थेवरच्या निर्णयक्षमतेवर बाह्य वातावरणाचा देखील परिणाम होतो. देशाबाहेरील घटकांचा समावेश बाह्य पर्यावरणामध्ये होतो. आंतरराष्ट्रीय घडामोडी, स्थिती, आंतरराष्ट्रीय संरचना इ. चा विचार करून निर्णय निर्धारण केले जाते.

या वातावरणामधील संभाव्य घटक कशा प्रकारे राजकीय व्यवस्थेशी संसूचन करतात. हे समजावून देण्यासाठी डेव्हिड ईस्टनने आदान-प्रदान प्रारूपाची मांडणी केली त्याची चर्चा पुढील मुद्दयांमध्ये करता येईल.

१. आदान कार्ये :-

आदान प्रक्रियेमध्ये मागण्या या व्यवस्थेमध्ये जात असतात. मागण्यांमागे हितसंबंध असतात. राजकीय व्यवस्थेकडे अनेक मागण्या येतात. सर्व मागण्या पूर्ण करणे व्यवस्थेला कधीच शक्य नसते. मागण्या व्यवस्थेमध्ये आल्यानंतर त्या मागण्यांवर निर्णय घेऊन व्यवस्था अंमलबजावणी करते. मागण्या पूर्ण झाल्या किंवा नाही, तरी व्यवस्थेला काही लोकांकडून विरोधही होत असतो. हा विरोध पुन्हा मागण्यांच्या रूपाने राजकीय व्यवस्थेकडे येतो.

❑ मागण्या तयार होण्याच्या पायऱ्या :-

- समाजातील लोकांच्या सुप्त इच्छा आकांक्षांचे सुसूत्रीकरण करणे. राजकीय पक्ष व दबाव गट लोकांच्या इच्छा-आकांक्षाचा शोध घेऊन त्यांचे एकत्रीकरण करण्याचे कार्य करतात.
- सुसूत्रित इच्छा व आकांक्षा व समस्यांचे प्रकटीकरण किंवा आविष्करण करणे.
- इच्छा व आकांक्षा हितसंबंधांच्या मुद्द्यांच्या स्वरूपात राजकीय व्यवस्थेपुढे मांडणे.
- निवेदन, मोर्चा, दबावगट इ.द्वारे मागण्या व्यवस्थेपुढे मांडणे.

❑ राजकीय व्यवस्थेची क्षमता :-

वरील सर्व पायऱ्यांमधून निर्माण होणाऱ्या सर्वच मागण्या व्यवस्थेपर्यंत पोहचत नाहीत. बऱ्याच मागण्या सीमेवरील यंत्रणांमार्फत अडविल्या जातात, यालाच राजकीय व्यवस्थेची मागण्यांचा भार पेलण्याची क्षमता म्हणतात. या क्षमतेमुळे मागण्यांचा विचार करूनच निर्णय घेतले जातात. सीमेवरील या यंत्रणा पुढीलप्रमाणे :-

१. **द्वारपाल यंत्रणा :** या व्यवस्थेमुळे व्यवस्थेत निर्माण होणाऱ्या सर्वच मागण्यांना व्यवस्थेमध्ये प्रवेश मिळू शकत नाही. अवाजवी व अव्यवहार्य मागण्या व्यवस्थेकडून परतवून लावण्याचे कार्य द्वारपाल यंत्रणा करत असते.

२. **सांस्कृतिक यंत्रणा :** प्रत्येक व्यवस्थेची एक संस्कृती असते व मूल्यव्यवस्था असते. या संस्कृती किंवा मूल्यविरोधी असणाऱ्या मागण्यांचे नियमन सांस्कृतिक यंत्रणा करत असते. ज्या मागण्या प्रस्थापित सामाजिक, सांस्कृतिक, राजकीय मूल्यांच्या विरोधात असतात व एकूणच समाजहिताला बाधक असतात, त्या मागण्यांना व्यवस्थेत प्रवेश मिळत नाही.

३. **संसुचन यंत्रणा :** राजकीय व्यवस्थेमधील संसुचन यंत्रणा लोकांच्या मागण्या व्यवस्थेपर्यंत पोहचवण्याचे तसेच अव्यवहार्य मागण्यांना पायबंद घालण्याचे कार्य करतात. दूरदर्शन, आकाशवाणी, पत्रकारिता, पत्रव्यवहार या संसूचन यंत्रणांच्या माध्यमातून लोकांच्या मागण्या मजबूत केल्या जातात किंवा कमकुवत केल्या जातात किंवा त्यांची तीव्रता लक्षणीय प्रमाणामध्ये कमी केली जाते.

४. **कपात यंत्रणा :** मागण्यांचा अग्रक्रम किंवा प्राधान्यक्रम लावून व्यवस्था विशिष्ट मागण्यांचे धारेणात रूपांतर करते अशाप्रकारे कपात यंत्रणेद्वारा काही मागण्या मान्य करून इतर मागण्या बाजूला सारल्या जातात.

❐ पाठिंबा :-

ईस्टनच्या मते, राजकीय व्यवस्था जोपर्यंत लोकमताचा आदर करते तोपर्यंत राजकीय व्यवस्थेला लोकांचा पाठिंबा मिळतो. पाठिंबा हा दोन प्रकारचा असतो.

१. **प्रत्यक्ष किंवा खुला पाठिंबा :** प्रत्यक्ष किंवा खुला पाठिंबा म्हणजे व्यवस्थेकडून घेतलेल्या निर्णयांचे पालन करणे. उदा. कर भरणे, सार्वजनिक क्षेत्रात सहभागी होणे.

२. **अप्रत्यक्ष पाठिंबा :** अप्रत्यक्ष पाठिंबा म्हणजे लोक समाजव्यवस्थेबद्दल आदर व्यक्त करतात. हा पाठिंबा मूल्याधिष्टीत असतो. उदा. राष्ट्रीय बोध चिन्हे, राष्ट्र ध्वज, राष्ट्रगीत इ. बद्दल, राज्यघटनेबद्दल आदर व्यक्त करणे.

लोक राजकीय व्यवस्थेला तीन प्रकारे पाठिंबा देतात.

१) संपूर्ण राजकीय समूहाला पाठिंबा देणे.

२) ज्याची सत्ता आहे त्यांना पाठिंबा देणे.

३) राजकीय सत्तेला किंवा नोकरशाहीला पाठिंबा देणे. जोपर्यंत लोक राजकीय व्यवस्थेला पाठिंबा देतात. तोपर्यंत राजकीय व्यवस्था टिकून राहते. थोडक्यात, राजकीय व्यवस्थेचे स्थैर्य हे लोकांच्या पाठिंब्यावर अवलंबून असते.

२. प्रदानाची कार्ये :-

मागण्या आणि पाठिंब्याच्या स्वरूपात व्यवस्थेमध्ये आदान प्रक्रिया घडून येते. या आदान प्रक्रियेच्या माध्यमातून आलेल्या मागण्या व पाठिंबा या घटकांचे प्रदानामध्ये रूपांतर होण्यासाठी व्यवस्था निर्णय निर्धारण तसेच धोरण निर्मिती करत असते. कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ

यासारख्या संस्थांच्या माध्यमातून हे निर्णय घेतले जातात, त्यामुळे त्यांना राजकीय प्रदान असेही म्हणतात. तसेच वैधानिक संस्थांकडून हे कार्य होत असते म्हणून ईस्टन त्याला 'अधिकारयुक्त' निर्णय असेही संबोधतो, त्यामधून व्यवस्थेची मूल्ये देखील निर्धारित होतात. व्यवस्थाने निर्णय घेते त्यावर समाजाच्या प्रतिक्रिया असतात. त्या अनुकूल किंवा प्रतिकूल असू शकतात. या प्रतिक्रिया पुन्हा एकदा प्रत्यादान प्रक्रियेतून मांडल्या जातात.

३. प्रत्यादान प्रक्रिया :-

राजकीय व्यवस्थेकडून प्रदानांच्या माध्यमातून जे निर्णय व्यवस्था घेते त्याचे लोकांकडून स्वागत किंवा विरोध होतो. या मागण्या प्रत्यादानामार्फत पुन्हा व्यवस्थेकडे पाठविल्या जातात, त्याला प्रत्यादान म्हणजे (feedback) असे म्हणतात. प्रत्यादान प्रक्रिया व्यवस्थेमध्ये सातत्याने सुरू असते. त्यामधील पायऱ्या खालील प्रमाणे सांगता येतील.

१) व्यवस्थेकडून प्रदानाची निर्मिती.

२) व्यवस्थेतील लोकांकडून प्रदानाला मिळणारा प्रतिसाद.

३) प्रतिसादाबद्दलच्या माहितीचे व्यवस्थेकडे होणारे संसूचन.

४) शेवटी व्यवस्थेकडून घेतल्या गेलेल्या यशस्वी कृती ज्यामुळे कृतींचे नवीन चक्र सुरू होते.

व्यवस्थेतील दबावाला सामोरे जाण्याची व्यवस्थेची क्षमता निश्चित करण्याच्या प्रक्रियेमध्ये प्रत्यादान प्रक्रिया अतिशय महत्त्वाची आहे.

अशाप्रकारे डेव्हिड ईस्टन यांनी आपले राजकीय व्यवस्थेबद्दलचे आदर्श प्रारूप मांडले आहे. मानवी जीवनाच्या व्यवहारामध्ये राजकीय प्रक्रिया सर्वव्यापी दिसून येते. तसेच मानवी जीवनाचे राजकारण समजून घ्यायचे असेल तर राजकीय व्यवस्था समजून घेतली पाहिजे. म्हणून राजकीय व्यवस्था समजून येण्यासाठी ईस्टननेचे हे आदान-प्रदान प्रारूप समजून घेणे आवश्यक ठरते.

ब) रचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टिकोन (Structural Functional Approach)

व्यवस्थावादी दृष्टीकोनामध्ये दोन विचारप्रवाह अंतर्भूत आहेत, त्यापैकी डेव्हीड ईस्टनच्या व्यवस्था दृष्टीकोनाची चर्चा आपण वरील विवेचनात केली. आता दुसऱ्या विचार प्रवाहाची म्हणजे गॅब्रिअल अल्मंडच्या रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोनाची चर्चा या भागामध्ये करू. रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनमध्ये वस्तुनिष्ठ व आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोनामधून शासन व राजकारण यांचा अभ्यास केला

जातो. राजकीय व्यवस्थेमधील कोणत्या राजकीय रचना कोणती मूलभूत कार्ये पार पाडतात हे रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनाच्या माध्यमातून समजून घेता येते व स्पष्ट करता येते. लेव्ही, मर्टन, पार्सन्स यासारख्या विचारवंतांनी राजकीय समाजशास्त्रामध्येदेखील हाच दृष्टीकोन मांडला.

साधारणत: इ.स. १९६० नंतर राज्यशास्त्रज्ञ रचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टीकोनातून राजकीय जीवनाचे विश्लेषण करू लागले. या दृष्टीकोनाच्या अभ्यासात व्यवस्था, रचना आणि कार्य या तीन संकल्पना व त्यांचा परस्पर संबंध समजून घेतला जातो.

अल्मंड आणि पॉवेल यांच्या तुलनात्मक राजकारणाचा विकासात्मक दृष्टीकोन "Comparative Politics : A Development Approach" तसेच अल्मंड आणि कोलमन यांच्या "Politics of developed areas" या विकसित भागांचे राजकारण, या पुस्तकात त्यांनी आपला दृष्टीकोन मांडला. अल्मंडच्या मते, प्रत्येक राजकीय व्यवस्थेला काही कामे पार पाडावीच लागतात. काम करण्याच्या कार्यक्षमतेवरून राजकीय व्यवस्थेची विकासाची अवस्था ओळखता येते. आल्मंडच्या रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोनाच्या विवेचनामधील सर्वात महत्त्वाचा भाग म्हणजे राजकीय व्यवस्थेच्या कार्याचे विवेचन होय. राजकीय व्यवस्थेला अस्तित्व टिकवून ठेवण्यासाठी काही कार्ये पार पाडावीच लागतात.

रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोन दोन संकल्पनांच्या भोवती फिरतो. त्या म्हणजे संरचना व कार्ये म्हणून प्रथमत: ह्या दोन संकल्पना समजून घेणं महत्त्वाचे आहे.

संरचना :-

संरचना म्हणजे व्यवस्थेतील अशा काही व्यवस्था किंवा योजना ज्या विशिष्ट कार्ये पार पाडतात. एक कार्य कधी-कधी अनेक क्लिष्ट संरचनांकडून केले जाते. तसेच एक संरचना अनेक प्रकारची कार्ये पार पाडत असते. उदा. राजकीय पक्ष ही संरचना अनेक प्रकारची कार्ये करत असते. लोकांच्या इच्छा, आकांक्षा व्यवस्थेपर्यंत पोहोचवणे, लोकांना महत्त्वाच्या राजकीय समस्यांची माहिती करून देणे, लोकांचा राजकीय सहभाग वाढविणे अशी अनेक कार्ये राजकीय पक्ष करत असतात.

कार्ये :-

यंग यांच्या मते, कार्ये ही अंतिमत: वस्तुनिष्ठ परिणामांशी संबंधित असतात. परंतु त्यांच्याकडे हेतू, प्रक्रिया किंवा परिणाम म्हणूनही पाहता येते. मर्टन यांच्या मते, ‘कार्ये म्हणजे असे परिणाम जे दिलेल्या व्यवस्थेचे अनुकूलन किंवा समायोजन घडवून आणतात आणि बिघाड असलेले (चुकीची) कार्ये म्हणजे असे परिणाम जे व्यवस्थेचे अनुकूलन किंवा समायोजन कमी करतात, अडथळे आणतात.

❑ आल्मंडचे रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोनावर आधारित राजकीय व्यवस्थेचे प्रारूप

गॅब्रिअल आल्मंडच्या प्रारूपामध्ये व्यवस्थेची एकूण सात कार्ये सांगितली आहेत. त्यामध्ये चार आदान कार्ये व तीन प्रदान कार्ये स्पष्ट केली आहेत. आल्मंडच्या मते, राजकीय अवस्थेवर अवलंबून राजकीय व्यवस्थेतील विविध रचना ही कार्ये पार पाडत असतात. तसेच आल्मंडने त्याच्या प्रारूपात राजकीय व्यवस्थेची तीन वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत. आल्मंडचे रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टिकोनावर आधारित प्रारूप खालील आकृती व विवेचनावरून स्पष्ट होईल.

आल्मंडचे राजकीय व्यवस्थेचे प्रारूप

- **वैशिष्ट्ये**
  - १) सर्वव्यापकता.
  - २) परस्परावलंबत्व
  - ३) सीमारेषा.
- **कार्ये**
  - आदान कार्ये
    - १) राजकीय सामाजीकरण
    - २) हितसंबंधांचे अविष्करण
    - ३) हितसंबंधांचे सुसूत्रीकरण
    - ४) राजकीय संसूचन.
  - प्रदान कार्ये
    - १) कायदे निर्मिती.
    - २) कायद्याची अंमलबजावणी.
    - ३) कायद्यानुरूप न्यायदान करणे.

❁ राजकीय व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये :-

आल्मंडने त्याच्या राजकीय व्यवस्थेच्या प्रारूपामध्ये राजकीय व्यवस्थेची तीन वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत. ती खालील प्रमाणे :-

१. सर्वव्यापकता : राजकीय व्यवस्था ही विविध गट, पक्ष, संघटना आणि उपव्यवस्था यांनी मिळून बनलेली असते. म्हणूनच ती सर्वव्यापक असते. तिच्याकडे अधिसत्ता असते, त्यामुळे व्यवस्थेने केलेले कायदे सर्वांवर बंधनकारक असतात.

२. परस्परावलंबत्व : आंतरिक परस्परावलंबित्व हे व्यवस्थेचे एक मुख्य वैशिष्ट्य आहे. व्यवस्थेमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्याय मंडळ, राजकीय पक्ष, दबाव गट, अशा अनेक उपव्यवस्था असतात. या उपव्यवस्था अधिकार व कार्यांच्या बाबतीत परस्परांशी संबंधित असतात व परस्परांवर अवलंबून असतात.

३. सीमारेषा : राजकीय व्यवस्था व अन्य व्यवस्थांमध्ये एक सीमारेषा असते. कारण ती व्यवस्था अन्य व्यवस्थांपेक्षा वेगळी असते. व्यवस्था जसजशी विकसित होते, तसतशी सीमारेषा ही ठळक होत जाते. तर अविकसित व्यवस्थेत सीमारेषा पुसट असते.

❑ आदान कार्ये (Input Functions)

१. राजकीय सामाजिकरण व भरती (Political Socialisation and Recruitment)

या प्रक्रियेद्वारे राजकीय व्यवस्थेतील सदस्यांना, लोकांना राजकीय व्यवस्थेबद्दल माहिती करून दिली जाते. राजकीय प्रश्न, समस्या, राजकीय व्यवस्थेप्रती असणारी मूल्ये, आस्था, नियम याविषयी लोकांचे राजकीय शिक्षण म्हणजेच राजकीय सामाजीकरण केले जाते. लोक जितक्या जास्त प्रमाणात राजकीयदृष्ट्या जागृत असतील तितक्या प्रमाणात राजकीय व्यवस्थेची स्थिरता भक्कम असे. राजकीयदृष्ट्या जागृत असणाऱ्या लोकांचे राजकीय सामाजीकरण लवकर होते. राजकीय सामाजिकरण ही प्रक्रिया सातत्यपूर्ण प्रक्रिया आहे. राजकीय भरती म्हणजे विशिष्ट उपसंस्कृतींमधील लोकांना विशिष्ट भूमिका प्रदान करणे व त्यासाठी आवश्यक कौशल्ये, दृष्टीकोन, क्षमता, मूल्ये यांचा विकास करणे.

कुटुंबसंस्था, शिक्षण संस्था, राजकीय पक्ष इतर सामाजिक संस्था व संघटन याद्वारे राजकीय समाजीकरणाचे कार्य केले जाते.

वृत्तपत्रे, चित्रपट, रेडिओ, दूरदर्शन, मासिके यांनाही राजकीय सामाजीकरणात महत्त्वाचे स्थान आहे. राजकीयदृष्ट्या जागरूक नागरिक तयार करणे हे राजकीय सामाजिकरण व भरतीचे उद्दिष्ट असते.

२. हितसंबंधांचे आविष्करण (Interest Articulation)

अल्मंडच्या मते, हितसंबंधांचे अविष्करण ही प्रक्रिया हितसंबंधी गटांशी संबंधीत आहे. हितसंबंधी गट हे त्यांचे विशिष्ट हितसंबंध जपण्यासाठी संघर्ष करत असतात. अल्मंडने हितसंबंधी गटांची खालील चार प्रकारात विभागणी केली आहे.

(i) संघटित गट (Associational) हितसंबंधांचे अविष्करण करणारी विशिष्ट रचना म्हणजे संघटित गट. उदा. ट्रेड युनियन, व्यापार संघटना इ.

(ii) संस्थात्मक गट (institutional) उदा. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, नोकरशाही, चर्च इत्यादी.

(iii) असंघटित गट (non-associational) उदा. नातेसंबंध, वांशिक गट, धार्मिक, प्रादेशिक, वर्ग इ. गट जे अनौपचारिकरित्या आणि अधूनमधून उत्पन्न होतात.

(iv) अतिचारी गट (anomic) म्हणजे राजकीय व्यवस्थेमध्ये समाजातून उत्स्फूर्तपणे निर्माण होणारे गट. उदा. दंगली किंवा निदर्शने करताना निर्माण होणारे गट.

अशाप्रकारे हितसंबंधांचे आविष्करण किंवा प्रकटीकरण वेगवेगळ्या प्रकारच्या हितसंबंधी गटांकडून केले जाते. हे आविष्करण कधी शांततेच्या मार्गाने तर कधी हिंसाचारी मार्गाने होते. मागण्या मांडण्यासाठी सभा, संमेलने, निदर्शने, राजकीय वरिष्ठांच्या गाठीभेटी, निवेदने यासारखे शांततेचे मार्ग अवलंबले जातात, तर कधी, दंगल, जाळपोळ, बॉम्बस्फोट, लूटालूट असे हिंसाचारी मार्ग अवलंबले जातात.

३. हितसंबंधाचे सुसूत्रीकरण :-

विशिष्ट हितसंबंधी गटांनी एकत्र येऊन स्वत:चा गट, पक्ष, संघटना स्थापन करून राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होणे यालाच हितंसंबंधाचे सुसूत्रीकरण असे म्हणतात. हितसंबंधाच्या सुसूत्रीकरणामध्ये मागण्यांचे रूपांतर धोरणसंबंधी पर्यायांमध्ये केले जाते. अल्मंडच्या मते, राजकीय पक्ष ही हितसंबंधाचे सुसूत्रीकरण करणारी एक महत्त्वाची आधुनिक रचना आहे. उदा. राजकीय पक्ष त्यांच्यापुढे आलेल्या वेगवेगळ्या हितसंबंध व मागण्यांवर अधिवेशनामध्ये विचार विनिमय करतात व त्यावर सहयोग, तडजोड व समन्वय, देवाण-घेवाण या माध्यमातून धोरण आखणी केली जाते. अशाप्रकारे राजकीय पक्षांकडून हितसंबंधाचे सुसूत्रीकरण केले जाते. प्रत्येक पक्ष विचारसरणी व वास्तव स्थिती यांची सांगड घालत असतो. सर्व राजकीय व्यवस्थांमध्ये हितसंबंधाचे सुसूत्रीकरण करण्याची प्रक्रिया सुरू असते. राजकीय पक्ष व दबाव गट अशा हितसंबंध व मागण्यांना चौकटीत बसविण्याचे कार्य करतात.

४. राजकीय संसूचन :-

राजकीय व्यवस्थेमधील सर्व आदान व प्रदान कार्ये संसूचनाच्या माध्यमातून घडत असतात. यालाच आल्मंड राजकीय संसूचन असे म्हणतो. राजकीय व्यवस्थेच्या कार्यात संसूचनाला अतिशय महत्त्व असते. राजकीय व्यवस्थेमध्ये निर्णय निर्धारण करण्याच्यादृष्टीने आवश्यक माहिती राजकीय संसूचन करणाऱ्या रचनांकडून व्यवस्थेकडे पोहचवली जाते. तसेच धोरण निश्चिती झाल्यानंतर अंमलबजावणीच्या स्वरूपात घडणाऱ्या प्रदान प्रक्रियेदरम्यान विविध घटकांच्या प्रतिक्रिया, प्रतिसाद, विरोध प्रत्यादानाच्या स्वरूपात संसूचनांच्याद्वारे राजकीय व्यवस्थेकडे पाठविल्या जातात. वृत्तपत्रे, मासिके, रेडिओ, दूरदर्शन, नाटके, चित्रपट, संगणक, बातमीदार, राजकीय पुढारी, सभासंमेलने, राष्ट्रीय दौरे, कायदे मंडळातील सभागृहे, बातमीदार इत्यादी राजकीय संसूचनाच्या रचना आहेत. अधिकाधिक लोकांशी संपर्क साधणे ह्यावरच संसूचनाचे यशापयश अवलंबून असते. शरिरातील रक्तवाहिन्यांप्रमाणेच ह्या रचना राजकीय व्यवस्थेमध्ये शासन व्यवस्था व लोक तसेच इतर सर्व रचना यामधील संपर्क घडवून आणण्याचे कार्य करतात.

❒ प्रदान प्रक्रिया (Output Process)

जनतेकडून केलेल्या मागण्यांचे धोरणात रूपांतर करणे याला प्रदान प्रक्रिया म्हणतात. आल्मंड प्रदान प्रक्रियेमध्ये तीन कार्यांचा समावेश करतो, नियमांची निर्मिती, नियमांची अंमलबजावणी व न्यायदान करणे. ती खालीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

१. कायदे निर्मिती : कायद्यांची निर्मिती केल्याशिवाय राजकीय व्यवस्था उभीच राहू शकत नाही. आधुनिक राजकीय व्यवस्थेत कायदे निर्मिती व धोरण निर्मितीची कार्ये प्रातिनिधीक कायदे मंडळ किंवा विधीमंडळे करत असतात. हे कार्य राष्ट्रीय, प्रांतिक व स्थानिक स्वरूपातील सर्वच विधिमंडळे करत असतात. विधिमंडळाबरोबरच आज व्यवस्थेत अनेक रचना कायदे निर्मितीच्या कार्यावर प्रभाव पाडत असतात. त्यामुळेच आज कायदेनिर्मितीचे कार्य विस्तारित स्वरूपाचे झाले आहे.

२. नियमांची अंमलबजावणी : कायदेमंडळाकडून निर्माण झालेल्या कायद्यांची अंमलबजावणी करणे हे फार महत्त्वाचे आहे, कारण त्याशिवाय राजकीय व्यवस्थेतील प्रदान प्रक्रिया परिपूर्ण होत नाही. या कायद्यांची व धोरणांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करण्याचे कार्य कार्यकारी मंडळ व नोकरशाही कडून होत असते.

३. न्यायदान करणे : कायद्यांची व धोरणांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करत असताना अनेक अडचणी निर्माण होतात. तसेच अनेकदा राजकीय व्यवस्थेत संघर्ष, कलह निर्माण होतात किंवा कायद्यांचे उल्लंघन होत असते. तेव्हा अंमलबजावणीतील अडचणी दूर करण्यासाठी तसेच व्यवस्थेत निर्माण होणाऱ्या संघर्षांमध्ये न्यायदान करण्यासाठी प्रचलित कायद्यानुसार न्यायदान करून ह्या अडचणी व संघर्ष दूर करत असते. न्यायमंडळाबरोबरच आज प्रशासकीय अधिकार, निगम अशा रचनादेखील त्यांच्या क्षेत्रात न्यायदानाचे कार्ये करीत असतात. उदा. विविध ऊर्जा प्रकल्प, धरण प्रकल्प इत्यादींची मागणी लोकांकडून आदानाच्या स्वरूपात राजकीय व्यवस्थेमध्ये जात असतात व शासन व्यवस्था त्यावर निर्णय घेऊन त्या प्रकल्पांविषयी धोरण आखणी करते परंतु प्रत्यक्ष अंमलबजावणी वेळी राजकीय व्यवस्था व धोरणामुळे प्रभावीत लोक यांमध्ये संघर्ष निर्माण होतात. न्याय व्यवस्था दोन्ही बाजूंचा अभ्यास करून न्यायदान करतात व अडचणी दूर करण्याचा प्रयत्न करतात.

❒ संरचनांचे विभिन्नीकरण :-

कोणती व्यवस्था विकसित आहे किंवा विकासाच्या कोणत्या टप्प्यावर आहे हे स्पष्ट करण्यासाठी आल्मंडने संरचनांचे विभिन्नीकरण ही संकल्पना मांडली.

पूर्वी केवळ राजा व मंत्रीमंडळ यांच्याकडून कार्ये पार पाडली जात होती, परंतु आधुनिक काळात

राजकीय व्यवस्थेत अनेक उपव्यवस्था व संरचना अस्तित्वात असताना दिसतात व ती विविध प्रकारची कार्ये पार पाडत असतात. उदा. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ तसेच निगम इत्यादी. उपव्यवस्था निरनिराळी कार्ये पार पाडत असतात. राजकीय व्यवस्थेत जेवढ्या उपव्यवस्था अधिक असतात, तसेच त्या परस्परांशी भिन्न कार्ये करत असतील तर ती संरचना प्रगत आहे असे म्हणता येईल.

राजेशाही, लोकशाही, अध्यक्षीय अशा वेगवेगळ्या व्यवस्थांमधून राजकीय व्यवस्थेमध्ये संरचनांचे विभिन्नीकरण होत असते. जेवढ्या संरचना सुट्या-सुट्या असतात तेवढ्या त्या संरचनात भिन्न कार्ये पार पाडत असतात. त्यामुळे ती व्यवस्था विकसित आहे असे म्हटले जाते. संरचनाच्या विभिन्नीकरणाच्या संकल्पनेच्या आधारावर अल्मंडने व्यवस्था विकसित आहे किंवा नाही, अथवा ती विकासाच्या कोणत्या टप्प्यावर आहे, हे स्पष्ट करण्याचा प्रयत्न केला आहे. अल्मंडच्या मते, राजकीय व्यवस्था जसजशी विकास पावते, तसतशी त्यामधील संरचनांचे विभिन्नीकरण होते. म्हणजेच राजकीय संस्था व आणि बिगर राजकीय संरचना परस्परांपासून विभक्त होतात. एवढेच नव्हे तर राजकीय संरचनामध्येही कार्यानुसार भिन्नता स्पष्ट होत जाते. उदा. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यासारख्या राजकीय संरचना त्यांची विशिष्ट कार्ये पार पाडताना दिसतात. जी परस्परांहून भिन्न असतात. त्यांच्यामधील सत्ताविभाजन अधिकाधिक स्पष्ट होते. या प्रक्रियेला गॅब्रिअल अल्मंड यांनी संरचनांचे विभिन्नीकरण असे नाव दिले आहे. त्यांच्या मते, असे विभिन्नीकरण होणे हे राजकीय व्यवस्थेच्या वाढत्या क्षमतेचे व विकासाचे लक्षण असते. संरचनांच्या विभिन्नीकरणाच्या आधारे राजकीय व्यवस्थेच्या विकास प्रक्रियेचा अभ्यास करता येतो. तसेच ती व्यवस्था विकासाच्या कोणत्या टप्प्यावर आहे, याचेही आकलन होते.

१.२.८ मार्क्सवादी दृष्टिकोन

१९व्या शतकात भांडवलशाहीच्या विकासामुळे व्यक्ति स्वातंत्र्य, उत्पादन वाढ, राहणीमान वाढ इ. अनेक फायदे होतील असे प्रतिपादीत केले गेले होते. परंतु प्रत्यक्षामध्ये मात्र आर्थिक विषमता, बेकारी, खालावत जाणारे राहणीमान, गरीब वर्गांची पिळवणूक असे तोटेच दिसू लागल्याने भांडवली अर्थव्यवस्थेवर टिका होऊ लागली होती आणि नव्या प्रकारची राज्य व्यवस्था व अर्थव्यवस्था स्थापन केली जावी अशा प्रकारची मागणी केली जाऊ लागली. त्याचदरम्यान १८४८ मध्ये प्रसिध्द झालेल्या "Communist Manifesto" या पुस्तकातमधून मार्क्सवादी दृष्टीकोन पुढे आला. 'एंजल्स व मार्क्सच्या दृष्टीकोनामध्ये स्टॅलीन, लेनिन व माओ इत्यादी विचारवंतांनी भर घातली.' त्यामुळेच हा दृष्टीकोन आजही तितकाच महत्वपूर्ण आहे.

आधुनिक दृष्टीकोनामध्ये डेव्हीड ईस्टन, गॅब्रिअल आल्मंड यासारख्या विचारवतांनी राजकीय व्यवस्थेच्या स्थैर्याला किंवा समतोलाला महत्त्व दिलेले दिसते. परंतु मार्क्सवादी दृष्टीकोनामध्ये व्यवस्थेच्या

स्थैर्याला महत्त्व न देता राजकीय व्यवस्थेचा विलय होऊन राज्यविहिन व वर्गविहीन समाजाची निर्मिती होईल याची मांडणी केली आहे. दुसऱ्या शब्दांत आधुनिक दृष्टीकोन व्यवस्थेचे व पर्यायाने जगाचे विवेचन करण्यावर भर देतो तर मार्क्सवादी दृष्टीकोन राज्यव्यवस्था व पर्यायाने संपूर्ण जग बदलण्याची मांडणी करतात.

मार्क्सवादी दृष्टीकोनाचे महत्त्व यावरून अधोरेखित होते की, हा दृष्टीकोन राजकारणाचा अर्थ व स्वरूपांचे अधिक सखोल परीक्षण करण्याचा प्रयत्न करतो. व्यवस्थेमधील औपचारिक संरचना व उपसंरचना यावर भर देण्यापेक्षा तो व्यवस्थेच्या मूळापर्यंत पोहोचण्यावर भर देतो. या दृष्टीकोनाने समाजाचे ऐतिहासिक दृष्टीकोनातून विश्लेषण करण्याचा प्रयत्न केला आहे. मार्क्सवादी दृष्टीकोन हे गृहित धरतो की, उत्पादनाच्या संघटनांमध्ये जसजसा बदल होत गेला त्याप्रमाणे व्यवस्थेतील वर्ग संबंध बदलत गेले. ऐतिहासिक भौतिकवाद किंवा द्वंद्वात्मक भौतिकवाद या संकल्पनांचा आधार घेऊन मानवी विकासातील बदलते टप्पे वर्गीय संघर्षाच्या माध्यमातून मांडण्याचा प्रयत्न केला आहे. आणि त्यायोगे शास्त्रीय पध्दतीने विश्लेषण करण्याचा प्रयत्न केला आहे. राज्यामध्ये 'आहे रे' व 'नाही रे' असे वर्ग दिसून येतात व 'आहे रे' वर्ग हा 'नाही रे' वर्गाचे शोषण करत असतो. अशाप्रकारे सत्तेचा संघर्ष हा दोन द्वंद्वात्मक वर्गांमधील संघर्षाच्या संदर्भात समजून घेतला पाहिजे आणि मार्क्सवादी दृष्टीकोनाच्या मते, केवळ समाजवादी समाजरचनेच्या स्थापनेच्या माध्यमातून हा विरोधाभास संपुष्टात येईल. त्याहिपुढे मार्क्स आहे रे वर्गाच्या हातात असणारे पिळवणूकचे साधन म्हणजे राज्याचा विलय हे अंतिम ध्येय ठेवतो. राज्याचा विलय झाल्यानंतर जी वर्गविहिन, राज्यविहीन समाजरचना प्रस्थापित होईल, तिथे पिळवणूकीला थारा असणार नाही. अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारणाचा मार्क्सवादी दृष्टीकोन राज्यव्यवस्थेकडे पूर्णत: वेगळ्या दृष्टीकोणातून पाहतो.

तुलनात्मक राजकारणाचा मार्क्सवादी दृष्टीकोन मार्क्सच्या ऐतिहासिक भौतिकवाद किंवा द्वंद्वात्मक भौतिकवाद तसेच मार्क्सने व्यवस्थेच्या प्रारूपाचे जे विवेचन केले त्यातून स्पष्ट होतो, त्याची चर्चा खाली केली आहे.

❁ मार्क्सचा ऐतिहासिक भौतिकवाद व द्वंद्वात्मक भौतिकवाद :-

मार्क्सवादी दृष्टीकोन, तुलनात्मक राजकारणाचे ऐतिहासिक भौतिकवाद किंवा द्वंद्वात्मक भौतिकवादाच्या माध्यमातून आकलन करण्याचा प्रयत्न करतो. राजकीय व्यवस्थेचा उदाय केव्हा व कसा झाला याचे विश्लेषण यात आढळते. मार्क्सच्या मते, उत्पादनाच्या साधनांमुळेच समाजात वर्गनिर्मिती होते. यातूनच उत्पादनाची साधने बाळगणारे म्हणजे आहे रे व उत्पादनांच्या साधनांची मालकी नसणारे, केवळ श्रम करणारे म्हणजे नाही रे वर्ग असे दोन वर्ग समाजात निर्माण होतात.

मार्क्सच्या मते, उत्पादनाच्या साधनांमध्ये जसा बदल होत गेला झाला त्याप्रमाणे समाजातील वर्गसंबंधांमध्ये परिवर्तन घडून आले. मनुष्याची बुध्दी व विवेक यामुळे तो उत्पादनांची नवनवीन साधने आत्मसात करतो. या परिवर्तनामुळे उत्पादन शक्ती व आर्थिक विकास यात परिवर्तन होताना दिसते. ऐतिहासिक भौतिकवादाच्या मांडणीतून मार्क्स व एंजल्स यांनी इतिहासाचे चार टप्पे सांगितले आहेत. ते पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

इतिहासाचा टप्पा	**प्राथमिक साम्यवाद**	**गुलामगिरीचा कालखंड**	**सरंजामशाहीचा कालखंड**	**भांडवलशाहीचा कालखंड**
आर्थिक घटक	निसर्ग व वन्य-प्राण्यांवर अवलंबून	शेती उत्पन्नाचे साधन	मोठ्या प्रमाणावर शेती	औद्योगिक क्रांती.
समाजातील वर्ग	राज्यविहिन व वर्गविहिन, समाज व्यवस्था कामगार	मालक गुलाम	सरंजामदार शेतमजूर	भांडवलदार कामगार

त्या वर्गांमध्ये सातत्याने संघर्ष होताना दिसतो. यामध्ये, 'आहे रे' वर्ग 'नाही रे' वर्गाची पिळवणूक करताना दिसतो.

कार्लमार्क्स व फ्रेड्रिक एंजल्स यांचे हे विचार मार्क्सच्या साम्यवादी जाहीरनामा-१८४८ (Communist Manifesto), दास कॅपिटल-१९६७ (Das Capital) आणि एंजल्सच्या 'The origin of the family, private property and the state' या ग्रंथात सविस्तरपणे मांडले आहेत.

१. प्राथमिक साम्यवाद : प्राथमिक साम्यवादी अवस्थेमध्ये मानवाचे जगणे हे निसर्गावर व वन्य प्राण्यांवर अवलंबून होते. एकत्र शिकार करणे व मिळालेले अन्न वाटून खाणे हेच माणसाचे जीवन होते. उत्पादन करण्याइतके मानवी जीवन प्रगत झाले नव्हते, कालांतराने माणसाला शेतीचा शोध लागला व तो शेती करू लागला व शेतीच्या स्वरूपात उत्पादन करू लागला परंतु त्यावेळी खाजगी संपत्तीचा उदय झाला नव्हता त्यामुळे हे उत्पादन सर्वजण वाटून घेत होते. त्यामुळे राज्यसंस्थेची आवश्यकताही नव्हती. तसेच वर्गांचे अस्तित्वही नव्हते.

२. गुलामगिरीचा कालखंड : शेतीचा शोध लागल्यानंतर माणूस बऱ्याचअंशी एका ठिकाणी राहून जमीनीवर शेती करू लागला व अधिकाधिक उत्पन्न घेऊ लागला. त्यावेळी शेतीसाठी वापरली जाणारी जमीन, उपयोगी पडणारे पशू यांची मालकी कोणाची यासंबंधी प्रश्न निर्माण झाले व यातूनच खाजगी संपत्तीचा उदय झाला. स्त्रिया एकीकडे शेती करू लागल्या तर पुरुष त्यांच्यावर मालकी हक्क गाजवू लागले. यातूनच पुरुषसत्ताक वारसाहक्काची निर्मिती झाली व भिन्नता केवळ कुटुंब व घर

एवढ्यापुरते मर्यादित करण्यात आले. अशाप्रकारे या काळात उत्पादनाच्या व वितरणाच्या साधनांवर मालकी असणारा 'आहे रे' व उत्पादनाची मालकी नसणारा गुलांमाचा 'नाही रे' असे दोन वर्ग निर्माण झाले. अतिरिक्त उत्पादनातून निर्माण झालेली संपत्ती व तिचे रक्षण करण्यासाठी राज्यसंस्था निर्माण झाली.

३. सरंजामशाहीचा कालखंड : शेती व शेतीच्या साधनांची मालकी असणारा सरंजामदार वर्ग या कालखंडामध्ये निर्माण झाला तसेच ज्या वर्गाकडे कोणतीही शेती किंवा साधनांची मालकी नाही असा शेतमजूर वर्ग देखील निर्माण झाला. बदलत्या उत्पादनाच्या साधनांमुळे वर्ग बदलले परंतु त्यावर्गांमध्ये संघर्ष किंवा द्वंद्व कायम राहिले. परंतु त्याचे स्वरूप मात्र बदलले.

४. भांडवलशाहीचा टप्पा : हा टप्पा मानवाच्या इतिहासामध्ये आमूलाग्र बदल घडविणारा ठरला. औद्योगिक क्रांतिमुळे उत्पादनाची साधने बदलली. शेती हे केवळ उत्पादनाचे साधन न राहता कारखान्यातून होणारे उत्पादन हे एक साधन निर्माण झाले. औद्योगिकीकरणामुळे शेती पासून कारखान्यांपर्यंत उत्पादनाची साधने तसेच वितरणाची साधने देखील बदलली. या बदलांचा वर्गीय रचनेवरून पुन्हा परिणाम झाला व भांडवलदार व कामगार असे दोन वर्ग निर्माण झाले व 'आहे रे' असलेल्या भांडवलदार वर्गाकडून 'नाही रे' असलेल्या कामगार वर्गाची पिळवणूक होताना दिसते. अशाप्रकारे या दोन वर्गांत देखील संघर्ष दिसून येतो.

इतिहासाच्या कालखंडामधील बदलत्या आर्थिक घटकांच्याआधारे मार्क्सने इतिहासाचे विवेचन केले म्हणूनच मार्क्सची ही मांडणी भौतिकवादी आहे. या विश्लेषणाच्या आधारे मार्क्सने इतिहासाच्या प्रत्येक टप्प्यावर उत्पादनाच्या साधनांमध्ये झालेल्या बदलाच्या आधारावर समाजामध्ये कशाप्रकारे वर्ग निर्मिती झाली व उत्पादनाच्या साधनांची मालकी व त्यामुळे निर्माण झालेली आर्थिक विषमता यामुळे दोन्ही वर्गांमध्ये कशाप्रकारे संघर्ष निर्माण होतो याचे विश्लेषण मार्क्सने केले आहे. उत्पादनाच्या साधनांमध्ये झालेल्या बदलाच्या परिणामस्वरूप सामाजिक, सांस्कृतिक, बौध्दिक अशा सर्वच प्रक्रियांमध्ये बदल होतात, असे मार्क्सवादी दृष्टीकोन मानतो. उत्पादन पध्दतींचा राज्यसंस्था, सामाजिक जाणिवा, धर्म संस्कृती विचार या सर्वांशी असणारा संबंध स्पष्ट करण्यासाठी मार्क्सने 'पाया' व 'इमारत' असे प्रारूप मांडले. म्हणजेच उत्पादन पध्दती हा पाया आहे आणि बाकीच्या सगळ्या गोष्टी ही इमारत आहे. उत्पादनाच्या साधनांमध्ये म्हणजेच पायामध्ये जसा बदल होतो तसास राज्यसंस्था, सामाजिक जाणिवा, धर्म संस्कृती विचार अशा गोष्टींमध्येही बदल होतो. अर्थात पाया व इमारत या दोहोंमधील संबंध द्वंद्वात्मक असतात.

परंतु मार्क्सवादी दृष्टीकोनाला काही मर्यादा देखील आहेत. मार्क्सवादी दृष्टीकोनात काही गोष्टी गृहीत धरण्यात आल्या आहेत. उदा. भांडवलदार व कामगार या दोन वर्गांमध्ये संबंध संघर्षाचे असल्याचे गृहीत धरण्यात आले आहे. परंतु प्रत्यक्षात अनेकवेळा हे संबंध सलोख्याचे असू शकतात. कामगार

वर्गाच्या हिताच्या दृष्टीनेही अनेक भरीव गोष्टी भांडवलदार किंवा उद्योगपतींकडून केल्या जातात. याचा विचार मार्क्सच्या विवेचनात दिसत नाही.

मार्क्सवादी दृष्टीकोनाला काही मर्यादा असल्या तरीही तुलनात्मक राजकारणाचे विश्लेषणात्मक अध्ययन करण्यासाठी हा दृष्टीकोन अत्यंत उपयुक्त आहे. तुलनात्मक राजकारणात आधुनिक दृष्टीकोन तिसऱ्या जगातील व्यवस्थांच्या अभ्यासावर भर देतो. तुलनात्मक राजकारणाचा मार्क्सवादी दृष्टीकोन तिसऱ्या जगातील व्यवस्था यांच्या संबंधांचा तुलनात्मक अभ्यास करण्यास ही मार्क्सवादी दृष्टीकोन उपयुक्त ठरतो. आंतरराष्ट्रीय राजकारणाचा विचार करता आजच्या जागतिकीकरणाच्या जगात पाश्चिमात्य प्रगत व्यवस्था 'आहे रे' वर्गाचं तर तिसऱ्या जगातील व्यवस्था 'नाही रे' वर्गाचं प्रतिनिधीत्व करताना दिसतात व पाश्चिमात्य व्यवस्थांकडून तिसऱ्या जगातील व्यवस्थांची पिळवणूक केली जाते. ज्याला आज आपण नववसाहतवाद ही संज्ञा वापरतो. या संपूर्ण राजकारणाचे तुलनात्मक आकलन व विश्लेषण करण्यासाठी मार्क्सवादी दृष्टीकोनाला अतिशय महत्व आहे.

१.३ सारांश

या घटकामध्ये आपणास तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ, व्याख्या व महत्त्व तसेच राजकीय व्यवस्था कसे कार्य करते याची माहिती मिळाली. तसेच तुलनात्मक राजकारणाचा विकास व व्याप्ती याचे आकलन झाले.

तुलनात्मक राजकारणासंबंधीचे व्यवस्था दृष्टीकोन, रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोन व मार्क्सवादी दृष्टीकोन यांची सविस्तर माहिती मिळाली. राजकीय व्यवस्थेचे अस्तित्व हे लोकांच्या पाठिंब्यावर अवलंबून असते. म्हणूनच आपले अस्तित्व टिकविण्यासाठी राजकीय व्यवस्था आपली कार्ये व भूमिका पार पाडत असते व निर्णय निर्धारण व धोरणनिर्मितीच्या माध्यमातून लोकांच्या मागण्यांची पूर्तता करण्याचा प्रयत्न करत असते. या संपूर्ण राजकीय प्रक्रियेचे चिकित्सक अध्ययन या घटकामधून झाले.

१.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- **राजकीय व्यवस्था** : निरनिराळ्या प्रकारची कार्ये पार पाडणाऱ्या परस्पर संबंधित रचनांचा संच म्हणजे राजकीय व्यवस्था.
- **आदान** : मागण्या व पाठिंब्याच्या स्वरूपात आदान कार्ये राजकीय व्यवस्थेत प्रवेश करतात.
- **प्रदान** : मागण्या व पाठिंब्याच्या स्वरूपातील आदानावर प्रक्रिया होऊन निर्णय व धोरणांच्या स्वरूपात प्रदान प्रक्रिया होते.

- **प्रत्यादान** : राजकीय निर्णय व धोरणांच्या स्वरूपातील प्रदानाला लोकांकडून मिळणाऱ्या प्रतिसादाचे पुन्हा व्यवस्थेकडे हाणारे संसूचन.
- **संरचना** : विशिष्ट कार्ये पार पाडणाऱ्या व्यवस्था किंवा योजना.
- **कार्ये** : व्यवस्थेचे अनुकूलन किंवा समायोजन घडवून आणणारे परिणाम.
- **ऐतिहासिक भौतिकवाद** : समाजाचे आर्थिक संघटन हे सामाजिक संस्थेचे स्वरूप ठरवते असे मानणारी विचारधारा.

१.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

❑ अ) रिकाम्या जागा भरा.

१. अमेरिकेतील राजकीय शास्त्रज्ञांनी .... च्या दशकापासून राजकारणामध्ये तुलनात्मक दृष्टीकोन अंगीकारून राजकीय क्षेत्रात स्थित्यंतर घडवून आणले.

(अ) १९५० *(ब) १९६०* *(क) १९७०* *(ड) १९८०.*

२. राजकीय व्यवस्था (Political System) हा ग्रंथ .... याने लिहिला.

(अ) गॅब्रिअल अल्मंड (ब) डेव्हिड ईस्टन (क) मार्क्स (ड) जॉन लॉक.

३. गॅब्रिअल अल्मंड यांनी .... दृष्टीकोन मांडला.

(अ) रचनात्मक कार्यवादी *(क) व्यवस्था दृष्टीकोन*

(ब) ऐतिहासिक भौतिकवाद *(ड) राजकीय प्रक्रिया.*

४. .... हा तुलनात्मक राजकारण या अभ्यासविषयाचा जनक मानला जातो.

(अ) प्लेटो *(ब) कार्ल मार्क्स* *(क) ॲरिस्टॉटल* *(ड) डेव्हिड ईस्टन.*

५. ऐतिहासिक भौतिकवादाचा सिध्दांत .... यांनी मांडला.

(अ) डेव्हिड ईस्टन (ब) गॅब्रिअल अल्मंड (क) रॉबर्ट मर्टन (ड) कार्ल मार्क्स.

❑ जोड्या जुळवा.

'अ' गट	**'ब' गट**
१. डेव्हिड ईस्टन	अ) रचनात्मक कार्यवादी.
२. गॅब्रिअल अल्मंड	ब) व्यवस्था

३.	कार्ल मार्क्स	क)	तुलनात्मक राज्यशास्त्र जनक
४.	ॲरिस्टॉटल	ड)	'The Origin of the family, private property and the state.
५.	फ्रेड्रिक एंजल्स	इ)	मार्क्सवादी दृष्टीकोन.

१.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

अ) १. *(अ) १९५०*

२. *(ब) डेव्हिड ईस्टन.*

३. *(अ) रचनात्मक कार्यवादी.*

४. *(क) ॲरिस्टॉटल*

५. *(ड) कार्ल मार्क्स.*

अ) १. *(ब) व्यवस्था.*

२. *(अ) रचनात्मक कार्यवादी.*

३. *(इ) मार्क्सवादी दृष्टीकोन.*

४. *(ड) 'The Origin of the family, private property and the state.*

५. *(क) तुलनात्मक राज्यशास्त्र जनक.*

१.७ सरावासाठी स्वाध्याय

❑ अ) पुढील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

१. राजकीय व्यवस्था म्हणजे काय?

२. तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व काय?

३. संरचनांचे विभिन्नीकरण म्हणजे काय?

४. ऐतिहासिक भौतिकवाद म्हणजे काय?

❑ ब) थोडक्यात टिपा लिहा.

१. तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व.

२. राजकीय प्रक्रिया.

३. राजकीय कृती.

४. राजकीय सत्ता.

५. राजकीय सामाजीकरण.

❑ **क) दीर्घोत्तर प्रश्न.**

१. तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ, स्वरूप व व्याप्ती स्पष्ट करा.

२. डेव्हिड ईस्टन यांचा व्यवस्थावादी दृष्टीकोन स्पष्ट करा.

३. गॅब्रिअल आल्मंडचा रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोन.

४. तुलनात्मक राजकारणाचा मार्क्सवादी दृष्टीकोन स्पष्ट करा.

५. तुलनात्मक राजकारणाचा विकास स्पष्ट करा.

१.८ संदर्भ ग्रंथ

१. **Almond G. A.** and **Powell G. B.** : *"Comparative Politics."*

२. **Maheshwari S. R.** (2010) : *"Comparative Government and Politics", Lakshmi Narain Agarwal, Agra.*

३. **Johari J. C.** (1996) : *"Comparative Politics", Sterling Publishers Private Limited, New Delhi.*

४. **चौसाळकर, अशोक** (२०१०) : *''मार्क्सवाद, उत्तर मार्क्सवाद''*, प्रतिमा प्रकाशन, पुणे.

५. **प्रा. घांगरेकर, चिं. घ.** : *''तुलनात्मक राजकीय व्यवस्था"'*.

६. **डॉ. ढोबळे, रमेश** (जून, २००४) : विद्या बुक्स पब्लिशअर्स, औरंगाबाद.

७. **प्रा. लोटे, रा. ज.** (२०११) : *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण''*, पिंपळापुरे अॅण्ड कंपनी पब्लिशअर्स, नागपूर.

८. **Macridis R. C.** : *"The study of Comparative Government."*

९. **Wheare, K. C.** : *"Federal Government".*

❀ ❀ ❀

सत्र–३ : घटक–२

राज्यघटनावाद

(Constitutionalism)

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्ट्ये

२.१ प्रास्ताविक

२.२ विषय विवेचन

 २.२.१ घटनावादाचा अर्थ आणि स्वरूप

 २.२.२ घटनावादाचे महत्त्व

 २.२.३ घटनावादाची प्रमुख प्रारूपे

  २.२.३.१ ब्रिटीश घटनावाद

  २.२.३.२ अमेरिकन घटनावाद

  २.२.३.३ स्विस घटनावाद

२.३ सारांश

२.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

२.५ स्वयं–अध्ययनासाठी प्रश्न

२.६ स्वयं–अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

२.७ सरावासाठी स्वाध्याय

२.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

२.० उद्दिष्ट्ये

मागील घटकात आपण तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ आणि तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाचे महत्त्वाचे दृष्टीकोन समजावून घेतले आहेत. या घटकात आपण 'घटनावाद' आणि 'ब्रिटीश, अमेरिका आणि स्विस घटनावाद' यांचा अभ्यास करणार आहोत. या घटकाच्या अभ्यासाअंती आपण–

- घटनावादाचा अर्थ आणि स्वरूप समजावून घेणार आहोत.
- घटनावादाचे महत्त्व समजावून घेणार आहोत.
- ब्रिटीश, अमेरिकन आणि स्विस राज्यघटनांचा आणि घटनात्मक विकासाचा अभ्यास करणार आहोत.

२.१ प्रास्ताविक

प्रत्येक राज्यसंस्थेला एक स्वतंत्र राज्यघटना असते. त्यास संविधान असेही म्हटले जाते. त्यामुळे 'घटना', 'राज्यघटना' किंवा 'संविधान' हे शब्द इंग्रजीमधील 'Constitution' या शब्दाचे मराठी भाषांतर आहे. त्यामुळे इंग्रजीमधील 'Constitutionalism' या शब्दाला मराठीमध्ये 'घटनावाद', 'राज्यघटनावाद' किंवा 'संविधानवाद' असे म्हटले जाते. या घटकात वरीलपैकी सर्व शब्दांचा एकाच अर्थाने वापर केला आहे.

कोणत्याही देशाचा कारभार सुव्यवस्थित चालावा, तसेच तो एका संहितेनुसार चालावा, यासाठी राज्यघटना आवश्यक असते. घटना म्हणजे देशाचा मूलभूत कायदा असतो. या कायद्यानुसार देशाचा कारभार चालविला जातो. आधुनिक काळात प्रत्येक देशाची स्वत:ची राज्यघटना आहे. जर्मन विचारवंत जेलिक म्हणत, 'राज्यघटनेशिवाय राज्य असू शकत नाही. राज्यघटनेशिवाय राज्य म्हणजे बेबंदशाही होय.' म्हणून राज्यघटना आणि घटनावाद यांच्या अभ्यासाला विशेष महत्त्व आहे. तुलनात्मक दृष्टीकोनातून अभ्यास केल्यास घटनावादाचा अर्थ अधिक स्पष्ट होतो.

२.२ विषय विवेचन

२.२.१ घटनावादाचा अर्थ आणि स्वरूप

प्राचीन काळापासून 'राज्यघटना' ही संकल्पना अस्तित्वात आहे. इ.स. पूर्व काळात ग्रीक नगर राज्यामध्ये राज्यघटनेचे संदर्भ आढळतात. ॲरिस्टॉटलने तात्कालीन १५८ राज्यघटनांचा तुलनात्मक अभ्यास केला होता. तथापि, 'घटनावाद' किंवा 'संविधानवाद' ही आधुनिक संकल्पना आहे. घटनावादाचा अर्थ समजावून घेण्यासाठी प्रथम राज्यघटना म्हणजे काय? हे समजावून घेणे आवश्यक आहे.

❑ राज्यघटना म्हणजे काय?

राज्य ही एक राजकीय संस्था आहे. राज्याचा कारभार कसा चालवावा याबाबत काही लिखित

आणि अलिखित नियम असतात. हे नियम मूलभूत असतात. या नियमानुसार राजकीय संस्था आणि राज्यकर्ते यांच्या भूमिका निश्चित होतात. शासन आणि नागरिक यांच्यातील संबंध स्पष्ट होण्यास राज्यघटना आवश्यक असते. कोणत्याही राज्याचा आधारभूत ढांचा संस्थागत रूपात उभा करण्याची आवश्यकता असते. हे कार्य राज्यघटनेद्वारे केले जाते. म्हणून राज्यघटना म्हणजे राज्याचा मूलभूत कायदा, जो लिखित किंवा अलिखित असू शकतो. ज्या आधारे शासन आणि जनता यांच्यातील संबंध निर्धारित केले जातात आणि ज्यामुळे शासनाच्या अधिकारावर निर्बंध येतात.

❑ घटनावाद म्हणजे काय?

घटनावादाचा अर्थ स्पष्ट करताना राजकीय अभ्यासकांनी 'संविधानवाद' (Constitutionalism) या संज्ञेचा देखील वापर केला आहे. घटनावाद ही शासनाची सत्ता नियंत्रित करण्याची एक राजकीय व्यवस्था आहे. तसेच ती लोकांची आस्था व निष्ठा यांनी मिळून बनलेली शक्ती आहे. शासनाची सत्ता नियंत्रित करण्यासंबंधीचे आदर्श, मूल्ये, आस्था, विश्वास यासंबंधीचे प्रतिक म्हणजे घटनावाद होय. घटनावाद ही एक जटील आणि गुंतागुंतीची व्यवस्था आहे. काही विचारवंतानी घटनावादाचा अर्थ पुढील प्रमाणे सांगितला आहे.

केरि व अब्राहम यांच्या मते, ''प्रचलित संविधानातील निर्देशानुरूप शासनकारभाराच्या पध्दतीला संविधानवाद असे म्हणतात.''

कार्टन व हर्ज यांच्या मते, ''मूलभूत अधिकार व स्वतंत्र न्यायपालिका ही संविधानवादाची अनिवार्य सर्वसामान्य अशी विशेषता आहे.''

पिनॉक व स्मिथ यांच्या मते, ''शासनाची सत्ता मर्यादित करण्याची प्रक्रिया आणि मर्यादित शासनासंबंधीचे खरे वास्तव यांना संबोधण्याचे एक नाव असा संविधानवादाचा सोपा अर्थ आहे.''

घटनावादाचा अर्थ स्पष्ट होण्यासाठी त्याचे स्वरूप समजावून घेणे आवश्यक आहे.

i) मूल्याधिष्ठित संकल्पना : प्रत्येक देशाने जोपासलेल्या मूल्यांचा आणि आदर्श तत्त्वाचा आधार घटनावादाला असतो. त्या मूल्यांची जोपासना करण्यासाठी लोकांची कोणत्याही प्रकारचा त्याग करण्याची तयारी असते. उदा. स्वातंत्र्य, समता, न्याय, कायद्याचे राज्य, इ. मूल्यांच्या रक्षणासाठी घटनावाद आग्रही असतो. आधुनिक काळातील अनेक देशांनी शासनाची सत्ता मर्यादित व नियंत्रित करण्यासाठी या मूल्यांचा स्विकार केला आहे. साम्यवादी राजवटीतील घटनावाद 'आर्थिक समता' आणि 'उत्पादनाच्या साधनावर सामूहीक मालकी' या मूल्यांना आधारभूत मानून काम करतो.

ii) सांस्कृतिक अधिष्ठान : घटनावादाला त्या देशाचे सांस्कृतिक अधिष्ठान असते. कोणत्याही राजकीय समाजातील आदर्श व मूल्ये ही त्या समाजाच्या संस्कृतीमधूनच निर्माण झालेली असतात. ज्या देशात सांस्कृतिक विविधता असते तेथे घटनावाद समन्वयवादी भूमिकेतून 'विविधतेत एकता' निर्माण करण्याचा प्रयत्न करत असतो. भारतीय घटनावाद याचे आदर्श उदाहरण आहे. 'व्यक्तीस्वातंत्र्य' आणि 'उदारमतवाद' ही इंग्लंडच्या संस्कृतीची मूल्ये आहेत. तेथील घटनावादाचा विकास या मूल्यांवर आधारीत आहे.

iii) गतीशील संकल्पना : घटनावाद राजकीय व्यवस्थेला स्थैर्य प्राप्त करून देतो, परंतु त्याचवेळी ती गतीशील संकल्पना देखील आहे. घटनावाद समाजाला प्रगतीच्या दिशेने घेऊन जातो. सामाजिक परिस्थितीत ज्याप्रमाणे काळानुरूप परिवर्तन होते, त्याप्रमाणे राज्यघटनेत देखील परिवर्तन होणे आवश्यक असते. तरच घटनावादाची **स्विकार्हता** वाढण्यासाठी किंवा टिकण्यासाठी मदत होते. तो गतीशील असणे आवश्यक असते. अन्यथा राज्यघटना कालबाह्य ठरू शकते.

iv) सहभागी संकल्पना : प्रत्येक देशाच्या संस्कृतीप्रमाणे घटनावादातील कांही वैशिष्ट्यपूर्ण तत्त्वे असतात. त्याचप्रमाणे बहुतांश देश एकमेकांच्या तत्त्वाचे आदान-प्रदान करतात. इतर देशांच्या राज्यघटनांमधील तत्त्वांचा आदर करतात. आधुनिक काळात बहुतांश राज्यघटनांमध्ये स्वातंत्र्य, समता, बंधूता, न्याय इत्यादी आदर्श तत्त्वांचा किंवा मूल्यांचा समावेश झालेला दिसून येतो. म्हणून घटनावादाचे स्वरूप 'सहभागी संकल्पना' असे आहे.

❑ घटनावादाचा विकास :-

राज्यघटना ही प्राचीन संकल्पना आहे. प्राचीन ग्रीक संस्कृतीपासून राज्यघटनेचे संदर्भ सापडतात, परंतु एक सिध्दांत म्हणून 'घटनावाद' ही आधुनिक संकल्पना आहे. प्रदीर्घ अशा ऐतिहासिक प्रक्रियेतून घटनात्मक शासन संस्थांचा विकास झाला आहे. शासनसंस्थेच्या अधिकारावर मर्यादा घालणे हे घटनावादाचे मुख्य तत्त्व आहे.

इ.स. पूर्व ६ व्या शतकापासून इ.स. पूर्व दुसऱ्या शतकापर्यंत ग्रीक नगर राज्यात राज्यघटना अस्तित्वात होत्या. या राज्यघटना शासन आणि नागरिक यांच्यातील संबंध नियंत्रित करणाऱ्या होत्या. या काळात नागरिकत्वाची व्याख्या खूपच संकुचित होती. निवडक लोकांनाच नागरिक म्हटले जात असे. गुलाम आणि स्त्रीयांना नागरिकत्व दिले जात नव्हते. बदलत्या परिस्थितीशी जुळवून घेण्यास ग्रीकांचा घटनावाद अपयशी ठरला. इसवीसनाच्या पहिल्या शतकापासून सहाव्या शतकापर्यंत रोमन साम्राज्य अस्तित्वात होते. रोमच्या घटनावादात सामाजिक एकात्मता आणि कायद्याची वस्तुस्थिती यांचा आदर्श समन्वय झाल्याचे दिसते. पुढे मध्ययुगीन काळात घटनावादाच्या विकासाला मर्यादा आल्या. या काळात

अनेक लहान मोठी सरंजामशाही राज्ये उदयाला आली. राजाच्या दैवी अधिकाराचा सिध्दांत प्रमाण मानला गेला. त्यामुळे कायद्याचे राज्य मागे पडले. त्यामुळे घटनावादाच्या विकासाला मर्यादा आल्या.

१४ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात प्रबोधन काळाला सुरुवात झाली. अनियंत्रित राजेशाहीला विरोध करण्यास सुरुवात झाली. इंग्लंडमधील १६८८ ची रक्तविरहित क्रांती (Bloodless Revolution) आणि १७८९ ची फ्रेंच राज्यक्रांती (French Revolution) यांनी घटनावादाच्या विकासाला चालना दिली. १७ व्या शतकात इंग्लंडच्या राज्यघटनेचा आणि १८व्या शतकाच्या उत्तरार्धात अमेरिकेच्या राज्यघटनेचा विकास झाला. या दोन राज्यघटना प्रमाण मानून जगातील इतर देशांच्या राज्यघटना निर्माण करण्यात आल्या. याशिवाय २० व्या शतकाच्या प्रारंभी सोविएट रशियात साम्यवादी क्रांती (१९१७) झाली. रशियात साम्यवादी घटनावादाचा विकास झाला. परंतु रशियामध्ये घटनावादाचे अस्तित्व नव्हते असे म्हणावे लागते, कारण तेथे राज्यघटना नव्हे तर साम्यवादी पक्ष सर्वश्रेष्ठ होता. दुसऱ्या जागतिक महायुध्दानंतर जगातील अनेक देश स्वतंत्र झाले. या देशांनी इंग्लंड, अमेरिका या देशांना प्रमाण मानून आपल्या देशातील घटनावादाचा स्विकार केला. अशा प्रकारे आज २१ व्या शतकात अपवाद वगळता जगातील सर्व देशांनी राज्यघटना स्विकारल्या आहेत.

२.२.२ घटनावादाचे महत्त्व

आधुनिक लोकशाही युगात राज्यघटनेला विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. राज्यघटनेविना राज्य असू शकत नाही. त्यामुळे घटनावादाचे महत्त्व अनन्यसाधारण आहे. खालील मुद्दे राज्यघटनेचे आणि घटनावादाचे महत्त्व विशद करतात.

१. शासनाच्या निरंकुश सत्तेला निर्बंध घालणेसाठी राज्यघटना आवश्यक आहे.

२. नागरिक आणि शासन यांच्यातील सत्ता संतुलन टिकविण्यासाठी राज्यघटना आवश्यक आहे.

३. शासनाच्या प्रमुख तीन अंगांचे (कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ) अधिकार आणि परस्पर संबंध स्पष्ट करणेसाठी राज्यघटना महत्त्वाची आहे.

४. राज्यघटना राज्याचा उद्देश स्पष्ट करते, तसेच शासनाला राज्य करण्याची दिशा दाखविते.

५. संघराज्य व्यवस्थेमधये केंद्र आणि घटक राज्य यांच्यातील परस्पर संबंध स्पष्ट करण्यासाठी राज्यघटना आवश्यक असते.

६. नागरिकाचे स्वातंत्र्य आणि हक्क यांचे रक्षण करण्यासाठी राज्यघटना महत्त्वाची आहे.

७. कायद्याचे राज्य प्रस्थापित करण्यासाठी राज्यघटना महत्त्वाची आहे.

२.२.३ घटनावादाची प्रमुख प्रारूपे

राज्यघटनांचे किंवा घटनावादाचे विविध आधारावर वर्गीकरण केले जाते. विचारसरणीच्या आधारावर 'उदारमतवादी घटनावाद' आणि 'मार्क्सवादी घटनावाद' असे घटनावादाचे दोन प्रकार पडतात. याशिवाय 'विकसनशील देशातील घटनावाद' हा देखील एक घटनावादाचा प्रकार आहे. राजकीय व्यवस्थेच्या आधारावर घटनावादाचे प्रमुख तीन प्रकारात वर्गीकरण केले जाते. यात इंग्लंडमधील घटनावाद, अमेरिकेतील घटनावाद आणि स्वित्झर्लंडमधील घटनावाद या तीन प्रारूपांचा समावेश होतो. या तिन्ही देशातील घटनावादामध्ये मूलभूत फरक आढळतो. याठिकाणी आपण या तीन देशातील घटनावादांचा विकास व स्वरूप समजावून घेणार आहोत.

२.२.३.१ ब्रिटीश घटनावाद

- **पार्श्वभूमी :-**

ग्रेट ब्रिटन किंवा युनायटेड किंगडम हा देश इंग्लंड या नावाने परिचीत आहे. ग्रेट ब्रिटन मध्ये इंगलंड, वेल्स, स्कॉटलंड आणि उत्तर आयर्लंड या प्रदेशांचा समावेश होतो. हा युरोप खंडातील एक प्रगत देश आहे. या देशाचे क्षेत्रफळ २,४४,१०८ चौ.कि.मी. आणि लोकसंख्या सुमारे ६ कोटी आहे. या लहान देशाने १९ व्या शतकात आणि २० व्या शतकाच्या पूवार्धात जगाच्या फार मोठ्या भागावर आपले साम्राज्य निर्माण केले होते.

आधुनिक काळातील लोकशाहीची सुरुवात इंग्लंडमध्ये झाल्याचे दिसून येते. इंग्लंडमधील लोकशाहीचा विकास उत्क्रांत पध्दतीने झालेला दिसून येतो. इंग्लंडमध्ये अनियंत्रित राजेशाहीचे नियंत्रित राजेशाहीत रूपांतर झाले. कालांतराने नियंत्रित राजेशाहीचे नामधारी राजेशाहीत रूपांतर झाले. त्यामुळे आज इंग्लंडमधील राजेशाहीला (राजाला) केवळ नामधारी सत्ता आहे. सर्व वास्तविक अधिकार लोकनियुक्त शासनाला (पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ) यांना आहेत. हा सुमारे ८ ते ९ शतकांचा प्रवास आहे. इंग्लंडमधील राज्यघटना आणि घटनावाद ही अनेक शतकांची निर्मिती आहे. ती एका विशिष्ट काळात विशिष्ट घटना समितीने निर्माण केलेली नाही. इंग्लंडमधील घटनावादाचा अभ्यास करण्यासाठी काही ऐतिहासिक घटना व संस्थांचा अभ्यास करणे आवश्यक आहे. इंग्लंडमधील राजकीय संस्था विविध संदर्भात निर्माण झाल्या आहेत. त्यातील ठळक घटना पुढीलप्रमाणे :-

- **मॅग्ना कार्टा-१२१५ (Magna Carta)**

१३ व्या शतकाच्या प्रारंभी राजा जॉन इंग्लंडचा राजा होता. त्याने अनियंत्रित राजेशाहीचा पुरस्कार

केला. त्याने जनतेवर सक्तीने कर लागू केले आणि ते वसूल केले. याविरुध्द राजदरबारातील सरदारांनी एकत्र येवून इ.स. १२१५ मध्ये राजाकडून काही आश्वासने घेतली, यालाच 'महान सनद' किंवा 'मॅग्ना कार्टा' असे म्हणतात. हा इंग्लिश स्वातंत्र्याचा पहिला चार्टर म्हणून ओळखला जातो. यात ६३ कलमांचा समावेश होता. मॅग्ना कार्टातील तरतुदीनुसार कोणत्याही व्यक्तीला बेकायदेशीरपणे अटक करून ठेवता येणार नाही; संशयाच्या आधारे एखाद्या व्यक्तीला हद्दपार करता येणार नाही; एखाद्याची मालमत्ता मनमानी पध्दतीने जप्त करता येणार नाही; अशी व्यवस्था करण्यात आली. त्यामुळे व्यक्तीस्वातंत्र्य जतन करण्याच्या अनुषंगाने महत्त्वाचे पाऊल पडले. याशिवाय कायद्यासमोर श्रीमंत-गरीब, लॉर्डस् आणि कॉमन्स असा भेदभाव करण्यात येवू नये असे ठरविण्यात आले. म्हणजेच कायद्याचे राज्य प्रस्थापित करण्याला महत्त्व देण्यात आले. म्हणून हॅलम यांनी मॅग्ना कार्टाचे महत्त्व स्पष्ट करताना म्हटले आहे की, 'मॅग्ना कार्टा ही इंग्लिश स्वातंत्र्याची आधारभूत मध्यशीला आहे', त्यामुळे इ. स. १२१५ मधील मॅग्ना कार्टा या इंग्लंडच्या घटनावादाचा प्रारंभ समजला जातो.

❑ पार्लमेंटची निर्मिती :-

जॉन राजाच्या मृत्यूनंतर तिसरा हेन्री गादीवर आला. त्याने मॅग्ना कार्टातील तरतुदींचा भंग करण्याचा मार्ग अनुसरला. पुढे राजा एडवर्ड सत्तेवर आला. त्याने १२९५ मध्ये 'मॉडेल पार्लमेंट' भरविले. यात धर्मगुरू, सरदार आणि सामान्य जनतेचे प्रतिनिधी यांना निमंत्रित करण्यात आले. अशा प्रकारे इंग्लंडमध्ये एकगृही पार्लमेंटची सुरुवात झाली. परंतु कालांतराने धर्मगुरू, सरदार आणि राजघराण्यातील लोकांनी सामान्य जनतेच्या प्रतिनिधींसोबत एकाच सभागृहात बसण्यास हरकत घेतली. त्यामुळे १३३८ पासून पार्लमेंटची दोन सभागृह निर्माण करण्यात आली. धर्मगुरू आणि सरदार हे वरीष्ठ सभागृहात बसू लागले. त्यास 'हाऊस ऑफ लॉर्डस्' (उमराव सभागृह) असे संबोधले गेले. सामान्य जनतेचे प्रतिनिधी कनिष्ठ सभागृहात बसू लागले. त्यास 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' असे संबोधले गेले. अशा प्रकारे १४व्या शतकाच्या मध्यंतरी पार्लमेंटची दोन स्वतंत्र सभागृह विकसित झाली आणि पार्लमेंटचे महत्त्व वाढत गेले.

❑ रक्तविरहीत क्रांती :-

१५ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात व १६ व्या शतकात इंग्लंडमध्ये ट्युडर घराणे सत्तेवर होते. या काळात राजा सातवा हेन्री, आठवा हेन्री आणि राणी पहिली एलिझाबेथ यांनी अनियंत्रित सत्तेचा वापर केला. परंतु पार्लमेंटचे अस्तित्व नाकारले नाही. १७ व्या शतकात स्टुअर्ट घराणे सत्तेवर आले. या घराण्यातील राजा पहिला जेम्स याने राजाच्या दैवी अधिकाराच्या सिध्दांताचे प्रतिपादन केले. त्याने पार्लमेंटला डावलण्याचा प्रयत्न केला. राजाच्या दैवी अधिकाराच्या सिध्दांतानुसार राजा हा ईश्वराचा अंश

आहे. राजाचे अधिकार हे ईश्वरानेच त्याला दिले आहेत. त्याच्यावर लोकांचे नियंत्रण असू शकत नाही, असे विचार मांडले. 'दि लॉ ऑफ फ्री मोनार्कीज' (The Law of Free Monarchies) या पुस्तकात त्याने वरील विचार मांडले.

पहिल्या जेम्सनंतर त्याचा मुलगा पहिला चार्लस् (१६२५-४९) हा इंग्लंडचा राजा झाला. त्याने देखील पार्लमेंटला डावलण्याचा प्रयत्न केला. १६३८ साली राजा पहिल्या चार्लस् यास पार्लमेंटने 'पिटीशन ऑफ राईटस्' सादर केला. यानुसार पार्लमेंटच्या संमतीशिवाय राजाने जनतेवर कर लादू नयेत असे ठरले. परंतु राजाने याचे पालन केले नाही. परिणामत: पार्लमेंट आणि राजा यांच्यात संघर्ष सुरू झाला. अखेर १६४९ ला राजा पहिला चार्लस् यास फासावर लटकविण्यात आले आणि इंग्लंडमधील राजेशाही आणि हाऊस ऑफ लॉर्डस्चे महत्व कमी करण्यात आले.

इंग्लंडचा राज्य कारभार लोकशाही पध्दतीने करण्याच्या हेतूने १६५३ साली 'इंस्ट्रूमेंट ऑफ गव्हर्नमेंट' (Instrument of Government) अंमलात आले. हे इंग्लंडचे एक प्रकारचे लिखित संविधानच म्हणावे लागेल.

१६६० साली इंग्लंडमध्ये पुन्हा राजेशाहीची स्थापना झाली आणि दुसरा चार्लस् राजगादीवर आला. त्याने पार्लमेंटच्या अधिकारांचा आदर करण्याचे आश्वासन दिले. तसेच बंदी प्रत्यक्षीकरणाचा (Habeas Corpus) कायदा संमत करण्यात आला. त्यामुळे कोणालाही बेकायदेशीर अटक करता येणार नाही, अशी व्यवस्था करण्यात आली. १६८५ साली दुसरा जेम्स इंग्लंडच्या राजपदावर आला. त्याने पुन्हा पार्लमेंटला डावलण्याचा प्रयत्न केला. त्यामुळे पार्लमेंटने हॉलंडमधील ऑरेंज संस्थानाचा प्रमुख विल्यम (William of Orange) याला पाचारण केले. तो आपल्या सैन्यासह आला. ते पाहून दुसरा जेम्स फ्रान्सला पळून गेला, युध्द झाले नाही. रक्तपात झाला नाही. रक्तपाताविना संसदेचे सार्वभौमत्व मान्य करण्यात आले. म्हणून या क्रांतीला रक्तविरहित क्रांती (Bloodless Revolution किंवा Glorious Revolution) असे म्हणतात. या क्रांतीमुळे १६८८ पासून संसदेचे सार्वभौमत्व व सर्वश्रेष्ठत्व मान्य करण्यात आले. राजा आणि संसद यांच्यातील श्रेष्ठत्वाचा वाद कायमचा संपुष्टात आला.

❑ बिल ऑफ राईट्स-१६८९

१६८८ च्या क्रांतीमुळे पार्लमेंटचे सार्वभौमत्व मान्य करण्यात आले. याला मूर्तरूप देण्याच्या उद्देशाने १६८९ साली 'बिल ऑफ राईटस्' हा कायदा संमत करण्यात आला. या कायद्यामुळे ब्रिटीश राजकीय व्यवस्थेची मूलभूत तत्त्वे निश्चित झाली. बिल ऑफ राईट्स नुसार राजाने पार्लमेंटच्या संमत्तीशिवाय कायदा करू नये किंवा कर लादू नये; पार्लमेंटचे अधिवेशन नियमित भरवावे; पार्लमेंटच्या सदस्यांना संपूर्ण भाषण स्वातंत्र्य असावे इ. मूलभूत तत्त्वे स्विकारण्यात आली. ब्रिटीश राज्यघटनेच्या

विकासातील हा महत्त्वाचा टप्पा होता. त्यानंतर इंग्लंडच्या पार्लमेंटने कांही कायदे संमत केले. ते राज्यघटनेचा भाग बनत गेले.

१८व्या आणि १९व्या शतकात इंग्लंडच्या पार्लमेंटने काही कायदे संमत केले. यात १८३२, १८६७ आणि १८८४ च्या सुधारणा कायद्यांचा समावेश होतो. २०व्या शतकात हाऊस ऑफ कॉमन्सचे खऱ्या अर्थाने लोकशाहीकरण झाले. १९२८ च्या कायद्याने २१ वर्षांवरील सर्व स्त्री-पुरुषांना मतदानाचा अधिकार देण्यात आला. १९४८ च्या कायद्याने 'एक व्यक्ती एक मत' हे तत्त्व अंमलात आले.

अशा रीतीने इंग्लंडमध्ये संविधानाचा विकास झाला आहे. ऐतिहासिक करार, वेळोवेळी पार्लमेंटने संमत केलेले कायदे, न्यायालयाचे ऐतिहासिक निर्णय, रूढी, प्रथा आणि संकेत यातून इंग्लंडमधील घटनावादाचा विकास झालेला दिसून येतो. इंग्लंडच्या राज्यघटनेचे स्वरूप समजावून घेण्यासाठी त्या राज्यघटनेची ठळक वैशिष्ट्ये अभ्यासने आवश्यक आहेत. ती पुढीलप्रमाणे :-

❑ इंग्लंडच्या राज्यघटनेची वैशिष्ट्ये :-

१. अलिखित राज्यघटना :-

इंग्लंडची राज्यघटना अलिखित स्वरूपाची आहे. एका विशिष्ट काळात घटना समितीने ही राज्यघटना निर्माण केलेली नाही. ऐतिहासिक घडामोडीतून इंग्लंडच्या राज्यघटनेचा विकास झाला आहे. इंग्लंडच्या राजकीय व्यवस्थेमधील अनेक तरतूदी, रूढी, प्रथा, परंपरा व संकेत यातून प्रकट होतात. त्यामुळे अनेक तरतूदी अलिखित आहेत. तथापि, काही लिखित दस्तऐवज हे इंग्लंडच्या राज्यघटनेचे आधार आहेत. उदा. मॅग्ना कार्टा (१२१५), पिटीशन ऑफ राईटस् (१६२८), बिल ऑफ राईट्स (१६८९) व संसदेने संमत केलेले काही कायदे इत्यादी.

२. परिवर्तनीय संविधान :-

इंग्लंडच्या संविधानात बदल करणेची पध्दती सोपी आहे. त्यामुळे त्यात कालानुरूप सहज बदल करता येतो. संविधानात बदल करण्यासाठी कोणतीही विशेष प्रक्रिया ठरविलेली नाही. ज्याप्रमाणे पार्लमेंटमध्ये बहुमताने सामान्य कायदे संमत होतात त्याप्रमाणे घटना दुरुस्तीचा कायदा मंजूर किंवा नामंजूर केला जातो. पार्लमेंट सार्वभौम असल्याने संविधानात बदल करणे सोपे काम आहे.

३. संसदीय शासन पध्दती :-

संसदीय शासन पध्दतीचा उगम आणि विकास इंग्लंडमध्ये झाला आहे. त्यामुळे इंग्लंडला संसदीय शासन पध्दतीचे माहेरघर असे म्हटले जाते. या व्यवस्थेच्या प्रमुख तीन कसोट्या पुढील प्रमाणे :-

१. कार्यकारी मंडळ (पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ) कायदेमंडळाचा भाग असते आणि कायदे मंडळाला (संसदेला) जबाबदार असते.

२. शासनाच्या नामधारी कार्यकारी प्रमुख (राजा) आणि वास्तविक कार्यकारी प्रमुख (पंतप्रधान) वेगळे असतात.

३. बहुमतप्राप्त पक्ष सत्तारूढ पक्ष म्हणून काम पाहतो व अल्पमतातील पक्ष विरोधी पक्षाची भूमिका पार पाडतात.

४. एकात्मक शासन पध्दती :-

इंग्लंडमध्ये एकात्म शासन पध्दती आहे. सर्व अधिकार केंद्र शासनाला देण्यात आले आहेत. त्यामुळे केंद्र शासन प्रबळ आहे. इंग्लंडमधील प्रशासकीय विभागांना केवळ प्रशासकीय स्वायत्तता आहे. विभागांना किंवा प्रांतांना घटनात्मक अधिकार देण्यात आलेले नाहीत.

५. पार्लमेंटचे सार्वभौमत्व :-

इंग्लंडची पार्लमेंट सार्वभौम आहे. इतर देशातील (अमेरिका किंवा भारत) कायदेमंडळापेक्षा इंग्लंडच्या पार्लमेंटला व्यापक अधिकार आहेत. न्यायालय किंवा राजा इंग्लंडच्या पार्लमेंटने मंजूर केलेले कायदे रद्दबातल करू शकत नाहीत. वाल्टर बेजहॉटने म्हटले आहे की, ''पार्लमेंटला हवा तो कायदा मंजूर करता येतो किंवा अस्तित्वात असणारा कायदा रद्द करता येतो.'' अशाप्रकारे सिध्दांत रूपाने इंग्लंडचे पार्लमेंट सार्वभौम व सर्वश्रेष्ठ आहे. परंतु व्यावहारिक पातळीवर रूढी, प्रथा, परंपरा, संकेत, नैतिकता, लोकमत इत्यादींचे बंधन पार्लमेंट पाळते.

६. रूढी, परंपरांना महत्त्व :-

ब्रिटीश लोक रूढी आणि परंपराप्रिय आहेत. तेथे जुन्या राजकीय परंपरा जतन करण्यात आल्या आहेत. आजच्या लोकशाही युगात देखील इंग्लंडमध्ये राजेशाहीचे अस्तित्व दिसून येते. ब्रिटीश लोक आपली कोणतीही रूढी, प्रथा किंवा संस्था नष्ट करण्यास तयार होत नाहीत. त्यामुळे इंग्लंडची राज्यघटना रूढी-परंपरांमध्ये दिसून येते. उदा. हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या सभापतीच्या विरोधात पुढील निवडणूकीत सभापतीच्या मतदारसंघातून विरोधी पक्षाने उमेदवार उभा करू नये अशी परंपरा आहे.

७. मूलभूत हक्कांची विशेष तरतूद नाही :-

इंग्लंडमधील नागरिक हक्कांचा आनंद उपभोगतात. परंतु संविधानात प्रकट रूपाने मूलभूत

हक्क दिसत नाहीत. विविध घोषणापत्रे आणि संसदेने केलेल्या कायद्यातून मूलभूत हक्क प्रतिबिंबीत होतात.

८. मर्यादित सत्ताविभाजन :-

इंग्लंडमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ यांच्यात अमेरिकेच्या धर्तीवर सत्ताविभाजन (Separation of Powers) दिसून येत नाही. पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ हा पार्लमेंटचाच अविभाज्य भाग आहेत. पंतप्रधान व मंत्रीमंडळ पार्लमेंटला जबाबदार असतात. केवळ न्यायमंडळ स्वतंत्र आहे. परंतु न्यायमंडळाचे संसदेवर नियंत्रण नाही.

९. संविधानात्मक कायदा व सामान्य कायदा यात अंतर नाही :-

इंग्लंडमध्ये संविधानात्मक कायदा आणि सामान्य कायदा यांच्यात फरक केला जात नाही, किंबहुना पार्लमेंटचा प्रत्येक कायदा तात्विकदृष्ट्या इंग्लंडच्या संविधानाचा भाग बनतो. संविधानात्मक कायदा आणि पार्लमेंटने केलेला कायदा यांच्यात बदल करण्यासाठी वेगळी पध्दती नाही. भारत व अमेरिका या दोन्ही देशापेक्षा इंग्लंडचे हे वेगळेपण आहे.

१० कायद्याचे अधिराज्य :-

कायद्याचे अधिराज्य म्हणजेच Rule of Law हे इंग्लंडच्या संविधानाचे एक ठळक वैशिष्ट्य आहे. या तत्त्वानुसार व्यक्तीपेक्षा कायदा श्रेष्ठ मानला जातो. कायद्याच्या आधाराशिवाय कोणालाही शिक्षा देता येत नाही. कायद्यासमोर सर्वांना समान वागणूक दिली जाते.

अशा प्रकारे इंग्लंडची लोकशाही, राज्यघटना आणि घटनावादाला ऐतिहासिक वारसा आहे. भारतासह जगातील अनेक देशांनी इंग्लंडच्या संसदीय लोकशाहीला प्रमाण मानून आपल्या राज्यघटना निर्माण केल्या आहेत.

२.२.३.२ अमेरिकन घटनावाद

❑ पार्श्वभूमी :-

'अमेरिका' हा व्यवहारात वापरला जाणारा शब्दप्रयोग आहे. अमेरिकेचे संयुक्त संस्थान (United States of America) किंवा युनायटेड स्टेट्स (United States) हे या देशाचे औपचारिक नाव आहे. या घटकात अभ्यासाच्या सोयीसाठी आपण व्यवहारातील 'अमेरिका' हा शब्दप्रयोग वापरला आहे. राजकीय आणि आर्थिकदृष्ट्या जगातील सर्वात प्रबळ देश म्हणून आज अमेरिकेकडे पाहिले जाते.

भौगोलीकदृष्ट्या जगातील हा चौथ्या क्रमांकाचा देश आहे. याचे क्षेत्रफळ ९८,३३,५२० चौ.कि.मी. आहे आणि अंदाजे लोकसंख्या ३२ कोटी आहे. औद्योगिक आणि तंत्रज्ञान क्षेत्रात या देशाने दैदिप्यमान प्रगती केली आहे. आंतरराष्ट्रीय राजकारणाचा केंद्रबिंदू म्हणून अमेरिकेला ओळखले जाते.

कोलंबसने १४९२ साली अमेरिका खंडाचा शोध लावला. १७ व्या शतकाच्या प्रारंभी इंग्लिश व युरोपियन लोकांनी अमेरिकेत वसाहती स्थापन करण्यास सुरुवात केली. १८व्या शतकाच्या मध्यंतरापर्यंत येथे ब्रिटीशांच्या १३ वसाहती स्थापन झाल्या. १८व्या शतकाच्या उत्तरार्धात आर्थिक आणि राजकीय कारणावरून वसाहती आणि ब्रिटीश सत्ता यांच्यात संघर्ष सुरू झाला. त्यामुळे थॉमस जेफरसन यांच्या नेतृत्वाखाली १३ वसाहती ब्रिटीश साम्राज्यापासून स्वतंत्र झाल्या. ४ जुलै १७७६ रोजी अमेकिन स्वातंत्र्याची घोषणा करण्यात आली आणि इंग्लंडचे अमेरिकेतील वसाहतींमधील राज्य संपुष्टात आले. या १३ वसाहती स्वतंत्र झाल्या. वसाहतींचे स्वातंत्र्य अबाधित रहावे म्हणून त्यांनी एकत्र येण्याचे ठरविले. यातून १३ वसाहतींची एक संघटना निर्माण झाली. यास 'अमेरिकन राज्यसंघ' (Confederation) असे म्हटले गेले. या राज्यसंघाला १७८१ साली सर्व वसाहतींनी मान्यता दिली. हा राज्यसंघ म्हणजे सार्वभौम वसाहतींची संघटना होती. कोणत्याही वसाहतीला राज्यसंघातून बाहेर पडण्याचा अधिकार होता. त्यामुळे हा राज्यसंघ दिर्घकाळ टिकू शकला नाही. 'राज्यसंघ' हा संघराज्यापेक्षा वेगळा होता. राज्यसंघात मध्यवर्ती शासन (केंद्र शासन) नव्हते. राज्या-राज्यातील वाद मिटविणारी यंत्रणा नव्हती. राज्यात आपापसात यादवी युद्ध सुरू झाले. थोडक्यात, राज्यसंघ म्हणजे सार्वभौम राज्यांची एक कच्ची संघटना होती. या राज्यसंघात १३ सार्वभौम राज्ये होती. १७८१ ते १७८९ या काळापुरता हा राज्यसंघ अस्तित्वात होता. राज्यसंघातील वसाहतीमध्ये आपापसात संघर्ष व वाद सुरू झाल्याने राज्यसंघाचे अस्तित्व धोक्यात आले. राज्यसंघाचे विघटन होण्याचा धोका निर्माण झाला. हा धोका टाळण्यासाठी राज्यसंघ मजबूत करण्याच्या उद्देशाने फिलाडेल्फीया परिषदेचे आयोजन करण्यात आले.

❑ फिलाडेल्फीया परिषद :-

१७८७ साली फिलाडेल्फीया शहरात १३ वसाहतींची एक परिषद आयोजित करण्यात आली. जॉर्ज वॉशिंग्टन हे या परिषदेचे अध्यक्ष होते. या परिषदेला एक वसाहत वगळता सर्वांनी आपले प्रतिनिधी पाठविले. या परिषदेसाठी एकूण ५५ प्रतिनिधी उपस्थित होते. अनेक नामवंत व विद्वान लोक फिलाडेल्फीया परिषदेत सहभागी झाले. त्यामुळे जेफरसन यांनी या परिषदेचे वर्णन 'असेंब्ली ऑफ डेमिगॉडस' (Assembly of Demigods) असे केले. ही अमेरिकन संघराज्याची घटना समिती म्हणून काम करीत होती.

राज्यसंघाची घटना दुरुस्त करण्याच्या उद्देशाने ही परिषद बोलविण्यात आली होती. तथापि, नंतर

नवीन राज्यघटना निर्माण करण्याचे ठरविण्यात आले. गव्हर्नर ऑरिस यांच्या अध्यक्षतेखाली नवीन राज्यघटनेचा आराखडा तयार करण्यात आला. सप्टेंबर १७८७ मध्ये या आराखड्याला ३१ सदस्यांनी मान्यता दिली आणि ३ सदस्यांनी सह्या करण्यास नकार दिला. १३ वसाहतींच्या प्रतिनिधीपैकी ९ वसाहतींच्या प्रतिनिधींनी राज्यघटनेच्या आराखड्याला मान्यता दिल्यावर राज्यघटना अंमलात येईल असे ठरले. त्यानुसार ३० एप्रिल १७८९ रोजी राज्यघटनेला अंतिम मंजूरी मिळाली आणि राज्यघटनेची अंमलबजावणी सुरू झाली. न्यूयॉर्क शहराला तात्पुरत्या राजधानीचा दर्जा देण्यात आला. प्रतिनिधीगृह, सिनेट, अध्यक्ष आणि उपाध्यक्ष यांच्या निवडणूका घेण्यात आल्या. अशाप्रकारे आधुनिक काळातील पहिली लिखित राज्यघटना निर्माण करण्यात आली.

अमेरिकेच्या राज्यघटनेला सुमारे २३० वर्षांचा इतिहास आहे. या काळात या राज्यघटनेत काळानुरूप बदल होत गेले. काही रूढी, परंपरा व संकेत विकसित झाले. संघराज्य व्यवस्थेचा हा जगातील पहिलाच प्रयोग होता. प्रारंभीच्या काळात मध्यवर्ती सरकारला मर्यादित अधिकार होते. कालांतराने मध्यवर्ती (केंद्र) सरकार प्रबळ होत गेले. युध्द, आर्थिक संकट, अभिप्रेत अधिकारांचा सिध्दांत, नैसर्गिक आपत्ती, न्यायालयीन निर्णय इत्यादी घटक अमेरिकन संघराज्य प्रबळ होण्यास कारणीभूत ठरले. १९व्या शतकाच्या प्रारंभीच्या काळात न्यायालयीन पुनर्विलोकन आणि अध्यक्षाचे मंत्रिमंडळ या व्यवस्था विकसित झाल्या.

अमेरिकेच्या राज्यघटनेची ठळक वैशिष्ट्ये अभ्यासल्याशिवाय अमेरिकन घटनावादाचा अभ्यास पूर्ण होऊ शकत नाही. अमेरिकेच्या राज्यघटनेची काही ठळक वैशिष्ट्ये पुढील प्रमाणे :-

१. लिखित व संक्षिप्त संविधान :-

अमेरिकेचे संविधान हे आधुनिक काळातील पहिले लिखित संविधान आहे. यात शासन संस्थेच्या मूलभूत तत्त्वांचा; शासनसंस्थेच्या प्रमुख तीन अंगांचा (कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्याय मंडळ) आणि नागरिक व शासन संस्था यांच्यातील परस्पर संबंधाचा लिखित व स्पष्ट उल्लेख करण्यात आला आहे.

इतर देशांच्या तुलनेत हे जगातील सर्वात लहान संविधान आहे. यात केवळ सात कलमांचा समावेश आहे. केवळ मुलभूत गोष्टींचा उल्लेख राज्यघटनेत आहे. तपशीलाबाबत निर्णय घेण्याचा अधिकार पुढे येणाऱ्या पिढीला देण्यात आला आहे.

२. परिदृढ संविधान :-

अमेरिकेच्या संविधानात बदल करण्याची प्रक्रिया अत्यंत कठीण व गुंतागुंतीची आहे. संविधान

दुरुस्ती विधेयक प्रतिनिधीगृह व सिनेट या दोन्ही सभागृहात स्वतंत्रपणे २/३ बहुमताने मंजूर व्हावे लागते. त्यानंतर त्यास ३/४ घटकराज्यांची मान्यता मिळणे आवश्यक असते. त्यामुळे २३० वर्षाच्या इतिहासात अमेरिकन राज्यघटनेत केवळ २९ वेळा बदल झाले आहेत. त्यामुळे अमेरिकेचे संविधान हे जगातील सर्वात जास्त ताठर (Rigid) संविधान म्हणून ओळखले जाते.

३. अध्यक्षीय शासन पध्दती :-

अमेरिकेच्या राज्यघटनेने अध्यक्षीय शासन पध्दतीचा अवलंब केला आहे. केंद्र शासनाचे सर्व कार्यकारी अधिकार अध्यक्षाला देण्यात आले आहेत. अध्यक्षाची निवड थेट जनतेमार्फत होते. अध्यक्ष काँग्रेसचा (कायदे मंडळाचा) सदस्य/घटक नसतो. तो काँग्रेसला प्रत्यक्ष जबाबदार देखील नसतो. अध्यक्षाविरुध्द अविश्वास ठराव मांडण्याचा अधिकार काँग्रेसला असत नाही. अध्यक्षाचा कार्यकाळ चार वर्षे निश्चित असतो.

४. संघराज्य शासन पध्दती :-

मुळात आधुनिक काळातील संघराज्याची सुरुवात अमेरिकेतून झाली आहे. मध्यवर्ती (केंद्र) सरकार आणि घटकराज्ये यांच्यात घटनात्मक सत्ताविभाजन झालेले दिसून येते. केंद्र सरकारला घटनेने कांही विशिष्ट अधिकार दिले आहेत. तसेच केंद्र शासनाच्या अधिकारावरील मर्यादा किंवा घटक राज्य याच्यावरील मर्यादा राज्यघटनेने स्पष्ट केल्या आहेत. विशेष म्हणजे शेष अधिकार घटक राज्यांना आहेत. याशिवाय सर्वोच्च न्यायालय केंद्र आणि राज्य यांच्यावर न्यायालयीन पुनर्विलोकनाच्या माध्यमातून नियंत्रण ठेवत असते. त्यामुळे केंद्र आणि घटक राज्य यांना आपल्या अधिकार कक्षेत राहूनच काम करावे लागते.

५. संविधानाचे सर्वश्रेष्ठत्व :-

अमेरिकेतील केंद्र शासन अथवा राज्य शासन या दोहोंना राज्यघटनेच्या चौकटीत राहूनच काम करावे लागते. त्याचप्रमाणे कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ यांनादेखील राज्यघटनेच्या मर्यादा पाळून सत्तेचा वापर करावा लागतो. घटनाविरोधी निर्णय किंवा कृती न्यायालयाकडून घटनाबाह्य ठरविले जातात.

६. मूलभूत हक्कांचा समावेश :-

अमेरिकेच्या मूळ राज्यघटनेत नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांचा समावेश नव्हता. संविधानाची अंमलबजावणी सुरू झाल्यानंतर १७९१ मध्ये पहिल्या दहा दुरुस्त्या करून मूलभूत हक्कांचा समावेश

करण्यात आला. धार्मिक स्वातंत्र्य, भाषण व लेखन स्वातंत्र्य, व्यक्ती स्वातंत्र्य, भाषण व लेखन स्वातंत्र्य, व्यक्ती स्वातंत्र्य, संघटना स्वातंत्र्य इत्यादी मूलभूत हक्क अमेरिकन नागरिकांना देण्यात आले आहेत.

७. सत्ताविभाजनामुळे नियंत्रण व संतुलन :–

माँटेस्क्यूच्या सत्ता विभाजन सिध्दांतानुसार अमेरिकेत कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ यांच्यात सत्ताविभाजन करण्यात आले आहे. कायदेविषयक अधिकार काँग्रेसला, कार्यकारी अधिकार अध्यक्षाला आणि न्यायविषयक अधिकार सर्वोच्च न्यायालयाला देण्यात आले आहेत. तिन्हीही विभागांनी स्वतंत्रपणे काम करणे अभिप्रेत आहे. एक विभाग इतर दोन विभागांवर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य करतो. त्यामुळे सत्ता संतुलन टिकून राहते. परिणामत: शासनाचा कोणताही विभाग निरंकुश बनू शकत नाही. काँग्रेसने केलेल्या कायद्यांना अध्यक्षांची मंजूरी आवश्यक असते. अध्यक्षांच्या महत्त्वाच्या निर्णयांना (नियुक्ती, करार इ.) काँग्रेसची मंजूरी आवश्यक असते. काँग्रेसचा कायदा किंवा अध्यक्षाची कृती गैर असेल तर ते घटनाबाह्य ठरविण्याचा अधिकार सर्वोच्च न्यायालयास आहे. न्यायाधिशांच्या गैरवर्तनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी काँग्रेस व अध्यक्षाला महाभियोगाचा अधिकार देण्यात आला आहे. त्यामुळे सत्ता संतुलन टिकून आहे.

८. न्यायालयीन पुनर्विलोकन :–

अमेरिकेतील सर्वोच्च न्यायालय सर्वश्रेष्ठ आणि स्वतंत्र आहे. काँग्रेसने केलेले कायदे किंवा अध्यक्षांनी घेतलेला एखादा निर्णय किंवा कृती संविधानाच्या मूलभूत तत्त्वाशी विसंगत असेल तर तो रद्दबातल करण्याचा अधिकार अमेरिकेच्या सर्वोच्च न्यायालयास आहे. न्यायालयाच्या या अधिकाराला न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अधिकार असे म्हणतात. काही संदर्भात सर्वोच्च न्यायालयाने काँग्रेसचे कायदे व अध्यक्षाचे निर्णय अवैध ठरविले आहेत. न्यायाधिश ह्यूज यांनी सर्वोच्च न्यायालयाचे महत्व स्पष्ट करताना म्हटले आहे की, ''आम्ही संविधानाच्या अंमलाखाली आहोत, परंतु न्यायाधीश जे सांगतात तेच संविधान असते.''

९. इतर वैशिष्ट्ये :–

दुहेरी नागरिकत्व, घटक राज्यांना स्वतंत्र राज्यघटना, जनतेचे सार्वभौमत्व, अभिप्रेत अधिकारांचा सिध्दांत इत्यादी अमेरिकेच्या राज्यघटनेची इतर कांही वैशिष्ट्ये आहेत.

अशा प्रकारे अमेरिकन संविधानवादाला देखील एक वेगळा इतिहास आहे. संघराज्य व्यवस्था आणि अध्यक्षीय शासन पध्दती यासाठी अमेरिकेचे संविधान जगात प्रमाण मानले जाते. इंग्लंडच्या

संविधानातील व्यवस्थांना प्रतिप्रारूप देण्याचे काम अमेरिकेच्या संविधानाने केले आहे. त्यामुळे इंग्लंड आणि अमेरिकेच्या संविधानात कांही मूलभूत फरक दिसून येतो. तो पुढील प्रमाणे :-

१) इंग्लंडचे संविधान अलिखित आणि उत्क्रांत पध्दतीने निर्माण झाले आहे. याउलट अमेरिकेचे संविधान लिखित आणि घटना परिषदेने विशिष्ट काळात निर्माण केले आहे.

२) इंग्लंडचे संविधान अतिशय लवचिक (Flexible) आहे आणि अमेरिकेचे संविधान खूपच ताठर (Regid) आहे.

३) इंग्लंड हे एकात्म शासन पध्दतीचे उदारहरण आहे, तर अमेरिका हे संघराज्य शासन पध्दतीचे उदाहरण आहे.

४) संसदीय लोकशाही व्यवस्था ही इंग्लंडची देण आहे, तर अध्यक्षीय लोकशाही व्यवस्था ही अमेरिकेची देण आहे.

५) इंग्लंडमध्ये संसद सार्वभौम व सर्वश्रेष्ठ आहे, तर अमेरिकेत संविधान सर्वश्रेष्ठ आहे.

६) इंग्लंडमध्ये सत्ता विभाजनाचे तत्त्व अंशत: पाळले जाते. याउलट अमेरिकेत सत्ता विभाजनाचे तत्त्व तंतोतंत पाळले जाते.

या दोन्ही संविधानामध्ये मूलभूत रचनात्मक फरक दिसून येत असला तरी दोन्ही देशातील लोकशाही व्यक्तीस्वातंत्र्य, कायद्याचे राज्य, या धारणा एकसारख्या दिसून येतात.

२.२.३.३ स्विस घटनावाद

❑ पार्श्वभूमी :-

स्वित्झर्लंड हा युरोप खंडातील एक लहान परंतु वैशिष्ट्यपूर्ण देश आहे. याचे क्षेत्रफळ ४१,२८५ चौ.कि.मी. आणि लोकसंख्या सुमारे ८.५ लाख आहे. येथे जर्मन, फ्रान्स आणि इटालियन यांना राजभाषा म्हणून मान्यता देण्यात आली आहे. हा देश आंतरराष्ट्रीय राजकारणात नेहमी अलिप्त राहिला आहे. इ. स. २००२ पूर्वी हा देश संयुक्त राष्ट्र संघटनेचा सभासद देखील नव्हता. एक निसर्ग संपन्न, शांतताप्रिय आणि प्रगत देश म्हणून स्वित्झर्लंडची ओळख आहे. या देशाच्या घटनावादाचा अभ्यास करण्यासाठी तीन राज्यघटनांचा संदर्भ अभ्यासावा लागतो.

आधुनिक स्वित्झर्लंडच्या निर्मितीची मुळे चौदाव्या शतकात दिसून येतात. चौदाव्या शतकात

(१३८६ मध्ये) लहान-लहान प्रांत एकत्र येवून त्यांनी ऑस्ट्रीयाचा पराभव केला. या लहान प्रांतांना 'कँटोन्स' असे म्हटले जाते. १७ व्या शतकाअखेर १३ कँटोन्स एकत्र आले आणि स्वित्झर्लंड देशाची निर्मिती झाली. १६४८ च्या वेस्टफेलिया तहाने स्वित्झर्लंडचे स्वतंत्र राज्य म्हणून अस्तित्व मान्य केले गेले. तेव्हापासून आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रात 'स्विस राज्यसंघ' (Swiss Confederation) म्हणून हे राज्य ओळखले जाऊ लागले. पुढे दोन शतके हा राज्यसंघ (Confederation) टिकून होता.

❑ १६४८ ची पहिली स्विस राज्यघटना :-

स्विस राज्यसंघात कँटोन्सला जास्त अधिकार होते. मध्यवर्ती सत्तेला विशेष अधिकार नव्हते. राज्यसंघात असणारी राज्ये सार्वभौम होती. त्यामुळे कँटोन्सवर नियंत्रण ठेवणारी मध्यवर्ती व्यवस्था नव्हती. १८४५ मध्ये कँटोन्समध्ये यादवी युध्द झाले आणि स्विस राज्यसंघाचे अस्तित्व धोक्यात आले. राज्यसंघाचे अस्तित्व टीकविण्यासाठी १८४८ मध्ये नवीन संविधान निर्माण करण्यात आले. या संविधानानुसार राज्यसंघाचे रूपांतर संघराज्यात करण्यात आले. संघराज्य अस्तित्वात आल्यामुळे मध्यवर्ती (केंद्र) सरकार अस्तित्वात आले. परंतु मध्यवर्ती सरकारला मर्यादीत अधिकार असल्याने हे संघराज्य देखील विघटीत होण्याचा धोका होता. म्हणून नवीन राज्यघटनेची आवश्यकता निर्माण झाली. म्हणून १८७४ साली पुन्हा नवीन संविधान तयार करण्यात आले.

❑ १८७४ ची दुसरी स्विस राज्यघटना :-

१८७४ साली दुसरे संविधान तयार करण्यात आले. हे संविधान १८४८ च्या संविधानाची सुधारित आवृत्ती होती. या संविधानात मध्यवर्ती सरकारला अधिकार दिल्यामुळे स्विस संघराज्य अधिक एकसंघ निर्माण होण्यास मदत झाली. त्यामुळे स्विस संघराज्य आज देखील अबाधित आहे. तथापि, १९९९ साली तिसरे संविधान निर्माण करण्यात आले आणि १८७४ संविधान संपुष्टात आले. विशेष म्हणजे १८७४ च्या स्विस संविधानामध्ये 'स्विस राज्यसंघ' (Swiss Confederation) असाच उल्लेख आढळतो. कोठेही 'स्विस संघराज्य' (Swiss Federation) असा उल्लेख आढळत नाही. म्हणजे तत्त्वत: ही राज्यघटना राज्यसंघाची होती आणि व्यवहारिक पातळीवर ही राज्यघटना संघराज्य स्वरूपाची होती. १२५ वर्षांच्या काळात एक आदर्श संघराज्य निर्माण करण्याचे श्रेय या राज्यघटनेला जाते.

❑ १९९९ ची तिसरी स्विस राज्यघटना :-

१९९९ साली स्वित्झर्लंडने तिसरी राज्यघटना निर्माण केली. १८७४ च्या राज्यघटनेतील राज्यसंघाचे स्वरूप पूर्णत: बदलून संघराज्याची राज्य घटना निर्माण करण्यात आली. त्यामुळे नवीन राज्यघटनेनुसार

स्वित्झर्लंड हे तत्वत: आणि व्यवहारात संघराज्य म्हणून अस्तित्वात आहे. या दोन्ही राज्यघटनांची वैशिष्ट्ये अभ्यासल्याशिवाय स्वित्झर्लंडमधील घटनावाद समजणार नाही. प्रथम १८७४ च्या राज्यघटनेची वैशिष्ट्ये अभ्यासू त्यानंतर १९९९ च्या राज्यघटनेचा अभ्यास करू.

❑ १८७४ च्या स्विस राज्यघटनेची वैशिष्ट्ये :-

१. लिखित राज्यघटना :-

१८७४ ची स्विस राज्यघटना लिखित स्वरूपाची होती. यात १२३ कलमांचा समावेश होता. मूलभूत शासनाच्या व्यवस्थेसोबत काही गौण गोष्टींचा उल्लेख या राज्यघटनेत होता. उदा. मासेमारी, शिकार करणे याबाबतच्या तरतूदी लिखित स्वरूपात राज्यघटनेत होत्या.

२. परिदृढ राज्यघटना :-

या राज्यघटनेत अंशत: अथवा पूर्णत: बदल करण्याच्या अशा दोन पध्दती होत्या. राज्यघटनेत बदल करण्याचे विधेयक सांघिक कायदे मंडळाच्या दोन्ही सभागृहात बहुमताने मंजूर व्हावे लागत असे. त्यानंतर त्या घटनादुरुस्तीला जनतेच्या बहुमताची मंजूरी तसेच निम्यापेक्षा जास्त कँटोन्सची मंजूरी आवश्यक होती. त्याचप्रमाणे घटनादुरुस्तीची मागणी करण्याचा अधिकार जनतेला होता. त्यामुळे घटनेत बदल करणे कठीण काम होते.

३. सामूहीक कार्यपालिका :-

यास बहुल कार्यपालिका असे देखील म्हटले जाते. कोणतीही एक व्यक्ती कार्यकारी मंडळाची प्रमुख नसते. कार्यकारी मंडळात सात सदस्य असतात. सर्वांना समान अधिकार असतो. अध्यक्षपद दरवर्षी आळीपाळीने बदलत राहते. अध्यक्ष आणि उपाध्यक्ष यांची निवड एका वर्षासाठी केली जाते.

४. संघराज्य व्यवस्था व दुहेरी नागरिकत्व :-

स्वित्झर्लंड हे संघराज्य आहे. या संघराज्यात १९ पूर्ण कॅटोन्स आणि ६ अर्ध कॅटोन्स आहेत. मध्यवर्ती सरकार आणि कॅटोन्स यांच्यात सत्तेचे विभाजन करण्यात आले आहे. या संघराज्याची निर्मिती केंद्राकर्षी पध्दतीने झाली आहे. स्वतंत्र आणि सार्वभौम राज्ये एकत्र येवून प्रथम राज्यसंघ (Confederation) निर्माण झाला. त्यातूनच पुढे संघराज्याची निर्मिती झाली.

प्रत्येक नागरिक हा देशाचा नागरिक असतो. त्याचप्रमाणे तो कँटोन्सचा देखील नागरिक असतो. अशाप्रकारे प्रत्येकाला दुहेरी नागरिकत्व बहाल करण्यात आले आहे.

५. राज्यघटनेला दुय्यम स्थान :-

अमेरिका किंवा भारताप्रमाणे स्वित्झर्लंडची ही राज्यघटना सर्वश्रेष्ठ नाही. सांघिक कायदेमंडळाचा कायदा आणि राज्यघटना यात विशेष फरक केला जात नाही. सांघिक कायदेमंडळाचा कायदा अवैध घोषित करण्याचा अधिकार न्यायव्यवस्थेला नाही. तथापि कॅन्टोन्सच्या बाबतीत ही राज्यघटना श्रेष्ठ होती. कॅन्टोन्सना राज्यघटनेच्या चौकटीत राहूनच आपले अधिकार वापरावे लागत.

६. मूलभूत हक्कांची विशेष तरतूद नाही :-

भारतीय राज्यघटनेप्रमाणे नागरिकांसाठी मूलभूत हक्कांची वेगळी तरतूद या राज्यघटनेत नव्हती. तथापि, विविध माध्यमातून नागरिकांच्या नागरी, राजकीय आणि आर्थिक हक्कांचे प्रकटीकरण होत. सर्व हक्कांना न्यायालयाचे संरक्षण देण्यात आले होते.

७. प्रत्यक्ष लोकशाही :-

या राज्यघटनेने स्वित्झर्लंडमध्ये प्रत्यक्ष लोकशाही व्यवस्था निर्माण केली. यासाठी राज्यघटनेत जनमत निर्णय (Referendum) आणि प्रारंभाधिकार (Initiative) या तंत्रांची तरतूद होती. प्रत्येक घटनादुरुस्ती विधेयक किंवा सामान्य विधेयक कायदेमंडळाकडून मंजूर झाल्यानंतर जनतेच्या संमतीसाठी जनतेसमोर मांडले जाते. त्यानंतर त्यास जनता बहुमताने मंजूर अथवा नामंजूर करू शकते. यास जनमत निर्णय किंवा रेफरेंडम म्हणून ओळखले जाते. त्याचप्रमाणे जनतेला एखादा कायदा करण्यासाठी किंवा घटनात्मक बदल करण्यासाठी पुढाकार घेता येतो. त्यास प्रारंभाधिकार असे म्हणतात.

८. निर्वाचित न्यायपालिका :-

सांघिक न्यायालयातील न्यायाधिशांची निवड करण्याचा अधिकार सांघिक कायदेमंडळास देण्यात आला होता. जरी न्यायपालिका निर्वाचित असली तरी न्यायपालिकेने आपले स्वातंत्र्य अबाधित राखले आहे, परंतु न्यायपालिकेला सांघिक कायदे मंडळ अथवा कार्यकारी मंडळ यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार नव्हता. तसेच सांघिक कायदे मंडळाचा कायदा अवैध घोषित करण्याचा अधिकार न्याय मंडळाला नव्हता.

स्विस पार्लमेंटच्या समितीमार्फत १८४८ साली पहिली लिखित राज्यघटना तयार करण्यात आली. ती १८७४ साली पूर्णत: बदलण्यात आली. १८७४ ते १९९९ या काळात ही दुसरी राज्यघटना अस्तित्वात आली होती. १९९९ साली राज्यघटना बदलण्यात आली. ही स्वित्झर्लंडची चालू राज्यघटना आहे. प्रत्यक्षात १ जानेवारी २००० पासून या राज्यघटनेनुसार कारभार सुरू झाला.

❑ १९९९ च्या स्विस राज्यघटनेची वैशिष्ट्ये :-

१. लिखित राज्यघटना :-

१९९९ ची स्विस राज्यघटना लिखित स्वरूपाची आहे. या राज्यघटनेत १९६ कलमांचा आणि ६ भागांचा समावेश आहे. यात मूलभूत हक्क, संघराज्य व्यवस्था, सांघिक कायदेमंडळ, सांघिक कार्यकारी मंडळ आणि न्यायपालिका इत्यादीबाबतच्या लिखित तरतूदी आहेत. त्याचप्रमाणे करविषयक धोरण, व्यापार, शिक्षण, आरोग्य इत्यादीबाबत देखील राज्यघटनेत लिखित उल्लेख आढळतात.

२. अलवचिक स्वरूपाची राज्यघटना :-

या राज्यघटनेत बदल करण्याची पध्दती कठीण आहे. संघिय पार्लमेंट अथवा एक लाख मतदार घटना दुरुस्ती विधेयकाची मागणी मांडू शकतात. घटना दुरुस्ती अंशत: अथवा पूर्णत: करता येते. घटना दुरुस्ती विधेयकास संघिय पार्लमेंटची मंजूरी मिळाल्यानंतर दोन टप्प्यातून जावे लागते. प्रथम घटना दुरुस्ती विधेयकास जनमताची (Referendum) आणि त्यानंतर बहुसंख्य कँटोन्सची मंजूरी घ्यावी लागते. त्यामुळे येथे घटना दुरुस्ती करणे कठीण काम आहे.

३. मूलभूत हक्कांची तरतूद :-

राज्यघटनेच्या दुसऱ्या भागात नागरिकांना विविध प्रकारचे हक्क देण्यात आले आहेत. यात प्रामुख्याने नागरी हक्कांचा, सामाजिक हक्कांचा आणि राजकीय हक्कांचा समावेश होतो. सन्मानपूर्वक जगण्याचा हक्क, स्वातंत्र्याचा हक्क, धार्मिक स्वातंत्र्याचा हक्क, अभिव्यक्त होण्याचा हक्क, संघटना स्थापन करण्याचा हक्क, संपत्ती धारण करण्याचा हक्क, न्यायालयीन संरक्षणाचा हक्क, सामाजिक सुरक्षेचा हक्क, इत्यादी हक्कांचा समावेश होतो.

४. लोकशाही गणराज्य :-

स्विसमधील सर्व संस्था निर्वाचित आहे. लोक आपले प्रतिनिधी निवडतात. त्याचप्रमाणे 'जनमत निर्णय' आणि 'प्रारंभाधिकार' याचा वापर करून प्रत्यक्ष लोकशाही प्रक्रियेत सहभागी होतात. याशिवाय स्विसमधील एक पूर्ण कँटोन आणि पाच अर्ध कँटोन्समध्ये आजदेखील लॅन्डस्‌जेमाईड (Landsgemeinde) नावाची व्यवस्था आहे. यानुसार कँटोनमधील सर्व मतदार हे या लँन्डस्‌जेमाईडचे सदस्य असतात. त्याच्या प्रत्यक्ष संमतीनेच प्रत्येक कायदा मंजूर होतो आणि कार्यकारी प्रमुखांची निवड होते.

५. संघराज्य–राज्यसंघ :–

सध्या स्विस संघराज्यात २३ कँटोन्स आहेत. (२० पूर्ण कँटोन्स आणि ६ अर्ध कँटोन्स). विद्यमान राज्यघटनेनुसार स्विस हे आता एक परिपूर्ण संघराज्य आहे. तथापि, या राज्यघटनेतदेखील स्विसचा 'स्विस कनफेडरेशन' (Swiss Confederation) असा उल्लेख आढळतो. परंतु प्रत्यक्ष स्वरूप संघराज्याचे आहे. मध्यवर्ती सरकारला व्यापक अधिकार देण्यात आले आहेत. कँटोन्सचे सार्वभौमत्व संपुष्टात आणण्यात आले आहे. अमेरिकन संघराज्याप्रमाणे वरीष्ठ सभागृहात प्रत्येक पूर्ण कँटोनला २ प्रतिनिधी आणि अर्ध कँटोनला १ प्रतिनिधी निवडून पाठविण्याची व्यवस्था आहे.

६. बहुल कार्यपालिका :–

बहुल कार्यपालिका हे स्विसचे एक आगळेवेगळे वैशिष्ट्य आहे. या कार्यपालिकेत संसदीय आणि अध्यक्षीय शासन पध्दतीचे मिश्रण दिसून येते. स्विसमधील बहुल कार्यकारी मंडळात सात सदस्य असतात. त्यांच्यातील एक अध्यक्ष आणि एक उपाध्यक्ष असतो. अध्यक्षाचा कार्यकाल एकच वर्ष असतो. दरवर्षी अध्यक्ष बदलला जातो. कार्यकारी मंडळातील सातही सदस्यांना समान अधिकार असतात. हे कार्यकारी मंडळ पार्लमेंटचा घटक असते आणि पार्लमेंटला जबाबदार असते. त्याचप्रमाणे पार्लमेंटच्या चर्चेमध्ये सहभागी होते. त्यामुळे हे संसदीय स्वरूपाचे वाटते. परंतु त्याचप्रमाणे अध्यक्षीय शासन पध्दतीनुसार कार्यकारी मंडळाचा कार्यकाल चार वर्षे निश्चित स्वरूपाचा आहे. त्यांच्याविरुध्द अविश्वास ठराव मांडण्याचा अधिकार पार्लमेंटला नाही

७. द्विगृही कायदे मंडळ :–

स्विसचे संघिय पार्लमेंट हे द्विगृही कायदेमंडळ आहे. यात प्रतिनिधीगृह आणि सिनेट या दोन सभागृहांचा समावेश होतो. प्रतिनिधीगृह जनतेचे प्रतिनिधीत्व करते आणि सिनेट समानतेच्या तत्त्वानुसार कॅटोन्सचे प्रतिनिधीत्व करते.

८. न्यायमंडळाची मर्यादित भूमिका :–

स्विस फेडरल कोर्ट हे स्वित्झर्लंडचे सर्वोच्च न्यायालय आहे. परंतु या न्यायालयाला न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अधिकार नाही. महत्त्वाचे खटले चालविणे आणि अपिलातून आलेल्या खटल्यांची सुनावणी करणे हा अधिकार फेडरल कोर्टाला आहे.

९. इतर वैशिष्ट्ये :–

पुरुषांसाठी लष्करी शिक्षण बंधनकारक करण्यात आले आहे. आंतरराष्ट्रीय राजकारणात

अलिप्ततावादाचे धोरण स्विकारल्यामुळे स्विस कोणत्याही लष्करी किंवा वादग्रस्त आंतरराष्ट्रीय समूहाचा सदस्य नाही. २००३ साली स्वित्झर्लंड संयुक्त राष्ट्र संघटनेचा (UNO) सभासद झाला आहे.

अशाप्रकारे स्वित्झर्लंडची राज्यघटना आणि राजकीय व्यवस्था ही वैशिष्ट्यपूर्ण आहे. अनेक शतकांच्या राजकीय प्रवासातून स्विसचा राज्यघटनावाद विकसित झाला आहे.

२.३ सारांश

❑ राज्यघटना व घटनावाद :-

प्रत्येक राज्यसंस्थेला एक स्वतंत्र राज्यघटना असते, त्यास संविधान असेही म्हटले जाते. राज्यघटना ही प्राचीन संकल्पना आहे. ग्रीक नगरराज्यात लिखित राज्यघटना होत्या. राज्यघटना म्हणजे राज्याचा मूलभूत कायदा, जो लिखित किंवा अलिखित असू शकतो. ज्या आधारे शासन आणि जनता यांच्यातील संबंध निर्धारित केले जातात, आणि ज्यामुळे शासनाच्या अधिकारावर निर्बंध येतात.

घटनावाद ही शासनाची सत्ता नियंत्रित करण्याची एक राजकीय व्यवस्था आहे. तसेच ती लोकांची आस्था व निष्ठा यांनी मिळून बनलेली शक्ती आहे. शासनाची सत्ता नियंत्रित करण्यासंबंधीचे आदर्श, मूल्ये, आस्था, विश्वास यासंबंधीचे प्रतिक म्हणजे घटनावाद होय. थोडक्यात घटनावाद ही मूल्याधिष्ठीत संकल्पना आहे, तिला सांस्कृतिक अधिष्ठान असते, ती गतीशील आणि सहभागी संकल्पना आहे.

ग्रीक आणि रोमन काळात घटनावादाचा विकास झाला. मध्ययुगीन काळात घटनावादाच्या विकासाला विरोध झाला. १४ व्या शतकानंतर पुन्हा राज्यघटना आणि घटनावादाला महत्त्व प्राप्त होत गेले. १७व्या शतकात इंग्लंडमध्ये राज्यघटनेचा विकास झाला. १८व्या शतकाच्या उत्तरार्धात अमेरिकन घटनावादाचा विकास झाला. या दोन देशातील राज्यघटनांचा विकास हा घटनावादाचा विकास होता. त्या नंतरच्या काळात जगातील इतर लोकशाही देशांनी या राज्यघटना प्रमाण मानून आपल्या राज्यघटना तयार केल्या.

लोकशाही युगात राज्यघटनेला आणि घटनावादाला विशेष महत्त्व आहे. शासनाच्या निरंकुश सत्तेवर निर्बंध लादणेसाठी आणि नागरिकांचे हक्क व स्वातंत्र्य यांचे रक्षण करणेसाठी राज्यघटना महत्त्वाची ठरते.

❑ इंग्लंडचा घटनावाद :-

इंग्लंडच्या घटनावादाचा विकास उत्क्रांत पध्दतीने झाला आहे. अनियंत्रित राजेशाहीचे नियंत्रित

राजेशाहीत रूपांतर झाले. कालांतराने केवळ नामधारी राजेशाही शिल्लक राहिली. अशाप्रकारे लोकशाही बळकट होत गेली. १२१५ चा मॅग्ना कार्टा, १२९५ ची मॉडेल पार्लमेंट, १६५९ चे इनस्ट्रूमेंट ऑफ गव्हर्नमेंट, १६२८ चे पिटीशन ऑफ राईटस्, १६८८ ची रक्तविरहित क्रांती, १६८९ चे बील ऑफ राईटस्, १८३२, १८६७ व १८८४ चे सुधारणा कायदे, २० व्या शतकातील लोकशाहीकरण इत्यादी माध्यमातून इंग्लंडमधील घटनावादाचा विकास झाला आहे.

इंग्लंडचे संविधान बहुतांश अलिखित स्वरूपाचे आहे. यात परिवर्तन करणे सोपे काम आहे. संसदीय शासन प्रणालीचा प्रारंभ इंग्लंडमध्ये झाला. इंग्लंडमध्ये पार्लमेंट सार्वभौम आहे. एकात्मक शासन पध्दती व कायद्याचे अधिराज्य ही इंग्लंडच्या राजकीय व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये आहेत.

❑ अमेरिकन घटनावाद :-

अमेरिकेच्या राज्यघटनेची सुरूवात राज्यसंघापासून (Confederation) होते. १७८१ साली १३ वसाहती एकत्र आल्या आणि राज्यसंघ निर्माण झाला. परंतु हा दीर्घकाळ टिकला नाही. १७८७ साली फिलाडेल्फीया शहरात अमेरिकन संघराज्याची राज्यघटना तयार करण्यासाठी परिषद आयोजित करण्यात आली. १७८९ साली हे संविधान स्विकारण्यात आले. ही आधुनिक काळातील पहिली लिखित राज्यघटना होती. संघराज्य व्यवस्था आणि अध्यक्षीय शासन पध्दती या राज्यघटनेची देण आहे. हे जगातील सर्वात जास्त परिदृढ (Rigid) संविधान म्हणून ओळखले जाते. संविधानाचे आणि न्यायालयाचे श्रेष्ठत्व हे अमेरिकेचे वैशिष्ट्य आहे. इंग्लंडच्या राज्यघटनेने निर्माण केलेल्या संस्थांना प्रतिप्रारूप (पर्यायी प्रारूप) देण्याचे काम या राज्यघटनेने केले आहे.

❑ स्विस घटनावाद :-

चौदाव्या शतकाच्या अखेर स्वित्झर्लंडच्या निर्मितीचे संदर्भ सापडतात. १७ व्या शतकाच्या अखेरीस १३ कँटोन्स एकत्र येवून स्विस कनफेडरेशनची स्थापना करतात. १६४८ मध्ये रोमन सम्राटाशी झालेल्या वेस्टफेलिया करारामध्ये स्विस राज्यसंघाचे राजकीय स्वातंत्र्य मान्य करण्यात आले. १८४८ साली पहिली राज्यघटना निर्माण केली गेली. परंतु या राज्यघटनेत कॅन्टोन्सना एकत्र ठेवण्याची क्षमता नव्हती. म्हणून १८७४ साली दुसरी राज्यघटना निर्माण करण्यात आली. ही राज्यघटना सुमारे १२५ वर्षे अस्तित्वात होती. ही राज्यघटना स्विस राज्यसंघाची (Swiss Confederation) राज्यघटना म्हणून ओळखली जाते. १९९९ साली ही राज्यघटना बदलून नवीन राज्यघटना अंमलात आली. या राज्यघटनेला स्विस संघराज्याची (Swiss Federation) राज्यघटना असे म्हणतात. या नवीन राज्यघटनेनुसार स्वित्झर्लंड एक परिपूर्ण संघराज्य निर्माण झाले आहे. लिखित व परिदृढ राज्यघटना हे स्विस राज्यघटनेचे

वैशिष्ट्य आहे. बहुल कार्यपालिका आणि प्रत्यक्ष लोकशाही ही स्वित्झर्लंडच्या राजकीय व्यवस्थेची आगळी वेगळी वैशिष्ट्ये आहेत.

या तिन्ही देशातील घटनावाद समजावून घेण्यासाठी खालील तुलनात्मक टेबलचा उपयोग होईल.

शासन संघटन

	इंग्लंड	**अमेरिका**	**स्वित्झर्लंड**
	पार्लमेंट	काँग्रेस	फेड्रल पार्लमेंट
कायदेमंडळ	१) हाऊस ऑफ लॉर्डस् २) हाऊस ऑफ कॉमन्स	१) सिनेट २) प्रतिनिधीगृह	१) सिनेट २) प्रतिनिधीगृह
कार्यकारीमंडळ	राजा (राजपद) पंतप्रधान व मंत्रीमंडळ	अध्यक्ष, व त्याचे सेक्रेटरी	कनफेडरेशनचा अध्यक्ष व सात सदस्यीय मंत्रीपरिषद
न्यायमंडळ	हाऊस ऑफ लॉर्डस् (लॉ लॉर्डस्)	सुप्रीम कोर्ट	फेडरल सुप्रीम कोर्ट

२.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- **संघराज्य** : जेव्हा शासनाचे अधिकार मध्यवर्ती (केंद्र) सरकार आणि प्रादेशिक (राज्य) सरकार यांच्यात घटनात्मक पध्दतीने विभागले जातात, तेव्हा त्या शासन पध्दतीला संघराज्य म्हणतात. उदा. अमेरिका, कॅनडा, भारत इत्यादी.
- **राज्यसंघ** : सार्वभौम राज्याची संघटना म्हणजे राज्यसंघ होय. यातील घटक राज्यांना बाहेर पडण्याचा अधिकार असतो.
- **केंद्राकर्षी** : जेव्हा स्वतंत्र आणि सार्वभौम राज्ये एकत्र येवून संघराज्य निर्माण करतात, तेव्हा त्यास केंद्राकर्षी पध्दतीने निर्माण झालेले संघराज्य असे म्हणतात. संरक्षण, आर्थिक विकास इ. घटक एकत्र येण्यास कारणीभूत ठरतात. उदा. अमेरिका.
- **केंद्रोत्सारी** : जेव्हा एखाद्या सार्वभौम राज्यांचे, विविध प्रांतामध्ये विभाजन करून

संघराज्य निर्माण केले जाते, तेव्हा त्यास केंद्रोत्सारी पध्दतीचे संघराज्य म्हणतात. उदा. भारताचे भाषेच्या आधारावर विभाजन करून संघराज्य निर्माण करण्यात आले आहे.

- **परिदृढ/ताठर :** राज्यघटनेत बदल करण्याची प्रक्रिया जेव्हा कठीण असते, तेव्हा त्यास परिदृढ किंवा ताठर राज्यघटना असे म्हणतात.
- **कँटोन :** स्वित्झर्लंडमधील घटक राज्यांना कँटोन या नावाने ओळखले जाते.

२.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

अ) खालील विधाने वाचून चूक अथवा बरोबर लिहा.

१. जेलिंक यांच्या मते, ''राज्यघटनेशिवाय राज्य असू शकत नाही. घटनेशिवाय राज्य म्हणजे बेबंदशाही होय.'' ( )

२. राज्यघटना ही प्राचीन संकल्पना नाही. ( )

३. राज्यघटनावाद ही मूल्यनिरपेक्ष संकल्पना आहे. ( )

४. प्राचीन काळातील ग्रीक नगर राज्यात राज्यघटना अस्तित्वात होती. ( )

५. शासनाच्या निरंकुश सत्तेला निर्बंध घालणेसाठी राज्यघटना आवश्यक आहे. ( )

ब) एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. मॅग्ना कार्टा (महान सनद) या स्वातंत्र्याच्या पहिल्या दस्तऐवजाला केव्हा मान्यता देण्यात आली?

२. इंग्लंडच्या पार्लमेंटमधील सामान्य जनतेच्या प्रतिनिधीसाठी असणारे सभागृह कोणते?

३. इंग्लंडमधील १६८८ च्या क्रांतीला काय म्हणतात?

४. संसदीय शासन पध्दतीची सुरुवात कोठे झाली?

५. अलिखित संविधान म्हणजे काय?

क) रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरा.

१. .... साली कोलंबसने अमेरिका खंडाचा शोध लावला. *(१४९२, १७७६)*

२. .... यांच्या नेतृत्वाखाली १७७६ साली अमेरिकन वसाहतींना स्वातंत्र्य प्राप्त झाले.
(अब्राहम लिंकन, थॉमस जेफरसन)

३. .... परिषदेमध्ये अमेरिकन संघराज्याची राज्यघटना तयार करण्यात आली.
(न्यूयॉर्क, फिलाडेल्फीया)

४. .... साली अमेरिकेच्या संयुक्त संस्थानाची (USA) राज्यघटना अंमलात आली.
(१७८९, १७८१)

५. अमेरिकेचे संविधान .... स्वरूपाचे आहे.
(लिखित व लवचिक, लिखित व परिदृढ)

ड) चूक किंवा बरोबर लिहा.

१. स्वित्झर्लंडमधील घटक राज्यांना कॅटोन्स म्हणतात. ( )

२. १८४८ साली स्विस राज्यसंघाची पहिली राज्यघटना तयार करण्यात आली. ( )

३. स्वित्झर्लंडचे चालू संविधान लवचिक आहे. ( )

४. जनमत (रेफरेंडम) आणि प्रारंभाधिकार (इनिशिएटीव) ही स्विस लोकशाहीची वैशिष्ट्ये आहेत. ( )

५. स्वित्झर्लंडचे पार्लमेंट एकगृही आहे. ( )

२.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

अ) १. *बरोबर.*

२. *चूक.*

३. *चूक.*

४. *बरोबर.*

५. *बरोबर.*

ब) १. *इ. स. १२१५.*

२. *हाऊस ऑफ कॉमन्स.*

३. *रक्तविरहित क्रांती.*

४. *इंग्लंडमध्ये.*

५. *जे संविधान विशिष्ट काळात घटना समिती मार्फत लिहून ठेवले जाते त्यास लिखित संविधान असे म्हणतात.*

क) १. *१४९२.*

२. *थॉमस् जेफरसन.*

३. *फिलाडेल्फीया.*

४. *१७८९*

५. *लिखित व परिदृढ.*

ड) १. *बरोबर.*

२. *बरोबर.*

३. *चूक.*

४. *बरोबर.*

५. *चूक.*

२.७ सरावासाठी प्रश्न

❏ **खालील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.**

१. घटनावाद म्हणजे काय? घटनावादाचे स्वरूप स्पष्ट करा.

२. ब्रिटीश घटनावादाचा आढावा घ्या.

३. अमेरिकेच्या राज्यघटनेची वैशिष्ट्ये सांगा.

४. स्विस घटनावादाचा विकास स्पष्ट करा.

५. १९९९ च्या स्विस राज्यघटनेची ठळक वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

❏ **टिपा लिहा.**

१. घटनावादाचे महत्त्व.

२. इंग्लंडच्या राज्यघटनेची वैशिष्ट्ये.

३. मॅग्ना कार्टा व बील ऑफ राईट्स.

४. इंग्लंड व अमेरिकन राज्यघटनेची तुलना.

५. स्विसमधील प्रत्यक्ष लोकशाही.

२.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. **Johari, J. C.** : *"Comparative Politics"* (2000), Sterling Publication, Delhi.

२. **Gokhale, B. K.** : *"Political Science"* (1970), A. R. Seth & Co., Mumbai.

३. **Kapur, A. C. & Mishra** : *"Select Constitutions"* (2006), S. Chand & Co., New Delhi.

४. **Mahajan, V. D.** : *"Select Modern Governments"* (1985), S. Chand & Co., New Delhi.

५. **येरणकर, श्रीराम** : *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण''* (२००५), साईनाथ प्रकाशन, नागपूर.

६. **पाटील, विलास** : *''निवडक राज्यघटना''* (१९९३), मेहता पब्लिशिंग हाऊस, पुणे.

७. **पाटील, बी. बी.** :*''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण''* (२००९), फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.

८. **लोटे, रा. ज.** : *''तुलनात्मक शासन व राजकारण''* (२०१२), पिंपळापुरे पब्लिशर्स, नागपूर.

सत्र-३ : घटक-३

शासन संस्था

(Government Institutions)

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्ट्ये

३.१ प्रास्ताविक

३.२ विषय विवेचन

 ३.२.१ कायदेमंडळ

 ३.२.२ कार्यकारीमंडळ

 ३.२.३ न्यायमंडळ

३.३ सारांश

३.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

३.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

३.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.७ सरावासाठी स्वाध्याय

३.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

३.० उद्दिष्ट्ये

शासन व्यवस्था हा मानवी जीवनाचा एक अविभाज्य भाग आहे. कोणत्याही शासन व्यवस्थेमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ यांना अनन्यसाधारण महत्त्व आहे. त्यामुळे शासन संस्थांच्या संदर्भातील वरील अंगांचा सैध्दांतिक व व्यावहारिक अभ्यास करणे आवश्यक ठरते. या घटकात आपण खालील बाबींचा अभ्यास करणार आहोत.

१. कायदेमंडळाचा अर्थ, त्याचे संघटन प्रकार, वैशिष्ट्ये व कार्ये आणि विविध व्यवस्थामधील कायदेमंडळाची भूमिका इ. अभ्यासणार आहोत.

२. कार्यकारीमंडळाचा अर्थ, प्रकार, कार्ये यांचा सविस्तर अभ्यास करणार आहोत.

३. न्यायमंडळाचा अर्थ, न्यायालयाचे महत्त्व, त्याचे संघटन, न्यायमंडळाच्या संघटनाची वैशिष्ट्ये, निवड, कार्यकाळ, पदच्युती आणि न्यायमंडळाची कार्ये इ. समजून घेणे.

३.१ प्रास्ताविक

राज्यशास्त्रीय परिभाषेत शासन म्हणजे राज्याची इच्छा व आकांक्षा व्यक्त करणारी यंत्रणा, सर्वसाधारणपणे पाहिले असता असे दिसून येते की, राज्य ही एक अमूर्त संकल्पना आहे. राज्याचे स्वरूप ज्या संस्थेमार्फत प्रगट होते, त्या संस्थेला शासन संस्था असे म्हणतात. प्राचीन काळी सत्तेचे विभाजन झालेले नव्हतं. परंतु सांप्रत स्थितीत सरकारच्या कार्यात झालेली वाढ आणि जनतेच्या प्रति सरकारचे उत्तरदायित्त्व या कारणांमुळे कार्यानुसार शासनाच्या कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ या तीन शाखा निर्माण झाल्या. एखाद्या देशाच्या राजकीय व्यवस्थेची ही शासनविषयक चौकट होय. शासनातील तीन शाखांतील विभागणी ही परंपरागत आहे. अशी विभागणी कायदे करणे, कायद्याची अंमलबजावणी करणे आणि वाद उद्‌भवला असता कायदा कोणता? कसा? याचा निवाडा देणे. हे कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ यांच्याकडून अनुक्रमे कामे केली जातात. या कार्यासाठी या संस्थांना संविधानाने सत्ता प्रदान केली आहे. अलीकडच्या काळात आलमंडने या तीन कार्याची मांडणी वेगळ्या पध्दतीने केली आहे. आलमंडने या कार्यांना राजकीय व्यवस्थेची प्रदान कार्ये (Output function) असे म्हटले आहे. प्रदान कार्याना आलमंडने अधिकारयुक्त शासकीय कार्ये (Authoritative Governmental Functions) असेही म्हटले आहे. आलमंड कायदेविषयक कार्यासाठी नियम करणे (Rule of Law), अंमलबजावणीच्या कार्यासाठी नियमाचे उपयोजन (Rule Application) व न्यायीक कार्यासाठी नियमांचा निवाडा (Rule Adjudication) असे शब्द प्रयोग वापरतो. जेनिंग्ज या अभ्यासक विचारवंताने शासनविषयक कार्याचा विचार कार्यपद्धतीच्या संदर्भात केला आहे. कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ हे तीनही घटक शासनासाठी गरजेचे आहेत. परंतु त्यांच्यातील वेगळेपण हे त्यांच्या कार्यात नसून त्यांच्याकडून अवलंबिल्या जाणाऱ्या कार्यपध्दतीत आहे.

प्रस्तुत प्रकरणामध्ये शासन संस्थेच्या कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ या तीनही अंगाचा सखोल अभ्यास करून मांडणी करण्यात येणार आहे.

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ कायदेमंडळ (Legislature)

जगभरातील कोणत्याही शासन व्यवस्थेत कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ ही तीन अंगे

शासन संस्थेची असतात. कायदेमंडळ ही फार प्राचीन संस्था आहे. लोकतंत्राच्या स्थापनेमुळे कायदेमंडळाचा विकास झाला. आधुनिक काळामध्ये शासनाची चौकट पुरवणारी, कायदे करणारी व खर्चाला मंजूरी देणारी शाखा म्हणून कायदेमंडळाचा उल्लेख केला जातो. सैध्दांतिकदृष्ट्या घटनेतील सर्वात सत्ताधारी घटक म्हणजे कायदेमंडळ होय. कार्यकारीमंडळाने काम करावे, सरकारी सेवकांनी कोणत्या सेवा कोणाला पुरवाव्यात याबाबत कायदेमंडळ कायदे करणे. आधुनिक काळात कायदेमंडळाची सत्ता कमी होऊन कार्यकारीमंडळाकडे सरकत असली आणि त्यामुळे लोक तिच्याबद्दल साशंक असले, तरी अजूनही महत्त्वपूर्ण कामगिरी बजावत आहे. आधुनिक काळातील कायदेमंडळ कार्याच्याबाबतीत अतिशय व्यग्र (व्यस्त) आहे. विशेषत: लोकशाहीत कायदेमंडळ जनतेचे प्रतिनिधीत्व करते. कार्यकारीमंडळावर जनतेच्या वतीने देखरेख व नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य कायदेमंडळ करते. एकगृही व द्विगृही कायदेमंडळ वेगवेगळ्या देशात पहावयास मिळतात.

❑ व्याख्या

१. ॲलन आर बॉल : ''ऐतिहासिकदृष्ट्या कार्यकारीमंडळाला सल्ला देण्यासाठी निर्माण झालेली संस्था म्हणजे कायदेमंडळ होय.''

२. प्रा. सी. बी. रेना : ''कायदेमंडळ म्हणजे व्यक्तीचे असे सामूहिक संघटन की जे कायदे बनविण्याच्या दृष्टीने अधिकारसंपन्न असते.''

वरील व्याख्यांवरून सर्वसाधारणपणे कायदेंमडळाची व्यापक अशी व्याख्या करता येते की, 'प्रतिनिधीक आधार असलेला किंवा नसलेला व्यक्तीचा समूह की, जो नियम निर्माण कार्यात शासकाला सहाय्य आणि प्रेरणा देण्याचे कार्य करतो.'

❑ कायदेमंडळाचे संघटन/आधार

कायदेमंडळाचे संघटन हे प्रामुख्याने जनतेचे प्रतिनिधी आणि राजकीय पक्ष या दोन आधारावर केले जाते. जगातील सर्व लोकशाही राष्ट्रांमध्ये कायदेमंडळाचे संघटन हे प्रतिनिधींच्या सिध्दांतावरच आधारलेले आहे.

१. प्रतिनिधीत्वाचा आधार

लोकतांत्रिक शासनामध्ये कायदेमंडळ प्रतिनिधीत्वाच्या आधारावर निर्माण करण्यात येते. १८ व्या शतकात भौगोलिक आधारावर प्रतिनिधीत्वास सुरूवात झाली. मुसोलिनी आणि जनरल फ्रॅंकोने व्यावसायिक प्रतिनिधीत्वाला महत्त्व दिले. युगोस्लाव्हियामध्ये व्यावसायिक प्रतिनिधीत्वानुसार संघीय कायदेमंडळ तयार करण्यात आले. परंतु लोकतांत्रिक राज्यामध्ये विधीमंडळाचे संघटन कमी-जास्त प्रमाणात प्रतिनिधीत्वावर

आधारित असते. जगातील सर्व लोकशाही राष्ट्रांमध्ये कायदेमंडळाचे संघटन हे प्रतिनिधींच्या सिध्दांतावरच आधारलेले आहे. म्हणजेच लोकशाहीमध्ये कायदेमंडळ हे जनतेचे प्रतिनिधीत्व करते.

२. राजकीय पक्षाचा आधार

लोकतांत्रिक देशातील कायदेमंडळांचा भौतिक आधार 'राजकीय पक्ष' मानण्यात आला आहे. रॉबर्ट सी. बोन च्या मते, 'राजकीय पक्ष हा विधीमंडळाला सकारात्मक आणि नकारात्मक क्रियात्मकता प्रदान करतो.' आधुनिक काळात प्रतिनिधींची निवड ही प्रामुख्याने राजकीय पक्षाच्या साहाय्यानेच होते. ज्या राजकीय पक्षाच्या प्रतिनिधीची संख्या जास्त, त्या राजकीय पक्षाचा प्रमुख, पंतप्रधान किंवा राष्ट्राध्यक्ष म्हणून कार्यभार स्विकारतो. मतदार मतदान करताना व्यक्तीपेक्षा राजकीय पक्षाचे ध्येय धोरण मान्य करतो.

❑ कायदेमंडळाचे प्रकार

सर्वसाधारणपणे जगामध्ये दोन स्वरूपाची कायदेमंडळे अस्तित्वात आहेत. कायदेमंडळाचे एकगृही व द्विगृही कायदेमंडळ असे दोन प्रकार पडतात. दोन्ही प्रकारची कायदेमंडळे विविध देशात पहावयास मिळतात. १९ व्या शतकात एक सभागृह असणारे कायदेमंडळ असावे कि द्विसभागृह असणारे कायदेमंडळ असावे असा वाद होता. कालांतराने द्विसभागृह कायदेमंडळ काही देशांनी स्विकारले तर काही देशांनी एक सभागृह कायदेमंडळ स्विकारले. द्विगृही कायदेमंडळातील वरिष्ठ कायदेमंडळ, संघराज्यात राज्याचे प्रतिनिधीत्व करते, तर काही देशांत हितसंबंधीयांचे. इंग्लंडसारख्या देशात मात्र राजघराण्यातील लोक, सरदार, धर्मप्रमुख यांचे परंपरागत स्थान औपचारिकपणे जोपासण्यासाठी हे सभागृह आहे. जगातील बहुतांश देशांमध्ये कनिष्ठ सभागृह मात्र लोकप्रतिनिधींचे बनलेले दिसते. एकगृही कायदेमंडळाचा प्रकार चीनमध्ये अस्तित्वात आहे, तर इंग्लंड, अमेरिका, फ्रान्स, भारत या लोकशाही देशांमध्ये द्विगृही कायदेमंडळाचा प्रकार अस्तित्वात आहे.

❑ कायदेमंडळाची वैशिष्ट्ये

१. एकगृही व द्विगृही कायदेमंडळ

कायदेमंडळाचे एकगृहीय व द्विगृहीय असे प्रकार पडतात. प्रारंभी जवळपास सर्वच राष्ट्रांत एकगृही कायदेमंडळ होते. परंतु आज जगातील बहुतांश देशामध्ये द्विगृही कायदेमंडळ अस्तित्वात आहे. इंग्लंड, अमेरिका, रशिया, फ्रान्स व भारत या मोठ्या देशात द्विगृही कायदेमंडळ आहे. चीनमध्ये आजही एकगृही कायदेमंडळ आहे. अशा प्रकारे जगात एकगृही व द्विगृही असे प्रकार असतात.

२. प्रतिनिधींची संख्या

कायदेमंडळात किती सदस्य असावेत यासंबंधी निश्चित असा नियम नाही. विविध देशातील कायदेमंडळामधील प्रतिनिधींची संख्या, लोकसंख्या, भौगोलिक, प्रादेशिक विभाग या आधारावर ठरते. कायदेमंडळात कार्ये करण्याएवढी सदस्य संख्या असावी असे म्हणता येईल. उदा. भारतात कायदेमंडळाच्या दोन्ही सभागृहाची (वरिष्ठ व कनिष्ठ) सदस्य संख्या ८०२ (२५० राज्यसभा + ५५२ लोकसभा) आहे. इंग्लंडमध्ये हाऊस ऑफ लॉर्डस्ची सदस्य संख्या ११०० व हाऊस ऑफ कॉमन्सची सदस्य संख्या ७०० आहे. अमेरिकेमध्ये सिनेटची सदस्य संख्या १०० व प्रतिनिधी सभागृहाची सदस्य संख्या ४३५ इतकी आहे. तर चीनच्या कायदेमंडळाची सध्या ३००० सदस्य संख्या आहे.

३. सभागृहाची रचना

प्रथम सभागृहात लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रतिनिधी निवडले जातात. म्हणून त्यास 'प्रतिनिधीक गृह' असे म्हणतात. दुसऱ्या सभागृहात किती प्रतिनिधी कोणामार्फत, किती काळासाठी निवडावे याबाबत भिन्नता आढळते.

४. कायदेमंडळाचा कार्यकाल

जास्त कार्यकालामुळे जनतेचे खऱ्या अर्थाने प्रतिनिधीत्व होऊ शकत नाही आणि कमी कार्यकाळामुळे जनतेसाठी काही करण्यापूर्वीच तो समाप्त होतो. म्हणून देशपरत्वे कायदेमंडळाचा कार्यकाल भिन्न आहे. उदा. अमेरिकन कायदेमंडळाचा कार्यकाल ४ वर्षांचा तर भारतात लोकसभेचा कार्यकाल पाच वर्षाचा आहे.

५. कायदेमंडळाचे स्वातंत्र्य आणि सदस्यांचे विशेषाधिकार

संसद सदस्य हे कोणतेही बाह्य नियंत्रण आणि दबाव यापासून मुक्त असतात. इंग्लंडच्या १६८९ च्या 'Bill of Rights' मुळे पार्लमेंटच्या स्वातंत्र्याविरुध्द पार्लमेंटच्या बाहेर कोणत्याही न्यायालयात दावा दाखल करता येत नाही. कायदेमंडळाला आपले कार्य पार पाडण्यासाठी अंतर्गत संघटन करण्याची स्वायत्तता असते. कायदेमंडळ अधिवेशन कोणी बोलवावे, त्याचा कालावधी किती असावा, ते केव्हा समाप्त होते, कायदेमंडळ कोणकोणत्या परिस्थितीत बरखास्त होते. यावर कायदेमंडळाचे स्वातंत्र्य अवलंबून असते.

६. वेतन भत्ते व इतर सवलती

सदस्यांना मिळणारे वेतन, भत्ते यावर त्यांची कार्य प्रवणता असते. उदा. इंग्लंडमध्ये उमराव

सभागृहाच्या सदस्यांना वेतन नसल्यामुळे ते सभागृहात अनुपस्थित असतात तर भारतात सदस्यांना भरपूर व निश्चित वेतन असल्याने सदस्य सतत कार्यरत असतात.

७. कायदेमंडळातील समिती व्यवस्था

कायदेमंडळातील समिती व्यवस्था, समितीचे प्रकार, समितीची सदस्य संख्या, रचना, कार्यकाल, अधिकार याबाबत भिन्नता आढळते. प्रत्येक कायदेमंडळात औपचारिक समिती व्यवस्था आढळते. समितीच्या निर्मितीमध्ये विशेषीकरणावर भर देणे, जास्त अधिकार देणे, सभासद संख्या मर्यादित ठेवणे, तज्ञ कर्मचारी वर्ग, अध्यक्षांची ज्येष्ठतेच्या आधारावर नियुक्ती करणे, संबंधित विषयाचे तज्ञ सभासद यावर कायदेमंडळाची यशस्विता अवलंबून असते.

उपरोक्त वेगवेगळ्या मुद्द्याच्या आधारे कायदेमंडळाच्या वैशिष्ट्यांची चर्चा करता येईल. या वैशिष्ट्याच्या आधारावरच कायदेमंडळाचे यशापयश अवलंबून असते. वरील वैशिष्ट्य सर्व देशांच्या कायदेमंडळाला कमी-जास्त प्रमाणात लागू होतात.

❑ कायदेमंडळाची कार्ये

जगातील सर्व देशांच्या कायदेमंडळास अनेक प्रकारची लोकोपयोगी कार्ये करावी लागतात. त्यामध्ये प्रामुख्याने घटनात्मक कार्ये आणि राजकीय व व्यवस्थापनात्मक कार्ये अशा स्वरूपाची कार्ये करावी लागतात.

अ) घटनात्मक किंवा शासकीय कार्ये

घटनात्मक किंवा शासकीय कार्यामध्ये कायदेमंडळाला पुढील वेगवेगळ्या प्रकारची कार्ये करावी लागतात.

१. कायदेविषयक कार्ये

घटनात्मक कायदे वगळून इतर सर्व कायदे तयार करणे, कायद्यात दुरुस्ती करणे, कायदे रद्द करणे, इत्यादीचा समावेश घटनात्मक कार्यात होतो. लोकशाहीत लोकांच्या इच्छा, आशा व आकांक्षा कायद्यातून स्पष्ट होतात. घटनात्मक कायद्यामध्ये प्रसंगानुसार परिवर्तन घडविण्याचे कार्य ही कायदेमंडळ करते.

२. आर्थिक कार्ये

आधुनिक लोकशाही व्यवस्थेत कायदेमंडळाचे 'राष्ट्रीय वित्तावर' संपूर्ण नियंत्रण असते. कायदेमंडळाच्या

संमतीने अर्थविधेयकाचे खर्च विधेयकात रूपांतर होते. संसदीय शासन व्यवस्थेत अर्थ विधेयक प्रथम लोकनियुक्त सभागृहात मांडले जाते. कायदेमंडळाने ते विधेयक नामंजूर केले तर मंत्रिमंडळाला राजीनामा द्यावा लागतो. अध्यक्षीय शासन व्यवस्थेत अशा विधेयकात कायदेमंडळ आमूलाग्र बदल करते.

३. न्यायविषयक कार्ये

अमेरिकेत राष्ट्राध्यक्षाला व भारतात राष्ट्रपतीला महाभियोग प्रक्रियेद्वारे पदच्युत करण्याचा अधिकार कायदेमंडळाला आहे. इंग्लंडमध्ये सर्वोच्च पद हे परंपरेनुसार राजाकडे असते. स्वित्झर्लंडच्या राष्ट्रीय सभेला संविधानातील कलमांची व्याख्या करण्याचा अधिकार असल्याने ते न्यायविषयक कार्ये पार पाडते.

४. कार्यकारीमंडळावर नियंत्रण

संसदीय शासन व्यवस्थेत कार्यकारीमंडळ आपल्या कारभारासाठी कायदेमंडळाला जबाबदार असते. कायदेमंडळ अविश्वासाच्या ठरावाद्‌वारे कार्यकारीमंडळाला पदच्युत करू शकते. जोपर्यंत कायदे मंडळाचा विश्वास कार्यकारीमंडळावर असतो तोपर्यंत संसदीय शासन पध्दतीत कार्यकारीमंडळ कार्यरत राहते. अध्यक्षीय व्यवस्थेत कायदेमंडळात महाभियोगाद्‌वारे अध्यक्षाला पदच्युत केले जाते. राष्ट्राध्यक्षाच्या नेमणूका, संधी, करार यात कायदेमंडळाची भूमिका महत्त्वाची असते.

५. घटनादुरुस्तीचा अधिकार

लोकांची इच्छा आणि सामाजिक मूल्य याचे प्रतिक म्हणजे संविधान किंवा राज्यघटना होय. राज्यघटना हे राजनैतिक शक्तीचे संघटन आहे. बदलत्या परिस्थितीनुसार व काळानुसार संविधानात योग्य तो बदल न झाल्यास राज्यात क्रांतीची शक्यता निर्माण होते. अशी क्रांती टाळण्यासाठी जगातील सर्व लोकशाही देशात संविधान दुरुस्तीचा अधिकार कायदेमंडळास दिला आहे.

ब) राजकीय आणि व्यवस्थात्मक कार्ये

जगभरातील सर्वच देशातील कायदेमंडळात पुढील वेगवेगळ्या प्रकारची राजकीय व व्यवस्थात्मक कार्ये करावी लागतात.

१. हितसंबंधाचे प्रकटीकरण व सुसूत्रीकरण

देशामध्ये भिन्न हितसंबंधाचे लोक राहतात, त्यामुळे कधी–कधी संघर्षाची परिस्थिती निर्माण होते.

कायदेमंडळातील लोकनिर्वाचित सदस्य अशा लोकांच्या मागण्या कायदेमंडळात मांडतात. लोकांच्या मागण्याचे रूपांतर धोरणात करण्यासाठी प्रतिनिधी सतत प्रयत्नशील राहतात. जनतेच्या विविध मागण्यांच्या पूर्ततेसाठी प्रतिनिधी कायदेमंडळात शासनावर दबाव आणतात आणि त्याच्या मागण्या मान्य करण्यास शासनाला भाग पाडतात. अशा हितसंबंधाच्या प्रकटीकरणामुळे कायदेमंडळ प्रतिनिधीचे राजकीय भवितव्य घडते. हितसंबंधाच्या प्रकटीकरणासाठी कायदेमंडळ प्रतिनिधी शांततेचा मार्ग अवलंबितात.

२. प्रतिनिधीत्वाचे कार्य

आधुनिक काळात लोकांच्या राजकीय सहभागाला लोकशाही शासन व्यवस्थेत अधिक महत्त्व प्राप्त झाले आहे. सरकारला बडतर्फ करणे, सरकारला विशिष्ट कायदा करण्यास लावणे, असलेला कायदा रद्द करावयास लावणे. हे कायदेमंडळाचे कार्य नसून निर्वाचित समूहाला सरकारच्या कामकाजाची जाणीव करून देणे आणि सरकारविषयक अनुकूल किंवा प्रतिकूल मत तयार करणे. हेच कायदेमंडळाचे प्रमुख कार्य आहे. जनतेचे प्रश्न सोडवणे आणि त्यासाठी जनतेला प्रत्यक्षरित्या जबाबदार असणे हेच कायदेमंडळाचे महत्त्वाचे कार्य आहे.

३. राजकीय व्यवस्थेचे पर्यवेक्षण, समीक्षण आणि नियंत्रणाचे कार्य

कायदे निर्मिती करताना कायदेमंडळ राजकीय पक्षाच्या माध्यमातून परिस्थितीचे पर्यवेक्षण करते. अशावेळी कायदेमंडळात विधेयकावर विस्तृत चर्चा प्रश्न, पूरक प्रश्न, ध्यान आकर्षण प्रस्ताव, करांमध्ये कपात, यामार्फत समीक्षण केले जाते. तसेच कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळावर नियंत्रण ठेवणे, कायदेमंडळाचा विश्वास असेपर्यंत पंतप्रधान व त्याचे मंत्रिमंडळ पदावर राहून कार्य करते, जर कायदेमंडळाने अविश्वासाचा ठराव मंजूर केला तर कार्यकारीमंडळाला राजीनामा द्यावा लागतो. अशा पध्दतीचे नियंत्रण कायदेमंडळ करते.

४. राजकीय सामाजीकरण आणि सुसूत्रीकरण

राजकीय सामाजीकरण हे कायदेमंडळाचे एक महत्त्वाचे कार्य आहे. राजकीय सामाजिकरणामुळे व्यक्तीची अभिवृत्ती, भावना, व्यवहार, प्रतिक्रिया यांचे नियमन होते. त्यामुळे लोकांचे प्रतिनिधी हे कायदेमंडळामध्ये लोकांच्या राजकीय प्रश्नांची उकल करण्यासाठी सतत प्रयत्नशील असतात. तसेच कायदेमंडळाच्या बाहेर लोकांचे राजकीय सामाजीकरण करण्यासाठी ते कटिबध्द असतात. कायदेमंडळात होणारी चर्चा वादविवाद यामार्फत जनतेचे राजकीय सामाजीकरण होते.

उपरोक्त विविध प्रकारची कार्ये कायदेमंडळाला करावी लागतात.

❑ विविध व्यवस्थामधील कायदेमंडळाची भूमिका

अ) संवैधानिक देशामधील कायदेमंडळाची भूमिका

१. अधिमान्यतेची भूमिका

कायदेमंडळ शासनाला वैधता प्रदान करते. त्यामुळेच लोकशाही देशांमध्ये निश्चित कालावधीनंतर निवडणूका घेण्यात येतात आणि प्रचलित सरकारला लोकांचा पाठिंबा आहे की नाही हे निवडणूकीच्या माध्यमातून तपासले जाते.

२. अभिज्ञानाची अनुभूती करण्याची भूमिका

घटनात्मक शासन असणाऱ्या देशामध्ये कायदेमंडळाला निवडणूकीस तोंड द्यावे लागते. अशा वेळी कार्यकारी प्रमुख 'मत' मागण्यासाठी मतदाराकडे जातात. थोडक्यात मतदार हेच कायदेमंडळाचे निर्माते असतात. मतदार विवेक बुध्दीचा वापर करून उमेदवारांना निवडून देतात.

३. राष्ट्रीय प्रश्नाचे शिक्षण देण्याची भूमिका

कायदेमंडळाचे सदस्य सत्तारूढ राजकीय पक्षाला शासन कारभाराविषयी प्रश्न, उपप्रश्न विचारून, काम रोको प्रस्ताव मांडून, सभात्याग करून, अविश्वास ठराव मांडून, सदस्यत्वाचा एकत्रित राजीनामा देवून, लोकांचे लक्ष आपल्याकडे आकर्षित करतात आणि सरकार किंवा सत्तारूढ पक्षाविषयी त्याचे मत प्रतिकूल करतात. त्यामुळे लोकांना राष्ट्रीय समस्यांचे शिक्षण मिळते.

४. अवैध कृत्यांची किंवा भ्रष्टाचाराला वाचा फोडण्याची भूमिका

कायदेमंडळात प्रतिनिधी देशात झालेल्या विविध घोटाळयाची व अवैध कृत्यांचा विश्लेषणात्मक व जबाब विचारणारे प्रस्ताव मांडतात. अशा प्रश्नांची समर्पक उत्तरे देणे, सत्तारूढ पक्षाचे कार्य व आद्य कर्तव्य असते. त्यामुळे संपूर्ण राष्ट्रामध्ये त्याची चर्चा होते. या सर्व कार्यामुळे सत्तारूढ पक्षाची विश्वासार्हता किंवा लोकप्रियता कमी होते. परिणामी पुढील सार्वत्रिक निवडणूकीत सत्तारूढ पक्षाला अपयश सुध्दा येते.

ब) साम्यवादी देशामधील कायदेमंडळाची भूमिका

सामान्यवादी व्यवस्था असणाऱ्या देशांनी कायदेमंडळाचे अस्तित्व मान्य केले आहे. कायदेमंडळाची रचना, अधिकार व कार्ये या बाबतीत उदारमतवादी राजकीय व्यवस्थेच्या कायदेमंडळाशी बरेच साम्य दिसते. राज्यघटनेनुसार देशाची सर्वोच्च सत्ता अशा कायदेमंडळास प्राप्त झालेली असते. हे सदस्य

निर्वाचित असतात. तसेच त्यांचा कार्यकाल घटनेने निश्चित केलेला असतो. परंतु या सर्व बाबी केवळ साम्यवादी पक्षालाच दिलेल्या असतात. म्हणून एकपक्षीय शासन व्यवस्थेमध्ये कायदेमंडळाचे मुख्य कार्य नियंत्रण व निर्देशन हे त्या पक्षाच्या आदेशानुसार होते.

क) हुकूमशाही देशातील कायदेमंडळाची भूमिका

सामान्यत: हुकूमशाही शासन आणि कायदेमंडळ या परस्पर भिन्न बाबी आहेत. हुकूमशहाने सत्ता हस्तगत केल्यानंतर कायदेमंडळ स्थगित करणे, नष्ट करणे, हुकूमशहाच्या हातात असते. परंतु अलीकडे हुकूमशाही मध्येही कायदेमंडळाची आवश्यकता भासू लागली आहे. मात्र हे कायदेमंडळ हुकूमशहाच्या तंत्रानुसारच कार्य करते, असे कायदेमंडळ फक्त दिखावू स्वरूपाचे असते. हुकूमशहाच्या सत्तेला कायदेशीर मान्यता देण्याचे कार्य कायदेमंडळ करते.

उपरोक्त उदारमतवादी लोकशाही व्यवस्था, साम्यवादी व्यवस्था व हुकूमशाही व्यवस्थांमध्ये कायदेमंडळाची भूमिका ही महत्त्वाची असते असे म्हणता येईल.

३.२.२ कार्यकारीमंडळ (Executive)

शासन संस्थेची महत्त्वाची जी तीन अंगे आहेत, त्यापैकी एक प्रमुख अंग म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय. आधुनिक शासनात मध्यवर्ती स्थान असलेल्या या अंगाला अलिकडे अनन्य साधारण महत्त्व आले आहे. प्रस्तुत अभ्यास घटकामध्ये कार्यकारीमंडळ या अंगाचा सविस्तर अभ्यास करणार आहोत.

❑ अर्थ

शासनाच्या अंतर्गत आणि परराष्ट्रविषयक धोरणांची अंमलबजावणी करणारे मंडळ म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय. कार्यकारीमंडळाच्या व्यापक अर्थात राज्याच्या प्रशासनाशी संबंधित असणाऱ्या सर्व कर्मचाऱ्यांचा समावेश होतो. यामध्ये राज्याचा वास्तविक प्रमुख, मंत्रीमंडळ, कार्यकारी परिषद, प्रशासनाचे अधिकारी, कर्मचारी यांचा समावेश होतो. पण राज्य कारभारामध्ये मर्यादित अर्थाचा स्विकार करावा लागतो. यामध्ये प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचा समावेश होत नाही. जे लोक किंवा अधिकारी राजकीय व्यवस्थेमध्ये धोरणनिर्मिती व धोरण निर्मितीकार्याशी संबंधित असतात आणि तिच्या अंमलबजावणीसाठी जबाबदार असतात, त्याचा समावेश होतो. म्हणून धोरणनिर्मिती कार्याशी संबंधित आणि निर्धारित केलेल्या धोरणाच्या अंमलबजावणीला जबाबदार असणाऱ्या संस्था म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय. कायदेमंडळाने मंजूर केलल्या कायद्यांची कार्यवाही कार्यकारीमंडळाकडून केली जाते. राजकीय संस्थांमध्ये, कार्यकारीमंडळ सर्वच काळात आणि सर्वच देशांत अस्तित्वात आहे. कार्यकारीमंडळात जे प्रत्यक्षात सत्ता हाताळतात, सत्तेत शिखरस्थानी असतात, त्याचा उल्लेख कार्यकारिणीसाठी होत असतो. कारण ते काही मूठभर लोक

देशाच्या अत्यंत महत्त्वाच्या निर्णय प्रक्रियेत गुंतलेले असतात. कार्यकारी प्रमुख, राजा/अध्यक्ष/राष्ट्रपती, पंतप्रधान, मंत्रीमंडळ, यालाच कार्यकारी प्रमुख किंवा कार्यकारीमंडळ म्हणून ओळखले जाते. राज्यशास्त्रीय परिभाषेत त्यांना राजकीय कार्यकारिणी असे म्हणतात.

❑ व्याख्या

१. रॉय मॅक्रिडीस : ''राजकीय समाजाच्या शासन कारभारासाठी औपचारिक उत्तरदायित्त्व पार पाडणारी संस्थागत व्यवस्था म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय.''

२. लॉ पालेम्बरो : ''धोरणनिर्मिती कार्याशी संबंधीत आणि निश्चित केलेल्या धोरणाच्या अंमलबजावणीसाठी जबाबदार असलेली संस्था म्हणजे कार्यकारीमंडळ.''

कार्यकारीमंडळ म्हणजे कार्यपालनासंबंधी शक्ती असणारी व्यवस्था होय. व्यापक अर्थाने कार्यपालिकेमध्ये राज्याच्या प्रशासनाशी संबंधित असणाऱ्या सर्व कर्मचाऱ्यांचा समावेश होतो. जे लोक किंवा अधिकारी राजकीय व्यवस्थेमध्ये निती निर्धारण कार्याशी संबंधित असतात आणि तिच्या क्रियान्वेषणासाठी जबाबदार असतात त्यांचा समावेश कार्यकारीमंडळात केला जातो. म्हणून निती धोरण कार्याशी संबंधित आणि निर्धारण केलेल्या नितीच्या अंमलबजावणीसाठी जबाबदार असलेली संस्था म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय.

❑ कार्यकारीमंडळाचे प्रकार

कार्यकारीमंडळाचे कायदेमंडळाशी असलेल्या संबंधाच्या आधारे किंवा संख्येच्या आधारे संसदीय, अध्यक्षीय व बहुल कार्यकारीमंडळ असे तीन प्रकार पडतात.

१. संसदीय कार्यकारीमंडळ

संसदीय कार्यकारीमंडळ हे कायदेमंडळात संलग्न व जबाबदार असते. घटनात्मकदृष्ट्या राजा किंवा राष्ट्रपती हा राज्याचा सर्वोच्च प्रमुख असतो. त्याच्याच नावाने संपूर्ण देशाचा राज्यकारभार चालतो. परंतु प्रत्यक्षात त्याच्या अधिकाराचा वापर कायदेमंडळाला जबाबदार असणारे मंत्रीमंडळ व पंतप्रधान पाहत असतो. संसदीय कार्यकारीमंडळात दोन कार्यकारी प्रमुख असतात. एक वास्तविक प्रमुख व दुसरा नामधारी कार्यकारी प्रमुख. पंतप्रधान हा वास्तविक कार्यकारी प्रमुख असतो, तर राजा किंवा राष्ट्रपती हे नामधारी प्रमुख असतात.

२. अध्यक्षीय कार्यकारीमंडळ

घटनात्मकदृष्ट्या राज्यकारभारामध्ये सर्वसत्ता एका व्यक्तीकडे असते, तिला अध्यक्षीय कार्यकारीमंडळ

किंवा एकल कार्यकारीमंडळ असे म्हणतात. उदा. अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष व चीनचा राष्ट्राध्यक्ष. येथे कार्यपालिका, कायदेमंडळाला जबाबदार नसते. तर मंत्री वैयक्तिकरित्या राष्ट्राध्यक्षाला जबाबदार असतात.

३. बहुल कार्यकारीमंडळ

स्वित्झर्लंड या देशामध्ये बहुल कार्यकारीमंडळ अस्तित्वात आहे. बहुल कार्यकारीमंडळ म्हणजे कार्यकारी प्रमुखपदी एक व्यक्ती असण्याऐवजी ७ व्यक्तीचे बनलेले एक मंडळ असते.

❑ कार्यकारीमंडळाची कार्ये

कार्यकारीमंडळाला घटनात्मक कार्ये व राजकीय कार्ये अशा प्रकारची प्रमुख दोन कार्ये करावी लागतात. या दोन कार्याचा सविस्तर आढावा पुढीलप्रमाणे :-

अ) कार्यकारीमंडळाची घटनात्मक कार्ये

देशाच्या संविधानात नमूद केलेली कार्ये म्हणजे घटनात्मक कार्ये होत. ती कार्ये पुढीलप्रमाणे.

१. आर्थिक कार्ये

जगभरातील बहुतांश राष्ट्रांनी कल्याणकारी राज्याचा स्विकार केल्यामुळे आर्थिक निकड मोठ्या प्रमाणात भासू लागली, त्यामुळे पैशाचे नियोजन करणे, आर्थिक योजनांचे संचालन करणे, देशाच अंदाजपत्रक तयार करणे, कायदेमंडळाकडून त्या अंदाजपत्रकाला मंजूरी घेणे व त्याची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करणे ही महत्त्वाची कार्ये कार्यकारीमंडळाला करावी लागतात.

२. न्यायालयीन कार्ये

सर्वोच्च शासक या नात्याने अपराध्याची शिक्षा कमी करणे, न्यायाधिशांची नियुक्ती करणे, सरकारी कर्मचारी व नागरिक यांच्यातील संघर्ष मिटवण्याचे कार्य करणे, राजकीय बंदी व क्रांतिकारी आंदोलनात काम करणाऱ्या व्यक्तींना क्षमादान करण्याचा अधिकार कार्यकारीमंडळालाच असतो.

३. कायदेविषयक कार्ये

अध्यक्षीय शासन पध्दतीमध्ये सत्ता विभाजन तत्त्वाचा स्विकार केल्यामुळे कार्यकारीमंडळाला तेवढ्या प्रमाणात कायदेविषयक कार्ये करावी लागत नाहीत. परंतु संसदीय शासन पध्दतीमध्ये कायदेमंडळ व कार्यकारीमंडळ यांच्यात घनिष्ठ संबंध असतो. त्यामुळे कायदेमंडळाचे अधिवेशन बोलवणे, स्थगित

करणे, आवश्यकतेनुसार लोकनिर्वाचित सभागृहाचे मुदतपूर्व विसर्जन करणे, कायदेमंडळाला उद्देशून भाषण करणे, संदेश पाठवणे, महत्त्वपूर्ण विधेयक आणि अंदाजपत्रक सादर करणे, कायदेमंडळाने संमत केलेल्या विधेयकाला कार्यान्वीत करणे, अध्यादेश काढणे इ. कायदेविषयक कार्ये कार्यकारीमंडळाला करावी लागतात.

४. लष्करविषयक कार्ये

सांप्रत स्थितीस विचारसरणीच्या संघर्षामुळे सुरक्षिततेचा प्रश्न निर्माण झाला असता त्यासाठी राज्यात शांतता व सुव्यवस्था राखणे, राष्ट्राची अखंडता राखणे, देशातील व देशाबाहेरील शत्रूंपासून राष्ट्राचे संरक्षण करणे, इ. कार्ये कार्यकारीमंडळाला पार पाडावी लागतात. कार्यकारीमंडळाचा अध्यक्ष हा राष्ट्राचा सरसेनापती असतो, त्यामुळे वरिष्ठ सैन्याधिकाऱ्याची नियुक्ती करणे, प्रसंगी त्यांना पदावरून दूर करणे, निवृत्ती देणे इ. कार्ये करावी लागतात.

५. राष्ट्रांतर्गत कार्ये

देशातील संपूर्ण प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे, प्रशासनाला आदेश देणे, त्यावर नियंत्रण ठेवणे, राष्ट्रांतर्गत शांतता व सुव्यवस्था ठेवणे. यासाठी प्रशासकीय अधिकाऱ्याची नियुक्ती करणे, बदली करणे, प्रशासनाच्या विविध विभागामध्ये समन्वय साधणे, कार्याची अंमलबजावणी करणे. या सर्व कार्यासाठी कार्यकारीमंडळ, कायदेमंडळाप्रती जबाबदार असते.

६. परराष्ट्र धोरणविषयक कार्ये

सद्य काळात राज्याचे परावलंबित्व वाढले आहे. त्यामुळे आपल्या देशाचे इतर देशाशी व्यापारी, सांस्कृतिक, आर्थिक संबंध प्रस्थापित करण्याचे, आपल्या देशाचे विदेशी धोरण ठरविण्याचे कार्य कार्यकारीमंडळाला प्राधान्याने करावे लागते.

ब) कार्यकारीमंडळाची राजकीय कार्ये

देशामध्ये राज्यकारभाराचे प्रत्यक्ष कार्य करताना कार्यकारीमंडळाला पुढील वेगवेगळ्या स्वरूपाची राजकीय कार्ये करावी लागतात.

१. नेतृत्वाचे कार्ये

कार्यकारीमंडळाला संघटीत करणे, विचारविमर्ष करणे, निर्णय घेणे, निर्णयाचे समर्थन करणे, निर्णयास जनमताचा व लोकप्रतिनिधींचा पाठिंबा प्राप्त करून देणे, निर्णयाची अंमलबजावणी करणे, ही

कार्ये नेतृत्वावर अवलंबून असतात. राजकीय पक्ष व दबाव गट यामुळे कार्यकारीमंडळाच्या नेतृत्वाला महत्त्व प्राप्त झाले आहे. कार्यकारीमंडळाच्या नेतृत्वामुळेच व्यवस्थेत एकता, शांतता व सुव्यवस्था प्रस्थापित होते.

२. प्रतिनिधीत्वाचे व एकात्मीकरणाचे कार्य

समाज आणि राज्य यांच्यामध्ये प्रभावशाली संबंध निर्माण करण्याचे कार्य तसेच राजकीय व्यवस्थेमध्ये असलेल्या विभिन्न संस्थेअंतर्गत व्यवस्थामध्ये संयोजन आणि एकात्मीकरण करणे. अशा पध्दतीने कार्यकारीमंडळ हे राजकीय व्यवस्थेला एकात्म करण्याचे व सामाजिक हितसंबंधाचे प्रतिनिधीत्व करण्याचे कार्य करते.

३. जबाबदारीचे कार्य

कार्यकारीमंडळ आपल्या निर्णयाची अंमलबजावणी नोकरवर्गामार्फत करते. परंतु या निर्णयाची अंमलबजावणीसाठी हा शासकीय नोकरवर्ग जनतेला आणि कायदेमंडळाला जबाबदार नसतो. त्यासाठी लोकशाहीमध्ये कार्यकारीमंडळच जनतेला आणि कायदेमंडळाला जबाबदार असते. ते आपल्या कार्यासाठी लोकनिर्वाचित सभागृहाला जबाबदार असते.

४. विचारविमर्षाचे कार्य

कार्यकारीमंडळाला निर्णय घेण्यापूर्वी विचारविमर्ष करावा लागतो. त्यासाठी निरनिराळी माहिती गोळा करणे, सूचनाचे संचालन करणे ही कार्ये करावी लागतात. त्यासाठी कार्यकारीमंडळ आपल्या विभागावर नियंत्रण ठेवून त्याला आदेश देत असते.

क) कार्यकारीमंडळाचे संकटकालीन अधिकार

विविध देशामध्ये कोणत्याही स्वरूपाची राजकीय व्यवस्था असो, आकस्मीतपणे संकटे उद्‌भवण्याची शक्यता नाकारता येत नाही. अशा संकटांचा यशस्वीपणे मुकाबला करण्यासाठी घटनेनुसार कार्यकारीमंडळाला संकटकालीन अधिकार दिले आहेत. देशाचा प्रमुख हा लष्कराचा सरसेनापती असतो. म्हणून सैनिकी संकट, विद्रोह, आक्रमण यामुळे देशाच्या स्वातंत्र्याला जो धोका निर्माण होतो, तो नाहीसा करण्यासाठी राष्ट्राध्यक्षाला संकटकालीन अधिकार दिलेले असतात. त्यासाठी नागरिकांचे मूलभूत अधिकार स्थगित करणे, अध्यादेश काढणे, त्याची अंमलबजावणी करणे, देशात सैनिक प्रशासन लागू करणे असे महत्त्वपूर्ण अधिकार कार्यकारीमंडळाला प्राप्त होतात.

३.२.३ न्यायमंडळ (Judiciary)

शासन संस्थाच्या तीन अंगापैकी एक अंग म्हणजे न्यायमंडळ होय. ॲरिस्टॉटलच्या काळापासून शासनाचे आधारभूत अंग म्हणून न्यायमंडळाचा उल्लेख करण्यात आला. न्यायमंडळाचे राजकीय व्यवस्थेमध्ये महत्त्वाचे स्थान असते. त्यामुळे अशी न्यायव्यवस्था कार्यान्वीत करणारी व्यक्ती किंवा संस्था शासनाच्या इतर घटकांपासून स्वतंत्र ठेवावी की, जेणेकरून नि:पक्षी, नि:स्वार्थी आणि स्वतंत्र न्यायदान करता येईल, अशीच धारणा फार प्राचीन काळापासून अस्तित्वात आहे. आधुनिक काळामध्ये उदारमतवादी लोकशाही व्यवस्थेत कायद्याची अधिसत्ता हे तत्त्व स्विकारण्यात येते. त्यातून व्यक्तीला विविध स्वातंत्र्ये दिली जातात. या स्वातंत्र्याचे रक्षण करणे हे न्यायमंडळाचे कार्य आहे. शिवाय न्यायालये कायद्याचा अर्थ लावतात. संविधानाचे रक्षण करतात. त्यासाठी लोकशाहीत न्यायालये स्वतंत्र असतात. त्यांच्या नेमणूका, कार्यकाळ याबाबीतून न्यायाधिशांना सुरक्षितता मिळवून दिली जाते. प्रत्येक लोकशाही देशात स्वतंत्र न्यायमंडळ व त्याचे महत्त्व विचारात घेवून सुरक्षिततेच्या उपाययोजना केल्या जातात.

❑ व्याख्या

१. **हॅरॉल्ड लास्की :** ''कायद्याचा स्पष्ट अर्थ लावणारी व कायद्याचे उल्लंघन करणाऱ्या व्यक्तीला कायद्यानुसार दंड करणारी संस्थागत व्यवस्था म्हणजे न्यायालय होय.''

२. **पीटर मार्क :** ''समाजातील प्रस्थापित कायद्यापासून निर्माण होणाऱ्या सर्वच प्रकारच्या विवादांचे समाधानकारक उत्तर देणारी किंवा त्यासंबंधी समाधानकारक असा निर्णय देणारी संस्थागत यंत्रणा म्हणजे न्यायालय होय.''

❑ न्यायालयाचे महत्त्व

शासनाच्या तीन अंगापैकी न्यायालय हे एक महत्त्वाचे अंग आहे. कोणत्याही देशाच्या शासन कारभाराचे मूल्यमापन करण्याचे साधन म्हणजे न्यायालय होय. ज्या देशात स्वतंत्र, नि:पक्ष आणि सन्मानित स्थान न्यायपालिकेला मिळते, तेथील शासन कारभार चांगलाच असतो, असे अर्नेस्ट बार्कर म्हणतात. कायद्यानुसार न्याय मिळत असल्यास व्यक्तीला मानसिक शांती मिळते. राजकीय व्यवस्थेविषयी आत्मियता, अभिमान वाढतो. सामाजिक, आर्थिक क्षेत्रात समानता प्रस्थापित करणे, कायद्याचे उल्लंघन करणाऱ्या व्यक्तीला कायद्यानुसार शिक्षा देणे, अत्याचार थांबवणे, व्यक्तीस्वातंत्र्याचे संरक्षण करणे, संविधानाचा अर्थ स्पष्ट करणे इ. कार्यामुळे न्यायमंडळाला लोकशाही शासन व्यवस्थेत महत्त्व प्राप्त झाले आहे.

❑ न्यायमंडळाचे संघटन

राजकीय संस्कृती, राष्ट्रीय आणि ऐतिहासिक परंपरा, राजकीय व्यवस्थेचा प्रकार, देशातील राजकीय, सामाजिक परिस्थिती. यानुसार न्यायालयाचे संघटन वेगवेगळ्या देशात भिन्न प्रकारचे असते. संघराज्यात/एकात्म राज्यात, लोकशाही, हुकूमशाही या व्यवस्थामध्ये भिन्न प्रकारचे संघटन असते.

❑ न्याय व्यवस्थेच्या संघटनाची वैशिष्ट्ये

१. मनोऱ्यासारखे संघटन :-

न्यायालयाची संघटना ही एखाद्या मनोऱ्याप्रमाणे असते. सर्वोच्य जागी सर्वोच्च न्यायालय असते. घटकराज्य/प्रांताच्या ठिकाणी उच्च न्यायालय असतात. स्थानिक/जिल्हा स्तरावर जिल्हा आणि तालुका न्यायालये असतात.

२. दुहेरी संघटन

संघराज्यामध्ये दुहेरी संघटनात्मक न्यायव्यवस्था असते. संघराज्याचे न्यायालय आणि घटकराज्याचे न्यायालय अशी दुहेरी संघटनात्मक न्यायालये असतात.

❑ न्यायाधिशांची निवड

न्यायाधीशांची निवड कोणी करावी या संदर्भात तीन प्रवाह आहेत ते पुढीलप्रमाणे :-

१. कार्यकारीमंडळाद्वारे न्यायाधीशांची निवड

न्यायाधिशांची नियुक्ती कार्यकारीमंडळाद्वारे व्यक्तीच्या योग्यतेनुसार करण्यात येते. ही पध्दती श्रेष्ठ असली तरीही त्यांची नियुक्ती राजकीय पक्षाच्या प्रभावामुळे होण्याचा धोका असतो.

२. कायदेमंडळाद्वारे न्यायाधीशांची निवड

राज्यात न्यायाधिशांची निवड करण्याचा अधिकार तेथील कायदेमंडळास असतो. या प्रक्रियेत न्यायाधीश पक्षीय राजकारणाला बळी पडण्याचा धोका असतो. परिणामी, नि:पक्षपाती न्यायदान होण्याची शक्यता कमी असते. उदा. रशिया व स्वित्झर्लंड.

३. न्यायाधिशाद्वारे न्यायाधिशांची निवड

न्यायाधीशांची निवड ही न्यायाधिशांकडून केली जावी असे म्हटले जाते. अमेरिका व स्विसच्या

घटक राज्यात अशा पध्दतीने न्यायाधिशांची निवड केली जाते. परंतु अशा निवडणुकीत न्यायाधिश हे पक्षीय राजकारणाला बळी पडण्याची शक्यता निर्माण होते. त्यामुळे त्याची प्रतिष्ठा सन्मान आणि नि:पक्षपातीपणा संशय निर्माण करणारी होते. म्हणून ही पध्दती व्यावहारिक नाही असे काही विचारवंत सांगतात.

न्यायाधिशांच्या नियुक्तीसाठी निश्चित नियमावली सांगणे कठीण आहे, असे असले तरी जगभरात सर्वसाधारणपणे कार्यकारीमंडळाकडून न्यायाधिशांची नियुक्त होत असताना पहावयास मिळते.

❑ न्यायाधीशांचा कार्यकाल

न्यायाधीशाच्या नियुक्तीप्रमाणे त्यांचा कार्यकाळ किती असावा ही सुध्दा एक गंभीर समस्या आहे. न्यायाधीशांचा कार्यकाल जास्त ठेवला तर असे न्यायाधिश आपल्या वृध्दावस्थेत रूढीवादी बनतात आणि बदलत्या परिस्थितीचा विचार करत नाहीत. न्यायाधीशांचा कार्यकाल निश्चित ठेवला तर त्या कार्यकालात त्यांना अनुभव येणार नाही. या सर्वांचा परिणाम न्यायदानावर होईल, असाही आरोप कार्यकालाच्या बाबतीत केला जातो. त्यामुळे देशपरत्वे न्यायाधिशांचा कार्यकाल भिन्न आहे, परंतु सर्वसाधारणपणे उदारमतवादी लोकशाही व्यवस्थेमध्ये न्यायाधिशाला वयाची ६५ वर्षे होईपर्यंत न्यायदान करता येते, असे अभ्यासांती दिसून येते.

❑ न्यायाधिशांची पदच्युती

न्यायदानाचे कार्य करीत असताना न्यायाधिशांनी आपल्या अधिकाराचा दुरुपयोग करू नये म्हणून त्यांच्या पदच्युतीसाठी एक विशेष प्रक्रिया असणे आवश्यक असते. ही पध्दती अत्यंत कठीण स्वरूपाची असल्यासच न्यायाधिश स्वतंत्रपणे व नि:पक्षपातीपणे कार्य करू शकतील आणि कार्यकारीमंडळ व कायदेमंडळ यांच्या हातातील खेळणं होणार नाहीत. म्हणून सर्वोच्च व उच्च न्यायालयातील न्यायाधिशांना महाभियोग प्रक्रियेद्वारेच पदच्युत करण्याची पध्दती अवलंबली जाते. उदा. अमेरिका व भारत.

❑ न्यायमंडळाची कार्ये

राजकीय प्रणालीचे स्वरूप, संविधानाची प्रवृत्ती, राजकीय सत्तेची संरचनात्मकता, न्यायपालिकेचे संघटन, तिची शक्ती व अधिकार इ. बाबींवर न्यायमंडळाची कार्ये अवलंबून असतात. तरीपण सर्वसाधारणपणे न्यायपालिकेला राजनैतिक संबंध व न्यायीक पध्दतीशी संबंधित पुढील कार्ये करावी लागतात.

अ) राजनैतिक व्यवस्थेच्या संबंधातील कार्ये

राजकीय प्रक्रियेपासून न्यायव्यवस्थेला तटस्थ ठेवणे कठीण आहे. न्यायपालिका राजकीय पध्दतीमध्ये अनेक प्रकारची कार्ये करते ती पुढीलप्रमाणे :-

१. संविधानाचा अर्थ लावणे आणि न्यायालयीन समिक्षा

न्यायमंडळाच्या अधिकार क्षेत्रात स्पष्ट नमूद केले असेल तरच न्यायालय संविधानाचा अर्थ लावण्याचे व न्यायालयीन समिक्षा करण्याचे कार्य करते. उदा. अमेरिका व भारत.

२. राजकीय व्यवस्थेतील निरनिराळ्या संस्थांच्या बाबतीत निर्णय

राजकीय व्यवस्थेमध्ये सरकारचे अनेक घटकांमध्ये विभाजन झालेले असते. या घटकांमध्ये वेळप्रसंगी जे संघर्ष निर्माण होतात, त्याबाबत निर्णय देण्याचा अधिकार न्यायमंडळाला असतो, असे विवाद स्थानिक, प्रांतीय व सांघिक स्वरूपाचे असतात.

३. राजकीय व्यवस्था मजबूत करणे

राजकीय व्यवस्थेमध्ये अनेक संघर्ष व दबावाचे वातावरण निर्माण होते. अशा प्रसंगी नागरिकांना आणि संस्थांना आपले अधिकार मिळणे कठीण जाते. अशावेळी न्यायमंडळ निर्णय देवून त्यांच्या अधिकाराचे संरक्षण करते आणि प्रस्थापित राजकीय व्यवस्था मजबूत करण्याचा प्रयत्न करते.

४. व्यक्तीच्या अधिकाराचे रक्षण

कोणत्याही राजकीय व्यवस्थेची सफलता ही त्या व्यवस्थेमध्ये व्यक्तीला न्याय केव्हा, कसा मिळतो यावर अवलंबून असते. यादृष्टीने व्यक्तीचे अधिकार सुरक्षित राहत असतील तर व्यक्तीला राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होता येते. म्हणून न्यायमंडळ व्यक्तीचे अधिकार सुरक्षित राखण्याचे कार्य करते. व्यक्तीच्या अधिकारावर दुसऱ्या व्यक्तीकडून, संस्थेकडून, शासनाकडून अतिक्रमण होणार नाही, हे पाहण्याचे कार्य न्यायपालिका करते.

५. शांतता प्रस्थापित करणे

शांतता प्रस्थापित करणे हे कार्यकारीमंडळाचे कार्य असते. त्यासाठी सैन्य, पोलिस दल निर्माण केले जाते. पण सैन्य व पोलीस दलाचे कार्य शांतता व सुव्यवस्था भंग झाल्यानंतर सुरू होते. परंतु न्यायपालिका शांतता भंग होणार नाही, यादृष्टीने महत्त्वपूर्ण कार्य करते. अपराधी व्यक्तीला चौकशीअंती शिक्षा दिली जाते. त्यामुळे अपराध करणाऱ्या व्यक्तीच्या मनामध्ये भिती निर्माण होते आणि भावी अपराध्यांना प्रतिबंध बसतो.

६. संघर्षाचे आणि विवादांचे निराकरण करणे

समाजामध्ये कायद्याच्या मुद्यावरच एक प्रकारची लढाई होत असते आणि त्या संघर्षाचे ंव विवादांचे निराकरण न्यायमंडळ करते. त्यामध्ये व्यक्ती अधिकारांचा समावेश करणे, संविधानाचे स्पष्टीकरण देणे, न्यायालयीन समिक्षा करणे अशी कार्ये न्यायमंडळ करते.

ब) न्यायालयीन पध्दतीशी संबंधित कार्ये

न्यायालयीन पध्दती म्हणजे अशी बौध्दिक प्रक्रिया कि, जिच्या द्वारे न्यायाधिश निरनिराळ्या खटल्याचे निर्णय देतात. न्यायालयीन प्रक्रिया म्हणजे प्रस्थापित संरचनात्मक व्यवस्थेमध्ये विविध कायद्याचे परीक्षण करणारी कृती होय. पुढील विविध प्रकारची न्यायालयीन पध्दतीशी कार्ये न्यायमंडळाला करावी लागतात.

१. न्यायिक विधी निर्माण करणे

न्यायमंडळ संविधानाचा व कायद्याचा स्पष्ट अर्थ लावते, त्याचा विकास करते आणि तोच नियम भविष्यकाळात कायदा बनतो.

२. प्रक्रियात्मक नियम निर्मिती

न्यायाधिश आपल्या कामासंबंधी व्यवस्थापिकेच्या मदतीशिवाय प्रक्रियात्मक नियम निर्मितीचे काम करते.

३. प्रशासकीय निर्णयांचे पुनर्विलोकन

ज्या देशात प्रशासकीय न्यायालये असतात, तेथे त्यांच्या निर्णयावर अपिल ऐकणे व पुर्ननिर्णय देण्याचे कार्य न्यायमंडळ करते. उदा. फ्रान्स.

४. संविधानाची सुरक्षा व संरक्षण

संविधानाची सुरक्षा व संरक्षण करणे हे न्यायमंडळाचे प्रमुख संविधानात्मक कार्य आहे. हे कार्य लिखित संविधान असणाऱ्या देशातच न्यायमंडळाला करावे लागते. उदा. अमेरिका व भारत.

५. पुनर्निर्णय देणे :-

एखाद्या खटल्याच्या बाबतीत कालांतराने काही पुरावे उपलब्ध झाले तर त्याचा पुन्हा विचार करून प्रथम (सुरूवातीला) दिलेल्या निर्णयावर पुनर्निणय देण्याचे कार्य न्यायमंडळाला करावे लागते.

६. कार्यपालिकेला कायदेविषयक सल्ला

एखाद्या/बाबीसंबंधी कार्यकारीमंडळाने किंवा कार्यकारी प्रमुखाने सल्ला मागितला तर न्यायमंडळाला तो सल्ला द्यावा लागतो. परंतु न्यायमंडळाने दिलेला सल्ला कार्यकारी प्रमुख व कार्यकारीमंडळावर बंधनकारक नसतो.

७. इतर कार्ये

अल्पवयीन कामगारांचे संरक्षण म्हणून कार्य करणे, संपत्तीचे विश्वस्त नेमणे, मृत व्यक्तीला उत्तराधिकारी नेमणे, विशेष परिस्थितीत कर्मचारीमंडळाचा अध्यक्ष म्हणून कार्य करणे, जमाव बंदी आदेश काढणे व निषेधात्मक आदेश काढणे इ. महत्त्वपूर्ण कार्ये न्यायमंडळाला करावी लागतात.

❑ न्यायालयीन पुनर्विलोकन

आधुनिक काळात बहुतांश लोकशाही व्यवस्थेत लिखित संविधान आढळते. त्यामुळे त्या लिखित संविधानाचे संरक्षण करणे आणि संविधानावर होणाऱ्या आक्रमणाला रोखणे, संविधानाचा निश्चित अर्थ स्पष्ट करणे इ. कार्ये करण्यासाठी स्वतंत्र आणि नि:पक्षपाती न्यायालयाची गरज असते.

❑ न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा उदय

न्यायालयीन पुनर्विलोकनाची उत्पत्ती सामान्यत: अमेरिकेच्या संविधानाशी संबंधित असली तरी तिचा प्रारंभ इंग्लंडमध्ये झाला. इंग्लंडमधील प्रिव्ही कॉन्शील सर्वोच्च न्यायालयाच्या निर्णयावर पुनर्विचार करून तो रद्द ठरविण्याचा अधिकार प्रिव्ही कौन्सिलला आहे. न्यायालयीन पुनर्विलोकन ही इंग्लंडची देणगी असली तरी आज इंग्लंडमध्ये अस्तित्वात नाही. न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचे सर्वप्रथम आणि निश्चित प्रतिपादन अमेरिकेत १८०३ सालच्या अमेरिकेचे भूतपूर्व मुख्य न्यायाधिश मार्शल यांनी मारबरी विरुध्द मेडीसन या खटल्याचा निर्णय देताना झाले. लिखिते, परिदृढ सर्वोच्च संविधानाची धारणा तोपर्यंत व्यवहार्य बनू शकत नाही, कि जोपर्यंत कायदेमंडळ आणि कार्यकारीमंडळ यांच्या कार्याचे मूल्यमापन संविधानाला अनुसरून झाले किंवा नाही? हे ठरविण्याचा अधिकार न्यायालयाला प्राप्त होत नाही.

❑ न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अर्थ

संविधानाचा/राज्यघटनेचा अर्थ लावण्याचा तसेच कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि प्रशासकीय कार्याचा विचार करून संविधानाशी विसंगत असलेले कायदे रद्द ठरविण्याचा सर्वोच्च न्यायालयाचा अधिकार म्हणजे न्यायालयीन पुनर्विलोकन होय.

❁ न्यायालयीन पुनर्विलोकन, कार्यकारी आदेश/अध्यादेशसाठीच्या आवश्यक अटी

१) देशाचे संविधान लिखित व परिदृढ असले पाहिजे.

२) लोकतांत्रिक शासन व्यवस्था असली पाहिजे.

३) स्वतंत्र आणि सर्वोच्च न्यायालयाची निर्मिती केली पाहिजे.

४) नागरिकांच्या मूलभूत अधिकारांचा व सरकारच्या सत्तेचा स्पष्ट उल्लेख संविधानात केला पाहिजे.

५) संविधान कायदा हा सामान्य कायद्यापेक्षा श्रेष्ठ असला पाहिजे.

६) घटना दुरुस्ती करण्याची प्रक्रिया सामान्य कायद्याच्या प्रक्रियेपेक्षा अधिक अवघड असली पाहिजे.

❁ न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचे अधिकार क्षेत्र

न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचे क्षेत्र हे संविधानाची प्रकृती, संविधानाद्वारे निर्माण केलेली व्यवस्था आणि न्यायालयीन समिक्षेच्या कार्यविधीचा सिध्दांत या गोष्टीवर आधारित असते. संविधान विस्तृत आणि प्रत्येक बाबतीत स्पष्ट असेल तर न्यायालयीन समिक्षेचे क्षेत्र मर्यादित असते. याउलट संविधान संक्षिप्त आणि अस्पष्ट स्वरूपाचे असेल तर संविधानाचा, त्याच्या कलमांचा विस्तृत अर्थ लावणे, यामुळे न्यायालयीन समिक्षेचे कार्यक्षेत्र व्यापक बनते. तसेच संविधानाने कायद्याद्वारे स्थापित प्रक्रिया मान्य केली असेल तर न्यायालयीन समिक्षेचे क्षेत्र मर्यादित राहते आणि 'कायद्याद्वारे उचित प्रक्रिया' हे तत्व मान्य केले असेल तर न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचे क्षेत्र व्यापक बनते. त्याचप्रमाणे संघात्मक, एकात्म शासन व्यवस्थेचा परिणाम न्यायालयीन क्षेत्रावर होतो. मूलभूत अधिकाराच्या समावेशानुसार पुनर्विलोकनाचे क्षेत्र व्यापक बनते.

❑ न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचे गुण

१. संविधानावरील आक्रमण रोखणे

न्यायालयीन पुनर्विलोकनामुळे कायदेमंडळ व कार्यकारीमंडळ यांच्याद्वारे संविधानावर होणारे आक्रमण रोखता येते. सर्वोच्च न्यायालय संविधानातील कलमांची स्पष्टता करते. न्यायमंडळाने केलेली कलमांची स्पष्टता सर्वांवर बंधनकारक असते.

२. मूलभूत हक्कांचे संरक्षण

लिखित घटनेनुसार नागरिकांना दिलेल्या अधिकारांना हानिकारक होईल असा बदल करण्याची

संभवना न्यायालयीन पुनर्विलोकनामुळे निर्माण होत नाही. असा बदल कार्यकारीमंडळ किंवा कायदेमंडळाने केल्यास तो न्यायालयाद्वारे असंवैधानिक गृहीत धरून रद्द केला जातो, त्यामुळे व्यक्ती स्वातंत्र्याचे रक्षण होते.

३. संघराज्यात्मक शासनाला स्थैर्य

संघराज्यात मध्यवर्ती व घटक राज्ये यामध्ये अधिकाराची विभागणी केलेली असते. त्यांच्यातील वाद व संघर्ष निर्माण झाल्यास तो सोडवण्यासाठी सर्वोच्य न्यायालय जबाबदार असते. सर्वोच्च न्यायालय न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा वापर करून घटक राज्यांच्या अधिकाराचे रक्षण करते.

४. संविधानात योग्य तो बदल करणे

लिखित संविधान एका विशिष्ट काळात तयार केलेले असते. परिस्थितीनुसार संविधानात बदल करण्याची अर्थात संविधान दुरुस्तीची प्रक्रिया देखील सांगितलेली असते. परंतु काही कारणामुळे संविधानात परिस्थितीसापेक्ष बदल करता येणे कठीण असते. अशावेळी न्यायालयीन पुनर्विलोकनामुळे संविधानाची स्पष्टता करून तिला नव्याने अर्थ प्राप्त करून दिला जातो. परिणामी संविधानाचे रूप गतिमान होते.

५. संविधानाचे श्रेष्ठत्व

न्यायालयीन पुनर्विलोकनाच्या अधिकारामुळे संविधानाची सर्वश्रेष्ठता कायम राखली जाते. या अधिकाराच्या अभावी संविधान राज्यकर्त्यांच्या हातातील खेळणे बनते आणि नागरिकांच्या अधिकारांचे व स्वातंत्र्याचे रक्षण करणे कठीण जाते व राज्यकर्त्यांची हुकूमशाही निर्माण होते.

६. उपसंरचनामध्ये समन्वय

घटनात्मक लोकशाही शासनामध्ये व्यक्ती, समुदाय आणि सरकार यामध्ये कार्यक्षेत्र निश्चित केलेले असते. त्यांना त्यांच्याच अधिकार क्षेत्रात कायम ठेवण्याचे आणि त्यांच्यात निर्माण झालेल्या संघर्षाचे संविधानानुसार निराकरण करण्याचे कार्य न्यायालयीन पुनर्विलोकन पार पाडते.

७. अल्पसंख्यांकांचे संरक्षण

राजकीय व्यवस्थेमध्ये अल्पसंख्यांकांचे हितरक्षण करण्याची व्यवस्था लिखित संविधानात केलेली असते. मात्र अल्पसंख्यांकांचे हक्क कमी करणारा कायदा किंवा कृती बहुसंख्याकांकडून निर्माण होऊ शकतो, अशाप्रसंगी ती कृती आणि कायदा न्यायालयीन पुनर्विलोकनाद्वारे न्यायालय रद्द ठरविते.

- ❑ **न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचे दोष**

१. न्यायमंडळाचे वर्चस्व

न्यायालयीन पुनर्विलोकनाच्या अधिकारामुळे न्यायालयाला 'निर्वाचित' कायदेमंडळापेक्षा अवास्तव महत्त्व प्राप्त होते. न्यायाधीश हे जनतेचे प्रतिनिधी नसतात. तरीही जनतेच्या प्रतिनिधीनी केलेला कायदा रद्द ठरविण्याचा, त्याला नवीन अर्थ प्राप्त करून देण्याचा अधिकार न्यायालयाना प्राप्त होतो. त्यामुळे निर्वाचित नसलेली आणि अल्प सदस्य असलेली न्यायसंस्था ही देशाची 'उच्च व्यवस्थापिका' बनते आणि ती आपल्या कार्यासाठी कोणासही उत्तरदायी किंवा जबाबदार नसते.

२. रूढीवादी दृष्टिकोन

आधुनिक समाजामध्ये शीघ्रगतीने परिवर्तन होते. अशावेळी संविधान हे साध्य नसून साधन बनणेच योग्य ठरते. परंतु न्यायालय संविधानाला 'साध्यच' मानतात आणि शाब्दिक तरतुदीनुसारच संविधानाचा रूढीवादी दृष्टिकोनातून विचार करतात. परिणामी समाजाचे व देशाचे अकल्याण होते.

३. लोकप्रतिनिधीवर अन्याय

लोकशाही शासनामध्ये लोकांच्या इच्छेचे कायद्यात रूपांतर करणे, हेच लोक प्रतिनिधीचे कार्य आहे. परंतु लोक प्रतिनिधींनी केलेला कायदा न्यायालय संविधानानुसार 'घटनाबाह्य' ठरवू शकते. परिणामी लोकप्रतिनिधी उदासीन व अनुत्साही बनतात.

४. सत्ताविभाजन तत्त्वाला छेद

न्यायालयीन पुनर्विलोकन हे सत्ता विभाजन तत्वाशी विसंगत आहे, कारण त्यामुळे कायदेमंडळाच्या कार्यात न्यायमंडळाचा हस्तक्षेप होतो.

३.३ सारांश

सांप्रत स्थितीत सरकारच्या कार्यात झालेली वाढ आणि जनतेच्या प्रति सरकारचे उत्तरदायित्त्व या कारणांमुळे व कार्यानुसार शासनाच्या कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ या तीन शाखा निर्माण झाल्या, त्यालाच शासनाची तीन अंगे असे म्हणतात. शासनातील या तीन अंगाची विभागणी ही परंपरागत आहे. एखाद्या देशाच्या राजकीय व्यवस्थेची ही शासनविषयक चौकट आहे. शासन संस्थेच्या या तीन अंगाना संविधानात्मक तरतूद असते व राज्यघटनेकडून त्यांना सत्ता प्रदान केलेली असते. कार्यकारीमंडळ,

कायदेमंडळ व न्यायमंडळ ही तीन अंगे शासनासाठी गरजेची असून त्यांच्यातील वेगळेपण हे त्यांच्या कार्यात नसून त्यांच्याकडून अवलंबिल्या जाणाऱ्या कार्यपध्दतीत आहे.

कायदेमंडळ हे आपआपल्या देशात जनहिताचे कायदे करते. कायदेमंडळाने केलेल्या कायद्याची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करण्याचे कार्य कार्यकारीमंडळ करीत असते. कायदेमंडळाने केलेले कायदे व त्याची कार्यकारीमंडळाने केलेली अंमलबजावणी संविधानानुसार आहे का नाही हे तपासण्याचे कार्य न्यायमंडळ करते. संविधानाचे संरक्षण, व्यक्तीचे हक्क, स्वातंत्र्य याचे रक्षण करण्याचे महत्त्वपूर्ण कार्य न्यायमंडळ करीत असते. आधुनिक काळामध्ये कोणतीही राजकीय व्यवस्था असो तेथे या तीन अंगाना प्राधान्य आहे. या तीन अंगापैकी एक अंग नसेल किंवा कार्य करीत नसेल तर त्या देशामध्ये अराजकता माजते. एवढे महत्त्व शासन संस्थेच्या या तीन अंगांना प्राप्त झाले आहे. म्हणून शासन व्यवस्था कोणत्याही प्रकारची असो तेथे या तीन अंगाना महत्त्वाचे स्थान आहे. हुकूमशाही, साम्यवादी व्यवस्था व उदारमतवादी लोकशाही व्यवस्था असो तेथील शासन व्यवस्थेला वरील तीनही अंगाची नितांत आवश्यकता भासते.

३.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- **कायदेमंडळ** : कायदे करणारी संस्था.
- **प्रतिनिधीत्व** : जनतेने निवडून दिलेले सदस्य.
- **हाऊस ऑफ लॉर्डस्** : इंग्लंडचे कायदेमंडळाचे द्वितीय सभागृह, याला उमराव गृह म्हणतात.
- **हाऊस ऑफ कॉमन्स** : इंग्लंडच्या कायदेमंडळाचे प्रथम सभागृह, याला प्रतिनिधी गृह असेही म्हणतात.
- **सिनेट** : अमेरिकेच्या कायदेमंडळाच्या वरिष्ठ सभागृहाचे नाव.
- **घटनात्मक कायदा** : लिखित स्वरूपातील कायदा.
- **पार्लमेंट / संसद** : इंग्लंडच्या दोन्ही सभागृहांना मिळून पार्लमेंट (कायदेमंडळ) असे म्हणतात.
- **निर्वाचित** : जनतेने निवडून दिलेले, निवडलेला.
- **नामधारी** : नावापुरता प्रमुख (घटनेत तरतूद)
- **वास्तववादी** : प्रत्यक्ष कार्य करणारा.

- **महाभियोग** : शासनातील उच्च पदस्थ व्यक्तींनी केलेला गुन्हा, गैरवर्तन, संविधानाचा भंग किंवा कर्तव्य पालनातील अक्षम्य चूक. याबाबत आरोप ठेवून कायदेमंडळ जो खटला चालवते त्याला महाभियोग असे म्हणतात.
- **न्यायालयीन पुनर्विलोकन** : कायदेमंडळाने संमत केलेले कायदे संविधानाशी सुसंगत आहेत कि नाहीत हे तपासून पाहण्याचा अधिकार सर्वोच्च न्यायालयाला दिलेला असतो, त्यास न्यायालयीन पुनर्विलोकन असे म्हणतात.

३.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

❑ **खालील विधानातील रिकाम्या जागी योग्य उत्तर लिहा.**

१. .... ही शासन संस्थेची मूलभूत तीन अंगे आहेत.

२. .... म्हणजे व्यक्तीचे असे सामूहिक संघटन कि जे कायदे बनविण्याच्या दृष्टीने अधिकार संपन्न असते.

३. .... व .... हे कायदेमंडळाचे मुख्य आधार/संघटन आहेत.

४. .... व .... हे कायदेमंडळाचे दोन प्रकार आहेत.

५. .... साली इंग्लंडमध्ये 'Bill of Rights' हा कायदा करण्यात आला.

६. कायदेमंडळाने मंजूर केलेल्या कायद्यांची कार्यवाही .... कडून केली जाते.

७. कार्यकारीमंडळ म्हणजे .... संबंधी शक्ती असणारी व्यवस्था होय.

८. .... हे संसदीय कार्यकारीमंडळाचे उदाहरण आहे.

९. अध्यक्षीय कार्यकारीमंडळ .... देशामध्ये अस्तित्वात आहे.

१०. स्वित्झर्लंड या देशामध्ये .... या प्रकारचे कार्यकारीमंडळ अस्तित्वात आहे.

११. .... कार्य संसदीय शासन पध्दती देशात कार्यकारीमंडळ करते.

१२. .... व .... देशामध्ये नामधारी प्रमुख व वास्तविक प्रमुख असे दोन कार्यकारी प्रमुख आहेत.

१३. .... हे शासन संस्थेचे तिसरे महत्त्वपूर्ण अंग आहे.

१४. .... व .... प्रकारचे संघटन न्यायमंडळाचे असते.

१५. कार्यकारीमंडळाद्वारे .... व .... देशात न्यायाधीशांची निवड केली जाते.

१६. कायदेमंडळाद्वारे .... व .... देशात न्यायाधीशांची निवड केली जाते.

१७. .... प्रक्रियेद्वारे सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशांना पदच्युत केले जाते.

१८. संविधानाची सुरक्षा व संरक्षण .... मंडळाद्वारे केली जाते.

१९. सर्वोच्च न्यायालयाला न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा घटनात्मक अधिकार सर्वप्रथम .... देशात देण्यात आला.

३.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१. *कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ.*

२. *कायदेमंडळ.*

३. *प्रतिनिधीत्वाचा व राजकीय पक्षाचा.*

४. *एकगृही व द्विगृही.*

५. *१६८९.*

६. *कार्यकारीमंडळ.*

७. *कार्यपालन.*

८. *इंग्लंड व भारत.*

९. *अमेरिका व चीन.*

१०. *बहुल कार्यकारीमंडळ.*

११. *प्रतिनिधीत्वाचे.*

१२. *इंग्लंड व भारत.*

१३. *न्यायमंडळ.*

१४. *मनोरा व दुहेरी.*

१५. *अमेरिका व भारत.*

१६. *रशिया व स्वित्झर्लंड.*

१७. *महाभियोग.*

१८. *न्याय.*

१९. *अमेरिका.*

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

अ) खालील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

१. कायदेमंडळ म्हणजे काय? ते सांगून कायदेमंडळाची वैशिष्ट्ये चर्चा करा?

२. कायदेमंडळ म्हणजे काय? ते सांगून कायदेमंडळाच्या कार्याची चर्चा करा?

३. कायदेमंडळाचा अर्थ सांगून विविध व्यवस्थांमधील कायदेमंडळाची भूमिका स्पष्ट करा?

४. कार्यकारीमंडळाचा अर्थ व कार्यकारीमंडळाचे प्रकार याची सविस्तर चर्चा करा?

५. कार्यकारीमंडळ म्हणजे काय? ते सांगून कार्यकारीमंडळाची कार्ये स्पष्ट करा?

६. न्यायमंडळाचा अर्थ सांगून न्यायमंडळाची निवड, कार्यकाल व पदच्युती यांची चर्चा करा?

७. न्यायमंडळ म्हणजे काय? ते सांगून न्यायमंडळाची कार्ये स्पष्ट करा?

ब) टिपा लिहा.

१. कायदेमंडळ अर्थ व त्याचे आधार.

२. कायदेमंडळाचे प्रकार.

३. कार्यकारीमंडळ अर्थ.

४. न्यायमंडळ अर्थ.

५. न्यायमंडळाचे महत्त्व.

३.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. **Finer Herman** : *"The Theory and Practics of Modern Government"* (1969), Methuen & Company, London.

२. **Johari, J. C.** : *"Comparative Politics"* Sterling, Delhi.

३. **घांगरेकर चिंग ग.** : *''तुलनात्मक राजकीय विश्लेषण''*, कॉन्टिनेन्टल प्रकाशन, पुणे.

४. **डॉ. वासंती रासम, डॉ. विजय देठे** : *''तुलनात्मक शासन व राजकारण'* (२०१४), डायमंड पब्लिकेशन, पुणे.

५. **गर्दे, दि. का., बाचल, वि.मा.** :*''आधुनिक राजकीय विश्लेषण''*, कॉन्टिनेन्टल प्रकाशन, पुणे.

६. **देवगावकर, रा. गो.** : *''आधुनिक राजकीय व्यवस्था''*, साईनाथ प्रकाशन, नागपूर.

७. **डॉ. रमेश ढोबळे** : *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण''*, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगपुरा, औरंगाबाद.

❀ ❀ ❀

सत्र–३ : घटक–४

संघीय संरचना

(Federal Structure)

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्ट्ये

४.१ प्रास्ताविक

४.२ विषय विवेचन

४.२.१ संघराज्याचा अर्थ व वैशिष्ट्ये

४.२.२ संघराज्याचे प्रकार : अमेरिका, भारत, स्वित्झर्लंड

४.२.३ संघराज्यातील नवे प्रवाह

४.३ सारांश

४.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

४.५ सरावासाठी स्वाध्याय

४.६ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

४.० उद्दिष्ट्ये

राज्यशास्त्र या विषयाची व्याप्ती दिवसेंदिवस वाढत चालली आहे. त्याच्या विकासाच्या काळात अनेक ज्ञानशाखा उदयास आल्या. त्यामध्ये राजकीय सिध्दांत, राजकीय विचार, परराष्ट्र धोरण, राजकीय समाजशास्त्र, आंतरराष्ट्रीय संबंध, तुलनात्मक शासन आणि राजकारण इत्यादी ज्ञानशाखांचा समावेश होतो. आधुनिक काळामध्ये तुलनात्मक शासन आणि राजकारणाला विशेष महत्त्व आले आहे. प्रस्तुत प्रकरणामध्ये संघीय संरचनेसंदर्भात चर्चा केली आहे. कारण जगामध्ये जवळपास २०० देश आहेत. तेथील राजकीय व्यवस्था वेगवेगळ्या पध्दतीने कार्यरत आहे. परंतु मुख्यतः शासनव्यवस्था ही कोणत्या प्रकारची आहे हे त्या देशाच्या कार्यक्षेत्राच्या आधारावर ठरते. संघराज्य व्यवस्था ही अनेक मोठ्या व विकसित देशामध्ये स्विकारलेली आहे, त्याचे स्वरूप मात्र वेगवेगळ्या देशात वेगवेगळे आहे. त्या सर्व प्रकारच्या प्रतिमानांची चर्चा प्रस्तुत प्रकरणात करण्यात आली आहे. तसेच संघराज्य व्यवस्थेमध्ये नव्या प्रवाहाची सुरूवात झाली आहे. अमेरिका, स्वित्झर्लंड, भारत, सोव्हिएत रशिया इत्यादी देशात

संघराज्याचे भिन्न-भिन्न स्वरूप दिसून येते. यातून संघराज्याकडे बघण्याचे विविध दृष्टिकोन राज्यशास्त्रात निर्माण झाले आहेत. या विविध दृष्टिकोनाचा आणि संघराज्यातील निर्माण झालेल्या वेगवेगळ्या प्रवाहाचा मागोवा या प्रकरणात घेण्यात आला आहे.

४.१ प्रास्ताविक

शासनव्यवस्था चांगल्या पध्दतीने व सुलभतेने कार्यरत होण्यासाठी सत्ताविभाजन करणे आवश्यक असते. जेव्हा ही सत्ता मध्यवर्ती केंद्रीत झालेली असते, त्याला एकात्म शासन व्यवस्था म्हटले जाते, तर जी सत्ता ही केंद्र सरकार व घटक सरकार या दोन्हींमध्ये विभाजित केलेली असते, त्यास संघराज्य व्यवस्था असे म्हटले जाते. संघराज्यात प्रत्येक सरकार आपापल्या निर्धारित क्षेत्रात कायदेशीररित्या स्वतंत्र व सार्वभौम असते. म्हणजेच संघराज्यात केंद्र सरकार व घटक राज्य सरकारांना स्वतंत्र स्थान असून त्यांना स्वत:च्या क्षेत्रात अंतिम निर्णय घेण्याचा अधिकार असतो. संघराज्यात जर एकात्म शासन संस्थेची काही मूल्ये एकत्र झाली असतील तर त्याला अर्धसंघराज्य शासन व्यवस्था म्हटले जाते. ब्रिटीश शासन व्यवस्था हे एककेंद्री शासन व्यवस्थेचे उदाहरण आहे. तर अमेरिका, सोव्हिएट युनियन, स्वित्झर्लंड, भारत इत्यादी राज्यव्यवस्था या संघराज्यात्मक शासनव्यवस्थेची उदाहरणे म्हणून सांगता येतील, संघराज्याची सुरुवात अमेरिकेत झाली आहे, तरी अमेरिकत संविधानात संघराज्यात्मक किंवा संघराज्य असा उल्लेख कोठेही आढळत नाही. भारतामध्ये ही राज्यघटनेत कोठेही 'संघराज्य' असा शब्द वापरला नाही तर त्याऐवजी 'राज्याचा संघ' असा उल्लेख केला आहे. भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये एकात्म व संघराज्यात्मक वैशिष्ट्ये आढळून येतात, म्हणून के. सी. व्हीयर या विचारवंताने अर्धसंघराज्य असे नाव भारतीय संघराज्याला दिले आहे. प्रत्येक राष्ट्रामध्ये संघराज्य व्यवस्था तयार करण्याच्या पध्दती, अधिकाराचे विभाजन व बदलणारे संघराज्याचे स्वरूप लक्षात होता. संघराज्यव्यवस्था प्रत्येक ठिकाणी वेगवेगळी आहे.

४.२ विषय विवेचन

संघराज्य व्यवस्थेमध्ये सत्ता ही केंद्र व राज्य शासनामध्ये विभाजित करून त्याला कायदेशीर स्वतंत्र कार्यक्षेत्र दिलेली असते. राष्ट्रीय एकात्मतेचा विचार करून संघराज्य व्यवस्थेमध्ये प्रत्येक घटकराज्याला आपली संस्कृती आणि त्याचे वेगळेपण जपण्याची मोकळीक आणि स्वायत्तता दिली जाते, परंतु केंद्राकडील अधिकार आणि घटक राज्याकडील अधिकार याबाबत वेगवेगळ्या देशामध्ये भिन्नता दिसते. कामाच्या व भिन्न राजकीय व्यवस्थेच्या जपणुकीसाठी एकाच सार्वभौम राष्ट्रांतर्गत दिलेले हे अधिकार निर्विवाद मात्र नाहीत, कारण सोव्हिएत युनियनमध्ये घटकराज्यांना स्वायत्तता देण्याऐवजी त्यांना फुटून निघण्याचा अधिकार देण्यात आला, त्यामुळे राष्ट्रीय एकात्मतेसमोर आव्हान निर्माण झाले. त्याचा

परिणाम १९९१ नंतर सोव्हिएत युनियनमधून अनेक घटकराज्ये बाहेर पडली आणि बलशाली साम्यवादी रशिया जागतिक सत्तास्पर्धेतून मागे पडला. म्हणून घटकराज्यांना स्वायत्तता असेल मात्र फुटून निघण्याचा अधिकार असणार नाही, अशी विचारधारा सर्वत्र मांडण्यात आला. परंतु केंद्र सरकार आणि राज्यसरकारला यामध्ये व्यापक अधिकार असावेत की, दोघाचे अधिकार समान असावे हे संघराज्य व्यवस्थेमध्ये महत्त्वाचे असते. एकूणच सत्तेचा गैरवापर टाळण्यासाठी आणि सत्ता केंद्रित होऊन हुकूमशाही व्यवस्था निर्माण होण्याचा धोका टाळण्यासाठी सत्तेचे विभाजन करणे आणि संघराज्यव्यवस्था निर्माण करणे महत्त्वाचे आहे. त्यामुळे आज जगात जास्तीत जास्त देशामध्ये संघराज्य व्यवस्था स्विकारण्यात अली आहे.

४.२.१ संघराज्याचा अर्थ व वैशिष्ट्ये

❑ संघराज्याचा अर्थ

संघराज्य म्हणजे देशाची सत्ता ही केंद्र सरकार व राज्य सरकार यामध्ये विभाजित करणे होय. संघराज्य Federation हा शब्द मूळचा लॅटिन शब्द Fedous पासून तयार झाला, त्याचा अर्थ करार असा होतो. म्हणून फेडरेशनचा अर्थ करारनामा किंवा करारबध्द असाच होतो, म्हणून सर्वसाधारणपणे असे म्हणता येईल की, समान ध्येयासाठी एकत्र आलेल्या राज्याची स्वत:ची स्वतंत्र अस्तित्व टिकविण्यासाठी एकत्रित आलेला संघ म्हणजे संघराज्य होय. संघराज्य व्यवस्था म्हणजे केंद्र व घटक राज्ये अशी दोन केंद्रे असून त्याच्या अधिकारांची कमीअधिक वाटणी लिखित ताठर संविधानात नमूद केलेली असते. या संघराज्यावादाची अनेक विचारवंतांनी व्याख्या केली आहे, त्यामध्ये डायसी, के.सी.व्हीयर यांनी पारंपारिक दृष्टीकोनातून मांडणी केली आहे. डायसीच्या मते, राज्याच्या हक्कांना बाधा न येता राष्ट्रीय ऐक्य आणि सामर्थ्य याची समप्रमाणात प्राप्ती व्हावी म्हणून एकाधिक राज्यांनी निर्माण केलेले संघटन म्हणजे संघराज्य होय.

के.सी. व्हीअरच्या मते, संघराज्य व्यवस्थेचे मौलिक लक्षण हे सत्ताविभाजन हेच आहे, त्यामुळे केंद्र आणि घटकराज्याची सत्ता पूर्णपणे आणि स्पष्टपणे विभाजीत केली असते आणि प्रत्येक सरकार आपल्या अधिकारांचे बाबतीत स्वतंत्र असते.

डॅनियल जे इलजाराच्या मते, संघराज्य शासनव्यवस्था म्हणजे वेगवेगळे असणाऱ्या राजनीतीना एका विशिष्ट राजनीतीमध्ये संघटित आणि एकताबध्द करणारी व्यवस्था होय.

गार्नरच्या मते, राष्ट्रीय ऐक्य आणि सामर्थ्य निर्माण करण्यासाठी दोन किंवा दोनपेक्षा जास्त स्वायत्त राज्यांनी स्वत:ची वैशिष्ट्ये किंवा वेगळेपणे कायम राखून एक मध्यवर्ती सरकार निर्माण करणे आणि

मध्यवर्ती सरकारला काही विशिष्ट अधिकार लिखित कराराद्वारे सोपविणे आणि करारात समाविष्ट नसलेले इतर अधिकार आपल्याकडेच ठेवणे, या उद्देशाने निर्माण केलेले संयोजन किंवा संघटन म्हणजे संघराज्य होय.

डब्ल्यू. सी.लिव्हिंगस्टन यांनी आधुनिक दृष्टीकोनातून संघराज्य व्यवस्थेची व्याख्या केली आहे. त्याच्या मते. ज्यातून समाजाच्या संघराज्यात्मक वैशिष्ट्यांचा आविष्कार आणि संरक्षण घडते अशा शासन प्रकाराला संघराज्य म्हणतात.

वरील सर्व व्याख्येवरून असा आशय व्यक्त होतो की, संघराज्य व्यवस्था ही अनेक सत्तावादी तत्त्वावर व सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वावर आधारित आहे. संघराज्याचा हेतू पूर्ण करण्यासाठी केंद्र व राज्ये यांच्यात अधिकाराची वाटणी केली जाते. आधुनिक काळामध्ये संघराज्य ही व्यवस्था एक सामाजिक प्रक्रिया मानून किंवा सतत चालणाऱ्या वाटाघाटीची प्रक्रिया आहे, अशी विचारधारा विकसित झाली आहे. म्हणून संघराज्य व्यवस्था ही समाजव्यवस्थेतील काही अंगभूत प्रवृत्तींना मिळालेला प्रतिसाद असतो. विविधता असलेल्या समाजामध्ये राज्यव्यवस्था निर्माण करत असताना विविधता नष्ट न होता राष्ट्रीय ऐक्य स्थापन व्हावे यासाठी केलेल्या तडजोडीतून संघराज्याची निर्मिती होते. यात केंद्र व घटक राज्ये एकमेकांशी विचार विनिमय करून कायदे निर्मिती व अंमलबजावणीची कामे करत असता, हे परस्पर समन्वयाचे नाते संघराज्यातून महत्त्वाचे असते.

❑ संघराज्याची निर्मिती

संघराज्य व्यवस्था ही जगातल्या अनेक देशांनी स्विकारली आहे. त्यामध्ये प्रामुख्याने अमेरिका, सोविएट रशिया, स्वित्झर्लंड, कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया, भारत व दक्षिण आफ्रिका इत्यादी देशांचा समावेश होतो, याचा अर्थ या राष्ट्रामध्ये केंद्र सरकार व घटक राज्य सरकारांमध्ये अधिकारांचे वाटप झाले असून दुहेरी शासन व्यवस्था आहे. हे अधिकार वाटप करताना या संघराज्य व्यवस्था कोणत्या प्रकारे निर्माण झाल्या आहे, यावर अवलंबून असते. कारण संघराज्य व्यवस्था ही दोन प्रक्रियांद्वारे निर्माण होते. ते पुढीलप्रमाणे :-

१. केंद्राकर्षी संघराज्य व्यवस्था

काही स्वायत्त राज्ये, सार्वभौम राज्ये किंवा संस्थाने हे स्वतःच्या आर्थिक, सामाजिक, संरक्षणात्मक इत्यादी गरजा पूर्ण करण्यास समर्थ नसतात. त्यामुळे ही सार्वभौम राज्ये, संस्थाने एकत्र येऊन आपसात करार करतात आणि एका मध्यवर्ती सत्तेची स्थापना करतात आणि आपली सार्वभौम सत्ता त्या मध्यवर्ती सत्तेला देऊन टाकतात, तेव्हा केंद्राकर्षी संघराज्य निर्माण होते. उदा. अमेरिकेचे संघराज्य.

२. केंद्रोत्सारी संघराज्य व्यवस्था

स्थानिक लोकांच्या विकासाला वाव मिळावा प्रत्येक भागाचा विकास व्हावा तसेच स्थानिक समस्या दूर करण्यासाठी एका मोठ्या प्रदेशाचे, या उद्देशाने मध्यवर्ती सत्तेकडून वेगवेगळ्या प्रदेशाचे विभाग करून त्यांना घटक राज्याचा दर्जा दिला जातो आणि त्याना स्वायत्तता व अधिकार बहाल केले जातात. मध्यवर्ती आणि घटक सरकारमध्ये निश्चित अधिकाराची विभागणी करून संघराज्य निर्माण केले जाते, त्याला केंद्रोत्सारी संघराज्य असे म्हटले जाते. उदा. भारत व कॅनडा इत्यादी.

अशा रितीने दोन प्रकारे संघराज्य व्यवस्था निर्माण झालेले आहेत. अमेरिकेचे संघराज्य हे तेरा वसाहतीनी स्वतंत्र दर्जा प्राप्त करून घेतला आणि ते स्वातंत्र्य सुरक्षित ठेवण्यासाठी आणि सामाजिक, आर्थिक विकासासाठी ही राज्ये एकत्र येऊन मध्यवर्ती सत्ता निर्माण केली तर भारतामध्ये स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतर भाषावार प्रांतरचना करून घटक राज्याची निर्मिती केली आहे.

❑ संघराज्याची वैशिष्ट्ये

संघराज्याची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. दोन स्वायत्त सरकारे

संघराज्याची निर्मिती होण्यासाठी दोन किंवा दोनपेक्षा जास्त स्वायत्त राज्यानी स्वेच्छेने एकत्रित आले पाहिजे आणि तसेच ती भौगोलिकदृष्ट्या सलग असले पाहिजे.

२. लिखित व परिदृढ राज्यघटना

दोन राज्याचा किंवा दोनपेक्षा जास्त राज्य एकत्र येऊन मध्यवर्ती सरकार स्थापन केल्यानंतर केंद्र सरकार व राज्यसरकार यांचे अधिकारक्षेत्र स्पष्ट करण्यासाठी एक लिखित व परिदृढ राज्यघटना आवश्यक आहे. तसेच करारातील सर्व गोष्टीचा समावेश राज्यघटनेत करण्यात येतो.

३. सार्वभौम सर्वोच्च न्यायालय

लिखित व परिदृढ राज्यघटना आणि अधिकाराची स्पष्ट विभागणी केली असली तरी कधीकधी राज्य घटनेचा अर्थ लावण्याबाबत तर कधी अधिकाराच्या वाटणीबाबत संघर्ष निर्माण होऊ शकतो. त्यामुळे संघराज्य विघटीत होण्याची भिती असते. तसे होऊ नये म्हणून घटनेचा अर्थ लावण्यासाठी आणि संघर्ष नि:पक्षपणे सोडवण्यासाठी संघराज्यात सर्वोच्च न्यायालयाची गरज असते.

४. दुहेरी शासन व्यवस्था

संघराज्यामध्ये केंद्र सरकारचे शासन मंडळ आणि प्रत्येक घटकराज्याचे शासन मंडळ असते, ते आपापल्या अधिकारक्षेत्रात कार्ये करतात. अशाप्रकारे संघराज्यात दुहेरी शासनव्यवस्था कार्यरत असते.

५. दुहेरी नागरिकत्व

काही संघराज्य व्यवस्थेमध्ये केंद्र सरकारचे आणि राज्यसरकारचे स्वतंत्र नागरिकत्व असते.

वरील प्रकारची संघराज्याची वैशिष्ट्ये आहेत. ही वैशिष्ट्ये अमेरिकेच्या संघराज्यव्यवस्थेत आहेत, म्हणून ते खऱ्या अर्थाने संघराज्य आहे असे म्हणता येईल.

४.२.२ संघराज्याचे प्रकार : अमेरिका, भारत, स्वित्झर्लंड

❑ संघराज्याचे प्रकार/प्रतिमान

संघराज्याचे मुख्यत: तीन प्रकार होतात ते म्हणजे, सहकारी, सौदेबाजी आणि एकात्मवादी संघराज्य व्यवस्था होय, त्याचे थोडक्यात वर्णन पुढीलप्रमाणे करता येते.

१. सहकारी संघराज्य व्यवस्था

यामध्ये शासन व्यवस्थेतील सत्तेचे विभाजन करून स्वायत्त सरकारांची निर्मिती करण्यात येते. त्याच्यामध्ये सहकार्याची भावना प्रस्थापित केली जाते, आणिकेंद्र आणि घटक सरकारे हे एकाच राजकीय व्यवस्थेचा अवलंब करतात आणि त्यांचे ध्येयसुध्दा एकच असते. असा सहयोग किंवा सहकार्य विभिन्न प्रादेशिक सरकारे, असंख्य राजकीय संरचना आणि केंद्र सरकार यांच्यामध्ये निर्माण केले जाते. याचे उदा. अमेरिका, कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया आणि भारत ही सांगता येईल. कारण या संघराज्यामध्ये सहकार्याचेच उद्दिष्ट असलेले दिसते. असेच आपणास सांगता येईल. त्यामुळे आर्थिक विकास, सुरक्षा, आंतरराष्ट्रीय संबंध इत्यादी प्रश्न सोडविण्यास चांगली मदत होते.

२. सौदेबाजीची संघराज्य व्यवस्था

यामध्ये विभिन्न सरकारांची निर्मिती राजकीय पक्षांद्वारे केली जाते. काही पक्ष राष्ट्रीय व केंद्र सरकार आणि काही राजकीय पक्ष क्षेत्रीय आणि प्रादेशिक सरकार निर्माण करतात, त्यामुळे केंद्रात सत्ताधारी असणाऱ्या आणि घटक राज्यामध्ये सत्ताधारी होणाऱ्या राजकीय पक्षांमध्ये सौदेबाजीचा प्रारंभ

झाला. आज या सौदेबाजीमुळे स्थायी प्रकारचे संघराज्य दिसत नसली तरी नव्या देशामध्ये सौदेबाजी संघराज्याची निर्मिती होणे संभवनीय आहे असे मॉरिस जोन्स यांना वाटते.

३. एकात्मवादी संघराज्य व्यवस्था

आज एकात्मक संघराज्य ही प्रवृत्ती जास्त प्रबल होत आहे. केंद्रीय सरकार अधिक शक्तिशाली बनविणे आणि त्यासाठी केंद्रसरकारला महत्त्वूपर्ण असे अधिकार देणे आणि घटक सरकारला कमी महत्त्वाचे अधिकार देणे आणि घटक सरकाराना केंद्र सरकारच्या आधीन ठेवणे ही एकात्मक संघवादाची वैशिष्ट्ये आहेत.

अशाप्रकारे सहकारी संघराज्य, सौदेबाजीचा संघराज्य व्यवस्था व एकात्मवादी संघराज्य व्यवस्था ही संघराज्य व्यवस्थेचे प्रकार सांगता येतील. या संघराज्य व्यवस्थेच्या आधारावर वेगवेगळ्या देशामध्ये वेगवेगळ्या प्रकारची शासन व्यवस्था निर्माण झाली आहेत. त्यामध्ये प्रामुख्याने अमेरिका, भारत, स्वित्झर्लंड या संघराज्य व्यवस्थेचा समावेश आहे.

❑ अमेरिकेची संघराज्य व्यवस्था

अमेरिका हे औद्योगिक दृष्टीने प्रगत आणि आर्थिक दृष्टीने समृध्दशाली व संपन्न असे राष्ट्र आहे, त्यामुळे जागतिक पातळीवर अमेरिकेला सर्वात महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त झाले आहे. अमेरिकेचे संविधान हे आधुनिक काळात जगातील पहिले लिखित संविधान होय. अमेरिकेच्या संविधानाला लोकशाही शासन व्यवस्था व संघात्मक शासनव्यवस्था प्रस्थापित करणारे संविधान असा गौरवशाली इतिहास प्राप्त झाला आहे. त्यामुळे कॅनडा, स्वीत्झर्लंड, भारत, मेक्सिको, ऑस्ट्रेलिया इत्यादी देशामध्ये अमेरिकेच्या संघराज्य पध्दतीचे अनुकरण करण्यात आले आहे. के.सी.व्हीअर यांनी अमेरिकेच्या संघराज्य व्यवस्थेबद्दल असे म्हटले आहे की, संघात्मक सरकारची आधुनिक कल्पना अमेरिकेनी निश्चित केलेली आहे. परंतु संघात्मक किंवा संघराज्य हे शब्द अमेरिकेच्या घटनेत कोठेही आलेले नाहीत. इ.स. १७५० पर्यंत अमेरिकन भूखंडात १३ ब्रिटीश वसाहती निर्माण झाल्या त्या १३ वसाहतींपैकी काही वसाहती ब्रिटीश व्यापारी कंपन्यांनी निर्माण केल्या तर काही वसाहतीची निर्मिती ब्रिटीश राजसत्तेने पुढाकार घेऊन केली. १७५७ ते १७६३ या काळात झालेल्या सप्तवार्षिक युध्दात इंग्लंडचा विजय झाला. युध्दकाळात झालेला खर्च भरून काढण्यासाठी ब्रिटीश सरकारने १७६५ मध्ये सर्व वसाहतींमधील लोकांवर नवीन कर लावला त्याला वसाहतीमधील अमेरिकन लोकांनी विरोध केला. आपल्यावरील अन्याय संपुष्टात आणण्यासाठी या १३ वसाहतीनी एकत्र येऊन त्यावर विचारविनिमय केला आणि ४ जुलै १७७६ रोजी अमेरिकेच्या स्वातंत्र्य युध्दाची घोषणा करण्यात आली आणि १७८१ मध्ये इंग्लंडने युध्दबंदी घोषित केली. वसाहतीचे

स्वातंत्र्य मान्य केले. वसाहतीची तेरा स्वतंत्र व सार्वभौम राज्ये झाली. १७८७ मध्ये ही राज्ये फिलाडेल्फिया येथे एकत्रित येऊन त्यांनी 'संघराज्य' निर्माण केले. या संघराज्याची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. राज्यघटनेची सर्वोच्चता

अमेरिकेची राज्यघटना लिखित असून देशाचा सर्वश्रेष्ठ कायदा आहे. संघ आणि घटकराज्ये तसेच घटकराज्ये यांच्यात निर्माण झालेला अगर होणारा कोणताही संघर्ष या घटनात्मक कायद्यानुसारच सोडविण्यात येतो. मध्यवर्ती सत्ता व घटक राज्यसत्ता या दोन्हीमधील जी अधिकार सत्तेची विभागणी झालेली आहे ती घटनेत लिहून ठेवल्यामुळे तिची स्पष्टता व निश्चितता सहजपणे समजून येते. अमेरिकेची घटना ही जगातील सर्व राज्यघटनांमध्ये परिदृढ व कठोर स्वरूपाची आहे, कारण घटनादुरुस्ती करण्यासाठी काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहात (सिनेट व हाऊस ऑफ रिप्रेझेंटेटीव्ह) २१३ बहुमत मिळाल्यानंतर त्यास ३/४ घटकराज्याच्या विधीमंडळाची मान्यता आवश्यकता असते. एकूणच अमेरिकेची राज्यघटना लिखित व परिदृढ असल्यामुळे राष्ट्रीय विकास व ऐक्य साधण्यासाठी महत्त्वाची भूमिका बजावते.

२. सत्तेचे विभाजन

संविधानानुसार केंद्र आणि घटकसरकारांमध्ये निश्चित अधिकार विभागणी केली आहे. त्या दोघांचे कार्यक्षेत्र अलग अलग ठेवण्यात आले आहे. केंद्र सरकारचे अधिकार प्रदत्त आहेत तर घटक सरकारचे अधिकार मूलभूत आहेत, त्यामुळे केंद्रसरकार घटक सरकारचे अधिकारात हस्तक्षेप करून त्याच्या अधिकारांचे गळचेपी करूच शकत नाही. शेष अधिकार घटक सरकारांना प्राप्त झाले आहेत.

❑ केंद्र सरकारचे अधिकार

राष्ट्रीय पातळीवर महत्त्वाचे वाटणारे अधिकार केंद्राकडे दिलेले आहेत, ते पुढीलप्रमाणे, देशाचे अंतर्गत आणि बाह्य आक्रमणापासून संरक्षण करणे, कर लावणे, चलन, परराष्ट्र संबंध, लष्कर, अणुशक्ती, युद्ध, तह, आंतरराष्ट्रीय व्यापार, सर्वोच्च न्यायालयाच्या अधीन असलेल्या न्यायालयाची स्थापना करणे, विज्ञान व कला यांच्या विकासाच्या दृष्टीने कार्य करणे. संघ राज्याचे नागरिकत्व इत्यादी अधिकाराचा समावेश होतो.

मध्यवर्ती सरकारला दिलेले अधिकार सोडून सर्व शेष अधिकार घटक राज्य सरकारला दिलेले आहेत. राज्याच्या घटनेत बदल करणे, राज्यशासनात परिवर्तन करणे, दिवाणी आणि फौजदारी कायदे करणे, पोलीस संघटना, शिक्षण, राज्यातील रस्ते, राज्यात कर लावणे, राज्याकरिता कर्ज घेणे व ते

फेडणे, सार्वजनिक आरोग्य, बँका, विमा कंपन्या, स्थानिक शासन इत्यादी अधिकारांचा समावेश घटक राज्याच्या अधिकार क्षेत्रात समाविष्ट आहे.

असे अधिकार विभाजन स्पष्टपणे केलेले असले तरीही केंद्र आणि घटक राज्यांच्या अधिकारांवर काही बंधने घातली आहेत. उदा. सन्माननीय पदव्या देणे, धर्मस्वातंत्र्याला विघातक असे विधिनियम तयार करणे, मूलभूत स्वातंत्र्याला बाधक असे कायदे करणे असे अधिकार केंद्र सरकारला नाहीत, त्याचप्रमाणे परराष्ट्राशी करार करणे, आपली स्वतंत्र चलनव्यवस्था निर्माण करणे, संरक्षणासाठी सैन्य व्यवस्था निर्माण करणे, असे अधिकार घटक सरकारांना नाहीत.

३. सर्वोच्च न्यायालय

संघराज्य व्यवस्थेतील महत्त्वाचे लक्षण म्हणजे स्वतंत्र आणि सर्वोच्च न्यायालय होय. अमेरिकेच्या राज्यघटनेचा आदर रहावा, घटनात्मक कायद्याची कोणाहीकडून अवेहलना, उल्लंघन होऊ नये, म्हणून अमेरिकेत स्वतंत्र अशा सर्वोच्च न्यायालयाची स्थापना करण्यात आले आहे.या सर्वोच्च न्यायालयाला केंद्र आणि घटक सरकारातील संघर्ष मिटविण्यासाठी कायद्याची वैधता ठरविणे, केलेला कायदा घटनेशी सुसंगत आहे की नाही हे ठरविण्याचा अधिकार सर्वोच्च न्यायालयाला देण्यात आला आहे. सर्वोच्च न्यायालयाचा निर्णय अंतिम व सर्वश्रेष्ठ मानला जातो. अशारीतीने सर्वश्रेष्ठ सांघिक स्वरूपाचे न्यायालय निर्माण करून संघराज्यपध्दती अधिक दृढ केलेली आहे.

४. दुहेरी शासन आणि दुहेरी नागरिकत्व

अमेरिकेचे संघराज्य निर्माण होण्यासाठी प्रत्येक राज्य अलग राजकीय घटक होते. तेथील रहिवाशी व नागरिक होते. संघराज्य व्यवस्था स्थापन होताच ते नागरिक संघराज्याचे म्हणजे केंद्राचेसुद्धा नागरिक बनलेत. त्यामुळे अमेरिकेतील लोकांना दुहेरी नागरिकत्व प्राप्त झाले आहे. तेथील रहिवाशी हे केंद्राचे व राज्याचेही नागरिक आहेत. केंद्र सरकार व राज्य सरकारांना आपापल्या क्षेत्रात स्वतंत्रपणे कार्य करता येते. कारण ते स्वतंत्र शासन आहेत. दोन्ही सरकारांना राज्यघटनेची संपूर्ण मान्यता आहे, म्हणून दुहेरी शासन आणि दुहेरी नागरिकत्व हे अमेरिकन संघराज्याचे वैशिष्ट्य म्हणून उल्लेख करावा लागतो.

५. प्रत्येक घटक राज्याची स्वतंत्र राज्यघटना

अमेरिकन संघराज्यामध्ये सामील झालेल्या प्रत्येक घटक राज्याला स्वत:ची स्वतंत्र अशी राज्यघटना आहे. ही राज्यघटना लोकशाही तत्त्वांना पूरक असली पाहिजे, तसेच हे संविधान केंद्रीय संविधानाच्याविरोधी नसावे.

६. राज्यांना समान प्रतिनिधीत्व

अमेरिकेच्या केंद्रीय कायदेमंडळाच्या प्रतिनिधी सभागृहात प्रत्येक घटक राज्याला लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रतिनिधीत्व दिले आहे. आणि घटक राज्याना सिनेटमध्ये (वरिष्ठ सभागृह) राज्यांना समान प्रतिनिधीत्व देऊन घटक राज्यांमध्ये समानतेची भावना निर्माण करण्यात आली आहे. प्रत्येक राज्याचे ते राज्य छोटे असो की मोठे दोन दोन प्रतिनिधी सिनेटमध्ये असतात.

७. घटकराज्याला प्रादेशिक अभंगत्वाची हमी

अमेरिकन काँग्रेस संघराज्यामध्ये नवीन राज्याला प्रवेश देऊ शकते. परंतु कोणतेही नवीन राज्य दुसऱ्या राज्याच्या अधिकारक्षेत्रामध्ये स्थापन करता येत नाही, किंवा कायदा करून असलेल्या घटकराज्याचा प्रदेश दुसऱ्या घटकराज्याला जोडता येत नाही किंवा त्या प्रदेशाचे नवीन घटकराज्य निर्माण करता येणार नाही, याचा अर्थ अमेरिकेच्या घटकराज्यांना प्रादेशिक अभंगत्वाचे अधिकार आहे.

८. घटक राज्यांच्या संरक्षणाची जबाबदारी

अमेरिकेच्या घटक राज्याच्या संरक्षणाची जबाबदारी मध्यवर्ती सत्तेला देण्यात आली आहे. परकीय आक्रमण किंवा अंतर्गत बंडाळी यामुळे घटक राज्याचे अस्तित्व धोक्यात आले असेल तर मध्यवर्ती सरकार तेथे हस्तक्षेप करून सुव्यवस्था निर्माण करू शकते, परंतु हा हस्तक्षेप करण्यासाठी घटक राज्याने मदतीची मागणी करणे आवश्यक असते.

९. घटक राज्यांना घटना दुरुस्तीचा अधिकार

अमेरिकन संघराज्याची घटना दुरुस्त करावयाची असेल तर त्यासाठी घटक राज्याच्या संमत्तीची आवश्यकता आहे, त्या ठिकाणी घटनादुरुस्तीला ३/४ राज्याची मान्यता असणे आवश्यक आहे.

१०. राष्ट्रीय स्वातंत्र्य व राष्ट्रीय एकतेत समन्वय

अमेरिका हे असे संघराज्य आहे की, ज्याची स्थापना अशी विविध राज्ये एकत्र आल्यामुळे झाली आहे की, जे स्वत:चे वेगळे अस्तित्व कायम ठेवून आहेत आणि जे पूर्णपणे स्वतंत्र आहेत.

अशारीतीने अमेरिकेच्या संविधानकर्त्यांनी संघराज्य व्यवस्था निर्माण केली आहे, ते संघराज्य निर्माण करताना राष्ट्रीय ऐक्य, प्रगती व घटक राज्यांची सांस्कृतिक भिन्न अस्मिता जपण्याचा प्रयत्न केला आहे.

❑ भारताची संघराज्य व्यवस्था

अमेरिका, स्वित्झर्लंड संघराज्याच्या तुलनेत भारतामध्ये संघराज्याची निर्मिती उशिरा झाली आहे. भारतातील विविधता लक्षात घेऊन भारतीय घटनाकारांनी संघराज्य पध्दतीचा स्विकार केला. काही एकात्म पध्दतीची व काही संघराज्य पध्दतीची वैशिष्ट्ये दिसत ंसल्यामुळे भारतीय संघराज्याला के.सी.व्हियर या विचारवंताने अर्ध संघराज्य व्यवस्था असे म्हटले आहे.

भारतात व्यापाराच्या निमित्ताने आलेल्या ब्रिटीशांनी विविध राजे आणि संस्थानिकांच्या सहाय्याने कलकत्ता, मुंबई, मद्रास येथे प्रांत स्थापन केले. पुढे वेगवेगळ्या कायद्याद्वारे आणि युध्दाद्वारे भारतात वेगवेगळ्या प्रदेशामध्ये सत्ता स्थापन केली, त्यामुळे भारतीय जनतेने १८५७ मध्ये ब्रिटीश सत्तेविरोधात बंड पुकारले, परंतु ते बंड अयशस्वी ठरले. याचा विचार करून ब्रिटीशांनी पुन्हा भारतात विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रिया सुरू केल्या. १८६१ मध्ये भारत प्रशासन कायद्याद्वारे प्रांतिक समित्यांना कायदे करण्याचा अधिकार परत देण्यात आला. वेळोवेळी स्थानिक प्रशासनाला व्यापक अधिकार देण्यात येवू लागले. इ.स. १९१९ च्या माँटेग्यू चेम्सफोर्ड कायद्याने प्रांताना अधिक स्वायत्तता देण्याची प्रक्रिया सुरू झाली. द्विग्रही कायदेमंडळ आणि प्रांतात द्विदल शासनपध्दतीचा स्विकार करण्यात आला. इ. स. १९३५ चा भारतीय प्रशासन कायदा हा संघराज्य पध्दतीचा स्विकार करण्याचा एक महत्त्वाचा आधार आहे. या कायद्याद्वारे केंद्र आणि राज्य यांच्यात कामाच्या याद्याप्रमाणे वाटणी करण्यात आली. स्वांतत्र्योत्तर काळातील राज्यघटनेने स्विकारलेल्या संघराज्य व्यवस्थेचा पाया आहे. त्याचबरोबर या कायद्याद्वारे प्रांताना अधिक स्वायत्तता देण्यात आली. प्रशासकीय अधिकारसुध्दा देण्यात आले. विशेष म्हणजे ११ प्रांताना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला. भारतीय स्वातंत्र्याचा कायदा १८ जुलै १९४७ रोजी ब्रिटीश संसदेत मांडून मान्यता मिळविण्यात आली. त्यानुसार भारत पाकिस्तान यांना १५ ऑगस्ट १९४७ रोजी स्वातंत्र्य देण्याचे जाहीर केले. या कायद्यात केवळ २२ कलमे होती.

स्वातंत्र्यानंतर भारतामध्ये संघराज्य व्यवस्था स्विकारण्यात आली. घटनेतील कलम १ मध्ये भारत हा एक राज्याचा संघ असेल असे नमूद करण्यात आले आहे. राज्यघटनेत हा शब्द वापरला नसला तरी घटनाकारांना संघराज्यव्यवस्था अपेक्षित होती असे दिसते, कारण आंबेडकर म्हणतात की, Union या इंग्रजी शब्दाचा अर्थ संघराज्य असाच अभिप्रेत होता. भारतीय संघराज्य व्यवस्था ही विकेंद्रात्मक स्वरूपाची आहे, त्यामुळे देशाचे ऐक्य टिकविण्यासाठी केंद्राला जादा अधिकार दिले असून अधिकाराची विभागणी केल्यानंतर शेषाधिकार ही केंद्राला देण्यात आल्याची घटनात्मक तरतूद करण्यात आली आहे. भारतीय संघराज्य व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. लिखित राज्यघटना

भारताची राज्यघटनेमध्ये केंद्र शासन व घटक राज्य सरकार याच्या अधिकाराची विभागणी ही

पूर्णपणे लिखित स्वरूपात समाविष्ट करण्यात आली आहे. भारतीय राज्यघटना अमेरिकेइतकी ताठर व परिदृढ नसली तरी काही संदर्भात ती अपरिवर्तनीय/परिदृढ स्वरूपाची आहे. राज्य व केंद्राचे अधिकार विभाजन, न्यायव्यवस्था, राष्ट्रपतीची निवडणूक, घटक राज्याची निर्मिती या संदर्भातील दुरुस्ती विधेयकासाठी संसदेतील २/३ बहुमत आणि निम्म्यापेक्षा जास्त घटक राज्यांची मान्यता घ्यावी लागते. म्हणजेच संघराज्यीय तरतूदीमध्ये सहजासहजी दुरुस्ती करता येत नाही.

२. केंद्र व राज्य यांच्यातील अधिकाराची विभागणी

भारतीय संघराज्यामध्ये केंद्र व राज्य ह्यांच्यामध्ये संविधानानुसार निश्चित अधिकाराची विभागणी केली आहे. त्याकरिता संघसूची, राज्यसूची व समवर्ती सूची तयार केलेली आहे. भारतीय संघराज्याच्या सूचीमध्ये, संघसूचीत १००, राज्यसूचीत ६१, समवर्ती सूचीत ५२ विषय नमूद करण्यात आले आहेत. संघसूचीमध्ये साधारणत: महत्त्वाचे विषय असून त्यामध्ये संरक्षण, परराष्ट्र धोरण, युध्द, लष्कर, तह, रेल्वे मार्ग, राष्ट्रीय रस्ते, वायू मार्ग, टेलीफोन, चलन टंकसाळ इत्यादी अनेक महत्त्वाच्या व देशहिताच्या दृष्टीकोनातून महत्त्वाच्या विषयांचा समाविष्ट करण्यात आला आहे.

राज्यसूचीमध्ये सार्वजनिक व्यवस्था, पोलीस, न्याय, तुरुंग, स्थानिक स्वराज्य संस्था, आरोग्य, शिक्षण, सिंचन, रस्ते इत्यादी विषय आहेत. तर समवर्ती सूचीमध्ये फौजदारी कायदा, दंड प्रक्रिया, विवाद, घटस्फोट, मृत्यूपत्र, वृत्तपत्रे, जाहिराती इत्यादी विषयांचा समावेश होतो. अशाप्रकारे अधिकाराची विभागणी तीन सूचीमध्ये करण्यात आली आहेत. उर्वरित विषय हे केंद्राकडे देण्यात आला आहे. केंद्रीय सरकार हे काही बाबतीत राज्यसूचीतील विषयामध्ये हस्तक्षेप करू शकतो. आणीबाणीच्या काळामध्ये संसद राज्यसूचीतील कोणत्याही विषयावर संपूर्ण वा विशिष्ट राज्याकरीता कायदा करू शकते. घटक राज्यांनी ठराव करून संसदेला त्याच्यासाठी कायदा करा अशी विनंती केल्यास संसद तसे कायदे करू शकते.

३. सर्वोच्च न्यायालय

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये, न्यायमंडळाला श्रेष्ठ मानले आहे. भारतात संविधानानुसार सर्वोच्च न्यायालयाची निर्मिती केली आहे. या न्यायालयाला संविधानाचा स्पष्ट अर्थ लावण्याचा, संविधानाशी सुसंगत नसलेले कायदे रद्द करण्याचा, केद्र व घटक सरकारातील संघर्ष सोडविण्याचा आणि नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांचे संरक्षण करण्याचे अधिकार आहेत. त्याचबरोबर सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेला निर्णय, केंद्र सरकार, घटक राज्य सरकार, भारतातील प्रत्येक संस्था, व्यक्ती, अधिकारी यांच्यावर बंधनकारक आहेत, म्हणजेच भारतामध्ये न्यायमंडळाला श्रेष्ठत्त्व प्राप्त झाले आहे.

४. घटक राज्याचे प्रतिनिधीत्व करणारे राज्यघटना सभागृह

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये अमेरिका व स्वित्झर्लंडप्रमाणे सर्व घटक राज्यांना समान प्रतिनिधीत्व राज्यसभेमध्ये दिलेले नाही. प्रत्येक घटक राज्याच्या भौगोलिक आकारमान व कमी जास्त लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रत्येक घटक राज्याला प्रतिनिधीत्व देण्यात आले आहे. घटक राज्यातून राज्यसभेवर निवडून गेलेले सदस्य हे वेगवेगळ्या प्रमाणात आहेत आणि राज्यसभा हे सभागृह घटक राज्याचे प्रतिनिधीत्व करते.

५. एकेरी नागरिकत्व

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये एकेरी नागरिकत्वाचे तत्व असून भारताचा रहिवाशी हा फक्त भारताचा नागरिक असतो. भारतीय संविधानाच्या कलम ५ ते ११ मध्ये नागरीकत्वाचे नियम व तरतूदी आहेत. भारतात घटक राज्यासाठी वेगळे नागरीकत्व नाही.

६. घटक राज्यांना फुटून निघण्याचा अधिकार नाही

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये घटक राज्यांना पुरेशी स्वायत्तता दिलेली आहे. मात्र त्यांना फुटून निघण्याचा अधिकार देण्यात आला नाही. भारतातील विविधता लक्षात घेता असा अधिकार देणे, राष्ट्रीय ऐक्याला धोका आहे, ही गोष्ट घटनाकारांना माहित होती. त्यामुळे तो अधिकार घटक राज्यांना दिला नाही.

वरील सर्व गोष्टीद्वारे भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये स्पष्ट केली आहेत. भारतीय संघराज्य व्यवस्था ही एकात्म स्वरूपाची असल्याचे दिसून येते. त्यामुळे त्याला अर्ध संघराज्य म्हटले जाते, कारण प्रबळ केंद्र, एक राज्यघटना, राज्याला समान प्रतिनिधीत्व नाही, आणीबाणीची तरतूद, राज्यपालाची नियुक्ती इत्यादी गोष्टी या एकात्म व्यवस्थेकडे जाणारी वैशिष्ट्ये आहेत, म्हणून भारतीय संघराज्य व्यवस्था ही अर्धसंघराज्य पध्दतीची आहे.

❑ स्वित्झर्लंडची संघराज्य व्यवस्था

स्वित्झर्लंड एक छोटासा देश आहे. आकाराने लहान असूनही स्वित्झर्लंड हे अनेक बाबतीत आश्चर्यकारक असे राष्ट्र आहे. फ्रान्स, इटली, जर्मनी, ऑस्ट्रिया या चार बलाढ्य देशांनी स्वित्झर्लंडला वेढले आहे. सीमेवरील बलाढ्य राष्ट्रासमोर संरक्षणाबाबत त्याचा टिकाव लागू शकत नाही. यामुळे आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रात स्वित्झर्लंडला वैशिष्ट्यपूर्ण स्थान प्राप्त झाले आहे. स्वित्झर्लंडने आंतरराष्ट्रीय पातळीवर तटस्थतेचे धोरण स्विकारले असून त्यास अन्य राष्ट्रांनी मान्यता दिली आहे. स्वित्झर्लंड हा

डोंगराळ, भूप्रदेश असणारा देश आहे, त्यामुळे सुरुवातीच्या काळात तेथे लहान-लहान जमाती व टोळ्या रहात होत्या. या जमातीची राज्ये नव्हती, परंतु जी काही राज्ये होती, त्याच्यावर शेजारच्या इतर राज्याचे वर्चस्व होते, ऑस्ट्रिया राज्याच्या हॉसबर्ग घराण्याचे वर्चस्व स्वित्झर्लंडमधील तीन प्रांतावर होते. तेराव्या शतकापासून फ्रेंच, जर्मन, इटालियन वंशाचे लोक एकत्र रहात होते, हे विभिन्न समूह स्वातंत्र्यप्रिय होते, त्यामुळे राजघराण्याच्या विरोधात एकत्रित येऊन त्यांनी संरक्षण स्तंभ निर्माण केला. या संघाने इ.स. १२१५ मध्ये ऑस्ट्रियन सरदाराचे वर्चस्व नष्ट केले. यानंतरच्या काळात या संरक्षण संघात अनेक प्रांत समाविष्ट झाल्यामुळे संरक्षक संघराज्याची संख्या आठ झाली. १६व्या शतकात स्वित्झर्लंडमध्ये धार्मिक संघर्ष सुरू झाला, त्यामुळे राज्यसंघ फुटण्याची भीती निर्माण झाली होती, परंतु इ.स. १६४८ मध्ये रोमन सम्राटाशी झालेल्या वेस्टफेलिया करारामध्ये स्विस राज्यसंघाचे स्वातंत्र्य मान्य करण्यात आले. यावेळी या संरक्षक संघातील घटक राज्यांची (कॅटॉन्स) संख्या तेरा इतकी झाली. या राज्यसंघाचे स्वातंत्र्य शतक दीड शतक कायम होते. परंतु फ्रेंच राज्यक्रांतीनंतर क्रांतीचा मोठा प्रभाव स्वित्झर्लंडवर पडला. फ्रेंच सैन्याने स्विस राज्यसंघावर नियंत्रण प्रस्थापित केले. कॅटॉन्समधील सामाजिक व राजकीय संस्था नष्ट केल्या. स्वित्झर्लंडमध्ये फ्रेंचानी एका शक्तिशाली मध्यवर्ती सत्तेची स्थापना केली. फ्रेंचांनी निर्माण केलेल्या वर्चस्वाविरुध्द स्विस समूहात असंतोष निर्माण झाला. हा असंतोष दूर करण्यासाठी १८०३ मध्ये नेपोलियनने ॲक्ट ऑफ मेडिएशन मंजूर करून स्विस कॅन्टॉन्सला पुन्हा स्वायत्तता आणि अधिकार दिले. १८१३ मधील नेपोलियनच्या पराभवानंतर स्विस राज्यसंघाला राजकीय स्वातंत्र्य मिळाले.

राजकीय स्वातंत्र्यानंतर स्विस राज्यसंघात आणखी सहा कॅन्टॉन्स सामील झाले. स्विस राज्यसंघातील कॅन्टॉन्सची संख्या १९ झाली. इ.स. १८१५ मध्ये व्हिएन्ना काँग्रेसने स्विस राज्यसंघाचे स्वातंत्र्य मान्य करून ३ कॅटॉन्सला सामील करून घेण्याची परवानगी दिली. परिणामी स्विस राज्यसंघ २२ कॅटॉन्सचा बनला, त्यामध्ये १९ पूर्ण कॅन्टॉन्स आणि ६ अर्ध कॅन्टॉन्सचा समावेश होतो. कारण धार्मिक भेदामुळे तीन कॅन्टॉन्सचे विभाजन करण्यात आले. विभाजित कॅन्टॉन्सला अर्धकॅन्टॉन्स असे संबोधण्यात आले. अशाप्रकारे स्विस राज्यसंघात १९ पूर्ण आणि ६ अर्धकॅन्टॉन्स आहेत. १८४५ साली सात कॅन्टॉन्सनी एकत्र येऊन राज्यसंघातून फुटून वेगळा स्वतंत्र संघ स्थापन करण्याचा प्रयत्न झाला. परंतु तो यशस्वी झाला नाही.

स्विस संघराज्याची राज्यघटना १८४८ साली तयार झाली. कॅथालिक व प्रोटेस्टंटमधील यादवीमुळे अधिकारसंपन्न संघीय शासन व्यवस्था निर्माण करण्याची आवश्यकता स्विस जनतेला वाटत होती. ही आवश्यकता या संविधानाने पूर्ण झाली. कार्यकारी सत्ता फेडरल कौन्सिलकडे आणि न्यायदानाची सत्ता फेडरल ट्रिब्युनलकडे देण्यात आली. तसेच या घटनेने घटक राज्यांना स्वायत्ततेची हमी दिली होती, ही राज्यघटना अंमलात येवून २५ वर्षांच्यानंतर केंद्रसत्ता अधिक शक्तिशाली करण्यासाठी नव्या राज्यघटनेची

निर्मिती करून, लोकमत व घटक राज्याच्या पाठिंब्यावर २६ मे १९७४ रोजी अंमलात आणली, त्यानुसार मध्यवर्ती सत्तेचे आर्थिक अधिकार वाढविण्यात आले.

१० डिसेंबर १९९८ रोजी स्वित्झर्लंडच्या फेडरल पार्लमेंटने नवीन सुधारित राज्यघटना स्विकारून त्यास मंजूरी दिली, ती १८ एप्रिल १९९९ रोजी जनतेने सार्वमताद्वारे स्विकारली व १ जानेवारी २००० रोजी स्विकारण्यात आली, त्यात १९६ कलमे आहेत. त्यातील पहिल्या कलमात स्वित्झर्लंड हे लवचिक राज्यसंघ (Confederation) असेल असे म्हटले आहे, तर तिसऱ्या कलमात तेथील घटकराज्ये (कॅन्टन) राज्यघटनेच्या मर्यादेत सार्वभौम असतील असे म्हटले आहे. दुसऱ्या कलमात परकियापासून देशाचे संरक्षण करण्यासाठी देशात शांतता, सुव्यवस्था करण्यासाठी आणि सर्वांचा विकास साधण्यासाठी हा राज्यसंघ स्थापन करण्यात येत आहे, असे म्हटले आहे. संघराज्याची पुढील वैशिष्ट्ये आढळतात.

१. लिखित संविधान

स्वित्झर्लंडची राज्यघटना लिखित स्वरूपाची आहे. ही राज्यघटना १९६ कलमाची आहे. मध्यवर्ती व घटकराज्य यातील भेद आणि गृहयुध्दाची संभावना नाहीशी करण्यासाठी संविधानामध्ये अनेक बारीकसारीक गोष्टींचा समावेश केला आहे. स्विस राज्यघटना परिदृढ स्वरूपाची आहे, कारण घटना दुरुस्तीच्या विधेयकाला लोकांची तसेच घटक राज्याची संमती घ्यावी लागते, त्यामुळे राज्यघटनेत सहजासहजी बदल घडवून आणता येत नाही. स्विस राज्यघटना लिखित व परिदृढ असल्यामुळे घटक राज्याचे अधिकार व स्वायत्तता सुरक्षित राहते.

२. अधिकाराची विभागणी

स्वित्झर्लंडमध्ये केंद्र व घटक सरकारामध्ये संविधानानुसार सत्तेचे विभाजन केले आहे. केंद्र सरकारला दिलेले अधिकार केंद्रसूचीत सांगितले आहेत, त्यामध्ये परदेश संबंध, युध्द करार, सैन्य, डाक, रेल्वे, दळणवळण, अर्थ, राष्ट्रीयीकरण, औद्योगिक कायदे, बँक, चलन इत्यादी विषयाचा समावेश होतो. घटक सरकारांना दिलेल्या अधिकारांचा समावेश घटकसूचीत केला आहे. त्यामध्ये आरोग्य, शिक्षण, सार्वजनिक निर्माण, मासेमारी, रस्ते बांधणी, उद्योगधंदे, विमा, अन्यधान्य इत्यादी विषयाचा समावेश होतो. तर दोन्हीही सरकारांना सामाईक अशा विषयाचा समावेश समवर्ती सूचीत केला आहे. त्यामध्ये कायदा आणि सुव्यवस्था, न्यायालय, सार्वजनिक कामे, बाहेरील लोकांचे स्विसमध्ये स्थायिक होणे इत्यादी विषयाचा समावेश होतो. संघराज्य शासनाकडे परराष्ट्र संबंध, तह, करार, संरक्षण असे विषय असले तरी त्याच्या अंमलबजावणीसाठी घटक राज्यांची मदत घ्यावी लागते.

३. कॅन्टॉन्सची स्वायत्तता

स्विस संघराज्याच्या घटनेने राज्यसंघातील सर्व कॅन्टॉन्सना समान अधिकार व दर्जा दिला आहे. प्रत्येक कॅन्टॉनला स्वत:ची घटना तयार करण्याचा आणि त्यामध्ये संशोधन करण्याचा अधिकार आहे. फक्त बंधन असेल की सांघिक घटनेच्या विरोधी, लोकतंत्राच्या विरोधी आणि जनमताच्या विरोधी असे संविधान कॅन्टॉन सरकार तयार करू शकत नाही.

४. संघराज्याचे न्यायालय

स्विस संघराज्यातील न्यायदानाच्या कार्यासाठी एक फेडरल ट्रिब्युनल असेल व ते संघराज्य व घटक राज्ये यांच्यात निर्माण होणारे वाद, संघर्ष तसेच घटक राज्याराज्यात निर्माण होणारे वाद, संघर्ष मिटविण्यासाठी सर्वोच्च न्यायालय असेल अशी राज्यघटनेत तरतूद करण्यात आली आहे. थोडक्यात मध्यवर्ती सरकार व घटक राज्यातील वाद मिटविण्यासाठी व वादग्रस्त कलमाचा अर्थ लावणे अशी कार्ये सर्वोच्च न्यायालयाला करावी लागतात परंतु या न्यायालयाला न्यायिक पुर्नविलोकनाचा अधिकार मिळालेला नाही. त्या ठिकाणी केवळ आंशिक स्वरूपात न्यायिक पुर्नविलोकन आहे. केवळ कॅन्टॉनने केलेल्या कायद्याने पुनर्विलोकन करण्याचा न्यायालयाला अधिकार आहे.

५. घटक राज्यांना कायदेमंडळात प्रतिनिधीत्व

स्वित्झर्लंडमध्ये कायदे मंडळाच्या वरिष्ठ सभागृहात घटक राज्यांना समान प्रतिनिधीत्व दिले आहे. प्रत्येक पूर्ण कॅन्टॉन्सला दोन व अर्ध कॅन्टॉन्सला १ प्रतिनिधी अशी तरतूद करण्यात आली आहे. तेथील कॅन्टॉन्स आपल्या प्रतिनिधीचा कार्यकाल स्वत: निश्चित करतात. परिणामी वरिष्ठ सभागृहातील सदस्याचा कार्यकाल हा भिन्न असतो.

६. दुहेरी नागरिकत्व

स्वित्झर्लंडमध्ये अमेरिकेप्रमाणेच दुहेरी नागरिकत्वाची पध्दत स्वीकारलेली आहे. स्विस नागरिकांना त्यांच्या कॅन्टॉन्सचे नागरीकत्व मिळाले की, तो स्विस संघराज्याचा आपोआपच नागरीक होतो. व्यक्तीला नागरीकत्व बहाल करताना धर्म, जात, वंश असा कोणताही भेदभाव केला जात नाही. सर्वजण देशाचे नागरीक समान मानले जाते.

७. फुटून बाहेर पडण्याचा अधिकार नाही

अमेरिकन संघराज्याप्रमाणेच स्विस संघराज्यात घटक राज्यांना संघराज्यातून फुटून बाहेर पडण्याचा

अधिकार देण्यात आलेला नाही. १८४७ च्या युध्दामध्ये फुटून बाहेर पडण्याचा प्रयत्न अयशस्वी झाला, त्यामुळे धोका टाळण्यासाठी घटक राज्यांना हा अधिकार देण्यात आला नाही.

अशाप्रकारे स्वित्झर्लंडच्या संघराज्याची वैशिष्ट्ये सांगता येईल. घटनाकारांनी कॅन्टॉन्सना अधिकार व स्वायत्तता याची शाश्वती दिलेली आहे. तरीपण अलीकडे स्विस संघराज्यात सत्तेचे केंद्रीकरण वाढू लागले आहे.

एकूणच भारत, अमेरिका व स्वित्झर्लंड या तीन्ही संघराज्य व्यवस्थेची चर्चा केल्यानंतर असे दिसून येते की, केंद्र सरकार व घटक सरकार यांच्यामध्ये सत्तेची विभागणी केली आहे. लिखित राज्यघटना आहे, तरीही केंद्राचे प्राबल्य मात्र वाढत चालल्याचे दिसते. त्यामुळे या संघराज्य व्यवस्थेमध्ये नवे प्रवाह निर्माण झाले आहेत. केंद्रीकरणाच्या प्रवृत्ती फुटीरतावादी प्रवृत्ती आणि विकेंद्रीकरणाची प्रवृत्ती या तिन्ही प्रवाहाचा या नव्या प्रवाहात करता येईल, या नव्या प्रवाहाची चर्चा करणे आवश्यक आहे.

४.२.३ संघराज्यातील नवे प्रवाह

देशाचा राज्यकारभार कार्यतत्परतेने व चांगल्या पध्दतीने व्हावा, यासाठी सत्तेचे विभाजन करून केंद्र व घटक सरकार स्थापन करण्यात आले आहे. यामध्ये प्रामुख्याने संघराज्य व्यवस्था निर्माण करण्यात आले आहे, तरीही ही व्यवस्था फार यशस्वीतेने कार्य करताना दिसत नाही, त्यामुळे संघराज्य व्यवस्थेला धोका निर्माण होतो. कारण जर प्रत्येक क्षेत्रात (देशात) केंद्र प्रबळ झाले तर राज्याचे अस्तित्व टिकून राहील की नाही याची भिती असते, त्यामुळे घटक व केंद्र सरकारमध्ये अधिकारासंदर्भात वाढ निर्माण होत असल्याचे दिसते. तसेच अनेक धर्म, जात, भाषा, संस्कृती याच्या आधारावर प्रत्येक ठिकाणी अस्मितेचे राजकारण घडते, त्यामुळे संघराज्याच्या अस्तित्वाला धोका निर्माण होतो. अशा या संघराज्य व्यवस्थेतील नव्या प्रवाहामुळे संघराज्याचे स्वरूप बदलत चालले आहे, त्याचा अभ्यास करणे, चर्चा करणे आवश्यक आहे.

१. सत्तेचे केंद्रीकरण

अमेरिका, स्वित्झर्लंड, भारत या तिन्ही देशामध्ये संघराज्य व्यवस्था आहे. ही संघराज्य व्यवस्था केंद्र व घटक सरकार यांच्यात अधिकारांची विभागणी घटनेद्वारे निश्चित केलेले आहेत. तरीही या देशातील संघराज्य व्यवस्थेमध्ये केंद्र सरकार प्रबळ बनण्यात आल्याचे दिसून येते.

अ) अमेरिका

घटनाकारांनी अमेरिकेत एक संघात्मक व्यवस्था निर्माण केली असली तरी बदलत्या परिस्थितीमुळे

अमेरिकेत केंद्र सरकार जास्त अधिकारसंपन्न आणि बळकट झाल्याचे दिसते, त्याची कारणे पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१) जेव्हा अमेरिकेची राज्यघटना निर्माण करण्यात आली, तेव्हा काही लोकाना संघराज्य व्यवस्था फार काळ टिकू शकणार नाही, असे वाटत होते. कारण संघराज्यातून घटकराज्याना बाहेर पडण्याचा अधिकार आहे की नाही यावर वाद निर्माण होवू लागले, परंतु अमेरिकेतील यादवी युध्दामुळे हा प्रश्न कायमचा सुटला, कारण टेक्सास बि व्हाईट या वादाचा निकाल देताना १८६९ साली सर्वोच्च न्यायालयाने संघराज्य व्यवस्था अविनाशी असून घटक राज्यांना संघराज्यातून बाहेर पडण्याचा अधिकार नाही त्यामुळे आपोआपच केंद्राचे महत्त्व वाढत गेले.

२) अमेरिकेची राज्यघटना निर्माण झाल्यानंतर औद्योगिकीकरण अतिशय मोठ्या प्रमाणात विकसित झाले. व्यापार दळणवळणात वेगाने वाढ झाली. वाढती लोकसंख्या आणि लोकांचे वाढते प्रश्न यामुळे केंद्र सरकारची कामे वाढत गेली. औद्योगिकीकरणामुळे त्या समस्या निर्माण झाल्या, त्या सोडविणे राज्य सरकाराला अशक्य झाले. अशावेळी केंद्राच्या सरकारवर या समस्या दूर करण्याची जबाबदारी पडली, अशाप्रकारे सामाजिक आणि आर्थिक परिवर्तनाने केंद्र सरकारचे अधिकार वाढले.

३) अमेरिकन सर्वोच्च न्यायालयाने १९१९ साली 'Doctrine of Implied Powers' : अभिप्रेत अधिकाराचे तत्त्व मान्य करून केंद्र सरकारला बँकांचे राष्ट्रीयकरण करण्याचा, आंतरराष्ट्रीय आणि आंतरराज्यीय व्यापार नियंत्रित करण्याचा वाहतुकीच्या मार्गाचे आणि साधनाचे राष्ट्रीयीकरण करण्याचा मोठे-मोठे उद्योगधंदे निर्माण करण्याचा आणि अशा उद्योगक्षेत्रातील संप मिटविण्यासाठी कायदे करण्याचा असे अधिकार प्रदान केले, त्यामुळे केंद्र सरकारचे घटक सरकारवर आर्थिक व सामाजिक नियमन प्रस्थापित झाले.

४) संविधानाच्या तरतुदीनुसार राज्यांतर्गत शांतता आणि बाह्य आक्रमणे नाहीशी करण्याची जबाबदारी केंद्र सरकारचीच आहे. घटक राज्याच्या संमतीशिवाय घटक राज्यातील संघीय संपत्तीचे संरक्षण करण्यास केंद्र सरकार सैन्याचा वापर करू शकत नाही, परंतु १८६४ साली राष्ट्राध्यक्ष क्लीव्ह लॅड यांनी घटकराज्याचा विरोध असताना रेल्वे कर्मचाऱ्यांचा हरताळ समाप्त करण्यासाठी सैन्याचा वापर केला, तर १९४१ साली कॅलिफोर्नियातील विमान कंपनीतील हरताळ समाप्त करण्यासाठी प्रे. रूझवेल्ट यांनी सैन्याचा वापर केला, त्यामुळे केंद्राचे अधिकार वाढले आहेत.

५) दोन्ही महायुद्धामुळे व आर्थिक महामंदीमुळे आर्थिक परिस्थिती बिघडलेली असताना आर्थिक स्थैर्य निर्माण करण्यासाठी आणि साम्यवादापासून लोकांचे संरक्षण करण्यासाठी घटकराज्यांनी केंद्र सरकारला जास्त प्रमाणात अधिकाराचा वापर करण्याची संमत्ती दिली.

६) अमेरिकेतील राजकीय पक्षाना प्राप्त झालेल्या राष्ट्रीय स्वरूपामुळे घटक राज्याचे स्वायत्त कमी झाले. कारण असे राजकीय पक्ष, स्थानिक हितापेक्षा राष्ट्रीय हितालाच प्राधान्य देतात, त्यामुळे मध्यवर्ती सरकारला सत्ताशाली होण्यासाठी तेथील लोकमतसुध्दा अनुकूल बनते.

ह्या सर्व गोष्टीचा विचार करता अमेरिकेत मध्यवर्ती सरकारकडेच सत्तेचे केंद्रीकरण झाले आहे, असेच स्पष्ट होते, परंतु संविधानाने घटकराज्याचा मान्य केलेला समान दर्जा त्यांना मिळालेली प्रादेशिक अभंगत्वाची हमी स्वत:ची घटना तयार करण्याचा आणि कर आकारण्याचा अधिकार इत्यादी गोष्टीमुळे घटक राज्याच्या स्वायत्तेला बाधा येणार नाही, असे म्हणावे लागेल.

ब) भारत

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये केंद्रसूचीत महत्वाचे विषय असून घटक राज्याकडे दुय्यम विषय आहेत, शिवाय समवर्ती सूचीतील यादीच्या संदर्भात दोन्ही शासनसंस्थाना कायदे करण्याचा अधिकार असला तरी अंतीम कायदा करण्याचा केंद्र सरकारचा अधिकार आहे. त्यामुळे केंद्र सरकार प्रबळ असल्याचे दिसते ते त्याची अनेक कारणे पुढीलप्रमाणे आहेत.

१) संपूर्ण भारतासाठी एकच राज्यघटना आहे. भारतामध्ये कोणत्याही घटकराज्याला स्वत:ची स्वतंत्र राज्यघटना तयार करण्याचा अधिकार नाही.

२) भारतात घटनादुरुस्तीचा पुढाकार घेण्याचा अधिकार घटकराज्यांना नाही, तसेच घटनादुरुस्ती प्रक्रिया क्रमांक एक आणि दोन ह्यानुसार केलेल्या घटना दुरुस्तीसाठी घटकराज्यांच्या संमतीचीही गरज नाही, त्यामुळे भारत हे एकात्म संघराज्य आहे असेच म्हणता येते.

३) भारतातील संसदेच्या राज्यसभागृहात घटकराज्यांना समान प्रतिनिधीत्व न देता ते घटकराज्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात दिले आहे, त्यामुळे घटकराज्यांची समानता हे संघराज्याचे तत्व भारतात दुर्लक्षित केले आहे.

४) भारतामध्ये एकेरी नागरिकत्व, एकेरी न्यायव्यवस्था आणि केंद्राचे वर्चस्व असणारी एकेरी शासन व्यवस्था आहे.

५) संपूर्ण भारतासाठी एकच निवडणूक मंडळ आहे, निवडणूक विषयक कायदे करणे, विधिमंडळ सदस्यांची पात्रता ठरविणे, घटक राज्यांच्या विधिमंडळ सदस्यांसाठी निवडणूकीचे संचलन करणे हे संघसरकारचेच कार्य आहे.

६) या घटक राज्यामध्ये अंतर्गत यादवी, बंड, अराजक निर्माण झाले तर केंद्र सरकार घटक राज्यात निमलष्करी दल, सशस्त्र दल, राखीव पोलीस दल वा सशस्त्र सैन्यदल पाठवून हस्तक्षेप करू शकते.

७) भारतामध्ये एकच महालेखापरिक्षक आहे. संपूर्ण भारताचे (केंद्र आणि घटक सरकाराचे) हिशोब व्यवस्थित ठेवणे हे त्याचे प्रमुख कार्य आहे.

अशाप्रकारे भारतीय राज्यकारभारातील केंद्र व घटक राज्य सरकार मध्ये केंद्र प्रबळ असल्याने दिसते.

क) स्वित्झर्लंड

अमेरिकेत केंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेला वेग आल्यानंतर प्रत्यक्ष लोकशाही असणाऱ्या संमिश्र संस्कृतीच्या स्वित्झर्लंडमध्येही केंद्रीकरण प्रक्रिया गतिमान बनली. पूर्वी ऑस्ट्रियाने गाजवलेले स्विसवरील प्रभुत्व लक्षात होता, स्वित्झर्लंडला स्वत:चे सार्वभौमत्व व राष्ट्रीय अखंडत्वाचे संरक्षण करणे महत्त्वाचे वाटू लागले. यातून संघशासनाच्या जबाबदारीत सातत्याने वाढ झाली आहे, त्याची कारणे पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१) सामायिक यादीतील जे विषय आहेत, त्यासंबंधी संघ सरकार व कॅन्टॉन्स या दोहोंना कायदे करण्याचा अधिकार राज्यघटनेने दिलेला असला तरी संघ सरकारचाच कायदा महत्त्वाचा व ग्राह्य मानला जातो.

२) संघ सरकार घटक राज्यांना आर्थिक साहाय्य देताना त्यांच्यावर जास्तीतजास्त नियंत्रणे लादते. आर्थिकदृष्ट्या कॅन्टॉन्सही संघ सरकारच्या मदतीवर अवलंबून असतात.

३) स्विस संघराज्यातील कॅन्टॉन्सना संघराज्यातून फुटून बाहेर पडता येत नाही. त्यांच्यावर संघ सरकारचे पूर्ण नियंत्रण असते.

४) स्विस संघराज्याप्रमाणे मध्यवर्ती सरकारला घटकराज्यांच्या तुलनेत महत्त्वपूर्ण सत्ता प्राप्त झाली आहे. तसेच एखाद्या घटकराज्यामध्ये अशांतता निर्माण झाल्यास ती केंद्राला कळविण्याची जबाबदारी घटकराज्यांची आहे आणि तेथे शांतता आणि सुव्यवस्था निर्माण

करण्याचे कर्तव्य केंद्र सरकारचेच आहे. त्यामुळे केंद्रसरकार जास्त शक्तीशाली बनले आहे.

वरील घटकाच्या आधारावर स्विस संघराज्यामध्ये केंद्र सरकारकडे सत्तेचे केंद्रीकरण वाढत आहे, असे दिसून येते.

२. फुटीरतावाद

जगामध्ये अनेक देशात संघराज्य व्यवस्था अस्त्विात आहे. प्रत्येक देशामध्ये भाषा, जात, धर्म, संस्कृती इत्यादी वैविध्य असूनही लोक एकत्रित राहतात, परंतु जागतिकीकरणानंतर अनेक देशामध्ये भाषेच्या धर्माच्या आधारावर फुटीरतावाद दिसून येतो. त्यात प्रामुख्याने भारतामध्ये असलेला भाषावाद होय, कारण भारतात भाषावाद प्रातंरचनेच्या आधारावर वेगवेगळ्या घटक राज्यामध्ये भाषिक अस्मिता निर्माण होते. १९५६ साली भाषिक आंदोलनामुळे भारतात भाषेच्या आधारावर राज्याची निर्मिती करण्यात आली होती, तरीही तामिळनाडूमधील हिंदी भाषेला विरोध व द्रविडीस्थानची मागणी झाली. पंजाबमध्ये भाषेच्या आणि धर्माच्या आधारावर वेगळ्या खलीस्तानची मागणी झाली. तर यातून फुटीरतावादी भूमिका स्पष्ट होते. त्याचबरोबर कॅनडामधील फ्रेंच व कॅनिडीयन भाषिक संघर्षामध्ये क्युबेक या राज्यामध्ये मोठ्या प्रमाणात संघर्ष निर्माण झाला आहे. या सर्व गोष्टी संघराज्य व्यवस्थेला आव्हान निर्माण करीत आहेत, त्याचबरोबर सोव्हिएत संघराज्यामध्ये राज्याना फूटून निघण्याचा अधिकार दिला, त्यामुळे साम्यवादी देशाचे विघटन झाले म्हणून इतर सर्व संघराज्य व्यवस्थेमध्ये फुटून निघण्याचा अधिकार घटकराज्याला दिला गेला नाही, तसे असले तरी अनेक राष्ट्रामध्ये फुटीरतावादी संघटना काम करीत असून त्या आपले स्वतंत्र अस्तित्व निर्माण करण्याचा प्रयत्न करतात. भारतातून फुटून निघण्याच्या दृष्टीने नागा बंडखोर, आसाममध्ये मिझो, तामिळनाडूतील या चळवळींचा मुख्य उद्देश भारतातून फुटून बाहेर पडणे हा होता, परंतु ते शक्य झालेले नाही. फुटून निघण्याचा प्रयत्न स्वित्झर्लंडमध्ये ही अयशस्वी झाले आहे.

अशाप्रकारे नवे प्रवाह संघराज्य व्यवस्थेमध्ये निर्माण झाले असले तरी संघराज्य व्यवस्था या चांगल्यारितीने कार्य करताना दिसतात.

४.३ सारांश

तुलनात्मक शासन आणि राजकारण या विषयामध्ये संघराज्य व्यवस्था ही महत्त्वाची संकल्पना आहे. संघराज्य व्यवस्था ही दुहेरी शासन व्यवस्था असते. अमेरिका, रशिया स्वित्झर्लंड, कॅनडा, भारत ही संघराज्याची पध्दत स्विकारलेले देश आहेत. संघराज्य व्यवस्था ही केंद्राकर्षी व केंद्रोत्सारी या दोन

पध्दतीने प्रस्थापित होते. अमेरिका व स्वित्झर्लंड हे केंद्राकर्षीद्वारे निर्माण झालेले आहे. तर भारताची संघराज्य व्यवस्था ही केंद्रोत्सारीद्वारे बनली आहे. संघराज्य व्यवस्था ही साधारणतः सांस्कृतिक वैविध्य व मोठे भौगोलिक आकारमान असलेल्या देशात स्विकारली जाते, परंतु स्वित्झर्लंड या छोट्या देशात ही संघराज्य व्यवस्था स्विकारलेली असून ती योग्य प्रकारे कार्यरत आहे. तिन्ही संघराज्य व्यवस्थेमध्ये लिखित राज्यघटना, सर्वोच्च न्यायालय, अधिकाराची विभागणी, दुहेरी शासन व्यवस्था इत्यादी गोष्टी दिसून येतात तर अमेरिका व स्वित्झर्लंड मध्ये दुहेरी नागरिकत्व असून भारतात एकेरी नागरिकत्व आहे. तसेच कोणत्याही संघराज्य व्यवस्थेमध्ये घटक राज्यांना फुटून निघण्याचा अधिकार दिलेला नाही. अमेरिकेचे व स्वित्झर्लंडचे संघराज्य ही आदर्श संघराज्य आहेत. भारतीय संघराज्यामध्ये केंद्रीकरणाचे आणि विक्रेंद्रीकरणाची दोन्ही तत्त्वे दिसून येतात, त्यामुळे त्याला अर्धसंघराज्य असे म्हटले आहे. एकूणच भारत, अमेरिका, स्वित्झर्लंड याच्या संघराज्य व्यवस्थेविषयीची चर्चा प्रस्तुत प्रकरणात केली आहे.

४.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- ☞ **संघराज्य :** एकाच राज्यांतर्गत दोन प्रकारच्या शासनव्यवस्था एक केंद्रशासन व दोन घटक राज्ये (राज्ये) शासन.
- ☞ **संघसरकार :** मध्यवर्ती अथवा केंद्रीय सरकार.
- ☞ **केंद्राकर्षी संघराज्य :** घटक राज्ये केंद्राकडे आकर्षिली जातात, म्हणजे सरकारची निर्मिती करण्यासाठी घटकराज्ये एकत्र येतात. उदा. अमेरिकेत घटक राज्ये/वसाहती एकत्र येऊन नंतर त्यांनी केंद्र तयार केले.
- ☞ **केंद्रोत्सारी संघराज्य :** अशा संघराज्यात केंद्र सरकार असते, सोयीसाठी व गरजेतून नंतर घटक राज्ये तयार होतात. उदा. भारतातील भाषावार प्रांतरचना.
- ☞ **कॅन्टॉन्स :** स्वित्झर्लंडमधील घटकराज्ये, इंग्लंडमध्ये याला कौंटी तर भारतात त्याला आपण प्रांत म्हणतो, पूर्वी त्याला सुभा म्हणत.

४.५ सरावासाठी स्वाध्याय

१. संघराज्य म्हणजे काय हे सांगून त्यांनी वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

२. अमेरिकन संघराज्याची वैशिष्ट्ये सांगा.

३. स्वित्झर्लंडच्या संघराज्यातील महत्त्वाचे टप्पे सांगा.

४. भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये सांगा.

५. संघराज्य व्यवस्थेतील नव्या प्रवाहांची चर्चा करा.

४.६ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. **Johari J. C.** : *"Comparative Politics : Revised and Enlarged Edition",* Sterling Publishers Pvt. Ltd., New Delhi.

२. **Gena C. B.:** *"Comparative Politics and Political Institutes".*

३. **देशपांडे श्रीकांत** : *''आधुनिक राजकीय व्यवस्था''*, मंगेश प्रकाशन, नागपूर.

४. **घांगरेकर चि. ग.** : *''तुलनात्मक राजकीय व्यवस्था''*, मंगेश प्रकाशन, नागपूर.