इकाई 4 नीति-निर्माण प्रक्रिया

इकाई की रूपरेखा

4.1 प्रस्तावना

4.2 उद्देश्य

4.3 नीति-निर्माण परिवेश

4.4 समाजीय तत्व

- 4.4.1 जनमत संग्रह
- 4.4.2 संचार माध्यम
- 4.4.3 दबाव समूह
- 4.4.4 राजनीतिक दल

4.5 राज्य की संस्थाएँ

- 4.5.1 संसद
- 4.5.2 कार्यपालिका
- 4.5.3 विदेश कार्य और व्यापार विभाग
- 4.5.4 अन्य विभाग

4.6 सारांश

4.7 अभ्यास

4.8 कुछ उपयोगी पुस्तकें

4.1 प्रस्तावना

विदेश नीति निर्माण की प्रक्रिया, कुछ अर्थों में, घरेलू कार्यक्षेत्र में सार्वजनिक नीति-निर्माण से अधिक भिन्न नहीं है। बहरहाल, सार्वजनिक नीतियों का निर्माण घरेलू मामलों से जुड़ा होता है जिसमें सामाजिक, आर्थिक या सांस्कृतिक विषय सम्मिलित होते हैं, जिसका सीधा सम्बन्ध स्थानीय निर्वाचन क्षेत्रों (domestic constituencies) में उठाए गए मुद्दों और उनकी माँगों के आधार बनाकर नीति-निर्माण का कार्य सम्पन्न किया जाता है। इसके साथ ही इसमें घरेलू दबावों की स्थितियों को भी क्रमानुसार नीतियों में व्यवस्थित किया जाता है। जहाँ तक विदेश नीति के क्षेत्र की चर्चा की जाए तो इसमें नीति-निर्माण के प्रतिपादन में घरेलू निर्वाचन क्षेत्रों के लोगों के विचारों और दृष्टिकोणों को ध्यान में रखते हुए बाहरी शक्तियों के दबावों और प्रस्थितियों के प्रभावों का भी विशेष ध्यान रखा जाता है। इसे दूसरे शब्दों में इस प्रकार भी कहा जा सकता है कि सम्बन्धित देश की विदेश नीति के पहलुओं अथवा पक्षों पर अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय के प्रत्यक्ष रूप से हित लाभ जुड़े होते हैं और वे इसके निर्माण में दिलचस्पी रखते हैं। इसलिए प्रत्येक देश जब विदेश नीति का प्रतिपादन करता है उस समय वह देश घरेलू दबावों और बाहर से प्रकट होने वाले दबावों को ध्यान में रखते हुए अपनी विदेश नीति में बहुत सावधानी से संतुलन बनाए रखता है। इसका दूसरा पक्ष यह है कि विदेश नीति घरेलू नीति-निर्माण से इस दृष्टि से अलग है क्योंकि यह सम्बन्धित देश के सहयोग पर व्यापकता से निर्भर करती है और जिस देश में लागू की जाती है, उसका सहयोग भी जुटाना पड़ता है।

जैसा कि हमने इस परिप्रेक्ष्य में देखा है कि ऑस्ट्रेलिया सरकार भी जब अपनी विदेश नीति का निर्माण करती है तो वह अनेक संसदीय लोकतांत्रिक देशों की तरह ही दो दिशा-निर्देशों पर कार्य करती है। एक तरफ, वह राजनीतिक, सैन्य, आर्थिक और अन्य क्षेत्र की निर्मित परिधि (built-in array) में भूमण्डलीय व्यवस्था का ध्यान रखती है जिसका उसे प्रभावी देश की विदेश नीति की कार्यसूची के प्रभाव का लगातार दबावों का सामना करना होता है। दूसरी ओर घरेलू प्रभावों या आंतरिक प्रभावों का दखल भी कम नहीं होता है जो देश में विदेश नीति निर्माण में विदेश नीति के उद्देश्यों और उसकी प्राथमिकताओं को पुनर्व्यवस्थित करने में अपना दबाव बनाए रखते हैं अथवा हम यह कह सकते हैं कि वे महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इन मानदण्डों के विपरीत भी कोई देश जब विदेश नीति का निर्माण करता है तो वह देश अपने विदेशी कार्यों के क्षेत्र में अपने मुद्दों सहित अपनी पसन्द और अपने हितों को सर्वोपरि रखने का प्रयास करता है।

उपर्युक्त संकेतित विषयों को ध्यान में रखते हुए, इस इकाई में ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति और उसके कार्यान्वयन का विस्तार से विश्लेषण किया गया है। इसके साथ ही इकाई में ऑस्ट्रेलिया में प्रचलित नीति-निर्माण परिवेश या वातावरण पर विस्तार से चर्चा की गई है और उन तत्वों को भी स्पष्ट किया है जो इस परिवेश को बनाने में सहयोग देते हैं या वे तत्व उत्तरदायी होते हैं। इसके अतिरिक्त ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति की स्थापना संगठनात्मक ढाँचे और पूर्ववृत्त, इसकी संरचना और इसको एकत्रित करने का तरीका और विदेशी सम्बन्धों को मूर्त रूप देने में सहयोग प्रदान करने वाले घरेलू तथा विदेशी क्षेत्रों में विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों के विचारों एवं अवधारणाओं को सम्मिलित करने के कार्य पर विस्तार से विवरण प्रस्तुत किया गया है।

4.2 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात् आपः

- एक राष्ट्र की विदेश नीति के प्रतिपादन में घरेलू विभिन्नताओं की भूमिका और अन्तर्राष्ट्रीय परिवेश के सम्बन्ध में जान सकेंगे;
- ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति की संरचना, प्रक्रिया और उसके कार्यान्वयन की चर्चा कर सकेंगे;
- जनमत संग्रह (public opinion), संचार माध्यम (media), दबाव समूहों (Pressure groups) और राजनीतिक दलों की भूमिका पर विशिष्ट ध्यान केन्द्रित करते हुए ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति निर्माण पर सामाजिक कारकों के प्रभावों की समीक्षा कर सकेंगे; और
- ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति के प्रतिपादन में संसद, विदेश मामलों और व्यापार विभाग (Department of Foreign Affairs and Trade; DFAT), प्रधानमंत्री की मंत्रिपरिषद का कार्यालय (Department of Prime Minister's Cabinet), ऑस्ट्रेलिया अन्तर्राष्ट्रीय विकास अभिकरण (Australian Agency for International Development; AusAid), ऑस्ट्रेलियाई व्यापार आयोग (Australia Trade Commission; AusTRADE) और ऑस्ट्रेलियाई सुरक्षा अभिकरणों (Australian Security Services; ASS) जैसी विभिन्न संस्थाओं तथा अभिकरणों की भूमिका का विश्लेषण कर सकेंगे।

4.3 नीति–निर्माण परिवेश

ऑस्ट्रेलिया किसी भी तरह से पश्चिमी यूरोप के देशों या संयुक्त राज्य अमेरिका की तुलना में प्रमुख शक्ति नहीं है। इसके नीतिगत प्रयासों को देखते हैं तो यह निश्चित रूप से किंचित सीमित है। अर्थात् ऑस्ट्रेलिया की भौगोलिक, जनसांख्यिकी और आर्थिक तत्वों के साथ इसकी भू-भौतिक (geo-physical) तथा भौगोलिक-

राजनीतिक (Geo-political) दोनों की स्थापना हुई है एवं भौगोलिक स्थापना के परिदृश्य में स्वतंत्र रूप से विदेश नीति का निर्माण करना अथवा इस प्रकार का प्रयास करना उसकी अपनी क्षमताओं को सीमित करता है। जहाँ तक ऑस्ट्रेलियाई संस्कृति की मुख्यधारा का विषय है, यह भी इंगलैण्ड से लिया गया है और इसका कुछ हिस्सा राज्यों के द्वारा विकसित संघीय ढाँचे के लम्बे इतिहास के परिणामस्वरूप उत्पन्न सोच का प्रतिफल है जिसने ऑस्ट्रेलिया के लोगों को राष्ट्रीय पहचान का विस्तार पैदा किया, जो इसके इतिहास में महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। ये मूल्य और पहचानों की सोच कम महत्वपूर्ण नहीं है। इसलिए इन्हीं विचारों ने इसकी विदेश नीति के निर्माण में आवश्यक निर्देशन और मार्गदर्शन उपलब्ध कराया है।

ऑस्ट्रेलिया की सरकार की लोकतांत्रिक व्यवस्था का अधिकतम हिस्सा विरासत अथवा उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त हुआ है, इसी तरह से अपने मूल्यों और पहचान को प्राप्त किया गया है जिसके माध्यम से राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय संदर्भ में नीति-निर्माण के मुक्त और बहुलवादी आदर्श की स्थापना में सहयोग प्रदान किया गया है। ऑस्ट्रेलिया में विदेश नीति निर्माण का एक लम्बा इतिहास है। यह उनकी आपस में गुंथी हुई विविधताओं की लम्बी प्रक्रियाओं का संयोजन है, जिसके कारकों को हम पहले ही बता चुके हैं कि ऑस्ट्रेलियाई समाज के परिवर्तनशील मूल्य उसे विरासत में मिले हैं। यह केवल इन विभिन्न विविधताओं की व्यापकता की परिधि में ही नहीं है अपितु इसके प्रभाव ने समय-समय पर नीति प्रक्रिया के परिवर्तन को भी प्रभावित किया है।

ऑस्ट्रेलिया जैसे देश में विदेश नीति के निर्माण के लिए किसी भी विचार में राज्य उपकरण या शासन तंत्र से लेकर सामाजिक स्तर पर उत्पन्न विभिन्न प्रकार के प्रभावों के पुनरीक्षण के लिए आवश्यक तंत्र का उपयोग किया जाता है। सामाजिक स्तर पर इसमें विभिन्न तत्व शामिल होते हैं जैसे कि जनमत अभिमत, मुख्य धारा के संचार माध्यम के विचार और बोध, शक्तिशाली दबाव समूहों और सबसे ऊपर राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय राजनीतिक दलों का ऑस्ट्रेलिया में निर्णायक प्रभावों का इस्तेमाल होता है अथवा उनकी अत्यंत महत्वपूर्ण भूमिका होती है। वहीं राज्य स्तर पर संवैधानिक रूप से स्थापित सरकार के अंग जैसे कि संसद और कार्यपालिका और इसके नौकरशाही के तंत्र के सहयोग से देश में इसके कार्यान्वयन के लिए नीतियों को अंतिम स्वरूप प्रदान करते हैं। प्रत्येक स्तर पर समाज के विभिन्न तत्वों और सरकार की विभिन्न संस्थाओं का लगातार आपसी तालमेल बना रहता है जिनका अंतिम विश्लेषण एवं विचार–विमर्श नीति के विषयों को ठोस स्वरूप प्रदान करते हैं। दूसरे शब्दों में हम यह कह सकते हैं कि यह प्रक्रिया असाधारण रूप से दो प्रकार से लगातार जारी रहती है जिस सामाजिक स्तर अथवा राज्य स्तर पर विषयों का निर्धारण किया जाता है और नीति-निर्माण के ढाँचे की रूपरेखा तैयार की जाती है।

उपर्युक्त विचार को ध्यान में रखते हुए, निम्नलिखित भागों में विभिन्न तत्वों की रूपरेखा के साथ–साथ उसके सार (जो सामाजिक और राज्य स्तर पर नीति के चयन और उसके प्रतिपादन को प्रभावित करते हैं) का विस्तार से विश्लेषण करने का प्रयास किया गया है।

4.4 समाजीय तत्व

सभी लोकतांत्रिक समाजों में नीतियों को लागू करने में सामान्य नागरिक वर्ग की अवधारणाओं (perceptions) और उनकी आकांक्षाओं (aspirations) का निश्चित रूप से प्रभाव पड़ता है। दूसरे शब्दों में, व्यापक समुदाय विदेश नीति के मुद्दों को अवलोकन करता रहता है जिससे नीति की चयन प्रक्रिया पर उनका निश्चित रूप से प्रभाव पड़ता है। जब सरकार नीतियों को विकसित करती है तब वे लोगों की सामान्य अवधारणाओं को अपने निर्णयों में शामिल करती हैं। इस विस्तार से इस प्रकार कहा जा सकता है कि लोगों की प्रवृत्तियों और विश्वासों का नीति प्रतिपादन के व्यापक मापदण्डों के समुच्चय पर स्पष्ट रूप से प्रभाव पड़ता है।

4.4.1 जनमत संग्रह

जनमत की चर्चा में, सामान्य लोगों का मत और अभिजात या कुलीन वर्गों के मत में हमें अन्तर करना होगा। सामान्य लोगों के मतों की तुलना में अभिजात वर्ग प्रायः प्रत्यक्ष और महत्वपूर्ण नीति-निर्माण की प्रक्रिया में हस्तक्षेप करते हैं। यह सब उनकी शक्तिशाली स्थिति और पदों के कारण होता है। ये लोग सरकार के प्रमुख पदों पर काबिज होते हैं। इसके साथ ही प्रतिपक्ष के नेता, संचार माध्यम में जनमत तैयार करने वाले लोग, व्यापारिक समुदाय और अन्य दबाव समूह इसी वर्ग के होते हैं जो अभिजात वर्ग का मत तैयार करने में शामिल होते हैं। बहरहाल, अभिजात वर्ग का मत सामान्य लोगों की विदेश नीति की मनोदशा द्वारा उपलब्ध कराए गए एक शिथिल ढाँचे के तहत विकसित होता है। यद्यपि अनेक अवसरों पर विशिष्ट मुद्दे – जो राजनीतिक या आर्थिक हो सकते हैं – का निर्धारण प्रायः अभिजात वर्गों के मात्र मतों पर सरकार द्वारा निश्चित किए जाते हैं। कुछ बड़े मुद्दों पर (उदाहरण के लिए प्रमुख युद्धों में शामिल होने यानि वियतनाम का प्रमुख युद्ध अथवा इराक पर युद्ध करने में सम्मिलित होना इत्यादि मामलों पर) यदि सामान्य लोगों का जनमत प्राप्त नहीं किया तो केवल सरकार के लिए इस प्रकार के निर्णय लेना बहुत ही कठिन कार्य होगा। परन्तु समय के साथ-साथ जनमत भी बदलता रहता है। संघीय ढाँचे के दौरान ऑस्ट्रेलिया में श्वेत लोगों का बहुमत था तथा वे श्वेत लोग अपने आपको ऑस्ट्रेलिया में यूरोप के प्रतिनिधि के रूप में देखते थे और क्षेत्रीय परिवेश में अपनी संभावित उपस्थिति को वहाँ के मूल निवासियों के विरुद्ध मानते थे। प्रारंभिक वर्षों के दौरान, ऑस्ट्रेलियाई जनमत इंगलैण्ड के सम्राट के प्रति अपनी सहयोग आस्था रखते थे और इसके पश्चात संयुक्त राज्य अमेरिका से गठबंधन होने के पश्चात और एशिया से अनेक बार चुनौतियाँ मिलने के पश्चात इनका जनमत संयुक्त राज्य अमेरिका की ओर हो गया था। किन्तु, द्वितीय विश्व युद्ध के अंत तक, या इसके कुछ "श्वेत ऑस्ट्रेलिया" की संख्या अत्यंत कम हो गई थी और भारी संख्या में एशियाई लोगों का ऑस्ट्रेलिया आप्रवासन आरंभ हो गया था तथा जनमत की दिशा बदल कर एशिया के साथ सम्बन्ध स्थापित करने के लिए प्राथमिकता दी जाने लगी थी। ऐसी स्थिति में ऑस्ट्रेलिया सरकार की यूरो-केन्द्रित विदेश नीति को बरकरार रखने में सरकार के सामने अनेक कठिनाइयाँ आने लगीं। इसमें कोई शंका नहीं है कि 1980 के दशक और 1990 के दशक में ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति में नवीन परिवर्तन होने आरंभ हो गए थे। परन्तु कुछ पर्यवेक्षकों का मानना है कि यह परिवर्तन ऑस्ट्रेलिया की अर्थव्यवस्था की अनिवार्यताओं का परिणाम था न कि उस समय के प्रचलित जनमत का प्रभाव। यद्यपि सरकार, अपनी नीति विवरणों में यह स्पष्ट करती रही थी कि ये परिवर्तन एशिया की ओर उन्मुख हैं जो ऑस्ट्रेलिया के लिए "एक नवीन दृष्टि" का महत्वपूर्ण हिस्सा है।

4.4.2 संचार माध्यम

जैसा कि विदित है कि संचार माध्यम प्रायः विशिष्ट दबाव समूहों अथवा अभिजात वर्ग के लिए हैं और उन्हीं के लिए कार्य करता है। जहाँ तक विदेशी मामलों का प्रश्न है, यहाँ संचार माध्यमों का बहुत कम प्रभाव है। ऑस्ट्रेलिया में मुद्रित संचार माध्यम व्यापक रूप से सिडनी और मेलबर्न इत्यादि बड़े-बड़े शहरों में केन्द्रित है और इसके पाठक विशेष वर्ग के लोगों तक ही सीमित हैं। श्रव्य और दृश्य संचार माध्यम में यह ऑस्ट्रेलियाई ब्रॉडकास्टिंग कार्पोरेशन (Australian Broadcasting Corporation; ABC) और स्पेशल ब्रॉडकास्टिंग सर्विस (Special Broadcasting Services; SBS) है। इनके बारे में कहा जा सकता है कि ये दोनों भी अभिजात वर्ग की सहयोगी हैं। बहरहाल, इसमें यह बात शामिल की जा सकती है कि संचार माध्यम अपने दर्शकों और पाठकों को अन्तर्राष्ट्रीय कार्यकलापों के सम्बन्ध में सूचना देने की भूमिका निभाता है। अभी तक संचार माध्यम अपने कार्यक्रमों में दर्शकों एवं प्रेक्षकों का विशेष रूप से ध्यान आकर्षित करने में सफल रहा है जिससे विवादित मुद्दों एवं कठिन स्थितियों में विषयों का अकाट्य विश्लेषण किया जाता है। इससे उभरे हुए मुद्दों पर एक राय बनाने में सहायता मिलती है जिससे एक विशेष प्रकार का जनमत तैयार होता है। अतः निश्चित रूप से ऑस्ट्रेलिया में विशेषकर आप्रवासन मुद्दों या आदिवासी सम्बन्धी नीति-निर्माण करने का विषय है। इन तमाम विशिष्ट मुद्दों में

एक शक्तिशाली जनमत तैयार करने में प्रोत्साहन पैदा करता है। इसके साथ ही यह कहा जा सकता है कि नीति-निर्माण और सरकार के कार्यों में विशेषकर विदेश नीति निर्माण के मुद्दों में संचार माध्यम का कहीं भी प्रत्यक्ष हस्तक्षेप नहीं होता है।

4.4.3 दबाव समूह

ऑस्ट्रेलियाई समाज में, जनमत या संचार माध्यमों द्वारा निर्मित जनमत के विपरीत, विशिष्ट तत्वों या हित साधन के लिए संगठित समूहों के और दबाव समूहों के प्रतिनिधियों द्वारा नीति-निर्माण को प्रभावित किया जाता है। परन्तु ऑस्ट्रेलिया में नीति सूत्रीकरण करने पर दबाव समूहों की भूमिका एक विशेष प्रकार के दबाव समूहों की इच्छाओं के आधार पर होती है। ये समूह अलग-अलग होते हैं। उदाहरण के लिए ये दबाव समूह विभिन्न भागों में होते हैं जैसे ऑस्ट्रेलियाई निर्माता संघ (Australian Chambers of Manufacturers), ऑस्ट्रेलियाई मज़दूर संघ परिषद (Australian Trade Unions Council) तथा ऑस्ट्रेलियाई खनन उद्योग परिषद (Australian Mining Industry Council) इत्यादि। इनकी अभिरुचि या हित लाभ के विषय शुल्क, सीमा शुल्क, मज़दूरों के अधिकार और निवेश सम्बन्धी नियमों तक ही व्यापक रूप से केन्द्रित होते हैं। इसे दूसरे शब्दों में इस प्रकार कहा जा सकता है कि ये दबाव समूह अपने छोटे–छोटे भागों के कार्यों के लिए अभियान चलाकर अपना दबाव बनाने का प्रयास करते हैं। इसके अतिरिक्त यहाँ कुछ प्रगतिशील दबाव समूह भी हैं जैसे ऑस्ट्रेलियन कंजर्वेशन फाउंडेशन, अमनेस्टी इंटरनेशनल, पूर्वी तिमोर स्वतंत्रता समूह (East Timor Independence Group) जिनकी रुचि विश्व--व्यापी पर्यावरण और मानव अधिकार मुद्दों से सम्बन्धित होती है। कभी-कभी ये दबाव समूह इन मुद्दों पर बहुत शक्तिशाली प्रदर्शन करते हैं और अपनी बात को मनवाने के लिए देश के बाहर के दबाव समूहों के साथ मिलकर देश में दबाव बनाने का प्रयास करते हैं। इन दबाव समूहों द्वारा अपनाई जाने वाली तकनीक जनमत निर्मित करने वाले लोगों से बिल्कुल भिन्न होती है। ये लोग सीधे ही कार्यपालिका पर अपना ध्यान केन्द्रित करते हुए लक्ष्य निर्धारित करते हैं, जहाँ पर ऑस्ट्रेलियाई विदेश नीति सरकार द्वारा निर्मित की जाती है। इसके लिए वे मंत्री परिषद के सदस्यों और लोक सभा के सदस्यों के साथ संपर्क और अपनी ओर मिलाने का भरसक प्रयास के साथ-साथ व्यापक "जन" अभियान चलाकर अपनी माँगों को मनवाने के लिए दबाव बनाते हैं।

4.4.4 राजनीतिक दल

ऑस्ट्रेलिया के राजनीति दल निश्चित रूप से दबाव समूहों सहित अन्य सभी समाजीय तत्वों से नीति-निर्माण प्रक्रिया पर अपना दबाव बनाने के लिए सबसे संगठित और अत्यधिक प्रभावी हैं। ऑस्ट्रेलिया के प्रमुख दल ऑस्ट्रेलियन लेबर पार्टी, लिबरल पार्टी और नेशनल पार्टी (पूर्व में कंट्री पार्टी के नाम से जानी जाती थी), ने अपने सदस्यों की ओर से विदेश नीति का निर्माण करने, उसमें समय-समय पर संशोधन करने और उसे परिभाषित करने के लिए ऑस्ट्रेलिया में एक परम्परा स्थापित की है। यह ध्यान में रखा चाना चाहिए कि इनके राष्ट्रीय और स्थानीय स्तर या समाविष्ट संगठनात्मक ढाँचे या संरचना के अंतर्गत कुछ अन्तराल के बाद ये सभी राष्ट्रीय दल राष्ट्रीय सम्मेलन में अपनी नीतियों के निर्धारण और उन्हें लागू करने के सम्बन्ध में संकल्प पारित करते हैं तथा इस पर कायम रहने और उन्हें अपनाने एवं लागू करने के तरीकों की सार्वजनिक रूप से घोषणा करते हैं कि वे अपने शासन में इन्हें लागू करेंगे। जबकि इन संकल्पों को पार्टी के राष्ट्रीय मंचों पर प्रायः इन पर विचार किया जाता है और विवरण किया जाता है तथा इसके उद्देश्य पार्टी के सामान्य दृष्टिकोण को प्रदर्शित करना, दैनिक कार्यों में लागू करना और उनके दिशा-निर्देश तय करना होता है। वैसे शासन में जब कोई पार्टी होती है तो नीति के व्यावहारिक दृष्टिकोण को अधिक प्रभावित करने का प्रयास नहीं करती है।

प्रदत्त विदेश नीति निर्माण में व्यापक राष्ट्रीय हितों के सम्बन्ध में यह देखा गया है कि इस सम्बन्ध में राष्ट्रीय दल सामान्य तौर पर एकमत होते हैं तथा ऑस्ट्रेलिया के अन्तर्राष्ट्रीय कार्यों से सम्बन्धित मामलों में द्विदलीय भागीदारी की अलिखित परम्परा बनी हुई है। बहरहाल, ऑस्ट्रेलिया के प्रमुख दलों द्वारा उठाए गए मुद्दों और

विवादित मामलों और उनके दिए गए सुझावों की गहराई से छानबीन की जाती है तथा सही होने पर उन पर कार्रवाई भी की जाती है। विशिष्ट और बड़े मुद्दों पर लेबर पार्टी हमेशा नेशनल और लिबरल पार्टियों के दृष्टिकोणों से अपने विचार अलग रखती है। लेबर पार्टी अपने इस पक्ष पर दृढ़ रहती है कि ऑस्ट्रेलिया को स्वतंत्र बना रहना चाहिए और उनका मानना है कि सरकार को यूरो-केन्द्रित होने की बजाए क्षेत्रीय अर्थात् एशिया-प्रशान्त की ओर अपना ध्यान केन्द्रित करना चाहिए। अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के सम्बन्ध में लेबर पार्टी की विचारधारा है कि पश्चिमी गठबंधन मूलक स्थिति के स्थान पर ऑस्ट्रेलिया को अन्तर्राष्ट्रीयवादी प्रस्थिति को अपनाना चाहिए। उपर्युक्त स्थिति होने के बावजूद विदेश नीति में ऑस्ट्रेलियाई समुदाय की भूमिका में सर्वसम्मति या एकमत के दृष्टिकोण को अपनाया जाता है। अनेक अवसरों पर ऐसा भी होता है कि लेबर पार्टी उन्हीं पक्षों या स्थिति पर सहमत हो जाती है जिन पर अन्य राष्ट्रीय दल सहमति देते हैं किन्तु अन्तर केवल इतना होता है कि उन मुद्दों पर जोर देने और उनको लागू करने के तरीके और शैली थोड़ी भिन्न प्रकार की होती है।

4.5 राज्य की संस्थाएँ

इस भाग में विदेश नीति के प्रतिपादन में कार्यरत विभिन्न संस्थाओं और अभिकरणों की पहचान करने का प्रयास किया गया है। ये संस्थाएँ सरकार के विभिन्न अंग हैं जिनमें सबसे महत्वपूर्ण विधायिका और कार्यपालिका हैं जिन्हें संवैधानिक रूप से नीति-निर्माण के कार्य का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। ये कौन से कार्य हैं और विदेश नीति निर्माण और लागू करने में ये संस्थाएँ किस प्रकार से प्रभावी होती हैं, इन सबका इस भाग में विस्तार से वर्णन किया गया है।

4.5.1 संसद

ऑस्ट्रेलिया के संविधान के अनुसार राष्ट्रीय सरकार अथवा केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ संघीय विधायिका में प्रदत्त हैं। परन्तु विदेश नीति के सम्बन्ध में सरकार की कार्यपालिका की शाखा की तुलना में केवल संसद की ही एकमात्र स्पष्ट भूमिका निहित है। यह सरकार के अध्यक्षीय स्वरूप में स्पष्ट अंतर दर्शाता है जैसे कि संयुक्त राज्य अमेरिका में। वहाँ यह व्यवस्था है कि राज्य की शक्तियाँ विधायिका और कार्यपालिका के बीच विभाजित की हुई हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में विदेशी सम्बन्धों के बारे में कांग्रेस की समितियों जैसे कि सीनेट समिति की विदेश नीति के प्रतिपादन में प्रमुख भूमिका होती है तथा इसके साथ राज्य विभाग में प्रमुख पदों पर चयन और नियुक्ति करने का अधिकार होता है।

ऑस्ट्रेलिया में, संसद प्रमुख विदेश नीति के मुद्दों पर चर्चा करने के लिए एक सर्वोत्तम मंच (forum) उपलब्ध कराती है। प्रायः अधिकतर कार्यकारी या कार्यपालिका अपनी स्थिति को संसद में प्रस्तुत करती है और प्रतिपक्ष दल इसकी आलोचना करते हैं, उस पर वाद-विवाद सम्पन्न करते हैं। ये संसदीय वाद-विवाद सरकार के दृष्टिकोण, उसके विचारों को आम जनता तक पहुँचाते हैं। इस प्रकार संसदीय वाद-विवाद जनसाधारण को सूचित करने के लिए महत्वपूर्ण साधन या उपाय हैं। वैसे ऐसे बहुत कम अवसर आते हैं जब इन वाद-विवादों के कारण नीति की विषयवस्तु में किसी प्रकार का कोई संशोधन किया जाता है। अनेक संसदीय समितियों का गठन होता है जैसे कि विदेश कार्यों पर संयुक्त स्थायी समिति विदेश कार्यों पर रक्षा और व्यापार तथा सीनेट रूप से अनुप्रमाणित करने के लिए आमन्त्रित नहीं किए जाते हैं बल्कि विभिन्न मुद्दों पर लम्बी चर्चा की जाती है। इन विचार-विमर्शों के आधार पर ये समितियाँ अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करती हैं जिन्हें सामान्य लोगों की जानकारी के लिए उपलब्ध कराके सार्वजनिक की जाती हैं। इन रिपोर्टों का प्रभाव प्रतिपादित नीति के सामान्य परिवेश के स्तर पर होता है। वास्तव में, सरकार की कार्यकारी शाखा ही वास्तविक नीति सूत्रीकरण और उसके कार्यान्वयन करने का उत्तरदायित्व अपने हाथों में लेती है।

4.5.2 कार्यपालिका

सरकार की कार्यपालिका या कार्यकारी शाखा में दो प्रमुख पद होते हैं - एक प्रधानमंत्री और दूसरा विदेशमंत्री। इन दोनों में से एक – प्रधानमंत्री – यदि वह चाहे तो निर्णायक भूमिका निभा सकता है। यह केवल इसलिए नहीं है कि वह सरकार के शासन का प्रमुख है, बल्कि ऑस्ट्रेलिया में विदेश नीति निर्माण में इस सर्वोच्च पद की भूमिका के लिए उसके कुछ ऐतिहासिक पूर्ववृत्त और लिए गए निर्णय मौजूद हैं। यद्यपि संघीय स्तर पर विदेश कार्य विभाग की स्थापना की जाती थी किन्तु यह अन्तर्राष्ट्रीय मामलों पर स्वतंत्र प्रभार सहित स्वायत्त विभाग के रूप में कार्य नहीं करता था। इसके उत्तरदायित्व में ब्रिटेन के साथ संचार स्थापित करना, आप्रवासन और नागरिकता प्रदान करना तथा प्रादेशिक प्रशासन का संचालन करना था। 1911 में जब प्रधानमंत्री का विभाग स्थापित हुआ, उस समय विदेश कार्य के विभाग के कुछ कार्य प्रधानमंत्री के विभाग में स्थानान्तरित कर दिए गए थे। सभी व्यावहारिक प्रयोजनों के लिए विदेश कार्य विभाग का आकार छोटा कर दिया था और विभाग के अलग से कार्य करने पर रोक लगा दी गई थी। और 1916 में विभाग अपने आप बन्द कर दिया गया था। यह स्थिति तब तक बनी रही जब 1935 में विदेश कार्य विभाग की एक स्वायत्त विभाग के रूप में स्थापना कर दी गई थी। इस समय तक देश की विदेश नीति-निर्माण या प्रतिपादन में प्रधानमंत्री की लगातार निर्णायक भूमिका बनी रही थी। इसके बाद के वर्षों में अनेक उदाहरण हैं कि जब प्रधानमंत्री ने ऑस्ट्रेलिया के मुद्दों पर विदेशमंत्री के विचारों अथवा निर्णयों को एकदम बदल दिया गया था। उदाहरण के लिए, प्रधानमंत्री ब्रेन चीफले ने 1940 के दशक के उत्तरार्ध और 1950 के दशक के आरंभ में शीत युद्ध की स्थिति में अपने विदेशमंत्री के कार्यकलापों पर रोक लगा दी थी और संयुक्त राज्य अमेरिका के साथ गठबंधन में खुले रूप में शामिल हो गया था। इसके पश्चात् फिर से अनेक उदाहरण सामने आए जब प्रधानमंत्री ने स्वयं विदेशमंत्री के कार्य–भार को अपने हाथों में ले लिया या फिर किसी ऐसी व्यक्ति को विदेशमंत्री बना दिया जो बहुत कमजोर रहा था ताकि प्रधानमंत्री स्वयं विदेश मंत्रालय के कार्यों के प्रभावी रूप से नियंत्रित और लागू कर सके। यह सच है कि विदेशमंत्री अपने विभाग के माध्यम से नौकरशाही सहयोग प्राप्त करता था जिसे अब 'विदेश कार्य और व्यापार विभाग' के रूप में जाना जाता है। अभी तक कभी-कभार प्रधानमंत्री का विभाग और मंत्री परिषद (Department of the Prime Minister and Cabinet; DPM and C) के साथ 1977 में विदेश मंत्रालय से उच्चतम उसने अपना अन्तर्राष्ट्रीय प्रभाग और राष्ट्रीय मूल्यांकन का कार्यालय (International Division and the Office of National Assessments; ONA) स्थापित किया। प्रधानमंत्री का विभाग और मंत्री परिषद में अन्तर्राष्ट्रीय कार्यालय के अधिकारियों को ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति के संचालन के लिए केन्द्र में महत्वपूर्ण पदों पर स्थापित किया गया। इसमें तीन शाखाएँ स्थापित की - (1) विदेश कार्य; (2) एपेक, व्यापार और बहुपक्षीय; तथा (3) रक्षा एवं सुरक्षा कार्यालय एवं गुप्तचर समन्वयन। जबकि यह कहा जा सकता है कि इन अभिकरणों की जिम्मेदारी सामान्यतः विदेश नीति समन्वयन के कार्यों को देखना था। वे कभी भी नीति-निर्माण में सर्वोच्च शक्ति नहीं रहे हैं। ये अभिकरण विदेश नीति के अधिकार क्षेत्र में आने वाले मामलों एवं मुद्दों की परिधि के अंतर्गत अपनी विवेकशील सिफारिशों और रिपोर्टें सीधे प्रधानमंत्री के समक्ष प्रस्तुत करते हैं। वैसे कुल मिलाकर प्रधानमंत्री का विभाग और मंत्री परिषद विदेश कार्य नौकरशाही के महत्वपूर्ण हिस्से के रूप में बने रहे।

4.5.3 विदेश कार्य और व्यापार विभाग

विदेशमंत्री की अध्यक्षता में विदेश कार्य और व्यापार विभाग का प्रमुख कार्य ऑस्ट्रेलिया के विदेश कार्यों और नीति का निर्माण और संचालन करना होता है। विदेश कार्य और व्यापार विभाग के अन्य उत्तरदायित्वों में ऑस्ट्रेलिया के विदेश, राजनीतिक, सुरक्षा, कानून और व्यापार का महत्व प्रबंधन में शामिल हैं। इसमें द्विपक्षीय और बहुपक्षीय सम्बन्धों का निर्वाह किया जाता है। इसके अतिरिक्त तीन अभिकरणों – ऑस्ट्रेलियाई अन्तर्राष्ट्रीय विकास अभिकरण (Australian Agency for International Development; AusAID); ऑस्ट्रेलियाई व्यापार आयोग (Australia

Trade Commission; AusTRADE); तथा ऑस्ट्रेलियाई गुप्तचर सेवा (Australian Security Intelligence Services; ASIS) – के माध्यम देश के बाहरी देशों में सांस्कृतिक, व्यापार और सार्वजनिक कार्यक्रमों का आयोजन किया जाता है।

यद्यपि विदेश कार्य और व्यापार विभाग का पूर्ववृत्त 1901 से देखा जा सकता है जब ऑस्ट्रेलिया की राष्ट्रमंडल सरकार का शासन आया और इसकी स्थापना की, किंतु तब तक यह बड़ा मंत्रालय नहीं था। उस समय जब ऑस्ट्रेलियाई संघीय लोक सेवा की स्थापना की उस समय स्थापित सात अभिकरणों में से एक यह भी था। बहरहाल, इसमें अनेक बार परिवर्तन किया गया, इसकी पुनर्संरचना के दौरान इसे बन्द भी कर दिया गया था। जैसे कि पहले, बताया जा चुका है कि 1911 में इसे प्रधानमंत्री के विभाग के साथ संबद्ध कर दिया गया था। इसके विदेश मंत्रालय से सम्बन्धित कार्यों को इससे ले लिया था और 1916 में इसे समाप्त कर दिया गया था। तथापि, 1935 में इसे फिर से स्थापित किया गया। इसे स्वायत्त प्रशासनिक प्राधिकारिता प्राप्त करने में लम्बा समय लगा है और अन्य शक्तिशाली अधिकार प्राप्त विभागों (जैसे कि व्यापार और सुरक्षा) के समक्ष महत्वपूर्ण विभाग स्थापित हो सका था। केवल 1987 में जब प्रशासनिक सुधार आरंभ किए गए और विदेश कार्य विभाग को व्यापार विभाग के हिस्से - बहुपक्षीय व्यापार तथा आर्थिक और व्यापार विकास समूह, द्विपक्षीय व्यापार समूह के भाग और व्यापार विकास परिषद सचिवालय के साथ इसे सम्मिलित कर लिया गया था। मंत्रालय का एकीकरण या सम्मिलित और पुनर्संरचना के साथ ही इसका आविर्भाव विदेश कार्य और व्यापार विभाग के रूप में हुआ और इसे इसी नाम से जाना जाने लगा था। पुनर्संरचना के साथ ही समेकित नीति सूत्रीकरण एवं कार्यान्वयन की परिधि या उसके राजनीतिक क्षेत्र में विस्तार करने की क्षमताओं में व्यापक वृद्धि की गई थी। राजनीति के साथ ही अन्तर्राष्ट्रीय कार्यों में आर्थिक, सामाजिक और सुरक्षा सम्बन्धी मुद्दों को हल करने की शक्तियों को विस्तारित किया गया। पुनर्संरचना के साथ ही इसमें महत्वपूर्ण परिवर्तन यह हुआ कि विदेश कार्य और व्यापार विभाग का स्तर बढ़ा दिया गया और इसके संचालन के लिए मंत्री परिषद के स्तर के दो मंत्रियों की नियुक्ति की गई।

विदेश कार्य और व्यापार विभाग की पुनर्संरचना के साथ ही अवस्थित विदेश कार्य और व्यापार विभागों के बीच उस समय की परम्परागत विरोधों का भी समापन हो गया। इस विभाग को यह सुविधा और अधिकार दिए गए कि वह ऑस्ट्रेलिया के गठबंधनों को इस प्रकार से गठित करे जिससे एशिया और प्रशान्त देशों के साथ सम्बन्धों में सुधार हो सकें जबकि इससे पहले यह विभाग दो निर्देशन की दिशाओं के बीच लटका हुआ था जिसमें एक पक्ष पश्चिमी देशों के प्रति अधिक झुकाव रखता था वहीं पर दूसरा पक्ष एशिया-प्रशान्त क्षेत्रों से लगाव रखता था, परंतु ये दोनों अपनी-अपनी दिशाओं में नीति निर्देशों के लिए दबाव बनाए रखते थे। अब इस विभाग को स्पष्ट रूप से एक मिशन की तरह काम करते हुए विभिन्न सेवाओं के सम्बन्ध में एक प्रभावशाली प्रणाली का स्वरूप प्रदान किया गया था। क्रमशः विदेश कार्य और व्यापार विभाग की पुनर्संरचना के कारण इसके स्तर में भरपूर वृद्धि हुई तथा विदेश कार्यों के क्षेत्र में सरकार की यह प्रमुख अभिकरण बन गया। इसके प्रमुख कार्यों में केवल ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति की ही कार्यसूची नहीं थी अपितु नीति चयन की व्यापक रूप से सुविधाएँ मौजूद थीं जिसके अनुपालन से देश को अपने लक्ष्यों को सोचने–समझने और उन पर विचार करने का पूरा मौका देता है।

4.5.4 अन्य विभाग

अन्य विभाग/मंत्रालय कार्यात्मक नीति उत्तरदायित्वों का निर्वहन करते हैं जिनमें रक्षा विभाग (Department of Defence; DoD) सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। वहीं, विदेश नीति के मामले से सम्बन्धित रक्षा विभाग के तत्व अधिक सुदृढ़ और सहज हैं। इसका सम्बन्ध विदेश नीति से है, तथा रक्षा विभाग की जिम्मेदारी ऑस्ट्रेलिया की प्रतिरक्षा और सुरक्षा करना है। शीत युद्ध की अवधि में जबकि सुरक्षा का मुद्दा देश की विदेश नीति की कार्यसूची में सबसे प्रमुख और महत्वपूर्ण था, उस समय रक्षा विभाग ने ऑस्ट्रेलिया के अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों को विधिवत बनाए रखने के लिए दिए गए निर्देशन की भूमिका बहुत ही कठिन थी जिसका निर्वाह बहुत ही बेहतर तरीके से किया

गया था। शीत युद्ध के समाप्त होने के पश्चात्, रक्षा विभाग के नए आदेश चाहे वे ऑस्ट्रेलिया की सहयोगात्मक सुरक्षा के लिए बढ़ते हुए हितों के सम्बन्ध में रहे हों अथवा अन्तर्राष्ट्रीय आतंकवाद से निपटने के लिए किया गया संघर्ष रहा हो, इसका प्रभाव विदेश नीति के निर्माण में बहुत ही व्यापक और महत्वपूर्ण रहा है। इस तरह से हम देखते हैं कि रक्षा विभाग तथा विदेश कार्य और व्यापार विभाग के बीच घनिष्ठ सम्बन्धों का स्पष्ट संकेत मिलता है जिन नीतिगत और ऑस्ट्रेलिया के समक्ष आने वाली कठिनाइयों का निराकरण बहुत ही महत्वपूर्ण और देश के हित में सिद्ध हुआ था।

रक्षा विभाग के अतिरिक्त अन्य मंत्रालयों में महत्वपूर्ण विभाग (जो विदेश नीति के मामलों पर आधारित है) है – आप्रवासन और बहुसांस्कृतिक मामलों का विभाग (Department of Immigration Affairs; DIMA)। इसका हाल ही के दिनों में नया नाम 'आप्रवासन और नागरिकता विभाग' दिया गया है। इसके अतिरिक्त प्रशिक्षण और युवा कार्य विभाग, तथा पर्यावरण विभाग शामिल हैं। पहले ही बताया जा चुका है कि विदेश नीति सम्बन्धी अनेक मुद्दों पर विभिन्न मंत्रालय एक-दूसरे से संबद्ध होते हैं और नीति-निर्माण करने में अन्तर-विभागीय मतभेद या विवाद पैदा करते हैं जो स्वाभाविक और सहज होते हैं। इस तरह के विवादों अथवा मतभेदों को निपटाने के लिए दो स्तरों पर हल करने का प्रयास किया जाता है। पहला मंच मंत्रिपरिषद होता है जहाँ पर विभिन्न मंत्रालयों के प्रमुख मंत्री एक साथ बैठकर विवादित मामलों पर चर्चा करते हैं तथा आपसी समझौते और सहयोग से विवादों को निपटा लेते हैं। विवादों को हल करने का एक दूसरा स्तर है विभिन्न मंत्रालयों की बनी हुई समितियाँ। ये अन्तर–विभागीय समितियाँ होती हैं जिनके अधिकारीगण आपस में अन्तर–मंत्रालयों की बैठकों में चर्चा करके मामलों को सुलझा लेते हैं।

4.6 सारांश

यद्यपि विदेश नीति बनाना घरेलू नीति-निर्माण की प्रक्रिया से इतना अधिक अलग नहीं है। इसके सूत्रीकरण करते समय केवल घरेलू विचारों को ही ध्यान में नहीं रखा जाता है बल्कि बाहरी संसदीय क्षेत्रों का ध्यान रखा जाता है जैसे कि अन्य राष्ट्र-राज्य और बहुपक्षीय संगठनों को भी महत्व दिया जाता है। ऑस्ट्रेलियाई सरकार भी अन्य संसदीय लोकतांत्रिक देशों की तरह ही विदेश नीति के निर्माण के समय दो दिशाओं या दृष्टिकाणों के साथ अपना निर्णय लेती है। प्रथम, विश्व–व्यवस्था को ध्यान में रखकर जिसमें उसका अपना राजनीतिक, सेना, आर्थिक, और अन्य दबावों का जिनका देश की कार्यसूची के माध्यम से विदेश नीति को उनका सामना करना है, उनसे प्रतियोगिता करनी है। द्वितीय, घरेलू और आंतरिक शक्तियाँ जिनकी देश में विदेश नीति-निर्माण करने और उनको स्थापित करने में महत्वपूर्ण भूमिका होती है, उनके उद्देश्यों और प्राथमिकताओं को विदेश नीति निर्माण के समय में ध्यान रखा जाता है और उनके विचारों को समुचित स्थान देने का प्रयास किया जाता है।

इससे पूर्व उल्लिखित विवरणात्मक विश्लेषण करते समय ऑस्ट्रेलिया में विदेश नीति निर्माण प्रक्रिया में विभिन्न घरेलू तत्वों की पहचान की थी जो इस सम्बन्ध में विदेश नीति में अपना निर्देशन और मार्गदर्शन कर सकते थे। जब सरकार किसी अपनी नीतियों को विकसित करती है तो वह सामान्य लोगों की अवधारणाओं को ध्यान में रखकर नीति निर्धारित करती है। यद्यपि कुछ अपवादों को छोड़ दिया जाए तो सामान्य तौर पर विदेश नीति सम्बन्धी मुद्दों पर जनमत के महत्वपूर्ण प्रभावों को अधिक महत्व नहीं दिया जाता है। इसी प्रकार से संचार माध्यम जो कि जनमत तैयार करने में अपनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं किन्तु विशिष्ट विदेश नीति के मुद्दों पर नीति निर्मित करने में जनसंचार का प्रत्यक्ष प्रभाव नहीं होता है।

बहरहाल, ऑस्ट्रेलियाई समाज के अंदर से विशिष्ट तत्व या हितलाभ वाले दबाव समूहों का नीति-निर्माण के समय अत्यधिक प्रभाव पड़ता है। नीति-निर्माण की प्रक्रिया में सबसे अधिक प्रभाव ऑस्ट्रेलिया के राजनीतिक दलों पर पड़ता है जो निश्चित रूप से दबाव समूहों के साथ एवं समाजीय तत्वों सहित नीति-निर्माण में अपना दखल देते हैं। ऑस्ट्रेलिया में यह परम्परा स्थापित हो चुकी है कि वहाँ के प्रमुख राजनीतिक दल - ऑस्ट्रेलियन लेबर पार्टी,

लेबर पार्टी तथा नेशनल पार्टी (जिसे पहले कंट्री पार्टी के नाम से जाना जाता था) - विशिष्ट विदेश नीति के मुद्दों पर सब मिलकर अपने सुझाव देते हैं तथा वे किसी अपने पक्ष को भी स्थापित करते हैं।

सरकारी स्तर पर ऑस्ट्रेलिया में प्रमुख विदेश नीति के मुद्दों पर चर्चा करने के लिए संसद सबसे श्रेष्ठ मंच उपलब्ध कराती है। इसमें अनेक संसदीय समितियाँ होती हैं जैसे कि विदेश कार्यों पर संयुक्त स्थायी समिति, रक्षा और व्यापार एवं विदेश कार्यों पर सीनेट की स्थायी समिति। ये समितियाँ विदेश नीति के मुद्दों का पुनरीक्षण करती हैं। यह निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि सरकार की कार्यकारी शाखा विदेश नीति निर्माण में सर्वोपरि अधिकार–प्राप्त अंग होता है।

यह केवल इसलिए नहीं है कि प्रधानमंत्री कार्यालय सरकार का प्रमुख अंग होता है, परन्तु ऑस्ट्रेलिया में कुछ ऐसे ऐतिहासिक पूर्ववृत्त हैं जिसमें विदेश नीति के निर्माण में उसने सर्वोपरि भूमिका का निर्वाह किया है। अभी तक और यहाँ तक कि 1935 में स्वायत्त विदेश कार्य विभाग की स्थापना के पश्चात् भी ऑस्ट्रेलिया का प्रधानमंत्री देश की विदेश नीति के निर्माण में लगातार अपना निर्णायक प्रभुत्व बनाए हुए है। इसलिए उसका प्रभाव व्यापक होता है, अतः ऑस्ट्रेलिया के कुछ प्रधानमंत्रियों के उदाहरण दिए जा सकते हैं जिन्होंने विदेश नीति के प्रमुख मुद्दों पर अपने विदेश मंत्री के विचारों को नकारते हुए या उन्हें दरकिनार करते हुए अपने निर्णय दिए थे। कभी-कभी प्रधानमंत्री स्वयं विदेशमंत्री की शक्तियों का प्रयोग करने लगता है अथवा वह ऐसे विदेशमंत्री का चयन कर सकता है जो बहुत कमजोर हो ताकि प्रधानमंत्री स्वयं विदेश कार्यों में अपने निर्णयों को प्रभावी रूप से लागू कर सके।

यह सच है कि विदेशमंत्री अपने विभाग के नौकरशाहों का सहयोग प्राप्त करता है जिसे आजकल विदेश कार्य और व्यापार विभाग के नाम से जानते हैं। विदेश कार्य और व्यापार विभाग का अध्यक्ष या प्रमुख होने के कारण ऑस्ट्रेलिया के विदेश कार्य और नीति का निर्माण तथा उसका कार्यान्वयन करना विदेश मंत्री की प्राथमिक जिम्मेदारी है। जिस समय ऑस्ट्रेलियाई संघीय लोक सेवा की स्थापना हुई उस समय विदेश मंत्रालय सात सरकारी अभिकरणों में से एक था। 1987 तक जब तक इसका पुनर्गठन नहीं किया गया नीति-निर्माण में यह एक सर्वोच्च शक्ति बना रहा था। पुनर्संरचना से विभाग की क्षमता में अत्यंत वृद्धि हुई विशेषकर अन्तर्राष्ट्रीय कार्यों में जैसे समेकित नीति सूत्रबद्ध करने, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक और सुरक्षा सम्बन्धी मुद्दों को लागू करने में व्यापक अधिकारों में वृद्धि हुई।

अभी तक, यह देखने में आया है कि क्षेत्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय दोनों प्रमुख विदेश नीति पर पिछले दशकों में ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति का जो रिकॉर्ड प्रदर्शन रहा है, इसके सम्बन्ध में कहा जा सकता है कि नीति-निर्माण के चयन में विदेश कार्य और व्यापार विभाग की भूमिका बहुत ही उत्साहवर्धक रही है। इसी क्रम में संरचना और प्रक्रिया नीति-निर्माण में अपनी प्रभावशाली भूमिका निभाती है, जो स्पष्ट रूप से दिखाई देती है।

4.7 अभ्यास

1) ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति निर्माण प्रक्रिया को प्रभावित करने वाले विभिन्न समाजीय तत्वों की पहचान कीजिए।

2) विदेश नीति निर्माण में ऑस्ट्रेलिया की संसद की भूमिका पर संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए।

3) ऑस्ट्रेलिया में प्रधानमंत्री विदेश नीति के निर्माण में सर्वोपरि नियंत्रण रखता है। कारण बताइए।

4) ऑस्ट्रेलिया की विदेश नीति के निर्माण और कार्यान्वयन में विदेश कार्य और व्यापार विभाग के कार्यों और भूमिका की संक्षेप में प्रस्तुत कीजिए।

4.8 कुछ उपयोगी पुस्तकें

फॉरवर्ड, रॉय (संपा.), *पब्लिक पॉलिसी इन ऑस्ट्रेलिया* (मेलबर्न, चेशायर, 1974)।

ट्रुड, रसेल (संपा.) *दि मेकिंग ऑफ ऑस्ट्रेलियन फॉरेन पॉलिसी* (ब्रिसबेन : ग्रिफ्फिथ यूनिवर्सिटी, 1997)।

मेडियनस्की, एफ. (संपा.), *ऑस्ट्रेलियन फॉरेन पॉलिसी इनटू दी न्यू मिलेनियम* (साउथ मेलबर्न : मैकमिलन 1997)।

स्मिथ, गैरी, डवे कॉक्स और स्कॉट बर्चिल, *ऑस्ट्रेलिया इन दि वर्ल्ड : एन इंट्रोडक्शन टु ऑस्ट्रेलियन फॉरेन पॉलिसी* (मेलबर्न : ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 2001)।