भारत की संघीय व्यवस्था की विशेषताएँ
(Features of Indian Federal System)

विश्व के अनेक देशों में संघीय व्यवस्था प्रचलित है किन्तु हर देश की व्यवस्था की अपनी विचित्रताएँ होती हैं। यह नहीं हो सकता कि कोई देश किसी अन्य देश की संघीय व्यवस्था का अंधानुकरण करे। यही कारण है कि हमारे संविधान-निर्माताओं ने देश की आवश्यकताओं व परिस्थितियों को देखते हुए ऐसी संघीय व्यवस्था अपनायी जिसमें प्रान्तों की अपेक्षा केन्द्र बहुत शक्तिशाली है जैसा कनाडा के प्रतिमान में देखा जा सकता है।

सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक स्थितियों में होने वाले परिवर्तनों से संघवाद के पुराने अर्थों में कायाकल्प हुआ है। केन्द्रीय सरकारों की शक्तियों में अधिक अभिवृद्धि हो रही है जिससे इकाइयों की शक्तियों का पतन होता जा रहा है। इससे विश्व की हरेक संघात्मक प्रणाली में केन्द्रवाद (centralism) की निश्चित प्रवृत्ति उभरने लगी है। परिणामस्वरूप राष्ट्रीय व क्षेत्रीय सरकारें, यद्यपि काफी हद तक स्वायत्तशासी व सहभागी होती हैं, अब एक ऐसी एकल व्यवस्था का गठन करने लगी हैं जिनके भीतर कई उप-व्यवस्थाएँ परस्पर व्याप्त हो जाती हैं। इसी कारण, **आधुनिक संघात्मक शासन एकात्मक शासन तथा प्रभुता-सम्पन्न राज्य के शिथिल संघ के बीच कहीं स्थित है।** यह परिसंघ (confederation) नमूने से मूलतः भिन्न है किन्तु एकात्मक शासन से कुछ मात्रा में भिन्न है। अतः आधुनिक संघात्मक शासन के विकास के परिप्रेक्ष्य में भारतीय संघीय शासन के गतिशील अर्थों और विशिष्ट लक्षणों की विवेचना उपयोगी होगी।

1. संविधान के उपबन्धों द्वारा औपचारिक रूप में स्थापित, **भारतीय संघीय व्यवस्था का स्वरूप प्रादेशिक** (territorial) है अर्थात् यहाँ दोहरे शासन की व्यवस्था है। केन्द्र पर संघ व परिधि पर राज्यों की सरकारें हैं और उन्हें अपने-अपने क्षेत्र में संविधान द्वारा प्रदत्त सम्प्रभु शक्तियों के प्रयोग करने का अधिकार है। 1973 के मौलिक अधिकारों वाले या केशवानन्द भारती मामले में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार संसद संविधान की आधारभूत संरचना (basic structure) नहीं बदल सकती जिसका एक तत्व संघात्मक व्यवस्था है।

2. **भारतीय संघवाद क्षैतिज** (horizontal) **है जिसका एक सशक्त केन्द्र के प्रति झुकाव है।** यद्यपि केन्द्रीय और क्षेत्रीय सरकारों के मध्य शक्तियों का वितरण किया गया है, केन्द्र की स्थिति निःसन्देह शक्तिशाली और शायद सुदृढ़तम है यदि हम विश्व की अन्य संघात्मक प्रणालियों से अपने संघ की तुलना करें। हमारे राष्ट्रीय हितों को विकसित करने, न कि किसी संघात्मक व्यवस्था को शास्त्रीय धारणा के प्रति निष्ठा व्यक्त करने के लिये ऐसा किया गया है। हमारे संविधान के जनकों ने इतिहास से यह महत्वपूर्ण सबक सीखा कि "जब भी केन्द्र कमजोर हुआ, हम तबाह हुए।" यही कारण है कि केन्द्र का राज्यों पर अधिक नियन्त्रण इस बात को प्रमाणित करता है कि हमारे यहाँ शक्ति वितरण की मुख्य प्रवृत्ति केन्द्रोन्मुखी (centripetal) है।

3. **भारतीय संघ इस रूप में लचीला** (flexible) **है कि वह विशेषतया संकटकाल में एकात्मक स्वरूप में सहजता से बदला जा सकता है।** इसके लिए किसी संवैधानिक संशोधन की आवश्यकता नहीं है। राष्ट्रपति की घोषणा मात्र ही देश की स्वतन्त्रता व प्रदेश की अखण्डता को आसन्न खतरे से बचाने के लिए संविधान की संरचना को बदल सकती है। संकटकाल के हटते ही, संघात्मक व्यवस्था पुनः स्थापित हो जाती है। साथ ही, संवैधानिक संशोधन की योजना इस प्रकार बनायी गयी है कि राज्यों की पुष्टी वाली भूमिका केवल संघीय संरचना से सम्बन्धित विषयों तक सीमित है।

4. **भारत की संघीय व्यवस्था इस अर्थ में सहकारी** (cooperative) **है कि वह सामान्य हितों के मामले में केन्द्र व राज्यों से सहयोग की अपेक्षा करती है।** यहाँ राज्यों के राज्यपालों व मुख्यमन्त्रियों के नई दिल्ली में होने वाले वार्षिक सम्मेलन, वित्त आयोग, क्षेत्रीय परिषदें, अन्तःराज्य परिषद् की व्यवस्था और राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्थापना को उदाहरण के लिए, उद्धृत किया जा सकता है।

5. **कभी-कभी केन्द्र पर एक दल के आधिपत्य के कारण संघ का स्वरूप एकात्मक हो जाता है।** केन्द्र पर एक विशेष दल का शासन और उसके साथ राज्यों में उस दल द्वारा संचालित सरकारों के साथ उसका सम्बन्ध औपचारिक दृष्टि से संविधान की व्यवस्था के अनुरूप न होकर, उच्च कमान के नेतृत्व के अधीन उसकी भूमिका से निर्धारित होता है। इस दल का सर्वोच्च कमान ही राज्यों में मन्त्रिपरिषदों के बनाने या बदलने, राज्यपालों की नियुक्ति या निष्कासन करने, अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत आपातकाल लागू करने या उसे रद्द करने, राज्य की

Scanned by TapScanner

व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन को बनाने या उसका उन्मूलन करने या किसी राज्य के क्षेत्र को किसी अन्य राज्य या विदेशी राज्य को हस्तान्तरित करने आदि के बारे में निर्णय लेता है।

भारतीय संघात्मक व्यवस्था के ये विशिष्ट लक्षण इस तथ्य को रेखांकित करते हैं कि यद्यपि भारतीय संविधान में कहीं भी संघ-राज्य (Federation) शब्दों का प्रयोग नहीं किया गया है, उसके स्थान पर राज्यों का संघ (Union of States) शब्दों का प्रयोग किया गया है, **फिर भी हमारी संवैधानिक व्यवस्था में संघीय संस्थाओं के महत्व की पूर्वकल्पना की गयी है** व उनसे यह अपेक्षा की गयी है कि वह 'राजनीतिक पर्यावरण' के अनुरूप होगी। **अन्य देशों की तरह औपचारिक तौर से संघीय संरचना स्थापित करने के बजाय हमारे यहाँ केन्द्र व राज्यों के बीच सौदेबाजी की अपेक्षा की गयी है ताकि प्रतिस्पर्द्धा, संघर्ष और दबाव के स्थान पर अनुभव, सहकारिता और अनुग्रह का अनुपालन हो।** हमारी संघीय व्यवस्था केन्द्र व राज्यों के बीच सहयोग पर टिकी है, इसीलिए ग्रनवायल आस्टिन ने इसे **सहयोगी संघवाद** कहा है, लेकिन मोरिस जोन्स ने इसे **लेन-देन युक्त संघवाद** कहा है। आस्टिन ने विश्वासपूर्वक यह टिप्पणी की है कि केन्द्र का सबल होना राज्यों की सरकारों को निर्बल नहीं बनाएगा, बल्कि केन्द्रीय नीतियों के हेतु उन्हें विशाल प्रान्तीय अभिकरणों का रूप प्रदान करेगा।[1]

संघीय व्यवस्था का रूप
(Form of Federal System)

संघीय प्रणाली की तीन प्रमुख विशेषताएँ हैं और वे सभी भारतीय संविधान की व्यवस्थाओं में पायी जाती हैं। प्रथम, संघीय राज्य अपने अस्तित्व के लिए मूल रूप में संविधान का ऋणी होता है। केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों की शक्तियाँ संविधान की उपज व उसी के नियन्त्रण में होती हैं। संविधान की स्पष्ट व विस्तृत व्यवस्था के कारण दोनों सरकारों में टकराव की यथासम्भव सम्भावनाएँ भी कम हो जाती हैं। साथ ही, संविधान को कठोर और दृढ़ भी होना चाहिए ताकि वह सरलतापूर्वक या मनचाहे तरीके से संशोधित न किया जा सके क्योंकि इससे केन्द्र व राज्यों के बीच शक्ति विभाजन की गरिमा को ठेस लगती है जिससे सन्तुलन बिगड़ सकता है।

हमारा संविधान संघात्मक प्रणाली की प्रथम विशेषता को पूरा करता है। **यह देश का सर्वोच्च कानून है।** उसके उपबन्ध सभी सरकारों को बाध्यकारी हैं। संविधान के इन प्रावधानों के विरुद्ध किसी प्रकार के कानून का निर्माण या आदेश का क्रियान्वयन सम्भव नहीं है।

संघीय प्रणाली की द्वितीय विशेषता है—केन्द्र व प्रान्तों के बीच शक्तियों का विभाजन। इस विशेषता के महत्व के कारण **के. सी. ह्वेयर** (K. C. Wheare) इसे 'संघीय सिद्धान्त' कहते हैं अर्थात् **शक्तियों के विभाजन की ऐसी पद्धति जिससे केन्द्र व प्रान्तों की सरकारें अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र व सहकारी बनी** रहें। संघीय प्रणाली में केन्द्र व राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन इस प्रकार किया जाता है कि दोनों सरकारों में विवाद या संघर्ष की कम-से-कम सम्भावना रहे। फिर भी, संविधान में जिन शक्तियों का उल्लेख नहीं किया गया है (जिन्हें अवशिष्ट शक्तियाँ कहते हैं) उन्हें सामान्यत: इकाइयों को प्रदान किया जाता है। शक्ति विभाजन के सिद्धान्त के अनुसार यह अपेक्षा की जाती है कि राष्ट्रीय महत्व के विषय केन्द्रीय सरकार को तथा स्थानीय महत्व के विषय इकाइयों को सौंपे जाने चाहिए।

भारत में संघ और राज्यों के बीच विस्तृत शक्ति विभाजन की व्यवस्था की गयी है। संघ सूची (Union List) में 97 विषय, राज्य सूची (State List) में 66 विषय (संशोधनों द्वारा इसके पाँच विषय कम कर दिये गये हैं) तथा समवर्ती सूची (Concurrent List) में 47 विषय हैं। समवर्ती सूची के विषयों पर संघ व राज्यों को विधायन की शक्ति प्राप्त है, लेकिन संघर्ष होने पर संघीय सरकार के कानून या आदेश की ऊपरी स्थिति होगी।

संघीय प्रणाली की अन्तिम व महत्वपूर्ण विशेषता एक स्वतन्त्र व निष्पक्ष न्यायपालिका है जो संविधान की संरक्षिका के रूप में कार्य करती है। सामान्यत: इसे सर्वोच्च न्यायालय कहते हैं। इसका कार्य संविधान के शब्दों की व्याख्या करना और संवैधानिक महत्व के विषयों पर राष्ट्रीय व प्रान्तीय सरकारों के मध्य विवाद होने पर एक निर्णायक के रूप में कार्य करना है। इसका निर्णय अन्तिम है। इसीलिए सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की गयी है।

---

1 Granville Austin : *The Indian Constitution*, p. 186.

Scanned by TapScanner

9

भारतीय संविधान की एकात्मक एवं संघात्मक विशेषताएँ, केन्द्र-राज्य सम्बन्ध एवं संकटकालीन धाराएँ

[UNITARY AND FEDERAL FEATURES OF THE INDIAN CONSTITUTION, CENTRE-STATE RELATIONS AND EMERGENCY PROVISIONS]

भारतीय संविधान का सबसे विवादास्पद लक्षण उसका संघात्मक स्वरूप है। ऐसा संविधान के प्रथम अनुच्छेद से ही विदित हो जाता है जिसमें भारत को **'राज्यों का संघ'** (Union of States) कहा गया है। कुछ न्यायविद् व राजनीति सिद्धान्तशास्त्री व टिप्पणीकार इसे संघात्मक (federal), कुछ इसे एकात्मक (unitary) तथा कुछ विचारक मध्यमार्ग का अनुसरण करते हुए अर्द्ध-संघात्मक (quasi-federal) कहते हैं। यह इस कारण है कि संविधान के पहले भाग में भारतीय संघ और उसके प्रदेश के बारे में प्रावधान हैं, ग्यारहवें भाग में केन्द्र व राज्यों के विधायी व प्रशासकीय सम्बन्धों तथा बारहवें भाग में केन्द्र व राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों का वर्णन है। सातवीं अनुसूची में केन्द्र व राज्यों के बीच शक्तियों के वितरण की तीन सूचियाँ हैं। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय है जो समय-समय पर संविधान की व्याख्या करता है तथा केन्द्र व राज्यों के बीच संवैधानिक विवादों का निपटान करता है। संघीय व्यवस्था से सम्बन्धित प्रावधानों में संशोधन के लिए केन्द्र व राज्यों की भागीदारी सुनिश्चित की गयी है।

संघवाद का अर्थ

(Meaning of Federalism)

केन्द्रीय व प्रान्तीय सरकारों के बीच शक्तियों के वितरण या उनके एकत्रण के सन्दर्भ में विश्व की राजनीतिक व्यवस्थाओं को मुख्यत: दो भागों में बाँटा जाता है—एकात्मक और संघात्मक। **एकात्मक व्यवस्था में एक प्रत्यक्ष सम्प्रभु शक्ति के हाथों में राज्य की सत्ता केन्द्रीकृत होती है, संघात्मक व्यवस्था में संविधान द्वारा स्थापित तथा नियन्त्रित विभिन्न इकाइयों के बीच शक्तियों का वितरण होता है।**

गार्नर (Garner) ने संघात्मक शासन की शास्त्रीय परिभाषा देते हुए कहा है कि "एकात्मक शासन के विपरीत, संघात्मक शासन एक ऐसी पद्धति है जहाँ राष्ट्रीय संविधान या संसद के सावयवी कानूनों द्वारा शासन की सम्पूर्ण सत्ता का वितरण किया जाता है। इस प्रकार केन्द्रीय सरकार और प्रान्तीय सरकारों या क्षेत्रीय उपविभागों में शक्तियों का वितरण किया जाता है जिनसे संघ का गठन होता है।"[1] **अत: संघात्मक शासन द्वैध शासन पद्धति है जिसमें केन्द्रीय व क्षेत्रीय सरकारों के बीच शक्तियाँ बँटी होती हैं जो अपने क्षेत्रों में स्वायत्तशासी तथा एक-दूसरे की सहभागी होती है।** अत: संघात्मक राज्य "विभिन्न राज्यों का अपने सामान्य हित के लिए एक राज्य में सम्मिलित होना है जिसमें राज्य की विभिन्न इकाइयाँ अन्य मामलों में अपने क्षेत्र में स्वायत्तता का उपभोग करती हैं।"[2] संघटक राज्य संघीय राज्य के मात्र प्रतिनिधि या अभिकर्त्ता नहीं होते वरन् दोनों सरकारें (संघ व राज्य) अपनी सत्ता एक ही स्रोत—देश के संविधान—से प्राप्त करती हैं व उससे नियन्त्रित होती हैं। संघीय व्यवस्था के तीन प्रमुख लक्षण हैं—

---

1 J. W. Garner : *Political Science and Government*, p. 348.
2 D. D. Basu : *Commentary on the Constitution of India*, Vol. I, ed. V, p. 20.

Scanned by TapScanner