IJARSCT
ISSN (Online) 2581-9429
International Journal of Advanced Research in Science, Communication and Technology (IJARSCT)
International Open-Access, Double-Blind, Peer-Reviewed, Refereed, Multidisciplinary Online Journal
Impact Factor: 5.731
Volume 6, Issue 2, June 2021

संघीय व्यवस्था की प्रकृति

Nature of the Federal System

डॉ. राधिका देवी
असि. प्रोफेसर, राजनीति विज्ञान
ए. के. पी. (पी. जी.) कॉलिज, खुर्जा, जिला–बुलन्दषहर, उ. प्र.

भारत–राज्यों का संघ ***INDIA : Union of States***

संविधान के द्वारा भारत के लिए एक संघात्मक व्यवस्था की स्थापना की गई हैं, लेकिन संविधान में कहीं पर भी 'संघ राज्य' *(Fedaration)* शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है, वरन् उसके स्थान पर **'राज्यों के संघ'***(Union of Status)*शब्द का प्रयोग किया गया है।[1] संविधान के प्रथम अनुच्छेद में कहा गया है कि **भारत राज्यों का एक संघ होगा**। प्रारूप समिति के अध्यक्ष डॉ0 अम्बेडकर ने 'राज्यों के संघ' शब्दावली के महत्व को स्पष्ट करते हुए संविधान सभा में कहा था, ''प्रारूप समिति के द्वारा इस शब्दावली का प्रयोग यह स्पष्ट करने के लिए किया गया है कि यद्यपि भारत का एक संघ राज्य है, लेकिन यह संघ राज्य किसी प्रकार के पारस्परिक समझौतों का परिणाम नहीं है और संघ राज्य समझौतों का परिणाम न होने के कारण, किसी भी राज्य को संघ से अलग होने का अधिकार नहीं हैं।''

संघात्मक व्यवस्था और उसके लक्षण :–

संघवाद वह यन्त्र है जिसके द्वारा राज्य की समस्त शक्तियों का विभाजन दो प्रकार की सरकारों के मध्य हो जाता है। ये दो प्रकार की सरकारें, केन्द्रीय सरकार और राज्यों की सरकारों के रूप में होती हैं। वस्तुतः संघवाद 'सीमित सरकार' का सिद्धान्त हैं, जिसमें संविधान के द्वारा केन्द्रीय सरकार और राज्यों की सरकारों, दोनों की ही शक्तियों को सीमित कर दिया जाता है। संघात्मक व्यवस्था के कुछ प्रमुख लक्षण हैं : लिखित और कठोर संविधान, संविधान की सर्वोच्चता, संविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार और इकाइयों की सरकारों के बीच शक्ति विभाजन, स्वतन्त्र सर्वोच्च न्यायालय और उच्च सदन का राज्य सदन होगा।

भारतीय संविधान के संघात्मक लक्षण : संविधान का स्वरूप संघात्मक है

यद्यपि भारतीय संविधान में **'संघ राज्य'** शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है, लेकिन वास्तव में यह एक संघ राज्य है। भारतीय संविधान में संघात्मक व्यवस्था के सभी प्रमुख लक्षण विद्यमान हैं, जो इस प्रकार हैं :–

शक्तियों का विभाजन– विश्व के अन्य संघात्मक विधानों की तरह भारतीय संविधान द्वारा भी संघ और राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन किया गया है। संघीय सूची में 97 विषय हैं जिन पर संघीय संसद को क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। राज्य सूची के विषयों की संख्या 66 हैं, जो साधारणतया राज्य की व्यवस्थापिकाओं के अधिकार में हैं और समवर्ती सूची के 47 विषयों को संघ और राज्य–दोनों के क्षेत्राधिकार में रखा गया है। संघीय और राज्य सरकारों के बीच शक्ति विभाजन का उल्लेख भारतीय संविधान में अन्य किसी भी संघात्मक संविधान की तुलना में अधिक व्यापक रूप से किया गया है। **डॉ0 अम्बेडकर** ने संविधान सभा में इस तथ्य की व्याख्या इन शब्दों में की थीं, **''संघात्मक सरकार का मुख्य लक्षण संविधान द्वारा विद्यायी और कार्यपालिका सत्ता का केन्द्र तथा राज्यों में वितरण करना है। इस सिद्धान्त का हमारे संविधान में अनुसरण किया गया है, यह कथन असत्य है कि राज्यों को केन्द्र के अधीन रखा गया है। केन्द्र अपनी इच्छा से विभाजन रेखा को बदल नहीं सकता और न ही न्यायालय इसमें परिवर्तन ला सकता है।''**

IJARSCT
ISSN (Online) 2581-9429
International Journal of Advanced Research in Science, Communication and Technology (IJARSCT)
International Open-Access, Double-Blind, Peer-Reviewed, Refereed, Multidisciplinary Online Journal
Impact Factor: 5.731
Volume 6, Issue 2, June 2021

संविधान की सर्वोच्चता–यद्यपि भारतीय संविधान में संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की तरह यह घोषित नहीं किया गया है कि संविधान सर्वोच्च होगा लेकिन फिर भी भारतीय संविधान इस देश का सर्वोच्च कानून है। इसके प्रावधान सभी सरकारों पर बाध्यकारी हैं और केन्द्रीय या राज्य सरकार के द्वारा इनका उल्लंघन नहीं किया जा सकता हैं। संविधान के इन प्रावधानों के विरूद्ध किसी प्रकार के कानून का निर्माण सम्भव नहीं है और भारत के राष्ट्रपति, राज्यपाल व अन्य प्रमुख पदाधिकारियों द्वारा संविधान के अनुसार कार्य करने की शपथ ली जाती है। संक्षेप में, इस देश में कोई भी शक्ति संविधान के ऊपर नहीं है।

स्वतन्त्र उच्चतम न्यायालय–भारतीय संविधान के द्वारा, संविधान के रक्षक के रूप में कार्य करने के लिए स्वतन्त्र उच्चतम न्यायालय की भी व्यवस्था की गई है। संविधान के द्वारा एक सर्वोच्च न्यायालय और राज्यों के उच्च न्यायालय की व्यवस्था की गई है, जिन्हें संघीय संसद या राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा पारित किसी भी ऐसे कानून को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है जो संविधान के प्रावधानों के विरूद्ध हो। न्यायालय की यह व्यवस्था संघात्मक शासन के पूर्णतया अनुकूल है। **डॉ. के.वी. राव** के शब्दों में, **"इस दृष्टि से हमारा संविधान पूर्व सोवियत संघ या स्विटरजरलैण्ड के संविधान से अधिक संघात्मक है।"**[2]

लिखित और कठोर संविधान–भारतीय संविधान एक लिखित संविधान है और संविधान में संशोधन की दृष्टि से यह कठोर संविधानों की श्रेणी में आता है। संविधान में संशोधन, संविधान में बतलायी गयी प्रक्रिया के आधार पर ही किया जा सकता है और यह पद्धति साधारण व्यवस्थापन की पद्धति से भिन्न है। संविधान द्वारा किए गए शक्ति विभाजन में संघीय सरकार या राज्य सरकारों में किसी एक के द्वारा ही अपनी इच्छा से परिवर्तन नहीं किया जा सकता वरन् इन प्रावधानों में परिवर्तन दोनों की सहमति से ही सम्भव है। इस प्रकार संविधान की संशोधन प्रक्रिया में राज्यों की भूमिका है।

उच्च सदन, 'राज्यों का सदन' होना–भारतीय संसद का उच्च सदन अर्थात् राज्यसभा 'राज्यों का सदन' है। यह राज्यों का प्रतिनिधित्व करता है। यद्यपि यह प्रतिनिधित्व राज्यों की समानता के सिद्धान्त पर आधारित न होकर जनसंख्या के आधार पर है।

संविधान के उपर्युक्त प्रावधानों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि भारतीय संविधान एक पूर्ण संघात्मक व्यवस्था की स्थापना करता है।

भारतीय संविधान के एकात्मक लक्षण : संविधान द्वारा शक्तिशाली केन्द्र की स्थापना

श्री पी.टी. चाको का मत था कि संविधान सभा ने जिस संविधान का निर्माण किया है यह शरीर से संघात्मक है, किन्तु आत्मा से एकात्मक है–सभी शक्तियां संसद को प्रदान कर दी गई हैं और व्यवहारतः राज्य–विधानमण्डलों को कोई शक्तियां प्रदान नहीं की गई हैं।[3]**पी.एस.देशमुख** का मत था कि जो संविधान बना है वह संघात्मक की अपेक्षा एकात्मक अधिक है।[4]**पी.टी. चाको और पी.एस. देशमुख** का दृष्टिकोण पूर्णरूप से स्वीकार्य न होने पर भी मानना होगा कि भारतीय संविधान में एकात्मक व्यवस्था के भी कुछ लक्षण विद्यमान है।

भारतीय संविधान के एकात्मक तत्व– भारतीय संविधान–निर्माता भारतीय इतिहास के इस तथ्य से परिचित थे कि भारत में जब–जब केन्द्रीय सत्ता दुर्बल हो गई तब–तब भारत की एकता भंग हो गई और उसे पराधीन होना पड़ा। संविधान–निर्माता भारत में इतिहास की पुनरावृत्ति नहीं चाहते थे। अतः संविधान–निर्माताओं ने केन्द्रीय सत्ता को अधिक शक्तिशाली बनाने का कार्य न्यायिक व्याख्या द्वारा सर्वोच्च न्यायालय पर छोड़ने की अपेक्षा स्वंय ही कर लेना उचित समझा। भारतीय संविधान में एकात्मक तत्व निम्नलिखित हैं:

IJARSCT
ISSN (Online) 2581-9429
International Journal of Advanced Research in Science, Communication and Technology (IJARSCT)
International Open-Access, Double-Blind, Peer-Reviewed, Refereed, Multidisciplinary Online Journal
Impact Factor: 5.731
Volume 6, Issue 2, June 2021

इकहरी नागरिकता–प्रायः संघात्मक संविधानों में दोहरी नागरिकता पाई जाती हैं। अमरीका में ऐसा ही है, किन्तु भारत में नागरिकता का सम्बन्ध संघ से है और राज्यों की अपनी कोई नागरिकता नहीं है। प्रत्येक भारतीय को सम्पूर्ण भारतीय क्षेत्र में समान अधिकार प्राप्त हैं। यद्यपि यह संघात्मक सिद्धान्त के प्रतिकूल हैं, किन्तु भारत की एकता को बनाए रखने की दृष्टि से उसे आवश्यक समझा गया।

शक्तियों का बंटवारा केन्द्र के पक्ष में–हमारे संविधान में शक्तियों का बंटवारा इस प्रकार किया गया है कि केन्द्र को राज्यों की अपेक्षा अधिक शक्तियां दी गई हैं। उदाहरणस्वरूप संविधान द्वारा महत्वपूर्ण विषय संघ–सूची में रखे गए हैं। संघ–सूची में 97 विषय रखे गए हैं और इन पर केवल संसद ही कानून बना सकती है। समवर्ती–सूची में 47 विषय हैं। इन पर केन्द्रीय संसद तथा राज्यों के विधानमण्डल दोनों ही कानून बना सकते हैं। परन्तु इन दोनों के बनाए हुए कानूनों में कोई विरोध उत्पन्न हो जाए, तो केन्द्रीय कानून मान्य होता है और राज्यों द्वारा निर्मित कानून निरस्त माना जाता है। जहां तक राज्य सूची का सम्बन्ध है सामान्यतया राज्य विधानमण्डल इन विषयों पर कानून बनाएगा, परन्तु कुछ विशेष परिस्थितियों में संसद इन विषयों पर भी कानून बना सकती है। अवशिष्ट शक्तियां भी केन्द्र को प्राप्त हैं, न कि राज्यों को। संविधान सभा में अनेक सदस्यों ने यह मत व्यक्त किया था कि **डॉ. अम्बेडकर** ने सब कुछ केन्द्र को प्रदान कर दिया है। संविधान–निर्माताओं ने देश में उस समय विद्यमान आर्थिक–राजनीतिक परिस्थितियों को देखते हुए शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की अनिवार्यता अनुभव की। **के.एम. मुन्शी** ने स्पष्ट कहा था कि**"तथ्य यह है कि भारत के महान् दिन वे थे जबकि देश में शक्तिशाली केन्द्रीय शक्ति थी और सबसे बुरे दिन वे थे, जबकि केन्द्र को प्रान्तों की शक्ति द्वारा कमजोर किया जा रहा था और उसकी अवज्ञा हो रही थी।"**[5]

संघ और राज्यों के लिए एक ही संविधान–प्रायः संघीय व्यवस्था में राज्यों के संविधान संघ से पृथक् होते हैं, लेकिन भारत में भारत के संविधान के अन्तर्गत संघ के संविधान के साथ–साथ राज्यों के संविधान भी सम्मिलित हैं। भारतीय संघ की इकाइयों को अमरीका के राज्यों तथा स्विस कैप्टनों की भांति पृथक् संविधान के निर्माण का अधिकार नहीं है।

केन्द्रीय सरकार राज्यों की सीमाओं के परिवर्तन में समर्थ–अमरीका या ऑस्ट्रेलिया के संघ में इकाई राज्यों की सीमाओं में उनकी सहमति के बिना परिवर्तन नहीं किया जा सकता। किन्तु हमारे संविधान के अनुच्छेद 3 के अनुसार संसद को यह अधिकार है कि वह (क) किसी राज्य से उसका कोई प्रदेश पृथक् करके या दो या अधिक राज्यों को मिलाकर कोई नया राज्य बना दें, (ख) किसी राज्य के क्षेत्रफल में कमी या वृद्धि कर दे, (ग) राज्य की सीमाओं तथा उनके नाम बदल दें। इनके लिए यद्यपि राष्ट्रपति सम्बन्धित राज्य के विधानमण्डल के विचार मालूम करते हैं, लेकिन इन विचारों को स्वीकार करना या न करना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर है।

एकीकृत न्याय व्यवस्था–संघ–प्रणाली में संघ और राज्यों के कानूनों को लागू करने के लिए दोहरी न्याय–व्यवस्था आवश्यक समझी जाती है। भारतीय संघ में अमरीका की तरह दोहरी न्याय–व्यवस्था का प्रबन्ध करने के स्थान पर न्याय व्यवस्था को एकीकृत कर दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय के बाद न्यायालयों का गठन एक पिरामिड के रूप में होता है। राज्यों के उच्च न्यायालयों का निर्माण और गठन संघीय सत्ता के द्वारा ही किया जाता है।

संकटकाल में एकात्मक शासन–हमारे संविधान में राष्ट्रपति को अनुच्छेद 352, 356 एवं 360 द्वारा संकटकाल की घोषणाएं करने का अधिकार है। अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत राष्ट्रीय संकट काल के समय संसद को राज्य–सूची में वर्णित सभी विषयों पर कानून बनाने और राज्य पर सभी प्रकार के प्रशासकीय नियन्त्रण प्राप्त हो जाते हैं। अनुच्छेद 360 के अनुसार राष्ट्रपति वित्तीय संकट की घोषणा कर सकता है और वित्तीय संकट की स्थिति में सभी राज्यों की वित्तीय व्यवस्था पर केन्द्र का नियन्त्रण स्थापित हो जाता है। वित्तीय संकट के समय राष्ट्रपति राज्यों के वित्त विधेयकों को भी अपनी मंजूरी के लिए मंगवा सकता है। राज्य में संवैधानिक संकट के समय राज्यपाल केन्द्रीय सरकार के एजेन्ट के रूप में राज्य का शासन चलाता है और उस समय

IJARSCT
ISSN (Online) 2581-9429
International Journal of Advanced Research in Science, Communication and Technology (IJARSCT)
International Open-Access, Double-Blind, Peer-Reviewed, Refereed, Multidisciplinary Online Journal
Impact Factor: 5.731
Volume 6, Issue 2, June 2021

संसद उस राज्य के लिए कानून बनाने का अधिकार रखती है। इस प्रकार संकटकाल में राज्य स्वायत्तता प्राप्त इकाइयां न रहकर एकात्मक राज्य के अंग हो जाते है।

महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में एकीकृत व्यवस्था–अधिकांश संघ राज्यों में दोहरा कानून, दोहरी न्याय–व्यवस्था, दोहरी उच्च नागरिक सेवाएं, दोहरा लेखा–परीक्षण, इत्यादि व्यवस्थाएं होती हैं। किन्तु भारतीय संविधान द्वारा उन समस्त महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में, जो राष्ट्र की एकता बनाए रखने के लिए आवश्यक हैं, एकरूपता स्थापित करने का प्रयत्न किया गया है। अखिल भारतीय प्रशासन तथा पुलिस सेवाओं की व्यवस्था की गई हैं और इन सेवाओं के सदस्य राज्यों में मुख्य प्रशासनिक पदों पर नियुक्त किए जाते हैं। राज्यसभा के दो तिहाई बहुमत से पारित संकल्प के द्वारा अन्य अखिल भारतीय सेवाएं भी स्थापित की जा सकती हैं, भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक के अधीन भारत की लेखा–परीक्षा तथा लेखा–सेवा का आयोजन है, जो एक केन्द्रीय सेवा है, किन्तु यह संघ के साथ–साथ राज्यों के व्यय तथा लेखा–परीक्षा कार्य को भी सम्पन्न करती है। निर्वाचन आयोग की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है और आयोग ससंद के साथ–साथ राज्य विधानमण्डलों के निर्वाचनों को भी सम्पन्न करता है। दीवानी तथा दण्ड सम्बन्धी कानून संहिताबद्ध हैं और पूरे देश पर लागू होते हैं। उसकी एकरूपता कायम रखने के लिए उन्हें समवर्ती सूची में रखा गया है।

राज्यों के राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा–भारतीय संघ के इकाई राज्यों में राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रसाद–पर्यन्त अपने पद पर रहते हैं। राज्यपाल केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हैं। राज्यपाल द्वारा इस तरह से केन्द्रीय सरकार का राज्यों पर प्रत्येक स्थिति में पूर्ण नियन्त्रण रहता है। राज्यपाल की नियुक्ति किए जाने की यह विधि संघात्मक सिद्धान्तों के प्रतिकूल है। वह केन्द्र और राज्य के प्रति भक्ति में पारस्परिक विरोध की स्थिति में केन्द्र को ही प्रसन्न रखना चाहेगा, चाहे इससे राज्य के हितों का बलिदान ही क्यों न करना पड़े।

आर्थिक दृष्टि से राज्यों की दुर्बल स्थिति–संविधान द्वारा वित्तीय दृष्टि से राज्य केन्द्रीय सरकार पर निर्भर बना दिए गए हैं। केन्द्र द्वारा राज्यों को विभिन्न प्रकार के अनुदान, आदि दिए जाते हैं और इस आर्थिक सहायता के कारण केन्द्र राज्यों पर छाया रहता है। आर्थिक क्षेत्र में आत्मनिर्भर न होने के कारण राज्यों की स्वायतता नाममात्र की है।

राज्यों को राज्यसभा में समान प्रतिनिधित्व नहीं–विश्व के अन्य संघों में प्रायः उच्च सदन में छोटे–बड़े सभी राज्यों को बराबर का प्रतिनिधित्व दिया गया है। वहां पर उनके आकार तथा आबादी का ध्यान नहीं रखा जाता है, परन्तु भारत में राज्यों को राज्य सभा में समान प्रतिनिधित्व नहीं दिया गया है।

राज्य विधानमण्डलों द्वारा पारित विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए–यद्यपि सामान्तया राज्य विधानसभा द्वारा पारित विधेयक राज्यपाल की स्वीकृति से कानून बन जाता है, किन्तु कुछ विधेयक ऐसे भी होते हैं जिन्हें राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए सुरक्षित रखना पड़ता हैं, और उनकी स्वीकृति प्राप्त होने पर ही कानून बनाता है।

अपेक्षाकृत सुपरिवर्तनषील संविधान–एकात्मक शासन–प्रणाली में संविधान में संशोधन से किया जा सकता है। संविधान और साधारण कानून में अन्तर नहीं किया जाता है। भारतीय संविधान में भी ऐसे अनेक अनुच्छेद हैं जिनका संशोधन संसद साधारण बहुमत से कर सकती हैं।

केन्द्र द्वारा राज्यों के मतभेदों का निवारण–संघ तथा राज्यों के बीच अथवा दो या दो से अधिक राज्यों के बीच विवादों का निपटारा करने के लिए संघ की स्थिति महत्वपूर्ण हैं। केन्द्रीय सरकार के पास समन्वयकारी शक्तियां हैं। केन्द्रीय सरकार ही वित्त आयोग, अन्तर्राज्यिक तथा क्षेत्रीय परिषदों का गठन करती है। क्षेत्रीय परिषदों के माध्यम से केन्द्र राज्य सरकारों की शक्तियों पर नियन्त्रण रखता है। प्रत्येक क्षेत्रीय परिषद् के अध्यक्ष के रूप में राष्ट्रपति एक केन्द्रीय मन्त्री की नियुक्ति करता है।[6]

IJARSCT
ISSN (Online) 2581-9429
International Journal of Advanced Research in Science, Communication and Technology (IJARSCT)
International Open-Access, Double-Blind, Peer-Reviewed, Refereed, Multidisciplinary Online Journal
Impact Factor: 5.731
Volume 6, Issue 2, June 2021

वर्तमान समयकी आवश्यकता शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार तथा प्रभावशाली राज्य सरकारों के बीच में ऐसी व्यवस्था हो, जिसमें दोनों पक्षों के बीच सामंजस्य तथा स्वस्थ सहयोग की स्थिति सदैव बनी रहे।

संदर्भ सूची :

[1]. "India, that is Bharat, shall be a Union of States." Article 1 of the Constitution.

[2]. Dr. K. V. Rao, Parliamentary Democracy in India, p.280.

[3]. संविधान सभा वाद–विवाद, खण्ड XI., पृ0 745.।

[4]. संविधान सभा वाद–विवाद, खण्ड XI.,पृ0 778.।

[5]. संविधान सभा वाद–विवाद, खण्ड–3, 23, पृ0 927।

[6]. पुखराज जैन, भारतीय शासन एवं राजनीति, पृ. 66–67।

[7]. Ashok Chandra, Faderlizm in India, p. 165.

[8]. K. Sansthanam, Democratic Planing, Problems and Pitfals, p.20

[9]. Grainvell Austin, The Indian Constitutions, p. 236.