International Journal of Enhanced Research in Educational Development (IJERED)
ISSN: 2320-8708, Vol. 7 Issue 1, Jan-Feb, 2019, Impact Factor 3.275

भारत की संघात्मक व्यवस्था का अध्ययन

विजय सिंह

राजनीति विज्ञान विभाग, महर्षि दयानंद विश्वविद्यालय, रोहतक (हरियाणा)

भूमिका

भारतीय संविधान द्वारा भारत में संघात्मक शासन प्रणाली की व्यवस्था की गई है और भारतीय संघ को दुनिया की संघात्मक व्यवस्थाओं में विशेष स्थान प्राप्त है। भारतीय संविधान में कहीं भी संघ शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है। संविधान के अनुच्छेद एक में भारत को राज्यों का संयोग कहा गया है। संविधान के निर्माणाकर्ताओं द्वारा भारत को यूनियन ऑफ स्टेट कहने के दो अर्थ रहे हैं, पहला यह कि भारतीय संघ किसी संधि का परिणाम नहीं है, दूसरा इसकी इकाईयों को संघ से पृथक होने का अधिकार नहीं है।

के.सी. व्हीयर के अनुसार ''भारत मुख्यतः एकात्मक राज्य है, जिसमें संघीय विशेषताएं नाममात्र की हैं। भारत का संविधान संघीय कम और एकात्मक अधिक है।''

प्रो. पायली के अनुसार ''भारत का ढांचा संघात्मक है, किंतु उसकी आत्मा एकात्मक है।''

दुर्गादास बसु के अनुसार ''भारत का संविधान न तो पूर्ण रूप में एकात्मक है और न ही पूर्ण रूप में संघात्मक है। यह दोनों का मिश्रण है।''

भारतीय संविधान में संघात्मक व्यवस्था के तत्व

- **संविधान की सर्वोच्चता** :– भारतीय संघ की एक महत्वपूर्ण विशेषता संविधान की सर्वोच्चता है जैसा कि संघात्मक शासन प्रणाली में संविधान सर्वोच्च होता है। अमेरिकी संविधान की तरह भारतीय संविधान देश का सर्वोच्च कानून माना गया है। भारतीय संविधान की न तो केंद्रीय सरकार तथा न ही राज्य सरकारें अवहेलना कर सकती हैं। केंद्र व राज्य सरकारों का ऐसा आदेश जो संविधान के विरूद्ध हो तो उसे सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों द्वारा निरस्त किया जा सकता है।

- **स्वतंत्र न्यायपालिका**:– संघीय देशों की तरह हमारे संविधान की व्यवस्था तथा सुरक्षा करने के लिए एक स्वतंत्र एवं निष्पक्ष न्यायालय की स्थापना की गई है। न्यायपालिका को न्यायिक पुर्नविलोकन का अधिकार भी प्राप्त है।
- **भाक्तियों का विभाजन** : –भारत में केंद्र एवं राज्यों के मध्य शक्तियों का विभाजन किया गया है, तीन सूचियां बनाई गई हैं। कनाडा की संघीय व्यवस्था की तरह भारत में भी अति अवशिष्ट विषय केंद्र के पास सुरक्षित रखे गए हैं। तीन सूचियां निम्न हैं:–
  केंद्रीय सूचि– इसमें राष्ट्रीय महत्व के 97 विषय सम्मिलित हैं। इन विषयों पर विधि निर्माण केवल केंद्रीय सरकार कर सकती है।

राज्य सूचि – इस सूचि में राज्यों के महत्व के क्षेत्रीय विषयों को रखा गया है। मूलतः इस सूचि में 66 विषय थे, वर्तमान समय में 61 सम्मिलित है, जिन पर विधि निर्माण का कार्य राज्य विधानमंडल को सौंपा गया है, परन्तु कुछ विशेष परिस्थितियों में इस सूचि के विषयों पर विधि निर्माण का अधिकार संसद को प्राप्त होता है।

समवर्ती सूचि – इस सूचि में मूलतः सम्मिलित विषयों की कुल संख्या 47 थी, वर्तमान समय में 52 हैं। इस सूचि के विषयों पर संसद तथा राज्य विधानमंडल दोनों ही विधि निर्माण कर सकते हैं।

- **द्विसदनीय विधानमंडल**– संघात्मक राज्य में द्विसदनीय विधानमंडल होता है। भारत में भी यह व्यवस्था की गई है। लोकसभा के सदस्य जनता द्वारा व्यस्क मताधिकार के आधार पर चुने जाते है, जबकि राज्यसभा के सदस्य राज्य विधानमंडलों द्वारा निर्वाचित होते है।
- **दोहरी भाासन प्रणाली**– संघीय राज्यों में दोहरी शासन प्रणाली होती है। संघ अनेक इकाइयों से निर्मित होता है। वर्तमान समय में भारत में 29 राज्य तथा 7 संघीय क्षेत्र सम्मिलित हैं। डॉ. अंबेडकर के अनुसार भारतीय संविधान दोहरी शासन व्यवस्था की स्थापना करता है, जिसके केंद्र में संघीय और परिधि में राज्यों की सरकारें हैं। दोनों को संविधान द्वारा अपने क्षेत्रों में सार्वभौमिक शक्तियां प्रदान की गई हैं। भारतीय संविधान में भारत को राज्यों का संघ घोषित किया गया है तथा यह सदा राज्यों का संघ ही रहेगा। संसद इकाइयों के रूप को बदल सकती है, परंतु इनके अस्तित्व को समाप्त नहीं कर सकती तथा भारत को एक इकाई राज्य नहीं बना सकती। ऐसा कोई भी कार्य अथवा विधि स्पष्ट रूप से अवैधानिक होगा।
- **संविधान सं□ोधन की प्रणाली**– संविधान के संशोधन के लिए पूर्णत संघीय व्यवस्था को अपनाया गया है। विशेष महत्व के संविधान संशोधनों में राज्यों की सहमति लेना आवश्यक होता है।

उपर्युक्त तथ्यों से स्पष्ट होता है कि भारत में संघात्मक व्यवस्था के अधिकांश लक्षण पाए जाते हैं। पाल एपल्बी ने भारतीय संविधान को अत्यंत संघात्मक कहा है। अलैक्जैंडरोंविक्स के अनुसार ''भारत निसंदेह एक संघात्मक राज्य है, जिसमें प्रभुसता के लक्षणों को केंद्र व राज्यों में बांटा गया है।''

एकात्मक लक्षण :–भारतीयसंविधान में संघात्मक व्यवस्था के लक्षण होते हुएभी एकात्मक लक्षण विद्यमान है।

- **इकहरी नागरिकता**– प्रायः संघीय देशों में दोहरी नागरिकता होती है इसके विपरित भारत में केवल इकहरी नागरिकता प्राप्त है, राज्यों को पृथक नागरिकता का अधिकार नहीं है, जैसा कि अमेरिका में प्राप्त है।
- **भाक्तियों का बंटवारा केंद्र के पक्ष में** भारतीय संविधान में शक्ति विभाजन करते समय केंद्र को प्रांतों की अपेक्षा शक्तिशाली बनाने का प्रयास किया गया है। अधिकतर महत्वपूर्ण विषय संघ सूचि में समाहित किए गए हैं। संघ सूचि के विषयों की संख्या राज्य सूचि के विषयों से अधिक है। समवर्ती सूचि के विषयों पर भी केंद्र के कानून निर्माण करने पर राज्यों का कानून लागू नहीं रह पाता है। अवशिष्ट शक्तियों पर विधि निर्माण की शक्ति केंद्र के पास ही है। शक्तियों का यह विभाजन अमेरिका संघ से मेल नहीं रखता है। अमेरिकी संघ सरकार को सीमित शक्तियां दी गई है, शेष शक्तियां राज्यों के पास है। भारत में केंद्र को अत्याधिक शक्तिशाली बनाया गया है।
- **संघ तथा राज्यों के लिए एक ही संविधान** : भारत में संघ तथा राज्यों के लिए एक ही संविधान है। संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे संघीय देशों में इकाइयों को अपने अलग संविधान बनाने का अधिकार है। भूतपूर्व सोवियत संघ में राज्यों को संघ से अलग होने का अधिकार था। भारतीय संघ में राज्यों को ऐसा कोई अधिकार नहीं है। डॉ. अम्बेडकर के मतानुसार ''संघ और राज्य दोनों का एक ही संविधान है, जिससे कोई बाहर नहीं निकल सकता है और उसके अनुसार ही उन्हें काम करना पडता है।'' इस प्रकार हमारा संघ

निरंतर कायम रह सकता है। जम्मू कश्मीर को विशेष दर्जा प्रदान करते हुए उसे संघ के संविधान के अधीन पृथक संविधान रखने का अधिकार है।

- **केंद्रीय सरकार को राज्यों की सीमा परिवर्तन, नवीन राज्य उत्पन्न करनेतथा पुराने राज्य समाप्त करने का अधिकार** :– अमेरिका तथा आस्ट्रेलिया में राज्यों की सीमा में परिवर्तन उनकी सहमति के बिना नहीं किया जा सकता, परंतु भारत में केंद्र सरकार को यह अधिकार दिया गया है। संसद को यह अधिकार है किवह दो या अधिक राज्यों को मिलाकर या उनमें से निकालकर नवीन राज्य का निर्माण कर सके। संसद किसी राज्य का क्षेत्रफल भी घटा सकती है। यह किसी राज्य के नाम में भी परिवर्तन कर सकती है। लेकिन ये सभी परिर्वतन तभी संभव है, जब राष्ट्रपति इस विषय में उन राज्यों के विधानमंडल के विचारों से अवगत हो तथा संसद में राष्ट्रपति की सिफारिशों के अनुसार एक बिल पास कर दिया जाए। संविधान केवल भारतीय राष्ट्रपति को सलाह करना अनिवार्य बनाता है, परंतु राज्यों के विधानमंडलों की स्वीकृति लेना आवश्यक नहीं बनता है।
- **राज्यों की वित्तीय मामलों पर संघीय सरकार की निर्भरता** :– राज्यों को अपनी योजनाओं को पूरा करने के लिए केंद्र पर निर्भर रहना पडता है। केंद्रीय राजस्व का बहुत कम भाग राज्यों को प्रदान किया जाता है। केंद्र की तुलना में राज्यों के आय के साधन बहुत कम होते हैं। राज्यों को आर्थिक निर्भरता के फलस्वरूप अपनी नीतियां व योजनाएं केंद्र के अनुरूप बनानी पडती है। केंद्र द्वारा आर्थिक अनुदान राज्यों को वितरित करते समय पक्षपात राजनीतिक मतभेदता के कारण किया जाता है।
- **राज्यों का राज्यसभा में असमान प्रतिनिधित्व** : – भारत में अमेरिका की तरह और अन्य संघीय देशों की तरह उपरी सदन में समान प्रतिनिधित्व नहीं दिया गया है। राज्य सभा में राज्यों के प्रतिनिधियों की संख्या राज्यों की जनसंख्या के आधार पर निर्धारित की गई है। अधिक जनसंख्या वाले राज्यों को अधिक तथा कम जनसंख्या वाले राज्यों को कम प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। ऐसी स्थिति में अधिक जनसंख्या वाले राज्यों का केंद्रीय सरकार पर वर्चस्व होना स्वाभाविक है।
- **केंद्र द्वारा संविधान सं ोधन सरलता से**:– संविधान का बहुत कम भाग ऐसा है जिसमें संशोधन करने के लिए आधे राज्यों की स्वीकृति अनिवार्य है। संविधान के बहुत बडे भाग में संशोधन करने के लिए राज्यों की सहमति आवश्यक नहीं है। इसके अलावा संविधान संशोधन का प्रस्ताव केवल संसद ही पेश कर सकती है। राज्यों को संविधान संशोधन का अधिकार प्राप्त नहीं है। राज्यों द्वारा अपने शासन प्रबंध से संबंधित प्रस्ताव पेश करने का अधिकार नहीं है। यह प्रावधान संघात्मक शासन प्रणाली के विपरित है।
- **संकटकाल में एकात्मक स्वरूप** : – संकटकाल की घोषणा करने का अधिकार केवल संघीय सरकार के पास है। राष्ट्रीय आपात तथा राज्यों में आपातकाल के समय राज्यों के सभी प्रशासनिक तथा व्यवस्थापिका के अधिकार केंद्रीय सरकार के हाथ में आ जाते है। संकटकाल के समय संघात्मक ढांचे को एकात्मक ढांचे में बदला जा सकता है। संविधान के अनुच्छेद 352, 356 और 360 के तहत संकटकाल की घोषणा राष्ट्रपति द्वारा की जा सकती है। जब संकटकाल की घोषणा संविधान के अनुच्छेद 352 के तहत की जाती है तब राष्ट्रपति किसी राज्य या सभी राज्यों के प्रशासन को अपने हाथ में ले सकता है। किसी भी राज्य में संवैधानिक मशीनरी असफल होने पर राष्ट्रपति की उदघोषणा पर राज्य का शासन केंद्र सरकार के अधीन हो जाता है। इसी प्रकार वित्तीय अस्थिरता को खतरा होने पर वित्तीय संकट की घोषणा राष्ट्रपति कर सकता है। ऐसी स्थिति में वह राज्यों की सरकारों को निर्देश दे सकता है और इस हालत में विधानमंडल द्वारा पारित बिलों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति लेना अनिवार्य है।
- **राष्ट्रपति द्वारा राज्यों में राज्यपालों की नियुक्ति** : – भारत में राज्यों के राज्यपाल राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त तथा हटाए जाते है। केंद्र राज्यपाल के माध्यम से राज्यों पर नियंत्रण स्थापित करता है। शांतिकाल में राज्यपाल अपने मंत्रिमंडल की सलाह से कार्य सम्पन्न करते हैं। परंतु कोई विशिष्ट संकट उत्पन्न हो जाए तो

राज्यपाल केंद्र के दिशानिर्देश पर कार्य करता है। इस प्रकार केंद्रीय सरकार द्वारा राज्यों पर प्रत्येक हालत में पूरा नियत्रण स्थापित किया जाता है। यह सब संघीय व्यवस्था के लिए उचित नहीं है।

- **राज्य सरकारों के लिए केंद्र का आदेश मानना जरूरी** : भारतीय संविधान के अनुसार ऐसी व्यवस्था स्थापित की गई है जिसके अनुसार राज्य सरकारें केंद्र सरकार का आदेश मानने के लिए बाध्य हैं। संविधान के अनुच्छेद 256 के अनुसार प्रत्येक राज्य को अपनी कार्यकारी शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करना चाहिए कि जिससे संसद द्वारा बनाए कानूनों का पालन अवश्य होना चाहिए। इसके साथ इसमें यह भी व्यवस्था है कि केंद्रीय कार्यकारिणी राज्य सरकार के लिए आदेश जारी कर सकती है। इसी प्रकार अनुच्छेद 257 में कहा गया है कि राज्य सरकार अपनी शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करेगी जिससे कि केंद्र सरकार की कार्यकारी शक्तियों में कोई व्यवधान न पडे। इस प्रकार भारतीय संघात्मक व्यवस्था पर आघात पहुंचता है।
- **नियोजन का केंद्रीयकरण** : नीति आयोग जो पहले योजना आयोग के नाम से कार्य करता था जो कि संघीय सरकार के नियंत्रण एवं निर्देशन में कार्य करता है राज्यों की विकास योजनाओं द्वारा संघीय प्रभाव डालने में सहायक होता हैं। बेशक योजनाओं को लागू करने का कर्तव्य राज्य सरकारों का है और केंद्रीय सरकार उनके परामर्श पर योजनाओं का निमार्ण करती है, परंतु नीति आयोग के केंद्रीय स्तर पर होने के कारण केंद्र की शक्तियों में वृद्धि हुई है। नीति आयोग का अध्यक्ष देश का प्रधानमंत्री होता है और अन्य सदस्यों की नियुक्ति केंद्र सरकार द्वारा ही की जाती है। के सन्थानम के मतानुसार ''नियोजन ने संघात्मक प्रणाली का विघटन किया है तथा हमारा देश कई पथों से एकात्मक विधियों द्वारा काम करता है।''
- **एकीकृत न्याय व्यवस्था** : संघात्मक प्रणाली में दोहरी न्यायपालिका जैसी अमेरिका में है, भारत में नहीं अपनाया गया है। भारत में इकहरी न्यायपालिका की व्यवस्था को स्थापित किया गया है। भारत में भले ही राज्य स्तर पर उच्च न्यायालय की स्थापना की गई है, परंतु सर्वोच्च न्यायालय का देश के सभी राज्यों के उच्च न्यायालयों पर नियंत्रण स्थापित है।

भारतीय संघात्मक व्यवस्था का व्यवहारिक पक्ष : उपर वर्णित विवेचना से स्पष्ट होता है कि भारतीय संविधान में संघात्मक व्यवस्था की विशेषताएं उल्लेखित है और संविधान में ऐसे उपबंध भी है जिनसे एकात्मक शासन के लक्षण दिखाई देते है। भारतीय संविधान निर्माता देश में संघात्मक शासन प्रणाली के साथ–साथ केंद्र को अधिक शक्तिशाली बनाना चाहते थे ताकि किसी भी संकटकालीन स्थिति का सामना किया जा सके। भारत के संबंध में यह प्रश्न उठाया जाता रहा है कि राज्यों को अधिक स्वायतता प्रदान करना न्यायोचित है। लेकिन केंद्र ने स्वयं को शक्तिशाली बनाने का काम किया है। इसके पीछे तर्क यह दिया जाता रहा है कि संविधान शक्तिशाली केंद्र के पक्ष में है। केंद्र को शक्तिशाली बनाने में नीचे वर्णित प्रावधान भी सहायक हुए हैः–

1 संघ की वित्तीय शक्तियों तथा राज्यों को अपने कार्यों एवं विकास योजनाओं के लिए संघ के अनुदान पर आश्रित होना।
2 अनुच्छेद 356 का राज्यपालों द्वारा केंद्र के पक्ष में राजनीतिक लाभ के लिए दुरूपयोग किया जाना।
3 राज्य के राज्यपालों की विवेकशील शक्तियां जो संविधान द्वारा प्रदान की गई है, उनसे भारतीय संघात्मक व्यवस्था का हास हुआ है।
4 आर्थिक नियोजन का स्वरूप।

इनके अलावा कुछ तत्व ऐसे भी हैं जिन्होंने एकात्मक स्वरूप को शक्तिशाली बनाने में अहम भूमिका निभाई है, जैसे उग्रवाद, अलगाववाद, युद्ध का भय, देश की एकता व अखंडता तथा राष्टवाद की दुहाई देकर केंद्र ने स्वयं को शक्तिशाली स्थापित करने का पुरजोर प्रयास किया है तथा संघीय व्यवस्था को कमजोर बनाया है।

निष्कर्श

आज वास्तव में संघात्मक देशों में केंद्रीयकरण की प्रवृति है, परंतु इसका अर्थ यह नहीं है कि इकाईयों की अपनी शक्तियां समाप्त हो चुकी है अथवा इनका महत्व न के समान है। वास्तविकता तो यह है कि राष्ट्रीय हित में दोनों ही सरकारें सहयोगात्मक भूमिका निभा रही है। जहां तक महत्वपूर्ण भूमिका का प्रश्न है, यह तो संघ के द्वारा ही निभाया जाता है। भारत में सामान्यतः संघात्मक व्यवस्था है लेकिन आपवादिक परिस्थितियों में उसे एकात्मक स्वरूप में बदला जा सकता है, परंतु व्यवहार में इन परिस्थितियों का दुरूपयोग राजनीतिक लाभ लेने के लिए किया गया है, जिसके कारण इस पर सवालिया चिन्ह प्रतीत होता है। स्पष्ट है संघीय व्यवस्था में केंद्रीयकरण की प्रवृति बढती जा रही है।

संदर्भ ग्रंथ

1 ग्रेनविल आस्टिन, भारतीय संविधान[आक्सफोर्डः क्लेरेन्डन प्रैस- 1966]
2 दुर्गादास बसु, भारतीय संविधान का परिचय [नई दिल्ली : हाल ऑफ इंडिया प्रैस -1966]
3 एस.पुरी, भारतीय राजनीतिक व्यवस्था [जालंधर : न्यू एकेडेमिक पब्लिशिंग कम्पनी - 2003]