13

संघीय व्यवस्था
(Federal System)

राजनीति शास्त्रियों ने राष्ट्रीय सरकार एवं क्षेत्रीय सरकार के संबंधों की प्रकृति के आधार पर सरकार को दो भागों—एकल व संघीय में वर्गीकृत किया है। परिभाषा के अनुसार, एकल या एकात्मक सरकार वह है, जिसमें समस्त शक्तियां एवं कार्य केंद्रीय सरकार और क्षेत्रीय सरकार में निहित होती हैं। दूसरी ओर संघीय सरकार वह है, जिसमें शक्तियां संविधान द्वारा केंद्र सरकार एवं क्षेत्रीय सरकार में विभाजित होती हैं। दोनों अपने अधिकार क्षेत्रों का प्रयोग स्वतंत्रतापूर्वक करते हैं। ब्रिटेन, फ्रांस, जापान, चीन, इटली, बेल्जियम, नॉर्वे, स्वीडन,

तालिका 13.1 *संघीय एवं एकात्मक सरकार की तुलनात्मक विशेषता*

	संघीय सरकार		एकात्मक सरकार
1.	दोहरी सरकार (अर्थात् राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय सरकार)।	1.	एकल सरकार राष्ट्रीय सरकार होती है, जो क्षेत्रीय सरकार बना सकती है।
2.	लिखित संविधान।	2.	संविधान लिखित भी हो सकता है (फ्रांस) या अलिखित (ब्रिटेन) भी।
3.	राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय सरकारों के मध्य शक्तियों का विभाजन।	3.	शक्तियों का कोई विभाजन नहीं होता तथा समस्त शक्तियां राष्ट्रीय सरकार में निहित होती हैं।
4.	संविधान की सर्वोच्चता।	4.	संविधान सर्वोच्च भी हो सकता है (जापान) और नहीं भी (ब्रिटेन)।
5.	कठोर संविधान।	5.	संविधान कठोर भी हो सकता है (फ्रांस) या लचीला (ब्रिटेन) भी।
6.	स्वतंत्र न्यायपालिका।	6.	न्यायपालिका स्वतंत्र भी हो सकती है नहीं भी।
7.	द्विसदनीय विधायिका।	7.	विधायिका द्विसदनीय भी हो सकती है (ब्रिटेन) और एक सदनीय (चीन) भी।

स्पेन आदि में सरकार का एकात्मक स्वरूप है, जबकि अमेरिका, स्विट्ज़रलैंड, ऑस्ट्रेलिया, कनाडा, रूस, ब्राज़ील, अर्जेंटीना आदि में सरकार का संघीय मॉडल है। संघीय मॉडल में राष्ट्रीय सरकार को संघ सरकार या केंद्रीय सरकार या संघीय सरकार के रूप में जाना जाता है और क्षेत्रीय सरकार को राज्य सरकार या प्रांतीय सरकार के रूप में जाना जाता है।

संघीय एवं एकात्मक सरकार की विशेषताओं को निम्नलिखित तरीके से तुलनात्मक रूप में उल्लिखित किया गया है:

'संघ शासन' शब्द को लैटिन शब्द 'फोएडस (Foedus)' से लिया गया है, जिसका अभिप्राय है 'संधि' या 'समझौता'। इस तरह संघ शासन एक नया राज्य (राजनीतिक व्यवस्था) है, जिसे विभिन्न इकाइयों के बीच संधि या समझौते के तहत निर्मित किया गया है। संघों की इकाइयों को विभिन्न नामों, जैसे-राज्य (जैसा कि अमेरिका में) या कैन्टोन (जैसा कि स्विट्ज़रलैंड में) या प्रांत (जैसा कि कनाडा में) या गणतंत्र (जैसा कि रूस में) से पुकारा जाता है।

संघ शासन दो रूपों में निर्मित होता है। वे हैं—एकीकरण व विभेदीकरण। पहले मामले में सैनिक कमजोरी वाले या आर्थिक रूप से पिछड़े राज्य (स्वतंत्र) मिलकर एक बड़े व मजबूत संघ का निर्माण करते हैं, उदाहरण के लिए अमेरिका में। दूसरे मामले में, बड़ा एकीकृत राज्य संघ में परिवर्तित हो जाता है, जहां राज्यों को स्वायत्तता होती है (उदाहरण के लिए कनाडा में)। अमेरिका विश्व में पहला व प्राचीनतम संघीय शक्ति वाला देश है, यह अमेरिकी क्रांति (1775-83) के बाद 1787 में बना। इसमें 50 राज्य (मूलत: 13 राज्य) समाहित हैं। संघीय शासन में कनाडा 10 प्रांतों (मूल रूप से 4 प्रांत) से निर्मित भी काफी पुराना है जो 1867 में निर्मित हुआ।

भारत के संविधान में संघीय सरकार व्यवस्था को अपनाया गया। संविधान निर्माताओं ने संघीय व्यवस्था को दो कारणों से अपनाया; देश का बृहद आकार एवं सामाजिक-सांस्कृतिक विविधता। उन्होंने महसूस किया कि संघीय व्यवस्था से न केवल सरकार की शक्ति बढ़ेगी बल्कि क्षेत्रीय स्वायत्तता एवं राष्ट्रीय एकता में अभिवृद्धि होगी।

वैसे संविधान में कहीं भी 'संघ' शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है। इसके स्थान पर संविधान का अनुच्छेद 1 भारत को 'राज्यों के संघ' के रूप में परिभाषित करता है। डॉ. बी. आर. अबेंडकर के अनुसार, 'राज्यों के संघ' से दो बातें उभरकर सामने आती हैं: **(i)** अमेरिकी संघ के विपरीत, भारतीय संघ राज्यों के बीच सहमति का प्रतिफल नहीं है तथा **(ii)** राज्यों को यह अधिकार नहीं है कि वे स्वयं को संघ से पृथक् कर सकें। फेडरशेन संघ है क्योंकि वह अविभाज्य है।[1]

भारत की संघीय व्यवस्था 'कनाडाई मॉडल' पर आधारित है। एक अत्यंत सशक्त केंद्र के होने के आधार पर कनाडाई मॉडल, अमेरिकी मॉडल से सर्वथा भिन्न है। भारतीय संघीय व्यवस्था, कनाडाई व्यवस्था से इन आधारों पर समानता प्रदर्शित करती है-**(i)** इसका निर्माण (यानि की विखंडित होने के तरीकों), **(ii)** 'संघ' शब्द का प्रमुखता से प्रयोग (कनाडा में भी संघ शब्द का प्रयोग किया गया है), **(iii)** इसकी केंद्रीयकरण की प्रवृत्ति (राज्यों की तुलना में केंद्र का ज्यादा शक्तिशाली होना)।

संविधान की संघीय विशेषताएं

भारतीय संविधान की संघीय विशेषताएं निम्नलिखित हैं:

1. द्वैध राजपद्धति

संविधान में संघ स्तर पर केंद्र एवं राज्य स्तर पर राजपद्धति को अपनाया गया। प्रत्येक को संविधान द्वारा क्रमश: अपने क्षेत्रों में संप्रभु शकियां प्रदान की गई हैं। केंद्र सरकार राष्ट्रीय महत्व के मामलों, जैसे—रक्षा, विदेश, मुद्रा, संचार आदि को देखती है, जबकि दूसरी तरफ राज्य सरकारें क्षेत्रीय एवं स्थानीय महत्व के मुद्दों को देखती हैं, जैसे—सार्वजनिक व्यवस्था, कृषि, स्वास्थ्य, स्थानीय प्रशासन आदि।

2. लिखित संविधान

हमारा संविधान न केवल लिखित अभिलेख है, वरन् विश्व का सबसे विस्तृत संविधान भी है। मूलत: इसमें एक प्रस्तावना, 395 अनुच्छेद (22 भागों में विभक्त) और 8 अनुसूचियां[2] थीं। वर्तमान समय (2016) में इसमें 450 अुनच्छेद (24 भागों में विभक्त) और 12 अनुसूचियां है[3]। इसमें केंद्रीय एवं राज्य सरकारों की शक्तियों एवं उनके प्रयोग की विस्तृत विवेचना है। अत: यह दोनों के मध्य गतलफहमी और असहमति को उत्पन्न नहीं होने देता।

3. शक्तियों का विभाजन

संविधान में केंद्र एवं राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन किया गया। इनमें सातवीं अनुसूची में केंद्र, राज्य एवं दोनों से संबंधित सूची निहित हैं। केंद्र सूची में 100 विषय हैं (मूलत: 97), राज्य सूची में 61 विषय हैं (मूलत: 66) और समवर्ती सूची में 52 विषय (मूलत: 47) हैं। समवर्ती सूची के विषयों पर केंद्र एवं राज्य दोनों

कानून बना सकते हैं। टकराव की स्थिति में केंद्र की विधि प्रभावी होगी। अवशेषीय विषय अर्थात् जो किसी भी सूची में नहीं हैं, केन्द्र को दिए गए हैं।

4. संविधान की सर्वोच्चता

संविधान सर्वोच्च है, केंद्र या राज्य सरकार द्वारा प्रभावी कानूनों के विषय में इसकी व्यवस्था सुनिश्चित होनी चाहिए अन्यथा इन्हें उच्चतम न्यायालय या उच्च न्यायालय में न्यायिक समीक्षा के तहत अवैध घोषित किया जा सकता है। इस तरह सरकार के घटकों (विधायिका, कार्यकारी एवं न्यायिक) को दोनों स्तरों पर संविधान द्वारा विधित क्षेत्र के अंतर्गत कार्य करना चाहिए।

5. कठोर संविधान

संविधान द्वारा शक्तियों का विभाजन एवं संविधान की सर्वोच्चता तभी बनाए रखी जा सकती है, जब संविधान में संशोधन की प्रक्रिया कठोर हो। यद्यपि संविधान में संशोधन इस सीमा तक कठोर है, जिससे वे प्रावधान जो संघीय संरचना (यथा-केंद्र-राज्य संबंध एवं न्यायिक संगठन) से संबंधित हैं, मात्र केंद्र एवं राज्य सरकारों की समान संस्तुति से ही संशोधित किए जा सकते हैं। इन प्रावधानों के संशोधन हेतु संसद के विशेष बहुमत[4] एवं संबंधित राज्यों में से आधे से अधिक की स्वीकृति अनिवार्य होती है।

6. स्वतंत्र न्यायपालिका

संविधान ने दो कारणों से उच्चतम न्यायालय के नेतृत्व में स्वतंत्र न्यायपालिका का गठन किया है। एक, अपनी न्यायिक समीक्षा के अधिकार का प्रयोग कर संविधान की सर्वोच्चता को स्थापित करना, और दूसरा, केंद्र एवं राज्य के बीच विवाद के निपटारे के लिए। संविधान ने विभिन्न तरीकों से न्यायपालिका को स्वतंत्र बनाया है, जैसे-न्यायाधीशों के कार्यकाल की सुरक्षा, निश्चित सेवा शर्तें आदि।

7. द्विसदनीय

संविधान ने द्विसदनीय विधायिका की स्थापना की है—उच्च सदन (राज्यसभा) और निम्न सदन (लोकसभा)। राज्यसभा, भारत के राज्यों का प्रतिनिधित्व करती है, जबकि लोकसभा भारत के लोगों (पूर्ण रूप से) का। राज्यसभा (यद्यपि कम शक्तिशाली है) केन्द्र के अनावश्यक हस्तक्षेप से राज्यों के हितों की रक्षा करती है।

संविधान की एकात्मक विशेषताएं

उपरोक्त संघीय ढांचे के अलावा भारतीय संविधान की निम्नलिखित एकात्मक या गैर-संघीय विशेषताएं भी हैं, जो इस प्रकार हैं:

1. सशक्त केंद्र

शक्तियों का विभाजन केंद्र के पक्ष में है, जो कि संघीय दृष्टिकोण के काफी विरुद्ध है। *प्रथमत:* केंद्रीय सूची में राज्य के मुकाबले ज्यादा विषय हैं। *दूसरा,* केंद्रीय सूची में ज्यादा महत्वपूर्ण विषय शामिल हैं। *तीसरे,* समवर्ती सूची में केंद्र को ऊपर रखा गया है। अंतत: अवशेषीय शक्तियों में भी केंद्र प्रमुख है, जबकि अमेरिका में ये राज्यों में निहित हैं। इस तरह संविधान केंद्र को सशक्त बनाता है।

2. राज्य अनश्वर नहीं

अन्य संघों के विपरीत, भारत में राज्यों को क्षेत्रीय एकता का अधिकार नहीं है। संसद एकतरफा कार्यवाही द्वारा उनके क्षेत्र, सीमाओं या राज्य के नाम को परिवर्तित कर सकती है; अर्थात् इसके लिए साधारण बहुमत की जरूरत होती है न कि विशेष बहुमत की। इस तरह भारतीय संघ—'अनश्वर राज्यों का अनश्वर संघ है'। दूसरी तरफ अमेरिकी संघ 'अनश्वर राज्यों का अनश्वर केंद्र' है।

3. एकल संविधान

सामान्यत: एक संघ में राज्यों को केंद्र से हटकर अपना संविधान बनाने का अधिकार होता है। भारत में इससे इतर राज्यों को ऐसी कोई शक्ति नहीं दी गई है। भारतीय संविधान सिर्फ केंद्र का ही नहीं, राज्यों का भी है। राज्य एवं केंद्र दोनों को इसी एक ढांचे का पालन अनिवार्य है। सिर्फ जम्मू एवं कश्मीर एक अपवाद है, जिसका अपना (राज्य) पृथक् संविधान है।[5]

4. संविधान का लचीलापन

अन्य संघीय प्रणालियों की तुलना में भारतीय संविधान में संशोधन प्रक्रिया कम कठोर है। संविधान के एक बड़े हिस्से को, संसद द्वारा साधारण या विशेष बहुमत द्वारा एकल प्रणाली से संशोधित किया जा सकता है। यानी संविधान संशोधन की शक्ति सिर्फ केंद्र में निहित है। अमेरिका में राज्य भी संविधान संशोधन का प्रस्ताव रख सकते हैं।

5. राज्य प्रतिनिधित्व में समानता का अभाव

राज्यों की जनसंख्या के आधार पर राज्यसभा में प्रतिनिधित्व दिया जाता है। अत: सदस्यता में 1 से 31 तक की भिन्नता है। अमेरिका में राज्यों के प्रतिनिधित्व के सिद्धांत को उच्च सदन में पूर्णरूपेण महत्ता दी जाती है। इस तरह अमेरिकी सीनेट में 100 सदस्य होते हैं, प्रत्येक राज्य से दो। यह सिद्धांत छोटे राज्यों के लिए सुरक्षा कवच के समान होता है।

6. आपातकालीन उपबंध

संविधान तीन तरह की आपातकाल व्यवस्था निर्धारित करता है—राष्ट्रीय, राज्य एवं वित्त। आपातकाल के दौरान केंद्र सरकार के पास सभी शक्तियां आ जाती हैं और राज्य, केंद्र के पूर्ण नियंत्रण में आ जाते हैं। यह बिना किसी संविधान संशोधन के संघीय ढांचे को एकल ढांचे में बदल देता है। ऐसी व्यवस्था अन्य किसी संघ में नहीं पाई जाती है।

7. एकल नागरिकता

दोहरी व्यवस्था के बावजूद भारत का संविधान, कनाडा की तरह एकल नागरिकता व्यवस्था को अपनाता है। यहां केवल भारतीय नागरिकता है, कोई अन्य पृथक् राज्य नागरिकता नहीं है। अन्य संघीय व्यवस्था वाले देशों, जैसे—अमेरिका, स्विट्ज़रलैंड एवं ऑस्ट्रेलिया में दोहरी (राष्ट्रीय एवं राज्य) नागरिकता का प्रावधान है।

8. एकीकृत न्यायपालिका

भारतीय संविधान द्वारा सबसे ऊपर उच्चतम न्यायालय के साथ एकात्मक न्यायपालिका की स्थापना की गई है और इसके अधीन राज्य-उच्च न्यायालय होते हैं। न्यायालयों की एकल व्यवस्था, केंद्र एवं राज्य कानूनों दोनों पर लागू होती है। दूसरी ओर, अमेरिका में न्यायालयों की दोहरी व्यवस्था है। संघीय कानून, संघीय न्यायपालिका और राज्य कानून, राज्य न्यायपालिका द्वारा लागू किए जाते हैं।

9. अखिल भारतीय सेवाएं

अमेरिका में संघीय सरकार एवं राज्य सरकारों की अपनी लोक सेवाएं हैं। भारत में भी केंद्र एवं राज्यों की पृथक् लोक सेवाएं हैं लेकिन इसके अतिरिक्त अखिल भारतीय सेवाएं (आईएएस, आईपीएस और आईएफएस) केंद्र एवं राज्य, दोनों के लिए हैं। केंद्र द्वारा इन सेवाओं के सदस्यों का चयन किया जाता है एवं उन्हें प्रशिक्षण दिया जाता है। उन पर केंद्र का पूर्णरूपेण निमंत्रण भी होता है। अत: ये सेवाएं संविधान के अंतर्गत संघीय सिद्धांत का उल्लंघन करती हैं।

10. एकीकृत लेखा जांच मशीनरी

भारत का नियंत्रक एवं लेखा महापरीक्षक न केवल केंद्र के बल्कि राज्यों के खातों की भी जांच करता है लेकिन उसकी नियुक्ति एवं बर्खास्तगी बिना राज्यों की सलाह के राष्ट्रपति द्वारा होती है। इस तरह यह व्यवस्था राज्यों की वित्तीय स्वायत्तता पर अंकुश लगाती है। इसके विपरीत अमेरिका के नियंत्रक एवं लेखा महापरीक्षक, की राज्यों के लेखाओं के संबंध में कोई भूमिका नहीं होती।

11. राज्य सूचीं पर संसद का प्राधिकार

इस सूची के विषयों पर राज्यों को काफी अधिकार दिये जाने के बावजूद केंद्र का सूची के विषयों पर अंतिम आधिकार बना रहता है। संसद को यह अधिकार प्राप्त है कि वह राज्य सूची में राष्ट्रीय महत्व को प्रभावित करने वाले विषयों पर राज्य सभा द्वारा पारित होने पर विधान बना सकती है। इसका तात्पर्य है कि बिना संविधान संशोधन के संसद की विधायिका संबंधी शक्ति को बढ़ाया जा सकता है। उल्लेखनीय है कि ऐसा तब भी किया जा सकता है, जब किसी प्रकार की आपातकालीन व्यवस्था न हो।

12. राज्यपाल की नियुक्ति

राज्यपाल, राज्य प्रमुख होता है, जिसकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। वह केन्द्र के एजेन्ट के रूप में भी कार्य करता है, राज्यपाल के माध्यम से केन्द्र, राज्य पर नियंत्रण करता है। इसके विपरीत अमेरिका में राज्य प्रमुख निर्वाचित होते हैं, इस संदर्भ में भारत ने कनाडाई प्रणाली को अपनाया है।

13. एकीकृत निर्वाचन मशीनरी

चुनाव आयोग न केवल केंद्रीय चुनाव संपन्न करता है बल्कि राज्य विधानमंडलों के चुनाव भी कराता है। लेकिन इस इकाई की स्थापना राष्ट्रपति द्वारा होती है और राज्य इस मामले में कुछ नहीं कर सकते। इसके सदस्यों को भी इसी प्रकार हटाया जा सकता है। इसके विपरीत अमेरिका में संघ एवं राज्य दोनों के निर्वाचन के लिए अलग मशीनरी होती है।

14. राज्यों के विधेयकों पर वीटो

राज्यपाल को राज्य विधानमंडल द्वारा पारित कुछ विधेयकों को राष्ट्रपति की संस्तुति के लिए सुरक्षित रखने का अधिकार है। राष्ट्रपति

अपनी संस्तुति के लिए इसे न केवल पहली बार बल्कि दूसरी बार भी रोक सकता है। इस तरह राष्ट्रपति के पास राज्य विधेयकों पर वीटो अधिकार है। लेकिन अमेरिका व ऑस्ट्रेलिया में राज्य स्वायत्त इकाई हैं और वहां इस तरह की कोई व्यवस्था नहीं है।

संघीय व्यवस्था का आलोचनात्मक मूल्यांकन

उपरोक्त व्यवस्था से यह स्पष्ट होता है कि भारत का संविधान अमेरिका, स्विट्ज़रलैंड और ऑस्ट्रेलिया की तरह एक परंपरागत संघीय व्यवस्था से भिन्न संविधान है और इसमें कई एकात्मक या गैर-संघीय विशेषताएं हैं, जैसे-केंद्र के पक्ष में शक्ति का संतुलन है। यह संविधान विशेषज्ञों द्वारा भारतीय संविधान के संघीय चरित्र को चुनौती देने के लिए पर्याप्त है। इसलिए के.सी. व्हेयर ने भारतीय संविधान को 'अल्प संघीय'[6] करार दिया है।

के. संथानम के अनुसार, भारतीय संविधान के एकात्मक होने के उत्तरदायी दो कारण हैं—(1) वित्तीय मामले में केंद्र का प्रभुत्व एवं राज्यों की केंद्रीय अनुदान पर निर्भरता और (2) शक्तिशाली योजना आयोग द्वारा राज्य की विकास प्रक्रिया को नियंत्रित करने की व्यवस्था। उन्होंने महसूस किया—''भारत एक तरफ तो एकल व्यवस्थागत देश है, फिर भी केन्द्र और राज्य अपना कार्य विधिक और औपचारिक रूप में संघीय रूप में करते हैं[7]।''

हालांकि अन्य राजनीति शास्त्री उक्त मतों से सहमत नहीं हैं। पॉल एप्पलबी[8] कहते हैं—''यह पूरी तरह संघीय है।'' मोरिस जॉन्स[9] इसे 'सहमति वाला संघ' कहते हैं। आइवर जेनिंग्स[10] कहते हैं—''यह मजबूत केंद्र वाला संघ'[11] है। उन्होंने महसूस किया कि भारतीय संविधान मुख्यत: संघीय है, राष्ट्रीय एकता एवं तरक्की के लिए अनोखे कवच के साथ। ग्रेनविल ऑस्टिन[12] कहते हैं—''यह सहकारी संघ व्यवस्था है। यद्यपि भारत के संविधान ने मजबूत केंद्र सरकार का निर्माण किया है, इसके राज्यों को भी कमजोर नहीं किया गया है। यह एक नये प्रकार का संघ है जो इसकी खास विशेषताओं को पूरा करता है।''

भारतीय संविधान की प्रकृति पर संविधान सभा के डॉ. बी.आर. अंबेडकर महसूस करते हैं—''संविधान उतना ही संघीय संविधान है जितनी दोहरी राजपद्धति। केंद्र राज्यों का संघ नहीं है, जो कमजोर संबंधों से एकीकृत हों! न ही राज्य 'संघ की एजेंसियां'[13] हैं संघ एवं राज्यों दोनों को संविधान द्वारा बनाया गया है। दोनों की शक्तियां संविधान में निहित हैं।'' यद्यपि संविधान ने कड़ा संघीय स्वरूप नहीं दिया तथापि यह समय और परिस्थिति के अनुसार एकात्मक और संघीय हो सकता है। केंद्रीयकरण की आलोचना का जवाब देते हुए उन्होंने कहा, ''एक गंभीर शिकायत यह आई कि बहुत ज्यादा केंद्रीकरण किया गया है।[14] यह स्पष्ट करना जरूरी है कि इसको गलत समझा गया है। केंद्र एवं राज्यों के संबंध के बारे में संबंधों के समय-निर्देशित सिद्धांतों को ध्यान में रखा जाना चाहिए। संघीयता का मूल सिद्धांत ही यह है कि केंद्र एवं राज्यों के बीच विभेद वाला कोई कानून बनाया ही नहीं जा सकता। विधायी एवं कार्यपालिका के मामलों में केंद्र एवं राज्य समान हैं। यह देखना मुश्किल है कि संविधान कितना केंद्रोन्मुखी है। इसलिए यह कहना अनुचित है कि राज्य केंद्रों के अधीन कार्य करते हैं। केंद्र अपनी इच्छा से इनकी सीमाओं को बदल नहीं सकता, न ही न्यायिक क्षेत्र को।'[15]

बोम्मई मामले (1994)[16] में उच्चतम न्यायालय ने व्यवस्था दी कि संविधान संघीय है और संघीय यह इसकी 'मूल विशेषता' है। यह महसूस किया गया कि 'संविधान की व्यवस्था के तहत राज्य की तुलना में केंद्र में बड़ी शक्तियां निहित हैं।' इसका मतलब यह नहीं कि राज्य केंद्र पर ही निर्भर हैं। राज्यों का अपना सांविधानिक अस्तित्व है। ये केन्द्र के उपग्रह या एजेन्ट नहीं हैं। अपने क्षेत्र में राज्य सर्वोच्च हैं। यह तथ्य की आपातकाल के दौरान राज्य पर केन्द्र अभिभावी होगा, संविधान के आवश्यक संघीय रूप को प्रभावित नहीं करता। ये अपवाद हैं और अपवाद नियम नहीं हैं। यह कहना उचित होगा कि भारतीय संविधान में संघीय स्वरूप केवल एक प्रशासनिक सुविधा मात्र नहीं है बल्कि एक नियम है- हमारी वास्तविकताओं की अपनी प्रक्रियाओं और मान्यताओं का परिणाम।

वास्तव में, भारत में संघीय व्यवस्था अग्रलिखित दो संघर्षों के बीच सहमति का प्रतिनिधित्व करती है[17]:

(i) सामान्यत: शक्तियों का विभाजन : जिसके अंतर्गत राज्य स्वायत्त होते हुए अपना कार्य करते हैं, और;

(ii) राष्ट्रीय एकता की आवश्यकता एवं विशेष परिस्थितियों के तहत एक मजबूत संघीय सरकार।

भारतीय राजपद्धति के निम्नलिखित कार्य संघीय व्यवस्था के द्योतक हैं:

(i) राज्यों के बीच क्षेत्रीय विवाद। उदाहरण के लिए महाराष्ट्र एवं कर्नाटक के बीच बेलगाम मसले पर, **(ii)** नदी जल बंटवारे को लेकर राज्यों के बीच विवाद; उदाहरण के लिए कर्नाटक व

तमिलनाडु के मध्य कावेरी जल पर, **(iii)** क्षेत्रीय दलों का उद्‌भव और उनका सत्ता में आना, जैसे-आंध्र प्रदेश, तमिलनाडु आदि, **(iv)** क्षेत्रीय अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए नए राज्यों का गठन, जैसे-मिजोरम या झारखंड, **(v)** अपने विकास के लिए राज्यों द्वारा केंद्र से अधिक अनुदान की मांग, **(vi)** राज्यों द्वारा अपनी स्वायत्तता को बरकरार रखते हुए केंद्र के हस्तक्षेप पर प्रतिक्रिया, (vii) उच्चतम न्यायालय द्वारा कुछ व्यवस्थाओं का सीमांकन लागू करना, जैसे-केंद्र द्वारा अनुच्छेद 356 (राज्यों में राष्ट्रपति शासन) का प्रयोग।[18]

संदर्भ सूची

1. *कांस्टीट्यूएंट असेंबली डिबेट्स,* खंड VII पृष्ठ 43
2. अमेरिकी संविधान में मूलत: 7 अनुच्छेद, ऑस्ट्रेलियाई संविधान में 128 और कनाडा के संविधान में 147 अनुच्छेद थे।
3. 1951 से विभिन्न संशोधनों के जरिए 20 अनुच्छेदों और एक भाग-VII का लोप किया गया और करीब 90 अनुच्छेदों, चार भागों (IV क, IX क, IXख और XIV क) और चार अनुसूचियों (9, 10, 11 और 12) को जोड़ा गया।
4. प्रत्येक सदन के सदस्यों की 2/3 बहुमत एवं मतदान तथा प्रत्येक सदन के कुल सदस्यों का बहुमत।
5. भारत के संविधान के अनुच्छेद 370 के जरिए जम्मू एवं कश्मीर को विशेष दर्जा दिया गया।
6. के.सी. व्हीयर, *फेडरल गवर्नमेंट,* 1951, पृष्ठ-28
7. के. संथानम्, *यूनियन-स्टेट रिलेशन इन इंडिया,* 1960 पीपी. 50-70
8. पॉल एप्पलबी, *पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया,* 1953 पृष्ठ-51
9. मोरिस जोन्स : द *गवर्नमेंट एंड पालिटिक्स इन इंडिया,* 1960, पृष्ठ -14
10. आइवर जेनिंग्स : *सम करैस्टेटिस्टिक ऑफ द इंडियन कांस्टीट्यूशन,* 1953 पृष्ठ-1
11. सी.एच. अलेक्जेन्डोविज : *कांस्टीट्यूशनल डेवलपमेंट इन इंडिया,* 1957 पीपी. 157-70
12. ग्रेनविल ऑस्टिन : *द इंडियन कंस्टीट्यूशनल - कॉर्न स्टोन ऑफ ए नेशन,* ऑक्सफोर्ड 1966, पीपी. 186-88
13. *कांस्टीट्यूऐंट असेंबली डिबेट्स,* खंड VIII पृष्ठ-33
14. वही, खंड VII पीपी. 33-34
15. डॉ. बी.आर. अंबेडकर के संविधान सभा में भाषण '*द कांस्टीट्यूशन एंड द कांस्टीट्यूएंट असेम्बली*' 25.11.9149 को पुन: प्रस्तुत किया गया, लोकसभा सचिवालय, 1990, पृष्ठ 176
16. *एस. आर. बोम्मई* बनाम *भारत संघ* (1994)
17. सुभाष सी. कश्यप : *अवर पार्लियामेंट,* नेशनल बुक ट्रस्ट, 1999 संस्करण, पृष्ठ-40
18. *एस. आर. बोम्मई* बनाम *भारत संघ* (1994), फैसले को विस्तार से देखने के लिए अध्याय 16 में 'राष्ट्रपति शासन' देखें।