केन्द्र राज्य संबंध : चुनौतियां एवं संभावनाएं

*सुखवीर सिंह

सारांश

केंद्र-राज्य संबंध से अभिप्राय किसी लोकतांत्रिक राष्ट्रीय-राज्य में संघवादी केंद्र और उसकी इकाइयों के बीच के आपसी संबंध से होता है। विश्व भर में लोकतंत्र के उदय के साथ राजनीति में केंद्र-राज्य संबंधों को एक नई परिभाषा मिली है। 15 अगस्त 1947 भारतीय इतिहास का ऐसा स्वर्णिम पृष्ठ है जिसमें लेखन की पृष्ठभूमि में 100 वर्षों का लंबा राष्ट्रीय आंदोलन है एवं विभिन्न नेताओं के त्याग और बलिदान की शोर्यमयी तथा प्रेरक गाथाएँ है । युवा देशभक्तों के रक्त से लिखी इस गाथा में अनेक माताओं और बहनों के अश्रुपूर्ण किन्तु स्वाभिमान से परिपूर्ण त्याग की घटनाएँ हैं। बहुप्रतीक्षीत स्वतंत्रता को संजोना और राष्ट्रीय एकता व अस्मिता को बनाए रखना आवश्यक था। गहन विचार विमर्श और विश्व के अनेक संविधानों और शासन व्यवस्थाओं के अध्ययन के पश्चात हमारे देश के संविधान निर्माताओं ने एक विशेष प्रकार की संघीय शासन व्यवस्था की स्थापना की जो विश्व की अन्य संघीय शासन व्यवस्थाओं से प्रभावित होते हुए भी अपने आप में मौलिक थी । यही कारण के भारतीय संघीय व्यवस्था के स्वरूप के संबंध में विद्वानों ने भिन्न-भिन्न मत अभिव्यक्त किए हैं।

प्रस्तावना

कुछ विद्वानों के अनुसार भारतीय संविधान द्वारा केंद्र को इतनी अधिक शक्तियां प्रदान कर दी गई है कि उसे संघीय व्यवस्था कहना भ्रामक हैं । पी. सी. चाको के अनुसार जो संविधान, संविधान सभा ने निर्मित किया है वह शरीर से संघात्मक है परंतु आत्मा से एकात्मक है। पी. एस. देशमुख के अनुसार जो संविधान बना है वह संघात्मक की अपेक्षा एकात्मक अधिक है। अंबेडकर जिन्होंने संविधान निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह किया के अनुसार हमारा संविधान समय की आवश्यकता एवं परिस्थिति के अनुसार एकात्मक और संघात्मक दोनों प्रकार का हो सकेगा।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि भारतीय संघीय व्यवस्था के संबंध में विद्वानों में विचार वैभिन्नय है जो केंद्र-राज्य संबंधों की विशिष्टता, जटिलता तथा मौलिकता का परिचायक है । लेकिन एक बात स्पष्ट है कि संविधान में कहीं भी ''संघ राज्य'' शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है बल्कि भारत को ''राज्यों के संघ" (यूनिट ऑफ स्टेट) के रूप में परिभाषित किया गया है। संविधान के प्रथम अनुच्छेद में भारत को राज्यों का एक संघ कहा गया है। अंबेडकर ने इन शब्दों के प्रयोग का स्पष्टीकरण देते हुए कहा ''प्रारूप समिति के द्वारा इन शब्दों का प्रयोग यह स्पष्ट करने के लिए किया गया है कि यधपि भारत एक संघ राज्य है लेकिन यह संघ राज्य किसी प्रकार के पारस्परिक समझौते का परिणाम नहीं है और संघ राज्य समझौते का परिणाम न होने के कारण किसी राज्य को संघ से पृथक होने का अधिकार नहीं है ।

उपरोक्त विवेचन से निम्न बातें स्पष्ट है-

1. संविधान निर्माता भारत को एक इकाई के रूप में देखना चाहते थे, जिसकी एकता पर आघात ना हो सके।

2. इसके साथ ही संविधान निर्माता राज्यों को अपने क्षेत्र में पर्याप्त स्वायत्तता और स्वतंत्रता देने के पक्ष में भी थे ताकि स्थानीय आवश्यकता की पूर्ति सहज और प्रभावी ढंग से हो सके।
3. संविधान की आपातकालीन व्यवस्थाओं द्वारा संपूर्ण देश को एक इकाई के रूप में देखने का प्रयास किया गया, ताकि एकता की शक्ति से किसी भी कठिनाई का सामना अधिक सफलता से किया जा सके ।
4. देश का कोई राज्य यदि किसी कारणवश राज्य का शासन संवैधानिक पद्धति से चला पानी में असमर्थ हो तो वहां केंद्रीय शासन सहयोग के लिए आगे आये और जैसे ही राज्य संवैधानिक संकट से उभरने में सफल हो, उसका शासन उसे दिया जा सके ।
5. संपूर्ण देश सहयोग और समन्वय की भावना से विश्व के सामने स्वयं को प्रस्तुत कर सके। यही कारण है कि भारतीय शासन व्यवस्था में लचीलापन बनाए रखा गया ताकि शांति के समय देश के विभिन्न क्षेत्र स्वायतता तक का उपयोग करें और शासन का स्वरूप संघीय रहे, परंतु किसी संकट के समय एकात्मक शासन व्यवस्था के रूप में एकजुटता का प्रदर्शन भी किया जा सके।

शब्द कुंजी: संविधान, राज्य, संघीय, भारतीय, केंद्र

साहित्य की समीक्षा

- **अशोक चंद्र (1968),** जो कि भारत के नियंत्रक महालेखा परीक्षक और तृतीय वित्त आयोग के अध्यक्ष रहे हैं, की पुस्तक '**फेडरलिज्म इन इंडिया**' में भारतीय शासन और राजनीति का वर्णन किया गया है जिसमें केंद्र - राज्य संबंधों में उत्पन्न विवादों का वर्णन करने के साथ ही अपने अध्ययन का मुख्य आधार केंद्र - राज्य संबंधों के समाधान कारक के रूप में गठित "योजना आयोग" को बनाया हैं । तथा इस पुस्तक में योजना आयोग की स्थापना, उसके कार्य व शक्तियों का वर्णन तथा उनका केंद्र - राज्य संबंधों पर प्रभाव आदि का वर्णन व विश्लेषण प्रस्तुत किया है ।
- **एडेनी (2007)** ने स्पष्ट किया कि संघीय ढांचे के भीतर संस्थागत डिजाइन और जातीय संघर्ष समाधान के साधनों ने भारत और पाकिस्तान में संघीय राजनीति में तनाव पैदा किया है। वास्तव में, केंद्रीय स्तर की संस्थाएँ सभी स्तरों पर उप-राष्ट्रीय संस्थाओं पर हावी हैं। ये संस्थाएँ जमीनी स्तर पर नीति और योजनाओं को लागू करने में प्रमुख भूमिका निभाती हैं। इस ढांचे के भीतर, जमीनी स्तर पर पिछड़े समुदायों के लिए असमान व्यवहार और अवसर इलाके में और अधिक अशांति पैदा करते हैं। इलाके के विकास में समान अवसरों के लिए जातीय संघर्षों का समाधान खोजने के लिए, उन्हें केंद्र की मंजूरी और विकास योजनाओं के आदेशों का इंतजार करना होगा।
- **साहू मुक्ति (2022),** का शोध "भारतीय संघवाद पर पुनर्विचार: समकालीन मुद्दों और चुनौतियों का अवलोकन" सामान्य रूप से भारतीय संघवाद के कामकाज और विशेष रूप से समकालीन युग का गहन अवलोकन करने का प्रयास करता है। इसमें वे सभी मुद्दे शामिल हैं जो हाल के दिनों में अक्सर प्रस्तुत किए गए हैं। इसलिए संघवादी पक्ष के इर्द-गिर्द बड़ी संख्या में बहस और चर्चाएँ व्यापक रूप से हो रही हैं कि क्या देश ने जिस संघीय सरकार को अपनाया है वह सूट के रूप में है या इसके विपरीत।

- **सिंह, आर., और ढिल्लों. एस. (2024)**, का शोध आलेख "भारत में केंद्र-राज्य संबंध: कोविड-19 अवधि के दौरान एक मूल्यांकन" भारतीय संघ की प्रकृति, केंद्र-राज्य संबंधों का मूल्यांकन करता है, विशेष रूप से कोविड-19 महामारी जैसी समस्याओं से निपटने के लिए उचित उपचारात्मक उपायों के साथ। हालाँकि, इस महामारी काल में भारतीय संघीय व्यवस्था में टकराव और समन्वय दोनों देखने को मिले हैं। महामारी के शुरुआती दौर में केंद्र और राज्यों के बीच टकराव साफ तौर पर देखने को मिला क्योंकि नीतिगत फैसलों और उनके क्रियान्वयन में राज्यों की लगभग अनदेखी की गई।

अध्ययन का उद्देश्य

1. भारत में संघीय व्यवस्था के प्रतिमान का अध्ययन करना।
2. केंद्र-राज्य संबंध का अध्ययन करना।
3. केंद्र व राज्यों के बीच उठने वाले विवादों का अध्ययन करना।

अनुसंधान क्रियाविधि

शोध में उपयोग में लायी गयी शोध पद्धति वर्णनात्मक है। यह शोध पद्धति भारतीय संविधान में केंद्र राज्य संबंध का एक अध्ययन है। अध्ययन वर्णनात्मक है क्योंकि इस विषय से संबंधित विषय पर पहले विस्तृत साहित्य मौजूद है। प्रस्तुत शोध अध्ययन में प्रमुख रूप से द्वितीयक शोध सामग्री का प्रयोग किया गया हैं । केंद्र-राज्य संबंधों पर समय-समय पर महत्वपूर्ण विद्वानों और विचारकों की पुस्तक के प्रकाशित होती रही है । जिनके माध्यम से केंद्र-राज्य संबंधों के इतिहास तथा तात्कालीन प्रवृत्तियों को जानने का प्रयास किया गया हैं ।

द्वितीयक आंकड़ो का भी उपयोग किया गया, जिसे संबंधित पुस्तकों, वार्षिक रिपोर्ट और वेबसाइटों से एकत्रित किया गया है।

परिणाम और चर्चा

भारतीय संविधान निर्माताओं ने भारत को राज्यों का संघ (Union of States) की संज्ञा दी है। भारत के संविधान में कहीं भी संघ (Federation) शब्द का उल्लेख नहीं किया गया है।

हमारे संविधान का निर्माण करते समय संविधान निर्माताओं के सम्मुख भारत शासन अधिनियम,1935 का संघात्मक सरकार का मॉडल था। संविधान निर्माता इस प्रकार की व्यवस्था अपनाना चाहते थे, जो भारतीय परिस्थितियों और जनमानस की प्रकृति के अनुकूल हो। संविधान सभा के अध्यक्ष डॉ. राजेन्द्र प्रसाद ने संविधान सभा में कहा कि जो व्यवस्था हमारे अनुकूल हो वही श्रेष्ठ है।

भारतीय संघ व्यवस्था विशिष्ट लक्षण लिये हुये है। इसमें कुछ लक्षण संघात्मक व्यवस्था के है तो कुछ एकात्मक शासन व्यवस्था के तथा कुछ अर्द्ध संघ या सौदेबाजी संघ के हैं। भारतीय संघीय व्यवस्था की प्रकृति के विषय में विभिन्न विद्वानों ने भिन्न भिन्न मत व्यक्त किये हैं।

प्रो. एलेक्जेण्ड्रोविच के अनुसार "भारत एक सच्चा संघ है तथापि अन्य संघों की भांति इसकी अपनी कुछ निराली विशेषताए हैं, भारत की संघीय व्यवस्था एक अर्द्ध संघ (Quasi Federation) है। भारतीय संघीय व्यवस्था कनाडा से प्रभावित है। भारत संघ में 28 राज्य तथा 9 केन्द्र शासित प्रदेश हैं।

भारत में संविधान निर्माताओं ने एकात्मक शासन के स्थान पर संघात्मक शासन को अपनाया। इसके अनेक कारण हैं :-

1. विशाल भौगोलिक क्षेत्र एवं जनसंख्या ।
2. भूमि, कृषि तथा वन सम्बन्धी प्रान्तीय समस्यायें स्थानीय सरकार ही सफलतापूर्वक हल कर सकती है।
3. देश में शान्ति व्यवस्था बनाये रखने के लिये।
4. भारत में अनेक रीति रिवाज, प्रथाओं तथा परम्पराओं के कारण

भारत में केंद्र और राज्य के बीच संबंधों से जुड़ी कुछ चुनौतियां ये हैं:

- **संसाधनों का आवंटन**

  केंद्र और राज्यों के बीच संसाधनों के आवंटन को लेकर अक्सर विवाद होता रहता है। केंद्र सरकार की आय का एक बड़ा हिस्सा विभाज्य पूल से बाहर रखने की कोशिश की गई है। इससे राज्यों को कम हिस्सा मिलता है।

- **केंद्र सरकार का ज़्यादा खर्च**

  केंद्र सरकार अपनी आय से ज़्यादा खर्च कर रही है, जिससे राज्यों को उच्च ब्याज़ दरों पर उधार लेना पड़ रहा है।

- **केंद्र का हस्तक्षेप**

  राज्यों में यह नाराज़गी बढ़ रही है कि केंद्र संवैधानिक रूप से निहित क्षेत्रों में हस्तक्षेप कर रहा है। इनमें भूमि, कानून-व्यवस्था जैसे मामले शामिल हैं।

- **राज्यों का विश्वास न होना**

  राज्यों ने सिंचाई और सड़क जैसे महत्वपूर्ण मुद्दों पर केंद्र और उसकी नौकरशाही की क्षमता पर विश्वास खो दिया है।

- **दलीय समरूपता vs बहुरूपता**

  केंद्र और राज्य में दलीय समरूपता एकात्मकता लाती है, जबकि दलीय बहुरूपता से केंद्र में किसी एक दल के बहुमत के अभाव में राज्य प्रबल हो जाते हैं।

भारतीय संविधान में विधायी, प्रशासनिक, और वित्तीय शक्तियों का बंटवारा केंद्र और राज्यों के बीच किया गया है।

केंद्र-राज्य संबंधों से संबंधित मुद्दे

1 संसाधनों का आवंटन: केंद्र और राज्यों के बीच अक्सर संसाधनों के आवंटन को लेकर विवाद होता है, जिसमें फंड, कर और अन्य लाभ शामिल हैं। जीएसटी की शुरूआत के साथ, राजस्व संग्रह और बंटवारे को सुव्यवस्थित किया गया है। फिर भी, वित्त आयोग द्वारा उपयोग किए जाने वाले राजस्व-साझाकरण मानदंडों से संबंधित चिंताएँ हैं। केंद्र

के कानून को चुनौती देना: केरल ने भारत के सर्वोच्च न्यायालय में सीएए को असंवैधानिक घोषित करने की मांग करते हुए एक मुकदमा दायर किया है। छत्तीसगढ़ ने भी राष्ट्रीय जांच एजेंसी अधिनियम की संवैधानिक वैधता को चुनौती देते हुए एक समान मुकदमा दायर किया है।

2 अनुच्छेद 356 का दुरुपयोग: ऐसा कहा जाता है कि अनुच्छेद 356 का इस्तेमाल लगभग हमेशा राजनीतिक उद्देश्यों के लिए किया जाता था, न कि संवैधानिक तंत्र को वास्तविक रूप से ध्वस्त करने के लिए। अरुणाचल प्रदेश और फिर उत्तराखंड में अलग-अलग मामले देखे गए हैं।

3 राज्यपाल का कार्यालय: तनाव का प्रारंभिक बिन्दु यह है कि केंद्र राज्यपाल की नियुक्ति इस प्रकार करता है मानो वह केंद्र का प्रतिनिधि हो, तथा केंद्र सरकार ने राज्यपाल के कार्यालय को अपने लिए सत्ता पुनः प्राप्त करने का एक प्रभावी साधन मान लिया है।

सुझाव

1. **सरकारिया आयोग, 1983**

अखिल भारतीय सेवाओं की संस्था को मजबूत किया जाना चाहिए, तथा ऐसी और अधिक सेवाएँ बनाई जानी चाहिए। संघ को समवर्ती विषय के केवल उतने ही क्षेत्र पर कब्जा करना चाहिए जिस पर नीति की एकरूपता की आवश्यकता है तथा शेष को राज्य की कार्रवाई के लिए छोड़ देना चाहिए।

2. **एम.एम. पुंछी आयोग, 2007**

स्थानीय निकायों को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए शक्तियों के हस्तांतरण का दायरा उचित संशोधनों के माध्यम से संवैधानिक रूप से परिभाषित किया जाना चाहिए। आयोग ने राज्यपालों के लिए एक निश्चित पांच साल का कार्यकाल और संसद द्वारा राष्ट्रपति के समान ही राज्य विधानसभा द्वारा महाभियोग के माध्यम से ही उन्हें हटाने की सिफारिश की है।

3. **संविधान के कामकाज की समीक्षा के लिए राष्ट्रीय आयोग (एनसीआरडब्ल्यूसी), 2000**

अनुच्छेद 307 के अनुसार, अंतर-राज्य व्यापार और वाणिज्य आयोग को एक विधायी निकाय के रूप में स्थापित किया जाना चाहिए। आपातकाल और आपदा प्रबंधन को सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची में शामिल किया जाना चाहिए।

4. **अन्य उपाय**

केंद्र-राज्य संस्थाएँ: केंद्र और राज्यों के बीच सहज संबंध सुनिश्चित करने के लिए अंतर-राज्य परिषद, वित्त आयोग और नीति आयोग जैसी संस्थाओं को मजबूत करने की आवश्यकता है।

1 राजकोषीय संघवाद: राजकोषीय संघवाद केंद्र और राज्यों के बीच संसाधनों का वितरण निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से सुनिश्चित करता है। केंद्र और राज्यों को संसाधनों के समान वितरण को सुनिश्चित करने के लिए राजकोषीय संघवाद को बढ़ावा देने की दिशा में काम करना चाहिए।

2 सातवीं अनुसूची पर फिर से विचार करें: कुछ विद्वानों ने स्थानीय सरकार सूची शुरू करके अनुसूची के और अधिक विकेंद्रीकरण की वकालत की है।

3 राज्य स्तर पर नवाचार: राज्य नवाचार और परिवर्तन के महत्वपूर्ण भंडार हैं। इसलिए, राज्यों को ऐसे नवाचार शुरू करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

4 सत्ता-साझाकरण: केंद्र और राज्यों को यह सुनिश्चित करने के लिए मिलकर काम करना होगा कि सत्ता प्रभावी ढंग से साझा की जाए और एक इकाई में सत्ता का संकेन्द्रण न हो।

निष्कर्ष

भारत में संघीय ढांचा है, लेकिन इसमें क्षेत्रीय असमानताएँ भी बहुत हैं। इस लिहाज से, देश की ज़रूरतों को पूरा करने के लिए केंद्र और राज्य में अलग-अलग प्राधिकरण होना ज़रूरी था, जो एकात्मक सरकार होने पर संभव नहीं होता। तदनुसार, भारतीय संविधान के कुछ प्रावधान केंद्र-राज्य संबंधों का प्रावधान करते हैं। ये केंद्र-राज्य संबंध देश के विकास में सहायक रहे हैं, जैसा कि पहले ही चर्चा की जा चुकी है। इसने देश के बेहतर शासन, प्रशासन के लिए बेहतर तंत्र और विभिन्न समूहों को समाज की मुख्यधारा में शामिल करने में मदद की है।

इसके अलावा, समकालीन समय में, राज्य द्वारा एक सक्रिय भूमिका निभाई जाती है, जो आगे चलकर बेहतर प्रशासन की ओर ले जाती है। संविधान के विभिन्न प्रावधानों ने भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है, क्योंकि इन प्रावधानों के बिना, केंद्र और राज्यों के बीच शक्तियों के वितरण के संबंध में बहुत अराजकता होती।

अंत में, यह आशा की जाती है कि समय के साथ केंद्र-राज्य संबंध मजबूत होंगे और सहकारी संघवाद बढ़ेगा, क्योंकि यह देश के शासन को निर्धारित करने के लिए एक महत्वपूर्ण कारक है।

***शोधार्थी**
राज ऋषि भर्तृहरि मत्स्य विश्वविद्यालय
अलवर (राज.)

संदर्भ ग्रंथ सूची

- *Acharya, Paresh Kumar. Problems of inter-state water Dispute: A Legal study under Indian Perspectives, PhD Thesis, West Bengal: The University of Burdwan, 2000.*
- *Chhokar, Jagdeep S. MPLADS, its suspension, and why it must go. The Hindu, 2020. Retrieved from https://www.thehindu.com/opinion/lead/mplads-its-suspension-and-why-it-must-go/article31504548.ece.*
- *Ratha, Keshab Chandra. "Mahanadi in Peril: A Victim of Governmental Policies and Climate Change", BJPA, New Series. 2020;XVII(1).*
- *Singh, Shiv Sahay. West Bengal Assembly passes resolution against CAA, The Hindu, 2020. Retrieved from https://www.thehindu.com/news/national/other-states/west-bengal-govt-tables-anti-caa-resolution-in-assembly/article30664646.ece.*

- *Sreenivas T. "The Demand for New States in Indian Federalism - A Case Study Telangana State", International Journal of Science and Research (IJSR), 2018;7(4).*
- *सिंह, आर., और ढिल्लों, एस. : भारत में केंद्र-राज्य संबंध: कोविड-*19 *अवधि के दौरान एक मूल्यांकन। इंडियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन,* 2024, 0(0) / https://doi.org/10.1177/00195561241248317 /
- *एडेनी, कैथरीन*: *भारत और पाकिस्तान में संघवाद और जातीय संघर्ष विनियमन। न्यूयॉर्क: पालग्रेव मैकमिलन प्रकाशन,* 2007 /
- *साहू, मुक्ति. (*2022*), भारतीय संघवाद पर पुनर्विचार: समकालीन मुद्दों और चुनौतियों का अवलोकन.* 4. 10-19. 10.33545/26646021.2022.v4.i1a.129 /