

अध्याय 10: संघ-राज्य संबंध एवं आपातकालीन उपबंध — शॉर्ट नोट्स

1. भारतीय संघवाद की प्रकृति — संघीय बनाम एकात्मक लक्षण एवं विद्वानों के मत

प्रकृति के आयाम	संवैधानिक लक्षण एवं संस्थागत प्रावधान
7 संघीय लक्षण (Federal Features)	1. द्वैध राज्यव्यवस्था (Dual Polity – केंद्र व राज्य सरकारें), 2. लिखित संविधान (Written Constitution), 3. शक्तियों का विभाजन (7वीं अनुसूची की 3 सूचियाँ), 4. संविधान की सर्वोच्चता, 5. कठोर संविधान (अनु. 368 में राज्यों की सहमति), 6. स्वतंत्र न्यायपालिका, 7. द्विसदनीय व्यवस्था (लोकसभा व राज्यसभा)
एकात्मक लक्षण (Unitary Features)	1. सशक्त केंद्र (अवशिष्ट शक्तियां केंद्र में), 2. एकल संविधान व एकल नागरिकता, 3. आपातकालीन उपबंध (भाग XVIII), 4. राज्यपाल की केंद्र द्वारा नियुक्ति, 5. अखिल भारतीय सेवाएं (AIS), 6. एकीकृत न्यायपालिका, 7. संसद द्वारा नए राज्यों का निर्माण/सीमा परिवर्तन (अनु. 3), 8. राज्य विधेयकों पर राष्ट्रपति वीटो (अनु. 200/201)
प्रमुख विद्वानों के विचार	के.सी. व्हीयर: 'अर्ध-संघीय (Quasi-Federal)'; ग्रैनविले ऑस्टिन: 'सहकारी संघवाद (Cooperative Federalism)'; मॉरिस जॉन्स: 'सौदेबाजी का संघवाद (Bargaining Federalism)'; आइवर जेनिंस्: 'मजबूत केंद्रीकरण प्रवृत्ति वाला संघ'; डॉ. बी.आर. अंबेडकर: 'कठोर संघवाद नहीं, बल्कि समय व परिस्थिति अनुसार एकात्मक व संघीय दोनों'
एस.आर. बोम्मई वाद (1994)	सर्वोच्च न्यायालय की 9-जज संविधान पीठ ने संघवाद (Federalism) को भारतीय संविधान का 'आधारभूत ढांचा (Basic Structure)' घोषित किया; राज्यों को केंद्र का प्रशासनिक अंग या उपग्रह नहीं माना जा सकता

2. विधायी संबंध (Legislative Relations — अनुच्छेद 245–255)

विधायी विषय	अनुच्छेद	संवैधानिक प्रावधान एवं क्षेत्राधिकार
क्षेत्रीय विस्तार (Territorial Extent)	अनु. 245	संसद संपूर्ण भारत या उसके किसी भाग हेतु कानून बना सकती है; संसद के कानून का बाह्य-क्षेत्रीय प्रभाव (Extraterritorial Operation) भी होता है; राज्य विधानमंडल केवल अपने राज्य क्षेत्र हेतु कानून बनाता है
7वीं अनुसूची: संघ सूची (List I)	अनु. 246	मूलतः 97 विषय (वर्तमान में 100); राष्ट्रीय महत्व के विषय जिन पर संसद को अनन्य विधि निर्माण शक्ति; उदा. रक्षा, विदेश, परमाणु ऊर्जा, रेलवे, बैंकिंग, बीमा, संचार, मुद्रा
7वीं अनुसूची: राज्य सूची (List II)	अनु. 246	मूलतः 66 विषय (वर्तमान में 61); स्थानीय महत्व के विषय जिन पर राज्य विधानमंडल को सामान्य शक्ति; उदा. लोक व्यवस्था, पुलिस, जेल, लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता, कृषि, स्थानीय स्वशासन
7वीं अनुसूची: समवर्ती सूची (List III)	अनु. 246	मूलतः 47 विषय (वर्तमान में 52); केंद्र व राज्य दोनों को अधिकार; ठकराव पर केंद्रीय विधि प्रभावी (अनु. 254); 42वें संशोधन 1976 द्वारा 5 विषय (शिक्षा, वन, वन्यजीव संरक्षण, माप-तौल, न्याय प्रशासन) राज्य से समवर्ती में अंतरित
अवशिष्ट शक्तियां (Residuary Powers)	अनु. 248	जो विषय तीनों सूचियों में शामिल नहीं हैं, उन पर कानून बनाने की अनन्य शक्ति केंद्र (संसद) में निहित है (कनाडा के संविधान से प्रेरित; यूएसए व ऑस्ट्रेलिया में अवशिष्ट शक्तियां राज्यों को हैं)

5 असाधारण परिस्थितियां: संसद द्वारा राज्य सूची पर कानून निर्माण	संवैधानिक प्रक्रिया एवं अवधि
1. राष्ट्रीय हित में (अनु. 249)	राज्यसभा अपने उपस्थित व मतदान करने वाले 2/3 सदस्यों के विशेष बहुमत से संकल्प पारित करे; 1 वर्ष हेतु प्रभावी (बार-बार बढ़ाया जा सकता है)
2. राष्ट्रीय आपातकाल के दौरान (अनु. 250)	अनुच्छेद 352 लागू होने पर संसद को राज्य सूची के किसी भी विषय पर पूरे देश या किसी भाग हेतु कानून बनाने की शक्ति; आपातकाल समाप्ति के 6 माह बाद कानून निष्प्रभावी
3. राज्यों की सहमति से (अनु. 252)	दो या अधिक राज्यों के विधानमंडल संकल्प पारित कर संसद से अनुरोध करे; यह कानून केवल उन्हीं राज्यों पर लागू होगा; संशोधन केवल संसद द्वारा
4. अंतर्राष्ट्रीय संधियों हेतु (अनु. 253)	किसी अंतर्राष्ट्रीय संधि, समझौते या अभीसमयों को लागू करने हेतु संसद राज्य सूची के किसी भी विषय पर विधि बना सकती है (राज्यों की सहमति आवश्यक नहीं)
5. राष्ट्रपति शासन के दौरान (अनु. 356)	राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू होने पर संसद को राज्य विधानमंडल की विधायी शक्तियां प्राप्त हो जाती हैं

3. प्रशासनिक संबंध (Administrative Relations — अनुच्छेद 256–263)

प्रशासनिक आयाम	अनुच्छेद	संवैधानिक निर्देश, दायित्व एवं संस्थागत तंत्र
राज्यों पर केंद्र के निर्देश	अनु. 256, 257	राज्य कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करे कि संसद द्वारा निर्मित विधियों का अनुपालन सुनिश्चित हो; संघ रेलवे व राष्ट्रीय महत्व के संचार साधनों की रक्षा हेतु राज्यों को बाध्यकारी निर्देश दे सकता है
निर्देश न मानने का परिणाम	अनु. 365	यदि कोई राज्य केंद्र के वैध प्रशासनिक निर्देशों का पालन करने में विफल रहता है, तो राष्ट्रपति यह मान सकते हैं कि राज्य में संवैधानिक तंत्र विफल हो गया है (अनु. 356 लगाने का आधार)
कार्यों का परस्पर प्रत्यायोजन	अनु. 258, 258A	राष्ट्रपति संबंधित राज्य सरकार की सहमति से संघ के कार्य राज्य को सौंप सकता है; संसद विधि द्वारा बिना सहमति भी सौंप सकती है; राज्य सरकार राज्यपाल द्वारा संघ को कार्य सौंप सकती है
अखिल भारतीय सेवाएं (AIS)	अनु. 312	केंद्र व राज्य दोनों हेतु साझा सेवाएं (प्रशासनिक, पुलिस व वन सेवा); भर्ती व नियंत्रण केंद्र द्वारा, सेवाएं राज्यों में; संघवाद में तनाव व संतुलन दोनों का केंद्र
अंतर-राज्य जल विवाद	अनु. 262	संसद विधि द्वारा अंतर-राज्य नदियों व नदी घाटियों के जल उपयोग व वितरण विवादों के न्यायनिर्णयन हेतु न्यायाधिकरण (Tribunal) बना सकती है; न्यायालयों का क्षेत्राधिकार वर्जित
अंतर-राज्य परिषद (Inter-State Council)	अनु. 263	राज्यों के आपसी व केंद्र-राज्य विवादों की जांच व समन्वय हेतु राष्ट्रपति द्वारा गठन (सरकारीया आयोग की सिफारिश पर 1990 में गठित); अध्यक्ष: प्रधानमंत्री; सदस्य: सभी राज्यों के CM + केंद्रशासित प्रदेशों (UTs) के प्रशासक + 6 कैबिनेट मंत्री

4. वित्तीय संबंध एवं करायान प्रणाली (अनुच्छेद 268–293)

वित्तीय विषय	अनुच्छेद	विधिक व्यवस्था, कर विभाजन एवं संवैधानिक संस्थाएं
वस्तु एवं सेवा कर (GST)	अनु. 246A, 279A	101वां संशोधन 2016: केंद्र व राज्यों को अप्रत्यक्ष करों (GST) पर समवर्ती विधायी शक्ति; वस्तु एवं सेवा कर परिषद (GST Council) (अनु. 279A) — अध्यक्ष: केंद्रीय वित्त मंत्री, सदस्य: राज्यों के वित्त मंत्री
सहायता अनुदान (Grants-in-Aid)	अनु. 275, 282	विधिक अनुदान (अनु. 275): वित्त आयोग की संस्तुति पर संसद द्वारा संचित निधि से जरूरतमंद राज्यों को; विवेकाधीन अनुदान (अनु. 282): सार्वजनिक प्रयोजनों हेतु केंद्र/राज्य द्वारा स्वैच्छिक
वित्त आयोग (Finance Commission)	अनु. 280	राष्ट्रपति द्वारा प्रत्येक 5 वर्ष में 5-सदस्यीय (1 अध्यक्ष + 4 सदस्य) आयोग का गठन; केंद्र-राज्य करों के शुद्ध आगमों का विभाजन व राज्यों को सहायता अनुदान के सिद्धांतों की सिफारिश

5. केंद्र-राज्य संबंधों पर प्रमुख आयोग एवं समितियां

समिति / आयोग	वर्ष	प्रमुख संस्तुतियां एवं नीतिगत सुधार
प्रशासनिक सुधार आयोग (ARC)	1966	मोरारजी देसाई की अध्यक्षता में गठित; अंतर-राज्य परिषद की स्थापना व राज्यपालों की नियुक्ति में निष्पक्षता की सिफारिश
राजमन्त्रार समिति	1969	तमिलनाडु की द्रमुक (DMK) सरकार द्वारा पी.वी. राजमन्त्रार की अध्यक्षता में; अनु. 356, 365 व अखिल भारतीय सेवाओं को समाप्त करने तथा राज्यों को अधिक स्वायत्तता की मांग
सरकारीया आयोग (Sarkaria Commission)	1983–88	न्यायमूर्ति आर.एस. सरकारीया की अध्यक्षता में 3-सदस्यीय आयोग: 1. अनुच्छेद 356 का प्रयोग केवल 'अंतिम विकल्प (Rare of the Rarest)' के रूप में, 2. अंतर-राज्य परिषद (अनु. 263) की स्थायी स्थापना, 3. राज्यपाल की नियुक्ति से पूर्व संबंधित राज्य के मुख्यमंत्री से अनिवार्य परामर्श, 4. समवर्ती सूची पर कानून बनाने से पूर्व राज्यों से विचार-विमर्श
पुंछी आयोग (Punchhi Commission)	2007–10	न्यायमूर्ति मदन मोहन पुंछी की अध्यक्षता में गठित: 1. राज्यपाल को 5 वर्ष का निश्चित कार्यकाल देना व हटाने हेतु राज्य विधानसभा द्वारा महाभियोग प्रक्रिया, 2. सांप्रदायिक हिंसा या आपदा में केवल जिले स्तर पर सीमित 'स्थानीय आपातकाल (Local Emergency)' का प्रावधान

क्षेत्रीय परिषदें (Zonal Councils): राज्य पुनर्गठन अधिनियम 1956 के तहत स्थापित वैधानिक निकाय (संवैधानिक नहीं)। देश में 5 मूल क्षेत्रीय परिषदें (उत्तरी, मध्य, पूर्वी, पश्चिमी, दक्षिणी) तथा पूर्वोत्तर परिषद अधिनियम 1971 द्वारा पूर्वोत्तर परिषद स्थापित हैं। केंद्रीय गृह मंत्री सभी क्षेत्रीय परिषदों के पदेन अध्यक्ष होते हैं।

6. राष्ट्रीय आपातकाल (National Emergency — अनुच्छेद 352)

पहलू / प्रक्रिया	संवैधानिक नियम, 44वां संशोधन सुधार एवं विधिक प्रभाव
घोषणा के आधार (3)	1. युद्ध (War), 2. बाह्य आक्रमण (External Aggression) — 'बाह्य आपातकाल'; 3. सशस्त्र विद्रोह (Armed Rebellion) — 'आंतरिक आपातकाल' (44वें संशोधन 1978 द्वारा 'आंतरिक अशांति' शब्द हटाया गया)
मंत्रिमंडल की लिखित संस्तुति	राष्ट्रपति केवल संपूर्ण केंद्रीय मंत्रिमंडल (कैबिनेट) की लिखित सिफारिश (Written Recommendation) प्राप्त होने पर ही आपातकाल घोषित कर सकता है (प्रधानमंत्री अकेले नहीं)
संसदीय अनुमोदन व समयावधि	घोषणा की तिथि से 1 माह के भीतर संसद के दोनों सदनों द्वारा विशेष बहुमत (सदन की कुल संख्या का > 50% + उपस्थित व मतदान का 2/3) से अनुमोदन अनिवार्य; एक बार में 6 माह; अनिश्चितकाल तक विस्तार संभव
समाप्ति की प्रक्रिया	राष्ट्रपति कभी भी वापस ले सकता है; लोकसभा के साधारण बहुमत से पारित संकल्प द्वारा आपातकाल तत्काल समाप्त (1/10 सदस्यों के नोटिस पर 14 दिन में बैठक अनिवार्य)
कार्यपालिका व विधायी प्रभाव	केंद्र राज्यों को किसी भी विषय पर निर्देश दे सकता है (राज्य सरकारें निलंबित नहीं होतीं परंतु केंद्र के पूर्ण नियंत्रण में आ जाती हैं); संसद राज्य सूची के विषयों पर स्वयं विधि बना सकती है
लोकसभा कार्यकाल में वृद्धि	संसद विधि द्वारा लोकसभा के 5 वर्षीय कार्यकाल को एक बार में 1 वर्ष हेतु अनिश्चितकाल तक बढ़ा सकती है (आपातकाल समाप्त होने के बाद अधिकतम 6 माह तक ही मान्य)
मूल अधिकारों पर प्रभाव	अनुच्छेद 358: बाह्य आपातकाल में अनुच्छेद 19 स्वतः निलंबित; अनुच्छेद 359: राष्ट्रपति आदेश द्वारा अन्य अधिकार निलंबित, परंतु अनुच्छेद 20 एवं 21 किसी भी स्थिति में निलंबित नहीं किए जा सकते
ऐतिहासिक दृष्टांत (3 बार)	1. अक्टूबर 1962 (भारत-चीन युद्ध), 2. दिसंबर 1971 (भारत-पाक युद्ध / बांग्लादेश मुक्ति), 3. जून 1975 (आंतरिक अशांति के आधार पर इंदिरा गांधी सरकार द्वारा)

7. राष्ट्रपति शासन (President's Rule — अनुच्छेद 356 व 365)

विषय / आयाम	संवैधानिक प्रावधान, न्यायिक सीमाएं एवं वैधानिक परिणाम
घोषणा के 2 आधार	1. अनुच्छेद 356: राज्यपाल की रिपोर्ट पर या अन्यथा राष्ट्रपति को समाधान हो कि राज्य में संवैधानिक तंत्र विफल हो गया है; 2. अनुच्छेद 365: राज्य सरकार केंद्र के वैध प्रशासनिक निर्देशों का पालन करने में विफल रहे
संसदीय अनुमोदन व अवधि	घोषणा की तिथि से 2 माह के भीतर संसद के दोनों सदनों द्वारा साधारण बहुमत से अनुमोदन अनिवार्य; एक बार में 6 माह; सामान्यतः अधिकतम 1 वर्ष (विशेष परिस्थिति में चुनाव आयोग की संस्तुति पर अधिकतम 3 वर्ष)
राज्य सरकार पर प्रभाव	राज्य मंत्रिपरिषद तत्काल बर्खास्त हो जाती है; राज्य विधानसभा को या तो निलंबित (Suspended Animation) या विघटित (Dissolved) कर दिया जाता है; राज्य की कार्यकारी शक्तियां राज्यपाल को प्राप्त
विधायी व वित्तीय प्रभाव	राज्य सूची पर विधि बनाने की शक्ति संसद को प्राप्त; संसद यह शक्ति राष्ट्रपति को प्रत्यायोजित कर सकती है; राज्य संचित निधि से व्यय की स्वीकृति राष्ट्रपति द्वारा (संसद सत्र में न होने पर)
मूल अधिकारों पर प्रभाव	नागरिकों के मूल अधिकारों (अनुच्छेद 19, 20, 21 सहित) पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता; केवल राज्य प्रशासन का ढांचा बदलता है
न्यायिक समीक्षा (एस.आर. बोम्मई 1994)	राष्ट्रपति शासन की घोषणा न्यायिक समीक्षा के अधीन है; यदि न्यायालय इसे दुर्भावनापूर्ण पाए तो वह बर्खास्त विधानसभा व सरकार को पुनः बहाल कर सकता है; विधानसभा भंग केवल संसद अनुमोदन के बाद ही संभव

8. वित्तीय आपातकाल (Financial Emergency — अनुच्छेद 360)

पहलू	संवैधानिक नियम, प्रभाव एवं वास्तविक स्थिति
घोषणा का आधार	जब राष्ट्रपति को समाधान हो जाए कि ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो गई है जिससे भारत या उसके किसी राज्यक्षेत्र के वित्तीय स्थायित्व (Financial Stability) या साख (Credit) को गंभीर संकट है
संसदीय अनुमोदन व अवधि	घोषणा की तिथि से 2 माह के भीतर संसद के दोनों सदनों द्वारा साधारण बहुमत से पारित होना अनिवार्य; एक बार संसद से अनुमोदित होने के बाद अनिश्चितकाल तक प्रभावी (बारंबार अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती)
समाप्ति की विधि	राष्ट्रपति द्वारा किसी भी समय एक पश्चातवर्ती घोषणा द्वारा समाप्त किया जा सकता है; इसके लिए किसी संसदीय अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती
वित्तीय निर्देश व प्रभाव	1. केंद्र राज्यों को वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों का पालन करने हेतु निर्देश दे सकता है; 2. राज्य विधानमंडल द्वारा पारित सभी धन विधेयकों व वित्त विधेयकों को राष्ट्रपति के विचारार्थ आरक्षित रखने का आदेश
वेतन-भत्तों में कटौती	संघ व राज्यों के अधीन सेवारत सभी या किसी वर्ग के कर्मचारियों तथा सर्वोच्च न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के वेतन-भत्तों में कटौती का राष्ट्रपति द्वारा निर्देश
भारत में प्रयोग	स्वतंत्र भारत के इतिहास में आज तक एक बार भी वित्तीय आपातकाल (अनुच्छेद 360) लागू नहीं किया गया है (शून्य बार)

9. तीनों आपातकालों का तुलनात्मक मास्टर मैट्रिक्स (Comparative Matrix)

तुलनात्मक लक्षण	राष्ट्रीय आपातकाल (अनु. 352)	राष्ट्रपति शासन (अनु. 356)	वित्तीय आपातकाल (अनु. 360)
संवैधानिक आधार	युद्ध, बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह	संवैधानिक तंत्र की विफलता (अनु. 356/365)	वित्तीय स्थायित्व या साख को खतरा
संसदीय अनुमोदन	1 माह के भीतर (संसद का विशेष बहुमत)	2 माह के भीतर (संसद का साधारण बहुमत)	2 माह के भीतर (संसद का साधारण बहुमत)
अधिकतम समय-सीमा	कोई अधिकतम सीमा नहीं (प्रति 6 माह संसद)	अधिकतम 3 वर्ष (प्रति 6 माह संसद अनुमोदन)	कोई अधिकतम सीमा नहीं (नवीनीकरण नहीं)
राज्य सरकार पर प्रभाव	सरकार व विधानसभा बनी रहती है (केंद्र नियंत्रण)	राज्य सरकार बर्खास्त, विधानसभा निलंबित/भंग	सरकार बनी रहती है (वेतन कटौती निर्देश)
मूल अधिकारों पर प्रभाव	अनु. 19 निलंबित (बाह्य में); अनु. 20 व 21 अक्षुण्ण	मूल अधिकारों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता	मूल अधिकारों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता
भारत में अब तक प्रयोग	कुल 3 बार (1962, 1971, 1975)	125 से अधिक बार (सर्वाधिक दुरुपयोग)	आज तक कभी नहीं (0 बार)

10. संघ-राज्य संबंध व आपातकाल के प्रमुख अनुच्छेद (त्वरित संदर्भ चार्ट)

अनुच्छेद	संवैधानिक विषय	अनुच्छेद	संवैधानिक विषय
अनु. 245	संसद व विधानमंडलों की विधायी शक्ति का विस्तार	अनु. 280	केंद्रीय वित्त आयोग का गठन
अनु. 246	7वीं अनुसूची की 3 सूचियां (संघ, राज्य, समवर्ती)	अनु. 312	नई अखिल भारतीय सेवाओं (AIS) का सृजन
अनु. 248	अवशिष्ट विधायी शक्तियां (संसद में निहित)	अनु. 352	राष्ट्रीय आपातकाल की घोषणा व प्रभाव
अनु. 249	राज्य सूची पर विधि बनाने की राज्यसभा शक्ति	अनु. 356	राज्यों में संवैधानिक तंत्र की विफलता (राष्ट्रपति शासन)
अनु. 262	अंतर-राज्य नदी जल विवादों का न्यायनिर्णयन	अनु. 359	आपातकाल में मूल अधिकारों का निलंबन (20-21 छोड़कर)
अनु. 263	अंतर-राज्य परिषद (Inter-State Council) गठन	अनु. 360	वित्तीय आपातकाल के उपबंध

■ 44वां संविधान संशोधन (1978) के सुरक्षा कवच: 1. 'आंतरिक अशांति' हटाकर 'सशस्त्र विद्रोह' जोड़ा; 2. संपूर्ण केंद्रीय मंत्रिमंडल की लिखित सिफारिश अनिवार्य; 3. अनुमोदन अवधि 2 से घटाकर 1 माह व विशेष बहुमत अनिवार्य; 4. लोकसभा को साधारण बहुमत से आपातकाल समाप्त करने की शक्ति; 5. अनुच्छेद 20 (दोषसिद्धि से संरक्षण) व अनुच्छेद 21 (प्राण व दैहिक स्वतंत्रता) को किसी भी स्थिति में निलंबित नहीं किया जा सकता।