

वार्षिक
सदस्यता शुल्क
100/-

www.dbindia.org.in

द्रविड़ भारत

सामाजिक परिवर्तन का मासिक पत्र



गौतम बुद्ध

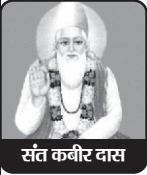
बाबा साहेब डॉ० अम्बेडकर

मार्च-2020

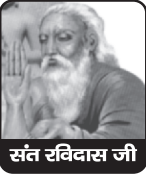
वर्ष - 12

अंक : 2

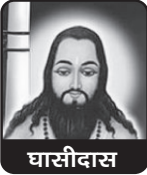
मूल्य : 5/-



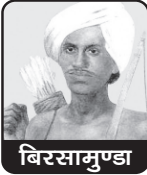
संत कबीर दास



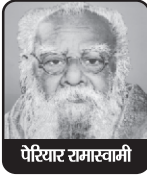
संत रविदास जी



घासीदास



बिरसामुण्डा



पेरियार रामास्वामी



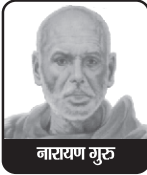
छत्रपति शाहजी महाराज



सन्त गाडगे



महात्मा ज्योतिबा राव फुले



नारयण गुरु



साक्थी बाई फुले



काशीराम

सम्पादकीय

RNI No. : UPHIN-2009/29369

संपादक : उमेश्वरी देवी, मो. : 9005204074
संरक्षक मण्डल : मा. रामदीन अहिरवार (महोबा),
मा. राम अवतार चौधरी (इं. जल संस्थान),
मा. छविलाल वर्मा (चरखारी), मा. हरिनाथ राम
(दिल्ली), मनीष कुमार मो. 9415053621

राज्य ब्यूरो प्रमुख उत्तर प्रदेश : सुनीता धीमान,
414/12, शास्त्री नगर, कानपुर (उ.प्र.), मो. : 9450871741

क्षेत्रीय सम्पादकीय कार्यालय :

40/69, डी-5, श्यामलाल का हाता, परेड,
कानपुर (उ.प्र.), मो. : 8756157631

ब्यूरो प्रमुख कानपुर मण्डल :

पुष्पेन्द्र गौतम हिन्दुस्तानी, मल्हौसी, औरैया, उ.प्र.
मो. : 9456207206

हरियाणा राज्य :

डा. रमेश रंगा, ग्राम-सराय, औरंगाबाद, पो.-
बहादुरगढ़, जिला-झज्जर (हरियाणा), 09416347052
कानूनी सलाहकार : एड. रामप्रकाश अहिरवार, एड.
यू.के. यादव, मोती लाल वर्मा, एड. विजय बहादुर सिंह
राजपूत, एड. रमाकान्त धुरिया, रामऔतार वर्मा, एड.
सुशील कुमार, कानपुर

मध्य प्रदेश राज्य : पुष्पेन्द्र कुमार

कार्यालय : ग्रा. व पो.-रामतौरिया, जिला-छतरपुर

छत्तीसगढ़ राज्य :

दिलीप कुमार कोसले, मो. : 09424168170

दिल्ली प्रदेश : C/o अनिल कुमार कनौजिया C-260,
हर्ष विहार, हरिनगर एक्सटेंशन पार्ट-III, बदरपुर, नई
दिल्ली-44, मो. : 09540552317

राजस्थान राज्य : रघुनाथ बौद्ध, श्याम रघु फुट वियर,
दुकान नं.-1, गणेश मार्केट, पुलिस चौकी के सामने,
अलवर, जिला-अलवर-301001,

मो. : 09887512360, 0144-3201516

चिरंजीलाल बैरवा (व्यावस्थापक) मेहरा आदर्श विद्या
मन्दिर, भीम नगर कालोनी, राज भट्टा, दिल्ली रोड,
अलवर, जिला-अलवर, मो.-09829855349

बाबूलाल बौद्ध, अलवर, मो.-08058198233

संपादकीय/विज्ञापन प्रसार/पंजीकृत कार्यालय :

ग्रा व पो.-रिवई (सुनैचा), जिला-महोबा (उ.प्र.)

मो. : 9005204074, 8756157631

E-mail : dravinbharat1@gmail.com

प्रकाशक, मुद्रक एवं स्वामी

उमेश्वरी देवी द्वारा ग्रा. व पो.-रिवई (सुनैचा), जिला
महोबा से प्रकाशित व श्रेय ऑफसेट प्रा. लि., 109/406,
नेहरू नगर, कानपुर, 84/1, बी, फजलगंज, कानपुर
से मुद्रित

प्रकाशित पत्रिका में प्रकाशित लेख, सामग्री, में संपादक की सहमति अनिवार्य नहीं है। इसमें किसी भी प्रकार का दावा या विचार मान्य नहीं होगा। लेख के विवादित होने पर लेखक ही उत्तरदायी होगा समस्त विवादों का निपटारा महोबा न्यायालय में होगा पत्रिका का संपादन एवं संचालन पूर्णतयः अवैतनिक एवं अव्यवसायिक है।

मिशन को बढ़ाने के लिए सहयोग करें -
भारतीय स्टेट बैंक, शाखा-नवीन मार्केट, कानपुर
खाता सं.-33496621020 • IFSC CODE-SBIN005307

संघ बनाम स्वतंत्रता

मैं समझता हूँ कि इस पत्रक के स्रोत तथा इसके प्रयोजन के संबंध में कुछ कहना असंगत नहीं होगा जिसकी वजह से मुझे यह पत्रक इस समय प्रकाशित करना पड़ा है।

इस देश में अनेक लोगों को यह मालूम होगा कि पूना में द गोखले इंस्टीट्यूट आफ पालिटिक्स एंड इकोनोमिक्स नामक संस्थान है, जो डा. डी. आर. गाडगिल के निर्देशन में कार्य कर रहा है। यह संस्थान अपना स्थापना दिवस मनाने के लिए प्रतिवर्ष एक समारोह आयोजित करता है और इस अवसर पर राजनीतिक या अर्थशास्त्र से संबंधित किसी विषय पर व्याख्यान देने के लिए किसी को आमंत्रित करता है। इस वर्ष डा. गाडगिल ने मुझसे व्याख्यान देने के लिए कहा। मैंने यह आमंत्रण स्वीकार किया और अपने व्याख्यान के विषय के रूप में संघीय योजना को चुना। इस व्याख्यान में संघ की संरचना तथा उसकी मीमांसा, दोनों ही शामिल थे। यह व्याख्यान 29 जनवरी 1939 को पूना के गोखले हॉल में दिया गया था। तैयार किया गया यह व्याख्यान मुझे दिए गए समय के हिसाब से बहुत अधिक लंबा हो गया था, फिर भी मैंने श्रोताओं को दो घंटे तक टिकाए रखा, जबकि सामान्यतः ऐसे व्याख्यान के लिए निर्धारित समय एक घंटा होता है, मुझे इस व्याख्यान के संघीय स्वरूप से संबंधित पूरे भाग को तथा इसकी संरचना से संबंधित कुछ भाग को छोड़ना पड़ा। लेकिन इस पत्रक में इस अवसर पर मेरा स्वतंत्र रूप से तैयार किया गया संपूर्ण व्याख्यान दिया गया है।

इस पत्रक के स्रोत के बारे में इतना कहना ही काफी है। अब, जहां तक इसके प्रकाशन के कारणों का संबंध है, गोखले संस्थान में दिए गए सभी व्याख्यान प्रकाशित किए जाते हैं, अतः इस प्रक्रिया के अनुसार इसे भी प्रकाशित होना चाहिए था। लेकिन कुछ अन्य कारणों से भी मैं इसे प्रकाशित नहीं करवा सकता। जहां तक संघ का संबंध है, ज्यादातर भारतीय आम जनता इससे अनभिज्ञ प्रतीत होती है। इस तथ्य के बावजूद कि संघ होना चाहिए और यह भी कि संघ बुरी चीज है, आम जनता यह स्पष्ट रूप से नहीं जानती कि इस संघ की प्रकृति तथा संकल्पना क्या है, और इसलिए वह इसके बारे में कोई बौद्धिक राय बनाने में असमर्थ है। यह आवश्यक है कि आम जनता के हाथ में एक ऐसा पत्रक हो, जिसमें संघ की रूप रेखा तथा उसकी मीमांसा संक्षिप्त रूप में उपलब्ध हो, जो उस योजना की कामचलाऊ समझ प्रदान करने में पर्याप्त हो। मुझे आशा है कि यह पत्रक इस आवश्यकता को पूरा करेगा।

मैं यह भी अनुभव करता हूँ कि इस पत्रक का प्रकाशन सामायिक माना जाएगा। संघ एक बहुत ही जीवंत मुद्दा है और बहुत ही आवश्यक भी। बहुत जल्दी ही यह निर्णय लेने के लिए ब्रिटिश भारत के लोगों का आह्वान किया जाएगा कि क्या वे संघीय योजना को स्वीकार करेंगे अथवा नहीं। इस देश में कांग्रेस एक प्रमुख राजनीतिक संगठन है और वह इस संघ को स्वीकार करने के लिए इच्छुक है, जिस तरह उसने प्रांतीय स्वायत्तता को स्वीकार कर लिया है। मुस्लिम लीग के साथ की जा रही बातचीत और देशी राज्यों के साथ की जा रही सौदेबाजी से हर

तरह मेरी यह धारणा पुष्ट होती है कि कांग्रेस संघ को स्वीकार करने के लिए तैयार है और यह बाचचीत तथा सौदेबाजी अन्य दलों के साथ कामचलाऊ व्यवस्था बनाए रखने के लिए की जा रही है, ताकि उनकी सहायता से कांग्रेस केन्द्र में सत्ता में आ सके, जैसा कि वह प्रांतों में है। श्री सुभाष चन्द्र बोस ने तो यहां तक संकेत दिया है कि कांग्रेस का दक्षिण पंथ, संघ के प्रति इतना वचनबद्ध है कि उसने पहले ही अपने मंत्रिमंडल का चयन कर लिया है। यह कोई महत्व नहीं रखता कि यह सब कुछ सही है या नहीं। मुझे आशा है कि यह सब कुछ गलत है। चाहे जो कुछ भी हो, मामला गंभीर तथा नितांत आवश्यक है। और मैं समझता हूँ कि उन सभी लोगों को, जो इस विषय पर कुछ कहना चाहते हैं, कहना चाहिए। वास्तव में, मेरा अनुभव है कि इस समय चुप रहना अपराध होगा। यही कारण है कि मैंने अपने व्याख्यान को प्रकाशित कराने में जल्दी की है। मेरा विश्वास है कि संघ जैसे विषय पर मेरे विचार यदि दूसरों को यकीन नहीं दिला सकेंगे, तो कम से कम उन्हें सोचने के लिए प्रेरित तो करेंगे ही।

आमुख

डा. गाडगिल तथा गोखले संस्थान के विद्यार्थियों,

आज शाम आपको संबोधित करने के लिए आपके निमंत्रण को पाकर मैं बहुत ही सम्मानित अनुभव कर रहा हूँ। आज आप ऐसे दिन उत्सव मनाने के लिए एकत्रित हुए हैं, जिसे आपका स्थापना दिवस घोषित किया गया है। मुझे आपके संस्थान के संस्थापक स्वर्गीय राव बहादुर आर.आर.काले को व्यक्तिगत रूप से जानने का सौभाग्य प्राप्त हुआ बंबई की पूर्व विधान परिषद में वह मेरे साथी थे। मुझे मालूम है कि जिस विषय पर भी कार्य करते थे, उस कार्य को करने में कितनी सावधानी बरतते तथा कितना अध्ययन करते थे। मुझे विश्वास है कि वह ऐसे सभी लोगों के आभार के अधिकारी हैं, जो इस संस्थान की स्थापना के सहायतार्थ ज्ञान तथा अध्ययन के प्रति सजग हैं और जिनका कार्य ज्ञान की खोज करना तथा उसे उन लोगों के लिए उपलब्ध कराना है, जो उसके उपयोग के प्रति सचेत हैं। चूंकि प्रथमतः ज्ञान अनुपम शक्ति है, तथा द्वितीय, वे सभी जो ज्ञान की इच्छा रखते हैं और उसके प्रति सजग हैं, उनके पास ज्ञान की खोज के लिए समय और धैर्य नहीं है। ऐसा व्यक्तित्व जो ज्ञान को आवश्यक मानता है तथा उसके अर्जन में आने वाली कठिनाइयों को समझता है, मुझे उसके साथ तथा उस संस्थान के साथ इस तरह जुड़ने में प्रसन्नता हो रही है, जिसकी उसके स्थापना की है।

अपने व्याख्यान के लिए मैंने जिस विषय को चुना है, वह भारत सरकार अधिनियम, 1935 में विहित संघीय योजना है। विषय का शीर्षक आपको यह आभास दे सकता है कि मैं संघीय संवधान की व्याख्या करने जा रहा हूँ। ऐसा करना स्वयं में एक असंभव कार्य होगा। संघीय योजना बहुत विशाल योजना है। इसके उपबंध प्रथमतः भारत सरकार अधिनियम, 1935 की 322 धाराओं, दूसरे, नौ अनुसूचियों में जो इस अधिनियम की ही अंग हैं, तीसरे, इस अधिनियम के अंतर्गत जारी किए गए 31 परिषद

आदेशों तथा चौथे, देशी राज्यों द्वारा पारित किए जाने वाले सैकड़ों विलय-पत्रों में दिए गए हैं। कोई भी इतने विशाल विषय पर अपने अधिकार का दावा नहीं कर सकता और यदि कोई ऐसा करता भी है तो उसे इसके सभी पक्षों को प्रतिपादित करने में वर्षों लगेंगे। मैंने अपने लिए बहुत ही सीमित-सा काम निर्धारित किया है। इस कार्य के अंतर्गत इस योजना की कुछ स्वीकृत परीक्षाओं के अनुसार जांच करना तथा इस जांच के परिणामों को आपके समझ रखना है, ताकि आप इस योजना के संबंध में अपनी राय बना सकें। यह सही है कि मैं इस योजना की रूपरेखा तैयार करने से एकदम नहीं बच सकता। वास्तव में, मैं इस योजना की रूपरेखा प्रस्तुत करने जा रहा हूं। मैं महसूस करता हूं कि यह एक आवश्यक व प्रारंभिक चीज है, जिसके बिना मेरी मीमांसा उद्देश्य की प्राप्ति नहीं कर सकेगी। लेकिन अपने इस उद्देश्य के लिए मैं जो रूपरेखा तैयार करने जा रहा हूं, वह संक्षिप्त तथा पर्याप्त होगी और आपको यह बात समझाने में सहायक होगी, जो मैं इस योजना के गुणावगुण के बारे में कहूंगा।

2

भारतीय संघ की उत्पत्ति तथा विकास

ऐसे पांच देश हैं, जिन्हें आधुनिक समय में सरकार के संघीय ढांचे को अपनाने के लिए जाना जाता है, वे हैं 1—संयुक्तराज्य अमरीका, 2—स्विट्जरलैंड, 3—जर्मन साम्राज्य, 4—कनाडा, और 5—आस्ट्रेलिया। इन पांचों के साथ-साथ अब छठे राज्य को भी जोड़े जाने का प्रस्ताव है, जो अखिल भारतीय संघ है।

भारतीय संघ की घोषणा

इस संघ की घटक इकाइयां क्या हैं? इस प्रश्न का उत्तर पाने के लिए धारा 5 का अवलोकन करें। इसके अनुसार:

(1) महामहिम के लिए यह वैधानिक होगा यदि संसद के प्रत्येक सदन द्वारा उनको इस आशय का एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाता है और यदि इसके बाद उल्लिखित शर्त को यह उद्घोषणा करके पूरा कर दिया जाता है कि एतद् पश्चात् नियुक्त दिन से भारतीय संघ के नाम से सम्राट के अधीन संघ का गठन किया जाएगा।

(क) प्रांतों को इसके बाद गवर्नर के प्रांत के नाम से जाना जाएगा, तथा

(ख) वे देशी राज्य, जो संघ में सम्मिलित हो चुके हैं या इसके बाद संघ में सम्मिलित हो सकते हैं, और इस तरह स्थापित किए गए संघ में उन प्रांतों को भी सम्मिलित किया जाएगा, जिन्हें इसके बाद प्रमुख कमिश्नर के प्रांतों के नाम से जाना जाएगा।

(2) इसके बारे में शर्त यह है कि राज्य –

(क) इस अधिनियम की प्रथम सूची के भाग 2 में विहित उपबंध के अनुसार शासक राज्य परिषद के कम से कम 52 सदस्य चुनेंगे, तथा

(ख) जैसा कि उक्त उपबंध के अनुसार निश्चित किया गया है, उनकी कुल जनसंख्या राज्यों की कुल जनसंख्या की कम से कम आधे के बराबर होगी, जैसा कि निर्धारित किया गया है और उन्होंने संघ को स्वीकार कर लिया है।

इस संघ के उद्घाटन के लिए इस धारा द्वारा विहित शर्तों के अलावा, यह स्पष्ट है कि संघ की इकाइयां इस प्रकार हैं: 1—गवर्नर के प्रांत, 2— मुख्य कमिश्नर के प्रांत, तथा 3—देशी राज्य।

इस भारतीय संघ का आकार क्या है?

बहुत से लोग जब भारतीय संघ के बारे में बातचीत करते हैं तो वे यह महसूस नहीं करते कि इसका स्वरूप कितना विराट होने जा रहा है :

	जनसंख्या	क्षेत्र	इकाइयां
संयुक्त राज्य अमरीका	122,775,040	2,973,773	48 राज्य + 1 संघीय जिला
जर्मनी	67,000,000	208,780	25
स्विट्जरलैंड	466,400	15,976	22
कनाडा	10,376,786	3,729,665	9
आस्ट्रेलिया	6,629,839	2,974,581	6
भारत	352,837,778	1,808,679	162

क्षेत्र के मामले में भारतीय संघ, संयुक्त राज्य अमरीका तथा आस्ट्रेलिया का 3/5 वां व कनाडा का आधा हिस्सा है। यह जर्मनी से नौ गुणा तथा स्विट्जरलैंड से 120 गुणा बड़ा है। जनसंख्या की दृष्टि से यह संयुक्त राज्य अमरीका से तीन गुणा, जर्मनी से पांच गुणा, कनाडा से 35 गुणा, आस्ट्रेलिया से 58 गुणा तथा स्विट्जरलैंड से 88 गुना बड़ा है। उन इकाइयों द्वारा माप करने पर जिनसे यह बना हुआ है, यह संयुक्त राज्य अमरीका के तीन गुना, जर्मनी से 6½ गुना, स्विट्जरलैंड से आठ गुना, कनाडा से 18 गुना तथा आस्ट्रेलिया से 27 गुना बड़ा है। इस प्रकार भारतीय संघ केवल एक बड़ा संघ ही नहीं है, बल्कि यह संघों में सबसे विराट है।

वह कौन-सा स्रोत है, जिससे संघ अपनी सरकारी शक्तियां तथा प्राधिकार प्राप्त करता है?

धारा 7 के अनुसार गवर्नर-जनरल द्वारा महामहिम की ओर से संघ के कार्यकारी प्राधिकारी का उपयोग किया जाएगा। इसका तात्पर्य यह है कि संघ का प्राधिकार सम्राट से प्राप्त होता है। इस संबंध में भारतीय संघ संयुक्त राज्य अमरीका के संघ से भिन्न है। संयुक्त राज्य अमरीका में संघ की शक्तियां लोगों से प्राप्त होती हैं। संयुक्त राज्य के लोग वे स्रोत हैं, जिनसे प्राधिकार प्राप्त होता है। यह संघ संयुक्त राज्य अमरीका के संघ से भिन्न है। भारतीय संघ आस्ट्रेलिया तथा कनाडा के संघों के अनुरूप है। आस्ट्रेलिया तथा कनाडा में संघीय राज्य के प्राधिकार का स्रोत भी सम्राट है और भारत सरकार अधिनियम की धारा 7, आस्ट्रेलियाई अधिनियम की धारा 61 तथा कनाडा के अधिनियम की धारा 9 के समतुल्य है। यह भी कि भारतीय संघ इस संबंध में अमरीकी संघ से भिन्न है और कनाडा तथा आस्ट्रेलिया के संघ के अनुरूप है। संयुक्त राज्य एक गणतंत्र है, जब कि कनाडा तथा भारत सम्राट के अधीन हैं। संयुक्त राज्य में सभी प्रकार के प्राधिकार का स्रोत जनता है। कनाडा तथा भारत में सभी प्राधिकार का स्रोत सम्राट है।

सम्राट अपने प्राधिकार कहां से प्राप्त करता है?

इस प्रकार का प्रश्न कनाडा तथा आस्ट्रेलिया के संबंध में अनावययक है, क्योंकि सम्राट ही सभी प्राधिकार का अंतिम स्रोत है और उसके आगे या पीछे कोई भी ऐसी शक्ति नहीं है, जिसके प्रति उसका प्राधिकार उत्तरदायी हो। क्या ऐसा भारतीय संघ के बारे में कहा जा सकता है? इस प्रश्न का उत्तर यह है कि संघ के प्राधिकार के एक भाग के लिए सम्राट अंतिम स्रोत है और शेष भाग के लिए सम्राट अंतिम स्रोत नहीं है।

यह वास्तविक स्थिति है, जैसा कि विलय के कानूनी दस्तावेजों की शर्तों से स्पष्ट होता है। मैं मसौदा-प्रपत्र से निम्नलिखित उदाहरण प्रस्तुत करता हूं :

जब कि ऐसे देशी राज्यों से, जो संघ में सम्मिलित हो सकते हैं और स्वशासी प्रांतों के रूप में गठित ब्रिटिश भारत के प्रांतों से बनाए जाने वाले भारतीय संघ की स्थापना के प्रस्तावों पर यूनाइटेड किंगडम की संसद के महामहिम की सरकार, ब्रिटिश भारत तथा देशी राज्यों के शासकों के प्रतिनिधियों के बीच चर्चा हो चुकी है।

और जब कि इन प्रस्तावों पर विचार करने के बाद पाया गया कि भारतीय संघ यूनाइटेड किंगडम की संसद के अधिनियम तथा देशी राज्यों के विलय द्वारा गठित किया जाना चाहिए।

और यह कि भारतीय संघ के गठन के उपबंध का प्रावधान भारत सरकार अधिनियम, 1935 में किया गया है।

और यह कि अधिनियम यह प्रावधान करता है कि यह संघ उस तारीख तक स्थापित नहीं किया जाएगा, जिस तारीख तक महामहिम उद्घोषणा द्वारा यह घोषित नहीं कर देते और ऐसी घोषणा तब तक नहीं की जा सकती, जब तक कि देशी राज्यों की पर्याप्त संख्या इस संघ में सम्मिलित नहीं की जाती।

और यह कि कथित अधिनियम मेरे किसी राज्य-क्षेत्र पर तब तक लागू नहीं हो सकता, जब तक कि मेरी सहमति तथा अनुमति नहीं दी गई हो और जिसे संघ के प्रति मेरे प्रपत्र द्वारा स्वीकृति प्रदान नहीं की गई हो।

अतः अब मैं (पूरा नाम तथा पदवी लिखें), शासक

(राज्य का नाम लिखें), गवर्नर के प्रांत कहे जाने वाले तथा मुख्य कमिश्नर के प्रांत कहे जाने वाले प्रांतों तथा अन्य देशी राज्यों के शासकों सहित भारतीय संघ के नाम से सम्राट के अधीन संघ में संगठित होते हुए भारत के हितों तथा कल्याण की वृद्धि करने के लिए सहयोग करते हुए एतद्द्वारा अपने विलय-पत्र पर हस्ताक्षर करता हूं और एतद्द्वारा घोषणा करता हूं कि महामहिम द्वारा इस विलय-पत्र के स्वीकार कर लेने पर भारत सरकार अधिनियम 1935 के अंतर्गत स्थापित भारतीय संघ में सम्मिलित होता हूं।

भारतीय संघ की यह बहुत ही बड़ी विशेषता है। भारतीय संघ तथा कनाडा व आस्ट्रेलिया के संघों में क्या अंतर है? किस मामले में राज्य अंतिम स्रोत होता है और किस मामले में नहीं? इन प्रश्नों को समझने के लिए आपको दो बातें ध्यान में रखनी होंगी। पहली, भारतीय संघ दो विशिष्ट क्षेत्रों से बना है : ब्रिटिश भारत तथा देशी राज्य। यदि आप धारा 5 को देखें तो यह स्पष्ट हो जाएगा। दूसरी, सम्राट के साथ इन दोनों क्षेत्रों के संबंध समान नहीं हैं। ब्रिटिश के अधीन न होकर, शासक के अधीन है। यदि आप धारा 2 तथा 311 देखें तो यह स्पष्ट हो जाएगा। ब्रिटिश भारत का प्रांत-क्षेत्र सम्राट के अधीन होने के कारण इसकी प्रभुसत्ता सम्राट के पास है और देशी राज्य-क्षेत्र शासक के अधीन होने के कारण राज्य की प्रभुसत्ता राज्य के शासक के पास है।

अब आप समझ जाएंगे कि मैंने यह क्यों कहा है कि भारतीय संघ में शासक इसके प्राधिकार के एक भाग के लिए अंतिम स्रोत होता है तथा जहां तक ब्रिटिश भारत इस संघ का अंग है, शेष भाग के लिए सम्राट भारतीय संघ के प्राधिकार का अंतिम स्रोत होता है। भारतीय शासक प्राधिकार का अंतिम स्रोत केवल वहां तक है, जहां तक उसका राज्य इस संघ का अंग है। अतः जब धारा 7 यह कहती है कि संघ के कार्यकारी प्राधिकार का उपयोग सम्राट की ओर से गवर्नर-जनरल द्वारा किया जाएगा, इस मामले में यह समझ लेना चाहिए कि भारतीय संघ को मजबूत बनाने के लिए गवर्नर-जनरल को सम्राट द्वारा प्रत्यायोजित किए जाने वाला प्राधिकार आंशिक रूप से स्वयं उसका और आंशिक रूप से देशी राज्यों के शासकों से प्राप्त किया जाता है।

वह कौन-सी प्रक्रिया है जिसके द्वारा सम्राट उस प्राधिकार को प्राप्त करता है, जो प्राधिकार देशी राज्य के शासक का है? भारतीय अधिनियम के अंतर्गत इस प्रक्रिया को विलय के रूप में जाना जाता है। विलय-पत्र के माध्यम से विलय लागू किया जाता है, जो राज्य के शासक द्वारा हस्ताक्षरित होता है। विलय-पत्र से संबंधित उपबंध धारा 6(1) में दिए गए हैं। यह धारा इस प्रकार है:

6. किसी राज्य को संघ में शामिल किया हुआ तभी माना जाएगा, जब महामहिम, शासक द्वारा स्वयं, अपने वारिसों तथा उत्तराधिकारियों के लिए हस्ताक्षरित विलय-पत्र पर अपनी स्वीकृति की मुहर लगा कर—

(क) घोषणा करता है कि वह इस उद्देश्य के साथ इस अधिनियम के अंतर्गत स्थापित संघ में शामिल होता है कि महामहिम सम्राट, भारत के गवर्नर-जनरल, संघीय विधान-मंडल, संघीय न्यायालय तथा संघ के उद्देश्यों के लिए स्थापित कोई अन्य संघीय प्राधिकरण अपने विलय-पत्र के अनुसार हमेशा उसकी शर्तों के अंतर्गत तथा केवल संघ के उद्देश्यों के लिए अपने राज्य से संबंधित ऐसे कार्यों को करेगा, जो इस अधिनियम द्वारा अथवा इस अधिनियम के अंतर्गत उसे सौंपे जाते हैं, तथा

(ख) यह सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व लेता है कि उसके विलय-पत्र के अनुसार जहां उपबंध अनुप्रयोजक, इस अधिनियम के उपबंधों को समुचित रूप से अपने राज्य में लागू करेगा।

जहां तक देशी राज्य संघ का अंग है, विलय-पत्र के कारण पहले ही सम्राट को प्राधिकार मिल जाता है तथा यह इस कारण से संघ के ऊपर सम्राट का प्राधिकार आंशिक रूप से प्राप्य अधिकार है।

संघ की उत्पत्ति का यही नियम है। इस संघ के विकास का नियम क्या है? दूसरे शब्दों में परिवर्तन का

नियम क्या है? परिवर्तन का नियम धारा 6(1) (क) अनुसूची 2 तथा धारा 6 (5) में दिया गया है।

धारा 6(1) (क) में यह स्पष्ट उल्लेख है कि अपने विलय-पत्र के माध्यम से कोई राजा 'इस अधिनियम द्वारा स्थापित संघ' में सम्मिलित हो सकता है। अनुसूची 2 में संविधान में भविष्य में होने वाले संशोधन का उल्लेख है। यह घोषणा करती है कि भारत सरकार अधिनियम में क्या-क्या उपबंध है, जिनके संशोधन से विलय-पत्र प्रभावित होगा और वे कौन से उपबंध हैं, जिनके संशोधन के राज्यों का विलय-पत्र प्रभावित नहीं होगा।

धारा 6(5) दो बातें कहती है। प्रथमतः इसमें प्रावधान है कि विलय-पत्र इन उपबंधों में संशोधन करने के लिए संसद को अधिकार प्रदान करेगा, जिनकी घोषणा अनुसूची 2 द्वारा की गई है और जो विलय-पत्र को प्रभावित किए बिना संशोधन किए जाने के लिए स्वतंत्र है। दूसरी ओर यह भी प्रावधान है कि यद्यपि संसद इस अधिनियम के उपबंध में विलय-पत्र को प्रभावित किए बिना संशोधन कर सकती है, जैसा कि अनुसूची 2 में घोषणा की गई है कि उनमें ऐसा संशोधन राज्यों पर तब तक बाध्यकारी नहीं होगा, जब तक कि उस राज्य द्वारा पूरक विलय-पत्र के माध्यम से उसे बाध्यकारी स्वीकृत नहीं कर लिया जाता।

संक्षेप में, इस संघ की इकाइयां कार्यवाही की सामान्य व्यवस्था का रूप नहीं लेती। ये इकाइयां अलग-अलग हैं। उन्हें साथ-साथ रखा जाता है। कुछ उद्देश्यों के लिए इन इकाइयों की स्थिति बिल्कुल भी नहीं बदली जा सकती। कुछ अन्य उद्देश्यों के लिए परिवर्तन किया जा सकता है, लेकिन यह परिवर्तन सभी इकाइयों को एक तरह नहीं बांध सकता। कुछ इसे मानने के लिए बाध्य होगी और कुछ इसे तब तक नहीं मानेंगी, जब तक कि वे बाध्य होने की सहमति प्रदान नहीं कर देती। दूसरे शब्दों में, इस संघ में विकास का कोई प्रावधान नहीं है। यह अचल है। यह गतिशील नहीं हो सकता। विकास द्वारा परिवर्तन संभव नहीं है तथा जहां संभव है, वहां वह तब तक बाध्यकारी नहीं है, जब तक उसे स्वीकृत नहीं किया जाता।

3

संघ की संरचना

संघीय विधान-मंडल

संघीय विधान-मंडल द्विसदनीय विधान-मंडल है। इसके अंतर्गत एक निम्न सदन है, जिसे विधान सभा कहा जाता है तथा एक उच्च सदन है, जिसे राज्य परिषद कहा जाता है। इन दोनों सदनों का गठन उल्लेखनीय है। जनसंख्या तथा क्षेत्र की दृष्टि से बहुत की कम सदन ऐसे हैं, जिनकी अन्य विधान-मंडलों से तुलना की जा सकती है, क्योंकि संघीय सभा की कुल सदस्यता 375 तथा राज्य परिषद की सदस्य संख्या 260 है। ये सीटें ब्रिटिश भारत तथा देशी राज्यों के बीच एक निश्चित अनुपात में विभाजित हैं। संघीय सभा की 375 सीटों में से 250 सीटें ब्रिटिश भारत के हिस्से में हैं तथा 125 सीटें देशी राज्यों के हिस्से में हैं। राज्य परिषद की 260 सीटों में से 156 सीटें ब्रिटिश भारत की हैं तथा 104 सीटें देशी राज्यों की हैं। यह देखा जा सकता है कि ब्रिटिश भारत तथा देशी राज्यों के बीच का बंटवारा समता सिद्धांत पर आधारित नहीं है। जनसंख्या को प्रतिनिधित्व का आधार माना जा सकता है। राजस्व को भी प्रतिनिधित्व का आधार बनाया जा सकता है। लेकिन इन दोनों में से किसी को भी सीटों के बंटवारे का आधार नहीं माना गया है। चाहे आप जनसंख्या को आधार मानें या राजस्व को, आप देखेंगे कि दोनों ही सदनों में ब्रिटिश भारत को कम तथा देशी राज्यों को ज्यादा प्रतिनिधित्व मिला है। सीटों को भरने की विधि भी उल्लेखनीय है। ब्रिटिश भारत के प्रतिनिधि दोनों ही सदनों में चुने जाएंगे। दूसरी ओर देशी राज्यों के प्रतिनिधियों के राज्यों के शासकों द्वारा नियुक्त, अर्थात् नामित किया जाना है। शासक इस बात के लिए स्वतंत्र है कि उसके द्वारा नियुक्त उसके राज्यों के प्रतिनिधियों को उसकी प्रजा द्वारा चुना जा सकता है, लेकिन यह मामला ऐसा है, जो उसके स्वविवेक पर निर्भर करता है। वह अपनी प्रजा द्वारा चुने गए व्यक्ति को नियुक्त कर सकता

है या यदि वह चाहे तो दोनों ही कार्य कर सकता है, अर्थात् वह नियुक्त किया जाता है। ब्रिटिश भारत के मामले में प्रतिनिधि चुने जाते हैं, लेकिन यहां एक विशेष बात उल्लेखनीय है। सभी द्विसदनीय विधान-मंडलों के मामले में निचले सदन के लोकप्रिय सदन होने के कारण इसके प्रतिनिधियों को हमेशा ही जनता द्वारा प्रत्यक्ष मतदान से चुना जाता है, जब कि ऊपरी सदन के पुनरीक्षण सदन होने के कारण इसके प्रतिनिधियों को अप्रत्यक्ष चुनाव के माध्यम से चुना जाता है। भारतीय संघ के मामले में यह प्रक्रिया विपरीत है। ऊपरी सदन को जनता प्रत्यक्ष चुनाव के माध्यम से चुनेगी तथा निचले सदन को प्रांतीय विधान-मंडलों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से चुना जाएगा। संघीय विधान सभा का कार्यकाल पांच वर्षों की अवधि तक के लिए निश्चित है, हालांकि इसे उससे पहले भी भंग किया जा सकता है। दूसरी तरफ राज्य परिषद एक स्थायी निकाय है, जिसे भंग नहीं किया जा सकता। यह एक ऐसा निकाय है, जिसके एक तिहाई सदस्य प्रत्येक तीन वर्ष के बाद क्रमिक रूप से बदलते रहते हैं।

अब कानून पारित करने तथा व्यय की स्वीकृति देने संबंधी इन दोनों सदनों के प्राधिकारों को देखिए। जहां तक कानून पास करने के प्राधिकार का सवाल है, कुछ संविधान धन-विधेयक तथा अन्य विधेयकों में अंतर करते हैं और उनमें यह प्रावधान है कि ऊपरी सदन को धन-विधेयक प्रस्ताव लाने का कोई अधिकार नहीं होगा और यह भी कि ऊपरी सदन को ऐसे विधेयक को निरस्त करने का भी अधिकार नहीं होगा। इसको केवल इतना अधिकार है कि वह कुछ निश्चित समय के लिए इस विधेयक का पारित करना स्थगित कर सकता है। धन-विधेयक तथा अन्य विधेयक एक जैसे ही माने जाते हैं तथा उनके कानून बनने से पहले उनको दोनों की स्वीकृति मिलना आवश्यक होता है। इनमें अंतर केवल इतना है कि धारा 30(1) के अनुसार यदि कोई विधेयक धन-विधेयक नहीं है तो वह किसी भी सदन में लाया जा सकता है, लेकिन धारा 37 के अनुसार धन-विधेयक ऊपरी सदन में नहीं लाया जा सकता है। लेकिन धारा 3(2) के अनुसार धन-विधेयक को अन्य किसी विधेयक की तरह ही ऊपरी सदन की स्वीकृति मिलना आवश्यक होता है।

व्यय स्वीकृति का प्राधिकार : जब विधानमंडल द्विसदनीय होता है, तब एक बार फिर इन दोनों सदनों के बीच प्राधिकार के बंटवारे के स्वीकृति सिद्धांतों में मित्रता पाई जाती है।

धारा 31(1) के अनुसार प्राप्तियों तथा व्यय का वार्षिक वित्तीय विवरण संघीय विधान-मंडल के दोनों सदनों के सामने रखा जाएगा और इस पर दोनों ही सदनों में बहस की जा सकेगी। न केवल इस मामले में दोनों सदनों में बहस की जा सकती है, बल्कि इन पर दोनों सदनों में मतदान भी किया जा सकता है। धारा 34(2) के अनुसार व्यय को अनुदानों के लिए मांग के रूप में संघीय विधान सभा के सामने रखा जाएगा और उसके पश्चात राज्य परिषद में रखा जाएगा तथा किसी भी सदन को यह अधिकार प्राप्त होगा कि वह किसी भी मांग को स्वीकृत या अस्वीकृत करे या उसमें उल्लिखित राशि में कमी करते हुए किसी भी मांग को स्वीकृति प्रदान करे।

अतः यह स्पष्ट है कि ये दोनों सदन प्राधिकारों के मामले के समान हैं और ये प्राधिकार कानून पारित करने तथा व्यय को स्वीकृति प्रदान करने, दोनों से संबंधित हैं। इन दोनों सदनों के बीच उत्पन्न हुए विवाद किसी एक सदन के दूसरे सदन के समक्ष झुकने से हल नहीं हो सकते, यदि यह सदन झुकने के लिए तैयार न हो। इन दोनों सदनों के बीच उत्पन्न हुए मतभेदों को हल करने के लिए संयुक्त अधिवेशन की कार्य-प्रक्रिया अपनाई गई है। धारा 31(3) में संयुक्त अधिवेशन की प्रक्रिया का उल्लेख है, जहां विधेयक के संबंध में विवाद उत्पन्न होता है, धारा 34(3) इस प्रक्रिया से संबंधित है, जब विवाद व्यय की स्वीकृति से संबंधित होता है।

संघीय कार्यपालिका

संघीय कार्यपालिका के गठन का वर्णन धारा 7(1) में

किया गया है। इस धारा के अनुसार, संघ के कार्यकारी प्राधिकार गवर्नर-जनरल को सौंपे जाते हैं। गवर्नर-जनरल ही संघ का कार्यकारी प्राधिकारी होता है। इस संघ की कार्यपालिका के बारे में पहली उल्लेखनीय बात यह है कि यह एकात्म कार्यपालिका होती है और यह निगमित निकाय नहीं है। भारत में जब से अंग्रेजों ने देश का नागरिक व सैनिक शासन हाथ में लिया है, तब से लेकर कार्यपालिका का स्वरूप कभी भी एकात्मक नहीं रहा है। यह कार्यपालिका एक संयुक्त कार्यपालिका थी। प्रांतों में इसे गवर्नर-इन-काउंसिल के नाम से जाना जाता था। केन्द में इसे गवर्नर-जनरल-इन-काउंसिल के नाम से जाना जाता था। इन प्रांतों और भारत का नागरिक तथा सैन्य शासन ने तो गवर्नर में और न गवर्नर-जनरल में विहित था। जिस निकाय के पास यह अधिकार होता था, वह गवर्नर होता था और उसके साथ पार्षद होते थे। इन पार्षदों की नियुक्ति राजा के द्वारा की जाती थी और उन्हें अपने प्राधिकार गवर्नर-जनरल से प्राप्त नहीं होते थे। वे अपने प्राधिकार सम्राट से प्राप्त करते थे और उनके प्राधिकार गवर्नर तथा गवर्नर-जनरल के समकक्ष होते थे। राज्य-क्षेत्र की शांति तथा सद्भाव के प्रश्नों को छोड़कर गवर्नर-जनरल को बहुमत का निर्णय मान्य होता था। अतः यह संविधान स्थापित प्रणाली से भिन्न है। मैं यह नहीं कह रहा हूं कि यह मित्रता सिद्धांत के तौर पर ठोस नहीं है, या नजीर या संघीय संविधान की आवश्यकताओं से पैदा होने वाली परिस्थितियों द्वारा इसका औचित्य सिद्ध नहीं होता। मैं आपको जो बात नोट कराना चाहता हूं, वह यह है कि वह बहुत ही महत्वपूर्ण परिवर्तन है।

संघीय कार्यपालिका के बारे में दूसरी उल्लेखनीय बात यह है कि हालांकि संघ का प्राधिकारी गवर्नर-जनरल होता है, तथापि संघीय प्राधिकारी के रूप में अपनी शक्तियों का उपयोग करने के लिए उसके लिए कुछ शर्तें निर्धारित की गई हैं। संविधान उसके प्राधिकार के अंतर्गत आने वाले मामलों को चार श्रेणियों में बांटता है तथा इस बात का उल्लेख करता है कि उसे इन चारों श्रेणियों के अंतर्गत आने वाले प्रत्येक मामले में अपने कार्यकारी प्राधिकार का उपयोग कैसे करना है। कुछ मामलों में गवर्नर-जनरल को (1) अपने विवेक से काम करना है, (2) कुछ मामलों में उसे अपने मंत्रियों की सलाह के अनुसार कार्य करना है, (3) कुछ मामलों में उसे अपने मंत्रियों के साथ परामर्श करने के बाद कार्य करना है, तथा (4) कुछ मामलों में उसे अपने व्यक्तिगत निर्णय के अनुसार कार्य करना है। गवर्नर-जनरल द्वारा कार्यकारी प्राधिकार उपयोग करने के इन चार मामलों को रेखांकित करने वाले विधितः लक्षणार्थ के बारे में भी एकाध शब्द कहे जा सकते हैं। इस विधितः लक्षणार्थ की व्याख्या शुरू करने का सर्वोत्तम तरीका इस बात की व्याख्या करना होगा कि 'अपने मंत्रियों की सलाह पर कार्य करने' का क्या तात्पर्य है। इसका तात्पर्य यह है कि ऐसे मामलों में सरकार तो वास्तव में मंत्रियों प्राधिकार पर चलती है तथा गवर्नर-जनरल का तो केवल नाम ही चलता है। दूसरे शब्दों में, मंत्रियों की सलाह, गवर्नर-जनरल पर बाध्यकारी होती है तथा वह उनकी सलाह को टुकरा नहीं सकता। ऐसे मामलों में जहां गवर्नर-जनरल को स्वविवेक से कार्य करने का अधिकार प्राप्त है, इसका मतलब है कि सरकार न केवल गवर्नर-जनरल के नाम से चलती है, बल्कि गवर्नर-जनरल के प्राधिकार से चलती है। इसका तात्पर्य है कि मंत्रियों की ओर से किसी भी स्तर पर कोई भी व्यवधान पैदान नहीं किया जा सकता। मंत्रियों को कोई भी सलाह देने का अधिकार नहीं है तथा गवर्नर-जनरल भी उनकी सलाह लेने के लिए बाध्य नहीं है। और भी स्पष्ट करने के लिए इन मामलों से संबंधित फाइलों को मंत्रियों के पास भेजने की कोई आवश्यकता नहीं होती। अपने ही निर्णय के अनुसार कार्य करने का तात्पर्य है कि यदि मामला मंत्री के परामर्श क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आता है तो उस मंत्री को अंतिम निर्णय लेने का कोई अधिकार नहीं होता। अंतिम निर्णय का अधिकार गवर्नर-जनरल के पास होता है। अपने विवेकानुसार कार्य के अंतर्गत आने वाले मामलों में मंत्रियों

को गवर्नर—जनरल को सलाह देने का कोई भी अधिकार नहीं होता, मंत्री अपनी सलाह केवल तभी दे सकता है, जब मामला 'अपने व्यक्तिगत निर्णय' के अधिकार के अंतर्गत आता है। दूसरे शब्दों में, अपने व्यक्तिगत निर्णय के अंतर्गत आने वाले मामलों में गवर्नर—जनरल अपने मंत्रियों की सलाह लेने के लिए बाध्य होता है, लेकिन उनकी सलाह को मानने के लिए बाध्य नहीं होगा। वह उनकी सलाह से भिन्न तथा अलग कार्य कर सकता है, लेकिन उसके अपने विवेकाधिकार के अंतर्गत आने वाले मामलों के संबंध में वह अपने मंत्रियों की सलाह तक लेने के लिए बाध्य नहीं है। 'परामर्श के बाद' वाक्यांश केवल प्रक्रियागत मामला होता है। ऐसे मामलों में प्राधिकार केवल गवर्नर—जनरल के पास ही होता है। आवश्यकता सिर्फ इस बात की होती है कि वह मंत्रियों की भावनाओं को ध्यान में रखे। इस तरह 'परामर्श के बाद कार्य करने' के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आने वाले मामलों को 'व्यक्तिगत निर्णय' के अंतर्गत आने वाले मामलों से पृथक किया जा सकता है।' व्यक्तिगत निर्णय' के अधीन आने वाले मामलों में प्राधिकार केवल मंत्रियों के पास होता है। गवर्नर—जनरल केवल निगरानी रख सकता है तथा आवश्यकता पड़ने पर विरोध में निर्णय दे सकता है। 'परामर्श के बाद' के अधीन आने वाले मामलों के संबंध में प्राधिकार केवल गवर्नर—जनरल के पास ही होता है तथा मंत्रियों को अपनी भावनाओं को व्यक्त करने की स्वतंत्रता होती है।

संघीय न्यायपालिका

भारत सरकार अधिनियम में संघीय संविधान के एक अंग के रूप में संघीय न्यायालय के गठन का प्रावधान है। इस संघीय न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश तथा कुछ ऐसे अवर न्यायाधीश हो सकते हैं, जिन्हें महामहिम आवश्यक समझें तथा उनकी संख्या छह से ज्यादा नहीं हो सकती, जब तक कि विधानमंडल द्वारा इसमें वृद्धि करने संबंधी प्रस्ताव नहीं लाया जाता। संघीय न्यायापालिका के पास मूल तथा अपील संबंधी क्षेत्राधिकार होता है। संघीय न्यायालय के मूल क्षेत्राधिकार का वर्णन करने वाली धारा 204 में व्यवस्था है कि न्यायालय के पास ऐसे मामलों का एकमात्र मूल अधिकार—क्षेत्र होगा जो संघ, प्रांतों तथा संघीकृत राज्यों के बीच किसी कानून या तथ्य को लेकर झगड़े के रूप में उभरते हैं और जिन पर कानूनी अधिकार की विद्यमानता या विस्तार निर्भर करता है। हालांकि इस धारा में यह भी प्रावधान है कि यदि कोई राज्य एक पक्ष है तो इस विवाद के संबंध में इस अधिनियम या उसके अधीन सभा के आदेश या विलय—पत्र के माध्यम से संघ में विहित वैधानिक या कार्यकारी प्राधिकार के निर्वचन का सहारा लिया जाना चाहिए, या विवाद राज्यों में संघीय कानून के प्रशासन हेतु इस अधिनियम के भाग 6 के अंतर्गत किसी करार के अंतर्गत हो या ऐसे मामले पर हो जिसके अंतर्गत संघीय विधान—मंडल को राज्यों के लिए कानून बनाने का अधिकार हो या राज्यों तथा संघ या प्रांत के बीच सम्राट के प्रतिनिधियों के अनुमोदन सहित संघ के बाद हुए करार के अंतर्गत विवाद होने की स्थिति में इस धारा में ऐसे क्षेत्राधिकार का भी प्रावधान है। राज्यों के संबंध में संघीय न्यायालय के इस सीमित अधिकार—क्षेत्र को इस शर्त द्वारा और भी सीमित कर दिया गया है कि यदि कोई विवाद ऐसे क्षेत्राधिकार के बाहर आने वाले करार के अंतर्गत पैदा होता है तो वह विवाद न्याय योग्य नहीं होगा।

संघीय ढांचे का अपील संबंधी क्षेत्राधिकार धारा 205 तथा धारा 207 द्वारा विनियमित होता है। धारा 205 कहती है कि ब्रिटिश भारत के किसी उच्च न्यायालय के किसी निर्णय, डिक्री या अंतिम आदेश में संबंधित अपील संघीय न्यायालय में की जा सकेगी, बशर्ते उच्च न्यायालय यह प्रमाणित कर दे कि मामला इस अधिनियम या उसके अधीन बनाई गई परिषद के आदेश के निर्वजन जैसे गंभीर कानूनी प्रश्न से संबंधित है। धारा 207 संघीकृत राज्यों के न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध अपील से संबंधित है। इसमें उल्लेख है कि किसी संघीकृत राज्य के न्यायालय से संघीय न्यायालय में अपील की जा सकेगी,

यदि कानूनी प्रश्न पर गलत निर्णय दिया गया है, जो प्रश्न इस अधिनियम या उसके अधीन बनाई गई परिषद के किसी आदेश या वैधानिक आधिकारकरण या उस राज्य के विलय—पत्र द्वारा संघ में विहित कार्यकारी प्राधिकार से संबंधित है या संघीय विधान—मंडल के कानून के उस राज्य में प्रशासन हेतु इस अधिनियम के भाग 6 के अंतर्गत किए गए करार के अंतर्गत पैदा होता है, लेकिन धारा 207 की उपधारा (2) में प्रावधान है कि इस धारा के अंतर्गत कोई भी अपील उच्च न्यायालय द्वारा संघीय न्यायालय की राय जानने हेतु विशिष्ट मामले के रूप में भेजे जाने पर ही स्वीकार की जाएगी तथा संघीय न्यायालय भी किसी मामले में ऐसा उल्लेख करने के लिए कह सकता है।

संघीय न्यायालय के संबंध में दो बातें ध्यान देने योग्य हैं। पहली बात तो संघीय न्यायालय द्वारा अपने ही आदेशों को कार्यान्वित करने की शक्ति से संबंधित है। संघीय न्यायालय के पास अपने ही आदेशों को लागू करने के लिए मशीनरी नहीं है। धारा 210 में उल्लेख किया गया है कि संघीय न्यायालय के आदेश ब्रिटिश भारत या संघीकृत राज्य के सभी न्यायालयों तथा प्राधिकारियों द्वारा ऐसे लागू किए जाएंगे मानों उन्हें सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नागरिक तथा आपराधिक क्षेत्राधिकार का प्रयोग करते हुए बनाया गया हो। अतः अपने ही आदेशों को लागू करने के लिए जो व्यवस्था संघीय न्यायालय के पास है, वह केवल संघ की इकाइयों की प्रशासनिक मशीनरी ही है। संघीय इकाइयों संघीय न्यायालय की सहायता करने के लिए बाध्य होती है। उदाहरण के तौर पर यह प्रणाली संयुक्त राज्य अमरीका में प्रचलित प्रणाली से भिन्न है, क्योंकि वहां उच्चतम न्यायालय के पास अपने आदेशों को लागू करने या कराने की अपनी व्यवस्था है।

संघीय न्यायालय के बारे में दूसरी उल्लेखनीय बात न्यायाधीशों को हटाने की कार्यपालिका की शक्तियों और उनके आचरण पर चर्चा करने संबंधी विधानमंडल की शक्ति से संबंधित प्रश्न है। इस संबंध में भी संघीय न्यायालय अन्य संघों के संघीय न्यायालयों से भिन्न है। संविधान संघीय न्यायालय के किसी न्यायाधीश को निलंबित करने की शक्ति गवर्नर—जनरल को नहीं देता। यह विधानमंडल को भी किसी न्यायाधीश के न्यायिक आचरण के बारे में चर्चा करने की अनुमति नहीं देता। निस्संदेह, इससे संघीय न्यायालय के न्यायाधीश को अपनी पदावधि तक पद पर बने रहने की स्थिरता तथा कार्यपालिका या विधानमंडल द्वारा हस्तक्षेप न किए जाने की स्वतंत्रता मिलती है। कार्यपालिका के नियंत्रण से न्यायपालिका को मुक्त करने के लिए यह आवश्यक हो गया है कि किसी न्यायाधीश की पदावधि कार्यपालिका की दया पर निर्भर नहीं होनी चाहिए। अतः सभी संविधानों में यह प्रावधान है कि न्यायाधीश का पद पर बने रहना उसके सद्व्यवहार पर निर्भर करेगा तथा किसी न्यायाधीश को केवल तभी हटाया जा सकेगा, जबकि विधानमंडल द्वारा ऐसी घोषणा करते हुए प्रस्ताव लाया जाए कि उसका व्यवहार ठीक नहीं है। ऐसा कुछ प्राधिकार किसी को दिया जाना चाहिए, जिसे किसी न्यायाधीश के सद्व्यवहार के बारे में घोषणा करने की शक्ति प्राप्त हो। संघीय संविधान में यह प्रावधान नहीं है, अतः संघीय न्यायालय में न्यायाधीश के रूप में एक बार नियुक्ति हो जाने पर उसे उसकी सेवानिवृत्ति तक पद से नहीं हटाया जा सकता, भले ही इस अवधि के दौरान उसका व्यवहार कैसा भी रहा हो। इसके बजाय धारा 200(2) (ख) के अंतर्गत संघीय न्यायालय के न्यायाधीश को उसके दुर्व्यवहार या शारीरिक अथवा मानसिक कमजोरी के आधार पर हटाए जाने की शक्ति महामहिम के पास है, बशर्ते कि प्रीवी काउंसिल की न्यायिक समिति इस आशय का प्रतिवेदन प्रस्तुत करे कि उसे ऐसे किसी कारण के आधार पर हटाया जाए।

4

संघ की शक्तियां

संघीय सरकार की शक्तियों का वर्णन करने से पहले सरकार के संघीय ढांचे के मूल तत्व की व्याख्या करना वांछनीय होगा। इसकी व्याख्या करने का सरलतम

तरीका सरकार के एकात्मक ढांचे के साथ उसकी तुलना करना है।

यद्यपि सरकार का संघीय स्वरूप एकात्मक स्वरूप से भिन्न होता है, तथापि इन दोनों के बीच अंतर करना आसान नहीं है। दूसरी ओर, ऊपरी तौर पर इन दोनों के बीच बहुत अधिक समानता पाई जाती है। आजकल प्रत्येक देश की सरकार विशिष्ट क्षेत्रों में कार्यरत प्रशासनिक इकाइयों के अंतः संबंधित समूहों द्वारा चलाई जाती है और विशिष्ट जनकार्य किए जाते हैं। यह सरकार के संघीय स्वरूप तथा सरकार के एकात्मक स्वरूप वाले देशों के बारे में भी सही है। संघीय संविधान में एक केन्द्र सरकार होती है और उससे संबद्ध कई स्थानीय सरकारें होती हैं। ठीक इसी तरह से एकात्मक संविधान में एक केन्द्रीय सरकार होती है और उससे जुड़ी हुई कई स्थानीय सरकारें होती हैं। इस प्रकार ऊपरी तौर पर इन दोनों के बीच कोई अंतर दिखाई नहीं पड़ता।

इन दोनों के बीच में वास्तविक अंतर होता है। यह स्पष्टतः दिखाई नहीं देता। यह अंतर केन्द्र तथा स्थानीय प्रशासनिक इकाइयों के बीच अंतः संबंध के रूप में होता है। इस अंतर का हम इस प्रकार उल्लेख कर सकते हैं : सरकार के एकात्मक ढांचे के अंतर्गत स्थानीय निकायों की शक्तियां केन्द्रीय सरकार के अधिनियम से प्राप्त होती हैं। ऐसा होने के कारण स्थानीय सरकार की शक्तियों को केन्द्रीय सरकार द्वारा कभी भी वापस लिया जा सकता है। सरकार के संघीय स्वरूप में केन्द्रीय सरकार तथा स्थानीय सरकारों की शक्तियां संविधान के कानून द्वारा प्राप्त होती हैं, जिन्हें न तो स्थानीय सरकार और न केन्द्रीय सरकार अपने अधिनियम के द्वारा बदल सकती हैं। इन दोनों को ही अपनी शक्तियां संविधान के कानून के तहत मिलती हैं और संविधान के अनुसार इसमें से प्रत्येक से अपेक्षा की जाती है कि वे खुद को दी गई शक्तियों के अंतर्गत ही सीमित रखें। संविधान न केवल प्रत्येक की शक्तियों का निर्धारण करता है, बल्कि एक ऐसी न्यायपालिका की भी व्यवस्था करता है जो किसी अधिनियम के बारे में यह घोषणा कर सके, चाहे वह स्थानीय सरकार का हो या केन्द्रीय सरकार का, कि वह निरस्त कर दिया गया है, यदि ऐसा अधिनियम संविधान द्वारा निर्धारित सीमा का उल्लंघन करता हो। इसके बारे में क्लीमेंट ने कनाडा के संविधान पर अपनी पुस्तक में लिखा है :

व्योरे के अतिरिक्त, आज के युग में संघीय सरकार शब्द में एक ऐसा करार विहित है, जो लोगों को ऐसे मामलों में एक ही सामान्य सरकार के नियंत्रण के प्रति प्रतिबद्ध करता है, जिनके बारे में सामान्य हितों के कारण सहमति हुई है, फिर भी प्रत्येक स्थानीय सरकार को अन्य सभी मामलों में स्वतंत्र तथा स्वायत्त छोड़ दिया गया है। एक आवश्यक उप—सिद्धांत के रूप में संपूर्ण करार में मूल कानून विहित होता है, जिसे न्यायालयों में मान्यता प्रदान की जाती है और जिसे न्यायालयों के अभिकरण के माध्यम से ही लागू किया जाता है। वस्तुस्थिति की वह रेखा जो संपूर्ण संघ से संबंधित सामान्य हितों के मामलों में प्रत्येक इकाई के स्थानीय हितों के मामलों से पृथक करती है, संघ का मूल तत्व नहीं है। जब कि इसे किसी भी प्रस्तावित योजना के अंतर्गत लिया जाता है तो यह संघ में शामिल होने वाले समुदायों द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण पर निर्भर करता है कि उनकी वास्तविक परिस्थितियां, भौगोलिक, वाणिज्यिक, जातीय या अन्य के संबंध में वास्तव में समान हितों के मामले क्या—क्या हैं, जिन्हें सामान्य सरकार को सौंपा जाना है। लेकिन संघ में शामिल होने वाले करार द्वारा निर्धारित इस रेखा का अनुरक्षण आधुनिक संघ का मूल तत्व है, कम से कम उस प्रकार का, जैसा कि आज तीन महान आंग्ल सैक्सन संघों—संयुक्त राज्य अमरीका, आस्ट्रेलिया तथा कनाडा में दर्शाया गया है। इस प्रकार मूलभूत प्रपत्र जिसमें कि देश का मौलिक कानून विहित होता है, उसकी व्याख्या के लिए न्यायालयों को ही संवैधानिक व्याख्या करने की महत्ता तथा गुरुता प्रदान की गई है।

इस प्रकार संविधान के कानून द्वारा केन्द्र तथा स्थानीय सरकारों के बीच सरकार की शक्तियों को

विभाजित करने तथा उन्हें बनाए रखने के उद्देश्य से न्यायापालिका के माध्यम से खींची जाने वाली रेखा सरकार के संघीय स्वरूप की दो विशिष्ट विशेषताएं प्रकट करती है। यही दो विशेषताएं उसे सरकार के एकात्मक स्वरूप से पृथक करती हैं। संक्षेप में, प्रत्येक संघ में दो बातें सम्मिलित होती हैं : (1) केन्द्रीय सरकार तथा इकाइयां, जो इसे संविधान के कानून के अनुसार बनाती हैं, के बीच शक्तियों का विभाजन, जो दोनों की इन शक्तियों से परे होता है कि दी हुई शक्तियों से परे होता है कि दी हुई शक्तियों में कोई परिवर्तन कर सकें या उनके कार्य को सीमित कर सकें, और (2) दोनों के नियंत्रण से परे एक न्यायाधिकरण होता है और वह तभी निर्णय देता है, जब ऐसा कोई प्रश्न उत्पन्न होता है कि केन्द्र या एक इकाई, विधानमंडल, न्यायापालिका, प्रशासन या वित्तीय विभाग का कोई विशिष्ट अधिनियम संविधान द्वारा दी गई शक्तियों से परे हो।

संघ सरकार का तात्पर्य स्पष्ट कर देने के बाद मैं आपको उन शक्तियों के बारे में कुछ जानकारी देना चाहूंगा, जो संविधान द्वारा संघीय सरकार को प्रदान की जाती हैं।

संघ की विधायी शक्तियां

विधायी शक्तियों के विभाजन के उद्देश्य से विधान के संभाव्य विषयों को तीन श्रेणियों में रखा गया है। पहली श्रेणी के अंतर्गत के विषय आते हैं, जिनके बारे में नियम बनाने का पूरा-पूरा अधिकार संघीय विधानमंडल के पास होता है। इस सूची को संघीय सूची कहा जाता है। दूसरी श्रेणी के अंतर्गत वे विषय आते हैं, जिनके बारे में नियम बनाने का पूरा-पूरा अधिकार प्रांतीय विधानमंडल के पास होता है। इस सूची को प्रांतीय सूची कहा जाता है। तीसरी श्रेणी में वे विषय आते हैं, जिनके बारे में नियम बनाने का अधिकार संघ तथा प्रांत, दोनों ही विधानमंडलों को होता है। इस सूची को समवर्ती सूची कहा जाता है। इन सूचियों का कार्य-क्षेत्र तथा विषय-वस्तु भारत सरकार अधिनियम की अनुसूची 7 में दी गई है।

संघ के मूल सिद्धांतों के अनुसार संघीय विधानमंडल द्वारा बनाया गया नियम (कानून) यदि प्रांतीय सूची में दिए गए मामले से संबंधित है तो यह नियम-विरुद्ध होगा और विधि-विरुद्ध होगा। ठीक इसी तरह से यदि प्रांतीय विधानमंडल किसी ऐसे विषय के संबंध में कानून बनाता है, जो संघीय सूची के अंतर्गत आता है तो ऐसा प्रांतीय कानून नियम-विरुद्ध और विधि-विरुद्ध होगा। तथापि, कानून तथा धारा 107 के अनुसार अब इसे कानून का विषय माना गया है। संघीय सूची तथा प्रांतीय सूची के अंतर्गत विधान बनाने से संबंधित विवाद बार-बार पैदा नहीं होते हैं। लेकिन समवर्ती सूची के अंतर्गत नियम बनाने से संबंधित विषयों के बारे में इन दोनों के बीच अवश्य विवाद उत्पन्न हो सकता है। इस संबंध में आप धारा 107 में नियम पाएंगे। उपधारा (1) में व्यवस्था है कि संघ द्वारा बनाया गया कानून कब प्रांत द्वारा बनाए गए कानून से ऊपर होगा। उपधारा (2) में यह व्यवस्था है कि प्रांत का कानून संघ के कानून से किस स्थिति में ऊपर होगा। इन उपधाराओं के साथ-साथ पढ़ने से कानून की दृष्टि से यह स्थिति है। नियमानुसार संघ का कानून प्रांत के कानून से ऊपर माना जाएगा, यदि इन दोनों के बीच कोई विवाद है। लेकिन ऐसे मामले में जब प्रांत के कानून को गवर्नर-जनरल के विचारार्थ सुरक्षित रख दिया गया है या महामहिम की स्वीकृति के लिए रोक लिया गया है, गवर्नर-जनरल अथवा महामहिम की स्वीकृति प्राप्त होने तक प्रांत का कानून ही सर्वोपरि होगा, जब तक कि संघीय विधानमंडल उसी मामले के संबंध में कोई दूसरा विधान नहीं बना लेता।

विधान की शक्तियों के इस विभाजन के प्रश्न के संबंध में प्रत्येक संघ के सामने समस्याएं आती हैं। यह समस्या इसलिए उत्पन्न होती है, क्योंकि इस बात की कोई गारंटी नहीं होती कि विधान के विषयों की गणना पूरी तरह से कर ली गई है और उसमें विधान का प्रत्येक संभावित विषय सम्मिलित है। सूची कितनी ही पूर्ण तथ विस्तृत क्यों न हो, इस बात की संभावना हमेशा बनी रहती है कि कुछ विषय सूची में शामिल करने से रह जाते

हैं। प्रत्येक संघ को ऐसी आकस्मिकता के लिए व्यवस्था करनी होती है और यह निर्धारित करना होता है कि ऐसे बचे हुए विषयों के मामले में कानून बनाने का अधिकार किसके पास होगा। क्या यह शक्तियां केन्द्रीय सरकार को दी जाएं या इकाइयों को दी जाएं? अब तक ऐसे मामलों को निपटाने का केवल एक ही तरीका रहा है। कुछ संघों में यह शक्तियां केन्द्र सरकार को दे दी जाती हैं, जैसा कि कनाडा में है। कुछ संघों में यह शक्तियां इकाइयों को दे दी जाती हैं, जैसा कि आस्ट्रेलिया में है। भारतीय संघ ने इनसे निपटने का नया तरीका अपनाया है। भारतीय संघ में इन शक्तियों को न तो केन्द्र सरकार को ही दिया जाता है और न ही प्रांतीय सरकारों को। ये सभी शक्तियां धारा 104 के अनुसार गवर्नर-जनरल के पास होती हैं। जब किसी ऐसे विषय पर जो इन तीनों सूचियों में से किसी भी सूची में नहीं है, कानून बनाने का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाता है, तब गवर्नर-जनरल ही यह निर्णय करता है कि इन शक्तियों का उपयोग संघीय विधानमंडल द्वारा किया जाए या प्रांतीय विधानमंडल द्वारा।

संघ की कार्यकारी शक्तियां

पहला प्रश्न यह है कि संघ की कार्यकारी शक्तियों की सीमा क्या हो? क्या ये शक्तियां विधायी शक्तियों के साथ-साथ हों? कुछ संघों में कानून ने इसे स्पष्ट नहीं किया। इसे न्यायिक निर्णय के ऊपर छोड़ दिया गया है, जैसा कि कनाडा के मामले में है। भारतीय संविधान इस मामले को न्यायालयों द्वारा निर्णय दिए जाने के लिए नहीं छोड़ता है। इसे स्वयं अधिनियम में ही परिभाषित कर दिया गया है। प्रासंगिक धारा 8(1) है। इसके अनुसार संघ का कार्यकारी प्राधिकार निम्नांकित पर लागू होता है:

(क) ऐसे मामले जिनके संबंध में संघीय विधान-मंडल को कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है,

(ख) ब्रिटिश भारत में महामहिम की ओर से नौ-सेना, थल सेना, वायु सेना की स्थापना और भारतीय संगठन में महामहिम के सैन्य बलों पर प्रशासन, और

(ग) संधि, अनुदान, प्रथा, रजामंदी या अन्य महामहिम द्वारा जनजातीय क्षेत्रों के मामले में प्रयोग लाए जाने वाले ऐसे अधिकारों, प्राधिकारों तथा क्षेत्राधिकार का उपयोग करना।

इस उपधारा के प्रावधानों को अपनाने में कोई कठिनाई नहीं होती। शायद उपखंड (क) को समझने में कुछ कठिनाई हो सकती है। इसके अनुसार कार्यकारी शक्तियां संघ की विधायी शक्तियों के साथ होनी चाहिए। अब संघ की विधायी शक्ति न केवल संघीय सूची तक अधिकार रखती है, बल्कि इसका क्षेत्र समवर्ती सूची तक भी होता है। क्या संघ की कार्यकारी शक्ति समवर्ती सूची में सम्मिलित विषयों पर लागू होती है? इस प्रश्न का उत्तर देने से पहले दो बातें ध्यान में रखी जानी चाहिए। पहली यह कि समवर्ती सूची प्रांत के विधायी प्राधिकार के अंतर्गत आती है। दूसरी यह है कि धारा 49(2) के अनुसार प्रत्येक प्रांत का कार्यकारी प्राधिकार केवल उन्हीं मामलों तक सीमित होता है, जिनमें प्रांत के विधानमंडल को कानून बनाने की शक्ति प्राप्त होती है। इस प्रश्न का उत्तर कि क्या संघ का कार्यकारी प्राधिकार समवर्ती सूची पर भी लागू होता है, यह है कि समवर्ती सूची के संबंध में कार्यकारी प्राधिकार संघीय सरकार तथा प्रांतीय सरकार, दोनों के ही पास होता है। यह धारा 126(2) से स्पष्ट होता है। इसका संबंध प्रांत सरकार से होता है, सिर्फ ऐसे मामलों को छोड़कर जो संघीय विधानमंडल के अंतर्गत आ गए हैं। इसका संबंध संघीय सरकार से होता है, सिर्फ ऐसे मामलों को छोड़कर, जिनके बारे में प्रांतीय विधानमंडल ने कानून बना दिया है।

समवर्ती सूची वह सूची नहीं है, जो संघीय विधानमंडल के विधान के अंतर्गत आती है। संघीय विधानमंडल आपातकाल के दौरान धारा 102 के अंतर्गत प्रांतीय सूची में आने वाले विषयों पर कानून बना सकता है और धारा 106 के अंतर्गत अंतर्राष्ट्रीय करार कर सकता है। क्या संघ का कार्यकारी प्राधिकार ऐसे मामलों पर भी लागू होता है? इसका उत्तर यह है कि जब कोई क्षेत्र संघीय विधानमंडल के अंतर्गत आ जाता है तो वह क्षेत्र

संघ के कार्यकारी प्राधिकार क्षेत्र के अंतर्गत भी आता है।

संघ की प्रशासनिक शक्तियां

संघ की प्रशासनिक शक्तियां संघ की कार्यकारी शक्तियों के बाद ठीक वैसे ही आती हैं, जैसे संघ की कार्यकारी शक्तियां संघ की विधायी शक्तियों का अनुकरण करती हैं।

इसका केवल एक अपवाद है। यह अपवाद समवर्ती सूची में सम्मिलित विषयों के प्रशासन से संबंधित हैं। समवर्ती सूची वह सूची है, जिस पर संघ का विधायी प्राधिकार धारा 100 के अनुसार लागू होता है। जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है कि संघ का कार्यकारी प्राधिकार केवल तभी लागू होता है, जब संघीय विधान ने किसी क्षेत्र को समाविष्ट कर लिया हो। लेकिन समवर्ती सूची के अंतर्गत आने वाले विषयों से संबंधित प्रशासनिक शक्तियां संघ के पास नहीं होतीं। ये शक्तियां प्रांतों के पास होती हैं।

संघ की वित्तीय शक्तियां

संघीय सरकार का राजस्व की प्राप्ति चार विभिन्न स्रोतों से होती है : (1) वाणिज्यिक उद्यम से राजस्व, (2) प्रभुसत्ता करों से राजस्व, (3) शुल्क से राजस्व, तथा (4) करों से राजस्व।

पहले शीर्षक के अंतर्गत डाक तथा तार, संघ रेलवे, बैंक से होने वाले लाभ तथा अन्य वाणिज्यिक प्रचालनों से प्राप्त होने वाला राजस्व आता है। दूसरे शीर्षक के अंतर्गत मुद्रा तथा सिक्का, जिस सामान का कोई मालिक न हो और संघीय सरकार के प्रशासनाधीन क्षेत्रों से राजस्व प्राप्त होता है। तीसरे शीर्षक के अंतर्गत देशी-राज्यों से प्राप्त अंशदान और शुल्क से प्राप्त राजस्व आता है।

करों से प्राप्त राजस्व का वर्गीकरण संविधान द्वारा संघीय सरकार को दी गई कराधान शक्तियों के अनुसार किया जाता है। संघीय सरकार को दी गई कराधान शक्तियां तीन श्रेणियों में विभाजित की जा सकती हैं। पहली श्रेणी में कराधान की ऐसी सभी शक्तियां आती हैं, जो पूरी तरह से संघीय सरकार के अधिकार में होती हैं। दूसरी श्रेणी में कराधान की वे सभी शक्तियां आती हैं जो ऐसे राजस्व को प्राप्त करने के लिए अपनाई जा सकती हैं, जो संघीय सरकार तथा प्रांतीय सरकारों के बीच विभाजन के योग्य हैं।

कराधान शक्तियों की पहली श्रेणी के अंतर्गत आने वाले राजस्व शीर्ष के अंतर्गत ऐसे सभी क्षेत्र आते हैं, जिनका संघीय सूची में उल्लेख किया गया है :

1. सीमा शुल्क, निर्यात शुल्क सहित,
2. तंबाकू तथा भारत में निर्मित या उत्पादित अन्य वस्तुओं पर उत्पाद शुल्क, निम्नांकित को छोड़कर :
(क) लोगों द्वारा उपयोग में लाई जाने वाली शराब,
(ख) अफीम, देशी भांग तथा अन्य नशीली व गैर-नशीली औषधियां और मादक पदार्थ, तथा
(ग) इस प्रविष्टि के उप-अनुच्छेद (ख) में सम्मिलित अल्कोहल से बनी औषधियां तथा प्रसाधन सामग्री।
3. निगम कर,
4. नमक,
5. राज्य लाटरी,
6. कृषि आय को छोड़कर अन्य आय पर कराधान,
7. बड़ी संपत्तियों पर पूंजी कर- व्यक्तियों तथा कंपनियों की कृषि भूमि को छोड़कर, कंपनियों की पूंजी पर कर,
8. कृषि भूमि को छोड़कर अन्य संपत्ति के उत्तराधिकार पर कर,
9. विनिमय बिलों, चेकों, प्रोमिजरी नोटों, लोडिंग बिलों, साख पत्रों, बीमा प्रतिपत्र पालिसियों और प्राप्तियों पर स्टाम्प शुल्क,
10. रेल या हवाई जहाज द्वारा ले जाने वाले यात्रियों या सामान पर सीमा कर, रेल किराए तथा भाड़े पर कर, और

11. इस सूची में सम्मिलित किसी भी वस्तु के संबंध में शुल्क, लेकिन किसी न्यायालय में लिए गए शुल्क को छोड़कर।

इस संबंध में समवर्ती सूची में निम्नांकित मद की ओर ध्यान आकर्षित किया जा सकता है :

1. विवाह तथा तलाक
2. वसीयतनामा, निर्वसीयता तथा उत्तराधिकार और
3. संपत्ति तथा अन्य कृषि भूमि का हस्तांतरण
समवर्ती सूची में होने के कारण संघीय विधानमंडल को इस संबंध में कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है। क्या संघीय विधानमंडल इसके संबंध में कानून बनाने के साथ-साथ उनसे राजस्व की प्राप्ति कर सकता है? इस अधिनियम में इस प्रश्न का कोई भी उत्तर दिखाई नहीं देता। तथापि, यह सुझाव दिया जा सकता है कि बाकी हिस्से से संबंधित शक्तियों के उपयोग के संबंध में धारा 104 में दिए गए नियम यहां पर भी लागू होंगे। संविधान के द्वारा राजस्व के जिन स्रोतों का विभाजन किया जा सकता है, वे इस प्रकार हैं :

1. निगम कर को छोड़कर अन्य आयकर, तथा
2. जूट निर्यात शुल्क
संघीय कानून के अनुसार जिनका वितरण किया जा सकता है, वे इस प्रकार हैं :

1. नमक पर कर,
2. तंबाकू तथा अन्य सामान पर उत्पाद शुल्क, और
3. निर्यात शुल्क

संघ की वित्तीय शक्तियों के संबंध में एक विशेषता ऐसी है, जो अपनी प्रमुखता के कारण ध्यान आकर्षित करती है। इस अधिनियम में जहां संघीय सरकार को कर लगाने का अधिकार प्राप्त है, वहीं कर वसूली का अधिकार नहीं है। इसमें कर लगाने के अधिकार और वसूली के अधिकार के बीच अंतर है। जैसा आय कर तथा निगम कर पर अधिभार के मामले में भी है, आय कर केवल प्रांतों में ही लगाया जा सकता है, राज्यों में नहीं। हालांकि यह कर संघ के उद्देश्यों के लिए होता है। राज्य की प्रजा आय कर पर केवल संघीय अधिभार दे सकती है, क्योंकि इस तरह का अधिभार प्रांतों तथा राज्यों, दोनों में ही लगाए जाने योग्य होता है। लेकिन धारा 138(3) के अंतर्गत संघीय सरकार को राज्य के अंतर्गत इसकी वसूली का अधिकार नहीं है। इसकी वसूली का अधिकार राज्य के शासक के पास होता है। यह शासक अपनी जनता से इस अधिभार को इकट्ठा करने की बजाए संघ को एकमुश्त राशि अदा करने पर सहमत हो सकता है और संघ उसे स्वीकार करने के लिए बाध्य होता है। ठीक ऐसा ही निगम कर के बारे में है। संघ इसे राज्य की जनता पर लगा सकता है, लेकिन वह सीधे तौर पर अपने अभिकरण के माध्यम से इसे इकट्ठा नहीं कर सकता है। धारा 139 में यह व्यवस्था है कि निगम कर की वसूली शासक का कार्य तथा अधिकार होगा।

5

संघ का स्वरूप

संघ की प्रकृति

भारतीय संघ की तुलना अन्य संघों से कैसे की जा सकती है? यह केवल नैसर्गिक परिप्रश्न नहीं है, बल्कि एक आवश्यक परिप्रश्न भी है। किसी भी चीज को समझने का सबसे बढ़िया तरीका उसकी तुलना तथा विपर्यास होता है। यह तुलना दृष्टिकोणों से स्थापित की जा सकती है। इतने बड़े पैमाने पर इसकी तुलना करने का समय नहीं है। मैं इस प्रश्न को बहुत ही सरल आयामों तक सीमित रखता हूँ। अतः मैं केवल चार प्रश्न करता हूँ : (1) क्या यह संघ एक चिरस्थायी संघ है? (2) संघीय सरकार के साथ इकाइयों का क्या संबंध है? (3) इकाइयों के बीच आपस में क्या संबंध है? (4) इकाइयों के अधीन लोगों के क्या संबंध हैं?

इसमें कोई संदेह नहीं है कि संघ में देशी राज्यों का विलय तब तक चिरस्थायी है, जब तक कि इस अधिनियम के द्वारा बनाया गया संघ अस्तित्व में है। और जब तक संघ अस्तित्व में है, तब तक उससे अलग होने का कोई अधिकार नहीं। लेकिन यह कोई असल प्रश्न नहीं है। असल प्रश्न यह है कि क्या इस अधिनियम के बदले जाने पर भी यह संघ होगा? दूसरे शब्दों में, क्या यह संघ चिरस्थायी है जिससे अलग होने का कोई अधिकार नहीं है, या यह केवल गठबंधन है जिससे अलग होने का अधिकार है? मेरे विचार में भारतीय संघ चिरस्थायी संघ नहीं है और देशी राज्यों को उससे अलग होने का

अधिकार है। इस संबंध में संयुक्त राज्य तथा इस भारतीय संघ का संविधान एक-दूसरे के विपरीत है। संयुक्त राज्य का संविधान अलग होने के अधिकार पर कुछ नहीं कहता। इस भूल की व्याख्या दो अलग-अलग तरीकों से की गई है। कुछ ने कहा है कि इसकी व्यवस्था इसलिए नहीं की गई, क्योंकि इसे मान्यता नहीं दी गई थी। दूसरों ने कहा कि इसको इसलिए असम्मिलित किया गया, क्योंकि इसे नकारा नहीं गया था। इस प्रश्न पर यह विवाद था कि क्या अलग होने के अधिकार को इसलिए असम्मिलित किया गया, क्योंकि इसे मान्यता नहीं मिली और जिसके कारण 1861 का गृह-युद्ध हुआ। इस गृहयुद्ध से दो महत्वपूर्ण सिद्धांत तय हुए : (1) किसी भी राज्य को संघीय सरकार के किसी भी अधिनियम को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं, और (2) किसी राज्य को संघ से अलग होने का अधिकार नहीं है। भारतीय संघ से अलग होने के अधिकार के लिए युद्ध करना अनावश्यक होगा, क्योंकि संविधान में इस बात को मान्यता प्रदान की गई है कि भारतीय संघ से देशी राज्यों को अलग होने का अधिकार है, बशर्ते कुछ विशिष्ट परिस्थितियां घटित हों। चिरस्थायी संघ क्या है तथा गठबंधन क्या है, इसके बारे में इंग्लैंड तथा स्कॉटलैंड के बीच संघ की प्रकृति के अपने विश्लेषण में ब्लैकस्टोन ने स्थिति ने बिल्कुल स्पष्ट कर दी है। उनकी ही भाषा का उपयोग करें तो भारतीय संघ कोई नियमित संघ नहीं है, क्योंकि किसी संघ में संविदाकारी दो राज्य अपना अस्तित्व खो देते हैं। उनमें पुनर्जीवन की शक्ति नहीं रहती। भारतीय संघ दो संविदाकारी राज्यों का गठबंधन है, सम्राट तथा देशी राज्यों का, जिसके अंतर्गत इनमें से कोई भी पूरी तरह नष्ट नहीं होता, बल्कि प्रत्येक के पास यह अधिकार सुरक्षित होता है कि शर्त टूट जाने पर वह अपनी मूल-स्थिति प्राप्त कर सकता है। संयुक्त राज्य का संविधान गठबंधन के तौर पर उभरा था, लेकिन वह संघ में बदल गया। भारतीय संघ गठबंधन के तौर पर उभरा था, लेकिन वह संघ में बदल गया। भारतीय संघ गठबंधन के रूप में उभरा था और गठबंधन के रूप में ही जारी रहेगा। यह निर्विवाद कि भारतीय संघ में संघ का कोई लक्षण नहीं है, लेकिन दूसरी ओर इसमें गठबंधन के सभी संकेत मौजूद हैं। अमरीकी संविधान पर अपने भाषण में डैनियल वेबस्टर ने संघ के लक्ष्यों के बारे में कहा था :

.... यह संविधान उस राजनीतिक प्रणाली की बात करता है, जिसे संयुक्त राज्य की सरकार के रूप में स्थापित किया गया है। क्या प्रभुतासंपन्न शक्तियों के बीच हुए मेल या गठबंधन को 'सरकार' कहना भाषा का हनन नहीं होगा? किसी राज्य की सरकार वह संगठन होता है, जिसमें राजनीतिक शक्ति विहित होती है।

.... किसी सरकार तथा किसी लीग या गठबंधन के बीच मोटे तौर पर स्पष्ट अंतर यह है कि सरकार एक राजनीतिक निकाय होती है, इसकी अपनी इच्छाशक्ति होती है तथा इसके पास अपने उद्देश्यों को पूरा करने के लिए शक्तियां तथा वैधानिक स्वतंत्रता होती है। प्रत्येक गठबंधन अपने अनुबंधों को लागू करने के लिए कुछ शक्ति चाहता है। प्रभुतासंपन्न राज्यों के बीच हुए गठबंधन में भी अपने कार्यपालन को सुनिश्चित करने के लिए शक्ति की आवश्यकता पड़ती है, हालांकि ऐसे मामलों में यह शक्ति एक पक्ष के बल का दूसरे पक्ष के बल के खिलाफ उपयोगमय होती है, अर्थात् इसे युद्ध-शक्ति कहा जा सकता है। लेकिन सरकार अपने निर्णय का पालन करने के लिए उपयोग में लाया गया बल युद्ध नहीं होता। यह विचार करती है कि किसी भी विपक्षी दल के पास विरोध करने का अधिकार न हो, यह उसकी अपनी इच्छा को लागू करने की शक्ति में विहित होता है, और जब उसके पास यह शक्ति नहीं रह जाती है, तब वह सरकार भी नहीं रहती।

इस परिप्रेक्ष्य में यह तथ्य उल्लेखनीय है कि यह अधिनियम ब्रिटिश भारत तथा देशी राज्यों के लिए संघीय सरकार की स्थापना नहीं करता। यह अधिनियम केवल ब्रिटिश भारत के लिए ही संघीय सरकार की स्थापना करता है। यह संघीय सरकार राज्यों के लिए सरकार केवल तभी बनेगी, जब राज्य अपने विलय-पत्र के माध्यम

से इसे अंगीकार कर लें। पुनः ध्यान दें कि संघीय सरकार के अधीन राज्यों का होना हमेशा के लिए जरूरी नहीं है। यह केवल कुछ विशेष परिस्थितियों के अंतर्गत ही लागू रहेगा। यह केवल तब चक चलता रहेगा, जब तक कि इस अधिनियम के कुछ प्रावधानों में कोई परिवर्तन नहीं किया जाता। तीसरे, जहां इन उपबंधों में कोई परिवर्तन अनुज्ञेय है तो ऐसा परिवर्तन राज्यों पर बाध्यकारी नहीं होगा, जब तक कि राज्य इससे बाध्य होने के लिए सहमत नहीं हो जाते।

ये सभी निर्विवाद लक्षण संकेत हैं जो यह दर्शाते हैं कि भारतीय संघ एक गठबंधन है, न कि चिरस्थायी संघ। किसी गठबंधन का सार यह होता है कि इसके पास अलग होने का अधिकार सुरक्षित रहता है और वह अपनी मूल स्थिति में वापस जा सकता है।

इस दृष्टिकोण से भारतीय संघ, संयुक्त राज्य अमरीका, कनाडा तथा आस्ट्रेलिया के संघ से भिन्न है। यह संयुक्त राज्य अमरीका से इस मायने से भिन्न है कि इसमें भारतीय संविधान द्वारा अलग होने के अधिकार को मान्यता प्रदान की गई है, यदि यह संविधान बदल जाता है, जब कि संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान द्वारा इसको मान्यता नहीं दी गई है, भले ही संविधान किसी विशेष राज्य की इच्छाओं के विपरीत बदल दिया गया हो। आस्ट्रेलिया तथा कनाडा के संबंध में ऐसा प्रश्न नहीं उठता और अगर ऐसा प्रश्न उठा तो गृहयुद्ध भी इस मुद्दे को हल नहीं कर सकेगा। इन संघों में प्रभुसत्ता, भले ही इसका संघीय सरकार या इकाइयों द्वारा प्रयोग किया जाता है, सम्राट के पास होती है और इसका रख-रखाव या इसको तोड़े जाने का अधिकार सम्राट तथा संसद का होता है। न तो संघ ही और न इकाइयां इस मुद्दे को हल कर सकती हैं, यह केवल संसद की सहमति से किया जा सकता है। यदि विघटन होता है तो यह मात्र सम्राट की प्रभुसत्ता का त्याग होगा और इसका पुनः विभाजन करने के लिए सम्राट हमेशा ही स्वतंत्र होता है। यह विघटन वैधानिक होगा और यदि इसे गैर-कानूनी साधनों द्वारा बनाए रखा गया तो इससे प्रभुसत्ता विद्रोही इकाइयों के पास चली जाएगी, क्योंकि यह सम्राट के पास होती है। इसमें ठीक वैसा ही होता, यदि भारतीय संघ ब्रिटिश भारत के प्रांतों का ही संघ होता। तब अलग होने का तो कोई प्रश्न ही नहीं उठता। प्रांत उसी हालत में रह रहे होते, जैसा कि सम्राट उन्हें रखना चाहता। भारतीय संघ देशी राज्यों की प्रविष्टि के कारण भिन्न होता है। देशी राज्यों का यह प्रवेश हमेशा के लिए नहीं है और न हर परिस्थिति के अंतर्गत है। उनका प्रवेश कुछ शर्तों तथा निबंधनों पर निर्भर करता है। ऐसा होने के कारण भारतीय संघ चिरस्थायी संघ नहीं हो सकता। वास्तव में, देशी राज्य प्रांतों के साथ तब तक संबंध स्थापित नहीं करेंगे, जब तक कि ऐसा करने से पूर्व पृथक होने की शर्तों को तय नहीं कर लिया जाता है। यही कारण है कि भारतीय संघ एक गठबंधन है, संघ नहीं।

संघीय सरकार के साथ इकाइयों का संबंध

संघ की सामान्य विशेषता यह है कि प्रत्येक अलग इकाई के पास लगभग समान राजनीतिक अधिकार होने चाहिए। विभिन्न इकाइयों के बीच समानता आवश्यक है। दर्जे के मामले में उन्हें असमान बनाने का मतलब है, इकाइयों को प्रभावी भागीदार बनाए जाने की शक्ति देना। जैसा कि डायसी ने कहा है कि किसी संघ में प्रभावी भागीदारी के होने से दो तरह के खतरे सामने आते हैं। पहला, प्रभावी भागीदार संघीय समानता के विपरीत प्राधिकार का उपयोग कर सकता है। दूसरे, यह संघ के अंदर प्रभावी इकाइयों तथा अधीनस्थ इकाइयों के या इसके विपरीत समूह बना सकता है। इस तरह की गलत कार्य-परंपरा को रोकने के लिए सभी संघ की समानता के सिद्धान्त पर सहमत हो जाते हैं। भारतीय संघ में इस सिद्धान्त को किस सीमा तक प्राप्त किया जाता है?

कानून बनाने के संबंध में

जैसा कि आप जानते हैं कि कानून बनाने के उद्देश्य से इस क्षेत्र को तीन भागों में बांटा गया है और तीन सूचियां तैयार की गई हैं, जिन्हें संघीय सूची, समवर्ती सूची तथा प्रांतीय सूची कहा जाता है।

संघीय सूची में 59 मदें शामिल हैं, जिनके संबंध में संघ कानून बना सकता है। समवर्ती सूची में 36 मदें शामिल हैं।

पहली बात यह है कि ये दोनों ही सूचियां प्रांतों पर लागू होती हैं। वे अपनी मर्जी से इन दोनों सूचियों में से विषयों को नहीं चुन सकते हैं, जिनके संबंध में वे संघ के प्राधिकारी के अधीन होंगे। प्रांतों को इन दोनों सूचियों में से बाहर जाने की स्वतंत्रता नहीं है। संघ में शामिल होने वाले राज्य की स्थिति बिल्कुल भिन्न है। संघ में शामिल होने वाला राज्य स्वयं को समवर्ती सूची से बिल्कुल बाहर रख सकता है। धारा 6(2) के अनुसार किसी भी देशी राज्य के शासक को समवर्ती सूची में सम्मिलित मामलों के संबंध में संघ में शामिल होने के लिए सहमत होने में कोई आपत्ति नहीं है। लेकिन उनके ऊपर ऐसा करने के लिए कोई बाध्यता नहीं है। इस तरह का करार उनके संघ में प्रवेश के लिए कोई पूर्व शर्त नहीं है।

संघीय सूची के संबंध में कोई संदेह नहीं है कि राज्य के शासक को संघ की सूची के संबंध में स्वयं को संघ के कानून बनाने के प्राधिकार के अधीन मानना होगा, लेकिन संघ के अधीन होना केवल उन्हीं मामलों तक सीमित होगा, जिनका कि उल्लेख उसने अपने विलय-पत्र में किया हो। जैसा कि मैंने कहा है, संघीय सूची में 59 मदें होती हैं। कोई भी शासक इस बात के लिए बाध्य नहीं है कि संघ में सम्मिलित होने से पूर्व वह संघीय सूची में सम्मिलित सभी विषयों को स्वीकार करे। वह केवल कुछ को स्वीकार कर सकता है, या सभी को स्वीकार कर सकता है। इसी प्रकार एक शासक एक मद को स्वीकार कर सकता है तथा दूसरा शासक दूसरी मद को स्वीकार कर सकता है। संविधान में ऐसा कोई नियम निर्धारित नहीं है कि संघ में शामिल होने से पहले प्रत्येक शासक को कुछ मदें स्वीकार करनी चाहिए। अतः संघ जहां एक ओर ब्रिटिश भारत तथा प्रांतों को संघ के कानून बनाने के प्राधिकार के मामले में समान रूप से तथा पूरी तरह से प्रभावित करता है, वहीं यह विभिन्न राज्यों को भिन्न-भिन्न तरीके से प्रभावित करता है। कोई एक शासक केवल एक विषय के मामले में संघ में शामिल हो सकता है, लेकिन फिर भी वह संघ का उतना ही वास्तविक सदस्य होगा, जितना कि वह शासक जो संघीय सूची की सभी 59 मदों को स्वीकार करता है।

प्रांतीय सूची वह सूची है, जिसके बारे में प्रांतों को ही कानून बनाने का पूरा-पूरा अधिकार होगा। इस अधिनियम में संघीकृत राज्यों के लिए कोई समान राज्य सूची नहीं दी गई है। यह दी भी नहीं जा सकती। लेकिन यह कहा जा सकता है कि इसमें वे सभी विषय सम्मिलित होते हैं, जो राज्य द्वारा संघ को नहीं सौंपे जाते। अब प्रांतीय विधानमंडल के अनन्य प्राधिकार के संबंध में आपातकाल की स्थिति में भी संघीय विधानमंडल किसी प्रांत के लिए कानून बना सकता है या प्रांतीय सूची में उल्लिखित मामलों से संबंधित किसी भी भाग के संबंध में कानून बना सकता है, यदि गवर्नर-जनरल ने अपने विवेक से धारा 102 के अंतर्गत यह घोषणा कर दी है कि गंभीर आपातकाल की स्थिति पैदा हो गई है और भारत की सुरक्षा खतरे में है, भले ही ऐसा युद्ध के कारण हो या आतंरिक गड़बड़ी के कारण। देशी राज्यों के संबंध में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है। भारत के लिए खतरा उत्पन्न करने वाली गंभीर आपातकालीन स्थिति किसी राज्य के अंदर पैदा हो सकती है, जैसी कि वह किसी प्रांत के सीमा-क्षेत्र के भीतर पैदा हो सकती है। अतः यह स्पष्ट है कि आपातकाल की स्थिति में जहां संघीय विधानमंडल किसी प्रांत के लिए कानून बना सकता है और हस्तक्षेप कर सकता है, वहीं सामान्य परिस्थितियों के अंतर्गत संघीकृत राज्यों के मामले में न तो हस्तक्षेप कर सकता है और न ही उनके लिए कानून बना सकता है।

संघ की कार्यपालिका के संबंध में

कार्यपालिका के संबंध में राज्य तथा प्रांत समान अधिकार नहीं रखते। धारा 8 संघ के कार्यकारी प्राधिकारी के क्षेत्र को परिभाषित करती है, जो धारा 7 के अनुसार महामहिम की ओर से गवर्नर-जनरल द्वारा उपयोग में लाई जा सकती है। उपखंड (क) की उपधारा (1) के

अनुसार संघीय कार्यपालिका का प्राधिकार उन मामलों तक लागू होता है, जिनके बारे में संघीय विधानमंडल को कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है, लेकिन यह खंड राज्यों के मामलों में ठीक उसी तरह लागू नहीं होता, जिस तरह प्रांतों के मामलों में होता है। प्रांतों के मामलों में इसे उन सभी मामलों के बारे में प्राधिकार प्राप्त होता है, जो संघीय विधायी सूची में सम्मिलित हैं। कुछ सीमाओं के तहत समवर्ती सूची के विषयों के मामले में भी इसके पास पूरा-पूरा प्राधिकार होता है, लेकिन राज्यों के संबंध में बिल्कुल पृथक मामला है। राज्यों के संबंध में समवर्ती सूची में दिए गए विषयों के बारे में संघ के पास कोई कार्यकारी प्राधिकार नहीं होता। साथ ही संघीय विधायी सूची में सम्मिलित मामलों के बारे में संघ पूरे प्राधिकार का हकदार नहीं है। धारा 8 का उपखंड 2 बहुत ही महत्वपूर्ण है। इसके अनुसार:

इस धारा में किसी बात के होते हुए भी किसी संघीकृत राज्य के शासक का कार्यकारी प्राधिकार उस राज्य में उन मामलों के योग्य होगा, जिनके संबंध में उस राज्य के लिए संघीय विधानमंडल को कानून बनाने का प्राधिकार प्राप्त है, केवल ऐसे मामलों के अलावा जहां संघ का कार्यकारी प्राधिकार संघीय कानून के अनुसार शासक के कार्यकारी प्राधिकार को छोड़कर उस राज्य में लागू होता है।

सीधे शब्दों में इस उपधारा का क्या मतलब है? वह यह है कि किसी प्रांत के संबंध में संघ का कार्यकारी प्राधिकार उन सभी मामलों पर लागू होता है, जिन पर संघ को विधायी प्राधिकार प्राप्त होता है। राज्य के मामले में स्थिति बिल्कुल भिन्न है। मात्र यह तथ्य कि संघीय विधानमंडल को किसी राज्य के मामले के कानून बनाने का प्राधिकार प्राप्त होता है, संघ को उस विषय के संबंध में उस राज्य के ऊपर कोई भी कार्यकारी प्राधिकार प्राप्त नहीं हो जाता। ऐसा कार्यकारी प्राधिकार संघ द्वारा पारित कानून के परिणामस्वरूप ही दिया जा सकता है। क्या इस तरह कानून पास किया जा सकता है? यह राज्यों के संघीय विधानमंडल में विशाल प्रतिनिधित्व को देखते हुए समस्या-मूलक है। परिणाम चाहे कुछ भी हो, सिद्धांत रूप में संघ का कार्यकारी प्राधिकार संघीकृत राज्य पर लागू नहीं होता। स्थिति यह है कि प्रांतों के मामलों में जहां संघ कानून बना सकता है और उनका पालन करा सकता है, वहीं संघीकृत राज्यों के मामलों में संघ कानून तो बना सकता है, लेकिन उनका पालन नहीं करा सकता। उनके पालन का अधिकार राज्य के पास होता है।

प्रशासन के संबंध में

जब आप प्रशासन के दृष्टिकोण से संविधान की जांच करेंगे तो पाएंगे कि इस अधिनियम की कुछ धाराएं संघीय सरकार, प्रांतीय सरकारों तथा राज्य सरकारों के मार्गदर्शन हेतु कुछ नियमों का निर्धारण करती हैं। इन धाराओं का उद्देश्य उन्हें यह बताना होता है कि वे अपने से संबंधित कार्यकारी प्राधिकार का उपयोग कैसे करें। ये धाराएं हैं, 122, 126 तथा 128

धारा 122 संघीय सरकार से संबंधित है। इसके अनुसार:

(1) प्रत्येक प्रांत तथा संघीकृत राज्य के कार्यकारी प्राधिकार को इस तरह से उपयोग में लाया जाएगा, जिसके अनुसार संघीय विधानमंडल के उन कानूनों को सुरक्षा प्रदान की जा सके, जो उस प्रांत या राज्य में लागू होते हैं।

(2) किसी भी प्रांत से संबंधित संघीय विधानमंडल के कानूनों के लिए इस धारा की उप-धारा (1) में दिए गए संदर्भ में किसी भी वर्तमान भारतीय कानून का संदर्भ सम्मिलित है, जो उस प्रांत में लागू होता है।

(3) इस अधिनियम के किसी भी भाग के किसी भी अन्य उपबंधों के प्रति बिना किसी पूर्वाग्रह के किसी भी प्रांत या संघीकृत राज्य में संघ के कार्यकारी प्राधिकार के उपयोग में उस प्रांत या राज्य के हित शामिल होंगे।

धारा 126 प्रांतीय सरकारों के प्रति समर्पित है। इसमें व्यवस्था है:

126(1) प्रत्येक प्रांत के कार्यकारी प्राधिकार का इस

तरह से इस्तेमाल किया जाएगा, जिससे कि संघ के कार्यकारी प्राधिकार के उपयोग में कोई बाधा उत्पन्न न हो या पूर्वाग्रह न हो और संघ का कार्यकारी प्राधिकार प्रांत को ऐसे निर्देश दे सके, जो संघीय सरकार को इस उद्देश्य हेतु आवश्यक प्रतीत हों।

धारा 128 राज्यों से संबंधित है। यह इस प्रकार है:

(1) प्रत्येक संघीकृत राज्य का कार्यकारी प्राधिकार इस प्रकार प्रयुक्त होगा, जो संघ के कार्यकारी प्राधिकार के प्रयोग में बाधक या प्रतिकूल न हो, जहां तक कि संघीय विधान-मंडल के विधि महत्व के कारण यह राज्य में प्रयोक्तव्य है, जो वहां लागू होता है।

(2) यदि गवर्नर-जनरल को ऐसा आभास होता है कि किसी संघीकृत राज्य का शासक पूर्ववर्ती उपधारा के अंतर्गत अपने कर्तव्यपालन में असफल रहा है तो गवर्नर-जनरल स्वविवेक से कार्य करते हुए शासक द्वारा उसको प्रदत्त किसी भी अभ्यावेदन पर विचार करने के उपरांत शासक को कोई भी निर्देश दे सकता है, जिन्हें वह उचित समझता है। यदि इस धारा के अंतर्गत कोई प्रश्न उठता है कि क्या संघ का कार्यकारी प्राधिकार राज्य में प्रयोक्तव्य है, जिस संबंध में यह प्रयोक्तव्य है, यह प्रश्न संघ अथवा शासक के अनुरोध पर उस अधिनियम के अंतर्गत संघीय न्यायालय को उस न्यायालय द्वारा विवाद के निपटाने हेतु भेजा जाएगा, जिसके मूल क्षेत्राधिकार में यह आता है।

अगर इन अभिकरणों द्वारा कार्यकारी प्राधिकार के प्रयोग में किसी संघर्ष की संभावना होती तो ये सब धाराएं बहुत उपयोगी सिद्ध होती। लेकिन ये सब बिल्कुल अनावश्यक होगी, क्योंकि वास्तव में कार्यकारी प्राधिकार का कोई विरोध नहीं होगा। यह तभी होगा, जब प्रशासकीय कार्य कार्यकारी प्राधिकार का अनुगमन करता है। जब प्रशासन कार्यकारी प्राधिकार से पृथक कर दिया जाता है तो किसी संघर्ष की संभावना नहीं रहती है और इन धाराओं में समाहित प्रबोधन बिल्कुल अनावश्यक है।

अब यह संभव है कि संघीय संविधान में संघीय सरकार को शासन की शक्तियों से बिल्कुल वंचित कर दिया जाए और यह एक प्राधिकार विहीन ढांचा मात्र रह जाए। संविधान में यह व्यवस्था है कि संघीय विधानमंडल का गवर्नर-जनरल इसके द्वारा पारित किसी कानून के क्रियान्वयन को संघीय कार्यपालिका के स्थान पर इकाइयों के, यानि प्रांतीय सरकारों और देशी राज्यों के, सुपुर्द कर सकता है। धारा 124 की शर्तों के अनुसार यह स्पष्ट है:

(1) इस अधिनियम के बावजूद गवर्नर-जनरल एक प्रांतीय सरकार या संघीकृत राज्य के शासक की सहमति से या तो सशर्त सरकार अथवा शासक, अथवा उनके संबंधित अधिकारियों को किसी भी मामले से संबंधित ऐसे कार्य सौंप सकता है, जिन पर संघ का कार्यकारी प्राधिकार कायम है।

(2) संघीय विधानमंडल का एक अधिनियम, यद्यपि इसका संबंध उस विषय से है, जिस पर प्रांतीय विधानमंडल को कानून बनाने का अधिकार नहीं है, एक प्रांत, अथवा अधिकारियों और उनके प्राधिकारियों को शक्तियां प्रदान कर सकता है और कर्तव्य सौंप सकता है।

(3) संघीय विधानमंडल का एक अधिनियम जो संघीकृत राज्य पर लागू होता है, राज्य अथवा अधिकारियों और प्राधिकारियों को शक्तियां प्रदान कर सकता है और उनको कर्तव्य सौंप सकता है, जिन्हें इस उद्देश्य हेतु शासक ने नामित किया है।

(4) जहां इस धारा के अंतर्गत किसी प्रांत या संघीकृत राज्य या उनके अधिकारियों या प्राधिकारियों को शक्तियां और कर्तव्य सौंपे गए हैं, वहां उस प्रांत या राज्य को संघ द्वारा उतनी राशि का भुगतान किया जाएगा, जिस पर करार हुआ है और उस करार की अवहेलना करने पर उन शक्तियों तथा कर्तव्यों के अनुपालन के संबंध में उस प्रांत या राज्य द्वारा किए गए अतिरिक्त प्रशासनिक खर्च के संबंध में भारत के मुख्य न्यायाधीश द्वारा नियुक्त मध्यस्थ द्वारा निर्धारित राशि अदा की जाएगी।

यह भी संभव है कि राज्य और प्रांत मिलकर संघ को उसकी सभी प्रशासनिक शक्तियों से वंचित कर दें और उसे केवल कानून बनाने वाली संस्था बना दें। तथापि धारा 125 से एक और डांवाडोल परिस्थिति उत्पन्न होती है। वह इस प्रकार है :

(1) इस अधिनियम में किसी बात के होते हुए भी यदि राज्य के विलय-पत्र में करार संबंधी उपबंध दिए गए हैं तो गवर्नर-जनरल और संघीकृत राज्य के शासक के बीच राज्य पर लागू होने वाले संघीय विधानमंडल के किसी कानून का उसके राज्य में अनुपालन किए जाने हेतु उस शासक या उसके अधिकारियों द्वारा किए जाने वाले प्रयोग के संबंध में सहमति हो सकती है।

(2) इस धारा के अंतर्गत हुई सहमति के अनुसार गवर्नर-जनरल निरीक्षण या अन्य किसी तरीके द्वारा स्वविवेक से अपने को संतुष्ट कर सकेगा कि क्या उनका प्रशासन जिसके संबंध में यह करार किया गया है, संघीय सरकार की नीति के अनुसार चल रहा है यदि गवर्नर-जनरल संतुष्ट नहीं होता है तो वह अपने विवेकानुसार उस शासक को ऐसे निर्देश जारी कर सकता है, जिन्हें वह ठीक समझता है।

(3) सभी न्यायालय इस धारा के अंतर्गत किए गए किसी भी करार का न्यायिक पालन करेंगे।

इस धारा का अर्थ यह है कि एक राज्य अपने विलय-पत्र के अनुसार राज्य में संघीय कानूनों का संघ की बजाए राज्य अभिकरण द्वारा क्रियान्वित करने की शर्त लगा सकता है और अगर वह ऐसी शर्त लगाता है, तब राज्य के मामले में संघ की कोई प्रशासकीय शक्ति नहीं रह जाएगी। कानून का लाभ उसके प्रशासन पर निर्भर करता है। जहां प्रशासन अक्षम अथवा भ्रष्ट होता है, वहां कानून का कोई लाभ नहीं है। संघीय सरकार की प्रशासकीय शक्तियों को छीनना, संघीय सरकार को पंगु बनाने के बराबर है। ऐसा कोई संघ नहीं है, जहां संघ की कुछ इकाइयों को यह कहने की छूट हो कि उनके क्षेत्र में संघीय सरकार को प्रशासकीय शक्तियां प्राप्त नहीं हैं। भारतीय संघ एक अपवाद है। न सिर्फ प्रांत और देशी राज्यों में इस मामले में एक अंतर है, वरन् वे संघीय सरकार द्वारा कार्यकारी प्राधिकार के प्रयोग के पर्यवेक्षण और निर्देश के अपने उत्तरदायित्व के मामले में भी भिन्न हैं। अगर आप धारा 126 की तुलना 128 के साथ करें तो यह अंतर स्पष्ट हो जाएगा।

धारा 126 यह अधिनियमित करती है कि हर प्रांत के कार्यकारी प्राधिकार का उपयोग इस प्रकार किया जाएगा, जिससे कि संघ के कार्यकारी प्राधिकार के प्रयोग में बाधा न आए या उसके प्रयोग पर प्रतिकूल प्रभाव न पड़े और संघ का कार्यकारी प्राधिकार एक प्रांत को ऐसे निर्देश दे सकेगा, जैसा कि उस उद्देश्य के लिए संघीय सरकार आवश्यक समझती है। धारा 128 एक ऐसी धारा है जो संघीकृत राज्य के विषय में इसी प्रकार का नियम बनाती है, लेकिन दोनों धाराओं के बीच एक महत्वपूर्ण अंतर है। धारा 126 कहती है कि संघ का कार्यकारी प्राधिकार एक प्रांत को इस प्रकार के निर्देश दे सकता है, जैसा कि संघीय सरकार को उस उद्देश्य के लिए आवश्यक लगता है, जब कि धारा 128 ऐसी कोई शक्ति प्रदान नहीं करती। इसका अर्थ यह है कि संघ के पास अंतर्निहित कार्यकारी प्राधिकार नहीं है जो संघीकृत राज्य के शासक को राज्य का ऐसा कार्यकारी प्राधिकार प्रयुक्त करने से रोक सके, जो संघ के कार्यकारी प्राधिकार को बाधित करता है अथवा प्रतिकूल असर डालता है। यह एक बहुत ही महत्वपूर्ण अंतर है। ऐसा प्राधिकार संघ की बजाए गवर्नर-जनरल को प्रदान किया गया है, जो वास्तव में विधि के अनुसार संघीय सरकार से भिन्न है और गवर्नर-जनरल शासक को ऐसे निर्देश देने के लिए सक्षम है, जिन्हें वह उचित समझता है। एक और अंतर भी दृष्टव्य है। धारा 126 के अंतर्गत जब एक प्रांत के गवर्नर को निर्देश दिए जाते हैं तो वह उन्हें मानने के लिए बाध्य है। वह निर्देशों की आवश्यकता के विषय में पूछ सकता है। एक राज्य के शासक के विषय में स्थिति बिल्कुल भिन्न है। वह ऐसे निर्देश के बारे में सवाल कर सकता है और मामले को संघीय न्यायालय में मध्यस्थता हेतु ले जा

सकता है, क्योंकि धारा 128 की उपधारा में विहित प्रावधान के अनुसार अगर इस धारा के अंतर्गत कार्यकारी प्राधिकार एक राज्य में प्रयोक्तव्य है, ऐसे किसी भी विषय में अथवा उस सीमा तक कि जिसमें इस प्रकार वह प्रयोक्तव्य है, यह प्रश्न संघ अथवा शासक के अनुरोध पर संघीय न्यायालय के समक्ष उस न्यायालय द्वारा निबटारे हेतु ले जाया जाएगा।

वित्त के संबंध में

अब वित्त के सवाल पर आते हैं। प्रांतों और राज्यों के मध्य एक सुस्पष्ट असमानता है। संघ का प्रांतों और राज्य के ऊपर कराधान प्राधिकार का मामला ले लीजिए। यह ध्यान रहे कि संघ के राजस्व जिन स्रोतों से प्राप्त होते हैं, वे दो प्रमुख शीर्षों के अंतर्गत आते हैं— एक वे जो कराधान के अंतर्गत आते हैं और दूसरे वे जो कराधान के अंतर्गत नहीं आते हैं। जो कराधान के अंतर्गत नहीं आते हैं, उन्हें छह शीर्षों के अंतर्गत रखा जा सकता है :

- (1) संघीय सूची में सम्मिलित विषयों पर शुल्क
- (2) डाक बचत बैंक सहित डाक सेवाओं से प्राप्त लाभ, यदि कोई हो,
- (3) संघीय रेलवे के प्रचालन सेवाओं से प्राप्त लाभ, यदि कोई हो,
- (4) टकसाल और मुद्रा प्रचालन से लाभ, यदि कोई हो,
- (5) किसी आम संघीय उद्यम, जैसे कि रिजर्व बैंक से लाभ, यदि कोई हो, और
- (6) संघीकृत अथवा गैर-संघीकृत राज्यों से सम्राट को सीधा अंशदान।

जहां तक भारत सरकार अधिनियम के अंतर्गत कराधान से प्राप्त राजस्व का प्रश्न है, वे दो शीर्षों में आते हैं, साधारण कराधान और असाधारण कराधान।

साधारण कराधान में भिन्न स्रोतों से प्राप्त लेवी सम्मिलित है :

- (1) सीमा शुल्क
- (2) निर्यात शुल्क
- (3) उत्पाद शुल्क
- (4) नमक
- (5) निगम कर
- (6) आय कर, कृषि को छोड़कर और
- (7) संपत्ति कर, जैसे कि व्यक्तिगत परिसंपत्तियां अथवा संपत्ति के पूंजीगत मूल्य पर कर। असाधारण राजस्व निम्न शीर्षों के अंतर्गत आता है :
- (1) आय कर पर अधिभार,
- (2) उत्तराधिकार करों पर अधिभार
- (3) रेल अथवा हवाई जहाज द्वारा ले जाए जाने वाले माल अथवा यात्रियों पर लगाए जाने वाले टर्मिनल टैक्स तथा रेल भाड़े में समस्त करों का अधिभार, और
- (4) स्टाम्प ड्यूटी, आदि पर अधिभार

अब, जब कि प्रांत इनमें से किसी भी शीर्ष के अंतर्गत कराधान वहन करने के लिए बाध्य हैं, चाहे वह कराधान साधारण किस्म का हो या असाधारण किस्म का, राज्यों के संबंध में यह सच नहीं है। उदाहरणार्थ, राज्य साधारण समय में असाधारण करों को चुकाने के लिए उत्तरदायी नहीं जो शीर्ष 6 और 7 के अंतर्गत आते हैं, जब कि प्रांत इसके लिए बाध्य हैं।

असाधारण कराधान के विषय में, राज्य आर्थिक संकट के दिनों में भी जो कर मद 2, 3, और 4 के अंतर्गत लगाए जाते हैं, उन करों के लिए देनदार नहीं है और जहां तक वे असाधारण राजस्व के स्रोत के शीर्षक के अंतर्गत अंशदान के लिए देनदार भी हैं, वहां यह प्रमाणित किया जाना चाहिए कि सभी प्रकार की अन्य मितव्ययिता बरती गई है।

वित्तीय दृष्टि से राज्यों और प्रांतों में एक और भेद भी है। अधिनियम में प्रांतीय सरकारों के लिए कराधान का क्षेत्र परिभाषित कर दिया गया है। एक प्रांतीय सरकार अधिनियम में वर्णित स्रोत के अलावा अन्य किसी स्रोत से राजस्व प्राप्त नहीं कर सकती। राज्यों के बारे में यह बात लागू नहीं होती। भारत सरकार अधिनियम में ऐसी कोई बात नहीं है, जो संघीकृत राज्य की कराधान प्रणाली

सेवा में,	
नाम	
पता	
.....	
.....	

से संबंधित शक्तियों को परिभाषित करती हो। आंतरिक प्रशासन के लिए राजस्व प्राप्ति हेतु यह किसी भी प्रकार का कराधान कर सकती है और पड़ोसी प्रांत के क्षेत्र से अपने यहां आने वाले सामान पर सीमा शुल्क भी लगा सकती है, यद्यपि वह सीमावर्ती प्रांत संघीय सरकार की ही एक इकाई है जिसका कि संघीकृत राज्य भी एक इकाई है। भारतीय संघ का यह एक अत्यंत असाधारण लक्षण है, साथ ही यह अत्यंत बुरे लक्षणों में से एक है। संघ के नतीजों में एक यह है, चाहे उसका मूल उद्देश्य यह न हो, कि संघ के सीमा क्षेत्र में वाणिज्य और व्यापार को स्वतंत्रता हो। इतिहास में ऐसा कोई संघ नहीं है, जिसने संघ की एक इकाई को अंतर्राज्यीय वाणिज्य रोकने की नियत से सीमा शुल्क लगाने अथवा अन्य प्रतिबंध लगाने की अनुमति दी हो। इस नियम का भारतीय संघ अपवाद है और यह भारतीय संघ का एक लक्षण है, जो उसे अन्य संघों से सुस्पष्ट विरोधाभास के रूप में खड़ा करता है, जिससे कि आज सभी लोग परिचित हैं।

संघीय संविधान की एक विशेषता यह है कि यद्यपि संघ में सम्मिलित क्षेत्र विभिन्न इकाइयों में बंटा होता है, तथापि वे एकल क्षेत्र बनाते हैं। हर कीमत पर सीमा शुल्क के लिए समस्त क्षेत्र एक एकल इकाई मानी जाती है। हर संघीय संविधान में एक इकाई द्वारा दूसरी के विरुद्ध व्यापार और सीमा शुल्क बाधाओं को रोकने हेतु शक्तियों और निषेधों का प्रावधान है।

अमरीका का संविधान अनुच्छेद 2 की धारा 9 के अंतर्गत एक राज्य द्वारा दूसरे राज्य में माल के आयात अथवा निर्यात को रोकने पर निषेध लगाता है अथवा राज्य की सीमा में माल के आने या बाहर जाने पर आयात-निर्यात शुल्क लगाने से रोकता है। अनुच्छेद 2 की धारा 8(3) संघीय सरकार को संघ के राज्यों के मध्य वाणिज्य और व्यापार को विनियमित करने की शक्ति प्रदान करती है।

आस्ट्रेलिया में उसके संविधान की धारा 92 के अनुसार राज्य और संघीय सरकार, दोनों अपनी विनियमन की शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करने के लिए बाध्य हैं कि संविधान की धारा 92 में प्रदत्त मूल गारंटी की अवहेलना न हो और यह कि 'राज्यों के मध्य व्यापार और वाणिज्य, चाहे वह आंतरिक परिवहन अथवा सामुद्रिक नौ-परिवहन द्वारा हो, पूर्ण स्वतंत्र होगा।'

कनाडा में धारा 121 के अंतर्गत किसी भी प्रांत के समस्त विकास के सामान (पैदावार अथवा उत्पादन) संघ के प्रत्येक प्रांत में निःशुल्क प्रवेश के अधिकारी होंगे।

भारतीय संविधान में संघ के अंतर्गत वाणिज्य और व्यापार संबंधी प्रावधान धारा 297 में विहित हैं। यह इस प्रकार है :

- (1) किसी भी प्रांतीय विधानमंडल या सरकार को —
- (क) प्रांतीय विधानमंडलीय सूची में प्रांत के अंतर्गत वाणिज्य और व्यापार विषयक प्रविष्टि की महत्ता से अथवा उस सूची में माल के उत्पादन, प्रदाय और वितरण से संबंधित प्रविष्टि के कारण कोई कानून पारित करने अथवा कोई कार्यकारी कदम उठाने अथवा प्रांत के किसी भी श्रेणी या किस्म के माल को अंदर प्रवेश या निर्यात करने से निषिद्ध और प्रतिबंधित करने की शक्ति प्राप्त नहीं होगी, अथवा

शेष भाग अगले अंक में

साम्भार :
बाबा साहेब डॉ. अम्बेडकर सम्पूर्ण वाङ्मय
खण्ड-2, पृष्ठ संख्या 57 से 136
डॉ. अम्बेडकर