(A High Impact Factor, Quarterly, Peer Reviewed, Referred & Indexed Journal)

NAVJYOT / Vol. XI / Issue – II ISSN 2277-8063

" भारतीय संघराज्यवादाचे बदलते स्वरूप."

प्रा. बी. एस. पाटील जयवंत महाविद्यालय, इचलकरंजी जि.कोल्हापूर

प्रस्तावना

" संघराज्य म्हणजे राष्ट्रीय ऐक्य आणि सत्ता व घटक राज्यांचे अधिकार यांचा योग्य तऱ्हेने मेळ घालण्याच्या उद्देशाने तयार केलेली राजकीय यंत्रणा होय '"

भारत हा एक खंडप्राय देश असून भारतामध्ये भाषिक तसेच सांस्कृतिक विविधता आढळते. विविध प्रांतातील लोकांनाआपल्या भाषिक सांस्कृतिक अस्मितेचे जतन करता यावे आणि त्याचबरोबर राष्ट्रीय ऐक्य साध्य व्हावे म्हणून भारताने संघराज्य पद्धतीचा स्वीकार केला आहे. भारताचे संघराज्य केंद्रोत्सारी पद्धतीने निर्माण झालेले आहे. संघराज्यासाठी आवश्यक असणारी सर्व लक्षणे भारतीय संघराज्यात आढळतात. १) संघराज्यासाठी लिखित व परिदृढ राज्यघटना असावी. २) केंद्र व घटकराज्ये यांच्या अधिकाराची विभागणी झालेली असावी. ३) स्वतंत्र व सर्वश्रेष्ठ न्यायालय असावे.

भारताची राज्यघटना लिखित स्वरूपात आहे तसेच ती दुरुस्त करण्याची पद्धती कठीण असून त्या पद्धतीची भारताच्या राज्यघटनेत स्वतंत्रपणे नोंद करण्यात आलेली आहे . केंद्र सरकार व घटकराज्य सरकार अशा दोन शासनामध्ये राज्यघटनेने केलेली अधिकार विभागणी हे प्रधान वैशिष्ट्य आहे. ही विभागणी कशा प्रकारे केली आहे त्यावरून संघराज्याचे स्वरूप ठरत असते. संघराज्य पद्धतीत सर्वसाधारणपणे दुहेरी नागरिकत्व असते. परंतु भारतात जरी एकेरी नागरिकत्वाची पद्धती स्वीकारली असली तरी त्यामुळे भारताच्या संघप्रवृत्तीला धक्का लागत नाही. संघराज्य पद्धतीत न्यायमंडळ हे स्वतंत्र आणि सर्वश्रेष्ठ असते. घटनेचा अर्थ लावणे, राज्यघटनेचे रक्षण करणे , केंद्र सरकार व घटक राज्य सरकार यांच्यातील वाद सोडविणे व नागरिकांच्या मूलभूत हक्काचे रक्षण करणे. याकरिता न्यायमंडळाची गरज असते. अशा तऱ्हेने भारताची शासन व्यवस्था संघात्मक स्वरूपाची आहे .

भारतीय संघराज्याचे स्वरूप:-

भारत हे एक संघराज्य असून घटक राज्यांना आवश्यक ती स्वायत्तता देऊन राष्ट्रीय ऐक्य साधण्याचा प्रयत्न केला आहे केंद्र सरकार आणि घटकराज्ये यांच्यात अधिकार विभागणी कोणत्या प्रकारे झालेली आहे यावरून एकात्म राज्य आणि संघराज्य असे शासनसंस्थेचे दोन प्रकार पडतात. एकात्म राज्यात राज्यघटनेने सर्व सत्ता एकाच मध्यवर्ती शासनाकडे सुपूर्द केलेली असते. हे शासन स्वत:च्या सोयीनुसार काही अधिकार प्रादेशिक विभागांना देते. अशा प्रादेशिक विभागाचे स्थान दुय्यम असून केंद्रसत्ता सर्वश्रेष्ठ असते. संघराज्यात अधिकाराची वाटणी केंद्र सरकार व घटकराज्य सरकार यांच्यात राज्यघटनेनुसार करण्यात आलेली असते. ही दोन्हीही सरकारे आपापल्या क्षेत्रांत पूर्णपणे स्वतंत्र असून त्याचा दर्जा समान असतो. संघराज्यात राज्यघटनेला सर्वश्रेष्ठ स्थान असते. भारत , अमेरिका , कॅनडा व स्वित्झर्लंड इ. देशात संघराज्य व्यवस्था आहे. भौगोलिक विस्तार मोठा असणाऱ्या तसेच भाषिक आणि सांस्कृतिक विविधता असणाऱ्या राज्यात संघराज्य पद्धती उपयुक्त ठरते. या व्यवस्थेत घटकराज्यांचे हक्क सुरक्षित ठेवून त्यांना आपल्या भाषिक व सांस्कृतिक वैशिष्ट्यांचे जतन करता येते. संघराज्यात प्रांतिक स्वायत्तता आणि राष्ट्रीय ऐक्य याचा समन्वय साधलेला असतो. घटकराज्याचे हक्क सुरक्षित राखून संपूर्ण देशाचे ऐक्य साधणारी यंत्रणा म्हणजे संघराज्य होय.भारताचा भौगोलिक विस्तार , भाषा व संस्कृती यांच्यातील विविधता याचा विचार करता भारतात संघराज्य पद्धती उपयुक्त आहे.

भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये:-

१) भारत-राज्याचा संघ- भारताची शासनव्यवस्था
संघराज्यात्मक असली तरी 'संघराज्य' या शब्दाचा उपयोग संपूर्ण घटनेमध्ये कुठेही केलेला नाही. त्याऐवजी भारत हा राज्यांचा संघ आहे असे वर्णन आढळते. संघराज्यात्मक शासन पद्धतीचा अनुल्लेख हे भारतीय शासनाचे एक वैशिष्ट्य मानायला हवे.

२)घटकराज्यांची स्वायत्तता व अधिकार केंद्रसत्तेपेक्षा खूपच कमी आहेत. अधिकाराचे केंद्रीकरण केले जावे अशीच प्रवृत्ती जास्त असल्याचे आढळून येते. मूळात घटकराज्यांना अधिकार कमी दिलेले आहेत व त्या अधिकारांवर मर्यादा आणण्याचे स्वातंत्र्य केंद्रसत्तेला देण्यात आलेले आहे.

३) विषयसूची – सत्तेच्या विभाजासाठी मार्गदर्शक:- घटनेमध्ये केंद्रशासन आणि राज्यशासन यांच्यातील सत्तेचे विभाजन कशा प्रकारे व्हावे याचे मार्गदर्शन तीन विषयसूचीद्वारे करण्यात आलेले आहे. केंद्रशासनाच्या अधिकार विषयाची दुसरी सूची व दोघाच्या सामाईक अधिकाराची तिसरी सूची अशा यां तीन सूची करण्यात आलेल्या आहेत. सामाईक सूचीमध्ये अर्थातच केंद्रशासनाला जास्त अधिकार मिळालेले आहेत.

४) लिखित व काही अशी ताटर राज्यघटना:- भारताची राज्यघटना लिखित आणि काही अशी ताटर स्वरुपाची आहे. संघराज्यात्मक शासनपद्धतीचे हे एक वैशिष्ट्य सर्वच संघराज्यामध्ये आढळते. एका घटकराज्याने दुसरया घटकराज्याच्या अधिकार क्षेत्रावर आक्रमण करू नये यासाठी घटना लिखित व ताटर स्वरूपाची बनविण्यात आली आहे.

५) स्वायत्त न्यायव्यवस्था:- भारतातील न्यायव्यवस्था ही शासनसंस्थेपासून पूर्णपणे वेगळी आणि स्वायत्त अशी व्यवस्था आहे. अलीकडे न्यायमंडळाचे अधिकार मर्यादित करण्यात आलेले आहेत. परंतु तरीही न्यायाधीशांच्या नेमणुका , त्यांचे वेतन व भत्ते आणि निवृत्ती वय या महत्वाच्या गोष्टी शासनाच्या अधिकार क्षेत्रांच्या बाहेर ठेवण्यात आल्या आहेत, स्वतंत्र न्यायव्यवस्था हे भारतीय संघराज्याचे महत्वाचे वैशिष्ट्य आहे असे म्हणावयास हवे.

भारतीय संघराज्याच्या केंद्रीकरणाची प्रवृत्ती

भारतीय संघराज्याच्या वाटचालीत केंद्राचे वाढते प्राबल्य दिसून येते. या केंद्रीकरणाच्या प्रवृत्तीमागे पुढील कारणे आहेत.

१) **ब्रिटीशांचा वारसा :-** ब्रिटीशकालीन भारतात सन १९३५ च्या कायद्यात अपेक्षित असलेल्या संघराज्यात केंद्राकडून राज्यांना सत्ता प्रदान केली जाणार होती. त्यामुळे ही राज्ये स्वतंत्र नसून केंद्राच्या अंकित होती व स्वायत्त अशा घटकराज्य शासन पद्धतीचा न मिळालेला वारसा स्वातंत्र्योत्तर काळात पुढे चालवू शकलो नाही . परिणामी घटकराज्यांना दुय्यम स्वरूपाने पाहण्याचा दृष्टीकोन स्वातंत्र्यपूर्व काळापासून तयार झाला व हीच मनोवृत्ती स्वातंत्र्यानंतरही कायम राहिली.

२) **एक प्रबळ पक्षपद्धती:-** स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर म्हणजेच १९४७ ते १९६७ पर्यत केंद्र व घटकराज्य स्थानी काही अपवाद वगळता कॉंग्रेस पक्षाचे सरकार राहिले. कॉंग्रेस पक्षांतर्गत रचना व कामकाज पद्धती केंद्रांकडे होती. कॉंग्रेसच्या घटकराज्य किंवा प्रांतिक पातळीवरील राजकीय नेतृत्वाच्या तुलनेत केंद्रीय पातळीवरील कॉंग्रेसचे नेतृत्व हे नेहमी श्रेष्ठ व सत्तावन गणले गेले. सर्व महत्वाचे धोरणविषयक निर्णय , लोकप्रशासनविषयक निर्णय पत्र ते केंद्रशासनाच्या संदर्भातील असो , घटकराज्याच्या संदर्भात असो त्याबाबत निर्णय घेणे व त्यांची अंमलबजावणी कॉंग्रेस पक्षाच्या उच्चस्तरीय समितीमार्फत होत असे. केंद्राकडून नेमलेल्या मुख्यमंत्र्यांनी आपल्या मंत्रीमंडळात कोणास घ्यावयाचे व कोणास वागळावयाचे , मंत्रीमंडळाच्या आकाराचे स्वरूप याचा निर्णय कॉंग्रेस पक्षाच्या केंद्रीय मध्यवर्ती समितीकडून होऊ लागला. याचा परिणाम घटकराज्यांतर्गत स्वतंत्र , स्वावलंबन , स्वायत्त व खंबीर नेतृत्व निर्माण होण्यास वाव मिळाला नाही. तशाच प्रकारची स्थिती २०१४ साली सत्तेवर आलेल्या भारतीय जनता पक्षाची दिसून येते. विकेंद्रीकरणाचे वावडे ह्याही पक्षाला आहे . त्याच मार्गावरून हा पक्ष जाताना दिसतो.

३) **राज्याची कमकुवत आर्थिक स्थिती:-** घटकराज्यांची आर्थिक स्थिती दुर्बल असल्यास घटकराज्यांना केंद्र सरकारच्या मदतीवर अवलंबून राहावे लागते. संविधानाने काटेकोरपणे केंद्रशासनाच्या उत्पन्नाची साधने कोणती यावर अतिशय स्पष्ट शब्दात प्रकाश पाडला आहे. या आर्थिक सत्तेच्या तरतूदींचे टीकात्मक मूल्यमापन केल्यास असे आढळते की , केंद्राशासनाचे उत्पन्नाचे मार्ग अतिशय फलदायी व आर्थिक विकासाबरोबर केंद्रीय शासनास सतत वाढीव उत्पन्न देणारे आहे. परंतु घटकराज्याकडे सुपूर्द केलेले आर्थोत्पदक विषय अपरिवर्तनीय व उत्पादनवाढीच्या दृष्टीकोनातून पुरेसे कार्यक्षम नाहीत . केंद्रशासनाकडे निगम कर , आयकर , संपत्ती कर , उत्पादनावरील कर व आयात-निर्यात कर या आर्थिक उत्पन्न मिळवून देणाऱ्या बाबी असून घटकराज्यांकडे जमीन व इमारतींवर कर व करमणूकविषयक कर इत्यादी बाबी दिलेल्या आहेत. परंतु आर्थिक व औद्योगिक विकासाचा फायदा कर रूपाने ज्या प्रमाणात केंद्रशासनास होण्याची शक्यता असते त्या प्रमाणात तसा फायदा घटकराज्यांना होण्याची शक्यता कमी असते.

४) **राज्यपालांची पक्षपाती भूमिका :-** केंद्रशासनाचा प्रतिनिधी व घटकराज्याचा घटनात्मक प्रमुख या नात्याने राज्यपाल आपली भूमिका बजावितात. साधारणपणे मुख्यमंत्र्यांची नियुक्ती करणे ; मंत्रीमंडळाची पदच्युती करणे व विधानसभा मुदतपूर्व विसर्जन करणे या तीन स्वरूपाच्या ऐच्छिक सत्ता राज्यापालाकडे सुपूर्द केलेल्या असतात. सन १९६७ नंतरच्या काळामध्ये केंद्रातील कॉंग्रेस सरकारने अनेक घटकराज्यातील कॉंग्रेसेत्तर पक्षांच्या सरकारविरुद्ध या कलमाचा दुरुपयोग केला असल्याचा आरोप त्यावेळी केला गेला. सन १९७७ नंतर कॉंग्रेसेत्तर पक्षाची सरकारे सत्तेवर आलेली असली तरी त्यांनी कॉंग्रेस सरकारचीच परंपरा पुढे चालविली. घटकराज्यातील राज्यपालांची भूमिका हे केंद्र राज्य संबंधात तणाव निर्माण होणारे महत्वाचे कारण बनले. राज्यपाल हे घटकराज्याच्या शासनाचे नामधारी घटनात्मक प्रमुख असले तरी त्यांची नियुक्ती राष्ट्रपतीकडून म्हणजेच केंद्र सरकारकडून होते राज्यपाल हे आपल्या विवेकाधिकाराचा उपयोग करून राज्यसरकारला अडचणीत आणू शकतात. केंद्र सरकारद्वारे घटकराज्यांचा अधिकाराचा संकोच केल्यामुळे निरनिराळया राज्यामध्ये प्रादेशिक अस्मितेचा उदय झाला व राज्यातील जनतेचा त्यांना पाठींबा मिळाला. अलीकडच्या काळात देशात त्रिशंकू लोकसभेच्या समस्येचे कारण म्हणजे प्रादेशिक पक्षांचा राजकारणावरील वाढता प्रभाव होय. तसेच प्रादेशिक अस्मितेला प्रादेशिक पक्षांनी घातलेले खतपाणी यातून जनतेच्या मनात फूटीरतेची भावना निर्माण होते.

"अलिकडील काळातील प्रवाह" :-

भारतीय संघराज्यात केंद्रसत्तेचे असलेले प्राबल्य आणि घटकराज्यांना प्राप्त झालेले दुय्यम स्थान हा नेहमीच विवाद विषय राहिला आहे. प्रारंभापासून याबाबत अनुकूल-प्रतिकूल अशी टीका होत चाललेली आहे. अगदी घटना परिषदेतही प्रबळ केंद्रसत्तेच्या तसेच त्याच्या विरोधी मतप्रदर्शन करण्यात आले होते. अनेक राजकीय नेत्यांनी आणि विचारवंतांनी या बाबतीत आपली मते व्यक्त केली आहेत. काहींनी प्रबळ केंद्रसत्तेचे समर्थन केलेले आहे , तर काहींनी त्याला प्रखर विरोध दर्शविला आहे . सन १९६७ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर काही घटकराज्यांत कॉंग्रेसविरोधी पक्षाची मंत्रीमंडळे सत्तारूढ झाली. आणि त्यानंतरच्या काळात घटकराज्यांना अधिक स्वायत्तता देण्याची मागणी होऊ लागली . विशेषता: तामिळनाडू , प.बंगाल व पंजाब या राज्यातील कॉंग्रेसविरोधी पक्षनेत्याकडून ही मागणी होऊ लागली.

१९७० साली तामिळनाडू सरकारने राजमन्नार यांच्या अध्यक्षतेखाली एक त्रिसदस्यीय समिती नेमली. केंद्र-राज्य संबंधाचे परीक्षण करून लोकशाही दृढमूल करण्याच्या दृष्टीने शिफारसी करण्याचे काम यां समितीकडे होते. घटकराज्यांना अधिक स्वायत्तता प्राप्त करून देणे हा राजमन्नार समितीच्या शिफारशींचा हेतू होता. १९७७ साली प. बंगाल सरकारने केंद्र-राज्य संबंधाबाबत काही शिफारशी करणारा एक मसूदा केंद्र सरकारकडे पाठविला या शिफारशींचा उद्देशही राज्यांना अधिक स्वायत्तता मिळावी हाच होता . १९७३ साली पंजाबमधील आनंदपूरसाहिब येथे अकाली दलाच्या मेळाव्यात एक ठराव स्वीकारण्यात आला. आनंदपूरसाहिब ठराव यां नावाने तो प्रसिद्ध आहे. यां ठरावातून केंद्रशासनाची सत्ता मर्यादित असावी. केंद्राकडे संरक्षण , परराष्ट्र धोरण , संदेशवाहन आणि दळणवळण तसेच चलनव्यवस्था एवढेच विषय असावेत आणि इतर विषय घटकराज्यांकडे सुपूर्द करावेत अशी मागणी करण्यात आली .

सरकारिया आयोग :- घटकराज्यांना अधिक मागणी देण्याची काही गटांकडून होणारी मागणी विचारात घेऊन केंद्र सरकारने १९८३ साली या प्रश्नाच्या अभ्यासासाठी सरकारिया आयोग नेमला सर्वोच्च न्यायालयाचे निवृत्त न्यायाधीश श्री. सरकारिया या आयोगाचे अध्यक्ष होते. श्री. बी . शिवरामन व श्री. एस. आर. सेन व इतर सदस्य होते. केंद्र राज्य संबंधाचे वस्तुनिष्ठ रीतीने पुनर्विलोकन करून त्यासंबंधी आपला अहवाल देण्याचे कार्य या आयोगाकडे सोपविण्यात आले. आयोगाने केंद्र-राज्य संबंधाबाबत प्रश्नावली तयार करून केंद्र सरकार , घटकराज्ये , विविध राजकीय पक्ष , पाय्देपंडीत , राजकीय विचारवंत यांची मते जाणून घेतली, आणि १९८८ साली आपला १५०० पानांचा विस्तृत अहवाल केंद्र सरकारला सादर केला. सरकारिया आयोगाचा अहवाल प्रस्थापित संघराज्य व्यवस्थेचे समर्थन करणारा आहे . " देशाचे ऐक्य आणि एकात्मता टिकविण्यासाठी प्रबळ केंद्रसत्ता आवश्यक आहे." असा निष्कर्ष या अहवालात काढलेला असून "सध्याची संघराज्य व्यवस्था आणि त्या संबंधीच्या राज्यघटनेतील तरतुदी या मूलत: योग्य आहेत . आतापर्यंच्या घटनेच्या प्रत्यक्ष कार्यवाहीने टे दाखवून दिले आहे आणि या मुलभूत रचनेमध्ये बदल करण्याची आवश्यकता नाही ." अशी ग्वाही हा अहवाल देतो. केंद्र सरकारकडे संरक्षण , परराष्ट्र संबंध ,

चलनव्यवस्था , संदेशवाहन आणि दळणवळण एवढेच विषय असावेत आणि इतर विषय घटकराज्याकडे सुपूर्द करावेत , ही आनंदपूरसाहिबा ठरावाद्वारे अकाली दलाने केलेली मागणी आयोगाने अमान्य केलेली आहे , केंद्रसत्ता अशा प्रकारे दुर्बल बनविण्यास एक एकात्म राष्ट्र म्हणून देश टिकू शकणार नाही असे अहवालात नमूद केले आहे.

अशा प्रकारे केंद्र व घटक राज्ये यांच्यात परस्पर संवाद राहावा आणि त्यांच्या कार्यात समन्वय साधत जावा म्हणून आयोगाने अनेक शिफारशी केल्या आहेत . तसेच केंद्र-राज्ये यांच्यात संघर्ष निर्माण होऊ नये व घटकराज्यांच्या कार्यक्षेत्रात केंद्राचा अनावश्यक हस्तक्षेप होऊ नये , राज्यांची स्वायत्तता अबाधित राहावी यादृष्टीनेही अनेक शिफारशी केल्या आहेत.

सारांश:- भारताची शासनव्यवस्था संघराज्यात्मक असली तरी संघराज्य शब्द राज्यघटनेत कोठेही आढळत नाही घटनाकारांनी संघराज्य या शब्दाऐवजी राज्यांचा संघ असा प्रयोग केला आहे, कारण भारत अनेक भाषा आणि विविधतेने नटलेला आहे हा संदर्भ घेऊन घटनाकारांनी जाणीवपूर्वक तशी योजना केली आहे

संदर्भ:-

१) भारतीय लोकशाही शोध आणि आव्हाने – अरुण सारथी
२) भारतीय शासन आणि राजकारण – डॉ. अलका देशमुख
३) भारताचे शासन आणि राजकारण – प्रा. बी.बी. पाटील
४) राजकीय सिद्धांत आणि भारतीय राजकीय व्यवस्था भाग-१ व भाग-२ – प्रा. बी.बी.पाटील
५) भारतीय प्रशासन-उत्क्रांती आणि व्यवहार – विद्युत चक्रवर्ती , प्रकाश चंद .

अनुवाद – देवयानी देशपांडे