

भारतीय संघराज्या समोरील आव्हाने

भारतभूषण विश्वास महाले, संशोधक विध्यार्थी, राज्यशास्त्र विभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रस्तावना : देशातील केंद्रीय सरकार आणि प्रादेशिक सरकारे यांच्यात संविधानाने अधिकार विभागणी करून दिलेली व्यवस्था असते तेव्हा तिला संघराज्य म्हणून ओळखले जाते. संघराज्य म्हणजे केंद्र व राज्य अशा दोन स्तरावर स्वायत्त शासन यंत्रणा अस्तित्वात असणे. अमेरिकेने आधुनिक अर्थाने संघराज्य व्यवस्थेला सुरुवात केली. संघराज्य शासन पद्धतीचे प्रामुख्याने जी वैशिष्ट्ये सांगितली जातात त्यामध्ये

१.सत्तेचे विभाजन

२.लिखित घटना

३..न्यायालयाचे श्रेष्ठत्व

ही वैशिष्ट्ये महत्त्वपूर्ण मानली जातात ज्या देशाच्या राज्यघटनेमध्ये ही वैशिष्ट्ये आढळतात येथे संघराज्य शासन पद्धती अस्तित्वात आहे असे मानले जाते जगातील प्रमाण किंवा पहिले संघराज्य म्हणून अमेरिकेच्या संघराज्याकडे पाहिले जाते अमेरिका हे केंद्राकर्षी पद्धतीने तयार झालेली संघराज्य आहे तर भारत हे केंद्रोत्सारी संघराज्य आहे. घटनेच्या पहिल्या कलामांमध्येच *bharat that is India shall be Union of state* असे म्हणण्यात आलेले आहे भारतीय राज्यघटनेमध्ये कोठेही संघराज्य असा शब्दप्रयोग आढळत नाही तर त्या ऐवजी राज्याचा संघ असा शब्दप्रयोग आढळतो. भारत हे जरी संघराज्य असले तरी भारतीय संघराज्याच्या स्वरूपामध्ये काही वैशिष्ट्ये ही एकात्म शासन पद्धतीची आढळतात त्यामुळे भारताचे वर्णन अर्ध संघराज्य असे केले जाते.

एकेरी न्यायव्यवस्था, एकेरी नागरिकत्व, आणीबाणी विषयक केंद्र सरकारचे अधिकार यासारख्या अनेक वैशिष्ट्यांमुळे भारत हे अर्ध संघराज्य असल्याचे दिसते संघराज्यात केंद्रशासन व घटकराज्ये यांच्यात मूलभूत मतभेद निर्माण झाल्यास एकसंघ राष्ट्रीय धोरण निर्माण होण्यात अडथळा येतो. याचे उत्तम उदाहरण म्हणजे अमेरिकेचे यादवी युद्ध (१८६१-६५) होय. या युद्धातील विजयाने संघशासनाचे वर्चस्व प्रस्थापित झाले. घटक-राज्यांत मतभेद वाढत गेल्यास संघराज्याचे अस्तित्त्वच धोक्यात येते, हे यावरून स्पष्ट झाले. असे मतभेद पराकोटीला पोहोचल्यास प्रबल केंद्र-शासन राज्यघटकांना कायमचे जखडून ठेवू शकत नाही. घटकराज्यांची इच्छा व व्यापक सहमती, हा संघराज्यनिर्मितीचा आधार असतो, त्यामुळे मतभेदांची दरी रूदावणार नाही, याची सतत काळजी घेणे, या पद्धतीत आवश्यक असते. दुहेरी शासनव्यवस्थेमुळे होणारा जादा खर्च, कामात होणारी दिरंगाई, अधिकार व कार्यक्षेत्रांबाबत उद्भवणारे वाद, असे काही दोष या पद्धतीच्या मर्यादा स्पष्ट करतात.

जगात लहानमोठी चोवीस संघराज्ये अस्तित्वात आहेत (२००६). बहुतेक संघराज्यांची वाटचाल सत्तेच्या केंद्रीकरणाकडे होत असल्याचे आढळून येते. या केंद्रीकरणाला त्या त्या देशातील काही कार्यपद्धतीचा हातभार लागलेला आहे. उदा., अमेरिकेच्या संयुक्त संस्थानांतील संविधान संशोधन, न्यायालयीन निर्णय व पुनर्विलोकन यांमुळे सत्तेचे केंद्रीकरण झालेले दिसते तर ऑस्ट्रेलिया, कॅनडा यांसारख्या देशांमध्ये कर लादण्याच्या अधिकाराचा विस्तार आणि भारतात अंतर्गत शांतता व सुव्यवस्था यांसाठी संसदेने कायदे करून केंद्राला व्यापक अधिकार देण्याच्या प्रवृत्तीमुळे या संघराज्याची केंद्रीकरणाकडे वाटचाल होताना दिसते. वाढते औद्योगिकीकरण, नव्या अर्थव्यवस्थेचे गुंतगुंतीचे स्वरूप, कल्याणकारी राज्याची संकल्पना व त्यातून वाढणारे कार्य व जबाबदारी, युद्ध किंवा युद्धजन्य परिस्थितीमुळे जनसामान्यांमध्ये निर्माण होणारी भीती व असुरक्षिततेची भावना, वाढता संरक्षण खर्च आणि व्यापार, वाहतूक, संरक्षण व परराष्ट्रव्यवहार या विषयांना प्राप्त झालेले महत्त्व, यांमुळे घटकराज्यांचे केंद्रशासनावरील परावलंबित्व वाढत आहे. राज्याला ज्या अनेक समस्यांना तोंड द्यावे लागत आहे, त्यांचे स्वरूप गुंतागुंतीचे असल्यामुळे त्यांचे निराकरण करण्याची क्षमता केवळ केंद्रशासनातच आहे, हा विचार प्रबल बनत चालला आहे. अशा अनेक कारणांमुळे केंद्रीकरणाची प्रक्रिया प्रबल बनत चाललेली आहे. एकूणच संघराज्याची विघटन वादाकडे होणारी वाटचाल व त्यातून भारतीय संघराज्या पुढे जी आव्हाने निर्माण झाली आहे त्यावर प्रकाश टाकण्याचा प्रस्तुत शोधनिबंधाचा हेतू आहे.

उद्दिष्टे-

1. संघराज्य शासन पद्धती समजून घेणे
2. भारतीय संघराज्याचे स्वरूप आणि कार्यपद्धती यांचे विश्लेषण करणे
3. भारतीय संघराज्याचे एकात्म शासनाकडे किंवा विघटन वादाकडे होणारी वाटचाल अभ्यासणे
4. भारतीय संघराज्य पुढील आव्हानांचा अभ्यास करणे

विषय प्रवेश-

भारताची संघराज्य व्यवस्था हि 'अमेरिकन मॉडेल' वर आधारित नसून ती 'कॅनडाच्या मॉडेल' वर आधारित आहे. शासनाच्या दोन घटनात्मक पातळ्या अधिकार वाटप, लिखित संविधान, स्वतंत्र न्यायमंडळ, द्विगृही कायदेमंडळ हि संघराज्याची वैशिष्ट्ये आहेत. तेलंगाना व विदर्भ या विभागांची स्वतःची अशी भाषिक वांशिक वा पृथगात्म सांस्कृतिक अस्मिता नसली तरी आपला वेगळेपणा ऐतिहासिक काळापासून आपण वेगळे आहोत या तत्वांवर मांडला जातांना आपणास दिसतो. त्यातही विकासाच्या अनुशेषाचा आपल्याकडे राज्यातील विकसित भागांनी दुर्लक्ष केले असल्याचा मुका ठासून मांडण्यात येतो. तेलंगाना, विदर्भ, जम्मू, लडाख, गुरखालँड, प-उत्तरप्रदेश (हरित प्रदेश) यासारख्या वेगळ्या राज्यांच्या मागण्या जोर धरण्याची शक्यता नाकारता येत नाही.

भारतामधील राष्ट्रीय पक्षांचा प्रभाव कमी होत आहे. काँग्रेस वा भाजप हे जे दोन खऱ्या अर्थाने राष्ट्रीय पक्ष आहेत, त्यांना स्वतःच्या बळावर बहुमत मिळण्याची शक्यता नाही. राज्याराज्यात प्रादेशिक पक्षांचा प्रभाव वाढत आहे. त्यामुळे आकाडीची सरकारे केंद्रात स्थापन होत आहेत. या आकाडीच्या सरकारात प्रादेशिक पक्षांची भूमिका महत्त्वाची आहे. त्यामुळे प्रादेशिक पक्षांना सांभाळून घेतच केंद्र सरकारला काम करावे लागणार आहे. केंद्रसरकारला आता पूर्वीप्रमाणे राज्यांच्या अधिकारांना मर्यादित करणे शक्य होणार नाही. कदाचित आर्थिक बाबतीत राज्यांना जास्त अधिकार देणे त्यांना भाग पडणार आहे. त्यामुळे राजकीय प्रक्रियेचा विचार करता संघराज्यात राज्यांचे प्रत्यक्षात अधिकार वाढणार आहेत.

एम्. आर. बोआई खटल्यामध्ये सर्वोच्च न्यायालयाने ३१६ कलमाच्या वापरावर काही बंधने आणली आहेत. ३५६ कलमाच्या वापराच्या योग्यायोग्यतेची झाला कोर्ट चिकित्सा करू शकतात. संसदेच्या दोन्ही सभागृहांची मान्यता मिळाल्याशिवाय आता राज्यपालास विधानसभा बरखास्त करता येत नाही न्यायालयांच्या आज्ञे प्रमाणे भाग विधानसभा पुनरुज्जीवित करता येते. राज्यसभेकडून मान्यता मिळत नाही असे दिसल्यामुळे बिहारच्या बाबत केंद्र सरकारका माघार घ्यावी लागली. काही बाबतीत राष्ट्रपतींचा हस्तक्षेप महत्त्वाचा ठरला. त्यामुळे ३५६ कलमाचा गैरवापर करणे वरचेवर अवघड बनत चाललेले आपणास दिसते.

सन १९९० नंतरच्या सामाजिक, आर्थिक, राजकीय बदलामुळे भारतीय संघराज्याचे स्वरूप बदलत आहे. भारतीय संघराज्य पूर्णपणे संघराज्यीय नसून त्यामध्ये केंद्रसरकारचे अधिकार वाढविणाऱ्या विविध घटनात्मक तरतूदी आहेत. त्यामुळे भारतीय संघराज्य हे अर्ध संघराज्य व अर्ध एकात्मक संघराज्य असल्याचे भाष्य भारतीय संघराज्याच्या अभ्यासकांनी केले आहे. सन १९९० नंतरच्या भारतीय राजकारणात संघराज्याच्या संदर्भात पुढील चार प्रवाह आढळतात.

१)राज्यनिमीतीसाठी भाषांऐवजी आर्थिक सांस्कृतिक घटक जास्त महत्त्वाचे भारताच्या स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर संघराज्य रचनेचा व फेररचनेचा आधार भाषा हा होता. भाषेच्या आधारावर भारतात सन १९५३ पासून विविध भाषिक घटकराज्ये अस्तित्वात आली. परंतु सन १९९० नंतरच्या काळात भाषिक आधाराऐवजी सांस्कृतिक, विकास व आर्थिक आधार राज्यरचना व फेररचनेसाठी जास्त महत्त्वाचा ठरत आहे. भाषिक घटकराज्यांची फेररचना करून विकास आर्थिक व सांस्कृतिक आधारावर अनेक घटकराज्यांची मागणी जोर धरत आहे. उदाहरणार्थ १५ नोव्हेंबर २००० मध्ये अटलबिहारी बाजपाईच्या नेतृत्वाखाली केंद्रातील राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी सरकारने झारखंड, छत्तीसगड, ही दोन स्वतंत्र घटकराज्ये या भागातील आदिवासींच्या सांस्कृतिक व वांशिक अलगततेच्या मागणीआधारे निर्माण केली. तसेच सांस्कृतिक अस्मिते सोबतच प्रादेशिक अस्मितेच्या पर्वतीय भागातील जनतेच्या आशा आकांशेचा पुरस्कार करणारे उत्तरांचल घटकराज्य निर्माण केले. २ जुन २०१४ रोजी आंध्र प्रदेश या तेलगु

भाषीक राज्याची फेररचना करून अस्तित्वात आलेले तेलंगणा हे भारतीय संघराज्यातील २९ वे घटकराज्य भाषीक आधाराऐवजी विकास व आर्थिक आधारावर अस्तित्वात आल्याचे स्पष्ट होते. सन १९९० नंतर भारतातील विविध भाषीक घटकराज्यांची फेररचना करून नवीन घटकराज्यांची मागणी विकास व आर्थिक घटकाच्या आधारे करण्यात येत असल्याचे आढळते. उदाहारणार्थ महाराष्ट्रातून विदर्भ, मराठवाडा या दोन घटकराज्यांची मागणी केली जात आहे. याशिवाय उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल इत्यादी भाषीक घटकराज्याची फेररचना करून विकास, आर्थिक व सांस्कृतीक घटकांच्या आधारावर घटकराज्य निर्मातीची मागणी सातत्याने जोर धरत आहे.

२) **राष्ट्रीय पक्षांचा -हास व केंद्रशासनाचे सहमतीचे राजकारण :-** भारतीय राजकारणात सन १९८९ पासून राष्ट्रीय पातळीवरील राष्ट्रीय दर्जाच्या राजकीय पक्षांचा -हास होत असल्यामुळे व प्रादेशिक पक्षांचा राजकीय प्रभाव वाढत असल्यामुळे भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेस, भारतीय जनता पक्ष इत्यादी राष्ट्रीय पक्षांना केंद्रात सत्ता स्थापन करण्यासाठी प्रादेशिक पक्षांच्या किंवा इतर लहान पक्षांच्या पाठींब्यावर अवलंबून रहावे लागत असल्याने केंद्रातील राष्ट्रीय पातळीवरील सत्ताधारी राजकीय पक्षांच्या आघाडी सरकारांना सहमतीच्या आधारावर राज्यकारभार चालविणे अपरिहार्य झालेले आहे.

३) **केंद्राला राज्यांचे अधिकार मर्यादीत करणे अशक्य :-** भारतातील राष्ट्रीय पक्षांचा -हास होऊन राजकीय प्रभाव कमी होत चालल्यामुळे प्रादेशिक राजकीय पक्षांचा प्रभाव वाढत असल्यामुळे केंद्रात आघाडी सरकारे अपरिहार्य ठरली आहेत. परिणामी केंद्र सरकारला पुर्वीप्रमाणे आपल्या अधिकाराचा गैरवापर करणे, अथवा राज्यांच्या अधिकाराना मर्यादीत करणे शक्य होत नाही. त्यामुळे घटक राज्यांना सामावून घेतच केंद्रसरकारला शासनकारभार करावा लागत आहे.

४) **केंद्राला मनमानी पध्दतीने राज्यांत आणीबाणी लादणे अशक्य :-** सन १९९४ मध्ये सर्वोच्च न्यायालयाने कर्नाटकचे तत्कालीन जनता दल सरकारचे मुख्यमंत्री एस. आर. बोम्मई खटल्यात राज्यघटनेच्या ३५६ कलमाच्या द्वारे घटकराज्यात आणीबाणी लादण्यावर काही नियमाद्वारे बंधने घातली आहेत. त्यामुळे केंद्रसरकारला सन १९९४ नंतर आपल्या मर्जीप्रमाणे घटकराज्यात कलम ३५६ अन्वये घटकराज्यात राष्ट्रपती शासन लादणे अशक्य झालेले आहे.

समारोप :- भारताने स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर संघराज्य शासनपध्दतीचा स्विकार केला असून संविधानात संघराज्य या शब्दाचा उल्लेख नसून भारत हा राज्यांचा संघ असल्याचे म्हटले आहे. भारतीय संविधानात संघराज्य या शब्दाचा उल्लेख केलेला नसला तरी वास्तवात भारत एक संघराज्य आहे हे स्पष्ट होते. केंद्र व राज्यसरकारच्या दोन पातळ्यांची तरतूद, संविधानानुसार केंद्र व घटकराज्य शासनामध्ये लिखित अधिकारांची विभागणी, लिखित राज्यघटना, स्वतंत्र न्यायव्यवस्था, द्विगृही केंद्रीय कायदेमंडळ या संघराज्याच्या सर्वसाधारण प्रमुख वैशिष्ट्यांसह प्रबळ केंद्रसरकार, केंद्र व घटकराज्यांसाठी एकच राज्यघटना, एकेरी न्यायव्यवस्था, एकेरी नागरिकत्व इत्यादी भारतीय संघराज्याची वेगळी वैशिष्ट्य आढळतात. स्वातंत्र्य प्राप्तीपासून आजपर्यंतच्या काळात केंद्रीकृत संघराज्य (१९५० ते १९६७). सहकारी संघराज्य (१९६७ ते १९७९), एकात्म संघराज्य (१९७२ ते १९८९ अपवाद १९७७ ते १९८० जनता पक्ष राजवट) व सौदेबाजीचे संघराज्य (सन १९९० पासून आजपर्यंत) ही भारतीय संघराज्याची चार प्रतीमाने अस्तित्वात आल्याचे स्पष्ट होते.

सन १९९० नंतरच्या काळात भारतीय संघराज्यांच्या स्वरूपात काही बदल झाल्याचे स्पष्ट होते. घटकराज्याच्या फेररचनेसाठी भाषा या घटकाऐवजी विकास, आर्थिक व सांस्कृतीक या घटकांना मिळालेले अधिक महत्व, राष्ट्रीयस्तरावरील राजकीय पक्षांचा -हास व प्रादेशिक पक्षांचे वाढते प्राबल्य यामुळे केंद्रात आघाड्यांचे सरकारचे पर्व सुरु झाल्यामुळे केंद्र सरकारचे घटकराज्य सरकारसोबत प्रस्थापीत झालेले सहमतीचे राजकारण, केंद्रसरकारला आपल्या मर्जीनुसार कलम ३५६ अन्वये घटकराज्यात आणीबाणी लादणे अशक्य होणे, सन १९९० मध्ये स्थापन झालेली आंतरराज्य परिषद तसेच सन २०१५ मध्ये राष्ट्रीय विकास परिषद विसर्जित करून अस्तित्वात आलेला निती आयोग इत्यादी घटकांमुळे भारतीय संघराज्यांच्या स्वरूपात बदल होत असल्याचे दिसून येते .

संदर्भसूची :-

- १) जाधव तुकाराम, पाटील मल्हार, प्रथमावृत्ती जानेवारी २०११ भारतीय राजकीय व्यवस्थेचा आकृतिबंध, खंड १ भारतीय राज्यघटना व घटनात्मक प्रक्रिया, द युनिट ॲकॅडमी पुणे.
- २) बाचल वि.मा., सातवी आवृत्ती २०१४, भारतीय राज्यघटना आणि राजकीय व्यवहार, के. सागर पब्लिकेशन्स पुणे.
- ३) पाटील व्ही. बी. दुसरी आवृत्ती २०११, भारतीय राज्यव्यवस्था महाराष्ट्राच्या विशेष संदर्भासह, के. सागर पब्लिकेशन्स पुणे
- ४) घायाळ विनायक, पहिली आवृत्ती २०१८ भारतीय राज्यघटना, के. सागर पब्लिकेशन्स पुणे.
- ५) वराडकर र.ध., पहिली आवृत्ती एप्रिल २०१२, भारतीय राज्यघटना, राजकारण आणि कायदा, निराली प्रकाशन पुणे.
- ६) लक्ष्मीकांत एम. (अनुवाद गोखले श्रीकांत) पहिली आवृत्ती २०१७, इंडियन पॉलीटी. के. सागर पब्लिकेशन्स पुणे.
- ७) जैन पुखराज, फडीया बी.एल., २०१०. भारतीय शासन एवं राजनिती, साहित्यभवन पब्लिकेशन्स आग्रा
- ८) पळशीकर सुहास, पहिली आवृत्ती १६ फेब्रुवारी २०२०, संघराज्याचे बदलते स्वरूप, भारतीय राजकारणातील बदलते प्रवाह, क्रिएटीव्ह पब्लिकेशन्स नांदेड.