International Journal of Advance and Applied Research
www.ijaar.co.in
ISSN – 2347-7075 **Impact Factor – 7.328**
Peer Reviewed **Bi-Monthly**
Vol.10 No.6 **July-Aug 2023**

भारतीय संघराज्यामधील असममितता: ठळक वैशिष्ट्ये

जगदीश भागवत फड
संशोधक (JRF), राज्यशास्त्र विभाग, डॉ. रफिक झकारिया महाविद्यालय, छ. संभाजीनगर
ई-मेल : **जगदीश भागवत फड**
Corresponding Author: जगदीश भागवत फड
DOI- 10.5281/zenodo.8350715

सारांश:

लोकसांख्यिकीयदृष्ट्या विचार करता, भारत हे जगातील सर्वाधिक मोठे लोकशाही संघराज्य आहे. भारतीय संघराज्यामध्ये सममित आणि असममित संघराज्यवाद या दोहोंची वैशिष्टे आढळून येतात. परंतु असममित संघराज्यवादाची अधिक वैशिष्ट्ये आढळून येत असल्याने भारतीय संघराज्याचे वर्गीकरण 'असममित संघराज्य' (Asymmetric Federation) या प्रकारामध्ये केले जाते.

संसदेच्या वरिष्ठ सभागृहात घटकराज्यांना असमान प्रतिनिधित्व, राज्यघटनेमधील पाचव्या अनुसुचीद्वारे १० घटकराज्यांतील 'अनुसूचित प्रदेश' आणि 'आदिवासी प्रदेश' यांचे नियंत्रण व प्रशासन यांसाठी विशेष तरतूदी, राज्यघटनेमधील सहाव्या अनुसुचीद्वारे ४ घटकराज्यांतील आदिवासी प्रदेशांच्या प्रशासनासाठी विशेष तरतूदी, राज्यघटनेतील कलम ३७१ ते ३७१(जे) अंतर्गत १२ घटकराज्यांबाबत विशेष तरतुदी, कलम ३७० अंतर्गत 'जम्मू आणि काश्मीर' या तत्कालीन घटकराज्याचा विशेष दर्जा, वित्त आयोगाद्वारे कर उत्पन्नाचे वितरण करताना उपयोजनात आणल्या जाणाऱ्या भेदमूलक संदर्भ अटी आणि केंद्रशासित प्रदेशांची रचना व प्रशासन याबाबतच्या असममित तरतुदी ही भारतीय संघराज्यामधील असममिततेची (Asymmetry) प्रमुख वैशिष्ट्ये होत.

भारतासारख्या खंडप्राय देशात असममिततेमुळे 'विविधतेमध्ये एकता' साधली जाते. परंतु यामुळे काही घटकराज्यांना भेदजनक वागणूक मिळते व संघराज्य व्यवस्थेच्या केंद्रस्थानी असलेल्या घटकराज्यांच्या 'समान स्वायत्ततेच्या' उद्दिष्टाला बाधा येते. भारत देशाचे खऱ्या अर्थी संघराज्य अस्तित्वात येण्यासाठी असममित तरतुदींचे प्रमाण कमी करणे आवश्यक आहे. याबरोबरच घटकराज्यांमध्ये सहकार्य वृद्धिंगत होण्यासाठी आणि एकूणच विकास साधण्यासाठी 'सहकारी संघराज्यवाद' व 'स्पर्धात्मक संघराज्यवाद' यांच्या आधारे प्रादेशिक वृत्तींवर नियंत्रण ठेवणे आणि राष्ट्रीय एकता साधने आवश्यक आहे.

महत्त्वाच्या संकल्पना: असममितता, सममितता, असममित संघराज्यवाद, सममित संघराज्यवाद, सहकारी संघराज्यवाद, स्पर्धात्मक संघराज्यवाद, राज्यसभा, वित्त आयोग, पंचायती राज, केंद्रशासित प्रदेश.

प्रस्तावना:

विशिष्ट संघराज्यामध्ये घटकराज्यांना मिळणारी समान अथवा असमान स्वायत्तता आणि अधिकार यांच्या आधारे संघराज्याचे सममित संघराज्य (Symmetric Federation) व असममित संघराज्य असे वर्गीकरण केले जाते. सममितता व असममितता या गणित विषयातील पारंपारिक संकल्पना होत. विशिष्ट संघराज्यातील घटकराज्यांमध्ये परस्परांत असमान स्वायत्तता आणि अधिकार आढळून येत असल्यास अशा संघराज्यास राज्यशास्त्राच्या परिभाषेत 'असममित संघराज्य' म्हणतात. याऊलट घटकराज्यांमध्ये परस्परांत समान स्वायत्तता आणि अधिकार आढळून येत असेल तर अशा संघराज्यास 'सममित संघराज्य' संबोधतात.

भारतीय राज्यघटनेमध्ये संघराज्य या शब्दाचा कोठेही उल्लेख आढळत नाही. भारतीय राज्यघटनेतील कलम १ नुसार, 'इंडिया अर्थात भारत', हा 'राज्यांचा संघ' असेल. भारतीय राज्यघटनेने केंद्र व घटकराज्ये यांमध्ये अधिकारांची स्पष्टपणे विभागणी केली आहे. परंतु घटकराज्यांमध्ये आपापसांत समान स्वरूपाचे अधिकार वाटप आढळत नाही. भारतातील विभिन्न घटकराज्यांच्या स्थानिक, सांस्कृतिक, आर्थिक व राजकीय गरजा लक्षात घेता स्वायतत्ता, अधिकार व सत्ता याबाबत असमानता आढळून येते. घटकराज्यांमध्ये परस्परांत अशा प्रकारे असमान स्वायत्ततेचे अस्तित्व आढळून येत असल्याने भारतीय संघराज्यास असममित संघराज्य म्हणून संबोधले जाते.

प्रस्तुत शोधनिबंधामध्ये सममित व असममित संघराज्यवादाची संकल्पना, अर्थ आणि भारतीय संघराज्यामधील असममिततेची ठळक वैशिष्ट्ये याबाबत चर्चा केली आहे.

सममित व असममित संघराज्यवाद: अर्थ

१ सममित संघराज्यवाद:

विशिष्ट संघराज्यातील घटकराज्यांमध्ये समान अधिकार आणि स्वायत्तता आढळून येत असेल तर अशा संघराज्यास सममित संघराज्य संबोधतात. आल्फ्रेड स्टेपनने (२००४) संघराज्यवादाचे सममित आणि असममित संघराज्यवाद अशा २ प्रकारांत वर्गीकरण केले. उदाहरणार्थ; यु.एस.ए., स्वित्झर्लंड, ऑस्ट्रेलिया आणि अर्जेंटिना इ. संघराज्ये ही असममित मानली जातात. अमेरिकेचा (The USA) विचार करता, सैद्धांतिकदृष्ट्या या संघराज्यामध्ये सर्व ५० राज्यांना समान स्वायत्तता व अधिकार प्रदान करण्यात आले आहेत. परिणामी या राज्यव्यवस्थेस राजकीय विश्लेषक 'सममित संघराज्य' असे संबोधतात. अमेरिका हे 'केंद्राकर्षी' प्रकारचे संघराज्य आहे.

२ **असममित संघराज्यवाद:**

असममित संघराज्यवाद म्हणजे विशिष्ट संघराज्यातील घटकराज्यांतील आपापसातील राजकीय, प्रशासकीय आणि वित्तीय या क्षेत्रांतील संबंध असमान अधिकारांवर आधारित असणे होय. म्हणजेच संघराज्यामध्ये समाविष्ट घटकराज्यांमध्ये परस्परांत असमान स्वायत्तता आढळून येत असल्यास अशा संघराज्यास राज्यशास्त्रामध्ये असममित संघराज्य म्हणतात. संघराज्यातील असममिततेचे उर्ध्व स्तर (केन्द्र व राज्य सरकार यांमधील) तसेच क्षैतिज स्तर (घटकराज्यांमधील परस्परांतील) या दोन्ही बाबतीत अध्ययन केले जाते. उदाहरणार्थ; भारत आणि कॅनडा या संघराज्यांचे वर्गीकरण असममित संघराज्य या प्रकारात केले जाते. या दोन्ही देशांमध्ये 'केंद्रोत्सारी' प्रकारचे संघराज्य आहे. कॅनडा संघराज्यात 'सममित' संघराज्य व्यवस्थेची अनेक वैशिष्ट्ये दिसून येत असली तरी फ्रेंच भाषिक क्युबेक प्रांताला अधिक स्वायत्तता प्रदान करण्यात आली आहे. कॅनडाच्या सिनेटमध्ये प्रांत-निहाय असमान प्रतिनिधित्व आढळते. प्रांतांना सिनेटमध्ये ४ ते २४ असे भिन्न भिन्न सदस्य पाठवण्याची घटनात्मक तरतूद आहे. परिणामी हे एक असममित संघराज्य ठरते.

भारतीय संघराज्यामधील असममितता: ठळक वैशिष्ट्ये

१ संसदेच्या वरिष्ठ सभागृहात घटकराज्यांना असमान प्रतिनिधित्व:

अमेरिकेच्या राज्यघटनेतील (१७८७) कलम १, छेद ३, नुसार प्रत्येक घटकराज्याला सिनेटमध्ये (वरिष्ठ सभागृह) प्रत्येकी २ सदस्य पाठविण्याचा अधिकार प्रदान करण्यात आला. ही तरतूद म्हणजे अमेरिकेचमधील सममित संघराज्यवादाचा पाया मानली जाते. याबरोबरच प्रत्येक घटकराज्यास स्वतंत्र राज्यघटना तयार करण्याचा अधिकार प्रदान करण्यात आला आहे. परिणामी अमेरिकेमध्ये सममित संघराज्यवाद अधिक रुजलेला आढळतो.

भारतीय राज्यघटनेमध्ये (१९४९) असममित संघराज्यवादास अनुकूल असणाऱ्या अनेक तरतुदींचा समावेश आहे. राज्यघटनेच्या कलम ८० अन्वये, वरिष्ठ सभागृहातील राज्यनिहाय प्रतिनिधी संख्येविषयी तरतूद केली आहे. भारतीय संघराज्यातील घटकराज्यांना वरिष्ठ सभागृहात १ ते ३१ असे असमान प्रतिनिधित्व लाभले आहे. भारतीय संघराज्यामधील राज्यनिहाय राज्यसभा सदस्य संख्या पुढीलप्रमाणे:

क्र.	राज्याचे नाव	सदस्य संख्या
१.	उत्तरप्रदेश	३१
२.	महाराष्ट्र	१९
३.	तमिळनाडू	१८
४.	पश्चिम बंगाल	१६

५.	बिहार	१६
६.	कर्नाटक	१२
७.	आंध्र प्रदेश	११
८.	गुजरात	११
९.	मध्य प्रदेश	११
१०.	ओडिशा	१०
११.	राजस्थान	१०
१२.	केरळ	९
१३.	पंजाब	७
१४.	आसाम	७
१५.	तेलंगणा	७
१६.	झारखंड	६
१७.	छत्तीसगढ	५
१८.	हरियाणा	५
१९.	हिमाचल प्रदेश	३
२०.	उत्तराखंड	३
२१.	गोवा	१
२२.	अरुणाचल प्रदेश	१
२३.	मेघालय	१
२४.	मणिपूर	१
२५.	मिझोरम	१
२६.	नागालँड	१
२७.	सिक्कीम	१
२८.	त्रिपुरा	१

तक्ता क्र. १: भारतीय संघराज्यामधील वरिष्ठ सभागृहातील राज्यनिहाय सदस्य संख्या

२ राज्यघटनेमधील पाचवी अनुसूची:

राज्यघटनेच्या १० व्या भागात कलम २४४ अंतर्गत ‘अनुसूचित प्रदेश’ आणि ‘आदिवासी प्रदेश’ यांचे नियंत्रण व प्रशासन याबाबत तरतूदी केल्या आहेत. आसाम, मेघालय, त्रिपुरा आणि मिझोरम या ४ राज्यांचा अपवाद वगळता इतर कोणत्याही राज्यातील अनुसूचित प्रदेश आणि अनुसूचित जमातींच्या प्रदेशांचे प्रशासन आणि नियंत्रण याबाबत ५ व्या अनुसूचीमध्ये सविस्तर तरतूदी केल्या आहेत. हिमाचल प्रदेश, राजस्थान, गुजरात, महाराष्ट्र, आंध्रप्रदेश, तेलंगणा, मध्यप्रदेश, छत्तीसगड, ओडिशा आणि झारखंड या दहा राज्यांमध्ये ५ व्या अनुसुचितील क्षेत्रे आहेत.

भारतातील इतर प्रदेशांपेक्षा अनुसूचित प्रदेशांना वेगळ्या पद्धतीने वागणूक मिळते, कारण या प्रदेशामध्ये 'आदिवासी' (aboriginals) समूहांचे वास्तव्य आहे, जे सामाजिक व आर्थिकदृष्ट्या मागासलेले आहेत. परिणामी राज्यात सर्वत्र लागू असणारी प्रशासकीय व्यवस्था या प्रदेशांसाठी लागू केली जात नाही. यामुळे अशा प्रदेशांबाबत केंद्र सरकारची जबाबदारी ही अधिक असते.

५ व्या अनुसूचीमध्ये समाविष्ट असणाऱ्या प्रदेशांच्या प्रशासनाबाबतची काही वैशिष्ट्ये:

• एखादा प्रदेश 'अनुसूचित' म्हणून जाहिर करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतींना आहे.

• अनुसूचित प्रदेशाच्या प्रशासनाबाबतचा अधिकार राज्य तसेच केंद्र सरकार या दोहोंना आहे. अशा प्रदेशांच्या प्रशासनाबाबतचा अहवाल राज्यपाल राष्ट्रपतींना सादर करतात.

• अनुसूचित प्रदेशांचे कल्याण आणि प्रगती यांबाबत सल्ला देण्यासाठी या प्रत्येक राज्यांमध्ये 'आदिवासी सल्लागार परिषद' स्थापन करणे आवश्यक आहे.

• संसदेने अथवा राज्य विधिमंडळाने केलेला एखादा कायदा अनुसूचित प्रदेशासाठी लागू होत नाही किंवा काही सुधारणांसह व अपवादांसह लागू होतो याबाबत दिशादर्शन करण्याचा अधिकार राज्यपालांना प्रदान करण्यात आला आहे.

३ राज्यघटनेमधील सहावी अनुसूची:

राज्यघटनेच्या सहाव्या अनुसूचीमध्ये आसाम, मेघालय, त्रिपुरा व मिझोरम या चार राज्यांतील 'आदिवासी क्षेत्रां'च्या (Tribal Areas) प्रशासनाबाबतची प्रावधाने आहेत. या चार घटक राज्यांना अशी विशेष तरतूद करण्यामागील तार्किकता खालील पंक्तीन्वये स्पष्ट होते:

'या राज्यांतील आदिवासी इतर मुख्य प्रवाहातील जनतेच्या जीवनाशी आणि शैलीशी एकरूप झालेले नाहीत. भारताच्या इतर भागातील बहुसंख्य आदिवासी जमातींनी ते वास्तव्य करत असलेल्या भागातील इतर लोकांची संस्कृती कमी-अधिक प्रमाणात अंगीकारली आहे. तथापि आसाम, मेघालय, त्रिपुरा व मिझोरम या चार राज्यातील आदिवासींची संस्कृती, सभ्यता आणि रूढी-परंपरा ह्या तुलनेने अद्यापही शाबूत आहेत. परिणामी राज्यघटनेने या प्रदेशांना भिन्न दर्जा प्रदान करून तेथील लोकांना स्वयंशासनासाठी अधिक स्वायत्तता प्रदान केलेली आहे.'

सहाव्या अनुसुचीतील प्रदेशांच्या प्रशासनाबाबतची काही ठळक वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे:

• प्रस्तुत चार राज्यांतील आदिवासी क्षेत्रे ही 'स्वायत्त जिल्हे' (Autonomous Districts) म्हणून स्थापन केली गेली आहेत. सध्या भारतामध्ये अशी १० आदिवासी क्षेत्रे अस्तित्वात आहेत.

• या राज्यांतील राज्यपालांना स्वायत्त जिल्ह्यांची रचना आणि पुनर्रचना करण्याचा अधिकार आहे. • प्रत्येक स्वायत्त जिल्ह्यामध्ये एक जिल्हा परिषद (District Council) असते, ज्यामध्ये एकुण ३० सदस्य असतात. राज्यपाल त्यापैकी ४ सदस्यांची नियुक्ती करतात आणि उर्वरित २६ सदस्य हे सार्वजनिक प्रौढ मताधिकाराद्वारे निवडले जातात.

• जिल्हा आणि प्रादेशिक परिषदा यांना स्वयंशासनविषयक अनेक अधिकार प्रदान करण्यात आले आहेत. त्या एखाद्या विषयाबाबत कायदा करू शकतात. तसेच खटल्याच्या सुनावणीसाठी न्यायालय स्थापन करू शकतात.

• संसद किंवा राज्य विधिमंडळाचे कायदे स्वायत्त जिल्ह्यांना लागू होत नाहीत किंवा ठराविक सुधारणा व अपवादांसह लागू होऊ शकतात. राज्यघटनेच्या पाचव्या व सहाव्या अनुसूची मधील या अनेक तरतुदी इतर घटकराज्यांतील प्रदेशांना लागू होत नाहीत. परिणामी घटकराज्यांमध्ये परस्परांमध्ये राजकीय व प्रशासकीयदृष्ट्या असममितता आढळून येते. यामुळेच भारतीय संघराज्यास वैविध्यपूर्ण आणि भिन्न स्वरूप प्राप्त झाले आहे.

४ भारतीय राज्यघटनेमधील कलम ३७१-३७१(जे) अंतर्गत काही घटकराज्यांसाठी असणाऱ्या विशेष तरतुदी:

राज्यघटनेच्या २१ व्या भागात, कलम ३७१ ते ३७१(जे) अंतर्गत १२ घटकराज्यांबाबत विशेष तरतुदी करण्यात आलेल्या आहेत. यामध्ये महाराष्ट्र, गुजरात, नागालँड, आसाम, मणिपूर, आंध्रप्रदेश, तेलंगणा, सिक्कीम, मिझोरम, अरुणाचल प्रदेश, गोवा आणि कर्नाटक ही राज्ये समाविष्ट आहेत. या विशेष तरतुदींमागचा हेतू म्हणजे या घटकराज्यांतील मागासलेल्या प्रदेशांमधील लोकांच्या आकांक्षांची पूर्तता करणे, या राज्यांतील आदिवासी लोकांच्या सांस्कृतिक आणि आर्थिक हितसंबंधांचे रक्षण करणे, या राज्यांतील स्थानिक

लोकांच्या हितसंबंधांचे रक्षण करणे आणि कायदा व सुव्यवस्थेची बिघडलेली घडी बसविणे होय.

मूळ राज्यघटनेमध्ये घटकराज्यांबाबत अशा विशेष तरतुदी अंतर्भूत नव्हत्या. तद्नंतर अनेक घटनादुरुस्तींद्वारे या तरतुदी राज्यघटनेमध्ये समाविष्ट करण्यात आलेल्या आहेत.

महाराष्ट्र व गुजरात या दोन राज्यांबाबतच्या तरतुदी कलम ३७१ अंतर्गत राज्यघटनेमध्ये समाविष्ट करण्यात आल्या आहेत, त्या पुढीलप्रमाणे:

राष्ट्रपती हे महाराष्ट्र आणि गुजरात या राज्यांबाबत राज्यपालांकडे पुढील विशेष जबाबदारी सोपवू शकतात:

• पुढील प्रदेशांसाठी स्वतंत्र विकास मंडळांची स्थापना १) विदर्भ, मराठवाडा आणि उर्वरित महाराष्ट्र २) सौराष्ट्र, कच्छ आणि उर्वरित गुजरात;

• या मंडळांच्या कामकाजाबाबतचा अहवाल प्रत्येक वर्षी घटकराज्य विधानसभेमध्ये मांडण्याची तरतूद करणे;

• वरील नमूद क्षेत्रांच्या विकासासाठी समान निधी वाटप;

• वरील नमूद क्षेत्रांमधील तांत्रिक शिक्षण, व्यावसायिक प्रशिक्षण आणि राज्याच्या सार्वजनिक सेवांमध्ये पुरेशा नोकरीच्या संधी याबाबत आवश्यक सुविधांसाठी न्याय्य योजना आखणे.

महाराष्ट्र आणि गुजरात या राज्यांप्रमाणेच इतर दहा राज्यांसाठी अशा विशेष तरतुदी करण्यात आल्या आहेत. या विशेष तरतुदींमुळे भारतातील घटकराज्यांना असमान अधिकार व सत्ता प्राप्त झाली आहे, ज्यामुळे असममित संघराज्यवाद अधिक दृढ बनला आहे.

५ जम्मू आणि काश्मीर या घटकराज्याचा विशेष दर्जा:

भारतीय राज्यघटनेमधील कलम ३७० द्वारे जम्मू आणि काश्मीर या राज्याला 'विशेष दर्जा' प्रदान करण्यात आला होता. राज्यघटनेमध्ये या कलमाच्या सामिलीकरणापासूनच हे कलम वादग्रस्त आणि चर्चेचा विषय ठरलेले आहे. स्वतंत्र राज्यघटना असणारे जम्मू आणि काश्मीर हे भारतीय संघराज्यामधील एकमेव राज्य होते. याबरोबरच राज्यघटनेतील कलम ३५ (अ) असममित संघराज्यवादाचे प्रतीक बनले होते. या कलमाअंतर्गत जम्मू आणि काश्मीर राज्याच्या विधानसभेला राज्याचे "कायम रहिवासी" ठरविण्याची आणि त्यांना खास अधिकार व विशेषाधिकार प्रदान करण्याची अधिसत्ता प्रदान करण्यात आली होती.

ब्रिटिश साम्राज्याच्या अस्तानंतर १५ ऑगस्ट १९४७ रोजी जम्मू आणि काश्मीर हे घटकराज्य स्वतंत्र बनले. २६ ऑक्टोबर १९४७ रोजी जम्मू आणि काश्मीरचे महाराजा हरिसिंग व भारताचे तत्कालीन पंतप्रधान पंडित नेहरू यांनी 'सामीलीकरणाचा करार' (Instrument of Accession) केला. तत्कालीन भारत सरकारने जम्मू आणि काश्मीरच्या जनतेशी केलेल्या वचनाचे पालन करण्यासाठी भारतीय राज्यघटनेमध्ये कलम ३७० समाविष्ट करण्यात आले.

राज्यघटनेमध्ये नमूद केल्याप्रमाणे कलम ३७० मधील तरतुदी ह्या 'तात्पुरत्या' म्हणून समाविष्ट करण्यात आल्या. या तरतुदी १७ नोव्हेंबर १९५२ पासून अंमलात आल्या.

या कलमाअंतर्गतच्या काही तरतुदी:

• जम्मू आणि काश्मीर साठी कायदा करण्याचे संसदेचे अधिकार पुढील बाबतीत मर्यादित असतील: १. राज्याच्या सामीलनाम्यामध्ये नमूद केलेले केंद्र सूची आणि समवर्ती सूचीमधील विषय. २. घटकराज्य सरकारशी चर्चा करून राष्ट्रपतीने नमूद केलेले केंद्र आणि समवर्ती सूचीतील इतर विषय.

• वरील प्रावधानांव्यतिरिक्त इतर प्रावधाने, राज्य सरकारच्या सल्ल्याने राज्यघटनेतील इतर प्रावधानांमध्ये अपवाद आणि सुधारणा करून राष्ट्रपती अशी प्रावधाने जम्मू आणि काश्मीर राज्याला लागू करू शकतात.

• ३७० कलमाची कार्यवाही थांबविण्याची किंवा काही अपवाद आणि सुधारणांसह त्यांच्या कार्यवाहीची घोषणा राष्ट्रपती करू शकतात. परंतु असा निर्णय राष्ट्रपती हे केवळ या राज्याच्या घटना समितीने शिफारस केल्यानंतरच घेऊ शकतात.

राज्यसभेतील महत्त्वपूर्ण विजयानंतर, ६ ऑगस्ट २०१९ रोजी मोदी सरकारने लोकसभेत ३५१ वि. ७२ अशा फरकाने मोठा विजय मिळवला, ज्याद्वारे कलम ३७० मधील जम्मू आणि काश्मीरचा विशेष दर्जा रद्द करण्यात आला. यांनतर जम्मू-काश्मीर आणि लडाखचे दोन केंद्रशासित प्रदेशांमध्ये विभाजन करण्यासाठीचे विधेयकदेखील पारित करण्यात आले.

जम्मू आणि काश्मीर या राज्याची स्वतंत्र राज्यघटना तसेच या राज्यास मिळालेले अनेक विशेषाधिकार हे 'सममित संघराज्यवाद' सिद्धांताशी विसंगत होते. भारतीय राज्यघटनेमधील कलम ३७० आणि कलम ३५ (अ) यामधील तरतुदी ह्या असममित संघराज्यवादाशी संलग्न होत्या. इतर घटकराज्यांशी तुलना करता त्या भेदमूलक होत्या.

६ वित्त आयोगाद्वारे कर उत्पन्नाचे वितरण:

राज्यघटनेच्या कलम २८० नुसार, राष्ट्रपती हे वित्त आयोगाची दर पाच वर्षांनी नेमणूक करतात. या आयोगामध्ये एक अध्यक्ष व इतर चार सदस्य असतात. वित्त आयोगाच्या स्थापनेचा उद्देश म्हणजे केंद्र सरकार आणि राज्य सरकारांमधील आर्थिक संबंध सलोख्याचे राखणे होय. वित्त आयोग ही एक घटनात्मक संस्था आहे, जी अर्ध-न्यायिक कार्य करते आणि तिचा सल्ला केंद्र सरकार क्वचितच नाकारते. परिणामी वित्तीय संघराज्यवादाचा विचार करता, वित्त आयोग ही प्रधान संस्था आहे.

राष्ट्रपतींना पुढील प्रमुख बाबींबद्दल शिफारशी करणे हे वित्त आयोगाचे कार्य आहे:

१. केंद्रीय कर महसुलाची विभागणी केंद्र आणि घटकराज्यांमध्ये तसेच विविध घटकराज्यांमध्ये करण्याबाबत शिफारस करणे.

२. केंद्राने आपल्या संचित निधीतून राज्यांना द्यावयाच्या सहाय्यक अनुदानांची तत्वे ठरविणे.

राज्यघटनेने वित्त आयोगाची निर्मिती भारताच्या 'राजकोषीय संघराज्यवादाचे संतुलन चक्र' म्हणून केली आहे. परंतु वित्त आयोगाच्या "संदर्भ अटीं" (Terms of Reference) बाबत आजवर अनेक राज्यांनी आक्षेप घेतलेले आहेत. १४ व्या वित्त आयोगाच्या क्षैतिज वितरण सूत्रामधील (Horizontal Distribution Formula) समाविष्ट घटकांबाबत दक्षिण भारतातील घटकराज्यांनी विशेषतः तमिळनाडू राज्याने वाद उपस्थित केला. वितरण सूत्रामध्ये १९७१ जनगणनेला १७% महत्त्व (weightage) देण्यात आले. तर २०११ जनगणनेला केवळ १०% महत्त्व देण्यात आले. या सूत्रामुळे यशस्वीपणे लोकसंख्या नियंत्रण कार्यक्रम राबविणाऱ्या तमिळनाडू व केरळ तसेच इतर राज्यांना कमी निधी मिळाला.

१५ व्या वित्त आयोगाच्या क्षैतिज वितरण सूत्रामध्ये "उत्पन्न अंतर" या घटकास ४५% महत्व देण्यात आले. परिणामी अल्प "सकल राज्य देशांतर्गत उत्पादन" (Gross State Domestic Product) असणाऱ्या राज्यांना अधिक निधी मिळाला. आर्थिक सर्वेक्षण अहवाल, २०१६-१७ नुसार, "विशेष दर्जा" असणाऱ्या राज्यांना (Special Category States) वित्त आयोग व नियोजन आयोगाद्वारे मोठ्या प्रमाणावर निधी मिळूनही त्यांनी सार्वजनिक प्रशासनातील सुधारणा आणि दारिद्र्य निर्मूलन यामध्ये कुठलीही मूर्त स्वरूपातील प्रगती केली नाही. यास "सहाय्यता शाप" (Aid Curse) असे संबोधतात.

केंद्र आणि राज्यांमध्ये होणारे करांच्या 'निव्वळ उत्पन्नाचे' वितरण हे करांमधील त्यांचे संबंधित योगदान आणि लोकसंख्या नियंत्रण कार्यक्रमातील यश यानुसार विभागले जावे अशी मागणी होत आहे. सद्यकालीन वित्त-वितरण व्यवस्था ही असममित संघराज्यावादावर आधारित असल्याचे प्रत्ययास येते.

७ केंद्रशासित प्रदेशांविषयक असमममित तरतुदी:

भारतीय राज्यघटनेचे कलम २३९ ते २४१, भाग ८, यामध्ये केंद्रशासित प्रदेशांबाबत तरतुदी आहेत. भारतीय संघराज्यामध्ये घटकराज्यांबाबत आढळणारी असममितता ही केंद्रशासित प्रदेशांबाबतही आढळून येते. राज्यघटनेमध्ये केंद्रशासित प्रदेशांना असमान सत्ता व अधिकार प्रदान करण्यात आलेले आहेत. केंद्रशासित प्रदेशांमधील असममितता पुढीलप्रमाणे:

• केवळ दिल्ली, पुदुच्चेरी आणि जम्मू आणि काश्मीर या तीन केंद्रशासित प्रदेशांना विधानसभा आहे.

• पुढील केंद्रशासित प्रदेशांना राज्यसभेमध्ये प्रतिनिधित्व नाही: अंदमान आणि निकोबार बेटे, चंदिगड, दादरा आणि नगर हवेली आणि दमण आणि दीव, लडाख आणि लक्षद्वीप. केवळ दिल्ली, पुदुच्चेरी आणि जम्मू आणि काश्मीर या केंद्रशासित प्रदेशांना राज्यसभेमध्ये प्रतिनिधित्व आहे.

• ६९ व्या घटनादुरुस्ती कायदा, १९९१ द्वारे दिल्ली या केंद्रशासित प्रदेशाची "दिल्लीचा राष्ट्रीय राजधानीचा प्रदेश" या नावाने पुनर्रचना करण्यात आली आहे व त्यास विशेष दर्जा देण्यात आला आहे. दिल्लीच्या प्रशासकास 'लेफ्टनंट गव्हर्नर' हे पदनाम देण्यात आले आहे. या केंद्रशासित प्रदेशासाठी ७० सदस्यीय विधानसभेची स्थापना करण्यात आली आहे.

• याशिवाय नव्याने निर्माण करण्यात आलेला केंद्रशासित प्रदेश जम्मू आणि काश्मीर यास भविष्यात उचित परिस्थितीनुसार पुन्हा राज्याचा दर्जा देण्यात येईल असे केंद्र सरकारने स्पष्ट केले आहे.

८ असममित संघराज्यविषयक कळीचे इतर मुद्दे:

अ) राज्यपाल कार्यालयविषयक तरतुदी आणि राज्यपालांचे घटनात्मक विवेकाधीन अधिकार:

हरगोविंद पंत खटल्याचा निवाडा देताना सर्वोच्च न्यायालयाने १९७९ साली स्पष्ट केले की "राज्यपाल कार्यालय ही केंद्र सरकारच्या अंतर्गत एखादी नोकरी नाही. ते एक स्वतंत्र घटनात्मक कार्यालय आहे व ते केंद्र सरकारच्या नियंत्रणाखाली किंवा त्यास गौण नाही." परंतु वस्तुस्थिती निराळीच आहे. सर्व घटकराज्यांतील राज्यपाल कार्यालयांवर केंद्रातील सत्ताधारी पक्षाचे पूर्णतः नियंत्रण असते व यासंबंधी अनेक बाबतीत राजकारण झाले असल्याचे उघडकिस आले आहे. राज्यपाल कार्यालयविषयक खालील तरतुदी आणि प्रघात यामुळे भारतामध्ये असममित संघराज्यवाद अधिक रुजला आहे.

• दोन घटकराज्यांना एकच राज्यपालाची नियुक्ती केल्याने सममित संघराज्यवाद तत्वाचे उल्लंघन होते.

• केंद्रातील सत्ताधारी पक्षाने राज्यपाल कार्यालयाचा राजकीय कार्यांसाठी अनेकदा लाभ करून घेतला आहे. उदाहरणार्थ, केंद्रातील सत्ताधारी पक्षाव्यतिरिक्त इतर पक्षाची घटकराज्यात सत्ता असल्यास अशा घटकराज्यात राष्ट्रपती राजवट लागू करण्याचा सल्ला राज्यपालांनी राष्ट्रपतींना अनेकदा दिला आहे. असा सल्ला देण्याचा अधिकार राज्यपालांच्या विवेकाधीन अधिकारांतर्गत येतो. अशाप्रकारे राष्ट्रपतींनी राज्यपालांच्या सल्ल्यानंतर या राज्यांत राष्ट्रपती राजवटही लागू केली आहे. उदाहरणार्थ, सन १९७७ मध्ये मोरारजी देसाई सरकारने व १९८० मध्ये काँग्रेस सरकारने त्यांची सत्ता नसणाऱ्या घटकराज्यांमध्ये राष्ट्रपती राजवट लागू केली.

• राज्यपालांचे विवेकाधीन अधिकार हे वादाचा विषय ठरले आहेत, ज्यांचा वापर अनेकदा पक्षपातीपणे करण्यात आला आहे.

ब) दोन घटकराज्यांसाठी समान उच्च न्यायालयाचे अस्तित्व:

दोन घटकराज्यांसाठी समान उच्च न्यायालय असणे हे सममित संघराज्यवाद सिद्धांताच्या विरोधी आहे. भारतामध्ये अनेक घटक राज्यांना स्वतःचे स्वतंत्र असे उच्च न्यायालय नाही. गोवा, नागालँड, मिझोरम आणि अरुणाचल प्रदेश ही स्वतंत्र उच्च न्यायालय नसलेली काही घटकराज्ये होत. उच्च न्यायालयासाठी या राज्यांना शेजारील इतर राज्यांवर अवलंबून राहावे लागते.

क) पंचायतीराज प्रणालीबाबत राज्यनिहाय भिन्न संरचना:

गोवा, सिक्कीम या राज्यांना द्विस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था आहे. मेघालय, मिझोरम, नागालँड आणि पूर्वीचे जम्मू आणि काश्मीर या राज्यांमधे एकस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था आहे. भारतातील घटकराज्यांमध्ये पंचायती राज व्यवस्थेची वित्तीय साधने, आरक्षण, सत्ता व अधिकार आणि स्वायत्तता याबाबत कमालीची भिन्नता आहे.

'टाटा इन्स्टिट्यूट ऑफ सोशल सायन्सेस'च्या अहवालानुसार सत्ता-विकेंद्रीकरणाचा विचार करता केरळ, कर्नाटक, महाराष्ट्र, सिक्कीम व पश्चिम बंगाल ही प्रभावी कामगिरी करणारी राज्ये आहेत तर अरुणाचल प्रदेश, जम्मू आणि काश्मीर, बिहार, आसाम आणि उत्तराखंड ही राज्ये कामगिरीच्या बाबतीत खालच्या क्रमांकावर आहेत. राज्यनिहाय भिन्न स्वरूपाची पंचायती राज व्यवस्था व असमान सत्ता-विकेंद्रीकरण यामुळे स्थानिक पातळीवर असममित संघराज्यवाद पहावयास मिळतो.

ड) पंचायती तरतुदी (अनुसूचित क्षेत्रांसाठी विस्तार) कायदा, १९९६:

राज्यघटनेच्या ९ व्या भागातील पंचायती राजविषयक तरतुदी पाचव्या अनुसूचीतील क्षेत्रांना लागू होत नाहीत. परिणामी संसदेने काही अपवाद व सुधारणांसह या तरतुदी या क्षेत्रांना लागू केल्या. यासाठी संसदेने पंचायत तरतुदी (अनुसूचित क्षेत्रांसाठी विस्तार) कायदा, १९९६ पारित केला. ज्यास 'पेसा' (PESA) कायदा असेही म्हणतात. हा कायदा पाचव्या अनुसूचीतील क्षेत्रे असणाऱ्या १० राज्यांना लागू होतो.

पेसा कायद्यामधील पुढील तरतुदींमुळे असममित संघराज्यवाद प्रत्यक्षात येतो:

• 'या राज्यांतील पंचायतीविषय कायदे हे येथील पारंपरिक कायदे, सामाजिक व धार्मिक चालीरीती तसेच पारंपरिक व्यवस्थापन पद्धती यांच्याशी सुसंगत असावेत' अशी या कायद्यामध्ये तरतूद आहे.

• ग्रामसभेला अनेक बाबतीत स्वायत्तता व अधिक सत्ता प्रदान करण्यात आले आहेत. उदाहरणार्थ, लोकांच्या परंपरा व चालीरीती, त्यांची सांस्कृतिक अस्मिता, सामुदायिक संसाधने आणि तंटे-निवारणाचा पारंपारिक मार्ग यांचे जतन व संरक्षण करण्याची जबाबदारी ग्रामसभेकडे सोपविली आहे. याबरोबरच सामाजिक व

आर्थिक विकासाच्या योजना, कार्यक्रम आणि प्रकल्प यांना ग्रामसभेची संमती आवश्यक आहे.

• पाचव्या अनुसूचीमधील क्षेत्रांतील पंचायतीमधील ५० टक्के जागा ह्या अनुसूचित जमातींसाठी राखीव असतील. तसेच पंचायतींच्या सर्व पातळीवरील अध्यक्षांची पदे ही अनुसूचित जमातींसाठी राखीव असतील.

• अनुसूचित क्षेत्रामध्ये विकास कामांसाठी भूसंपादन करण्यापूर्वी ग्रामसभा किंवा उचित स्तरावरील पंचायतींची संमती घेणे आवश्यक आहे.

• अनुसूचित क्षेत्रातील गौण खनिजांच्या (Minor Minerals) उत्खननासाठीचा परवाना अथवा खाणकाम भाडेपट्टी मिळविण्यासाठी ग्रामसभा किंवा उचित स्तरावरील पंचायतीचे शिफारसपत्र असणे बंधनकारक आहे.

वरील तरतुदींमुळे स्पष्ट होते की पाचव्या अनुसूचीतील क्षेत्रांमधील पंचायतींना इतर राज्यांपेक्षा अधिक स्वायत्तता व अधिकार प्रदान करण्यात आले आहेत. ज्यामुळे पंचायती राज व्यवस्थेमध्ये राज्यनिहाय भिन्नत्व व विविधता निर्माण होऊन 'असममित संघराज्यवाद' अधिक सखोल बनतो.

इ) अखिल भारतीय सेवांमध्ये घटकराज्यांना असमान वागणूक:

भारत हे एक संघराज्य आहे. परिणामी प्रत्येक घटकराज्याला 'अखिल भारतीय सेवांच्या भरतीमध्ये स्वायत्तता मिळणे आवश्यक आहे. त्या घटकराज्याच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणाच्या तुलनेत आरक्षण असणे आवश्यक आहे. परंतु भारतामधील घटकराज्यांना अखिल भारतीय सेवांमध्ये असे आरक्षण प्रदान करण्यात आलेले नाही. परिणामी काही अपवाद वगळता, अखिल भारतीय सेवांमध्ये विशिष्ट राज्यांमधून विद्यार्थी उत्तीर्ण होण्याचे प्रमाण जास्त आहे. याबरोबरच अखिल भारतीय सेवांच्या नियंत्रणाबाबत घटकराज्यांना कमी अधिकार आहेत. याबाबत केंद्र सरकार हे अधिक प्रबल व अंतिम अधिसत्ता आहे.

निष्कर्ष:

विशिष्ट संघराज्यामध्ये घटकराज्यांना मिळणारी समान अथवा असमान स्वायत्तता आणि अधिकार यांच्या आधारे संघराज्याचे 'सममित संघराज्य' व 'असममित संघराज्य' असे वर्गीकरण केले जाते. भारतीय संघराज्यामध्ये सममित आणि असममित संघराज्यवाद या दोहोंची वैशिष्टे आढळून येतात. परंतु असममित प्रावधानांचे प्राबल्य आढळून येत असल्याने भारतीय संघराज्याचे वर्गीकरण 'असममित संघराज्य' या प्रकारामध्ये केले जाते.

संघराज्यांचा विचार करता, अमेरिका या संघराज्यामध्ये तेथील घटकराज्यांना समान स्वायत्तता व अधिकार प्रदान करण्यात आले आहेत. येथील संघराज्य हे 'केंद्राकर्षी' प्रकारचे आहे. परिणामी तेथे संघराज्य व्यवस्था अधिक बळकट झाली आहे. याऊलट भारतामध्ये 'केंद्रोत्सारी' प्रकारचे संघराज्य अस्तित्वात असल्याने संघराज्य व्यवस्था तुलनेने कमी दृढ आहे.

भारतासारख्या सर्वाधिक लोकसंख्या आणि व्यापक भूप्रदेश असणाऱ्या देशात असममिततेमुळे 'विविधतेमध्ये एकता' प्रत्यक्षात येते. तथापि असममित तरतुदींमुळे काही घटकराज्यांना असमानतेची वागणूक मिळते व संघराज्य व्यवस्थेच्या गर्भस्थानी असलेल्या घटकराज्यांच्या 'समान स्वायत्ततेच्या' उद्दिष्टाला बाधा येते. भारतीय संघराज्य प्रणाली ही कॅनडा या संघराज्याशी अधिक मिळती-जुळती आहे. भारतामधील काही घटकराज्यांना अधिक स्वायत्तता व अधिकार लाभले आहेत. याप्रमाणेच कॅनडामधील क्युबेक या प्रांताला अशी स्वायत्तता प्रदान केली गेली आहे.

भारतामध्ये खऱ्या अर्थी संघराज्य अस्तित्वात येण्यासाठी असममित तरतुदींचे प्रमाण कमी करणे आवश्यक आहे. याबरोबरच घटकराज्यांमध्ये सहकार्य वृद्धिंगत होण्यासाठी आणि एकूणच विकास साधण्यासाठी 'सहकारी संघराज्यवाद' व 'स्पर्धात्मक संघराज्यवाद' यांच्या आधारे प्रादेशिक वृत्तींवर नियंत्रण ठेवणे तसेच राष्ट्रीय एकता साधने आवश्यक आहे.

संदर्भ:

१) लक्ष्मीकांत, एम. २०२२. "इंडियन पॉलिटी", मॅग्रोहिल एज्यूकेशन

२) जाधव, टी., & शिरापूरकर, एम. २०२२. "भारतीय राज्यघटना व घटनात्मक प्रक्रिया", खंड १

३) रियामे, जे. २०१५. "असिम्मेट्रिक फेडरॅलीझम अँड पिपल्स रिस्पॉन्स इन नॉर्थ इस्ट इंडिया" http://hdl.handle.net/10603/55860

४) विल्यम्स, आर. २००४. "फेडरॅलीझम: ओरिजिन, ऑपरेशन, सिग्निफिकंस, द जर्नल ऑफ फेडरॅलीझम, द ऑक्सफर्ड युनिव्हर्सिटी प्रेस, आवृत्ती ३४(४)

५) टार्लटन, सी. "सिम्मेट्री अँड असिम्मेट्रिक अॅज एलेमंट्स ऑफ फेडरॅलीझम, द जर्नल ऑफ पॉलिटिक्स, आवृत्ती २७

६) स्टेपन, ए. २००४. “मल्टिनॅशनॅलिझम डेमोक्रसी अँड असिम्मेट्रिक फेडरॅलीझम”
७) टीलीन, एल. २००६. “युनायटेड इन डायव्हर्सिटी? असिम्मेट्री इन इंडियन फेडरॅलीझम, जर्नल ऑफ फेडरॅलीझम, आवृत्ती क्रमांक १
८) सिंह, ए. ‘आर्टिकल 370 नलीफाईड’https://m-timesofindia-com.cdn.ampproject.org/v/s/m.timesofindia.com/india/parliament-passes-article-370-changes-bifurcation-of-jk/amp_articleshow/70561690.cms?amp_gsa=1&amp_js_v=a9&usqp=mq331AQIUAKwASCAAgM%3D#amp_tf=From%20%251%24s&aoh=16873691638838&csi=1&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com
९) ‘व्हाय सदर्न स्टेटस् आर रॅलीईंग टुगेदर ओव्हर द टर्म्स ऑफ फिफ्टीन्थ फायनान्स कमिशन’ https://m-thewire-in.cdn.ampproject.org/v/s/m.thewire.in/article/economy/terms-15th-finance-commission-southern-states-rally/amp?amp_gsa=1&amp_js_v=a9&usqp=mq331AQIUAKwASCAAgM%3D#amp_tf=From%20%251%24s&aoh=16873775361128&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&ampshare=https%3A%2F%2Fthewire.in%2Feconomy%2Fterms-15th-finance-commission-southern-states-rally
१०)mrunal.org
११) बसू, एम. ‘महाराष्ट्र अमंग टॉप फाईव्ह स्टेटस एमपॉवरिंग इट्स पंचायती राज इन्स्टिट्यूशन्स’ https://indianexpress-com.cdn.ampproject.org/v/s/indianexpress.com/article/cities/mumbai/maharashtra-among-top-5-states-empowering-its-panchayati-raj-institutions-tiss-study/lite/?amp_gsa=1&amp_js_v=a9&usqp=mq331AQIUAKwASCAAgM%3D#amp_tf=From%20%251%24s&aoh=16875460737410&csi=1&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&ampshare=https%3A%2F%2Findianexpress.com%2Farticle%2Fcities%2F’umbai%2Fmaharashtra-among-top-5-states-empowering-its-panchayati-raj-institutions-tiss-study%2F