भारतीय संघवाद की नाजुक स्थिति

लेखक - लुईस टिलिन (प्रोफेसर, किंग्स कॉलेज, लंदन)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न-II (शासन व्यवस्था) से संबंधित है।

द हिन्दू

10 अगस्त, 2019

"सरकार द्वारा कश्मीर के संदर्भ में उठाया गया कदम भारत के दोहरे संवैधानिक प्रावधानों की अनिश्चित प्रकृति को उजागर करता है।"

अनुच्छेद-370 के निरस्तीकरण ने उन अस्पष्टताओं को उजागर किया है, जो लंबे समय से भारत की संघीय व्यवस्था में स्थित हैं। भारत में कई क्षेत्रीय संघर्षों के निपटारे में भेदभाव मूलक समझौतों पर बातचीत हुई है। कश्मीर की स्वायत्त स्थिति इन प्रावधानों की सबसे पुरानी और सबसे दूरगामी स्थिति थी। लेकिन वास्तविकता में, स्वायत्तता के प्रावधानों के संदर्भ में अनिश्चितता रही है, जिसने अखिल भारतीय स्तर पर इसे लोकप्रिय बहुमत द्वारा संशोधन के लिए खुला छोड़ दिया है।

बदलता रुख

1989-2014 के बीच भारत की पार्टी प्रणाली के क्षेत्रीयकरण ने यह स्पष्ट किया है कि केंद्र सरकार गहरी संघीयता और बढ़ती क्षेत्रीय स्वायत्तता के मुद्दे पर लगभग कठोर रही है। हालाँकि, राष्ट्रीय राजनीतिक प्रभुत्व के लिए भारतीय जनता पार्टी (भाजपा) के उदय ने इसके रुख को बदल दिया है। जम्मू और कश्मीर राज्य को दो केंद्रशासित प्रदेशों के निर्माण के लिए अनुच्छेद-370 को समाप्त करके, भाजपा ने संघीय आदेश में निहित लचीलेपन का उपयोग करने और भारतीय संघ के घटकों के आकार, शक्तियों और कद को फिर से आकार देने की संभावना का प्रदर्शन किया है।

अनुच्छेद-370 के हनन की संवैधानिकता के प्रश्न को आने वाले महीनों और वर्षों में सावधानीपूर्वक उठाया जाएगा। लेकिन संघीयता के ताने-बाने के लिए ऐसे महत्वपूर्ण परिणामों के साथ सरकार की कानून पारित करने की क्षमता, जहाँ जम्मू और कश्मीर की निर्वाचित विधानसभा स्थगित है, समझौते की नाजुकता को प्रदर्शित करती है, जिसपर भारत की दोहरी संघीय प्रणाली टिकी हुई है।

जम्मू और कश्मीर के मामले में, अनुच्छेद-370 की बातचीत भारतीय संविधान के अंतिम रूप दिए जाने के बीच एक संक्रमणकालीन और आकस्मिक संवैधानिक व्यवस्था थी। समय के साथ, यह 'संक्रमणकालीन' खंड एक अर्ध-स्थायी संस्थागत समझौता बन गया। कश्मीर की स्वायत्तता की व्यवस्था आने वाली कई सरकारों के समय के साथ घटती चली गयी, जिसका कारण जवाहर लाल नेहरु के द्वारा इस राज्य को और अच्छी तरह से भारत में एकीकृत करने एवं वहाँ के स्थानीय लोगों की अपने राज्य के विशेष दर्जे को बचाए रखने की मंशाओं के बीच तनाव था।

1954 से, संघ सूची में 97 में से 94 प्रविष्टियाँ और दो तिहाई संवैधानिक अनुच्छेद राज्य को दिए गए हैं। यह प्रक्रिया सुप्रीम कोर्ट की मंजूरी से हुई है।

इसके बाद असम और मिजोस के साथ दोहरा समझौता किया गया, जो संविधान में अनुच्छेद-371 में निहित है। 1970 के दशक की शुरुआत में जब सिक्किम का छोटा राज्य भारतीय संघ में शामिल हुआ, तो संविधान में अनुच्छेद-371F जोड़ा गया था। अनुच्छेद 371F उन कानूनों की अनुमति देता है, जो विधायिका द्वारा संशोधित या निरस्त होने तक सिक्किम के परिग्रहण से पहले थे। अनुच्छेद-371 में ऐसे उपाय भी शामिल हैं जिनका उद्देश्य आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, महाराष्ट्र, गुजरात और कर्नाटक में इंट्रा-स्टेट इक्विटी को बढ़ावा देना था।

विषमता से युक्त

दोहरे संवैधानिक प्रावधान विविध समाजों में संघवाद की एक सामान्य विशेषता है। कई लोगों ने तर्क दिया है कि भारत एक अंतर्राष्ट्रीय उदाहरण देता है कि कैसे दोहरी विशेषताएं संघ के भीतर कई तरीकों को मान्यता देकर अलगाववादी संघर्षों को कम करने में मदद् कर सकती हैं। अलगाववाद को प्रोत्साहित करने के बजाय, दोहरी व्यवस्था के समर्थकों का तर्क है कि यह स्वायत्तता को कमजोर बनाता है, जो अलगाववादी को बढ़ाने के लिए आधार प्रदान कर सकता है।

हालांकि, अक्सर बहुसंख्यक राष्ट्रीय समुदायों और अन्य विशेष दर्जा रहित क्षेत्रों द्वारा दोहरी व्यवस्था का विरोध किया जाता रहा है। अनुच्छेद-370 को रद्द करना लंबे समय से हिंदू राष्ट्रवाद का सबसे मुख्य मुद्दा रहा है, लेकिन सबसे आश्चर्यजनक बात यह है कि इसे संसद में कई क्षेत्रीय दलों का व्यापक समर्थन भी मिलता रहा है।

इस सप्ताह भी राज्यसभा में भाजपा द्वारा प्रस्तावित विधेयक को कई क्षेत्रीय दलों का समर्थन प्राप्त हुआ। भारत के पहले भाषाई राज्य आंध्र प्रदेश के एक तेलुगु देशम पार्टी के सांसद ने इस तथ्य का स्वागत किया कि भारत अब 'एक ध्वज और एक संविधान के साथ एक राष्ट्र' होगा। वैकल्पिक रूप से, दोहरी स्थिति को अलगाववादी दावों में योगदान के रूप में प्रस्तुत किया जाता है, इसलिए यह तर्क है कि अनुच्छेद-370 'आतंकवाद का मूल कारण' है।

स्वायत्तता व्यवस्था को असामाजिक के रूप में भी प्रस्तुत किया जाता है क्योंकि यह किसी देश में कहीं और अधिकारों के विस्तार को रोकती है। यह अंतिम तर्क अनुच्छेद-370 के हनन के साथ-साथ नए केंद्र शासित प्रदेशों में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के आरक्षण के विस्तार पर जोर देने के महत्व को रेखांकित करता है। गृह मंत्री के रूप में, अमित शाह ने लोकसभा में कहा: "जो लोग अनुच्छेद-370 का समर्थन करते हैं दलित, आदिवासी, महिला विरोधी हैं।

एक लचीलापन

बनावट के आधार पर, भारत की संघीय संस्थाएं संसदीय बहुमत वाली सरकारों के समक्ष अपेक्षाकृत थोड़ी कमजोर पड़ जाती हैं। अमेरिकी सिद्धांतकार, विलियम रिकर ने अमेरिकी संघवाद को राष्ट्रीय लोकलुभावनवाद के प्रतिकार के रूप में देखा क्योंकि 'लोकलुभावन आदर्श के लिए आवश्यक है कि शासक तेजी से और निश्चित रूप से चुनावी मंच पर लोकप्रिय फैसले को कानूनी रूप दें'। इसके विपरीत, अन्य संघीय प्रणाली, जैसे कि भारत के संघवाद की बनावट राष्ट्रीय प्रमुखों की शक्ति के समक्ष कमजोर पड़ जाती है। उदाहरण के लिए, राज्य सभा की शक्तियां लोकसभा की तुलना में कम होती हैं।

इस संवैधानिक अनुमेयता का उपयोग संघवाद को गहरा करने के लिए अतीत में कांग्रेस और भाजपा के नेतृत्व वाली दोनों सरकारों द्वारा किया गया है, जैसे कि 1950 के बाद से राज्यों के भाषाई पुनर्गठन से क्षेत्रीय मांगों के जवाब में नए राज्यों का निर्माण।

केंद्र सरकार को नए राज्यों का निर्माण करने या अनुच्छेद 3 के तहत राज्य की सीमाओं को बदलने की शक्ति प्रदान करके, और राज्य सरकारों को द्विभाजन पर वीटो नहीं देने के द्वारा, संविधान ने केंद्र सरकार को भाषाई और जातीय विविधताओं को समायोजित करने में सक्षम बनाया है, जो एक अधिक कठोर संघीय व्यवस्था में बहुत कठिन है। इसने केंद्र सरकार को पहले ऐसे क्षेत्रों में दोहरे उपायों को अपनाने में सक्षम बनाया है। 2000 के दशक तक, इनमें से अधिकांश परिवर्तन संबंधित क्षेत्रों के भीतर आम सहमति निर्माण की धीमी प्रक्रिया के आधार पर किए गए थे।

अनजान

यह पहली बार नहीं है कि केंद्र सरकार ने स्थानीय सहमति के अभाव में किसी राज्य को विभाजित करने के लिए अपनी शक्तियों का उपयोग किया है। 2014 में तेलंगाना के निर्माण के मामले में भी इसी तरह ही स्थिति थी। तेलंगाना के मामले के समान ही केंद्र शासित प्रदेश लद्दाख का निर्माण इस क्षेत्र में लंबे समय से रहने वाली बौद्ध आबादी की मांग का जवाब है। हालाँकि, शेष जम्मू-कश्मीर राज्य को एक केंद्रशासित प्रदेश में बदलने का निर्णय, अनुच्छेद-370 को रद्द करने के साथ ही, कश्मीर में गहन और अभी तक अज्ञात परिणामों को अंजाम देगा और भारतीय संघवाद पर इसका व्यापक असर पड़ेगा।

GS World Committed to Excellence

जम्मू और कश्मीर पुनर्गठन विधेयक, 2019

चर्चा में क्यों?

- जम्मू और कश्मीर पुनर्गठन विधेयक, 2019 को 5 अगस्त, 2019 को गृह मंत्री श्री अमित शाह द्वारा राज्यसभा में पेश किया गया था।
- विधेयक में जम्मू और कश्मीर राज्य को जम्मू और कश्मीर केंद्र शासित प्रदेश तथा लद्दाख को केंद्रशासित प्रदेश में पुनर्गठित करने का प्रावधान है।
- इस बिल के तहत जहाँ राज्य से अनुच्छेद-370 की समाप्ति होगी, वहीं जम्मू-कश्मीर को दो केंद्रशासित प्रदेशों में विखंडित किया जायेगा।

किये गये प्रावधान

- विधेयक जम्मू और कश्मीर राज्य को पुनर्गठित करता है: (i) जम्मू और कश्मीर का केंद्र शासित प्रदेश एक विधायिका के साथ और (ii) बिना विधायिका के केंद्रशासित प्रदेश लद्दाख।
- केंद्रशासित प्रदेश लद्दाख में कारगिल और लेह जिले शामिल होंगे तथा जम्मू और कश्मीर के केंद्रशासित प्रदेश में जम्मू और कश्मीर राज्य के शेष क्षेत्र शामिल होंगे।
- **लेफ्टिनेंट गवर्नर:** जम्मू और कश्मीर के केंद्रशासित प्रदेश को राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त प्रशासक के माध्यम से प्रशासित किया जाएगा, जो लेफ्टिनेंट गवर्नर का रोल निभायेगा।
- केंद्रशासित प्रदेश लद्दाख का प्रशासन राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त उपराज्यपाल के माध्यम से किया जाएगा।
- **जम्मू और कश्मीर की विधान सभा:** विधेयक में केंद्रशासित प्रदेश जम्मू और कश्मीर के लिए एक विधान सभा का प्रावधान है। विधानसभा में कुल सीटों की संख्या 107 होगी। इनमें से 24 सीटें जम्मू और कश्मीर के कुछ क्षेत्रों में पाकिस्तान के कब्जे में रहने के कारण खाली रहेंगी।
- इसके अलावा, केंद्रशासित प्रदेश जम्मू और कश्मीर में उनकी आबादी के अनुपात में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लिए विधानसभा में सीटें आरक्षित होंगी।
- इसके अलावा, उपराज्यपाल महिलाओं को प्रतिनिधित्व देने के लिए विधानसभा में दो सदस्यों को नामित कर सकते हैं, यदि उनका पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं है।
- विधानसभा का कार्यकाल पांच वर्ष का होगा और उपराज्यपाल को छह महीने में कम से कम एक बार विधानसभा को बुलाना होगा।
- **मंत्रिपरिषद्:** केंद्रशासित प्रदेश जम्मू और कश्मीर में विधानसभा की कुल सदस्य संख्या के दस प्रतिशत से अधिक सदस्यों की एक परिषद् नहीं होगी।
- काउंसिल सहयोगी और उपराज्यपाल को उन मामलों पर सलाह देगी जो कानून बनाने के लिए विधानसभा के पास हैं। मुख्यमंत्री, उपराज्यपाल को परिषद् के सभी निर्णयों की जानकारी देंगे।
- **उच्च न्यायालय:** जम्मू और कश्मीर का उच्च न्यायालय केंद्र शासित प्रदेश लद्दाख तथा जम्मू और कश्मीर के लिए एक ही होगा।
- इसके अलावा, केंद्रशासित प्रदेश जम्मू और कश्मीर की सरकार को कानूनी सलाह प्रदान करने के लिए एक एडवोकेट जनरल होगा।
- **विधान परिषद्:** जम्मू और कश्मीर राज्य की विधान परिषद् को समाप्त कर दिया जाएगा। विघटन होने पर, परिषद् में लंबित सभी विधेयकों में कमी आएगी।
- **सलाहकारी समितियां:** केंद्र सरकार विभिन्न उद्देश्यों के लिए सलाहकारी समितियों की नियुक्ति करेगी, जिनमें शामिल हैं: (i) दो केंद्रशासित प्रदेशों के बीच जम्मू और कश्मीर राज्य के निगमों की संपत्ति और देनदारियों का वितरण, (ii) उत्पादन और आपूर्ति से संबंधित मुद्दे बिजली और पानी तथा (iii) जम्मू और कश्मीर राज्य वित्तीय निगम से संबंधित मुद्दे।
- इन समितियों को छह महीने के भीतर जम्मू-कश्मीर के उपराज्यपाल को अपनी रिपोर्ट देनी होगी, जिन्हें 30 दिनों के भीतर इन सिफारिशों पर कार्रवाई करनी चाहिए।
- **कानूनों की सीमा:** अनुसूची में 106 केंद्रीय कानूनों को सूचीबद्ध किया गया है, जो केंद्र सरकार द्वारा अधिसूचित तारीख को जम्मू-कश्मीर और लद्दाख के केंद्रशासित प्रदेशों के लिए लागू किए जाएंगे।
- इनमें आधार अधिनियम, 2016, भारतीय दंड संहिता, 1860 और शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 शामिल हैं। इसके अलावा, यह जम्मू और कश्मीर के 153 राज्यों के कानूनों को खत्म करता है।
- इसके अलावा, 166 राज्य कानून लागू रहेंगे और सात कानून संशोधनों के साथ लागू होंगे। इन संशोधनों में भूमि के पट्टे पर उन लोगों के लिए प्रतिबंधों को खत्म करना शामिल है, जो जम्मू और कश्मीर के स्थायी निवासी नहीं हैं।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. **निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-**
   1. अनुच्छेद-35A को लागू करने के लिए भारतीय संसद में किसी प्रकार का संशोधन या बिल नहीं लाया गया था।
   2. 14 मई, 1954 को भारतीय संविधान में अनुच्छेद-35A जोड़ा गया था।

   उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?

   (a) केवल 1

   (b) केवल 2

   (c) 1 और 2 दोनों

   (d) न तो 1, न ही 2

Expected Questions (Prelims Exams)

1. **Consider the following statements-**
   1. Any type of bill or amendment can not be brought in the Parliament for implementing Article-35A.
   2. On 14 May, 1954 Article-35A was added to the Constitution of India.

   Which of the above statements is/are correct?

   (a) Only 1

   (b) Only 2

   (c) Both 1 and 2

   (d) Neither 1 nor 2

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्नः हाल ही में जम्मू-कश्मीर राज्य के सन्दर्भ में उठाया गय कदम क्या भारत के दोहरे संवैधानिक प्रावधानों की अनिश्चित प्रकृति को उजागर करता है। अपना मत प्रकट कीजिए।

(250 शब्द)

Q. The government's Jammu and Kashmir move exposes the contingent nature of India's asymmetric constitutional provisions. Present your views.

(250 Words)

नोट : 9 अगस्त को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1 (c) होगा।