केंद्र - राज्य सबंध

(Centre-State Relations)

4.1 विधान संबंध :

(legislative relations)

●भारतीय राज्यघटना संघराज्यीय स्वरूपाची असल्याने केंद्र व राज्यांमध्ये कायदेविषयक कार्यकारी/प्रशासकीय व वित्तीय अधिकारांची विभागणी करण्यात आली आहे. मात्र न्यायविषयक अधिकारांची विभागणी करण्यात आलेली नाही, कारण घटनेने केंद्रीय तसेच राज्य कायद्याच्या अंमलबजावणीसाठी एकाच एकात्मिक न्यायव्यवस्थेची निर्मिती केली आहे.

केंद्र व राज्य सरकारे आपापल्या क्षेत्रात सर्वोच्च असले तरी संघराज्यीय व्यवस्थेच्या प्रभावी कार्यचलनासाठी त्यांच्यामध्ये महत्तम सुसंवाद व समन्वयाची आवश्यकता आहे. त्यामुळे केंद्र राज्यांमधील संबंधाच्या विविध बाजूंचे नियमन करण्यासाठी घटनेत विस्तृत तरतुदी करण्यात आलेल्या आहेत.

*. केंद्र- राज्य संबंधांचा अभ्यास तीन आधारावर केला जातो-

१) विधान संबंध

२) प्रशासकीय संबंध

३) वित्तीय संबंध

***विधान संबंध :**

(legislative relations)

घटनेतील भाग XI मधील कलम २४५ ते २५५ मध्ये केंद्र व राज्य यांमधील कायदेविषयक संबंधांची तरतूद आहे. यांव्यतिरिक्त इतर काही कलमे सुद्धा या विषयांशी संबंधित आहेत.

कोणत्याही संघराज्यीय घटनेप्रमाणे, भारतीय घटना सुद्धा केंद्र व राज्यांमध्ये कायदेविषयक अधिकारांची विभागणी करते. ही विभागणी भूप्रदेश व विषय या दोन्ही दृष्टिकोनांतून करण्यात आली आहे, त्याचप्रमाणे घटनेत राज्यांच्या क्षेत्रात संसदीय कायदे आणि राज्य कायद्यांवर केंद्राच्या नियंत्रणाचीही तरतूद करण्यात आली आहे.

- **यावरून, केंद्र-राज्य कायदेविषयक संबंधाच्या चार बाजू आहेत.**

१) केंद्र व राज्यांच्या कायद्यांचा प्रादेशिक विस्तार:

२) कायदेविषयक विषयांची विभागणी:

३) राज्य विषयांवर कायदे करण्याचा संसदेचा अधिकार:

४) राज्य कायद्यांवरील केंद्राचे नियंत्रण:

१) केंद्र व राज्यांच्या कायद्यांचा प्रादेशिक विस्तार :

(Ter-ritorial Extent of Union and State Legislation)

घटनेने केंद्र राज्यांना दिलेल्या कायदेविषयक अधिकाराचा प्रादेशिक विस्तार/मर्यादा (extent) पुढीलप्रमाणे परिभाषित केल्या आहेतः

1) संसद भारताच्या राज्यक्षेत्राच्या (territory of India) सर्व क्रिया कोणत्याही भागासाठी कायदे करू शकते. भारताच्या राज्यक्षेत्रात घटकराज्ये केंद्रशासित प्रदेश व संपादित केली जातील अशी अन्य राज्यक्षेत्रे यांचा समावेश होतो.
2) राज्य विधीमंडळ राज्याच्या सर्व किंवा कोणत्याही भागासाठी कायदे करू शकते. राज्य विधीमंडळाचे कायदे राज्याच्या बाहेर लागू होणार नाही.
3) केवळ संसद राज्यक्षेत्राबाहेरील कायदे (extra-territorial leg-islation) करू शकते. त्यामळे संसदेचे काय भारतीय नागरिकत्व त्यांच्या संपत्तीला जगाच्या कोणत्याही भागात लागू असतील.

• मात्र, घटनेने संसदेच्या प्रादेशिक कार्यक्षेत्रावर काही मर्यादा पाडल्या आहे. (म्हणजेच, काही प्रदेशांवर संसदीय कायद्याच्या अंमलावर मर्यादा घातल्या आहेत).

i) राष्ट्रपती अंदमान व निकोबार बेटे, लक्षद्विप, दादरा व नगरहवेली आणि दमण व दिव या चार केंद्रशासित प्रदेशांच्या शांतता, प्रगती व सुशासनासाठी नियमने करू शकतात. अशा नियमनास संसदीय कायद्याचा दर्जा व अंमल असेल. या नियमनाद्वारे या केंद्रशासित प्रदेशांशी संबंधित एखादा संसदीय कायदा रद्द केला जाऊ शकतो किंवा त्यात दुरूस्ती केली जाऊ शकते.

ii) राज्यपालास एखादा संसदीय कायदा राज्यातीलं अनुसूचित क्षेत्रास लागू होणार नाही किंवा बदल/अपवादांसहित लागू होईल, असा निर्देश देण्याचा अधिकार आहे.

iii) आसामच्या राज्यपालास आसाममधील आदिवासी क्षेत्रांना (स्वायत्त जिल्हे) आणि राष्ट्रपतीला मेघालय, त्रिपुरा व मिझोराम या राज्यांमधील आदिवासी क्षेत्रांना (स्वायत्त जिल्हे) एखादा संसदीय कायदा लागू होणार नाही किंवा बदल/अपवादांसहित लागू होईल, असा निर्देश देण्याचा अधिकार आहे.

२) कायदेविषयक विषयांची विभागणी:

(Distribution of Legislative Subjects)

• घटनेने केंद्र व राज्यांमध्ये कायद्याच्या विषयांची विभागणी तीन गटांमध्ये केली आहेः सूची I संघ सूची, सूची II राज्य सूची आणि सूची III समवर्ती सूची. या तिन्ही सूची व त्यातील विषय सातव्या अनुसूचीमध्ये समाविष्ट करण्यात आले आहेत.

i) संघ सूचीतील (Union List) विषयांवर कायदे करण्याचा अधिकार केवळ संसदेस आहे. या सूचीमध्ये मूळ घटनेत १७विषय होते, सध्या १०० विषय आहेत. (अर्थात, शेवटच्या विषयाचा क्रमांक अजूनही ९७ हाच आहे. मात्र 2A, 92A, 92B आणि 92C या क्रमांकाचे विषय नव्याने समाविष्ट करण्यात आले, तर 33 क्रमांकाचा विषय वगळण्यात आल्याने सध्या संख्या १०० इतकी झाली.) या सूचीतील काही प्रमुख विषयांमध्ये संरक्षण, बँकिंग, परकीय कामकाज, चलन, अणू ऊर्जा, विमा, संचार, आंतर-राज्यीय व्यापार व वाणिज्य, जनगणना, लेखापरीक्षण इत्यादी विषयांचा समावेश होतो.

ii) राज्य विधीमंडळाला 'सामान्य परिस्थितीत' राज्य सूचीतील (State List) कोणत्याही विषयावर कायदे करण्याचा अधिकार आहे. राज्य सूचीमध्ये मूळ घटनेत ६६ विषय होते, सध्या ६१ विषय आहेत. (अर्थात, शेवटच्या विषयाचा क्रमांक अजूनही ६६ हाच आहे. मात्र ११, १९, २०, २९ व ३६ क्रमांकाचे विषय वगळण्यात आल्याने सध्या विषयांची संख्या ६१ इतकी आहे.) राज्य सूचीतील काही प्रमुख विषयांमध्ये सार्वजनिक व्यवस्था, पोलीस, सार्वजनिक आरोग्य व स्वच्छता, कृषि, तुरुंग, स्थानिक शासन, मत्स्य व्यवसाय, बाजारपेठा, सिनेमागृहे, जुगार इत्यादी विषयांचा समावेश होतो.

ii) संसद व राज्य विधीमंडळे समवर्ती सूचीतील (Concurrent List) कोणत्याही विषयावर कायदे करू शकतात. समवर्ती सूचीमध्ये मूळ घटनेत ४७ विषय होते, सध्या ५२ विषय आहेत. (अर्थात, शेवटच्या विषयाचा क्रमांक अजूनही ४७हाच आहे. मात्र नंतर 11A, 17A, 17B, 20A आणि 33A या क्रमांकांचे विषय नंतर समाविष्ट करण्यात आल्याने ही संख्या ५२ इतकी झाली, हे विषय ४२ व्या घटनादुरूस्तीने राज्य सूचीतून समवर्ती सूचीमध्ये टाकण्यात आले.) समवर्ती सूचीतील काही प्रमुख विषयांमध्ये फौजदारी कायदा, नागरी कायदा, विवाह व घटस्फोट, लोकसंख्या नियंत्रण व कुटुंब नियोजन, वीज, कामगार कल्याण, आर्थिक व सामाजिक नियोजन, औषधे, वर्तमानपत्रे, पुस्तके व प्रिंटिंग प्रेस, वजने व मापे इत्यादी विषयांचा समावेश होतो.

• **शेषाधिकार** (Residuary Powers): शेषाधिकार विषय म्हणजे वरील तिन्ही सूचीमध्ये ज्यांचा उल्लेख नाही असे विषय होय.

अशा शेषाधिकार विषयांवर कायदे करण्याचा अधिकार आहे. या अधिकारामध्ये शेषाधिकार कर लावण्याचा अंतर्भूत आहे.

• **विषयांच्या विभागणीचे महत्त्व:**

वरील विषयांच्या विभागणीवर राष्ट्रीयदृष्ट्या महत्वाचे विषय ज्यांच्या बाबतीत राष्ट्रस्तरीय एकसमान कायद्याची गरज असते ते संघ सूची मध्ये टाकण्यात आले आहे. प्रादेशिक व स्थानिक महत्वाचे विषय राज्य सूचीमध्ये टाकण्यात आले आहे. समवर्ती सूचीमध्ये असे विषय टाकण्यात आले आहेत. ज्यांच्याबाबतीत राष्ट्रस्तरीय 'एकसमान कायद्याची गरज आहे मात्र अत्यावश्यकता नाही. युएसए व ऑस्ट्रेलियाच्या घटनांमध्ये केवळ संघराज्य सरकारचे अधिकार देण्यात आले आहेत. आणि शेषाधिकार राज्यांकडे देण्यात आले आहे. याउलट, कॅनडाच्या घटनेत संघराज्यीय व प्रांतिक अशी दुहेरी यादी देण्यात आली आहे, व शेषाधिकार केंद्राकडे आहेत.

भारतीय घटनेतील विषयांची विभागणी 'भारत शासन कायदा, १९३५' यावर आधारलेली आहे. या कायद्यातही संघराज्यीय, प्रांतिक व समवर्ती अशी तिहेरी विभागणी होती. मात्र त्यात शेषाधिकार भारताच्या गव्हर्नर जनरलकडे देण्यात आला होता.

केंद्र व राज्याच्या कायद्यातील विसंगती/संघर्षः घटनेने राज्य सूची व समवर्ती सूचीच्या तुलनेत संघ सूचीचे तसेच राज्य सूचीच्या तुलनेत समवर्ती सूचीचे वर्चस्व निर्माण केले आहे. त्यामुळे संघ व राज्य सूचीतील विषयांवर केलेल्या कायद्यांमध्ये संघर्ष निर्माण झाल्यास केंद्रीय कायदा वरचढ असेल.

संघ सूचीतील विषयावरील कायदा समवर्ती सूचीतील विषयावरील कायद्याच्या वरचढ असेल, तसेच समवर्ती सूचीतील विषयावरील कायदा राज्य सूचीतील विषयावरील कायद्यापेक्षा वरचढ असेल.

• समवर्ती सूचीतील विषयावरील केंद्र व राज्य कायद्यांत विसंगती /संघर्ष निर्माण झाल्यास केंद्र कायदा वरचढ असेल.

मात्र, जर राज्य कायदा राष्ट्रपतीच्या विचारार्थ राखून ठेवला असेल व राष्ट्रपतीने त्यास संमती दिलेली असेल तर त्या राज्यात राज्य कायदा वरचढ असेल.

अर्थात, त्या विषयावर संसद पुन्हा कायदा करू शकते, जेणे करून असा नवीन संसदीय कायदा राज्य कायद्याच्या वरचढ ठरेल.

३) राज्य विषयांवर कायदे करण्याचा संसदेचा अधिकार :

(Parliament's Power to Legislate on State Subjects)

• केंद्र व राज्यांमधील कायदेविषयक विषयांच्या विभागणीची ही योजना सामान्य काळात पाळावयाची आहे. मात्र असामान्य काळात ही विभागणी रद्द होऊ शकते किंवा त्यात बदल होऊ शकतो. दुसऱ्या भाषेत पुढील ५ असामान्य परिस्थितीत घटनेने राज्य सूचीतील कोणत्याही विषयावर कायदे करण्याचा अधिकार दिलेला आहे.

अ) राज्यसभेच्या ठरावाद्वारे (By a Resolution of Rajya Sabha) :

राज्यसभेने हजर व मतदान करणाऱ्या सदस्यांच्या २/३ बहमताने असा ठराव पारित केला की, राष्ट्रहितासाठी राज्य सूचीतील विषयावर संसदेने कायदा करण्याची गरज आहे, तर संसद असा कायदा करण्यासाठी तात्पुरत्या काळासाठी सक्षम असेल (कलम २४९). असा ठराव एक वर्षासाठी अंमलात असेल, मात्र तो एका वेळी १ वर्षापर्यंतच्या काळासाठी वाढविता बेईल, असा तो कितीही वेळा वाढविता येईल. ठरावाचा अमल संपल्यानंतर सहा महिन्यांनी कायद्याचाही अंमल संपुष्टात बेईल.

•अशा विषयावर राज्य विधीमंडळही स्वतःचा कायदा करू शकते. मोत्र संसदेचा कायदा व राज्याचा कायदा यांमध्ये विसंगती निर्माण झाल्यास संसदीय कायदा वरचढ ठरेल..

आ) राष्ट्रीय आणीबाणीदरम्यान (During a National Emer-)

भाष्ट्रीय आणीबाणीची घोषणा चालू असतांना राज्य सूचीतील विषयांवर कायदे करण्याचा अधिकार संसदेस प्राप्त होतो. आणीबाणी संपुष्टात आल्यानंतर सहा महिन्यानंतर अशा संसदीय कायद्याचा अंमल संपुष्टात येतो (कलम २५०).

• अशा परिस्थितीतही राज्य विधीमंडळाचा स्वतःचा कायदा करण्याचा अधिकार नष्ट होत नाही. मात्र संसदेचा कायदा व राज्याचा कायदा यांमध्ये विसंगती निर्माण झाल्यास संसदीय कायदा वरचढ ठरेल.

इ) राष्ट्रपती राजवटीदरम्यान (During President's Rule) :

• ज्यावेळी राज्यात राष्ट्रपती राजवट लागू केली जाते तेव्हा संसद त्या राज्यासाठी राज्य सूचीतील कोणत्याही विषयावर कायदे करू शकते. राज्यातील राष्ट्रपती राजवट संपुष्टात आल्यानंतरही । हा कायदा त्या राज्यासाठी लागू राहतो (कलम ३५६ (१) (b)). अर्थात, हा कायदा राज्य विधीमंडळ रद्द करू शकते किंवा त्यात बदल करू शकते.

ई) राज्यांमधील कराराद्वारे (By Agreement between States)

•जेव्हा दोन किंवा अधिक राज्यांची विधीमंडळे ठराव पारित करून संसदेस राज्य सूचीतील विषयावर कायदा करण्याची विनंती करतात तेव्हा संसद त्या विषयावर कायदे करू शकते. असा संसदीय कायदा केवळ विनंतीचा ठराव पारित करणाऱ्या राज्यांनाच लागू होतो. अर्थात, इतर कोणतेही राज्य नंतर ठराव पारित करून त्या कायद्याचा स्विकार करू शकते. असा कायदा रद्द करण्याचा किंवा त्यात दुरूस्ती करण्याचा अधिकार मात्र केवळ संसदेस असतो, संबंधित राज्यांना नसतो (कलम २५२).

ठराव पारित करणाऱ्या राज्यांचा संबंधित विषयावर कायदे करण्याचा अधिकार नष्ट होतो, किंवा त्यांनी तो अधिकार सोडून दिला आहे असा त्याचा अर्थ होतो. त्यानंतर केवळ संसद त्या विषयांवर कायदा करू शकते. थोडक्यात, ही तरतूद राज्य विधीमंडळाच्या संमतीने संसदेच्या कार्यक्षेत्राचा विस्तार दर्शविते.

अशा तरतुदीच्या आधारे संमत करण्यात आलेले काही महत्वाचे कायदे पुढीलप्रमाणेः पारितोषिक स्पर्धा कायदा, १९५५, वन्य जीव (संरक्षण) कायदा, १९७२, जल (प्रदूषण प्रतिबंध व नियंत्रण) कायदा, १९७४, शहरी भूमी (कमाल मर्यादा व नियमन) कायदा, १९७६, मानवी अंगे रोपण कायदा, १९९४ इत्यादी.

३) आंतरराष्ट्रीय करारांच्या अंमलबजावणीसाठी (To Implement international treaties) :

• संसद आंतरराष्ट्रीय करारांच्या (treaties/agreements/conven-tions) अंमलबजावणीसाठी राज्य सूचीतील कोणत्याही विषयावर कायदे करू शकते. या तरतुदीमुळे केंद्र सरकार आपल्या आंतरराष्ट्रीय जबाबदाऱ्या पूर्ण करू शकते (कलम २५३).

• या आधारावर संसदेने केलेले काही महत्वाचे कायदे पुढीलप्रमाणेः संयुक्त राष्ट्र (विशेषाधिकार व संरक्षण) कायदा, १९४७, जिनेव्हा कन्व्हेन्शन कायदा, १९६०, ॲन्टी हायजॅकिंग ॲक्ट, १९८२.

४) राज्य कायद्यांवरील केंद्राचे नियंत्रण

(Centre's Con-trol over State Legislation)

वरील प्रकारच्या तरतुदींव्यतिरिक्त घटनेने केंद्राला राज्यांच्या कायदेकारी अधिकारांवर नियंत्रण ठेवण्याचे इतरही अधिकार दिलेले आहेतः

1) राज्यपाल राज्य विधीमंडळाने पारित केलेली काही प्रकारची विधेयके राष्ट्रपतीच्या विचारार्थ राखून ठेवू शकतात. राष्ट्रपतींना अशा विधेयकांबाबत पूर्ण नकाराधिकार (absolute veto) प्राप्त आहे.

2) राज्य सूचीतील काही विषयांशी संबंधित विधेयके राज्य विधीमंडळामध्ये केवळ राष्ट्रपतीच्या पूर्वसंमतीनेच मांडता येतात. उदा. व्यापार व वाणिज्याच्या स्वातंत्र्यावर बंधने आणणारी विधेयके.

3) व वित्तीय आणीबाणी दरम्यान राष्ट्रपती राज्यांना निर्देश देऊ शकतो की धनविधेयके आणि इतर वित्तीय विधेयके त्याच्या विचारार्थ राखून ठेवली जावी.

अशा रीतीने भारतीय राज्यघटनेत संघराज्य स्वरूपाची तरतूद असल्याकारणाने केंद्र राज्यामध्ये कायदेविषयक अधिकाऱ्यांची देखील विभागणी करण्यात आलेली आहे याच विधान संबंधांची माहिती वरील मुद्द्यांद्वारे स्पष्ट करण्यात आलेली आहे.