इकाई 10 शक्तियों का विभाजन*

संरचना

10.0 उद्देश्य

10.1 प्रस्तावना

10.2 शक्तियों का विभाजनः सैद्धांतिक एवं वैचारिक पृष्ठभूमि

10.3 भारत के संविधान में शक्तियों का विभाजन

10.3.1 संघ सूची

10.3.2 राज्य सूची

10.3.3 समवर्ती सूची

10.4 कानून बनाने की अवशिष्ट शक्ति

10.4.1 सरकारिया आयोग

10.5 प्रशासनिक एवं वित्तिय शक्तियों का विभाजन

10.6 सारांश

10.7 उपयोगी संदर्भ

10.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

10.0 उद्देश्य

इस इकाई के पढ़ने के बाद आप यह जान सकेंगे :

- भारतीय संविधान में शक्तियों के विभाजन का तर्क (मूलाधार);
- संघीय राजनीति के लिए शक्तियों के विभाजन के महत्व का मूल्यांकन करना;
- विभिन्न सूचियों को जानना जिनसे केन्द्र और राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन किया गया है;
- शक्तियों के विभाजन एवं संघवाद की प्रकृति के बीच संबंधों का विश्लेषण करना; और
- भारतीय संविधान में शक्तियों के विभाजन से संबंधित अनुच्छेदों को इंगित करना।

10.1 प्रस्तावना

शक्तियों के विभाजन की अवधारणा का सैद्धांतिक तौर पर जॉन लॉक ने विवरण किया। इसे मॉन्टेस्क्यू ने परिवर्तित किया तथा यह संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में प्रतिबिंबित हुआ। साधारण अर्थ में, संघवाद शक्तियों का विभाजन है राष्ट्रीय एवं राज्य सरकारों के बीच में। संघवाद में, स्पष्ट विभाजन होता है, जिससे केन्द्र अपनी परिधि के अंदर आने वाले विषयों पर कानून बनाता है तथा राज्य अपनी परिधि के अंतर्गत आने वाले विषयों पर कानून बनाते है। कोई भी एक दूसरे के कार्यो में दखल नहीं दे सकता तथा अपनी सीमा का उल्लंघन नहीं कर सकता है। वास्तव में संघवाद दो या दो से अधिक समुदायों के बीच में समझौता है जो स्वतंत्र एवं स्वायत्त है। उन्हें इस बात का अहसास था कि कुछ मामलों में उनका हित समान है इसलिए वे एक साथ आने तथा एक सरकार

*प्रतिप चटर्जी, असिस्टेंट प्रोफेसर, राजनीति विज्ञान, कल्याणी विश्वविद्यालय, नदिया, पश्चिम बंगाल।

के अधीन आने को सहमत हुए ताकि उनके हित सुरक्षित रह सके। सभी मामलों में राज्य सरकारें स्वतंत्र तथा स्वायत्त थी। यह समझौता भारत के संविधान में समाहित है। 7वीं अनुसूची (भाग 11) के अंतर्गत तीन सूचियों का प्रावधान हैं इसमें संघ सूची, राज्य सूची एवं समवर्ती सूची के विषय शामिल हैं। संघ सूची के विषयों पर केन्द्र कानून बनाता है, राज्य सूची के विषयों में राज्य कानून बना सकता है तथा समवर्ती सूची के विषयों पर केन्द्र और राज्य दोनों कानून बनाते हैं।

10.2 शक्तियों का विभाजनः सैद्धांतिक एवं वैचारिक पृष्ठभूमि

शक्तियों के विभाजन की अवधारणा का संबंध आधुनिक राष्ट्र–राज्य की उत्पत्ति के इतिहास एवं इसके प्रशासनिक पहलू से है। यह मुख्यतया शक्तियों के विभाजन के विचार से उत्कृष्ट है। जीन बोदाँ प्रथम लेखक थे जिन्होंने शक्तियों के विभाजन की मांग की। उन्होंने अपनी किताब ''द स्प्रीट ऑफ लॉज'' (1748) जिसे मॉटेरक्यू ने शक्तियों के विभाजन के सिद्धांत के रूप में समझाया हैं उन्होंने लिखा कि (क) यदि विधायी एवं कार्यपालिका शक्तियाँ किसी एक अंग या संस्था में समहित हो जाये तो लोगों की स्वतंत्रता खतरे में पड़ सकती है क्योंकि इससे निरंकुश शासन को बढ़ावा मिल सकता है (ख) यदि न्यायिक और विधायी शक्तियों भी किसी एक अंग या संस्था में मिल जाये तो इसके कानूनो की व्याख्या निरर्थक हो जायेगी क्योंकि कानून बनाने वाला ही कानूनों की व्याख्या करता है और वह कभी भी अपनी गलती स्वीकार नहीं कर सकता है। (ग) यदि न्यायिक शक्तियों को कार्यपालिका की शक्तियों में मिला दिया जाये और इसे किसी एक व्यक्ति या एक संस्था को दे दिया जाये तो प्रशासन निरर्थक हो जायेगा तथा दोषी हो जायेगा क्योंकि उस समय पुलिस ही जज बन जायेगी। (घ) अंत में यदि तीनों शक्तियों कार्यपालिका, विधायिका एवं न्यायपालिका किसी एक संस्था में मिला दी जाये और उसे किसी एक व्यक्ति या संस्था को दे दी जाये तो इससे शक्तियों का संतुलन बिगड़ जाता है और सभी प्रकार की स्वतंत्रताऐं भी समाप्त हो जाती है। इससे उस संस्था या व्यक्ति की तानाशाही स्थापित हो जाती है। इस प्रकार इन तीनों शक्तियों को किसी एक व्यक्ति या संस्था को नहीं दिया जाना चाहिये। इन तीनों शक्तियों का प्रयोग तीन अलग–अलग संस्थाओं द्वारा किया जाना चाहिये। क्योंकि लोगों की स्वतंत्रता की रक्षा करना भी सबसे महत्वपूर्ण है। बाद में ब्रिटिश विधिनेता ब्लैकस्टोन तथा अमेरिकी संविधान के संस्थापक, विशेषकर मेडीसन, हैमिल्टन और जैफरसन ने भी शक्तियों के विभाजन के सिद्धांत को पूरा समर्थन दिया। उन्होंने यह तर्क दिया कि शक्तियों के विभाजन से लोगों की स्वतंत्रता सुरक्षित रह सकती है।

व्यावहारिक तौर पर, संघीय राज्य एक समझौते पर सहमत होते है और एक राष्ट्र राज्य का सृजन करते है तथा उनके ऊपर जो शासन के कानून बनाये जाते है वो देश के मौलिक कानून भी माने जाते हैं। जिन मामलों में अलग कानून बनाया जाता है वह सभी संघों की राय के अनुसार बनाया जाता है ताकि इससे जो कार्य है वह राज्यों एवं राष्ट्रीय सरकारों के बीच सुगमता से हो सके। यह इस बात पर भी निर्भर करता है कि सभी संघीय राज्य अपने सभी मामलों में भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक इत्यादि में समान विचार सामने आये। लेकिन एक बार यह समझौता हो जाये तो फिर संघवाद के लिए अनिवार्य माना जाता है।

प्रत्येक संघ में शक्तियों के विभाजन की योजना राजनीतिक परिस्थितियों को ध्यान में रखकर की जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में जब संप्रभु राज्य ने संघ में रहने की बात कही तो उसने राष्टीय सरकार के सामने अपनी असीमित शक्तियों को समर्पण करने से मना कर दिया तथा अपनी स्थायी शक्तियों को छोड़ने को इच्छुक नहीं थे। इस प्रकार

केवल एक ही सूची है जिसमें राष्ट्रीय सरकार की शक्तियाँ है तथा अवशिष्ट शक्तियाँ सभी इकाईयों के पास में है। जब कनाडा के संघ का निर्माण हुआ, तब उनके सामने अमेरिका के संविधान का उदाहरण था, जिन्होंने यह सुझाव दिया गया है कि केन्द्र के पास अधिक शक्तियां होनी चाहिए। इस प्रकार जो योजना शक्तियों के विभाजन की कनाडा के संविधान में दी गयी है वह बिल्कुल अलग है। राष्ट्रीय सरकार और प्रांतों में जो विषय कानून बनाने के लिये निर्धारित किये गये है उन्हें दो भागों में बांटा गया हैं। बाकी अवशिष्ट शक्तियों को डोमिनियन संग्रह के पास छोड़ी गयी है। जिन लोगों ने आस्ट्रेलिया के संविधान की रचना की वे अमेरिकी संविधान से प्रभावित थे, और उन्होंने भी केवल एक सूची को अपनाया जिसमें राष्ट्रीय सरकार के पास शक्तियाँ थी तथा अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों के पास थी।

महात्मा गांधी ने विकेन्द्रीकरण की बात की थी। उन्होंने राम–राज्य के बारे में बात की और कहा कि शक्तियों का विभाजन किया जाना चाहिये जो ग्राम–पंचायत से शुरू होकर राष्ट्रीय स्तर तक जाये। जहां तक ब्रिटिश राज में प्रशासनिक इतिहास का संबंध है भारत सरकार अधिनियम 1935 के तहत् तीन सूचियों के तहत् विधायी शक्तियों को इंकित किया गया, संघ सूची, प्रांतीय सूची और समवर्ती सूची, तथा अवशिष्ट शक्तियों को गवर्नर–जनरल को दिया गया। जिसे वे केन्द्र सरकार या प्रांतीय सरकार को दे सकते थे। यह विशेष व्यवस्था इसलिये की गयी क्योंकि उस वक्त की परिस्थितियां अनुकूल नहीं थी, हिन्दू एक मजबूत केन्द्र के पक्ष में थे, जबकि मुस्लिम मजबूत प्रांतों के पक्षधर थे।

प्रत्येक महासंघ में शक्तियों के विभाजन को संविधान में दर्शाया गया है, जो कि उसकी प्रकृति और चरित्र के अनुसार नीतियों के ऊपर सहमति से बना हो। विधायी शक्तियों के विभाजन में जो भी विविधताऐं या अंतर हो, लेकिन एक बात सभी संघों में समान है कि सभी संघों में विधायी शक्तियों का विभाजन किया गया है, और यह विभाजन सभी संघों को कार्यपालिका की शक्तियां निर्धारित करने का अधिकार देता है।

10.3 भारत के संविधान में शक्तियों का विभाजन

केन्द्र एवं प्रांतीय सरकारों के बीच शक्तियों के विभाजन से संबंधित प्रावधान भारतीय संविधान के भाग 11 अनुच्छेद 246 में रखा गया हैं यह भाग दो अध्यायों में विभाजित है। विधायी संबंध एवं प्रशासनिक संबंध। भारतीय संविधान ने इस व्यवस्था को अपनाया है जिसमें, विधायी शक्तियों की दो सूची है एक केन्द्र के लिए तथा दूसरी राज्य के लिए। अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र के पास छोड़ दी गयी हैं। यह व्यवस्था कनाडा के संविधान से मिलती जुलती है। ऑस्ट्रेलिया के संविधान को मानने के बाद इसमें एक अतिरिक्त सूची को जोड़ा गया है, जिसका नाम है समवर्ती सूची। संविधान सभा ने शक्तियों के विभाजन की व्यवस्था को अपनाया, जो कि भारत सरकार अधिनियम 1935 में दिया गया था। उन पर केन्द्र सरकार, राज्य सरकार एवं दोनों कानून बना सकती है। ये सूची संघ सूची, राज्य सूची एवं समवर्ती सूची के नाम से प्रचलित है।

10.3.1 संघ सूची

संघ सूची में 97 विषय शामिल है। यह सबसे बड़ी सूची है तीनों सूचियों में। इसमें वे विषय शामिल है जो राष्ट्रीय महत्व के हैं। ये विषय इस प्रकार हैं :– रक्षा, सशस्त्र सेना, शस्त्र एवं गोलाबारूद, परमाणु उर्जा, विदेशी मामले, युद्ध एवं शांति, नागरिकता, प्रत्यर्पण, रेलवे, जहाज और पनडुब्बी, वायुमार्ग, डाक एवं टेलीग्राफ, टेलीफोन, वायरलेस और प्रसारण, मुद्रा, विदेशी व्यापार, अंतर–राज्य व्यापार और वाणिज्य बैंकिंग, जीवन–बीमा, उद्योगों पर

नियंत्रण, खानों का नियामक और विकास, तेल संसाधन और खनिज पदार्थ, चुनाव, सरकारी खातों का लेखा, सर्वोच्च न्यायालय का संगठन एवं गठन, उच्च न्यायालय एवं संघ लोक सेवा आयोग, आयकर, सीमा शुल्क निर्यात शुल्क, निगम कर, संपति के मूल्य पर कर, परिसंपति शुल्क, टर्मिनल भवसान कर, इत्यादि। संसद को इस सूची में दिये गये विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है।

10.3.2 राज्य सूची

राज्य सूची में 66 विषय है। इनमें से महत्वपूर्ण विषय इस प्रकार है। सार्वजनिक व्यवस्था, पुलिस, न्याय का प्रशासन, जेल, स्थानीय सरकार, सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, शिक्षा, कृषि, पशु पालन, जलापूर्ति और सिंचाई, भू अधिकार, जंगल, मछली पालन, रकम उधार देना, राज्य लोक सेवा आयोग, भू–राजस्व, कृषि आय पर कर देना, भूमि एवं मकान पर कर, संपत्ति कर शुल्क, विद्युत कर, वाहन कर, विलासिता कर, इत्यादि। इन विषयों का चुनाव स्थानीय हित के आधार पर होता है। ये विषय देश की विविधता को भी ध्यान में रखकर दिये गये है क्योंकि देश के विभिन्न राज्यों में भिन्न–भिन्न विषय दिये गये हैं।

10.3.3 समवर्ती सूची

समवर्ती सूची में 47 विषय है। ये विषय केन्द्र और राज्य दोनों की परिधि के अंतर्गत आते है। इनके उपर कानून बनाने का अधिकार केंन्द्र एवं राज्य दोनों को है। इस सूची में निम्न विषय हैः– विवाह एवं तलाक, कृषि भूमि के अतिरिक्त संपत्ति का स्थानांतरण, ठेकेदारी, दिवालियापन और दिवाला, ट्रस्टी और ट्रस्ट, नागरिक प्रक्रिया, न्यायालय की अवमानना, खाने की चीजों में बदलाव, डर्ग एवं विष/जहर, आर्थिक एवं सामाजिक येाजना, ट्रेड यूनियन, सुरक्षा, श्रमिक कल्याण, विद्युत, अखबार, किताबें तथा मुद्रणालाय, स्टाम्प शुल्क इत्यादि। भारत की संसद तथा राज्यों की विधानसभा को इस सूची के विषयों पर कानून बनाने का समवर्ती अधिकार दिया गया है। यदि एक बार संसद ने इस सूची के विषयों पर कानून बना दिया तो संसद के कानून राज्य के बनाये कानूनों पर लागू होंगे। इसके लिए एक विशेष स्थिति में यह बदल भी सकता है। इसके अनुसार यदि, विधानसभा ने कोई कानून पहले बना लिया हो और वह राष्ट्रपति के पास मंजूरी के लिए भेजा जा चुका हो ऐसी स्थिति में विधानसभा द्वारा बनाया कानून मान्य होगा। इससे राज्यों की विधानसभा की ताकत को भी सशक्त बनाया गया है। इसमें यह भी प्रावधान है कि किसी विशेष स्थिति या परिस्थिति में राज्य को अधिकार दिया गया है।

10.4 कानून बनाने की अवशिष्ट शक्तियां

अवशिष्ट शक्तियां वे हैं जो कि तीनों सूचियों से बाहर के विषय पर कानून बनाने के लिये दी गयी है। भारत में, अवशिष्ट शक्तियां केन्द्र के पास है। हालांकि राज्यों को भी कानून बनाने का अधिकार है लेकिन वे राज्य सूची के अंतर्गत आने वाले विषयों पर ही कानून बना सकते है। कुछ ऐसे विशेष मामलों में केन्द्र सरकार ही कानून बना सकती है। असाधारण मामलों में केन्द्र के पास अवशिष्ट शक्तियां होती है कानून बनाने के लिये। ये असाधारण मामले इस प्रकार है :–

क) अनुच्छेद 249 के अंतर्गत यह प्रावधान दिया गया है कि यदि राज्य सभा ने यह घोषित कर दिया कि संसद को राष्ट्रीय हित को ध्यान में रखकर कानून बनाना चाहिये और यह प्रस्ताव दो तिहाई बहुमत से पास हो जाये तो यह कानून संपूर्ण देश के लिये वैद्य माना जायेगा जब तक यह प्रस्ताव जारी रहेगा। राज्यसभा हालांकि ऐसे

प्रस्ताव को एक वर्ष के लिये आगे और बढ़ा सकती है जिस तारीख से यह लागू किया गया था।

ख) अनुच्छेद 250 संसद को यह अधिकार देता है कि वह राज्य सूची में शामिल किसी भी विषय पर कानून बना सकती है। यह कानून पूरे देश में या किसी भी भाग में लागू किया जा सकता है यदि आपातकाल लगाया जा चुका हो। इस कानून को लागू करने की अधिकतम सीमा आपातकाल की समाप्ति तक या उसके छः महीने बाद तक वैद्य होती है।

ग) अनुच्छेद, 252 के अनुसार संसद दो या दो से अधिक राज्यों के लिये कानून बनाने को अधिकृत है लेकिन यह उन राज्यों की सहमति से होगी। यदि दो या दो से अधिक राज्य संसद या केन्द्र सरकार को किसी विशेष विषय पर जो कि राज्य सूची में हो, कानून बनाने के लिए कहा जाये तो संसद ऐसे विषयों पर भी कानून बना सकती है। यदि किसी कानून को बदलना हो या उसमें संशोधन करना हो तो यह केवल संसद ही कर सकती है, लेकिन इसकी शुरूआत राज्यों को करनी चाहिए।

घ) अनुच्छेद 253 के तहत् संसद को यह अधिकार है कि वह किसी संधि, समझौते या सम्मेलन को लागू करने के लिये कानून बना सके तथा यह समझौते किसी अन्य देशों के साथ हो, या अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन हो या संगठन और संस्था हों। इसमें यह भी प्रावधान है कि संसद ऐसे विषय पर भी कानून बना सकती है जो विषय राज्य सूची में शामिल हों।

ड़) अनुच्छेद 356 के अंतर्गत यह प्रावधान दिया गया है कि यदि राष्ट्रपति इस बात से संतुष्ट हो जाये कि राज्य में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी है जिसमें राज्यपाल संविधान के प्रावधानों के अनुकूल कार्य करने में असमर्थ है तो राष्ट्रपति यह घोषित कर सकते है कि उस राज्य की कार्यपालिका संसद के द्वारा चलायी जायेगी। अनुच्छेद 356 के तहत् उस राज्य की विधानसभा या तो भंग की जायेगी या निलंबित की जायेगी और कानून बनाने की शक्ति संसद के पास होगी जब तक उस राज्य में आपातकाल या राष्ट्रपति शासन होगा।

च) न केवल संसद राज्यों में कानून बनाने को अधिकृत है बल्कि केन्द्रिय कार्यपालिका कुछ मामलों में अपना नियंत्रण भी रखती हैं अनुच्छेद 31, धारा3, में संम्पत्ति का अधिकार है, इसमें कहा गया है कि यदि राज्य की विधानसभा ने चल या अचल संपत्ति के अधिग्रहण पर विधेयक पारित किया हो तो वह विधेयक तब तक प्रभावी नहीं होगा जब तक इस पर राष्ट्रपति अपनी सहमति न दे दे। अनुच्छेद 200 में यह कहा गया है कि राज्यपाल को सहमति देने की बजाय इसे राष्ट्रपति के लिये संरक्षित रखा जायेगा यदि राज्यपाल की राय में ऐसा हो, यदि यह कानून बन जाये और उच्च न्यायालय की शक्तियों में कमी आ जाये तो यह खतरनाक है। क्योंकि कोर्ट को संविधान से शक्तियां मिली है। अनुच्छेद 200 के अतंर्गत राज्यपाल किसी विधेयक को अपने पास रख सकता है जो कि राज्य की विधानसभा ने पारित किया है ताकि उसे राष्ट्रपति की मंजूरी के लिए भेजा जा सके। वे ऐसा अपनी स्वेच्छा से कर सकते हैं या केन्द्र के निर्देश पर यह संविधान में नहीं हैं। सामान्य धारणा यह है कि राज्यपाल विधेयक को अपने पास रखते है तथा फिर उसे राष्ट्रपति के पास मंजूरी के लिए भेजा जाता है यदि कोई महत्वपूर्ण राजनीतिक मुद्दा इसमें शामिल हो तो।

10.4.1 सरकारिया आयोग

1983 में, केन्द्र सरकार ने सरकारिया आयोग का गठन किया था, जिसके अध्यक्ष न्यायमूर्ति आर. एस. सरकारिया थें इसका मुख्य उद्देश्य केन्द्र –राज्य संबंधों पर संविधान के प्रावधानों की समीक्षा करना था। संघ–राज्य संबंधों के मुद्दों पर विभिन्न राज्य सरकारों से चर्चा के बाद आयोग ने अपनी रिपोर्ट अक्टूबर 27, 1987 को सौंप दी थी। सरकारिया आयोग ने एक मजबूत केन्द्र का समर्थन किया जो कि एक मात्र राष्ट्रीय एकता के लिये आवश्यक है। इसने यह सिफारिश की कि अवशिष्ट शक्तियाँ संसद के पास रहनी चाहिए ये जिसमें मुख्य तौर पर करों से संबंधित विषय शामिल है जबकि अन्य विषय करों के अतिरिक्त समवर्ती सूची में रखे जाने चाहिये। लेकिन इसने संघीय सरकार के अंदर केन्द्रियकरण की शक्तियों का समर्थन नहीं किया था। इस आयोग ने एक स्थायी तौर पर अनुच्छेद 263 के अंतर्गत अंतर्राष्ट्रीय परिषद की स्थापना की सिफारिश की थी, ताकि यह केन्द्र एवं राज्यों से संबंधित समस्याओं के बारे में चर्चा कर सके। इसने शक्तियों के विभाजन के लिए संतुलन बनाने की कोशिश की थी। इसने यह सुझाव दिया कि जब भी केन्द्र सरकार समवर्ती सूची में शामिल किसी भी विषय पर कानून बनाने का विचार करती है तो उसे राज्य सरकारों से पूर्व अनुमति लेनी चाहिये तथा इसे अंतर्राज्जीय–परिषद में भी सामूहिक रूप से चर्चा करनी चाहिये, अनुच्छेद 268 के तहत्। सरकारिया आयोग रिपोर्ट की सिफारिशों के अनुसार राष्ट्रीय मोर्चा सरकार ने 25 मई 1990 को राष्ट्रपति के अध्यादेश से अन्तर्राज्यीय–परिषद के गठन की स्थापना की। इस परिषद में प्रधानमंत्री, सभी राज्यों के मुख्यमंत्री, केन्द्र–शासित प्रदेशों के मुख्यमंत्री और केन्द्र सरकार के छः केबिनेट मंत्री शामिल हैं। इस परिषद के अध्यक्ष प्रधानमंत्री है, तथा उनकी अनुपस्थिति में कोई भी केबिनेट मंत्री जिसे प्रधानमंत्री ने नियुक्ति किया हो। यह परिषद मुद्दों के उपर अपने दिशा निर्देश तय करती है और चर्चा के लिये परिषद में लाती है। इसकी मीटिंग वर्ष में तीन बार बुलाने का भी प्रावधान है। इसने यह भी सिफारिश की कि, किसी उच्च कोटी के व्यक्ति को राज्यपाल नियुक्त किया जाना चाहिये तथा अनुच्छेद 356 के तहत् राष्ट्रपति शासन की सिफारिश को न्यायिक समीक्षा के अंतर्गत रखना चाहिये। इसने यह भी सिफारिश की, कि करों एवं शुल्कों के बीच साध्यता होनी चाहिये, निगम कर का केन्द्र एवं राज्यों के बीच बंटवारा होना चाहिये, तथा अंतर राज्य जल विवाद के लिये एक ट्रिब्यूनल का गठन किया जाना चाहिये। ट्रिब्यूनल का गठन आवेदन के मिलने के एक वर्ष के अंदर हो जाना चाहिये ताकि यह पांच वर्षों में प्रभावी रूप से कार्य कर सके।

अप्रैल 2007 में, यूपीए सरकार ने पुंक्षी आयोग का गठन किया, जिसके अध्यक्ष न्यायमूर्ति एम.एम. पुंक्षी थे। इसका गठन विभिन्न स्तर पर सरकारों की भूमिका एवं उतरदायित्व की समीक्षा करना तथा केन्द्र–राज्यों के संबंधों की समीक्षा करना था। इसमें पंचायती राज संस्थाऐं, स्थानीय निकाय तथा उनका आंतरिक संबंध भी शामिल था। इस आयोग ने अपनी रिपोर्ट 2010 में प्रस्तुत की थी। इसने 312 सिफारिशें की थी। इन सिफारिशों आंतरिक सुरक्षा तथा सांप्रदायिक हिंसा भी शामिल थी।

अभ्यास प्रश्न 1

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) भारतीय संविधान में शक्तियों के विभाजन की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) सरकारिया आयोग की सिफारिशें कौन–कौन सी थी।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.5 प्रशासनिक और वित्तिय शक्तियों का विभाजन

संविधान में इस बात पर अधिक जोर दिया गया है कि केन्द्र और राज्यों के बीच प्रशासनिक सहयोग होना चाहिये। अनुच्छेद 261 के अनुसार इस बात पर अधिक बल दिया गया है कि लोक अधिनियम, रिकार्ड और न्यायिक प्रकिया केन्द्र एवं राज्यों के बीच सुचारू रूप से एवं सहयोगात्मक तरीके से भारतीय संघ के सभी भाग में होनी चाहिये। जिस प्रकार से इन अधिनियमों एवं रिकार्डस को प्रदान किया जायेगा, तथा प्रभाव निर्धारित होगा वे संसदीय अधिनियम द्वारा प्रदान किये जायेंगे। अनुच्छेद 262 के अनुसार जिसमें अन्तर–राज्यीय नदियों के जल, तथा नदी–घाटियों का संबंध है, संसद अपने कानून द्वारा किसी भी विवाद, जल का उपयोग, पानी का बंटवारा या उसका समाधान कर सकती है।

संविधान में केन्द्र एवं राज्यों के बीच वित्तिय संबंधों का भी प्रावधान है ताकि फंड में बढ़ोतरी हो सके। अनुच्छेद 292 के अंतर्गत केन्द्र सरकार संघ की कार्यपालिका शक्ति के अनुसार संसद द्वारा विधि के अधीन नियत सीमाओं के भीतर भारत की संचित निधि से उधार लिया जा सकता है। इसके लिये संविधान कोई क्षेत्रीय सीमा निर्धारित नहीं करता है। अनुच्छेद 293 राज्य सरकारों को उधार की सीमा निर्धारित करता है। वे भारत के बाहर उधार नहीं ले सकते । कोई भी राज्य भारत की सीमाओं के भीतर ही उधार ले सकता है वो भी राज्य की संचित निधि की सुरक्षा के लिए। उधार की सीमा उस राज्य की विधानसभा द्वारा तय की जाती है। अनुच्छेद 205 के अंतर्गत संध की सम्पति को राज्यों के करों से छूट होगी जब तक कि संसद कोई प्रावधान न कर दे। वित्तिय आपातकाल के दौरान राष्ट्रपति संघ और राज्यों के बीच करों के विभाजन से संबंधित प्रावधानों को निरस्त कर सकते हैं। दसवें वित्त आयोग की सिफारिशों के बाद वैकल्पिक तौर पर केन्द्र एवं राज्यों के बीच करों का बंटवारा किया जाने का प्रावधान है जो कि 88वां संविधान संशोधन अधिनियम 2000 में पारित हो चुका है। इस संशोधन के अनुसार, संघ अपने करों का 29 प्रतिशत राज्यों को देगा जो कि उनके आयकर, उत्पाद शुल्क, विशेष शुल्क तथा रेलवे यात्री भाड़ा से अलग होगा।

अभ्यास प्रश्न 2

नोट : 1) अपने उत्तर के लिये निम्न रिक्त स्थान का प्रयोग करें

2) इस इकाई के अंत में दिये गये उत्तर से अपने उत्तर की जाँच करें।

1) केन्द्र और राज्यों के बीच प्रशासनिक एवं वित्तिय शक्तियों के प्रावधान की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10.6 सारांश

भारतीय संविधान में उल्लेखित शक्तियों के विभाजन का संकेत हमें भारत सरकार अधिनियम, 1935 से मिलता है। भारतीय संविधान में शक्तियों के विभाजन को तीन सूचियों में रेखांकित किया गया है। संघ सूची, राज्य सूची तथा समवर्ती सूची। अवशिष्ट शक्तियां जो किसी भी सूची में नहीं दी गयी है उन पर कानून बनाने का अधिकार केन्द्र सरकार के पास है। केन्द्र और राज्य संबंधों की समीक्षा सरकारिया आयोग ने की थी। सरकारिया आयोग की सिफारिशों में अवशिष्ट समितियों का भी जिक्र था। इस संबंध में इस आयोग ने यह सुझाव दिया कि करों के ऊपर कानून बनाने की अवशिष्ट शक्तियां केन्द्र के पास होनी चाहिए और करों से अलग अन्य विषयों पर कानून बनाने के लिए समवर्ती सूची में शामिल किया जाना चाहिये। सरकारिया आयोग ने अन्तर्राज्जीय परिषद के गठन की भी सिफारिश की थी। संविधान में प्रशासनिक और वित्तिय मामलों में केन्द्र और राज्यों के बीच संबंध का भी प्रावधान है।

10.7 उपयोगी संदर्भ

ऑस्टिन, ग्रेनविल, (2012), भारतीय संविधान, राष्ट्र की आधारशिला, ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, नई–दिल्ली

बक्षी, पी. एम. (2003), भारत का संविधान, यूनिवर्सल लॉ प्रकाशन, दिल्ली

बसु डी. डी. (2011), भारतीय संविधान का परिचय, लोर्क्सस, लेक्सिस, बटरवर्थ, वाधवा नागपुर

राव, एम. गोविन्द और सिंह, निरविकार (2005), भारत में संघवाद की राजनीतिक अर्थव्यवस्था ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, नई दिल्ली

नांरग, ए. एस. (2000), भारतीय शासन और राजनीति, गीतांजली नई दिल्ली, वीजापुर।

अब्दुल रहीम, पी. (1998), राष्ट्र निर्माण के संघीय मापदंड, सेंटर फोर फेडरल स्टडीज एण्ड मानक प्रकाशन नई दिल्ली, 1998 ।

10.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न 1

1) संविधान के भाग 11 में केन्द्र और राज्यों के बीच शक्तियों के विभाजन की योजना का प्रावधान है। जो विषय केन्द्र, राज्यों एवं दोनों को मिलकर कानून बनाने का अधिकार है वे तीन सूचियों में विभाजित किये गये है। संघ सूची, राज्य सूची एवं समवर्ती सूची। संघ सूची के विषयों में वे विषय है जिन पर केवल केन्द्र को कानून बनाने का अधिकार है। राज्य सूची के विषयों पर राज्य सरकार को कानून बनाने का अधिकार है जबकि समवर्ती सूची के विषयों पर केन्द्र एवं राज्य दोनों को कानून बनाने का अधिकार दिया गया है। जो विषय इन तीनों सूचियों में नहीं दिये गये हैं वे विषय अवशिष्ट विषय हैं और उन्हें अवशिष्ट शक्तियों भी कहते हैं। अवशिष्ट शक्तियाँ केवल केन्द्र सरकार के पास होती है।

2) सरकारिया आयोग का गठन 1983 में हुआ था। इसके अध्यक्ष आर. एस. सरकारिया थे। इसका मुख्य उद्देश्य भारत में संघवाद की कार्यप्रणाली की समीक्षा करना था। इसने अपनी रिपोर्ट 1987 दी थी। अपनी सिफारिशों में इस आयोग ने अवशिष्ट शक्तियों को केन्द्र एवं राज्य दोनों के बंटवारा किया था। इसमें कहा गया कि करों से संबंधित मसलों पर केन्द्र सरकार कानून बनाये जबकि करों के अलावा विषयों पर समवर्ती सूची में रखा जाना चाहिये। केन्द्र और राज्यों के बीच अच्छे संबंध बनाने के लिये इस आयोग ने एक अन्तर्राज्यीय परिषद के गठन की भी सिफारिश की थी।

अभ्यास प्रश्न 2

1) संविधान में इस बात पर जोर दिया है कि केन्द्र और राज्यों के बीच में प्रशासनिक सहयोग होना चाहिये। संविधान में जल के प्रबंधन, जल के बंटवारे एवं उसके ऊपर नियंत्रण के प्रावधान है तथा जल से संबंधित विवादों का समाधान है। संविधान में केन्द्र और राज्यों द्वारा उधार का भी प्रावधान है। केन्द्र किसी भी स्रोत से उधार ले सकता है चाहे वह देश से बाहर ही क्यों न हो लेकिन राज्य देश के अंदर ही उधार ले सकते हैं।