కేంద్ర, రాష్ట్రాల మధ్య శాసన, పాలన సంబంధాలు

రాజ్యాంగంలో 'సమాఖ్య' అనే పదాన్ని వాడకపోయినప్పటికీ మన దేశ వైవిధ్య పరిస్థితులను దృష్టిలో ఉంచుకుని, రాజ్యాంగకర్తలు సమాఖ్య వ్యవస్థవైపు మొగ్గారు. సమాఖ్య వ్యవస్థలో కేంద్ర, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలుంటాయి. ఈ రెండింటి మధ్య సహకారం, సమన్వయం, స్పష్టమైన అధికార విభజన జరిగినపుడే సమాఖ్య వ్యవస్థ సజావుగా నడుస్తుంది. ఒకవైపు ఉమ్మడి ప్రయోజనాలను మరోవైపు స్థానిక స్వాధీనత ఆవశ్యకతను దృష్టిలో ఉంచుకుని సమాఖ్య విధానాన్ని రూపొందించారు. 'సమాఖ్య' విధానానికి నాంది పలికిన అమెరికాను దృష్టిలో పెట్టుకుని.. మిగిలిన సమాఖ్య వ్యవస్థలను విశ్లేషిస్తూ, అమెరికాకనుగుణంగా లేని ఎలాంటి అమరికనైనా అసమగ్ర సమాఖ్య వ్యవస్థగా విమర్శకులు వర్ణిస్తుంటారు. ఈ దృక్పథంతోనే కె.సి.వేర్ అనే రాజనీతి శాస్త్రవేత్త మన దేశాన్ని 'అర్ధ సమాఖ్య'గా వర్ణించారు. చారిత్రాత్మక, రాజకీయ, ఆర్థిక, సాంస్కృతిక, భౌగోళిక పరిస్థితులను దృష్టిలో పెట్టుకుని దేశానికి అనువైన రాజ్యాంగ అమరికను రూపొందించారు. కేంద్ర,రాష్ట్రాల మధ్య స్పష్టమైన అధికార విభజన, దాని పరిధిలో కేంద్ర, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు స్వతంత్రంగా వ్యవహరిస్తూ, వాటి మధ్య ఎటువంటి విబేధాలు తలెత్తినా వాటిని పరిష్కరించడానికి స్వతంత్ర ప్రతిపత్తి కలిగిన న్యాయవ్యవస్థ ఏర్పాటుతో సమాఖ్య వ్యవస్థకుండాల్సిన షరతులన్నింటిని పాటించినట్లయింది. రాజ్యాంగ రూపకల్పన సమయంలో సంభవించిన రాజకీయ పరిణామాలు (మత ప్రాతిపదికన దేశ విభజన, ఈశాన్య సరిహద్దు ప్రాంతాల్లో వేర్పాటువాద ఉద్యమాలు), ప్రాంతీయ అసమానతలు రాజ్యాంగ రూపకర్తలను బలమైన కేంద్ర ప్రభుత్వంవైపు మొగ్గు చూపేట్లు చేశాయి.

శాసనసంబంధాలు:

రాజ్యాంగంలోని ఏడో షెడ్యూల్లో యూనియన్, రాష్ట్ర, ఉమ్మడి జాబితాలను ప్రస్తావించారు. దీనిలోని అంశాల మీద పార్లమెంటు, శాసనసభలకు శాసనాలు(చట్టాలు) చేసే అధికారముంది (ప్రకరణలు 256-261). యూనియన్ జాబితాలో పొందుపరచిన 99 అంశాలు, ఉమ్మడి జాబితాలోని 52 అంశాల మీద చట్టాలు చేసే అధికారం పార్లమెంటుకు ఉంది. అలాగే రాష్ట్ర జాబితాలో పేర్కొన్న 61 అంశాలమీద, ఉమ్మడి జాబితాలోని 52 అంశాలమీద రాష్ట్ర శాసనసభలు చట్టాలు చేయవచ్చు. అవశేషాంశాల మీద చట్టాలు చేసే అధికారం 248వ ప్రకరణ మేరకు పార్లమెంటుకు సంక్రమించింది. జాతీయ ప్రయోజనాల దృష్ట్యా రాష్ట్ర జాబితాలోని అంశాల మీద రాజ్యసభ తీర్మానాల మేరకు పార్లమెంటు చట్టాలు చేయవచ్చు. ఇవి ఏడాది వరకు అమల్లో ఉంటాయి. 352 ప్రకరణ ప్రకారం అత్యవసర పరిస్థితి ప్రకటించినపుడు రాష్ట్ర జాబితాలోని అంశాల న్నింటిమీద చట్టాలు చేసే అధికారం పార్లమెంటుకు ఉంది (250వ ప్రకరణ). 356వ ప్రకరణ మేరకు ఏదైనా రాష్ట్రం



లో రాష్ట్రపతి పాలన విధించినపుడు అది అమల్లో ఉన్నంతకాలం ఆ రాష్ట్రానికి సంబంధించిన చట్టాలను పార్లమెంటు ఆమోదిస్తుంది. రెండు లేదా అంతకంటే ఎక్కువ రాష్ట్రాల ఉమ్మడి అభ్యర్థన మేరకు, పార్లమెంటు రాష్ట్ర జాబితాలోని అంశాలమీద చట్టాలు చేయవచ్చు. ఉమ్మడి జాబితాలోని అంశాలమీద పార్లమెంటు, రాష్ట్ర శాసన సభలకు చట్టాలు చేసే అధికారం ఉన్నప్పటికీ.. రాష్ట్ర శాసనసభలు, పార్లమెంటు చేసిన చట్టాలకు మధ్య ఘర్షణలు తలెత్తితే పార్లమెంటు చేసిన చట్టాలే చెల్లుబాటవుతాయి. ఉమ్మడి జాబితాలోని అంశాల మీద రాష్ట్ర శాసన సభ చేసిన చట్టం, అప్పటికే పార్లమెంటు ఆమోదించిన చట్టంతో ఘర్షణ పడితే రాష్ట్ర శాసన సభ చేసిన చట్టానికి రాష్ట్రపతి అనుమతి లభిస్తే ఆ చట్టమే ఆ రాష్ట్ర పరిధిలో అమలవుతుంది.

కొత్త రాష్ట్రాల ఏర్పాటుకు, రాష్ట్ర సరిహద్దుల సవరణకు సంబంధించిన చట్టాలను చేసే అధికారం పార్లమెంటుకు మాత్రమే ఉంది. పౌరసత్వ చట్టం, అదనపు న్యాయ స్థానాలను ఏర్పాటు చేయడానికి అవకాశం కల్పించే చట్టం, అంతర్ రాష్ట్రీయ నదీ జలాల వివాదాలను పరిష్కరించడానికి ఉద్దేశించిన చట్టం, కేంద్రంలో అధికార భాషకు సంబంధించిన చట్టాలను చేసే అధికారం పార్లమెంటుదే. రాష్ట్ర శాసనసభ ఆమోదించిన బిల్లును గవర్నర్ ఆమోదానికి పంపినప్పుడు అందులోని అంశాలు హైకోర్టు అధికారాలను పరిమితం చేసేవైనట్లేతే, గవర్నర్ ఆ బిల్లును రాష్ట్రపతి పరిశీలనకు పంపవచ్చు (200వ ప్రకరణ). రాష్ట్ర పతి ఆ బిల్లును ఆమోదించవచ్చు లేదా రాష్ట్ర శాసనసభ పునఃపరిశీలనకు పంపవచ్చు (ద్రవ్యబిల్లు కానప్పుడు) లేదా తిరస్కరించవచ్చు (201వ ప్రకరణ).

సూచనలు:

పై వివరణను బట్టి పార్లమెంటు శాసనాధికారాలు విస్తృతంగా ఉన్నట్లు, వాటిని వినియోగించడం ద్వారా రాష్ట్రాల శాసనాధికారాలను పరిమితం చేయడానికి అవకాశమున్న ట్లు విశదమవుతుంది. అలాంటి పరిస్థితి సమాఖ్య స్ఫూర్తిని దెబ్బతీసే ప్రమాదముంది. పి.వి.రాజమన్నార్ కమిటి (1969) సిఫార్సుల ప్రకారం ''జాతీయ ప్రాధాన్యత కలిగి ఒకటి లేదా అంతకంటే ఎక్కువ రాష్ట్రాల ప్రయోజనాలను ప్రభావితం చేసే ఏ బిల్లునైనా అంతర్ రాష్ట్రీయ మండలికి నివేదించి

దాని ఆమోదం మేరకు మాత్రమే పార్లమెంటులో ప్రవేశపెట్టాలి.'' రాష్ట్రపతి పరిశీలనకు పంపిన బిల్లు మీద నిర్దిష్ట కాలంలో చర్య తీసుకోవాలన్న నిబంధన ఏమిలేదు. అనేక బిల్లులు దశాబ్దాల తరబడి రాష్ట్రపతి పరిశీలన లోనున్న సందర్భాలు లేకపోలేదు. రాజ్యాంగ సవ రణ ద్వారా రాష్ట్రపతి పరిశీలనకు కాలపరిమితి విధించవచ్చు. ఉమ్మడి జాబితాలోని అంశాల మీద పార్లమెంటు చట్టం చేసే ముందు, ఆ బిల్లు ను అంతర్ రాష్ట్రీయ మండలి పరిశీలించి దాని సూచనలను పరిగణన లోకి తీసుకోవడం మంచిది. స్వాతంత్ర్యం వచ్చిన తర్వాత మొదటి మూడు దశాబ్దాలలో కేంద్ర, రాష్ట్ర స్థాయిలలో దాదాపు ఒకే పార్టీ (కాంగ్రెస్)అధికారంలో ఉండటంతో కేంద్ర-రాష్ట్ర సంబంధాలు అంత వివాదాస్పదం కాలేదు. కాని మారిన పరిస్థితుల్లో జాతీయ పార్టీలు బలహీనపడటం, ప్రాంతీయ పార్టీల ప్రాధాన్యం పెరగడంతో కేంద్ర, రాష్ట్రాల మధ్య సంబంధాలు ప్రాధాన్యతను సంతరించుకు న్నాయి.

పాలనా సంబంధాలు:

సమాఖ్య వ్యవస్థలో కేంద్ర-రాష్ట్రాల మధ్య పాలనా సంబం ధాలను స్నేహపూర్వక వాతావరణంలో కొనసాగించడం చాలా క్లిష్టం. 1935 భారత ప్రభుత్వ చట్ట ప్రాతిపదికన పాలనా సంబంధాలను రూపొం దించారు. గవర్నర్ వ్యవస్థ, అఖిల భారత సర్వీసులు, అంతర్ రాష్ట్రీయ మండలి, జాతీయ సమగ్రతా మండలి, జాతీయాభివృద్ధి మండలి, రాజ్యాంగంలోని కొన్ని ముఖ్య ప్రకరణలు పాలనా సంబం ధాలను ప్రభావితం చేస్తాయి. కేంద్ర ప్రభుత్వాధినేత రాష్ట్రపతి నియో జకగణంతో ఎన్నికైతే, రాష్ట్రాధినేత అయిన గవర్నర్‌ను రాష్ట్రపతి నియ మిస్తారు. రాష్ట్రపతి ఇష్టమున్నంత కాలం గవర్నర్ ఆ పదవిలో కొన సాగుతారు. ఈ నియామక పద్ధతి వల్ల గవర్నర్ ఒక వైపు కేంద్ర ప్రభుత్వ ప్రతినిధిగా, ఇంకొక వైపు రాష్ట్ర ప్రభుత్వానికి రాజ్యాంగ అధినేతగా వ్యవహరించాల్సి వస్తుంది. అనేక సందర్భాల్లో గవర్నర్లు కేంద్రంలో అధికారంలోఉన్న పార్టీకి ఏజెంట్లుగా వ్యవహరించి ఆ వ్యవస్థకు అప్రతిష్ట తీసుకొచ్చారు. కేంద్రంలో అధికారంలో ఉన్న పార్టీ ప్రయోజనాలకు కొమ్ముకాస్తూ ప్రతిపక్ష పార్టీల ప్రయోజనాలకు వ్యతి రేకంగా వ్యవహరిస్తున్నారనే అపవాదు ఉంది. సర్కారియా కమిషన్ (కేంద్ర - రాష్ట్ర సంబంధాలపై మొదటి పరిశీలన సంఘం) గవర్నర్ నియామకానికి సంబంధించి కొన్ని సూచనలు చేసింది.

బ్రిటిష్ పాలనా కాలంలో ఏర్పాటు చేసిన అఖిల భారత సర్వీసు లను ఇంకా కొనసాగించడం వివాదస్పద మైంది. ఇండియన్ అడ్మిని స్ట్రేటివ్ సర్వీస్, ఇండియన్ పోలీస్ సర్వీస్, ఇండియన్ ఫారెస్ట్ సర్వీసు లకు చెందిన ఉద్యోగులు కేంద్ర ప్రభుత్వం ద్వారా నియమితులవు తారు. వారి విధి విధానాలను కేంద్ర ప్రభుత్వమే నియంత్రిస్తుంది. వాస్తవానికి ఈ అధికారులు ఆయా రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలతో పని చేస్తూ ఆ రాష్ట్ర ప్రభుత్వ ఖజానా నుంచి జీతాలు పొందుతారు. ఏకరూపత, నిరంతరత, ఉన్నత ప్రమాణా లు సాధించడానికి ఉద్దేశించిన ఈ సర్వీసులు కేంద్రానికి అనుకూలంగా వ్యవహరిస్తూ జవాబుదారీత నాన్ని కోల్పోతున్నాయనే విమర్శ ఉంది.

కేంద్ర-రాష్ట్ర సంబంధాలను మెరుగుపరిచే ఉద్దేశంతో 1952లో జాతీయాభివృద్ధి మండలిని ఏర్పాటు చేశారు. ప్రధానమంత్రి, కేంద్ర కేబినెట్ మంత్రులు, రాష్ట్రాల ముఖ్యమంత్రులు, కేంద్రపాలిత ప్రాంతాల ప్రజాప్రతినిధు లతో కూడిన ఈ సలహా మండలిని దేశంలో అత్యున్నత రాజకీయ కార్యనిర్వాహక వర్గంగా వర్ణిస్తారు. జాతీయ, ప్రాంతీయ సమస్యలను చర్చించి, తగిన పరిష్కారాలను సూచించడా నికి ఇది వేదికగా ఉపయోగపడుతుంది.

263వ ప్రకరణ మేరకు రాష్ట్రపతి అంతర్‌రాష్ట్రీయ మండలిని ఏర్పాటు చేయవచ్చు. సర్కారియా కమిషన్ సూచనల మేరకు 1990 లో మొదటిసారిగా ఈ మండలిని ఏర్పాటు చేశారు. ప్రధానమంత్రి అధ్యక్షతన, ఆరుగురు యూనియన్ కేబినెట్ మంత్రులు, రాష్ట్రాల ముఖ్యమంత్రు లతో కూడిన ఈ మండలి కేంద్ర, రాష్ట్ర సంబంధాలను మెరుగుపరచడానికి ఉద్దేశించింది. ఈ ప్రకరణ కింద: సెంట్రల్ కౌన్సిల్ ఆఫ్ హెల్త్ , సెంట్రల్ కౌన్సిల్ ఆఫ్ లోకల్ సెల్ఫ్ గవర్నమెంట్, ట్రాన్స్‌పోర్టు డెవలప్‌మెంట్ కౌన్సిల్ మొదలైన వ్యవస్థలను ఏర్పాటు చేశారు.

1956 రాష్ట్రాల పునర్వ్యవస్థీకరణ చట్టం, నిబంధనల మేరకు ఆరు జోనల్ కౌన్సిళ్లను ఏర్పాటు చేశారు. ఇవి ఆయా ప్రాంతీయ సమస్య లను పరిష్కరించే వేదికలుగా పని చేస్తున్నాయి. వీటితో పాటు కేంద్ర కార్యనిర్వాహక ఉత్తర్వుల మేరకు జాతీయ నీటి వనరుల మండలి, భారత కార్మిక సమావేశం, ఖనిజ సలహా మండలి, మందుల సంప్ర దింపుల కమిటి, కేంద్ర విద్యా సలహా బోర్డు మొదలైనవి ఏర్పాట య్యాయి.

307 రాజ్యాంగ ప్రకరణ మేరకు దేశంలో స్వేచ్ఛా వాణిజ్యాన్ని ప్రోత్సహించడానికి అంతర్ రాష్ట్రీయ వాణిజ్య కమిషన్‌ను ఏర్పాటు చేయవచ్చు. గవర్నర్ల సమావేశం, ముఖ్యమంత్రుల సమావేశం, హై కోర్టు ప్రధాన న్యాయమూర్తుల సమావేశం, న్యాయశాఖా మంత్రుల సమావేశం మొదలైన సమావేశాలను వార్షిక ప్రాతిపదికగా నిర్వహిస్తు న్నారు; ఇవి కేంద్ర, రాష్ట్ర సంబంధాలను మెరుగుపరచడానికి ఉద్దేశించినవి.

పైన వివరించిన వ్యవస్థలతో పాటు, దిగువ పేర్కొన్న రాజ్యాంగ ప్రకరణలు కేంద్ర-రాష్ట్ర సంబంధాలను ప్రభా వితం చేస్తాయి. 256వ ప్రకరణ మేరకు రాష్ట్ర ప్రభుత్వ కార్యనిర్వాహక అధికారాలు పార్లమెం టు చేసిన చట్టాలక నుగుణంగా వినియోగించాలి. 257వ ప్రకరణ మేరకు రాష్ట్రప్రభుత్వ కార్యనిర్వాహక అధికారాలు కేంద్ర ప్రభుత్వ కార్యనిర్వాహక అధికారాలకు భంగం కలిగించకూడదు. కేంద్ర ప్రభు త్వం ఆయా రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు రోడ్లు, సమాచార వ్యవస్థ నిర్మాణం, దీని రక్షణకు సంబంధించి (జాతీ య ప్రాధాన్యత, రక్షణ ప్రాధాన్యత దృష్ట్యా) ఉత్తర్వులు జారీ చేయవచ్చు. రైల్వే ఆస్తుల పరిరక్షణకు సంబంధించి కేంద్ర, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలను ఆదేశించవచ్చు. 258వ ప్రకరణ మేరకు కేంద్రం తనకు సంబంధించిన కార్యకలాపాలను రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు (వీటి ఆమోదం మేరకు) బదిలీ చేయవచ్చు. అలాగే రాష్ట్రాలు కూడా కేంద్రానికి కొన్ని విధులను బదిలీ చేయవచ్చు.

సలహాలు:

గత 60 ఏళ్లుగా కొనసాగుతున్న కేంద్ర-రాష్ట్ర సంబంధాలను సమీక్షించినట్లయితే, పాలనాపరంగా కొన్ని సందర్భాలలో కేంద్ర ప్రభుత్వం రాష్ట్రాల పట్ల పెత్తందారీ ధోరణిని అవలంబించిన సంఘటనలు లేకపోలేదు. ముఖ్యంగా గవర్నర్ వ్యవస్థను కేంద్రం దుర్వినియోగం చేసిన సంఘటన లు అనేకం. సర్కారియా కమిషన్ సూచనలను అమలు చేయడం అవసరం. అలాగే అఖిల భారత సర్వీసుల విషయంలో.. రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు తమ వద్ద పని చేసే అఖిల భారత సర్వీసుల ఉద్యోగుల మీద క్రమశిక్షణ చర్యలు తీసుకునే అధికారాలివ్వాలి. 356వ ప్రకరణ దుర్వినియోగం కేంద్ర-రాష్ట్ర సంబంధాలను ప్రభావితం చేస్తుంది. అంతర్ రాష్ట్రీయ మండలి సలహా మేరకు మాత్రమే రాష్ట్రపతి పాలన విధించాలి. ఆ మేరకు రాజ్యాంగాన్ని సవరించాలి.