४. केंद्र आणि राज्यशासनातील सीएए आणि एनआरसी संघर्षाचा अभ्यास

रंदिल महेश गजेंद्र
डॉ. डोंगरे लक्ष्मण भीमराव
प्रोफेसर आणि राज्यशास्त्र विभाग प्रमुख
हुतात्मा जयवंतराव पाटील महाविद्यालय, हिमायतनगर
ता. हिमायतनगर जि. नांदेड

राज्य सरकार आणि केंद्र सरकार यांचात संघर्ष असेल तर? आणि अनेक राज्य सरकारे अशीच केंद्राशी एखाद्या मुद्द्यावर भांडण करायला लागली तर? अचानक हे चित्र काल्पनिक न राहता प्रत्यक्षात उतरणार असे दिसायला लागले आहे. त्याला निमित्त आहे ते नागरिकत्व कायद्यातील दुरुस्तीनंतर निर्माण होणारा पेच. गेल्या दोन तीन वर्षापेक्षा अधिक काळ इतर अनेक प्रश्न मागे पडून नागरिकत्व कायद्यातील दुरुस्ती आणि त्यापाठोपाठ येऊ घातलेले लोकसंख्या रजिस्टर आणि मग नागरिकांचे रजिस्टर या समस्यांनी संपूर्ण देशाचे राजकारण ढवळून निघाले आहे. नागरिकत्व कायद्यातील दुरुस्तीवरून आसाम, त्रिपुरा, नागालँड, काही प्रमाणात मेघालय आणि मणिपूर या राज्यांमध्ये अस्वस्थता असून या संदर्भात संघर्षसुद्धा सुरू झाला आहे. पश्चिम बंगालमध्ये राज्य सरकारच्या पाठिंब्याने केंद्राविरुद्ध मोर्चे निघाले आहेत तर उत्तर प्रदेशात राज्य सरकारने अत्यंत कठोर कृती करून आंदोलन दडपविण्याचा प्रयत्न केला आहे. केरळमध्ये केंद्राविरोधी आंदोलनाला लोकांचा बर्यापैकी पाठिंबा आहे. कर्नाटकात बेंगळुरू आणि मंगळुरू इथे लोकांनी सातत्याने आपला विरोध प्रकट केला आहे. दिल्ली आणि मुंबई ही तर आंदोलनाची केंद्रेच बनत आहेत. या कायद्यांवरून केंद्र आणि राज्य सरकारमधील संघर्ष टोकांचा होत चालला आहे.

संशोधनाचे उद्दिष्टे

1. सीएए आणि एनआरसी संकल्पना समजून घेणे.

२. नागरिकत्वा ... घेणे.

३. सीएए आणि एनआरसी वरून केंद्र आणि राज्यामधील संघर्षाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी जाणून घेणे.

केंद्र विरूद्ध राज्य : 1973-74 च्या नंतर केंद्र शासनाच्या विरोधात मोठ्या प्रमाणावर अस्वस्थता आणि आंदोलने प्रथमच पसरताना दिसताहेत. खुद्द भाजपाचे सहकारी पक्ष देखील या मुद्यांबद्दल बरेचसे साशंक असलेले दिसतात. शिवाय, बिजू जनता दल किंवा तेलंगणा राष्ट्र समिती यासारखे कुंपणावरचे पक्ष देखील कमालीचे अस्वस्थ होऊन तळयात की मळयात, अशी भूमिका घेताना दिसतात. एकीकडे या आंदोलनांमधून संविधान, धर्मनिरपेक्षता आणि अल्पसंख्याक समाजाची असुरक्षिततेची भावना, आसाम आणि ईशान्येतील लोकांची फसवले गेल्याची भावना, असे विविध प्रश्न पुढे येत असतानाच, एक आणखी गुंतागुंतीचा मुद्दा देखील पुढे येत आहे, तो म्हणजे केंद्र-राज्य संबंध आणि भारताची संघराज्य व्यवस्था. हा मुद्दा पुढे येण्याचे कारण म्हणजे केरळ, पंजाब, इत्यादी राज्यांनी नागरिकत्व दुरुस्ती कायद्याला स्पष्ट विरोध करणारे ठराव संमत केले आहेत आणि केरळ सरकारने तर (कलम 131 च्या अंतर्गत) थेट सर्वोच्च न्यायालयात या कायद्याला आव्हान दिले आहे. दुसरीकडे एकामागून एक अनेक राज्य सरकारे "आम्ही या कायद्याची अंमलबाजवणी करणार नाही" किंवा "आम्ही एनआरसी साठी सहकार्य करणार नाही" अशी भूमिका घेत आहेत. सद्या कितीतरी महत्त्वाच्या राज्यांमध्ये बिगर-भाजप सरकारे आहेत, आणि त्यामुळे हा मुद्दा कायदेशीर आणि राजकीय अशा दोन्ही दृष्टीने महत्त्वाचा ठरतो.

संविधानातील तरतुदी : भारताच्या संविधानात कलम 5 ते 11 मध्ये नागरिकत्वविषयक तरतुदी असून त्यात 11 व्या कलमानुसार या संदर्भात पुढे कायदे करणे, नियम करणे, त्यांत बदल करणे, याविषयीचे सर्व अधिकार केंद्राला म्हणजेच संसदेला दिले आहेत. त्याचप्रमाणे केंद्र सरकार आणि राज्य सरकारे यांच्यातील अधिकारांची विभागणी करण्यासाठी संविधानात केंद्र सूची, राज्य सूची आणि समवृत्ती सूची असे स्वतंत्र अधिकार दिले आहेत. त्यापैकी 'संघ सूची' मध्ये म्हणजे केंद्राच्या अखत्यारीत येणार्या विषयांच्या यादीत नागरिकत्व हा विषय अंतर्भूत केला आहे. म्हणजे, 'नागरिकत्व' या विषयाच्या संदर्भात कायदा करण्याचा संसदेचा अधिकार सुनिश्चित आहे. तसेच, जनगणना हा विषय देखील केंद्राच्या अधिकारात येतो. एनआरसी म्हणजे लोकसंख्या रजिस्टर आणि एनआरसी म्हणजे नागरिकांचे रजिस्टर या दोन्ही गोष्टी मुळात आल्या, त्या नागरिकत्वविषयक कायद्यातील दुरुस्तीमधून. त्यामुळे त्या थेटपणे जनगणनेशी संबंधित नसल्या तरी केंद्राच्या नागरिकत्व-नियमन करण्याच्या आणि जनगणना करण्याच्या संयुक्त

अधिकारांमधून केंद्र सरकारचा काम करण्याचा मानस आहे. त्यामुळे प्रश्न असा येतो की एखादे राज्य केंद्राला एनआरसी/एनआरसी साठी काम करायला आपल्या राज्यात आडकाठी करू शकते का? याचे उत्तर अर्थातच 'नाही' असे आहे. पण केंद्र सरकार हे काम करणार म्हणजे राज्यांमधील सरकारी यंत्रणा वापरून ते करणार. त्यामुळे पुढचा प्रश्न येतो तो असा की राज्याचा जर हे काम करण्याला विरोध असेल तर राज्य सरकार आपली यंत्रणा वापरण्यास केंद्राला मनाई करू शकेल का? याचेही उत्तर 'नाही' असेच आहे. संविधानाच्या 256 व्या कलमात याबद्दलची तरतूद आहे. केंद्राने केलेला कायदा अमलात आणण्यास राज्यामध्ये आडकाठी करता येणार नाही आणि केंद्राचा कायदा अमलात आणण्यासाठी आवश्यक त्या सूचना राज्याला देण्याचा केंद्राला अधिकार असेल अशी ही तरतूद आहे. त्यामुळेच, गेल्या काही दिवससांत अनेक केंद्रीय मंत्री आणि सत्ताधारी पक्षाचे समर्थक, पदाधिकारी वगैरे मंडळी संविधानाचा आधार घेऊन राज्य सरकारांना धमकावण्याचा प्रयत्न करत आहेत.

राजकीय गुंता : संवैधानिक तरतूद इतकी स्पष्ट असली तरी शेवटी हा प्रश्न जेवढा कायदेशीर तरतुदीचा आहे, तेवढाच राजकीय व्यवहाराचा आहे. वर उल्लेख केल्याप्रमाणे देशाच्या उत्तर पश्चिमेला पंजाब-राजस्थान पासून दक्षिणेला केरळपर्यंत, पूर्वेला ओडिशा आणि पश्चिम बंगालपासून तर देशाच्या अगदी मध्यावर मध्य प्रदेशपर्यंत अनेक राज्यांमध्ये भाजपच्या थेट विरोधात असलेली किंवा नागरिकत्वाच्या प्रश्नावर वेगळी भूमिका असलेली सरकारे आहेत. तेव्हा केंद्राला या सगळ्या सरकारांशी सामना करावा लागणार आहे. अर्थात, सध्याचे केंद्र सरकार ज्या हडेलहप्पी पद्धतीने वागते ते पाहिले तर एक टोकाची शक्यता म्हणजे ही सगळी सरकारे केंद्राकडून बरखास्त केली जातील. पण समजा या राज्य सरकारांनी थेट संघर्षाचा पवित्र बाजूला ठेवला आणि त्याऐवजी छुपेपणाने केंद्राला असहकार्य करायचे ठरवले तर? राज्यातील आईएएस आणि आईपीएस अधिकारी हे जरी पूर्णपणे राज्य सरकारच्या नियंत्रणाखाली नसले तरी बाकी सगळी यंत्रणा राज्याच्या नियंत्रणाखाली असते. उदाहरणार्थ, जनगणनेसाठी आपल्या घरोघरी येणारे गणक हे राज्य सरकारचे कर्मचारी असतात. त्यांच्या कार्यक्षमतेवर जनगणनेचे काम अवलंबून असते. पण पुरेसा सेवक वर्ग उपलब्ध करून देण्यास राज्यांनी विरोध केला तर केंद्राला काम करणे शक्य होणार नाही. आणि हा प्रश्न फक्त लबाडीचा किंवा छुप्या असहकार्याचा नाही. अनेक सामाजिक गटांमध्ये एनपीआर-एनपीसी बद्दल असलेला तीव्र विरोध लक्षात घेतला तर कायदा-सुव्यवस्थेचे प्रश्न नक्कीच निर्माण होऊ शकतात. आणि मग राज्य सरकारे काय घरोघर जाणार्या शिरगणती

सेवकांना पोलीस संरक्षण पुरवणार का?

अभूतपूर्व परिस्थिती? : समकालीन स्थितीमध्ये असे होईल की नाही, हे सांगणे अवघड आहे. कारण इतकी टोकाची परिस्थिती पूर्वी देशात उद्‌भवलेली नाही. कितीही संघर्ष झाला तरी काही मूलभूत बाबींवर राज्ये आणि केंद्र यांनी नेहेमी सहकार्य केले आहे. इंदिरा गांधी जेव्हा वर्चस्व गाजवित होत्या तेव्हा होणारे वाद आजच्या वादांच्या इतके टोकाला गेले नाहीत, आणि तेव्हा म्हणजे 1971 ते 1976 या काळात बहुसंख्य राज्यांमध्ये काँग्रेस पक्षाचीच सरकारे होती. 1967 ते 1970 या काळात राज्यांमध्ये इंदिरा-विरोधी पक्षांची सरकारे होती, पण ती दुर्बल आणि अस्थिर होती. आणि इंदिरा गांधींनी सरसकट राज्यपालांचा आणि राष्ट्रपती राजवटीचा वापर करून त्यांना नामोहरम केले. पण द्रमुक सरकारशी झालेला संघर्ष सोडला तर असा प्रसंग पूर्वी घडलेला नाही.

तेव्हा केंद्र सरकारपुढे जो पर्याय असेल तो सहकार्य न करणार्या सगळ्या राज्य सरकारांची एका दमात बरखास्ती हा असेल. पण तेही सहजासहजी शक्य नाही. कारण एक तर बोम्मई खटल्याच्या निर्णयापासून राष्ट्रपती राजवट लागू करण्याचा निर्णय न्यायालयीन तपासाच्या कक्षेत आला आहे आणि दुसरे म्हणजे, केरळ सरकारने एव्हाना कलम 131 अंतर्गत नागरिकत्व दुरुस्ती कायद्याला आव्हान दिले आहे त्यामुळे त्याचा निर्णय होईपर्यंत केंद्राशी 'असहकार्य' करण्याच्या मुद्यावर त्या किंवा इतर राज्य सरकारांना बरखास्त करणे कायदेशीर दृष्ट्या वादग्रस्त ठरू शकते. म्हणजे (अ) अनेक बिगर-भाजप राज्य सरकारांचा असणारा विरोधय (ब) प्रत्यक्ष जनगणना आणि एनपीआर च्या अंमलबाजवणीसाठी केंद्राचे राज्यांवर असणारे अवलंबित्व आणि (क) नागरिकत्वाच्या वादग्रस्त तरतुदीच्या संवैधानिकतेविषयीचा निर्णय प्रलंबित असणे या कारणांमुळे केंद्र सरकार केवळ केंद्र सूचीचा दाखला देऊन किंवा राष्ट्रपती राजवटीचा धाक दाखवून राज्यांकडून जबरदस्तीने काम करून घेऊ शकणार नाही, हे त्रिकालाबाधित सत्य आहे.

भारताच्या संघराज्याची तात्त्विक जडणघडण : भारताच्या संविधानात केंद्राला झुकते माप दिल्यामुळे भारताच्या संघराज्याचे वर्णन 'निम-संघराज्य' असे करण्याचा प्रघात होता. त्यातच दीर्घ काळ एकाच पक्षाचे केंद्रात आणि अनेक राज्यांमध्ये वर्चस्व असल्यामुळे संघराज्यीय स्वरूपाचे राजकारण तसे अदृश्यच राहिले. त्यामुळे संघराज्याच्या प्रक्रियेची कसकशी वाटचाल झाली, याच्याकडे बहुतेक वेळा दुर्लक्ष होते. मुळात केंद्राने आणि राज्यांनी परस्परसहकार्याने बर्याच गोष्टी कराव्यात, अशी संविधानाची अपेक्षा आहे. म्हणूनच आपण वर पाहिल्याप्रमाणे राज्यांनी केंद्राला सहकार्य करणे अपेक्षित असते. यात राज्ये दुय्यम आहेत असे मानण्यापेक्षा

एक, केंद्र व राज्ये ही सहकार्याची व्यवस्था आहे, असे म्हणणे शक्य होईल. कारण 1980 च्या दशकात या संघराज्यपद्धतीला एक महत्त्वाचा टप्पा मानला गेला. तोपर्यंत कलम 370 हे जणू एकमेव अपवादात्मक कलम मानले जात होते.

ऐंशीच्या दशकात, पंजाब, आसाम, मिझोराम राज्यांची स्थिती अस्थिर होती आणि अचानक सत्तेवर आलेल्या राजीव गांधींनी 'तडजोडी' च्या मार्गाने ती सोडवण्याचे प्रयत्न केले. यातून, केंद्र आणि राज्ये यांच्यातील संतुलन बदलण्यास मदत झाली. याचे खास उदा. म्हणजे राजीव लोंगोवाल करार, आसाम करार आणि मिझो नॅशनल फ्रंट बरोबरचा करार अशा मार्गांनी राज्यांच्या मागण्या मान्य करण्यात आल्या. प्रादेशिक अभिमान, प्रादेशिक चिंता आणि स्थानिक संदर्भ यांचे महत्त्व लक्षात घेऊन ही पावले उचलली गेली. नागा बंडखोरांच्या बरोबर चालू असलेल्या वाटाघाटी याच मालिकेतल्या म्हणता येतील.

नव्वदच्या दशकात नरसिंहराव आणि वाजपेयी या दोघांनी काश्मीर खोऱ्याबद्दल अशीच संघराज्याला शोभणारी भूमिका घेतली. त्यातून भारताच्या संघराज्याचे स्वरूप 'बहुस्तरीय' म्हणून पुढे आलेले दिसून येते. 1990 च्याच दशकात काँग्रेसचे वर्चस्व संपून प्रादेशिक पक्ष, छोटे पक्ष यांच्या आघाड्या पुढे आल्या आणि त्यातून राजकीय प्रक्रिया सुद्धा फेडरल म्हणजे संघराज्याच्या स्वरूपाची बनली. केंद्र आणि राज्ये यांच्यातील संघर्ष या टप्प्यावर कमी झाले, तडजोडी आणि वाटाघाटी यांचे स्थान मध्यवर्ती बनले. म्हणजे एकीकडे भारताचे संघराज्य सहकार्यावर तर आधारित होतेच, पण शिवाय बहुस्तरीय लवचिक रचना आणि प्रादेशिक अस्मिता व प्रादेशिक मुद्दे यांचे महत्त्व मान्य करून वाटाघाटी करणे ही भारतीय संघराज्याची महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्माण झाली.

सारांश : या सामंजस्याच्या आणि लोकशाही प्रगल्भ करण्याच्या पार्श्वभूमीवर आताच्या वादाकडे पाहिले पाहिजे. नागरिकत्व कायद्यातील दुरुस्ती आणि तिची अंमलबजावणी यांच्याशी राज्यांचा तसा थेट संबंध येणार नाहीय पण त्याच्या जोडीने जर एनपीआर आणि नंतर एनपीसी लादण्याचे प्रयत्न झाले, तर केंद्र आणि राज्ये यांच्यात आणि सरकार आणि जनता यांच्यात संघर्ष निर्माण होण्याची दाट शक्यता आहे. तांत्रिक आणि कायदेशीरपणे राज्ये केंद्राशी असहकार पुकारू शकत नाहीत, पण सहमती नसलेले उपक्रम राबवून केंद्र सरकार वाद ओढवून घेते आहे, आणि त्यातून गेल्या विशेषतः तीन दशकांमधील संघराज्याच्या सामंजस्यपणाला खोडून काढण्याचे प्रयत्न केले जात आहेत. राज्यातील जनता केंद्राविरुद्ध लढत असताना राज्य सरकारे किती आणि कशाप्रकारे स्वतः मात्र केंद्राशी सहकार्य करू शकतील आणि तसे केले तर त्यांना विनाकारण राज्यातल्या जनतेचा रोष ओढवून

घ्यावा लागणार नाही का? असे प्रश्न यातून निर्माण होतातच. पण शिवाय सहकार्याच्या ऐवजी राज्यांना दावणीला बांधून केंद्र सरकार आपल्या नव-विकसित संघराज्यीय चौकटीला धक्का लावेल का, हा गंभीर प्रश्न ऐरणीवर आला आहे.

संदर्भ

1. देसाई जयश्री, 'राजयोगी नेते अटलबिहारी वाजपेयी', 1998
2. व्ही.एन. इंगोले, व्ही.एल.एरंडे, भारतीय शासन आणि राजकारण, कल्पना प्रकाशन, नांदेड, प्रथमावृत्ती 1998
3. बी.एल.फडिया, भारतीय राजनीति विज्ञान, प्रतियोगिता साहित्य सिरीज, आगरा
4. RA SEZHIYAN, 'Given to errors' Frontline, Aug-26, 2011
5. Panda Snehalata, 'Exploring Representative Governance' in D. Sunder Ram (ed.) 'Federal system and coalition Govrnment in India' Kanishka pub-Delhi 2007, pg.
6. N. Jose Chander, Coalition politics The Indian experience' Concept Pub-Delhi 2004
7. M. R. Biju, Politics of coalition in India' in D. Sunder Ram (ed.) 'Federal system and coalition Govrnment in India' Kanishka pub- Delhi 2007
8. https://en.wikipedia.org