

## समवर्ती सूची में पानी: औचित्य पर बहस

कृष्ण गोपाल व्यास



योजनाकार, सन् 2016 में मराठवाड़ा, बुंदेलखंड जैसे इलाकों में हुई विषम परिस्थितियों की पृष्ठभूमि में उसे सम्मिलित कराने पर बल दे सकते हैं तथा उसे बहस का हिस्सा बन सकता है। संभव है, उसमें आगे तकनीक सुधार जैसे नए आयाम जुड़ें। इसके अलावा, पिछले कुछ सालों से पानी के न्यायोचित बंटवारे को लेकर कुछ हलकों में सुगबुगाहट है। हमें मौजूदा बहस का तहेदिल से स्वागत करना चाहिए। संभव है, इसी से जल स्वालंबन की राह आसान हो

**पि** छले कुछ अरसे से देश में पानी पर राज्य सरकारों और केंद्र सरकार के अधिकारों को लेकर बहस प्रारंभ हुई है। केंद्र सरकार पानी पर अपनी पूरी पकड़ चाहती है। वहीं, राज्य अपने अधिकारों को छोड़ना नहीं चाहते। यही कारण, बहस के मूल में है। आम आदमी को संभवतः यह बहस बेमानी लगती है। संभव है वह सोचता हो कि अधिकारों के विभाजन का निपटारा तो केंद्र सरकार का जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण विभाग, एक आदेश जारी कर में मात्र से ही कर सकता है। उसकी सोच का आधार संभवतः वह विश्वास है जो यह मानता है कि राज्यों के ऊपर केंद्र की सत्ता होती है। अधिकारों की इस बहस को समझने के लिए हमें इतिहास के पन्ने पलटने होंगे। अतीत में पानी पर अधिकारों के बंटवारे को लेकर क्या और क्यों हुआ था, को पूरी तरह समझना होगा।

आजादी के भारतीय संविधान प्रजातांत्रिक व्यवस्था को सुनिश्चित करता लिखित दस्तावेज है। वह बंधनकारी दस्तावेज है। उसका उल्लंघन संभव नहीं है। उसमें आवश्यकतानुसार बदलाव किए जा सकते हैं पर उन बदलावों का संविधान के दायरे में होना आवश्यक है। कोई भी बदलाव संविधान के दायरे में है या नहीं का फैसला सर्वोच्च न्यायालय करता है। यह अधिकार, उसे संविधान ने दिया है। वह, केंद्र सरकार, राज्य सरकार और स्थानीय निकायों के संबंधों और अधिकारों को सुनिश्चित कर परिभाषित करता है। यदि किसी को अधिकारों को लेकर शक है तो वह न्याय पाने के लिए सर्वोच्च न्यायालय का दरवाजा खटखटा सकता है।

राज्य और केंद्र के बीच पानी के अधिकारों की कहानी की पहली आधिकारिक शुरुआत सन् 1935 में हुई। उल्लेखनीय है कि भारत की तत्कालीन अंग्रेज सरकार ने देश में भारत सरकार अधिनियम (1935) लागू किया। इस अधिनियम ने पानी पर केंद्र सरकार और राज्य सरकारों के

अधिकारों को परिभाषित किया। सन् 1935 के अधिनियम में दर्ज व्यवस्थाओं (निहित प्रावधानों) ने पानी को राज्य का विषय माना और कहा कि जल प्रदाय के नियमन, सिंचाई और नहरें, निकास और बांध, जलाशय और जल विद्युत योजनाओं और मछली पकड़ने पर फैसले लेने का पूरा-पूरा अधिकार राज्य सरकारों को है। इस अधिनियम में केंद्र सरकार के अधिकारों को भी परिभाषित किया था। उन अधिकारों में केंद्र को जल संरचनाओं के निर्माण का अधिकार नहीं दिया गया था। सन् 1947 तक, सारे देश में सन् 1935 के कानून के अनुसार राज्यों ने अपनी जिम्मेदारी का निर्वाह किया। पानी पर जारी अधिकारों की बहस को समझने के लिए सबसे पहले सैवधानिक और कानूनी स्थिति को समझना आवश्यक है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 246 और 262 में पानी के संबंध में केंद्र और राज्यों के दायित्वों का निर्धारण किया गया है, जो इस प्रकार है-

### अनुच्छेद 246

अनुच्छेद 246 में निम्नानुसार प्रावधान हैं:

**अ. प्रविष्टि-56, सूची I - केंद्र सूची** प्रविष्टि 56, अंतरराज्यीय नदियों तथा घाटियों का उस सीमा तक संचालन और विकास जहां तक कि ऐसा संचालन और विकास जनहित में संसद द्वारा विधि के अंतर्गत केंद्र के नियंत्रण में घोषित किया गया हो। इसका अर्थ है कि बिना संसद की मंजूरी के केंद्र सरकार खस कुछ नहीं कर सकती। संसद भी उसे अंतरराज्यीय नदियों तथा नदी घाटियों के संचालन और विकास मामलों में ही अधिकार दे सकती है।

**आ. अनुसूची 7, सूची-II - राज्य सूची**, प्रविष्टि 17 की 56, सूची-II : राज्य सरकारों के अधिकारों की सीमा को स्पष्ट करती है। यह सीमा राज्यों के

लेखक जल संसाधन विषय के विशेषज्ञ हैं। मध्य प्रदेश सरकार द्वारा संचालित राजीव गांधी वाटर शेड मिशन में सलाहकार रहे हैं। विश्व बैंक की परियोजनाओं पर भी कार्य कर चुके हैं। जल व भूविज्ञान से संबंधित 10 से अधिक पुस्तकें प्रकाशित। ईमेल: kavvas\_jbp@rediffmail.com



संवैधानिक अधिकारों की सीमा है। इसके अंतर्गत राज्य सरकारों को अपने क्षेत्राधिकार में जल प्रदाय, सिंचाई और नहरें, निकास और बांध, जलाशय और जल विद्युत से संबंधित कार्य करने का पूरा-पूरा अधिकार है। अर्थात् उनके संवैधानिक अधिकारों को अतिक्रमित नहीं किया जा सकता।

**ब. अनुसूची 7, सूची 1 - केंद्र सूची** 57. मछली पकड़ना तथा भारत की जल सीमा के परे मछली पकड़ने के अधिकार अर्थात् प्रावधान 57, भारत की जल सीमा तथा उसके बाहर, केंद्र सरकार के मछली पकड़ने के अधिकारों को परिभाषित तथा रेखांकित करता है।

**स. अनुसूची 7, सूची 1 - केंद्र सूची** 24, 25, 57. केंद्र सरकार को राष्ट्रीय जलमार्गों, ज्वार-भाटे तथा भारतीय जल सीमा पर शिपिंग तथा परिवहन पर कानून बनाने का अधिकार देता है और अन्तरराज्यीय नदियों के विवादों का अनुच्छेद 246 निपटारा कराने का अधिकार देता है। दूसरे शब्दों में राज्यों को इस सूची में उल्लेखित कामों में दखल देने का संवैधानिक अधिकार नहीं है।

### अनुच्छेद 262

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 262 का संबंध अंतरराज्यीय जल-विवादों से है। संसद ने सन् 1956 में अनुच्छेद 262 का संशोधन देखें अंतरराज्य जल विवाद समाधान अधिनियम 1956 (1956 का 33वां संशोधन) किया।

संशोधन के उपरान्त अंतरराज्यीय जलविवादों के निपटारे के लिए ट्रिब्यूनल के गठन का प्रावधान है। उल्लेखनीय है कि अंतरराज्यीय जलविवाद अधिनियम की धारा 11 के अंतर्गत, उच्चतम न्यायालय को, ट्रिब्यूनल को सौंपे जल-विवादों की सुनवाई का अधिकार नहीं है किंतु अधिनियम की धारा 4 के अंतर्गत, उच्चतम न्यायालय को अधिकार है कि वह केंद्र सरकार को, उसके वैधानिक अधिकारों का पालन करने हेतु, निर्देशित कर सकता है। इस का उपयोग कावेरी, कृष्णा-गोदावरी और नर्मदा जल विवादों के निपटारे में किया गया है।

अनुच्छेद 262, अंतरराज्यीय जल-विवादों में राज्यों के बीच, नदी के पानी की मात्रा के बंटवारे के बारे में ट्रिब्यूनल के गठन और उच्चतम न्यायालय तथा केंद्र सरकार के अधिकारों को रेखांकित करता है। उल्लेखनीय है कि वह, विभिन्न राज्यों के बीच आवंटित पानी की मात्रा के प्रबंध या आवंटित सतही जल और राज्य में उपलब्ध भूजल के समावेशी प्रबंध की आवश्यकता अथवा उपयोग पर दिशाबोध प्रदान नहीं करता। यह स्थिति, राज्यों के बीच पानी के बंटवारे में कानूनी परेशानी खड़ी करती है।

संविधान के जल संबंधी प्रावधानों के कारण स्वतंत्र भारत में पानी पर जितने भी कानून बने, उनकी सीमाओं को संवैधानिक प्रावधानों ने निर्धारित किया। उदाहरण के लिए भारतीय संसद ने सन् 1956 में नदी बोर्ड अधिनियम पारित किया था। इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार केंद्र सरकार को नदी बोर्डों का गठन करने का अधिकार है। उल्लेखनीय है कि नदी बोर्डों को संरक्षण, नियंत्रण और जल संसाधनों के इष्टतम उपयोग, सिंचाई हेतु योजनाओं को आगे बढ़ाने तथा संचालित करने, जल प्रदाय या जल निकास, या बाढ़ नियंत्रण योजनाओं को आगे बढ़ाने तथा संचालित करने के संबंध में अधिकार हैं। दुर्भाग्यवश भारत में इस अधिनियम का उपयोग ही नहीं हुआ। संसद के अतिरिक्त, कुछ राज्यों की विधान सभाओं ने अधिनियम पारित किए।

### विधानसभाओं द्वारा पारित अधिनियम

मध्यप्रदेश (तत्कालीन सेंट्रल प्राविन्स एंड बरार) की विधानसभा ने 1949 में जल के नियमन के लिए अधिनियम, पारित किया। इस अधिनियम की धारा 3 के अनुसार प्राकृतिक संसाधनों के पानी पर राज्य का स्वामित्व है।

राजस्थान की विधानसभा ने 1954 में राजस्थान सिंचाई तथा निकासी अधिनियम, पारित किया। इस अधिनियम की धारा 5, राज्य सरकार को सतही जल का उपयोग निर्धारित करने का अधिकार प्रदान करती है। यह निर्धारण सिंचाई या जलनिकासी योजना के लिए जनहित के आधार पर होगा।

बिहार की विधानसभा ने 1997 में जल के नियमन के लिए अधिनियम, पारित किया। इस अधिनियम की धारा 3-अ के अनुसार प्राकृतिक संसाधनों के पानी पर राज्य का स्वामित्व है।

उपर्युक्त सभी राज्यों की विधान सभाओं द्वारा पारित अधिनियमों में राज्य और केंद्र के अधिकारों का स्पष्ट एवं अविवादित विभाजन दिखाई देता है। उन अधिनियमों को पारित कराने में केंद्र की भी भूमिका थी। यह सिलसिला बिना रुकावट या बहस के 1990 तक चला।

अब कुछ चर्चा भूजल की वैधानिक स्थिति की। भारत के संविधान में भूजल का उल्लेख नहीं है। अर्थात् भूजल पर केंद्र सरकार या राज्य सरकार का नियंत्रण या स्वामित्व नहीं है। प्रावधानों के अभाव में, भूजल के मामलों में केंद्र सरकार या राज्य सरकार की प्रभावी भूमिका लगभग ना के बराबर है। पिछले पचास-साठ सालों में भूजल की स्थिति में हुए बदलावों (अतिदोहन तथा भूजल स्तर की गिरावट) को ध्यान में रख कर केंद्र सरकार ने नीतिगत कदमों को उठाने की शुरुआत की

है। उसने सन् 2005 में, भूजल के नियमन और विकास के नियंत्रण तथा प्रबंध हेतु मॉडल बिल राज्यों को भेजा है। जलनीति 2012 में भूजल पर अधिकारों के लिए अंग्रेजों के जमाने के अधिनियम में बदलाव की बात कही गई है। उल्लेखनीय है कि भारत सरकार के पर्यावरण संरक्षण अधिनियम 1986 की धारा 3 (3) ने भूजल के नियमन और विकास के नियंत्रण तथा प्रबंध हेतु केंद्रीय भूजल प्राधिकरण के गठन का प्रावधान किया है। इसके अलावा, राज्यों में भी राज्य स्तरीय भूजल प्राधिकरण के गठन का प्रावधान है। यह प्रावधान राज्यों के भूजल पर नियंत्रण की अविवादित व्यवस्था और संविधान के प्रावधानों की मर्यादा पालन को बखूबी दर्शाता है।

### निष्कर्ष

उपर्युक्त कानूनों को देखने से पता चलता है कि स्वतंत्र भारत में जितने भी कानून बने उन सब के बनाने में संविधान में निहित प्रावधानों का ईमानदारी से पालन हुआ है। कानून बनाते समय केंद्र और राज्य के बीच अधिकार संबंधी प्रावधानों के औचित्य पर बहस ही नहीं हुई पर अब देश में पानी को लेकर काफी चिंता का माहौल है। पानी की कमी, भूजल स्तर की गिरावट और खराब होती गुणवत्ता ने देश के योजनाकारों के माथे पर चिंता की लकीरें खींच दी हैं। अब स्थिति यह बन रही है कि देश में पानी की उपलब्धता का जल्दी से जल्दी पुख्ता इंतजाम हो। पेयजल और सूखे से मुक्ति मिले। मौजूदा बहस उसी चिंता का परिणाम है।

इस हालत में कुछ विकल्प सामने आते हैं। केंद्र सरकार को संभवतः लगता है कि राज्य सरकारें बहुत दक्षता से परिणामदायी तथा टिकाऊ काम नहीं कर रही हैं। ऐसी हालत में व्यवस्था और नियंत्रण को अपने हाथ में लेकर हालातों को सुधारा जा सकता है। दूसरी ओर राज्य सरकारें हैं जो अपने संवैधानिक अधिकारों को छोड़ने के लिए कभी भी सहमत नहीं होंगीं। वे परिपाटी तथा परंपरा की दुहाई दे सकती हैं। अपने संवैधानिक अधिकारों की रक्षा के लिए न्यायालय भी जा सकती हैं। बहस में समाज की भागीदारी बढ़ सकती है। यह भागीदारी बहुत उपयोगी भी हो सकती है।

पानी की बहस का मौजूदा मामला, अधिकारों के अलावा कुछ और संवेदनशील बिंदुओं पर चर्चा और विषम होती परिस्थितियों के समाधानों की अपेक्षा करता है। जाहिर है जैसे-जैसे बहस आगे बढ़ेगी, उसमें कुछ नए बिंदु अवश्य जुड़ेंगे। यह अनुचित भी नहीं है। लगता है, पानी पर जैसे-जैसे अधिकार केंद्रित बहस का मामला आगे बढ़ेगा, उसमें पानी की सार्वभौमिक एवं सर्वकालिक उपलब्धता भी चर्चा का महत्वपूर्ण बिंदु बन सकता है। □