राज्यपाल : एक विवादास्पद भूमिका

✧ डॉ. तृप्ति अग्रवाल

भारत में राज्य का संवैधानिक प्रमुख राज्यपाल होता है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 153 के अन्तर्गत प्रत्येक राज्य में एक राज्यपाल की व्यवस्था की गई हैं। संविधान के सातवें संशोधन (1956) के द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि एक ही व्यक्ति दो राज्यों से अधिक राज्यों का राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है। संविधान के अनुच्छेद 155 के अनुसार राज्य के राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। अनुच्छेद 156 में यह स्पष्ट उल्लेख है कि राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रसाद–पर्यन्त अपने पद पर बना रह सकता है। संविधान में इस बात का स्पष्ट उल्लेख किया गया है कि राज्यपाल के कार्यों के निष्पादन में "सहायता व सलाह देने के लिए एक मंत्रिपरिषद् होगी" ऐसी ही व्यवस्था केन्द्र में राष्ट्रपति के लिए भी की गई है। परन्तु राज्यपाल की स्थिति राष्ट्रपति से इस अर्थ में विशिष्ट है कि संविधान के अनुच्छेद 163(1) में राज्यपाल को विवेकाधिकार की शक्तियाँ भी प्रदान की गई हैं।

राज्यपाल की भूमिका :–राज्यपाल की भूमिका केन्द्र और राज्यों के बीच सदैव तनाव का कारण रही हैं। भारतीय संविधान के अनुसार राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है और राज्यपाल अपने कार्यों के लिए राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होता है। कुछ विद्वानों का मत है कि राज्यपाल राज्य में केन्द्र के एजेन्ट के रूप में कार्य करता है। पिछले कुछ समय से तो राज्यपाल कि भूमिका को लेकर भारत में काफी विवाद रहा है। विशेष तौर से ऐसे राज्यों की सरकारों ने राज्यपाल की भूमिका की कड़ी आलोचना की है जहाँ विरोधी दलों की सरकारें बनी है। राज्यपालों से सम्बन्धित विवाद का एक मुख्य प्रश्न यह भी रहा है कि राज्यपाल को किन परिस्थितियों में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करनी चाहिए। कुछ राज्य सरकारों का यह मत रहा है कि कई बार ऐसा होता है कि राज्यों की संवैधानिक मशीनरी विफल नहीं हुई होती है, तो भी राज्यपाल केन्द्र सरकार के इशारों पर राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर देते है। उत्तर प्रदेश में 21, फरवरी 1998 को तत्कालीन राज्यपाल रोमेरा भण्डारी ने कल्याण सिंह सरकार को गिराकर राज्यपाल के पद की गरिमा को ठेस पहुँचायी। 2, फरवरी 2005 को गोवा में हुए नाटकीय घटनाक्रम में तत्कालीन राज्यपाल श्री एस. जी. जमीर ने विधानसभा में विश्वास मत हासिल करने के बावजूद भाजपा की मनोहर पारीकर सरकार को बर्खास्त कर दिया। यह राजनीतिक व्यवस्था पर आघात है। राजनीतिक दलों के नित्य नए गठबंधन बनने और टूटने की प्रक्रिया के इस काल में राज्यपाल को अपना स्वतन्त्र दृष्टिकोण अपनाना चाहिए और स्वविवेकी शक्तियों का प्रयोग करते समय निष्पक्षता का परिचय देना चाहिए। राज्यपाल को जो शक्तियाँ प्रदान की गई हैं वे बहुत व्यापक हैं। यदि राज्यपाल वास्तव में उन शक्तियों का उपयोग करने लगे तो वह सर्वेसर्वा बन सकता है। संसदीय शासन प्रणाली का यह तकाजा है कि राज्यपाल मुख्यमंत्री की सलाह के अनुसार कार्य करे। राज्यपाल की वास्तविक स्थिति का अनुमान उसकी कार्यकारी और विधायी शक्तियों के विश्लेषण से हो सकेगा जहाँ तक मंत्रिपरिषद् के गठन का प्रश्न है लोकतंत्र में वास्तविक सत्ता कार्यपालिका के अध्यक्ष (राज्यपाल) में नही सदन में निहित है। चुनाव हो जाने के बाद राज्यपाल का यह दायित्व है कि वह मुख्यमंत्री की नियुक्ति करे और उसकी सलाह पर शेष मंत्रिपरिषद् का गठन करें। सदन में किसी दल का स्पष्ट बहुमत न होने पर भी राज्यपाल को सरकार उन्ही जनप्रतिनिधियों में से निर्मित करती है, जिन्हें चुनकर लोगों ने भेजा है।

राज्यपाल तथा राज्य प्रशासन :–25, नवम्बर 2007 राजस्थान पत्रिका – राज्यस्थान के राज्यपाल श्री एस. के. सिंह ने शहर में दूषित पेयजल आपूर्ति को लेकर घटनाओं का कड़ा नोटिस लिया और विभाग के अफसरों को तलब कर लिया। राज्यपाल ने पी.एच.इ.डी. के अधिकारियों के सामने दूषित पेयजल की आपूर्ति को लेकर चिंता व्यक्त की और कहा कि वे पीड़ित परिवारों को मुनासिब मदद दें। राज्यपाल व्यावहारिक रूप में राज्य की प्रशासनिक भूमिका का भी निर्वाह करता है। राष्ट्रपति शासन के दौरान वह राज्य का वास्तविक प्रशासक होता है, लेकिन सामान्य परिस्थितियों में राज्यपाल प्रशासक का कार्य करता है। 1967 के बाद राज्यों में अनिशिचत राजनीतिकि स्थितियों ने राज्यपालों को "परिस्थितिय स्वविवेक" के प्रयोग के पर्याप्त अवसर दिए। राज्यपाल के अतिउत्साही व पहल करने के व्यवहार से कभी–कभी विवादों को भी बढावा मिला। गुजरात के राज्यपाल श्रीमन नारायण ने अनुसूचित जनजातियों के आर्थिक अधिकारों की सुरक्षा में बहुत रूचि दिखाई। डेंग जिले में स्वतन्त्र रूप से इस कार्य की देख–रेख के लिए जिलाधीश नियुक्त किया गया। जिले में पंचायत की व्यवस्था नही थी राज्यपाल की सलाह पर राज्य सरकार ने ग्राम पंचायतों का गठन करना स्वीकार किया।1

राज्यपालों ने कई बार राज्य सरकार के कार्य को अधिक गतिशीलता प्रदान करने में भी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई है। 1974 में पश्चिम बंगाल के राज्यपाल श्री ए. एल. डायस ने राज्य में खराब सड़क व्यवस्था पर चिन्ता व्यक्त की। उन्होंनें मुख्यमंत्री सिद्वार्थ शंकर राय लोक निर्माण विभाग के मंत्री को बुलाया और सलाह दी कि सड़को की

प्राध्यापक (राजनीति विज्ञान), राष्ट्रीय संस्कृत संस्थान (मानित विश्वविद्यालय) जयपुर परिसर, जयपुर (राज.)

मरम्मत के लिए लोक निर्माण विभाग की सहायता लेनी चाहिए। उस समय यह कार्य कलकत्ता नगर–निगम के अधिकार क्षेत्र में था पर राज्यपाल की सलाह पर तुरन्त अमल किया गया और इस दिशा में वांछित कदम उठाया गए।2

विभाजन पश्चात् अस्त–व्यस्त पंजाब में श्री सी. एम. त्रिवेदी ने कई बार मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता की।3 उत्तर प्रदेश में सरोजनी नायडू व पश्चिम बंगाल में श्री पद्मजा नायडू ने मुसलमानों व शरणार्थियों के कल्याण के लिए महत्त्वपूर्ण कदम उठाए पर कई बार राज्यों में राज्यपाल का प्रशासनिक मामलों में अति उत्साह, हस्तक्षेप की सीमा में आ गया, और उसकी भूमिका पर प्रश्नचिन्ह लगाया गया। 1973 में बिहार के राज्यपाल श्री आर. डी. भण्डारी ने कुछ मंत्रियों पर भ्रष्टाचार के आरोप जनसभाओं में लगाए। 1982 में बिहार के राज्यपाल ने उनसे मिलने आ रहे पत्रकारों पर हुए लाठी–चार्ज पर खुली नाराजगी प्रकट की। ऐसे व्यवहारों ने राज्यपाल के वांछित "तटस्थता के गुण" पर प्रश्नचिन्ह लगा दिया।4 राजस्थान के विशेष सन्दर्भ में यह उल्लेख करना उपयुक्त होगा कि यहाँ राज्यपाल एवं मुख्यमंत्री के पारस्परिक संबंध अधिकांशतया गरिमामय एवं परिपक्वतापूर्ण रहे है।

राज्यपाल : संघ का अभिकर्ता ? :–संविधान के कुछ अनुच्छेदों की व्यवस्था के अनुसार राज्यपाल केन्द्र व राज्य के मध्य एक कड़ी के रूप में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है। संविधान के अनुच्छेद 160 के अनुसार राष्ट्रपति राज्यपाल को उन आकस्मिक स्थितियों के सम्बन्ध में कार्य करने का अधिकार दे सकता है जिनके सम्बन्ध में संविधान मौन हैं। अनुच्छेद 200 के अनुसार राज्यपाल राष्ट्रपति के विचारार्थ विधेयक रोके रख सकता है। अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति राज्यपाल के प्रतिवेदन या बिना प्रतिवेदन के राज्य में आपात स्थिति घोषित कर सकता है। अनुच्छेद 167 मुख्यमंत्री को यह दायित्व सौंपता है कि वह राज्य गतिविधियों के बारे मेें राज्यपाल को सूचना दे जिसकी आगे सूचना राज्यपाल राष्ट्रपति को देता हैं। अनुच्छेद 257 के अन्तर्गत प्रावधान है कि राज्य कार्यपालिका को केन्द्र के विरूद्व पूर्वाग्रह ग्रस्त होकर काम नहीं करना चाहिए अर्थात राज्यपाल को राष्ट्रपति के निर्देश व सलाह की अनुपालना करनी चाहिए। समस्या की जड़ वस्तुतः राज्यपाल की नियुक्ति सम्बन्धी पद्धति में ही निहित हैं। राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। प्रो0 श्री के. वी. राव का मत है कि समस्या की जड़ यही है कि राज्य का प्रधान न तो राज्य द्वारा चुना जाता है न उसके प्रति उत्तरदायी है, न उसके द्वारा हटाया जा सकता है।5 राज्यपाल की नियुक्ति और विमुक्ति की पद्वति उसे राष्ट्रपति के अधीनस्थ होने का दर्जा प्रदान करती है। घटनाक्रमों ने यह सिद्व भी कर दिया कि वह राष्ट्रपति की अवज्ञा नहीं कर सकता।

समीक्षा :–राज्यपाल के पद का मूल्यांक करते हुए विभिन्न विद्वानो, विशेषज्ञो, राजनीतिज्ञों तथा विचारकों ने अपना मत व्यक्त किया हैं।

डॉ. अम्बेडकर :–शक्तियों की बात तो दूर राज्यपाल के तो कोई कार्य ही नहीं है, उसके तो केवल कर्त्तव्य है।

डॉ. पट्टाभि सीतारमैया :–राज्यपाल का पद अतिथि सत्कार और राष्ट्रपति को एक पखवाड़े के प्रतिवेदन देने के लिए है।

श्रीमती सरोजनी नायडू :–राज्यपाल उस पक्षी की भाँति है जो सोने के पिजरे में बंद है।

श्री के. एम. मुंशी :–राज्यपाल संवैधानिक औचित्य का प्रहरी और वह कडी है जो राज्य को केन्द्र के साथ जोड़ते हुए भारत की एकता के लक्ष्य को प्राप्त करता है।

श्री एम. वी. पायली :–वह केवल नाममात्र का अध्यक्ष नहीं है, वह एक ऐसा अधिकारी है जो राज्य के शासन में महत्त्वपूर्ण रूप से भाग ले सकता है।

श्रीमती इन्दिरा गाँधी :– संकीर्ण प्रान्तीयतावाद पर विजय प्राप्त करने में राज्यपाल की भूमिका बहुत महत्त्वपूर्ण है।

उपर्युक्त मत राज्यपाल के पद के सम्बन्ध में परस्पर विरोधी धारणाओं को व्यक्त करते हैं जिससे इस पद के सम्बन्ध में अनेक प्रश्न समस्याएँ उठ खड़ी होती है। इसके लिए संविधान निर्माताओं को दोष देना सर्वथा अनुचित होगा, क्योंकि वे भावी समस्याओं का पूर्वानुमान एक सीमा तक ही लगा सकते थे। राज्यपाल के सम्बन्ध में संविधान का प्रत्येक अनुच्छेद एक विवाद को जन्म देता है। वस्तुतः इस पद को समझने के लिए संविधान को उसकी सम्पूर्णता में देखना होगा। राज्यपाल से यह अपेक्षा नहीं की जाती कि राज्य में एक समानान्तर सरकार चलाए। उसकी भूमिका, बुद्धिमान, परामर्शदाता, मध्यस्थ तथा विवाद की स्थिति में बीच–बचाव करने वाले की है, न कि सक्रिय राजनीतिज्ञ की। राज्य का संवैधानिक प्रमुख एवं प्रथम नागरिक होने के कारण राज्यपाल का कर्त्तव्य है कि वह समय–समय पर राज्य सरकार का मार्गदर्शन करता रहें तथा राज्य की गतिविधियों की सूचना प्राप्त करता रहे। मुख्यमंत्री भी राज्यपाल को समय–समय पर विशेष जाकारियो देता रहे, इस प्रकार परस्पर सहयोग से राज्य में सुख–शांति व प्रगति रहेगी।

संदर्भ सूची :–

1. एन. एस. गहलोत, स्टेट गवनर्निइन इण्डिया ट्रेन्डस एण्उ इश्यूज, दिल्ली, विकास 1973 पृष्ठ संख्या 3–4
2. शिवशंकर चटर्जी, "गवर्नर एज एडमिनिस्ट्रेटर", एडमिनिस्ट्रेटिव चेन्ज XXI, जुलाई 1993–जून 1994 पृष्ठ संख्या 62
3. शिवशंकर चटर्जी, "गवर्नर एज एडमिनिस्ट्रेटर", एडमिनिस्ट्रेटिव चेन्ज XXI, जुलाई 1993–जून 1994 पृष्ठ संख्या 62
4. सरकारिया आयोग प्रतिवेदन, पार्ट–1 भारत सरकार, नई दिल्ली 1988, पृष्ठ संख्या 115
5. ग्रोवर (सम्पादक), ए सेज ऑन इण्डियन गवर्नमेन्ट एण्ड पॉलिटिक्स