World Wide Journal of Multidisciplinary Research and Development

WWJMRD 2017; 3 (6): 111-113
www.wwjmrd.com
e-ISSN: 2454-6615

राकेश कुमार
शोध छात्र
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर
भारत

Correspondence:
राकेश कुमार
शोध छात्र
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर
भारत

केन्द्र–राज्य संबंधों में राज्यपाल की भूमिका का एक अभिनव विश्लेषण

राकेश कुमार

सार संक्षेप
वर्तमान समय में वैश्विक मानवता, आज जहाँ जलवायु परिवर्तन, वैश्विक तापन, आंतकवाद, नस्लवाद और इबोला एवं स्वाईन फ्लू जैसी महामारियों का सामना कर रहा है। केन्द्र एवं राज्यों के मध्य सामंजस्यपूर्ण मधुर संबंधों को होना नितान्त आवश्यक है। भारत जैसी उभरती हुई वैश्विक महाशक्ति में जहाँ नक्सलवाद, प्रान्तीयता, क्षेत्रीयता, जातियता एवं विखण्डनात्मक प्रवृतियाँ विद्यमान है और समाज में अशिक्षा, बेरोजगारी, निर्धनता का बोलबाला है। इनकी प्रासंगिकता और भूमिका चुनौतीपूर्ण एवं कठिन हो जाती है। स्वतंत्रता के 70 वर्षों के बाद भारत द्वारा प्राप्त की गई उपलब्धियों पर दृष्टिगत स्पष्ट होता है कि भारत समष्टिगत क्षेत्रों में आश्चर्यजनक उपलब्धियां हासिल की है। और विश्व महाशक्तियों के मध्य एक सम्मानजनक स्थान प्राप्त करने का लोहा मनवाया है। किन्तु यदि हम तश्वीर के दूसरी और जनर डाले तो हमें निराशा हाथ लगती है। क्योंकि संविधान निर्माताओं ने जो अपेक्षा केन्द्र व राज्यों से रखी थी उसकी प्राप्ति नही हो सकी है। संविधान सभा में वाद–विवाद के दौरान पं. नेहरू ने कहा था, ''भूतकाल में लोकतंत्र को राजनीतिक लोकतंत्र के रूप में ही पहचाना गया, जिसमें मुख्य तौर से एक व्यक्ति का एक मत होता है, किन्तु मत का उस व्यक्ति के लिए कोई महत्व नहीं होता जो निर्धन और निर्बल हैं या ऐसे व्यक्ति के लिए जो भूखा है और भूखा से मर रहा है।''

संकेताक्षरः– केन्द्र–राज्य, संघवाद, राज्यपाल, राष्ट्रीय न्यायिक, उपलब्धियाँ, टकराव

भूमिका

मोरिस जॉन्स का कथन है ''वह सहमति वाला संघ है'' आइवर जेनिंग्स कहते है–''यह मजबूत केन्द्र वाला संघ है'' उन्होंने महसूस किया कि भारतीय संविधान मुख्यतः संघीय है। राष्ट्रीय एकता एवं तरक्की के लिए अनोखे कवच के साथ। ग्रेनविल आस्टिन कहते है कि ''यह सहकारी संघ व्यवस्था है यद्यपि भारत के संविधान ने मजबूत केन्द्र सरकार का निर्माण किया है, इसके राज्यों को भी कमजोर नही किया गया है यह एक नये प्रकार का संघ है। जो इसकी खास विशेषताओं को पूरा करता है। संघ एवं राज्यों दोनों को संविधान द्वारा बनाया गया है। दोनों की शक्तियां संविधान में निहीत है।'' यद्यपि संविधान ने कड़ा संघीय स्वरूप नहीं दिया तथापि यह समय और परिस्थिति के अनुसार एकात्मक और संघीय हो सकता है। केन्द्र व राज्यों के संबंध के बारे में संबंधों के समय–निर्देशित सिद्धान्तों को ध्यान में रखा जाना चाहिए। संघीयता का मूल सिद्धान्त ही यह है कि केन्द्र एवं राज्यों के बीच विभेद वाला कोई कानून बनाया ही नहीं जा सकता। विधायी एवं कार्यपालिका के मामलों में केन्द्र एवं राज्य समान है।

यह देखना मुश्किल है कि संविधान कितना केंद्रोन्मुखी है। इसलिए यह कहना अनुचित है कि राज्य केन्द्रों के अधीन कार्य करते है। केन्द्र अपनी इच्छा से इनकी सीमाओं को बदल नही सकता नहीं न्यायिक क्षेत्र को। संघवाद संविधान, राष्ट्रीय एवं राज्य प्रभुता के दावों के बीच जो कि प्रथम दृष्टि से विरोधी जान पड़ती है, सामंजस्य पैदा करने में ही कुछ ऐसे उपबन्ध निहीत रहते है जो सामंजस्य के रीति–रिवाजों पर प्रकाश डालते है। केन्द्र एवं राज्यों की सरकारों के बीच सामंजस्यपूर्ण संबंधों की स्थापना करने वाली संघ व्यवस्था को 'सहयोगी संघवाद' की संज्ञा दी जाती है।

भारतीय संघवाद में राज्यपाल की भूमिका की विषय वस्तु भारतीय संघवादी ढ़ाचें में केन्द्र राज्यों संबंध : राज्यपाल की भूमिका के संदर्भ में एवं इसमें अवस्थित प्रमुख सहयोगात्मक एवं विवादास्पद पहलुओं को सम्मिलित किये जाने का प्रयास किया गया है। केन्द्र राज्य संबंधों के तनाव के मुख्य क्षेत्र (1) राज्यपाल की नियुक्ति एवं बर्खास्तगी का तरीका (2) राज्यपाल का पार्टीवादी व पक्षपात पूर्ण रवैया (3) पार्टी हित में राष्ट्रपति शासन को लगाना (4) राज्य में कानून एवं व्यवस्था

बनाने के लिए केन्द्रीय बलों की तैनाती (5) राज्य विधेयकों को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिएआरक्षित रखना (6) राज्य के लिए वित्तीय आवंटन में भेदभाव (7) राज्य नीतियों के अनुपालन में नीति आयोग की भूमिका (8) अखिल भारतीय सेवाओं का प्रबन्धन (9) राजनीतिक उद्धेश्यों के लिए इलेक्ट्रानिक मीडिया का प्रयोग (10) मुख्यमंत्री के विरूद्ध जॉच आयोग की नियुक्ति (11) केन्द्र व राज्यों के मध्य वित्तीय हिस्सेदारी (12) राज्य सूची में केन्द्र द्वारा अतिक्रमण जैसे मुद्धे टकराव के बिन्दु बन गये। इस प्रकार इंद्रधनुष की भाँति विभिन्न रंगों के रूप में चमकने वाले भारतीय, संघवादी ढ़ाचें की चमक धुमिल होती नजर आई। इस इन्द्रधनुषी चमक को कायम रखने के लिए 1970 के दशक के मध्य में प्रयास शुरू किय गये परिणामतः प्रशासनिक सुधार आयोग (1966), राजामन्नार समिति (1969), आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव (1973), पश्चिम बंगाल स्मरण पत्र (1977), सरकारिया आयोग (1983), पुंछी आयोग (2007), का गठन किया गया। तथा इनकी सिफारिशों की प्रकृति को ध्यान में रखकर केन्द्र राज्य संबंधों को मजबूती प्रदान करने के लिए एवं सहयोगी संघवाद के ढ़ाचें को मजबूती प्रदान करने के लिए केन्द्र सरकार ने 14वें वित्त आयोग की सिफारिशों को 2015 में स्वीकार कर राज्यों के करों की हिस्सेदारी में 10 प्रतिशत की वृद्धि कर दी जो अब 32 प्रतिशत से बढ़कर 42 प्रतिशत हो गई। इससे भारतीय संघवादी ढ़ाचा 'सहयेागी एवं प्रतिस्पर्धी' मॉडल की और अग्रसर हुआ। निश्चित रूप से मोदी सरकार द्वारा उठाया गया यह कदम भारतीय संविधान ढ़ाचें को सुदृढ़ता प्रदान करेगा।

केन्द्र व राज्यों के संबंधों का आरम्भ इस बात से होता है कि संविधान की प्रस्तावना में भारत को औपचारिक रूप से परिसंघीय राज्य नहीं बताया गया है। भारत को राज्यों का संघ ;नदपवद व िजंजमद्ध कहा गया है। प्रारूप समिति के अध्यक्ष डॉ. बी.आर.अम्बेडकर ने इस शब्दावली को स्पष्ट करते हुए कहा ''राज्यों का संघ'' शब्द का प्रयोग जानबूझकर किया गया है..... .हांलाकि भारत को परिसंघीय बनाया गया है किन्तु यह परिसंघीय स्वरूप राज्यों में परस्पर समझौते का परिणाम नही है, इसलिए किसी भी राज्य को इससे अलग होने का अधिकार नही है। दूसरे शब्दों में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि राज्य केन्द्र के अधीन रहेगें। केन्द्र व राज्यों के बीच जिस प्रकार शक्तियों का बंटवारा किया गया है उसके स्वरूप में ही केन्द्र की स्थिति श्रेष्ठ दिखलायी देती है। हमारे देश के शासन के आधारभूत ढ़ाचें के रूप में संविधान ने परिसंघीय प्रणाली अपनाई है। जून 2014 तक संघ में 29 राज्य और संघ तथा राज्य दोनों की संविधान से प्राधिकार प्राप्त करते है संविधान ने विधायी कार्यपालिका और वित्तिय इन सभी शक्तियों का विभाजन इनके बीच किया है। न तो संघ विधानमण्डल (संसद) और न ही राज्य विधानमण्डल विधिक अर्थ में ''प्रभुत्व सम्पन्न'' है प्रत्येक की संविधान के उपबन्धों द्वारा बनाई गई परिसीमाएं है। वस्तुतः आज कोई भी परिसंघात्मक शासन प्रणाली वाला देश यह दावा नहीं कर सकता कि वह केन्द्र राज्य मतभेदों की समस्या से पूर्णतया उन्मुक्त है यर्थाथ में परिसंघात्मक व्यवस्था जिसका आधार परस्पर सामंजस्यपूर्ण हिस्सेदारी की भावना है को तनावों का संस्थाकरण करने वाली प्रणाली भी कहा जा सकता है। अमेरिका के संविधान के विपरित जिसमें केवल केन्द्र सरकार की शक्तियों का स्पष्ट रूप से वर्णन किया गया है और अवशेष शक्तियाँ राज्यों को दी गई है, भारत के संविधान में केन्द्र तथा राज्यों के बीच शक्तियों के वितरण की एक अधिक निश्चित सुस्पष्ट योजना अपनाई है। संविधान के आधार पर संघ तथा राज्यों के संबंधों को विधायी प्रशासनिक तथा वित्तीय रूपों में बांटा गया है।

राज्यपाल : संवैधानिक व्याख्या :–

संघ सरकार की परामर्श के बाद राष्ट्रपति राज्यपाल की नियुक्ति पाँच वर्ष के लिए करता है राज्यपाल को नियुक्त करने व पद से हठाने की केन्द्रीय सरकार की शक्ति राज्य सरकार को बर्खास्त करने के विषय में राष्ट्रपति को रिपोर्ट भेजने जैसे विषयों में राज्यपाल की विवेकाधीन शक्तियाँ एवं उसकी भूमिका पर गंभीर प्रश्न चिन्ह लगे है। टकराव के प्रमुख बिन्दु राज्यपाल का पद उसकी नियुक्ति केन्द्र के साथ उसके संबध, राज्य के मुख्यमंत्री की नियुक्ति और बर्खास्त करने के अधिकार और राज्य विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयकों पर राज्यपाल की मंजूरी की अनिवार्यता को लेकर है। विवाद का आरम्भ इसके पद को लेकर है कि क्या राज्य में राज्यपाल जैसे पद की आवश्यकता है व संघ सरकार राज्यपाल की नियुक्ति राज्य में अपने प्रतिनिधि के रूप में करता है। इस तरह से केन्द्र में सत्तारूढ़ राजनीतिक पार्टियों ने राज्यपाल का उपयोग राज्यों की सत्ता पर नियन्त्रण करने के लिया है सत्तर व अस्सी के दशक में राज्य की सरकारों को गिराने के लिए राज्यपालों का बहुत उपयोग हुआ है। संघ सरकार ने अपने इस हथियार का इस्तेमाल 1953 से ही आरम्भ कर दिया था जब पैप्सु में ज्ञान सिंह राडेवाल की गठबंघन सरकार को कानून व व्यवस्था के नाम पर बर्खास्त किया गया इसके विरोध में तत्कालीन राज्यसभा सदस्य डॉ. अम्बेडकर ने कहा ''यह संविधान के साथ बलात्कार है'' इसके बाद 1959 में केरल में और तब से लेकर आज तक 100 बार से भी अधिक राज्य सरकारों को बर्खास्त करने में राज्यपाल के पद का इस्तेमाल किया जा चुका है।

राज्यपाल – व्यावहारिक व्याख्या :–

राज्य केन्द्र सरकार के अधीन रहे को निश्चित करने के संदर्भ में श्रीमती इंदिरा गांधी ने राज्यों के मुख्यमंत्रियों से राज्यपाल की नियुक्ति के संबंध में सलाह मशविरा करने की परम्परा को तोड़ा राजीव गाँधी व नरसिम्हा राव ने भी इस नक्शे कदम को आगे बढ़ाया। इसके अलावा केन्द्र का समर्थन न करने वाले राज्यपालों को बर्खास्त करने की परम्परा रही। राज्यपालों ने अपने विवेकाधिकार के नाम पर राज्य सरकारों के सामान्य कामकाज में भी हस्तक्षेप करना शुरू कर दिया। 80 दशक में आन्ध्रप्रदेश में तेलगुदेशम सरकार के प्रति राज्यपाल सुश्री कुमुदबेन जोशी का रवैया सामाजिक सेवा के नाम पर विभिन्न गतिविधियों के रूप में सामने आया राज्य सरकार द्वारा की गयी नियुक्तियों को मंजूरी देने से इंकार करने के उनके आचरण की आलोचना की गयी 1988–89 में केरल की राज्यपाल श्रीमति रामदूलारी सिंह मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी की अगुवाई वाली लोकतांत्रिक मोर्चा सरकार के साथ तनाव रहा, 1992–95 के दौरान तमिलनाडू के राज्यपाल के सत्ता के वैकल्पिक केन्द्र के रूप में व्यवहार किया। संघीय संरचना को बहाल करने के संदर्भ में जनवरी 1990 में राष्ट्रपति ने 18 राज्यपालों को अपना पद छोड़ने को कहा ताकि की केन्द्र सरकार को फेरबदल करने में सुविधा हो ये सभी राज्यपाल राजीव गाँधी सरकार ने नियुक्त किये थे तथा वी.पी.सिंह की राष्ट्रीय मोर्चा सरकार हठाना चाह रही थी राज्यपाल को केन्द्र में सत्तारूढ़ पार्टी के ऐंजेट के रूप में बदल देने से संविधन की आत्मा को भी चोट पहुँची है। इसके पश्चात् तो राज्यपालों के हटाने की प्रक्रिया शुरू हुई जो लगातार जारी है। 21 फरवरी 1998 को उत्तरप्रदेश के राज्यपाल रोमेश भण्डारी ने कल्याण सिंह सरकार को बहुमत सिद्ध करने का मौका दिये बिना बर्खास्त कर दिया था। 30 जून 2001 को तमिलनाडु में पूर्व मुख्यमंत्री करूणानिधि और दो केन्द्रीय मंत्रियों की गिरफ्तारी के संबंध में राज्यपाल फातिमा बीवी द्वारा समय पर निष्पक्ष रिपोर्ट न भेजने पर बर्खास्तगी के भय से तत्काल त्यागपत्र दे देना राज्यपाल की भूमिका को विवादास्पद बना देता है। इसी प्रकार 21 मई 2005 को राज्यपाल बूटासिंह ने बिहार विधानसभा भंग करने की सिफारिश की और 23 मई 2005 विधानसभा भंग करने की केन्द्र ने अधिसूचना जारी कर दी जिसे

उच्चतम न्यायालय ने 7 अक्टूबर 2005 को असंवैधानिक घोषित कर दिया। 2011–12 में गुजरात के मुख्यमंत्री नरेन्द्र मोदी व राज्यपाल डॉ. कमला बेनीवाल के मध्य लोकायुक्त की नियुक्ति के संबंध में विवाद रहा। 16वीं लोकसभा गठन के पश्चात् नरेन्द्र मोदी के नेतृत्व वाली केन्द्रीय सरकार ने 9 राज्यों के राज्यपालों को हठाने की प्रक्रिया शुरू की है जो इस पद की गरिमा के खिलाफ है। यूपीए की और से नियुक्त राज्यपालों की बेदखली शुरू हो गई है। कई राज्यपालों के पद छोड़ने की सियासी चर्चाओं के बीच उत्तर प्रदेश के राज्यपाल बी.एल.जोशी ने इस्तिफा दे दिया। शीला दीक्षित, केरल के.शंकर नारायण महाराष्ट्र, कमला बेनीवाल गुजरात, सैयद अहमद झारखंड, शिवराज पाटिल पंजाब, अजीज कुरैशी उत्तराखण्ड, माग्रेट आल्वा राजस्थान, के.रौसेया तमिलनाडु, एम.के.नारायण पं. बंगाल, हंसराज भारद्वाज कर्नाटक, जेबी पटनायक असम इनकी गद्धी पर तलवार लटकी। राज्यपाल मामले पर सुप्रीम कोर्ट का केन्द्र को नोटिस सुप्रीम कोर्ट ने उत्तराखण्ड के राज्यपाल अजीज कुरैशी को पद से हठाने के केन्द्र सरकार के प्रयासों पर नोटिस जारी किया है कुरैशी ने केन्द्र के खिलाफ याचिका दायर की थी सुप्रीम कोर्ट केन्द्र से इस बारे में छः सप्ताह के भीतर जवाब पेश करने को कहा है इसके साथ ही यूपीए सरकार के कार्यकाल में नियुक्त राज्यपालों को हटाने का विवाद न्यायिक समीक्षा के दायरे में आ गया है मामले की सुनवाई अब पाँच सदस्यीय संविधान पीठ करेगी क्योंकि यह संविधान के अनुच्छेद 156 (राज्यपाल का कार्यकाल) की व्याख्या से जुड़ा मामला है।

निष्कर्ष :–राज्यपाल का पद एक संवैधानिक पद है संविधान में इसकी संकल्पना हमारे संघीय ढ़ाचे की अहम् कड़ी के रूप में की गई है। हकीकत में राज्यपाल का पद राजीतिक खिलौना बनकर रह गया है। केन्द्र में सरकार बदलते ही राज्यपालों को हठाने की परम्परा सी बन गई इसका मूल कारण है। राजनीतिक हानि लाभ की दृष्टिकोण से राजनीतिक शक्तियों की राज्यपाल के रूप में नियुक्ति स्थिति इतनी बिगड़ चुकी है कि आज की तारीख में राज्यपाल के पद की प्रासंगिकता पर ही सवाल उठने लगे है वर्ष 1975 तक केन्द्र में कांग्रेस का ही शासन रहा आपातकाल के बाद 1977 में जनता पार्टी की सरकार बनी और उसने पूर्ववर्ती सरकार द्वारा नियुक्त राज्यपालों के बदलने की अनुशंसा तत्कालीन राष्ट्रपति बी.डी.जन्ती के भेजी। राष्ट्रपति ने यह प्रस्ताव लौटा दिया तो सरकार ने वापस अनुशंसा भेजी और राष्ट्रपति को संवैधानिक प्रावधानों के तहत हस्ताक्षर करने पड़े। वर्ष 1980 में सरकार बदलने पर इंदिरा सरकार ने अक्टूबर 1980 में तमिलनाडु के राज्यपाल प्रभुदास पटवारी को हटा दिया और बाद में 1981 में राजस्थान के राज्यपाल रघुकुल तिलक को हठाया वर्ष 2004 में सत्ता परिर्वतन के बाद यूपीए सरकार ने 2 जुलाई 2004 को उत्तर प्रदेश के राज्यपाल विष्णुकान्त शास्त्री, हरियाणा के राज्यपाल बाबू परमानन्द, गुजरात के राज्यपाल कैलाशपति मिडा और गोवा के राज्यपाल केदारनाथ साहनी को हटाया मोदी सरकार के गठन के बाद महाराष्ट्र के राज्यपाल शंकरनारायण का मिजोरम तबादला, उन्होंने त्यागपत्र दिया, गुजरात की राज्यपाल कमला बेनीवाल का मिजोरम स्थानान्तरण, पद के दुरूपयोग के आरोप में बर्खास्त। कांग्रेस के पूर्व नेता वीरेन्द्र कटारिया को पुड्डूचेरी के उपराज्यपाल के पद से हठाया गया।

संदर्भ :–

1. फड़िया, बी.एल. ''भारतीय शासन एवं राजनीति ''साहित्य पब्लिकेश, 2014, पृ.सं. 192–193
2. दृष्टिकोण मंथन ''पाक्षिक पत्रिका'' जून 2017, पृ.सं. 4–5
3. ''क्रोनिकल'', पाक्षिक पत्रिका जनवरी–फरवरी, 2015, पृ.सं. 9–11
4. दैनिक भास्कर, संपादकीय पृष्ट, अप्रैल, 2015
5. राजस्थान पत्रिका ''सैण्डे जैकेट'' मई, 2014
6. इण्डिया टुडे, दिसम्बर 2016