इकाई–VI

अध्याय–11

राज्यपाल : शक्तियाँ एवं भूमिका
(Governor : Powers and Role)

''राज्यपाल संवैधानिक औचित्य का प्रहरी और वह कड़ी है जो राज्य को केन्द्र के साथ जोड़ते हुए भारत की एकता के लक्ष्य को प्राप्त करता है।''

के.के.मुंशी

भारत में संघीय व्यवस्था अपनाई गई है, जिसके अनुरूप दो स्तर पर शासन संचालन किया जाता है, केन्द्रीय स्तर पर तथा राज्य स्तर पर। केन्द्र में राष्ट्रपति तथा मंत्रिपरिषद सहित प्रधानमंत्री कार्यपालिका के प्रमुख भाग हैं। राज्य स्तर पर राज्यपाल तथा मंत्रिपरिषद सहित मुख्यमन्त्री मिलकर कार्यपालिका का गठन करते हैं, यानि केन्द्र में जो स्थिति राष्ट्रपति की है, राज्य में लगभग वही स्थिति राज्यपाल की है।

संविधान के भाग 6 में अनुच्छेद 153 के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक राज्य में एक राज्यपाल होगा। एक ही व्यक्ति दो से अधिक राज्यों का भी राज्यपाल हो सकता है, यह व्यवस्था संविधान के सातवें संशोधन (1956) द्वारा की गई है।

यहाँ एक तथ्य स्पष्ट कर देना आवश्यक है। राज्यपाल का पद स्वतन्त्र भारत में नया नहीं है। ब्रिटिश भारत में भी प्रान्तों के राज्यपाल ब्रिटिश सरकार का प्रतिनिधित्व करते थे। लेकिन ब्रिटिश कालीन भारत के राज्यपाल व स्वतन्त्र भारत के राज्यपाल में मूलभूत अन्तर यह है कि जहाँ प्रथम वर्ग केन्द्रीय सत्ता तथा निरंकुशता का प्रतीक था, वहीं दूसरी ओर स्वततंत्र भारत में राज्यपाल, केन्द्र और राज्य के मध्य ऐसी कड़ी है, जिसकी एक ओर राज्य के स्थानीय विकास व आवश्यकताओं के प्रति संवेदनशील भूमिका अपेक्षित है, दूसरी ओर यह भी आशा की जाती है कि वह राष्ट्रीय एकता व राष्ट्र के सर्वांगीण विकास के लक्ष्य को ध्यान में रखेगा।

नियुक्ति (Appointment)

संविधान के अनुच्छेद 155 में राज्यपाल की नियुक्ति की व्यवस्था की गई है। राष्ट्रपति द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति की जाती है तथा राष्ट्रपति के प्रसादपर्यन्त वह अपने पद पर बना रह सकता है।

कार्यकाल तथा पदमुक्ति (Tenure and Dismissal)

भारतीय संविधान के अनुसार, राज्यपाल, राष्ट्रपति के प्रसादपर्यन्त कार्य करता है। सामान्यतया, राज्यपाल का कार्यकाल पाँच वर्ष का होता है, पर राष्ट्रपति उसे समय से पूर्व वापस बुला सकता है तथा पदमुक्त कर सकता है या राज्यपाल का दूसरे राज्य में स्थानान्तरण भी कर सकता है। राज्यपाल स्वयं भी राष्ट्रपति को संबोधित करके त्याग पत्र दे सकता है तथा पद मुक्त हो सकता है। सामान्यतया, अपने पाँच वर्ष का कार्यकाल समाप्त करके वह तब तक पद पर बना रह सकता है जब तक अन्य व्यक्ति उस पद पर नियुक्त न कर दिया जाए।

आवश्यक योग्यताएँ (Essetial Qualifications)

राज्यपाल के पद पर नियुक्ति के लिए आवश्यक है कि वह व्यक्ति

1. भारत का नागरिक हो।
2. 35 वर्ष की आयु पूर्ण कर चुका हो;
3. केन्द्र या राज्य विधायिका का सदस्य न हो, यदि वह सदस्य है तो राज्यपाल नियुक्त होते ही वह पद रिक्त माना जायेगा; तथा
4. किसी लाभ के पद पर आसीन न हो;

सामान्यतया यह परम्परा है कि राज्यपाल उस राज्य का निवासी न हो, यद्यपि इस परम्परा के अपवाद भी हैं। राष्ट्रीय एकता की दृष्टि से इस परम्परा के निर्वहन की अपेक्षा की गई है।

शपथ (Oath)

राज्यपाल को पद की शपथ, राज्य के मुख्य न्यायाधीश द्वारा दिलाई जाती है। राज्यपाल द्वारा संविधान के संरक्षण, जन कल्याण व सेवा की शपथ ली जाती है।

वेतन तथा अन्य सुविधाएँ (Salary and other Facilities)

राज्यपाल को 1.10 लाख रूपये मासिक वेतन प्राप्त होता है तथा पद की गरिमा के अनुकूल, अन्य भत्ते व सुविधाएँ प्राप्त होती हैं। राज्यपाल के कार्यकाल के दौरान उसके वेतन भत्तों तथा अन्य सुविधाओं को कम नहीं किया जा सकता ।

शक्तियाँ व कार्य (Powers and Functions)

राज्यपाल को अपने कार्यों के निष्पादन में सहायता व परामर्श देने के लिए मंत्रि–परिषद् होगी, ऐसी व्यवस्था संविधान द्वारा की गई है। संविधान के अनुच्छेद 163(1) द्वारा राज्यपाल को विवेकाधिकार की शक्तियाँ भी दी गई हैं। इस प्रकार राज्यपाल की शक्तियों को दो श्रेणी में रखा जा सकता है :

1. मुख्यमन्त्री व मंत्रि–परिषद् के परामर्श व सहायता से प्रयुक्त शक्तियाँ;
2. स्वविवेक के आधार पर प्रयुक्त शक्तियॉ।

मुख्यमन्त्री व मंत्रि–परिषद् के परामर्श से प्रयुक्त शक्तियाँ (Powers Executed with the counsel of the Chief Minister)

इस श्रेणी में कार्यपालिका, विधायी, वित्तीय व न्यायिक शक्तियाँ आती हैं, जिनका विस्तृत विश्लेषण अग्रलिखित है :

कार्यपालिका शक्तियाँ (Excutive powers)

संविधान के अनुच्छेद 154 के अनुसार, राज्य की कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होंगी और वह इसका प्रयोग इस संविधान के अनुसार या अपने अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा करेगा। इन शक्तियों के अन्तर्गत राज्यपाल विभिन्न पदों पर नियुक्तियाँ करता है, यथा :

1. मुख्य मन्त्री की नियुक्ति
2. मुख्य मन्त्री की सलाह पर मन्त्रि–परिषद् के सदस्यों की नियुक्ति;
3. राज्य के महाअधिवक्ता एवं राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा सदस्यों की नियुक्ति तथा;
4. उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के मामले में राष्ट्रपति को सलाह।

राज्यपाल मुख्यमन्त्री की सलाह से मन्त्रियों के विभाग का वितरण करता है तथा इन्हें पद व गोपनीयता की शपथ दिलाता है। उनका त्याग पत्र स्वीकार करता है तथा परिस्थिति के अनुसार उन्हें पदच्युत करता है। संविधान के अनुच्छेद 167 के अनुसार, प्रत्येक राज्य के मुख्यमंत्री का यह कर्त्तव्य होगा कि वह राज्य के कार्यों के प्रशासन सम्बन्धी तथा मंत्रि–परिषद् के निर्णयों की सूचना राज्यपाल को दे। राज्यपाल भी समय–समय पर मंत्रियों को सलाह, प्रोत्साहन व चेतावनी दे सकता है।

राज्यपाल राज्य की सरकार की समस्त कार्यपालिका कार्यवाही के लिए उत्तरदायी है। वह राष्ट्रपति को राज्य के सम्बन्ध में प्रतिवेदन भेजता है। यदि राज्य में संवैधानिक संकट की स्थिति उत्पन्न होती है तो इसकी सूचना राष्ट्रपति को देता है, जिसके आधार पर राज्य में संवैधानिक संकट के आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू किया जा सकता है। इन परिस्थितियों में राज्यपाल शासन के संचालन के लिए उत्तरदायी होता है।

राज्यपाल राज्य के विश्वविद्यालयों का पदेन कुलाधिपति होता है तथा विश्वविद्यालयों में कुलपति की नियुक्ति करता है। वह विश्वविद्यालय की चयन समिति में अपना प्रतिनिधि नियुक्त करता है। राज्यपाल द्वारा समय–समय पर विश्वविद्यालयों की कार्यवाही की जाँच भी की जा सकती है पर इस सम्बन्ध में संविधान द्वारा शक्तियाँ सुनिश्चित नहीं की गई हैं। अतः राज्यपाल की इस सन्दर्भ में विभिन्न राज्यों में तथा विभिन्न कालों में भूमिका भिन्न–भिन्न रही है।

इसके अतिरिक्त असम के राज्यपाल को जनजातीय क्षेत्रों के प्रबन्धन के लिए तथा सिक्किम के राज्यपाल को शान्ति स्थापित करने के लिए विशेष अधिकारों की व्यवस्था संविधान द्वारा की गई है।

विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)

कार्यपालिका की भाँति राज्यपाल विधायिका का भी प्रमुख है। विधायिका के चुनाव के पश्चात सामान्यतया राज्यपाल नई विधान सभा में उद्घाटन भाषण देता है। हर वर्ष पहले सत्र में सदन को सम्बोधित करता है, वह विधानसभा का अधिवेशन बुला सकता है, सत्रावसान कर सकता है तथा राज्य विधान सभा को भंग कर सकता है। राज्य विधान मण्डल के दोनों सदनों को अलग–अलग या संयुक्त रूप से सम्बोधित कर सकता है। विधान सभा में विचार के लिए अपना संदेश भेज सकता है।

विधान सभा द्वारा पारित विधेयक तभी कानून का रूप धारण कर सकता है जब राज्यपाल उस पर हस्ताक्षर करता है। राज्यपाल चाहे तो हस्ताक्षर के लिए आये विधेयक पर अपनी सहमति दे सकता है या विधान सभा में विचारार्थ पुनः वापिस भेज सकता है। विधान सभा जब उसे संशोधन सहित या रहित जैसे भी पुनः भेजे तो राज्यपाल के लिए उस पर हस्ताक्षर करना आवश्यक

है। पुनः प्रेषित विधेयक को राज्यपाल पुर्नविचार के लिए वापस नहीं भेज सकता है। आवश्यकता होने पर राज्यपाल किसी विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ सुरक्षित रख सकता है।

विधान सभा तथा विधान–परिषद में अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष तथा सभापति अथवा उपसभापति का स्थान रिक्त होने पर राज्यपाल किसी व्यक्ति को अध्यक्षता करने के लिए नियुक्त कर सकता है।

विधानसभा जब सत्र में न हो तब शासन संचालन के लिए आवश्यक होने पर मुख्यमन्त्री की सलाह पर राज्यपाल अध्यादेश जारी कर सकता है। संविधान के अनुच्छेद 213(1) के अन्तर्गत जारी अध्यादेश कानून की भाँति प्रभावी होते हैं तथा विधान सभा के सत्र में आने पर छः सप्ताह तक प्रभावी रहते हैं। इन छः सप्ताहों के बीच या तो विधान सभा उसे स्वीकृत कर देती है अन्यथा ये समाप्त हो जाते हैं। कुछ अध्यादेश राष्ट्रपति की पूर्वानुमति के बिना जारी नहीं किये जा सकते।

भारत के कुछ राज्यों में द्विसदनीय विधान मण्डल है। ऐसे राज्यों में राज्यपाल द्वारा विधानमण्डल के दूसरे सदन विधान परिषद में कला, विज्ञान, समाज सेवा आदि क्षेत्रों में प्रसिद्ध व्यक्तियों को मनोनीत किया जा सकता है। ऐसे मनोनीत सदस्यों की संख्या कुल सदस्य संख्या का 1/6 होती है। ये नियुक्तियाँ मुख्य मंत्री की सलाह पर की जाती हैं।

वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers)

वित्तीय विधेयक राज्यपाल की पूर्वानुमति से ही विधान सभा में प्रस्तुत किया जा सकता है। राज्यपाल द्वारा वित्तीय वर्ष प्रारम्भ होने के पूर्व वार्षिक वित्तीय विवरण विधान सभा में प्रस्तुत किया जाता है। वह पूरक व अतिरिक्त व्यय के बजट को विधान सभा में प्रस्तुत करता है तथा बजट स्वीकृत होने तक आकस्मिक निधि से धन व्यय करने की आज्ञा दे सकता है।

न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)

राज्य सूची में दिये गये विषयों के सम्बन्ध में न्यायालय द्वारा दण्डित व्यक्तियों को राज्यपाल द्वारा क्षमा किया जा सकता है। वह दण्ड को निलम्बित तथा स्थगित कर सकता है। लेकिन राज्यपाल की अनुच्छेद 161 के अन्तर्गत क्षमादान की शक्तियाँ, राष्ट्रपति को अनुच्छेद 72 के अन्तर्गत प्रदत्त शक्तियों से भिन्न हैं। मृत्युदण्ड को क्षमा प्रदान करना व सैनिक न्यायालयों द्वारा दिये गये दण्ड को क्षमा करना राष्ट्रपति के अधिकार क्षेत्र में है। राज्यपाल को इस प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं।

राज्य के उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करते समय राष्ट्रपति द्वारा राज्यपाल से परामर्श किया जाता है। जिलाधीश व अन्य न्यायिक अधिकारियों की नियुक्ति तथा पदोन्नति के सम्बन्ध में भी राज्यपाल को अधिकार प्राप्त हैं। इसके अतिरिक्त राज्यपाल, राज्य लोक सेवा आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन तथा राज्य की आय व्यय के सम्बन्ध में महा लेखा परीक्षक का प्रतिवेदन प्राप्त करता है तथा उन्हें विधान मण्डल के समक्ष रखता है।

विवेकाधिकार शक्तियाँ (Discretionary Powers)

संविधान का अनुच्छेद 163(2) राज्यपाल की स्वविवेकीय उत्तरदायित्वों व शक्तियों को परिभाषित करता है। ऐसी शक्तियों के प्रयोग का निर्णय राज्यपाल स्वयं करता है तथा अनुच्छेद 163(3) के अनुसार "इस प्रश्न की किसी न्यायालय में जाँच नहीं की जायेगी कि क्या मंत्रियों ने किसी राज्यपाल को सलाह दी, और यदि दी तो क्या दी।" संविधान के विभिन्न अनुच्छेदों में राज्यपाल की स्वविवेकीय शक्तियों का उल्लेख है यथा :

1. राज्यपाल किसी विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ भेजने के लिए रोक सकता है।
2. राज्य के संवैधानिक तन्त्र के विफल होने की सूचना अनुच्छेद 356 के तहत राष्ट्रपति को दे सकता है।
3. संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासक के रूप में कुछ कार्यों को स्वतन्त्र रूप से करने का अधिकार राज्यपाल को है।
4. छठी अनुसूची असम के राज्यपाल को दो विवेकाधिकार प्रदान करती है।
5. संविधान के कुछ अनुच्छेदों के तहत यदि राष्ट्रपति कुछ निर्देश देता है तो राज्यपाल उन दायित्वों को पूरा करता है।

सामान्यतया संविधान निर्माताओं की राज्यपाल से यह अपेक्षा थी कि राज्य की दिन प्रतिदिन कार्यवाही में वे अधिक हस्तक्षेप नहीं करेंगे लेकिन समस्त गतिविधियों पर राज्य के वरिष्ठ नागरिक की हैसियत से एक सजग दृष्टि रखेंगे, आवश्यकता पड़ने पर सलाह भी देंगे, लेकिन अधिक अधिकार प्रयोग की अपेक्षा नहीं थी।

स्वतंत्रता के प्रारम्भिक वर्षों में केन्द्र तथा राज्य में एक ही दल की सरकार रहीं, लेकिन चौथे आम चुनावों के बाद परिस्थितियों में मोड़ आया। राज्यों में एक दल का वर्चस्व क्षीण होने लगा तथा मिली जुली सरकारों का दौर प्रारम्भ हुआ। धीरे–धीरे केन्द्र में ऐसी ही परिस्थितियाँ बनीं। इन परिवर्तित परिस्थितियों ने राज्यपाल को स्वविवेक प्रयोग के अनेक अवसर प्रदान किये। कुछ अवसरों पर राज्यपालों ने सूझबूझ तथा व्यापक दृष्टिकोण का परिचय दिया तो कहीं कही उनके व्यवहार ने उनकी भूमिका को विवादास्पद बना दिया। उन परिस्थितियों की थोड़ी विस्तृत चर्चा आवश्यक है जहाँ राज्यपाल को स्वविवेक

के अवसर प्रस्तुत हुए।

मुख्यमंत्री की नियुक्ति व विमुक्ति (Appointment and Dismissal of the Chief Minister)

सामान्यतया विधान मण्डल में बहुमत दल के नेता को राज्यपाल द्वारा सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया जाता है, तथा ऐसे में राज्यपाल को मात्र औपचारिकताओं का निर्वाह करना होता है। लेकिन विधान मण्डल में अगर किसी भी एक दल को बहुमत प्राप्त न हो तो मुख्यमंत्री पद के लिए आमंत्रित करने के राज्यपाल के दायित्व को महत्ता प्राप्त होती है और राज्यपाल के स्वविवेक के प्रयोग के अवसर बढ़ जाते हैं। राजस्थान में 1967 में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। राज्यपाल के सामने प्रश्न था कि सबसे बड़े दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करें या कई दलों के मिले जुले गठबन्धन के नेता को सरकार बनाने का अवसर दें। राज्यपाल ने पहला विकल्प चुना। लेकिन अन्ततः राज्य में विरोध को देखते हुए राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा। भारत के विभिन्न राज्यों में ऐसी परिस्थितियाँ समय–समय पर उत्पन्न होती रही हैं। इस सम्बन्ध में सरकारिया आयोग ने राज्यपाल के स्वविवेक को सीमित करने के पक्ष में अपना मत व्यक्त किया है।

जहाँ तक मुख्यमन्त्री की नियुक्ति का प्रश्न है, संविधान के अनुसार, मंत्रि परिषद सहित मुख्यमन्त्री, राज्यपाल के प्रसाद–पर्यन्त अपने पद पर रह सकते हैं। लेकिन संविधान में यह भी व्यवस्था है कि मंत्रिपरिषद सहित मुख्यमन्त्री विधायिका के प्रति उत्तरदायी हैं। ऐसे में राज्यपाल के यथार्थ में अधिकार सीमित थे लेकिन यदि कोई सरकार अल्पमत में आ जाये तो राज्यपाल उसे विधानसभा में बहुमत सिद्ध करने का आदेश दे सकता है। यदि मुख्यमन्त्री व मंत्रिपरिषद विधान सभा में अपना बहुमत सिद्ध करने में असफल रहते हैं तो राज्यपाल उसे बर्खास्त कर सकता है। यदि विधानसभा में अविश्वास प्रस्ताव पारित होने के बाद भी मुख्यमन्त्री त्यागपत्र नहीं देता तो राज्यपाल उसे बर्खास्त कर सकता है।

विधान सभा की बैठक का आह्वान करना

(To Call the Meeting of the Legislative Assembly)

सामान्यतया राज्यपाल मुख्यमन्त्री व उसके मन्त्रिमण्डल की सलाह पर विधान सभा की बैठक का आह्वान करता है। लेकिन विधान सभा में हार के भय से यदि कोई मुख्यमंत्री राज्यपाल को विधान सभा का सत्र बुलाने की सलाह न दें तो राज्यपाल स्वविवेक का प्रयोग कर सकता है। डा. बी. आर. अम्बेडकर का मानना था विधान सभा आहूत करना राज्यपाल का अधिकार नहीं कर्त्तव्य है। 1970 में हुई राज्यपालों की संगोष्ठी में यह मत व्यक्त किया गया था कि मुख्यमन्त्री की सलाह के विरूद्ध भी राज्यपाल को विधान सभा के सत्र का आह्वान करना चाहिए।

विधान सभा : सत्रावसान व भंग करना

(The Legislative Assembly : End of the Session and Dissolution)

विधान सभा के किसी सत्र का अवसान घोषित करते समय भी राज्यपाल द्वारा मुख्यमन्त्री तथा मंत्रिमण्डल द्वारा सलाह लेने की परम्परा है पर यदि कोई मुख्यमन्त्री हार से बचने या अविश्वास प्रस्ताव से बचने के लिए विधान सभा को भंग करने की सलाह दे तो राज्यपाल को स्वविवेक के प्रयोग का अधिकार हैं।

जहाँ तक विधान सभा भंग करने का प्रश्न है, कुछ परिस्थितियों में राज्यपाल के पास मुख्यमंत्री तथा उसके मंत्रिमण्डल की सलाह मानने के अतिरिक्त कोई विकल्प नहीं है, जैसे – सरकार बहुमत में होते हुए भी विधान सभा भंग करने का परामर्श दे या बिना बजट पारित किये मंत्रिमण्डल त्याग पत्र दे तो अनुच्छेद 356 के तहत राज्यपाल विधान सभा भंग कर सकता है। लेकिन यदि कोई सरकार बहुमत खो देने के भय से विधान सभा भंग करने की सलाह दे तो राज्यपाल का यह विवेकाधिकार है कि वह ऐसे परामर्श की उपेक्षा करे।

राज्यपाल का सम्बोधन (Address of the Governor)

राज्यपाल के सभी भाषण मुख्यमंत्री व उसके मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किये जाते हैं। सामान्यतया राज्यपाल द्वारा उसे उसी रूप में प्रस्तुत करना चाहिए लेकिन यदि भाषण में राज्यपाल के किसी पूर्ववर्ती कार्य की आलोचना हो, या कोई वाक्यांश केन्द्र–राज्य सम्बन्ध में बाधा उत्पन्न कर रहा हो या संवैधानिक भावना के अनुकूल न हो तो उन वाक्यांशों को न पढ़ना राज्यपाल का स्वविवेकाधिकार है।

विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ रोकना

(With hold the Bill for the Consideration of the President)

संविधान के अनुच्छेद 200 के अनुसार, राज्य विधायिका द्वारा पारित कोई विधेयक राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति के विचारार्थ रोका जा सकता है यदि वह अनुभव करे कि विधेयक असंवैधानिक है; देश के व्यापक हित के विरूद्ध है; राष्ट्रीय महत्त्व का है; निदेशक तत्वों के विरूद्ध है; उच्च न्यायालय की स्थिति को खतरे में डालता है या सम्पत्ति के अनिवार्य अधिग्रहण

से सम्बन्धित है।

विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ सुरक्षित रखना राज्यपाल का विवेकाधिकार है क्योंकि ऐसा करने की सलाह मुख्यमन्त्री द्वारा दी नहीं जा सकती। संविधान में यह स्पष्ट नहीं है कि ऐसा विधेयक कब तक रोका जा सकता है या कितने दिन में इसे वापस आ जाना चाहिए। राज्यपाल के इस अधिकार के दुरूपयोग होने की सम्भावना है।

विधेयक पर हस्ताक्षर (Signature on the Bill)

विधायिका से पारित विधेयक, राज्यपाल के पास हस्ताक्षर के लिए भेजा जाता है, हस्ताक्षर के बाद ही वह कानून का रूप धारण कर सकता है। राज्यपाल का यह विवेकाधिकार है कि वह विधेयक पर हस्ताक्षर करे या उसे पुनर्विचार के लिए विधायिका के पास वापस भेज दे। यद्यपि पुनर्विचारित विधेयक संशोधन सहित या रहित, जिस भी रूप में वापस राज्यपाल के पास हस्ताक्षर के लिए आता है तो राज्यपाल के लिए उस पर हस्ताक्षर करना आवश्यक है। लेकिन कोई विधेयक जब विधायिका में पहली बार वापस जाता है तो उस पर नवीन दृष्टि से विचार होता है। विभिन्न राज्यपालों ने समय–समय पर अपने इस अधिकार का प्रयोग किया है।

सूचनाएँ प्राप्त करना (To Collect Informations)

संविधान के अनुच्छेद 167(1) के अनुसार, मुख्यमंत्री का यह कर्त्तव्य है कि वह राज्य प्रशासन तथा नये विधायकों सम्बन्धी निर्णयों से राज्यपाल को अवगत कराये। अनुच्छेद 167(ग) के तहत राज्यपाल को अधिकार है कि ऐसा विषय, जिस पर सम्बन्धित मंत्री ने निर्णय ले लिया हो, पर मन्त्रिमण्डल में विचारार्थ प्रस्तुत नहीं किया गया हो, को मुख्यमन्त्री से अपने पास मंगवा ले। राज्यपाल निर्णय के उन अंशों को रेखांकित कर सकता है जिस पर मंत्रिमण्डल द्वारा दुबारा विचार की आवश्यकता है।

उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि राज्यपाल को स्वविवेक शक्तियॉ उसे सम्पूर्ण शासन और प्रशासन पर एक सजग व चौकन्नी निगाह रखने का अधिकार देती हैं। यदि सभी व्यवस्था संविधान के अनुकूल चल रही है तो उसमें बाधा उत्पन्न करने की आवश्यकता नहीं है, लेकिन यदि कहीं भी शासन–प्रशासन संविधान के अनुकूल मार्ग पर नहीं चल रहा हो तो राज्य प्रमुख होने के नाते सलाह देना राज्यपाल का कर्त्तव्य तथा अधिकार है।

क्या राज्यपाल संघ का अभिकर्त्ता है? (Is the Governor the Agent of the Union?)

यद्यपि संविधान का उद्देश्य राज्यपाल को केन्द्र तथा राज्य के मध्य संतुलनकारी कड़ी के रूप में कार्य करने की रही है तथापि कतिपय राज्यपालों के आचरण से यह लगने लगा कि राज्यपालों द्वारा राज्य के हित का ध्यान कम रखा जा रहा है, केन्द्रीय निर्देश पर काम करने की प्रवृत्ति अधिक हो रही है। विशेष रूप से संविधान के अनुच्छेद 356 के प्रयोग के माध्यम से राज्यों में राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति शासन लागू करने की अनुशंसा के अधिकार को लेकर विवाद की स्थिति आई। इस संवैधानिक प्रावधान के सम्बन्ध में डा. बी. आर. अम्बेडकर ने कहा था कि इस अनुच्छेद के प्रयोग का अवसर बहुत कम आयेगा किन्तु, उसका इतना अधिक प्रयोग हुआ कि इस व्यवस्था को समाप्त करने के सुझाव दिये जाने लगे। 1977 में जब केन्द्र में जनता पार्टी का शासन सत्ता में आया तो नौ कांग्रेस शासित राज्यों की सरकारें भंग करके राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। तत्पश्चात् 1980 में इस प्रवृत्ति की पुनरावृत्ति हुई। कांग्रेस ने केन्द्र में फिर सत्ता सम्हाली तो नौ गैर कांग्रेस शासित राज्यों में सरकारें भंग करके राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। अन्य अवसरों पर ऐसी घटनाएँ हुई जिससे लगने लगा कि राज्यपाल केन्द्र के हितों के प्रति अधिक संवेदनशील हैं।

ऐसा नहीं कि राज्यपालों ने राज्य के हितों का कभी ध्यान रखा ही नहीं। कई बार राज्यपालों ने केन्द्र के साथ अपने सम्बन्धों का राज्य के हित में सकारात्मक रूप में प्रयोग किया। श्री वी.वी.गिरि जब केरल के राज्यपाल थे तो उन्होंने योजना आयोग से राज्य के लिए अधिक धन राशि की मांग की तथा उसमें वे सफल भी हुए। विभिन्न राज्यों में राज्यपालों ने राज्य की जनता के हित में हस्तक्षेप किया जिसके सकारात्मक परिणाम निकले। लेकिन पिछले कई दशकों में राज्यपाल ने केन्द्र के अभिकर्त्ता की भूमिका अधिक निभाई है ऐसा विशेषज्ञों का मानना है।

प्रो. के.वी. राव के अनुसार, राज्यपाल न तो राज्य के द्वारा चुना जाता है, न उसके द्वारा हटाया जाता है। वह राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त होता है तथा केन्द्रीय निर्देश पर ही पद मुक्त होता है, अतः केन्द्र के लिए अधिक प्रतिबद्धता अस्वाभाविक नहीं है।

राज्यपाल की स्थिति (Position of the Governor)

राज्यपाल के सम्बन्ध में स्वयं राज्यपालों ने तथा अन्य विशेषज्ञों ने भिन्न मत व्यक्त किये हैं। सरोजिनी नायडू के अनुसार, वह ''सोने के पिंजरे में बन्द चिड़िया के समान है।'' श्री प्रकाश के अनुसार, उसे छूटी हुई जगह पर हस्ताक्षर करने के अतिरिक्त कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। श्रीमती विजयलक्ष्मी पण्डित के अनुसार, ''पद नहीं वेतन के आकर्षण के कारण ही कोई व्यक्ति राज्यपाल बनना स्वीकार करता है।'' डा. पट्टाभिसीतारमैय्या के अनुसार, राज्यपाल का पद ''अतिथि सत्कार तथा राष्ट्रपति को एक पखवाड़े का प्रतिवेदन देने के लिए है।''

यह दृष्टिकोण का एक पहलू है। यदि विभिन्न राज्यों के राज्यपालों की कार्यवाहियों पर दृष्टि डालें तो कई सकारात्मक निर्णय सामने आते हैं यथा ;

– 1974 में पश्चिम बंगाल के राज्यपाल श्री ए.एल.डायस ने सड़कों की खराब स्थिति पर चिन्ता व्यक्त करते हुए मुख्यमंत्री श्री सिद्धार्थ शंकर राय व सार्वजनिक निर्माण मंत्री को बुलाकर सलाह दी जिसे स्वीकार कर लिया गया।
– उत्तर प्रदेश में श्रीमती सरोजिनी नायडू ने मुसलमानों व शरणार्थियों के कल्याण के लिए कई महत्त्वपूर्ण कदम उठाये।
– उड़ीसा के राज्यपाल, ए.एन. खोसला ने जल विद्युत संसाधनों के विकास के लिए योजना बनाई।
– राजस्थान के राज्यपाल, श्री मदनलाल खुराना ने गरीबी रेखा के नीचे के लोगों की समस्याओं को सुनने व निराकरण करने में पहल की।

उपरोक्त उदाहरण राज्यपालों की राज्य प्रशासन के सन्दर्भ में सकारात्मक भूमिका पर रोशनी डालते है। पर कई बार राज्यपालों की पहल, शासन–प्रशासन में हस्तक्षेप की सीमा में आने लगी। ऐसे में राज्यपाल व मुख्यमंत्री के मध्य टकराव की स्थिति उत्पन्न होना स्वभाविक है। पश्चिम बंगाल में राज्यपाल धर्मवीर व तत्कालीन मुख्यमंत्री अजय मुखर्जी के सम्बन्ध तनावपूर्ण रहे। राज्यपाल के रूप में डा. चेन्नारेड्डी की भूमिका भी विवादास्पद रही।

वस्तुतः 1967 से पहले कई कारणों से राज्यपाल का पद अधिक विवादास्पद नहीं बना। एक दल का वर्चस्व, स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद की आदर्श की खुमारी तथा ब्रिटिशकालीन राज्यपालों की भूमिका न दोहराने की प्रतिबद्धता के कारण राज्यपाल का पद शक्ति संघर्ष के घेरे में नहीं आया।

लेकिन चतुर्थ आम चुनाव के बाद जब राज्यों में गठबन्धन सरकारों का दौर प्रारम्भ हुआ तो केन्द्र व राज्य में अलग–अलग दलों की सरकारें बनीं। वहीं पर राज्यपाल की भूमिका में परिवर्तन आने लगा तथा उस पर केन्द्र के अभिकर्ता होने का आरोप लगने लगा। अनुच्छेद 356 के अत्यधिक प्रयोग के कारण भी राज्यपाल को केन्द्रोन्मुखी माना जाने लगा।

वस्तुतः संविधान निर्माता राज्यपाल को शक्ति नहीं सम्मान देना चाहते थे, जो राज्य के मुखिया को मिलना चाहिए। ऐसा व्यक्ति, जो सजग हो, जागरूक हो, राज्य तथा देश के व्यापक हितों को ध्यान में रखता हो तथा दलगत राजनीति से उठकर जन कल्याण की बात सोचता हो, वही राज्यपाल की पद की गरिमा को बनाये रख सकता है। इस सम्बन्ध में समय–समय पर विभिन्न आयोगों जैसे सरकारिया आयोग तथा अन्य सम्मेलनों में सुझाव दिये जाते रहे हैं। उन पर अमल करने की आवश्यकता है। सरकारिया आयोग तथा संविधान समीक्षा आयोग ने राज्यपाल के पद की आवश्यकता को स्वीकार किया है।

महत्त्वपूर्ण बिन्दु

- राज्यों में राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है।
- राज्यपाल को पद की शपथ राज्य के मुख्य न्यायाधीश द्वारा दिलाई जाती है।
- राज्य की कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होती है। जिससे राज्यपाल मुख्यमन्त्री, मुख्यमंत्री की सलाह से मन्त्रि परिषद के सदस्यों की नियुक्ति, राज्य के महाधिवक्ता एवं राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष की नियुक्ति, उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के मामले में राष्ट्रपति को सलाह आदि कार्य करता है।
- राज्यपाल विधायिका का प्रमुख है। वह नवगठित विधानसभा में उद्घाटन भाषण देता है, प्रत्येक वर्ष पहले सत्र में सदन को सम्बोधित करता है, विधान सभा का अधिवेशन बुला सकता है, सत्रावसान कर सकता है, विधान सभा को भंग कर सकता है।
- विधान सभा द्वारा पारित विधेयक तभी कानून का रूप धारण कर सकता जब राज्यपाल उस पर हस्ताक्षर करता है।
- राज्यपाल विधान सभा का सत्र न होने पर अध्यादेश जारी कर सकता है।
- वित्तीय विधेयक राज्यपाल की पूर्वानुमति से ही विधानसभा में प्रस्तुत किया जा सकता है।

अभ्यासार्थ प्रश्न

बहुचयनात्मक प्रश्न

1. संविधान के किस अनुच्छेद द्वारा प्रत्येक राज्य के लिए एक राज्यपाल की व्यवस्था की गई हैं

(अ) 150 (ब) 152

(स) 153 (द) 155 ( )

2. राज्यपाल की नियुक्ति किसके द्वारा की जाती है?
(अ) प्रधानमंत्री (ब) राष्ट्रपति
(स) मुख्यमंत्री (द) निर्वाचन द्वारा ( )

3. राज्यपाल का कार्यकाल कितने वर्ष का है ?
(अ) 3 वर्ष (ब) 4 वर्ष
(स) 5 वर्ष (द) 6 वर्ष ( )

4. राज्यपाल अपना त्याग पत्र किसे सौंपता है?
(अ) राष्ट्रपति (ब) प्रधानमंत्री
(स) विधानसभा अध्यक्ष (द) सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश ( )

5. कौन सा विधेयक राज्यपाल की पूर्वानुमति से ही विधानसभा में प्रस्तुत किया जा सकता है?
(अ) सामान्य विधेयक (ब) वित्त विधेयक
(स) संविधान संशोधन विधेयक (द) उपरोक्त में से कोई नहीं ( )

6. राज्यपाल द्वारा जारी अध्यादेश कब तक लागू रह सकता है ?
(अ) तीन माह (ब) छह माह
(स) विधान सभा सत्र प्रारम्भ होने से छह सप्ताह तक (द) कोई समय सीमा नहीं ( )

7. देश की प्रथम महिला राज्यपाल कौन थी ?
(अ) श्रीमती सरोजिनी नायडू (ब) श्रीमती पद्‌मजा नायडू
(स) श्रीमती एनी बीसेन्ट (द) श्रीमती विजयलक्ष्मी पण्डित ( )

अति–लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. राज्यपाल को कितने प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं?
2. राज्यपाल की दो स्वविवेकीय शक्तियाँ बताइये।
3. अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्यपाल को क्या अधिकार प्राप्त हैं?
4. राज्यपाल की न्यायिक शक्तियाँ क्या हैं?
5. राज्यपाल को कौनसे वित्तीय अधिकार प्राप्त हैं?
6. संविधान के अनुच्छेद 154 द्वारा राज्यपाल के सम्बन्ध में क्या व्यवस्था की गई हैं?
7. राज्यपाल पद के लिए आवश्यक योग्यताएँ क्या हैं?
8. राजस्थान के वर्तमान राज्यपाल का नाम बताइये।

लघुत्तरात्मक प्रश्न

1. ''राज्यपाल सोने के पिंजरे में बंद चिड़िया के समान है''? अपना दृष्टिकोण व्यक्त कीजिए?
2. राज्यपाल की विधायी शक्तियों का परीक्षण कीजिए।
3. क्या राज्यपाल केन्द्र का एजेन्ट है? अपना अभिमत तर्क सहित व्यक्त कीजिये।
4. क्या आप मानते हैं कि, राज्यपालों द्वारा अनुच्छेद 356 का दुरूपयोग किया गया?
5. राज्यपाल की स्वविवेकीय शक्तियों का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए।
6. राज्यपाल की वांछित भूमिका चित्रित कीजिए।

निबन्धात्मक प्रश्न

1. राज्यपाल की शक्तियों व कर्त्तव्यों का आलोचनात्मक विश्लेषण कीजिए।
2. अनुच्छेद 356 के प्रयोग के सन्दर्भ में राज्यपाल की स्वविवेकीय शक्तियों का परीक्षण कीजिए।
3. राज्यपाल के पद की आवश्यकता पर अपना मत व्यक्त करते हुए राज्यपाल के पद के लिए वांछित गुणों का वर्णन कीजिए।

उत्तरमाला

(1) स (2) ब (3) स (4) अ (5) ब (6) स (7) अ