M.A. IV Semester Political Science
Course III
State Executive

by Dr. Madhu Bala Gupta.

राज्य सरकार : राज्यपाल की शक्तियाँ और स्थिति

[STATE GOVERNMENT : POWERS AND POSITION OF THE GOVERNOR]

"राज्यपाल की शक्तियाँ राष्ट्रपति के समान हैं, सिर्फ कूटनीतिक, सैनिक तथा संकटकालीन अधिकारों को छोड़कर।" —*दुर्गा दास बसु*

प्रस्तावना (Introduction)—भारत में संघ की भाँति राज्यों में भी मन्त्रिमण्डलीय पद्धति सरकार को अपनाया गया है। राज्य की कार्यपालिका शक्ति का प्रधान राज्यपाल है जो कि राष्ट्रपति की भाँति राज्य का संवैधानिक अध्यक्ष (Constititional Head) होता है। यद्यपि राज्य की समस्त कार्यवाही राज्यपाल के नाम से की जाती है परन्तु राज्य का वास्तविक कार्यपालिका अध्यक्ष मुख्यमन्त्री (Chief Minister) होता है। संघ की भाँति राज्यों में भी मन्त्रि-परिषद् की व्यवस्था है, जो राज्यपाल को राज्य का शासन चलाने में सहायता तथा परामर्श देती है।

गवर्नर की नियुक्ति

[APPOINTMENT OF THE GOVERNOR]

राज्यपाल की नियुक्ति करने का अधिकार भारत के राष्ट्रपति को प्राप्त है। वह केन्द्रीय मन्त्रि-परिषद् के परामर्श से राज्यपाल की नियुक्ति करता है जो राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त (During the Pleasure of the President) ही अपने पद पर कार्य कर करता है। सामान्यतया राज्यपाल का कार्यकाल 5 वर्ष होता है। परन्तु राष्ट्रपति उसके कार्यकाल को घटा भी सकता है और बढ़ा भी सकता है। राज्यपाल स्वयं भी किसी समय अपनी इच्छा से त्याग-पत्र भी दे सकता है। राज्यपाल की नियुक्ति के सम्बन्ध में दो रूढ़ियाँ विकसित हुई हैं—(1) साधारणतया राज्यपाल का पद उस व्यक्ति को दिया जाता है जो उस राज्य का निवासी न हो, जहाँ का वह राज्यपाल बनाया जा रहा है। (2) राष्ट्रपति राज्यपाल की नियुक्ति करने से पूर्व उस राज्य के मुख्यमन्त्री से भी विचार-विमर्श कर लेता है। एक व्यक्ति को एक साथ दो या दो से भी अधिक राज्यों का राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है। एक व्यक्ति एक से अधिक बार भी राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है।

राज्यपाल पद के लिए योग्यताएँ (Qualifications for the Post of Governo

राज्यपाल बनने के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ आवश्यक हैं—

1. वह भारत का नागरिक हो।
2. वह 35 वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो।
3. वह न तो संसद और न ही किसी राज्य विधानमण्डल के किसी सदन क हो। यदि सदस्य हो तो राज्यपाल नियुक्त होने पर इस सदस्यता को त्य
4. वह सरकार के अधीन किसी लाभ के पद पर कार्यरत न हो।
5. उसे न्यायालय द्वारा दिवालिया घोषित न किया गया हो।

राज्यपाल नियुक्त, निर्वाचित क्यों नहीं (Why an Appointed Governor and Elected One)

संविधान सभा में राज्यपाल के चयन के सम्बन्ध में चार पद्धतियों पर विचा गया—

1. वयस्क मताधिकार द्वारा निर्वाचन—इस पद्धति को इसलिए अस्वीकार कर दि क्योंकि राज्य में संसदीय प्रणाली की सरकार को अपनाया गया है, जिसमें राज्यपाल की संवैधानिक प्रधान की होती है। इसलिए राज्यपाल का प्रत्यक्ष निर्वाचन अवांछित होगा, जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित राज्यपाल संवैधानिक अध्यक्ष के स्थान पर वा अध्यक्ष बनना चाहेगा। यह स्थिति संसदात्मक शासन प्रणाली के अनुकूल नहीं होती

2. राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्वाचन—इसमें राज्यपाल को अपने निर्वाचन के विधानमण्डल पर निर्भर रहना पड़ता, अतः वह राजनीतिक दलों के हाथों का खिलौ सकता था।

3. विधानमण्डल द्वारा प्रस्तुत सूची (Panel) से चयन—इसमें राज्य की विधान सदस्यों की सूची (Panel) राष्ट्रपति को भेजे, जिसमें से राष्ट्रपति किसी एक का चयन इस पद्धति को इसलिए अस्वीकार कर दिया गया कि विधान सभा का प्रत्येक दल उ में अपना सदस्य शामिल कराना चाहता, जिससे विधान सभा में गुटबन्दी पैदा होती।

4. राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त—इस पद्धति को स्वीकार कर लिया गया। इसके सम निम्न तर्क दिये गये—

(i) इससे राज्यपाल के पद को निर्वाचनों के दुष्परिणामों से बचाया जा सकेगा
(ii) निर्वाचित राज्यपाल और मुख्यमन्त्री में प्रतिस्पर्धा पैदा होगी क्योंकि दो निर्वाचित होंगे। मुख्यमन्त्री एक चुनाव क्षेत्र का प्रतिनिधि होगा जबकि रा पूरे राज्य का प्रतिनिधि होने का दावा करेगा।
(iii) निर्वाचन में अनावश्यक धन और सरकारी मशीन का दुरुपयोग होगा।
(iv) वयस्क मताधिकार पर निर्वाचित राज्य का राज्यपाल वास्तविक शक्तियाँ करना चाहेगा।
(v) राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत राज्यपाल के माध्यम से संघ सरकार राज्यों पर नियन्त्रण बनाये रख सकेगी।

(vi) निर्वाचन की पद्धति से पृथकतावाद को बढ़ावा मिलेगा जो देश की एकता के लिए उचित नहीं होगा।

राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति के विरुद्ध तर्क—ये निम्न प्रकार दिये गये हैं—

(i) मनोनीत राज्यपाल राज्य के कल्याण के लिए कार्य नहीं करेगा, क्योंकि वह राज्य के लिए बाहर का व्यक्ति होगा।

(ii) यदि राज्यपाल और मुख्यमन्त्री एक दल के नहीं हुए तो दोनों में संघर्ष हो सकता है।

(iii) केन्द्र का राष्ट्रपति भी एक निर्वाचित पदाधिकारी होता है जो अप्रत्यक्ष रूप से चुना जाता है।

(iv) केन्द्र द्वारा नियुक्त राज्यपाल केन्द्र के आदेशों के अन्तर्गत राज्य की इच्छाओं के विपरीत प्रशासन चलाना चाहे तो प्रशासनिक गतिरोध उत्पन्न होगा।

उपरोक्त समस्त विचारों को ध्यान में रखते हुए राज्यपाल की राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति को ही संविधान में स्थान दिया गया।

वेतन तथा भत्ते (Salary and Allowances)—राज्यपाल के वेतन, भत्ते आदि का निर्धारण करने का अधिकार भारतीय संसद को प्राप्त है। राज्यपाल को 36,000 रु. मासिक वेतन, बिना किराये के सरकारी आवास और कुछ भत्ते मिलते हैं। भत्ते अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग हो सकते हैं। राज्यपाल के कार्यकाल में उसके वेतन तथा भत्ते कम नहीं किये जा सकते हैं।

उन्मुक्तियाँ (Immunities)—संविधान के अनुच्छेद 361 के अनुसार राज्यपाल को अपने कार्यकाल में अपने पद से सम्बन्धित कार्यों के लिए किसी फौजदारी न्यायालय के समक्ष उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता है। वह न तो गिरफ्तार किया जा सकता है और न कारागार में रखा जा सकता है। राज्यपाल के विरुद्ध 2 माह के नोटिस के पश्चात् दीवानी कार्यवाही की जा सकती है।

राज्यपाल की शक्तियाँ
[POWERS OF THE GOVERNOR]

राज्यपाल राज्य में संवैधानिक अध्यक्ष है। राज्य में राज्यपाल की वही स्थिति है जो संघ में राष्ट्रपति की है। **दुर्गा दास बसु** के शब्दों में, "राज्यपाल की शक्तियाँ राष्ट्रपति के समान हैं, सिर्फ कूटनीतिक, सैनिक तथा संकटकालीन अधिकारों को छोड़कर।" राज्यपाल की शक्तियाँ निम्न प्रकार हैं—

1. **कार्यपालिका शक्तियाँ** (Executive Powers)—संविधान के **अनुच्छेद 154 के** अनुसार, "राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होगी और वह इसका प्रयोग इस संविधान के अनुसार स्वयं या अपने अधीनस्थ अधिकारियों के द्वारा करेगा।" संविधान के अनुच्छेद 166 के अनुसार राज्य के समस्त कार्य उसी के नाम से होते हैं। शासन के कार्य संचालन के लिए राज्यपाल मन्त्रियों के बीच शासन विभागों का वितरण करता है। संविधान के अनुच्छेद 163 के अनुसार, राज्यपाल को प्रशासन कार्य में सहायता तथा परामर्श देने के लिए एक मन्त्रि-परिषद् होगी, जिसका अध्यक्ष मुख्यमन्त्री होगा। अनुच्छेद 164 के

अनुसार राज्यपाल मुख्यमन्त्री को नियुक्त करता है और मुख्यमन्त्री के परामर्श से अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। मन्त्रि-परिषद् के सदस्य राज्यपाल के प्रसाद-पर्यन्त ही अपने पद पर रह सकते हैं।

राज्यपाल को राज्य के शासन से सम्बन्धित सभी मामलों के विषय में सूचना प्राप्त करने का अधिकार है। मुख्यमन्त्री के लिए यह आवश्यक है कि वह राज्यपाल को मन्त्रि-परिषद् के सभी निर्णयों तथा प्रशासन-सम्बन्धी उन सभी मामलों के बारे में सूचना दे, जिनके बारे में राज्यपाल ऐसी सूचना की माँग करे। राज्यपाल किसी मन्त्री द्वारा किये गये निर्णय को मुख्यमन्त्री से मन्त्रि-परिषद् के विचाराधीन रखवा सकता है।

राज्यपाल राज्य के एडवोकेट जनरल (Advocate General) की नियुक्ति करता है। वह राज्य के लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा सदस्यों की नियुक्ति करता है। उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति में राज्यपाल से परामर्श लिया जाता है। उच्च न्यायालय के परामर्श से राज्यपाल जिला जजों की नियुक्ति करता है।

अनुच्छेद 161 के अनुसार राज्य के राज्यपाल को राज्य की कार्यपालिका क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत कानूनों के विरुद्ध अपराध करने वाले व्यक्तियों के दण्ड को कम करने, स्थगित करने, बदलने तथा क्षमा करने का अधिकार है।

राज्यपाल राज्य विधान सभा में एक सदस्य आंग्ल भारतीय (Anglo Indian) मनोनीत कर सकता है, यदि वह यह समझे कि विधान सभा में उनका पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं है। राज्यपाल (जिन राज्यों में दो सदन हैं) विधान परिषद् में 1/6 सदस्य ऐसे मनोनीत कर सकता है जिन्होंने शिक्षा, साहित्य, समाज सेवा, विज्ञान, कला आदि में विशेष योगदान दिया हो।

2. विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)—अनुच्छेद 168 के अनुसार राज्यपाल विधानमण्डल का अभिन्न अंग है। राज्यपाल को राज्य विधानमण्डल के सत्र को बुलाने, सत्रावसान करने तथा विधान सभा को भंग करने का अधिकार है। राज्यपाल विधानमण्डल के सत्र के आरम्भ में तथा वर्ष के प्रथम सत्र में विधानमण्डल में अपना भाषण देता है। राज्यपाल को विधानमण्डल को सम्बोधित करने तथा किसी महत्त्वपूर्ण विधेयक के सम्बन्ध में विधान-मण्डल को सन्देश भेजने का अधिकार है। विधानमण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक पर राज्यपाल की स्वीकृति (Assent) आवश्यक है। राज्यपाल विधेयक पर स्वीकृति दे सकता है या मना कर सकता है या उस विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए रोक सकता है। राज्यपाल साधारण विधेयक को अपने सुझावों के साथ विधानमण्डल को लौटा सकता है। यदि विधानमण्डल उस विधेयक को संशोधन सहित या बिना संशोधन के दोबारा पारित कर दे तो राज्यपाल को स्वीकृति देनी होगी। राज्यपाल उस समय अध्यादेश जारी कर सकता है जबकि विधानमण्डल का अधिवेशन न हो रहा हो, वह उन सभी विषयों पर अध्यादेश जारी कर सकता है जिन विषयों पर राज्य विधानमण्डल को विधि निर्माण करने का अधिकार है। अध्यादेश का वही प्रभाव और महत्त्व होता है जो विधानमण्डल द्वारा पारित कानूनों का होता है। विधानमण्डल का अधिवेशन आरम्भ होते ही अध्यादेश को विचार के लिए रखा जाता है। यदि विधानमण्डल उसे स्वीकार कर लेता है तो वह लागू होता है अन्यथा नहीं। विधानमण्डल के अधिवेशन आरम्भ होने की तिथि से 6 सप्ताह के पश्चात् रद्द हो जायेगा

यदि विधानमण्डल उसको अस्वीकार कर देता है। जिन विषयों में राज्य का विधानमण्डल राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना कानून नहीं बना सकता, उन विषयों में राज्यपाल राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना अध्यादेश भी जारी नहीं कर सकता।

3. **वित्तीय शक्तियाँ** (Financial Powers)—प्रत्येक वित्तीय वर्ष का विवरण तैयार करना और उसे विधान सभा में प्रस्तुत करवाना राज्यपाल का कार्य है। राज्यपाल की पूर्व स्वीकृति के बिना कोई भी धन विधेयक विधान सभा में प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। राज्यपाल अनुपूरक अनुदान (Supplementary Grant) की माँग भी प्रस्तुत कर सकता है। राज्यपाल की स्वीकृति के बिना राज्य के राजस्व की कोई राशि व्यय नहीं की जा सकती। राज्यपाल को राज्य की संचित निधि (State Contingency Fund) में से खर्च करने का अधिकार है, परन्तु उसके द्वारा किये गये खर्च के लिए विधान सभा की स्वीकृति आवश्यक है।

4. **न्यायिक शक्तियाँ** (Judicial Powers)—अनुच्छेद 161 के अनुसार जिन विषयों पर राज्य की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार होता है उन विषयों सम्बन्धी किसी विधि के विरुद्ध अपराध करने वाले व्यक्तियों के दण्ड को राज्यपाल कम कर सकता है, स्थगित कर सकता है, बदल सकता है तथा क्षमा कर सकता है। वह अपने राज्य के हाईकोर्ट के मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति में राष्ट्रपति को परामर्श देता है। वह जिला न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है। राज्यपाल पर किसी दोष के कारण उसकी पदावधि में अभियोग नहीं चलाया जा सकता है।

5. **अन्य शक्तियाँ** (Other Powers)—राज्यपाल की कुछ अन्य शक्तियाँ निम्न हैं—

(i) राज्यपाल राष्ट्रपति को राज्य में संवैधानिक तन्त्र की असफलता के सम्बन्ध में सूचना देता है और उसकी सूचना पर राष्ट्रपति शासन लागू किया जाता है। आपातकाल में राज्यपाल राष्ट्रपति के अभिकर्त्ता (Agent) के रूप में कार्य करता है।

(ii) बिहार, मध्य प्रदेश तथा उड़ीसा में राज्यपाल का एक विशेष कर्तव्य यह है कि वह आदिम जातियों के कल्याण-सम्बन्धी कार्य के लिए एक मन्त्री की नियुक्ति करे।

(iii) असम का राज्यपाल असम की सरकार और इस आदिम क्षेत्र की जिला परिषदों के बीच खानों से उत्पन्न आय विभाजन के सम्बन्ध में होने वाले विवादों के सम्बन्ध में स्वविवेक के अधिकार का प्रयोग करता है।