राज्यों की कार्यपालिका (State Executive)

केन्द्र की तरह, राज्यों में संसदीय शासन प्रणाली स्थापित की गयी है। इसलिए राज्यपाल को नाममात्र का अध्यक्ष बनाया गया है, जबकि वास्तविक सत्ता मुख्यमन्त्री व उसके मन्त्रिपरिषद् के पास है और जो सामूहिक रूप से विधानसभा के प्रति उत्तरदायी है। चूँकि भारत में संघ शासन के होते हुए सबल केन्द्र की स्थापना की गयी है, अत: गवर्नर को केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में रखा गया है। राष्ट्रपति उसकी नियुक्ति करता है जो अपने राज्य में केन्द्र की आँखों व कानों की तरह कार्य करता है। राष्ट्रपति की तरह वह अपने मन्त्रियों की सलाहानुसार कार्य करता है, लेकिन जहाँ वह उपयुक्त समझे अपने विवेकानुसार कार्य कर सकता है। **यही कारण है कि कुछ असाधारण परिस्थितियों में वह वास्तविक कार्यपालिका की तरह काम करता है जिससे उसका अपने मन्त्रिपरिषद् से टकराव हो जाता है।**

राज्यपाल (Governor)

जैसा ऊपर कहा गया है, औपचारिक दृष्टि से, राज्यपाल राज्य के शासन का संवैधानिक अध्यक्ष है, जबकि वास्तविक अर्थ में वह केन्द्र का अभिकर्त्ता (agent) या वफादार प्रतिनिधि (representative) है। वह इन दो स्थितियों में दोहरी भूमिका निभाता है—राज्य के शासन के संवैधानिक अध्यक्ष के रूप में तथा केन्द्र व अपने राज्य की सरकार के बीच कड़ी के रूप में। सामान्य काल में, वह केन्द्र के एक प्रभावशाली यन्त्र के रूप में कार्य करता है, जबकि असामान्य काल में वह अपने राज्य के शासन की समस्याओं से निपटने के लिए यथासम्भव अपने दिल्ली-स्थित स्वामियों

Scanned with CamScanner

के पद पर नियुक्त किया जाय, विशेषकर उस स्थिति में जब उस ... हो।
—सरकारिया आयोग रिपोर्ट (1987) [Sarkaria Commission Report (1987)]

की इच्छा का पालन करता है। **राज्यपाल एक अस्तित्वहीन राजनीतिक व्यक्ति नहीं है** या उत्तर प्रदेश की पूर्व राज्यपाल श्रीमती सरोजनी नायडू की काव्यात्मक भाषा में, 'सोने के पिंजड़े में बन्द चिड़िया' मात्र अस्तित्वहीन उपक्रम नहीं है, उससे राज्य के प्रशासनिक मामलों में प्रमुख भूमिका निभाने की अपेक्षा की जाती है।

नियुक्ति (Appointment)–भारत का राष्ट्रपति अपने हस्ताक्षर व सील सहित आदेशानुसार राज्यपाल की नियुक्ति पाँच वर्ष के कार्यकाल के लिए करता है। दो या दो से अधिक राज्यों (जिनमें केन्द्र-शासित क्षेत्र भी शामिल हैं) के लिए कुछ समय के लिये साझे राज्यपाल की नियुक्ति की जा सकती है। राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रसाद पर्यन्त पदासीन रहता है। अस्तु, उसे एक राज्य से दूसरे राज्य में स्थानान्तरित किया जा सकता है। उसे उसी राज्य में पुन: नियुक्त किया जा सकता है या राष्ट्रपति द्वारा वापस बुलाया जा सकता है। यह आवश्यक है कि राज्यपाल भारत का नागरिक होना चाहिए, उसकी आयु 35 वर्ष से अधिक होनी चाहिए तथा उसे किसी लाभ के पद पर नहीं होना चाहिए। वह किसी राज्य की व्यवस्थापिका या संसद का सदस्य नहीं हो सकता। इन लिखित योग्यताओं के अतिरिक्त, कुछ वर्षों से दो परम्पराओं का चलन हो रहा है। प्रथम, उसे उस राज्य का राज्यपाल नहीं बनया जाता, जहाँ का वह स्थायी निवासी हो। दूसरी परम्परा यह है कि किसी राज्य में राज्यपाल को नियुक्त करने से पूर्व केन्द्रीय सरकार वहाँ के मुख्यमन्त्री से परामर्श कर ले। लेकिन कुछ उदाहरणों से यह स्पष्ट होता है कि **राज्यपाल की नियुक्ति एक विशुद्ध राजनीतिक मामला है जो केन्द्रीय सरकार की इच्छा के अधीन है।**

राज्यपाल की नियुक्ति की समस्या से ही जुड़ी समस्या उसको वापस बुलाने की है। संविधान ने राष्ट्रपति को अधिकार दिया है कि वह राज्यपाल को एक राज्य से दूसरे राज्य में स्थानान्तरित करे या उसे उस राज्य से वापस बुलाये। 1980 में राष्ट्रपति ने तमिलनाडु के राज्यपाल (प्रभुदास पटवारी) को केन्द्रीय सरकार की इच्छानुसार न चलने के कारण निष्कासित करने का निर्णय लिया, तदानुसार पटवारी ने असम्मानपूर्ण तरीके से निकाले जाने से पूर्व अपना त्यागपत्र दे दिया।

कार्य एवं शक्तियाँ (Functions and Powers)–राज्यपाल के कार्यों व शक्तियों को निम्न भागों में बाँटा जा सकता है–

कार्यपालिकीय (Executive)—उसकी कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य व शक्तियाँ निम्न हैं–

1. **वह राज्य सरकार का प्रशासकीय अध्यक्ष है।** राज्य की कार्यपालिकीय सत्ता उसी में निवास करती है जिसे वह अपने अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से या स्वयं प्रयोग करता है। राज्य की सरकार के सभी प्रशासकीय कार्य उसी के नाम में किये जाते हैं। वह सरकार की कार्यवाही सम्बन्धी नियम बनाता है तथा अपने मन्त्रियों के कार्यों का बँटवारा करता है।
2. **मुख्यमन्त्री व उसके परामर्श से राज्यपाल अन्य मन्त्रियों को नियुक्त कर मन्त्रिपरिषद् का गठन करता है।** वही उन्हें पद व गोपनीयता की शपथ दिलाता है और उनके त्यागपत्र स्वीकार करता है। वह मुख्यमन्त्री या किसी मन्त्री को पद से अलग कर सकता है।
3. **वह राज्य के उच्च अधिकारियों (जैसे महाधिवक्ता, राज्य का चुनाव आयुक्त, राज्य का लोक आयुक्त, राज्य के लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष व सदस्यगण आदि) की नियुक्ति करता है।** वह अपने राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश व अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति में राष्ट्रपति को परामर्श देता है।

Scanned with CamScanner

4. **उसे सूचनाएँ प्राप्त करने का अधिकार है।** मुख्यमन्त्री का यह दायित्व है कि वह राज्यपाल को प्रशासन के बारे में आवश्यक जानकारी देता रहे।

5. **वह राष्ट्रपति को इस आशय का प्रतिवेदन भेज सकता है कि राज्य में संवैधानिक व्यवस्था विफल हो गयी है।** वह संविधान के अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्य में पूर्ण या आंशिक आपातकाल की व्यवस्था लागू करने का सुझाव दे सकता है।

विधायी (Legislative)—राज्यपाल के पास विधायी शक्तियाँ भी हैं। राष्ट्रपति की भाँति, राज्यपाल विधानमण्डल के किसी सदन का सदस्य नहीं हो सकता, फिर भी वह उसका अभिन्न अंग है। अस्तु, हमारे यहाँ राज्य स्तर पर राज्यपाल-सहित विधानमण्डल की व्यवस्था है। विधायी क्षेत्र में राज्यपाल निम्न शक्तियों का प्रयोग करता है—

1. वह विधानमण्डल का अधिवेशन बुलाता है व उसका अवसान करता है। वह विधानसभा को भंग कर सकता है।

राज्यपाल के कार्य व उसकी शक्तियाँ
(Functions and Powers of the Governor)

कार्यपालिकीय

1. राज्य की सरकार के संवैधानिक अध्यक्ष होने के नाते, उसी के नाम में प्रशासन का संचालन होना
2. मुख्यमन्त्री व अन्य मन्त्रियों को नियुक्त करना तथा उनके त्यागपत्र स्वीकार करना
3. राज्य के अनेक उच्च अधिकारियों (जैसे लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष व अन्य सदस्यगण, राज्य का चुनाव आयुक्त, राज्य का लोक आयुक्त आदि) को नियुक्त करना
4. प्रशासन के बारे में मुख्यमन्त्री से सूचना प्राप्त करना
5. राष्ट्रपति को राज्य की स्थिति के बारे में अपनी रिपोर्ट भेजना

विधायी

1. विधानमण्डल का सत्र बुलाना व उसका अवसान करना
2. एक आंग्ल-भारतीय जन को विधानसभा में मनोनीत करना
3. विधानमण्डल के सत्र का उद्घाटन करना तथा वहाँ अपना सन्देश भेजना
4. चुनाव आयोग के परामर्शानुसार किसी विधायक को सदस्यता के अयोग्य ठहराना
5. विधानमण्डल से पारित बिल को अपनी अनुमति देना या न देना या पुनर्विचार हेतु लौटाना या उसे राष्ट्रपति के विचाराधीन सुरक्षित रखना
6. यदि विधानमण्डल का सत्र न हो रहा हो तो अध्यादेश जारी करना
7. आयोगों व स्वायत्तशासी निकायों की रिपोर्ट विधामनण्डल में प्रस्तुत कराना

वित्तीय

1. उसकी अनुशंसा से विधान सभा में धन विधेयक को प्रस्तुत किया जाना
2. राज्य की आकस्मिक निधि में से धन निकालने की अनुमति देना
3. विधानसभा में बजट पेश कराना

न्यायिक

1. सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दण्डित अपराधी को क्षमा करना या उसका दण्ड कम करना या उसे निलम्बित करना बशर्ते कि उसका अपराध राज्य की कार्यपालिका की शक्ति में आता हो

विवेकसम्मत

1. गम्भीर स्थिति को देखते हुए राष्ट्रपति को आपात कालीन शक्तियों का प्रयोग करने की सिफारिश करना
2. विधान सभा को भंग करना
3. कार्यरत या पूर्व मुख्यमन्त्री या किसी मन्त्री के विरुद्ध वैधानिक कार्यवाही शुरू करने की अनुमति देना

Scanned with CamScanner

2. वह आंग्ल-भारतीय समुदाय के किसी व्यक्ति को राज्य की विधानसभा में मनोनीत कर सकता है, यदि वह ऐसा देखे कि राज्य के लोकप्रिय सदन में उनका प्रतिनिधित्व नहीं है। वह राज्य की विधान परिषद् में लगभग 1/6 सदस्यों को मनोनीत कर सकता है जिनका विज्ञान, साहित्य, कला-कौशल, समाज-सेवा या सहकारी आन्दोलन के क्षेत्र में विशिष्ट ज्ञान, अनुभव या योगदान हो।
3. यदि राज्य के विधानमण्डल के किसी सदस्य की अयोग्यता के सम्बन्ध में शिकायत हो तो वह चुनाव आयोग के परामर्श से अपना निर्णय दे सकता है।
4. वह विधानमण्डल के एक या दोनों सदनों या उनकी संयुक्त बैठक को सम्बोधित कर सकता है या वहाँ अपना सन्देश भेज सकता है। आम निर्वाचन के बाद राज्य के विधानमण्डल का प्रथम सत्र तथा नये साल का प्रथम सत्र उसके उद्घाटन भाषण से प्रारम्भ होता है।
5. उसे निषेधाधिकार (वीटो शक्ति) प्राप्त है। राज्य के विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयक उसकी अनुमति के अधीन है। वह किसी विधेयक को स्वीकार कर सकता है, रोक सकता है या गैर-धन विधेयक को विधानमण्डल के पुनर्विचार के लिए वापस भेज सकता है। वह किसी ऐसे विधेयक को नहीं रोक सकता यदि व्यवस्थापिका ने उसे दूसरी बार पारित कर दिया हो, चाहे उसके सुझाव माने गये हों या नहीं। राज्यपाल राष्ट्रपति के विचार के लिए विधान मण्डल से पारित किसी विधेयक को सुरक्षित रख सकता है।
6. यदि विधानमण्डल का अधिवेशन न हो रहा है तो वह अध्यादेश जारी कर सकता है जो कानून की तरह प्रभावी होगा।
7. विभिन्न उच्च या स्वायत्तशासी संस्थाओं (जैसे राज्य लोक सेवा आयोग, राज्य का वित्त आयोग, महालेखा परीक्षक आदि) के प्रतिवेदन राज्यपाल को प्रस्तुत किये जाते हैं जिन्हें वह व्यवस्थापिका में विचार के लिए प्रस्तुत कराता है।

वित्तीय (Financial)–राज्यपाल की वित्तीय शक्तियाँ निम्न हैं–

1. राज्यपाल की पूर्व सिफारिश के बिना राज्य की विधानसभा में धन विधेयक प्रस्तुत नहीं किया जा सकता।
2. राज्य का आकस्मिक कोष उसी के अधीन है। वह आकस्मिक व्यय के लिये उसमें से भुगतान कर सकता है जिसे बाद में राज्य की व्यवस्थापिका से स्वीकृत कराया जायेगा।
3. प्रत्येक वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में वह सरकारी आय-व्यय का वार्षिक वित्तीय प्रतिवेदन (बजट) विधानसभा में अपने मन्त्री द्वारा प्रस्तुत कराता है। किसी प्रकार के अनुदान की माँग या करों के प्रस्ताव राज्यपाल के नाम में मन्त्री द्वारा ही रखे जा सकते हैं।

न्यायिक (Judicial)–राज्यपाल की न्यायिक शक्तियाँ निम्न हैं–

1. वह सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दण्डित अपराधियों को क्षमा, उनके दण्ड को कम या उन्हें माफ कर सकता है किन्तु यह आवश्यक है कि वह अपराध ऐसे कानून के अन्तर्गत होना चाहिए जो राज्य सरकार की कार्यपालिकीय क्षमता के अन्तर्गत आता हो।
2. वह अपने राज्य के उच्च न्यायालय के प्रधान जज या किसी अन्य जज की नियुक्ति में राष्ट्रपति को परामर्श देता है।

विवेकसम्मत (Discretionary)–उपर्युक्त सामान्य कार्यों व शक्तियों के अतिरिक्त, राज्यपाल को कुछ विवेकसम्मत शक्तियाँ भी प्राप्त हैं जिनके लिए वह अपने मन्त्रिमण्डल की सलाह मानने पर बाध्य नहीं है। वे निम्न हैं–

1. यदि राष्ट्रपति किसी राज्यपाल को पास वाले केन्द्र-शासित क्षेत्र का प्रशासक बना दे तो वह उन मामलों में स्वतन्त्र रूप से कार्य करेगा।
2. वह राज्य में संवैधानिक व्यवस्था के विफल हो जाने पर परिस्थितियों का अध्ययन कर राष्ट्रपति को अपना प्रतिवेदन भेज सकता है। तथा संकटकाल घोषित करने का सुझाव दे सकता है।
3. वह किसी पराजित या अपराजित मुख्यमन्त्री के परामर्श से विधानसभा भंग कर सकता है।
4. वह कार्यरत या भूतपूर्व मुख्यमन्त्री या मन्त्री के विरुद्ध वैधानिक कार्यवाही शुरू करने की अनुमति दे सकता है, यदि वह किसी षड्यन्त्र या फौजदारी के अपराध में फँसा हो।

राज्यपाल के कार्यों और शक्तियों का समग्र सर्वेक्षण यह दिखाता है कि वह राष्ट्रपति की भाँति एक औपचारिक प्रधान है। इसका कारण हमें इस तथ्य में देखना चाहिए कि दोनों अपनी-अपनी सरकारों में संवैधानिक अध्यक्ष की भाँति हैं।

Scanned with CamScanner