(1)

PAPER-I SECTION-B

4. सिद्धान्त तथा व्यवहार में कार्यपालिका प्रणाली : राज्यपाल, मुख्य मंत्री तथा राज्य मंत्रि परिषद्

[illegible]

[illegible] राज्य सरकारों की स्वीकृति पर निर्भर नहीं है। अतः माँग हुई कि यह स्वीकृति [illegible] की जानी चाहिए। केन्द्र ने इसे स्वीकार नहीं किया और जब बिहार में श्री कानूनगो [illegible] की नियुक्ति का वहाँ की सरकार ने विरोध किया तब भी केन्द्र द्वारा उस नियुक्ति को [illegible] नहीं गया।

[illegible] विषय में कई सुझाव दिये गये।

[illegible]—राज्यपाल का किसी दल से सम्बन्ध नहीं होना चाहिये।

[illegible]—राज्यपाल का चुनाव होना चाहिए।

[illegible]—[illegible] के दोनों सदनों द्वारा उसकी नियुक्ति को स्वीकृत होना चाहिए।

[illegible]—[illegible] पद को समाप्त कर देना चाहिए।

[illegible] अभी तक इनमें से किसी भी सुझाव को माननीय नहीं समझा गया है और अधिकांश [illegible] की यह मान्यता रही कि बदले हुए सन्दर्भ में धीरे-धीरे राज्यपाल की नियुक्तियां [illegible] में, अधिक संतुलित ढंग से और राज्यों की इच्छा को काफी सम्मान देकर होने [illegible] जैसे-जैसे राज्यपाल अपनी भूमिका अदा करने में संयम की भूमिका अदा करेगा, उसको [illegible] से सम्बन्धित विवाद समाप्त हो जायेगा।

[illegible] जो राज्यपाल के पद ऐसे बहुत गहरे रूप से जुड़ा हुआ है, यह है—उसके [illegible] यह एक ओर तो राजकीय स्तर पर संसदीय सरकार की व्यवस्था में संवैधानिक [illegible] और संसदीय परम्परा के अनुसार उससे यह आशा की जाती है कि वह नाममात्र [illegible] के रूप में कार्य करेगा और इंग्लैण्ड के सम्राट की भाँति वह सूचना पाने, परामर्श देने व [illegible] के अधिकारों तक संतुष्ट रहेगा।

[illegible] वह केन्द्र का यन्त्र भी है और इस सन्दर्भ में उसे जो सबसे महत्त्वपूर्ण अधिकार [illegible] राष्ट्रपति को यह रिपोर्ट दे कि वहाँ ऐसी स्थिति है या नहीं कि शासन संविधान [illegible] न चल सके। दूसरे शब्दों में, उसकी रिपोर्ट पर ही यह निश्चय होता है कि राज्य [illegible] संकट की स्थिति है और इसलिए राष्ट्रपति (केन्द्रीय सरकार) राज्यों में संकटकालीन [illegible] की घोषणा करके राष्ट्रपति शासन की स्थापना करे।

[illegible] स्थिति के कारण बहुत से विवादपूर्ण प्रश्न उठे जिनका कोई सन्तोषजनक उत्तर [illegible] मिल पाया है। राज्यपालों की एक समिति इन प्रश्नों के उत्तर देने के लिए बनाई गई [illegible] जो सिफारिशें की थी, उनसे उनके विवेक की शक्तियों को बल मिलता [illegible] को नहीं। तमिलनाडु की राजमन्नार समिति ने अपनी रिपोर्ट में जो सुझाव [illegible] निर्णय-सा हो जाता है। इसलिए जबकि राज्यपालों की समिति की [illegible] नहीं थी, जो राजमन्नार समिति की रिपोर्ट केन्द्र के गले नहीं उतरी। इस [illegible] के सन्दर्भ में जो विवाद उत्पन्न हुए थे, वे अब भी बने हुए हैं। इस दोहरे [illegible] निम्नांकित हैं :

[illegible] एक-दूसरे

of overlapping) उत्पन्न नहीं होता। इसलिए यह कहा जाता है कि इन दोनों उत्तरदायित्वों के दायरों को रेखाबद्ध किया जाना चाहिए। कुछ लोगों का यह कहना है कि जब राज्यपाल की स्थिति संवैधानिक अध्यक्ष के रूप में समाप्त हो जाती है तो केन्द्र के यन्त्र के रूप में उसकी स्थिति प्रारम्भ होती है परन्तु इस प्रस्ताव के आलोचकगण यह कहते हैं कि इस प्रकार का पृथक्करण सरल एवं व्यावहारिक नहीं है क्योंकि संवैधानिक अध्यक्ष के होते हुए ही उसे साथ ही साथ यह भी देखना होता है कि कहीं राज्य में संवैधानिक संकट तो उत्पन्न नहीं हो रहा है और उसके आधार पर कहीं उसे राष्ट्रपति से संवैधानिक संकट के बारे में तो नहीं लिखना है और इसलिये यह व्यावहारिक नहीं है कि हर परिस्थिति में जब संवैधानिक अध्यक्ष की स्थिति समाप्त होती है तो केन्द्र के यन्त्र के रूप में उसकी स्थिति उभरती है।

(ब) इसी सन्दर्भ में यह भी विवादपूर्ण बात है कि संकटकालीन परिस्थिति किस आधार पर घोषित की जाये। संविधान-निर्माताओं की यह मान्यता थी कि बहुधा जब किसी दल को निश्चित बहुमत नहीं मिलेगा तथा मिली-जुली सरकार बनाने के प्रयास भी असफल हो जायेंगे, उसी समय संवैधानिक संकट की स्थिति हो सकेगी अथवा उस समय जबकि राज्य केन्द्र की उन विषयों के सम्बन्ध में आज्ञा मानने से इन्कार कर दे जो कि संविधान के अन्तर्गत हैं।

परन्तु व्यवहार में यह देखा गया कि राज्यों में संकटकालीन परिस्थिति की घोषणा इन प्रावधानों तक सीमित नहीं रही। कभी इस आधार पर कि कितने दल-बदल हो रहे हैं कि जनतन्त्र का मज़ाक हो रहा है आदि आधारों पर भी संकटकालीन परिस्थिति की घोषणा कर राष्ट्रपति-शासन लागू किया गया, उदाहरणार्थ, हरियाणा। इसी प्रकार जब जनआन्दोलन यह सिद्ध करता है कि मन्त्रिमण्डल ने जनता का विश्वास खो दिया है। यद्यपि विधानमण्डल में मन्त्रिमण्डल को बहुमत प्राप्त था, जैसे केरल में हुआ। यहाँ नहीं, कभी-कभी इस आधार पर राष्ट्रपति-शासन कायम किया गया कि राज्य में इतनी अधिक राजनीतिक अस्थिरता है कि इससे विकास की प्रक्रिया में बाधा पहुँच रही है, अतः ऐसी स्थिति में संकटकालीन परिस्थिति की घोषणा आवश्यक है।

इस प्रकार यहाँ संकटकालीन स्थिति की घोषणा के लिए जो मापदण्ड अपनाये गए, वे संवैधानिक प्रावधानों से कहीं अधिक आगे बढ़े हुए थे और इसमें ऐसा लगता था कि राज्यपाल अपनी शक्तियों की सीमाओं का उल्लंघन कर रहा है और क्योंकि भिन्न-भिन्न स्थानों पर भिन्न-भिन्न मापदण्ड अपनाए जा रहे हैं, इसलिए भी इस धारणा को बल मिला कि राज्यपाल केन्द्र के पक्ष में दलीय स्वार्थ की सिद्धि के लिए अपने संकटकालीन अधिकार का प्रयोग कर रहा है और इससे न केवल उसकी संवैधानिक अध्यक्ष की स्थिति खण्डित होती है, बल्कि साथ ही राज्य की स्वतन्त्रता में भी हस्तक्षेप होता है। इसलिए यह धारणा बनी कि राज्यपाल की कार्य-सम्बन्धी सीमाएं निश्चित होनी चाहिए, विशेषकर उन उत्तरदायित्वों एवं भूमिकाओं के सम्बन्ध में, जो कि वह केन्द्र के यन्त्र के रूप में करता है। कुछ ने यह भी कहा कि उनका यह पद समाप्त ही कर दिया जाना चाहिए, तभी वह संवैधानिक अध्यक्ष बना रह सकता है। अभी तक भी यह विवाद सुलझा नहीं है। यह प्रश्न इसलिए उठा कि बहुधा राज्यों में किसी दल को बहुमत प्राप्त नहीं था। कांग्रेस अकेले सबसे बड़े दल के रूप में [illegible] तथा अन्य दल सामूहिक (संविद)

(3)

[illegible]

(ख) यदि मन्त्रिमण्डल की स्थिति [illegible] हो जाती है और मन्त्रिमण्डल तुरन्त विधानमण्डल की बैठक [illegible] के लिए नहीं बुलाना चाहता हो क्या राज्यपाल उसे ऐसा करने के लिए [illegible] कर सकता है। प. बंगाल में यह प्रश्न [illegible]। मुख्यमन्त्री ने यह कहा कि विधानसभा की बैठक [illegible] के बीच बुलाना अनिवार्य है और [illegible] कभी भी बैठक बुला लेंगे, [illegible] मन्त्रिमण्डल को हटा दिया गया [illegible] राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया।

यहाँ यह प्रश्न उपस्थित हुआ कि क्या राज्यपाल मुख्यमन्त्री को तुरन्त विधानसभा की बैठक बुलाने के लिए बाध्य कर सकता है, यह सिद्ध करने के लिए कि उसका बहुमत है या नहीं रहा।

(ग) इसी प्रकार एक अन्य प्रश्न कि क्या राज्यपाल उस समय भी संकटकालीन परिस्थिति की घोषणा कर सकता है, जब मन्त्रिमण्डल का बहुमत बना हुआ हो, यद्यपि इसके लिए भले ही मुख्यमन्त्री अपने मन्त्रिमण्डल का आकार बढ़ा रहा हो, [illegible] हो रहे हों कि बहुमत होते हुए भी [illegible] दिया जा रहा हो, आदि।

(घ) एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न और उपस्थित हुआ कि क्या एक मिली-जुली सरकार के मुख्यमन्त्री [illegible] एक दलीय सरकार के मुख्यमन्त्री की होती है, अर्थात् क्या मिली-जुली सरकार का मुख्यमन्त्री, यदि विधानसभा में उसकी हार हो जाती है तो क्या वह राज्यपाल से विधानसभा भंग कराकर पुनः चुनाव की माँग कर सकता है या नहीं ? उत्तरप्रदेश के राज्यपाल रेड्डी ने यह कहा था कि मिली-जुली सरकार के मुख्यमन्त्री की स्थिति भिन्न होती है, एकदलीय बहुमत वाले दल के मुख्यमन्त्री से। इसी आधार पर उन्होंने चौधरी चरणसिंह की इस माँग को नहीं माना कि विधानसभा भंग कर दी जाए। अर्थात् हारा हुआ मुख्यमन्त्री क्या विधानसभा भंग नहीं करा सकता ? संसदीय [illegible] के अनुसार स्थिति यह है कि मुख्यमन्त्री चाहे हारा हुआ हो या नहीं, उसे एक बार ऐसा अवसर मिलना चाहिए कि अगर वह यह समझता है कि राज्य की जनता का उसे बहुमत प्राप्त है, [illegible] विधानसभा में उसकी स्थिति [illegible] हो गई हो, तो ऐसी स्थिति में उसे विधानसभा भंग कराकर पुनः चुनाव कराकर स्थिति स्पष्ट करने का अधिकार होना चाहिए। राज्यपाल [illegible] संवैधानिक अध्यक्ष है और उसे संसदीय शासन के स्वीकृत मान्यताओं के अनुरूप कार्य करना [illegible] जाना चाहिए। [illegible] की गृहीत शब्दावली में यह कहा जा सकता है कि यद्यपि उसे [illegible] अधिकारों के प्रयोग की स्वतन्त्रता है, लेकिन [illegible] की अन्तिम स्थिति में उसे मन्त्रिपरिषद् की सलाह के अनुरूप ही कार्य करना चाहिए।

यहाँ तक राज्यपाल के विवेक की प्रकृति व उसकी सीमा से सम्बन्धित प्रश्न है, [illegible]

[illegible] विवेक (statutory discretion) [illegible] discretion) [illegible]

के ही विवेक [illegible] है—[illegible] स्वीकृत कार्यकारी [illegible] द्वारा। [illegible] अन्तर्गत मान्यता दी गई है और [illegible] किया भी कार्य कर सकता है।

स्थितिजन्य विवेक को प्रयुक्त करने के अवसर [illegible] अधिक प्राप्त होते रहे क्योंकि कुछ राज्यों में [illegible] व्याप्त थी। इसके विपरीत राजनैतिक [illegible] की स्थिति में [illegible] पूर्ण बहुमत प्राप्त हो, तो यहाँ इसके अवसर कम [illegible] होते हैं। [illegible] उल्लेख करना आवश्यक है—प्रथम, राज्यपालों को इन [illegible] सुस्थापित लोकतान्त्रिक परम्पराओं का पालन करना चाहिए [illegible] परम्पराओं को विकसित करना चाहिए। द्वितीय, राज्यपाल से यह अपेक्षा [illegible] के संवैधानिक अध्यक्ष की भूमिका का निर्वाह करें और इस [illegible] देना सम्भव करें कि अपने स्थितिजन्य विवेक के प्रयोग [illegible] में इस बात पर भी बल दिया जा सकता है कि [illegible] सूचना देते हुए (जिसको स्थितिजन्य विवेक की [illegible] सकता है) भी राज्यपाल पद्धति के लिए [illegible] स्थिति घोषित कर दे।

अब एक अन्य [illegible] समस्या राज्यपाल के [illegible] differentiation) पर ध्यान देना आवश्यक है। [illegible] दोहरी भूमिका निभानी होती है। (i) [illegible] की। यह तर्क भी दिया जा सकता है कि [illegible] यह सच विरोधी न होते हुए भी [illegible] कहा जा सकता है कि राज्यपाल के दो [illegible] उसके दायित्व और [illegible] [illegible]

(4)

[illegible] भूमिका [illegible] है क्योंकि पहली का सम्बन्ध आपातकालीन स्थितियों से है जबकि दूसरी का [illegible] को सामान्य स्थितियों से तथा आपातकालीन स्थितियाँ वहाँ से प्रारम्भ होती हैं जहाँ [illegible] स्थिति समाप्त होती है। यदि ये दोनों आधार स्वीकार कर लिए जाते हैं तो दोनों भूमिकाओं [illegible] सामंजस्य स्थापित किया जा सकता है।

[illegible] के बीच वाले चौथे आम चुनावों के उपरान्त राज्यपालों की कार्यवाहियाँ काफी [illegible] एवं विवादास्पद रहीं। अतः इस पद से सम्बन्धित केन्द्रीय प्रश्न पुनः प्रतिष्ठा [illegible] (rehabilitation) का नहीं अपितु भूमिका विशिष्टिकरण का था। इस समस्या ने इतना गम्भीर [illegible] कि एक समय तो यह प्रतीत हुआ कि स्वयं राजनैतिक व्यवस्था के प्रति ही विश्वास [illegible] हो गया है। इस सम्बन्ध में संवैधानिक विरोधाभास यही है कि यद्यपि राज्यपाल [illegible] के लिए भूमिका विशिष्टिकरण जितना ही कठिन कार्य है, उसके प्रति प्रयास करना उतना ही [illegible] व महत्त्वपूर्ण।

[illegible] आयोग का प्रतिवेदन एवं राज्यपाल का पद—सरकारिया आयोग ने राज्यपाल पद [illegible] गैर-कांग्रेस (इ) सरकारों वाले राज्यों द्वारा लगातार की जा रही माँग अस्वीकार कर [illegible]। आयोग ने यह सुझाव भी नामंजूर कर दिया कि राज्यपाल राज्य सरकार द्वारा दी गई नामों [illegible] जाए। तथापि आयोग ने इस बात का समर्थन किया कि इस सम्बन्ध में राज्यों [illegible] के अतिरिक्त उपराष्ट्रपति तथा लोकसभा अध्यक्ष से भी सलाह ली जाए। आयोग [illegible] राज्यपाल की नियुक्ति में निम्न मानदण्डों को ध्यान में रखा जाना चाहिए :

(1) वह किसी विशिष्ट क्षेत्र का विशेषज्ञ हो,
(2) वह राज्य से बाहर का व्यक्ति हो,
(3) उसका स्थानीय राजनीति से सम्बन्धित नहीं होना चाहिये,
(4) उसने सामान्य तौर पर तथा विशेष रूप से निकटभूत में राजनीति में अधिक भाग न लिया हो।

[illegible] के कर्तव्यों के सम्बन्ध में आयोग ने कहा कि राज्यपाल बहुमत वाले दल के नेता [illegible] मुख्यमंत्री बना सकता है अथवा यदि किसी पार्टी को स्पष्ट बहुमत नहीं मिलता तो राज्यपाल को वरीयता क्रम से निम्न चार प्रकार के दलों या समूहों के नेता को मुख्यमन्त्री नियुक्त करना चाहिए :

(1) चुनाव पूर्व बनाया गया विभिन्न दलों का गठबन्धन;
(2) अन्य दलों एवं निर्दलियों के समर्थन से बना सर्वाधिक बड़ा विधायक दल;
(3) चुनाव के पश्चात् विभिन्न दलों द्वारा बनाया गया गठबन्धन, जिसमें सभी भागीदार सरकार में शामिल हों; एवं
(4) चुनाव के पश्चात् विभिन्न दलों द्वारा बनाया गया गठबन्धन जिसमें कुछ दल सरकार में भागीदार हों एवं अन्य दल (निर्दलियों सहित) सरकार को बाहर से समर्थन देने के लिए तैयार हों।

राज्यपाल को यह प्रक्रिया अपनाते हुए ऐसे नेता को चुनना चाहिए जो उसके निर्णय में विधानसभा में बहुमत प्राप्त कर सके। ऐसे मनोनीत मुख्यमन्त्री को शपथ ग्रहण के 30 दिन के भीतर विधानसभा में बहुमत सिद्ध करना होगा।

आयोग ने सुझाव दिया है कि राज्य के विश्वविद्यालय के कुलाधिपति की हैसियत से राज्यपाल को विश्वविद्यालय कानून के अन्तर्गत कार्य करना चाहिए। राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने के अधिकार का प्रयोग सिर्फ विशेष परिस्थितियों में ही करना चाहिए। राज्यपाल को अनुच्छेद 163 से प्राप्त विशेषाधिकारों को यथावत् रखा जाना चाहिए, तथापि इनका प्रयोग अन्तिम अस्त्र के रूप में किया जाना चाहिए।

राज्यपाल की भूमिका और स्थिति
(The Role and Position of the Governor)

राज्यपाल की भूमिका राज्य की राजनीतिक स्थिति और उसके स्वतन्त्र, [illegible] एवं निर्दलीय दृष्टिकोण पर निर्भर करती है। यदि राज्यपाल दलीय [illegible] में भी [illegible] राजनीति से ऊपर उठकर एक [illegible] के रूप में राज्य के मुख्यमन्त्री की [illegible] करता है तो वह प्रशासन पर एक प्रभाव छोड़ सकता है। यदि राज्यपाल को विरोधी दलों का विश्वास प्राप्त है, यदि वह विरोधी हितों के बीच सन्तुलन बनाये रखने में सक्षम है, यदि उसकी संविधान के शब्दों और उसकी आत्मा के प्रति दृढ़ आस्था है, यदि वह नैतिक [illegible] पर खड़ा होकर राज्य के मामलों में [illegible] भूमिका निभा सकता है तथा राज्य और [illegible]

4

5

[illegible]

[illegible] अनुच्छेद 356 की व्यवस्थाओं (राष्ट्रपति शासन) को लागू करने का पर्याप्त कारण है।

[illegible] राजस्थान, मध्य प्रदेश और हिमाचल प्रदेश की भाजपा की सरकारों को बर्खास्त करने वाली राष्ट्रपति की 15 दिसम्बर, 1992 की घोषणा को वैध मानते हुए दिया था। [illegible]

[illegible]

5. संघ तथा अधिकारों या केन्द्रीय एजेन्ट [illegible]

[illegible] 1980 में तमिलनाडु [illegible] 2001 ई. में तमिलनाडु [illegible]

(7)

राज्यपाल अपनी नियुक्ति और नियुक्ति के लिए पूर्णतः संघ पर निर्भर है। अतः यह स्वाभाविक है कि वह कठपुतली की भाँति अपने संघीय स्वामियों के निर्देशन का पालन करे। एक विचार यह भी प्रकट किया गया है कि चतुर्थ चुनाव के बाद "संघीय सरकार ने राज्यपाल का प्रयोग राज्यों की गैर-कांग्रेसी सरकारों को अपदस्थ करने के यन्त्र के रूप में किया।" जिस ढंग से 1967 में राजस्थान के राज्यपाल डॉ. सम्पूर्णानन्द ने संयुक्त विधायक दल द्वारा बहुमत प्रदर्शन करने के बाद भी कांग्रेस दल के नेता मोहनलाल सुखाड़िया के अल्प दल को सरकार-निर्माण के लिए आमन्त्रित किया वह इस तथ्य का प्रतीक था कि उस समय राज्यपाल संघ के निर्देशन पर कार्य कर रहा था। 1970 में उत्तर प्रदेश के राज्यपाल गोपाला रेड्डी ने यह जानते हुए कि विपक्षी दलों ने तत्कालीन मुख्यमन्त्री चरण सिंह को समर्थन देने का वायदा किया था और मुख्यमन्त्री शक्ति परीक्षण के लिए एक सप्ताह के अन्दर विधानसभा का अधिवेशन बुलाने के लिए तैयार थे, फिर भी उन्होंने मुख्यमन्त्री को पदच्युत कर दिया और राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया। इसी तरह कर्नाटक के राज्यपाल ने 1 जनवरी, 1978 को देवराज अर्स के मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर दिया जबकि अर्स 3 जनवरी, 1978 को विधानसभा का सामना करने वाले थे। सिक्किम के राज्यपाल होमी जे. एच. तालेयार खाँ ने मुख्यमन्त्री नरबहादुर भण्डारी को विधायकों का पूर्ण बहुमत होते हुए, 11 मई, 1984 में बर्खास्त कर दिया और बी. बी. गुरुंग की अल्पमत सरकार को सत्ता सौंप दी, परन्तु विधानसभा में पराजित होने पर उसे 15 दिन में ही त्याग-पत्र देना पड़ा। जम्मू व कश्मीर के राज्यपाल जगमोहन ने दलबदल के द्वारा जुलाई, 1984 में फारूख अब्दुल्ला की सरकार का पतन करवा दिया और दलबदलू जी. एम. शाह को सत्तारूढ़ कर दिया। आन्ध्र प्रदेश के राज्यपाल रामलाल ने [illegible] की बहुमत सरकार को 16 अगस्त, 1984 को बर्खास्त कर दिया और भास्कर राव की अल्पमत सरकार को सत्ता सौंप दी परन्तु जनआक्रोश के कारण स्वयं रामलाल को त्याग-पत्र देना पड़ा और राज्यव्यापी एवं देशव्यापी आन्दोलन के दबाव में [illegible] को 16 सितम्बर, 1984 को पुनः सत्ता पर बैठाना पड़ा। [illegible] का विधानसभा में स्पष्ट बहुमत होते हुए भी कर्नाटक के तत्कालीन राज्यपाल भानु प्रकाश सिंह ने 10 अक्टूबर, 1990 को वीरेन्द्र पाटिल की सरकार को बर्खास्त कर राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया। उनका कहना था कि [illegible] का विधायक दल नये नेता का चुनाव करना चाहता था। राज्यपाल को एक सप्ताह के भीतर ही 16 अक्टूबर, 1990 को [illegible] की सरकार का निर्माण करना पड़ा। राज्यों में राष्ट्रपति शासन के इतिहास में यह सबसे छोटा राष्ट्रपति शासन था।

भूतपूर्व प्रधानमन्त्री इन्दिरा गाँधी के काल में राज्यपाल संघ के ही नहीं, दल के भी दास बन गये थे और वे दलीय गतिविधियों में हिस्सा लेते थे। श्री प्रकाश ने कहा है कि, "मैं एक [illegible] राज्यपाल रहते हुए भी [illegible] अखिल भारतीय कांग्रेस [illegible] अपने [illegible] आन्ध्र प्रदेश के राज्यपाल डॉ. शंकर दयाल [illegible] में [illegible] विधानसभा चुनाव के [illegible] [illegible] आकस्मिक अवसरों में [illegible]

[illegible] में दिसम्बर, 1985 में बम्बई में हुए कांग्रेस शताब्दी समारोह में [illegible] के. वी. राव ने लिखा है कि, "राज्यपाल वही है जो संघ उसे बनाना चाहता है [illegible] रूप में राज्यपाल कुछ भी नहीं कर सकता....और यदि राज्यपाल [illegible] चक्रवर्ती जैसी सक्रिय भूमिका निभाने की स्थिति में है तो [illegible] संघ की मौन सम्मति है या संघ का निर्देशन है।"

राजीव गांधी के शासनकाल में भी राज्यपाल सम्बन्धी [illegible] प्रतीक नहीं था। वह संघ सरकार की [illegible] था। प्रायः ऐसे राजनीतिक राज्यपाल बनाये गये जिन्हें सक्रिय राजनीति [illegible] जो राजनीति से निष्कासित हो चुके होते हैं अथवा ऐसे [illegible] राज्यपाल बनाया गया है जिनकी दलीय निष्ठा असंदिग्ध है [illegible] हित साधन कर सकते हैं। आन्ध्र प्रदेश के मुख्यमन्त्री एन. टी. रामाराव ने [illegible] था कि, "राज्यपाल संघ सरकार के जासूसों की तरह कार्य करते हैं।" [illegible] अंग्रेजों और भारत के गवर्नरों के बीच में लगभग [illegible] अपनी पुस्तक "भारत की खोज" में लिखा है कि, "गवर्नर संघ के एजेन्टों और [illegible] रूप में काम करते हैं और वे राज्यों में लोकतन्त्र का गला काटने वाले होते हैं।" [illegible] बंगाल के राज्यपाल टी. वी. राजेश्वर राव पर, आन्ध्र प्रदेश की [illegible] कुमुद जोशी का आचरण भी दलीय राजनीति से प्रेरित रहा। [illegible] तेलुगुदेशम् की सरकार के प्रति व्यवहार नकारात्मक और विरोधात्मक रहा [illegible] में कांग्रेस की मुखिया कहा जाने लगा था। इसी प्रकार तमिलनाडु के [illegible] सुन्दरलाल खुराना ने अन्नाद्रमुक के जानकी गुट को विधानसभा में बहुमत का [illegible] हासिल कराने के लिए उसे अनेक छूटें दीं, अन्त में उन्होंने ही राजनीतिक [illegible] जनवरी, 1988 को तमिलनाडु में राष्ट्रपति शासन लागू करने की [illegible] बाद भी अनेक राज्यपालों के आचरण विवादास्पद रहे। [illegible] भण्डारी, बिहार के राज्यपाल सुन्दर सिंह भण्डारी तथा [illegible] लिया जाता है। सन् 2001 ई. में तमिलनाडु की राज्यपाल फातिमा बीबी [illegible] अयोग्य घोषित अखिल भारतीय अन्नाद्रमुक की नेता कु. [illegible] दिलाने का निर्णय भी विवाद का विषय बना।

साधारण परिस्थितियों में भी राज्यपाल संघ के अभिकर्ता के रूप में [illegible] उदाहरणार्थ जब कभी संघ और राज्य की कार्यपालिका [illegible] होती है तो राज्यपाल अपने विवेकाधिकारों का प्रयोग कर सकता है। [illegible] स्वीकृत किसी विधेयक को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है [illegible] सभा को [illegible]

[illegible] राज्य में संविधानिक तन्त्र की विफलता की सूचना राष्ट्रपति को देता है और [illegible] अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत पूर्ण या आंशिक आपात की सिफारिश करता है। जब राज्य में राष्ट्रपति [illegible] शासन लागू हो जाता है तो राज्यपाल संघ के अभिकर्ता के रूप में कार्य करता है। राज्य में [illegible] राज्यपाल का शासन नहीं होता, वह संघ सरकार का शासन होता है। संघ [illegible] राज्यपाल की मत किनारे लगा सकती है और परामर्शदाताओं से काम चला सकती है [illegible] राज्य व्यवस्थापिका से सम्बन्ध रखे, यह चाहे तो राज्यपाल को सारे अधिकार दे सकती है।

यह आवश्यक नहीं कि राष्ट्रपति राज्य विधानसभा में बहुमत प्राप्त सरकार को बर्खास्त [illegible] राज्यपाल की रिपोर्ट और केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल की सिफारिश को स्वीकार ही करे, [illegible] पुनर्विचार के निर्देश भी दे सकता है, जैसा कि राष्ट्रपति के. आर. नारायणन ने उत्तर प्रदेश विधानसभा में बहुमत प्राप्त भाजपा की कल्याण सिंह सरकार को बर्खास्त करने सम्बन्धी केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल की 21-22 अक्टूबर, 1997 की सिफारिश पर पुनर्विचार के निर्देश दिए। [illegible] मन्त्रिमण्डल ने अपनी सिफारिश को ही वापस ले लिया। ऐसा करके राष्ट्रपति ने न केवल [illegible] की रचना की है, बल्कि यह पहला अवसर है जब किसी राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राज्य सरकार को बर्खास्त करने सम्बन्धी सिफारिश पर पुनर्विचार के निर्देश दिए।

[illegible] से स्पष्ट है कि राज्यपाल मुख्यतः एक संविधानिक अध्यक्ष है, जिसके पास [illegible] शक्तियों का अभाव है। उसकी शक्तियों का प्रयोग उत्तरदायी मन्त्री करते हैं। कुछ [illegible] में वह विवेकाधिकारों का प्रयोग अवश्य कर सकता है, परन्तु यहाँ भी उसकी शक्ति [illegible] की राजनीतिक स्थिरता और अस्थिरता पर निर्भर करती है। यदि राज्य में राजनीतिक [illegible] है और मन्त्रिमण्डल को विधानसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त है तो वह विवेकाधिकारों का [illegible] नहीं कर सकता। यदि राज्य में राजनीतिक स्थिति अस्थिर और अस्पष्ट है, दल-बदलुओं [illegible] का बोलबाला है तो उसके विवेकाधिकारों का क्षेत्र व्यापक बन जाता है। परन्तु [illegible] प्रभावशाली हो सकता है, अधिनायक या निरंकुश नहीं। संविधान राज्यपाल को [illegible] के रक्षक और राज्य की जनता के कल्याण और सेवा के लिए विवेकाधिकार प्रदान [illegible] है, निरंकुश या निरपेक्ष बनने के लिए नहीं। आपातकाल में या राज्य में राष्ट्रपति के [illegible] में राज्यपाल संघ के अधीन होता है।

[illegible] स्थिति में राज्यपाल मुख्यमन्त्री के परामर्श पर कार्य करता है और असाधारण [illegible] में संघ के निर्देशन पर कार्य करता है। इन परिस्थितियों में राज्यपाल अधिनायक नहीं [illegible] संविधान-निर्माता उसे अधिनायक बनाने के इच्छुक नहीं थे। संविधान राज्यपाल [illegible] नहीं बनाता, परन्तु वह उसे निरंकुश भी नहीं बनाता। वह सक्रिय हो सकता है, [illegible] नहीं हो सकता। अतः भारतीय राज्य के राज्यपाल को संविधानिक एवं सक्रिय [illegible] कहना अधिक उचित है।

[illegible] राज्यपाल एक ही समय पर राज्य में संविधान का संरक्षक, रक्षक और [illegible] है और मुख्यमन्त्री के [illegible]

राज्यपाल के मुख्यमन्त्री और विधानसभा के साथ सम्बन्ध

(Governor's relation with Chief Minister and State Legislature)

राज्य के संवैधानिक अध्यक्ष के रूप में राज्यपाल का मुख्यमन्त्री तथा राज्य विधानसभा के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। राज्यपाल की भूमिका का परीक्षण करने के लिए इन सम्बन्धों का विश्लेषण करना आवश्यक बन जाता है, जो निम्नानुसार है :

A. राज्यपाल और मुख्यमन्त्री–मुख्यमन्त्री (मन्त्रिपरिषद) की नियुक्ति सम्बन्धी व्यवस्थायें–राज्य के मुख्यमन्त्री का पद किन्हीं परम्पराओं या रूढ़ियों पर आधारित पद नहीं। यह एक संवैधानिक पद है जिसे संविधान की धाराओं के अन्तर्गत उत्पन्न किया गया है। मुख्यमन्त्री कोई सरकारी अधिकारी भी नहीं होता जिसे कोई राज्यपाल अपनी इच्छा से हटा सकता है अथवा न्यायालय में सदस्यता सम्बन्धी मुकदमा जीतने पर उसे उसी पद पर बहाल कर सकता है जैसा कि गोआ के तत्कालीन राज्यपाल ने रवि नाइक को 2 अप्रैल, 1994 को मुख्यमन्त्री की शपथ दिला कर पूर्व की स्थिति (मुख्यमन्त्री पद की स्थिति) को बहाल करने का प्रयत्न किया था।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 163 के अनुसार, "राज्यपाल के कृत्यों (कार्यों) में, उसके विवेकाधिकार के अन्तर्गत आने वाले कृत्यों को छोड़कर, सहायता और सलाह देने के लिए एक मन्त्रि-परिषद् होगी जिसका प्रधान मुख्यमन्त्री होगा।" अनुच्छेद 164 (1) के अनुसार मुख्यमन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल करता है और अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति राज्यपाल मुख्यमन्त्री की सलाह पर करता है। मन्त्री "राज्यपाल के प्रसादपर्यंत अपने पद को धारण करते हैं।" अनुच्छेद 164 (2) के अनुसार, "मन्त्रि-परिषद् राज्य की विधानसभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है।" अनुच्छेद 164 (3) के अनुसार राज्यपाल मन्त्रियों को "उनके पद और गोपनीयता की शपथ दिलाता है।" अनुच्छेद 164(4) के अनुसार राज्यपाल उस व्यक्ति को भी, मुख्यमन्त्री की सलाह से, मन्त्री पद की शपथ दिला सकता है, जो विधानमण्डल का सदस्य नहीं। परन्तु ऐसे मन्त्री को छह माह की अवधि में विधानमण्डल का सदस्य बनना पड़ता है अन्यथा उसे मन्त्री का पद त्यागना पड़ता है।

संविधान की उपर्युक्त व्यवस्थाओं से दो बातें पूर्णतः स्पष्ट हैं– (1) राज्यपाल मुख्यमन्त्री को नियुक्त करता है, और (2) मन्त्रिपरिषद् विधानसभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। इसका अर्थ है कि राज्य विधानसभा में जिस राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त है राज्यपाल उसके नेता को मुख्यमन्त्री पद पर नियुक्त करने और उसे मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करने हेतु निमन्त्रण देने के लिए बाध्य है क्योंकि राज्यपाल किसी ऐसे सदस्य को मुख्यमन्त्री नहीं बना सकता जिसे विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं और यदि राज्यपाल अपनी इच्छा से किसी ऐसे सदस्य को मुख्यमन्त्री के पद की शपथ दिला देता है जिसे विधानमण्डल (विधानसभा) में बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं तो ऐसे मुख्यमन्त्री द्वारा गठित मन्त्रि-परिषद् कभी स्थायी नहीं हो सकती। दूसरे, जब तक मुख्यमन्त्री या मन्त्रिपरिषद् संविधानिक धाराओं की स्पष्टतः उल्लंघन नहीं करती और वह संविधानिक भावनाओं का आदर करती है तो राज्यपाल उसे बहुमत का [illegible]

(9)

करने का राज्यपाल का विवेकाधिकार अत्यधिक सीमित है अर्थात् वह विधानसभा में बहुमत दल के नेता को मुख्यमन्त्री पद पर नियुक्त करने के लिए बाध्य है। वह मुख्यमन्त्री की सलाह पर अन्य मन्त्रियों को नियुक्त करेगा और विधानसभा के अधिवेशनों को आहूत करेगा, उसका सत्रावसान करेगा तथा विधानसभा को भंग करेगा।

राजनीतिक अस्थिरता एवं मुख्यमन्त्री को नियुक्त करने के राज्यपाल के विवेकाधिकार की व्यापकता– मुख्यमन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में राज्यपाल का विवेकाधिकार उस समय असीमित रूप धारण कर सकता है जब राज्य में राजनीतिक अस्थिरता की स्थिति उत्पन्न होती है अर्थात् जब राज्य विधानसभा में किसी राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता अथवा सबसे अधिक सदस्यों वाले दल में फूट होती है और वे अपने नेता का चयन करने में असमर्थ होते हैं अथवा दल-बदलुओं का बाजार गर्म होता है। ऐसी स्थिति में मुख्यमन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में राज्यपाल का विवेकाधिकार उतना ही व्यापक और विस्तृत है जितना कि कोई राज्यपाल उसे बनाना चाहता है या जितना परिस्थिति की आवश्यकता माँग करती है या जितना केन्द्र में सत्तारूढ़ दल उसे उसको आज्ञा या निर्देश देता है। ऐसी स्थिति में राज्यपाल ऐसे व्यक्ति को भी मुख्यमन्त्री पद पर नियुक्त कर सकता है, जो विधानमण्डल का सदस्य नहीं होता।

अनुच्छेद 174 के अनुसार, "राज्यपाल स्थिति की समीक्षा करने के लिए स्वतन्त्र है।" राज्यपाल की कार्यवाही को प्रधानमन्त्री और राष्ट्रपति भी चुनौती नहीं दे सकते हैं उदाहरणतः राज्यपाल किसी पार्टी के सरकार बनाने के दावे को स्वीकार भी कर सकता है और अस्वीकार भी कर सकता है। उदाहरणतः वर्ष 1997 में जब भाजपा नेता केशुभाई पटेल और सुरेश मेहता ने राष्ट्रीय जनता पार्टी से अलग हुए आत्माराम पटेल के साथ मिलकर गुजरात में भाजपा की सरकार बनाने का दावा पेश किया तो तत्कालीन राज्यपाल कृष्णपाल सिंह ने उनके इस दावे को स्वीकार नहीं किया। इसी प्रकार यह राज्यपाल पर निर्भर करता है कि वह किसी मुख्यमन्त्री को विधानसभा में बहुमत सिद्ध करने के लिए कितना समय देता है। जहाँ गुजरात के तत्कालीन राज्यपाल कृष्णपाल सिंह ने विधानसभा को भंग करने की सिफारिश कर रहे मुख्यमन्त्री शंकर सिंह वाघेला को दो सप्ताह का समय दिया, वहीं उत्तर प्रदेश के तत्कालीन राज्यपाल रोमेश भण्डारी ने भाजपा सरकार के मुख्यमन्त्री को, जो विधानसभा में बहुमत सिद्ध करने का अवसर देने की माँग कर रहे थे, मात्र दो दिन का समय दिया। राज्यपाल रोमेश भण्डारी के इस निर्णय के पीछे कोई औचित्यपूर्ण आधार नहीं था। राज्य में संवैधानिक सरकार के अस्तित्व के प्रश्न को मनमाने ढंग से सुलझाना उचित नहीं।

राजनीतिक स्थिरता एवं मुख्यमन्त्री को पदच्युत करने का राज्यपाल का विवेकाधिकार–भारतीय संविधानिक विकास के इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण भी हुए हैं जब राज्यपाल ने उस मुख्यमन्त्री को पदच्युत किया जिसे विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त था। उदाहरणतः 1959 में केरल के तत्कालीन राज्यपाल रामकृष्ण राव ने मुख्यमन्त्री ई. एम. एस. नम्बूदरीपाद को पदच्युत करने के लिए अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को [illegible] की सूचना देकर राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करते हुए नम्बूदरीपाद की सरकार को पदच्युत [illegible] दिया।

गोवा के तत्कालीन राज्यपाल भानु प्रकाश सिंह ने मुख्यमन्त्री [illegible] उदाहरण प्रस्तुत किया है, जो न केवल विवेकाधिकार के दुरुपयोग [illegible] राज्यपाल की मनमर्जी और अपने पद की गरिमा को भी [illegible] के तत्कालीन मुख्यमन्त्री डॉ. विल्फ्रेड डिसूजा को 2 अप्रैल, [illegible] एक सदस्य रवि नाईक को यह कहकर मुख्यमन्त्री पद की शपथ दिला दी [illegible] बहाल करना चाहते हैं" क्योंकि उच्चतम न्यायालय ने रवि नाईक की [illegible] रद्द करने वाले उच्च न्यायालय के निर्णय को रद्द कर दिया है [illegible] की दरकार रखा है। राज्यपाल के इस व्यवहार की [illegible] विधानसभा में बहुमत प्राप्त दल ने नेतृत्व परिवर्तन की माँग की थी, [illegible] अनुरूप दावा पेश किया था और न ही राज्यपाल ने राज्य में [illegible] संघ संसद (राष्ट्रपति) को भेजी थी। राज्यपाल ने अपने विवेकाधिकार [illegible] से करके डिसूजा को पदच्युत किया था। अतः राष्ट्रपति ने [illegible] अर्थात् राज्यपाल भानु प्रकाश सिंह को अपने विवेकाधिकार के दुरुपयोग की [illegible] देकर कीमत चुकानी पड़ी।

बहुमत का निर्धारण एवं मुख्यमन्त्री की नियुक्ति व विमुक्ति– [illegible] इतिहास में बहुमत के निर्धारण सम्बन्धी दो प्रकार की स्थितियाँ उत्पन्न हुई हैं जिनमें राज्यपाल को अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करना पड़ा है। एक स्थिति यह है जब आम चुनाव के बाद विधान सभा में किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत नहीं मिलता और राज्यपाल अपने विवेकाधिकार की आड़ में "राजनीतिक जोड़-तोड़" या "राजनीतिक [illegible]" की नीति अपनाते हुए [illegible] बहुमत का निर्धारण करने की कोशिश करता है और सम्बन्धित दलों को अपने समर्थकों की सूची देने को कहता है। यह न केवल विवेकाधिकार का दुरुपयोग है [illegible] की उल्लंघना है। बहुमत का निर्धारण विधानसभा में होना चाहिए, राजभवन में नहीं। राजनीतिक अस्थिरता की स्थिति में राज्यपाल को सर्वप्रथम विधानसभा में [illegible] सरकार बनाने का निमन्त्रण देना चाहिए। वर्ष 1989 में तत्कालीन राष्ट्रपति [illegible] सर्वप्रथम कांग्रेस (इ) के नेता राजीव गाँधी को सबसे बड़ी पार्टी का नेता होने के नाते सरकार निर्माण का निमन्त्रण दिया था। उनके द्वारा असमर्थता प्रकट किये जाने पर ही राष्ट्रपति ने [illegible] को दूसरी सबसे बड़ी पार्टी का नेता होने के नाते सरकार-निर्माण का निमन्त्रण दिया था, [illegible] भी सरकार का तभी निर्माण किया जब भाजपा ने उनकी सरकार को समर्थन देने की घोषणा [illegible] दी थी।

दूसरी स्थिति तब पैदा होती है जब मुख्यमन्त्री [illegible] परिस्थिति के कारण विधानसभा में अपना बहुमत [illegible] करता है। इस स्थिति में राज्यपाल उस मुख्यमन्त्री को [illegible] 22 [illegible] 1983 [illegible]

तत्कालीन राज्यपाल धनिकलाल मण्डल ने जद (स) के मुख्यमन्त्री ओम प्रकाश चौटाला को निर्देश दिया था कि वे विधानसभा में अपना बहुमत सिद्ध करें। जब चौटाला ने बहुमत सिद्ध करने के लिए विधानसभा के अधिवेशन को नहीं बुलाया तो उन्होंने 6 अप्रैल, 1991 को चौटाला को बर्खास्त करते हुए विधानसभा को भंग कर दिया।

अनेक परिस्थितियों में राज्यपाल विधानसभा का सत्रावसान करके अथवा सरकार-विरोध करने के निमन्त्रण को थोड़े दिनों के लिए टाल कर कृपापात्र भूतपूर्व मुख्यमन्त्री अथवा राजनीतिक दल की सहायता कर सकता है।

मुख्यमन्त्री की नियुक्ति एवं बहुमत को निश्चित करने के सम्बन्ध में सरकारिया आयोग की सिफारिशें—मुख्यमन्त्री की नियुक्ति एवं बहुमत को निश्चित करने के सम्बन्ध में सरकारिया आयोग की मुख्य सिफारिशें निम्नलिखित हैं-

1. राज्यपाल को बहुमत दल के नेता को मुख्यमन्त्री बनाना चाहिए अथवा यदि किसी दल को स्पष्ट बहुमत नहीं मिलता तो उसे उस व्यक्ति को मुख्यमन्त्री नियुक्त करना चाहिए जो विधानसभा में बहुमत प्राप्त कर सकता है। ऐसे व्यक्ति (मुख्यमन्त्री) को 30 दिन के अन्दर विधानसभा में बहुमत सिद्ध करना चाहिए।
2. राज्यपाल का कार्य यह देखना है कि बहुमत सरकार का निर्माण हो, उसे स्वयं सरकार बनाने का प्रयास नहीं करना चाहिए। उसे इस बात का भी प्रयास नहीं करना चाहिए कि जो सरकार निर्मित हो वह ऐसी नीतियों का अनुसरण करे, जो उसे स्वीकार हों।
3. बहुमत के विरोधी दावों का निर्धारण विधानसभा में होना चाहिए, राजभवन में नहीं और न ही निर्धारण समर्थन देने वाले विधायकों की सूचियों द्वारा होना चाहिए।
4. राज्यपाल को पूर्ण या निरपेक्ष बहुमत की माँग नहीं करनी चाहिए अपितु उपस्थित एवं मतदान करने वाले सदस्यों का बहुमत ही पर्याप्त माना जाना चाहिए।

II. राज्यपाल और विधानसभा—राज्यपाल और विधानसभा के सम्बन्धों के बारे में पिछले कुछ वर्षों में, विशेषकर चतुर्थ चुनाव के बाद, जो महत्त्वपूर्ण संवैधानिक प्रश्न उभर कर सामने आये हैं, उनमें प्रमुख निम्नलिखित हैं-

(i) क्या राज्यपाल को विधानसभा के अधिवेशनों को आहूत करने, उसका सत्रावसान करने या समय से पूर्व भंग करने का विवेकाधिकार है?
(ii) क्या राज्यपाल विधानसभा को बहुमत निर्धारण करने का अवसर प्रदान किये बिना मुख्यमन्त्री को पदच्युत कर सकता है?
(iii) क्या राज्यपाल मुख्यमन्त्री के परामर्श को मानने के लिए बाध्य है?
(iv) क्या राज्यपाल को मुख्यमन्त्री के परामर्श के बिना या परामर्श के विरुद्ध विधानसभा के अधिवेशन बुलाने का अधिकार है?
(v) क्या राज्यपाल को उद्घाटन भाषण के समय सदन में अनुशासन बनाये रखने और उसकी मर्यादा को बनाये रखने का अधिकार है और ऐसा करते हुए क्या राज्यपाल सदस्यों को निलम्बित कर सकता है?
(vi) क्या राज्यपाल को मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किये गये उद्घाटन भाषण के आपत्तिजनक अंशों को छोड़ने का अधिकार है?

उक्त प्रश्नों के सम्बन्ध में जहाँ तक संवैधानिक स्थिति का सम्बन्ध है राज्यपाल को इस बात का निर्धारण करने का अधिकार है कि वह विधानसभा के अधिवेशन को कब और कहाँ बुलाये, उसका सत्रावसान कब करे या उसे कब भंग करे। संवैधानिक दृष्टि से राज्यपाल मन्त्रिमण्डल के परामर्श को मानने के लिए बाध्य नहीं और वह इस बात का निर्धारण कर सकता है कि अमुक दल या मुख्यमन्त्री को विधानसभा में बहुमत का विश्वास प्राप्त है या नहीं। राज्यपाल संविधान को सुरक्षित रखने और राज्य के लोगों के कल्याण और सेवा की शपथ लेता है, अतः राज्यपाल उद्घाटन भाषण के उन आपत्तिजनक अंशों को छोड़ सकता है, जो राज्य और संघ के सम्बन्धों में कटुता या संघर्ष करते हों या संवैधानिक भावनाओं का उल्लंघन करते हों या उद्घाटन भाषण में राज्य मन्त्रिमण्डल द्वारा सोद्देश्य संघ या राज्यपाल के किसी विशिष्ट कार्य की निन्दा के लिए रखे गए हों।

विधानसभा की बैठक बुलाने के सम्बन्ध में सरकारिया आयोग का मत—इस सम्बन्ध में सरकारिया आयोग का मत है कि विधानसभा की बैठक बहुमत वाली सरकार के परामर्श पर ही राज्यपाल द्वारा बुलाई जानी चाहिए। इस पर भी आयोग का मत है कि भिन्न-भिन्न परिस्थितियों में राज्यपाल स्वयं भी सदन की बैठक बुला सकता है।

क्या राज्यपाल को मुख्यमन्त्री के परामर्श के बिना या परामर्श के विरुद्ध विधानसभा के अधिवेशन बुलाने का अधिकार है?—विधानसभा वह उचित स्थान है जहाँ प्रतिद्वन्द्वी दलों की शक्ति का परीक्षण किया जा सकता है। 1968 के अध्यक्षों के सम्मेलन ने यही सिफारिश की थी। राज्यपालों की समिति की रिपोर्ट में भी यह कहा गया था कि, "मन्त्रि-मण्डल में विश्वास का परीक्षण सामान्यतः विधानसभा के मत द्वारा होना चाहिए।"

अनुच्छेद 174 के अनुसार, "राज्यपाल स्थिति की समीक्षा करने के लिए स्वतन्त्र है।" राज्यपाल की कार्यवाही को प्रधानमन्त्री और राष्ट्रपति भी चुनौती नहीं दे सकते। उदाहरणतः राज्यपाल किसी पार्टी के सरकार बनाने के दावे को स्वीकार भी कर सकता है और अस्वीकार भी कर सकता है। उदाहरणतः वर्ष 1997 में जब भाजपा नेता केशुभाई पटेल और सुरेश मेहता ने राष्ट्रीय जनता पार्टी से अलग हुए आत्माराम पटेल के साथ मिलकर गुजरात में भाजपा की सरकार बनाने का दावा पेश किया तो राज्यपाल कृष्णपाल सिंह ने उनके इस दावे को स्वीकार नहीं किया। इसी प्रकार यह राज्यपाल पर निर्भर करता है कि वह किसी मुख्यमन्त्री को विधानसभा में बहुमत सिद्ध करने के लिए कितना समय देता है। जहाँ गुजरात के राज्यपाल कृष्णपाल सिंह ने विधान

[illegible] अक्टूबर, 1997 [illegible] दो दिन का समय दिया।

[illegible] मुख्यमन्त्री [illegible] विधानसभा का सामना करने के लिए तैयार हो जाये, [illegible] 1971 में पंजाब के मुख्यमन्त्री [illegible] अनुच्छेद 174 (1) [illegible] विधानसभा का सामना करने से [illegible] की बैठक बुला सकता है अथवा नहीं।

उक्त परिस्थिति में राज्यपाल के विधानसभा के अधिवेशन बुलाने के अधिकार के सम्बन्ध में भिन्न-भिन्न मत हैं। [illegible] उनका तथा विधि [illegible] को ऐसा कोई अधिकार नहीं। परन्तु बेहतर दृष्टिकोण यह है, [illegible] मुख्यमन्त्री को विधान-सभा में बहुमत प्राप्त है [illegible] पर ही विधानसभा का अधिवेशन बुलाना चाहिए। [illegible] विधानसभा का सामना करने से [illegible] उचित अवसर [illegible] ने 26 सितम्बर, 1978 को [illegible] तत्कालीन मुख्यमन्त्री [illegible] कर रहे थे। डॉ. भीमराव अम्बेडकर ने [illegible] "भ्रष्टाचार, घूसखोरी और कुशासन [illegible] सकता है" [illegible] (i) [illegible] की सुरक्षा, और (ii) [illegible]

एक मूल्यांकन (An evaluation)-1967 [illegible]

भूमिका, [illegible] संवैधानिक [illegible] राज्यों की राजनीतिक स्थिति [illegible] स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं रहा; [illegible] मन्त्रिमण्डलों को अनुचित ढंग से [illegible] जहाँ कहीं भी संयुक्त सरकारों का [illegible] का अभाव रहा है, उनमें सिद्धान्तों और आदर्शों की [illegible] वामपन्थियों और अति दक्षिणपन्थियों के बेमेल जोड़े थे, [illegible] पदों को प्राप्त करने के लिए किये गये थे। [illegible] "कांग्रेस विरोध" [illegible] जन-कल्याण योजनाओं को [illegible] बहुत देर तक टिकाऊ न रह सकीं।

राज्यपाल की विवेकाधिकारी शक्तियों के प्रयोग [illegible] राजनीतिक स्थिरता, विधानसभा में स्पष्ट बहुमत और दलों [illegible] यदि राज्यों की राजनीतिक स्थिति में अस्थिरता, [illegible] राज्यपालों के विवेकाधिकारों के प्रयोग [illegible] [illegible]

राज्यपाल को निर्दलीय एवं निष्पक्ष बनाने के सुझाव

राज्यपालों की भूमिका को स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष बनाने के लिए समय-समय पर विभिन्न [illegible] ने महत्वपूर्ण सुझाव दिये हैं। इस बारे में राजमन्नार आयोग, राज्यपाल समिति तथा [illegible] आयोग ने महत्वपूर्ण सुझाव दिये हैं। इन सुझावों को व्यवहार में अपनाने पर राज्यपाल [illegible] विवादों से बच सकते हैं। राज्यपाल संस्था को विवादों से बचाने तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं [illegible] बनाये रखने के लिए निम्नलिखित सुझाव कारगर सिद्ध हो सकते हैं-

(1) राज्यपाल की नियुक्ति और विमुक्ति पर संविधानिक नियन्त्रण होना चाहिए। राज्यपाल की नियुक्ति एक स्वतन्त्र शक्तिशाली निकाय के परामर्श पर राष्ट्रपति द्वारा होनी चाहिए न कि संघीय मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर, जैसाकि वर्तमान समय में होता है। इसका कारण यह है कि अपने पद के लिए संघीय मन्त्रिमण्डल का आभारी होने से वह उसकी इच्छाओं और मनोभावनाओं से [illegible] हुए बिना नहीं रह सकता। दूसरे, राज्यपाल की विमुक्ति राष्ट्रपति (संघ) की इच्छा पर [illegible] नहीं होनी चाहिए। उसे केवल उच्चतम न्यायालय द्वारा प्रमाणित और उच्चारित कदाचार के आधार पर ही पद-विमुक्त किया जाना चाहिए। जितनी मात्रा में उसकी नियुक्ति और विमुक्ति में स्वतन्त्रता एवं निष्पक्षता होगी, उतनी मात्रा में उसके कार्य-निष्पादन और व्यवहार में स्वतन्त्रता और निष्पक्षता होगी। वर्तमान व्यवस्था में राज्यपाल की नियुक्ति और विमुक्ति के सम्बन्ध में संघ की शक्ति पर कोई संविधानिक नियन्त्रण नहीं, अतः संघ इस शक्ति का दुरुपयोग करता है। [illegible] में संघ पर केवल आत्म-संयम का नियन्त्रण है और आत्म-संयम संविधानिक संरक्षण का स्थान नहीं ले सकता।

(2) राजनीति में सक्रिय या निर्वाचनों में पराजित व्यक्ति को राज्यपाल के पद पर नियुक्त नहीं करना चाहिये। राजनीति के किसी भी खिलाड़ी से यह आशा नहीं की जा सकती कि वह [illegible] निष्पक्ष या निर्दलीय भाव से राज्यपाल के उत्तरदायित्वों को निभाने में सफल होगा। राज्यपाल की नियुक्ति केवल योग्यता के आधार पर की जानी चाहिए।

(3) राज्यपाल की नियुक्ति के समय न केवल मुख्यमन्त्री से परामर्श लिया जाए बल्कि [illegible] मन्त्रिमण्डल और विरोधी दल के नेताओं से भी परामर्श लिया जावे। ऐसा होने पर राज्यपाल सभी दलों का विश्वास प्राप्त करने में सफल हो सकता है। राज्य की अस्थिर राजनीतिक स्थिति की अवस्था में यह विश्वास अत्यधिक उपयोगी सिद्ध हो सकता है।

(4) राज्यपाल के पद को केवल "लाभ" का पद नहीं समझा जाना चाहिए। इस पद पर केवल उन्हीं व्यक्तियों को नियुक्त करना चाहिए, जिन्हें प्रशासन का पर्याप्त अनुभव हो, जिनमें लोक कल्याण और सेवा की भावना कूट-कूट कर भरी हो, जिनकी ईमानदारी पर शंका न की जा सके और जिनका सार्वजनिक चरित्र और व्यवहार असंदिग्ध हो।

(5) राज्यपाल के विवेकाधिकारों का स्पष्ट उल्लेख होना चाहिए। उसका मूल कर्तव्य संविधान और प्रजातन्त्र की रक्षा करना तथा कल्याण और सेवा भाव होना चाहिए, किन्हीं दलीय हितों की रक्षा करना नहीं होना चाहिए।

(6) राज्यपाल को पाँच वर्ष के बाद पुनः नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए। सेवा-निवृत्त होने के बाद उसे राजनीति से संन्यास ले लेना चाहिए अर्थात् उसे किसी अन्य लाभ के पद पर नियुक्त नहीं करना चाहिए अन्यथा वह अपने संघीय स्वामियों की इच्छाओं की पूर्ति करने में ही संलग्न रहेगा। सेवानिवृत्त होने पर उसके लिए पेंशन की व्यवस्था की जा सकती है।

(7) राज्यपाल को केवल संघ का "नौकरशाह" या अभिकर्ता मात्र नहीं होना चाहिए। जहाँ उसे राष्ट्रीय एकता के हितों की रक्षा करनी है, वहीं उसे राज्य की स्वायत्तता और प्रजातन्त्र की रक्षा के लिए भी प्रहरी होना चाहिए।

(8) राज्यपाल को सादगी के साथ अपना जीवन-यापन करना चाहिए।

(9) राज्यपाल को मन्त्रिपरिषद् के मित्र, मार्गदर्शक, अभिभावक तथा संरक्षक की भूमिका का निर्वाह करना चाहिए।

(10) राज्यपाल को राज्य के संवैधानिक अध्यक्ष तथा केन्द्र के अभिकर्ता की भूमिका में सन्तुलन रखना चाहिए।

सारांश में, यही कहा जा सकता है कि राज्यपाल की संघीय व्यवस्था में महत्वपूर्ण भूमिका है, तथा उससे बहुमुखी भूमिका के निर्वाह की अपेक्षा की जाती है।