

## राज्यपाल पद – अनावश्यक की आवश्यक ?

मोतीलाल ना. चंदनशिवे,  
संशोधक विद्यार्थी  
सावित्रीबाई फुले पुणे विद्यापिठ, पुणे

### प्रस्तावना

भारतीय संसदीय शासनप्रणालीमध्ये राष्ट्रपती हे संपूर्ण राष्ट्राचे घटनात्मक प्रमुख आहेत आणि राज्यपाल हे घटकराज्याचे घटनात्मक प्रमुख आहेत. या दोन्ही पदांसाठी घटनेत बऱ्याच अधिकारांची तरतूद केली आहे. परंतु संसदीय शासनप्रणालीनुसार या पदावरील व्यक्तींना हे अधिकार मंत्रिमंडळाच्या सल्ल्यानुसार वापरावे लागतात.

भारतीय संघराज्यात राष्ट्रपतीच्या तुलनेत राज्यपाल हे पद व्यावहारिकदृष्ट्या महत्वाचे आहे. कारण केंद्र सरकार आणि राज्य सरकार यांच्यात दुवा साधण्याचे काम राज्यपाल करतो. या दोन्ही सरकारांमध्ये सुसंवाद आणि समन्वय साधण्याचे काम राज्यपाल करतो. राज्यपालास मंत्रिमंडळाच्या सल्ल्यानुसार काम करणे बंधनकारक असले तरी त्याला घटनेकडून विवेकाधीन अधिकार प्राप्त झाल्यामुळे त्याचे पद महत्वाचे आहे. राज्यातील राजकीय स्थैर्य कसे टिकून राहील, हे पाहण्याची जबाबदारी राज्यपालाची आहे. तसेच राज्य सरकार घटनेतील तरतुदीनुसार काम करते की नाही हे पाहण्याची महत्वाची जबाबदारी राज्यपालाची आहे. परंतु विशेषतः 1967 नंतर सर्वच राजकीय पक्षांनी आपले राजकीय हित संबंधी लक्षात घेऊन या पदाचा गैरवापर केला आहे. त्यामुळे राज्यपाल पदाची समर्पकता अभ्यासणे आवश्यक ठरते.

### 1) राज्यपाल पद आवश्यक की अनावश्यक याची चर्चा का?

सर्वप्रथम हे लक्षात घ्यायला हवं, की राज्यात आणि केंद्रात एकाच पक्षाचे सरकार असल्यास राज्यपाल वादग्रस्त भूमिकेचा अवलंब करत नाहीत. मात्र उलट परिस्थितीमध्ये, अर्थात केंद्र आणि राज्यात विभिन्न पक्षांचे सरकार असल्यास राज्यपाल केंद्र सरकारच्या इशान्यानुसार राज्य सरकारला घेरण्याचा प्रयत्न करतात. या पदाचा गैरवापर करण्याचा पायंडा पहिले पंतप्रधान जवाहरलाल नेहरू यांच्या काळातच पडला. जुलै 1959 मध्ये केरळमध्ये राज्यघटना व संसदीय लोकशाहीच्या मूलभूत तत्वांकडे दुर्लक्ष करून राष्ट्रपती राजवट लावण्यात आली. विशेषतः 1967 नंतर विविध राज्यांमध्ये बिगर कॉंग्रेस पक्षांचे सरकार सत्तेत येण्यास सुरुवात झाल्यानंतर केंद्रातील कॉंग्रेस पक्षाद्वारे राज्यपाल पदाचा राजरोस गैरवापर सुरु

झाला. हा गैरवापर सन 2020 पर्यंत कायम राहिला आहे.

जनतेप्रती कसल्याही प्रकारचे उत्तरदायित्व नसणाऱ्या या पदावरील व्यक्तीने आपल्या घटनात्मक अधिकारांचा गैरवापर करताना कसलीही भीड बाळगली नाही. या पदाचा गैरवापर थांबावा, यासाठी विविध आयोगांनी शिफारशी केल्या आहेत. परंतु घटनात्मक संकेत, संसदीय लोकशाहीच्या परंपरांना कसलेही महत्त्व न देणाऱ्या राजकीय पक्षांनी या शिफारशी बासनात गुंडाळून ठेवल्या. कारण प्रत्येक राजकीय पक्षाला आपले पक्षीय हितसंबंध जपण्यासाठी या पदाचा फार मोठा आधार वाटतो. 1994 साली एस. आर. बोम्मई खटल्याच्या निकालामध्ये सर्वोच्च न्यायालयाने कलम 356 (राज्यात राष्ट्रपती राजवट लावण्याची तरतूद) चा योग्य वापर करण्यासाठी काही मार्गदर्शक तत्वे आखून दिली होती. तसेच इतर खटल्यांच्या माध्यमातून सर्वोच्च न्यायालयाने राज्यपालांच्या भूमिकेसंदर्भात निकाल दिले आहेत. तरीही या पदाचा गैरवापर थांबला नाही. कलम 356च्या संदर्भात निहित केलेल्या मार्गदर्शक तत्वांचा जाणून बुजून भंग केला जातो व सदर प्रकरण न्यायालयात दाखल होते. न्यायालय आपला निर्णय देईपर्यंत उपलब्ध झालेला वेळ आमदारांच्या फोडाफोडीसाठी वापरला जातो. विशेषतः काठावरचे बहुमत असणाऱ्या विरोधी पक्षाचे सरकार पाडण्यासाठी असे डावपेच बिनदीकतपणे खेळले जातात. उदा. 2016 चे उत्तराखंड व अरुणाचल प्रदेश या राज्यातील पेचप्रसंग.

नोव्हेंबर 2019 मध्ये महाराष्ट्रात स्थापन झालेल्या महाविकास आघाडीचे सरकार अडचणीत आणण्यासाठी केंद्रातील भाजपा सरकार राज्यपाल पदाचा गैरवापर करत असल्याचे अलिकडील उदाहरण आहे. याशिवाय मध्य प्रदेश (2020), कर्नाटक (2018), गोवा (2017), मणिपूर (2017) या राज्यांमध्ये राज्यपालांची भूमिका कमालीची वादग्रस्त ठरली. या सर्व घडामोडीनंतर राजकीय विश्लेषक, कायदेतज्ञ आणि नागरी समाजामध्ये राज्यपाल पदाच्या समर्पकतेबाबत चर्चा सुरु झाली आहे.

### राज्यपाल पद – अनावश्यक का?

जेष्ठ विधिज्ञ गौतम भाटीया यांच्या मते, राज्यपाल पदाला वसाहत काळाची पाश्र्वभूमी आहे. भारतीय राज्य घटनेतील या पदासाठी तरतुदी करताना 1935 च्या कायद्यातील तरतुदीचा

संदर्भ घेण्यात आला होता. तत्कालीन प्रांतांच्या गव्हर्नर पदाचा हेतू हा प्रांतांमधील "नेटीव्ह" लोकांच्या सरकारवर नियंत्रण ठेवण्याचा होता. 1947 साली भारतात सत्तांतरण होत असतानाचा काळ अतिशय भयावह होता. देशाची फाळणी, संस्था निकांना स्वतंत्र राहण्याचा मिळालेला अधिकार, प्रबळ असणाऱ्या फुटीरवादी वृत्ती अशा परिस्थितीत राज्यघटना तयार करणाऱ्या घटनाकारांवर या वातावरणाचा प्रभाव पडणे साहजिकच होते. त्यामुळे या राष्ट्राची भौगोलिक अखंडता टिकवण्यावर घटनाकारांचा भर राहिला. त्यामुळे केंद्र सरकार मजबूत करण्यासाठी अनेक घटनात्मक तरतुदी करण्यात आल्या. त्यामध्ये केंद्र-राज्य समन्वय साधण्यासोबतच राज्ये घटनात्मक तरतुदीनुसार कार्यरत आहेत ना? आणि फुटीरवादी प्रवृत्ती डोके वर काढत नाही ना? यावर लक्ष ठेवण्यासाठी काही विवेकाधीन अधिकार असणाऱ्या राज्यपाल पदाची निर्मिती करण्यात आली. मात्र भारतीय राज्यघटना काळाच्या ओघात पूर्णपणे प्रस्थापित झाली आहे. घटक राज्ये घटनात्मक तरतुदीनुसार काम करत आहेत. काही घटनाबाह्य वर्तन झाल्यास त्याला चाप लावण्याचे काम न्यायालये सक्रीयपणे करत आहेत. देशाच्या भौगोलिक अखंडतेला धोकादायक असणाऱ्या बहुतांश फुटीरवादी प्रवृत्ती एकतर नामशेष झाल्या आहेत किंवा फुटीरवाद सोडून मुख्य प्रवाहात आल्या आहेत.

दुसरा मुद्दा, लोकसभा आणि विधानसभा निवडणुकीत एकाच राज्याचे मतदार वेगळ्या पक्षांना मतदान करताना दिसून येतात. प्रादेशिक पक्षांची मजबूत सरकारे सत्तेत येणे, ही नित्याची बाब झाली आहे. यातून मतदारांमध्ये संघराज्यीय तत्व हळूहळू अंगवळणी पडत आहे. सर्वोच्च न्यायालयाने "संघराज्य" हा मूलभूत संरचनेचा घटक असल्याचा निकाल दिला आहे. थोडक्यात, भारताचे संघराज्य परिपक्व होत असल्याचे हे निदर्शक आहे. सहकारी संघराज्याच्या दिशेने भारताची वाटचाल होत असताना राज्यपाल पदाची समकालीन भूमिका तिच्या वाटचालीत अडथळा निर्माण करत आहे.

तिसरा मुद्दा, राज्यपाल पद हे घटनात्मक आणि व्यावहारिक पातळीवर राज्याची स्वायत्तता मर्यादीत करते. केंद्राला राज्यासंबंधी अहवाल पाठवणे, काही विशिष्ट विधेयके राष्ट्रपतींच्या मंजूरीसाठी रोखून धरणे इ. संदर्भात घटनात्मक पातळीवर राज्यपाल पद राज्याच्या स्वायत्ततेला मर्यादीत करते. व्यावहारिक पातळीवर, विरोधी पक्षाच्या सरकारला अडचणीत आणण्यासाठी केंद्राच्या इशान्यानुसार राज्यपाल हा विवेकाधीन अधिकारांचा गैरवापर करतो. राज्यपाल पद हे केंद्र सरकारच्या मर्जीनुसार राज्यातील राजकीय प्रक्रिया प्रभावित करण्याचे माध्यम बनले आहे. उदा. नोव्हेंबर 2019 मध्ये, महाराष्ट्रात देवेंद्र फडणवीस आणि अजित पवार यांचा पहाटे झालेला सत्ता स्थापनेचा प्रयोग.

चौथा मुद्दा, राज्यपालाच्या घटनाबाह्य आणि संसदीय लोकशाहीच्या प्रथांवर अतिक्रमण करण्याच्या भूमिकेमुळे न्यायपालिकेला कार्यकारी मंडळाच्या अधिकार क्षेत्रात हस्तक्षेप करण्याची संधी वारंवार मिळत आहेत. अशा प्रसंगी हस्तक्षेप करताना काही वेळा न्यायपालिका आपली सीमा ओलांडते. काही प्रकरणांमध्ये हस्तक्षेप करताना न्यायपालिका विधिमंडळाच्या पीठासीन अधिकाऱ्यांच्या अधिकार क्षेत्रात देखील हस्तक्षेप करते. सभागृहात होणाऱ्या बहुमत चाचणीचे ध्वनिचित्र मुद्रण करण्याचे न्यायपालिकेचे आदेश विधिमंडळाच्या अधिकार क्षेत्रात सखोल हस्तक्षेप करतात. उदा. कर्नाटक पेचप्रसंग (2018), महाराष्ट्रातील पेचप्रसंग (2019). राज्यपाल पदाविषयी वरील विवेचन लक्षात घेता, सदर पद रद्द करण्यात यावे. मुख्यमंत्री आणि मंत्रिमंडळाची नियुक्ती करणे एवढेच राज्यपालाचे महत्त्वाचे कार्य आहे. त्यामुळे हे कार्य उच्च न्यायालयाच्या मुख्य न्यायाधीशाला सोपवण्यात यावे. उच्च न्यायालयाचे हे न्यायाधीश केंद्राच्या दबावाखाली काम करणार नाहीत. शिवाय घटनात्मक संकेत, संसदीय शासनप्रणालीच्या प्रथांचे पालन करण्यास ते सक्षम ठरतील. त्यामुळे राज्यघटनेतील सर्वाधिक वादग्रस्त ठरलेले राज्यपाल पद रद्द करण्यात यावे, हा या चर्चेचा एकंदरीत सूर आहे.

#### राज्यपाल पद – आवश्यक का?

राज्यपाल पद त्याच्या वादग्रस्त भूमिका आणि गैरवापरामुळे अनावश्यक वाटत असले तरी या पदाचे महत्त्व वादातीत आहे. राज्यपाल हा केंद्र-राज्य यांना जोडणारा दुवा आहे. भारतासारख्या विविधतेने नटलेल्या देशामध्ये मध्यवर्ती सत्ता आणि प्रांतीय सरकार यामध्ये सुसंवाद असणे अनिवार्य ठरते. हा सुसंवाद साधण्याचे माध्यम म्हणजे राज्यपाल पद आहे. तसेच केंद्राची राज्यांप्रती असणारी जबाबदारी पार पाडण्यासाठी हे पद आवश्यक आहे. सरकारीया आयोगाच्या अहवाला नुसार, राज्यपाल पद हे घटनात्मक उपकरणाच्या आसाला लावलेला खिळा (लिंचपिन) आहे. हा खिळा संघराज्यरूपी वाहनाच्या चाकाला निखळू देत नाही. भारताचे संघराज्य संसदीय शासनप्रणालीद्वारे संचालित होत असल्यामुळे राज्याचा घटनात्मक प्रमुख म्हणून राज्यपाल हा राज्याचा अविभाज्य घटक आहे. राज्यात मंत्रिमंडळ अस्तित्वात नसताना शासनाच्या सातत्यपूर्ण अस्तित्वासाठी आणि निर्णायकी अवस्था टाळण्यासाठी राज्यपाल पद आवश्यक ठरते. संसदीय शासनव्यवस्था हा राज्यघटनेच्या मूलभूत संरचनेचा घटक आहे. या व्यवस्थेत घटनात्मक प्रमुखाचे पद आपोआप अस्तित्वात येते.

दुसरा मुद्दा, या पदाविषयी तरतुदी करताना वसाहतकालीन "गव्हर्नर" च्या तरतुदींचा आधार घेतला असला तरी त्या बदलता येणे शक्य आहे. भारतीय संघराज्याच्या परिपक्व

होण्याच्या प्रक्रियेशी जुळवून घेणारे बदल करण्याचे संसदेला अधिकार आहेत. तसेच राज्यांमधील फुटीरवादी प्रवृत्तीचा प्रभाव लक्षणीय कमी झाला असला तरीही ईशान्य भारतातील काही राज्यांमध्ये आजही फुटीरवादी प्रवृत्ती कायम आहेत. त्या अनुशांगाने अशा राज्यातील परिस्थितीचा वृत्तांत केंद्राला देण्यासाठी आणि या संदर्भात केंद्राने सदर राज्याला दिलेल्या निर्देशांचे पालन होते की नाही, हे पाहण्यासाठी केंद्राचा प्रतिनिधी म्हणून राज्यपालाचे पद आवश्यक आहे. तसेच विविध राज्यांतील आदिवासी समुहाच्या कल्याणासाठी केंद्र सरकारवर घटनेने विशेष जबाबदाऱ्या सोपवल्या आहेत. या जबाबदारीची अंमलबजावणी राज्यपालामार्फत करण्याची तरतूद घटनेत केली आहे. तिसरा मुद्दा, राज्यपालासमोर देखील अनेक अडचणी येतात. या पदाच्या संदर्भात घटनात्मक तरतुदींमध्ये असणारी संदीग्धता राज्यपालास गोंधळात टाकते. उदा. विधानसभेचे अधिवेशन बोलावण्याचा अधिकार फक्त मुख्यमंत्र्यांच्या सल्ल्यानेच वापरावा? की बहुमताची खात्री नसल्यामुळे अधिवेशन बोलवण्यास टाळाटाळ करणाऱ्या मुख्यमंत्र्याला डावलून स्वतःच्या विवेकाधिनी अधिकाराच्या माध्यमातून अधिवेशन बोलावण्याचा आदेश देणे योग्य राहिल? या संदर्भात असणारी संदीग्धता वारंवार समोर येते. तसेच राज्यपालाचा कार्यकाळ हा केंद्राच्या मर्जीवर अवलंबून आहे. त्यामुळे वास्तवात तो केंद्राला उत्तरदायी असल्याप्रमाणे वर्तन करतो. विरोधी पक्षाच्या सरकारच्या मार्गात अडथळे आणण्यासाठी केंद्राकडून येणाऱ्या दबावासमोर तो झुकतो. शिवाय त्रिशंकू स्वरूपाचा जनादेश आल्यास बहुमतासाठी राजकीय पक्षांकडून होणारा घोडेबाजार पाहून नेमके कोणाकडे बहुमत असेल, याचा अंदाज बांधणे त्याच्यासाठी कठीण होऊन बसते. पक्षांतर बंदी कायदा असला तरीही त्यात असणाऱ्या पळवाटांचा वापर करून रातोरात आपल्या निष्ठा बदलणाऱ्या आमदारांमुळे त्याच्यासमोरील गोंधळ आणखी वाढतो. त्यामुळे संपूर्ण दोष राज्यपालास देता येत नाही.

चौथा मुद्दा, राज्यपाल पदास उच्च न्यायालयाच्या मुख्य न्यायाधीशाचा पर्याय. न्यायाधीशाला कार्य कारीणी चे अधिकार प्राप्त झाल्यास घटनेत अंतर्भूत असणाऱ्या सत्ता विभाजनाच्या सिद्धांताला तडा जातो. राज्यात अस्थिर स्वरूपाची राजकीय परिस्थिती असल्यास न्यायाधीश आपली न्यायदानाची दैनंदिन जबाबदारी पार पाडणार की राज्याची कार्यकारी जबाबदारी पार पाडण्यासाठी वेळ देणार, हा क्लिष्ट प्रश्न आहे. तसेच सरकारीया आयोगाने सदर कल्पनेला स्पष्ट विरोध केला आहे. वरील दोन्ही पैलूंचे विवेचन अभ्यासले असता राज्यपाल पद हे आवश्यक असून त्याला पर्याय शोधणे खूपच कठीण आहे, हा निष्कर्ष समोर येतो. तसेच एखादया घटनात्मक

पदावरील व्यक्ती तिची विहित जबाबदारी व्यवस्थित पार पाडत नसल्यास थेट ते पद काढून टाकण्याचा मार्ग अयोग्य आहे. त्याऐवजी सदर पदावरील व्यक्ती घटनात्मक चौकटीत आपली जबाबदारी पार पाडेल, अशा उपाययोजना अमलात आणणे अधिक सयुक्तिक ठरेल.

#### सूचना:-

1. राज्यपाल पदाबाबतीत असणाऱ्या तरतुदींमधील संदीग्धता दूर करणे.
2. सरकारीया आयोग आणि राज्यघटना पुनर्विलोकन आयोगाच्या शिफारशी अमलात आणणे.
3. भारतीय समाजात आजही घटनात्मक मूल्यांचा संस्कार दिसून येत नाही. त्यामुळे घटनात्मक संकेतांचा आदर याच समाजाचा घटक असणारा राज्यपाल कसा करेल? त्यामुळे राज्यपालाने त्याची जबाबदारी पार पाडण्यासाठी घटनेत मार्गदर्शक तत्त्वांची तरतूद करणे.
4. बोम्सई खटल्यामध्ये न्यायालयाने कलम 356चा गैरवापर टाळण्यासाठी मार्गदर्शक तत्त्वे आखून दिल्यानंतर या कलमाचा गैरवापर होण्याच्या प्रमाणात बऱ्यापैकी घट झाली आहे.
5. निश्चित नियमावली असल्यास भिन्न पक्षाच्या सरकारला अडचणीत आणण्यासाठी सदर पदाचा गैरवापर करण्याच्या प्रयत्नांना लक्षणीय आळा बसेल.
6. लिखित नियमांमुळे राज्यपालास त्यांच्यासमोर येणाऱ्या अडचणींवर मात करणे काहीसे सोपे होईल.
7. राज्यपालावर केंद्राचा प्रभाव निर्माण करणाऱ्या तरतुदी काढून टाकणे.

#### संदर्भ:-

1. सिंग व्ही. एस्, 2008, गव्हर्नन्स अँड गव्हर्नर, जयपूर, रावत पब्लिकेशन्स.
2. दहिया एम्.एस्., 1979, ऑफीस ऑफ द गव्हर्नर इन इंडिया (अ किटीकल कमेंटरी), दिल्ली, संदीप प्रकाशन
3. सिन्हा विनोद कुमार, 1992, गव्हर्नर अँड अ फॅक्टर ऑफ फेडरलिझम, दिल्ली, क्लासिकल पब्लिकेशन
4. चपळ गावकर नरेंद्र, 2008, विधिमंडळे आणि न्याय संस्था-संघर्षाचे सहजीवन, मुंबई, मौज प्रकाशन
5. मोदी झिया, 2013, टेन जजमेंट्स दॅट चेंज्ड इंडिया, दिल्ली, पॅग्विन बुक्स.
6. फडके य.दि. 2015, राज्यपाल-घटना आणि वास्तव, पुणे, के सागर प्रकाशन.
7. अहवाल - सरकारीया आयोग (1988)