Think IAS...

दृष्टि The Vision

Think Drishti

झारखंड लोक सेवा आयोग (JPSC)

भारतीय संविधान एवं राजव्यवस्था

(झारखंड के विशेष संदर्भ सहित)

भाग–2

दूरस्थ शिक्षा कार्यक्रम *(Distance Learning Programme)*

Code: JHPM15

द्रष्टि The Vision

झारखंड लोक सेवा आयोग (JPSC)

भारतीय संविधान एवं राजव्यवस्था

(झारखंड के विशेष संदर्भ सहित)

भाग–2

द्रष्टि The Vision

641, प्रथम तल, डॉ. मुखर्जी नगर, दिल्ली-110009
दूरभाष : 8750187501, 011-47532596
टोल फ्री : 1800-121-6260
Web : www.drishtiIAS.com
E-mail : online@groupdrishti.com

पाठ्यक्रम, नोट्स तथा बैच संबंधी updates निरंतर पाने के लिये निम्नलिखित पेज को "like" करें
www.facebook.com/drishtithevisionfoundation
www.twitter.com/drishtiias

JPSC DLP

विषय सूची (Contents)

11. राज्य की कार्यपालिका **5–23**

11.1 राज्यपाल 5

11.2 मुख्यमंत्री 15

11.3 मंत्रिपरिषद 18

11.4 महाधिवक्ता 20

12. राज्य विधायिका **24–37**

12.1 विधानपरिषद 24

12.2 विधानसभा 26

12.3 विधानमंडल की शक्तियाँ तथा कार्य 29

12.4 विधि निर्माण 31

13. राज्य न्यायपालिका **38–56**

13.1 उच्च न्यायालय 38

13.2 झारखंड उच्च न्यायालय 47

13.3 ज़िला एवं अधीनस्थ न्यायालय 47

13.4 लोक अदालत एवं ग्राम न्यायालय 50

14. पंचायती राज एवं नगरपालिकाएँ **57–88**

14.1 पंचायती राज व्यवस्था एवं 73वाँ संविधान संशोधन 57

14.2 झारखंड में पंचायती राज व्यवस्था 70

14.3 नगरपालिका व्यवस्था एवं 74वाँ संविधान संशोधन 73

15. अनुसूचित एवं जनजातीय क्षेत्र **89–95**

15.1 पाँचवी अनुसूची 89

15.2 छठी अनुसूची (जनजातीय क्षेत्रों का प्रशासन) 92

16. विधायिका एवं सेवाओं में अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजाति के स्थानों के आरक्षण के संदर्भ में विशेष उपबंध **96–100**

17.	**केंद्र-राज्य संबंध**	**101–128**
	17.1 विधायी संबंध	101
	17.2 प्रशासनिक संबंध	105
	17.3 वित्तीय संबंध	108
	17.4 केंद्र-राज्य संबंधों में तनाव की प्रवृत्तियाँ	119
	17.5 अंतर-राज्य संबंध	121
18.	**आपातकालीन उपबंध**	**129–140**
	18.1 राष्ट्रीय आपात	129
	18.2 राज्य आपात या राष्ट्रपति शासन	133
	18.3 राष्ट्रीय आपातकाल एवं राष्ट्रपति शासन में तुलना	138
	18.4 वित्तीय आपात	138
19.	**राजनीतिक दल एवं दबाव समूह**	**141–154**
	19.1 राजनीतिक दल	141
	19.2 दबाव समूह	148
20.	**संवैधानिक, सांविधिक, विनियामक और विभिन्न अर्द्ध-न्यायिक निकाय**	**155–190**
	20.1 भारत का नियंत्रक-महालेखापरीक्षक	155
	20.2 निर्वाचन आयोग	159
	20.3 वित्त आयोग	163
	20.4 राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	165
	20.5 राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	167
	20.6 संघ लोक सेवा आयोग	168
	20.7 राज्य लोक सेवा आयोग	170
	20.8 भाषायी अल्पसंख्यक वर्गों के लिये विशेष अधिकारी	172
	20.9 राष्ट्रीय महिला आयोग	174
	20.10 झारखंड राज्य महिला आयोग	177
	20.11 भारत का परिसीमन आयोग	179
	20.12 भारत का विधि आयोग	180
	20.13 भारतीय प्रतिस्पर्द्धा आयोग	182
	20.14 केंद्रीय प्रशासनिक न्यायाधिकरण	182
	20.15 राष्ट्रीय हरित न्यायाधिकरण	184
	20.16 भारत का महापंजीयक एवं जनगणना आयुक्त	185
	20.17 लोकपाल एवं लोकायुक्त	186

अध्याय
11

राज्य की कार्यपालिका
(State Executive)

भारत विविधताओं से परिपूर्ण देश है। यहाँ, राज्यों में भाषा, रीति-रिवाज़ एवं संस्कृति संबंधी विविधताएँ पाई जाती हैं। इन विशेषताओं को ध्यान में रखते हुए भारतीय संविधान में संघ एवं राज्यों से संबंधित संवैधानिक व्यवस्थाओं में एकरूपता रखने का प्रयास किया गया है। जिस प्रकार संघीय कार्यपालिका राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, मंत्रिपरिषद (जिसका प्रमुख प्रधानमंत्री होता है) तथा महान्यायवादी से मिलकर बनती है, उसी प्रकार राज्यों में कार्यपालिका राज्यपाल, राज्य मंत्रिपरिषद (जिसका प्रधान मुख्यमंत्री होता है) तथा महाधिवक्ता से मिलकर बनती है। राज्य कार्यपालिका के संबंध में उपबंध संविधान के **भाग-6 के अनुच्छेद 153 से 167** में दिये गए हैं।

राज्य की कार्यपालिका

राज्यपाल | मुख्यमंत्री | मंत्रिपरिषद | महाधिवक्ता

11.1 राज्यपाल *(The Governor)*

राज्य की संवैधानिक व्यवस्था में राज्यपाल का पद अत्यंत महत्त्व रखता है। संविधान के अनुच्छेद 153 के अनुसार प्रत्येक राज्य के लिये एक राज्यपाल होगा, परंतु 7वें संविधान संशोधन द्वारा यह प्रावधान जोड़ा गया कि एक ही व्यक्ति को दो या उससे अधिक राज्यों का राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है। राज्यपाल राज्य की कार्यपालिका का संवैधानिक प्रमुख होने के साथ ही, केंद्र का प्रतिनिधि भी होता है तथा राज्यपाल राज्य विधानमंडल का अभिन्न अंग होता है।

राज्यपाल की नियुक्ति *(Appointment of the Governor)*

संविधान निर्माताओं के समक्ष मुख्य प्रश्न यह था कि राज्यपाल का चयन किस प्रकार किया जाए? अमेरिका जैसे संघात्मक देशों में राज्यपाल का चयन प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा तथा कनाडा जैसे देशों में राज्यपाल की नियुक्ति केंद्र द्वारा की जाती है लेकिन भारतीय परिस्थितियों में कौन-सी व्यवस्था उपयुक्त होगी, इस पर विचार-विमर्श के उपरांत राज्यपाल की नियुक्ति प्रक्रिया को अपनाया गया। इस निर्णय के **निम्नलिखित आधार** माने जाते हैं-

- राज्यपाल का निर्वाचन, राज्यों में स्थापित की जाने वाली संसदीय व्यवस्था के अनुरूप नहीं हो सकता है क्योंकि राज्यपाल का निर्वाचन होने से, मुख्यमंत्री से संघर्ष की स्थिति उत्पन्न हो सकती है। क्योंकि ऐसी स्थिति में राज्यपाल भी जनता का प्रतिनिधि माना जाता।
- निर्वाचित राज्यपाल का संबंध अपने दल से बना रहता जिससे वह निष्पक्ष व नि:स्वार्थ संवैधानिक मुखिया की भूमिका का निर्वहन नहीं कर पाता।
- राज्यपाल राज्य में केंद्र का प्रतिनिधि होता है, इसलिये राज्यपाल का प्रत्यक्ष निर्वाचन केंद्र-राज्य संबंधों पर प्रतिकूल प्रभाव डालता।
- चूँकि राज्यपाल केवल **संवैधानिक मुखिया** है, अत: उसका प्रत्यक्ष चुनाव अनावश्यक धन व संसाधनों की बर्बादी का कारण होता।
- अंतत: यह निर्णय लिया गया कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा की जाएगी तथा वह राष्ट्रपति के प्रसादपर्यंत पद धारण करेगा।

राज्यपाल के लिये अर्हताएँ *(Qualifications for Governor)*

संविधान में राज्यपाल के पद पर नियुक्ति के लिये दो अर्हताएँ निर्धारित की गई हैं-

1. उसे भारत का नागरिक होना चाहिये।
2. वह 35 वर्ष की आयु पूर्ण कर चुका हो।

165	राज्य का महाधिवक्ता
166	राज्य की सरकार के कार्य का संचालन
167	राज्यपाल को जानकारी देने आदि के संबंध में मुख्यमंत्री के कर्त्तव्य
177	सदनों के बारे में मंत्रियों और महाधिवक्ता के अधिकार

परीक्षोपयोगी महत्त्वपूर्ण तथ्य

- राज्य की कार्यपालिका राज्यपाल, राज्य मंत्रिपरिषद (जिसका प्रधान मुख्यमंत्री होता है) तथा महाधिवक्ता से मिलकर बनती है।
- राज्यपाल को संसद विधि द्वारा निर्धारित वेतन, भत्ते एवं विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं। वर्तमान में राज्यपाल को ₹3 लाख 50 हज़ार वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं।
- राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति राज्यपाल करता है, परंतु उन्हें पद से हटाने का अधिकार राष्ट्रपति के पास है। राज्य की **आकस्मिक निधि** से अग्रिम लेने का अधिकार राज्यपाल के पास होता है।
- राज्यपाल द्वारा अध्यादेश केवल उन्हीं विषयों पर जारी किया जा सकता है, जिन पर कानून बनाने की शक्ति राज्य विधानमंडल के पास है।
- तमिलनाडु सरकार द्वारा पी.वी. राजमन्नार की अध्यक्षता में गठित राजमन्नार आयोग ने सबसे पहले राज्यपाल के पद की समाप्ति का सुझाव दिया था।
- जब राज्यपाल किसी विधेयक को अपनी सिफारिशों के साथ विधानमंडल को पुनर्विचार के लिये वापस भेजता है तो यह निलंबनकारी वीटो कहलाता है।
- अनुच्छेद 164(1) के अनुसार, मुख्यमंत्री की नियुक्ति राज्यपाल करेगा और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति राज्यपाल, मुख्यमंत्री की सलाह पर करेगा।
- 91वें संविधान संशोधन अधिनियम, 2003 में यह उपबंध है कि राज्य विधानमंडल के किसी भी सदन का सदस्य दलबदल के आधार पर निरर्ह ठहराए जाने पर मंत्री पद से निरर्ह होगा।
- संविधान में राज्य मंत्रिपरिषद को सामूहिक रूप से विधानसभा के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है।
- मुख्यमंत्री राज्य योजना बोर्ड के अध्यक्ष तथा क्षेत्रीय परिषद के उपाध्यक्ष की भूमिका का निर्वहन करते हैं।
- कोई मंत्री जो निरंतर 6 माह की किसी अवधि तक राज्य के विधानमंडल का सदस्य नहीं है, तो उस अवधि की समाप्ति के बाद वह मंत्री नहीं रहेगा।
- कैबिनेट या मंत्रिमंडल मंत्रिपरिषद का एक छोटा मुख्य समूह होता है, जिसमें केवल कैबिनेट मंत्री सम्मिलित होते हैं।
- महाधिवक्ता राज्य सरकार की तरफ से उच्चतम न्यायालय तथा अन्य न्यायालयों मे उपस्थित होता है।

बहुविकल्पीय प्रश्न

1. भारतीय संविधान में निम्नलिखित में से कौन-सा एक अनुच्छेद भारत में राज्य में एक राज्यपाल के रूप में एक व्यक्ति की नियुक्ति के लिये योग्यता निर्धारित करता है? **6th JPSC (Mains)**
   (a) अनुच्छेद 156 (b) अनुच्छेद 157
   (c) अनुच्छेद 159 (d) अनुच्छेद 160

2. झारखंड राज्य के प्रथम मुख्यमंत्री कौन थे? **5th JPSC (Pre)**
   (a) शिबू सोरेन
   (b) मधु कोड़ा
   (c) बाबूलाल मरांडी
   (d) अर्जुन मुंडा

3. भारत के संविधान के निम्नलिखित अनुच्छेदों में से किसके अनुसार प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका शक्ति का इस प्रकार प्रयोग किया जाएगा जिससे संघ की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई अड़चन न हो या उस पर कोई प्रतिकूल प्रभाव न पड़े? **4th JPSC (Pre)**
   (a) अनुच्छेद 257 (b) अनुच्छेद 258
   (c) अनुच्छेद 355 (d) अनुच्छेद 356
4. निम्नलिखित में से किस आयोग द्वारा राज्यपाल के पद की समाप्ति का सुझाव दिया गया? **3rd JPSC (Pre)**
   (a) प्रशासनिक सुधार आयोग
   (b) सरकारिया आयोग
   (c) संविधान समीक्षा आयोग
   (d) राजमन्नार आयोग
5. राज्यपाल का वेतन किस पर भारित है? **1st JPSC (Pre)**
   (a) भारत की संचित निधि पर
   (b) राज्य की संचित निधि पर
   (c) भारत की आकस्मिक निधि पर
   (d) राज्य की आकस्मिक निधि पर
6. राज्य सरकार का कार्यकारी अध्यक्ष/संवैधानिक प्रमुख कौन है?
   (a) मुख्यमंत्री (b) राज्यपाल
   (c) मुख्यमंत्री का सचिव (d) मुख्य सचिव
7. भारतीय संविधान के निम्नलिखित में से कौन-सा अनुच्छेद राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने की शक्ति प्रदान करता है?
   (a) अनुच्छेद 208 (b) अनुच्छेद 212
   (c) अनुच्छेद 213 (d) अनुच्छेद 214
8. भारत के संविधान में निम्न में से किसके विरुद्ध अभियोग चलाने का प्रावधान नहीं है?
   (a) राष्ट्रपति के विरुद्ध
   (b) राज्य के राज्यपाल के विरुद्ध
   (c) भारत के मुख्य न्यायाधीश के विरुद्ध
   (d) भारत के उपराष्ट्रपति के विरुद्ध
9. किसी राज्य के मुख्यमंत्री से संबंधित निम्नलिखित कथनों में से कौन-सा एक सही नहीं है?
   (a) मुख्यमंत्री राज्यपाल द्वारा नियुक्त किये जाते हैं।
   (b) सामान्यतः मुख्यमंत्री मंत्रिपरिषद के बैठकों की अध्यक्षता करते हैं।
   (c) राज्यपाल मुख्यमंत्री की सलाह पर अपने समस्त कृत्यों का प्रयोग करते हैं।
   (d) मंत्रियों की नियुक्ति राज्यपाल, मुख्यमंत्री की सलाह पर करते हैं।
10. राज्य की विधानसभा के सत्रावसान का आदेश किसके द्वारा दिया जाता है?
   (a) राज्यपाल (b) विधानसभा अध्यक्ष
   (c) मुख्यमंत्री (d) विधि मंत्री

उत्तरमाला

1. (b) 2. (c) 3. (a) 4. (d) 5. (b) 6. (b) 7. (c) 8. (b) 9. (c) 10. (a)

दीर्घउत्तरीय प्रश्न

1. झारखंड के विशेष संदर्भ में राज्य-राजनीति में राज्यपाल की भूमिका की चर्चा कीजिये। **3rd JPSC (Mains)**
2. राज्य के मुख्यमंत्री की नियुक्ति का वर्णन करें, साथ ही मुख्यमंत्री की शक्तियों, कार्यों तथा उपलब्धियों को विस्तार से बताएँ।
3. भारत में राज्य के राज्यपाल की शक्तियों तथा उसकी स्थिति का परीक्षण कीजिये।
4. राष्ट्रपति व राज्यपाल की शक्तियों का तुलनात्मक विश्लेषण करें।
5. उन प्रमुख मुद्दों को स्पष्ट करें जिन्होंने राज्यपाल के पद की संवैधानिक गरिमा को क्षति पहुँचाई है।

अध्याय
12

राज्य विधायिका
(The State Legislature)

जिस प्रकार केंद्रीय विधायिका भारत के संपूर्ण क्षेत्र के लिये कानूनों का निर्माण करती है, उसी प्रकार राज्य विधायिका राज्य के विषयों से संबंधित विधियों को निर्मित करती है। राज्य विधायिका के गठन में एकरूपता नहीं है, जहाँ किसी राज्य में एक सदन अर्थात् राज्य विधानसभा ही है वहीं कुछ राज्यों में द्वि-सदनीय विधायिका अर्थात् विधानसभा एवं विधानपरिषद दोनों हैं।

राज्य विधायिका के संगठन, कार्यकाल, अधिकारियों की प्रक्रियाएँ तथा शक्तियाँ आदि के बारे में संविधान के भाग VI के अनुच्छेद 168 से 212 में उल्लेख किया गया है। अनुच्छेद 168 में कहा गया है कि प्रत्येक राज्य के लिये एक विधानमंडल होगा, जो राज्यपाल और एक या दो सदनों से मिलकर बनेगा। जहाँ किसी राज्य में विधानमंडल के दो सदन हैं वहाँ एक का नाम विधानपरिषद (उच्च सदन) और दूसरे का नाम विधानसभा (निम्न सदन) होगा और जहाँ केवल एक सदन है वहाँ उसका नाम विधानसभा होगा।

12.1 विधानपरिषद *(The Legislative Council)*

विधानपरिषद का उत्सादन या सृजन तथा इसकी संरचना के बारे में प्रावधान संविधान के अनुच्छेद 169 और 171 में दिये गए हैं। इनसे संबंधित प्रमुख प्रावधान निम्नलिखित हैं–

सृजन तथा उत्सादन *(Creation and Abolition)*

- **अनुच्छेद 169** के अनुसार, संसद विधि द्वारा किसी विधानपरिषद वाले राज्य में विधानपरिषद के उत्सादन के लिये या ऐसे राज्य में, जिसमें विधानपरिषद नहीं है, विधानपरिषद के सृजन के लिये उपबंध कर सकेगी, यदि उस राज्य की विधानसभा ने इस आशय का संकल्प विधानसभा की कुल सदस्य संख्या के बहुमत तथा उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों की संख्या के कम से कम दो-तिहाई बहुमत द्वारा पारित कर दिया है। लेकिन अनुच्छेद 169(3) में यह स्पष्टीकरण है कि विधानपरिषद के उत्सादन या सृजन की विधि अनुच्छेद 368 के तहत संविधान संशोधन नहीं मानी जाएगी।
- मूल संविधान में कुल आठ राज्यों में विधानपरिषद की व्यवस्था की गई थी, अन्य राज्यों में एकसदनीय व्यवस्था थी। द्वि-सदन वाले ऐसे राज्य– आंध्र प्रदेश, बिहार, बंबई (अब महाराष्ट्र) तमिलनाडु, मैसूर (अब कर्नाटक), पंजाब, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल थे।
- वर्तमान में **6 राज्यों** कर्नाटक, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश, बिहार, आंध्र प्रदेश तथा तेलंगाना में विधानपरिषद है तथा अन्य 22 राज्यों में केवल विधानसभा का ही प्रावधान है– विधानपरिषद में सदस्यों की संख्या निम्नलिखित है–

राज्य	विधानपरिषद की सदस्य संख्या	राज्य	विधानपरिषद की सदस्य संख्या
उत्तर प्रदेश	100	बिहार	75
तेलंगाना	40	कर्नाटक	75
महाराष्ट्र	78	आंध्र प्रदेश	58

विधानपरिषद की संरचना *(Composition of Legislative Council)*

- विधानपरिषद के सदस्यों का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। अनुच्छेद 171 के अनुसार विधानपरिषद के कुल सदस्यों की संख्या उस राज्य की विधानसभा के सदस्यों की कुल संख्या के एक-तिहाई से अधिक नहीं होनी चाहिये, लेकिन विधानपरिषद के कुल सदस्यों की संख्या किसी भी दशा में 40 से कम नहीं होनी चाहिये। इस प्रकार विधानपरिषद की कुल सदस्य संख्या उस राज्य की विधानसभा की संख्या पर निर्भर करती है।

अध्याय 13

राज्य न्यायपालिका (State Judiciary)

भारतीय संविधान एकीकृत न्यायिक व्यवस्था की स्थापना करता है। इसका अर्थ यह है कि विश्व के अन्य संघीय देशों के विपरीत भारत में अलग से प्रांतीय या राज्य स्तर के न्यायालय नहीं है। भारत में न्यायपालिका की संरचना पिरामिड की तरह है जिसमें सबसे ऊपर सर्वोच्च न्यायालय फिर उच्च न्यायालय तथा सबसे नीचे ज़िला और अधीनस्थ न्यायालय हैं। उच्च न्यायालय निचली अदालतों के फैसले पर की गई अपील की सुनवाई कर सकता है साथ ही राज्य के क्षेत्राधिकार में आने वाले मुकदमों का निपटारा कर सकता है और अपने अधीनस्थ न्यायालयों का पर्यवेक्षण और नियंत्रण करता है।

13.1 उच्च न्यायालय *(High Court)*

संविधान के भाग-VI के अध्याय-5 (अनुच्छेद 214–231) में राज्यों के उच्च न्यायालयों के बारे में प्रावधान किया गया है। उच्च न्यायालय राज्य का सबसे बड़ा न्यायालय होता है। **अनुच्छेद 214 में उल्लेख किया गया है कि प्रत्येक राज्य के लिये एक उच्च न्यायालय** होगा, परंतु अनुच्छेद 231 में संसद को दो या दो से अधिक राज्यों के लिये एक ही उच्च न्यायालय स्थापित करने का अधिकार दिया गया है। अनुच्छेद 216 में उच्च न्यायालय के गठन का प्रावधान किया गया है। उच्च न्यायालयों तथा सर्वोच्च न्यायालय को संयुक्त रूप में **उच्चतर न्यायपालिका** कहा जाता है तथा इसके नीचे के सभी न्यायालयों को अधीनस्थ या निम्नतर न्यायपालिका कहा जाता है।

उच्च न्यायालयों का गठन *(Constitution of the High Court)*

प्रत्येक उच्च न्यायालय का गठन एक मुख्य न्यायाधीश तथा ऐसे अन्य न्यायाधीशों से मिलकर होता है, जिन्हें राष्ट्रपति समय-समय पर नियुक्त करता है (अनुच्छेद 216)। उच्च न्यायालयों के लिये न्यायाधीशों की संख्या निश्चित नहीं है; किंतु आवश्यकतानुसार राष्ट्रपति समय-समय पर उनकी संख्या बढ़ा सकता है।

न्यायाधीशों की योग्यताएँ *(Qualifications of Judges)*

संविधान के अनुच्छेद 217(2) में बताया गया है कि कोई व्यक्ति उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के रूप में नियुक्त होने के लिये तभी अर्हित (योग्य) होगा यदि वह–

(i) भारत का नागरिक है।

(ii) वह भारत के राज्यक्षेत्र में कम-से-कम 10 वर्षों तक न्यायिक पद धारण कर चुका है अथवा कम-से-कम 10 वर्षों तक किसी उच्च न्यायालय का अधिवक्ता रहा है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति *(Appointment of Judges)*

अनुच्छेद 217 में बताया गया है कि उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति किस प्रकार होगी। इसके अनुसार राष्ट्रपति निम्नलिखित से परामर्श करने के पश्चात् न्यायाधीशों की नियुक्ति करेगा।

(i) भारत के मुख्य न्यायमूर्ति से

(ii) संबंधित राज्य के राज्यपाल से

(iii) अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति के मामले में उस उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति से।

संविधान का यह प्रावधान व्यावहारिक स्तर पर बदल चुका है। सर्वोच्च न्यायालय ने 1993 में 'न्यायाधीशों के दूसरे मामले' में कार्यपालिका की भूमिका शून्य कर दी थी। इसके बाद 1998 में सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रपति के संदर्भ पर विचार करने हेतु, न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा स्थानांतरण से संबंधित विस्तृत मार्गदर्शक सिद्धांत निर्धारित किये थे जिसके अनुसार उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति तथा 2 अन्य वरिष्ठतम न्यायाधीशों

अध्याय
14

पंचायती राज एवं नगरपालिकाएँ (Panchayati Raj and Municipalities)

लोकतंत्र वास्तविक अर्थों में तभी सफल होता है जब राजनीतिक शक्ति आम आदमी के हाथों में पहुँच जाती है। इसका आदर्श रूप यह होना चाहिये कि आम आदमी के पास स्थानीय मुद्दों, जैसे- पानी, सड़क, सफाई आदि की प्रशासन में निर्णायक भूमिका हो तथा व्यापक स्तर के मुद्दों के लिये उसे अपने प्रतिनिधि चुनने तथा उनसे संवाद व सवाल-जवाब करने का हक हो जो उसकी ओर से कानून बनाने तथा प्रशासन चलाने की प्रक्रिया में शामिल हों। आजकल इस आदर्श को 'सहभागितामूलक लोकतंत्र' (Participatory Democracy) कहा जाता है।

आजकल दुनिया भर में सहभागितामूलक लोकतंत्र की बयार चल रही है और वह हर देश के सत्ताधारियों को बाध्य कर रही है कि वे शक्ति का अधिकाधिक विकेंद्रीकरण करें। सामान्य राय यह बनती जा रही है कि स्थानीय महत्त्व के मुद्दों पर निर्णय की शक्ति उसी स्तर की लोकतांत्रिक संस्थाओं को सौंपी जानी चाहिये और ऊपर के स्तरों पर वही काम किये जाने चाहियें जो नीचे के स्तरों पर न किये जा सकें। भारत में भी 'लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण' और 'स्थानीय स्वशासन' (Local Self Government) की धारणाएँ नई नहीं हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में यही धारणा 'पंचायती राज' कहलाती है जबकि शहरी क्षेत्रों में 'नगरपालिका' या 'नगर निगम'।

विकेंद्रीकरण व्यवस्था के आधार पर ही सच्चे लोकतंत्र की कल्पना की जा सकती है जो लोकतंत्र का मूल आधार है। इस संदर्भ में विभिन्न विचारकों के विचार निम्नलिखित हैं-

- **एल.डी. व्हाइट के अनुसार,** "जब सत्ता को ऊपरी स्तर से निचले स्तर पर ले जाया जाता है, तब उसे विकेंद्रीकरण कहते हैं।"
- **हेनरी फेयोल के अनुसार,** "जिस संकल्पना में निचले स्तर के लोगों के महत्त्व में वृद्धि होती है, उसे विकेंद्रीकरण कहते हैं।"
- **महात्मा गांधी के अनुसार,** "लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण में **ग्राम स्वराज** की महत्त्वपूर्ण भूमिका है।"
- गांधी जी का मानना था कि प्रत्येक आँख से आँसू पोंछना ही सच्चे लोकतंत्र का पर्याय है, क्योंकि भारत की अधिकांश जनता गाँवों में निवास करती है, जिनकी परिस्थिति एवं समस्याएँ भिन्न-भिन्न होती हैं। इसके निदान के लिये ग्रामीण जनता की सत्ता में अधिक-से-अधिक भागीदारी होना आवश्यक है, जिससे वे अपनी समस्याओं का समाधान स्वयं ढूंढ सकें।

गांधी जी ने कहा था कि यदि गाँव नष्ट हो गए तो भारत भी नष्ट हो जाएगा। इसी प्रकार पं. जवाहरलाल नेहरू ने कहा था कि यदि हमारी स्वाधीनता को जनता की आवाज़ की प्रतिध्वनि बनना है तो पंचायतों को जितनी अधिक शक्ति मिले, जनता के लिये उतनी ही भली है। भारत में पंचायतें प्राचीन काल से ही किसी न किसी रूप में विद्यमान रही हैं, जिसे बहुत पुरानी पंच परमेश्वर की अवधारणा से जोड़ा गया है। इसी संदर्भ में कहा जाता है कि भारत गाँवों में बसता है। महात्मा गांधी के सपनों को साकार करने के लिये **73वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 1992** पारित करके पंचायती राज व्यवस्था को संवैधानिक एवं स्थायी स्वरूप प्रदान करके विकेंद्रीकरण की अवधारणा को प्रतिपादित किया गया है।

- इस संदर्भ में नगरीय शासन प्रणाली को भी 74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 द्वारा संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया।

14.1 पंचायती राज व्यवस्था एवं 73वाँ संविधान संशोधन *(Panchayati Raj System and 73rd Constitutional Amendment)*

ग्राम पंचायत का मूल उद्देश्य गाँवों की उन्नति करना और ग्रामवासियों को आत्मनिर्भर बनाना है। 1950 में संविधान लागू होने तथा 1993 में पंचायती राज को संवैधानिक दर्जा मिलने के बीच की यात्रा कई उतार-चढ़ावों से गुज़रती है। इस यात्रा के प्रमुख चरण इस प्रकार हैं-

अध्याय
15

अनुसूचित एवं जनजातीय क्षेत्र
(Scheduled and Tribal Areas)

देश के नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक न्याय उपलब्ध कराने का संकल्प भारतीय संविधान की उद्देशिका में व्यक्त किया गया है। इस दृष्टि से अनुसूचित क्षेत्रों के सामाजिक-आर्थिक उत्थान के लिये विशेष प्रयास की ज़रूरत है। वस्तुत: अनुसूचित एवं जनजातीय क्षेत्रों के प्रति केंद्र सरकार के साथ-साथ राज्य सरकारों की भी जवाबदेही बनती है कि ये इन क्षेत्रों के लिये विशेष प्रयास करें।

हमारे देश में कुछ ऐसे हिस्से हैं जहाँ जनजातीय समुदाय बड़ी संख्या में निवास करता है। सभी जनजातियों की जीवन शैली एक जैसी नहीं है। कुछ ने शेष समाज के साथ सक्रिय संवाद करते हुए खुद को मुख्यधारा में शामिल कर लिया है जबकि कुछ समुदाय अभी भी अपनी पारंपरिक संस्कृति के साथ जी रहे हैं और शेष समाज के साथ नज़दीकी संबंधों की इच्छा नहीं रखते। ऐसे में संविधान निर्माताओं के सामने चुनौती थी कि ऐसे समुदायों को शेष समाज से कितना और कैसे जोड़ा जाए। जब तक ऐसा न हो, तब तक उनकी सांस्कृतिक विशिष्टता तथा मूल अधिकारों का संरक्षण कैसे किया जाए। संविधान का भाग 10, जिसमें अनुच्छेद 244 ही एकमात्र अनुच्छेद है, जिसमें अनुसूचित एवं जनजाति क्षेत्रों के बारे में विशिष्ट उपबंध है। इसके अतिरिक्त संविधान की दो अनुसूचियों 'अनुसूची-5' तथा 'अनुसूची-6' में इसका विस्तार से वर्णन है, जिसमें जनजातिबहुल क्षेत्रों को निम्न रूपों में परिभाषित किया गया है-

1. अनुसूचित क्षेत्र (Scheduled areas)
2. जनजाति क्षेत्र (Tribal areas)

22वें संविधान संशोधन, 1969 के माध्यम से संविधान में अनुच्छेद 244 (क) भी जोड़ा गया था जो संसद को शक्ति देता है कि वह विधि द्वारा असम के कुछ जनजातीय क्षेत्रों को मिलाकर एक स्वशासी राज्य (ऑटोनोमस स्टेट) की स्थापना कर सकती है। अनुच्छेद 244 के दो खंड हैं जो क्रमश: पाँचवी तथा छठी अनुसूचियों से संबंधित हैं।

(i) अनुच्छेद 244 (1) में कहा गया है कि पाँचवी अनुसूची के प्रावधान चार राज्यों (असम, मेघालय, त्रिपुरा और मिज़ोरम) को छोड़कर शेष सभी राज्यों के अनुसूचित क्षेत्रों तथा अनुसूचित जनजातियों के प्रशासन तथा नियंत्रण के लिये लागू होंगे।

(ii) अनुच्छेद 244 (2) के प्रावधान सिर्फ उन चार राज्यों पर लागू होते हैं जिन्हें पिछले खंड में अलग रखा गया है। इसमें कहा गया है कि छठी अनुसूची के उपबंध असम, मेघालय, त्रिपुरा और मिज़ोरम राज्यों के जनजातीय क्षेत्रों के प्रशासन के लिये लागू होंगे।

अनुसूचित तथा जनजातीय क्षेत्रों से संबंधित अनुच्छेद

अनुच्छेद	विषय-वस्तु
244	अनुसूचित क्षेत्रों तथा जनजातीय क्षेत्रों का प्रशासन।
244 (क)	असम के कुछ जनजाति क्षेत्रों को समाविष्ट करने वाले एक स्वशासी राज्य का निर्माण तथा स्थानीय विधानमंडल या मंत्रिपरिषद का या दोनों का सृजन।
339	अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासन और अनुसूचित जनजातियों के कल्याण के बारे में संघ का नियंत्रण।

15.1 पाँचवी अनुसूची (अनुसूचित क्षेत्रों का प्रशासन)
[5th Schedule (Administration of Scheduled Areas)]

पाँचवी अनुसूची का संबंध **अनुच्छेद 244 (1)** से है और इसके प्रावधान भारत के चार राज्यों (असम, मेघालय, त्रिपुरा और मिज़ोरम) के अलावा शेष सभी राज्यों पर लागू होते हैं।

अध्याय 16

विधायिका एवं सेवाओं में अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजाति के स्थानों के आरक्षण के संदर्भ में विशेष उपबंध (Special Provisions Relating to Reservation of Seats for SC & ST in Legislature and Services)

विधायिका, सरकारी सेवाओं और अन्य संस्थाओं में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं रखने वाले अनुसूचित जातियों व जनजातियों के सामाजिक व शैक्षणिक पिछड़ेपन को दूर करने हेतु भारत सरकार द्वारा सार्वजनिक संस्थानों में पदों तथा शैक्षणिक संस्थानों में सीटों को आरक्षित करने का प्रावधान किया गया है। इसके मूल में तर्क यह है कि इन समूहों को समुचित प्रतिनिधित्व प्रदान कर समतामूलक समाज के निर्माण में कदम बढ़ाया जाए। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारतीय संविधान निर्माताओं ने ऐसे लोगों को अनुसूचित जाति व जनजाति के रूप में सूचीबद्ध किया है जिनका सामाजिक व आर्थिक आधार पहले से ही पिछड़ा रहा है। ऐतिहासिक रूप से शोषित व वंचित इस समूह को कभी भी भारतीय समाज में सम्मान तथा समान अवसर प्राप्त नहीं हुआ। इसी कारण राष्ट्र-निर्माण की गतिविधियों एवं विकास में उनकी भागीदारी हमेशा कम रही। इस संदर्भ में अनुसूचित जाति तथा जनजाति के लिये निम्न प्रयास किये गए हैं-

- भारतीय संविधान की प्रस्तावना सभी लोगों (जिसमें अनुसूचित जाति व जनजाति भी शामिल हैं) को सामाजिक, आर्थिक व राजनैतिक न्याय उपलब्ध कराने तथा लोगों को प्रतिष्ठा व अवसर की समता तथा व्यक्ति की गरिमा को बढ़ाने के लिए संकल्प व्यक्त करती है।
- संविधान के अनुच्छेद 15 में यह प्रावधान है कि राज्य किसी नागरिक के विरुद्ध केवल धर्म, मूलवंश, जाति, लिंग, जन्मस्थान या इनमें से किसी भी आधार पर विभेद नहीं करेगा किंतु इन उपर्युक्त आधारों के अलावा राज्य युक्ति-युक्त व सकारात्मक भेद कर सकता है लेकिन यह भेद अंततः समानता को बढ़ाने वाला होना चाहिये। यथा-
  - राज्य सामाजिक व शैक्षणिक रूप से पिछड़े वर्गों एवं अनुसूचित जाति व जनजाति के विकास हेतु विशेष उपबंध करेगा, जैसे सार्वजनिक शैक्षणिक संस्थानों में शुल्क में छूट या विधानमंडल में सीटों का आरक्षण।
  - राज्य सामाजिक व शैक्षणिक रूप से पिछड़े लोगों या अनुसूचित जाति या जनजाति समुदाय के लोगों के उत्थान हेतु शैक्षणिक संस्थानों में प्रवेश के लिये छूट संबंधी नियम बनाने का अधिकार रखता है। इन शैक्षणिक संस्थानों में शामिल हैं- राज्य द्वारा अनुदान प्राप्त निजी या अल्पसंख्यक शैक्षणिक संस्थान।
- 93वाँ संविधान संशोधन अधिनियम, 2005 के द्वारा संसद ने उच्चतम न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध यह निश्चय किया कि राज्य को सामाजिक और शैक्षणिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों तथा अनुसूचित जातियों व जनजातियों के लिये निजी शिक्षण संस्थानों (अल्पसंख्यक संस्थानों को छोड़कर) में आरक्षण हेतु विशेष उपबंध करने का अधिकार है।
- सरकारी सहायता प्राप्त शिक्षण संस्थाओं की रिक्त सीटों तथा सरकारी/सार्वजनिक क्षेत्र की नौकरियों में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लिये क्रमशः 15% व 7.5% आरक्षण का प्रावधान किया गया है।
- संविधान का अनुच्छेद 16 लोक नियोजन के विषय में अवसर की समानता से संबंधित है और राज्य लोक नियोजन हेतु किसी भी नागरिक के साथ केवल धर्म, वंश, जाति, लिंग, जन्मस्थान या निवास के आधार पर विभेद का प्रतिषेध करता है। यहाँ नागरिकों में अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के लोग भी शामिल हैं। यहाँ राज्य को यह अधिकार है कि वह नियुक्तियों में किसी पद के संबंध में आरक्षण की व्यवस्था कर सकता है।
- संविधान के अनुच्छेद 19(iv) में यह प्रावधान है कि नागरिकों को देश के किसी भी हिस्से में अबाध संचरण की स्वतंत्रता है किंतु सार्वजनिक नैतिकता व लोक व्यवस्था के आधार पर राज्य युक्ति-युक्त निर्बंधन आरोपित कर सकता है। इस आधार पर राज्य ने जनजातीय क्षेत्रों में बाहर के लोगों के प्रवेश को नियंत्रित किया है ताकि जनजातीय समुदाय की विशेष संस्कृति, भाषा व रीति-रिवाज को संरक्षित किया जा सके और उन्हें शोषण से बचाया जा सके।
- अनुच्छेद 19(v) प्रत्येक नागरिक को यह अधिकार देता है कि वह भारत के राज्य क्षेत्र के किसी भाग में निर्बाध विचरण कर सकता है और कहीं भी बस सकता है या निवास कर सकता है किंतु राज्य आम लोगों के हित में और अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के हित में युक्ति-युक्त प्रतिबंध लगा सकता है।

अध्याय

17

केंद्र-राज्य संबंध
(Centre–State Relations)

भारतीय संविधान के **अनुच्छेद** 1 में उल्लेख किया गया है कि भारत, अर्थात् इंडिया **राज्यों का संघ होगा**। भारत में शासन की संघीय प्रणाली को अपनाया गया है, जिसमें समस्त शक्तियों को केंद्र एवं राज्यों के बीच संविधान के प्रावधानों के अनुसार विभाजित किया गया है। संविधान के **भाग-XI में संघ और राज्यों के बीच संबंध** के दो अध्याय दिये गए हैं, जिसके पहले अध्याय में **विधायी संबंध** (अनुच्छेद 245–255) तथा दूसरे अध्याय में **प्रशासनिक संबंध** (अनुच्छेद 256–263) का ज़िक्र है। जहाँ तक **वित्तीय संबंधों** का सवाल है तो उनकी चर्चा भाग-XII के कुछ हिस्सों (मुख्यत: 264–293) में की गई है।

केंद्र-राज्य संबंध (अनुच्छेद 245–293)

- **विधायी संबंध** (अनुच्छेद 245–255)
- **प्रशासनिक संबंध** (अनुच्छेद 256–263)
- **वित्तीय संबंध** (अनुच्छेद 264–293)

- भारतीय संविधान का स्वरूप संघात्मक है।
- भारत के लिये शब्द **फेडरेशन** की जगह यूनियन (संघ) शब्द का प्रयोग किया गया है।
- भारत में संघीय प्रणाली का प्रावधान **कनाडा** के संविधान से लिया गया है। कनाडा के समान ही भारत में संविधान के अनुसार संघ एवं राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन किया गया है।
- भारतीय संविधान संघात्मक होते हुए भी इसमें अवशिष्ट शक्तियाँ संघ को प्रदान करके उसे शक्तिशाली बनाया गया है, जिससे इसका स्वरूप एकात्मक रूप की तरह आभास होता है। संविधान संघात्मक होते हुए भी केंद्र के पक्ष में झुका हुआ प्रतीत होता है, जो देश की एकता एवं अखंडता के लिये आवश्यक है।
- भारतीय संविधान में **शक्तियों का विभाजन केंद्र एवं राज्यों** के बीच **विधायी, प्रशासनिक एवं वित्तीय** रूप में किया गया है, परंतु न्यायिक शक्ति के मामले में इस प्रकार की व्यवस्था का उल्लेख नहीं है।
- भारत में **न्यायिक शक्ति** के संदर्भ में **एकल न्यायप्रणाली** को अपनाया गया है तथा न्यायिक शक्तियों का विभाजन केंद्र एवं राज्यों के बीच में न करके एकीकृत न्यायप्रणाली को अपनाया गया है।
- केंद्र एवं राज्य अपने-अपने क्षेत्रों में प्रमुख हैं तथा वे अपने-अपने क्षेत्र के लिये एवं क्षेत्र की किसी विशेष इकाई के लिये नीतियाँ बना सकते हैं। जिस प्रकार केंद्र सरकार पूरे भारत के लिये या भारत की किसी इकाई के लिये नीतियाँ बना सकती है, उसी प्रकार राज्य सरकार अपने पूरे राज्य के लिये या राज्य के किसी क्षेत्र (इकाई) के लिये नीतियाँ बना सकती है, परंतु दोनों ही सरकारें अपने-अपने क्षेत्रों में प्रमुख हैं तथा संघीय तंत्र के प्रभावी रूप से क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने के लिये इनके मध्य अधिकतम सहभागिता एवं सहकारिता आवश्यक है।

17.1 विधायी संबंध *(Legislative Relations)*

भारतीय संविधान के भाग-11 के अध्याय-1 में अनुच्छेद 245 से अनुच्छेद 255 तक केंद्र एवं राज्यों के विधायी संबंधों का उल्लेख है। इसमें शक्तियों का विभाजन केंद्र एवं राज्यों के बीच संविधान के अनुसार उनके क्षेत्र के हिसाब से किया गया है। संविधान कुछ असाधारण परिस्थितियों में केंद्र को राज्य के विधानमंडल पर नियंत्रण प्रदान करता है।

केंद्र एवं राज्य के विधायी संबंधों के मामले में चार स्थितियाँ हैं-

1. केंद्र का राज्य के विधानमंडल पर नियंत्रण
2. केंद्र एवं राज्य के बीच विधायी विषयों का बँटवारा
3. केंद्र एवं राज्य विधान के सीमांत क्षेत्र
4. राज्य क्षेत्र में संसद के विधान

अध्याय **18**

आपातकालीन उपबंध (Emergency Provisions)

भारतीय संविधान साधारण स्थितियों में संघात्मक सिद्धांतों का अनुसरण करता है, पर संविधान निर्माताओं को इस बात का अनुमान था कि यदि देश की सुरक्षा खतरे में हो तो संघात्मक ढाँचा परेशानी का कारण भी बन सकता है। संविधान का भाग XVIII इसी प्रयोजन की पूर्ति करता है। इस भाग का नाम है–'आपात उपबंध' (Emergency Provisions)। इसमें संविधान के अनुच्छेद 352-360 शामिल हैं।

संविधान में तीन तरह की आपात स्थितियाँ बताई गई हैं–

आपात के प्रकार

- राष्ट्रीय आपात (अनुच्छेद-352)
- राज्य आपात (राष्ट्रपति शासन) (अनुच्छेद-356)
- वित्तीय आपात (अनुच्छेद-360)

- अनुच्छेद 352 के अंतर्गत घोषित आपात, जो 'युद्ध', 'बाह्य आक्रमण' या 'सशस्त्र विद्रोह' के कारण घोषित किया जाता है। इस आपात को **'राष्ट्रीय आपात' (National Emergency)** कहे जाने का प्रचलन है, हालाँकि संविधान में इस शब्दावली का प्रयोग नहीं किया गया है। संविधान में अनुच्छेद 352 का शीर्षक 'आपात की उद्घोषणा' (Proclamation of Emergency) है।
- अनुच्छेद 356 के तहत किसी राज्य में संवैधानिक तंत्र (Constitutional Machinery) के विफल हो जाने की दशा में घोषित किया जाने वाला आपात। प्रचलित भाषा में इसे **'राष्ट्रपति शासन' (President's Rule)** के नाम से जाना जाता है। कहीं-कहीं इसे **'राज्य आपात' (State Emergency)** भी कह दिया जाता है। गौरतलब है कि अनुच्छेद 356 में 'आपात' या 'आपातकाल' जैसे किसी शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है।
- अनुच्छेद 360 के तहत घोषित होने वाला **'वित्तीय आपात' (Financial Emergency)**। इसका संबंध भारत या उसके किसी भाग के वित्तीय स्थायित्व (Financial Stability) या साख (Credit) के संकट में पहुँचने से है। इसे संविधान में 'वित्तीय आपात' (Financial Emergency) कहा गया है।

18.1 राष्ट्रीय आपात *(National Emergency)*

अनुच्छेद 352 के तहत घोषित होने वाले आपात को 'राष्ट्रीय आपात' कहे जाने का प्रचलन है। राष्ट्रीय आपात से संबंधित विभिन्न उपबंध कुछ शीर्षकों के अंतर्गत समझे जा सकते हैं–

आपात की उद्घोषणा के आधार *(Basis of the Proclamation of Emergency)*

वर्तमान में अनुच्छेद 352(1) के तहत आपात की उद्घोषणा तभी हो सकती है जब राष्ट्रपति को यह संतुष्टि हो जाए कि 'युद्ध' (War), 'बाह्य आक्रमण' (External Aggression) या 'सशस्त्र विद्रोह' (Armed Rebellion) के कारण भारत या उसके राज्यक्षेत्र के किसी भाग की सुरक्षा संकट में है। यहाँ राष्ट्रपति की संतुष्टि का वास्तविक अर्थ 'मंत्रिपरिषद' की संतुष्टि से है, क्योंकि आपात की उद्घोषणा करना राष्ट्रपति की विवेकाधीन शक्ति नहीं है।

गौरतलब है कि मूल संविधान में आपात की उद्घोषणा के 3 आधार वर्णित थे, किंतु उनमें 'सशस्त्र विद्रोह' (Armed Rebellion) की जगह 'आंतरिक अशांति' (Internal Disturbance) का उल्लेख था। 1975 में श्रीमती इंदिरा गांधी ने 'आंतरिक अशांति' के आधार पर ही आपात की उद्घोषणा की थी। उस समय सारे देश में इस बात पर सहमति थी कि वह उद्घोषणा अनुच्छेद 352 का दुरुपयोग थी। जनता पार्टी ने अपने चुनावी वायदों में संविधान का यह उपबंध बदलने का

अध्याय
19

राजनीतिक दल एवं दबाव समूह
(Political Parties and Pressure Groups)

किसी भी देश की संवैधानिक व लोकतांत्रिक व्यवस्था का निर्धारण उस देश में विद्यमान दल प्रणाली से होता है। संघात्मक प्रणाली वाले देशों में शासन के विभिन्न स्तरों के साथ दल प्रणाली के विभिन्न स्तर दिखलाई पड़ते है। स्वीट्जरलैंड में दलों के संगठन का बुनियादी आधार कैंटन है, और संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रीय स्तर के दल राज्य स्तरीय दलों के संघ हैं, जबकि भारत में बहुदलीय राजनीतिक व्यवस्था है।

संघात्मक शासन प्रणाली में विद्यमान पृथक्-पृथक् प्रदेशों या क्षेत्रों के कारण राजनीतिक दलों के निर्माण और विकास में आसानी होती है। संघात्मक देशों के आकार, संख्या, एकता और विविधता से दलीय राजनीति प्रभावित होती है। यदि किसी संघ के घटक प्रदेशों का आकार विशाल हो तो क्षेत्रीय राजनीतिक दलों के निर्माण की संभावना अधिक रहती है। यदि किसी संघ के घटक प्रदेश में एकता पाई जाती है तो सुदृढ़ और संगठित क्षेत्रीय दल के विकास की संभावना बढ़ जाती है। यदि संघ के घटक प्रांतों को स्वायत्तता की काफी मात्रा उपलब्ध है तो इससे राजनीतिक क्षेत्रीयता का विकास होता है। संघ व्यवस्था का व्यवहार में कार्यान्वयन लिखित संविधान और बुनियादी लक्षणों पर उतना निर्भर नहीं करता जितना विद्यमान दल प्रणाली पर निर्भर करता है। जिस देश में केंद्र और राज्य स्तर पर एक ही दल की सरकार निर्मित होती है, वहाँ केंद्र राज्य संबंधों के संचालन हेतु गैर संवैधानिक सूत्र विकसित हो जाते हैं, ओर इससे उच्च श्रेणी की केंद्रीकृत व्यवस्था का अभ्युदय होता है। राजनीतिक दल केंद्र-राज्य संतुलन का निर्माण करके संघात्मक प्रक्रिया को गतिशील बनाते हैं।

19.1 राजनीतिक दल *(Political Parties)*

राजनीतिक दल वे स्वैच्छिक संगठन अथवा लोगों के वे संगठित समूह हैं जो समान दृष्टिकोण रखते हैं तथा संवैधानिक प्रावधानों के अनुसार राष्ट्र को आगे बढ़ाने के लिये राजनीतिक शक्ति प्राप्त करना चाहते हैं। आधुनिक लोकतांत्रिक राज्य में राजनीतिक दल चार प्रकार के होते हैं-

- **प्रतिक्रियावादी राजनीतिक दल**, जो पुरानी सामाजिक-आर्थिक तथा राजनीतिक संस्थाओं से चिपके रहना चाहते हैं।
- **रूढ़िवादी दल**, जो यथास्थिति में विश्वास रखते हैं।
- **उदारवादी दल**, जिनका लक्ष्य विद्यमान संस्थाओं में सुधार करना है।
- **सुधारवादी दल,** जिनका उद्देश्य विद्यमान व्यवस्था को हटाकर नई व्यवस्था स्थापित करना होता है।

राजनीतिक दल के कार्य *(Functions of Political Parties)*

राजनीतिक पदों को भरना और सत्ता का इस्तेमाल करना आदि राजनीतिक दल का मुख्य कार्य होता है। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिये राजनीतिक पार्टियाँ निम्नलिखित कार्य करती हैं–

- **चुनाव लड़ना–** राजनीतिक दल चुनाव लड़ते हैं। वे अलग-अलग निर्वाचन क्षेत्रों के लिये अपने उम्मीदवार मनोनीत करते हैं।
- **नीति बनाना–** राजनीतिक दल अपनी नीतियों और कार्यक्रमों को मतदाताओं के सामने रखते हैं ताकि मतदाता किसी एक पार्टी का चुनाव कर सके। एक राजनीतिक दल एक ही तरह की असंख्य मतधारणाओं को एक ही छत के नीचे लाता है। इन मतधारणाओं के आधार पर नीतियों और कार्यक्रमों को तय किया जाता है। किसी भी सत्ताधारी दल की नीतियों और कार्यक्रमों को सरकार द्वारा क्रियान्वित करने की अपेक्षा की जाती है।
- **कानून बनाना–** देश का कानून बनाने में राजनीतिक पार्टियों की अहम भूमिका होती है। जैसा कि हम जानते हैं कि विधायिका द्वारा समुचित बहस के बाद ही किसी कानून को पास किया जाता है। चूँकि विधायिका के अधिकतर सदस्य राजनीतिक पार्टियों के सदस्य होते हैं इसलिये किसी भी कानून के बनने में राजनीतिक दलों की प्रत्यक्ष भूमिका होती है।
- **सरकार बनाना–** राजनीतिक पार्टियाँ सरकार बनाती और चलाती हैं। कार्यपालिका का गठन सत्ताधारी दल के लोगों द्वारा किया जाता है। विभिन्न राजनेताओं को सरकार चलाने के लिये अलग-अलग मंत्रालयों की ज़िम्मेदारी दी जाती है।

अध्याय
20

संवैधानिक, सांविधिक, विनियामक और विभिन्न अर्द्ध-न्यायिक निकाय
(Constitutional, Statutory, Regulatory and Various Quasi-Judicial Bodies)

भारत की लोकतांत्रिक व्यवस्था में विभिन्न संवैधानिक, सांविधिक, विनियामक एवं अर्द्ध-न्यायिक निकायों का महत्त्वपूर्ण स्थान है। ये निकाय संवैधानिक व्यवस्था के तहत विधि द्वारा संचालित होते हैं। एक लोककल्याणकारी राज्य में ये संवैधानिक एवं अन्य प्राधिकरण रोक एवं संतुलन के सिद्धांत पर कार्य करते हैं। इन निकायों को संविधान एवं विधि द्वारा पर्याप्त शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। इनके मध्य कार्यों का विभाजन भी तर्कसंगत एवं उचित ढंग से किया गया है और ये संस्थाएँ लोकतंत्र के महत्त्वपूर्ण स्तंभ हैं।

20.1 भारत का नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
(Comptroller and Auditor-General of India)

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का पद भारतीय वित्त प्रशासन में सर्वाधिक महत्त्व वाले पदों में से है। वह देश की संपूर्ण वित्तीय व्यवस्था (संघ और राज्य दोनों) को नियंत्रित करता है। उसके महत्त्व को स्पष्ट करते हुए डॉ. अंबेडकर ने कहा था- "नियंत्रक-महालेखापरीक्षक भारतीय संविधान के अधीन सर्वाधिक महत्त्व का अधिकारी होगा। वह सार्वजनिक धन का संरक्षक होगा और इस रूप में उसका यह कर्त्तव्य होगा कि वह यह देखे कि समुचित विधानमंडल के प्राधिकार के बिना भारत या किसी राज्य की संचित निधि से एक पैसा भी खर्च न किया जाए।"

विदित है कि संसदीय शासन प्रणाली का आधार कार्यपालिका अर्थात् मंत्रिपरिषद का विधायिका के प्रति उत्तरदायी होना है तथा कार्यपालिका पर विधायिका के इस नियंत्रण का प्रमुख आधार यह है कि विधायिका वित्तीय प्रणाली का नियंत्रण करती है। अत: अपने उत्तरदायित्व के समुचित निर्वहन के लिये विधायिका को एक ऐसे अभिकरण की आवश्यकता होती है, जो कार्यपालिका से स्वतंत्र रहते हुए सरकार के वित्त संबंधी व्यवहारों की समीक्षा करके उसके परिणामों को विधायिका के समक्ष प्रस्तुत करे। इस प्रकार नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन के माध्यम से कार्यपालिका का विधायिका के प्रति उत्तरदायित्व सुनिश्चित किया जाता है और इस रूप में नियंत्रक-महालेखापरीक्षक वित्त प्रशासन के क्षेत्र में भारत के संविधान और संसदीय विधि के अनुरक्षण के प्रति उत्तरदायी होता है।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि *(Historical Background)*

यदि नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के ऐतिहासिक विकास पर नजर डालें तो यह पूर्णत: स्पष्ट है कि भारत में विद्यमान सार्वजनिक लेखा और अंकेक्षण की व्यवस्था तथा भारत का लेखा एवं अंकेक्षण विभाग हमें औपनिवेशिक शासन से विरासत में प्राप्त हुए हैं। सर्वप्रथम सन् 1753 में ईस्ट इंडिया कंपनी द्वारा व्यापारिक आय-व्यय के परीक्षण तथा नियंत्रण के लिये लेखा एवं लेखा परीक्षण विभाग की स्थापना की गई। सन् 1857 में लॉर्ड कैनिंग द्वारा लेखा प्रमाणन कार्य हेतु बंबई, कलकत्ता और मद्रास की प्रेसीडेंसियों में महालेखापरीक्षक पद को सृजित किया गया। सन् 1905 में भारत में 'लेखा-परीक्षा विभाग' की स्थापना की गई जिसकी नियुक्ति राज्य सचिव द्वारा की जाती थी और वह सम्राट के प्रसादपर्यंत अपने पद पर कार्य करता था। सन् 1920 से महालेखापरीक्षक को पूर्ण स्वतंत्रता प्रदान करने की दिशा में प्रयास शुरू हो गए और भारत सरकार अधिनियम, 1935 के माध्यम से उसके पद तथा स्तर में वृद्धि करते हुए महालेखापरीक्षक को संघीय न्यायालय के न्यायाधीश के समान सुरक्षा प्रदान की गई। सन् 1950 में जब भारतीय संविधान लागू हुआ तो महालेखापरीक्षक का नाम बदलकर

डी.एल.पी. बुकलेट्स की विशेषताएँ

- आयोग के नवीनतम पैटर्न पर आधारित अध्ययन सामग्री।
- पैराग्राफ, बुलेट फॉर्म, सारणी तथा फ्लोचार्ट का उपयुक्त समावेश।
- विषयवस्तु की सरलता, प्रामाणिकता तथा परीक्षा की दृष्टि से उपयोगिता पर विशेष ध्यान।
- प्रत्येक अध्याय के अंत में विगत वर्षों में पूछे गए एवं संभावित प्रश्नों का समावेश।

Website : www.drishtiIAS.com
E-mail : online@groupdrishti.com

DrishtiIAS

YouTube Drishti IAS

drishtiias

drishtithevisionfoundation