పాలిటీ

గవర్నర్ వ్యవస్థ - వివిధ కమిటీల సిఫారసులు

నాలుగో సాధారణ ఎన్నికల తర్వాత అనేక రాష్ట్రాల్లో కాంగ్రెసేతర ప్రభుత్వాలు ఏర్పడ్డాయి. కాబట్టి 1967 తర్వాత గవర్నర్ వ్యవస్థ కేంద్రానికి ఏజెంట్‌గా పక్షపాత ధోరణితో వ్యవహరించడం, విచక్షణాధికారాలను విచక్షణారహితంగా వినియోగించడం జరిగాయి. కేంద్రంలో అధికారంలో ఉన్న పార్టీ ప్రయోజనాలకు అనుగుణంగా, రాజ్యాంగ స్ఫూర్తికి విరుద్ధంగా తీసుకున్న రాజకీయ నిర్ణయాలు గవర్నర్ వ్యవస్థను వివాదాస్పదంగా మార్చేశాయి.

* గవర్నర్ వ్యవస్థ రాజ్యాంగబద్ధమైంది కాబట్టి కారణాలు లేకుండా తొలగించకూడదని సుప్రీంకోర్టు అనేక కేసుల్లో తీర్పు ఇచ్చింది. ఉదాహరణకు బి.పి.సింఘాల్ Vs యూనియన్ గవర్నమెంట్ (2010) కేసు. అన్నింటికీ మించి రాజ్యాంగంలోకెల్లా అత్యంత వివాదాస్పదమైన '356'వ నిబంధనను విచక్షణారహితంగా వినియోగించడానికి గవర్నర్లు పక్షపాతంతో కూడిన నివేదికలను రాష్ట్రపతికి సమర్పించారు. అందుకే డా.బి.ఆర్.అంబేడ్కర్ 'రాజ్యాంగంలోని అంశాల ఆధారంగా దుష్పరిణామాలు ఏర్పడితే అందుకు నిందించాల్సింది రాజ్యాంగాన్ని కాదు, మనిషి కపటి అని మాత్రమే చెప్పగలం' అన్నారు.
* గవర్నర్ నియామకం, గవర్నర్లను పక్షపాత ధోరణితో తొలగించడం, గవర్నర్ల పక్షపాత ధోరణి, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలను అన్యాయంగా రద్దుచేయడం, రాజకీయంగా అత్యుత్సాహాన్ని ప్రదర్శించడం, తప్పుడు నివేదికలను రాష్ట్రపతికి సమర్పించడం, రాజ్యాంగ వ్యతిరేకంగా, పార్లమెంటరీ సంప్రదాయాలకు విరుద్ధంగా తనకు లేని అధికారాలను గవర్నర్లు వినియోగించడం మొదలైన అనేక అవలక్షణాలు, లోపాలను తొలగించడానికి అనేక కమిటీలు సిఫారసులు చేశాయి.

1. **పరిపాలనా సంస్కరణల సంఘం (1960-70):** పరిపాలనా సంస్కరణల సంఘం గవర్నర్ పదవికి సంబంధించి కింది సిఫారసులు చేసింది.

★ పరిపాలన, రాజకీయ అనుభవమున్న వారిని, సంకుచిత రాజకీయాలకు అతీతంగా ఉండేవారిని మాత్రమే గవర్నర్‌గా నియమించాలి.

★ ఒక వ్యక్తిని, ఒకసారి, ఒకే పదవీ కాలానికి మాత్రమే గవర్నరుగా నియమించాలి. గవర్నర్ పదవీకాలాన్ని పొడిగించకూడదు.

★ పదవీ విరమణ చేసిన న్యాయమూర్తులను గవర్నర్లుగా నియమించకూడదు.

★ గవర్నర్ విచక్షణాధికారాలకు సంబంధించిన మార్గదర్శక సూత్రాలను అంతర్ రాష్ట్ర మండలి రూపొందించాలి.

★ గవర్నర్ రాష్ట్రపతికి పంపే నివేదికలను నిష్పక్షపాతంగా రూపొందించాలి.

★ ముఖ్యమంత్రి (లేదా) మంత్రివర్గానికి విధానసభలో మెజారిటీ లేదని గవర్నర్ భావిస్తే, విధానసభను సమావేశపరచి ధ్రువీకరించుకోవాలి.

★ రాష్ట్రపతి, ముఖ్యమంత్రితో సంప్రదించిన తర్వాతే గవర్నర్‌ను నియమించాలి అనే సంప్రదాయాన్ని అమలు చేయాలి.

★ ముఖ్యమైన ప్రభుత్వ విధానం మీద మంత్రివర్గానికి ఓటమి సంభవిస్తే, రాజీనామా చేసే ముఖ్యమంత్రి విధానసభను రద్దుచేసి తిరిగి ఎన్నికలు నిర్వహించమని కోరితే, గవర్నర్ అంగీకరించాలి.

2. **రాజమన్నార్ కమిటీ (1969-71):** తమిళనాడు రాష్ట్ర ప్రభుత్వం పి.వి. రాజమన్నార్ అధ్యక్షతన కేంద్ర, రాష్ట్ర సంబంధాలపై నియమించిన కమిటీ 'గవర్నర్' వ్యవస్థపై అనేక సిఫారసులు చేసింది. అవి:

* ఒక వ్యక్తిని ఒకసారి మాత్రమే గవర్నర్‌గా నియమించాలి. పదవీ విరమణ తర్వాత ప్రభుత్వ ఉద్యోగం చేయకూడదు.
* గవర్నర్లకు రాష్ట్రపతి ఆదేశాలు జారీ చేయడానికి సంబంధించిన మార్గదర్శక సూత్రాలను రూపొందించాలి. అవి కింది విధంగా ఉండాలి.

ఎ) అధిక సంఖ్యా బలం (మెజారిటీ) ఉన్న శాసనసభా పక్ష నాయకుడిని ముఖ్యమంత్రిగా నియమించాలి.

బి) గవర్నర్ ఏ పార్టీకి తగినంత సంఖ్యాబలం లేదని భావిస్తే విధానసభను సమావేశపరచి ముఖ్యమంత్రి పదవికి ఎన్నిక జరిపించాలి. ఆ విధంగా ఎన్నికైన వ్యక్తిని ముఖ్యమంత్రిగా నియమించాలి.

సి) మంత్రివర్గాన్ని రద్దు చేయమని ముఖ్యమంత్రి సలహా ఇస్తే దాన్ని గవర్నర్ పాటించాలి.

డి) ముఖ్యమంత్రి విధానసభలో మెజారిటీ కోల్పోయినట్లు గవర్నర్ భావిస్తే, ఆయనే స్వయంగా శాసనసభను సమావేశ పరచి మెజారిటీ నిరూపించుకోవాలని ముఖ్యమంత్రిని ఆదేశించాలి. మెజారిటీ లేదని ధ్రువీకరించుకున్న తర్వాతే మంత్రివర్గాన్ని రద్దు చేయాలి.

ఇ) రాజ్యాంగంలోని 163(1) ప్రకారం 239(2), 371A(1), 371A(2) నిబంధనల్లో పేర్కొన్న విషయాల్లో మాత్రమే గవర్నర్ తన విచక్షణాధికారాలు వినియోగించుకోవాలి.

3. **గవర్నర్ల ఉపసంఘం (1970-71):** భగవాన్ సహాయ్ అధ్యక్షతన అయిదుగురు సభ్యులున్న ఒక ఉపసంఘం గవర్నర్ వ్యవస్థకు సంబంధించి కొన్ని మార్గదర్శక సూత్రాలను రూపొందించింది. అందులో ముఖ్యమైనవి.

* గవర్నర్ కేంద్ర ప్రభుత్వ ఏజెంట్ కాదు. రాజ్యాంగం ఏర్పరచిన రాష్ట్రాధినేత. అతడికి ఆదేశాలు ఇచ్చే అధికారాన్ని రాజ్యాంగం ఎవరికీ ఇవ్వలేదు. కాబట్టి గవర్నర్లకు మార్గదర్శక సూత్రాలు రూపొందించడం సాధ్యంకాదు.

* ప్రభుత్వ వ్యవహారాలను రాష్ట్రపతికి నివేదించడానికి, ప్రభుత్వ విధానాలను అవసరమైన సమయాల్లో ప్రకటించడం కోసం రాష్ట్ర ప్రభుత్వ కార్యనిర్వహణకు సంబంధించిన పూర్తి సమాచారం గవర్నర్‌కు అందాలి.

* రాష్ట్రంలో స్థిరమైన ప్రభుత్వం కొనసాగడానికి గవర్నర్, మంత్రివర్గం సమాన బాధ్యత వహించాలి.

* పార్టీ ఫిరాయింపులను నిషేధించాలి.

* శాసనసభలో ఏ రాజకీయ పార్టీకి మెజారిటీ రానప్పుడు పెద్ద సంఖ్యాబలం ఉన్న పార్టీ నాయకుడికి మంత్రివర్గం ఏర్పాటు చేసే అవకాశం తప్పనిసరిగా ఉండనక్కర్లేదు. వివిధ రాజకీయ పార్టీలతో సంప్రదించి గవర్నర్ ఒక నిర్ణయానికి రావాలి.

* శాసనసభలో మైనారిటీలో ఉన్న పార్టీ ఇతర పార్టీల సహకారం తప్పకుండా పొందుతుందని భావించినప్పుడు గవర్నర్ మంత్రివర్గ ఏర్పాటుకు అవకాశం కల్పించాలి.

* ముఖ్యమంత్రి విధానసభలో మెజారిటీ కోల్పోయారని భావిస్తే గవర్నర్ శాసనసభను సమావేశపరచి బలాన్ని నిరూపించుకోవాలని కోరవచ్చు. ప్రత్యామ్నాయ ప్రభుత్వ ఏర్పాటుకు గవర్నర్ కృషిచేయాలి. అదికూడా సాధ్యం కాకపోతే 356వ నిబంధన ప్రకారం రాష్ట్రంలో రాష్ట్రపతి పాలనకు సిఫారసు చేయవచ్చు.

* శాసనసభను సమావేశపరచడం, వాయిదా వేయడం, రద్దు చేయడంలో ముఖ్యమంత్రి సలహాను గవర్నర్ పాటించాలి.

4. **సర్కారియా కమిషన్ (1983-87):** జస్టిస్ ఆర్.ఎస్. సర్కారియా అధ్యక్షతన, మరో ఇద్దరు సభ్యులున్న ఈ కమిషన్ 1983 – 87 వరకూ పనిచేసి, 247 సిఫారసులు చేసింది.

i) గవర్నర్‌గా నియమితుడయ్యే వ్యక్తి ప్రజా జీవనంలో లేదా ఏదో ఒక రంగంలో మంచి పేరు ప్రఖ్యాతులు పొంది ఉండాలి.

ii) అదే రాష్ట్రానికి చెందిన వ్యక్తిని, ఆ రాష్ట్ర రాజకీయాలతో సంబంధం ఉన్న వ్యక్తిని గవర్నర్‌గా నియమించకూడదు.

iii) రాజకీయాల్లో క్రియాశీలకంగా ఉన్నవారిని గవర్నర్‌గా నియమించకూడదు.

iv) కేంద్రంలో ఉండే పాలకపార్టీ తన పార్టీకి చెందిన వారిని ప్రతిపక్షాలు అధికారంలో ఉండే రాష్ట్రాల గవర్నర్లుగా నియమించకూడదు. గవర్నర్ల నియామకంలో అల్ప సంఖ్యాక వర్గాల వారికి ప్రాధాన్యమివ్వాలి.

v) గవర్నర్ పదవికి ఒక వ్యక్తిని ఎంపిక చేసే ముందు ఉప రాష్ట్రపతిని, స్పీకర్‌ను, ప్రధానమంత్రిని సంప్రదించాలి.

vi) గవర్నర్ పూర్తి పదవీకాలం 5 సంవత్సరాలు కొనసాగేటట్లు చూడాలి. అసాధారణ పరిస్థితుల్లో తప్ప అర్ధాంతరంగా తొలగించకూడదు.

vii) ఒకసారి గవర్నర్ పదవిని నిర్వహించినవారు తర్వాత క్రియాశీలక, పాక్షిక రాజకీయాల్లో ప్రవేశించకూడదు. అయితే రాష్ట్రపతి, ఉపరాష్ట్రపతి పదవులకు పోటీచేయవచ్చు, పొందవచ్చు.

viii) గవర్నర్ ముఖ్యమంత్రి మెజారిటీని శాసనసభలోనే పరీక్షించాలి. శాసనసభలో మెజారిటీ సభ్యుల మద్దతు, విశ్వాసం ఉన్నంత కాలం రాష్ట్ర మంత్రిమండలిని గవర్నర్ ఎట్టి పరిస్థితుల్లోనూ తొలగించకూడదు.

ix) ఒక రాష్ట్రంలో రాజకీయ సంక్షోభం ఏర్పడినప్పుడు; ప్రభుత్వ యంత్రాంగం పనిచేయలేని పరిస్థితి ఏర్పడినప్పుడు; కేంద్రం ఏదైనా రాజ్యాంగపరమైన ఆదేశం ఇస్తే, రాష్ట్ర ప్రభుత్వం దాన్ని పాటించడానికి నిరాకరించినప్పుడు మాత్రమే రాష్ట్రపతి పాలన విధించాలి. గత్యంతరం లేని పరిస్థితుల్లో చిట్టచివరి అస్త్రంగా మాత్రమే దీన్ని ప్రయోగించాలి.

x) గవర్నర్ తొలగించిన రాష్ట్ర ప్రభుత్వాన్ని ఆపద్ధర్మ ప్రభుత్వంగా కొనసాగించే వీలులేనట్లయితే, విధానసభను రద్దుచేయకుండా రాష్ట్రంలో రాష్ట్రపతి పాలనకు గవర్నర్ సిఫారసు చేయాలి.

xi) రాష్ట్ర ముఖ్యమంత్రి లేదా మంత్రిపై విచారణ కమిషన్‌ను పార్లమెంట్ తీర్మానిస్తే తప్ప, వేయకూడదు.

xii) రాష్ట్రాల్లో రాజకీయ సంక్షోభాన్ని తొలగించేందుకు అన్ని ప్రయత్నాలు చేయాలి. 356వ నిబంధనను అమలుచేసే ముందు రాష్ట్రాలు ఇచ్చిన వివరణలను పరిగణనలోకి తీసుకోవాలి.

5. **రాజ్యాంగ సమీక్ష జాతీయ కమిషన్ (2000-02):** రాజ్యాంగం అమల్లోకి వచ్చి యాభై సంవత్సరాలైన సందర్భంగా రాజ్యాంగ పనితీరును సమీక్షించడానికి 2000లో జస్టిస్ ఎం.ఎన్.వెంకటాచలయ్య అధ్యక్షతన పదకొండుమంది సభ్యులున్న కమిటీని నియమించారు. ఇది 2002లో తన నివేదికను సమర్పించింది. ఇందులో గవర్నర్ వ్యవస్థకు సంబంధించి కొన్ని విలువైన సూచనలు ఉన్నాయి.

i) గవర్నర్ల ఎంపిక, నియామకంలో రాష్ట్రపతికి ఉన్న అధికారాలను తగ్గించకూడదు. అయితే రాష్ట్ర ముఖ్యమంత్రితో సంప్రదించిన తర్వాతే గవర్నర్‌ను నియమించాలి.

ii) గవర్నర్‌ను పూర్తి పదవీకాలం అధికారంలో కొనసాగనివ్వాలి. ఒకవేళ బదిలీ చేయాలంటే కూడా ఆ రాష్ట్ర ముఖ్యమంత్రితో సంప్రదించిన తర్వాతే చేయాలి.

iii) గవర్నర్‌గా నియమితుడయ్యే వ్యక్తికి ఉండాల్సిన అర్హతల విషయంలో సర్కారియా కమిషన్ సూచించిన అంశాలను సమర్థించింది.

iv) గవర్నర్ వద్దకు వచ్చిన బిల్లును ఆర్నెళ్ల లోపల ఆమోదించాలి లేదా రాష్ట్రపతి ఆమోదం కోసం పంపాలి.

v) గవర్నర్, రాష్ట్రపతికి పంపిన బిల్లుపై రాష్ట్రపతి మూడు నెలల్లోగా నిర్ణయం తీసుకోవాలి. ఆమోదించాలి లేదా శాసనసభకు పునః పరిశీలనకు పంపవలసిందిగా బిల్లును గవర్నర్‌కు పంపడం లేదా 143వ నిబంధనను అనుసరించి సుప్రీంకోర్టు సలహా కోరాలి.

6. **ఎం.ఎం. పూంచి కమిషన్ (2007-10):** జస్టిస్ మదన్‌మోహన్ పూంచి అధ్యక్షతన అయిదుగురు సభ్యులున్న ఒక కమిషన్‌ను కేంద్ర - రాష్ట్ర సంబంధాల అధ్యయనం కోసం కేంద్ర ప్రభుత్వం 2007లో నియమించింది. ఇది 2010లో తన నివేదికను సమర్పించింది. ఇందులో గవర్నర్ వ్యవస్థ, రాష్ట్రపతి పాలనకు సంబంధించి కొన్ని వినూత్న ప్రతిపాదనలు చేసింది.

i) కొన్ని ప్రత్యేకమైన, తీవ్ర ఇబ్బందులు ఉన్న ప్రదేశాలను పరిమితకాలం పాటు కేంద్ర పాలనలోకి తెచ్చేందుకు 355, 356 నిబంధనలను సవరించాలి. 355, 356 కింద రాజ్యాంగ అత్యవసర పరిస్థితి లేదా రాష్ట్రపతి పాలనను రాష్ట్రమంతటా కాకుండా సమస్యాత్మకమైన జిల్లా లేదా జిల్లాలోని కొన్ని భాగాల్లో మాత్రమే విధించాలి. ఇలాంటి అత్యవసర పరిస్థితిని మూడు నెలలకు మించి కొనసాగించకూడదు. దీన్నే 'అత్యవసర నిబంధనల స్థానికీకరణ' అని కమిషన్ ప్రతిపాదించింది.

ii) రాష్ట్ర మంత్రిమండలి సలహాకు వ్యతిరేకంగా మంత్రులను ప్రాసిక్యూట్ చేసేందుకు అనుమతినిచ్చే హక్కు గవర్నర్లకు ఉండాలి. గవర్నర్ విశ్వవిద్యాలయ ఛాన్సలర్‌గా వ్యవహరించే సంప్రదాయాన్ని మానేయాలి.

iii) ఎన్నికల్లో ఏ పార్టీ మెజారిటీ సాధించని సందర్భంలో లేదా 'హంగ్' అసెంబ్లీ ఏర్పడినప్పుడు గవర్నర్, ముఖ్యమంత్రి నియామకంలో పాటించవలసిన మార్గదర్శకాలను కమిషన్ నిర్ధారించింది. అవి:

a) ఎన్నికల ముందే సంకీర్ణంగా ఏర్పడి ఎక్కువ స్థానాలు పొందిన కూటమిని ప్రభుత్వం ఏర్పాటు చేయవలసిందిగా మొదట ఆహ్వానించాలి. అలాంటి పరిస్థితి లేకపోతే...

b) ఇతరుల మద్దతుతో ప్రభుత్వాన్ని ఏర్పాటు చేయగలిగిన అతి పెద్ద పార్టీని ఆహ్వానించాలి. లేదా

c) ఎన్నికల తర్వాత కొన్ని పార్టీలు కలిసి ప్రభుత్వాన్ని ఏర్పాటు చేయగలిగిన బలం ఉంటే వారిని ఆహ్వానించాలి. లేదా

d) ఎన్నికల తర్వాత కొన్ని పార్టీలు కలిసి ప్రభుత్వాన్ని ఏర్పాటు చేయగలిగి, బయట నుంచి స్వతంత్ర అభ్యర్థుల మద్దతు కూడా ఉన్న సంకీర్ణాన్ని ఆహ్వానించాలి.

iv) గవర్నర్‌గా నియమితుడయ్యే వ్యక్తి ఆ నియామకానికి ముందు కనీసం రెండేళ్ల నుంచి క్రియాశీల రాజకీయాల్లో ఉండకూడదు. సొంత రాష్ట్రానికి చెందని వ్యక్తిని, ఏదో ఒక రంగంలో ప్రసిద్ధిపొందిన వ్యక్తిని మాత్రమే గవర్నర్‌గా నియమించాలనే సర్కారియా కమిషన్ సూచనతో పూంచి కమిషన్ ఏకీభవించిది.

v) కారణం లేకుండా గవర్నర్‌ను నిరంకుశంగా తొలగించడాన్ని కమిషన్ తప్పుపట్టింది. 'రాజకీయ ఫుట్‌బాల్' లా పరిగణించడాన్ని నిలిపివేయాలి.

vi) గవర్నర్‌ను కారణం లేకుండా తొలగించకూడదు. గవర్నర్‌ను కచ్చితమైన పదవీకాలాన్ని అయిదు సంవత్సరాలు పూర్తిచేసేటట్లు చూడాలి. వారిని తొలగించాలంటే రాష్ట్ర శాసనసభ మహాభియోగ తీర్మానం ద్వారానే తొలగించాలి. అదికూడా పార్లమెంటు రాష్ట్రపతిని తొలగించే పద్ధతిలో ఉండాలని తెలియజేసింది.

vii) రాజ్యాంగ సమీక్ష జాతీయ కమిషన్ (NCRWC – 2002) సూచించిన విధంగా గవర్నర్ నియామకం ప్రధాని, కేంద్ర హోంమంత్రి, లోక్‌సభ స్పీకర్, రాష్ట్ర ముఖ్యమంత్రి, ఉప రాష్ట్రపతితో కూడిన కమిటీ ద్వారా జరగాలి.

viii) రాజ్యాంగంలోని 163 (2) నిబంధన గవర్నర్‌కు ఉన్న విచక్షణాధికారాల పరిధిని రాజ్యాంగ సవరణ ద్వారా తగ్గించాలి. అ లాగే తన ఆమోదం కోసం వచ్చిన బిల్లును తన వద్ద ఉంచుకునే అధికారాన్ని తగ్గించి నాలుగు నెలల్లో కచ్చితంగా బిల్లుపై తన అభిప్రాయాన్ని తెలియజేసే విధంగా ఉండాలని కమిషన్ సూచించింది.

* భారతదేశంలో కేంద్రం, రాష్ట్రాల్లో పార్లమెంటరీ ప్రభుత్వ విధానాన్ని ఏర్పాటుచేశారు. కేంద్రంలో రాష్ట్రపతిలా, రాష్ట్రంలో గవర్నర్ రాష్ట్రాధినేత, రాజ్యాంగ రక్షకుడు. రాజ్యాంగ అధినేత అంటే నిష్పక్షపాతంగా పనిచేసేవారు. కానీ కొందరు గవర్నర్ వ్యవస్థను కేంద్ర ప్రభుత్వ ఏజెంట్ అని విమర్శిస్తారు. ముఖ్యమంత్రి నాయకత్వంలోని మంత్రి మండలి సహాయం, సలహా ప్రకారం (రాజ్యాంగ నిబంధన 154(1)) గవర్నర్ తన విధులను నిర్వహిస్తారు. 1950 – 67 వరకూ ఒక్క కేరళ రాష్ట్రం తప్ప మిగతా ఏ రాష్ట్రంలో గవర్నర్ వ్యవస్థపై విమర్శలు రాలేదు. అందుకే ఆ కాలంలో గవర్నర్‌గా పనిచేసినవారు భిన్నాభిప్రాయాలు వ్యక్తం చేశారు. ఉదాహరణకు సరోజినీనాయుడు అభిప్రాయం ప్రకారం 'గవర్నర్ పదవి బంగారు పంజరంలో పక్షిలాంటిది'. డా॥ పట్టాభి సీతారామయ్య 'గవర్నర్ పదవి పక్షం రోజులకు ఒకసారి రాష్ట్రపతికి నివేదికలు పంపడం తప్ప మరో పనిలేనిది' అని వ్యాఖ్యానించారు.

రచయిత: డాక్టర్ ఎం. భాస్కర రాజు