Indian J. Soc & Pol. 03(02): 2016: 97-100 **ISSN 2348-0084 (P)**
ISSN 2455-2127 (O)

झारखण्ड में पंचायती राज व्यवस्था : एक अध्ययन

राजेश कुमार प्रामाणिक[1]
[1]शोधार्थी, राजनीति विज्ञान विभाग, कोल्हान विश्वविद्यालय, चाईबासा, झारखण्ड, भारत

ABSTRACT

राष्ट्रपिता महात्मा गांधी ने कहा था कि जब तक गांवों का विकास नहीं होगा, हमारे देश का विकास संभव नहीं है। गांवों में राम राज आए इसके लिए सत्ता का विकेंन्द्रीकरण होना जरूरी है। गाँवों में पंचायती राज इसी दिशा में उठाया गया कदम है।स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् महात्मा गाँधी के स्वप्नों को साकार करने की दृष्टि से देश में पंचायती राज की स्थापना करना भारतीय लोकतन्त्र की एक महत्वपूर्ण उपलब्धि है। 'लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और 'पंचायती राज' दोनों एक–दूसरे के पर्यायवाची हैं। भारत में पंचायती राज व्यवस्था को लागू करवाने में पं0 जवाहर लाल नेहरू की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। प्रो0 रजनी कोठारी के अनुसार ''राष्ट्रीय नेतृत्व का एक दूरदर्शितापूर्ण कार्य था पंचायती राज की स्थापना । इससे भारतीय राज व्यवस्था का विकेन्द्रीकरण हो रहा है और देश में एक स्थानीय संस्था के निर्माण से उनकी एकता भी बढ़ रही है।

KEYWORDS: *झारखण्ड, पंचायत, विकेन्द्रीकरण , जिला परिषद, पंचायत समिति, ग्राम पंचायत*

पंचायती राज का सीधा सा अर्थ है कि पंचायतों की नीति निर्माण, क्रियान्वयन और राजकाज में भागीदारी, क्योंकि पंचायतें आम आदमी से मिलकर बनी होती है, इसलिए पंचायती राज में आम आदमी ही नीति निर्धारण आदि में हिस्सेदारी करता है।(सिंह,2007,पृ02) गाँधी जी का विचार था कि लोकतन्त्र की कामयाबी के लिए प्रत्येक पुरूष या महिला द्वारा अपनी जिम्मेदारी समझना अत्यन्त आवश्यक है। यही पंचायती राज का भी आधार है। शाब्दिक दृष्टि से 'पंचायत' और 'राज' से मिलकर बना है, जिसका संयुक्त अर्थ होता है पाँच जनप्रतिनिधियों का शासन।

भारत के प्राचीन साहित्यिक ग्रन्थों के अनुसार 'पंचायत' शब्द संस्कृत भाषा के 'पंचायतन' शब्द से उद्भूत हुआ है। संस्कृत भाषा के ग्रन्थों के अनुसार किसी आध्यात्मिक पुरूष सहित पाँच पुरूषों के समूह अथवा वर्ग को पंचायत के नाम से संबोधित किया जाता है। कालान्तर में आध्यात्मिकता की अवधारणा में परिवर्तन आया और वर्तमान में पंचायत की अवधारणा से तात्पर्य निर्वाचित सभा है जिसकी सदस्य संख्या मुखिया सहित पाँच होती है और जो स्थानीय स्तर के विवादों को हल कराने में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करती है। गाँधी जी ने पंचायत शब्द की व्याख्या करते हुए लिखा है कि पंचायत शब्द का शाब्दिक अर्थ–ग्राम निवासियों द्वारा चयनित पाँच जनप्रतिनिधियों की सभा से है।(गांधी,1962,पृ067)

भारत में पंचायती राज के संस्थागत अथवा संगठनात्मक स्वरूप के विकास के सम्बध में जिन विभिन्न समितियों की सिफारिशों की महत्वपूर्ण भूमिका रही है उनमें सर्वाधिक उल्लेखनीय थी –1957 में गठित बलवन्तराय मेहता समिति। इस समिति ने त्रि–स्तरीय प्रणाली –जिला परिषद, पंचायत समिति तथा पंचायत की सिफारिश की जिसके आधार पर ही देश में पंचायती राज के संगठनात्मक स्वरूप का विकास किया गया। 1977 में केन्द्र जनता की सरकार ने पंचायती राज व्यवस्था का अध्ययन करने के लिए अशोक मेहता की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया, जिसने 1978 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसमें 132 सिफारिशें शामिल थीं। 'मण्डल पंचायतों' की स्थापना सबसे विशिष्ट सिफारिश थी, लेकिन मेहता समिति की सिफारिशों को पूर्ण रूप से लागू नहीं किया गया।(राठौर,2010पृ01)

पूरे देश में पंचायती राज संस्थाओं के संगठनात्मक तथा प्रक्रियागत स्वरूप में एकरूपता स्थापित करने की दृष्टि से 24 अप्रैल,1993 को एक अत्यन्त सार्थक प्रयत्न किया गया। भारत की संसद द्वारा 22 दिसम्बर 1992 को लोकसभा तथा 23 दिसम्बर, 1992 को राज्य सभा ने पंचायतीराज से संबधित 73 वाँ संविधान संशोधन विधेयक को पारित किया तथा 20 अप्रैल ,1993 को तत्कालीन राष्ट्रपति डॉ0 शंकरदयाल शर्मा ने इस विधेयक को अपनी मंजूरी दे दी जिसमें त्रि–स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था को कायम रखा। (उपाध्याय,2013,पृ186) इसी आधार पर बिहार में राज्य पंचायत अधिनियम, 1993 लागू किया। यह 1947 और 1961 के पंचायत राज विधेयक को संशोधित करते हुए लागू किया गया। लेकिन चुनाव सम्पन्न नहीं कराये जा सके। इसे बिहार पंचायती राज (संशोधन) अध्यादेश 1987 के द्वारा संशोधित किया गया और सर्वप्रथम पंचायतों में आरक्षण की व्यवस्था की गई। इसके लिए पंचायती राज अधिनियम–1947 की धारा–10 और 11 में प्रावधान किये गये और पहली बार पंचायतों के प्रमुख पदों जैसे मुखिया वगैरह कि लिए आरक्षण का प्रावधान किया गया।

1: Corresponding Author

वर्ष 1992 में पहली बार अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, महिलाएँ आदि के हितों को ध्यान में रखते हुए संविधान का 73 वाँ संशोधन विधेयक लाया गया जिसके अन्तर्गत संविधान में धारा–243 से 243(0) तक नये प्रावधान जोड़े गये। अविभाजित बिहार के समय से बिहार पंचायती राज अधिनियम–1993 लागू किया गया जिसमें 1987 के अधिनियम को विलोपित कर दिया।

झारखण्ड में 23 अप्रैल 2001 को 'झारखण्ड पंचायती राज विधेयक' को तत्कालीन राज्यपाल प्रभात कुमार द्वारा मंजूरी दिये जाने के बाद झारखण्ड पंचायतीराज अधिनियम 2001 के रूप में सामने आया और 10मई 2001 को इसे झारखण्ड गजट में प्रकाशित किया गया।(कात्यायन,2005पृ01)

पंचायती अधिनियम को समझने के पूर्व झारखण्ड में अनुसूचित क्षेत्रों के बारे में जानना आवश्यक है। अनुसूचित क्षेत्र सबसे पहले ब्रिटिश शासन द्वारा 1874 में लाया गया तब उसने अनुसूचित जिला अधिनियम 1874 को लागू किया और संथाल परगना तथा छोटानागपुर प्रमण्डलों के सभी जिलों को इसमें शामिल कर लिया गया। वर्तमान में भारतीय संविधान के 5वीं अनुसूची में अनुसूचित क्षेत्रों का विवरण मिलता है जिसमें संबधित राज्यों के राज्यपाल को विस्तृत अधिकार दिये गये हैं। सर्वप्रथम भारत में अनुसूचित क्षेत्र अध्यादेश 1950, 26 जनवरी 1950 लागू हुआ था। इस आदेश के अन्तर्गत झारखण्ड का राँची जिला, सिंहभूमि (धालभूमि छोड़कर),संथाल परगना(गोड्डा, देवघर छोड़कर) और पलामू जिला (अंशतः) में से लागू किया गया। 1977 में एक बार फिर 'अनुसूचित क्षेत्र (बिहार, गुजरात, मध्य प्रदेश और उड़ीसा) आदेश 1977' लागू किया गया। इसके अनुसार राँची, सिंहभूमि, लातेहार अनुमण्डल, गढ़वा अनुमण्डल का भण्डरिया प्रखण्ड, दुमका, पाकुड़, राजमहल और जाम–ताड़ा अनुमण्डल, सुन्दर पहाड़ी, बोआरी जोर प्रखण्ड (गोड्डा) की क्षेत्र को अनुसूचित क्षेत्र में शामिल किया गया। पुनः 2003 में 'अनुसूचित क्षेत्र (छत्तीसगढ़, झारखण्ड और मध्य प्रदेश) आदेश' लागू किया गया है। इसके अर्न्तगत राँची जिले के 20 प्रखण्ड , लोहरदगा के 5 प्रखण्ड, गुमला के 11 प्रखण्ड, सिमडेगा के 7 प्रखण्ड ,लातेहार के 7, गढ़वा का 1, दुमका का 10, साहेबगंज का 7, पाकुड़ का 6, गोड्डा का 2 और जामताड़ा का 4 प्रखण्ड अनुसूचित क्षेत्र में शामिल हैं। इस प्रकार राज्य के कुल 211 प्रखण्ड में 111 प्रखण्ड अनुसूचित क्षेत्र घोषित किये गये हैं। झारखण्ड पंचायत राज अधिनियम 2001 लागू करने के बाद से ही इसके विभिन्न प्रावधानों के संबंध में राज्य में विभिन्न वर्गों में मतभेद रहे हैं। यह मतभेद धारा–21(क) एवं (ख) ,17(ख), 22(घ), 36 (ख), 40 (क) (1), 40 (ख), 51(ख), 55(क)(1), 55(ख) आदि पर रहे हैं।(सिंह 2014पृ317)

झारखण्ड पंचायती राज अधिनियम 2001 में समय–समय पर कई परिवर्तन किये गये है। सबसे पहला परिवर्तन 2002 में किया गया था, जैसे–झारखण्ड पंचायत राज (संशोधन) अधिनियम 2001 (अधिनियम–7, 2002) के नाम से जाना जाता है।(झारखण्ड पंचायत राज अधिनियम 2001)

2002 में किये गये संशोधन के अनुसार अधिनियम की धारा –3,6,8,10,16,17,18,21,22,26,36,40 और 55 में संशोधन किया गया है। इस संशोधन के दौरान 40 की उप धारा (ख) में प्रमुख और उप प्रमुख के आरक्षित पदो ंके स्थान पर पंचायत समिति के प्रमुख का पद जोड़ा गया और इसके अनुसूचित जनजाति के सदस्यों के लिए आरक्षित किया गया। इसी प्रकार धारा 55 की उप धारा (ख) में जिला परिषद् के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष पदो ंके स्थान पर सिर्फ जिला परिषद के अध्यक्ष के पदों को अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षित करने का प्रावधान किया गया है।

वर्ष 2003 में लाये गये संशोधन (झारखण्ड अधिनियम–12, 2003) के अनुसार पंचायती राज अधिनियम की धारा–21 (ख), 40(ख) और 55(ख) में संशोधन करते हुए अनुसूचित क्षेत्रों में क्रमशः, उप मुखिया, उप प्रमुख और उपाध्यक्ष के पदों को अनारक्षित कर दिया गया।(वही)

झारखण्ड राज्य पंचायत राज 2001 की धारा–2 में अन्य पिछड़े वर्गों की जनसंख्या अपरिभाषित रह जाने के कारण 5 मई 2005 को झारखण्ड पंचायत राज संशोधन (अध्यादेश–2005) प्रकाशित किया गया। इसके द्वारा दो परन्तुक जोड़े गये जिसके अनुसार अन्य पिछड़े वर्गो की जनसंख्या परिभाषित की गई तथा उनकी संख्या अभी निश्चय एवं आंकलित करने की प्रकिया भी निर्धारित की गई। इस संशोधन के अनुसार सभी जिलाधिकारी –सह उपायुक्त को यह निर्देश दिये गये कि सभी ग्रामों में अन्य पिछड़े वर्गों की 1991 की जनसख्या के आधार पर 2001 की जनसख्या के अनुरूप 1991 का आनुपातिक प्रतिशत में अन्य पिछड़े वर्गों के पदों का विनिश्चय किया गया। लेकिन उपरोक्त सभी संशोधनों के बावजुद झारखण्ड में पंचायत राज अधिनियम पर मतैक्य कायम नहीं हो सका और झारखण्ड उच्च न्यायालय में कई रिट याचिकाएँ दायर की गईं।

रिट याचिका सं0 3591/97 धनंजय महतो, रिट याचिका सं0–2148/2001 झारखण्ड जमायेतुल मोमिन द्वारा रिट याचिका सं0–5939/2001 देवेन्द्र नाथ चाम्पिंया द्वारा , रिट याचिका संख्या–747/2002 राजा राम महतो द्वारा, रिट याचिका सं0–849/2002 अमर कुमार महतो एवं अन्य के द्वारा, रिट याचिका सं0–1633/2002 जनार्दन मानकी के द्वारा, रिट याचिका सं0–2097/2002 धर्मेन्द्र महतो द्वारा, रिट याचिका सं0 2133/2002 सुभाश चन्द्र प्रधान द्वारा, रिट याचिका सं0–2728/2002 राकेश कुमार द्वारा, रिट याचिका सं0–2993/02 आदिवासी आटू वाईसी द्वारा, रिट याचिका सं0 5740/2002 बासुदेव मिश्रा एवं अन्य के द्वारा दायर किया गया।(सिंह2014,पृ321)

उपरोक्त सभी रिट याचिकाओं को एक साथ सुनवाई करते हुए माननीय उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायधीश अल्तमस कबीर एवं न्यायमूर्ति श्री एस0जे0 मुख्योपाध्याय ने 2 सितम्बर 2005 को अपने महत्वपूर्ण फैसले में अधिसूचित क्षेत्र के अनुसूचित क्षेत्र के अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़े वर्ग और महिलाओं के वर्तमान आरक्षण व्यवस्था को निरस्त कर दिया। इस बीच सर्वोच्च न्यायलय के निर्णय के बाद पूरे झारखण्ड में त्रि–स्तरीय पंचायत चुनाव सिंबर 2010 में सम्पन्न हो गये।(वही) गौरतलब है कि झारखण्ड में पिछला पंचायत चुनाव 1978 में हुआ था। इससे जो मुखिया चुने गए थे, वे 1993 तक थे। उसके बाद अब तक कोई पंचायत चुनाव नहीं हुआ था।(फैजल,2013पृ206) 32 वर्षों के बाद झारखण्ड में आखिरकार पंचायत चुनाव सपंन्न हो गया।(वही) पंचायती राज चुनाव के बाद 13 जनवरी 2011 से झारखण्ड राज्य में पंचायती राज प्रणाली व जिला परिषदें अस्तित्व में आयीं। झारखण्ड में कुल पंचायतें 4,423 हैं। इसमें कुल 53,207 पंचायत प्रतिनिधि चुने गए। इसमें महिला जनप्रतिनिधियों की संख्या 29,415 है।

इस अधिनियम के अन्तर्गत राज्य में त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्था अपनायी गयी है। गाँवों में पंचायत, प्रखंडो में पंचायत समिति और जिलों में जिला परिषद।

ग्राम पंचायत

ग्राम पंचायत पंचायतीराज व्यवस्था का प्रथम एवं सबसे निचला स्तर है। यह राज्य की सबसे छोटी प्रशासनिक इकाई है, परन्तु इसका स्थान सबसे महत्त्वपूर्ण हैं। झारखण्ड पंचायती राज अधिनियम 2001 के अतंर्गत झारखण्ड में प्रति 5000 की जनसंख्या पर कुल 4423 ग्राम पंचायतों का गठन किया गया है। इस अधिनियम के तहत प्रति 500 की जनसंख्या पर ग्राम पंचायत के लिए 1 सदस्य के चुनाव का प्रावधान किया गया है। पंचायत में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, पिछड़ी जाति एवं महिलाओं के लिए आरक्षण की व्यवस्था है। झारखण्ड में अधिसूचित पंचायतों की संख्या 2071 है, जिसके सभी एकल पद अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षित है। ग्राम पंचायतों में 50 प्रतिशत पद महिलाओं के लिए आरक्षित है। ग्राम पंचायत का प्रमुख मुखिया होता है। उसकी सहायता के लिए 1 उप–मुखिया की भी व्यवस्था की गयी है। अब दोनों का कार्यकाल 5 वर्षों का होता है।(उपाध्याय, 2013पृ187)

ग्राम पंचायत की प्रक्रिया ग्राम सभा के बगैर पूरी नहीं होती है। यह कहें कि 'ग्राम सभा' ग्राम पंचायत की आधार भूमि है या पचांयत का प्राथमिक स्तर है। एक पचांयत क्षेत्र में कई गाँव होते हैं। पचांयत अधिनियम की धारा 3(पप) के तहत यह स्पष्ट कहा गया है कि किसी राजस्व गाँव की मतदाता सूची में पंजीकृत व्यक्ति स्वभावतः ग्राम सभा के सदस्य होते हैं। यही लोग 'ग्राम सभा' का गठन करते हैं। ग्राम सभा देश की विकेन्द्रित प्रशासकीय व्यवस्था का सबसे निचला स्तर है। इसके ऊपर ग्राम पचांयत होता है। इसका गठन पचांयत क्षेत्र के सभी गाँवों में होता है। पचांयत द्वारा किये गये प्रशासनिक एवं अन्य कार्यो के आकलन के लिए प्रत्येक ग्राम सभा एक निगरानी समिति का गठन करेगी। यहाँ स्पष्ट करना है कि ग्राम सभा के कार्य अलग हैं। ग्राम पंचायत के कार्य भी अलग है। ग्राम सभा ग्राम स्तरीय है जो पंचायत की सुविधा के लिए ग्राम स्तरीय योजना तैयार करती है तथा पंचायत द्वारा निर्धारित व्यवस्था को लागू करता है।(तिवारी,2012पृ602)

पंचायत समिति

झारखण्ड पंचायती राज अधिनियम के तहत द्वितीय स्तर पर प्रखंड स्तर होता है। यह विकास कार्यक्रमों को लागू करने में ग्राम एवं जिला के बीच एक प्रमुख कड़ी के रूप में कार्य करता है। पंचायत समिति का गठन क्षेत्रीय निर्वाचन से सीधे निर्वाचित सदस्य संबधित क्षेत्र के विधान सभा और लोकसभा के सदस्य, कुल मुखिया का 1/5 भाग एक वर्ष की अवधि के लिए, राज्य सरकार द्वारा मनोनीत विशेष व्यक्ति से होता है। पंचायत समिति के पदाधिकारी के लिए निम्न योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं–वह भारत का नागरिक हो, दिवालिया घोषित न हो, लाभ के पद पर न हो, पागल घोषित न हुआ हो आदि।

पंचायत समिति अपने सदस्यों में से एक प्रमुख और उप प्रमुख पाँच वर्षों के लिए निर्वाचित करती है।(कुमार 2013पृ338)

जिला परिषद

झारखंड पंचायतीराज अधिनियम 2001 के अनुसार जिला परिषद के गठन का प्रावधान किया गया है। यह पंचायती राज व्यवस्था की तृतीय एवं सर्वोच्च स्तर है। जिला परिषद का वही नाम होता है, जो उस जिले का होता है। जैसे–सरायकेला–खरसाँवा जिला परिषद, राँची जिला परिषद, पूर्वी सिंहभूम जिला परिषद आदि । झारखण्ड में जिला परिषद का गठन प्रति 50,000 की जनसंख्या पर प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्यों, जिला क्षेत्र के सभी निर्वाचित प्रमुखों, विधायकों (विधान सभा के सदस्य) एवं सांसदों से की जाती है। झारखण्ड में जिला परिषदों की संख्या 24 है। इसमें से 13 जिलों को अधिसूचित जिला घोषित किया गया है, जिसके सभी एकल पद अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षित हैं। जिला परिषद का प्रधान अध्यक्ष कहलाता है। उसकी सहायता के लिए एक उपाध्यक्ष होता है। उनका कार्य काल पाँच वर्षों के लिए होता है। उप विकास आयुक्त (D.D.C) जिला परिषद का पदेन सचिव होता है।(उपाध्याय,2013पृ191)

निष्कर्षतः बिहार पुनर्गठन अधिनियम 2000 के आलोक में 15 नवम्बर 2000 से बिहार राज्य से अलग होकर झारखण्ड राज्य पूर्ण अस्तित्व में आ गया है। अतएव स्थानीय स्वशासी सरकार की जीवंत संस्थाओं के रूप में पंचायत राज को प्रभावी रूप से कार्यकारी बनाने हेतु 73 वें संविधान संशोधन अधिनियम ,1992

तथा संविधान संशोधन अधिनियम 1996 (अनुसूचित क्षेत्र) द्वारा संविधान में समागत प्रयोजनों ,सारभूत तथ्यों और दिशा निर्देशों के अनुरूप बनाने के लिए और विशेषतः पंचायतों को ऐसे कार्यो एवं शक्तियों से सम्पन्न करने के लिए ताकि वे स्थानीय स्वशासी सरकार की जीवन्त संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें और निश्चितता,निरन्तरता एवं लोकतांत्रिक भावना और मर्यादा प्रदान करने के अतिरिक्त अपने कार्यो के प्रबंधन एवं संचालन में लोगों की अधिकाधिक भागीदारी हो ओर अन्य बातों के साथ–साथ आर्थिक और सामाजिक न्याय की प्राप्ति हेतु झारखंड पंचायत राज अधिनियम, 2001 को प्रतिस्थापित करना समीचीन एवं आवश्यक है।

संदर्भ

झारखंड पचांयत राज अधिनियम (2001) एवं झारखंड पंचायत निर्वाचन नियमावली, 2001, पटना, ऋषि बुक एजेन्सी,

कात्यायन, रश्मि (2001) : *झारखण्ड पंचायत राज अधिनियम – 2001*, रांची, क्राउन पब्लिकेशन्स,

कुमार, श्याम (2013) ,*झारखंड एक विस्तृत अध्ययन* रांची,,सफल प्रकाशन,

सिंह, निशान्त (2007) : *''पंचायती राज व्यवस्था'* नई दिल्ली,राधा पब्लिकेशन,

सिंह, सुनील कुमार सिंह (2014),: *झारखण्ड परिदृश्य* रांची, क्राउन पब्लिकेशन्स

सिन्हा, विकास कुमार (2013)*, 'कुरूक्षेत्र* ,नई दिल्ली,मई 2013

तिवारी, रामकुमार (2012) : *झारखंड की रूपरेखा''*, रांची, शिवांगन पब्लिकेशन,

राठौर, मधु (2010) :*'पचांयती राज और महिला विकास'* जयपुर,पोइन्टर पब्लिशर्स,

उपाघ्याय, बैद्यनाथ (2013) *झारखण्ड अपडेट समग्र जानकारी एक नजर में* जमशेदपपुर',स्पर्धा प्रकाषन,

अनुराग, फैसल व सुनील मिंज, (2013) *झारखण्ड में सुशासन* ,दिल्ली, प्रभात प्रकाशन,

गांधी, एम के (1962) *ग्राम स्वराज*, अहमदावाद, जीवन पब्लिकेशन