14. പഞ്ചായത്തീരാജ് ബിൽ

കേരളത്തിലെ പഞ്ചായത്തുകളിലെ പ്രസിഡണ്ടുമാരും അംഗങ്ങളും ആഗസ്റ്റ് ആദ്യവാരത്തിൽ ഡില്ലിയിൽ ചെന്ന് പാർലമെൻറിൻെറ മുമ്പിൽ പ്രതിഷേധ പ്രകടനം നടത്തണമെന്ന് മുഖ്യമന്ത്രി നായനാരുടെ അദ്ധ്യക്ഷതയിൽ സമ്മേളിച്ച ഇടതുജനാധിപത്യമുന്നണിയുടെ സ്റ്റേററ് കമ്മിററിയോഗം തീരുമാനിച്ചതായി ജൂൺ 18-ാം തീയതി തിരുവനന്തപുരത്തുനിന്ന് അയച്ച ഒരു വാർത്തയിൽ (ഹിന്ദു, ജൂൺ 19) കാണുകയുണ്ടായി. പ്രാദേശിക ഭരണസ്ഥാപനങ്ങളുടെ മേൽ സ്റ്റേററ് ഗവൺമെൻറിനുള്ള അധികാരത്തിൽ കേന്ദ്ര ഗവൺമെൻറ് നടത്തുന്നതായി പറയപ്പെടുന്ന കൈകടത്തലിന് എതിരായാണ് ഈ പ്രതിഷേധം ഉദ്ദേശിക്കപ്പെട്ടിട്ടുള്ളത്.

1989 മെയ് 15—ാം തീയതി രാജീവ് ഗാന്ധി പാർലമെൻറിൽ അവതരിപ്പിച്ച 1989—ലെ ഭരണഘടനാ ഭേദഗതി ബിൽ (പഞ്ചായത്തീരാജ് ബിൽ എന്ന പേരിലും ഇതു് അറിയപ്പെടുന്നുണ്ട്) ഈ കൈകടത്തലിന് ഏററവും പുതിയ ഉദാഹരണമായി ചൂണ്ടിക്കാണിക്കപ്പെടുന്നു.

എതിർക്കും മുമ്പ് എന്തിനെയാണ് എതിർക്കുന്നതെന്ന് ജനങ്ങൾ മനസ്സിലാക്കിയിരിക്കണമല്ലൊ. പാർലമെൻറിൻെറ പരിഗണനയിലിരിക്കുന്ന ഭരണഘടനാ ഭേദഗതി ബില്ലിലെ വ്യവസ്ഥകൾ എന്തൊക്കെയാണ്? എന്തു് ഉദ്ദേശ്യത്തോടെയാണ് ഈ ബില്ല് അവതരിപ്പിച്ചിട്ടുള്ളതു്? അതു നിയമമായി നടപ്പിൽ വന്നാൽ ഉണ്ടാകാനിടയുള്ള ദോഷങ്ങൾ എന്തെല്ലാം? ബില്ല് പാസ്സാക്കും മുമ്പ് ഈ ദോഷങ്ങൾ പരിഹരിക്കാൻ ആവശ്യമായ ഭേദഗതികൾ അതിൽ വരുത്തുവാൻ കഴിയുമോ? അതോ ബില്ല് അങ്ങനെതന്നെ തള്ളിക്കളയുകയാണോ വേണ്ടതു്? പാർട്ടി പരിഗണനകൾ വെച്ചുകൊണ്ടല്ലാതെ സത്യസന്ധമായും നിഷ്പക്ഷമായും ഇത്തരമൊരു ചർച്ച സംഘടിപ്പിക്കാൻ കേരളത്തിൽ ആരും മുന്നോട്ടു വരുന്നില്ലെന്നു കാണുന്നതു ഖേദകരമാകുന്നു.

അല്പം ചരിത്രം

കാര്യക്ഷമമായി പ്രവർത്തിക്കുന്ന പഞ്ചായത്തുകളിലൂടെ മാത്രമെ ഇന്ത്യയിൽ ജനാധിപത്യം സ്ഥാപിച്ചു നിലനിർത്താൻ കഴിയൂ എന്ന കാര്യത്തിൽ മഹാത്മാ ഗാന്ധിക്കു സംശയമുണ്ടായിരുന്നില്ല. മരിക്കുന്നതിനു പന്ത്രണ്ടു ദിവസം മുമ്പ്, 1948 ജനുവരി 18—ാം തീയതി 'ഹരിജൻ' പത്രത്തിൽ ഗാന്ധിജി ഇങ്ങനെ എഴുതി: 'കേന്ദ്രത്തിലിരിക്കുന്ന ഇരുപതു പേർക്ക് (മന്ത്രിമാർക്ക്) ശരിയായ ജനാധിപത്യം നടപ്പിൽവരുത്താൻ കഴിയുകയില്ല. ഓരോ ഗ്രാമത്തിലെയും ജനങ്ങൾ അടിയിൽനിന്ന് അതു നടപ്പിൽവരുത്തണം.'

അടിയിൽനിന്നു ജനാധിപത്യം നടപ്പിൽവരുത്തുന്നതിൻെറ വിശദാംശങ്ങൾ എന്തുകൊണ്ടോ നമ്മുടെ ഭരണഘടനയിൽ ഉൾക്കൊള്ളിക്കുകയുണ്ടായില്ല. എങ്കിലും, 'രാഷ്ട്രനയത്തിൻെറ നിർദേശകതത്വങ്ങൾ' എന്ന ഭരണഘടനയുടെ നാലാം ഭാഗത്തിൽ ഇങ്ങനെയൊരു വകുപ്പ് ഭരണഘടനാ നിർമാതാക്കൾ ചേർക്കാതിരുന്നില്ല: 'ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകൾ സംഘടിപ്പിക്കാൻ രാഷ്ട്രം നടപടി എടു

ക്കേണ്ടതും സ്വയംഭരണത്തിന്റെ ഘടകങ്ങൾ എന്ന നിലയിൽ അവയെ പ്രവർത്തനക്ഷമങ്ങളാക്കുന്നതിനുവേണ്ടി ആവശ്യമായ നിയമപരമായ കഴിവുകളും അധികാരവും അവയ്ക്കു നൽകേണ്ടതുമാണ്.'

ഗ്രാമങ്ങളുടെ ത്വരിതവികസനത്തിനുവേണ്ടി പ്രധാനമന്ത്രി ജവാഹർലാൽ നെഹ്റുവിന്റെ നേതൃത്വത്തിൽ വിപുലമായ ഒരു കമ്യൂണിറ്റി വികസന പരിപാടി 1952 ഒക്ടോബർ 2–ാം തീയതി ആരംഭിച്ചു. ഈ പരിപാടിയുടെ പുരോഗതി വിലയിരുത്താനായി 1957 ജനവരിയിൽ ഇന്ത്യാഗവൺമെന്റ് നിയമിച്ച ബൽവന്ത് റായ് മേഹ്ത്ത കമ്മിറ്റി, ജനങ്ങൾക്ക് ഉത്തരവാദിത്തവും അധികാരവും നൽകാതെ ഗ്രാമവികസനം മുന്നോട്ടു പോവുകയില്ലെന്നു പ്രസ്താവിച്ചു. സംസ്ഥാന ഗവൺമെന്റിനു താഴെയുള്ള തലങ്ങളിലേക്ക് അധികാരം കൈമാറേണ്ടതു് അടിയന്തിരാവശ്യമാണെന്ന് കമ്മിറ്റി കരുതി. ഒരു ഗ്രാമത്തിനോ ഏതാനും ഗ്രാമങ്ങൾക്ക ചേർന്നോ ഒരു പഞ്ചായത്തു്; ബ്ലോക്ക് തലത്തിൽ പഞ്ചായത്തുസമിതി; ജില്ലാ തലത്തിൽ ജില്ലാ പരിഷത്ത്—ഇങ്ങനെ മൂന്നു തട്ടുകളുള്ള പഞ്ചായത്തുസംവിധാനം നടപ്പിൽവരുത്തണമെന്ന് കമ്മിറ്റി ശുപാർശചെയ്തു ഇന്ത്യാഗവൺമെന്റ് ഈ ശുപാർശ അംഗീകരിച്ചു. 1959–ൽ ത്രിതല–പഞ്ചായത്തു വ്യവസ്ഥ നടപ്പിൽവരുത്തി. പക്ഷേ, ഈ ഘടനയിൽ ആവശ്യാനുസരണം മാററം വരുത്താൻ സ്റ്റേററുകൾക്ക് അധികാരം നൽകപ്പെട്ടു. 1960 ആകുമ്പോഴേക്കും മിക്ക സ്റ്റേററുകളിലും ഏതെങ്കിലും വിധത്തിലുള്ള പഞ്ചായത്തീരാജ് നിലവിൽവന്നുകഴിഞ്ഞിരുന്നു.

എന്നാൽ, 1964–ൽ നെഹ്റു മരിച്ചതിനു ശേഷം ഭരണാധികാരികൾക്ക് പഞ്ചായത്തീരാജിൽ തീരെ താല്പര്യമില്ലാതായി. 1969 വരെ പഞ്ചായത്തുകളുടെ സ്തംഭനകാലവും 1969 മുതൽ 1977 വരെ അവയുടെ ക്ഷയകാലവും ആയിരുന്നു. പഞ്ചായത്തുകളുടെ ഈ ദുർഗതിക്കു മുഖ്യകാരണം അവയുടെ സാമ്പത്തികമായ കഴിവുകേട് ആണെന്നു പറയപ്പെടുന്നു.

പഞ്ചായത്തുകളെ പുനരുജ്ജീവിപ്പിക്കുന്നതിനുള്ള ഉപായങ്ങൾ നിർദ്ദേശിക്കുന്നതിനായി അശോക് മേഹ്ത്തയുടെ അദ്ധ്യക്ഷതയിൽ ഒരു ഉന്നതാധികാര കമ്മിററിയെ 1977–ൽ പ്രധാനമന്ത്രിയായിരുന്ന മൊറാർജി ദേശായി നിയമിച്ചു. ബീഹാർ മുഖ്യമന്ത്രി കർപ്പൂരി ഠാക്കൂർ, പഞ്ചാബ് മുഖ്യമന്ത്രി പ്രകാശ്സിംഹ് ബാദൽ, മദ്രാസ് മുഖ്യമന്ത്രി എം. ജി. ആർ., ഇ. എം. എസ്. നമ്പൂതിരിപ്പാട് മുതലായവർ അംഗങ്ങളായിരുന്ന ഈ കമ്മിററി 1978 ആഗസ്റ്റിൽ സമർപ്പിച്ച റിപ്പോർട്ടിൽ മണ്ഡൽ (ബ്ലോക്ക്) തലത്തിൽ 'പഞ്ചായത്തും' ജില്ലാ തലത്തിൽ 'പരിഷത്തും' അടങ്ങിയ ദ്വിതല സംവിധാനമാണു ശുപാർശ ചെയ്തതു്. പഞ്ചായത്തു സ്ഥാപനങ്ങൾ നിയമാധിഷ്ഠിതങ്ങളും (സ്റ്റാററ്യൂട്ടറി) പൂർണമായും തിരഞ്ഞെടുക്കപ്പെടുന്നവയും ആവണമെന്നും അവയുടെ അധികാരങ്ങളും ചുമതലകളും സമഗ്രമായി നിർവചിക്കണമെന്നും തികഞ്ഞ സ്വാതന്ത്ര്യത്തോടെ ചുമതലകൾ നിറവേററുന്നതിനു പര്യാപ്തമായ ഉദ്യോഗസ്ഥ സംവിധാനവും സാമ്പത്തികക്കഴിവും അവയ്ക്കുണ്ടാകണമെന്നും കമ്മിററി നിർദ്ദേശിച്ചു.

വിസ്തൃതവും പഠനാർഹവുമായ അശോക് മേഹ്ത കമ്മിററി റിപ്പോർട്ട് പല തലങ്ങളിൽ ചർച്ച ചെയ്യപ്പെട്ടെങ്കിലും പിന്നീടുള്ള പത്തു വർഷങ്ങളിൽ ആ റിപ്പോർട്ടിന്റെ അടിസ്ഥാനത്തിൽ ഒരു നടപടിയും കൈക്കൊള്ളപ്പെട്ടില്ല. ഇന്ത്യയിലെ ഏററവും വലിയ സംസ്ഥാനമായ ഉത്തരപ്രദേശിൽ പതിനെട്ടു വർഷക്കാലത്തേക്ക് ഒരു തരത്തിലുള്ള പഞ്ചായത്തുസംവിധാനവും ഉണ്ടായിരുന്നില്ലെന്ന വസ്തുതയിൽനിന്ന് ഈ വിഷയത്തിൽ സ്റ്റേററുകളിലെ ഭരണാധികൃതർ എത്രമാത്രം ഉദാസീനരായിരുന്നു എന്ന് ഊഹിക്കാവുന്നതേയുള്ളു. എന്നാൽ, കർണ്ണാടകം, ആന്ധ്രപ്രദേശ്, പടിഞ്ഞാറെ ബംഗാൾ മുതലായ ചില സംസ്ഥാനങ്ങളിൽ പഞ്ചായത്തു സംവിധാനം നടപ്പിൽവരുത്തുന്നതിനുള്ള ആത്മാർത്ഥശ്രമങ്ങൾ ഈ കാലത്തു് ഉണ്ടാകാതിരുന്നില്ല.

1988 ജൂൺ 18–ാം തീയതി കോയമ്പത്തൂരിൽ ചേർന്ന ഡിസ്ട്രിക്ട് മജിസ്ട്രേട്ടുമാരുടെ ഒരു സമ്മേളനത്തിലാണ് പഞ്ചായത്തീരാജിന്റെ പ്രശ്നം പ്രധാനമന്ത്രി രാജീവ് ഗാന്ധി ആദ്യമായി ഉന്നയിച്ചത്. പിന്നീട് പല തലങ്ങളിൽ ഈ കാര്യം ചർച്ചചെയ്യപ്പെട്ടു. ഇപ്പോൾ പാർലമെന്റിന്റെ മുമ്പിലുള്ള പഞ്ചായത്തീരാജ് ബില്ലിലെ പല മുഖ്യ വ്യവസ്ഥകളും സംബന്ധിച്ച നിർദേശങ്ങൾ ആദ്യമായി മൂർത്തരൂപത്തിൽ അവതരിപ്പിക്കപ്പെട്ടത് 1989 ജനുവരിയിൽ ദില്ലിയിൽ ചേർന്ന പന്ത്രണ്ട് ഉത്തരേന്ത്യൻ സംസ്ഥാനങ്ങളുടെ പഞ്ചായത്തീരാജ് കോൺഫ്രൻസിലായിരുന്നു. 1989 മെയ് 5–ാം തീയതി ചേർന്ന മുഖ്യമന്ത്രിമാരുടെ സമ്മേളനത്തിൽ കോൺഗ്രസ് ഇതര മുഖ്യമന്ത്രിമാർ പഞ്ചായത്തീരാജ് സംബന്ധിച്ച പല വ്യത്യസ്ത അഭിപ്രായങ്ങളും പ്രകടിപ്പിച്ചു. 1989 മെയ് 10–ാം തീയതി ദില്ലിയിൽ ചേർന്ന എ. ഐ. സി. സി. സമ്മേളനം പഞ്ചായത്തീരാജിനെ സർവാത്മനാ അനുകൂലിക്കുന്ന ഒരു പ്രമേയം പാസ്സാക്കി. അന്നുതന്നെ ഈ ബില്ലിന്റെ കരടുരൂപം 'ഇന്ത്യൻ എക്സ്പ്രസ്' പത്രത്തിൽ പ്രസിദ്ധീകരിക്കപ്പെട്ടതു പ്രക്ഷോഭകരമായ ഒരു സംഭവമായിരുന്നു. അഞ്ചു ദിവസം കഴിഞ്ഞ് പാർലമെന്റിൽ അവതരിപ്പിക്കാനിരിക്കുന്ന ഒരു ബിൽ പത്രത്തിൽ പ്രസിദ്ധപ്പെടുത്തുക എന്നത് അസാധാരണമായ ഒരു നടപടിയാണല്ലോ.

എന്തിനു വേണ്ടി?

താഴെ പറയുന്ന ലക്ഷ്യങ്ങൾ നേടുകയാണ് പഞ്ചായത്തീരാജ് ബില്ലിന്റെ ലക്ഷ്യമെന്നു പറയപ്പെട്ടിരിക്കുന്നു:

1. ഇരുപതു ലക്ഷത്തിലേറെ ജനസംഖ്യയുള്ള സ്റ്റേറ്റുകളിൽ ഗ്രാമതലം, മധ്യതലം, ജില്ലാതലം എന്നിങ്ങനെ മൂന്നു തലങ്ങളിലും ഇരുപതു ലക്ഷത്തിൽ താഴെ ജനസംഖ്യയുള്ള സ്റ്റേറ്റുകളിൽ ഗ്രാമതലം, ജില്ലാതലം എന്നീ രണ്ടു തലങ്ങളിലും പഞ്ചായത്തു സംവിധാനം നിർബന്ധിതമാക്കുക.

2. പഞ്ചായത്തുകളിലെ എല്ലാ സ്ഥാനങ്ങളിലേക്കും തിരഞ്ഞെടുപ്പു നിർബന്ധിതമാക്കുക. അതേ സമയം നിയമസഭാംഗങ്ങളെ പഞ്ചായത്തുകളിൽ വോട്ടവകാശമില്ലാത്ത അംഗങ്ങളും, മധ്യ–ജില്ലാ തലങ്ങളിൽ അധ്യക്ഷരും ആക്കുന്നതിനുള്ള നിയമം സ്റ്റേറ്റുകൾക്ക് ഉണ്ടാക്കാവുന്നതാണ്.

3. പഞ്ചായത്തുകളിൽ ജനസംഖ്യാനുപാതികമായ പ്രാതിനിധ്യം പട്ടികജാതി–പട്ടികവർഗക്കാർക്കും, മുപ്പതു ശതമാനം പ്രാതിനിധ്യം സ്ത്രീകൾക്കും ഉറപ്പുവരുത്തുക.

4. പഞ്ചായത്തുകളുടെ കാലാവധി അഞ്ചു വർഷമെന്നു നിശ്ചയിക്കുക. ഇടക്കാലത്ത് ഏതെങ്കിലും പഞ്ചായത്തു പിരിച്ചുവിട്ടു വീണ്ടും തിരഞ്ഞെടുപ്പു നടത്തേണ്ടിവന്നാൽ ആ ഇടക്കാല പഞ്ചായത്തിന്റെ കാലാവധി മുൻ പഞ്ചായത്തിനുണ്ടായിരുന്ന കാലാവധിതന്നെയായിരിക്കും. എല്ലാ പഞ്ചായത്തുകളിലും തിരഞ്ഞെടുപ്പ് ഒരേ സമയത്തു നടത്തുവാൻ സാദ്ധ്യമാക്കുകയാണ് ഈ വ്യവസ്ഥയുടെ ഉദ്ദേശ്യം.

5. സ്വന്തം അതിർത്തികൾക്കുള്ളിൽ സാമ്പത്തികവികസനത്തിനുള്ള പരിപാടികൾ ആസൂത്രണംചെയ്യാനും അവ നടപ്പിൽവരുത്താനും സാമൂഹ്യനീതി നിർവഹിക്കാനുമുള്ള അധികാരം സംസ്ഥാന നിയമസഭകൾ മുഖേന പഞ്ചായത്തുകളിലേക്കു സംക്രമിപ്പിക്കുക.

6. സ്റ്റേറ്റ് ഖജനാവിൽനിന്നു സഹായധനം നൽകിയും നികുതികളും ചുങ്കങ്ങളും മററും പിരിച്ചെടുത്തു കൊടുത്തും, അവ പിരിച്ചെടുക്കാൻ അനുവദിച്ചും പഞ്ചായത്തുകളുടെ സാമ്പത്തികനില സ്റ്റേറ്റുകൾ ഭദ്രമാക്കുക.

7. പഞ്ചായത്തുകളുടെ സാമ്പത്തികനില പരിശോധിക്കാനും അവയ്ക്കു നികുതികൾ പിരിക്കുന്നതിനുള്ള അവകാശവും, പിരിച്ചെടുത്ത നികുതികളും സഹായധനവും നൽകുന്നതിനുള്ള അടിസ്ഥാനതത്ത്വങ്ങൾ നിർദേശിക്കാനുമായി അഞ്ചു

വർഷം കൂടുമ്പോഴും ഓരോ സ്റ്റേററിലും ഫിനാൻസ് കമ്മീഷനുകൾ രൂപവല്ക്കരിക്കണമെന്ന വ്യവസ്ഥ ചെയ്യുക.

8. പഞ്ചായത്തു തിരഞ്ഞെടുപ്പുകളുടെ മേൽനോട്ടവും നിയന്ത്രണവും കേന്ദ്രത്തിലെ തിരഞ്ഞെടുപ്പുകമ്മീഷനെ ഏൽപ്പിക്കുക.

9. പഞ്ചായത്തുകളുടെ കണക്കുകൾ ഓഡിററുചെയ്യുന്ന ചുമതല കേന്ദ്രത്തിലെ കൺട്രോൾ ആൻഡ് ഓഡിററ് ജനറലിനു നൽകുക.

10. കേന്ദ്രഭരണപ്രദേശങ്ങളിലും ഷെഡ്യൂൾഡ് ഏരിയകളിലും ഈ നിയമങ്ങൾക്ക് ആവശ്യമായ മാററങ്ങൾ വരുത്താൻ പ്രസിഡണ്ടിനെയോ ഗവർണ്ണറെയോ അധികാരപ്പെടുത്തുക.

സ്വരൂപം

ഭരണഘടനയുടെ അറുപത്തിനാലാം ഭേദഗതിയുടെ രൂപത്തിലാണ് പഞ്ചായത്തീബിൽ അവതരിപ്പിക്കപ്പെട്ടിട്ടുള്ളത്. യൂണിയൻ പ്രദേശങ്ങൾ സംബന്ധിച്ച ഭരണഘടനയിലെ എട്ടാം ഭാഗത്തിനുശേഷം ഒമ്പതാമത്തേതായി 'പഞ്ചായത്തുകൾ' എന്ന ഒരു ഭാഗം കൂട്ടിച്ചേർക്കുകയാണ് ബില്ലുകൊണ്ടു് ഉദ്ദേശിക്കുന്നതു്.

ബില്ലിലെ ആദ്യത്തെ വകുപ്പ് (ഇതു് ഭരണഘടനയുടെ 243-ാമത്തെ വകുപ്പായിരിക്കും) ജില്ല, മദ്ധ്യതലം, പഞ്ചായത്തു്, പഞ്ചായത്തു പ്രദേശം, ജനസംഖ്യ, വില്ലേജ് എന്നീ സംജ്ഞകളെ നിർവചിക്കുന്നു. 'വില്ലേജ്തലത്തിലോ മദ്ധ്യതലത്തിലോ ജില്ലാതലത്തിലോ ഗ്രാമപ്രദേശങ്ങളുടെ സ്വയംഭരണത്തിനുള്ള സ്ഥാപനം (പേരെന്തായാലും വിരോധമില്ല)' എന്നാണ് 'പഞ്ചായത്ത്' എന്നതിൻെറ നിർവചനം.

243-എ എന്ന അടുത്ത വകുപ്പ് പഞ്ചായത്തുകളുടെ സംരചനയെ സംബന്ധിച്ചതാണ്. ഇരുപതു ലക്ഷത്തിൽ കൂടുതൽ ജനസംഖ്യയുള്ള എല്ലാ സ്റ്റേററുകളിലും വില്ലേജ്തലത്തിലും മദ്ധ്യതലത്തിലും ജില്ലാതലത്തിലും പഞ്ചായത്തുകൾ രൂപവല്ക്കരിക്കണമെന്ന് ഈ വകുപ്പിൽ പറയുന്നു. ഇരുപതു ലക്ഷത്തിൽ താഴെ ജനസംഖ്യയുള്ള സ്റ്റേററുകളിൽ മദ്ധ്യതലത്തിൽ പഞ്ചായത്തു വേണ്ട. പഞ്ചായത്തുകളിൽ പ്രാതിനിധ്യം എങ്ങനെ വേണമെന്നു തീരുമാനിക്കേണ്ടതു് അതാതു സംസ്ഥാനങ്ങളിലെ നിയമസഭയാണ്. മൂന്നു തലങ്ങളിലും തിരഞ്ഞെടുപ്പു നടക്കുന്ന ഓരോ നിയോജകമണ്ഡലത്തിലെയും ജനസംഖ്യയും അംഗസംഖ്യയും തമ്മിലുള്ള അനുപാതം സാദ്ധ്യമായിടത്തോളം ഏകരൂപമായിരിക്കണം. എല്ലാ പഞ്ചായത്തംഗങ്ങളും നിയോജകമണ്ഡലങ്ങളിൽനിന്നു നേരിട്ടു തിരഞ്ഞെടുക്കപ്പെടുന്നവരായിരിക്കണം. എന്നാൽ, മദ്ധ്യതലത്തിലും ജില്ലാതലത്തിലുമുള്ള പഞ്ചായത്തുകളിലെ അദ്ധ്യക്ഷന്മാരെ നിയമിക്കുന്നതും നിയമസഭാംഗങ്ങൾക്ക് പഞ്ചായത്തുകളിൽ അംഗത്വം നൽകുന്നതും സംബന്ധിച്ച നിയമങ്ങൾ സ്റ്റേററ് നിയമസഭകൾക്ക് ഉണ്ടാക്കാവുന്നതാണ്.

ഏറെക്കുറെ ജനസംഖ്യാനുപാതികമായ പ്രാതിനിധ്യം പഞ്ചായത്തുകളിൽ പട്ടികജാതിക്കാർക്കും പട്ടികവർഗക്കാർക്കും ഉണ്ടായിരിക്കണമെന്ന് 243-സി എന്ന വകുപ്പു നിർദേശിക്കുന്നു. ഒരു സീററിനുപോലും ആവശ്യമായത്ര പട്ടികജാതിക്കാരോ പട്ടികവർഗക്കാരോ ഇല്ലാത്ത പഞ്ചായത്തുകളിൽ അവർക്ക് ഒരു സീററ് സംവരണംചെയ്തിരിക്കണം.

അംഗങ്ങളിൽ മുപ്പതു ശതമാനത്തോളം സ്ത്രീകളായിരിക്കണം. പട്ടികജാതി—പട്ടികവർഗക്കാർക്ക് സംവരണംചെയ്ത സീററുകളിൽ മുപ്പതു ശതമാനം പട്ടികജാതി—പട്ടികവർഗങ്ങളിലെ സ്ത്രീകൾക്ക നൽകേണ്ടതാണ്.

എന്തെങ്കിലും കാരണംകൊണ്ടു പിരിച്ചുവിട്ടില്ലെങ്കിൽ പഞ്ചായത്തുകളുടെ കാലാവധി അഞ്ചു വർഷമായിരിക്കുമെന്ന് 243-ഡി വകുപ്പു നിർദേശിക്കുന്നു. പഞ്ചായത്തു പിരിച്ചുവിട്ടാൽ ആറു മാസത്തിനുമുമ്പ് വീണ്ടും തിരഞ്ഞെടുപ്പു നടത്തണം. ഇങ്ങനെ തിരഞ്ഞെടുക്കപ്പെടുന്ന ഇടക്കാല പഞ്ചായത്തിൻെറ കാലാ

വധി മുൻ പഞ്ചായത്തിന്റെ കാലാവധിതന്നെയായിരിക്കും. ഈ കാലാവധി ആറു മാസത്തിൽ കുറവാണെങ്കിൽ ഇടക്കാല പഞ്ചായത്തു തിരഞ്ഞെടുപ്പു നടത്തേണ്ടതില്ല.

പഞ്ചായത്തുകളുടെ അധികാരങ്ങളും കടമകളും നിർവചിക്കുകയും നികുതികളും മററും പിരിച്ചെടുക്കാനും സ്വന്തം ഫണ്ടുകൾ കൈയാളാനുമുള്ള വ്യവസ്ഥകൾ നിർദേശിക്കുകയും ചെയ്യേണ്ടതു സംസ്ഥാന നിയമസഭകളാണെന്ന് 243–ഇ വകുപ്പിൽ പറയുന്നു.

പഞ്ചായത്തുകൾക്കു ധനസഹായവും നികുതിയും മററും പിരിക്കുന്നതിനുള്ള അധികാരവും ശുപാർശചെയ്യുന്നതിനുള്ള സ്റ്റേററ് ഫിനാൻസ് കമ്മീഷനെ അയ്യഞ്ചു വർഷം കൂടുമ്പോൾ നിയമിക്കാനുള്ള അധികാരം ഗവർണർക്കു നൽകുന്നതാണ് 243–ജി എന്ന അടുത്ത വകുപ്പ്. കമ്മീഷന്റെ റിപ്പോർട്ട് അതാതു് അവസരത്തിൽ നിയമസഭയ്ക്ക് ഗവർണർ സമർപ്പിക്കണം. പഞ്ചായത്തുകളുടെ കണക്കുകൾ ഓഡിററ് ചെയ്യാനുള്ള അധികാരം 243–എച്ച് എന്ന വകുപ്പിലൂടെ കേന്ദ്രത്തിലെ കൺട്രോളർ ആഡിററർ ജനറലിൽ സമർപ്പിക്കപ്പെട്ടിരിക്കുന്നു.

പഞ്ചായത്തു തിരഞ്ഞെടുപ്പു നടത്തേണ്ട ബാദ്ധ്യത കേന്ദ്രത്തിലെ തിരഞ്ഞെടുപ്പു കമ്മീഷനു് ആയിരിക്കുമെന്ന് 243–ഐ എന്ന അടുത്ത വകുപ്പിൽ പറയുന്നു. ഇതിനു വിധേയമായി തിരഞ്ഞെടുപ്പു നടപടിക്രമം സംബന്ധിച്ച നിയമങ്ങൾ സ്റ്റേററ് നിയമസഭകൾക്ക് ഉണ്ടാക്കാവുന്നതാണ്. ചില പ്രത്യേക പ്രദേശങ്ങളിൽ ഇതിനു മുമ്പു പറഞ്ഞ പല നിയമങ്ങൾക്കുമുള്ള അപവാദങ്ങൾ തുടർന്നു വരുന്ന വകുപ്പുകളിൽ പറയപ്പെട്ടിരിക്കുന്നു.

പഞ്ചായത്തുകളുടെ അധികാരങ്ങൾ സംബന്ധിച്ച 243 ഇ എന്ന വകുപ്പിന്റെ പരിധിയിൽ വരുന്ന ഇരുപത്തൊമ്പതു വിഷയങ്ങൾ അടങ്ങുന്ന പതിനൊന്നാം പട്ടിക കൂറുമാററംകൊണ്ടുണ്ടാകുന്ന അയോഗ്യത കല്പിക്കുന്നതിനുള്ള വ്യവസ്ഥകൾ സംബന്ധിച്ച പത്താം പട്ടികയ്ക്കുശേഷം ഭരണഘടനയുടെ അവസാനഭാഗത്തു കൂട്ടിച്ചേർക്കണമെന്നതാണു ബില്ലിലെ ഏററവും ഒടുവിലെ നിർദേശം. ഈ പട്ടികയിൽ ഉൾപ്പെടുത്തിയ വിഷയങ്ങൾ താഴെ ചേർക്കുന്നു:

1. കൃഷിവ്യാപനം ഉൾപ്പെടെ കൃഷി.
2. ഭൂമി മെച്ചപ്പെടുത്തലും മണ്ണുസംരക്ഷണവും.
3. ചെറുകിട ജലസേചനം; ജല മാനേജ്മെൻറ്; നീർവാർച്ചപ്രദേശ വികസനം.
4. മൃഗവൈദ്യം, ഗവ്യവ്യവസായം, കോഴിവളർത്തൽ.
5. മത്സ്യബന്ധനം.
6. സാമൂഹ്യ വനവല്ക്കരണം; തോട്ടവന നിർമാണം.
7. ചെറുകിട വനോല്പന്നങ്ങൾ.
8. ചെറുകിട വ്യവസായങ്ങൾ; ഭക്ഷ്യസംസ്കരണവ്യവസായങ്ങൾ.
9. ഖാദി–ഗ്രാമ കുടിൽ വ്യവസായങ്ങൾ.
10. ഗ്രാമീണ ഭവനനിർമാണം.
11. കുടിവെള്ളം.
12. വിറകും കാലിത്തീററയും.
13. റോഡുകൾ, കലുങ്കുകൾ, പാലങ്ങൾ, കടത്തുകൾ, ജലഗതാഗതമാർഗങ്ങൾ, മററു ഗതാഗതമാർഗങ്ങൾ.
14. ഗ്രാമീണ വൈദ്യുതീകരണം; വൈദ്യുതി വിതരണം.
15. പാരമ്പര്യേതര ഊർജസ്രോതസ്സുകൾ.
16. ദാരിദ്ര്യനിവാരണ പദ്ധതികൾ.
17. പ്രൈമറി–സെക്കണ്ടറി സ്കൂളുകൾ അടക്കം വിദ്യാഭ്യാസം.
18. സാങ്കേതിക തൊഴിൽ പരിശീലനം.
19. വയോജന അനൗപചാരിക വിദ്യാഭ്യാസം.

20. ഗ്രന്ഥശാലകൾ.
21. സാംസ്കാരിക പ്രവർത്തനങ്ങൾ.
22. അങ്ങാടികൾ, ചന്തകൾ.
23. ആസ്പത്രികൾ, പ്രാഥമികാരോഗ്യകേന്ദ്രങ്ങൾ, ഡിസ്പെൻസറികൾ എന്നിവയടക്കം ആരോഗ്യവും ശുചീകരണവും.
24. കുടുംബസംവിധാനം.
25. സ്ത്രീ–ശിശു ക്ഷേമം.
26. സാമൂഹ്യക്ഷേമം, വികലാംഗ-മന്ദബുദ്ധി ക്ഷേമം.
27. ദുർബലവിഭാഗക്ഷേമം; പ്രത്യേകിച്ച് പട്ടികജാതി–പട്ടികവർഗ ക്ഷേമം.
28. പൊതുവിതരണ സമ്പ്രദായം.
29. സമൂഹത്തിന്റെ സ്വത്തുക്കളുടെ സംരക്ഷിക്കൽ.

ഈ പട്ടികയിൽനിന്നു വളരെ വിപുലമായ പ്രവർത്തനമേഖലയാണ് പഞ്ചായത്തുകൾക്ക് ഉദ്ദേശിക്കപ്പെട്ടിട്ടുള്ളതെന്നു കാണാം.

ചില തർക്കവിഷയങ്ങൾ

കേന്ദ്രം, സംസ്ഥാനം എന്നീ തലങ്ങളിലെ ഭരണത്തെപ്പററിയല്ലാതെ സംസ്ഥാനത്തിനു താഴെ പഞ്ചായത്തു തലത്തിലുള്ള ഭരണത്തെപ്പററി നമ്മുടെ ഭരണഘടന ഒന്നും പറയുന്നില്ല. അതേ സമയം ഗ്രാമപ്പഞ്ചായത്തുകൾ സ്ഥാപിക്കാൻ രാഷ്ട്രം നടപടി എടുക്കണമെന്നു നിർദേശകതത്ത്വങ്ങളിൽ വ്യക്തമായി പ്രസ്താവിച്ചിട്ടുമുണ്ട്. ഈ സാഹചര്യത്തിൽ സംസ്ഥാനങ്ങൾക്കു താഴെ പഞ്ചായത്തുതലത്തിലുള്ള ഭരണത്തിന്റെ വ്യവസ്ഥകൾ ഭരണഘടനയിൽ ചേർക്കുന്നതു് ഭരണഘടനയുടെ അടിസ്ഥാന സംരചനയുടെ ലംഘനമാകുമോ? അതോ അടിസ്ഥാന സംരചനയുടെ പൂർത്തീകരണമോ? നിയമവിദഗ്ധർ ഈ ചോദ്യത്തിനു് ഉത്തരം പറയട്ടെ.

ഏതെങ്കിലും കാരണവശാൽ പഞ്ചായത്തുകൾ പിരിച്ചുവിടേണ്ടിവന്നാൽ അതിനുള്ള അധികാരം ഗവർണറിൽ നിക്ഷേപിക്കുന്ന ഒരു വകുപ്പ് ബില്ലിലുള്ളതായി പറഞ്ഞുകേട്ടിരുന്നു. എന്നാൽ, കല്ലച്ചിൽ അടിച്ചുകിട്ടിയ ബില്ലിന്റെ പകർപ്പിൽ അത്തരമൊരു വകുപ്പു കാണുന്നില്ല. പഞ്ചായത്തു് ഫിനാൻസ് കമ്മീഷൻ നിയമിക്കാനുള്ള അധികാരം ബില്ല് നൽകുന്നതു് സ്റ്റേററുകളിലെ ഗവർണർമാർക്കാണ്. 'ഗവർണർ' എന്നതിനു് അർത്ഥം 'മന്ത്രിസഭയാൽ ഉപദേശിക്കപ്പെട്ട ഗവർണർ' എന്നാണെങ്കിൽ ഈ രണ്ടു വകുപ്പുകളും സംസ്ഥാനഗവൺമെൻറുകളുടെ അധികാരത്തിൽ കൈകടത്തുന്നവയാണെന്നു പറഞ്ഞുകൂടാ.

പഞ്ചായത്തു തിരഞ്ഞെടുപ്പു നടത്താനുള്ള ചുമതല കേന്ദ്ര തിരഞ്ഞെടുപ്പു കമ്മീഷനു നൽകുന്നതു് സംസ്ഥാനങ്ങളുടെ അധികാരങ്ങളിൽ കേന്ദ്രത്തിന്റെ കൈകടത്തലായി വ്യാഖ്യാനിക്കപ്പെടാം. പക്ഷേ, സ്റ്റേററ്തലത്തിലും കേന്ദ്രതലത്തിലും നിയമസഭാ തെരഞ്ഞെടുപ്പുകൾ യഥാകാലം കാര്യക്ഷമമായി നിർവഹിച്ചുപോരുന്ന തിരഞ്ഞെടുപ്പുകമ്മീഷനു് പഞ്ചായത്തു തിരഞ്ഞെടുപ്പിന്റെ ചുമതല നൽകുന്നതിൽ തെറെറാന്നുമുള്ളതായി തോന്നുന്നില്ല. മൂന്നു തലങ്ങളിലും ഒരേ സമയത്തു തിരഞ്ഞെടുപ്പു നടത്തിയാൽ ചെലവും അദ്ധ്വാനവും കുറഞ്ഞുകിട്ടുകയും ചെയ്യും.

പഞ്ചായത്തുകളുടെ കണക്കു പരിശോധിക്കാനുള്ള അധികാരം കേന്ദ്രത്തിലെ കൺട്രോളർ ആഡിററർ ജനറലിനു കൊടുത്തതാണ് 'കൈകടത്തലി'ന്റെ മറെറാരു ഉദാഹരണമായി പറയപ്പെടുന്നതു്. യഥാസമയം ഫലപ്രദമായി കണക്കു പരിശോധന നടത്താൻ ഏതു് ഏജൻസിക്കാണു കഴിയുക എന്നതാണ്, ആ ഏജൻസി ഏതു തലത്തിലാണ് എന്നതല്ല ഇവിടെ പരിഗണിക്കേണ്ട പ്രശ്നം.

അവസാനമായി പല പ്രാദേശിക ഭേദങ്ങളുള്ള എല്ലാ ഇന്ത്യൻ സംസ്ഥാന

ങ്ങളിലും ഏകരൂപമായ പഞ്ചായത്തുഭരണം കെട്ടിയേല്പിക്കുന്നത് ആവശ്യമാണോ? ശരിയാണോ? ഏകരൂപമായ നീതിന്യായ വ്യവസ്ഥ, ഏകരൂപമായ വിദ്യാഭ്യാസം, ഏകരൂപമായ നികുതിസമ്പ്രദായം—അങ്ങനെ മററു പല കാര്യങ്ങളിലും ഐകരൂപ്യം ആകാമെങ്കിൽ പഞ്ചായത്തു സമ്പ്രദായത്തിൽ മാത്രം ഐകരൂപ്യം എന്തുകൊണ്ട് നാം വർജിക്കണം?

15. ഇന്ത്യയുടെ സൈന്യശക്തി

'വൈവിധ്യാത്മകതയാണ് ഇന്ത്യയെന്ന രാഷ്ട്രത്തിന്റെ സവിശേഷത. പക്ഷേ, വൈവിധ്യാത്മകതയിൽ കലാപസാദ്ധ്യതകൾ ഒളിഞ്ഞിരിക്കുന്നു. രാഷ്ട്രത്തിനകത്തുള്ള പല ദുശ്ശക്തികൾ, ചിലപ്പോൾ പുറത്തുനിന്നു പ്രേരണയും പ്രോത്സാഹനവും ഉൾക്കൊണ്ട്, കലാപസന്ദർഭങ്ങളെ ഗുരുതരങ്ങളാക്കാനും രാഷ്ട്രത്തിന്റെ അടിസ്ഥാനപരമായ ഐക്യത്തെ തകർക്കാനും പ്രയത്നിക്കുന്നു. സമാധാനത്തിലേക്കുള്ള മുന്നേററം ആശാവഹമെങ്കിലും തെന്നേഷ്യൻ പ്രദേശത്തും ഇന്ത്യാ ഉപഭൂഖണ്ഡത്തിലും സംഘർഷസാദ്ധ്യതകൾ ഏറെയുണ്ട്. ഈ സാഹചര്യത്തിൽ, കൂടുതൽ മികച്ച വിമാനങ്ങളും മിസൈലുകളും, ആക്രമണം മുൻകൂട്ടി പ്രവചിക്കാനുള്ള സംവിധാനങ്ങളും, ഇലക്ട്രോണിക് യുദ്ധോപകരണങ്ങളും, ഉപഗ്രഹ–നിരീക്ഷണ–വാർത്താവിതരണസംവിധാനങ്ങളും, മററു പലതരം ആക്രമണ–പ്രതിരോധ–ക്ഷമതകളും, നമ്മുടെ രാഷ്ട്രം നേടി നിലനിർത്തേണ്ടിയിരിക്കുന്നു. സാമ്പത്തികാഭിവൃദ്ധിയേയും വിഭവങ്ങളുടെ ലഭ്യതയേയും ആശ്രയിച്ചേ ഇതെല്ലാം നേടാൻ നമുക്കു കഴിയൂ. എങ്കിലും രാഷ്ട്രത്തിന്റെ സുരക്ഷയ്ക്ക് മററ് എന്തിനെക്കാളും മുൻഗണന നാം നല്കണം. രാഷ്ട്രരക്ഷയെ സംബന്ധിച്ചിടത്തോളം പ്രാധാന്യമുള്ള ഏതെങ്കിലും കാര്യം അവഗണിക്കപ്പെടുന്നുണ്ടെന്ന് ആരെങ്കിലും കരുതുന്നുണ്ടെങ്കിൽ, അതു തെററാണ്.'

'രാഷ്ട്രത്തിന്റെ സുരക്ഷയും വിമാനസേനയും' എന്ന വിഷയത്തെപ്പററി എയർഫോഴ്സ് അസോസിയേഷൻ 1989 ഏപ്രിൽ 1–ാം തീയതി ദില്ലിയിൽ സംഘടിപ്പിച്ച ഒരു സെമിനാർ ഉദ്ഘാടനംചെയ്തുകൊണ്ട് ഇന്ത്യയുടെ രാജ്യരക്ഷാമന്ത്രി ശ്രീ കെ. സി. പന്ത് പറഞ്ഞ വാക്യങ്ങളാണു മുകളിൽ ഉദ്ധരിച്ചത്.

രാജ്യത്തിനുള്ളിൽ ക്രമസമാധാനങ്ങൾ നിലനിർത്തേണ്ടതു പോലീസിന്റെ ബാദ്ധ്യതയാണ്. പുറമെനിന്നുള്ള ആക്രമണങ്ങളെ അതിർത്തികളിൽ വെച്ചു തടയുകയാണ് സൈന്യത്തിന്റെ പ്രധാനമായ ചുമതല. ചില സന്ദർഭങ്ങളിൽ ഏററവും നല്ല പ്രതിരക്ഷ ആക്രമണമായേക്കാം; അപ്പോൾ അതിർത്തി ലംഘിച്ച് ആക്രമണം നടത്തുന്നതും സൈന്യത്തിന്റെ കർത്തവ്യമായേക്കും. പോലീസിനു നിയന്ത്രിക്കാനാവാത്ത ആഭ്യന്തരകലാപങ്ങളെ അമർച്ചചെയ്യുന്നതിനും, ആപദ്ധർമം എന്ന നിലയിൽ, സൈന്യങ്ങളെ ഉപയോഗപ്പെടുത്താറുണ്ട്. സൈന്യത്തിന്റെ ന്യായസംഗതങ്ങളായ പ്രവർത്തനമേഖലകൾ ഇവയാണ്, ഇവ മാത്രമാണ്. അയൽരാഷ്ട്രത്തിന്റെ ആഭ്യന്തരകലാപങ്ങളിൽ കൈകടത്തുകയോ അതിർത്തി ലംഘിച്ച് അയൽരാജ്യത്തേക്കു കടക്കുകയോചെയ്യുന്ന സൈന്യത്തെ ഒരു ഭീഷണിയായേ മററു രാജ്യക്കാർ കാണുകയുള്ളു.

ശ്രീലങ്കയിലെ പ്രസിഡണ്ട് ആയിരുന്ന ജയവർദ്ധനെയും ഇന്ത്യയിലെ പ്രധാനമന്ത്രി രാജീവ്ഗാന്ധിയും 1987 ജൂലൈ 29–ാം തീയതി കൊളംബോ നഗരത്തിൽ ഒപ്പുവെച്ച ഒരു കരാർ അനുസരിച്ച്, തമിഴ് ഭൂരിപക്ഷ ജില്ലകളിലുള്ള ആഭ്യന്തരകലാപം അമർച്ചചെയ്യുന്നതിന് ഇന്ത്യൻ സൈന്യം ശ്രീലങ്കയിൽ ചെന്നിറങ്ങുകയുണ്ടായി. ഈ കലാപം ഇനിയും കെട്ടടങ്ങിയിട്ടില്ല; ഇപ്പോഴും ഒരു ലക്ഷത്തോളം ഇന്ത്യൻ സൈനികർ ശ്രീലങ്കയിലുണ്ട്.