राष्ट्रपति शासन के तहत

लेखक - के. वेंकटरमनन (संपादक)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-II (राजव्यवस्था) से संबंधित है।

द हिन्दू

26 अगस्त, 2019

"जब तक कि अनुच्छेद 356 के तहत केंद्र की भूमिका में कुछ सीमाओं पर ध्यान नहीं दिया जाता, तब तक राज्यों की निर्दिष्ट शक्तियां संकट में रहेंगी।"

अनुच्छेद-370 को निष्क्रिय और जम्मू-कश्मीर (J&K) को दो केंद्रशासित प्रदेशों में पुनर्गठित करने के लिए सरकार के कानूनी उपायों का महत्वपूर्ण तत्व 5 अगस्त, 2019 का संविधान (जम्मू और कश्मीर के लिए आवेदन) आदेश है। हालांकि, यह कार्य केवल आदेश के द्वारा ही पूरा नहीं किया गया था। केंद्र और संसद ने इस तथ्य का भी इस्तेमाल किया कि राज्य, राज्य सरकार और राज्य विधानसभा की ओर से कार्य करने के लिए राष्ट्रपति शासन के अधीन था। इसका मतलब यह हुआ कि सरकार की शक्ति का एक अन्य प्रमुख स्रोत 18 दिसंबर, 2018 को केंद्रीय शासन लागू करने के लिए राष्ट्रपति की घोषणा थी।

केंद्र की दो प्रमुख पहलों की संवैधानिकता के बारे में बहुत कुछ लिखा गया है, जिसमें ऊपर वर्णित दो तंत्रों का उपयोग करके अनुच्छेद-370 को खोखला करना और राज्य को दो केंद्र शासित प्रदेशों में अपग्रेड करना शामिल था।

परंतुक निलंबन

संविधान के अनुच्छेद-356 के तहत राज्य सरकार और विधानसभा के कार्यों को अपने हाथों में लेते हुए, राष्ट्रपति संविधान के कुछ हिस्सों को भी निलंबित करता है। ऐसा ही एक निलंबित भाग अनुच्छेद-3 के लिए परंतुक है (यह अनुच्छेद संसद को राज्यों को बनाने या विभाजित करने और उनकी सीमाओं को बदलने का अधिकार देता है)। परंतुक का कहना है कि राष्ट्रपति को राज्य के नाम या सीमाओं को बदलने के लिए किसी भी प्रस्ताव को उस सबंधित राज्य विधानमंडल को भेजना ही होगा।

यह स्वीकार किया गया है कि संवैधानिक योजना के तहत, संसद को इस मामले में राज्यों पर अधिकार प्राप्त है। हालांकि, जम्मू और कश्मीर के संबंध में, एक अतिरिक्त परंतुक है, जो केवल राज्य के अपने संविधान में पाया गया है। जो कहता है कि J&K की विधायिका को अपनी सीमाओं या आकार या नाम के किसी भी परिवर्तन के लिए अपनी सहमति देनी होगी। गौरतलब है कि राष्ट्रपति की घोषणा ने दूसरे परंतुक को भी निलंबित कर दिया है।

निम्नलिखित पर विचार करें: (क) 1954 के आदेश में 'राज्य सरकार की सहमति के साथ' वाली शर्त को 2019 के आदेश से निरस्त कर दिया गया तथा 'जम्मू और कश्मीर की संविधान सभा' को 'जम्मू और कश्मीर की विधान सभा' के रूप में पढ़ा जाए, ऐसा कहा गया। (ख) अनुच्छेद-370 को निष्क्रिय करने के लिए संसद में एक वैधानिक प्रस्ताव पारित करने की सिफारिश की गयी (ग) जम्मू और कश्मीर पुनर्गठन विधेयक, 2019 को स्वीकार करने वाले प्रस्ताव को अपनाना और अंत में, (घ) 6 अगस्त मध्यरात्रि को राष्ट्रपति द्वारा एक अधिसूचना जारी करके, अनुच्छेद-370 को निष्क्रिय घोषित किया गया। इन सभी को कानूनी रूप से और संवैधानिक रूप से केवल इसलिए संभव बनाया गया क्योंकि राज्य, राष्ट्रपति शासन के अधीन था और इसके लिए प्रदान किए गए अनुच्छेद-356 के तहत राष्ट्रपति की घोषणा की गयी थी।

कानूनी कथा यह है कि जम्मू-कश्मीर के संबंध में संसद या राष्ट्रपति जो कुछ भी करते हैं, वह वास्तव में राज्य विधानसभा या राज्य सरकार ही कर रही है ऐसा प्रतीत होता है।

न्यायिक हस्तक्षेप की अधिकता

अनुच्छेद-356 के तहत एक अध्यक्षीय उद्घोषणा न्यायिक समीक्षा के अधीन है, जो कि एस.आर. बोम्मई बनाम भारत संघ (1994) मामले से संबंधित है। हालाँकि, न्यायिक हस्तक्षेप की गुंजाइश विषय की पर्याप्तता और प्रासंगिकता तक सीमित है, जिसके आधार पर राष्ट्रपति व्यक्तिगत रूप से इस संतुष्टि पर पहुंचता है कि संविधान के अनुसार किसी राज्य के शासन को नहीं चलाया जा रहा है। इसी समय, अदालत ने उसी अनुच्छेद में एक और सीमा पर ध्यान दिया। इसने कहा कि शक्ति का प्रारंभिक अभ्यास विधानसभा को भंग किए बिना कार्यकारी और विधायी कार्यों को संभालने तक सीमित है। एक बार संसद ने घोषणा को मंजूरी दे दी, तो विधानसभा भंग हो सकती है।

भारत के अर्ध-संघीय संविधान को केंद्र के पक्ष में संदर्भित किया जाता है, लेकिन अदालतों ने हमेशा से ही इस बात पर जोर दिया है कि उनके सीमित डोमेन में, राज्य 'सर्वोच्च' बना रहें। अनुच्छेद-356 के तहत राज्य सरकार के सभी कार्यों को संभालने वाले केंद्र के बावजूद, कुछ कार्य ऐसे हैं जो अकेले राज्य ही कर सकते हैं। यदि इन कार्यों को केंद्र द्वारा राज्य सरकार या विध ानसभा में राष्ट्रपति शासन के बदले में प्रदर्शन करने की अनुमति दी जाती है, तो राज्यों के अपने स्वयं के डोमेन में सर्वोच्च होने की अवधारणा पूरी तरह से नष्ट हो जाती है।

कानून और नीति के दायरे में, केंद्र, राज्य की नीतियों और कार्यक्रमों को मौलिक रूप से बदलने वाले आदेश या अधिनियम बना सकता है। यह अनुच्छेद-356 की संवैधानिक योजना के तहत अनुमन्य प्रतीत होता है, जो कहता है कि राष्ट्रपति, राज्य सरकार के सभी या किसी भी कार्य को अपने हाथ में ले सकता हैं, और संसद, राज्य विधायिका के कार्यों का निष्पादन कर सकती है, लेकिन राष्ट्रपति संबंधित उच्च न्यायालयों में निहित किसी भी शक्ति को नहीं मानेंगे। यह योजना राज्य के लोगों की इच्छा के लिए एक वास्तविक खतरा बन सकती है क्योंकि एक लोकप्रिय शासन कभी भी राष्ट्रपति शासन के तहत संभव नहीं हो सकेगा।

क्या हो सकता है?

केंद्रीय शासन के अधीन रहते हुए राज्य पर होने वाली असंघीय क्षति की संभावनाएं कुछ इस तरह से सूचीबद्ध की जा सकती हैं: (क) राज्य द्वारा केंद्र या अन्य राज्यों के खिलाफ अनुच्छेद-131 के तहत स्थापित किए गए मुकदमे वापस लिए जा सकते हैं या उनके खिलाफ दावे किए जा सकते हैं। (इ) संविधान संशोधन की पुष्टि के लिए राज्य विधानसभा की शक्ति संसद द्वारा प्रयोग की जा सकती है, और (ब) विधानसभा को राज्य की सीमाओं को बदलने के प्रस्ताव पर अपने विचार देने के अवसर से वंचित किया जा सकता है।

जम्मू और कश्मीर के मामले में, इसकी विधायिका की सहमति अनिवार्य थी, लेकिन राज्य विधानसभा की सहमति संसद द्वारा ही दे दी गई। संसद में अपनाए गए प्रस्ताव में कहा गया है कि चूंकि राज्य विधायिका की शक्तियां संसद में निहित हैं, 'यह सदन जम्मू और कश्मीर पुनर्गठन विधेयक, 2019 को स्वीकार करने के लिए विचार व्यक्त करने का संकल्प करता है।'

राज्य की जिम्मेदारियों की इस सूची के लिए, जिसे राज्य के राष्ट्रपति शासन के अधीन होने पर केंद्र द्वारा खारिज नहीं किया जाना चाहिए था, कोई भी जम्मू और कश्मीर के संबंध में दो और पहलू जोड़ सकता है। पहला है कि संविधान के प्रावधानों को राज्य में लागू करने के तरीके को संशोधित करने के प्रस्तावों के साथ जम्मू-कश्मीर सरकार की शक्ति, दूसरा है अनुच्छेद-370 को निष्क्रिय घोषित करने के लिए राष्ट्रपति को राज्य संविधान सभा की सिफारिश। इन दो उपायों को केंद्र ने राज्यपाल के नाम से और विधान सभा के रूप में संविधान सभा की शब्दावली को ध्यान में रखते हुए और संसद का राष्ट्रपति शासन के अधीन होने के कारण राष्ट्रपति को राज्य के सारे कार्यों को खुद करेगा।

यह तर्क दिया जा सकता है कि अनुच्छेद-356 केंद्र को इन दोनों कार्यों को मानने और प्रदर्शन करने का अधिकार देता है। हालांकि, ये स्पष्ट रूप से निर्वाचित शासन द्वारा प्रयोग की जाने वाली शक्तियां हैं, न कि केंद्र द्वारा अपनी आपातकालीन शक्तियों के निर्वहन के लिए। संसद राज्य बजट या आवश्यक कानून पारित कर सकती है ताकि मौजूदा कार्यक्रम और वैधानिक उपाय बचे रहें, लेकिन अनुच्छेद-356 किसी भी मामले को बदलने के लिए राष्ट्रपति या संसद को राज्य के ऊपर शक्ति नहीं देता है जिसमें राजनीतिक नेताओं और राज्य के निर्वाचकों की वैध हिस्सेदारी हो। जब तक कि राष्ट्रपति या संसद केंद्रीय नियम के तहत किसी राज्य के कार्यों को करने के तरीके पर ये निहित सीमाएं नहीं लागू हैं, कोई भी राज्य कानून या नीति सुरक्षित नहीं है।

एक राज्य के कानून को संसद द्वारा राष्ट्रपति शासन के दौरान संशोधित किया जा सकता है और उसके बाद, संविधान के संशोधन के माध्यम से इस विषय को संघ या समवर्ती सूची में स्थानांतरित किया जा सकता है; और बाद में कई राज्य सरकारों की ओर से उन्हें सीमित अवधि के लिए राष्ट्रपति शासन के तहत अनुमोदित किया जा सकता है। इस मार्ग का उपयोग किसी भी राज्य के कानून को निरस्त करने के लिए किया जा सकता है और इसके बाद राज्य में भविष्य के चुने हुए शासन को उसकी विधायी क्षमता को छीनकर उसके पुराने कानून को बहाल करने से रोका जा सकता है।

इसलिए, राष्ट्रपति के संवैधानिक आदेश की संवैधानिकता या अनुच्छेद-370 को निष्क्रिय घोषित करने के लिए संसद द्वारा तैयार किए गए संकल्पों को चुनौती देने वाले को इस बात पर भी निर्णय न्यायालय से लेना होगा कि अनुच्छेद-356 का उपयोग राज्यों की इच्छा को नजरंदाज करने के लिए किस हद तक न्यायिक सीमाएं लागू कर सकता है।

GS World टीम...

राष्ट्रपति शासन

चर्चा में क्यों?

- भारतीय संविधान के अनुच्छेद-356 के तहत ऐसे राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया जाता है जहाँ संवैधानिक रूप से चुनी हुई सरकार चलने की सभी संभावनाएं समाप्त हो जाती हैं।
- राज्य विधानसभा भंग कर दी जाती है और केंद्र सरकार के द्वारा नियुक्त राज्यपाल, राज्य में कार्यकारी शक्तियों का निर्वहन करता है।
- इस दौरान राज्य की सभी प्रशासनिक और विधायी शक्तियों पर केंद्र सरकार का नियंत्रण हो जाता है और राज्य में 'राष्ट्रपति शासन' लागू माना जाता है।

क्यों लागू होता है?

- राज्य में चल रही गठबंधन सरकार फूट पड़ने की वजह से गिर जाती है।
- किसी राज्य की विधानसभा मुख्यमंत्री का चुनाव करने में जब असमर्थ रहती है।
- किसी राज्य द्वारा संविधान में निर्धारित कायदे-कानूनों का स्पष्ट उल्लंघन करने पर।
- किसी अपरिहार्य कारणवश राज्य में विधानसभा चुनाव समय पर न करवाए जा सकने पर।

राज्यपाल शासन और राष्ट्रपति शासन में अंतर

- राष्ट्रपति शासन लागू हो जाने के बाद राज्यपाल की सारी विधायी शक्तियाँ संसद के पास चली जाती हैं। कानून बनाने का अधिकार भी संसद के पास होगा।
- नियमानुसार राष्ट्रपति शासन में बजट भी संसद से ही पास होता है। यही कारण है कि राज्यपाल शासन में ही लगभग 89 हजार करोड़ रुपए का बजट पास करा लिया गया।
- राज्यपाल शासन में कानून बनाने तथा बजट पास करने का अधिकार राज्यपाल के पास होता है। राष्ट्रपति शासन में अब राज्यपाल अपनी मर्जी से नीतिगत और संवैधानिक फैसले नहीं कर पाएंगे। इसके लिये उन्हें केंद्र से अनुमति लेनी होगी।

एस.आर. बोम्मई बनाम भारत संघ मामला

- सर्वोच्च न्यायालय के इस निर्णय ने केंद्र सरकार द्वारा अनुच्छेद 356 के व्यापक दुरुपयोग पर विराम लगा दिया।
- अनुच्छेद-356 के गलत इस्तेमाल को रोकने के लिये दिये गए इस फैसले को बोम्मई जजमेंट के नाम से जाना जाता है।
- कर्नाटक के मुख्यमंत्री एस.आर. बोम्मई के फोन टैपिंग मामले में फँसने के बाद तत्कालीन राज्यपाल ने उनकी सरकार को बर्खास्त कर दिया था, जिसके बाद यह मामला सर्वोच्च न्यायालय में पहुँचा था।
- नजीर माने जाने वाले इस फैसले में न्यायालय ने कहा, 'किसी भी राज्य सरकार के बहुमत का फैसला राजभवन की जगह विधानमंडल में होना चाहिये। राष्ट्रपति शासन लगाने से पहले राज्य सरकार को शक्ति परीक्षण का मौका देना होगा।'
- इस मामले में 9-सदस्यीय संविधान पीठ ने राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू करने के संदर्भ में दिशा-निर्देश तय किये।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. **अनुच्छेद 356 के संदर्भ में निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-**

   1. इस अनुच्छेद के तहत राष्ट्रपति, राज्य सरकार व विधानसभा के कार्यों को अपने हाथों में लेते हुए संविधान के कुछ हिस्सों को भी निलंबित कर सकता है।
   2. इस अनुच्छेद के तहत अध्यक्षीय उद्घोषणा न्यायिक समीक्षा के अधीन है।

   उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?

   (a) केवल 1 (b) केवल 2

   (c) 1 और 2 दोनों (d) न तो 1, न ही 2

Expected Questions (Prelims Exams)

1. **Consider the following statements regarding article-356 -**

   1. According to this article, President can take the works of state government and legislative Assembly under him and remove some parts or the constitution.
   2. According to this article, Presidential announcements are under judicial review.

   Which of the above statements is/are correct?

   (a) Only 1 (b) Only 2

   (c) Both 1 and 2 (d) Neither 1 nor 2

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्न: 'अनुच्छेद-356 के तहत जब तक राज्यपाल की विवेकाधिकार शक्तियों का युक्तिपूर्ण निर्वहन नहीं किया जाता, तब तक वास्तव में संघीय व्यवस्था की स्थापना संभव नहीं है।' चर्चा कीजिए।

(250 शब्द)

Q. Till the discretionary powers of governor is not discharged properly under article-356, parliamentary system connot really be established. Discuss.

(250Words)

नोट : 24 अगस्त को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1 (d) होगा।