P: ISSN NO.: 2394-0344 RNI No.UPBIL/2016/67980 VOL-3* ISSUE-12* (Part-1) March- 2019
E: ISSN NO.: 2455-0817 *Remarking An Analisation*

अनुच्छेद 356: दुरूपयोग को रोकने हेतु सुझाव

उजमा रईस
असिस्टेण्ट प्रोफेसर,
राजनीति शास्त्र विभाग,
इरम गर्ल्स डिग्री कालेज,
लखनऊ, यू0 पी0
भारत

सारांश

सामान्यतः कोई भी संविधान अपनी ही विफलता की स्थिति से निपटने के लिए उपायों की व्यवस्था नहीं करता क्योंकि विफलताओं की स्वीकृति विफलताओं को निमन्त्रण देती है। इस मामले में भारत का संविधान अपने आप में विशिष्ट है जो कि स्वयं अपनी विफलता की स्थिति से उत्पन्न परिस्थिति से निपटने की व्यवस्था संविधान में ही प्रावधित करता है। अनुच्छेद 356 एक ऐसा प्रावधान है इसके अनुसार यदि राष्ट्रपति को राज्यपाल के प्रतिवेदन अथवा वैसे इस बात का समाधान हो कि किसी राज्य में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी है कि उस राज्य के कार्यो का संचालन संविधान में निहित प्रावधानों में सन्निहित नहीं है तो वह उस राज्य में आपातकाल की घोषणा कर सकता है।

मुख्य शब्द : संविधान, अनुच्छेद–356, राज्यपाल, मुख्यमंत्री, मंत्रीमण्डल।

प्रस्तावना

संविधान में अनुच्छेद 356 की व्यवस्था इसलिए की गयी थी ताकि विघटनकारी शक्तियों द्वारा पैदा की गयी आपातकालीन स्थितियों का मुकाबला किया जा सके। सम्भवतः इसी दृष्टिकोण से प्रेरित होकर संविधान सभा के एक सदस्य कर्नल बी0एच0 जैदी ने इस अनुच्छेद को ''उचित स्वस्थ एवं आवश्यक बताया।[1]

किन्तु इसका आशय यह नहीं था कि संविधान निर्माताओं ने इस सम्भावना की कल्पना नहीं की थी कि संविधान के इस प्रावधान का दुरूपयोग भी हो सकता है। स्वयं डॉ0 भीमराव अम्बेडकर ने इस सम्बन्ध में अपनी आशंका को व्यक्त किया उन्होंने कहा था कि– इन अनुच्छेदों का दुरूपयोग होने की सम्भवना है। इस सम्बन्ध में, मैं यह नहीं कहता कि इन अनुच्छेदों का दुरूपयोग नहीं हो सकता। किन्तु संविधान के जिस भाग में भी केन्द्र को प्रान्त के अधिकार को अपने हाथ में लेने की शक्ति दी गयी है। इसके सम्बन्ध में यह आपत्ति की जा सकती है। हमें यह आशा करनी चाहिए कि ये अनुच्छेद कभी भी प्रवर्तन में न लाये जाएगें और इनका केवल उल्लेख मात्र ही रहेगा।[2]

यद्यपि इस अनुच्छेद का असंख्य अवसरों पर दुरूपयोग हुआ है मात्र इसलिए इसके महत्व को नकारा नहीं जा सकता है। अतः आवश्यकता ऐसे सांवैधानिक और संविधानेन्तर उपायों को ढूँढ़ने की है जिससे कि इस अनुच्छेद के दुरूपयोग को रोका जा सके।

इन परिस्थितियों में यह आवश्यक हो जाता है कि इस अनुच्छेद के दुरूपयोग को रोकने के लिए कुछ ठोस और कारगर उपाय संविधान के दायरे के भीतर तथा राजनीति व्यवहार के क्षेत्र में उठाये जायें। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित सुझाव अनुच्छेद 356 के दुरूपयोग को रोकने में कारगर सिद्ध हो सकते हैं। इन सुझावों को दो श्रेणियों में बाँटा जा सकता है–

क– सांवैधानिक उपाय

ख– संविधानेंत्तर उपाय

क–सांवैधानिक उपाय

अनुच्छेद 356 के दुरूपयोग को संविधान की योजना में निम्न सुझावों को समाहित कर देने से, काफी हद तक रोका जा सकता हैः

1. अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत किसी राज्य की विधान सभा को राष्ट्रपति तब तक नहीं भंग कर सकता जब तक कि राष्ट्रपति की उद्घोषणा को संसद के समक्ष न रखा गया हो और संसद को विचार करने के लिए अवसर न मिला हो।[3]
2. अगर कोई राज्य की सरकार संविधान के अनुरूप नहीं संचालित हो रही हो तो पहले अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत उसे चेतावनी देनी चाहिए, और उसके द्वारा दिये स्पष्टीकरण पर विचार करना चाहिए।[4]

3. अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति शासन लागू करने से पूर्व संविधान के अनुच्छेद 355 में दिये सभी उपायों का प्रयोग कर लेना चाहिए।[5]
4. अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति शासन लागू किये जाने के लिए एक मात्र अनिवार्यता राज्य की कानून और व्यवस्था का पूर्णतः भंग हो जाना अथवा तब जबकि राज्य स्वयं अपने राज्य की जनता एवं उनकी सम्पत्ति की सुरक्षा करने में असमर्थ अथवा अनिच्छुक हो तभी माना जाए।[6]
5. अनुच्छेद 356 (1) में आए शब्दों ''अथवा'' अन्यथा को निकाल दिया जाना चाहिए।[7]
6. अनुच्छेद 356 (1) में एक प्रावधान जोड़ा जाना चाहिए, जिसमें राष्ट्रपति के लिए यह आवश्यक हो कि वह राज्यपाल से प्राप्त रिपोर्ट को उद्घोषणा से पहले सम्बद्ध राज्य की विधान सभा के विचार जानने हेतु एक निश्चित सम्यावधि के लिए भेजे।[8]
7. राज्यपालों को मुख्यमंत्री की नियुक्ति और बर्खास्तगी के विषय में स्वविवेक का अधिकार प्राप्त है। इसका उपयुक्त परीक्षण दल का आकार नहीं अपितु राज्य विद्यायिका में बहुमत का समर्थन प्राप्त करने की क्षमता है जब राज्यपाल इस बात से सन्तुष्ट हो कि मन्त्रिमण्डल को बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं है तो उसे जल्द मुख्य मन्त्री को विधान सभा में अपना बहुमत सिद्ध करने लिए कहना चाहिए। यदि मुख्यमंत्री ऐसा करने में असमर्थ रहता है तो राज्यपाल का कर्तव्य होगा कि वह वैकल्पिक मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति करें। अनुच्छेद 356 का प्रयोग तभी किया जाना चाहिए जब राज्य में कोई भी नेता नई सरकार बनाने के लिए तैयार न हो।[9]

अध्ययन का उद्देश्य

अनुच्छेद–356 का भारतीय संविधान में अत्यन्त महत्व है। इस अनुच्छेद की व्यवस्था के पीछे संविधान निर्माताओं का यह उद्देश्य माना जा सकता है कि यदि राज्य में सांविधानिक तंत्र के विफल हो जाने की दशा में कोई आपातकालीन स्थिति उत्पन्न हो जाए तो इस अनुच्छेद के द्वारा उस स्थिति से निपटा जा सकता है।

इस अनुच्छेद के दुरूपयोग की सदैव सम्भावना बनी रहती है, परन्तु इसका यह तात्पर्य नही है कि इसके महत्व को नकारा जाए। इस अध्ययन का उद्देश्य यह है कि विभिन्न समितियों जैसे प्रशासनिक सुधार समिति, सरकारिया आयोग राजमन्नार समिति, भगवान सहाय समिति आदि ने अपनी युक्तियों की संस्तुति की है जो अनुच्छेद–356 के दुरूपयोग को रोकने के लिए उचित समझे गए हैं। इसी के साथ इसके संदर्भ में कुछ संविधानेत्तर और सार्थक सुझाओं के द्वारा भी इस समस्या का समाधान ढूँढ़ने की चेष्टा की गयी है।

अनुच्छेद–356 में ऐसी व्यवस्था है कि किसी राज्य में यदि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाए जिससे राष्ट्रपति सन्तुष्ट न हो तो वह उस राज्य का शासन अपने हाथों में ले सकता है। इस अनुच्छेद के विरोधियों द्वारा कई आशंकाएं भी व्यक्त की गई हैं लेकिन समय–समय पर यह अनुच्छेद अपने महत्व को समझाता भी गया है। अनुच्छेद–356 के अध्ययन का उद्देश्य इसके औचित्य और महत्व को समझना और साथ ही साथ राजनीति शास्त्रियों द्वारा व्यक्त की गयी आशंकाओं को समझ कर उसके लिए कुछ निराकरण ढूँढ़ने का एक प्रयास है।

संविधानेंत्तर उपाय

उपर्युक्त सांवैधानिक उपायों की भॉति संविधानेंत्तर उपायों को भी अपनाया जाए तो अनुच्छेद 356 के दुरूपयोग को रोका जा सकता है। निम्न सुझाव इस प्रकार हैं–

1. यदि राज्यपाल की रिपोर्ट के आधार पर भी अनुच्छेद 356 के उपयोग का अवसर आता है तो उस स्थिति में राष्ट्रपति के संस्तुति करने के पूर्व एक सांवैधानिकसमिति के समक्ष इसे भेजा जाये, जिसमें उपराष्ट्रपति, लोक सभा के अध्यक्ष, भारत सरकार तथा सम्बन्धित राज्य के महान्यायवादी, भारत के मुख्य निर्वाचन आयुक्त, सर्वोच्च न्यायालय के एक सेवानिवृत्त न्यायाधीश इत्यादि सम्मिलित हों, ताकि वह इस संस्तुति पर विचार कर सकें। उनके सर्वसम्मत संस्तुति के बाद मन्त्रिमण्डल को उसे राष्ट्रपति के पास भेजा जाना चाहिए। यदि राय सर्व सम्मत नहीं है तो ऐसी स्थिति में बहुमत की राय प्राप्त करने के बाद ही मन्त्रिमण्डल को राष्ट्रपति को अनुच्छेद 356 से सम्बन्धित सिफारिश भेजनी चाहिए। संस्तुति के विचार के लिए 3 दिन का समय अधिक से अधिक दिया जाना चाहिए।
2. यदि न्यायालय के अनुच्छेद 356 को लेकर कोई वाद आयोजित किया गया है तो वाद आयोजित करने वाले राज्य की विधान सभा को राष्ट्रपति को तब तक विघटित नहीं करना चाहिए, जब तक कि उस पर कोई फैसला नहीं हो जाता। क्योंकि यदि विधान सभा भंग हो जाती है और नये चुनाव हो जाते हैं तथा अनुच्छेद 356 के उपयोग को अवैधानिक मानने सम्बन्धित न्यायालय का फैसला बाद में आता है तो उस फैसले का कोई औचित्य ही नही रह जाता। अतः एक तरह से यह न्यायालय की ही अवमानना है।
3. दल–बदल कानून को कठोरता पूर्वक लागू किया जाना चाहिए। दल–बदलुओं के मन्त्री बनने पर रोक लगा देनी चाहिए तथा उन्हें विधान मण्डल की सदस्यता के लिए अयोग्य ठहरा दिया जाना चाहिए। यदि कोई सदस्य दल–बदल करता है तो उसे पुनः जनादेश प्राप्त करने के लिए भेजना भी उचित रहेगा।

   24 जनवरी 1985 को राजीव गॉधी सरकार द्वारा दल–बदल रोकने के लिए एक विधेयक लोक सभा में प्रस्तुत किया गया। जिसे 52वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा संविधान की दसवीं अनुसूची में रखा गया, जो कि संविधान के अनुच्छेद 102 (2) और अनुच्छेद 9 (2) के अधीन है।
4. ऐसे किसी व्यक्ति को मुख्य मंत्री नहीं बनाया जाना चाहिए जो कि स्वयं विधान सभा के सदस्य नहीं हैं। यदि कोई व्यक्ति मुख्यमंत्री बनता है तो उसके लिए विधान सभा की सदस्यता को अनिवार्य कर देना चाहिए। क्योंकि मुख्यमंत्री न सिर्फ विधान सभा का नेता

है बल्कि उसे विधान सभा को विघटित करने हेतु राज्यपाल को परामर्श देने का भी अधिकार होता है।

5. मुख्यमन्त्री बनने के लिए आवश्यक बहुमत जुटाने के लिए मन्त्रिमण्डल का आकार अतिवृहद कर देते हैं। जो राजनीतिक अस्थिरता की स्थिति को जन्म देती है। मन्त्रिमण्डल के अत्यधिक विस्तार से शासन की स्थिरता में बाधा उत्पन्न होती है। यदि किसी को मन्त्री का पद नहीं दिया जाता तो असन्तुष्ट नेता सरकार गिराने की कोशिश करते हैं।
6. गठबन्धन और समर्थन के लिए स्पष्ट दिशा निर्देश होना चाहिए। यह अनिवार्य होना चाहिए कि कोई भी राजनैतिक गठबंधन चुनाव के पूर्व बनें, बाद में नहीं। यदि कोई दल को सरकार बनाने में समर्थन देता है तो उसे सत्ता में भागीदारी करनी चाहिए बाहर से समर्थन की व्यवस्था को पूरी तरह से बन्द कर दिया जाना चाहिए।
7. सभी सांवैधानिक पदों पर नियुक्ति कर निर्णय एक स्वतंत्र निकाय के हवाले कर दिया जाना चाहिए, ताकि राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल नहीं, बल्कि स्वतन्त्र निकाय की सलाह पर राज्यपालों की नियुक्ति करें। राज्यपाल को न्यायाधीश की भॉति निष्पक्षता, निर्दलीयता से काम करना चाहिए, और विशेषतः ऐसे अवसरों पर जब राज्य में कोई सांवैधानिक संकट उत्पन्न हो और राज्यपाल को स्वविवेक से कार्य करने का अवसर मिले। राज्यपाल की पद्मुक्ति के अधिकार का प्रयोग केन्द्र मनमानें तरीके से न करें। उसे केवल सत्ता के दुरूपयोग या दिमाग व शरीर की अक्षमता के आधार पर ही हटाना चाहिए।
8. राज्यपाल किसी भी दल का सदस्य न हो तथा दलीय पूर्वाग्रहों से मुक्त हो। इसे सुनिश्चित करने के लिए ऐसी स्थिति में होना यह चाहिए कि किसी भी व्यक्ति को केवल एक ही बार राज्यपाल बननें का मौका मिलना चाहिए। यह सिफारिश प्रशासनिक सुधार आयोग ने भी की है। राज्यपाल को हटाने के लिए राष्ट्रपति की तरह महाभियोग से हटाने की व्यवस्था होनी चाहिए। इससे दो लाभ होंगे। प्रथम तो राज्यपाल के पद की अवधि की सुरक्षा की गारंटी सुनिश्चित होगी, दूसरे केन्द्र राज्यपाल के पद का प्रयोग अपने राजनीतिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए नहीं कर सकेगा।
9. यदि राज्य सरकार किसी कारणवश अपना बहुमत खो देती है, और मुख्यमंत्री विधानसभा में बहुमत सिद्ध करने के लिए तत्पर है तो उसे एक सप्ताह के भीतर ऐसा करने की अनुमति प्रदान की जाए। सांवैधानिकसंशोधन के द्वारा धारा 174 में इसे कानूनी रूप दिया जा सकता है।
10. राज्यपाल के पद को लेकर विवाद एवं शंका के अलावा और कुछ भी विकसित कैसे हो सकता है। आज आवश्यकता इस बात की है। कि राज्यपाल के विधान सभा भंग करने के इस विवेकीय विशेषाधिकार को संविधान में लिपिबद्ध किया जाये। अब जब कि केन्द्र ने दूसरी पार्टी की सरकार एवं अधिकांश राज्यों में विरोधी दलों की सरकारें कार्यरत हैं। तो इस दशा में इसका यथाशीघ्र सुनिश्चित किया जाना और भी महत्वपूर्ण हो उठता है। समय–समय पर राज्यपालों को लेकर विभिन्न मुख्यमन्त्रियों के बीच रस्सा कशी होती है।

अध्ययन का उद्देश्य

प्रस्तुत अध्ययन का उद्देश्य संविधान के अनुच्छेद 356 के दुरूपयोग को रोकने हेतु विस्तृत अध्ययन करना है।

निष्कर्ष

संविधान में संशोधन करके यह भी निश्चित किया जाना चाहिए कि मुख्यमन्त्री को बहुमत का समर्थन प्राप्त है। या नहीं, इसका निर्णय विधान सभा में हो, न कि राजभवन की चाहरदीवारी में। निःसन्देह राज्यपाल का यह अधिकार नहीं है कि वह अक्सर ही मुख्यन्त्री के बहुमत की छानबीन करें। राज्यपाल को यह अवश्य देखना चाहिए कि मुख्यमंत्री विधान सभा के एक अधिवेशन व दूसरे अधिवेशन के बीच छः माह से अधिक का समय न ले और यदि मन्त्रिमण्डल सदन में पराजित हो जाय तो उसे बर्खास्त कर दें, यदि वह स्वतः त्यागपत्र नहीं देता है। इस प्रकार संविधान के अनुच्छेद 174 (1) को कानूनी रूप दिया जा सकेगा। जिसमें राज्यपाल को विधान सभा का अधिवेशन बुलाने का अधिकार है विधान सभा के विघटन की संस्तुति का जहाँ तक सवाल है अच्छा होगा कि राज्यपाल विधान सभा भंग करने के अपने इस विशेषाधिकार का प्रयोग करने के पहले सम्बन्धित राज्य के सभी दलों एवं पक्षों के नेताओं से विचार विमर्श कर वस्तुस्थिति जाननें का प्रयास करें। यदि वह पाता है कि दूसरे दल बहुमत रखते हैं और स्थायी सरकार बना सकते हैं तो उन्हें अवश्य मौका देना चाहिए। इससे बड़ा लाभ यह होगा कि जनता दोनों ही पक्षों की कार्यशैली को थोड़े ही समय में जान सकेगी, और आम चुनाव में होने वाले अन्धाधुन खर्चो का जनता पर प्रभाव नहीं पड़ेगा, और सरकार एक बड़े खर्चे से बच जायेगी। अच्छा यही होगा कि राज्यपाल यथासम्भव प्रयास करें कि राज्य में पांच वर्ष के बाद ही चुनाव हो इससे बचाया गया धन विकास कार्यो पर लगाया जाये, तो आम नागरिक को राहत मिलेगी, और तभी लोगों का भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में विश्वास दृढ़ हो सकेगा।

अनुच्छेद 356 भले ही विवादास्पद हो भले इसका दुरूपयोग हुआ हो परन्तु संविधान की योजना में इसके महत्व की अनदेखी नहीं की जा सकती। वर्तमान परिस्थितियों में तो यह और भी अधिक प्रासंगिक और महत्वपूर्ण हो गया है। आवश्यकता इसके दुरूपयोग को रोकने की है। ऊपर वर्णित युक्तियाँ यदि प्रयोग में लायी जाएं तो काफी हद तक दुरूपयोग को रोका जा सकता है।

पाद टिप्पणी

1. *कर्नल बी0एच0 जैदी स्पीच–सी0ए0डी0, वाल्यूम प्ट पृष्ठ–146*
2. *डॉ0 बी0आर0 अम्बेडकर–सी0ए0डी0 वाल्यूम प्ए पृष्ठ–177*
3. *सरकारिया आयोग की रिपोर्ट*
4. *सरकारिया आयोग की रिपोर्ट*
5. *सरकारिया आयोग की रिपोर्ट*
6. *राजन्नार समिति की रिपोर्ट*
7. *राजन्नार समिति की रिपोर्ट*
8. *राजन्नार समिति की रिपोर्ट*
9. *भगवान सहाय समिति की रिपोर्ट*