VOL- VI ISSUE-IX SEPTEMBER 2019 PEER REVIEW e-JOURNAL IMPACT FACTOR 5.707 ISSN 2349-638x

भारतीय संविधान में आपातकालीन उपबन्ध तथा सम्बन्धित अनुच्छेदों के निहितार्थ

जय श्री
शोधार्थी (राजनीति विज्ञान)
ओ.पी.जे.एस. विश्वविद्यालय,
चुरू (राज.)

प्रत्येक देश के संवैधानिक कानून को संविधान कहा जाता है। संविधान में किसी राष्ट्र के मूल्य, विश्वास और आदर्श निहित रहते हैं। संविधान में साधनों की सुव्यवस्था को प्रधानता दी गई है। **सी.एफ. स्ट्रांग** के शब्दों में "सविधान उन सिद्धान्तों का समूह है, जिनके अनुसार राज्य के अधिकारों, नागरिकों के अधिकारों और दोनों के सम्बन्धों में सामंजस्य स्थापित किया जाता है।"[1] भारतीय संविधान में आपातकालीन उपबन्ध तथा सम्बन्धित अनुच्छेदों के निहितार्थ हम अध्ययन करें तो **ब्राइस** के अनुसार परिसंघ की सरकारें दुर्बल होती हैं क्योंकि इसमें शक्ति का विभाजन हो जाता है। प्रत्येक आधुनिक परिसंघ ने इस दुर्बलता से बचने के लिए यह उपबंध किया है जब कभी आंतरिक या बाह्य आपात परिस्थितियों के कारण एकीकृत कार्यवाही करना आवश्यक हो तब परिसंघीय सरकार विस्तृत शक्तियां ग्रहण कर सके। संयुक्त राज्य अमरीका जैसे देशों में परिसंघ शक्ति का यह विस्तार बुद्धिमतापूर्ण न्यायिक निर्वचन के माध्यम होता है। किंतु भारत में संविधान में ही विभिन्न प्रकार के आपात में संघ को असाधारण शक्तियां प्रदान करने का उपबंध है। जसा पहले कहा गया है हमारे संविधान के आपात उपबंध परिस्थितियों की मांग पर परिसंघ सरकार को ऐकिक प्रणाली की शक्ति ग्रहण करने में समर्थ बनाते हैं। भारतीय संविधान में आपातकालीन स्थित के संदर्भ में निम्नांकितानुसार प्रकार से आपात के प्रकार व उनकी स्थितियाँ, आपात की उद्घोषणा तथा समाप्ति तत्सम्बन्धी अनुच्छेद आदि का विवेचन द्रष्टव्य है–

विभिन्न प्रकार के आपात

संविधान में तीन प्रकार की असाधारण परिस्थितियों का उल्लेख है जिनके कारण संविधान द्वारा स्थापित प्रसामान्य शासन तंत्र से विचलन किया जा सकता है, अर्थात्

(1) युद्ध, बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह के कारण आपात[1] (अनुच्छेद 352)।

इसे दूसरे किस्म के आपात से अलग दर्शाने के लिए "राष्ट्रीय आपात" कहा जाता है।

(2) राज्य के सांविधानिक तंत्र की विफलता (अनुच्छेद 356)

(3) वितीय आपात (अनुच्छेद 360)।

सशस्त्र विद्रोह से जैसा कि यह अनु 335 के अधीन अनुध्यान आन्तरिक अशांति से सुभिन्न है, राज्य की सुरक्षा को खतरा होता है।[2]

जहां संविधान में "आपात की उद्घोषणा" अभिव्यक्ति का प्रयोग किया गया है, वहां यह निर्देश (अनुच्छेद 366 (18)) पहले प्रकार की अर्थात् अनुच्छेद 352 के अधीन उद्घोषणा के प्रति है।

42वें और 44वें संशोधन:

संविधान के भाग 18 के आपात उपबंधों का (अनुच्वेद 352–360) 42वें संशोधन (1976) और 44वें संशोधन (1978) अधिनियमों द्वारा विस्तृत संशोधन किया गया है। इनके परिणाम स्वरूप अब जो स्थिति है वह पाठको की सुविधा के लिए नीचे दी जा रही है:

1. यदि राष्ट्रपति का यह समाधान हो जाता है कि युद्ध, बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह से भारत या उसके राज्य क्षेत्र के किसी भाग की सुरक्षा संकट में है तो वह "आपात की उद्घोषणा" कर सकता है।[3] (अनुच्छेद 352)। यह उद्घोषणा ऐसी किसी घटना के वास्तव में होने के पहले भी की जा सकती है अर्थात् जब बाह्य आक्रमण की आशंका हो।

(अ) आपात की उद्घोषणा

आपात से अभिप्रेत है ऐसी दशा की विद्यमानता जिससे युद्ध, बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह के कारण भारत या उसके किसी भाग की सुरक्षा संकट में है।''[4] जब राष्ट्रपति ''आपात की उद्घोषणा'' करते हैं तब संविधान के अधीन आपात स्थिति आ जाती है। राष्ट्रपति द्वारा आपात की उद्घोषणा के औचित्य के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वास्तव में युद्ध या सशस्त्र विद्रोह हो गया हो। राष्ट्रपति यह उद्घोषणा कर सकता है यदि उसका यह समाधान हो जाता है कि ऐसे बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह का संकट सन्निकट है, किन्तु राष्ट्रपति ऐसी कोई उद्घोषणा तब तक नहीं करेगा जब तक कि प्रधानमंत्री और मंत्रिमंडल स्तर के अन्य मंत्री उसे लिखित रूप में ऐसी घोषणा करने के लिए सिफारिश नहीं करते हैं। (अनुच्छेद 352 (3))

42वें संशोधन के द्वारा इस घोषणा को न्यायिक पुनर्विलोकन के बाहर कर दिया गया है किंतु अब 44वें संशोधन से यह बंधन हटा लिया गया है। परिणामस्वरूप इस उद्घोषणा की सांविधानिकता को दुर्भावपूर्ण होने के आधार पर न्यायालय म प्रश्नगत किया जा सकता है।[5]

ऐसी प्रत्येक उद्घोषणा को संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाएगा और यदि दोनों सदन संकल्प द्वारा अनुमोदन नहीं करते हैं तो उद्घोषणा की तारीख से एक मास की समाप्ति पर उद्घोषणा प्रवर्तन में नहीं रहेगी।

44वें संशोधन अधिनियम, 1978 के निर्मित होने तक संसद के दोनों सदनों के संकल्प द्वारा उद्घोषणा का अनुमोदन हो जाने के पश्चात् इस उद्घोषणा के वापस लेने के लिए कोई संसदीय निमंत्रण नहीं था 44वें संशोधन के पश्चात् अनुच्छेद 352 के अधीन उद्घोषणा निम्नलिखित रूप से समाप्त हो सकती है :–

उद्घोषणा किस प्रकार समाप्त होगी?

(क) यह उद्घोषणा किए जाने की तारीख से एक मास कीसमाप्ति पर प्रवर्तन में नहीं रहेंगी यदि उस अवधि के समाप्त होने के पहले संसद के दोनों सदन संकल्प द्वारा उसका समर्थन नहीं करते हैं। यदि उद्घोषणा के समय या उसके एक मास के भीतर लोक सभा का विघटन हो गया है तो उस सदन के पुनर्गठन के पश्चात् पहली बैठक होने की तारीख से तीस दिन तक उद्घोषणा बनी रहेगी परंतु यह तब जब राज्य सभा ने इस बीच संकल्प द्वारा उसका अनुमोदन कर दिया हो (खंड 4)।

(ख) संसद के दोनों सदनों द्वारा संकल्प द्वारा अनुमोदित किए जाने से उद्घोषणा छह मास तक चल सकती है (खंड (5))। ऐसे होने पर उद्घोषणा अंतिम संकल्प की तारीख से छह मास तक प्रवर्तन में रहेगी।

(ग) खंड (4) और खंड (5) के अधीन प्रत्येक संकल्प उस सदन की कुल सदस्य संख्या के बहुमत द्वारा तथा उस सदन के उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों में से कम से कम दो–तिहाई बहुमत द्वारा पारित किया जाना चाहिए (खंड (6))।

(घ) यदि लोक सभा किसी भी समय संकल्प पारित करके उद्घोषणा निकालने या उसे प्रवृत राने का अनुमोदन कराती है तो राष्ट्रपति उद्घाषणा वापस लेगा। (खंड (7))

अनुमोदन के संकल्प को पारित करने के लिए लोकसभा की विशेष बैठक बुलाने के प्रयोजन के लिए सदन के कम से कम 1/10 सदस्य लोकसभा के अध्यक्ष को या राष्ट्रपति को (यदि सदन सत्र में नहीं है तो) इस प्रयोजन के लिए सदन की विशेष बैठक बुलाने के लिए लिखित सूचना दे सकते हैं। अध्ययक्ष या राष्ट्रपति ऐसी सूचना प्राप्त होने की तारीा से 14 दिन के भीतर विशेष बैठक बुलाएंगे (खंड (8))।

यह संभव है कि सशस्त्र विद्रोह या बाह्य आक्रमण से भारत के राज्यक्षेत्र का कोई भाग ही प्रभावित हुआ हो और उसे ही अधिक निमंत्रण के अधीन लाने की आवश्यकता हो। इसलिए 44वें संशोधन द्वारा यह उपलब्ध किया गया है कि अनुच्देद 352 के अधीन उद्घोषणा संपूर्ण भारत या उसके किसी भाग के विषय में की जा सकेगी।

आपात के दौरान संघ की कार्यपालिका और विधायिका की असाधारण शक्तियां होगी। आपात की उद्घोषणा के प्रभाव पर चार शीर्षों के अधीन विचार किया जा सकता है–

(1) कार्यपालिका (2) विधायी
(3) वितीय (4) मूल अधिकारों के बारे में

(1) कार्यपालिका

जब आपात की उद्घोषणा की जाती है तब संघ की कार्यपालिका का विस्तार उद्घोषणा के प्रवृत रहने के दौरान किसी राज्य को इस बारे में निर्देश देने तक होगा कि वह राज्य अपनी कार्यपालिका शक्ति का किस रीति से प्रयोग करे (अनुच्छेद 352 (क))

सामान्य समय में, कार्यपालिका को किसी राज्य को उन्हीं विषयों पर निर्देश देने की शक्ति है जो अनुच्छेद 256–257 में विनिर्दिष्ट है।

आपात की उद्घोषणा का प्रभाव

आपात की उद्घोषणा के अधीन भारत सरकार को किसी राज्य को किसी भी विषय पर निर्देश देने की शक्ति मिल जाएगी। इसका परिणाम यह होगा कि यद्यपि राज्य सरकार निलंबित नहीं की जाएगी फिर भी वह संघ की कार्यपालिका के पूर्ण नियंत्रण में होगी और उद्घोषणा के रहते हुए देश का प्रशासन इस प्रकार होगा जैसे स्थानीय उपखंडों के साथ ऐकिक प्रणाली में होता है।

(2) विधायी

(क) जब आपात की उद्घोषणा प्रवृत होती है तब संसद विधि द्वारा लोकसभा की अवधि को एक बार में एक वर्ष से अनधिक के लिए बढ़ा सकती है। इस प्रकार बढ़ाई गई अवधि उद्घोषणा के प्रवृत न रहने के पश्चात् छह मास से आगे तक की नहीं हो सकती। (अनुच्छेद 83(2)) का परनतुक। (श्रीमती गांधी ने 1976 में इस शक्ति का प्रयोग किया था– 1976 का अधिनियम 109)।

(ख) जैसे ही आपात की उद्घोषणा की जाती है वैसे ही संघ की संसद की विधायी शक्ति का स्वमेव विस्तार हो जाता है और अनुच्छेद 246 (3) द्वारा सूची 2 के बारे में लगाई गई मर्यादाएं हट जाती हैं। दूसरे शब्दों में आपात की उद्घोषणा के प्रवृत रहने के दौरान संसद को सूची 2 (राज्य सूची) के बारे में विधान बनाने की शक्ति मिल जाती है (अनुच्छेद 250(1) उद्घोषणा से राज्य का विधान मंडल निलंबित नहीं होता किंतु संघ और राज्य के बीच, जहां तक संघ का संबंध है विधायी शक्तियों का वितरण निलंबित हो जाता है और संघ की संसद आपात का सामना करने के लिए किसी भी विषय पर विधान बना सकती है। मानो संविधान ऐकिक हो।

(ग) ऊपर बताई गई विस्तारिका अधिकारिता के अधीन संघ की संसद द्वारा बनाई गई विधियों को क्रियान्वित करने के लिए संसद को यह शक्ति होगी कि वह किसी भी विषय पर संघ की कार्यपालिका को शक्तियां प्रदान करने के लिए या कर्तव्य अधिरोपित करने के लिए (जो उस प्रयोजन केलिए आवश्यक हो) विधि बना सकेगी चाहे ऐसे विषय सामान्यतया राज्य की अधिकारिता में आते हों (अनु. 353 (ख)

3. वितीय

आपात की उद्घोषणा के प्रवृत रहने के दौरान राष्ट्रपति को अपने आदेश द्वारा संघ और राज्यों के बीच वितीय संसाधनों के आवंटन से संबंधित संविधान के उपबंधों को उपांतरित करने की सांविधानिक शक्ति है (अनुच्छेद 268–279)। किंतु ऐसा आदेश उस वित्तीय वर्ष की समाप्ति के आगे प्रवृत नहीं रहेगा जिसमें ऐसी उद्घोषणा प्रवर्तन में नहीं रहती है। साथ ही यह भी है कि राष्ट्रपति का ऐसा आदेश संसद के अनुमोदन के अधीन होगा। (अनुच्छेद–354)

4. मूल अधिकारों के विषय में

अनुच्छेद 358–359 में यह बताया गया है कि आपात की उद्घोषणा का मूल अधिकारों पर क्या प्रभाव पड़ेगा। 44वें संशोधन अधिनियम द्वारा 1978 में संशोधित किए जाने के पश्चात् इसका परिणाम होता है।

1. अनुच्छेद 356 में यह उपबंध है कि राज्य पर अनुच्छेद 19 द्वारा अधिरोपित मर्यादाएं लागू नहीं होगी जिससे ये अधिकार आपात की उद्घोषणा में प्रवृत रहने के दौरान राज्य के विरूद्ध अविद्यमान हो जाएंगे। अनुच्छेद 359 के अधीन राष्ट्रपति के आदेश द्वारा इन अधिकारों को या उनमें से किसी को प्रवृत कराने के लिए न्यायालयों में अभ्यावेदन के अधिकार का निलंबन किया जा सकता ह।
2. अनुच्छेद 352 में विनिर्दिष्ट आधारों में स किसी आधार पर घोषित उद्घोषणा को अर्थात् युद्ध, बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह को अनुच्छेद 359 लागू होगा किंतु अनुच्छेद 359

लागू होगा किंतु अनुच्छेद 358 का लागू होना ऐसे आपात तक ही सीमित है। जो युद्ध या बाह्य आक्रमण के आधार पर घोषित किया गया है।

3. जैसे ही युद्ध या बाह्य आक्रमण के आधार पर आपात की उद्घोषणा की जाती है वैसे ही अनुच्छेद 358 प्रवृत हो जाता है और अनुच्छेद 19 अपने आप निलंबित हो जाता है। किंतु अनुच्छेद 359 को लागू करने के लिए राष्ट्रपति का आदेश किया जाना आवश्यक है जिसमें वे मूल अधिकार विर्निदिष्ट हो जिनके विरूद्ध निलंबन लागू होगा।

4. अनुच्छेद 19 को अनुच्छेद 358 निलंबित करता है। अनुच्देद 359 के अधीन अधिकार प्रवृत कराने का निलंबन ऐसे मूल अधिकारों के संबंध में ही होगा जो राष्ट्रपति आदेश में विनिर्दिष्ट है अनुच्छेद 20 और 21 को छोड़कर परिणामस्वरूप आपात के होते हुए भी अनुच्छेद 20 या 21 के अधीन किसी बंदी या अवरूद्ध व्यक्ति के न्यायालय में पहुंचने के अधिकार को नहीं छीना जा सकता।[6]

5. अनुच्छेद, 358 या 359 से सुसंगत मूल अधिकार का प्रवर्तन निलंबित नहीं होगा जब तक कि व्यथित व्यक्ति को प्रभावित करन वाली विधि में यह उल्लेख न हो कि ''ऐसी विधि आपात की उद्घोषणा के संबंध में है। विधि में ऐसा उल्लेख न होने पर आपात की उद्घोषणा के संबंध में हैं'' विधि में ऐसा उल्लेख न होने पर आपात की उद्घोषणा के दौरान मूल अधिकार के उल्लंघन के लिए आक्षेप किए जाने पर ऐसी विधि या कार्यपालिका कार्यवाही को उन्मुक्ति नहीं मिलेगी (अनुच्छेद 358 का खंड 2) और अनुच्छेद 359 का खंड (1) (ख)।

आपात शक्ति के उपयोग

(अ) अनुच्छेद 352 के अधीन आपात की पहली उद्घोषणा राष्ट्रपति ने नेफा में चीनी आक्रमण को को ध्यान में रखते हुए 26 अक्टूबर, 1962 को की थी। अनुच्छेद 359 के अधीन किए गए अधिनियम के अधीन गिरफ्तार या बंदी बनाए गए व्यक्ति को अनुच्देद 14,19 या 21 के अधीन अपने मूल अधिकार के प्रवर्तन के लिए न्यायालय में अभ्यावोद करने का हक नहीं होगा। राष्ट्रपति ने आपात की यह उद्घोषणा 10 जनवरी, 1968 को आदेश निकालकर वापस ली।

(आ) अनुच्छेद 352 के अधीन आपात की दूसरी उद्घोषणा राष्ट्रपति ने 3 दिसम्बर, 1971 को की जब पाकिस्तान ने भारत के विरूद्ध एक अघोषित युद्ध प्रारंभ किया।

कुछ उच्च न्यायालयों ने तस्करी करने के लिए आंतरिक सुरक्षा अधिनियम के अधीन निरूद्ध किए गए कुछ व्यक्तियों को छोड़ देने का आदेश दिया। इसे देखते हुए 25 दिसम्बर 1974 को अनुच्छेद 359 के अधीन राष्ट्रपति आदेश द्वारा निरूद्ध व्यक्ति के छह मास की अवधि के लिए या 1971 की आपात की उद्घोषणा के बने रहने के दौरान, इनमें से जो भी पहले हो अनुच्छेद 21 और 22 के अधीन मूल अधिकारों के प्रवर्तन के लिए किसी भी न्यायालय में अभ्यावेदन देने का अधिकार को निलंबित कर दिया गया।

दिसम्बर, 1971 में बांग्लादेश में पाकिस्तान के हार मान लेने के कारण युद्ध बंद हो गया और इसके पश्चात् भारत और पाकिस्तान के बीच शिमला समझौता हुआ किंतु फिर भी पाकिस्तान से शत्रुभाव बने रहने के कारण 1971 की उद्घोषणा प्रवृत रही। जब 25 जून, 1975 को तीसरी उद्घोषणा की गई तब भी यह उद्घोषणा प्रवृत थी।

इ. अनुच्छेद 352 के अधीन दो पूर्ववर्ती उद्घोष्ज्ञणाएं बाह्य आक्रमण के आधार पर की गई थी किंतु अनुच्छेद 352 के अधीन 25 जून 1975 को की गई आपात की तीसरी उद्घोषणा ''आंतरिक अशांति'' के आधार पर की गई थी।[7] इस उद्घोषणा से संबंधित प्रेस विज्ञप्ति में ''आंतरिक अशांति'' बताते हुए कहा गया था कि कुछ व्यक्ति पुलिस और सशस्त्र बलों को अपने कर्तव्यों के निवर्हन और सामान्य कार्यकरण के विरूद्ध उत्प्रेरित कर रहे हैं दूसरी ओर तीसरी उद्घोषणा 21 मार्च, 1977 को वापस ली गई।

वर्तमान में आंतरिक अशांति आपात का आधार नहीं हैं:

यह ध्यान देने योग्य है कि 1978 के पश्चात् सशस्त्र विद्रोह से कम किसी आंतरिक अशांति के आधार पर आपात की उद्घोषणा करना सम्भव नहीं है क्योंकि संविधान (44 वां संशोधन) अधिनियम 1978 द्वारा "आंतरिक अशांति" शब्दों के स्थान पर "सशस्त्र विद्रोह" शब्द रख दिए गए हैं।

2. किसी राज्य में सांविधानिक तंत्र के विफल हो जाने पर प्रशासन चलाने के लिए संविधान में उपबंध किया गया है। राज्य में सांविधानिक तंत्र के विफल हो जाने की उद्घोषणा

(क) संघ का यह कर्तव्य है कि वह यह सुनियिश्चत करे कि प्रत्येक राज्य की सरकार संविधान के उपबंधों के अनुसार चलती रहे। (अनुच्छेद 355) इसलिए जब राष्ट्रपति का यह समाधान हो जाता है कि किसी राज्य की सरकार संविधान के उपबंधों के अनुसार नहीं चल सकती तो वह उद्घोषणा कर सकता है। समाधान राज्यपाल से प्रतिवेदन मिलने पर हो सकता है या अन्यथा (अनुच्छेद 356 (1)।

(ख) राष्ट्रपति यह उद्घोषणा उस समय भी कर सकता है जब संघ की कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करते हुए दिए गए किन्हीं निदेशों का अनुपालन करने में या उनको प्रभावी करने में कोई राज्य असफल रहता है (अनु. 365)[9] राष्ट्रपति ऐसी उद्घोषणा द्वारा।

(क) उस राज्य की कार्यपालिका के या किसी अन्य प्राधिकारी के सभी या कोइ कृत्य अपने हाथ में ले सकेगा। केवल उच्च न्यायालय के कृत्य नहीं लिए जा सककेंगे और

(ख) यह घोषित कर सकेगा कि राज्य के विधान मंडल की शक्तियों का प्रयोग संसद द्वारा या उसके प्राधिकार के अधीन किया जा सकेगा। संक्षेप में ऐसी उद्घोषणा द्वारा संघ न्यायिक कृतयों को छोड़कर राज्य प्रशासन के सभी कृत्यों पर नियंत्रण प्राप्त कर लेता है।

जब उद्घोषणा द्वारा राज्य के विधान मंडल को निलंबित किया जाता है तब–

(क) संसद उस राज्य के लिए विधान बनाने की शक्ति का प्रत्यायोजन राष्ट्रपति या किसी विनिर्दिष्ट प्राधिकारी को कर सकती हे।

(ख) राष्ट्रपति जब लोक सभा सत्र् में न हो तब संसद द्वारा ऐसे व्यय को मंजूरी दिए जाने तक राज्य की संचित निधि से व्यय प्राधिकृत कर सकेगा, और

(ग) राष्ट्रपति जब सदैव सत्र् में न हो तब राज्य के प्रशासन के लिए अध्यादेश पख्यापित कर सकेगा। (अनुच्छेद 357)।

ऐसी उद्घोषणा की अवधि सामान्यतः दो मास की होगी। किन्तु यदि जब उद्घोषणा की गई थी तब लोक सभा का विघटन हो गया था या उपर्युक्त दो मास की अवधि के भीतर विघटन हो गया है तो उद्घोषणा लोक सभा के पुनर्गठित होने की तारीख से तीस दिन की समाप्ति पर प्रवृत्त नहीं रहेगी जब तक कि संसद ने उद्घोषणा का अनुमोदन न कर दिया हो। ऐसी उद्घोषणा की दो मास की अवधि का संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित संकल्प द्वारा विस्तार किया जा सकता है। यह विस्तार एक बार में छः मास की अवधि के लिए होगा और अधिकतम अवधि तीन वर्ष होगी (अनुच्छेद 356 (3)–(4))। किन्तु यदि यह अवधि एक वर्ष के आगे बढ़ाई जाती है तो 44 वें संशोधन अधिनियम 1978 द्वारा दो शर्तें पूरी होनी चाहिए अर्थात्–

अवधि को एक वर्ष से आगे बढ़ाने के लिए शर्तें

(क) ऐसे संकल्प के पारित होने के समय सम्पूर्ण भारत में या सम्पूर्ण राज्य में या उसके किसी भाग में आपात की उद्घोषणा प्रवृत्त है, और

(ख) निर्वाचन आयोग यह प्रमाणित कर देता है कि ऐसे संकल्प में विनिर्दिष्ट अवधि के दौरान खंड (3) के अधीन अनुमोदित उद्घोषणा को प्रवृत्त बनाए रखना सम्बन्धित राज्य विधान सभा के साधारण निर्वाचन कराने में कठिनाई के कारण आवश्यक है।

42 वें संशोधन अधिनियम 1976 द्वारा अनुच्छेद 356 के अधीन उद्घोषणा के लिए राष्ट्रपति के समाधान को न्यायिक पुनर्विलोकन से बाहर कर दिया गया था किन्तु 44 वें संशोधन अधिनियम, 1978 से

यह बंधन हटा दिया गया है। परिणामस्वरूप यदि उद्घोषणा दुर्भाव से की गई है[10] या उद्घोषणा में प्रकट किए गए कारणों का राष्ट्रपति के समाधान से कोई युक्तियुक्त सम्बन्ध नहीं है[11] तो न्यायालय हस्तक्षेप कर सकते हैं।

न्यायिक पुनर्विलोकन

लेखक के उपर्युक्त मत को उच्चतम न्यायालय की नौ न्यायाधीशों की पीठ ने एस.आर. बोम्बई के मामले में[12] स्वीकार कर लिया है। इस न्यायपीठ ने यह अभिनिर्धारित किया है कि अनुच्छेद 356 के अधीन की गई उद्घोषणा के न्यायिक पुनर्विलोकन में यह परीक्षा की जा सकती है कि

1. क्या उद्घोषणा किसी सामग्री के आधार पर की गई थी।
2. क्या वह सामग्री सुसंगत थी।
3. क्या उद्घोषण सद्भावपूर्वक की गई थी।

सांविधानिक तंत्र की विफलता के कारण की गई उद्घोषणा में और आपात की उद्घोषणा में ओर आपात की उद्घोषणा में निम्नलिखत बातों के विषय में अंतर है–

अनुच्छेद 352 और 356 की तुलना

1. राष्ट्रपति आपात की उद्घोषणा तभी कर सकते हैं जब युद्ध या बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह द्वारा भारत या उसके किसी भाग की सुरक्षा संकट में है। राष्ट्रपति सांविधानिक तंत्र की विफलता की बाबत उद्घोषणा तब करता है जब किसी भी कारणवश किसी राज्य में सांविधानिक सरकार नहीं चल सकती है। इसके लिए युद्ध या सशस्त्र विद्रोह से सम्बन्धित कारण आवश्यक नहीं है।
2. जब आपात की उद्घोषणा की जाती है तो केन्द्र को राज्य के शासन को या उसके किसी भाग को निलम्बित करने की शक्ति नहीं प्राप्त होती। राज्य की कार्यपालिका और विधायिका कार्य करती रहती है और अपनी शक्तियां भी उसी प्रकार बनाए रखती है। केन्द्र को राज्य में विधायन और प्रशासन की समवर्ती शक्तियां प्राप्त हो जाती है।

   किन्तु सांविधानिक तंत्र की विफलता की दशा में की जाने वाली उद्घोषणा के अधीन राज्य विधान मंडल निलम्बित हो जाता है और राज्य की कार्यपालिका शक्ति पूर्णतः या भागतः राष्ट्रपति द्वारा ग्रहण कर ली जाती हैं। (इसी कारण इसे लोक में "राष्ट्रपति शासन कहा जाता है।")
3. आपात की उद्घोषणा के अधीन संसद राज्य के किसी विषय पर स्वयं विधान बना सकती है किन्तु दूसरी प्रकार की उद्घोषणा में वह राज्य के लिए विधान बनाने की शक्ति राष्ट्रपति को या किसी अन्य विनिर्दिष्ट प्राधिकारी को प्रत्योजित कर सकती है।
4. सांविधानिक तंत्र की विफलता की उद्घोषणा की दशा में उद्घोषणा के प्रवेर्तन का विस्तार करने की संसद की शक्ति की अधिकतम सीमा तीन वर्ष है (अनुच्छेद 356 (4) परन्तुक 1) किंतु आपात की उद्घोषणा का संसद के सदनों के प्रत्येक संकल्प द्वारा छः मास की अवधि के लिए बढ़ाई जा सकती है। परिणामतः यदि संसद अनुमोदन करे तो ऐसी उद्घोषणा अनिश्चित काल के लिए बनी रहेगी जब तक कि संसद उसके समान्त करने के लिए संकल्प न करे (44 वां संशोधन अधिनियम 1978 द्वारा अन्तः स्थापित अनुच्छेद 352 का खंड (5)।

शक्ति का उपयोग

यह स्पष्ट है कि किसी राज्य में सांविधानिक तंत्र की विफलता की उद्घोषणा करने की शक्ति का बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह से कोई सम्बन्ध नहीं है। यह अधिकार संघ की असाधारण शक्ति है जो परिसंघ की इकाइयों में से ऐसे राजनीतिक गत्यावरोध का सामना करने के लिए आवश्यक है, जिसका राष्ट्र की शक्ति पर प्रभाव पड़े अथवा संघ के निर्देशों का ऐसी इकाई द्वारा अनुपालन न किए जाने पर (अनुच्छेद 365)। यह संघ के हाथों में एक प्रावीड़क शक्ति है, जिससे वह लोकतंत्रात्मक सरकार बनाए रखे और गुटों के आपसी संघर्ष में शासनतंत्र विफल न हो सके। भारत की राजनीतिक प्रणाली में इस शक्ति के महत्त्व को ओझिल नहीं किया जा सकता। विशेषकर इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि संविधान के 50 वर्षों में इसका प्रयोग 108 बार किया।

अनुच्छेद 356 के अधीन इस शक्ति का बार–बार और अनुचित उपयोग गर्हित है–

अनुच्छेद 356 के अधीन सघ की प्रदत्त शक्ति के प्रयोग के पूर्वगामी इतिहास देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि यह एक ऐसी प्रतीड़क शक्ति है, जिससे संविधान द्वारा विहित प्रसामान्य परिसंघीय राज्य व्यवस्था का जीवंत तत्व समाप्त हो जाता है। अतःएव यह स्मरण रखना चाहिए कि संविधान सभा में डॉ. अम्बेडकर ने[13] इस उग्र शक्ति वाले उपबंध के पक्ष में यह दलील दी थी कि इस प्रचंड शक्ति का प्रयोग तब किया जाएगा जब और कुछ नहीं किया जा सकता।

अतएव यह स्वाभाविक है कि इस उपबन्ध के, जिसे बारे में डॉ. अम्बेडकर द्वारा यह कल्पना की गई थी कि वह पुस्तक में ही रहेगा बार–बार उपयोग किए जाने के औचित्य पर (संविधान के अन्य उपबंधों की अपेक्षा अधिक) अनेक लोगों ने आलोचना की है।

एस.आर.बोम्मई[14] (नौ न्यायाधीशों की पीठ) को देखते हुए उन टिप्पणियों के स्थान पर उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित विधि रख दी गई है।

अनुच्छेद 356 के अधीन शक्ति का प्रयोग यदा–कदा ही होना चाहिए

एस.आर.बोम्मई[15] के वाद में न्यायालय ने स्पष्ट कर दिया है कि अनुच्छेद 356 के अधीन जो शक्ति है वह आपवादिक शक्ति है और इसका उपयोग कभी–कभी ही किया जाना चाहिए और वह भी विशेष परिस्थितियों का सामना करने के लिए। न्यायालय ने सरकारिया आयोग के प्रतिवेदन को उद्धरित करते हुए उन परिस्थितियों के उदाहरण दिए, जिसमें इस शक्ति का प्रयोग नहीं किया जाना चाहिए। न्यायालय ने यह स्पष्ट कर दिया कि अनुच्छेद 356 का प्रयोग सम्यकृतः गठित मंत्रिपरिषद् का अध्यारोहण ओर विधानसभा का विघटन इस आधार पर करने के लिए नहीं किया जा सकता कि लोक सभा के लिए हुए निर्वाचनों में शासक दल की भारी पराजय हुई है।

राष्ट्रपति अनुच्छेद 356 (ए) (क) (ख) और (ग) के अधीन अनुत्क्रमणीय कदम न उठाएं

बोम्मई के मामले में[16] न्यायालय ने यह कहा है कि जब तक उद्घोषणा का दोनों सदन अनुमोदन नहीं कर देते तब तक राष्ट्रपति अनुच्छेद 356 (1) (क) (ख) और (ग) के अधीन कोई ऐसा कदम नहीं उठा सकते जिसे वापस नहीं लिया जा सकता हो। अतएव जब तक उद्घोषणा का दोनों सदन अनुमोदन न कर दें तब तक राज्य की विधानसभा का विघटन नहीं किया जा कसता।

न्यायालय की यथापूर्वस्थिति वापस लाने की शक्ति

यदि न्यायालय यह अभिनिर्धारित करता है कि उद्घोषणा अविधिमान्य थी तो इस बात के होते हुए भी कि संसद ने उसका अनुमोदन कर दिया है। न्यायालय को यह शक्ति है कि वह अपने विवेकानुसार यथा पूर्वस्थिति वापस ले आए अर्थात् न्यायालय यह आदेश कर सकता है कि विघटित विधान सभा और मंत्रिपरिषद् पुनः जीवित हो जाएगी।[17]

उन मामलों के उदाहरण जिनमें अनुच्छेद 356 का प्रयोग उचित नहीं होगा–

नीचे कुछ परिस्थितियाँ बताई गई हैं, जिनमें यह नहीं कहा जा सकता कि सांविधानिक तंत्र विफल हो गया है। ये सरकारिया आयोग के प्रतिवेदन पर आधारित हैं और इन्हें बोम्मई के मामले 18 में न्यायालय का समर्थन मिला है।

1. कुप्रशासन की स्थिति, जहां सभ्यकृत गठित मंत्रिपरिषद् को विधान सभा का समर्थन प्राप्त है।
2. जहां कोई मंत्रिपरिषद् बहुमत का समर्थन समाप्त हो जाने पर भाग पत्र दे देती है या पदच्युत कर दी जाती है और राज्यपाल आनुकल्पिक सरकार बनने की सम्भावना की खोज किए बिना राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करता है।
3. जहां मंत्रिपरिषद् की सदन के भीतर हार नहीं हुई है वहां राज्यपाल अपने व्यक्तिनिष्ठ निर्धारण से अध्यारोहित करने और राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश नहीं कर सकता।
4. जहां लोक सभा के लिए साधारण निर्वाचन में, राज्य के शासक दल की भारी पराचय हुई है।
5. जहां आंतरिक क्षोभ की परिस्थिति है किन्तु संघ क अनुच्छेद 355 के अधीन अपने कर्त्तव्य के निर्वहन में उस परिस्थिति का शमन करने के लिए कोई पूर्व चेतावनी या अवसर नहीं दिया गया।
6. जिन मामलों में अनुच्छेद 256, 257 आदि के अधीन निर्देश दिए गए थे उनमें राज्य सरकार को

अपने आपको सुधारने के लिए कोई पूर्व चतावनी या अवसर नहीं दिया गया।

7. जहां शक्ति का उपयोग शासक दल की आंतरिक समस्याओं को सुलझाने के लिए किया जाता है।
8. एकमात्र इस आधार पर शक्ति का प्रयोग वैध नहीं होगा कि राज्य की वित्तीय स्थिति बहुत खराब है।
9. एकमात्र इस आधार पर शक्ति का प्रयोग नहीं किया जा सकता कि मंत्रिपरिषद् के विरुद्ध भ्रष्टाचार के गम्भीर आरोप है।
10. यदि शक्ति का प्रयोग ऐसे प्रयोजन के लिए किया जाता है जो संविधान द्वारा अनुज्ञात प्रयोजनों के बाहर है या उससे सुसंगत नहीं है तो वह विधिक रूप से असद्भावपूर्ण प्रयोग होगा।

उपयोग के उचित अवसरों का सुझाव

इस शक्ति के उचित उपयोग का अवसर तब होगा जब कोई मंत्रिमंडल विधान मंडल में हार के बाद पदत्याग देता है और तुरन्त ही विधान सभा में बहुमत वाला कोई अन्य मंत्रिमण्डल नहीं बन पाता है। विधानसभा का विघटन एक विप्लवी समाधान तो हो सकता है किन्तु यह खर्चीला है इसलिए अनुच्छेद 356 का अवलम्ब लेकर विधान सभा में अस्थिरता को समाप्त होने का अवसर दिया जा सकता है, जिससे विघटन करने की आवश्यकता न पड़े। ऐसी ही परिस्थिति तब उत्पन्न हो सकती है जब बहुमत वाला दल मंत्रिमंडल बनाने से इंकार करता है और राज्यपाल संयुक्त मंत्रिमंडल बनाने के प्रयत्न में असफल हो जाता है। संविधान के अनुच्छेद 365 में ही उचित उपयोग का एक और उदाहरण है किंतु यह बड़ी विचित्र बात है कि पहले कभी भी विनिर्दिष्ट रूप से इसका उपयोग नहीं किया गया है। अनुच्छेद 365 के उपबन्ध राज्य सरकार द्वारा संघ सरकार के निर्देशों को कार्योन्वित करने की असफलता के सम्बन्ध में है। सघ को संविधान द्वारा निर्देश देने का प्राधिकार दिया गया है (उदाहरणार्थ अनुच्छेद 256, 257 के अधीन)।

संघ अनुच्छेद 355 के अंतिम भाग द्वारा प्रदत्त विवक्षित शक्ति के अधीन भी निर्देश द सकता है। यह निदेश यह सुनिश्चित करने के लिए दिया जाएगा कि प्रत्येक राज्य की सरकार संविधान के उपबंधों के अनुसार चलाई जाए।

44 वें संशोधन का अनुच्छेद 356 पर प्रभाव

इस अनुच्छेद में 44 वें संशोधन अधिनियम 1978 द्वारा (जिसे जनता सरकार ने किया था) एकमात्र संशोधन यह किया गया है कि खंड (5) को प्रतिष्ठापित करके अनुच्छेद 356 के अधीन की गई उद्घोषणा की अवधि को एक वर्ष के लिए परिसीमित कर दिया गया है। इसका अपवाद तभी हो सकता है जब अनुच्छेद 352 के अधीन आपात की उद्घोषणा प्रवृत्त हो और निर्वाचन आयोग यह प्रमाणित करे कि उस राज्य की विधान परिषद् के लिए तुरन्त निर्वाचन करना सम्भव नहीं है। ऐसा होने पर संसद के दोनों सदनों द्वारा उसके बने रहने के लिए उत्तरोत्तर संकल्प पारित करके यह अवधि तीन वर्ष तक बढ़ाई जा सकती है।

यह ध्यान देने योग्य है कि इस संशोधन में दशाएं या परिस्थितियां विनिर्दिष्ट नहीं की गई हैं जिनमें अनुच्छेद 356 के अधीन शक्तियों का प्रयोग किया जा सकता है। अतएव राजस्थान के विनिश्चिय[19] के प्रकाश में जब श्रीमती इंदिरा गांधी ने फरवरी 1980 में जनता के प्रयोग को दोहराया तो उसे न्यायालय मे चुनौती नहीं दी जा सकी। कारण यह दिया गया कि उन राज्यों में उसी आधार पर लोक सभा के निर्वाचन में जनता पार्टी को मुंह की खानी पड़ी।

3. यदि राष्ट्रपति का यह समाधान हो जाता है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है, जिससे भारत या उसके राज्यक्षेत्र के किसी भाग का वित्तीय स्थायित्व या प्रत्यय संकट में है तो वह उद्घोषणा द्वारा इस आशय की घोषणा कर सकेगा। (अनुच्छेद 360 (1))

(क) उस अवधि के दौरान जिसमें यह उद्घोषणा प्रवृत रहती है। संघ की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार किसी राज्य को वित्तीय औचित्य सम्बन्धी ऐसे सिद्धान्तों का पालन करने के लिए निर्देश देने तक होगा जो निर्देशों में विनिर्दिष्ट किए जाएं।

(ख) ऐसे किसी निर्देश के अन्तर्गत

(i) किसी राज्य के कार्यकलाप के सम्बन्ध में सेवा करने वाले सभी या किसी वर्ग के व्यक्तियों के वेतनों और भत्तों में कमी की अपेक्षा करने वाला उपबंध।

(ii) धन विधेयकों या अन्य ऐसे विधेयकों को, जिनको अनुच्छेद 207 के उपबंध लागू होते हैं

राज्य के विधान मंडल द्वारा पारित किए जाने के पश्चात् राष्ट्रपति के विचार के लिए आरक्षित रखने के लिए उपबंध हो सकेंगे।

(ग) राष्ट्रपति इस अवधि के दारान, जिसमें अनुच्छेद के अधीन की गई उद्घोषणा प्रवृत रहती है संघ के कार्यकलाप के सम्बन्ध में सेवा करने वाले सभी या किसी वर्ग के व्यक्तियों के, जिनके अन्तर्गत उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीश हैं, वेतनों और भत्तों में कमी करने के लिए निदेश देने के लिए सक्षम होगा। (अनुच्छेद 360 (3) – (4))

ऐसी उद्घोषणा की अवधि आपात की उद्घोषणा के समान होगी अर्थात् यह सामान्य तथा दो मास के लिए प्रवृत्त होगी जब तक कि उस अवधि के अवसान के पूर्व संसद के दोनों सदनों द्वारा संकल्पों द्वारा उसे अनुमोदित न किया जाए। यदि पूर्वोक्त दो मास की अवधि के भीतर लोकसभा का विघटन हो जाता है तो उद्घोषणा उस तारीख से जिसको लोकसभा अपने पुनर्गठन के पश्चात् प्रथम बार बैठती है 30 दिन की समाप्ति पर प्रवर्तन में नहीं रहेगी, यदि उक्त 30 दिन की अवधि की समाप्ति से पहल उद्घोषणा का अनुमोदन करने वाला संकल्प लोक सभा द्वारा पारित नहीं कर दिया जाता। राष्ट्रपति उद्घोषणा करने के पश्चात् किसी भी समय उसे वापस ले सकता है। उल्लेख है कि अब तक अनुच्छेद 360 का कोई उपयोग नहीं किया गया।

सन्दर्भ ग्रन्थ

1. A corry and Henry j. Abraham. Elements of Democratic Government, p. 52
2. 1978 में अनुच्छेद 352 के संशोधन किए जाने से अब ऐसी आंतरिक अशांति के आधार पर आपात की उद्घोषणा नहीं की जा सकती जो सशस्त्र विद्रोह न हो।
3. नागा पिपुल्स मूवमेन्ट ऑफ ह्यूमन राइट्स बनाम यूनियन ऑफ इण्डिया (1998) 2 एस.सी.सी. 109 (पैरा 31 और 32) : ए.आई.आर. 1998 एस.सी. 431।
4. 1978 में अनुच्छेद 352 के संशोधन किए जाने से अब ऐसी आंतरिक अशांति के आधार पर आपात की उद्घोषणा नहीं की जा सकती जो सशस्त्र विद्राह न हो।
5. ––––– वही –––––
6. तुला कीजिए राजस्थान राज्य बनाम भारत संघ, ए.आई.आर. 1977 एस.सी. 1361 (पैरा 124, 144) मिनवी मिल्स बनाम भारत संघ, ए.आई. आर. 1980 एस.सी. 1789 (पैरा 103–104); एस. आर. बोम्मई बनाम भारत संघ (1994) 3 एस.सी. सी।
7. अनुच्छेद 356 से अनुच्छेद 20 और 21 को बचाने के लिए यह संशोधन 44 वें संशोधन अधिनियम, 1978 द्वारा किया गया जिससे ए.डी. एम. बनाम शुक्ला, ए.आई.आर. 1976 एस.सी. 1207 में प्रकट किए गए इस मत का अध्यारोहरण हो जा कि जब अनुच्छेद 359 के अधीन आदेश द्वारा अनुच्छेद 21 को निलम्बन किया जाता है तो अनुच्छेद 21 का निलम्बन किया जाता है तो बंदी बनाए गए या निरुद्ध किए गए व्यक्ति को किसी भी आधार पर अपनी स्वतंत्रता पाने का कोई अधिकार नहीं होता।
8. जिन कारणों से तत्कालीन प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी को यह लगा कि आंतरिक अशांति के कारण भारत की सुरक्षा संकट म है, उसका अधिकारिक वर्णन देखिए, इंडिया 1976, पृष्ठ प. पप पर। य ह उद्घोषणा 21–3–1977 को वापस ली गई।
9. ––––– वही –––––
10. राजस्थान राज्य बनाम भारत संघ, ए.आई.आर. 1977 एस.सी. 1361 (पैरा 58–59)।
11. तुलना कीजिए राजस्थान राज्य बनाम भारत संघ ए.आई.आर. 1977 एस.सी. 1361 (पैरा 124, 144) मिनर्वा मिल्स बनाम भारत संघ, ए.आई. आर. 1980 एस.सी. 1789 (पैरा 103–104), एस. आर.बोम्मई बनाम भारत संघ (1994) 3 एस.सी. सी.।
12. ––––– वही –––––
13. एस.आर.बोम्मई बनाम भारत संघ (1994) 3 एस. सी.सी.।
14. सी.ए.डी. प ग पृष्ठ 177।

15. एस.आर. बोम्मई बनाम भारत संघ, (1994) 3 एस.सी.सी.।
16. ——— वही ———
17. ——— वही ———
18. ——— वही ———
19. देखिए पूर्वाक्त पाद टिपपणी 7, पैरा 821
20. राजस्थान राज्य बनाम भारत संघ ए.आई.आर. 1977 एस.सी. 1361 (पैरा 58–59)।

Aayushi International Interdisciplinary Research Journal
ISSN 2349-638X
www aiirjournal.com