



ભારતમાં કેન્દ્ર-રાજ્ય સંબંધો : અનુરોધે ૩૫૬ના સંદર્ભમાં

ડૉ. હેમા જિકાદરા

સારાંશ

ભારતમાં સમવાયતંત્રી માળખું સ્વીકારવામાં આવ્યું છે. જોકે બંધારણના અનુરોધે-૧માં જણાવ્યા પ્રમાણે ભારતને રાજ્યોનો સંઘ ગણવામાં આવ્યો છે. આદર્શ સમવાયતંત્ર સ્થાપવા માટે ત્રણ બાબતો ખાસ મહત્વની છે. એક, બંધારણ લિખિત અને સર્વોપરિ હોવું જોઈએ. બીજું, કેન્દ્ર અને રાજ્યો વચ્ચે સત્તાનું વિભાજન સમાન અને સ્પષ્ટ થવું જોઈએ અને ત્રીજું, સ્વતંત્ર અને સર્વોચ્ચ ન્યાયતંત્રની હાજરી. સત્તા વિભાજનને લઈને ભારતમાં સમવાયતંત્ર હોવા વિશે શંકા ઉપજે છે. ભારતના રાષ્ટ્રપતિને કટોકટી અંગે જે સત્તાઓ આપવામાં આવી છે તેમાં ખાસ કરીને કલમ ૩૫૬નો જે રીતે ઉપયોગ કરતાં રાજકીય દૂરઉપયોગ કરવામાં આવે છે તેને લીધે કેન્દ્ર અને રાજ્યો વચ્ચે સંબંધો સુમેળભર્યા બનવાના બદલે તણાવ અને શંકા પેદા થયા છે. તાજેતરમાં અરુણાચલ પ્રદેશ અને ઉત્તરાખંડમાં જે ઘટનાઓ બની તેને કારણે કેન્દ્ર અને રાજ્યો વચ્ચે રાજકીય વૈમનસ્ય પેદા થતું હોય તેમ લાગે છે. જે બાબત ભારતીય લોકશાહી અને સમવાયતંત્રી માળખા માટે ખતરારૂપ છે. પ્રસ્તુત સંશોધનપત્રમાં કેન્દ્ર અને રાજ્યો વચ્ચે તણાવ અને રાજકીય વૈમનસ્ય પેદા કરતી બંધારણની અનુરોધે ૩૫૬ની જોગવાઈ, કારણો અને પરિણામો અંગે છણાવટ કરવામાં આવી છે.

ચાવીરૂપ શબ્દો : કટોકટી, સમવાયતંત્ર, રાષ્ટ્રપતિ સાશન

૧. પ્રસ્તાવના

ભારતમાં કેન્દ્રના વચ્ચે વાળું સમવાયી માળખું સ્વીકારવામાં આવ્યું છે. જેમ આદર્શ સમવાયતંત્રમાં જોવા મળે છે તેમ કેન્દ્ર અને રાજ્યો વચ્ચે સત્તાની સમાન વહેંચણી કરવામાં આવી નથી. ભારતમાં સત્તાનું વિભાજન યાદી પ્રથાની રીતે કરવામાં આવ્યું છે. કેન્દ્ર યાદીમાં રાષ્ટ્રીય મહત્વ ધરાવતા ૯૭ વિષયોનો સમાવેશ થાય છે. રાજ્ય યાદીમાં પ્રાદેશિક મહત્વ ધરાવતા ૬૬ વિષયોનો સમાવેશ થાય છે. આવકની વહેંચણી પણ સમાન રીતે થઈ નથી. કેન્દ્ર સરકારના આવકના સાધનો વિશાળ અને મલાઈદાર છે. આ ઉપરાંત બંધારણમાં એવી બીજી પણ કેટલીક જોગવાઈઓ છે જે કેન્દ્ર અને રાજ્યો વચ્ચેના સંબંધોને કડવાશ અને શંકાશીલ બનાવે છે. આવી જ એક જોગવાઈ ભારતના રાષ્ટ્રપતિને કટોકટી અંગેની સત્તાઓમાં કલમ ૩૫૬ અનુસાર રાજ્યોમાં બંધારણીય કટોકટી જાહેર કરવાની છે. જેનો રાજકીય દૂરઉપયોગ થવાના ઘણા પ્રસંગો ઉપસ્થિત થયા છે. આથી પ્રસ્તુત સંશોધનપત્રમાં આ અંગે વિશ્લેષણ કરવાનો પ્રયત્ન કરવામાં આવ્યો છે.

Article 356 in The Constitution of India*¹

Provisions in case of failure of constitutional machinery in States.—

(1) If the President, on receipt of a report from the Governor of a State or otherwise, is satisfied that a situation has arisen in which the Government of the State cannot be carried on in accordance with the provisions of this Constitution, the President may by Proclamation.

(a) assume to himself all or any of the functions of the Government of the State and all or any of the powers vested in or exercisable by the Governor or anybody or authority in the State other than the Legislature of the State;

(b) declare that the powers of the Legislature of the State shall be exercisable by or under the authority of Parliament;

(c) make such incidental and consequential provisions as appear to the President to be necessary or desirable for giving effect to the objects of the Proclamation, including provisions for suspending in whole or in part the operation of any provisions of this Constitution relating to anybody or authority in the State:

Provided that nothing in this clause shall authorise the President to assume to himself any of the powers vested in or exercisable by a High Court, or to suspend in whole or in part the operation of any provision of this Constitution relating to High Courts.

(2) Any such Proclamation may be revoked or varied by a subsequent Proclamation.

(3) Every Proclamation under this article shall be laid before each House of Parliament and shall, except where it is a Proclamation revoking a previous Proclamation, cease to operate at the expiration of two months unless before the expiration of that period it has been approved by resolutions of both Houses of Parliament:

Provided that if any such Proclamation (not being a Proclamation revoking a previous Proclamation) is issued at a time when the House of the People is dissolved or the dissolution of the House of the People takes place during the period of two months referred to in this clause, and if a resolution approving the Proclamation has been passed by the Council of States, but no resolution with respect to such Proclamation has been passed by the House of the People before the expiration of that period, the Proclamation shall cease to operate at the expiration of thirty days from the date on which the House of the People first sits after its reconstitution unless before the expiration of the said period of thirty days a resolution approving the Proclamation has been also passed by the House of the People.

(4) A Proclamation so approved shall, unless revoked, cease to operate on the expiration of a period of six months from the date of issue of the Proclamation:

Provided that if and so often as a resolution approving the continuance in force of such a Proclamation is passed by both Houses of Parliament, the Proclamation shall, unless revoked, continue in force for a further period of six months from the date on which under this clause it would otherwise have ceased to operate, but no such Proclamation shall in any case remain in force for more than three years:

Provided further that if the dissolution of the House of the People takes place during any such period of six months and a resolution approving the continuance in force of such Proclamation has been passed by the Council of States, but no resolution with respect to the continuance in force of such Proclamation has been passed by the House of the People during the said period, the Proclamation shall cease to operate at the expiration of thirty days from the date on which the House of the People first sits after its reconstitution unless before the expiration of the said period of thirty days a resolution approving the continuance in force of the Proclamation has been also passed by the House of the People:

Provided also that in the case of the Proclamation issued under clause (1) on the 11th day of May, 1987 with respect to the State of Punjab, the reference in the first proviso to this clause to "three years" shall be construed as a reference to five years.

(5) Notwithstanding anything contained in clause (4), a resolution with respect to the continuance in force of a Proclamation approved under clause (3) for any period beyond the expiration of one year from the date of issue of such Proclamation shall not be passed by either House of Parliament unless;

(a) A Proclamation of Emergency is in operation, in the whole of India or, as the case may be, in the whole or any part of the State, at the time of the passing of such resolution, and

(b) The Election Commission certifies that the continuance in force of the Proclamation approved under clause (3) during the period specified in such resolution is necessary on account of difficulties in holding general elections to the Legislative Assembly of the State concerned:

Provided that nothing in this clause shall apply to the Proclamation issued under clause (1) on the 11th day of May, 1987 with respect to the State of Punjab.

ઉપરોક્ત અનુચ્છેદની જોગવાઈ પરથી કહી શકાય કે રાષ્ટ્રપતિને એમ લાગે કે રાજ્યની સરકાર બંધારણીય જોગવાઈઓ પ્રમાણે કાર્ય કરતી નથી ત્યારે રાજ્યમાં રાષ્ટ્રપતિ શાસન લાદી શકે છે. રાષ્ટ્રપતિ શાસન દરમિયાન રાજ્યની તમામ સત્તાઓ રાષ્ટ્રપતિ પાસે આવે છે અને રાજ્યપાલ રાષ્ટ્રપતિના એજન્ટ તરીકે વર્તે છે. ભારતમાં સંસદીય લોકશાહી હોવાથી રાષ્ટ્રપતિ વડાપ્રધાન અને કેબીનેટની સલાહ પ્રમાણે વર્તવા માટે બંધાયેલા છે. આથી અહીં પક્ષીય રાજકારણના કારણે અનુચ્છેદ 356નો રાજકીય દૂરઉપયોગ થવાની પૂરી શક્યતાઓ છે.

ભારતમાં અનુચ્છેદ 356 પ્રમાણે રાજ્યોમાં રાષ્ટ્રપતિ શાસનના ઉદાહરણ નિચેના કોષ્ટક પરથી જાણી શકાય છે.*²

State	Date of imposition	Date of revocation	Duration
Andhra Pradesh [1]	18 January 1973	10 December 1973	326 days
Andhra Pradesh [2]	28 February 2014	8 June 2014	100 days
Andhra State [1]	15 November 1954	29 March 1955	134 days
Arunachal Pradesh [1]	3 November 1979	18 January 1980	76 days
Arunachal Pradesh [2]	25 January 2016	19 February 2016	26 days
Assam [1]	12 December 1979	5 December 1980	359 days
Assam [2]	30 June 1981	13 January 1982	197 days
Assam [3]	19 March 1982	27 February 1983	345 days
Assam [4]	28 November 1990	30 June 1991	214 days
Bihar [1]	29 June 1968	26 February 1969	242 days
Bihar [2]	4 July 1969	16 February 1970	227 days
Bihar [3]	9 January 1972	19 March 1972	70 days
Bihar [4]	30 April 1977	24 June 1977	55 days
Bihar [5]	17 February 1980	8 June 1980	112 days
Bihar [6]	28 March 1995	5 April 1995	8 days
Bihar [7]	12 February 1999	9 March 1999	25 days
Bihar [8]	7 March 2005	24 November 2005	262 days
Delhi [1]	14 February 2014	11 February 2015	362 days
Goa [1]	2 December 1966	5 April 1967	124 days
Goa [2]	27 April 1979	16 January 1980	264 days
Goa [3]	14 December 1990	25 January 1991	42 days
Goa [4]	9 February 1999	9 June 1999	120 days
Goa [5]	4 March 2005	7 June 2005	95 days
Gujarat [1]	12 May 1971	17 March 1972	310 days
Gujarat [2]	9 February 1974	18 June 1975	129 days 1 year,
Gujarat [3]	12 March 1976	24 December 1976	287 days
Gujarat [4]	17 February 1980	8 June 1980	112 days
Gujarat [5]	19 September 1996	23 October 1996	34 days
Haryana [1]	2 November 1967	22 May 1968	202 days
Haryana [2]	30 April 1977	21 June 1977	52 days
Haryana [3]	6 April 1991	23 July 1991	108 days
Himachal Pradesh [1]	30 April 1977	22 June 1977	53 days
Himachal Pradesh [2]	15 December 1992	3 December 1993	353 days
Jammu and Kashmir [1]	26 March 1977	9 July 1977	105 days

Jammu and Kashmir [2]	6 March 1986	7 November 1986	246 days
Jammu and Kashmir [3]	19 January 1990	9 October 1996	6 years, 264 days
Jammu and Kashmir [4]	18 October 2002	2 November 2002	15 days
Jammu and Kashmir [5]	11 July 2008	5 January 2009	178 days
Jammu and Kashmir [6]	9 January 2015	1 March 2015	51 days
Jammu and Kashmir [7]	8 January 2016	4 April 2016	212 days
Jharkhand [1]	19 January 2009	29 December 2009	344 days
Jharkhand [2]	1 June 2010	11 September 2010	102 days
Jharkhand [3]	18 January 2013	12 July 2013	175 days
Karnataka [1]	19 March 1971	20 March 1972	1 day 1 year,
Karnataka [2]	31 December 1977	28 February 1978	59 days
Karnataka [3]	21 April 1989	30 November 1989	223 days
Karnataka [4]	10 October 1990	17 October 1990	7 days
Karnataka [5]	9 October 2007	11 November 2007	33 days
Karnataka [6]	20 November 2007	27 May 2008	189 days
Kerala [1]	31 July 1959	22 February 1960	206 days
Kerala [2]	10 September 1964	6 March 1967	2 years, 177 days
Kerala [3]	1 August 1970	4 October 1970	64 days
Kerala [4]	1 December 1979	25 January 1980	55 days
Madhya Pradesh [1]	29 April 1977	25 June 1977	57 days
Madhya Pradesh [2]	18 February 1980	8 June 1980	111 days
Madhya Pradesh [3]	15 December 1992	7 December 1993	357 days
Maharashtra [1]	17 February 1980	8 June 1980	112 days
Maharashtra [2]	28 September 2014	31 October 2014	33 days
Manipur [1]	12 January 1967	19 March 1967	66 days
Manipur [2]	25 October 1967	18 February 1968	116 days
Manipur [3]	17 October 1969	22 March 1972	2 years, 157 days
Manipur [4]	28 March 1973	3 March 1974	340 days
Manipur [5]	16 May 1977	28 June 1977	43 days
Manipur [6]	14 November 1979	13 January 1980	60 days
Manipur [7]	28 February 1981	18 June 1981	110 days
Manipur [8]	7 January 1992	7 April 1992	91 days
Manipur [9]	31 December 1993	13 December 1994	347 days
Manipur [10]	2 June 2001	6 March 2002	277 days
Meghalaya [1]	11 October 1991	5 February 1992	117 days
Meghalaya [2]	18 March 2009	12 May 2009	55 days
Mizoram [1]	11 May 1977	1 June 1978	1 year, 21 days
Mizoram [2]	10 November 1978	8 May 1979	179 days
Mizoram [3]	7 September 1988	24 January 1989	139 days
Nagaland [1]	20 March 1975	25 November 1977	2 years, 250 days
Nagaland [2]	7 August 1988	25 January 1989	171 days
Nagaland [3]	2 April 1992	22 February 1993	326 days
Nagaland [4]	3 January 2008	12 March 2008	69 days
Orissa [1]	25 February 1961	23 June 1961	118 days
Orissa [2]	11 January 1971	3 April 1971	82 days
Orissa [3]	3 March 1973	6 March 1974	3 days 1 year,
Orissa [4]	16 December 1976	29 December 1976	13 days
Orissa [5]	30 April 1977	26 June 1977	57 days
Orissa [6]	17 February 1980	9 June 1980	113 days

Patiala and East Punjab States Union [1]	5 March 1953	8 March 1954	3 days 1 year,
Pondicherry [1]	18 September 1968	17 March 1969	180 days
Pondicherry [2]	3 January 1974	6 March 1974	62 days
Pondicherry [3]	28 March 1974	2 July 1977	3 years, 96 days
Pondicherry [4]	12 November 1978	16 January 1980	65 days 1 year,
Pondicherry [5]	24 June 1983	16 March 1985	265 days 1 year,
Pondicherry [6]	4 March 1991	3 July 1991	121 days
Punjab [1]	20 June 1951	17 April 1952	302 days
Punjab [2]	5 July 1966	1 November 1966	119 days
Punjab [3]	23 August 1968	17 February 1969	178 days
Punjab [4]	14 June 1971	17 March 1972	277 days
Punjab [5]	30 April 1977	20 June 1977	51 days
Punjab [6]	17 February 1980	6 June 1980	110 days
Punjab [7]	10 October 1983	29 September 1985	354 days 1 year,
Punjab [8]	11 June 1987	25 February 1992	4 years, 259 days
Rajasthan [1]	13 March 1967	26 April 1967	44 days
Rajasthan [2]	29 April 1977	22 June 1977	54 days
Rajasthan [3]	16 February 1980	6 June 1980	111 days
Rajasthan [4]	15 December 1992	4 December 1993	354 days
Sikkim [1]	18 August 1978	18 October 1979	61 days 1 year,
Sikkim [2]	25 May 1984	8 March 1985	287 days
Tamil Nadu [1]	31 January 1976	30 June 1977	150 days 1 year,
Tamil Nadu [2]	17 February 1980	6 June 1980	110 days
Tamil Nadu [3]	30 January 1988	27 January 1989	362 days
Tamil Nadu [4]	30 January 1991	24 June 1991	145 days
Travancore-Cochin [1]	23 March 1956	5 April 1957	13 days 1 year,
Tripura [1]	1 November 1971	20 March 1972	140 days
Tripura [2]	5 November 1977	5 January 1978	61 days
Tripura [3]	11 March 1993	10 April 1993	30 days
Uttar Pradesh [1]	25 February 1968	26 February 1969	1 day 1 year,
Uttar Pradesh [2]	1 October 1970	18 October 1970	17 days
Uttar Pradesh [3]	13 June 1973	8 November 1973	148 days
Uttar Pradesh [4]	30 November 1975	21 January 1976	52 days
Uttar Pradesh [5]	30 April 1977	23 June 1977	54 days
Uttar Pradesh [6]	17 February 1980	9 June 1980	113 days
Uttar Pradesh [7]	6 December 1992	4 December 1993	363 days
Uttar Pradesh [8]	18 October 1995	21 March 1997	154 days 1 year,
Uttar Pradesh [9]	8 March 2002	3 May 2002	56 days
Uttarakhand [1]	27 March 2016	21 April 2016	25 days
Uttarakhand [2]	22 April 2016	11 May 2016	19 days
Vindhya Pradesh [1]	8 April 1949	13 March 1952	2 years, 340 days
West Bengal [1]	1 July 1962	8 July 1962	7 days
West Bengal [2]	20 February 1968	25 February 1969	5 days 1 year,
West Bengal [3]	19 March 1970	2 April 1971	14 days 1 year,
West Bengal [4]	28 June 1971	19 March 1972	265 days

ઉપરોક્ત કોષ્ટક પરથી કહી શકાય કે બંધારણના અમલ પછી સર્વ પ્રથમ વર્ષ ૧૯૫૧માં પંજાબ રાજ્યમાં અનુચ્છેદ ૩૫૬ પ્રમાણે રાષ્ટ્રપતિ શાસન લાગુ કર્યા પછી વર્ષ ૨૦૧૬માં ઉત્તરાખંડ રાજ્યમાં લાગુ કરવામાં આવેલા રાષ્ટ્રપતિ શાસન

એમ કુલ મળીને ૧૧૫ વખત રાજ્યો અને કેન્દ્રસાથિત પ્રદેશોમાં રાષ્ટ્રપતિ સાશન લાગુ કરવામાં આવ્યું છે. તેમજ લગભગ જ્યારે કેન્દ્રમાં જે પક્ષ કે પક્ષોની સરકાર હોય તેના કરતાં રાજ્યોમાં વિરોધપક્ષ કે અન્ય પક્ષોની સરકાર હોય ત્યારે જ રાષ્ટ્રપતિ સાશન લાદવામાં આવ્યું છે. આથી આવી ઘટનાઓથી રાજ્યો કેન્દ્ર સરકાર પ્રત્યે અવિશ્વાસ ધરાવે છે. કેન્દ્ર અને રાજ્યોના સંબંધોની સમીક્ષા કરવા માટે રચવામાં આવેલા સરકારીયા પંચે પણ અનુચિત ૩૫૬ દૂર કરવાની ભલામણ કરી હતી.

આથી અંતમાં કહી શકાય કે ભારતમાં તંદુરસ્ત લોકશાહીની સાશન પ્રણાલી વિકસાવવા માટે કેન્દ્ર અને રાજ્યો વચ્ચે સુમેળ અને સંવાદિતા જળવાય તે જરૂરી છે. આથી બંને સરકારો વચ્ચે તણાવ પેદા કરતા અનુચિત ૩૫૬ની જોગવાઈ બંધારણ માંથી દૂર કરવી જોઈએ અથવા તેનો રાજકીય દૂરઉપયોગ ન થવો જોઈએ.

સંદર્ભ

1. https://india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf, 1-7-2016
૨. https://en.wikipedia.org/wiki/President%27s_rule 25/6/2016 , 1-7-2016