By Dr. Nishat Jhan LL.B. II Sem Constitutional Law of India

संविधान में संशोधन
(Amendment in the Constitution)

प्रश्न 149 : संविधान में किस प्रकार तथा किसी सीमा तक संशोधन किया जा सकता है? क्या मूल अधिकारों में संशोधन किया जा सकता है? निर्णीत वादों का सन्दर्भ देते हुए विवेचना कीजिए।

How and to what extent can the Constitution be amended? Can the fundamental rights be amended? Discuss in the light of decided cases.

(OR)

भारत के संविधान में संशोधन करने की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए। क्या संसद् संविधान के मूलभूत ढांचे में परिवर्तन कर सकती है? विवेचना कीजिए।

Describe the procedure to amend the Constitution of India. Can Parliament change the basic structure of the Constitution? Discuss.

उत्तरः

संविधान में संशोधन करने की प्रक्रिया
(The procedure to amend the Constitution)

संशोधन की प्रकृति के बारे में भूतपूर्व प्रधानमंत्री पंडित नेहरू ने कहा है कि "हालांकि हम इस संविधान को इतना ठोस और स्थायी बनाना चाहते हैं जितना कि हम बना सकते हैं, फिर भी संविधन में कोई स्थायित्व नहीं है। इसमें कुछ सीमा तक परिवर्तनशीलता होनी चाहिये। यदि आप किसी वस्तु को अपरिवर्तनशील और स्थायी बना देंगे तो राष्ट्र की प्रगति को रोक देंगे और इस प्रकार आप एक जीवित और संगठित राष्ट्र की प्रगति को रोक देंगे।"

लेकिन संविधान निर्मातागण वह भी जानते थे कि यदि संविधान को आवश्यकता से अधिक नम्य बना दिया जायेगा तो वह शासक दल के हाथों की कठपुतली बन जायेगा और वे अनावश्यक संशोधन भी कर देंगे। इसलिये हमारे संविधान निर्माताओं ने एक मध्यम मार्ग का अनुसरण किया है। यह न तो इतना अनम्य अथवा कठोर (Rigid) है कि आवश्यक संशोधन न किये जा सकते हों और न इतना नम्य अथवा लचीला (flexible) ही है कि अवांछित संशोधन किये जा सकते हों। अतएव यह कहा जा सकता है कि भारतीय संविधान नम्यता–अनम्यता का एक अनोखा मिश्रण है।

लगभग 51 वर्षों के भीतर संविधान 83 संशोधन किये जा चुके हैं। इससे भारतीय संविधान की नम्यता (flexibility) स्पष्ट परिलक्षित होती है। इसके विपरीत के संविधान में करीब 200 वर्षों के अन्दर केवल 26 संशोधन का किया जाना वहाँ के संविधान की जटिल संशोधन प्रक्रिया का परिणाम है। भारतीय संविधान इस अतिवादी दृष्टिकोण से सर्वथा मुक्त है।

भारतीय संविधान की संशोधन प्रक्रिया अनुच्छेद 368 में दी गई है। संविधान निर्माताओं ने जान बूझकर ऐसी प्रक्रिया रखी है जो न ब्रिटिश संविधान की तरह आसान है और न अमेरिका या आस्ट्रेलिया की तरह कठिन ही। परन्तु कुछ अन्य अनुच्छेदों में साधारण विधायी प्रक्रिया द्वारा संशोधन की व्यवस्था है और उच्चतम न्यायालय के विनिश्चयों के अनुसार कुछ ऐसे उपबन्ध भी हैं जो संशोधित किये

ही नहीं जा सकते। इसलिये संशोधन की दृष्टि से संविधान के उपबन्धों का निम्नलिखित प्रवर्गों (Categories) में अध्ययन किया जा सकता है–

(1) सामान्य विधीय प्रक्रिया (Amendment by simple Majority):- कुछ अनुच्छेदों के उपबन्धों में साधारण विधायी प्रक्रिया द्वारा ही संशोधन किया जा सकता है जैसे अनुच्छेद 4. 169 और 239- क संसद् को प्राधिकृत करते हैं कि वह साधारण प्रक्रिया द्वारा उनमें दिये गये अनुच्छेदों के उपबन्धों में संशोधन कर सकती है।

(2) विशेष बहुमत द्वारा (Amendment by special Majority):- अनु० 368 में संशोधन की सामान्य प्रक्रिया यह है कि संविधान संशोधन विधेयक संसद् के किसी भी सदन में पेश किया जा सकता है, पर ऐसा विधेयक प्रत्येक सदन की सम्पूर्ण सदस्यता के बहुमत से तथा उसमें उपस्थित और मत व्यक्त करने वाले सदस्यों के 2/3 बहुमत से पारित होना चाहिये। इसके बाद वह विधेयक राष्ट्रपति की अनुमति के लिये पेश किया जायेगा और राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त हो जाने पर संविधान संशोधित हो जायेगा।

केवल अनुच्छेद 368 के खण्ड (2) के परन्तुक में दिये गये उपबन्धों को छोड़कर संविधान के शेष सभी उपबन्ध इस प्रक्रिया द्वारा संशोधित किये जा सकते हैं।

(3) राज्य विधान मण्डलों की अनुमति द्वारा (By Special Majority and Ratification of States):- अनु० 368 के खण्ड (2) के परन्तुक में कुछ उपबन्धों के बारे में, जो देश के परिसंघीय ढाँचे से सम्बन्धित हैं, यह दियागया है कि इन उपबन्धों में संशोधन के लिये संशोधन विधेयक संसद् के प्रत्येक सदन की सम्पूर्ण सदस्यों के बहुमत तथा उपस्थित और मत व्यक्त करने वाले सदस्यों के 2/3 बहुमत से पारित हो जाने पर राज्य विधानमण्डलों को भेजा जायेगा और कम से कम आधे राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा प्रस्ताव पारित करके संशोधन का अनुमोदन करने के बाद संशोधन विधेयक राष्ट्रपति की अनुमति के लिये भेजा जायेगा। राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त हो जाने पर संविधान संशोधित हो जायेगा।

मूल अधिकारों में संशोधन
(Amendment of Fundamental Rights)

सर्वप्रथम **शंकरी प्रसाद बनाम भारत संघ** AIR 1951 S.C. 458 में उच्चतम न्यायालय ने तय किया कि संविधान के संशोधन की शक्ति, जिनमें मूल अधिकार भी शामिल हैं, अनु० 368 में निहित है।

किन्तु गोलकनाथ बनाम पंजाब सरकार AIR 1967 S.C. 1643 के मामले में यह अभिनिर्धारित किया गया कि संसद् को मूल अधिकारों को संशोधन करने की कोई शक्ति प्राप्त नही है। क्योंकि संविधान संशोधन को अनु० 13 के अन्तर्गत विधि माना गया है। संविधान में मूल अधिकारों को नैसर्गिक स्थान प्राप्त है।

उक्त वाद से उत्पन्न कठिनाई को दूर करने हेतु संविधान का 24 वाँ संशोधन अधिनियम 1971 पारित किया गया जिसके द्वारा अनु० 368 के खण्ड (2) के पूर्व एक नया खण्ड जोड़ा गया जो यह उपबन्ध करता है कि "संविधान में किसी बात के होते हुए संसद् अपनी संविधायी शक्ति का प्रयोग करते हुए संविधान में किसी उपबन्ध का परिवर्द्धन, परिवर्तन या निरसन के रूप में संशोधन इस अनुच्छेद में दी गई प्रक्रिया के अनुसार कर सकेगी।"

क्या संसद को संविधान में संशोधन करने की असीमित शक्ति प्राप्त है?
(Whether the Parliament has got Plenary Power to amend the Constitution?)

केशवानन्द भारती बनाम केरल राज्य AIR 1973 S.C 1461 के मामले में उच्चतम न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि यद्यपि अनु० 368 के अन्तर्गत संसद को संविधान में संशोधन की विस्तृत शक्ति प्राप्त है, किन्तु वह असीमित नहीं है, और वह ऐसा संशोधन नहीं कर सकती है जिसमें संविधान के मूल तत्व या उसका आधारभूत ढाँचा (Basic Structure) नष्ट हो। संसद की इस शक्ति पर विवक्षित परिसीमायें हैं जो स्वयं संविधान में निहित हैं सही स्थिति यह है कि संविधान का प्रत्येक उपबन्ध संशोधित किया जा सकता है बशर्ते कि इसके परिणामस्वरूप संविधान का आधारभूत ढाँचा (Basic Structure) और आधारभूत तत्व वैसा ही बना रहे।

आधारभूत ढाँचे का सिद्धान्त
(Basic Structure Theory)

आधारभूत ढाँचा (Basic Structure) क्या है, परिभाषा नहीं दी गई है। उदाहरणों द्वारा इसको समझाया गया है। केशवानन्द भारती के मामले में सर्वप्रथम इस शब्द का प्रयोग करते हुए **न्यायमूर्ति सीकरी** ने निम्नलिखित संवैधानिक लक्षणों को संविधान के आधारभूत ढाँचे में माना–

1. संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)
2. लोकतन्त्रात्मक गणराज्य (Democratic Republic)
3. धर्म निरपेक्षता (Secularism)
4. शक्तियों का पृथक्करण (Separation of Powers)
5. परसंघीय संविधान (Federal Constituion)

न्यायमूर्ति श्री शेलट और ग्रोवर के अनुसार निम्नलिखित आधारभूत ढाँचे के उदाहरण हैं–(1) संविधान की सर्वोपरिता, (2) सरकार का गणतन्त्रात्मक और लोकतन्त्रात्मक स्वरूप और देश की सम्प्रभुता, (3) संविधान का धर्मनिरपेक्ष और संघात्मक स्वरूप, (4) विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका में शक्तियों का विभाजन, (5) व्यक्ति की गरिमा जो भाग 3 में दी गई है, विभिन्न स्वाधीनता और मूल अधिकारों द्वारा सुनिश्चित है और भाग 4 में निहित कल्याणकारी राज्य की स्थापना का निदेश, (6) देश की एकता और अखण्डता।

न्यायमूर्ति हेगडे और मुकर्जी ने (1) भारत की सम्प्रभुता, (2) देश की लोकतन्त्रात्मक प्रणाली, (3) देश की एकता, (4) वैयक्तिक स्वाधीनताएँ, (5) कल्याणकारी राज्य की स्थापना को आधारभूत ढाँचा बताया है।

श्रीमती इन्दिरा नेहरू गांधी बनाम राजनारायण AIR 1975 S.C. 2299 के मामले में **न्यायामूर्ति चन्द्रचूड** ने निम्नलिखित बातों को आधारभूत ढाँचे का आवश्यक तत्व माना–

1. विधि का शासन (Rule of law),
2. न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति (Power of judicial Review),
3. लोकतन्त्र (Democracy)

केशवानन्द भारती के मामले में उच्चतम न्यायालय द्वारा यही निर्धारित किया गया कि संसद् संविधान के आधारभूत ढाँचे (Basic Structure) में किसी भी प्रकार का संशोधन नहीं कर सकता है।

संविधान (42 वाँ संशोधन) अधिनियम–केशवानन्द भारती के केस में उच्चतम न्यायालय के निर्णय के विरूद्ध प्रति क्रियास्वरूप संसद ने 42 वाँ संविधान संशोधन पारित किया जिसने अनुच्छेद 368 में खण्ड (4) व (5) में जोड़ दिये। खण्ड (4) में यह उपबन्ध कर दिया गया कि अनुच्छेद 368 के अधीन किये गये संशोधनों पर किसी भी न्यायालय में किसी भी आधार पर आपत्ति नहीं की जायगी। खण्ड (5) में यह उपबन्ध था कि संविधान संशोधित करने की संसद् की शक्ति पर किसी प्रकार का निर्बन्धन नहीं होगा।

मिनर्वा मिल्स बनाम भारत संघ AIR 1980 S.C. 1789 में उच्चतम न्यायालय ने अनुच्छेद 368 के खण्ड (4) व (5) जो 42 वें संशोधन द्वारा जोड़े गये थे, असंवैधानिक घोषित कर दिया। इस मामले में निम्नलिखित तत्वों का आधारभूत ढांचे का भाग माना है–

(1) संसद की संविधान संशोधन की सीमित शक्ति

(2) मूल अधिकारों तथा राज्य के नीति निर्देशक तत्वों में सामन्जस्य

(3) न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति

वामन राव बनाम भारत संघ AIR 1981 S.C. 271 इस वाद में अनुच्छेद 31- ख और नवीं अनुसूची की संवैधानिकता को इस आधार पर चुनौती दी गई कि उनसे संविधान का 'आधारिक ढाँचा' नष्ट हो गया है। उच्चतम न्यायालय ने निर्णय दियाकि आधारिक ढाँचे का सिद्धान्त केशवानन्द भारती बनाम केरल राज्य में 24 अप्रेल 1973 को प्रतिपादित किया गया था इसलिये जो कानून उस तिथि से पहले नवीं सूची में रख दिये हैं उनको चुनौती नहीं दी जा सकती।

परन्तु जो कानून उस तारीख के बाद नवीं अनुसूची में रक्खे गये हैं उनका परीक्षण किया जायेगा। यदि वह आधारिक ढाँचे को नष्ट करते हैं तो असंवैधानिक होंगे।

मिनर्वा मिल्स बनाम भारत संघ तथा वामन राव बनाम भारत संघ में भी उच्चतम न्यायालय ने केशवानन्द भारती व केरल राज्य में प्रतिपादित आधारिक ढाँचे के सिद्धान्त को 24 अप्रैल 1973 (जिसे केशवानन्द भारती के केस में निर्णय किया गया था) से पहले के संविधान संशोधनों पर लागू करने से इन्कार कर दिया।

इन्द्रा साहनी बनाम भारत संघ (2000) 1 S.C.C. 168 के मामले में अभिनिर्धारित किया गया कि 'विधि की समानता (Law equality) भारतीय संविधान का मूल तत्व है। इसे समाप्त या हटाया नहीं जा सकता है।