**व्याख्यान XV**

संवैधानिक संशोधन और मूल संरचना सिद्धांत

नमस्कार!

भारतीय संविधान पर ऑनलाइन पाठ्यक्रम में आपका स्वागत है जो भारत सरकार के विधि और न्याय मंत्रालय के सहयोग से नालसर विधि विश्वविद्यालय, हैदराबाद द्वारा प्रस्तुत किया जा रहा है।

अब हम अपने अंतिम व्याख्यान में हैं- यह पंद्रहवां व्याख्यान है जहां हम संवैधानिक संशोधनों पर चर्चा करने जा रहे हैं। संविधान में संशोधन करने की शक्ति किसके पास है? क्या मौलिक अधिकारों में संशोधन किया जा सकता है? संविधान की मूल संरचना क्या है? मूल संरचना सिद्धांत का उपयोग कैसे किया गया है?

**संविधान में संशोधन करने की शक्ति क्यों आवश्यक है?**

कोई भी संविधान भविष्य की सभी समस्याओं और भविष्य में आने वाली चुनौतियों का अनुमान नहीं लगा सकता है और उनके समाधान नहीं दे सकता है।

परिवर्तन ही एकमात्र स्थायी चीज है और हर देश की सामाजिक-आर्थिक और राजनीतिक स्थितियां समय के साथ बदलती रहती हैं।

कोई एक पीढ़ी ज्ञान के एकाधिकार का दावा नहीं कर सकती। प्रत्येक पीढ़ी को कुछ निर्णय स्वयं लेने का अधिकार है।

जीवित जीव की तरह होने के लिए किसी संविधान को ऊर्जावान होना चाहिए और इसलिए ऊर्जावान संविधान में संशोधनों का प्रावधान होना चाहिए।

**संविधान को कैसे संशोधित किया जाता है?**

दो तरीके हैं - औपचारिक और अनौपचारिक।

औपचारिक पद्धति में, आपके पास संवैधानिक संशोधन हैं; कठोर संविधान में आसानी से संशोधन नहीं किया जा सकता। इसकी संशोधन प्रक्रिया अत्यंत कठिन और बोझिल होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान कठोर संविधान का उत्कृष्ट उदाहरण है। इसलिए इसमें बहुत कम संशोधन देखे गये हैं। 200 से अधिक वर्षों में इसे केवल 27 बार संशोधित किया गया है।

न्यूजीलैंड का संविधान दुनिया का सबसे लचीला संविधान है और न्यूजीलैंड में संवैधानिक संशोधन सामान्य कानूनों की तरह ही पारित किये जाते हैं।

पिछले 120 वर्षों में, ऑस्ट्रेलियाई संविधान में भी सिर्फ 8 बार संशोधन किया गया था।

स्विट्जरलैंड में बिना जनमत संग्रह के संविधान में कोई संशोधन नहीं किया जा सकता है।

जब आप भारत की बात करते हैं, तो हमने पिछले 73 वर्षों में अपने संविधान में 105 बार संशोधन किया है।

अब आते हैं संवैधानिक परिवर्तन के अनौपचारिक तरीके पर।

संवैधानिक परंपराओं और न्यायिक व्याख्याओं के माध्यम से संविधानों में भी संशोधन किया जाता है।

त्रिशंकु संसद या विधान सभा के मामले में सबसे बड़ी पार्टी के नेता को आमंत्रित करने की प्रथा संविधान के संशोधन के बराबर है। जैसा कि हमने चर्चा की है कि संविधान यह निर्दिष्ट नहीं करता है कि राज्यपाल या राष्ट्रपति किसे सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करेंगे। मूल ढांचे के माध्यम से संविधान में संशोधन करने के लिए संसद की शक्ति को प्रतिबंधित करने वाला सुप्रीम कोर्ट का निर्णय संविधान के अनौपचारिक संशोधन के अलावा और कुछ नहीं था।

न्यायिक नियुक्ति के लिए नामों की सिफारिश करने का कॉलेजियम का अधिकार अनौपचारिक संवैधानिक संशोधन का एक और उदाहरण है।

**भारतीय संविधान में किस प्रकार के संशोधनों का प्रावधान है?**

संशोधन तीन प्रकार के होते हैं। ऐसे संशोधन हैं जिन्हें संशोधन नहीं कहा जाता है जैसे कि नये राज्यों का निर्माण या अनुच्छेद 3 और 4 के तहत किसी राज्य के नाम और सीमाओं में परिवर्तन; राज्यों में विधान परिषदों का उन्मूलन - अनुच्छेद 169।

इन संशोधनों को साधारण बहुमत से पारित किया जाता है और जैसा कि मैंने कहा, वे संविधान में संशोधन के बावजूद संशोधन नहीं कहलाते।

दूसरे प्रकार के संशोधन वे होते हैं जो संसद के पूर्ण बहुमत द्वारा पारित किए जाते हैं और दो-तिहाई मौजूद और मतदान करने वालों का बहुमत जिसमें होता है। - अधिकांश संवैधानिक संशोधन इस प्रक्रिया के माध्यम से किए जाते हैं।

तीसरे प्रकार के संशोधन वे संशोधन हैं जहां संसद द्वारा पारित किए जा रहे संशोधन के अलावा, हमें आधे राज्यों के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है।

किहोतो होलोहन मामले में सुप्रीम कोर्ट ने माना है कि यह दलबदल विरोधी कानून जो अदालतों के अधिकार क्षेत्र को हटा देता है, असंवैधानिक है क्योंकि अनुसमर्थन प्रक्रिया नहीं की गई थी।

**क्या भारतीय संविधान संसद को संविधान में संशोधन करने की शक्ति देता है?**

यदि आप मूल अनुच्छेद 368 को देखें, तो इसके सीमांत नोट में इसे 'संविधान की संशोधन प्रक्रिया' शीर्षक दिया गया है। 1971 के 24वें संशोधन ने अनुच्छेद 368 के इस सीमांत नोट को बदल दिया और अब इसे 'संविधान और उसकी प्रक्रिया में संशोधन करने की संसद की शक्ति' कहा गया है।

24वें संशोधन में यह भी कहा गया है कि इस संविधान में किसी भी बात के होते हुए भी, संसद अपनी संवैधानिक शक्ति का प्रयोग करते हुए इस संविधान के किसी भी प्रावधान को इस अनुच्छेद में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार जोड़, बदलाव या निरस्त कर सकती है। महत्वपूर्ण शब्द " संवैधानिक शक्ति" है।

फिर अनुच्छेद 368(5) कहता है कि यह घोषित किया जाता है कि संविधान के प्रावधानों में जोड़ने, बदलाव या निरसन के माध्यम से संशोधन करने के लिए संसद की संविधान शक्ति पर कोई सीमा/पाबंदी नहीं होगी।

**क्या मौलिक अधिकारों में संशोधन किया जा सकता है?**

आपको याद होगा कि हमने मौलिक अधिकारों और नीति निदेशक सिद्धांतों के बीच संबंधों पर अपने व्याख्यान में चर्चा की थी कि मौलिक अधिकार मूल रूप से राज्य की शक्ति पर नकारात्मक प्रतिबंध हैं। इसलिए प्रत्येक राज्य मौलिक अधिकारों की गारंटी को हटाना या प्रतिबंधित करना चाहेगा। मौलिक अधिकारों में संशोधन करने की संसद की शक्ति मामले में सर्वोच्च न्यायालय और संसद के बीच सर्वोच्चता का सबसे आकर्षक संघर्ष देखा गया है।

शंकरी प्रसाद बनाम भारत संघ मामले में 1951 में ही सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष प्रश्न उठाया गया था, जब 1951 के पहले संवैधानिक संशोधन की वैधता को अनुच्छेद 31क और 31ख के शामिल करने के संदर्भ में चुनौती दी गई थी।

यह तर्क दिया गया था कि चूंकि अनुच्छेद 13 (2) मौलिक अधिकारों का उल्लंघन करने वाले किसी भी कानून को अधिनियमित करने पर रोक लगाता है, यहां तक कि कोई संवैधानिक संशोधन भी मौलिक अधिकारों का उल्लंघन नहीं कर सकता है। न्यायालय ने इस तर्क को खारिज कर दिया और माना कि कोई संशोधन तब 'कानून' नहीं है जब इसे 'साधारण विधायी शक्ति' के बजाय 'संविधान शक्ति' का आह्वान करते हुए पारित किया जाता है।

फिर 17वें संविधान संशोधन, जिसने 9वीं अनुसूची में कई कानूनों को जोड़ा, को सज्जन सिंह मामले में चुनौती दी गई। यदि किसी कानून को 9वीं अनुसूची में जोड़ा जाता है तो न्यायालयों के पास न्यायिक समीक्षा की शक्ति नहीं होती है। पांच में से तीन न्यायाधीशों, भारत के मुख्य न्यायाधीश गजेंद्रगडकर, न्यायमूर्ति वांचू, न्यायमूर्ति दयाल ने बिना किसी संकोच के शंकरी प्रसाद मामले में निर्धारित कानून को दोहराया। लेकिन दो जजों यानी जस्टिस हिदायतुल्ला और जस्टिस मुदोलकर ने अपनी अलग-अलग राय में मौलिक अधिकारों में संशोधन करने की संसद की पूर्ण शक्ति पर संदेह व्यक्त किया।

**वर्चस्व की लड़ाई: संसद बनाम सुप्रीम कोर्ट**

शंकरी प्रसाद और सज्जन सिंह मामले में, सर्वोच्च न्यायालय ने संसद की सर्वोच्चता को स्वीकार किया और संविधान के किसी भी प्रावधान में संशोधन करने के लिए संसद पर भरोसा किया क्योंकि संसद में महान स्वतंत्रता सेनानी, महान नेता शामिल थे जिन्होंने हमारे राष्ट्रीय स्वतंत्रता संग्राम का नेतृत्व किया था। लेकिन 1967 तक संसद में यह विश्वास खत्म हो गया और संघर्ष गोलखनाथ बनाम पंजाब राज्य मामले में अपने चरम पर पहुंच गया, जिसमें सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान में संशोधन करने के लिए संसद की पूर्ण शक्ति पर अंकुश लगाने का प्रयास किया।

एक विभाजित फैसले में सुप्रीम कोर्ट ने छह बनाम पांच के बहुमत से शंकरी प्रसाद और सज्जन सिंह मामले के पहले के फैसलों को खारिज कर दिया और मौलिक अधिकारों को संसद की संशोधन शक्तियों के दायरे से बाहर कर दिया।

**सुप्रीम कोर्ट ने संविधान में संशोधन करने की संसद की शक्ति को कैसे प्रतिबंधित किया?**

गोलखनाथ मामले में न्यायालय ने कहा कि मौलिक अधिकार मूल रूप से संविधान में संशोधन करने की संसद की शक्ति पर निहित सीमाएं हैं। अदालत ने कहा कि मौलिक अधिकारों में संशोधन करने की शक्ति विशेष रूप से संसद को नहीं दी गई है।

सर्वोच्च न्यायालय ने माना कि अनुच्छेद 368 संसद को संविधान में संशोधन करने की शक्ति प्रदान नहीं करता है, यह केवल संशोधन की प्रक्रिया का प्रावधान करता है। सुप्रीम कोर्ट ने कहा कि संविधान में संशोधन करने की शक्ति, संसद की पूर्ण विधायिका में पाई जाती है जैसा कि अनुच्छेद 245, 246 और 248 और सूची I की प्रविष्टि 97 से स्पष्ट है जो संसद को अवशेष शक्ति देता है तथा अदालत ने कहा कि इस अवशिष्ट शक्ति में शामिल हैं संविधान में संशोधन करने की शक्ति।

अदालत ने कहा कि अनुच्छेद 13 में 'कानून' शब्द में संशोधन शामिल है और इसलिए मौलिक अधिकार संशोधन की शक्ति से परे हैं।

अगर मौलिक अधिकारों में संशोधन करना है, तो गोलखनाथ मामले में कहा कि एक संविधान सभा बुलाई जानी होगी।

गोलकनाथ मामले की ओर से सरकार के लिए एकमात्र अच्छी खबर यह थी कि ग्यारह न्यायाधीशों की पीठ ने इस ऐतिहासिक निर्णय को संभावित अधिनिर्णय के सिद्धांत के माध्यम से संभावित बनाया और इसलिए पहले के संशोधनों को अमान्य नहीं किया गया था।

गोलखनाथ मामले में संसद की प्रतिक्रिया

अब देखते हैं कि संसद ने गोलकनाथ के फैसले पर क्या प्रतिक्रिया दी। इस फैसले को रद्द करने के लिए, संसद ने 1971 में 24वां संशोधन पारित किया और अनुच्छेद 368 में कुछ महत्वपूर्ण बदलाव किये। 24वें संशोधन ने अनुच्छेद 368 में खंड 4 जोड़ा जो अब यह प्रावधान करता है कि अनुच्छेद 13 में कुछ भी संवैधानिक संशोधन पर लागू नहीं होगा। इसलिए यदि संविधान संशोधन 'कानून' नहीं है, तो इसे मौलिक अधिकारों के उल्लंघन के आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती है। अनुच्छेद 368 के सीमांत नोट को संविधान और उसकी प्रक्रिया में संशोधन करने के लिए संसद की शक्ति को बदल दिया गया था, आपको याद होगा कि गोलखनाथ मामले में, न्यायमूर्ति सुब्बाराव ने कहा था कि अनुच्छेद 368 प्रक्रिया की बात कर रहा है न कि संशोधन की शक्ति की, इसलिए, अब संसद ने इसे बदल दिया, 'संविधान में संशोधन करने की संसद की शक्ति' और प्रक्रिया कर दिया।

अनुच्छेद 368 के शुरुआती पैराग्राफ को अब खंड (1) के रूप में गिना गया था और यह प्रावधान करता था कि संसद अपनी संवैधानिक शक्ति का प्रयोग करते हुए इस संविधान के किसी भी प्रावधान को जोड़, बदलाव या निरस्त कर सकती है। इस प्रकार संविधान शक्ति और विधायी शक्ति अलग अलग हो गयी थी।

यहां तक कि भारत के राष्ट्रपति को भी किसी संवैधानिक संशोधन को स्वीकृति देने से मना करने का अधिकार नहीं है। संसद अपनी संवैधानिक शक्ति का प्रयोग करते हुए इस संविधान के किसी भी प्रावधान को जोड़, बदल या निरस्त करके संशोधन कर सकती है, इसे संदेहों को दूर करके स्पष्ट किया गया था।

**संसद के 24वें संशोधन पर सुप्रीम कोर्ट ने क्या जवाब दिया?**

आपके पास दो तरह की विचारधाराएं थी। एक शंकरी प्रसाद और सज्जन सिंह मामले जहां सुप्रीम कोर्ट ने कहा कि संसद मौलिक अधिकारों सहित संविधान के किसी भी प्रावधान में संशोधन कर सकती है। यह एक छोर था। दूसरा छोर था गोलखनाथ मामला, जिसमें कहा गया था कि संसद मौलिक अधिकारों में संशोधन नहीं कर सकती है। यदि आप मौलिक अधिकारों में संशोधन करना चाहते हैं, तो आपको एक संविधान सभा की आवश्यकता होगी।

24वें, 25वें, 29वें संशोधनों ने भी मौलिक अधिकारों को कम करने या छीनने का प्रयास किया। इसलिए सुप्रीम कोर्ट को केशवानंद भारती बनाम केरल राज्य (1973) के फैसले में संविधान में संशोधन करने की संसद की शक्ति के सवाल का फिर से सामना करना पड़ा। केशवानंद भारती मामले में निर्णय के लिए गठित तेरह न्यायाधीशों की पीठ हमारे न्यायिक इतिहास की सबसे बड़ी पीठ है। मैराथन सुनवाई हुई।

अदालत ने 24वें संशोधन की वैधता को बरकरार रखा और इस स्थिति को स्वीकार किया कि संसद मौलिक अधिकारों सहित संविधान के किसी भी प्रावधान में संशोधन कर सकती है।

**मूल संरचना सिद्धांत क्या है?**

केशवानंदन भारती मामले में, 13 में से 7 न्यायाधीशों ने माना कि संविधान में संशोधन करने की संसद की यह शक्ति पूर्ण नहीं है और संसद के पास संविधान की मूल संरचना को बदलने की शक्ति नहीं है। न्यायमूर्ति एचआर खन्ना को छोड़कर छह न्यायाधीशों ने कहा कि मौलिक अधिकार मूल संरचना का हिस्सा हैं और इसलिए इसमें संशोधन नहीं किया जा सकता है।

अदालत ने मूल ढांचे की कोई परिभाषा नहीं दी लेकिन मुख्य न्यायाधीश सीकरी ने उदाहरण के माध्यम से कहा कि मूल ढांचे में निम्नलिखित शामिल हैं:

* संविधान की सर्वोच्चता
* सरकार का गणतंत्रात्मक और लोकतांत्रिक स्वरूप
* संविधान का पंथनिरपेक्ष चरित्र
* शक्तियों का पृथक्करण
* संविधान का संघीय चरित्र।

फिर 1975 में इंदिरा नेहरू गांधी बनाम राज नारायण मामले में, न्यायिक समीक्षा को मूल संरचना का हिस्सा माना था।

**मूल संरचना सिद्धांत का उपयोग कैसे किया गया है?**

आई.आर कोहेलो बनाम तमिलनाडु राज्य (2007) मामले में, सुप्रीम कोर्ट ने केशवानंद भारती मामले अर्थात 24 अप्रैल, 1973 के बाद किये गये सभी संविधान संशोधनों को, भले ही 9वीं अनुसूची में शामिल किया गया हो, न्यायिक समीक्षा के अधीन माना।

फिर एस.आर. बोम्मई मामले में, मूल ढांचे के सिद्धांत को अजीब तरह से कार्यकारी अधिनियमों तक बढ़ा दिया गया था और कुछ राज्य सरकारों की बर्खास्तगी को अनुच्छेद 356 के तहत बरकरार रखा गया था।

एम. नागराज बनाम भारत संघ, 2006 के एक फैसले में सुप्रीम कोर्ट ने अब दो परीक्षणों का उल्लेख करके मूल संरचना की एक सामान्य परिभाषा देने की कोशिश की, जो हमें यह निर्धारित करने में मदद करेगी कि मूल संरचना क्या है, ये दो परीक्षण थे चौड़ाई परीक्षण और पहचान परीक्षण।

कोर्ट ने कहा कि कोई भी संशोधन जो लोकतंत्र, पंथनिरपेक्षता, समानता जैसे व्यापक सिद्धांतों को बदलता है और हम संविधान की पहचान को बदलते हैं, की अनुमति नहीं होगी। इसलिए आपको देखना होगा कि क्या व्यापक सिद्धांतों से समझौता किया गया है, क्या संविधान की पहचान बदली गई है। यदि ऐसा है तो यह मूल ढांचे के सिद्धांत का उल्लंघन है।

**आज हमने क्या सीखा?**

हमने सीखा कि समय स्थिर नहीं है और इसलिए संवैधानिक संशोधन आवश्यक हैं।

संसद के पास संविधान में संशोधन करने की शक्ति होनी चाहिए।

भारतीय संविधान में तीन प्रकार के संशोधन हैं।

संसद मौलिक अधिकारों सहित संविधान के किसी भी प्रावधान में संशोधन कर सकती है लेकिन संसद संविधान के मूल ढांचे को नष्ट नहीं कर सकती है।

इसी के साथ हम इस पाठ्यक्रम को समाप्त करते हैं। हम आशा करते हैं कि आप सभी संवैधानिक मूल्यों को बनाए रखेंगे और अपने मौलिक कर्तव्यों को पूरा करेंगे।

आशा करते हैं कि किसी अन्य व्याख्यान श्रृंखला में आपसे फिर से मिलने का हमें अवसर मिलेगा।

आपका बहुत बहुत धन्यवाद।

जय हिन्द।

नमस्कार।