सदन संप्रभु है

लेखक–उपेंद्र बक्सी (प्रोफेसर, लॉ, वारविक विश्वविद्यालय)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-II (शासन व्यवस्था और राजव्यवस्था) से संबंधित है।

इंडियन एक्सप्रेस

26 सितम्बर, 2019

"यूके के शीर्ष अदालत का आदेश भारत के लिए एक बड़ सबक है जो संसद की लोकतांत्रिक जवाबदेही को बढ़ाता है।"

यूनाइटेड किंगडम सुप्रीम कोर्ट ने एक धीमे लेकिन महत्वपूर्ण निर्णय में यह निर्णय लिया है कि प्रिवी काउंसिल की सलाह पर कार्य करते हुए इंग्लैंड की महारानी द्वारा संसद का सत्रावसान (संसद के सत्र को समाप्त करने की कार्रवाई), संसदीय संप्रभुता और लोकतांत्रिक जवाबदेही के आधार पर गैरकानूनी था।

ऐतिहासिक रूप से यह कार्रवाई इतनी गैरकानूनी रूप से आयोजित की गई थी कि 'जब रॉयल कमिश्नर हाउस ऑफ लॉर्ड्स (यूनाइटेड किंगडम की संसद का ऊपरी सदन) में आये तो ऐसा लगा जैसे वे कागज की एक खाली शीट के साथ आये थे।' सभी 11 न्यायमूर्तियों ने सर्वसम्मति से अपना फैसला सुना दिया (बारहवें को मुख्य न्यायाधीश के वोट से बचाने के लिए सूचीबद्ध नहीं किया गया था, जिसके लिए स्पष्ट रूप से संवैधानिक सुधार अधिनियम 2005, में कोई प्रावधान नहीं है)।

न्यायालय के समक्ष स्थिति सत्ता की राजनीति के साथ जुड़ी हुई थी, लेकिन भारतीय समकक्षों की तरह ही, इसने प्रधानमंत्री की संवैधानिकता पर संवैधानिक रूप से संसद के सत्रावसान की कार्यवाही पर ही ध्यान केंद्रित किया। यह वास्तव में ब्रिटिश दरबार के लिए एक केशवानंद भारती क्षण था। लेकिन पूर्ण भारतीय अदालत के विपरीत, सहमति और असंतोष की राय पर कोई कोलाहल नहीं हुआ।

सुरुचिपूर्ण और दृढ़ भाषा में लिखित और सभी के लिए सुलभ पहुँच के साथ, निर्णय बहुत संक्षिप्त है (71 पैराग्राफ और 24 पृष्ठ, जिसे सुनवाई केवल तीन दिनों तक ही हुआ)। न्यायिक साहस, शिल्प और विवाद का मूल भारत और ब्रिटेन में एक समान ही है – न्यायिक समीक्षा का आधार मुख्य रूप से लोगों के मूल अधिकारों की रक्षा करना है।

हो सकता है, कि भारत में न्यायिक शब्दावली लिखित संविधान की शब्दावली से ही निकलती हो? या प्रत्येक न्याय असहमति या सहमति व्यक्त करने के लिए लिखने की स्वतंत्रता को महत्व देता है? या अभी भी कुछ न्यायिक प्रक्रिया के बारे में लिख कर अमर हो जाना चाहते हैं जिससे वे भावी-पीढ़ी द्वारा याद किए जाते रहे? शायद, निबंधकारों की प्राचीन हिंदू कानून परंपरा एक सदियों से चली आ रही प्रचलित कानून को पुनर्जन्म देती है। विभिन्न न्यायिक शैलियाँ, शक्ति की भाषा और भाषा की शक्ति दोनों को प्रकट करती हैं जो कानून और समाजशास्त्रियों द्वारा अध्ययन के योग्य विषय है।

ब्रिटेन के सर्वोच्च न्यायालय ने इसे दो विरोधाभासी व्याख्या के लिए उपलब्ध किया है। पहला, न्यायिक आत्म-संयम का मॉडल या सह-शासन के अन्य संस्थानों के साथ सुविधाजनक व्यवस्था; वास्तव में, अन्य तरीकों से राजनीति का अनुसरण करने पर उठ रहे सवालों का जवाब है। दूसरा, सामान्य कानून के मूल सिद्धांतों पर जोर देकर राजनीतिक कार्यकारी की जांच करना था, जो संसदीय संप्रभुता की रक्षा करते हैं।

इसने बाद के पाठ्यक्रम को यह कहते हुए अपनाया कि 'यूनाइटेड किंगडम के पास 'संविधान' नाम का एक भी दस्तावेज नहीं है, फिर भी यह एक संविधान है, जो सामान्य कानून, विधियों, सम्मेलनों और अभ्यास द्वारा हमारे इतिहास के पाठ्यक्रम पर स्थापित है।' हालांकि, यह संहिताबद्ध नहीं, 'यह व्यावहारिक रूप से विकसित हुआ है और आगे के विकास के लिए सक्षम होने के लिए पर्याप्त रूप

से लचीला बना हुआ है' और इसमें 'कानून के कई सिद्धांत शामिल हैं, जो अन्य कानूनी सिद्धांतों की तरह ही अदालतों द्वारा लागू करने योग्य हैं।'

न्यायिक कर्त्तव्य का सिद्धांत दोहराया गया: 'न्यायालयों के पास हमारे संविधान के मूल्यों और सिद्धांतों को बनाए रखने और उन्हें प्रभावी बनाने की जिम्मेदारी है और सरकार की प्रत्येक शाखा को प्रदत्त अधिकारों की कानूनी सीमा निर्धारित करना और यह तय करना कि क्या सत्ता के किसी भी अभ्यास ने उन सीमाओं का उल्लंघन किया है या नहीं उनकी विशेष जिम्मेदारी है।'

अदालतें 'उस जिम्मेदारी से भाग नहीं सकती अगर सवाल राजनीति के संदर्भ में उठाया जा रहा है।' न्यायिक कर्तव्य उस संवैधानिक कानून के पहले सिद्धांतों की खोज में निहित है, जो राजनीतिक शक्ति के उपयोग पर संवैधानिक अनुशासन के आवेदन को विनियमित करता है। मुझे (लेखक) नहीं लगता है कि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का न्यायशास्त्र और इसका लोकतंत्र राष्ट्र का सह-प्रशासन, परिणाम में पर्याप्त रूप से भिन्न होंगे, हालांकि संदर्भों में बहुत भिन्नता है।

हालांकि, ब्रिटिश सुप्रीम कोर्ट ऐसे सिद्धांतों के बोलबाले को केवल 'व्यक्तिगत अधिकारों की सुरक्षा' तक सीमित नहीं करता है, लेकिन इसमें 'सार्वजनिक निकायों के आचरण और उनके बीच संबंधों के बारे में सिद्धांत' शामिल हैं। ये सिद्धांत 'संसदीय संप्रभुता के सहवर्ती' हैं। तदनुसार, 'सत्रावसान की शक्ति असीमित नहीं हो सकती है।'

अब सवाल उठता है कि सत्रावसान की शक्ति की सीमा कैसे परिभाषित होगी, ताकि इसे संसदीय संप्रभुता के सिद्धांत के साथ संगत बनाया जा सके? 'यह बड़ी चतुराई के साथ संसदीय संप्रभुता के सिद्धांत को लोकतांत्रिक जवाबदेही से जोड़ता है? बड़े पैमाने पर लोग:' संसदीय सवालों के जवाब देने और संसदीय समितियों के समक्ष पेश होने के अपने कर्त्तव्य के रूप में मंत्री ऐसे तंत्र के माध्यम से संसद में जवाबदेह हैं।

इन माध्यमों से, कार्यपालिका की नीतियों को मतदाताओं के प्रतिनिधियों द्वारा विचार किया जाता है, कार्यकारी को अपने कार्यों की रिपोर्ट, व्याख्या और बचाव करना होता है और नागरिकों को कार्यकारी शक्ति के मनमाने व्यवहार से बचाया जाता है।"

न तो सम्राट, न ही प्रधानमंत्री, खुद को संसदीय संप्रभुता और लोकतांत्रिक जवाबदेही से अलग कर सकते हैं। 'प्रधानमंत्री की जिम्मेदारियों और अनुभव' के लिए उचित न्यायिक संबंध, प्रधानमंत्री शक्ति की कानूनी सीमा के भीतर हैं या नहीं यह जांचने के अदालत के उत्तरदायित्व से परे नहीं हो सकता। यदि 'परिणाम पर्याप्त गंभीर हैं' तो न्यायालय निश्चित रूप से हस्तक्षेप करेगा।

बेशक, कोई भी न्यायिक निर्णय सामाजिक रूप से आलोचना से परे नहीं है। लेकिन संसद द्वारा ब्रेक्जिट के नियमों और शर्तों को अंतत: तय करने के संदर्भ में, ब्रिटिश अदालत ने एक संप्रभु संसद की लोकतांत्रिक जवाबदेही के सिद्धांतों को अनिवार्य रूप से बरकरार रखा है।

GS World टीम...

ब्रिटिश सुप्रीम कोर्ट और हाउस ऑफ लॉर्ड्स

चर्चा में क्यों?

- प्रधानमंत्री बोरिस जॉनसन को बड़ा झटका देते हुए ब्रिटेन की शीर्ष अदालत ने मंगलवार को एक ऐतिहासिक फैसले में व्यवस्था दी कि ब्रेक्जिट से पहले संसद को निलंबित करने का उनका फैसला गैरकानूनी था।
- जॉनसन ने इस महीने की शुरूआत में संसद को 5 सप्ताह के लिए निलंबित या सत्रावसान कर दिया था। उनका कहना था कि उनकी नई सरकार की नीतियों को रेखांकित करने के लिहाज से महारानी के भाषण के लिए ऐसा किया गया।
- विपक्षी सांसदों और जॉनसन की ही कंजर्वेटिव पार्टी के कई सदस्यों ने उन पर 31 अक्टूबर को ब्रेक्जिट की समयसीमा से पहले अस्थिरता के इस दौर में संसदीय पड़ताल से बचने की कोशिश करने का आरोप लगाया है।
- भारतीय मूल की ब्रेक्जिट विरोधी कार्यकर्ता गीना मिलर ने जॉनसन के फैसले को ब्रिटेन की हाई कोर्ट में चुनौती दी थी।
- हाई कोर्ट ने इसे शीर्ष अदालत को भेज दिया था। शीर्ष अदालत की अध्यक्ष लेडी ब्रेंडा हेल ने कहा, 'महारानी को संसद सत्र का अवसान करने की सलाह देने का उनका फैसला गैरकानूनी था।'

भारत में संसद के सत्र, सत्रावसान, और विघटन

- राष्ट्रपति को दोनों सदनों को आहूत करने की, सत्रावसान और लोकसभा का विघटन करने की शक्ति है। आहूत करने के बारे में संविधान ने राष्ट्रपति पर एक कर्त्तव्य अधिरोपित किया है, वह यह है कि वह दोनों सदनों को ऐसे अंतराल पर आहूत करेगा कि एक सत्र की अंतिम बैठक 6 मास से अधिक का अंतराल नहीं होगा [अनुच्छेद-85(1)]।

सत्र

- सामान्यतया प्रतिवर्ष संसद के तीन सत्र या अधिवेशन होते हैं यथा बजट अधिवेशन (फरवरी-मई), वर्षाकालीन अधिवेशन (जुलाई-सितंबर) एवं शीतकालीन अधिवेशन (नवम्बर-दिसंबर)। किंतु राज्यसभा के मामले में, बजट अधिवेशन की दो अधिवेशनों में विभाजित कर दिया जाता है। इन दो अधिवेशनों के मध्य तीन से चार सप्ताह का अवकाश होता है। इस प्रकार राज्यसभा के एक वर्ष में चार अधिवेशन होते हैं।
- इस संदर्भ में सत्रावसान और विघटन का स्थगन से विभेद करना उपयोगी होगा।
- संसद के प्रथम अधिवेशन और उसके सत्रावसान या विघटन के बीच की अवधि को सत्र कहा जाता है। दीर्घावकाश संसद के सत्रावसान होने और नए सत्र में उसके समवेत होने के बीच के समय को कहते हैं।
- सदन की बैठक (i) विघटन (ii) सत्रावसान (iii) स्थगन द्वारा समाप्त की जा सकती है।
- ज्ञातव्य है कि केवल लोकसभा का ही विघटन हो सकता है। विघटन दो प्रकार से होता है-
- समय व्यतीत हो जाने पर अर्थात् 5 वर्ष की अवधि की समाप्ति पर या आपात की उद्घोषणा के दौरान विस्तारित अवधि की समाप्ति पर।
- राष्ट्रपति द्वारा अनुच्छेद-85(2) के अधीन शक्ति के प्रयोग द्वारा।
- राष्ट्रपति विघटन और सत्रावसान की शक्ति का प्रयोग मंत्रिपरिषद की सलाह के अनुसार करता है। लोकसभा और राज्यसभा की दैनिक बैठकों को स्थगित करने की शक्ति क्रमशः लोकसभा के अध्यक्ष और राज्यसभा के सभापति को है। विघटन से लोकसभा का अंत हो जाता है।
- सत्रावसान से केवल सत्र की समाप्ति होती है। स्थगन से संसद के सत्र की विधिमान्यता का अंत नहीं होता केवल विनिर्दिष्ट समय के लिए कामकाज का आगे चलना स्थगित हो जाता है। स्थगन घंटे, दिन या सप्ताह के लिए हो सकता है।
- विघटन से विद्यमान लोकसभा के जीवनकाल का अंत हो। जाता है, जिससे सदन के समक्ष लम्बित सभी विषय विघटन पर समाप्त हो जाते हैं। यदि इन विषयों को आगे बढ़ाना है तो उन्हें नए निर्वाचन के पश्चात् आगामी सदन में पुनः रखना होगा। इस लम्बित कामकाज के अंतर्गत न केवल सूचना प्रस्ताव आदि आते हैं बल्कि विधेयक भी आते हैं।
- वे विधेयक जो राज्यसभा में प्रारंभ हुए थे और लोकसभा को भेजे गए थे तथा वे विधेयक जो लोकसभा में प्रारंभ हुए थे और राज्यसभा को भेजे गए थे और विघटन की तारीख को राज्यसभा में लम्बित थे। किंतु ऐसा विधेयक जो राज्यसभा में लम्बित है किंतु लोकसभा द्वारा पारित नहीं किया गया है, विघटन पर समाप्त नहीं होगा।
- सदनों की संयुक्त बैठक आहूत करने के आशय की राष्ट्रपति की अधिसूचना के पश्चात् यदि लोकसभा का विघटन बीच में हो जाता है तो दोनों सदनों की संयुक्त बैठक पर इसका प्रभाव नहीं होगा, अनुच्छेद [108(5)]।
- भारत की संसद राष्ट्रपति और दोनों सदनों-राज्यसभा और लोकसभा-से मिलकर बनती है।
- दोनों सदनों का सत्र आहूत करने की, सत्रावसान एवं लोकसभा के विघटन की शक्ति राष्ट्रपति को प्राप्त है।
- सत्रावसान से केवल सत्र की समाप्ति होती है, जबकि स्थगन से सदन की कार्यवाही कुछ समय के लिए टाल दी जाती है। इससे सत्र की समाप्ति नहीं होती।
- विघटन से लोकसभा भंग हो जाती है और सदन के समक्ष लम्बित सभी विषय समाप्त हो जाते हैं।

संयुक्त बैठक

- संविधान के अनुच्छेद 108 के अनुसार राष्ट्रपति को संसद के दोनों सदनों (राज्यसभा एवं लोकसभा) की संयुक्त बैठक बुलाने का अधिकार है यदि:
- एक सदन द्वारा पारित विधेयक दूसरे सदन द्वारा अस्वीकार कर दिया जाए।
- विधेयक में किए जाने वाले संशोधनों के बारे में दोनों सदन अंतिम रूप से असहमत हो गए हों।
- दूसरे सदन को विधेयक प्राप्त होने की तारीख से उसके द्वारा विधेयक पारित किए बिना छह मास से अधिक बीत गए हैं। इस प्रकार की संयुक्त बैठकों की अध्यक्षता लोकसभा के स्पीकर द्वारा की जाती है तथा सभी निर्णय उपस्थित सदस्यों के बहुमत से लिए जाते हैं।
- संविधान के लागू होने से अभी तक केवल तीन बार दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन आहूत किया गया। 1961, 1978 एवं 2002 में। मार्च 2002 में पोटा विधेयक को पारित करने के लिए दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन बुलाया गया।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. **सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक कार्यों के सन्दर्भ में निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए-**

   1. न्यायालय के पास संविधान के मूल्यों, सिद्धांतों को बनाए रखने एवं उन्हें प्रभावी बनाने की जिम्मेदारी होती है।
   2. प्रधानमंत्री की जिम्मेदारियों या उसके उत्तरदायित्व में भी न्यायालय निश्चित रूप से हस्तक्षेप कर सकता है।

   उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?

   (a) केवल 1 (b) केवल 2
   (c) 1 और 2 दोनों (d) न तो 1, न ही 2

Expected Questions (Prelims Exams)

1. **Consider the following statements in the context of the judicial functions of the Supreme Court.**

   1. The court has the responsibility of upholding the constitutional values, principles and making them effective..
   2. The court can certainly interfere in the responsibilities or accountablities of the Prime Minister.

   Which of the above statements is/are correct?

   (a) Only 1 (b) Only 2
   (c) Both 1 and 2 (d) Neither 1 nor 2

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्न: ब्रिटेन के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय ने कार्यपालिका, महारानी सभी को संसद के अधीन लोकतांत्रिक मूल्यों के अधीन माना है। इस निर्णय के क्या निहितार्थ हैं? आपके अनुसार भारत इस निर्णय से क्या सीख ले सकता है?

(250 शब्द)

The decision of the Supreme Court of Britain has placed all the Executive, the Queen under the democratic values of the Parliament. What are the implications of this decision? According to you, what can India learn from this decision? (250 Words)

नोट : 25 सितंबर को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1 (c) होगा।