शाही कैबिनेट और एक मौन अदालत

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न-II (शासन व्यवस्था)

द हिन्दू

लेखक- गौतम भाटिया (अधिवक्ता, दिल्ली)

8 मार्च, 2019

"उच्चतम न्यायालय ने तेजी से केंद्रीय कार्यकारी की शक्ति पर लगाम लगाने का मौका खो दिया है।"

पिछले छह महीनों में, सुप्रीम कोर्ट ने अक्सर खुद को सुर्खियों में पाया है। सितंबर में, इसने मौलिक अधिकारों पर चार ऐतिहासिक निर्णय दिए हैं, जिनमें एक समान-लिंग संबंधों और व्यभिचार को अपराध की श्रेणी से हटाना, सबरीमाला को सभी उम्र की महिलाओं के लिए खोलना और आंशिक रूप से आधार को बनाए रखना शामिल है। लेकिन इसके तुरंत बाद ही अदालत एक राजनीतिक तूफान में घिर गयी। इसके राफेल और केंद्रीय जांच ब्यूरो के फैसले गहन जांच के अधीन थे और इस पर बहस अभी तक जारी है।

हालांकि, इस तूफान से उठी धूल जमने के बाद और अति लोकप्रिय मामलों के याद हो जाने के बाद, 2018-19 में सुप्रीम कोर्ट की सबसे महत्वपूर्ण प्रसिद्धी किसी अन्य दो फैसलों में हो सकती हैजिस पर सबसे कम ध्यान दिया गया है। जिसमें 'मनी बिल' (आधार निर्णय का एक हिस्सा) की कानूनी स्थिति और केंद्र सरकार तथा दिल्ली सरकार के बीच शक्ति के वितरण पर कोर्ट का हस्तक्षेप शामिल है। ये दो निर्णय संवैधानिक संरचना के बारे में थे अर्थात् राज्य के विभिन्न अंगों के बीच शक्ति के संतुलन, गणतंत्र के संघीय चरित्र और लोकतांत्रिक जवाबदेही के बुनियादी सवालों के बारे में।

हम अक्सर यह सोचते हैं कि हमारा अधिकार और आजादी संविधान के मौलिक अधिकार अध्याय और राज्य के खिलाफ इसे लागू करने की न्यायपालिका की इच्छा पर निर्भर करते हैं। हालांकि, अन्य महत्वपूर्ण तरीके हैं जिनमें एक संविधान स्वतंत्रता की गारंटी देता है।यह अधिकार की एकाग्रता से बचने के लिए राज्य के अंगों के बीच राजनीतिक शक्ति को विभाजित और वितरित करकेऔर यह सुनिश्चित करने के लिए कि ये विभिन्न अंग एक-दूसरे पर जाँच और संतुलन का काम करते हैं,ऐसा कर सकता है।

मनी बिल

इसलिए, मौलिक अधिकारों के मोह से दूर और राजनीतिक विवाद के रोमांच से दूर, यह संवैधानिक संरचना से जुड़े मामलों में है, जहाँ अदालतें गणतंत्र के भविष्य की दिशा पर अक्सर महत्वपूर्ण प्रभाव डालती हैं, और यह इस संदर्भ में है कि हमें मनी बिल और संघवाद पर हाल के निर्णयों की जाँच करनी चाहिए।

सबसे पहले मनी बिल या धन विधेयक कि बात करते हैं। विपक्ष के विरोध के बावजूद, आधार अधिनियम (Aadhar Act) को धन विधेयक के रूप में पारित किया गया। इससे हमारी संवैधानिक संरचना का एक महत्वपूर्ण तत्व अर्थात् द्विसदनीय व्यवस्था प्रभावित हुआ। हमारे संसदीय लोकतंत्र में, द्विसदनीय व्यवस्था में आवश्यक है कि किसी विधेयक को कानून बनाने से पहले संसद के दोनों सदनों द्वारा जांच और पारित किया जाना चाहिए।

लोकसभा लोकतांत्रिक बहुमत की आवाज का प्रतिनिधित्व करती है। राज्यसभा राज्यों के हितों के साथ-साथ तात्कालिक चुनावी हितों से मुक्त दृष्टिकोणों का प्रतिनिधित्व करती है। मूल विचार यह है कि कानून बनाना एक संतुलित और सुविचारित प्रक्रिया है, न कि बहुमतवाद का अभ्यास है। राज्यसभा का महत्वपूर्ण उद्देश्य लोकसभा में चेक और बैलेंस के रूप में कार्य करना और अधिक चिंतनशील तरीके से बिलों की जांच करना तथा उन चिंताओं का निराकरण करना है।

राज्यसभा की भूमिका तब और भी महत्वपूर्ण हो जाती है जब हम एक अद्वितीय भारतीय नवाचार पर विचार करते हैं अर्थात् दल-बदल विरोधी कानून। 1980 के दशक में, यह तय किया गया था कि पार्टी के बचाव का एकमात्र तरीका बहुत कठिन परिस्थितियों को छोड़कर, पार्टी के खिलाफ सदस्यों को अयोग्य घोषित करना था। यह प्रभावी रूप से पार्टी के आंतरिक (इंट्रा-पार्टी) लोकतंत्र का अंत था अर्थात् कोई भी सांसद अब अपनी अंतरात्मा की आवाज के अनुसार वोट नहीं दे सकते थे और उन्हें कैबिनेट के फरमानों

का पालन करना था।

नतीजतन, जहाँ लोकसभा में एकल पार्टी बहुमत है, वहां कार्यकारिणी प्रभावी रूप से हुक्मनामा डिक्री द्वारा शासन कर सकती है, क्योंकि अगर यह अपने ही पार्टी के सदस्यों को मनाने में विफल रहती है, तो भी इन्हें एक वोट खोने से कोई खतरा नहीं होगा। इसलिए इस स्थिति में लोअर हाउस (लोकसभा) अब सरकार की जाँच करने में सक्षम नहीं रहेगा और एकमात्र शेष विधायी मंच जो ऐसा कर सकता है, वह राज्यसभा है।

हालांकि,एक धन विधेयक राज्यसभा को समीकरण से बाहर ले जाता है अर्थात् इसे केवल लोकसभा की ही मंजूरी की आवश्यकता होती है। दल बदल विरोधी कानून के संयोजन में, यह कार्यपालिका के हाथों में पूर्ण शक्ति रखता है और लोकतांत्रिक प्रक्रिया को समाप्त करता है। इसलिए इसका उपयोग सबसे सीमित परिस्थितियों तक ही सीमित होना चाहिए।

आधार मामले में भी यही तर्क दिया गया था कि संविधान की शर्तों (अनुच्छेद-110) के अनुसार धन विधेयक केवल उन मामलों तक सीमित है, जो केवल अनुच्छेद-110 में विशेष रूप से निर्धारित वर्ग के अंदर निहित हैं। आधार अधिनियम, जिसने एक बायोमेट्रिक डेटाबेस स्थापित किया है और इसे प्रशासित करने के लिए एक प्राधिकरण (यूआईडीएआई) की स्थापना की है, को किसी भी अर्थ में इसे 'मनी बिल' नहीं कहा जा सकता है, क्योंकि प्राधिकरण के लिए धन भारत के समेकित कोष से आया है। हालांकि, आधार मामले में बहुमत के फैसले ने अधिनियम को धन विधेयक के रूप में पेश करने की अनुमति दी (निजी पक्ष के उपयोग की अनुमति देने के प्रावधान के बाद)और इस प्रकार, प्रभावी रूप से, लोकतांत्रिक प्रक्रिया में राज्यसभा की भूमिका प्रभावित हुई। अदालत के फैसले के बाद, कई महत्वपूर्ण मुद्दों पर राज्यसभा की जांच को दरकिनार करने की इच्छा रखने वाली सरकारें यह निर्दिष्ट कर सकती हैं कि परियोजना के लिए धन समेकित निधि से आना है।

संघवाद

इस बीच, अदालत लोकतांत्रिक संरचना के एक और मुद्दे पर भी विचार कर रही थी, जो केंद्र सरकार (उपराज्यपाल के माध्यम से कार्य करना) और दिल्ली सरकार के बीच विवाद से संबंधित है। इस विवाद ने संविधान के अनुच्छेद-239AA के पाठ को प्रभावी रूप से बदल दिया, जो दिल्ली को हाइब्रिड फेडरल इकाई के रूप में स्थापित करने वाले कुछ अस्पष्ट तरीके से तैयार किए गए प्रावधान से संबंधित है।

जुलाई, 2018 में, समग्र संवैधानिक स्थिति पर विचार करते हुए सुप्रीम कोर्ट की पांच न्यायाधीशों की पीठ ने स्पष्ट किया कि जहाँ भी संवैधानिक पाठ एक से अधिक व्याख्याओं में सक्षम होगा, अदालत एक ऐसी व्याख्या का पक्ष लेगी, जिसने लोकतांत्रिक जवाबदेही को बढ़ाया है अर्थात् संदेह के मामले में, सत्ता उस सरकार के साथ होगी, जो सीधे लोगों द्वारा चुनी गई है (इस मामले में, दिल्ली सरकार)।

हालांकि, जब इस सिद्धांत को दो संस्थाओं के बीच के विशिष्ट विवादों पर लागू करने की बात आई, तो सर्वोच्च न्यायालय की दो न्यायाधीशों वाली पीठ इस मूलभूत लोकतांत्रिक सिद्धांत से अलग दिख रही थी। फरवरी, 2019 के फैसले में लोकतांत्रिक चिंताओं के बहुत कम सबूत हैं अर्थात् विवाद का केंद्र सिविल सेवाओं पर नियंत्रण के बारे में था, जिसका सीधा असर दिन-प्रतिदिन के शासन पर पड़ा। जबकि संवैधानिक प्रावधान खुद अस्पष्ट थे, एक न्यायाधीश ने कहा कि दिल्ली सरकार का एक निश्चित रैंक से ऊपर के सिविल सेवकों पर कोई नियंत्रण नहीं है, जबकि एक अन्य न्यायाधीश ने कहा कि दिल्ली सरकार का सिविल सेवकों पर बिल्कुल भी नियंत्रण नहीं है।

एक शाही कार्यकारी का डर

1973 में, अमेरिकी इतिहासकार आर्थर एम.स्लेसिंगर ने 'इम्पीरियल प्रेसीडेंसी' शब्द को अन्य लोकतांत्रिक संस्थानों (जैसे- अमेरिकी कांग्रेस और सीनेट) की कीमत पर राष्ट्रपति के कार्यालय में सत्ता की बढ़ती एकाग्रता की विशेषता के लिए गढ़ा था। पिछले कुछ दशकों में, कई विद्वानों ने उदार लोकतंत्र के पार, राजनीतिक कार्यपालिका की बढ़ी हुई शक्तियों की ओर इस बहाव को देखा है।

अनुच्छेद-110 (मनी बिल) और 239AA (दिल्ली की संघीय इकाई की स्थिति) पर सुप्रीम कोर्ट के फैसलों ने कार्यकारिणी के हाथ में अधिक शक्ति केंद्रित कर दी है। इन निर्णयों का प्रभाव तुरंत महसूस नहीं किया जाएगा, लेकिन लंबे समय में, जब तक कि यह सही न हो जाए, हाल की अदालत की एक स्थायी विरासत (और विशेष रूप से, न्यायमूर्ति ए.के. सीकरी, जिन्होंने दोनों निर्णय लिए हैं और इस सप्ताह सेवानिवृत्त हुए हैं) एक शाही कार्यकारी की न्यायिक सुविधा हो सकती है।

धन विधेयक

चर्चा में क्यों?

- पिछले वर्ष आधार बिल को मनी बिल के तौर पर संसद से पारित कराने को लेकर उठे विवाद पर सुप्रीम कोर्ट के जजों की राय बंटी हुई थी।
- जहां जस्टिस चंद्रचूड़ ने इसे मनी बिल या धन विधेयक नहीं कहा है, वहीं जस्टिस सीकरी ने कहा है कि आधार बिल को मनी बिल के तौर पर पास कराया जा सकता है।
- न्यायमूर्ति चन्द्रचूड़ ने कहा कि संसद को कानून बनाने का अधिकार है, लेकिन सुरक्षा की गैर मौजूदगी में यह विभिन्न अधिकारों के उल्लंघन का कारण बन सकता है।

न्यायाधीशों ने क्या कहा था?

- जस्टिस डी.वाई.चंद्रचूड़ ने कहा कि किसी साधारण बिल को मनी बिल घोषित करना राज्यसभा के अधिकारों का हनन है। इसलिए आधार एक्ट को मनी बिल नहीं कहा जा सकता।
- जस्टिस चंद्रचूड़ ने कहा कि आधार एक्ट संविधान के अनुच्छेद-110 (1) के अनुरूप नहीं है।
- जस्टिस सीकरी ने कहा कि आधार एक्ट में मामूली बदलाव करने की जरूरत है।
- उन्होंने कहा कि सरकार या कोई कंपनी आधार नंबर को छह महीने से ज्यादा स्टोर नहीं रख सकती है।यानी अगर आप बैंक खाता खुलवाने या सिम कार्ड लेने के लिए आधार नंबर देते हैं तो उस आधार को 6 महीने से ज्यादा स्टोर नहीं किया जा सकता है। पहले यह डेटा पांच साल तक रखने की बात हुई थी।

क्या है धन विधेयक?

- संविधान के अनुच्छेद-110 (1) के तहत मनी बिल वह विधेयक होता है, जिसमें केवल धन से जुड़े हुए प्रस्ताव हों।
- इसके तहत राजस्व और खर्च से जुड़े हुए मामले आते हैं। ऐसे विधेयकों पर राज्यसभा में चर्चा तो हो सकती है, लेकिन उस पर कोई वोटिंग नहीं हो सकती।
- जब कोई प्रस्ताव संसद में कानून बनाने के लिए रखा जाता है, तो उसे विधेयक कहते हैं। विधेयक भी दो प्रकार का होता है-साधारण विधेयक (ordinary bill) और धन विधेयक (money bill)।
- दोनों विधेयकों में अंतर है। धन विधेयक (money bill) को छोड़कर अन्य विधेयक साधारण विधेयक (ordinary bill) कहे जाते हैं।
- निम्नलिखित विषयों से संबंधित विधेयक धन विधेयक होते हैं-
- कर लगाने, घटाने, बढ़ाने या उसमें संशोधन करने इत्यादि से सम्बंधित विधेयक।
- ऋण या भारत सरकार पर आर्थिक भार डालने की व्यवस्था से।
- भारत की संचित या आकस्मिक निधि को सुरक्षित रूप से रखने या उसमें से धन निकालने की व्यवस्था से।
- भारत की संचित निधि पर किसी व्यय का भार डालने या उसमें से किसी व्यय के लिए धन की स्वीकृति देने से।
- सरकारी हिसाब में धन जमा करने या उसमें से खर्च करने, उसकी जाँच करने आदि से।
- कोई विधेयक धन विधेयक (money bill) है या नहीं, इसका निर्णय करने का अधिकार लोकसभा के अध्यक्ष को प्राप्त है।
- साधारण और धन (ordinary and money bill), दोनों तरह के विधेयकों को पारित करने की प्रक्रिया संसद में अलग-अलग है।

धन विधेयक (MONEY BILL) कैसे पारित होता है?

- भारतीय संविधान के अनुच्छेद-107 से 122 तक में कानून-निर्माण सम्बन्धी प्रकिया का उल्लेख है।
- कानून बनाने के लिए संसद के समक्ष जो प्रारूप या मसौदा प्रस्तुत किया जाता, उसे विधेयक कहते हैं। धन विधेयक के लिए दूसरी प्रक्रिया निर्धारित की गयी है, जो साधारण विधेयकों (ordinary bill) की प्रक्रिया से सर्वथा भिन्न है।
- प्रजातंत्र का आधारभूत सिद्धांत यह है कि राष्ट्रीय वित्त पर लोकसभा का नियंत्रण हो। अत: भारत में भी राष्ट्रीय वित्त पर लोकसभा का नियंत्रण है।
- इसी कारण धन विधेयक (money bill) सर्वप्रथम लोक सभा में ही उपस्थित हो सकते हैं, राज्य सभा में नहीं।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. **निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए:-**
   1. साधारण विधेयक एवं संविधान संशोधन विधेयक को पारित करने के लिए संसद की संयुक्त बैठक बुलाई जा सकती है।
   2. कोई विधेयक धन विधेयक है, इसका निर्णय लोकसभा अध्यक्ष प्रधानमंत्री की सलाह पर करते हैं।
   3. भारत विनाशी राज्यों का अविनाशी संघ होने के साथ-साथ राज्यों का संघ है।
   4. हाल ही में आधार संबंधी अधिनियम को धन विधेयक के रूप में संसद में पेश किया गया।

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

   (a) केवल 3
   (b) 2, 3 और 4
   (c) 3 और 4
   (d) उपरोक्त सभी

1. **Consider the following statements-**
   1. The joint session of Parliament can be summon to pass ordinary bill and Constitution amendment bill.
   2. Lok Saba Speaker decide on the advice of Prime Minister that any bill is money bill.
   3. India is indestructible Union of destrcutible states as-well-as, Union of States.
   4. Recetly Aadhar related bill introduced in Parliament as money bill.

   Which of the above statements is/are correct?

   (a) Only 3
   (b) 2, 3 and 4
   (c) 3 and 4
   (d) All of the above.

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्नः धन विधेयक क्या है? वर्तमान में इसके स्वरूप में होने वाले परिवर्तन में बहुमत दल की सरकार की भूमिका की चर्चा कीजिए।

Q. What is money bill? Discuss the role of government of majority part in the changing format of money bill in recent time.

(250Words)

नोट : 5 मार्च को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1(b) होगा।