भारतीय संविधान की संशोधन प्रक्रिया अनुच्छेद 368 में दी गई है। संशोधन की प्रकृति के बारे में भूतपूर्व प्रधानमंत्री पंडित नेहरु ने कहा है कि "हालांकि हम इस संविधान को इतना ठोस और स्थायी बनाना चाहते हैं, जितना कि हम बना सकते हैं, फिर भी संविधान में कोई स्थायित्व नहीं है। इसमें कुछ सीमा तक परिवर्तनशीलता होनी चाहिए। 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 यह 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। इसलिए हमारे संविधान निर्माताओं ने एक मध्यम मार्ग का अनुसरण किया है। यह न तो इतना अनम्य अथवा कठोर है कि आवश्यक संशोधन न किये जा सकते हों और न इतना नम्य अथवा लचीला ही है कि अवांछित संशोधन किये जा सकते हों। अतएव यह कहा जा सकता है कि भारतीय संविधान नम्यता और अनम्यता का एक अनोखा मिश्रण है।

भारतीय संविधान की संशोधन प्रक्रिया अनुच्छेद 368 में दी गई है। संशोधन की दृष्टि से संविधान के विभिन्न उपबन्धों को तीन भागों में विभाजित किया गया है और प्रत्येक भाग के लिए पृथक् प्रक्रिया अपनाई गयी है।

(1) साधारण बहुमत—इस श्रेणी में अनुच्छेद 4,169 और 239-क आते हैं। इनमें संशोधन संसद का साधारण बहुमत पर्याप्त है। इन अनुच्छेदों को अनुच्छेद 368 के क्षेत्र से परे रखा गया है, क्योंकि ये विषय कोई विशेष संवैधाधिक महत्व के नहीं हैं।

(2) विशेष बहुमत—इसमें संविधान के अन्य सभी उपबन्ध आते हैं जो संख्यांक (1) और (3) में सम्मिलित नहीं है। इन उपबंधों के संशोधन के लिए केवल संसद का विशेष बहुमत पर्याप्त है। इसका संशोधन संसद के कुल संदस्यों के बहुमत तथा उसमें उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों के 2/3 बहुमत से होता है।

(3) विशेष बहुमत तथा राज्यों का अनुसमर्थन—इस श्रेणी में वे उपबन्ध आते हैं जो संघात्मक ढाँचे से सम्बन्धित हैं। इन उपबन्धों के संशोधन के लिए सबसे कठिन प्रक्रिया अपनायी गयी है। इसमें संशोधन के लिए संसद के प्रत्येक सदन के 2/3 सदस्यों का बहुमत तथा कम से कम 50 प्रतिशत राज्यों के विधानमण्डलों का अनुसमर्थन भी आवश्यक है। ये उपबन्ध निम्नलिखित हैं—

1. राष्ट्रपति का निर्वाचन (अनु० 54-55),
2. संघ तथा राज्यों की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार (अनु० 73,162),
3. संघ तथा राज्य न्यायापालिका (अनु० 124-147, 214-231, 241),
4. संघ और राज्यों के बीच विधायी शक्ति का वितरण (अनु० 245-255),
5. संसद में राज्यों का प्रतिनिधित्व (अनुसूची 4), या
6. सातवीं अनुसूची की कोई सूची, या
7. अनु० 368 का उपबंध।

संविधान संधोधन विधेयक किसी भी सदन में आरम्भ किया जा सकता है। विधेयक संसद के कुल सदस्यों के बहुमत तथा उसमें उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों के 2/3 बहुमत से पास किया जाना चाहिए। जब विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित कर दिया जाता है तो उसे राष्ट्रपति के समक्ष उसकी अनुमति के लिए रखा जाता है। संविधान संशोधन पर अनुमति देने के लिए राष्ट्रपति बाध्य है। संविधान संधोधन विधेयकों के लिए संयुक्त अधिवेशन की प्रक्रिया लागू नहीं होती है।

इस प्रकार भारतीय संविधान के अधिकतर उपबन्धों में संशोधन साधारण विधान-प्रक्रिया द्वारा ही किया जा सकता है। केवल कुछ उपबन्धों में, जो संघात्मक ढाँचे (Federal Principle) से सम्बन्धित हैं, संशोधन के लिए विशेष बहुमत तथा आधे राज्यों के विधानमण्डलों के अनुसमर्थन की आवश्यकता पड़ती है। भारतीय संविधान में संशोधन की प्रक्रिया अमेरिकी और आस्ट्रेलियाई संविधान के संशोधन की प्रक्रिया की अपेक्षा सरल है।

मूल अधिकारों में संशोधन

सर्वप्रथम **शंकरी प्रसाद** बनाम **भारत संघ,** ए० आई० आर० 1951 एस० सी० 458 में उच्चतम न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि संविधान के संशोधन की शक्ति, जिसमें मूल अधिकार भी शामिल हैं, अनुच्छेद 368 में निहित है।

सज्जन सिंह बनाम **राज्यस्थान राज्य,** ए० आई० आर० 1965 एस० सी० 845 के मामले में उच्चतम न्यायालय ने उपर्युक्त निर्णय का अनुसरण किया।

किन्तु **गोलक नाथ** बनाम **पंजाब सरकार,** ए० आई० आर० 1967 एस० सी० 1643 के मामले में अपने पूर्व निर्णयों को उलटते हुए उच्चतम न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि संसद को मूल अधिकारों में संशोधन करने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। क्योंकि संविधान संशोधन को अनुच्छेद 13 के अन्तर्गत विधि माना गया है। संविधान में मूल अधिकारों को नैसर्गिक स्थान प्राप्त है।

संविधान का 24वां संशोधन अधिनियम, 1971—उच्चतम न्यायालय द्वारा गोलकनाथ **के मामले** में दिये गये निर्णय से उत्पन्न कठिनाई को दूर करने हेतु संविधान का 24वां संशोधन अधिनियम पारित किया

गयी, जिसके द्वारा अनु० 368 के खण्ड (2) के पूर्व एक नया खण्ड जोड़ा गया जो यह उपबंधित करता है कि "संविधान में किसी बात के होते हुए संसद अपनी संविधायी शक्ति का प्रयोग करते हुए संविधान में किसी उपबन्ध का परिवर्धन, परिवर्तन या निरसन के रूप में संशोधन इस अनुच्छेद में दी गयी प्रक्रिया के अनुसार कर सकेगी।"

क्या संसद को संविधान में संशोधन करने की असीमित शक्ति प्राप्त है?

केशवानन्द भारती बनाम **केरल राज्य**, ए० आई० आर० 1973 एस० सी० 1461 के मामले में उच्चतम न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि यद्यपि अनु० 368 के अन्तर्गत संसद् 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 Staructure) 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 और आधारभूत तत्व वैसा ही बना रहे।

आधारभूत ढांचे का सिद्धान्त (Basic Structure Theory)—**केशवानन्द भारती के मामले** में बहुमत ने यह निर्णय दिया कि संविधान संशोधन की शक्ति के प्रयोग द्वारा संविधान के आधारभूत ढाँचे को नष्ट नहीं किया जा सकता। आधारभूत ढाँचा (Basic Structure) क्या है, इसकी परिभाषा नहीं दी गई है। बहुमत ने कुछ आधारभूत तत्वों का उल्लेख किया है किन्तु यह भी स्पष्ट किया है कि वे केवल दृष्टांत स्वरूप हैं और प्रत्येक मामले के तथ्यों पर इसका निर्धारण किया जायेगा कि संविधान का आधारभूत ढांचा क्या है। **केशवानन्द भारती के मामले** में सर्वप्रथम इस शब्द का प्रयोग करते हुए **न्यायमूर्ति सीकरी** ने निम्नलिखित संवैधानिक लक्षणों को संविधान के आधारभूत ढांचे में माना—

1. संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution),
2. लोकतन्त्रात्मक गणराज्य (Democratic Republic),
3. धर्मनिरपेक्षता (Secularism),
4. शक्तियों का पृथक्करण (Separation of Powers),
5. संघीय संविधान (Federal Constitution)।

न्यायमूर्ति श्री शेलट ओर ग्रोवर के अनुसार निम्नलिखित आधारभूत ढाँचे के उदाहरण हैं जो उपर्युक्त के अतिरिक्त हैं—(1) 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, (2) देश की एकता और अखण्डता।

न्यायमूर्ति हेगड़े और मुकर्जी ने (1) भारत की सम्प्रभुता, (2) देश की लोकतन्त्रात्मक प्रणाली, (3) वैयक्तिक स्वाधीनताएं, (4) कल्याणकारी राज्य की स्थापना को आधारभूत ढांचा बताया है।

केशवानन्द भारती के मामले में प्रतिपादित आधारभूत ढाँचे के सिद्धान्त को अनेक विनिश्चयों में लागू किया गया है।

इन्दिरा नेहरू गांधी बनाम **राजनारायण**, ए० आई० आर० 1975 एस० सी० 2299 के मामले में सर्वप्रथम उच्चतम न्यायालय ने आधरभूत ढांचे के सिद्धान्त के आधार पर एक संविधानिक संशोधन को अविधिमान्य घोषित कर दिया। न्यायमूर्ति खन्ना तथा चन्द्रचूड़ ने प्रस्तुत मामले में निम्नलिखित बातों को संविधान के आधारभूत ढांचे का आवश्यक तत्व माना है। 1-विधि का शासन, 2. न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति, 3. लोकतन्त्र जो स्वतन्त्रत एवं निष्पक्ष चुनाव पर आधारित है।

न्यायाधीशों के स्थानान्तरण के मामले में यह अभिनिर्धारित किया गया है कि अनु० 32 के अधीन उच्चतम न्यायालय की अधिकारिता संविधान का आधारभूत ढाँचा है।

मिनर्वा मिल, ए० आई० आर० 1980 एस० सी० के मामले में उच्चतम न्यायालय ने किया है कि निम्नलिखित संविधान के आधारभूत तत्व हैं—

1. संसद की संविधान संधोधन की सीमित शक्ति,
2. कुछ अधिकारों और राज्य के नीतिनिदेशक तत्वों में सामंजस्य,
3. कुछ मामलों में मूल अधिकार,
4. कुछ मामलों में न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति।

42वां संविधान-संशोधान और अनुच्छेद 368—इस संशोधन अधिनियम द्वारा अनुच्छेद 368 में दो नये खण्ड (4) और (5) जोड़े गये। खण्ड (4) यह स्पष्ट कर देता था कि अनुच्छेद 368 के अधीन किसी भी सांविधिानिक संशोधन की विधिमान्यता को किसी भी न्यायालय में किसी भी आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती थी। खण्ड (5) के अनुसार इस अनुच्छेद के अन्तर्गत संविधान के उपबन्धों का संशोधन जोड़कर, परिवर्तन या निरसन (Repeal) करने के लिए संसद की संविधायी शक्ति (constituent Power) पर कोई भी परिसीमा न होगी।

मिनर्वा मिल्स बनाम **भारत संघ,** ए० आई० आर० 1980 एस० सी० 1789 के निर्णय में उच्चतम न्यायालय की पाँच न्यायाधीशों की पूर्णपीठ ने एकमत से वह अभिनिर्धारित किया है कि अनु० 368 में 42 वें संशोधन अधिनियम द्वारा जोड़े गये खण्ड (4) और (5) जिसके द्वारा संशोधन शक्ति को असीमित बना दिया गया था,वे असंवैधानिक हैं, क्योंकि वे संसद को असीमित संशोधन शक्ति प्रदान करते हैं और इस प्रकार संविधान के आधारभूत ढाँचे को नष्ट करते हैं। न्यायालय ने यह स्पष्ट कर दिया है कि भारत में संविधान सर्वोच्च है न कि संसद। संसद अपनी सीमित संशोधन की शक्ति को बढ़ा नहीं सकती है। संविधान-संशोधन की ''सीमित शक्ति'' और न्यायिक पुनर्विलोकन संविधान के ''आधारभूत ढाँचे'' क आवश्यक तत्व हैं।

एस आर बोम्बई बनाम **भारत संघ,** ए० आई० आर० 1994 एस० सी० के मामले में उच्चतम न्यायालय द्वारा धर्मनिरपेक्षता को संविधान का आधारभूत ढाँचा माना गया।

एल चन्द्र कुमार बनाम **भारत संघ,** ए० आई० आर० 1997 एस० सी० में उच्चतम न्यायालय ने न्यायिक पुनर्विलोकन को संविधान का आधारभूत ढाँचा माना।

विविध

प्रश्न 34—भारत के वर्तमान विकास को मद्देनजर रखते हुए 'दल-बदल निरोध नियम' की उपयोगिता की व्याख्या कीजिए।

[U.P. P.C.S. (J.) 2006]

उत्तर—'दलवदल निरोध नियम' की आवश्यकता बहुत पहले से ही महसूस की जा रही थी। दलबदल की बीमारी ने हमारी संसदीय प्रणली की नींव को जर्जर कर दिया है। इसके कारण स्थायी एवं सशक्त सरकारों का गठन सम्भव नहीं है। इस त्रुटि को दूर करने के लिए संसद ने 52 वां संविधान संशोधन अधिनियम, 1985 में पारित किया और संविधान में दसवीं अनुसूची जोड़ा।'

52वें संशोधन अधिनियम, 1985 द्वारा अनु० 102 में एक नया खण्ड 2 जोड़ा गया है, जो यह उपबन्धित करता है कि किसी संसद सदस्य या विधान सभा सदस्य की सदन की सदस्यता दसवीं अनुसूची में उल्लिखित आधारों पर समाप्त हो जायेगी। दसवीं अनुसूची के अनुसार संसद और विधान सभा का सदस्य, जो किसी राजनीतिक दल का सदस्य है, की सदस्यता निम्न परिस्थितियों में समाप्त हो जायेगी यदि—

(1) वह राजनीतिक दल की सदस्यता स्वेच्छा से छोड़ देता है, या

(2) वह अपने दल या उसके द्वारा प्राधिकृत किसी व्यक्ति की पूर्व अनुमति के बिना सदन में मतदान करता है या नहीं करता है, जिसे 15 दिन के भीतर माफ नहीं कर दिया गया है, या

(3) कोई निर्दलीय सदस्य निर्वाचन के पश्चात् किसी राजनीतिक दल में सम्मिलित हो जाता है, या