इकाई 1 संविधान का निर्माण*

संरचना

1.0 उद्देश्य

1.1 प्रस्तावना

1.2 भारतीय संविधान की उत्पत्ति 1858–1935

1.2.1 भारत सरकार अधिनियम 1935 एवं अन्य अधिनियम

1.2.2 नेहरू रिपोर्ट (प्रतिवेदन) 1928 : भारतीय संविधान की रचना का प्रथम प्रयास

1.3 संविधान सभा का गठन

1.3.1 क्रिप्स मिशन

1.3.2 कैबिनेट मिशन

1.3.3 संविधान सभा का चुनाव

1.4 संविधान सभा के प्रतिनिधित्व की प्रकृति

1.5 संविधान सभा की भूमिका 1946–1949

1.6 संविधान सभा की प्रमुख विशेषताएं

1.6.1 सार्वभौमिक मताधिकार और पृथक चुनाव पद्वति की समाप्ति

1.7 सारांश

1.8 उपयोगी संदर्भ

1.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के पश्चात् आप यह समझेंगे:

- संविधान सभा के गठन के पूर्व संविधान निर्माण के चरण;
- संविधान सभा के प्रतिनिधित्व का स्वरूप; और
- संविधान सभा में संविधान की प्रमुख विशेषताओं पर बहस।

1.1 प्रस्तावना

भारत के संविधान को 26 नवंबर 1949 को अपनाया गया । अर्थात, इस दिन संविधान सभा ने इसे अंतरिम रूप दिया। लेकिन यह दो महीने बाद यानी 26 जनवरी 1950 को लागू हुआ। हालांकि संविधान के कुछ प्रावधान जैसे नागरिकता चुनाव, अस्थायी संसद एवं अन्य संबंधित प्रावधान 26 नवंबर 1949 को ही लागू हो गये थे। दो महीने बाद अर्थात, 26 जनवरी 1950 को इसे इसलिये लागू किया गया क्योंकि इस दिन 26 जनवरी 1930 को मूल आजादी मिली थी। इसी दिन यानि 26 जनवरी 1930 को भारतीय राष्ट्रीय कॉंग्रेस ने भारत की आजादी का उत्सव मनाया था। यहाँ पर यह बात गौर करने की है कि भारत का संविधान काफी लंबी प्रक्रिया एवं बातचीत की उपज है। यह इकाई भारतीय संविधान की संरचना के महत्वपूर्ण बिंदुओं से संबंधित है।

* प्रोफेसर जगपाल सिंह, राजनीति विज्ञान संकाय, सामाजिक विद्यपीठ, इग्नू, नई दिल्ली

यह इकाई पाठ्यक्रम एम.एच.आई–09, इकाई 34 से अनुकूलित है।

1.2 भारतीय संविधान की उत्पत्ति 1858–1935

भारत के संविधान में सभी नागरिकों के लोकतांत्रिक अधिकारों के प्रावधान मौजूद है। ये प्रावधान उन्हें भी दिये गये है जो भारत के नागरिक नहीं है। इन अधिकारों की पूर्ति के लिये विधायी संस्थानें व्याप्त है। संविधान भारत में लोकतंत्र एवं सामाजिक परिवर्तन की परिकल्पना को पेश करता है। भारतीय संविधान के निर्माण में लोकतांत्रिक संस्थाओं की उत्पत्ति की प्रक्रिया एवं अधिकार संविधान सभा के गठन से पूर्व ही शुरू हो गयी थी। लेकिन यहां यह बताना जरूरी है कि जो लोकतांत्रिक मूल्य एवं लोकतांत्रिक संस्थाऐं उपनिवेश काल में थी उनका मकसद सिर्फ औपनिवेशिक हितों को पूरा करना था जबकि संविधान सभा द्वारा किये गये प्रावधान उनके विपरीत थे। यद्यपि भारतीय संविधान दिसंबर 9, 1947 से लेकर नवंबर 26, 1949 के बीच विचार–विमर्श की उपज है, लेकिन उनकी कुछ विशेषताऐं विभिन्न अधिनियमों द्वारा पारित प्रावधान से मिली है। आप इसके बारे में नीचे दी गयी 1.2.1 उप इकाई में जानकारी प्राप्त करेंगे।

1.2.1 भारत शासन अधिनियम 1935, एवं अन्य अधिनियम

ईस्ट इंडिया कंपनी से ब्रिटिश शासन को सत्ता हस्तांतरण के पश्चात, ब्रिटिश संसद भारत के मामलों के व्यवस्थापन में लिप्त हो गयी। इस उद्देश्य को पूरा करने के लिये, 1885 से 1935 तक औपनिवेशिक शासन द्वारा कई प्रकार के शासन अधिनियम लागू किये। भारत सरकार अधिनियम 1935 इनमें से एक महत्वपूर्ण अधिनियम था। इस इकाई में आप इस अधिनियम से पहले अन्य अधिनियमों के बारे में अध्ययन करेंगे। इन अन्य अधिनियमों में सबसे पहले 1858 का भारत सरकार अधिनियम था। इस अधिनियम के द्वारा भारत में शासन का केन्द्रिकृत एवं विकेन्द्रीकृत ढ़ाँचा सामने आया। केन्द्रिकृत ढ़ाँचा वहां लागू किया गया जिसका सीधा नियंत्रण ब्रिटिश राज के अधीन था। ये क्षेत्र ब्रिटिश इंडिया प्रांत के रूप में जाने जाते थे। विकेन्द्रिकृत ढ़ाँचा वहां लागू किया गया जहाँ पर ब्रिटिश राज शाही का कोई सीधा नियंत्रण नहीं था। ये क्षेत्र भारतीय राजाओं के शासन के अधीन थे। इन्हें शाही राज्य कहते थे या देशी रियासत के नाम से जाना जाता था। इस प्रकार की व्यवस्था में राजा अपने राज्य के आंतरिक मामलों में पूर्व रूप से स्वतंत्र था, लेकिन ये ब्रिटिश नियंत्रण के अधीन थे। केन्द्रिकृत ढ़ाँचे के अंतर्गत सभी प्रकार की शक्तियां भारत के राज्य सचिव के पास थी जिसका सीधा नियंत्रण ब्रिटिश राज के पास था। वह (सचिव) राज शाही की तरफ से कार्य करता था। उनकी सहायता के लिये 15 सदस्यीय मंत्रिमंडल था। उस समय कार्यपालिका, विधायिका एवं न्यायपालिका अलग नहीं थी। ये सब भारत के सचिव के नियंत्रण में थी। ब्रिटिश शासन में सचिव की सहायता के लिये वायसराय था। वायसराय को भी कार्यकारी परिषद सहायता करती थी। जिला स्तर पर वायसराय की सहायता के लिये ब्रिटिश प्रशासक होते थे। प्रांतीय सरकारों के पास वित्तिय स्वायत्ता नहीं होती थी। 1870 में लार्ड मेयो ने प्रांतीय प्रशासन को चलाने के लिये उनकी जरूरतों को पूरा करने को सुनिश्चित किया।

1909 में भारत परिषद अधिनियम के लागू होने के पश्चात प्रांतीय सरकारों के राजनीतिक संस्थाओं के क्षेत्रों को विस्तृत किया गया। इस अधिनियम को पहली बार लागू किया गया जिसका उद्देश्य 'प्रतिनिधित्व' प्रणाली ब्रिटिश शासन में लागू करना था। इसमें गैर सरकारी चुने हुए सदस्य शामिल थे। इस अधिनियम के द्वारा मुस्लिम समुदाय को भी अलग से प्रतिनिधित्व दिया गया। 1919 के भारत सरकार अधिनियम ने प्रांतीय सरकारों को कुछ सत्ता सुपुर्द की। जिसमें केन्द्र सरकार का नियंत्रण उन का प्रमुख था। इसने केन्द्र सरकार के नियंत्रण को कुछ कम किया। इसके द्वारा प्रशासन के कार्यक्षेत्र और राजस्व के स्रोतों

का केन्द्र एवं प्रांतों में विभाजन किया। इस व्यवस्था के अंतर्गत प्रांतीय सरकारों को राजस्व के स्रोतों पर नियंत्रण का अधिकार दिया जैसे भूमि, सिंचाई और न्यायिक मामले। प्रांतीय विषयों को स्थानांतरित एवं आरक्षित श्रेणी में बाँटा गया। स्थानांतरित विषयों पर कानून बनाने का अधिकार राज्यपाल को था जबकि आरक्षित विषयों पर कानून बनाने का अधिकार विधायिका के पास था। राज्यपाल (कार्यकारी प्रमुख) विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं था।

भारत सरकार अधिनियम 1935, अन्य भारत सरकार अधिनियमों से भिन्न था। जैसा कि आपने पढ़ा होगा उन अधिनियमों में ब्रिटिश इंडिया के प्रांत की सरकार एकात्मक या केन्द्रिकृत थी। अर्थात हर स्तर पर वही सरकार कार्यरत थी। पिछले अधिनियमों के बजाय भारत सरकार अधिनियम 1935 प्रांतीय स्वायत्ता की बात करता है। इसके द्वारा अल्पसंख्यकों को संरक्षण प्रदान किया गया। इन संरक्षणों में अल्पसंख्यकों जैसे मुस्लिम, सिख, पारसी, यूरोपियन एवं ऐंग्लों इंडियन समुदाय को पृथक प्रतिनिधित्व के प्रावधान दिये गये।

इस अधिनियम के द्वारा संघ एवं प्रांतों के बीच तीन सूचियों के तहत् सत्ता के बंटबारे का प्रावधान किया गया। प्रथम संघ सूची, द्वितीय समवर्ती सूची तथा तृतीय प्रांतीय सूची। इस अधिनियम के माध्यम से संघ एवं प्रांतों के बीच विवादों को सुलझाने के लिए संघीय न्यायालय का भी प्रावधान किया गया। प्रांतीय सरकार का कार्यकारी अध्यक्ष राज्यपाल था जिन्हें विशेष शक्तियां प्राप्त थी।

विशेष शक्तियों के तहत् राज्यपाल प्रांतीय विधायिका के निर्णयों पर वीटो का प्रयोग कर सकते थे। वे राज शाही की तरफ से कार्य करते थे और वे गवर्नर–जनरल के अधीन नहीं थे। गवर्नर–जनरल वायसराय को कहते थे। उन्हें कुछ व्यक्तिगत मामलों मे भी कुछ विशेषधिकार प्राप्त था। इन मामलों में उन्हें मंत्रियों की सलाह की जरूरत नहीं थी। राज्यपाल को गवर्नर–जनरल के नियंत्रण में कार्य करना पड़ता था और गवर्नर–जनरल वास्तव में राज्य का सचिव होता था। वे विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं थे लेकिन उन्हें मंत्रियों की सलाह पर कार्य करना पड़ता था जो कि विधायिका के प्रति उत्तरदायी थे।

भारत सरकार अधिनियम 1935, में केन्द्र सरकार के गठन का प्रावधान भी था जिसमें राज्य एवं प्रांतों के प्रतिनिधि आते थे। इस प्रकार की सरकार को संघ सरकार कहते थे क्योंकि इसमें राज्य एवं प्रांत दोनों के सदस्य होते थे। लेकिन संघ सरकार की स्थापना नहीं हो सकी क्योंकि राजाओं के बीच संघ में शामिल होने पर सहमति नहीं थी। इस प्रकार इस अधिनियम के अंतर्गत केवल प्रांतीय सरकारों का गठन किया गया और इस अधिनियम के अंतर्गत प्रांतीय विधायिका के चुनाव 1937 में हुए। चुनाव के बाद आठ प्रांतों में कांग्रेस की सरकार बनी। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने 1937 में त्यागपत्र दे दिया। इस तरह एम. गोविन्द राव और निर्विचार सिंह के अनुसार भारत सरकार अधिनियम 1935 ने संविधान सभा के लिए संविधान निर्माण की आधारशिला रखी।

1.2.2 नेहरू रिपोर्ट : संविधान के मसौदे का प्रथम भारतीय प्रयास

जैसा कि आपने पढ़ा होगा संविधान निर्माण में ब्रिटिश शासन के द्वारा विभिन्न अधिनियमों को शामिल करने का प्रयास किया गया। भारतीयों को इसमें कोई भूमिका नहीं थी। भारतीयों के द्वारा संविधान तैयार करने का प्रथम प्रयास 1928 में नेहरु रिपोर्ट में किया गया। इसके पूर्व 1921–22 में असहयोग आंदोलन के दौरान भारतीय स्वतंत्रता आंदोलन के नेताओं के द्वारा स्वराज के रूप में प्रयास किया गया।

नेहरु रिपोर्ट, मोतीलाल नेहरु के नाम पर तैयार की गयी जो मसविदा समिति के अध्यक्ष थे। मसविदा समिति का निर्णय अखिल भारतीय राजनीतिक दलों के सम्मेलन में लिया गया था। उन राजनीतिक दलों में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस, स्वराज पार्टी और मुस्लिम लीग शामिल थी। मद्रास की जस्टिस पार्टी और पंजाब की यूनियनिस्ट पार्टी इसमें सम्मिलित नहीं थी। नेहरु रिपोर्ट ने सार्वभौमिक मताधिकार और केन्द्र एवं प्रांतों में जिम्मेदार सरकार की मांग की। इसने हालांकि प्रभुत्व शासन की माँग की न कि भारत को पूर्ण आजादी की। अर्थात् भारतीयों को केवल कुछ मामलों में कानून बनाने की आजादी थी ब्रिटिश सरकार के नियंत्रण में। इसके लिये नेहरु रिपोर्ट ने केन्द्र एवं प्रांतों के विषय की एक सूची तैयार की तथा मौलिक अधिकारों की सूची तैयार की। इसने पुरुष एवं महिलाओं के लिये सार्वभौमिक मताधिकार की माँग की। 1934 में, नेहरु रिपोर्ट के तैयार हो जाने के कुछ वर्षो के पश्चात् भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने आधिकारिक रुप से भारत के लोगों के लिए एक संविधान की माँग की वो भी बिना किसी बाहरी लोगों के हस्तक्षेप के।

अभ्यास प्रश्न 1

नोट: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) भारत के संविधान को अपनाने एवं लागू करने में क्या अंतर है?

.....

.....

.....

.....

2) भारत के संविधान को कब अपनाया गया तथा इसे कब लागू किया गया?

.....

.....

.....

.....

.....

3) भारत सरकार अधिनियम 1935, अन्य पूर्व अधिनियमों से किस प्रकार भिन्न था?

.....

.....

.....

.....

4) नेहरु रिपोर्ट ने क्या सिफारिश की थी?

.....

.....

.....

.....

1.3 संविधान सभा का गठन

1.3.1 क्रिप्स मिशन

प्रारंभ में औपनिवेशिक शासकों ने भारत के संविधान निर्माण की माँग को ठुकरा दिया था। लेकिन बदली हुई परिस्थितियों, द्वितीय विश्व युद्ध की आहट और ब्रिटेन में नई सरकार के गठन ने भारत में ब्रिटिश सरकार को नये संविधान निर्माण को मजबूर कर दिया। 1942 में ब्रिटिश सरकार ने अपना केबिनेट सदस्य सर स्टेफोर्ड क्रिप्स को भारत भेजा। वे एक ड्राफ्ट प्रस्ताव लेकर आये थे जिसमें भारत के संविधान के गठन की बात थी। यह प्रस्ताव द्वितीय विश्व युद्ध की समाप्ति के पश्चात् लागू किया जाना था। लेकिन इसके लिये मुस्लिम लीग एवं कांग्रेस दोनों की सहमति आवश्यक थी। क्रिप्स मिशन के ड्राफ्ट प्रस्ताव में निम्न सिफारिशें थी – (1) भारत को प्रभुत्व (डोमिनियन) का दर्जा प्रदान करना (2) सभी प्रांत एवं राज्यों को मिलाकर भारतीय संघ का गठन करना (3) निर्वाचित संविधान सभा के द्वारा भारत के संविधान की रचना करना लेकिन जो प्रांत संविधान को स्वीकार करने को तैयार नहीं थे उन्हें अपनी वास्तविक स्थिति बरकरार रखने की छूट थी। इन प्रांतों को अलग संविधानिक प्रबंधों को अपनाने की छूट थी।

भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेस और मुस्लिम लीग दोनों ने ही क्रिप्स मिशन के प्रस्ताव को मानने से इनकार कर दिया। मुस्लिम लीग ने भारत को सांप्रदायिक आधार पर बाँटने की माँग की जिसमें उसने कुछ प्रांतों को स्वतंत्र पाकिस्तान राज्य बनाने की माँग की। उनकी माँगें थी कि भारत और पाकिस्तान दोनों के लिए दो अलग–अलग संविधान सभा होनी चाहिए।

1.3.2 केबिनेट मिशन

ब्रिटिश शासन ने भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस एवं मुस्लिम लीग के बीच मतभेदों को दूर करने के कई प्रयास किये। लेकिन वह असफल रही। ब्रिटिश सरकार ने केबिनेट सदस्यों को दूसरा प्रतिनिधित्व भेजा जिसे केबिनेट प्रतिनिधित्वि कहा गया तथा बाद में वह कैबिनेट मिशन योजना के रुप में सामने आया जिसमें तीन कैबिनेट मंत्री शामिल थे – (1) लॉर्ड पौथिक लारेंस, (2) सर स्टैफोर्ड क्रिप्स एवं (3) ए. वी. अलैक्जैण्डर। कैबिनेट मिशन भी कांग्रेस और मुस्लिम लीग को एक समझौते पर लाने में असफल रही। लेकिन इसने अपना एक प्रस्ताव तैयार किया जिसे 16 मई 1946 को इंग्लैण्ड और भारत में समान तौर पर घोषित किया। कैबिनेट प्रतिनिधित्व ने निम्न सिफारिशें की – ब्रिटिश इंडिया और राज्यों को मिलाकर एक भारत संघ होना चाहिए। इसके पास रक्षा, विदेश मामले एवं संचार के विषयों पर कानून बनाने का अधिकार हो। बाकी अवशिष्ट अधिकार प्रांतों एवं राज्यों के पास होना चाहिए। संघ के पास कार्य प्रक्रिया एवं विधायिका होनी चाहिये। इसमें प्रांत एवं राज्यों के प्रतिनिधि होने चाहिये लेकिन अहम सांप्रदायिक मुद्दों पर विधायिका को निर्णय लेने का अधिकार है। इसमें उपस्थित सदस्यों के मत द्वारा बहुमत के आधार पर फैसला किया जाता है। प्रांतों को कार्यपालिका एवं विधायिका के साथ समूह बनाने की छूट थी। सभी समूह प्रांतों के विषयों को निर्धारित करने को आजाद है जो किसी समूह संगठन द्वारा उठाये गये हो।

1.3.3 संविधान सभा का चुनाव

केबिनेट मिशन के प्रस्ताव के अनुसार संविधान सभा के चुनाव कराये गये जिसमें कांग्रेस और मुस्लिम लीग के सदस्यों को वापस लिया गया। संविधान सभा के सदस्यों का चुनाव

प्रांतीय विधायी सभा द्वारा किया गया। कांग्रेस एवं मुस्लिम लीग के बीच केबिनेट मिशन के समूह खंड के उपर विवाद दिखाई दिये। ब्रिटिश सरकार ने इसमें दखल देकर स्थिति स्पष्ट की और बताया कि मुस्लिम लीग के तर्क सही थे। 6 दिसंबर, 1946 को ब्रिटिश सरकार ने एक विवरण प्रकाशित किया जिसमें दो विधान क्षेत्र एवं दो राज्यों की संभावना को उजागर किया। इसके परिणामस्वरुप, संविधान सभा की प्रथम बैठक जो 9 दिसंबर 1946 को बुलाई गयी उसका मुस्लिम लीग ने बहिस्कार किया और इसने मुस्लिम लीग की उपस्थिती के बिना कार्य किया।

अभ्यास प्रश्न 2

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) क्रिप्स मिशन की सिफारिशें क्या थीं?

.....

.....

.....

.....

2) केबिनेट मिशन की सिफारिशें कौन–कौन सी थी?

.....

.....

.....

.....

.....

1.4 संविधान सभा के प्रतिनिधित्व की प्रकृति

प्रायः यह दलील दी जाती है कि संविधान सभा के अंतर्गत भारत के आम नागरिकों का प्रतिनिधित्व नहीं था। क्योंकि इसके प्रतिनिधि सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार से निर्वाचित नहीं हुए थे। बल्कि वे अप्रत्यक्ष रूप से समाज के विशिष्ट वर्गों द्वारा प्रतिबंधित निर्वाचन प्रक्रिया से चुने गये थे। ये विशिष्ट वर्ग शिक्षित और आयकर अदा करने वाले थे। ग्रेनविल ऑस्टिन के अनुसार इसका प्रमुख कारण कैबिनेट मिशन योजना की रणनीति थी ताकि संविधान निर्माण की प्रक्रिया की गति को धीमा होने से बचाया जा सके। कैबिनेट मिशन ने संविधान सभा में अप्रत्यक्ष चुनाव का प्रावधान किया। इसका चुनाव प्रांतीय विधायिका के सदस्यों द्वारा किया गया। कांग्रेस ने इस प्रस्ताव को मान लिया ताकि संविधान सभा के चुनाव वयस्क मताधिकार से हो सके। प्रतिबंधित वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित होने के बावजूद संविधान सभा के अंतर्गत सभी धर्मों एवं वर्गों की राय को संविधान सभा में प्रतिनिधित्व मिला। ऑस्टिन ने यह दावा किया कि संविधान सभा में यद्यपि कांग्रेस का बहुमत था फिर भी यह विश्वास था कि भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस को सामाजिक एवं वैचारिक स्तर पर विविधताओं का प्रतिनिधित्व करना चाहिये। उनकी यह भी नीति थी कि संविधान सभा में विभिन्न अल्पसंख्यक समुदाय के दृष्टिकोण को महत्व दिया जाये। संविधान सभा में विभिन्न विचारधाराओं के सदस्य थे तथा तीन धार्मिक समुदाय के सदस्य भी थे उनमें सिख, मुस्लिम, हिन्दु एवं पारसी इत्यादि थे। के. सान्ताराम के शब्दों में कोई ऐसी

विचारधारा नहीं थी जिसका कि विधानसभा में प्रतिनिधित्व न हो (देखें ऑस्टेन, 2012, पेज नं. 13, फुट नोट 48)। संविधान सभा के ज्यादातर सदस्य भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के सदस्य थे। इनमें एक दर्जन से अधिक गैर कांग्रेसी सदस्य भी शामिल थे। उनमें से कुछ इस प्रकार हैंः– ए. के. अय्यर, एच. एन. कुन्जरु, एन. जी. आयंगर, एस. पी. मुखर्जी, और डा. बी. आर. अम्बेडकर। एस. पी. मुखर्जी हिन्दू महासभा के प्रतिनिधि थे। संविधान सभा में देशी राज्यों के प्रतिनिधी भी शामिल थे। यहाँ पर यह समझने की जरूरत है कि डा. अंबेडकर पहली बार बंगाल से अनुसूचित जाति संघ से संविधान सभा में चुनकर आये थे। लेकिन वे बंगाल के विभाजन के कारण इस सीट से चुनाव हार गये और वे फिर से बंबई नेशनल कांग्रेस से चुने गये। वे कांग्रेस हाई कमान के निवेदन के पश्चात् चुनकर आये थे। संविधान सभा को सभी व्यक्तियों का ध्यान रखना था चाहे वे किसी भी सामाजिक और सांस्कृतिक जुड़ाव से क्यों न हो। संविधान में किसी भी प्रावधान को शामिल करने हेतु संविधान सभा में काफी विचार–विमर्श हुआ। इस प्रकार संविधान सभा के सदस्य अपनी कमजोरियों को दूर कर सकते थे क्योंकि वे प्रतिबंधित मताधिकार से चुनकर आये थे। आप इकाई संख्या तीन में संविधान की प्रस्तावना के बारे में पढ़ेंगे, संविधान सभा ने संविधान में लोकतांत्रिक मूल्यों को शामिल करने का प्रयास किया। संविधान सभा ने हमारे संविधान में विश्व के विभिन्न संविधानों से कई प्रकार के प्रावधान अपनाने की कोशिश की। ऑस्टिन का तर्क था कि संविधान सभा ने अन्य देशों से लिये गये प्रावधानों को भारत के संदर्भ में अपनाने की कोशिश की।

संविधान सभा के ज्यादातर सदस्यों ने इसकी कार्यवाही में हिस्सा लिया। लेकिन इनमें से 20 ऐसे व्यक्ति थे जिन्होंने इसमे अपना महत्वपूर्ण योगदान दिया। उनमें से कुछ व्यक्ति इस प्रकार है :– राजेन्द्र प्रसाद, मौलाना आजाद, वल्लभ भाई पटेल, जवाहर लाल नेहरू, गोविन्द वल्लभ पंत, पी. सीता रमैया, ए. के. अयर, एन. जी. आयंगर, के. एम. मुन्शी, डा. बी. आर. अम्बेडकर और सत्यनारायण सिन्हा। हालांकि संविधान सभा ही एक ऐसा मंच था जिसमें सारी कार्यवाही हुई एवं वार्तालाप हुआ लेकिन इसके अलावा तीन अन्य निकाय थी जिसमें भी विचार–विमर्श हुआ। ये तीन निकाय थे, संविधान सभा, भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस तथा अंतरिम सरकार। संविधान सभा के कुछ सदस्य अन्य निकायों के भी सदस्य थे। ऑस्टिन का मानना था कि संविधान में चार ऐसे लोग थे जिनका पूरी सभा में आधिपत्य था तथा वे सभा में सबसे सम्मानीय एवं इज्जतदार लोग थे। ये चार व्यक्ति थे – नेहरू, पटेल, प्रसाद एवं आजाद। उनकी संविधान सभा की कार्यवाही में अहम भूमिका थी। इनमें कुछ सरकार, कांग्रेस पार्टी एवं संविधान सभा में थे। प्रसाद संविधान सभा के अध्यक्ष बनने से पूर्व कांग्रेस पार्टी के भी अध्यक्ष थे। जबकि पटेल एवं नेहरू दोनों ही प्रधानमंत्री और उप प्रधानमंत्री थे। वे संविधान सभा की आंतरिक समिति के हिस्सा थे। संविधान सभा की एक प्रारूप समिति थी जिसने संविधान के प्रारूप को तैयार करने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की। डा. बी. आर. अंबेडकर प्रारूप समिती के अध्यक्ष थे और उन्होंने संविधान के प्रारूप को तैयार करने में अग्रणी भूमिका अदा की। डा. अंबेडकर के इस कार्य की सराहना करने हुए टी. टी. कृष्णामचारी जो इस समिती के सदस्य थे उन्होंने एक भाषण के दौरान ये बातें कही :–

''आप सभी को शायद मालूम होगा कि सदन ने सात सदस्यों को मनोन्नति किया जिसमें से एक सदस्य ने इस्तीफा दे दिया। एक सदस्य की मृत्यु हो गयी। एक सदस्य अमेरिका में थे तथा एक और अन्य सदस्य राज्य के कार्यों में व्यस्त थे। एक या दो व्यक्ति दिल्ली से काफी दूर थे तथा उनका स्वास्थ्य भी उन्हें बैठक में आने से रोक रहा था। आखिरकार संविधान के प्रारूप को तैयार करने का भार डा. अंबेडकर के कंधों पर आ गया। और मुझे इसमें कोई संदेह नहीं कि उन्होंने इस कार्य को बखूबी पूरा किया जो कि सराहनीय है।''

(देखें अम्बेडकर संकलित कार्य, वो. 13)। डा. अंबेडकर ने अपनी तरफ से इसका श्रेय एस. एन. मुकर्जी, बी.एन. राव और उनके असिसटेंट को दिया जो प्रारुप समिति के अफसर थे। डॉ. अम्बेडकर के अनुसार मुकर्जी ने संविधान को अच्छे शब्दों में व्यक्त किया था (अस्टिन 2012, पृ.20 फुटनोट 70)।

1.5 संविधान निर्माण में संविधान सभा की भूमिका 1946–1949

संविधान सभा के गठन का उद्घाटन सत्र 9 दिंसबर, 1946 को आयेाजित किया गया। इसमें सभी 296 सदस्यों को भाग लेना था लेकिन इनमें से मात्र 207 सदस्यों ने ही हिस्सा लिया क्योंकि मुस्लिम लीग के सदस्यों ने इसका बहिष्कार किया था। जैसा पहले भी बताया जा चुका है उन्होंने संविधान सभा का बहिस्कार किया था। इस सभा में आचार्य कृपलानी ने डा. सच्चिदानंद सिन्हा से निवेदन किया कि वे इसके अस्थायी अध्यक्ष बन जाए। बाद में सभी सदस्यों ने एक प्रस्ताव पास किया 10 दिसंबर 1946 को स्थायी अध्यक्ष के चुनाव के लिए। उसके अगले दिन यानि 11 दिसंबर 1946 को डा. राजेन्द्र प्रसाद को संविधान सभा का स्थायी अध्यक्ष चुन लिया गया। 13 दिसंबर 1946 को जवाहर लाल नेहरू ने एक प्रस्ताव पेश किया जिसमें इसके लक्ष्य एवं उद्देश्य शामिल थे। इसकी चर्चा इकाई संख्या 3 में की गई हैं।

सुचारू रूप से कार्य करने के लिये संविधान सभा ने इसके कार्यों को विभिन्न समितियों में विभाजित किया। उनमें से कुछ महत्वपूर्ण समितियां इस प्रकार थी। (1) केन्द्रिय सत्ता समिति। इसके अध्यक्ष जवाहरलाल नेहरू थे तथा इसमें नौ अन्य सदस्य थे। (2) मौलिक अधिकार और अल्पसंख्यक समिति। इसमें 54 सदस्य थे और सरदार बल्लभ भाई पटेल इसके अध्यक्ष थे। (3) संचालन समिति, इसके तीन सदस्य थे के. एम. मुन्शी, गोपाल स्वामी अंयगर और भगवान दास, इसके अध्यक्ष डा. के. एम. मुंशी थे। (4) प्रांतीय संविधान समिति, इसमें 25 सदस्य थे और सरदार पटेल इसके अध्यक्ष थे। (5) संघीय संविधान समिति इसमें 15 सदस्य थे और इसके अध्यक्ष जवाहर लाल नेहरू थे।

इन समितियों की रिपोर्ट पर चर्चा करने के पश्चात् संविधान सभा ने 29 अगस्त 1947 को एक प्रारूप समिति का गठन किया। इस समिति का अध्यक्ष डा. अंबेडकर को बनाया गया। डाफ्ट (प्रारूप) को सर बी. एन. राव ने तैयार किया जो संविधान सभा के सलाहकार थे। प्रारूप को समझने के लिए एवं उसका परीक्षण करने के लिये 7 सदस्यीय समिति का गठन किया गया। डा. अंबेडकर जो उस समय कानून मंत्री भी थे और इस समिति के अध्यक्ष भी थे उन्होंने इस प्रारूप को संविधान सभा में पेश किया। डा. अंबेडकर ने 'भारतीय संविधान के प्रारूप' को प्रस्तुत किया। संविधान के प्रारूप का फरवरी 1948 में प्रकाशन हुआ। संविधान सभा ने इस प्रारूप को कई सत्रों में चर्चा की और यह अक्तूबर 17, 1949 को पूरा हुआ। इस चर्चा को हम द्वितीय पाठन भी कहते है। संविधान सभा फिर से 14 नवंबर 1949 को मिली और प्रारूप पर चर्चा की। इसे तृतीय पाठन कहते हैं। 26 नवंबर 1949 को इसको अंतिम रूप प्रदान किया गया तथा संविधान सभा के अध्यक्ष के पास हस्ताक्षर के लिए भेज दिया गया। इस प्रकार 26 नवंबर 1949 को संविधान को अपनाया गया तथा ठीक दो महीने पश्चात् 26 जनवरी 1950 को इसे लागू किया गया।

1.6 संविधान की प्रमुख विशेषताएं

भारतीय संविधान की कुछ प्रमुख विशेषताऐं है। ये विशेषताऐं ही भारतीय संविधान को एक मुख्य पहचान प्रदान करती है। भारत का संविधान विश्व के विभिन्न संविधानों की

विशेषताओं पर आधारित है। डा. अंबेडकर के अनुसार ''विश्व के प्रसिद्ध संविधानों को टटोलने के पश्चात् ही इसे तैयार किया गया। मौलिक अधिकारों (इकाई) 4 का अध्याय अमेरिकी संविधान से लिया गया है। संसदीय प्रणाली ब्रिटिश संविधान से अपनायी गयी है, राज्य के नीति निर्देशक तत्व (इकाई 5) आयरलैण्ड के संविधान से लिये गये हैं। आपातकालीन प्रावधान (इकाई 11) वैमार (जर्मन) संविधान तथा भारत सरकार अधिनियम 1935 से ग्रहण किये गये हैं। ये सभी विशेषताऐं जो अन्य संविधानों से ली गयी थी उन्हें देश की जरूरतों के हिसाब से परिवर्तित किया गया है। यह सबसे लंबा लिखित संविधान है। इसके गठन के समय इसमें 395 अनुच्छेद एवं आठ अनूसुचियां थी। यह अधिकारों के सुरक्षित प्रदान करने की बात करता है। इसमें मौलिक अधिकार एवं राज्य के नीति निर्देशक सिंद्धात शामिल है। संविधान निर्माताओं ने पृथक निर्वाचक के बजाय सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार को प्राथमिकता दी।

1.6.1 सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार एवं पृथक निर्वाचक की समाप्ति

मौलिक अधिकारों को शामिल करने के लिए बनी उप–समिति में बहस करने के पश्चात् इन्हें संविधान में शामिल करने की सिफारिश नहीं की। बल्कि समिति ने संविधान के भाग तीन में रखने पर आपत्ति जताई और कहा कि इन्हें संविधान के किसी दूसरे स्थान में जगह दी जानी चाहिये। ऐसी ही एक उदाहरण है सार्वभौमिक मताधिकार और गुप्त एवं समय बद्ध चुनाव। उप समिति सार्वभौमिक मताधिकार के पक्ष में थी लेकिन उसने सुझाव दिया कि इन्हें मौलिक अधिकारों का भाग नहीं बनाया जाना चाहिये। इस प्रकार इन्हें संविधान के भाग 15 के अंतर्गत अनुच्छेद 326 में रखा गया। हालांकि अनुच्छेद 326 से ''सार्वभौम'' शब्द गायब है। लेकिन यह सत्य है कि देश के सभी वयस्क नागरिक जिन्हें वोट देने का अधिकार है वह एक प्रकार से ''सार्वभौमिक'' वयस्क मताधिकार माना जाता है। भारतवासियों को वयस्क मताधिकार मिलने से पहले स्वतंत्रता आंदोलन के वरिष्ठ नेताओं ने पृथ निर्वाचक की समाप्ति के लिये आंदोलन किया। ब्रिटिश सरकार ने भारत में 1909 के मार्ले मिन्टो सुधार से लेकर 1932 के 'कम्युनल अवार्ड' तक पृथक निर्वाचक प्रक्रिया को जारी रखा। 'कम्युनल अवार्ड' का मुख्य उद्देश्य था मुस्लिम, सिख, ईसाई, यूरोपियन और ऐंग्लों इंडियन्स को पृथक निर्वाचक घोषित करना । इसने पिछड़े वर्गों को भी सीटें प्रदान की जिन्हें चुनाव में विशेष क्षेत्रों में पूरा किया जाना था। इन चुनाव क्षेत्रों में केवल पिछड़ें वर्गों को ही मताधिकार प्राप्त था। इसके साथ पिछड़ें वर्गों को सामान्य सीटों पर भी वोट देने को अधिकार प्राप्त था। गाँधी जी ने इस प्रकार की सिफारिशों का कड़ा विरोध किया। इनके विरोध में वे 1932 में आमरण अनशन पर बैठ गये। गाँधीजी के भूख हड़ताल पर बैठने का डा. अंबेडकर ने विरोध किया। इसके बाद गाँधी और अंबेडकर दोनों के बीच पूना समझौता हुआ। पूना पैक्ट के अनुसार पिछड़े वर्गों को सामान्य सीटों में सीटें आरक्षित कर दी गयी।

अभ्यास प्रश्न 3

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) संविधान सभा के गठन में सामाजिक विविधताऐं किस प्रकार से परिवर्तित हुई?

.....

.....

.....

2) संविधान सभा के अंतर्गत ऑस्टिन ने किनको ''अधिनायक'' कहकर पुकारा था?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3) संविधान सभा के अंतर्गत कौन–कौन सी समितियाँ थीं? कुछ समितियों का उल्लेख कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

1.7 सारांश

संविधान निर्माण के मुख्यतौर पर दो चरण थे। प्रथम 1857 से 1935 तथा दूसरा 1946 से 1949. ब्रिटिश राजशाही को सत्ता मिलने के पश्चात् ब्रिटिश सरकार के शासन के विभिन्न अधिनियम लागू किये। इनमें भारतीयों को भी विभिन्न शासन के संस्थानों के प्रतिनिधित्व दिया गया। इसका मूल मकसद था अपनी उपनिवेश हितों को पूरा करना न कि लोकतांत्रिक अधिकारों को प्रदान करना। मार्ले–मिंटो सुधार 1909 एवं 1932 के कम्युनल अवार्ड के माध्यम से कम्युनल प्रतिनिधित्व को लागू किया जिसका स्वतंत्रता आंदोलन के नेताओं ने विरोध किया। गाँधीजी की भूख हड़ताल के बाद पूना समझौता हुआ जिसमें पृथक निर्वाचक प्रणाली को समाप्त किया गया तथा प्रांतीय विधानमंडल में पिछड़ें वर्गों को आरक्षण दिया गया। बदली हुई परिस्थितियों और कांग्रेस की माँग के कारण संविधान निर्माण की प्रक्रिया तेज हुई। ब्रिटिश सरकार ने अंततः भारतीयों के लिए एक संविधान सभा का गठन किया। संविधान सभा में केबिनेट मिशन की सिफारिशों के पश्चात् प्रांतीय विधानमंडल से चुनाव करवाये गये। समाज के विशिष्ट वर्गों के निर्वाचन के बावजूद संविधान सभा में विभिन्न विचारधाराओं का प्रतिनिधित्व था। इसमें विभिन्न सामाजिक समूहों का भी प्रतिनिधित्व था। संविधान सभा ने सभी मुद्दों पर गहराई से विचार–विमर्श किया उसके पश्चात् ही किसी खास निष्कर्ष पर पहुँची। संविधान सभा में विभिन्न उप–समितियों के सुझाव एवं निर्णय को अंततः संविधान में शामिल कर लिया गया। भारत का संविधान एक ऐसा दस्तावेज है जो एक सामाजिक परिवर्तन की दृष्टि को प्रचलित करता है। संविधान के कुछ महत्वपूर्ण सिद्धांत है जैसे उदार लोकतंत्र ; धर्म–निरपेक्षता एवं सामाजिक लोकतंत्र के कुछ तत्व। यह व्यक्तियों एवं समुदायों को उनके सांस्कृतिक, भाषायी, तथा धार्मिक अधिकारों की रक्षा की को सुनिश्चित करता हैं।

1.8 उपयोगी संदर्भ

अंबेडकर, डा. बी. आर., (1994), भाषण एवं लेखन, खंड, 13, शिक्षा विभाग महाराष्ट्र सरकार।

ऑस्टिन ग्रेनविल (2009), भारतीय संविधान : राष्ट्र की आधारशिला : कार्नर स्टोन ऑफ ए नेशन, ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

बसु, डी. डी. (1960), भारत के संविधान का परिचय।

चौबे, एस. के. (2009), भारतीय संविधान का निर्माण एवं कार्यप्रणाली, नई दिल्ली, नेशनल बुक ट्रस्ट।

मिश्रा, सलिल, (2001), सांप्रदायिक राजनीति का वर्णन : उत्तर प्रदेश, 1937–39, नई दिल्ली, सेज प्रकाशन।

राव, एम. गोविन्द और सिंह निरविकार, (2005), भारत में संघवाद का राजनीति अर्थशास्त्र, नई दिल्ली, ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

सरकार, सुमित, (1983), आधुनिक भारत 1885–1947, नई दिल्ली, मैक्मिलन।

शंकर, वी. एल. और रोड्रिग्स बेलेरियन (2011), भारतीय संसद : जनतंत्र का कार्य, नई दिल्ली, आक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

1.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न 1 के उत्तर

1) संविधान को अपनाना का आशय है संविधान को स्वीकार करना। संविधान सभा द्वारा इसकी संरचना का कार्य पूरा होने पर स्वीकार किया गया। संविधान को लागू करने का अर्थ है, इसका प्रथम बार आधिकारिक तौर पर क्रियांवयन करना।

2) संविधान पहली बार 26 नवंबर 1949 को अपनाया गया तथा 26 जनवरी 1950 को लागू हुआ।

3) अन्य अधिनियमों के विपरीत, भारत सरकार अधिनियम 1935 ने प्रांतीय स्वायत्तता प्रदान की। इसने तीन सूचियों द्वारा संघ एवं प्रांतों के बीच सता का विभाजन किया, इस अधिनियम के एक संघीय न्यायालय की भी स्थापना की ताकि सभी विवादों को सुलझाया जा सके।

4) नेहरू रिपोर्ट ने संविधान की रचना का पहली बार प्रयास किया इसने वयस्क मताधिकार की माँग की तथा केन्द्र एवं प्रांतों में जिम्मेदार सरकार की माँग की। इसने केन्द्र एवं प्रांतों के विषयों की सूची तैयार की तथा मौलिक अधिकारों की सूची भी बनाई इसने पुरूष एवं महिलाओं के किये वयस्क मताधिकार की माँग को उठाया। लेकिन इसने पूर्ण आजादी की बजाय प्रभुत्व राज्य की माँग की।

अभ्यास प्रश्न 2 के उत्तर

1) इसकी सिफारिशों में संविधान के निर्माण का मसविदा शामिल था, यदि मुस्लिम लीग और भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस दोनों को यह स्वीकार हो। इनमें भारत को डोमिनियन राजय का दर्जा देना, भारतीय संघ का गठन जिसमें सभी प्रांत शामिल हो एवं ब्रिटिश

संविधान के अंतर्गत आने वाले भारतीय राज्य भी शामिल हो। संविधान सभा द्वारा भारत के संविधान का निर्माण करना, संविधान सभा के सदस्यों का चुनाव भारत के प्रांतों में से किया जाने का प्रस्ताव शामिल था।

2) इसकी सिफारिशों में शामिल था – भारतीय संघ का गठन करना जिसमें ब्रिटिश भारत के प्रांत शामिल हो एवं वे राज्य जिनका विदेशी मामलों के विषयों में अधिकार हो, रक्षा एवं संचार प्रांत एवं राज्यों की शक्तियाँ प्रदान करना, तथा प्रांतों को स्वतंत्रता प्रदान करना ताकि वे कार्यपालिका एवं विधायिका में अपना समूह बनाना।

अभ्यास प्रश्न 3 के उत्तर

1) यद्यपि संविधान सभा के सदस्य अप्रत्यक्ष रूप से प्रांतिय विधान सभाओं से चुने गये जिनमें समाज के विशिष्ट वर्गों के सदस्य थे। इसमें विभिन्न विचारों के लोग शामिल थे क्योंकि काँग्रेस की कुछ ऐसी ही नीति थी। संविधान सभा में तीन धार्मिक समुदायों के लोग थे, विभिन्न विचारधाराओं के प्रतिनिधि एवं विभिन्न सामाजिक पृष्ठभूमि के सदस्य शामिल थे।

2) जिन चार व्यक्तियों को ऑस्टिन ने 'अधिनायक' कह कहा है, संविधान सभा में वे थे, जवाहरलाल नेहरू, सरदार पटेल, मौलाना आजाद, और डा. राजेन्द्र प्रसाद।

3) संविधान सभा ने सुचारू रूप से कार्य करने के लिये कुछ समितियों का गठन कियां इनमें से कुछ महत्वपूर्ण समितियाँ इस प्रकार थी केन्द्रिय सत्ता समिति जिसके अध्यक्ष जवाहरलाल नेहरू थे। मौलिक अधिकारों एवं अल्पसंख्यकों की समिति, इसके अध्यक्ष सरदार पटेल थे। इसके अलावा प्रांतीय संविधान समिति एवं संघीय संविधान समिति भी थी।

ignou THE PEOPLE'S UNIVERSITY