एक समान सिविल संहिता : एक समालोचना

डॉ. शिव बहादुर तिवारी, सहायक आचार्य –विधि विभाग,
कमला नेहरू भौतिक एवं सामाजिक विज्ञान संस्थान, सुल्तानपुर,
कृष्ण कुमार भास्कर, शोध छात्र – विधि विभाग
डॉ. राम मनोहर लोहिया अवध विश्वविद्यालय, अयोध्या
https://doi.org/10.61410/had.v19i1.169

सारांश (Abstract)

एक समान सिविल संहिता सदैव एक विवाद का विषय रहा है। भारतीय संविधान का अनुच्छेद 44 राज्य पर यह दायित्व आरोपित करता है कि वह देश के सभी नागरिकों के लिए एक समान सिविल संहिता बनाये। केन्द्रीय सरकार ने जून 2016 में 21वें विधि आयोग को पास इस सन्दर्भ में विचार करने के लिए कहा। विधि आयोग ने अपनी 2018 की रिपोर्ट में बताया कि एक समान सिविल संहिता न तो वांछनीय है, न ही व्यवहारिक। किन्तु, केन्द्रीय सरकार ने पुनः फरवरी 2005 में इस सन्दर्भ में 22वें विधि आयोग का गठन कर दिया। प्रस्तुत तथा इस सम्बन्ध में, किसी निष्कर्ष पर न पहुँचने के कारण इसका कार्यकाल फरवरी 2023 में पुनः एक साल के लिए बढ़ा दिया गया। प्रस्तुत शोध पत्र में इस विषय के सभी पक्षों का एक समालोचनात्मक विश्लेषण किया गया है। विषय निम्नलिखित शीर्षकों में बटा है– 1. भूमिका, 2. सांविधानिक उपबंध, 3 संविधान निर्माताओं का आशय, 4. न्याय पालिका का दृष्टिकोण, 5. सरकार के प्रयास की प्रतिक्रिया, 6. विधि आयोग का सुझाव तथा 7. समीक्षा एवं सुझाव।

1. भूमिका

यह सर्वविदित है कि भारत एक विविधता का देश कहा जाता है जहाँ विभिन्न धर्मों संस्कृतियों को मानने वाले लोग रहते हैं। विभिन्न धर्माबलम्बियों के विवाह, विवाह विच्छेद, उत्तराधिकार जैसे पारिवारिक मामले उनकी धार्मिक मान्यताओं के अनुसार संचालित होने के कारण भिन्न–भिन्न होते हैं। पारिवारिक मामले जिस विधि से संचालित होते हैं उसे पारिवारिक विधि (Family Law) कहते हैं। चूंकि पारिवारिक विधि विशिष्ट व्यक्तियों अर्थात् विशिष्ट धर्मावलम्बी व्यक्तियों पर लागू होती है, इसलिए पारिवारिक विधि को वैयक्तिक विधि (Personal Law) भी कहते हैं। अतः स्पष्ट है कि विभिन्न धर्मावलम्बियों की पारिवारिक विधि भिन्न–भिन्न होती है। ऐसी स्थिति में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि क्या वैयक्तिक विधियों की एक ऐसी संहिता व्यवहारिक होगी जो सभी लोगों पर समान रूप से लागू हो ?

भारत में मुख्यतः पाँच वैयक्तिक विधियाँ हैं– हिन्दू वैयक्तिक विधि, मुस्लिम वैयक्तिक विधि, इसाई वैयक्तिक विधि, यहूदी वैयक्तिक विधि तथा पारसी वैयक्तिक विधि। स्वतंत्र भारत में अब तक केवल एक वैयक्तिक विधि–हिन्दू विधि का संहिताकरण हुआ है जो हिन्दू विवाह अधिनियम, 1955, हिन्दू उत्तराधिकार अधिनियम, 1956, हिन्दू अवयस्कता एवं संरक्षण अधिनियम, 1956 तथा हिन्दू दत्तक ग्रहण एवं भरण–पोषण अधिनियम, 1956 के रूप में है। स्वयं हिन्दू धर्म स्वयं में विविधता पूर्ण पक्ष है तथा अब तक केवल एक धर्म की वैयक्तिक विधि का संहिताकरण हो पाना इस बात को दर्शाता है कि वैयक्तिक विधि का संहिताकरण कितना जटिल काम है। अतः यह अनुमान लगाया जा सकता है कि सभी वैयक्तिक विधियों की एक संहिता बनाना कितना जटिल एवं अव्यवहारिक होगा। इसी पृष्ठभूमि में, एक समान सिविल संहिता की अवधारणा के विभिन्न पहलुओं की विवेचना प्रस्तुत शोध पत्र में की गयी है।

2. सांविधानिक उपबंध

एक समान सिविल संहिता के विषय में उपबंध भारतीय संविधान के अनुच्छेद 44 में दिया गया है जिसके अनुसार राज्य भारत के नागरिकों को एक समान सिविल संहिता प्राप्त कराने का प्रयास करेगा। अनुच्छेद 44 ''राज्य की नीति के निदेशक तत्व'' नामक भाग में रखा गया है। अनुच्छेद 37 के अनुसार इस भाग के उपबंध किसी न्यायालय द्वारा प्रवर्तित नहीं कराये जा सकते हैं किन्तु, उनमें निहित सिद्धान्त देश के शासन में मूलभूत हैं तथा विधि बनाकर इन तत्वों को लागू करना राज्य का कर्तव्य होगा। अतः स्पष्ट है कि अनुच्छेद 44 राज्य पर यह कर्तव्य आरोपित करता है कि वह देश के समस्त नागरिकों के लिए एक समान सिविल संहिता बनाये।

एक समान सिविल संहिता का तात्पर्य सिविल मामलों की एक ऐसी संहिता से है, जो सब पर समान रूप से लागू हो। सिविल मामलों के अन्तर्गत आपराधिक मामलें को छोड़कर शेष सभी मामले समाहित है तथा विधियों या नियमों लोक प्राधिकारी द्वारा किया गया संग्रह संहिता कहलाता है।

यहाँ मुख्य विचारणीय प्रश्न यह है कि अनुच्छेद 44 के अन्तर्गत प्रयुक्त ''एक समान सिविल सहिता ''का तात्पर्य क्या ऐसी संहिता से है जो सभी धर्मावलम्बियों के पारिवारिक मामलों पर समान रूप से लागू हो ? इस प्रश्न के समुचित उत्तर के लिए संविधान निर्माताओं का इस विषय में आशय जानना आवश्यक हो जाता है।

3. संविधान निर्माताओं का आशय

प्रस्तुत विषय में होने वाली समस्या को गम्भीरता को देखते हुए इसके सन्दर्भ में संविधान निर्माताओं का आशय जानना आवश्यक हो जाता है। प्रारूप अनुच्छेद 35 (अनुच्छेद 44 का अनुरूपी) पर संविधान सभा की परिचर्चा से स्पष्ट है कि एक समान सिविल संहिता के विषय पर संविधान सभा विभाजित थी। मुस्लिम समुदाय के सदस्य वैयक्तिक विधि को एकसमान सिविल संहिता की परिधि से बाहर रखने के लिए तर्क प्रस्तुत किया जबकि हिन्दू समुदाय के सदस्य वैयक्तिक विधियों को अपने अन्दर समाहित करने वाली एक समान सिविल संहिता के पक्ष में।

के. एम. मुंशी ने धार्मिक विविधता को राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए खतरे के रूप में देखा तथा एक समान सिविल संहिता को राष्ट्रीय सुरक्षा के हित में माना। किन्तु, एक समान सिविल संहिता के मार्ग में विद्यमान कठिनाई को ध्यान में रखते हुए उन्होंने इस विषय को भावी संसद के विवेक पर छोड़ देने की बात रखी। प्रारूप समिति के अध्यक्ष डा. बी. आर. अम्बेडकर इस प्रश्न पर कोई प्रस्ताव रखने से अपने को दूर रखे कि 'क्या इस देश में एक समान सिविल संहिता होनी चाहिए या नहीं? इस विषय में मुस्लिम समुदाय की भावनाओं को उन्होंने महसूस किया तथा उन्हें यह आश्वासन दिया कि अनुच्छेद 44 केवल यह प्रस्ताव करता है कि राज्य इस देश के नागरिकों के लिए एक समान सिविल संहिता प्राप्त कराने का प्रयास करेगा। यह उपबंध यह नहीं कहता है कि संहिता का निर्माण हो जाने के बाद राज्य उसे सभी नागरिकों पर केवल इसलिए बाध्यकारी कर देगा कि वे इस देश के नागरिक हैं।

संविधान सभा की परिचर्चा से यह स्पष्ट है कि संविधान निर्माता एक समान सिविल संहिता के मार्ग में विद्यमान कठिनाइयों से भली भाँति परिचित थे तथा उस विषय को भावी संसद के विवेक पर छोड़ दिये।

4. न्याय पालिका का प्रयास दृष्टिकोण

मोहम्मद अहमद बनाम शाह बानो बेगम के वाद में की पाँच सदस्यीय संविधान पीठ ने अनुच्छेद 44 के विषय में यह अभिनिर्धारित किया कि यह अफसोस का विषय है कि अनुच्छेद 44 एक निर्जीव अक्षर बन कर रह गया है। एक समान सिविल संहिता राष्ट्रीय एकीकरण के उद्देश्य में सहायक होगी। किन्तु, न्यायालय ने यह भी अनुभव किया कि विभिन्न विश्वासों एवं धारणाओं वाले लोगों को एक मंच पर लाना कठिन है।

सरला मुदगल बनाम भारत संघ के बाद में शाहबानों के बाद का सन्दर्भ देते हुए न्यायालय ने सरकार से अनुच्छेद 44 पर विचार करने तथा देश के नागरिकों के लिए एक समान सिविल संहिता प्राप्त कराने के लिए प्रयास करने का निवेदन किया। इस बाद में भी एक समान सिविल संहिता के मार्ग में विद्यमान समस्या का अनुभव किया। किन्तु, न्यायालय ने एक स्थिति की ओर संकेत किया जिसमें इसकी कल्पना की जा सकती है। न्यायालय के अनुसार यदि समाज के प्रभावशाली लोग तथा राजनेता व्यक्तिगत लाभों से ऊपर उठकर जन मानस को परिवर्तन स्वीकार करने के लिए जागरूक करें तो यह साकार रूप ले सकती है।

पन्ना लाल बंशीलाल पिट्टी बनाम आन्ध्र प्रदेश राज्य के वाद में न्यायालय ने इस विषय में कहा कि यद्यपि कि एक समान सिविल संहिता वांछनीय है। किन्तु, अचानक एक ही बार में इसका अधिनियमन सम्भवतः राष्ट्र की एकता एवं अखंडता के प्रतिकूल सिद्ध हो सकता है।

लिली थामस बनाम भारत संघ के बाद में इस विषय में दिये गये उच्चतम न्यायालय के सभी निर्णयों का संदर्भ दिया गया तथा उसके आधार पर इस विषय में न्यायालय का रुख स्पष्ट किया गया जिसके अनुसार न्यायालय ने एक समान सिविल संहिता के संहिताकरण के लिए कभी कोई निर्देश नहीं दिया। विभिन्न वादों में पीठों (Benches) का गठन करने वाले न्यायाधीशों ने उन वादों के तथ्यों एवं परिस्थितियों के संदर्भ केवल अपना दृष्टिकोण व्यक्त किया।

5. सरकार के पहल की प्रतिक्रिया

पहली बार जब 2016 में भाजपा सरकार ने एक समान सिविल संहिता के लिए पहल करते हुए विधि आयोग को इस विषय में परीक्षण करने के लिए कहा तो सरकार के इस पहल की विभिन्न संगठनों में

प्रतिक्रिया हुई। विभिन्न मुस्लिम संगठनों के साथ आल इंडिया मुस्लिम पर्सनल ला बोर्ड ने सरकार ने उस पहल को देश के बहुवादी (Peuralistic) ताने–बाने को नुकसान पहुँचाने वाला कहा तथा इस दिशा में होने वाले सभी प्रयासों का बहिष्कार करने की घोषणा की।

इस पहल को लेकर महिला अधिकारों से जुड़े संगठनों में भी प्रतिक्रिया हुई। विभिन्न महिला–अधिकार–संगठनों ने सभी वैयक्तिक विधियों में एक रूपता के स्थान पर विशिष्ट विवाह अधिनियम जैसी धर्मनिरपेक्ष विधि में सुधार करते हुए उसे मजबूत बनाने की माँग की।

किन्तु, जब 2020 में सरकार ने पुनः एक समान सिविल संहिता के विषय में अध्ययन करने के लिए विधि आयोग का गठन किया तो कोई प्रतिक्रिया नहीं हुई क्योंकि, भाजपा ने 2019 के लोकसभा चुनाव में पुनः बहुमत प्राप्त कर सरकार का गठन लिया था।

6. विधि आयोग का सुझाव

इस विषय में दो वर्ष के शोध एवं अनेक लोगों से परामर्श करने के उपरांत 21वें विधि आयोग ने 31 अगस्त 2018 को 'पारिवारिक विधि सुधार परामर्श पत्र' (Consultation paper on Reform of Family Law) के रूप में अपना प्रतिवेदन सरकार को सौंपा।

विधि आयोग ने पाया कि इस अवस्था में एक समान सिविल संहिता न तो वांछनीय है न ही व्यवहारिक। उन्होंने भारतीय संविधान की छठी अनुसूची एवं अनुच्छेद 371A को इस दिशा में एक व्यवधान माना क्योंकि से उपबंध आसाम, मेघालय, त्रिपुरा, मिजोरम एवं नागालैण्ड राज्यों को पारिवारिक विधि के मामले में संसद की विधि से उन्मुक्ति प्रदान करते हैं।

छठी अनुसूची, जोकि आसाम, मेघालय, त्रिपुरा एवं मिजोरम राज्यों के जनजाति क्षेत्रों (Trianal Areas) के प्रशासन के बारे में उपबंध करती है, जिला परिषदों एवं प्रादेशिक परिषदों को पैरा 3 के अर्न्तगत सम्पत्ति की विरासत, विवाह और विवाह विच्छेद एवं सामाजिक, रूढ़ियों के मामले में विधि बनाने की शक्ति प्रदान करती है। इसी तरह अनुच्छेद 371A, जोकि नागालैण्ड राज्य के सम्बन्ध में विशेष उपबंध करता है, नागाओं की धार्मिक एवं सामाजिक प्रथाओं तथा नागा रूढ़िगत विधि एवं प्रक्रिया के विषय में संसद के अधिनियम से उन्मुक्ति प्रदान करता है। उन विषयों पर संसद का अधिनियम तभी लागू हो सकता है जब उसके लिए राज्य विधान सभा निर्णय लेती है।

इस विषय में आयोग ने सावधान किया कि किसी विधि का निर्माण करते समय देश की क्षेत्रीय तथा सांस्कृतिक विविधता का ध्यान रखा जाना चाहिए तथा सांस्कृतिक विविधता के साथ उस सीमा तक समझौता नहीं किया जा सकता जिस सीमा तक विधि की एक रूपता स्वयं देश की क्षेत्रीय अखण्डता के लिए खतरे का एक कारण बन

जाए। एक समान सिविल संहिता के विषय में आम सर्व सम्मति के अभाव के कारण आयोग ने वैयक्तिक विविधों की विविधता का संरक्षण आवश्यक समझा तथा सभी वैयक्तिक विधियों के अलग–अलग संहिताकरण का सुझाव दिया।

इसके साथ ही आयोग ने सभी वैयक्तिक विधियों में संशोधनों की एक श्रृंखला प्रस्तुत की तथा उत्तराधिकार एवं विरासत (Succession and Inheritance) के सन्दर्भ में विधि के संहिताकरण की आवश्यकता पर जोर दिया। इतना ही नहीं, विशिष्ट विवाह अधिनियम, 1954 तथा संरक्षक एवं पाल्य अधिनियम, 1869 जैसी लिंग निरपेक्ष (gender secular) विधियों में कमी की भी औरआयोग ने ध्यान दिया तथा उनमें आवश्यक संशोधन का सुझाव दिया।

22वें विधि आयोग ने एक समान सिविल संहिता के विषय पर सभी धार्मिक संगठनों एवं जनता की राय मांगी। किन्तु, प्रस्तुत शोध पत्र लिखे जाने तक आयोग ने कोई रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं किया था।

7. समीक्षा एवं सुझाव

धार्मिक एवं सांस्कृतिक विविधता से भारत की पहचान जुड़ी हुई है। इसलिए विभिन्न धर्मों एवं संस्कृतियों को मानने वाले लोगों को अपने धर्म एवं संस्कृति को मानने का मौलिक अधिकार प्राप्त है। कुछ राज्यों के जनजातीय क्षेत्रों की सामाजिक स्थिति अन्य क्षेत्रों से भिन्न होने के कारण उन क्षेत्रों के लिए पारिवारिक मामलों सहित उनके हित से जुड़े अन्य मामलों के विषय में विधि बनाने का अधिकार संविधान की छठी अनुसूची एवं अनुच्छेद 371A के अन्तर्गत उस राज्य को दिया गया है जो उन विषयों में संसद की विधि से उन्मुक्ति प्रदान करता है। अतः ऐसी स्थिति में वैयक्तिक विधि की सभी नागिरकों पर समान रूप से लागू होने वाली संहिता बनाने का प्रयास सांविधानिक व्यवस्था के प्रतिकूल होगा तथा उसका परिणाम भयानक हो सकता है।

सभी वैयक्तिक विधियों की अलग–अलग संहिता वांछनीय एवं व्यवहारिक है जैसा कि विधि आयोग ने भी सुझाव दिया है। इसलिए सरकार को विधि आयोग के सुझावों को ध्यान में रखते हुए हिन्दू वैयक्तिक विधि की तरह अन्य वैयक्तिक विधियों– मुस्लिम, ईसाई एवं पारसी वैयक्तिक विधि के संहिताकरण के लिए प्रयास करना चाहिए तथा धार्मिक पारिवारिक मामलों से जुड़ी धार्मिक एवं धर्म निरपेक्ष अधिनियमित विधियों में समुचित संशोधन के लिए पहल करनी चाहिए।

22वें विधि आयोग को यह सुझाव है कि वह एक समान सिविल संहिता पर अपनी कोई राय बनाने में भारत कि धार्मिक एवं सांस्कृतिक विविधता को ध्यान में रखते हुए इस संदर्भ में 21वें विधि आयोग द्वारा दिये गये सुझावों को अवश्य ध्यान में रखेगा।

संदर्भ सूची :–

1- Constituent Assembly Debate on 23 November] 1948; http://indiankanoon-org/doc/ 870715/ पर उपलब्ध.
2- 21 तत्रैव, मोहम्मद इस्माइल साहिब पृष्ठ 20–21, मोहम्मद नजीरूद्दीन अहमद पृष्ठ 22य महबूब अली बेग पृष्ठ 23–24; बी० पोकर साहिब बहादुर पृष्ठ 26 एवं हुसैन इमाम पृष्ठ 27. 3. पृष्ठ 30–31.
3- तत्रैव, के.एम. मुंशी पृष्ठ 28–29 तथा अल्लादी कृष्णास्वामी अय्यर पृष्ठ 30–31
4- तत्रैव, पृष्ठ 29,
5- तत्रैव, पृष्ठ 28,
6- तत्रैव, पृष्ठ 31,
7- तत्रैव, पृष्ठ 33,
8- ए. आई. आर0 1985 सु. को. 945.
9- तत्रैव, पृष्ठ 954 पैरा 32.
10- तत्रैव.
11- (1995)3 एस० सी०सी० 635.
12- तत्रैव, पृष्ठ 648 पैरा 30 एवं पृष्ठ 651 पैरा 370
13- तत्रैव, पृष्ठ 652 पैरा 44.
14- (1996)2 एस०सी०सी० 498.
15- तत्रैव, पृष्ठ 510 पैरा 12.
16- (2000) 6 एस. सी.सी. 224
17- तत्रैव, पृष्ठ 256–58 पैरा 65–68.
18- तत्रैव, पृष्ठ 258 पैरा 68.
19- द हिन्दू, 14 अक्टूबर 2016 मुख पृष्ठ
20- द हिन्दू, 16 अक्टूबर 2016 पृष्ठ 6.
21- .lawcommissionofindia.nic.in/reportsCPonReformFamilyLaw.pdf. पर उपलब्ध,
22- तत्रैव, पृष्ठ 7 पैरा 1.15.
23- तत्रैव, पृष्ठ 10 पैरा 1.23.
24- तत्रैव, पृष्ठ 8–9 पैरा 1.19.
25- तत्रैव, पृष्ठ 1–2पैरा 1.3.
26- तत्रैव, पृष्ठ 16 पैरा 1.39.

****