MR. CLEAN'S BLACK BILL

RIGHT TO ~~LIFE~~ KILL

From the manner in which the 59th (Amendment) Bill of 1988 was presented in both the Rajya Sabha and the Lok Sabha it would appear as if the issues involved were very minor. In fact the manner of presentation seeks to distract from the grave implications of the 59th amendment. It is not as if slight changes are being brought about to clarify the basic aim of the constitutioin or to remove lacuna therein. This amendment takes away, among other rights, the fundamental right to life. Such an outrage has never been attempted before, not even during Mrs. Indira Gandhi emergency regime.

The object of the 59th Amendment Bill is to impose Emergency in Punjab. The ostensible reason given is the need to crush terrorism in that state and to bring it back under popular rule. But let us first examine the provisions of the amendment for these will reveal certain currents that go against the stated objectives of the bill.

By invoking Article 352 of the constitution the government seeks to impose Emergency in Punjab but not without the following, very significant, modificatins:

Earlier the President could proclaim emergency only when the security of India was threatened by war, or by external aggression or by armed rebellion. It is significant to mention in this connection that the Janata Party had, under strong popular pressure, brought in the 44th Amendment which disallowed the proclamation of Emergency on grounds of "internal disturbance". This was done to safeguard democratic institutions in the country from being usurped by authoritarian tendencies. Not surprisingly the curmet 59th Amendment seeks to reinstate the phrase "internal disturbance", along with war and armed rebellion, as valid grounds for declaring Emergency.

Let it be noted that when the Janata Party removed this provision it was in order to redeem an electoral pledge. But the reinstatement of the criterion of "internal disturbance" by Rajiv Gandhi's government is not accompanied by any pointed public approbation and approval. This asymmetry is worth bearing in mind.

The 59th Amendment also seeks to modify Article 359 inasmuch as that Article heretofore guaranteed that the rights given under Article 20 and 21 could not be suspended even under Emergency. Article 20 is in respect of conviction of offences, and the all important Article 21 deals with the "Protection of Life and personal Liberty". This government, through the 59th Amendment, seeks to impose Emergency in Punjab whereby only Article 20 remains inviolable but not Article 21 nor any other fundamental right.

In other words with this amendment in Punjab this government no longer guarantees the right of Life. Never has this been attempted before, not even during the National Emergency of 1975. In addition this *black bill* also amends the modalities for extending the maximum period under Emergency have also been modified so as to "facilitate" the extension of the Proclamation upto three years without it being brought to the Parliament or without the matter being referred to the Election Commission.

By virtue of the Congress party's two third majority in Parliament the duties of the parliament itself are being diluted and all this to "facilitate" (to use Buta Singh's vocabulary) Emergency rule.

There are thus three basic issues that confront the citizens of the country with respect to the 59th Amendment Bill.

(i) The reintroduction of the phrase "internal disturbance" to justify the proclamation of Emergency.

(ii) The suspension of the right to Life (Article 21) with all the other fundamental rights in Part III of our constitution (with the exception of Article 20).

(iii) The measures taken to "facilitate" the extension of the duration of Presidential rule by rendering Parliament and other constitutional structures ineffectual.

INTERNAL DISTURBANCE

Unlike external aggression, war and armed rebellion, the term "internal aggression" is one that is not amenable to objective clarification. It is probably for this reason that the Janata Party revoked it and the people of India endorsed this revocatin. In a democracy there will always be internal dissension and disturbance. One could very well have said that after Morarji Desai's resignation the nation was internally disturbed to a very large extent. Even so such political dissensions and "disturbances" hardly constitute grounds to dissolve basic political rights and the structure of popular governance. Do disturbances become significant as "internal disturbances" only when the writ of the Centre is challenged determinedly at the national or state levels? If the criterion of internal disturbance is to be applied wilfully then Emergency can be imposed in any part of the country - in Bihar, in Karnataka, in U.P., and even in the Capital. This means that the whole country can be placed under emergency under the capricious criterion of "internal disturbance".

The very artlessness of the phrase is what makes it so dangerous to the citizen of India. The manner in which this was presented to the Parliament was as if it were an innocuous detail - one that had been added to the provision as an after thought.

THE SUSPENSION OF THE RIGHT TO LIFE : 'ARTICLE 21'

By this amendment all the fundamental rights of the people of Punjab except article 20, stand suspended. This included Article 21, which Protects the right to life, and Article 19 which guarantees the freedom of speech. In other words a person may be shot dead, or his property destroyed, or confiscated without right of recourse to due process of law in Punjab. The retention of the lone Article 20, of Part III of the Constitution, is an insult to the intelligence of the people of India. This article merely states that no person shall be convicted for any offence except for violation of law in force at the time. But if the law itself is a play thing and can be changed at will, then Article 20 becomes practically impotent.

In addition, the rights under Article 19 will also remain suspended vis-a-vis Punjab. That means, the rights of freedom of speech and expression to assemble peacefuly without arms, and to form associations, or unions, to practise any profession, or to carry on a profession, or trade, or business, will remain suspended. This means that we will be discriminating within this country, between *second class citizens* and first class citizens. Those outside Punjab will still remain first class citizens, as along as Emergency is not proclaimed all over India which, in any event, can be proclaimed at any time on the plea of "internal disturbance."

The situation is, therefore, critical. There are sufficient number of draconian egislations like ESMA, NSA and Terrorist Activities Act to suppress ordinary internal disturbance. But it is obvious that inspite of the use of all these laws, internal disturbance in Punjab could not be contained. The problem of Punjab is socio-economic and political and this problem can not be solved with the force of arms. Individual terrorism, group terrorism, and State terrorism will all get intensified and if there is a mass massacre like Nellie Massacre in Assam, nobody will be the wiser because no news will infiltrate from Punjab.

The only redeeming feature is that this Act can be challenged because of the precedence set by the Keshvanand Bharati's case where 13 Judges declared that the basic features of the Constitution cannot be amended or repealed even by Parliament. Article 21 is a basic feature of the Constitution and if this Act is challenged in the Supreme Court, it will, in all probability, to be struck down on the ground that such basic feature as Article 21 cannot be taken away, even by Parliament.

DILUTING THE PARLIAMENT

The recourse taken in the 59th Amendment to "facilitate" the prolongation of the Emergency in Punjab to three years without bringing the matter up in Parliament after a year, demonstrates the cynicism with which this government treat the Parliament and other democratic institutions. Article 356 (Clause 5) states that the Emergency Proclamation can only be extended beyond the period of a year after a review by the Parliament and by the election commission. By the 48th Amendment Act, 1984, the government however extended the period from one to two years with respect to Punjab. This, the 59th Amendment, goes further. It not only extends it to three years, if necessary, but suspends clause 5 of Article 356 altogether with respect to Punjab. This clause (Clause 5, Article 356) was designed primarily to help the Parliament and the Election Commission to play their watch dog-role by requiring these bodies to review the situation after the Emergency Proclamation had been in force for a year. As this clause ceases to apply any longer, with the 59th Amendment, with respect to Punjab, it indeed "facilities" unwarranted extensions of the Emergency provisions. Unencumbered by popular review or pressure one would not be surprised then if the maximum period is later extended beyond three years, and if the whole country is brought under Emergency Rule.

SET BACK TO HUMAN RIGHTS:

It is important that the citizen of India become aware of the consequences of the 59th Amendment, and of the ways in which this Bill seeks to undermine basic human and democratic rights given to us in our constitution. In particular, one must pay attention to the fact that all the advances made so far by the people of India to enlarge the scope of the fundamental rights and, to make them inviolable, stand nullified today. The momentous Keshavnand Bharati case which ruled that fundamental rights cannot be amended away, or the more recent judgement, such as the one which clarifies that the right to life intrinsically implies the right to life which dignity (F.C. MULLIN Vs. ADMINISTRATOR, UNION TERRITORY OF INDIA, 1981), have all received crushing set back.. Any amendment that takes away your right to life under the unspecified pretext of tackling "internal disturbance" deserves to be challenged by the people of India. Unless voices of protest are raised from all quarters the clock will be irrevocably turned back.

PUNJAB: POLITICAL AND NOT LAW AND ORDER PROBLEM

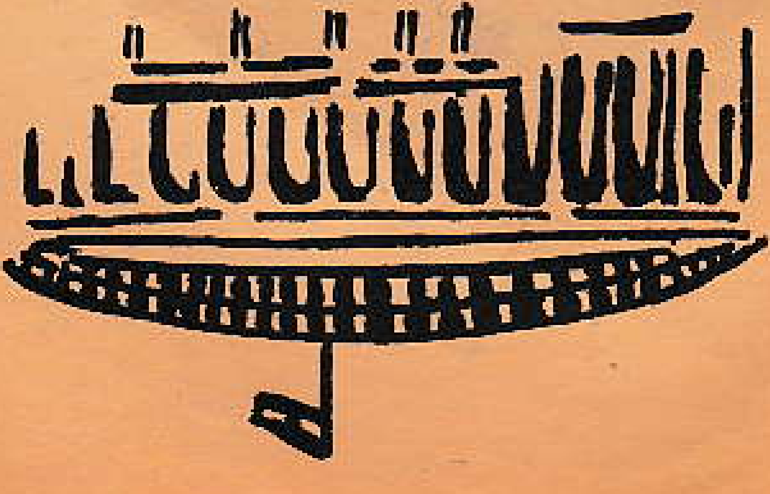
In all Punjab has been the victim of 22 Acts. Unfortunetely the passage of each Act has brought about further deterioration in the law and order and political climate of the state. If the "therapy" has had such strong *contra* indications surely the remedy cannot be to administer the same medicine in larger doses; which is precisely what this 59th Amendment sets out to do. The fact that even the recent imposition of President Rule in Punjab has led to a sharp rise in violence should be borne in mind in this connection.

Time and time again it has been demonstrated that the conversion of a political problem in to a law and order problem is never successful in the long run. Yet the efforts of this government have been to treat political problems as law and order problems. The fact that the 59th Amendment has been presented without the kind of national debate that it deserves signifies yet again the anti-democratic tendencies of the government. The citizens of India should zealously fight to safeguard their human and democratic rights which are threatened by this bill. If the government is allowed to go unchallenged on this score and allowed to define "internal disturbance" any way it chooses, then the government can also rightfully claim the same privilege with respect to defining who is a "terrorist". The people and workers of Gujarat have realized at their own cost that the Terrorist Act is not only meant for Punjab but for all kinds of oppositionist elements in the country as a whole. This should serve as a relevant object lesson for the Indian people.

The P.U.D.R. protests against the 59th Amendment and appeals to the people of India to be ever vigilant and fight to retain.

(i) The fundamental right to Life.

(ii) The democratic right to oppose and express dissent.



अतीत को परखो फिर भविष्य को देखो

1975

21 वीं सदी

जिस तरह से संसद के दोनों सदनों में सरकार ने संविधान का 59वां संशोधन विधेयक
पेश किया है उससे जाहिर यह होता था कि इसमें जुड़े मुद्दे साधारण हैं. असलियत
कुछ और है. इस को पेश करने का तरीका विधेयक की गंभीरता से ध्यान हटाना चाहता था.
इस संशोधन के जरिये केन्द्र सरकार भारतीय नागरिकों को उनके मूल जन-तांत्रिक अधिकारों
से वंचित करती है. संविधान का अनुच्छेद 21 भारतीय नागरिकों को जीने का अधिकार और
व्यक्तिगत स्वतंत्रता देता है. इस अनुच्छेद को संविधान की मूल ढांचे की परिभाषा में शामिल
किया गया है. इन्दिरा गांधी तक ने 1975 में आपातकाल के दौरान इस को नहीं छुआ. लेकिन
59वें संशोधन द्वारा केन्द्र सरकार अब इस अनुच्छेद 21 का उल्लंघन करेगी. सरकार के
अनुसार पंजाब आपातकालीन विधेयक की मदद से सुरक्षा फौज आतंकवादियों को परास्त कर
देगी और उस राज्य में लोकप्रिय शासन स्थापित करने में सफल होगी. परन्तु इस विधेयक को
परखने पर पता चलता है कि इसका परिणाम व्यक्त किये गये उद्देश्य के विपरीत ही होगा.

संविधान के अनुच्छेद 352 को इस विधेयक में शामिल करके सरकार पंजाब में
आपातकालीन की घोषणा करना चाहती है. परन्तु इसमें भी कई संशोधन वांछित हैं.

इस संशोधन से पहले राष्ट्रपति आपातकालीन की घोषणा केवल तभी कर सकते थे जब
देश की सुरक्षा को युद्ध अथवा सशस्त्र विद्रोह से खतरा हो. जनता पार्टी सरकार ने [illegible]
में संविधान में 44वां संशोधन किया था, जिसमें 'आन्तरिक गड़बड़ी' के नाम पर आपातकालीन
घोषणा की संभावना समाप्त कर दी गई थी, ताकि निरंकुश शासक जनतांत्रिक संस्थान को
हड़प नहीं सकें.

संविधान का 59वां संशोधन आपातकालीन घोषणा के कारणों में 'आन्तरिक गड़बड़ी' को
पुनः स्थापित करता है. यह गौर करने लायक है कि जनता सरकार ने इस बात को हटाकर चुनाव
के दौरान किये गये वादे को पूरा किया था, परन्तु इसके द्वारा इसके पुनः स्थापना के पीछे जनता
का समर्थन या सहमति नहीं है. इस फर्क को ध्यान में रखना चाहिए.

59वां संशोधन अनुच्छेद 359 को भी बदलेगा. अनुच्छेद 359 यह गारन्टी देता है कि
संविधान द्वारा अनुच्छेद 20 और 21 में दिये गये अधिकार को आपातकाल के दौरान भी स्थगित
नहीं किया जा सकता है. अनुच्छेद 20 का सम्बन्ध सजा से है, जबकि अनुच्छेद 21 जीने का
अधिकार और व्यक्तिगत स्वतंत्रता की गारन्टी देता है. 59वां संशोधन अनुच्छेद 21 और 19
यानि नागरिक अधिकारों को स्थगित करता है.

इस संशोधन को संसद में जिस तरह पेश किया गया उसमें यह जतलाने की कोशिश थी
मानो यह एक अनचाहा था, महज एक निरापद प्रयोग.

21वें अनुच्छेद का स्थगन

इस संशोधन से पंजाब के लोगों को मौलिक अधिकारों से वंचित किया गया है. 20 वें
अनुच्छेद के अलावा बाकी सभी नागरिक अधिकार स्थगित हो जायेंगे. और 19वें अनुच्छेद के
भी. 21वां अनुच्छेद नागरिकों के जीने के अधिकार से सम्बंधित है. 59वें संशोधन के बाद पंजाब
में किसी भी व्यक्ति की जान ली जा सकती है. उसकी जायदाद को नष्ट किया जा सकता है या
जब्त किया जा सकता है. यानी कानून प्रदत्त प्रक्रिया के संरक्षण से भी पंजाब के नागरिकों को
वंचित किया जायेगा.

आपातकाल की अवधि बढ़ाने के लिये भी हेर-फेर की गई है जिससे आपातकाल की घोषणा को तीन साल तक लागू किया जा सकता है. और इस दौरान संसद या चुनाव आयोग के सामने लाने की औपचारिकता भी समाप्त कर दी गई है, इसे विरोधाभास ही कहा जायेगा कि संसद में अपने दो-तिहाई बहुमत से इंका ने संसद के दायित्व को भी फीका कर दिया है.

परिणामस्वरूप भारतीय नागरिकों के सामने 59वां संशोधन मूलतः तीन मुद्दे उठाता है:

1. आपातकाल की घोषणा में 'आंतरिक गड़बड़ी' के तर्क की सुविधा की पुनः स्थापना,

2. जीने के अधिकार (अनु. 21) सहित संविधान के भाग-3 में दिये गये मौलिक अधिकार का स्थगन.

3. आपातकाल की विधि को बढ़ाने की प्रक्रिया से संसद और अन्य संस्थानों को निष्फल करना.

आंतरिक गड़बड़ी

बाहरी हमले, युद्ध या सशस्त्र विद्रोह के बनिस्बत 'आंतरिक हमला' एक ऐसा तर्क है जिसका निष्पक्ष स्पष्टीकरण कठिन है . शायद इसी वजह से भारतीय नागरिकों ने जनता सरकार द्वारा इस तर्ज के प्रत्याहरण का समर्थन किया था. जनतंत्र में आंतरिक मतभेद और आंतरिक गड़बड़ी हमेशा रहेगी. परंतु राजनैतिक मतभेद और गड़बड़ी कोई ऐसी वजह नहीं है जिससे राजनैतिक अधिकारों या लोकप्रिय राज्य सरकारों का विलय किया जाये. क्या 'आंतरिक गड़बड़ी' तभी महत्वपूर्ण होती है जब केन्द्र सरकार को राजनैतिक चुनौती का सामना करना पड़ता है. अगर 'आंतरिक गड़बड़ी' का मापदंड मनमाने ढंग से लगाया जाता है तब आपातकाल की घोषणा कर्नाटक, उत्तरप्रदेश, बिहार यहां तक कि राजधानी दिल्ली के लिए भी की जा सकती है. यानी पूरे देश में ''आंतरिक गड़बड़ी'' के सनकी तर्क पर आपातकाल थोपा जा सकता है.

यह फरेबी तर्ज ही भारतीय नागरिकों के लिये खतरनाक है.

इसके अतिरिक्त 19वें अनुच्छेद में प्रदत्त अधिकार भी स्थगित हो जाएंगे. अर्थात विचारों और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता, बिना हथियारों के एकत्र होने और यूनियन इत्यादि बनाने, जुलूस निकालने तथा व्यवसाय आदि करने की स्वतंत्रता नहीं होगी. इसका सीधा मतलब है कि एक देश के अंदर ही पंजाब के नागरिकों को दूसरे दर्जे के नागरिक का जीवन जीना होगा. और तब तक यह आपातस्थिति दूसरे दर्जे के नागरिकता की हैसियत रखेगी. किसी भी घटना के चलते आन्तरिक गड़बड़ी की बहाना बनाकर पूरे देश में किसी भी आपातकाल घोषित कर देने की आशंका से इंकार नहीं किया जा सकता.

जाहिर है कि स्थिति गंभीर है. साधारण आंतरिक गड़बड़ी की स्थितियों से निपटने के लिए ई.एस.एम.ए., एन.एस.ए. और आतंकवादी गतिविधि अधिनियम जैसे कई कानून पहले से ही मौजूद हैं. इन कानूनों के अमल के बावजूद पंजाब के हालातों में सुधार नहीं हुआ है. दरअसल पंजाब की समस्या सामाजिक-आर्थिक और राजनैतिक है, इसलिए वहां ताकत और हथियारों का इस्तेमाल हल पैदा नहीं कर सकता.

इससे, व्यक्तिगत आतंकवाद, समूहगत आतंकवाद और सत्ता का जो आतंकवाद जारी है, उसमें और तेजी आएगी. आसाम में हुए नेल्ही नरसंहार जैसा कोई हादसा यदि पंजाब में भी होता है तो उसकी खबर तक लोगों को नहीं मिलेगी.

बचाव का एक ही रास्ता है. इस अधिनियम को उच्चतम न्यायालय में चुनौती दी जाए. केशवानंद भारती के मामले में 13 न्यायाधीशों ने यह फैसला दिया था कि संविधान की स्थायी विशेषताओं को संसद भी संशोधित अथवा परिवर्तित नहीं कर सकती. 21वां अनुच्छेद संविधान की स्थायी विशेषताओं के अंतर्गत आता है. यदि इस अधिनियम को उच्चतम न्यायालय में चुनौती दी जाए तो उपर्युक्त आधार पर यह खारिज हो सकता है.

संसद की गरिमा में गिरावट

पंजाब में, एक वर्ष बाद, संसद की नजर में लाए बगैर ही, तीन वर्ष की अवधि तक आपातकाल लागू करने की सुविधा देने वाले 59वें संशोधन में जो बहाना लिया गया है वह सरकार के दोषदर्शी चरित्र को उजागर करता है जो संसद और दूसरे प्रजातांत्रिक संस्थानों के साथ उसके बर्ताव का आधार है.

अनुच्छेद 356 (उपधारा 5) के अनुसार आपातकाल की अवधि को एक वर्ष अधिक समय के लिए बढ़ाने से पूर्व संसद और चुनाव आयोग उसकी समीक्षा करते हैं. 48वें संशोधन विधेयक, 1984 के जरिये सरकार ने पंजाब में आपातकाल की अवधि एक वर्ष से दो वर्ष की थी. यह 59वां संशोधन विधेयक उससे भी आगे जाता है.

यह अनुच्छेद 356 की उपधारा 5 को स्थगित कर आपातकाल की अवधि को तीन वर्ष के लिए बढ़ाना है. इस उपधारा को बनाने का प्राथमिक लक्ष्य संसद और चुनाव आयोग को 'घोषित एक वर्ष के आपातकाल' की समीक्षा करने का अधिकार देना था. 59वें संशोधन में इस उपधारा का कोई ख्याल नहीं किया गया है. नतीजतन सरकार ने लोकप्रिय समीक्षा के बिना ही आपातकाल की अवधि बेरोक-टोक तरीके से बढ़ाने की मनमानी सुविधा हासिल की है. सरकार का जो रवैया है उसके चलते कोई आश्चर्य की बात नहीं होगी यदि यह अवधि तीन वर्ष से भी ऊपर बढ़ा दी जाए, या फिर सारे देश को ही एक स्थायी आपातकाल के साए में लिया जाए. यह जरूरी है कि नागरिक इन संशोधन विधेयकों के परिणामों और उन तरीकों, जिनके चलते संविधान में प्रदत्त मानव और प्रजातान्त्रिक अधिकारों का हनन हुआ है, के प्रति सचेत हैं. यह विशेष ध्यान देने की बात है कि अपने मूलभूत अधिकारों की रक्षा करने और उन्हें बढ़ाने के प्रति जो आग्रह भारतीय नागरिकों में विकसित हुआ वह आज खारिज होने की स्थिति में है. केशवानंद भारती का वह महत्त्वपूर्ण मामला जिसमें यह तय हुआ था कि मूलभूत अधिकार संशोधन से परे हैं अथवा हाल के कुछ निर्णय जिनमें यह तय हुआ था कि जीवन के अधिकार का मतलब गरिमा के साथ जीवन जीने के अधिकार से है (एफ सी मुल्लिन, प्रशासक, केन्द्र शासित प्रदेश, भारत 1987) को करारा धक्का पहुंचा है. ऐसा कोई भी संशोधन जो आंतरिक गड़बड़ी के नाम पर जीवन के अधिकार से वंचित करता हो, उसे भारतीय लोगों को चुनौती देनी चाहिए. यह चुनौती यदि सभी ओर से नहीं दी गई तो इस दुश्चक्र को रोकना अत्यंत कठिन होगा.

पंजाब समस्या राजनैतिक है, कानून और व्यवस्था की नहीं.

पंजाब आज 22 अधिनियमों से लदा है. प्रत्येक अधिनियम के लागू करने पर कानून और व्यवस्था तथा राजनीतिक माहौल उत्तरोत्तर बिगड़ते गये हैं. अगर उपचार से फायदा नहीं हो रहा है, बल्कि उसका उल्टा ही असर हो रहा है तो निदान उसी दवाई को और अधिक मात्रा में बढ़ाकर देने से नहीं होता. 59वें विधेयक में यही किया गया है. यह अभी ताजा अनुभव की बात है कि राष्ट्रपति शासन लागू करते ही हिंसा तेज़ी से बढ़ी है.

बार-बार यह कहा गया है कि राजनीतिक समस्या को कानून व्यवस्था की समस्या बना देने से स्थायी हल नहीं निकल सकता, सरकार है कि यही कर रही है. इस संशोधन विधेयक पर किसी प्रकार की राष्ट्रीय बहस को भी आमंत्रित नहीं किया गया. भारत के नागरिकों को अपने अधिकारों की सुरक्षा के लिए पूरी ताकत से लड़ना चाहिए, जो इस विधेयक के कारण खतरे में पड़ गये हैं. अगर सरकार का यह रवैया बेरोक-टोक चलता रहता है और उसे आतंरिक गड़बड़ियों की मनमानी परिभाषाएं गढ़ने की छूट मिलती है तो वह इस अधिकार से भी अपने को लैस कर लेगी कि मनमाने तरीके से यह बताए कि कौन 'आतंकवादी' है. गुजरात के लोग काफी कीमत चुका कर भुगत चुके हैं कि आतंकवादी अधिनियम केवल पंजाब के लिए ही नहीं है, विरोध की आवाज उठाने वाले सभी लोगों के लिए है. भारतीय नागरिकों के लिए यह एक मौजूं सबक है. राजनीतिक समस्या का कानून व्यवस्था की समस्या में बदलाव, लोगों के प्रजातांत्रिक अधिकारों के लिए खतरा है. पी.यू.डी.आर. 59वें संशोधन विधेयक का विरोध करता है और लोगों से जीवन के मूलभूत अधिकारों तथा असहमति और विरोध व्यक्त करने के अधिकारों की रक्षा करने की अपील करता है.

People's Union For Democratic Rights
Delhi, April 1988.

Published by : Gobind Mukhoty, President PUDR
213, Jorbagh, New Delhi-110003