जिला कलक्टर, हैदराबाद और अन्य

बनाम

मैसर्स इब्राहीम एण्ड कम्पनी

(District Collector of Hyderabad and Others

Vs.

M/s. Ibrahim and Co.)

(5 फरवरी, 1970)

(मु० न्या० हिदायतुल्लाह, न्या० जे० सी० शाह, के० एस० हेगडे, ए० एन० ग्रोवर, ए० एन० रे और आई० डी० दुआ)

संविधान—अनुच्छेद 301, 305, 358 और 359—(i) राज्य सरकार द्वारा ऐसा कार्यपालक आदेश जारी किया जाना जिसके, परिणामस्वरूप कानूनी उपबन्धों के अधीन अनुदत्त लाइसेंस रद्द हो गया ऐसा आदेश अविधिमान्य है और आपातकालीन स्थिति की घोषणा के प्रवर्तन के बावजूद भी, अनुच्छेद 358 के अधीन उसकी विधिमान्यता को चुनौती दी जा सकती है—(ii) राज्य सरकार द्वारा विद्यमान कानूनी अधिकारों की उपेक्षा करके किसी व्यक्ति को एकाधिकार प्रदत्त करते हुए आदेश दिया जाना विभेद की कोटि में आता है—ऐसे कार्यपालक आदेश को अनुच्छेद 359 के अधीन संरक्षा प्राप्त नहीं है—(iii) उक्त प्रकृति का आदेश अनुच्छेद 301 के अधीन प्रत्याभूत व्यापार और वाणिज्य की स्वतंत्रता का अतिक्रमण है।

केन्द्रीय सरकार ने भारत रक्षा नियम, 1962 के नियम 25(2) के अधीन शुगर कण्ट्रोल आर्डर (चीनी नियंत्रण आदेश), 1963 प्रख्यापित किया। प्रत्यर्थी जो कि (आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 के अधीन जारी किए गए) आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर, (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश), 1963 के अधीन अनुज्ञप्तिधारी थे, तथा वे हैदराबाद और सिकन्दराबाद नगरों में चीनी नियंत्रण आदेश के अधीन मान्यताप्राप्त व्यवहारी थे। उन्हें चीनी का कोटा आबंटित किया गया किन्तु 1964 में राज्य सरकार ने यह आदेश जारी किया कि उपर्युक्त दोनों नगरों को जो कोटा आबंटित किया गया है, वह पूर्णतः सहकारी भण्डारों को दे दिया जाए। इस प्रकार से सरकार के कार्यपालक

आदेश द्वारा प्रत्यर्थियों को अपना कारबार चलाने से निवारित कर दिया गया। उच्च न्यायालय में उन्होंने उस आदेश को चुनौती दी, जिसके परिणामस्वरूप उच्च न्यायालय ने वह आदेश अविधिमान्य घोषित कर दिया। अतः राज्य सरकार की ओर से हैदराबाद के कलक्टर ने उच्च न्यायालय के उस निर्णय के विरुद्ध इन आधारों पर उच्चतम न्यायालय में अपील फाइल की है कि उक्त कार्यपालक आदेश की संविधान के अनुच्छेद 358 और 359 की संरक्षा प्राप्त है, क्योंकि राष्ट्रपति ने आपातकालीन स्थिति की घोषणा कर दी थी और यह कि उस आदेश से अनुच्छेद 301 का अतिक्रमण नहीं होता। अपील खारिज करते हुए,

अभिनिर्धारित--आपात की उद्घोषणा कर दिए जाने पर राज्य आपात की अस्तित्वावधि के लिए इस बात के होते हुए भी कि वह संविधान के अनुच्छेद 19 द्वारा प्रत्याभूत स्वतंत्रताओं का हनन करता है, विधान अधिनियमित करने के लिए सक्षम है। राज्य भी ऐसी कार्यपालक कार्यवाही करने के लिए सक्षम है जिसे राज्य संविधान के अनुच्छेद 19 में अन्तर्विष्ट उपबन्धों के अभाव में कर सकता है। इस मामले में आक्षेपित आदेश उस समय जारी किया गया था जब कि आपात की उद्घोषण प्रवर्तन में थी। प्रत्यर्थी राज्य विधानमण्डल द्वारा अधिनियमित किसी भी विधि की विधिमान्यता को तब तक जब तक कि आपात की उद्घोषणा प्रवर्तन में थी, इस आधार पर चुनौती नहीं दे सकते थे कि उससे अनुच्छेद 19 द्वारा प्रत्याभूत स्वतंत्रताओं का हनन होता है। वे किसी ऐसी कार्यपालक कार्यवाही को भी चुनौती नहीं दे सकते थे जो, अनुच्छेद 19 में अन्तर्विष्ट उपबन्धों के अभाव में, करने के लिए राज्य सक्षम होता। (पैरा 9)

राज्य ने प्रत्यर्थियों के कारबार चलाने सम्बन्धी उस मूल अधिकार का जो कि अनुच्छेद 19(1)(छ) द्वारा प्रत्याभूत है, हनन करते हुए कोई विधान नहीं अधिनियमित किया था। उसने केवल कार्यपालक आदेश जारी किया था। किन्तु ऐसा कार्यपालक आदेश जिसको चुनौती नहीं दी जा सकती है, केवल वही आदेश होता है जिसे राज्य, अनुच्छेद 19 में अन्तर्विष्ट उपबन्धों के अभाव में, बनाने के लिए सक्षम होता। राज्य सरकार की ऐसी कार्यपालक कार्यवाही जो कि अन्यथा अविधिमान्य है, मात्र इसलिए चुनौती दिए जाने से निर्मुक्त नहीं हो सकती, क्योंकि आपातकालीन उद्घोषणा उस समय प्रवर्तन में है जब कि वह कार्यवाही की गई है। क्योंकि राज्य सरकार का आदेश आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश) और चीनी नियंत्रण आदेश में अन्तर्विष्ट कानूनी उपबन्धों के स्पष्टतः प्रतिकूल था, इसलिए उसे अनुच्छेद 358 के अधीन संरक्षण प्राप्त नहीं था। (पैरा 10)

और न ही उसे अनुच्छेद 359 के अधीन संरक्षण प्राप्त था। 3 नवम्बर, 1962 को राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 359 के अधीन अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए यह आदेश जारी किया था कि "संविधान के अनुच्छेद 14, अनुच्छेद 21 और 22 द्वारा प्रदत्त अधिकार के प्रवर्तन के लिए किसी न्यायालय के समक्ष समावेदन प्रस्तुत करने सम्बन्धी किसी व्यक्ति का अधिकार उस कालावधि के लिए उस दशा में निलम्बित रहेगा जिसके दौरान 26 अक्तूबर, 1962 का संविधान के अनुच्छेद 352 के खण्ड (1) के अधीन जारी की गई आपात की उद्घोषणा लागू रहती है, यदि ऐसे व्यक्ति को डिफेन्स ऑफ इण्डिया आर्डीनेंस (भारत रक्षा अध्यादेश), 1962 (1962 का 4) या तद्धीन बनाए गए किसी नियम या आदेश के अधीन किन्हीं ऐसे अधिकारों से वंचित किया गया है।" यदि आक्षेपित आदेश के बारे में यह दर्शित किया गया हो कि वह भारत रक्षा अध्यादेश या तद्धीन बनाए गए नियमों द्वारा आरक्षित प्राधिकार के अधीन जारी किया गया है, केवल तभी अनुच्छेद 14 के अधीन दी गई गारण्टी के हनन से सम्बन्धित पिटीशन को ग्रहण करने सम्बन्धी अधिकारिता को अपवर्जित किया जा सकेगा। किन्तु इस कार्यवाही के बारे में यह दर्शित नहीं किया गया था कि वह भारत रक्षा अध्यादेश के अधीन या तद्धीन बनाए गए नियम या आदेश के अधीन की गई थी। (पैरा 11)

इस में सन्देह नहीं है कि अनुच्छेद 301 के अधीन भारत के राज्य क्षेत्र में सर्वत्र व्यापार, वाणिज्य और समागम निर्बाध होगा। वह स्वतंत्रता व्यापक शब्दों में घोषित की गई है और वह सभी प्रकार के व्यापार वाणिज्य और समागम को लागू होती है। (पैरा 12)

निर्दिष्ट निर्णय

पैरा

[1950] एल० आर० (1950) ए० सी० 235 : **कामनवैल्थ ऑफ आस्ट्रेलिया बनाम बैंक ऑफ न्यू साउथ वेल्स** (Commonwealth of Australia *Vs.* Bank of New South Wales). 12

सिविल अपीली अधिकारिता : 1966 की सिविल अपील संख्या 1285 से 1309.

1965 की रिट अपील संख्या 34 से लेकर 58 तक में आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के तारीख 23 जनवरी, 1965 वाले निर्णय और आदेश के विरुद्ध विशेष इजाज़त लेकर की गई अपीलें।

अपीलार्थियों की ओर से (सभी अपीलों में)	सर्वश्री पी० रामा रेड्डी और ए० वी० रंगम्
प्रत्यर्थी की ओर से (1966 की सिविल अपील संख्या 1304 में)	सर्वश्री के० राजेन्द्र चौधरी और के० आर० चौधरी

न्यायालय का निर्णय न्यायाधिपति जे० सी० शाह ने दिया।

न्यायाधिपति शाह—

यह अपीलें आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के उस आदेश के विरुद्ध विशेष इजाज़त लेकर फाइल की गई हैं, जिसके द्वारा उसने तारीख 30 दिसम्बर, 1964 वाले जी० ओ० एम० संख्या 2976 को "बातिल, शून्य और अधिकारातीत" घोषित किया था।

2. प्रत्यर्थी चीनी और अन्य वस्तुओं के व्यवहारी हैं और हैदराबाद तथा सिकन्दराबाद नगरों में अपना कारबार चलाते हैं। आन्ध्र प्रदेश राज्य ने आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 की धारा 3 द्वारा प्रदत्त शक्ति के प्रयोग में, आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर, (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश), 1963 जारी किया। उस आदेश के अधीन कोई भी व्यक्ति विनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा जारी की गई अनुज्ञप्ति (लाइसेंस) के निबन्धनों और शर्तों के अधीन और अनुसार के सिवाय व्यवहारी के रूप में कारबार नहीं चला सकेगा। अनुज्ञप्ति का अनुदान और नवीकरण ऐसे आधारों पर ही जो कि लेखबद्ध होने चाहिएं और पक्षकार को अपने पक्ष कथन प्रस्तुत करने का अवसर देने के बाद ही इन्कार किया जा सकता था। प्रत्यर्थी को आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश), 1963 के अधीन अनुज्ञप्ति अनुदत्त की गई थी। उसके थोड़े दिनों बाद केन्द्रीय सरकार ने भारत रक्षा नियम, 1962 के नियम 125 के उपनियम (2) के अधीन प्रदत्त शक्ति के प्रयोग में शुगर कण्ट्रोल आर्डर (चीनी नियंत्रण आदेश), 1963 प्रख्यापित किया। उस आदेश के द्वारा मान्यता प्राप्त व्यवहारी की 'परिभाषा ऐसे व्यक्ति के रूप में की गई थी जो कि चीनी का क्रय करने, विक्रय करने या वितरण करने का कारबार चला रहा हो और चीनी के व्यवहारियों के अनुज्ञापन से सम्बन्धित राज्य में तत्समय प्रवृत्त आदेश के अधीन अनुज्ञप्ति प्राप्त (लाइसेंस्ड) है। उस आदेश में विक्रय पर निर्बन्धन लगाने या विक्रय करने के लिए या उत्पादकों द्वारा परिदान करने के लिए, उत्पादकों या मान्यता प्राप्त व्यवहारियों द्वारा चीनी के उत्पादन, विक्रय, श्रेणीकरण, पैकिंग, परिदान वितरण आदि का नियंत्रण करने

के लिए, चीनी के संचलन को विनियमित करने के लिए, उसकी कीमत नियत करने के लिए, कोटा का आबंटन करने के लिए, ऐसे कोटा का परिदान करने के लिए और अन्य आनुषंगिक मामलों के लिए उपबन्ध किया गया था।

3. चूंकि प्रत्यर्थी आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश), 1963 के अधीन अनुज्ञप्तिधारी थे इसलिए उन्हें शुगर कण्ट्रोल आर्डर (चीनी नियंत्रण आदेश), 1963 के अधीन मान्यताप्राप्त व्यवहारी के रूप में माना गया। राज्य सरकार ने भिन्न-भिन्न क्षेत्रों में वितरण के लिए केन्द्रीय सरकार को चीनी के प्रत्येक कोटे का आबंटन का और कारखानों से आबंटित कोटे का परिदान लेने के लिए अनुज्ञप्तिधारियों या व्यवहारियों के नाम निर्दिष्ट किए।

4. 30 दिसम्बर, 1964 को राज्य सरकार ने यह आदेश किया कि हैदराबाद और सिकन्दराबाद के दोनों नगरों को आबंटित चीनी कोटा ग्रेटर हैदराबाद कन्ज्यूमर्स सेन्ट्रल कोआपरेटिव स्टोर, लिमिटेड, हैदराबाद को पूरी तरह से दे दिया जाए। उसके कारण प्रत्यर्थियों को जिनके पास आन्ध्र प्रदेश शुगर लाइसेंसिंग आर्डर (आन्ध्र प्रदेश चीनी अनुज्ञापन आदेश) के अधीन चीनी के वितरण के लिए अनुज्ञप्ति थी और जो कि शुगर कण्ट्रोल आर्डर (चीनी नियंत्रण आदेश), 1963 के अधीन मान्यताप्राप्त व्यवहारी भी थे, चीनी में अपना कारबार चलाने से उस कार्यपालक आज्ञा द्वारा निवारित किया गया।

5. प्रत्यर्थियों ने आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के आदेश की विधिमान्यता को चुनौती देते हुए पिटीशन फाइल किया। राज्य ने उन पिटीशनों को मुख्यतः इस आधार पर प्रतिवाद किया कि राज्य सरकार ने जो आदेश दिया था, वह शुगर कण्ट्रोल आर्डर (चीनी नियंत्रण आदेश) के उपबन्धों के अनुसार था और केन्द्रीय सरकार द्वारा अधिकथित इस नीति के अनुसार जारी किया गया था कि चीनी के वितरण का कार्य अनन्यतः सहकारी सोसाइटी को ही सौंप दिया जाए और तद्द्वारा चीनी उठाने और उसका वितरण करने में प्राइवेट व्यवहारियों के अभिकरण को, लोक हित में, समाप्त कर दिया जाए। इस बात पर जोर दिया गया कि प्रत्यर्थी इस परिवाद के सम्बन्ध में यह अनुतोष प्राप्त नहीं कर सकते कि इसके द्वारा अनुच्छेद 14 और अनुच्छेद 19 के अधीन उनके अधिकारों का अतिक्रमण हुआ है, क्योंकि अक्तूबर, 1962 में राष्ट्रपति ने जो आपातकालीन घोषणा की थी, उसे वापस नहीं लिया गया था।

6. न्यायाधीश गोपाल कृष्णनन् नायर ने उन पिटीशनों की सुनवाई की। विद्वान् न्यायाधीश ने यह अभिनिर्धारित किया कि कार्यपालक आदेश को न तो

शुगर कण्ट्रोल आर्डर (चीनी नियन्त्रण आदेश), 1963 के उपबन्धों का जिसे केन्द्रीय सरकार ने जारी किया था, और न आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश), 1963 का ही समर्थन प्राप्त है, यह कि सरकार ने जो कदम उठाया है, वह विधि द्वारा अनुज्ञात नहीं है; यह कि सरकार के आदेश के परिणामस्वरूप प्रत्यर्थियों के पास जो अनुज्ञप्ति थी, वे आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश) के खण्ड 7 में अधिकथित प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना रद्द कर दी गई थी; और यह कि आदेश के उपबन्धों के सम्बन्ध में कार्यपालक निदेशों द्वारा छल नहीं किया जा सकता और चूंकि उस आदेश ने प्रत्यर्थियों और सेण्ट्रल कन्ज्यूमर्स कोआपरेटिव स्टोर के बीच विभेद किया था, क्योंकि उसने प्रत्यर्थियों के विद्यमान अधिकारों की उपेक्षा करके एकाधिकार प्रदत्त किया था और जो कि शुगर कण्ट्रोल आर्डर (चीनी नियंत्रण आदेश) के प्रशासन में "शत्रुतापूर्ण और विद्वेषपूर्ण विभेद की कोटि में आता था। इसके अलावा उन्होंने यह भी अभिनिर्धारित किया कि चूंकि सरकार ने भारत रक्षा नियम के अधीन या उन नियमों के अधीन बनाए गए किसी नियन्त्रण आदेश के अधीन कार्यवाही नहीं की थी, अतः प्रत्यर्थी संविधान के अनुच्छेद 358 और 359 के अधीन राज्य द्वारा जारी किए गए आदेश के कारण अपने अधिकारों के हनन के विरुद्ध संरक्षा प्राप्त करने का दावा करने से विवर्जित नहीं थे उच्च न्यायालय की खण्ड न्यायपीठ के समक्ष अपील करने पर न्यायाधीश गोपाल कृष्णनन् नायर ने जिन आधारों पर वह विनिश्चय दिया था उनकी पुष्टि कर दी गई।

7. इन अपीलों में आन्ध्र प्रदेश राज्य के काउन्सेल ने यह दलील नहीं दी है कि आक्षेपित आदेश आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश), 1963 के अधीन या शुगर कण्ट्रोल आर्डर (चीनी नियंत्रण आदेश), 1963 के अधीन जिसे केन्द्रीय सरकार ने जारी किया हो, जारी नहीं किया जा सकता। इसमें कोई भी विवाद नहीं है कि यह ऐसा कार्यपालक आदेश है जिसे राज्य सरकार ने दिया था यह दावा किया गया है कि राज्य सरकार ने केन्द्रीय सरकार की इस नीति के अनुसरण में कार्य किया था कि चीनी का वितरण सहकारी सोसाइटियों की मार्फत कराया जाना चाहिए। किन्तु फिर भी वह आदेश प्राधिकृत था। आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 के अधीन राज्य सरकार ने अनुज्ञप्तिधारी व्यवहारियों की मार्फत चीनी के वितरण के लिए आदेश जारी किया था और प्रत्यर्थियों ने उसके निमित्त अनुज्ञप्तियां अभिप्राप्त की थीं। उनकी अनुज्ञप्तियां शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर (चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश) के खण्ड 7 द्वारा विहित प्रक्रिया के अनुसार जांच करने के बाद

ही रद्द की जा सकती थीं। प्रत्यर्थी केन्द्र सरकार द्वारा जारी किए गए चीनी नियंत्रण आदेश के अर्थान्तर्गत मान्यताप्राप्त व्यवहारी थे। प्रत्यर्थियों के अधिकार ऐसी रीति में जो कि कानूनी आदेशों के उपबन्धों के स्पष्टतः प्रतिकूल हो, किसी कार्यपालक आदेश द्वारा छीने नहीं जा सकते।

8. यह सच है कि संविधान के अनुच्छेद 352 के अधीन राष्ट्रपति ने 26 अक्तूबर, 1962 को आपातकालीन स्थिति घोषित की थी। अनुच्छेद 358 द्वारा जब कि आपात की उद्घोषणा प्रवर्तन में थी, तो अनुच्छेद 19 की किसी बात से राज्य की कोई ऐसी विधि बनाने की अथवा कोई ऐसी कार्यपालक कार्यवाही करने की भाग 3 में यथापरिभाषित शक्ति जिसे वह राज्य उस भाग में अन्तर्विष्ट उपबन्धों के अभाव में बनाने अथवा करने के लिए सक्षम होता, निर्बन्धित नहीं होगी। अनुच्छेद 359 द्वारा, जहां कि आपात की उद्घोषणा प्रवर्तन में है, वहां राष्ट्रपति यह घोषित करने के लिए प्राधिकृत है कि भाग 3 द्वारा दिए गए ऐसे अधिकारों में से समस्त को जैसे कि उस आदेश में वर्णित हों, प्रवर्तित कराने के लिए ऐसी कालावधि के लिए जिसके दौरान उद्घोषणा लागू रहती है, या ऐसी छोटी कालावधि के लिए जैसी कि आदेश में उल्लिखित की जाए, निलम्बित रहेगी।

9. आपात की उद्घोषणा कर दिए जाने पर राज्य, आपात की अस्तित्वावधि के लिए, इस बात के होते हुए भी कि वह संविधान के अनुच्छेद 19 द्वारा प्रत्याभूत स्वतन्त्रताओं का हनन करता है विधान अधिनियमित करने के लिए सक्षम है। राज्य भी ऐसी कार्यपालक कार्यवाही करने के लिए सक्षम है जिसे राज्य संविधान के अनुच्छेद 19 में अन्तर्विष्ट उपबन्धों के अभाव में कर सकता है। इस मामले में आक्षेपित आदेश उस समय जारी किया गया था, जब कि आपात की उद्घोषणा प्रवर्तन में थी। प्रत्यर्थी राज्य विधानमण्डल द्वारा अधिनियमित किसी भी विधि की विधिमान्यता को, तब तक जब तक कि आपात की उद्घोषणा प्रवर्तन में थी, इस आधार पर चुनौती नहीं दे सकते थे कि उससे अनुच्छेद 19 द्वारा प्रत्याभूत स्वतन्त्रताओं का हनन होता है। वे किसी ऐसी कार्यपालक कार्यवाही को भी चुनौती नहीं दे सकते थे, जो अनुच्छेद 19 में अन्तर्विष्ट उपबन्धों के अभाव में राज्य करने के लिए सक्षम होता।

10. राज्य ने प्रत्यर्थियों के कारबार चलाने सम्बन्धी उस मूल अधिकार का जो कि अनुच्छेद 19(1)(छ) द्वारा प्रत्याभूत है, हनन करते हुए कोई विधान नहीं अधिनियमित किया था। उसने केवल कार्यपालक आदेश जारी किया था। किन्तु कार्यपालक आदेश जिसको चुनौती नहीं दी जा सकती है, केवल वही आदेश

1970(2) eILR(PAT) SC 19

होता है जिसे राज्य, अनुच्छेद 19 में अन्तर्विष्ट उपबन्धों के अभाव में बनाने के लिए सक्षम होता। राज्य सरकार की ऐसी कार्यपालक कार्यवाही जो कि अन्यथा अविधिमान्य है, मात्र इसलिए चुनौती दिए जाने से निर्मुक्त नहीं हो सकती, क्योंकि आपातकालीन उद्घोषणा उस समय प्रवर्तन में है जब कि वह कार्यवाही की गई है। क्योंकि राज्य सरकार का आदेश आन्ध्र प्रदेश शुगर डीलर्स लाइसेंसिंग आर्डर (आन्ध्र प्रदेश चीनी व्यवहारी अनुज्ञापन आदेश और चीनी नियंत्रण आदेश) में अन्तर्विष्ट कानूनी उपबन्धों की स्पष्टतः प्रतिकूल था, इसलिए उसे अनुच्छेद 358 के अधीन संरक्षा प्राप्त नहीं थी।

11. और न ही उसे अनुच्छेद 359 के अधीन ही संरक्षा प्राप्त थी। 3 नवम्बर, 1962 को राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 359 के अधीन अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए यह आदेश जारी किया था कि "संविधान के अनुच्छेद 14, अनुच्छेद 21 और अनुच्छेद 22 द्वारा प्रदत्त अधिकार के प्रवर्तन के लिए किसी न्यायालय के समक्ष समावेदन प्रस्तुत करने सम्बन्धी किसी व्यक्ति का अधिकार उस कालावधि के लिए उस दशा में निलम्बित रहेगा जिसके दौरान 26 अक्तूबर, 1962 को संविधान के अनुच्छेद 352 के खण्ड (1) के अधीन जारी की गई आपात् की उद्घोषणा लागू रहती है, यदि ऐसे व्यक्ति को डिफेंस आफ इंण्डिया आर्डीनेंस (भारत रक्षा अध्यादेश), 1962 (1962 का 4) या तद्धीन बनाए गए किसी नियम या आदेश के अधीन किन्हीं ऐसे अधिकारों से वंचित किया गया है"। यदि आक्षेपित आदेश के बारे में यह दर्शित किया गया हो कि वह भारत रक्षा अध्यादेश या तद्धीन बनाए गए नियमों द्वारा आरक्षित प्राधिकार के अधीन जारी किया गया है केवल तभी अनुच्छेद 14 के अधीन दी गई गारन्टी के हनन से सम्बन्धित पिटीशन को ग्रहण करने सम्बन्धी अधिकारिता को अपवर्जित किया जा सकेगा। किन्तु इस कार्यवाही के बारे में यह दर्शित नहीं किया गया था कि वह भारत रक्षा अध्यादेश के अधीन या तद्धीन बनाए गए नियम या आदेश के अधीन की गई थी।

12. पुनः यह बात बताई जा सकती है कि अनुच्छेद 301 के अधीन भारत के राज्यक्षेत्र में सर्वत्र व्यापार, वाणिज्य और समागम निर्बाध होगा। वह स्वतंत्रता व्यापक शब्दों में घोषित की गई है और वह सभी प्रकार के व्यापार, वाणिज्य और समागम को लागू होती है। किन्तु यदि किन्हीं ऐसे निबन्धनों के अध्यधीन है जिनमें से अनुच्छेद 304 और 305 सुसंगत हैं। अनुच्छेद 304 में यह उपबन्ध किया गया है—

> "अनुच्छेद 301 या अनुच्छेद 303 में किसी बात के होते हुए भी राज्य का विधानमण्डल, विधि द्वारा,

(क) .....

(ख) उस साज्य के राथ या भीतर व्यापार, वाणिज्य और समागम की स्वतन्त्रता पर ऐसे युक्तियुक्त निर्बन्धन आरोपित कर सकेगा जैसे कि लोक-हित में अपेक्षित हों :

परन्तु खण्ड (ख) के प्रयोजनों के लिए कोई विधेयक या संशोधन राष्ट्रपति की पूर्व मंजूरी के बिना राज्य के विधानमंडल में पुनःस्थापित या प्रस्तावित नहीं किया जाएगा ।"

अनुच्छेद 305 द्वारा यह भी उपबन्धित है कि ऐसी वर्तमान विधि या विधियां जिसे राज्य, राज्य, के एकाधिकारों के लिए उपबन्ध करते हुए बनाए अर्थात् जो कि ऐसे मामले से सम्बन्धित हों जो अनुच्छेद 19 के खण्ड (6) के उपखण्ड (ii) में निर्दिष्ट है, अनुच्छेद 301 की गारण्टी के बाहर हैं वर्तमान मामले में राज्य ने चीनी में व्यापार करने के सम्बन्ध में एकाधिकार नहीं अपनाया है । उसने सेण्ट्रल कन्ज्यूमर्स कोआपरेटिव स्टोर्स को जो कि अनुच्छेद 19(6)(ii) के अर्थान्तर्गत राज्य के स्वामित्व में या राज्य द्वारा नियंत्रित निगम नहीं था, एकाधिकार अनुदत्त किया था । आदेश को इस आधार पर चुनौती दी गई कि वह संविधान के अनुच्छेद 301 द्वारा प्रत्याभूत व्यापार और वाणिज्य के स्वातंत्र्य का अतिक्रमण करता है । अनुच्छेद 304 द्वारा, राज्य के भीतर व्यापार, वाणिज्य और समागम की स्वतन्त्रता पर विधानमण्डल द्वारा निर्बन्धन केवल तभी अधिरोपित किया जा सकता है यदि ऐसे निर्बन्धन युक्तियुक्त हैं और लोक हित में अपेक्षित हैं और कोई विधेयक या संशोधन राष्ट्रपति की पूर्व मंजूरी के बिना राज्य के विधानमण्डल में पुरःस्थापित या प्रस्तावित नहीं किया जाएगा । स्पष्टतः अनुच्छेद 301 के अधीन जो गारण्टी दी गई है, उसे कार्यपालक कार्यवाही द्वारा छीना नहीं जा सकता है । अनुच्छेद 31 के अधीन वाली वह गारण्टी जो कि संसद् या राज्य विधानमण्डल की विधायी शक्ति पर निर्बन्धन अधिरोपित करती है, और स्वतंत्रता की घोषणा, ये दोनों ही बातें मात्र अमूर्त घोषणा नहीं हैं । यह समझने के लिए कोई भी कारण नहीं है कि जब कि विधायी शक्ति पर निर्बन्धन अधिरोपित किया गया था, उस समय संविधान के आदेश अमूर्त स्वतन्त्रता की गारण्टी दी गई थी, न कि वादियों को ही । संविधान का अनुच्छेद 301 कॉमनवैल्थ आफ आस्ट्रेलिया कान्स्टीट्यूशन ऐक्ट, 63 और 64, 1900 के विक्टोरिया चैप्टर 12 की धारा 92 में से लगभग शब्दशः उद्धृत किया गया था, इस दलील पर विचार करते हुए कि कॉमनवैल्थ आफ आस्ट्रेलिया कान्स्टीट्यूशन ऐक्ट की धारा 92 द्वारा प्रत्याभूत कोई भी वैयक्तिक अधिकार प्रत्याभूत नहीं किया गया था, ज्यूडिशियल कमेटी ने

1970(2) eILR(PAT) SC 19

कॉमनवैल्थ ऑफ आस्ट्रेलिया बनाम **बैंक ऑफ न्यू साउथ वेल्थ**[1] वाले मामले के पृष्ठ 305 पर यह मत व्यक्त किया गया था कि—

> "इन विनिश्चयों [जेम्स **बनाम** कोवान—(1932) ए० सी० 542 जेम्स **बनाम** कामनवैल्थ आफ आस्ट्रेलिया—(1936) ए० सी० 578] की आवश्यक विवक्षाएं महत्वपूर्ण हैं। पहला विनिश्चय यह था जिसमें इस अपील के आधार पर यह दलील दी गई थी कि कान्स्टीट्यूशन की धारा 92 के अधीन व्यक्तियों की स्वतन्त्रता की गारण्टी नहीं दी गई है। फिर भी जेम्स एक व्यक्ति था और जेम्स ने कठिनाई से प्राप्त इस स्वतन्त्रता की लड़ाई में अपना योगदान दिया था। स्पष्टतः यहां पर कुछ ग़लतफहमी है। यह सच है, जैसा कि उच्च न्यायालय ने कई बार कहा है कि धारा 92 कोई भी न्यायिक अधिकार सृष्ट नहीं करती। बल्कि वह यथास्थिति स्टेट या कॉमनवैल्थ के नागरिक को ऐसी विधि या कार्यपालक कार्यवाही की जो कि इस धारा का अतिक्रमण करती है, उपेक्षा करने का तथा उसका प्रतिवाद करने के लिए उसकी सहायता करने सम्बन्धी न्यायिक शक्ति की सहायता लेने का अधिकार तो देती ही है और यह ठीक वही बात है जो कि जेम्स ने सफलतापूर्वक की थी।"

हमारी संविधान सभा ने आस्ट्रेलिया के संविधान के व्यापार, वाणिज्य और समागम की स्वतन्त्रता का विचार लिया था। यह सच है कि गारन्टी के विस्तार पर जो परिसीमाएं अधिरोपित की गई है वे आस्ट्रेलिया के संविधान की धारा 92 में इस प्रकार से व्यक्त नहीं की गई हैं जिस प्रकार से वे हमारे संविधान में उपबन्धित है। पुनः आस्ट्रेलिया के संविधान में व्यापार चलाने सम्बन्धी मूल अधिकार की गारण्टी नहीं दी गई है। आस्ट्रेलिया के संविधान की इस युक्ति से हटने की बात के कारण इस गारण्टी के वास्तविक स्वरूप में कोई परिवर्तन नहीं होता है और यह अनुमान नहीं निकाला जा सकता कि संविधान ने विधायी शक्ति पर निर्बन्धन अधिरोपित किया था, किन्तु ऐसे व्यक्तियों से जो कि कार्यपालक शक्ति के अप्राधिकृत रूप से धारण किए जाने के कारण प्रभावित होते हैं, उस शक्ति के प्रयोग को चुनौती देने का अधिकार नहीं छीना है। किसी भी शक्तिशाली सांविधानिक उपबन्ध का अर्थान्वयन इस प्रकार नहीं किया जा सकता है जिससे कि घोषित गारण्टी और विधानमण्डल की शक्ति पर सांविधानिक निर्बन्धन उपहासास्पद हो जाएं। यदि राज्य विधानमण्डल की शक्ति उस रीति में निर्बन्धित की गई है जो कि अनुच्छेद 301 द्वारा उपबन्धित है किन्तु अनुच्छेद 303 से लेकर

---

[1] एल० आर० 1950 ए० सी० 235.

305 द्वारा उपबन्धित सीमाओं के भीतर एक तो यह अभिनिर्धारित करना असंभव होगा कि राज्य कार्यपालक आदेश द्वारा वह बातं कर सकता है जो कि वह विधान द्वारा करने के लिए सक्षम नहीं है।

13. इस मामले को देखते हुए इन अपीलों को अवश्य ही निष्फल होना चाहिए और वे खारिज की जाती हैं। इस मामले में केवल एक प्रत्यर्थी हाजिर हुआ है, किन्तु उसने भी मामले का कथन फाइल नहीं किया है। इन परिस्थितियों में खर्चे के सम्बन्ध में कोई भी आदेश नहीं दिया जाता।

अपीलें खारिज की गईं।

श्री०