लेजिसलेटिव ब्रीफ

ट्रिब्यूनल सुधार (सुव्यवस्थीकरण और सेवा की शर्तें) बिल, 2021 (और अध्यादेश 2021)

बिल को 13 फरवरी, 2021 को लोकसभा में पेश कया गया।

4 अप्रैल, 2021 को अध्यादेश जारी कया गया।

हाल के नोट्स:

भारत में ट्रिब्यूनल प्रणाली

आदित्य कुमार
aditya@prsindia.org

24 जुलाई, 2021

बिल की मुख्य वशेषताएं

- बिल कुछ मौजूदा अपीलीय ट्रिब्यूनल्स को भंग करता है और उनके कार्यों को दूसरे मौजूदा न्यायिक निकायों को ट्रांसफर करता है।
- ट्रिब्यूनल्स के चेयरपर्सन और सदस्यों का कार्य़काल चार वर्ष होगा, जो क चेयरपर्सन के लए 70 वर्ष और सदस्यों के लए 67 वर्ष की आयु सीमा के अधीन होगा।
- बिल निर्दिष्ट करता है क चेयरपर्सन या सदस्य के तौर पर नियुक्ति की पात्रता के लए व्यक्ति की आयु कम से कम 50 वर्ष होनी चाहिए।

प्रमुख मुद्दे और वश्लेषण

- सर्वोच्च न्यायालय ने अपने व भन्न फैसलों में चेयरपर्सन के लए न्यूनतम पांच वर्ष के कार्यकाल की बात कही है, जब क बिल में इससे कम, चार वर्ष के कार्यकाल का प्रावधान कया गया है।
- सर्वोच्च न्यायालय ने यह भी कहा है क सदस्यों की नियुक्ति के लए 50 वर्ष की न्यूनतम आयु सीमा की शर्त से युवा प्रतिभाएं हतोत्साहित हो सकती हैं। उसने पहले निर्देश दिया था क 10 वर्ष के अनुभव वाले वकील ज्यूडी शयल सदस्य के तौर पर नियुक्ति के पात्र बनाए जाएं।
- ट्रिब्यूनल्स को समाप्त करने से नए मामलों के निस्तारण में लगने वाला समय बढ़ सकता है, चूं क उच्च न्यायालयों में पहले ही बड़ी संख्या में मामले फैसलों के इंतजार में हैं।

ता लका 1: ट्रिब्यूनल सुधारों से संबं धत घटनाक्रम[1,2,3,4,5,6]

वर्ष	मुख्य घटनाक्रम
2017	• मार्च 2017 में फाइनांस एक्ट, 2017 में एक जैसे कार्य करने वाले ट्रिब्यूनल्स का वलय करके ट्रिब्यूनल प्रणाली को पुनर्गठित कया गया। ट्रिब्यूनल्स की कुल संख्या को घटाकर 26 से 19 कर दिया गया। उसने इन ट्रिब्यूनल्स के चेयरपर्सन्स और सदस्यों की क्वा ल फकेशन, नियुक्तियों, कार्यकाल, वेतन और भत्ते और सेवा की अन्य शर्तों के लए नियम बनाने का अ धकार केंद्र सरकार को सौप दिया। • जून 2017 में वत्त मंत्रालय ने नियमों को अ धसू चत कया जिसमें ट्रिब्यूनल्स के सदस्यों की अहर्ताओं, उनके कार्यकाल और सेवा शर्तों और सर्च-कम-सलेक्शन क मटीज़ के संयोजन का ववरण था।
2019	• नवंबर 2019 में सर्वोच्च न्यायालय ने 2017 के नियमों को निरस्त कर दिया। अदालत ने कहा क उसके पहले फैसलों में निम्न ल खत में न्यायिक स्वतंत्रता की अनिवार्यता की बात कही गई थी, और नियम इन शर्तों को पूरा नहीं करते: (i) ट्रिब्यूनल का संयोजन, (ii) ट्रिब्यूनल के सदस्यों के कार्यकाल की सुरक्षा, और (ii) सर्च-कम-सलेक्शन क मटीज़ का संयोजन। • अदालत ने केंद्र सरकार को फर से नियम बनाने का निर्देश दिया। अदालत चाहती थी क निम्न ल खत मुद्दों को संबो धत कया जाए: (i) छोटा कार्यकाल जिससे न्यायिक अनुभव नहीं बढ पाता और परिणामस्वरूप ट्रिब्यूनल्स की कार्यकुशलता प्रभा वत होती है, और (ii) सलेक्शन क मटीज़ में न्यायिक सदस्यों की कम संख्या, जो क शक्तियों के पृथक्करण के सद्धांत का सीधा उल्लंघन है।
2020	• फरवरी 2020 में नए नियमों को अ धसू चत कया गया। इन्हें फर से सर्वोच्च न्यायलय में चुनौती दी गई, क्यों क कहा गया क ये भी अदालत द्वारा निर्धारित सद्धांतों के अनुरूप नहीं हैं। उदाहरण के लए: 2020 के नियमों में चार वर्ष का कार्यकाल निर्दिष्ट कया गया था जब क 2019 में सर्वोच्च न्यायालय ने पांच वर्ष का कार्यकाल निर्दिष्ट कया था। • अदालत ने 2020 के नियमों में कुछ संशोधनों का सुझाव दिया, जैसे कार्यकाल को बढ़ाकर पांच वर्ष करना, साथ ही पुनर्नियुक्ति की पात्रता (ऊपरी आयु सीमा के अधीन) और 10 वर्ष के अनुभव वाले वकीलों की न्यायिक सदस्य के रूप में नियुक्ति को मंजूरी।
2021	• ट्रिब्यूनल सुधार (सुव्यवस्थीकरण और सेवा की शर्तें) बिल, 2021 को फरवरी में लोकसभा में पेश कया गया। चूं क सत्र के अंत में बिल लंबित था, इस लए अप्रैल में ऐसे ही प्रावधानों वाला एक अध्यादेश जारी कया गया। • फाइनांस एक्ट, 2017 के अंतर्गत 30 जून, 2021 को नए नियम अ धसू चत कए गए। नियमों में 10 वर्षों के प्रासं गक अनुभव वाले वकीलों की न्यायिक सदस्य के रूप में नियुक्ति को मंजूरी दी गई है और सदस्यों के मकान कराया भत्ते पर ववरण हैं। • अध्यादेश और नियमों को सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी गई थी। अदालत ने ट्रिब्यूनल के सदस्यों के चार वर्ष के कार्यकाल और 50 वर्ष की न्यूनतम आयु सीमा से संबं धत शर्त को निरस्त कर दिया है।

भाग क : बिल की मुख्य वशेषताएं

संदर्भ

ट्रिब्यूनल सुधार (सुव्यवस्थीकरण और सेवा की शर्तें) बिल, 2021 को 13 फरवरी, 2021 को लोकसभा में पेश कया गया।[7] बिल कुछ मौजूदा अपीलीय ट्रिब्यूनल्स को भंग करता है और उनके कार्यों को दूसरे मौजूदा न्यायिक निकायों को ट्रांसफर करता है। इसके अतिरिक्त वह एक्ट में सलेक्शन क मटीज़ के संयोजन और कार्यकाल से संबं धत प्रावधानों को शा मल करने का प्रस्ताव रखता है। ऐसे ही प्रावधानों वाला एक अध्यादेश अप्रैल 2021 में जारी कया गया था।[8] इस अध्यादेश को सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी गई क्यों क कहा गया क यह अध्यादेश ट्रिब्यूनल्स पर सर्वोच्च न्यायालय के पहले के फैसलों के अनुरूप नहीं है।[4] जुलाई 2021 में अदालत ने अध्यादेश के कुछ प्रावधानों को निरस्त कर दिया।[4]

मुख्य वशेषताएं

- अपीलीय ट्रिब्यूनल्स को भंग करना और उनके काम को ट्रांसफर करना: बिल कुछ मौजूदा अपीलीय ट्रिब्यूनल्स को भंग करता है और उनके कार्यों को दूसरे मौजूदा न्यायिक निकायों को ट्रांसफर करता है (देखें ता लका 2)।

ता लका 2: बिल के अंतर्गत प्रस्ता वत मुख्य अपीलीय निकायों के कार्यों का ट्रांसफर

अपीलीय निकाय	भू मका	प्रस्ता वत एंटिटी
सनेमैटोग्राफ एक्ट, 1952 के अंतर्गत अपीलीय ट्रिब्यूनल	फल्म सर्टि फकेशन बोर्ड के खलाफ अपील पर निर्णय	उच्च न्यायालय
ट्रेड मार्क्स एक्ट, 1999 के अंतर्गत अपीलीय बोर्ड	रजिस्ट्रार के आदेशों के खलाफ अपील पर निर्णय	उच्च न्यायालय
कॉपीराइट एक्ट, 1957 के अंतर्गत अपीलीय बोर्ड	रजिस्ट्रार ऑफ कॉपीराइट के आदेशों के खलाफ अपील और कुछ ववादों पर निर्णय। ववादों में प्रकाशन और कॉपीराइट की शर्तों से संबं धत ववाद शा मल हैं	कम र्शयल अदालत या उच्च न्यायालय की कम र्शयल ड वजन*
कस्टम्स एक्ट, 1962 के अंतर्गत स्था पत अथॉरिटी फॉर एडवांस रू लंग्स	एडवांस रू लंग्स के लए कस्टम्स अथॉरिटी के आदेशों के खलाफ अपील पर फैसला	उच्च न्यायालय
पेटेंट्स एक्ट, 1970 के अंतर्गत अपीलीय बोर्ड	कुछ मामलों पर कंट्रोलर के फैसले के खलाफ अपील पर निर्णय। इन मामलों में पैटेंट्स के आवेदन और पेटेंट्स की बहाली शा मल हैं	उच्च न्यायालय
एयरपोर्ट्स अथॉरिटी ऑफ इं डया एक्ट, 1994 के अंतर्गत एयरपोर्ट अपीलीय ट्रिब्यूनल	निम्न ल खत पर निर्णय: ▪ एयरपोर्ट परिसर में अना धकृत कब्जाधारियों ने जो संप त्त छोड़ी है, उसके निस्तारण से उठने वाले ववाद, और ▪ ए वक्शन ऑ फसर के आदेशों के खलाफ अपील	▪ एयरपोर्ट परिसर में अना धकृत कब्जाधारियों की छोड़ी गई संप तयों के निस्तारण से उठने वाले ववादों पर केंद्र सरकार ▪ ए वक्शन ऑ फसर के आदेशों के खलाफ अपील के लए उच्च न्यायालय
राष्ट्रीय राजमार्ग नियंत्रण (भू म और ट्रै फक) एक्ट, 2002 के अंतर्गत एयरपोर्ट अपीलीय ट्रिब्यूनल	कुछ मुद्दों पर राजमार्ग प्रशासन के आदेशों के खलाफ अपील पर निर्णय। इन निर्णयों में राजमार्ग भू म की लीज या लाइसेंस देना, अना धकृत कब्जाधारियों को हटाना, और राजमार्ग को नुकसान से रोकना शा मल है	स वल अदालत #
पौध कस्मों के संरक्षण और कसान अ धकार एक्ट, 2001 के अंतर्गत अपीलीय ट्रिब्यूनल	पौध कस्मों के संरक्षण और कसान अ धकार के रजिस्ट्रार के आदेशों के खलाफ अपील पर निर्णय	उच्च न्यायालय
वस्तुओं के भौगो लक चन्ह (पंजीकरण और संरक्षण) एक्ट, 1999 के अंतर्गत अपीलीय बोर्ड	रजिस्ट्रार के आदेशों के खलाफ अपील पर निर्णय	उच्च न्यायालय

नोट्स: * कम र्शयल अदालत एक्ट, 2015 के अंतर्गत स्था पत; # जिले में मूल न्यायक्षेत्र की स वल अदालत को संद र्भत और इसमें अपने मूल सामान्य स वल न्यायक्षेत्र का उपयोग करने वाली उच्च न्यायालय शा मल है।

Sources: The Tribunals Reforms (Rationalisation and Conditions of Service) Bill, 2021; Parent Acts of the appellate bodies; PRS.

- सर्च-कम-सलेक्शन क मटी: फाइनांस एक्ट, 2017 कहता है क केंद्र सरकार सर्च-कम-सलेक्शन क मटी के सुझाव पर ट्रिब्यूनल के चेयरपर्सन और सदस्य की नियुक्ति करेगी। बिल 2017 के एक्ट में संशोधन करता है और यह निर्दिष्ट करता है क क मटी में निम्न ल खत सदस्य होंगे: (i) भारत के मुख्य न्यायाधीश या उनके द्वारा ना मत सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश जो क क मटी के चेयरपर्सन होंगे (टाई होने पर सेकेंड कास्टिंग वोट के साथ), (ii) केंद्र सरकार द्वारा ना मत दो सेक्रेटरी, (iii) वर्तमान या नवर्तमान चेयरपर्सन, या सर्वोच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त न्यायाधीश, या उच्च न्यायालय के सेवानिवृ त्त मुख्य न्यायाधीश, और (iv) जिस मंत्रालय के अंतर्गत ट्रिब्यूनल का गठन कया गया है, उसका सेक्रेटरी (वोटिंग अ धकार के बिना)।

- कार्यकाल: फाइनांस एक्ट, 2017 के अंतर्गत, 2020 के नियम सदस्यों के लए चार वर्ष का कार्यकाल निर्दिष्ट करते हैं। बिल 2017 के एक्ट में कार्यकाल से संबंधत प्रावधानों को शामल करने के लए उस एक्ट में भी संशोधन करता है। बिल पुनर्नियुक्ति के प्रावधान के साथ चार वर्ष के कार्यकाल को बहाल रखता है (जो क चेयरपर्सन के लए 70 वर्ष और अन्य सदस्यों के लए 67 वर्ष की ऊपरी आयु सीमा के अधीन होगा)।

भाग क : बिल की मुख्य वशेषताएं

ट्रिब्यूनल्स अर्ध न्यायिक निकाय होते हैं जो क अदालती प्रणाली के समानांतर होते हैं। भारत में कुछ ट्रिब्यूनल अधीनस्थ अदालतों के स्तर के हैं जिनके फैसलों के खलाफ उच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है, जब क कुछ उच्च न्यायालय के स्तर के, जिनके फैसलों के खलाफ सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है। ट्रिब्यूनल्स की स्थापना के दो मुख्य कारण हैं: तकनीकी मामलों के लए वषय के वशेष ज्ञान पर वचार, और अदालती प्रक्रया के दबाव को कम करना। ट्रिब्यूनल्स के कामकाज पर चर्चा के लए हमारा नोट देखें- भारत में ट्रिब्यूनल प्रणाली।

ट्रिब्यूनल के पीठासीन अधकारी और अन्य सदस्यों की नियुक्ति

पीठासीन अधकारियों और सदस्यों का कार्यकाल सर्वोच्च न्यायालय के सद्धांतों का उल्लंघन करता है

ट्रिब्यूनल सुधार बिल (और अध्यादेश), 2021: अध्याय XI का क्लॉज 12

बिल और अध्यादेश निर्दिष्ट करते हैं क चेयरपर्सन और सदस्यों का कार्यकाल चार वर्ष होगा।[7,8] 14 जुलाई, 2021 को सर्वोच्च न्यायालय ने अध्यादेश के इन प्रावधानों को निरस्त कर दिया।[4] अदालत ने कहा क चार वर्ष का कार्यकाल शक्तियों के पृथक्करण, न्यायपालका की स्वतंत्रता, कानून के नियम और कानून के समक्ष समानता के सद्धांतों का उल्लंघन करता है।[4]

पछले कुछ वर्षों के दौरान सर्वोच्च न्यायालय ने कहा है क टिब्यूनल के सदस्यों के छोटे कार्यकाल के साथ-साथ पुनर्नियुक्ति के प्रावधान से न्यायपालका पर कार्यपालका का प्रभाव और नियंत्रण बढ़ता है।[2,9] इसके कारण मेधावी उम्मीदवार इन पदों के लए आवेदन नहीं करते क्योंक शायद वे इतने कम समय के लए सदस्य बनने हेतु अपना अच्छा-खासा करियर न छोड़ना चाहें।[2] अदालत ने यह भी कहा क कार्यकाल की सुरक्षा और सेवा की शर्तें (पर्याप्त पारिश्रमक भी) न्यायपालका की स्वतंत्रता के मुख्य घटक हैं।[2,9] सर्वोच्च न्यायालय ने कहा था क चेयरपर्सन और अन्य सदस्यों का कार्यकाल पांच वर्ष होना चाहिए (जो क चेयरपर्सन के लए 70 वर्ष और अन्य सदस्यों के लए 67 वर्ष की ऊपरी आयु सीमा के अधीन होगा)।[3]

सदस्यों के तौर पर नियुक्ति के लए न्यूनतम आयु 50 वर्ष

बिल और अध्यादेश निर्दिष्ट करते हैं क कसी व्यक्ति को ट्रिब्यूनल के सदस्य के रूप में नियुक्त कए जाने के लए कम से कम 50 वर्ष का होना जरूरी है।[7,8] इससे सर्वोच्च न्यायालय के पहले के फैसलों का उल्लंघन होता है और इसे जुलाई 2021 में अदालत ने निरस्त भी कर दिया था।[2,4]

2021 में अध्यादेश की समीक्षा करते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने पहले के फैसलों को दोहराया जिसमें कम उम्र में सदस्यों की भर्ती पर जोर दिया गया था।[4] सर्वोच्च न्यायालय पहले फैसला दे चुका है (2020) क कम से कम 10 वर्ष के प्रासंगक अनुभव वाले वकील न्यायिक सदस्य के रूप में नियुक्ति के पात्र हैं, जो क उच्च न्यायालय के जज के लए जरूरी क्वालफकेशन है।[3] 50 वर्ष की न्यूनतम आयु की शर्त के कारण ऐसे लोग ट्रिब्यूनल के सदस्य नहीं बन पाएंगे।

ट्रिब्यूनल्स को समाप्त करने से नए मामलों को निपटाने का समय बढ़ सकता है

ट्रिब्यूनल सुधार बिल (और अध्यादेश), 2021: अध्याय II से X

बिल और अध्यादेश कुछ मौजूदा अपीलीय ट्रिब्यूनल्स को भंग करते हैं और उनके कार्यों को दूसरे मौजूदा न्यायिक निकायों को ट्रांसफर करते हैं। इससे मामलों के निपटारे का समय और बढ़ सकता है।

2021 के बिल के उद्देश्यों और कारणों के कथन में कहा गया है क पछले तीन वर्षों के डेटा के अनुसार, कुछ क्षेत्रों में ट्रिब्यूनल्स की मौजूदगी से फैसलों में तेजी नहीं आई और इन ट्रिब्यूनल्स के कारण राजकोष को भी काफी खर्च करना पड़ा।[7] उसमें कहा गया है क संशोधनों से इन ट्रिब्यूनल्स में सपोर्ट स्टाफ और इंफ्रास्ट्रक्चर की कमी की समस्या हल होगी। हालांक अपीलीय बोर्ड के कार्य उच्च न्यायालय को हस्तांतरित करने से मामलों के निपटान का समय और बढ़ सकता है, चूंक अधकतर उच्च न्यायालयों में पहले से ही बहुत से मामले लंबित हैं। उल्लेखनीय है क 20 जुलाई, 2021 तक भारत के उच्च न्यायालयों में 59 लाख से ज्यादा मामले लंबित थे।[10] इससे वह उद्देश्य वफल होता है जिसके लए इन ट्रिब्यूनल्स को बनाया गया था। इनका उद्देश्य यह था क उच्च न्यायालयों पर दबाव को कम करने में मदद मले। इसके अतिरिक्त अगर इन ट्रिब्यूनल्स की प्रशासनिक क्षमता की कमी का कोई मुद्दा है तो यह प्रश्न कया जा सकता है क्या इनकी क्षमता बढ़ाई जानी चाहिए या उनका केस लोड दूसरी अदालतों को दिया जाए।

सर्वोच्च न्यायालय (2019) ने इस प्रश्न पर वचार कया क क्या ट्रिब्यूनल्स का वलय करने से मुकदमेबाजी बढ़ सकती है, क्योंक पूरा इंफ्रास्ट्रक्चर या बजटीय अनुदान न होने के कारण न्यायपालका पर दबाव बढ़ जाएगा। उसने गौर कया क न्यायिक प्रणाली पर होने असर का मूल्यांकन नहीं कया गया और अदालत ने केंद्र सरकार को निर्देश दिया क वह प्रत्येक ट्रिब्यूनल की जरूरतों का मूल्यांकन करे और उन्हें पर्याप्त संसाधन प्रदान करे।[2] लेकन ट्रिब्यूनल्स का पुनर्गठन करने वाले फाइनांस एक्ट, 2017 और इस बिल में वह वत्तीय झापन नहीं दिया गया है जिसमें उनके प्रावधानों के परिणामस्वरूप जरूरी संसाधनों का अनुमान लगाया गया हो।

[1] The Finance Act, 2017, Ministry of Law and Justice, March 31, 2017, https://egazette.nic.in/WriteReadData/2017/175141.pdf.

[2] Rojer Mathew versus South Indian Bank Ltd & Ors., 2019 (369) ELT3 (S.C.), Supreme Court of India, November 13, 2019, https://www.sci.gov.in/pdf/JUD_4.pdf.

[3] Madras Bar Association vs Union of India & Anr., Civil Writ Petition No. 804 of 2020, Supreme of India, November 27, 2020, https://main.sci.gov.in/supremecourt/2020/16100/16100_2020_35_1501_24869_Judgement_27-Nov-2020.pdf.

[4] Madras Bar Association vs Union of India, W.P.(C) No. 000502 of 2021, Supreme Court of India, July 14, 2021, https://main.sci.gov.in/supremecourt/2021/10688/10688_2021_36_1501_28573_Judgement_14-Jul-2021.pdf.

[5] Tribunal, Appellate Tribunal and other Authorities (Qualifications, Experience and other Conditions of Service of Members) (Amendment) Rules, 2021, https://egazette.nic.in/WriteReadData/2021/228033.pdf.

[6] Tribunal, Appellate Tribunal and other Authorities (Qualifications, Experience and other Conditions of Service of Members) (Amendment) Rules, 2021, https://egazette.nic.in/WriteReadData/2021/228033.pdf.

[7] The Tribunals Reforms (Rationalisation and Conditions of Service) Bill, 2021, Ministry of Finance, February 13, 2021, https://prsindia.org/files/bills_acts/bills_parliament/The%20Tribunals%20Reforms%20(Rationalisation%20and%20Conditions%20of%20Service)%20Bill,2021.pdf,

[8] The Tribunals Reforms (Rationalisation and Conditions of Service) Ordinance, 2021, Ministry of Law and Justice, April 4, 2021, https://prsindia.org/files/bill_track/2021-04-04/Tribunals%20Reforms%20Ordinance%202021.pdf.

[9] Madras Bar Association versus Union of India, 2014 (308) ELT209 (S.C.), Supreme Court of India, September 25, 2014, https://main.sci.gov.in/judgment/judis/41962.pdf.

[10] National Judicial Data Grid (High Courts of India), as accessed on July 20, 2021, https://njdg.ecourts.gov.in/hcnjdgnew/.

अस्वीकरणः प्रस्तुत रिपोर्ट आपके समक्ष सूचना प्रदान करने के लए प्रस्तुत की गई है। पीआरएस लेजिसलेटिव रिसर्च (पीआरएस) के नाम उल्लेख के साथ इस रिपोर्ट का पूर्ण रूपेण या आं शक रूप से गैर व्यावसायिक उद्देश्य के लए पुनःप्रयोग या पुन र्वतरण कया जा सकता है। रिपोर्ट में प्रस्तुत वचार के लए अंततः लेखक या ले खका उत्तरदायी हैं। यद्य प पीआरएस वश्वसनीय और व्यापक सूचना का प्रयोग करने का हर संभव प्रयास करता है कंतु पीआरएस दावा नहीं करता क प्रस्तुत रिपोर्ट की सामग्री सही या पूर्ण है। पीआरएस एक स्वतंत्र, अलाभकारी समूह है। रिपोर्ट को इसे प्राप्त करने वाले व्यक्तियों के उद्देश्यों अथवा वचारों से निरपेक्ष होकर तैयार कया गया है। यह सारांश मूल रूप से अंग्रेजी में तैयार कया गया था। हिंदी रूपांतरण में कसी भी प्रकार की अस्पष्टता की स्थिति में अंग्रेजी के मूल सारांश से इसकी पुष्टि की जा सकती है।