

از عدالتِ عظمیٰ

تاریخ فیصلہ: 11 دسمبر 1953

دی سیٹ آف ویسٹ بنگال

بنام

محترمہ بیلابینرجی ودیگراں

[پہنچلی شاستری چیف جسٹس، مہر چند مہاجن، ایس آر داس، غلام حسن اور جگندھاداس جسٹس صاحبان]

مغربی بنگال لینڈ ڈیولپمنٹ اینڈ پلاننگ ایکٹ، 1948 (مغربی بنگال ایکٹ XXI، سال 1948)۔
دفعہ 8 کی توضیحات - (i) دفعہ 6 کے تحت اعلامیہ - حتمی ثبوت - زمین - عوامی مقصد کے لیے اعلامیہ کا
موضوع - (ii) ایکٹ کے تحت حاصل کی گئی زمین کا معاوضہ جو 31 دسمبر 1946 کو زمین کی بازاری قیمت
سے زیادہ نہ ہو۔ - آئین کو خارج از اختیار اور کالعدم قرار دیتا ہے۔ - آئین ہند، آرٹیکل 31(2)۔

مغربی بنگال لینڈ ڈیولپمنٹ اینڈ پلاننگ ایکٹ، 1948، جو بنیادی طور پر ان تارکین وطن کی آباد
کاری کے لیے منظور کیا گیا تھا جو مشرقی بنگال میں فرقہ وارانہ فسادات کی وجہ سے مغربی بنگال، ہجرت کر گئے
تھے، عوامی مقاصد کے لیے زمین کے حصول اور ترقی کے لیے فراہم کرتا ہے جس میں مذکورہ مقصد بھی
شامل ہے:

حکم ہوا کہ، مغربی بنگال ایکٹ اکیسویں، سال 1948 کی دفعہ 8 کی توضیحات جو حصول کے مقصد
کی عوامی نوعیت کے بارے میں حکومت کے اعلامیہ کو حتمی بناتی ہیں اور معاوضے کی رقم کو محدود کرتی ہیں
تاکہ 31 دسمبر 1946 کو زمین کی بازاری قیمت سے تجاوز نہ کرے، آئین سے خارج از اختیار اور کالعدم
ہیں:

(i) جس طرح آئین کے آرٹیکل 31(2) نے کسی عوامی مقصد کے وجود کو حصول کی ایک
ضروری شرط بنا دیا ہے، اس طرح کے مقصد کے وجود کو ایک حقیقت کے طور پر معروضی طور پر قائم کیا
جانا چاہیے۔

(ii) اس حقیقت کے پیش نظر کہ اعتراض شدہ قانون ایک مستقل قانون ہے اور اس کے نافذ
ہونے کے کئی سال بعد اس کے تحت اراضی حاصل کی جاسکتی ہے، 31 دسمبر 1946 کو بازاری قیمت کا

تعیین، حصول کے وقت زمین کی قیمت کے حوالے کے بغیر معاوضے کی حد کے طور پر، من مانی ہے اور اسے آر ٹیکل 31(2) کے تقاضوں کے ساتھ خط اور روح میں مناسب تعمیل نہیں سمجھا جاسکتا۔

(iii) ایکٹ کو آر ٹیکل 31(5) کے ذریعے آر ٹیکل 31(2) کے نفاذ سے محفوظ نہیں کیا گیا ہے کیونکہ اسے صدر کے ذریعے تصدیق شدہ نہیں کیا گیا تھا جیسا کہ آر ٹیکل 31(6) کے ذریعے فراہم کیا گیا ہے۔

مزید حکم ہوا کہ، ساتویں گوشوارہ کی فہرست III کا اندراج نمبر 42 قانون سازیہ کو ان اصولوں کو طے کرنے کا صوابدیدی اختیار فراہم کرتا ہے جو مختص شدہ جائیداد کے مالک کو دی جانے والی رقم کے تعین کو قابو کرتے ہیں، آر ٹیکل 31(2) کے مطابق ایسے اصولوں کو یقینی بنانا چاہیے کہ جو قابل ادائیگی کے طور پر طے کیا گیا ہے وہ "معاوضہ" ہونا چاہیے، یعنی مالک کو جس چیز سے محروم کیا گیا ہے اس کے مساوی ہونا چاہیے۔ کیا اس طرح کے اصول ان تمام عناصر کو مد نظر رکھتے ہیں جو مختص شدہ جائیداد کی حقیقی قیمت کو تشکیل دیتے ہیں اور ان معاملات کو خارج کرتے ہیں جن کو نظر انداز کیا جانا چاہیے، یہ ایک جائز مسئلہ ہے جس کا عدالت فیصلہ کرے گی۔

اپیلیٹ دیوانی کا دائرہ اختیار: دیوانی اپیل نمبر 123، سال 1952۔

دیوانی قوانین نمبر 20 اور 21، سال 1950 میں حوالہ نمبر 2، سال 1951 میں کلکتہ میں نظام عدلیہ کی عدالت عالیہ (ہیریز چیف جسٹس اور بنرجی جسٹس) کے 22 مارچ 1951 کے فیصلے اور حکم کے خلاف اپیل۔

11.1953 دسمبر۔

عدالت کا فیصلہ پنشنجلی شاستری چیف جسٹس نے سنایا۔

یہ کلکتہ میں نظام عدلیہ کی عدالت عالیہ کے ایک فیصلے کی اپیل ہے جس میں مغربی بنگال لینڈ ڈیولپمنٹ اینڈ پلاننگ ایکٹ، 1948 (جسے اس کے بعد "اعتراض شدہ ایکٹ" کہا جاتا ہے) کی کچھ توضیحات کو غیر آئینی اور کالعدم قرار دیا گیا ہے۔

متنازعہ ایکٹ یکم اکتوبر 1948 کو منظور کیا گیا تھا، بنیادی طور پر ان تارکین وطن کی آباد کاری کے لیے جو مشرقی بنگال میں فرقہ وارانہ فسادات کی وجہ سے صوبہ مغربی بنگال میں ہجرت کر گئے تھے، اور یہ عوامی مقاصد کے لیے زمین کے حصول اور ترقی کے لیے فراہم کرتا ہے جس میں مذکورہ مقصد بھی شامل

ہے۔ ایک رجسٹرڈ سوسائٹی جسے ویسٹ بنگال سیٹلمنٹ قانونگو کو آپریٹو کریڈٹ سوسائٹی لمیٹڈ کہا جاتا ہے، یہاں مدعا علیہ نمبر 4، کو ایک ترقیاتی اسکیم شروع کرنے کا اختیار دیا گیا تھا، اور ریاست مغربی بنگال کی حکومت، یہاں اپیل کنندہ، نے حصول کی تخمینہ لاگت کی ادائیگی پر ترقیاتی اسکیم کے مقاصد کے لیے سوسائٹی کو کچھ زمینیں حاصل کیں اور ان پر قبضہ کیا۔ 28 جولائی 1950 کو، جواب دہندگان 1 تا 3 نے، اس طرح حاصل کی گئی زمینوں کے مالکان، علی پور، ضلع 24-پرگنہ میں ماتحت بج II عدالت میں، سوسائٹی کے خلاف اس اعلان کے خلاف مقدمہ دائر کیا کہ متنازعہ ایکٹ آئین کی خلاف ورزی کے طور پر کالعدم تھا اور مذکورہ حصول کے لیے اس کے تحت کی گئی تمام کارروائی بھی کالعدم تھی اور اس کا کوئی اثر نہیں تھا اور اس کے نتیجے میں دیگر راحتوں کے لیے۔ ریاست مغربی بنگال کو بعد میں مدعا علیہ کے طور پر شامل کیا گیا۔ چونکہ اس مقدمے میں آئین کی تشریح کے سوالات شامل تھے، جواب دہندگان 1 سے 3 نے بھی مقدمہ واپس لینے اور آئین سوال کا تعین کرنے کے لیے آئین کے آرٹیکل 228 کے تحت عدالت عالیہ کا رخ کیا۔ اس کے مطابق مقدمہ عدالت عالیہ میں منتقل کر دیا گیا اور اس معاملے کی سماعت ایک ڈویژن بنچ (ٹریور ہیریڈ چیف جسٹس اور برجی جسٹس) نے کی جس نے اپنے حتمی فیصلے میں کہا کہ اعتراض شدہ ایکٹ مجموعی طور پر غیر آئینی یا کالعدم نہیں تھا سوائے اس کے کہ دفعہ 8 میں موجود دو توضیحات جو، جہاں تک یہاں مواد ہے، مندرجہ ذیل ہیں:-

"دفعہ 6 کے تحت اعلامیہ اس بات کا حتمی ثبوت ہو گا کہ جس زمین کے حوالے سے اعلامیہ کیا گیا ہے وہ عوامی مقصد کے لیے ضروری ہے اور اس طرح کا اعلامیہ کرنے کے بعد صوبائی حکومت زمین حاصل کر سکتی ہے اور اس کے بعد اراضی کے حصول کے قانون 1894 کی توضیحات (جسے اس دفعہ میں مذکورہ ایکٹ کہا گیا ہے)، جہاں تک ہو، لاگو ہوں گی:

بشرطیکہ -

(b) اس ایکٹ کے مطابق حاصل کی گئی زمین کے لیے دیے جانے والے معاوضے کی رقم کا تعین کرنے میں مذکورہ ایکٹ کی دفعہ 23 کی ذیلی دفعہ (1) کی شق اول میں مذکور بازاری قیمت کو اس نوٹیفائیڈ علاقے کے لیے جس میں زمین شامل ہے، دفعہ 4 کی ذیلی دفعہ (1) کے تحت نوٹیفکیشن کی اشاعت کی تاریخ پر زمین کی بازاری قیمت سمجھا جائے گا، جو کہ درج ذیل شرائط کے تابع ہے، یعنی-

اگر اس طرح کی بازاری قیمت 31 دسمبر 1946 کو زمین کی بازاری قیمت سے کسی بھی رقم سے تجاوز کرتی ہے، اس مفروضے پر کہ زمین اس ریاست میں اس تاریخ کو تھی جس میں وہ درحقیقت مذکورہ نوٹیفکیشن کی اشاعت کی تاریخ کو تھی، تو اس طرح کی اضافی رقم پر غور نہیں کیا جائے گا۔"

حصول کے مقصد کی عوامی نوعیت اور معاوضے کی رقم کی حد کے بارے میں حکومت کے اعلان کو حتمی بنانے والی شق تا کہ 31 دسمبر 1946 کو زمین کی بازاری قیمت سے تجاوز نہ کرے، کو آئین سے خارج از اختیار اور کالعدم قرار دے دیا گیا۔

اپیل کنندہ کی طرف سے پیش اٹارنی جنرل نے صحیح طور پر تسلیم کیا کہ جیسا کہ آرٹیکل 31(2) نے کسی عوامی مقصد کے وجود کو حصول کی ایک ضروری شرط بنا دیا ہے، اس طرح کے مقصد کے وجود کو ایک حقیقت کے طور پر معروضی طور پر قائم کیا جانا چاہیے اور حصول کے مقصد کی نوعیت کے بارے میں حکومت کے اعلامیے کی حتمی حیثیت سے متعلق دفعہ 8 کی شق کو غیر آئینی قرار دیا جانا چاہیے لیکن انہوں نے دعویٰ کیا کہ اس شق کو آئین کے آرٹیکل 31(5) کے ذریعے محفوظ کیا گیا ہے جس میں کہا گیا ہے: "شق (2) میں کوئی چیز اثر انداز نہیں ہوگی..... (a) کسی ایسے قانون کے علاوہ کسی موجودہ قانون کی توضیحات کو متاثر نہیں کرے گی جس پر شق (6) کی توضیحات لاگو ہوتی ہیں، یا....." شق (6) اس طرح پڑھتی ہے:

"اس آئین کے آغاز سے اٹھارہ ماہ سے زیادہ پہلے نافذ کردہ ریاست کا کوئی قانون اس طرح کے آغاز سے تین ماہ کے اندر صدر کو اس کی تصدیق کے لیے پیش کیا جاسکتا ہے؛ اور، اس کے بعد، اگر صدر عوامی نوٹیفکیشن کے ذریعے اس طرح کی تصدیق کرتا ہے، تو اس پر کسی بھی عدالت میں اس بنیاد پر سوال نہیں اٹھایا جائے گا کہ یہ اس آرٹیکل کی شق (2) کی توضیحات کی خلاف ورزی کرتا ہے یا گورنمنٹ آف انڈیا ایکٹ، 1935 کی دفعہ 299 کی ذیلی دفعہ (2) کی توضیحات کی خلاف ورزی کرتا ہے۔"

یہ دلیل دی گئی کہ متنازعہ ایکٹ آئین کے آغاز سے 18 ماہ کے اندر منظور کیا گیا تھا اور صدر کو ان کی تصدیق کے لیے پیش نہیں کیا گیا تھا، یہ ایک ایسا قانون تھا جس پر شق (6) کی توضیحات لاگو نہیں ہوتی تھیں اور اس لیے، موجودہ قانون کے طور پر، متنازعہ ایکٹ اس آرٹیکل کی شق (2) سے متاثر نہیں ہوا تھا۔ دلیل واضح طور پر بے بنیاد ہے۔ آرٹیکل 31(6) کا مقصد آئین کے آغاز سے 18 ماہ کے اندر نافذ

کردہ ریاستی قانون کو بچانا ہے بشرطیکہ اس کی تصدیق صدر نے کی ہو جبکہ آرٹیکل 31(5) آئین کے آغاز سے 18 ماہ سے زیادہ پہلے منظور کیے گئے تمام موجودہ قوانین کو بچاتا ہے۔ دونوں شقوں کو ایک ساتھ پڑھ کر، ارادہ واضح ہے کہ 26 جنوری 1950 سے پہلے 18 ماہ کے اندر منظور شدہ موجودہ قانون کو اس وقت تک محفوظ نہیں رکھا جاسکتا جب تک کہ اسے اس تاریخ سے تین ماہ کے اندر صدر کو ان کی تصدیق کے لیے پیش نہ کیا جائے اور ان کے ذریعے تصدیق شدہ نہ کیا جائے۔ اگر اس دلیل کو قبول کر لیا جائے تو یہ آرٹیکل 31(6) کو بے معنی بے کار کر دے گا۔

اپیل میں واحد سنگین تنازعہ شق (b) سے لے کر دفعہ 8 میں "شرط" کی آئینی حیثیت پر مرکوز تھا جس میں قابل ادائیگی معاوضے کو محدود کیا گیا تھا تاکہ 31 دسمبر 1946 کو زمین کی بازاری قیمت سے زیادہ نہ ہو۔ اٹارنی جنرل نے یہ تسلیم کرتے ہوئے کہ لفظ "معاوضے" کا مطلب خود ہی مکمل اور منصفانہ رقم کے مساوی ہونا چاہیے، زور دے کر کہا کہ ساتویں گوشوارہ کی فہرست III کے اندراج نمبر 42 کے ساتھ پڑھے جانے والے آرٹیکل 31(2) کے تناظر میں، اس اصطلاح کو کسی بھی سخت معنی میں استعمال نہیں کیا گیا تھا جس سے قیمت میں مساوات ظاہر ہوتی ہے لیکن اس کا حوالہ اس بات کا تھا کہ قانون سازی یہ کیا سوچ سکتا ہے کہ مالک کو ہونے والے نقصان کا مناسب معاوضہ ہے۔ آرٹیکل 31(2) فراہم کرتا ہے:

کوئی بھی جائیداد، متحرک یا غیر منقولہ، بشمول کسی بھی تجارتی یا صنعتی ادارے میں یا کسی کمپنی میں کسی بھی سود کو، اس طرح کے قبضے یا اس طرح کے حصول کو اختیار دینے والے کسی بھی قانون کے تحت عوامی مقاصد کے لیے قبضہ یا حاصل نہیں کیا جائے گا، جب تک کہ قانون قبضے میں لی گئی یا حاصل کی گئی جائیداد کے معاوضے کی فراہمی نہ کرے اور یا تو معاوضے کی رقم طے نہ کرے، یا ان اصولوں کی وضاحت نہ کرے جس پر معاوضے کا تعین کیا جائے اور جس طریقے سے معاوضہ دیا جائے۔

اور فہرست III کا اندراج 42 اس طرح پڑھتا ہے:

وہ اصول جن پر یونین یا کسی ریاست کے مقاصد کے لیے یا کسی دوسرے عوامی مقصد کے لیے حاصل کی گئی یا طلب کی گئی جائیداد کے معاوضے کا تعین کیا جانا ہے، اور وہ فارم اور طریقہ جس میں اس طرح کا معاوضہ دیا جانا ہے۔

یہ دلیل دی جاتی ہے کہ اندراج 42 میں "معاوضے" کی اصطلاح کا مطلب مکمل نقد کے مساوی نہیں ہو سکتا، اس لیے قانون سازی کو یہ اختیار دیا گیا ہے کہ وہ ان اصولوں کو طے کرے جن پر معاوضے کا تعین کیا جانا ہے اور جس شکل اور انداز میں اس طرح کا معاوضہ دیا جانا ہے اسے ناگوار قرار دیا جائے

گا۔ دوسری طرف، اندراج سے پتہ چلتا ہے کہ "دیا جانے والا" معاوضہ صرف "ایسا معاوضہ" تھا جس کا تعین طاقت کے استعمال میں نافذ کردہ قانون کے اصولوں پر کیا گیا تھا، اور جیسا کہ آرٹیکل 31(2) میں استعمال ہونے والے اختتامی الفاظ کافی حد تک وہی ہیں جو اندراج میں ہیں، آئین، جس کا دعویٰ کیا گیا تھا، معاوضے کی پیمائش کا تعین کرنے میں قانون سازی کے صوابدید کی گنجائش چھوڑتا ہے۔

ہم اس نظریے سے متفق نہیں ہو سکتے۔ اگرچہ یہ سچ ہے کہ قانون سازی کو ان اصولوں کو طے کرنے کا صوابدید اختیار دیا گیا ہے جو مختص شدہ جائیداد کے لیے مالک کو دی جانے والی رقم کے تعین کو کنٹرول کرتے ہیں، اس طرح کے اصولوں کو اس بات کو یقینی بنانا چاہیے کہ جو قابل ادائیگی کے طور پر طے کیا گیا ہے وہ معاوضہ ہونا چاہیے، یعنی مالک کو جس چیز سے محروم کیا گیا ہے اس کے مساوی۔ ضبط شدہ مالک کے مکمل معاوضے کی اس بنیادی ضرورت کی حدود کے اندر، آئین قانون سازی کے فیصلے کو آزادانہ کھیل کی اجازت دیتا ہے کہ کون سے اصولوں کو قابل ادائیگی رقم کے تعین کی رہنمائی کرنی چاہیے۔ کیا اس طرح کے اصول ان تمام عناصر کو مد نظر رکھتے ہیں جو مختص شدہ جائیداد کی حقیقی قیمت کو تشکیل دیتے ہیں اور ان معاملات کو خارج کرتے ہیں جن کو نظر انداز کیا جانا چاہیے، یہ ایک جائز مسئلہ ہے جس کا عدالت فیصلہ کرے گی۔ یہ، درحقیقت، متنازعہ نہیں تھا۔

بعض آسٹریلوی مقدمات کا حوالہ دیا گیا جہاں رائے کا اظہار کیا گیا کہ جائیداد کے لازمی حصول کی شرائط قانون سازی کی پالیسی اور فیصلے کے معاملات تھے۔ ان فیصلوں نے بڑے پیمانے پر امریکی آئین کی پانچویں ترمیم کی طرح معاوضے کے بغیر نجی املاک سے محرومی کے حوالے سے کسی آئینی ممانعت کی عدم موجودگی اور دولت مشترکہ کے آئین کی دفعہ 51 (XXXI) میں "معاوضے" کے بجائے "منصفانہ شرائط" کے استعمال پر اثر ڈالا جس نے پارلیمنٹ کو "کسی بھی ریاست یا شخص سے منصفانہ شرائط پر جائیداد کے حصول....." کے حوالے سے قوانین بنانے کا اختیار دیا تھا۔ (موازنہ کریں، گریس بروزیٹیڈ لمیٹڈ بمقابلہ کامن ویلتھ (1))۔ اس لیے ان فیصلوں سے یہاں اپیل کنندہ کو کوئی مدد نہیں ملتی۔

اب اعتراض شدہ قانون کے تحت معاوضے سے متعلق توضیحات کی طرف رخ کرتے ہوئے، یہ دیکھا جائے گا کہ دفعہ 8 کے التزام کا مؤخر الذکر حصہ معاوضے کی رقم کو محدود کرتا ہے تاکہ 31 دسمبر 1946 کو زمین کی بازاری قیمت سے تجاوز نہ کرے، چاہے زمین کب حاصل کی جائے۔ اس بات کو مد نظر رکھتے ہوئے کہ متنازعہ ایکٹ ایک مستقل قانون ہے اور اس کے نافذ ہونے کے کئی سال بعد اس کے تحت اراضی حاصل کی جاسکتی ہے، 31 دسمبر 1946 کو بازاری قیمت کا تعین، معاوضے کی حد کے طور پر، حصول کے وقت زمین کی قیمت کے حوالے کے بغیر، من مانی ہے اور اسے آرٹیکل 31(2) کے تقاضے کے ساتھ

خط اور روح میں مناسب تعبیل نہیں سمجھا جاسکتا۔ قیمت کے تعین کے لیے پیشگی تاریخ طے کرنا، بعض حالات میں، آئینی تقاضے کی خلاف ورزی نہیں ہو سکتی ہے کیونکہ، مثال کے طور پر، جب حصول کی مجوزہ اسکیم شروع ہونے سے پہلے ہی معلوم ہو جاتی ہے اور اس کے تحت حاصل ہونے والے فوائد کی توقع میں قیمتیں تیزی سے بڑھ جاتی ہیں، لیکن پیشگی تاریخ طے کرنا، جس کا زمین کے حصول کے وقت اس کی قیمت سے کوئی تعلق نہیں ہو سکتا، کئی سالوں بعد، من مانی نہیں جاسکتی۔ درج ذیل فاضل ججوں کا مشاہدہ ہے کہ یہ عام علم ہے کہ جنگی سر زمین کے خاتمے کے بعد سے، خاص طور پر کلکتہ کے آس پاس، قیمت میں بہت زیادہ اضافہ ہوا ہے اور جب صنعت کاری کی رفتار بڑھے گی تو قیمت میں مزید نمایاں اضافہ ہو سکتا ہے۔ معاوضے کے تعین کے لیے کوئی بھی اصول جو مالک کو قیمت میں اس اضافے سے انکار کرتا ہے اس کے نتیجے میں مختص شدہ زمین کے حقیقی مساوی کا پتہ نہیں چل سکتا۔

اس کے مطابق ہم یہ مانتے ہیں کہ اعتراض شدہ ایکٹ کے دفعہ 8 کی توضیحات (b) کا مؤخر الذکر حصہ جو 31 دسمبر 1946 کو بازاری قیمت طے کرتا ہے، اس کے تحت حاصل کی گئی زمینوں کے لیے زیادہ سے زیادہ معاوضے کے طور پر آرٹیکل 31 (2) کی توضیحات کے خلاف ہے اور غیر آئینی اور کالعدم ہے۔ اپیل کو اخراجات کے ساتھ مسترد کر دیا جاتا ہے۔

اپیل مسترد کر دی گئی۔

اپیل کنندہ کا ایجنٹ: پی کے بوس۔

جواب دہندگان نمبر 1، 2 اور 3 کے لیے ایجنٹ: ایس سی بزرگی۔

مداخلت کار کے لیے ایجنٹ: جی۔ ایچ۔ راجادھیکشا۔