अबाधित संवैधानिक पदों के लिए एक अनुस्मारक

द हिन्दू

पेपर-II
(भारतीय राजव्यवस्था)

भारत के सर्वोच्च न्यायालय की दो हालिया टिप्पणियों का भारत में विभिन्न संवैधानिक अधिकारियों की स्वतंत्रता की अवधारणा पर सीधा असर पड़ेगा। 'सेना बनाम सेना' मामले की सुनवाई में, न्यायालय ने राज्य की राजनीति में राज्यपालों द्वारा निभाई जा रही सक्रिय भूमिका पर अपनी "गंभीर चिंता" व्यक्त की, यह देखते हुए कि राज्यपालों का राजनीतिक प्रक्रियाओं का हिस्सा बनना निराशाजनक है। और इससे पहले, भारत के चुनाव आयोग की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के लिए एक महत्वपूर्ण कदम उठाते हुए, न्यायालय ने मुख्य चुनाव आयुक्त (CEC) और चुनाव आयुक्तों (ECs) की नियुक्ति में उपयुक्त नामों का सुझाव देने के लिए एक समिति बनाकर इन संवैधानिक पदों के लिए कार्यपालिका के विवेकाधिकार को समाप्त कर दिया।

स्वतंत्र संस्थानों की आवश्यकता

एक लोकतंत्र को निर्वाचित सरकार द्वारा सत्ता के मनमाने उपयोग को रोकने के लिए जांच और संतुलन की व्यवस्था की आवश्यकता होती है। भारत का लोकतंत्र, लोक सेवा आयोग, भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सीएजी), ईसीआई, वित्त आयोग और अनुसूचित जातियों (एससी), अनुसूचित जनजातियों (एसटी) और पिछड़े वर्गों (बीसी), आदि के लिए राष्ट्रीय आयोगों जैसे विभिन्न संवैधानिक प्राधिकरणों को प्रदान करता है। भारत की संविधान सभा ने बिना किसी कार्यकारी हस्तक्षेप के राष्ट्रीय महत्व के क्षेत्रों को विनियमित करने के लिए ऐसे स्वतंत्र संस्थानों की आवश्यकता को मान्यता दी थी। यह आवश्यक है कि ऐसे संवैधानिक निकायों को पूर्ण स्वतंत्रता प्रदान की जाए ताकि वे बिना किसी भय या पक्षपात के और राष्ट्र के व्यापक हित में कार्य कर सकें। उन्हें स्वतंत्रता प्रदान करने की इस अवधारणा के प्रति ही संविधान यह प्रावधान करता है कि इन संस्थाओं के प्रमुख व्यक्तियों की नियुक्ति कैसे की जाए।

स्वतंत्रता का एक आवश्यक गुण किसी निहित स्वार्थ से प्रभावित नहीं होना और कार्यपालिका के दबाव का सामना करने की क्षमता है। भारत के राष्ट्रपति को सभी संवैधानिक प्राधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार देते हुए संविधान निर्माताओं ने उन संस्थाओं को ध्यान में रखा था जिनकी स्वतंत्रता देश के लिए सर्वोपरि है और इन प्राधिकारियों की स्वतंत्रता को कार्यपालिका की सनक से कैसे सुरक्षित रखा जा सकता है। भारत के संवैधानिक प्राधिकारियों के संबंध में संविधान के विभिन्न प्रावधानों का अध्ययन खुलासा कर रहा है।

विभिन्न संवैधानिक पदों पर राष्ट्रपति द्वारा नियुक्ति का तरीका

*संविधान निर्माताओं ने **'राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाएगा'** जैसे सरल शब्दों का प्रयोग किया है–*

1. प्रधानमंत्री (अनुच्छेद 75),
2. भारत के महान्यायवादी (अनुच्छेद 76),
3. वित्त आयोग के अध्यक्ष और अन्य सदस्य (अनुच्छेद 280),
4. लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और अन्य सदस्य (अनुच्छेद 316) और
5. भाषाई अल्पसंख्यकों के लिए विशेष अधिकारी (अनुच्छेद 350B)।

अनुच्छेद 324 प्रदान करता है कि राष्ट्रपति सीईसी (मुख्य निर्वाचन आयुक्त) और ईसी (निर्वाचन आयुक्त) की नियुक्ति 'संसद द्वारा इस संबंध में बनाए गए किसी भी कानून के अधीन' करेंगे।

*तथापि **'राष्ट्रपति द्वारा उनके हस्ताक्षर और मुहर के तहत आज्ञापत्र द्वारा नियुक्त किया जाएगा'** शब्दों का प्रयोग निम्न की नियुक्ति में किया जाता है–*

1. सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के न्यायाधीश (अनुच्छेद 124 और 217)
2. CAG (अनुच्छेद 148)
3. राज्यपाल (अनुच्छेद 155)
4. अनुच्छेद 338, 338 ए और 338 बी में इसी तरह के शब्दों का इस्तेमाल किया गया है, जो राष्ट्रपति को एससी, एसटी और बीसी के राष्ट्रीय आयोगों के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति के लिए अधिकृत करता है। हालांकि मूल अनुच्छेद 338 में कहा गया था कि 'अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाने वाला एक विशेष अधिकारी होगा'।

एन गोपालस्वामी और अन्य बनाम भारत संघ

सर्वोच्च न्यायालय ने एन. गोपालस्वामी और अन्य बनाम भारत संघ के मामले में कहा है कि राष्ट्रपति सभी मामलों में प्रधानमंत्री के साथ मंत्रिपरिषद की सहायता और सलाह पर कार्य करता है जो कार्यपालिका में निहित है। हालांकि, ऐसे मामलों में जहां किसी विशेष संवैधानिक प्राधिकरण की नियुक्ति को कार्यपालिका से स्वतंत्र रखा जाना है, यह सवाल उठता है कि क्या ऐसी व्याख्या उस सोच के अनुरूप होगी जो संबंधित संविधान सभा की बहसों के दौरान प्रचलित थी।

'अप्रतिबंधित और निरंकुश' विकल्प

संविधान के मसौदे में CAG की नियुक्ति के लिए लेख (अनुच्छेद 124) में यह प्रावधान किया गया था कि 'एक महालेखा परीक्षक होगा जिसे राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाएगा ....' इस अनुच्छेद में एक संशोधन पेश करते हुए "कि खंड (1) में) अनुच्छेद 124 के शब्द 'वर्तमान' ['राष्ट्रपति'] के बाद 'वारंट अंडर हिज हैंड एंड सील' शब्द डाला जाए, संविधान सभा ने चर्चा की थी कि "सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की तरह महालेखा परीक्षक को राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाना चाहिए और इसलिए यह आवश्यक है कि 'वारंट अंडर हिस हैंड एंड सील' शब्दों को शामिल किया जाए।" संविधान सभा ने आगे चर्चा की कि 'महालेखा परीक्षक हमेशा विधायिका या कार्यपालिका से स्वतंत्र होना चाहिए। वह हमारे वित्त का प्रहरी है, उसकी स्थिति इतनी मजबूत होनी चाहिए कि वह किसी से प्रभावित न हो सके, चाहे वह कितना भी बड़ा क्यों न हो। उस दृष्टिकोण से मुझे बहुत खुशी है कि कुछ संशोधन पेश किए गए हैं जिससे महालेखा परीक्षक की स्थिति बहुत मजबूत हो गई है।'

उसी दिन एक राज्यपाल के लिए प्रदान करने वाले अनुच्छेद (संविधान के प्रारूप के अनुच्छेद 131) के लिए संशोधन की शुरूआत करते समय यह निम्नलिखित को प्रतिस्थापित करने के लिए प्रस्तावित किया गया था कि 'राज्य के राज्यपाल को राष्ट्रपति द्वारा उनके हस्ताक्षर और मुहर लगे आज्ञापत्र द्वारा नियुक्त किया जाएगा।' संविधान सभा ने निम्नलिखित पर चर्चा की "यह कहना कि राष्ट्रपति नामों के एक पैनल से नामांकित कर सकते हैं, वास्तव में राष्ट्रपति की पंसद को प्रतिबंधित करना है।

संवैधानिक संस्थाएं :

- ये वे संस्था हैं जिनका उल्लेख भारत के संविधान में किया गया है और इसलिए इन्हें स्वतंत्र और अधिक शक्तिशाली माना जाता है। उदाहरण के लिए चुनाव आयोग, संघ लोक सेवा आयोग और अनुसूचित जाति और अनुसूचित जातियों के लिए राष्ट्रीय आयोग इत्यादि।

गैर-संवैधानिक संस्थाएं:

- गैर-संवैधानिक या अतिरिक्त संवैधानिक संस्था समान ही होते हैं। ये संस्थायें देश के संविधान में लिखित नहीं हैं अर्थात इनके गठन के लिए केंद्र सरकार को संसद में बिल पास करना पड़ता है अत: ऐसे निकाय गैर-संवैधानिक निकाय होते हैं जो कि किसी विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिए गठित किये जाते हैं उदहारण के लिए केन्द्रीय जांच ब्यूरो (CBI) संवैधानिक संस्था नहीं है क्योंकि इसकी स्थापना 1963 में गृह मंत्रालय के एक प्रस्ताव द्वारा की गई थी इसके अलावा नीति आयोग, राष्ट्रीय विकास परिषद् इत्यादि।

राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों के लिए (अनुच्छेद 75, 76, 280 (2), 316 और 324 (2)) संविधान कुछ शर्तों को पूरा करने का प्रावधान करता है, जिन्हें ऐसी नियुक्तियों के लिए माना जा सकता है। इन अनुच्छेदों में प्रयुक्त शब्द है 'राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाना', और इस प्रकार राष्ट्रपति को यह सुनिश्चित करने के बाद कि आवश्यक योग्यताएं पूरी की गई है, प्रधानमंत्री की सलाह पर कार्य करना चाहिए।

एक विशेष दर्जा

यह ध्यान में रखना उचित है कि संविधान "उसके हस्ताक्षर और मुहर के तहत आज्ञापत्र द्वारा" वाक्यांश को केवल पदों (न्यायाधीशों, सीएजी और राज्यपालों) पर नियुक्ति के संदर्भ में प्रयोग किया जाता है जहाँ यह उन्हें अन्य से अलग करने के लिए एक संवैधानिक विशेष दर्जा प्रदान करता है।

सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों तथा भारत के सीएजी जैसे संवैधानिक अधिकारियों को राजनीतिक या कार्यकारी दबाव से मुक्त रखा जाना है। जबकि न्यायाधीशों और ईसी की नियुक्ति को कार्यपालिका के प्रभाव से मुक्त कर दिया गया है, भारत के सीएजी की नियुक्ति के लिए एक सुपरिभाषित मानदंड और प्रक्रिया स्थापित करने की आवश्यकता संविधान निर्माताओं के इरादे को ध्यान में रखते हुए बनी हुई है, जैसा कि संविधान सभा की बहसों से स्पष्ट है।

आगे का रास्ता

भारत के सीएजी के रूप में नियुक्त किए जाने वाले व्यक्ति के चयन की प्रक्रिया लोक सभा के अध्यक्ष, भारत के मुख्य न्यायाधीश और लोक लेखा समिति के अध्यक्ष की एक समिति नियुक्त करके शुरू होनी चाहिए ताकि उन नामों पर विचार किया जा सके जिन्हें शॉर्टलिस्ट किया जाना है। भारत के सीएजी के रूप में नियुक्ति और भारत के संविधान के अनुच्छेद 148 के अनुसार अंतिम चयन करने के लिए तीन नामों का एक पैनल राष्ट्रपति को भेजा जाना चाहिए।

संभावित प्रश्न (Expected Question)

प्रश्न : लोक निधि के फलोत्पादक और आशायित प्रयोग को सुरक्षित करने के साथ-साथ भारत में नियंत्रक-महालेखा परीक्षक (CAG) के कार्यालय का महत्त्व क्या है?

1. CAG संसद की ओर से राजकोष पर नियंत्रण रहता है जब भारत का राष्ट्रीय आपात/वित्तीय आपात घोषित करता है।
2. CAG की मंत्रलयों द्वारा कार्यान्वित परियोजनाओं या कार्यक्रमों पर जारी किये गए प्रतिवेदनों पर लेखा समिति विचार-विमर्श करती है।
3. CAG के प्रतिवेदनों से मिली जानकारियों के आधार पर जाँचकर्ता एजेंसियां उन लोगों के विरूद्ध आरोप दाखिल कर सकती है जिन्होंने लोक निधि प्रबंधन में कानून का उल्लंघन किया हो।
4. CAG को ऐसी मिश्रित न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं कि सरकारी कंपनियों के लेखा-परीक्षा और लेखा जाँच करते समय वह कानून का उल्लंघन करने वालों पर अभियोग लगा सके।

उपर्युक्त कथनों में से कौन-सा/से सही है/है?

(a) केवल 1, 3 और 4 (b) केवल 2

(c) केवल 2 और 3 (d) 1, 2, 3 और 4

Que. In India, other than ensuring that public funds are used efficiently and for intended purpose, what is the importance of the office of the Comptroller and Auditor General (CAG)?

1. CAG exercises exchequer control on behalf of the Parliament when the President of India declares national emergency/financial emergency
2. CAG reports on the execution of projects or programmes by the ministries are discussed by the Public Accounts Committee.
3. Information from CAG reports can be used by investigating agencies to press charges against those who have violated the law while managing public finances.
4. While dealing with the audit and accounting of government companies, CAG has certain judicial powers for prosecuting those who violate the law.

Which of the statements given above is/are correct?

(a) 1, 3 and 4 only (b) 2 only

(c) 2 and 3 only (d) 1, 2, 3 and 4

उत्तर : C

संभावित प्रश्न व प्रारूप (Expected Question & Format)

प्रश्न : संघ और राज्यों के लेखाओं के संबंध में, नियंत्रक और महालेखापरीक्षक की शक्तियों का प्रयोग भारतीय संविधान के अनुच्छेद 149 से व्युत्पन्न है। चर्चा कीजिए कि क्या सरकार की नीति कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा करना अपने स्वयं (नियंत्रक और महालेखापरीक्षक) की अधिकारिता का अतिक्रमण करना होगा या कि नहीं।

का दृष्टिकोण :-

- ❖ नियंत्रक और महालेखापरीक्षक की शक्तियों का प्रयोग भारतीय संविधान के अनुच्छेद 149 से व्युत्पन्न है संक्षिप्त में चर्चा कीजिये।
- ❖ सरकार की नीति कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा करना अपने स्वयं (नियंत्रक और महालेखापरीक्षक) की अधिकारिता का अतिक्रमण करना है या नहीं। विश्लेषण कीजिये।
- ❖ परिणाम को दिखाते हुए संतुलित निष्कर्ष दीजिये।

नोट : अभ्यास के लिए दिया गया मुख्य परीक्षा का प्रश्न आगामी UPSC मुख्य परीक्षा को ध्यान में रखकर बनाया गया है। अतः इस प्रश्न का उत्तर लिखने के लिए आप इस आलेख के साथ-साथ इस टॉपिक से संबंधित अन्य स्त्रोतों का भी सहयोग ले सकते हैं।