'सलाह मशविरा' शब्द के दो अलग–अलग अर्थ

▪ अरुण जेटली

उच्चतम न्यायालय ने 11 जनवरी 2013 को कर्नाटक उप लोकायुक्त मामले में फैसला सुनाया। मैंने गुजरात में लोकायुक्त की नियुक्ति के मामले में 2 जनवरी 2013 को दिये गए उच्चतम न्यायालय के एक अन्य फैसले पर 3 जनवरी 2013 को विस्तार से टिप्पणी की थी। मैंने नौ दिन के अंतराल पर दिये गए दोनों फैसलों को कई–कई बार पढ़ा। दोनों मामलों में उच्चतम न्यायालय ने जिन सिद्धांतों की बात कही है वह महत्वपूर्ण तरीके से अलग–अलग लगते हैं; और गुजरात में लोकायुक्त की नियुक्ति के बारे में मुख्य न्यायाधीश द्वारा दी गई राय की श्रेष्ठता के संबंध में कई लोगों के मन में संदेह पैदा करते हैं।

प्रावधान

कर्नाटक अधिनियम की धारा 3 लोकायुक्त और उप लोकायुक्त की नियुक्ति से संबद्ध है। उपर्युक्त अधिनियम की धारा 3 (2) (बी) कहती हैः

''(बी) उप लोकायुक्त के रुप में नियुक्त होने वाला व्यक्ति ऐसा होना चाहिए जो उच्च न्यायालय का न्यायाधीश रह चुका हो और उसकी नियुक्ति कर्नाटक उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश, कर्नाटक विधान परिषद के अध्यक्ष, कर्नाटक विधानसभा के स्पीकर, कर्नाटक विधान परिषद में विपक्ष के नेता और कर्नाटक विधानसभा में विपक्ष के नेता के साथ मंत्रणा करके मुख्यमंत्री की सलाह से की गई हो।

गुजरात अधिनियम में शामिल प्रावधान (अनुच्छेद 3) में कहा गया हैः

''इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार जांच–पड़ताल करने के उद्देश्य से, राज्यपाल, अपने हस्ताक्षरों और मुहर से अधिकार देकर किसी व्यक्ति को नियुक्त करेगा जो लोकायुक्त के नाम से जाना जाएगा।

बशर्ते लोकायुक्त की नियुक्ति उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के साथ सलाह–मशविरा करके की जाए, सिवाय तब, जब ऐसी नियुक्ति उस समय की जाए, जब गुजरात राज्य की विधानसभा भंग कर दी गई हो, या गुजरात राज्य में संविधान के अनुच्छेद 356 के अंतर्गत उद्घोषणा लागू हो, विधानसभा में विपक्ष के नेता के साथ सलाह–मशविरे के बाद या अगर ऐसा कोई नेता नहीं है, अध्यक्ष के आदेश के अनुसार सदन में विपक्ष के सदस्यों द्वारा उसकी ओर से निर्वाचित किया गया कोई व्यक्ति हो।''

कर्नाटक अधिनियम के प्रावधानों की व्याख्या अनिवार्य रुप से इस निष्कर्ष पर पहुंचती है कि कर्नाटक में जिस व्यक्ति की नियुक्ति उप लोकायुक्त के रुप में की जानी है, वह उच्च न्यायालय का न्यायाधीश रह चुका हो, और मुख्यमंत्री की सलाह पर राज्यपाल द्वारा उसकी नियुक्ति की जाए। सलाह देने से पहले मुख्यमंत्री उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश और कर्नाटक विधान परिषद के अध्यक्ष, विधानसभा स्पीकर, कर्नाटक विधान परिषद में विपक्ष के नेता और कर्नाटक विधानसभा में विपक्ष के नेता से सलाह अवश्य करें।

गुजरात अधिनियम में जिस प्रक्रिया का जिक्र किया गया है उसके अनुसार राज्यपाल की स्वीकृति से नियुक्ति की जा सकती है। राज्यपाल, जैसाकि उच्चतम न्यायालय ने कहा है, मंत्रिपरिषद की मदद और सलाह से काम करेगा। मुख्यमंत्री/मंत्रिपरिषद उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश और विपक्ष के नेता से सलाह करेगा। गुजरात अधिनियम में इस्तेमाल महत्वपूर्ण शब्द ''सलाह–मशविरा'' है।

मुद्दा यह है कि क्या कर्नाटक अधिनियम में ''सलाह–मशविरा''शब्द का अर्थ गुजरात अधिनियम में इस्तेमाल इसी शब्द के अर्थ से अलग हो सकता है? कर्नाटक के फैसले में कार्यपालिका और न्याय पालिका के बीच संतुलन दिखता है। यह व्याख्या के नियम का पालन करता है यानि वास्तविक व्याख्या जो स्पष्ट रुप से विधायिका की भावना को व्यक्त करती है।

कर्नाटक की राय

उच्चतम न्यायालय ने कर्नाटक के फैसले में सही राय दी है कि सलाह–मशविरा सार्थक और कारगर होना चाहिए। मुख्यमंत्री जिसके नाम की सिफारिश करना चाहते हैं उस पर राज्यपाल को बाकी सभी से सलाह करनी चाहिए। कर्नाटक के मामले में उच्चतम नयायालय की दो समान राय इस प्रकार हैं :–

'' मुख्यमंत्री द्वारा दी गई सलाह प्रमुख है और न कि उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश समेत सलाह देने वालों की..... ....मेरी राय में अधिनियम की धारा 3 (2) (ए) और (बी) की व्यवस्था और लेकिन हम चाहे जितना भी खींचतान कर लें, धारा 3 (2) (ए) और (बी) में जो उल्लेख किया गया है उसके मायने यह कतई नहीं हैं कि कर्नाटक उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की राय को श्रेष्ठ माना जाए। इसलिए मेरा मत है, उच्च न्यायालय द्वारा दिये गए विभिन्न निर्देश कि मुख्य न्यायाधीश की राय श्रेष्ठ है, अधिनियम के दायरे से परे है और उच्च न्यायालय ने विधायिका के कामकाज में दखल दिया है जिसकी कानून में इजाजत नहीं है।

....

लेकिन मैं यह स्पष्ट करना चाहता हूं कि सलाह देने वाले किसी की भी राय सर्वोपरि नहीं है और मुख्यमंत्री ,द्वारा सुझाए गए नाम के समेत सलाह देने वालों द्वारा सुझाए गए नामों पर विचार–विमर्श के बाद, अधिनियम के तहत मुख्यमंत्री उप लोकायुक्त की नियुक्ति के लिए राज्य के राज्यपाल को कोई नाम सुझा सकते हैं।''.

उच्चतम न्यायालय की दूसरी समान राय इस प्रकार हैः–

''सामान्य तौर पर, यह मुख्यमंत्री ही होना चाहिए क्योंकि वह राज्यपाल को सलाह देते हैं और एक तरह से देखा जाए तो नियुक्ति के मामले में उनकी प्राथमिक जिम्मेदारी बनती है।..... ..... .यह नहीं भूलना चाहिए कि उप लोकायुक्त की नियुक्ति सलाह–मशविरे की एक प्रक्रिया है जिसमें अनेक संवैधानिक संस्थाओं को शामिल किया

जाता है और अधिनियम के संदर्भ में कोई भी संवैधानिक संस्था एक दूसरे से छोटी–बड़ी नहीं होती। ....इसलिए मैं उच्च न्यायालय से सहमत हूं कि अधिनियम के तहत उप लोकायुक्त की नियुक्ति के लिए सिफारिश मुख्यमंत्री की ओर से ही की जानी चाहिए और केवल उनकी सिफारिश पर विचार किया जाना चाहिए..... ..... जहां तक अधिनियम की धारा 3 (2)(बी) का प्रश्न है, उप लोकायुक्त की नियुक्ति की प्राथमिक जिम्मेदारी मुख्यमंत्री की होती है जिसे राज्यपाल को सलाह देनी होती है। चूंकि मुख्य न्यायाधीश ही केवल वैधानिक संस्था नहीं है जिससे मुख्यमंत्री को राज्यपाल को अपनी सलाह देने से पहले सलाह करनी पड़ती है, यह नहीं कहा जा सकता कि केवल इनकी ही राय बाकी सारी संवैधानिक संस्थाओं के लिए बाध्य होगी .....।''

कर्नाटक के मामले में उच्चतम न्यायालय के फैसले में यह सही ठहराया गया है कि मुख्य न्यायाधीश समेत तमाम सलाहकारों के साथ सार्थक सलाह–मशविरा होना चाहिए। इसमें मुख्यमंत्री को प्राथमिकता दी गई है न कि उच्चतम न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को।

<u>गुजरात की राय</u>

गुजरात लोकायुक्त के मामले में उच्चतम न्यायालय की राय एकदम अलग है। उच्चतम न्यायालय का कहना है, ''मुख्य न्यायाधीश की राय को सबसे अधिक महत्व देने का का कारण यह है कि उनकी स्वतंत्र हैसियत है और लोकायुक्त पद पर उच्च न्यायालय के सेवानिवृत न्यायाधीश ही नियुक्ति के योग्य हैं, इसलिए मुख्य न्यायाधीश लोकायुक्त पद पर उपयुक्त व्यक्ति का चयन करने के लिए सर्वोत्तम व्यक्ति हैं..... .... इस विषय में मुख्य न्यायाधीश की राय सबसे महत्वपूर्ण है। मुख्यमंत्री द्वारा इस तरह की सिफारिश को स्वीकार न करना ''निरर्थक'' हो जाता है। .....इसके अतिरिक्त, एक

व्यक्ति की सीमित शक्ति (मुख्यमंत्री!) को असीमित शक्ति के इस्तेमाल की इजाजत नहीं दी जा सकती।

विरोधाभास

नौ दिन के अंतराल में लोकायुक्त और उप लोकायुक्त की नियुक्ति के बारे में उच्चतम न्यायालय द्वारा साफ तौर पर अलग–अलग राय दी गई है। गुजरात में कानून किसी अन्य राज्य में कानून से अलग कैसे हो सकता है। बाद के फैस्ले में दिया गया यह कारण किं दो अधिनियमों की व्यवस्था अलग–अलग है, ठोस नहीं दिखाई देता क्योंकि दोनों अधिनियम में यह व्यवस्था है कि उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश समेत तमाम सलाहकारों के साथ मुख्यमंत्री द्वारा सलाह मशविरा किया जाए। तमाम बातों के विपरीत दोनों अधिनियमों में व्यवस्था लगभग एक जैसी है।

एक दूसरे से उलट दोनों राय विधायिका का अंग होने के नाते मेरे मन में संदेह पैदा करती है। भविष्य में लोकायुक्त की नियुक्ति के लिए अगर संसद समान अधिकार प्राप्त सदस्यों की समिति बनाती है तो क्या मुख्य न्यायाधीश केवल परामर्श देने वाले और एक भागीदार या उनकी राय सर्वोपरि होगी और समिति के बाकी सदस्यों के लिए बाध्यकारी होगी। इस अस्पष्टता को दूर करने की जरुरत है और व्याख्यात्मक प्रक्रिया को स्पष्ट बनाना होगा।

एक ही शब्द का अलग–अलग अर्थ निकालना वो भी तब जब संदर्भ एक जैसा हो, इसका इतिहास में कोई उदाहरण नहीं है। दूसरे विश्व युद्ध के दौरान नाजी जासूसों को ऐहतियातन हिरासत में लेने के मामले में हाउस ऑफ लॉर्ड्स में बहुमत ने विदेश मंत्री की तसल्ली के लिए शांति काल के दौरान की गई व्याख्या से अलग व्याख्या की थी। कानून के इतिहास में जिस मामले में सबसे ज्यादा असहमति रही वह लीवरसेज में लॉर्ड एटकिन बनाम सर जॉन एंडरसन का था। मैं सिर्फ उनके महत्वपूर्ण शब्द दोबारा पेश कर

सकता हूं–''इस देश में अगर कोई युद्ध हो तो ऐसा नहीं है कि कानूनी प्रावधान न हो। कानून उनमें बदलाव किया जा सकता है लेकिन युद्ध में भी उसकी वही भाषा होती है जो शांति के दौरान होती है। ..... मैं सहमत नहीं हूं, और अगर मुझे ही इसकी व्याख्या करनी पड़े और शब्दों की खींचतान करके अर्थ निकालना पड़े तो भी मंत्री को इस बात का असीमित अधिकार नहीं है कि वह किसी को बंदी बनाने की पैरवी कर सके। कारावास का अनियंत्रित अधिकार देने वाले शब्दों को अनायास रूप से गढने के खिलाफ मंत्री का विरोध करता, संक्षेप में अगर दोहराया जाए, इन शब्दों का केवल एक ही अर्थ है; कॉमन लॉ और कानूनी पत्रकों में अर्थ के साथ इनका इस्तेमाल किया जाता है; जिस संदर्भ में आप यहां अर्थ निकाल रहे हैं उस संदर्भ में कभी नहीं निकाला जाता; अपने सामान्य अर्थ में बचाव के रुप में इसे लिया जाता हैं; जब मुझे अपने मतलब की बात लगी तो हमने सलाह मशविरा शब्द का एक अर्थ निकाल लिया और दूसरी स्थिति में अपनी सुविधानुसार दूसरा अर्थ निकाल लिया। अगर ये प्रासंगिक भी होताद्ध जो कि इस मामले में नहीं हैद्धद्धद्धद्ध, यहं कोई बेतुकी बात नहीं है या उसका कोई अप्राकृतिक अर्थ निकले। बताए गये अर्थ से मैं केवल एक ही प्रभावशाली शक्ति को जानता हूं।'' जब मैं हम्टी डम्टी शब्द घृणा के भाव से कहता हूं, ''ये वही मतलब रखेगा जो अर्थ मैं उसे देना चाहता हूं मतलब ''न कम न जयादा। '' सवाल यह है, '' एलिस कहती है, ''क्या आप शब्दों का अर्थ निकाल सकते हैं''

"The question is," said Alice, "whether you can make words mean different things." "The question is," said Humpty Dumpty, "which is to be master—"that's all"

एलिस 'सलाह मशविरे' का केवल एक अर्थ है, चाहे वह गुजरात, कर्नाटक या देश का कोई भी हिस्सा हो।''