DATE

Daily Notes

लोक प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण Judicial Control Over Public Administration

"प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण संसदीय नियंत्रण का प्रतिस्थानिक नही है। वास्तव में वे दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं, किन्तु ये दोनों भिन्न-भिन्न प्रकार के उद्देश्यों को पूरा करते है।"

प्रशासन पर न्यायपालिका का नियंत्रण उतना ही आवश्यक है जितना कि प्रशासन पर विधायिका का नियंत्रण। न्यायालय जनता के अधिकारों तथा स्वतंत्रता के रक्षक है। इनके द्वारा किए गए नियंत्रण को 'कानूनी प्रतिकार' कहा जाता है। वास्तव में, प्रशासनिक अधिकारियों का न्यायालयों के प्रति जो उत्तरदायित्व है, वही दूसरे रूप में, 'कानूनी प्रतिकार' है। जब भी सरकारी अधिकारी अनाचार करता है या अपने अधिकारों का दुरुपयोग करता है, कोई भी नागरिक न्यायालयों में उसके विरुद्ध कार्यवाही कर सकता है।

लोक प्रशासकों की स्वेच्छाचारिता पर न्यायालय अपना अंकुश और नियंत्रण कुछ निर्धारित नियमों के अनुसार कुछ निश्चित सीमाओं, परिस्थितियों तथा शर्तों में ही रख सकते हैं। इसकी एक बड़ी शर्त यह है कि न्यायालय अपनी इच्छा से प्रशासन के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं कर सकते, वे सत्ता के दुरुपयोग से नागरिकों को तब तक नहीं बचा सकते है, जब तक कोई व्यक्ति, समूह या संस्था न्यायालय में आवेदन-पत्र देकर उससे इस आधार पर हस्तक्षेप करने की प्रार्थना न करे कि सरकारी अधिकारियों के किसी कार्य से उसके अधिकारों का अतिक्रमण या हनन हुआ है अथवा ऐसा होने की सम्भावना है।

न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप किए जाने की परिस्थितियाँ

न्यायालय केवल निम्नलिखित पाँच परिस्थितियों में प्रशासन द्वारा की जाने वाली कार्यवाहियों में हस्तक्षेप कर

Scanned with CamScanner

सकते हैं :-

1) जब प्रशासनिक अधिकारी अधिकार क्षेत्र न होने की दशा में काम करे
2) जब प्रशासक अपने विवेक का दुरुपयोग करे
3) जब प्रशासनिक अधिकारी अपने कार्य में कोई कानूनी गलती करे।
4) जब प्रशासनिक अधिकारी अपने कार्य में किन्हीं तथ्यों का पता लगाने में कोई त्रुटि करे।
5) जब प्रशासनिक अधिकारी अपने कार्य में कोई प्रक्रिया संबंधी गलती करें।

न्यायिक नियंत्रण का क्षेत्र Scope of Judicial Control

कोई भी प्रशासनिक संस्था या प्राधिकारी मनमाने ढंग से व्यवहार नहीं कर सकता है और न ही किसी व्यक्ति के विधिसम्मत अधिकारों का उल्लंघन कर सकता है। निम्नांकित परिस्थितियों में न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप किया जा सकता है :-

- अधिकार क्षेत्र का अभाव (Lack of Jurisdiction) - इसका अभिप्राय प्रशासकों द्वारा अपने अधिकार क्षेत्र या भौगोलिक सीमा के बाहर कोई कार्य करना है, यदि इससे किसी नागरिक के अधिकार को हानि पहुँचती है तो वह इसके परित्याग परित्राण के लिए न्यायालय की शरण लेता है। यदि न्यायालय में उपस्थित किए जाने वाले प्रमाणों से यह सिद्ध हो जाए कि वह कार्य प्रशासनिक अधिकारी के अधिकार क्षेत्र में नहीं था तो वह इस कार्य को अधिकारातीत (Ultra vires) होने अर्थात् अधिकारी के अधिकार क्षेत्र से बाहर होने के कारण अवैध घोषित करता है। इस प्रकार न्यायालयों को ऐसी परिस्थितियों में प्रशासन के कार्यों की समीक्षा करने का अधिकार होता है और इसे 'न्यायिक समीक्षा का सिद्धांत' Doctrine of Judicial Review कहा जाता है। यह सिद्धांत उन देशों में प्रचलित है, जहाँ संविधान को सर्वोच्च माना जाता है। भारत और अमरीका में संविधान देश का सर्वोच्च कानून माना जाता है और इन देशों में

सरकारी अधिकारियों के सभी कार्य संविधान के अनुकूल होने चाहिए।

- विवेक का अनुचित प्रयोग (Abuse of Discretion) - यदि कोई प्रशासनिक अधिकारी अपनी सत्ता का प्रयोग बदले की भावना से अपने विरोधी को हानि पहुँचाने के लिए करता है तो हानि उठाने वाला व्यक्ति न्यायालय में जाकर सरकारी अधिकारी के आदेश को रद्द करा सकता है।
- विधि संबंधी त्रुटि (Error of Law) - जब सरकारी अधिकारी किसी कानून को गलत रूप में समझते हुए नागरिकों पर ऐसे दायित्व और बंधन लगाते हैं, जो वस्तुतः कानून की दृष्टि से सही नहीं है तो न्यायालय सरकारी अधिकारियों के कार्य में हस्तक्षेप करके ऐसी गलतियाँ दूर करते हुए नागरिक के अधिकारों की रक्षा करते हैं।
- तथ्य का पता लगाने में त्रुटि (Error in Finding of Fact)- यदि कोई सरकारी अधिकारी अपने किसी प्रशासनिक कार्य में तथ्य को अच्छी तरह से पता लगाए बिना किसी नागरिक को उसे हानि पहुँचाने वाला कोई आदेश देता है तो नागरिक अपने अधिकार की रक्षा के लिए न्यायालय की सहायता ले सकता है।
- प्रक्रिया संबंधी त्रुटि (Error of Procedure) - न्यायालयों को यह अधिकार प्राप्त है कि वे इस बात को भी देखें कि सरकारी अधिकारी शासन करते हुए समुचित प्रक्रिया के अनुसार सारा कार्य करे। यदि वे कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार कार्य नहीं करते हैं और किसी व्यक्ति को सरकारी अधिकारी के ऐसे कार्य से हानि पहुँचती है तो न्यायालय उसकी रक्षा करते हैं।

क्या कोई नागरिक सरकार पर मुकदमा चला सकता है?

Can a Citizen sue the Government?

लोक प्रशासन में यह प्रश्न अत्यधिक महत्व का है कि यदि किसी सरकारी अधिकारी की किसी कार्यवाही में किसी नागरिक को क्षति पहुँचती हो, अथवा उसके साथ अन्याय हो तो क्या वह सरकार और उस पदाधिकारी के विरुद्ध मुकदमा दायर कर सकता है?

Scanned with CamScanner

इंग्लैण्ड में परम्परा यह रही है कि सम्राट की किसी भी कार्यवाही को वैधानिक उत्तरदायित्व से उन्मुक्त रखा गया है। सम्राट कोई गलती नहीं कर सकता, अतः किसी भी न्यायालय में उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। वह कानून के ऊपर है। भारत में राष्ट्रपति तथा राज्यों के राज्यपालों को संविधान में उल्लेखित अपनी शक्तियों के प्रयोग और कर्तव्यों के पालन में अपने द्वारा किए गए किसी कार्य के लिए कानूनी दायित्व से उन्मुक्त रखा गया है। राष्ट्रपति पर संसद द्वारा दोषारोपण किया जा सकता है। मंत्रियों को उन्मुक्ति या विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। भारत में प्रशासनिक कर्मचारियों के विरुद्ध व्यक्तिगत नागरिकों द्वारा मुकदमा दायर किया जा सकता है। प्रशासनिक अधिकारियों को निम्नलिखित कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। दिए गए कार्यों को न करना अथवा असावधानी से करना या जान-बूझकर कोई अवैध कार्य करके किसी को हानि पहुँचाना। भारत में सरकारी ठेकों अथवा संविदाओं की स्थिति को छोड़कर, सरकारी अधिकारियों की उत्तरदायिता वैसी ही है जैसी कि सामान्य व्यक्तियों की है। किसी भी सरकारी अधिकारी द्वारा शासकीय क्षमता के अन्तर्गत किए गए कार्य के संबंध में, दो माह की सूचना देने के पश्चात् उसके विरुद्ध सिविल कार्यवाहियाँ संस्थित की जा सकती है। जहाँ तक फौजदारी कार्यवाही का संबंध है, सरकार की पूर्वानुमति लेकर सरकारी अधिकारी के विरुद्ध कार्यवाहियाँ प्रारंभ की जा सकती है।

न्यायिक नियंत्रण के साधन The Ways And Means Of Judicial Control

प्रशासनिक अधिकारियों की स्वेच्छाचारिता तथा अवैध कार्यों से नागरिकों की रक्षा करने के लिए दो प्रकार की कानूनी पद्धतियाँ है :-

I विधि के शासन की पद्धति (Rule of law System)
II प्रशासनिक कानून की पद्धति (Administrative law System)

पहली पद्धति इंग्लैण्ड में विद्यमान है और दूसरी पद्धति फ्रांस में प्रचलित है।

Scanned with CamScanner

Daily Notes DATE

1. विधि के शासन की पद्धति (Rule of Law System) - ब्रिटिश संविधान की एक विशेषता, जिस पर ब्रिटिशवासी बहुत गर्व करते हैं 'विधि का शासन' है। 'विधि के शासन' का आशय यह है कि इंग्लैण्ड के शासन का संचालन किन्हीं विशेष व्यक्तियों की इच्छा द्वारा नहीं वरन् विधि के द्वारा ही किया जाता है। विधि के शासन का एक अन्य तात्पर्य यह है कि ब्रिटेन में सभी व्यक्ति चाहे उनका पद और स्थिति कुछ भी क्यों न हो, एक ही प्रकार की विधि और एक ही प्रकार के न्यायालयों के अधीन है। डायसी ने 'विधि के शासन' को लक्ष्य करते हुए कहा है कि "विधि के शासन के अनुसार प्रत्येक सरकारी कर्मचारी, प्रधानमंत्री से लेकर एक सामान्य सिपाही और कर संग्रह करने वाले अधिकारी तक, अपने अवैध कार्यों के लिए देश के कानून के प्रति उसी प्रकार से उत्तरदायी है, जैसे कोई अन्य सामान्य नागरिक"।

इंग्लैण्ड में यह सिद्धांत है कि राजा कोई गलती नहीं करता है। अतः राजसत्ता का अंग होने से सरकारी कर्मचारी भी कोई गलती नहीं कर सकते, किन्तु उनकी यह धारणा कानून के शासन की उपर्युक्त धारणा के सर्वथा प्रतिकूल है। अतः ऐसी शासन प्रणाली वाले देशों में किसी व्यक्ति को जिस प्रकार अन्य किसी नागरिक से होने वाली हानि से बचाव के लिए न्यायालय में जाने का अधिकार है, उसी प्रकार वह राज्य के कर्मचारियों के विरुद्ध भी कानूनी कार्यवाही करने का उस दशा में अधिकार रखता है जब उसकी किसी स्वतंत्रता या अधिकार का हनन सरकारी प्रशासकों के कार्य से हो।

2. न्यायिक समीक्षा की रीतियाँ (Methods of Judicial Review) न्यायपालिका द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण रखने के लिए विभिन्न लेख जारी किए जाते हैं। भारतीय संविधान की धारा 32(2) के अनुसार उच्चतम न्यायालय को यह अधिकार दिया गया है कि वह नागरिकों के अधिकारों तथा स्वतंत्रताओं की रक्षा के लिए आवश्यक आदेश, निर्देश तथा लेख निकाल सके। अनुच्छेद 226 उच्च न्यायालयों को यह सभी शक्तियाँ सौंपता है।

Scanned with CamScanner

इन असाधारण उपचारों का इतिहास काफी लम्बा है तथा ब्रिटिश संवैधानिक इतिहास में देखा जा सकता है। वहाँ उनको न्याय के मूल स्त्रोत राजा के नाम पर प्रसारित विशेषाधिकार लेख कहा जाता है। इन उपचारों को असाधारण इसलिए कहा जाता है, क्योंकि बन्दी प्रत्यक्षीकरण को छोड़कर अन्य सभी लेख न्यायालय द्वारा किसी के अधिकार के रूप में नहीं वरन् उसकी स्वेच्छा से प्रसारित किए जाते हैं और केवल वही प्रसारित किए जाते हैं, जहाँ कि अन्य साधन अपर्याप्त हो। प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण के इन विभिन्न लेखों का संक्षिप्त उल्लेख निम्न प्रकार किया जा सकता है :-

1. बन्दी प्रत्यक्षीकरण (The Writ of Habeas Corpus) - बंदी प्रत्यक्षीकरण से तात्पर्य है कि कोई कोर्ट और सुप्रीम कोर्ट किसी भी अधिकारी को यह आज्ञा दे सकती है कि कैदी को कानून के विरुद्ध जेल में न रखा जाए और उसको समीपस्थ न्यायाधीश समक्ष पेश किया जाए

इस लेख का मुख्य लक्ष्य गैर-कानूनी रूप से बंदी बनाए गए व्यक्ति को स्वतंत्र करना होता है।

2. परमादेश (The Writ of Mandamus) - परमादेश लेख द्वारा न्यायालय सार्वजनिक निकाय, सार्वजनिक कर्मचारी, निगम या संस्था को आदेश दे सकते हैं कि वह अपने कर्तव्य का कानून के अनुसार पालन करे।

इस लेख के द्वारा न्यायालय सरकारी अधिकारी को किसी न किसी प्रकार के कार्य करने के लिए बाध्य कर सकता है।

3. प्रतिषेध (The Writ of Prohibition) - प्रतिषेध लेख उच्च न्यायालय द्वारा छोटी अदालतों को उस समय जारी किया जाता है जबकि वे अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर जा रही हो।

यह लेख अधीनस्थ न्यायालयों को विवादपूर्ण विषयों पर विचार करने से रोकने के लिए प्रसारित किया जाता है।

4. उत्प्रेषण (The Writ of Certiorari) - उत्प्रेषण लेख द्वारा बड़ा न्यायालय छोटे न्यायालय से सभी प्रकार के रिकार्ड इस बात की जाँच पड़ताल के लिए अपने पास मंगवा सकता

Scanned with CamScanner

है कि अधीन न्यायालय अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर तो नहीं गया है। इस लेख को प्रायः न्यायिक कार्य के विरुद्ध ही प्रसारित किया जाता है। इस आधार पर कोई अदालत का निर्णय रुक जाता है अथवा खण्डित हो जाता है। यह लेख परमादेश और प्रतिषेध के गुणों का मिश्रण होता है क्योंकि इसके अनुसार कुछ करने के लिए और कुछ न करने की आज्ञाएँ दी जाती हैं।

5. अधिकार पृच्छा (The Writ of Quo - Warranto) - इस लेख द्वारा कोई व्यक्ति यदि गैर-कानूनी रूप से किसी पद या अधिकार का प्रयोग करता है तो न्यायालय उसे ऐसा करने से रोक सकते हैं।

II प्रशासनिक कानून की पद्धति (Administrative Law System)

प्रशासनिक कानून अपने व्यापक अर्थ में कानूनों का वह समूचा समूह है जिसका संबंध सार्वजनिक प्रशासन से है। प्रशासनिक अधिकारियों को अपनी शक्तियों के क्रियान्वयन में सदा ही विवेकाधीन सत्ता प्राप्त होती है। प्रशासनिक विवेक का उपयोग मनमाने ढंग से नहीं किया जाना चाहिए। प्रशासनिक विवेक की सीमाएँ कानून द्वारा निर्धारित की जाती है जिसे कि प्रशासनिक कानून या विधि कहा जाता है। प्रशासनिक कानून प्रशासनिक अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा उपयोग किए जाने वाले विवेक का निर्धारण करता है।

प्रशासनिक कानून जो कि अनेक यूरोपीय देशों में प्रचलित है - विशेषतः फ्रांस में - राज्य कर्मचारियों को एक विशेष स्तर प्रदान करता है जो सामान्य नागरिकों को नहीं मिलता। भारत में अभी तक प्रशासनिक कानून को दीवानी, फौजदारी, संवैधानिक कानून की भांति एक स्वतंत्र अस्तित्व प्रदान नहीं किया गया है।

• प्रशासनिक कानून का क्षेत्र

फिफनर के अनुसार प्रशासनिक कानून में निम्न बातें आती हैं:-

1. प्रशासनिक अभिकरणों की शक्तियों तथा कर्तव्यों की

Scanned with CamScanner

व्याख्या करने वाले संविधान, संविधियाँ, चार्टर, अध्यादेश तथा प्रस्ताव।
2) प्रशासनिक अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा निर्मित नियम तथा विनयम
3) प्रशासनिक अधिकारियों तथा अभिकरणों द्वारा किए जाने वाले आदेश व निर्णय
4) उपरोक्त तीनों से संबंधित न्यायिक निर्णय

संयुक्त राज्य अमरीका में 1938 में लोक प्रशासन की एक समिति ने प्रशासनिक कानून के क्षेत्र में निम्न बातें सम्मिलित की है :-

1) सेवीवर्ग की समस्याएँ
2) वित्तीय प्रशासन संबंधी समस्याएँ
3) प्रशासनिक विवेक के संबंध में कानूनी स्थितियों के अध्ययन
4) प्रशासनिक न्यायालयों तथा प्रशासनिक कानून की समस्याएँ
5) प्रशासनिक विनियम
6) प्रशासनिक जाँच की समस्याएँ
7) सरकारी ठेकों से संबंधित समस्याएँ
8) सरकार के विरुद्ध किए जाने वाले दावे
9) असाधारण उपचारों की समस्याएँ
10) व्यावसायिक संघों की मान्यता तथा उनके स्तर से संबंधित समस्याएँ

संक्षेप में, सरकारी अधिकारियों के अवैध कार्यों से नागरिकों को सुरक्षा प्रदान करने के लिए फ्रांस में प्रशासनिक कानून तथा इसे लागू करने वाले प्रशासनिक न्यायालयों का विकास हुआ। प्रशासन करने वाले सरकारी अधिकारियों के साथ नागरिकों के विवाद का निर्णय इस कानून के अनुसार किया जाता था। यह कुछ अंशों में 'विधि के शासन' की पद्धति से भी उत्कृष्ट समझी जाती है क्योंकि इसमें नागरिकों को सरकारी कर्मचारी के अवैध तथा हानिकारक कार्यों से अधिक संरक्षण और

Scanned with CamScanner

सुरक्षा प्राप्त होती है। फ्रांस में यदि किसी व्यक्ति को किसी सरकारी अधिकारी से कोई हानि पहुँचती है तो वह फ्रांस अपनी क्षतिपूर्ति के लिए प्रशासनिक न्यायालय की शरण लेता है और राज्य के विरुद्ध आर्थिक क्षतिपूर्ति प्राप्त करता है।

इंग्लैण्ड तथा अमरीका में कोई व्यक्ति कर्मचारी द्वारा की गयी हानि के लिए राज्य पर मुकदमा नहीं चला सकता। उसे ऐसी हानि पहुँचाने वाले विशेष अधिकारी के विरुद्ध हरजाने का दावा करना पड़ेगा। यदि वह दावा अदालत ने भी स्वीकार कर लिया तो भी इसकी वसूली करना कठिन है। अदालत में मुकदमा चलने में इतना अधिक व्यय होता है कि बहुत थोड़े व्यक्ति ऐसा मुकदमा चला सकते हैं। फ्रांस में प्रशासनिक मुकदमे चलाने का खर्च बहुत ही कम होता है। इसकी प्रक्रिया एकदम सरल है। इसके लिए वकील करने की कोई आवश्यकता नहीं है। अतः अब धीरे - धीरे अमरीकी तथा ब्रिटिश विधिशास्त्री प्रशासनिक कानून की उपयोगिता अनुभव करने लगे हैं और मानने लगे हैं कि इससे नागरिकों को सरकारी कर्मचारियों के अन्यायपूर्ण कार्यों से सुरक्षा प्राप्त होती है।

न्यायिक नियंत्रण की समस्याएँ (Limitations of Judicial Control)

यद्यपि न्यायिक नियंत्रण के माध्यम से आम नागरिक के अधिकार एवं स्वतंत्रता सुनिश्चित होती है किन्तु न्यायिक नियंत्रण की कुछ सीमाएँ भी है, जैसे -

1. न्यायालय स्वयं पहल नहीं करता बल्कि पीड़ित पक्ष को न्यायालय में आकर गुहार करनी पड़ती है।
2. न्यायिक नियंत्रण का लाभ घटना के घटित हो जाने के पश्चात् मिलता है अर्थात् यह प्रक्रिया पोस्टमार्टम के समान है। इसमें बचावात्मक पक्ष कमजोर है।
3. भारत में न्यायिक प्रक्रिया अत्यंत शिथिल, खर्चीली, समय एवं श्रमसाध्य है अतः आम व्यक्ति बहुत कम इसका लाभ उठा पाते है
4. प्रशासन के समस्त कृत्य न्यायिक नियंत्रण के अधीन नहीं है,

Scanned with CamScanner

अतः न्यायिक नियंत्रण का दायरा सीमित हो गया है।

5. कोई एक मुकदमा या वाद जब विभिन्न न्यायालयों में पृथक्-पृथक् निर्णय प्राप्त करता है तो न्याय प्रणाली पर आस्था कम होती है। यही कारण है कि न्यायालयों में अपीलें बहुत होती है।

वस्तुतः स्वतंत्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका किसी भी व्यवस्था का मुख्य आधार होती है। लार्ड ब्राइस का कथन है - "कानून का सम्मान तभी होता है जब वह निर्दोष व्यक्तियों की रक्षा के लिए ढाल बन जाता है और प्रत्येक नागरिक के निजी अधिकारों का संरक्षण करता है। यदि अंधेरे में न्याय का दीपक बुझ जाए तो उस गहन अंधकार का अनुमान ~~लगाना~~ लगाना कठिन है।"

Scanned with CamScanner