2010(5) eILR(PAT) SC 1

[2011] 1 उम. नि. प. 112

भीम सिंह

बनाम

भारत संघ और अन्य

6 मई, 2010

मुख्य न्यायमूर्ति के. जी. बालाकृष्णन्, न्यायमूर्ति आर. वी. रवीन्द्रन, न्यायमूर्ति डी. के. जैन, न्यायमूर्ति पी. सदाशिवम् और न्यायमूर्ति जे. एम. पंचाल

संविधान, 1950 – अनुच्छेद 113, 114(3), 266(3) और 282 – संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना – सांविधानिकता – चूंकि संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना से संबंधित शक्ति का स्रोत अनुच्छेद 266(3) और अनुच्छेद 282 के साथ पठित अनुच्छेद 114(3) में पाया जाता है और इस योजना के कार्यान्वयन के लिए निधियां संघ की समेकित निधियों में से निर्धारित और खर्च की जाती हैं इसलिए यह योजना सांविधानिक उपबंधों के अनुसार है और संविधान के प्राधिकार के अधीन है।

संविधान, 1950 – अनुच्छेद 266(3) – संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना – विनियोग अधिनियम द्वारा विनियोजन के अलावा संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना के लिए स्वतंत्र अधिनियमिति की आवश्यकता – अनुच्छेद 282 में उल्लिखित "विधि" के अंतर्गत विनियोग अधिनियम भी आते हैं इसलिए इस उपबंध का आश्रय लेने के लिए संसद् को कोई विनिर्दिष्ट या विशेष विधि अधिनियमित करने की आवश्यकता नहीं है तथा संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना विधिमान्य है क्योंकि इस योजना के लिए प्रत्येक वर्ष विनियोग अधिनियम सम्यक् रूप से पारित किए जाते हैं।

संविधान, 1950 – अनुच्छेद 275 और 282 – संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना – लोक प्रयोजन – चूंकि संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना का उद्देश्य राज्य की नीति के निदेशक तत्वों में प्रतिबिंबित राज्य का विकास और कल्याण करना है इसलिए यह योजना "लोक प्रयोजन" के अर्थान्तर्गत आती है।

संविधान, 1950 – अनुच्छेद 282 – व्याप्ति – इस अनुच्छेद को व्यापक विस्तार प्रदान किया जाना चाहिए और इसका निर्वचन व्यापक तौर पर किया जाना चाहिए जिससे कि उसमें राज्य की नीति के निदेशक तत्वों को अग्रसर करने के लिए संघ और राज्यों द्वारा उसमें प्रतिष्ठापित लोक प्रयोजन को प्रभावी रूप से पूरा किया जा सके ।

संविधान, 1950 – अनुच्छेद 282 तथा सातवीं अनुसूची – लोक प्रयोजन – संघ और राज्यों की अनुदान देने की शक्ति – भारतीय संविधान की परिसंघीयवत् प्रकृति और अनुच्छेद 282 की विनिर्दिष्ट शब्दावली के कारण संघ और राज्य, दोनों को सभी विषयों पर, चाहे वे सातवीं अनुसूची में आते हैं अथवा नहीं, अनुदान देने की शक्ति है बशर्ते वे विषय लोक हित में हों ।

शक्तियों का पृथक्करण – संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना – संविधान के अधीन शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का अतिक्रमण – भारतीय संविधान शक्तियों के अनम्य पृथक्करण को मान्यता नहीं देता और शक्तियों के पृथक्करण से संबंधित सांविधानिक सिद्धांत का अतिक्रमण तभी होगा यदि किसी एक शाखा के आवश्यक कृत्य को दूसरी शाखा द्वारा छीना जाता है जिसके परिणामस्वरूप नियंत्रण और संतुलन समाप्त हो जाता है – यद्यपि संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना के अधीन संसद् सदस्यों को कार्यपालक कृत्य दिया गया है तथापि, उनकी भूमिका कार्य की सिफारिश करने तक सीमित होती है और उसका वास्तविक कार्यान्वयन स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा किया जाता है, इस प्रकार नियंत्रण और संतुलन समाप्त नहीं किया गया है बल्कि इनके बारे में सम्यक् रूप से उपबंध किया गया है और इनका योजना के दिशानिर्देशों और संसद् द्वारा कठोरता से पालन किया जाना होता है अतः, इस योजना से शक्तियों के पृथक्करण का अतिक्रमण नहीं होता है ।

संविधान, 1950 – अनुच्छेद 32, 226, 282, 245 और 114 – विधायी कार्रवाई का न्यायिक पुनर्विलोकन – कल्याणकारी विधियों और स्कीमों का विखंडित किया जाना – चूंकि संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना में विभिन्न स्तरों पर जवाबदेही और सामूहिक उत्तरदायित्व का उपबंध है, यह योजना पारदर्शी है और वेबसाइट पर उपलब्ध है तथा इसे सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया जा रहा है, इसलिए जब जवाबदेही का उपबंध हो और किसी सांविधानिक सिद्धांत का अतिक्रमण न किया गया हो तब न्यायालय ऐसी स्कीम या विधि को विखंडित नहीं कर सकते और कुछ संसद् सदस्यों द्वारा निधियों का दुरुपयोग करने का मात्र अभिकथन ऐसी स्कीम या विधि को विखंडित करने का आधार नहीं हो

सकता है ।

संविधान, 1950 – अनुच्छेद 32, 226, 282, 114, भाग 9 और 9क – विधायी कार्रवाई का न्यायिक पुनर्विलोकन – संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना – चूंकि संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना में संसद् सदस्य केवल कार्य की सिफारिश करते हैं और उनके कार्यान्वयन में पंचायती राज संस्थाएं और नगरीय स्थानीय निकाय अधिमानी अभिकरण होते हैं और इस योजना में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं इसलिए यह योजना संविधान के भाग 9 और 9क से असंगत नहीं है ।

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (1951 का 43) – धारा 100 – भ्रष्ट आचरण – संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना – योजना के अधीन आसीन संसद् सदस्य को अपने क्षेत्र में विकास के लिए कार्य का चुनाव करने की शक्ति – इस योजना के अधीन यदि आसीन संसद् सदस्य विकासात्मक कार्य के लिए उपलब्ध कराई गई निधियों का उपयोग उचित रूप से करता है और उसके परिणामस्वरूप लोग कथित पदधारी के लिए मतदान करते हैं तो इससे निर्बाध और ऋजु निर्वाचन के सिद्धांत का अतिक्रमण नहीं होता है ।

संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना की घोषणा तारीख 23 दिसम्बर, 1993 को की गई थी । यह योजना संसद् सदस्यों को अपने-अपने निर्वाचन-क्षेत्रों में स्थानीय आवश्यकताओं पर आधारित पूंजीगत प्रकृति के छोटे कार्यों की पहचान करने में समर्थ बनाने के लिए विरचित की गई थी । इसका उद्देश्य, जैसा कि योजना के दिशानिर्देशों से प्रकट होता है, संसद् सदस्यों को उनके निर्वाचन-क्षेत्रों में स्थानीय आवश्यकताओं पर आधारित स्थायी सामुदायिक आस्तियों के सृजन पर अधिक जोर देते हुए विकासात्मक प्रकृति के कार्यों की सिफारिश करने के लिए समर्थ बनाना है । इन दिशानिर्देशों में यह विहित है कि योजना के आरंभ से ही राष्ट्रीय प्राथमिकताओं वाली स्थायी आस्तियों, अर्थात् पेय जल, प्राथमिक शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता और सड़क इत्यादि का सृजन किया जा रहा है । वर्ष 1993-94 में, जब योजना आरंभ की गई थी, प्रत्येक संसद् सदस्य के लिए पांच लाख रुपए की राशि आबंटित की गई थी जो कि वर्ष 1994-95 से प्रत्येक संसद् सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र के लिए एक करोड़ रुपए प्रति वर्ष कर दी गई थी । इसे वर्ष 1998-99 से बढ़ाकर दो करोड़ रुपए कर दिया गया था । आरंभ में, यह योजना ग्रामीण विकास और योजना मंत्रालय के नियंत्रणाधीन थी और इसके पश्चात् अक्तूबर, 1994 में इसे सांख्यिकी और

कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय को अंतरित कर दिया गया था । यह योजना दिशानिर्देशों के उस समूह द्वारा शासित होती है जो कि ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा फरवरी, 1994 में जारी किया गया था । योजना को सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय में अंतरित करने के पश्चात् पुनरीक्षित दिशानिर्देश दिसम्बर, 1994, फरवरी, 1997, सितम्बर, 1999, अप्रैल, 2002 और नवम्बर, 2005 में जारी किए गए थे । प्रस्तुत मामले में याची ने संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन रिट याचिकाएं फाइल करके इस योजना को संविधान के अधिकारातीत मानते हुए चुनौती दी है और इस योजना को समाप्त करने और इस योजना के लिए आबंटित निधियों का दुरुपयोग किए जाने की निष्पक्ष जांच करने की प्रार्थना की है । इन रिट याचिकाओं और अंतरित मामलों में जो प्रश्न विचारार्थ उद्भूत हुए हैं वे ये हैं - क्या यह योजना भारत के संविधान के अनुच्छेद 282 के अधीन अनुदान के रूप में विधिमान्य नहीं है ? क्या किसी नियमित और स्थायी योजना के लिए अनुच्छेद 275 एकमात्र स्रोत है और क्या अनुच्छेद 282 विशेष, अस्थायी या तदर्थ स्कीमों के संबंध में लागू होने के लिए आशयित है ? क्या संविधान के अनुच्छेद 266(3) को ध्यान में रखते हुए, एमपीलैड योजना के लिए विनियोग अधिनियम द्वारा किसी विनियोजन के अतिरिक्त, मात्र कार्यपालिक दिशानिर्देशों की बजाय एक स्वतंत्र अधिष्ठायी अधिनियमिति की आवश्यकता है ? क्या एमपीलैड योजना संविधान के अनुच्छेद 280(3) के खंड (ख), (खख) और (ग) के अंतर्गत आती है और योजना आयोग द्वारा वित्त आयोग की इन शक्तियों का प्रयोग करने से यह योजना असांविधानिक बन जाती है ? क्या संसद् सदस्यों को किसी जवाबदेही के बिना कार्यपालिका के यथार्थ सदस्य बनाकर यह योजना विधानमंडल और कार्यपालिका के बीच विद्यमान सीमांकन को समाप्त करती है ? क्या एमपीलैड योजना निर्वाचित निकायों की शक्तियों और उनके कृत्यों का अधिक्रमण करने के कारण संविधान के भाग 9 और भाग 9क से असंगत है ? क्या एमपीलैड योजना, भले ही वह अन्यथा सांविधानिक है, पर्याप्त रक्षोपायों, नियंत्रण और संतुलन की कमी के कारण अभिखंडित किए जाने योग्य है ? क्या एमपीलैड योजना द्वारा संसद् सदस्यों को संविधान के उपबंधों का अतिक्रमण करके निर्वाचन लड़ने में अऋजु लाभ दिया गया है ? उच्चतम न्यायालय द्वारा रिट याचिकाएं और अंतरित मामले खारिज करते हुए,

अभिनिर्धारित – संविधान के भाग 12 के अध्याय 1 का संबंध वित्त से है ।

संविधान का अनुच्छेद 266 भारत और राज्यों की संचित निधियों और लोक लेखाओं के संबंध में है । इस अनुच्छेद में यह स्पष्ट किया गया है कि भारत की संचित निधि के सभी संघटक कौन से हैं । अनुच्छेद 266 के उपखंड (3) से यह स्पष्ट होता है कि भारत की संचित निधि में से धनराशि केवल विधि के अनुसार और विशिष्ट प्रयोजन के लिए तथा संविधान में यथा-उपबंधित रीति में ही दी जा सकती है । अनुच्छेद 275 के अधीन भारत की संचित निधि में से उन राज्यों को सहायता अनुदान प्रदान किया जाता है जिन्हें सहायता की आवश्यकता होती है । अनुच्छेद 113 से यह स्पष्ट होता है कि संघ या राज्य सुसंगत उपबंधों के अनुसार ही संचित निधि में से धन खर्च करने के लिए सशक्त हैं । यदि भारत संघ का आशय भारत की संचित निधि में से धन खर्च करना है तो उसे अनुदान मांगों के रूप में प्रस्तुत किया जाएगा और संसद् के अनुमोदन के पश्चात् ही उसे विभिन्न स्कीमों के लिए खर्च किया जाएगा । (पैरा 11,13 और 21)

अनुच्छेद 107, विधेयकों के पुरःस्थापन और पारित किए जाने से संबंधित उपबंधों के बारे में है और उसमें यह उपबंध किया गया है कि धन विधेयकों और अन्य वित्त विधेयकों के संबंध में अनुच्छेद 109 और अनुच्छेद 117 के उपबंधों के अधीन रहते हुए, कोई विधेयक संसद् के किसी भी सदन में आरंभ हो सकेगा । अनुच्छेद 112 में राष्ट्रपति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के संबंध में संसद् के दोनों सदनों के समक्ष भारत सरकार की उस वर्ष के लिए प्राक्कलित प्राप्तियों और व्यय का विवरण रखवाएगा जिसे इस भाग में "वार्षिक वित्तीय विवरण" कहा गया है । संविधान में कहीं भी "बजट" शब्द का उल्लेख नहीं किया गया है बल्कि "वार्षिक वित्तीय विवरण" पद का प्रयोग किया गया है । इन अनुच्छेदों से यह दर्शित होता है कि व्यय के प्राक्कलनों में अनुच्छेद 112(2)(क) के अनुसार भारत की संचित निधि पर भारित व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित राशि और अनुच्छेद 112(2)(ख) के अनुसार भारत की संचित निधि में से किए जाने के लिए प्रस्तावित अन्य व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित राशि पृथक्-पृथक् दर्शाई जानी चाहिए । उक्त अनुच्छेद में इसके अतिरिक्त यह अपेक्षित है कि व्यय के प्राक्कलनों में राजस्व खाते में से किए जाने वाले व्यय और अन्य व्यय के बीच विभेद करना होगा । वे व्यय, जो भारत की संचित निधि पर भारित होते हैं, अनुच्छेद 112(3) में उपवर्णित हैं । अनुच्छेद 113, संसद् में प्राक्कलनों के संबंध में प्रक्रिया के बारे में है । उक्त अनुच्छेद से यह स्पष्ट होता है कि भारत की संचित निधि पर भारित व्यय के संबंध में कोई

मतदान नहीं हो सकता है । तथापि, ऐसे व्यय के संबंध में संसद् के किसी भी सदन में बहस की जा सकती है । यह भी स्पष्ट है कि अनुच्छेद 112(3) के अधीन भारत की संचित निधि पर भारित व्यय के अतिरिक्त संघ कार्यपालिका द्वारा ईप्सित अनुदान मांगों की पूर्ति भारत की संचित निधि में से भी की जाती है । अनुदान मांगों पर अनुच्छेद 113(2) के अनुसार संसद् में मतदान किया जाता है । विभिन्न अनुच्छेदों और प्रक्रिया नियमों से प्रचुर रूप से यह दर्शित होता है कि लोक सभा का व्यय पर अंतिम नियंत्रण होता है । संसद् द्वारा अनुच्छेद 113(2) के निबंधनानुसार अनुदान पर मतदान किए जाने और उसे स्वीकार किए जाने के पश्चात् विधेयक पुरःस्थापित किया जाता है । अनुच्छेद 114 के अधीन भारत की संचित निधि में से किए जाने वाले भुगतानों के विनियोग का उपबंध करने के लिए विधेयक पुरःस्थापित करना होता है । कोई विनियोग विधेयक, अनुच्छेद 110(1)(घ) के निबंधनानुसार धन विधेयक होता है जिसे अनुच्छेद 107 के अनुसार पुरःस्थापित करना होता है और उस पर अनुच्छेद 109 के अधीन कार्यवाही करनी होती है । प्रक्रिया से यह स्पष्ट होता है कि राज्य सभा की सिफारिशें लोक सभा पर बाध्यकारी नहीं हैं । यह सही है कि विभिन्न परियोजनाओं पर धनराशियां खर्च करने संबंधी क्रियाकलाप के बारे में किसी विधि में अलग से उपबंध किया जाना चाहिए । तथापि, यदि संघ सरकार का आशय लोक प्रयोजन के लिए और विभिन्न कल्याणकारी स्कीमों को कार्यान्वित करने के लिए धनराशि खर्च करना है तो विनियोग विधेयक प्रस्तुत करके, जो कि एक धन विधेयक होता है, और उसे लोक सभा के समक्ष रखकर और संसद् का, विशेष रूप से लोक सभा का, अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात् उसकी अनुज्ञा दी जाती है और तब वह विधि बन जाता है तथा उसे कार्यान्वित करने में तब तक कोई अड़चन नहीं हो सकती जब तक कि वह स्कीम लोक प्रयोजन के लिए होती है । भारत की संचित निधि में से व्यय को न्यायोचित ठहराने के लिए संविधान में निर्दिष्ट विधि अनुच्छेद 114(3) में यथा-विहित विनियोग अधिनियम है, जिसमें यह आदिष्ट है कि भारत की संचित निधि में से इस अनुच्छेद के उपबंधों के अनुसार पारित विधि द्वारा किए गए विनियोग के अधीन ही कोई धन निकाला जाएगा, अन्यथा नहीं । इसमें यह उपबंध है कि लोक सभा के समक्ष अनुदान मांगों के रूप में रखे गए व्यय के प्राक्कलनों के पारित हो जाने के पश्चात् भारत की संचित निधि में से लोक सभा द्वारा किए गए अनुदानों की पूर्ति के लिए अपेक्षित सभी धनराशियों के विनियोग का उपबंध करने के लिए एक विधेयक पुरःस्थापित किया जाएगा । दूसरे शब्दों में,

स्कीम के लिए धनराशियों की निकासी केवल अनुच्छेद 114 के उपबंधों के अनुसार विधि द्वारा किए गए किसी विनियोग के माध्यम से ही की जाती है । पूर्वोक्त सांविधानिक उपबंधों के अनुसरण में, सरकार की ओर से यह उल्लेख किया गया है कि अनुच्छेद 113 के अधीन अनुदान की मांग किए जाने पर विनियोग विधेयक पुरःस्थापित किए गए थे और एमपीलैड योजना के प्रयोजनों के लिए धनराशियों का विनियोजन करने के लिए प्रत्येक वर्ष अधिनियमित किए गए थे । इन परिस्थितियों में, यह स्वीकार करना युक्तिसंगत है कि एमपीलैड योजना के प्रयोजनों के लिए लोक राजस्व का विनियोजन संसद् द्वारा विनियोग अधिनियमों द्वारा स्वीकृत किया गया है । यहां पर 'विधि' विनियोग अधिनियम है जिसका उल्लेख अनुच्छेद 114(3) में मिलता है और उसका प्रयोजन वह स्कीम और स्कीम के परिव्यय के लिए संविधान में यथा-उपबंधित रीति में भारत की संचित निधि में से निकाली जाने वाली धनराशियां भी हैं । एमपीलैड योजना का कार्यान्वयन करने में अनुच्छेद 266(3) के उपबंधों के अधीन अधिकथित सभी कसौटियों का पूर्णतः पालन किया गया है । इसके अलावा, अनुच्छेद 283(1) में यह उपबंध है कि संसद् द्वारा बनाई गई 'विधि' भारत की संचित निधि में से धनराशि निकालना विनियमित करेगी । अनुच्छेद 114 के उपबंधों के अनुसार पारित किया गया विनियोग अधिनियम भारत के संविधान के प्रयोजनों के लिए विधि होता है और प्रत्यर्थियों का यह दावा करना पूर्णतः न्यायोचित है कि किसी पृथक् या स्वतंत्र विधि की आवश्यकता नहीं है चूंकि व्यय की ऐसी कोई मद जो एमपीलैड योजना का भाग गठित करती है या वह क्रियाकलाप जिस पर व्यय उपगत किया जाता है ऐसे विनियोग अधिनियम का भाग गठित करता है । दूसरे शब्दों में, विनियोग अधिनियम भारत के संविधान के प्रयोजनों के लिए होते हैं और भारत के संविधान का समुचित निर्वचन करने पर और किसी अधिनियमिति की अपेक्षा नहीं होती है । (पैरा 24, 25, 26, 27 और 28)

अनुच्छेद 282 द्वारा संघ को इस बात पर विचार किए बिना कि वह विषय सातवीं अनुसूची में आता है अथवा नहीं किन्हीं विषयों पर अनुदान देने के लिए अनुज्ञात किया गया है बशर्ते वह विषय लोक हित में हो । संविधान के प्रत्येक अनुच्छेद का न केवल यथासंभव व्यापक निर्वचन किया जाना चाहिए बल्कि उन सभी संभावित आकस्मिकताओं को पूरा करने के लिए, जो कि भविष्य में उद्भूत हो सकती हैं, लचीला निर्वचन भी किया जाना चाहिए । संविधान के किसी भी अनुच्छेद का निर्बंधनात्मक और

संकीर्ण निर्वचन नहीं किया जा सकता, विशेष रूप से तब जब कि उक्त अनुच्छेद अन्यथा संविधान में के किसी अन्य अनुच्छेद के अध्यधीन न हो । अनुच्छेद 282 संसद् द्वारा बाद में अंतःस्थापित किया गया अनुच्छेद नहीं है, दूसरी ओर, उक्त अनुच्छेद संविधान के आरंभ से ही उसमें विद्यमान रहा है और केन्द्रीय अनुदानों द्वारा किए गए अनेक कल्याणकारी अध्युपायों के कार्यान्वयन के लिए इसका अवलंब लिया गया है । इस बारे में कोई विवाद नहीं है कि भारत संघ द्वारा राज्य की नीति के निदेशक तत्वों को कार्यान्वित करते हुए अनेक कल्याणकारी स्कीमें चलाई गई हैं और विरचित की जा रही हैं । यद्यपि यह हो सकता है कि वे आवश्यक रूप से राज्य की विधायी सक्षमता के भीतर आती हों और कुछ स्कीमों का मानीटरन इस न्यायालय द्वारा किया जाता है तथापि, उक्त स्कीमें अनुच्छेद 282 का अवलंब लेकर भारत की संचित निधि में से दिए जाने वाले अनुदानों के माध्यम से कार्यान्वित की जाती हैं । अनुच्छेद 282 के अधीन "लोक प्रयोजन" अभिव्यक्ति का अर्थान्वियन व्यापक रूप से और स्कीम के दृष्टिकोण से किया जाना चाहिए, यह स्पष्ट है कि उसे भारत के संविधान के भाग 4 में प्रतिष्ठापित राज्य की नीति के निदेशक तत्वों में अंतर्निहित प्रयोजन के संवर्धन के लिए तैयार किया गया है । यह विवादग्रस्त नहीं है कि निदेशक तत्वों का कार्यान्वयन संघ और राज्यों का सामान्य उत्तरदायित्व है । इस न्यायालय द्वारा यह भी स्थापित किया गया है कि संविधान का निर्वचन करते समय निदेशक तत्वों का सम्यक् ध्यान रखा जाना चाहिए जिन्हें भारत के कल्याणकारी राज्य होने के संदर्भ में संविधान की आत्मा के रूप में लेखबद्ध किया गया है । राज्य का यह कृत्य है कि वह अपने नागरिकों के लिए "सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक न्यांय" सुनिश्चित करे, "विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वाधीनता" बनाए रखे और "प्रतिष्ठा और अवसर की समता" और "व्यक्ति की गरिमा" और "राष्ट्र की एकता" सुनिश्चित करे । हमारे संविधान की उद्देशिका में यही कहा गया है और मूल अधिकारों तथा राज्य की नीति के निदेशक तत्वों से संबंधित संविधान के दो महत्वपूर्ण अध्यायों में यही विशदीकरण किया गया है । अनुच्छेद 282 के साथ-साथ संविधान के अन्य उपबंधों का विश्लेषण करने पर यह स्पष्ट होता है कि संविधान के अन्य अनुच्छेदों या उपबंधों के निर्देश द्वारा इस अनुच्छेद की परिधि और उसके विस्तार पर कोई निर्बंधन नहीं लगाया जा सकता है क्योंकि उक्त अनुच्छेद संविधान में के किसी अन्य अनुच्छेद के अध्यधीन नहीं है । इसके अतिरिक्त, यह अनुच्छेद संघ और राज्यों को उन विषयों पर, जो कि उन्हें

प्रदत्त की गई विधायी शक्तियों तक सीमित नहीं हैं, व्यय करने संबंधी अपनी शक्ति का प्रयोग करने के लिए सशक्त करता है और ऐसे अन्य उपबंधों का पालन करने के अधीन रहते हुए, जो कि संविधान को लागू होते हैं, लोक प्रयोजन के लिए व्यय करने के मामले में उनकी शक्तियां निर्बंधित या सीमित नहीं हैं । संविधान के आरंभ से ही संघ द्वारा दिए जाने वाले अनुदानों द्वारा ऐसी अनेक कल्याणकारी स्कीमें कार्यान्वित की गई हैं जो लोक प्रयोजन/लोक हित का संवर्धन करती हैं । एमपीलैड ऐसी अनेक योजनाओं में से एक योजना है जो कि अनुच्छेद 282 के अधीन तैयार और कार्यान्वित की गई हैं । (पैरा 37, 38, 39 और 41)

अनुच्छेद 282 निधियों के आकस्मिक अंतरण के लिए, जैसे कि एमपीलैड योजना के लिए, शक्ति का स्रोत हो सकता है । इसके अलावा भी, एमपीलैड योजना पर संसद् द्वारा प्रत्येक वर्ष सामुदायिक विकास की योजना के रूप में मतदान किया जाता है और इसे स्वीकृति प्रदान की जाती है । भारत के संविधान की योजना यह है कि संघ या राज्य विधानमंडल की शक्ति सातवीं अनुसूची के अधीन उसे प्रदत्त शक्तियों की बाबत व्यय उपगत करने तक ही सीमित नहीं है बल्कि वह ऐसे किसी प्रयोजन के लिए व्यय उपगत कर सकता है जो उसकी विधायी शक्तियों के अंतर्गत नहीं आता है । तथापि, उक्त प्रयोजन निश्चित रूप से "लोक प्रयोजन" होना चाहिए । न्यायिक हस्तक्षेप तभी अनुज्ञेय होता है जब सरकार की कार्रवाई असांविधानिक हो न कि तब जब कि ऐसी कार्रवाई विवेकपूर्ण नहीं है या व्यय की मात्रा राज्य की भलाई के लिए नहीं है । इन सभी प्रश्नों के संबंध में वाद-विवाद और विनिश्चय विधानमंडल में किया जाना चाहिए न कि न्यायालय में । (पैरा 42)

एमपीलैड योजना के दिशानिर्देशों में अंतर्विष्ट खंडों का परिशीलन करने से यह स्पष्ट हो जाता है कि प्राधिकारियों, अर्थात् केन्द्र सरकार, राज्य सरकार और जिला प्राधिकारियों के बीच निकट समन्वय रहता है । यह भी स्पष्ट है कि प्रत्येक संसद् सदस्य (लोक सभा) केवल ऐसे कार्यों की सिफारिश करने के लिए प्राधिकृत है जो कि उसके अपने निर्वाचन-क्षेत्र में सामान्य लोक उपयोगिता के हैं और वह भी लोक प्रयोजन के लिए हैं । राज्य सभा सदस्य को अपने राज्य में की स्कीम के अनुसार कार्य का चयन करना होता है । संसद् सदस्य की भूमिका परियोजनाओं के चयन के बारे में आरंभिक विकल्प तक बहुत ही सीमित होती है क्योंकि परियोजना का वह विकल्प, यदि अन्यथा साध्य पाया जाता है तो जिला प्राधिकारी/आयुक्त

या नगरपालिक प्राधिकारी द्वारा पात्र पाए जाने के अधीन होता है । याचियों द्वारा उठाया गया यह मुद्दा कि संसद् सदस्यों द्वारा इस योजना की आड़ में कार्य आबंटित करने और निधियों का उपयोग करने संबंधी शक्तियों का मनमाना और असद्‌भाविक प्रयोग किया जाता है, निम्नलिखित जानकारी के प्रकाश में लागू नहीं होता है जवाबदेही के तीन स्तर हैं जो योजना के कामकाज का अध्ययन करने से प्रकट होते हैं (1) संसद् के भीतर जवाबदेही, (2) दिशानिर्देश, और (3) उठाए गए कदम जो कि वार्षिक रिपोर्टों में लेखबद्ध किए जाते हैं । (पैरा 45 और 46)

एमपीलैड योजना के अंतर्गत संबंधित संसद् सदस्य कार्यों की सिफारिश करता है । जिला प्राधिकारी सिफारिश किए गए प्रत्येक कार्य की पात्रता और तकनीकी साध्यता को सत्यापित करता है । इस योजना के अंतर्गत दी जाने वाली तकनीकी, वित्तीय, प्रशासनिक स्वीकृतियों के संबंध में विनिश्चय करने की शक्ति जिला स्तर के कृत्यकारियों में निहित होती है । पात्र कार्य की मंजूरी और उनका निष्पादन जिला प्राधिकारियों द्वारा किया जाता है और राज्य सरकारें एमपीलैड योजना के कार्यों के कार्यान्वयन को मानीटर करती हैं । इसके अतिरिक्त, नोडल जिला प्राधिकारी को उसी निर्वाचन-क्षेत्र (लोक सभा निर्वाचन-क्षेत्रों की दशा में) में आने वाले अन्य जिलों के साथ तथा उन सभी जिलों के साथ जिनमें संसद् सदस्य ने कार्य की सिफारिश की है (राज्य सभा संसद् सदस्यों की दशा में) समन्वय करना होता है । इस प्रकार, योजना का स्वरूप इस प्रकार का है कि इसके सफल क्रियान्वयन के लिए पर्याप्त तकनीकी, प्रशासनिक और लेखाकरण विशेषज्ञता, विभिन्न अभिकरणों और संगठनों के साथ उच्चतर दक्ष समन्वय और उच्च स्तर के संभार-तंत्र और प्रबंधन सहायता की अपेक्षा होती है । केवल जिला प्राधिकारियों के पास ऊपर उल्लिखित सभी अपेक्षित सक्षमताएं होती हैं और वे इस योजना को जिला स्तर पर प्रभावी रूप से कार्यान्वित कर सकते हैं । कुछ अनियमितताओं को छोड़कर, जिनका ध्यान राज्य लेखा अधिकारियों द्वारा रखा जाता है, योजना के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए एमपीलैड योजना के अंतर्गत आबंटित निधियों को बेहतर उपयोग के लिए समुचित रूप से मानीटर किया जाता है । इस योजना से स्थानीय समुदाय की विभिन्न विकासात्मक आवश्यकताओं को पूरा करने में सहायता मिली है, जैसे, पेय जल सुविधा, शिक्षा, विद्युत, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण, सिंचाई, अपरम्परागत ऊर्जा, सामुदायिक केन्द्र, सार्वजनिक पुस्तकालय, बस अड्डे, सड़कें, पथमार्ग, पुल, खेल अवसंरचना इत्यादि ।

कुछ संसद् सदस्यों द्वारा इस योजना के अधीन निधियों का दुरुपयोग करने संबंधी मात्र अभिकथन अपने आप में इस योजना को समाप्त करने का आधार नहीं हो सकता क्योंकि जांच और रक्षोपायों का उपबंध किया गया है । संसद् को पूछताछ करने और दोषी सदस्यों के विरुद्ध समुचित कार्रवाई करने की शक्ति है । लोक सभा और राज्य सभा दोनों ने इस योजना के अंतर्गत आने वाले कार्यों को मानीटर करने के लिए स्थायी समिति स्थापित की है । जवाबदेही के दूसरे स्तर के संबंध में स्वयं दिशानिर्देशों में उपबंध किया गया है । इन दिशानिर्देशों में लगातार संशोधन किया गया है, अंतिम संशोधन चौथी बार किया गया था जिसके परिणामस्वरूप 2005 के दिशानिर्देश जारी किए गए थे । दिशानिर्देशों से यह स्पष्ट होता है कि एमपीलैड योजना विकासात्मक प्रकृति के कार्यों की सिफारिश करने, विशेष रूप से स्थानीय आवश्यकताओं के आधार पर स्थायी सामुदायिक आस्तियों का सृजन करने के लिए है । दिशानिर्देशों के अनुसार, इनमें राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, जैसे पेय जल, प्राथमिक शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता और सड़कों संबंधी स्थायी आस्तियां भी शामिल हैं । स्पष्टतः, यह योजना संसद् सदस्यों को उन कार्यों की किस्म की बाबत पूर्ण स्वतंत्रता नहीं देती जिनकी वे सिफारिश कर सकते हैं । इसके अतिरिक्त, दिशानिर्देशों के अनुसार, जब संसद् सदस्य किसी कार्य की सिफारिश कर देता है तब वह जिला प्राधिकारी जिसकी अधिकारिता में प्रस्तावित कार्य निष्पादित किया जाना होता है, समुचित लेखा रखेगा और कार्यों के समय पर पूरा होने के लिए मंजूरी और कार्यान्वयन के लिए समुचित प्रक्रिया का अनुसरण करेगा । इन सभी जानकारी से, जो कि उनकी वेबसाइट के माध्यम से उपलब्ध हैं, स्पष्ट रूप से यह दर्शित होता है कि इस योजना में विभिन्न स्तरों पर जवाबदेही का उपबंध है । याचियों का यह तर्क निराधार प्रतीत होता है कि एमपीलैड योजना अंतर्निहित रूप से मनमानी है । निस्संदेह, इसमें कई सुधार किए जा सकते हैं । किन्तु यह न्यायालय किसी योजना की सत्यता के बारे में कोई निर्णय नहीं करता है बल्कि उसकी वैधता के संबंध में निर्णय करता है । जब इस संबंध में साक्ष्य मौजूद है कि जवाबदेही की प्रक्रिया उपलब्ध है तो इस योजना में हस्तक्षेप करने का कोई कारण नहीं है । (पैरा 51, 52, 53, 54 और 56)

शक्तियों के पृथक्करण की संकल्पना, हालांकि वह किसी विशेष सांविधानिक उपबंध में नहीं पाई जाती है, उस राजतंत्र में अंतर्निहित है जो कि संविधान द्वारा अंगीकृत किया गया है । शक्तियों के पृथक्करण का

उद्देश्य सरकार की प्रत्येक शाखा की अधिकतम जवाबदेही प्राप्त करना है । इस संकल्पना को समझने के लिए दो पहलुओं को अवश्य ही ध्यान में रखा जाना चाहिए । एक यह कि शक्तियों का पृथक्करण संविधान की एक आवश्यक विशेषता है । द्वितीयतः, आधुनिक शासन में कठोर पृथक्करण न तो संभव है और न ही व्यवहार्य है । तथापि, जब तक जवाबदेही के इस सिद्धांत को बनाए रखा जाता है तब तक शक्तियों के पृथक्करण का कोई अतिक्रमण नहीं होता है । संविधान में कृत्यों का अतिव्यापन प्रतिषिद्ध नहीं है बल्कि इसमें संसदीय लोकतंत्र के रूप में कुछ अतिव्यापन के लिए उपबंध किया गया है । किन्तु इसमें जो कुछ प्रतिषिद्ध है वह अन्य शाखा के कृत्य का ऐसा प्रयोग है जिसके परिणामस्वरूप सांविधानिक जवाबदेही की व्यवस्था से संघर्ष करना पड़ता है । अतः, शक्तियों के पृथक्करण के अतिक्रमण की कसौटी संक्षिप्ततः यही होनी चाहिए । कोई विधि इसलिए शक्तियों के पृथक्करण की अतिक्रमणकारी नहीं होगी यदि इसके परिणामस्वरूप राज्य की विभिन्न शाखाओं के कृत्यों का कुछ अतिव्यापन होता है बल्कि वह तब अतिक्रमणकारी होगी यदि वह अन्य शाखा का कोई आवश्यक कृत्य छीन लेती है जिसके परिणामस्वरूप सांविधानिक जवाबदेही में कमी आती है । संविधान के अधीन शक्तियों का कोई अनम्य पृथक्करण नहीं है और प्रत्येक अंग समय-समय पर अन्य कृत्यों का पालन भी करता है । संसद् सदस्य इस योजना के अधीन भी संसद् सदस्य के रूप में अपने कार्यों के लिए अंततोगत्वा संसद् के प्रति उत्तरदायी होता है । सभी संसद् सदस्य, चाहे वह लोक सभा का सदस्य हो या राज्य सभा का सदस्य या संसद् का कोई नामनिर्दिष्ट सदस्य हो, केवल लोक हित और लोक प्रयोजन को अग्रसर करने की ईप्सा कर रहे हैं और संसद् सदस्य के लिए यह पूर्णतः तर्कसम्मत है वे उन निर्वाचन-क्षेत्रों में जिनका वे प्रतिनिधित्व करते हैं, विकासात्मक क्रियाकलाप करें । इस बात पर विश्वास करने का कोई कारण नहीं है कि एमपीलैड योजना पंचायतों की दशा में ज़िला प्राधिकारी द्वारा और नगरपालिकाओं और निगमों की दशा में आयुक्तों/मुख्य कार्यपालक अधिकारियों द्वारा दिशानिर्देशों के अधीन पर्याप्त रक्षोपाय के साथ प्रभावी रूप से नियंत्रित और कार्यान्वित नहीं की जाएगी । इसके अलावा, दिशानिर्देशों के अध्याय 3 में उस प्रक्रिया का उपबंध है जिसका अनुसरण इस योजना के कार्यान्वयन में किया जाना है । दिशानिर्देशों के अनुसार, संसद् सदस्य का कृत्य केवल किसी कार्य की सिफारिश करना है । जिला प्राधिकारी और मुख्य कार्यपालक अधिकारी को सिफारिश किए गए कार्य की साध्यता का निर्वहन करने, कार्य के निष्पादन के लिए अपेक्षित निधियों

का निर्धारण करने, कार्यान्वयन अभिकरण नियोजित करके कार्यों का कार्यान्वयन करने, कार्य का पर्यवेक्षण करने और लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र और उपयोगिता प्रमाणपत्र उपलब्ध कराकर वित्तीय पारदर्शिता सुनिश्चित करने का आत्यांतिक प्राधिकार सौंपा गया है । इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि जिला प्राधिकारी और नगरपालिक प्राधिकारी एमपीलैड योजना के कार्यान्वयन और निष्पादन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं । एमपीलैड योजना के अधीन कार्यों के निष्पादन और कार्यान्वयन में पंचायतों, नगरपालिकाओं और निगमों द्वारा सबसे बड़ी भूमिका निभाई जाती है । योजना सामुदायिक विकास और आरंभिक स्तर पर आस्तियों का सृजन करने पर केन्द्रित है और इन परिस्थितियों में, न्यायालयों द्वारा युक्तिसंगत आधारों के बिना उसमें हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता है । एमपीलैड योजना में किसी संसद् सदस्य की भूमिका मात्र सिफारिश करने के स्वरूप की है और संपूर्ण निष्पादन जिला/नगरपालिका प्राधिकारी को सौंपा गया है, जो कि कार्यपालिका का एक अंग है । यद्यपि जिला प्राधिकारी को उस अभिकरण का चयन करने की शक्ति दी गई है जिसके माध्यम से संसद् सदस्य द्वारा सिफारिश किया गया विशिष्ट कार्य निष्पादित किया जाना चाहिए तथापि, ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज संस्थाएं संबंधित पंचायती राज संस्था के मुख्य कार्यपालक के माध्यम से अधिमानी कार्यान्वयन अभिकरण होंगी और शहरी क्षेत्रों में नगर निगमों, नगरपालिकाओं के आयुक्तों/मुख्य कार्यपालक अधिकारियों के माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय कार्यान्वयन अभिकरण होंगे । (पैरा 58, 59, 68, 69, 70 और 72)

यदि संसद् सदस्य उन निधियों का उपयोग उचित रूप से करता है तो इसके परिणामस्वरूप उसका कार्य बेहतर होगा । यदि उसके परिणामस्वरूप लोग कथित पदधारी के लिए मतदान करते हैं तो निश्चित रूप से इससे निर्बाध और ऋजु निर्वाचनों के सिद्धांत का अतिक्रमण नहीं होता है । संसद् सदस्यों को लोगों के कल्याण के लिए विनिर्दिष्ट प्रकार के कार्यों की सिफारिश करने की अनुज्ञा प्राप्त है, अर्थात्, जिनका संबंध स्थायी सामुदायिक आस्तियों के विकास और निर्माण से है (जैसा कि दिशानिर्देशों के अध्याय 1.3 में उपबंध है) । ये कार्य सुसंगत प्राधिकारियों के अनुमोदन के पश्चात् ही आरंभ किए जाने होते हैं । इन परिस्थितियों में, यह दावा नहीं किया जा सकता है कि ये कार्य लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 के अर्थान्तर्गत अऋजु लाभ या भ्रष्ट आचरण की कोटि में आते हैं । निस्संदेह, ऐसे खर्चे उपर्युक्त अधिनियम और निर्वाचन आयोग

के विनियमों के अध्यधीन होते हैं । (पैरा 74 और 75)

अतः, संविधान के परिसंघीयवत् स्वरूप और अनुच्छेद 282 की विनिर्दिष्ट भाषा के कारण संघ और राज्य दोनों को इस बात के होते हुए भी कि उस प्रयोजन की विषयवस्तु सातवीं अनुसूची में आती है अथवा नहीं किसी प्रयोजन के लिए अनुदान देने की शक्ति प्राप्त है बशर्ते वह प्रयोजन संविधान के अर्थान्तर्गत "लोक प्रयोजन" हो । यह योजना "लोक प्रयोजन" के अर्थान्तर्गत आती है जिसका उद्देश्य राज्य की नीति के निदेशक तत्वों में प्रतिबिंबित राज्य के विकास और कल्याण कार्य को पूरा करना है । अनुच्छेद 275 और अनुच्छेद 282 दोनों संविधान के अधीन निधियां/धन खर्च करते हैं । अनुच्छेद 282 सामान्यतया विशेष, अस्थायी या तदर्थ स्कीमों के लिए है । तथापि, "लोक प्रयोजन" के लिए व्यय करने संबंधी मामला सांविधानिक अपेक्षाओं को पूरा करने के अध्यधीन होता है । अनुच्छेद 282 के अधीन अनुदान मंजूर करने की शक्ति निर्बंधित नहीं है । अनुच्छेद 282 में उल्लिखित "विधियों" में विनियोग अधिनियम भी आते हैं । इस उपबंध का अवलंब लेने के लिए संसद् द्वारा किसी विनिर्दिष्ट या विशेष विधि को अधिनियमित करने की आवश्यकता नहीं है । अतः, एमपीलैड योजना विधिमान्य है क्योंकि प्रत्येक वर्ष विनियोग अधिनियम सम्यक् रूप से पारित किए गए हैं । भारतीय संविधान में शक्तियों के कठोर पृथक्करण को मान्यता नहीं दी गई है । शक्तियों के पृथक्करण संबंधी सांविधानिक सिद्धांत का केवल तभी अतिक्रमण होगा यदि एक शाखा का आवश्यक कृत्य किसी दूसरी शाखा द्वारा छीना जाता है जिसके परिणामस्वरूप नियंत्रण और संतुलन समाप्त हो जाता है । यद्यपि ऐसा प्रतीत होता है कि संसद् सदस्यों को कार्यपालक कृत्य दिया गया है तथापि, उनकी भूमिका कार्य की सिफारिश करने तक सीमित है और उसका वास्तविक कार्यान्वयन स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा किया जाता है । नियंत्रण और संतुलन समाप्त नहीं किया गया है चूंकि इनके बारे में सम्यक् रूप से उपबंध किया गया है और इनका योजना के दिशानिर्देशों और संसद् द्वारा कठोरता से पालन किया जाना है । अतः, इस योजना से शक्तियों के पृथक्करण का अतिक्रमण नहीं होता है । इस योजना द्वारा पंचायत राज संस्थाओं, नगरपालिकाओं तथा स्थानीय निकायों को उनकी भूमिका या अधिकारिता से वंचित नहीं किया गया है क्योंकि दिशानिर्देशों द्वारा उन्हें योजना के कार्यान्वयन में सम्यक् स्थान दिया गया है । न्यायालय किसी विधि या स्कीम को उसकी शक्तिमत्ता या असांविधानिकता के आधार पर

ही विखंडित कर सकता है न कि उसकी व्यवहार्यता के आधार पर । जब योजना के अंतर्गत जवाबदेही की व्यवस्था विद्यमान है तो न्यायालय के लिए उसे तब तक विखंडित करना उचित नहीं है जब तक कि वह किसी सांविधानिक सिद्धांत का अतिक्रमण नहीं करती है । प्रस्तुत योजना में, जवाबदेही की व्यवस्था का उपबंध किया गया है । इस व्यवस्था को और कठोर बनाने का प्रयास किया जाना चाहिए किन्तु इसे इसके वर्तमान रूप में असांविधानिक मानकर विखंडित नहीं किया जा सकता है । इस योजना के परिणामस्वरूप आसीन संसद् सदस्यों को कोई अऋजु लाभ नहीं मिलता है और यह भ्रष्ट आचरण की कोटि में नहीं आती है । (पैरा 76)

अनुसृत निर्णय

		पैरा
[1973]	[1973] 2 उम. नि. प. 159 = (1973) 4 एस. सी. सी. 225 : **केशवानन्द भारती** बनाम **केरल राज्य और एक अन्य** ।	61

अवलंबित निर्णय

[2006]	(2006) 8 एस. सी. सी. 212 : **एम. नागराज** बनाम **भारत संघ** ;	37
[2006]	(2006) 7 एस. सी. सी. 1 : **कुलदीप नय्यर और अन्य** बनाम **भारत संघ और अन्य** ;	33
[2004]	[2004] 266 आई. टी. आर. 721(एस. सी.) : **पश्चिमी बंगाल राज्य** बनाम **केसोराम इंडस्ट्रीज़ लिमिटेड** ;	36
[2002]	[2002] 1 एस. सी. आर. 441 : **आई. टी. सी. लिमिटेड** बनाम **कृषि उपज विपणन समिति** ;	36
[1994]	(1994) 3 एस. सी. सी. 1: **एस. आर. बोम्मई और अन्य** बनाम **भारत संघ और अन्य** ;	35
[1982]	[1982] 3 उम. नि. प. 993 = ए. आई. आर. 1982 एस. सी. 710 : **ए. के. राय** बनाम **भारत संघ** ;	67

[1981]	[1981] 3 उम. नि. प. 146 = (1980) 3 एस. सी. सी. 625 : **मिनर्वा मिल्स लिमिटेड और अन्य** बनाम **भारत संघ और अन्य ;**	66
[1978]	[1978] 2 उम. नि. प. 457 = (1977) 4 एस. सी. सी. 608 : **कर्नाटक राज्य** बनाम **भारत संघ और एक अन्य ;**	34
[1977]	[1977] 4 उम. नि. प. 1107 = [1978] 1 एस. सी. आर. 1 : **राजस्थान राज्य और अन्य** बनाम **भारत संघ ;**	36, 65
[1976]	[1976] 1 उम. नि. प. 1 = (1975) सप्ली. एस. सी. सी. 1 : **इंदिरा नेहरू गांधी** बनाम **राज नारायण ;**	63
[1976]	[1976] 4 उम. नि. प. 1103 = ए. आई. आर. 1977 एस. सी. 69 : **इंदिरा नेहरू गांधी** बनाम **राज नारायण ;**	61
[1965]	[1965] 1 एस. सी. आर. 413 : **1964 का निर्देश सं. 1 ;**	62
[1964]	[1964] 1 एस. सी. आर. 371 : **पश्चिमी बंगाल राज्य** बनाम **भारत संघ ;**	36
[1955]	[1955] 2 एस. सी. आर. 225 = ए. आई. आर. 1955 एस. सी. 549 : **राय साहब राम जवाया कपूर और अन्य** बनाम **पंजाब राज्य ।**	28,60

आरंभिक (सिविल) अधिकारिता : 1999 की रिट याचिका (सिविल) सं. 21. [इसके साथ 1999 की रिट याचिका (सिविल) सं. 404, 2005 का अंतरण मामला (सिविल) सं. 22, 2000 का अंतरण मामला (सिविल) सं. 23, 24, 36, 37 और 38 और 2003 की रिट याचिका (सिविल) सं.

376 और 2004 की अंतरण याचिका (सिविल) सं. 450 की भी सुनवाई की गई ।]

भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन याचिका ।

उपस्थित होने वाले पक्षकारों की ओर से सर्वश्री जी. ई. वाहनवती, महासालिसिटर, मोहन पराशरण, अपर महासालिसिटर, के. के. वेणुगोपाल, ज्येष्ठ अधिवक्ता, चिन्मय प्रदीप शर्मा, स्पर्श भार्गव, रोहित शर्मा, (सुश्री) उत्तरा बब्बर, दिनेश कुमार गर्ग, भीम सिंह (याची-स्वयं), प्रमोद दयाल, प्रशांत भूषण, रोहित कुमार सिंह, मयंक मिश्रा, सुमीत शर्मा, सोमेश रतन, (सुश्री) अपर्णा भट्ट, डी. एल. चिदानन्द, गौरव ढींगरा, टी. ए. खान, सुदर्शन सिंह रावत, डी. एस. मेहरा, पी. परमेश्वरन्, बी. वी. बालाराम दास, (श्रीमती) अनिल कटियार, गौरव अग्रवाल, अशोक के. श्रीवास्तव, विकास शर्मा (सुश्री सुषमा सूरी की ओर से), (सुश्री) मीनाक्षी अरोड़ा (उपस्थित नहीं), आशीष वाड, सत्य विक्रम, (श्रीमती) जयश्री वाड और चिराग एस. दवे (मैसर्स जे. एस. वाड एंड कंपनी की ओर से)

न्यायालय का निर्णय न्यायमूर्ति पी. सदाशिवम् ने दिया ।

न्या. सदाशिवम् – याचियों ने उपर्युक्त रिट याचिकाएं संसद सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना (जिसे इसमें इसके पश्चात् "एमपीलैड योजना" कहा गया है) को भारत के संविधान के अधिकारातीत मानकर चुनौती देते हुए फाइल की हैं । उन्होंने इस न्यायालय से एमपीलैड योजना को समाप्त करने और इस योजना में आबंटित निधियों का दुरुपयोग होने की निष्पक्ष जांच करने का निदेश देने की भी प्रार्थना की है ।

2. यद्यपि रिट याचिकाओं और अंतरित मामलों में एमपीलैड योजना की सांविधानिक विधिमान्यता को चुनौती दी गई है तथापि, इस बात को ध्यान में रखते हुए कि इनमें भारत के संविधान के अनुच्छेद 275 और अनुच्छेद 282 के निर्वचन का, विशेष रूप से संघ सरकार से संसद सदस्य को निधियां अंतरित करने का सारवान् प्रश्न अंतर्वलित है, भारत के

माननीय मुख्य न्यायमूर्ति की अध्यक्षता वाली तीन न्यायाधीशों की न्यायपीठ ने तारीख 12 जुलाई, 2006 के निर्देश द्वारा इसे संविधान पीठ को निर्देशित कर दिया । इस प्रकार उपर्युक्त मामलों की सुनवाई इस संविधान पीठ द्वारा की गई है ।

3. **संक्षिप्त तथ्य :**

तारीख 23 दिसम्बर, 1993 को तत्कालीन प्रधानमंत्री ने एमपीलैड योजना की घोषणा की थी । यह योजना संसद् सदस्यों को अपने-अपने निर्वाचन-क्षेत्रों में स्थानीय आवश्यकताओं पर आधारित पूंज़ीगत प्रकृति के छोटे कार्यों की पहचान करने में समर्थ बनाने के लिए विरचित की गई थी । इसका उद्देश्य, जैसा कि योजना के दिशानिर्देशों से प्रकट होता है, संसद् सदस्यों को उनके निर्वाचन-क्षेत्रों में स्थानीय आवश्यकताओं पर आधारित स्थायी सामुदायिक आस्तियों के सृजन पर अधिक जोर देते हुए विकासात्मक प्रकृति के कार्यों की सिफारिश करने के लिए समर्थ बनाना है । इन दिशानिर्देशों में यह विहित है कि योजना के आरंभ से ही राष्ट्रीय प्राथमिकताओं वाली स्थायी आस्तियों, अर्थात् पेय जल, प्राथमिक शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता और सड़क इत्यादि का सृजन किया जा रहा है । वर्ष 1993-94 में, जब योजना आरंभ की गई थी, प्रत्येक संसद् सदस्य के लिए पांच लाख रुपए की राशि आबंटित की गई थी जो कि वर्ष 1994-95 से प्रत्येक संसद् सदस्य निर्वाचन-क्षेत्र के लिए एक करोड़ रुपए प्रति वर्ष कर दी गई थी । इसे वर्ष 1998-99 से बढ़ाकर दो करोड़ रुपए कर दिया गया था । आरंभ में, यह योजना ग्रामीण विकास और योजना मंत्रालय के नियंत्रणाधीन थी और इसके पश्चात् अक्तूबर, 1994 में इसे सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय को अंतरित कर दिया गया था । यह योजना दिशानिर्देशों के उस समूह द्वारा शासित होती है जो कि ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा फरवरी, 1994 में जारी किया गया था । योजना को सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय में अंतरित करने के पश्चात् पुनरीक्षित दिशानिर्देश दिसम्बर, 1994, फरवरी, 1997, सितंबर, 1999, अप्रैल, 2002 और नवम्बर, 2005 में जारी किए गए थे ।

4. 1999 की रिट याचिका (सिविल) सं. 21 में याची की ओर से उपस्थित होने वाले विद्वान् ज्येष्ठ काउन्सेल श्री के. के. वेणुगोपाल ने हमारा ध्यान विभिन्न सांविधानिक उपबंधों, एमपीलैड योजना और उसके दिशानिर्देशों की ओर दिलाने के पश्चात् निम्नलिखित दलीलें दीं :–

(i) संघ की समेकित निधि में से कोई भी धन भारत के संविधान के अधीन किए गए उपबंधों से भिन्न खर्च नहीं किया जाना चाहिए ।

(ii) भारत संघ द्वारा संविधान के अनुच्छेद 282 के अधीन "लोक प्रयोजन" के बारे में विनिश्चय किए जाने की बजाय इसने संसद् सदस्य को ऐसी शक्ति दी है जिससे भारत के संविधान के अनुच्छेद 282 का अतिक्रमण होता है ।

(iii) एमपीलैड योजना भारत संघ की शक्तियों और कृत्यों का पूर्ण अधित्याग है । कार्यों और परियोजनाओं के लिए निधियों का ऐसा थोक अंतरण, वित्त आयोग की समुचित सिफारिश के बिना अनुच्छेद 275 के अधीन "किसी राज्य के राजस्व में सहायता अनुदान" के रूप में निष्पादित नहीं किया जा सकता ।

(iv) अनुच्छेद 73 के अधीन संघ की कार्यपालिक शक्तियां संसद् की विधायी शक्तियों की सह-विस्तारी हैं इसलिए संघ की कार्यपालिक शक्तियों का प्रयोग संविधान की सातवीं अनुसूची में की सूची की प्रविष्टियों के प्रतिकूल नहीं किया जा सकता है जिससे कि सूची 2 के अंतर्गत आने वाले किसी विषय का अधिक्रमण किया जा सके ।

(v) एमपीलैड योजना भारत के संविधान के तिहत्तरवें और चौहत्तरवें संशोधनों के प्रतिकूल है । तिहत्तरवें और चौहत्तरवें संशोधनों के पश्चात्, स्थानीय स्वशासन का संपूर्ण क्षेत्र अनुच्छेद 243छ के अधीन पंचायतों को और संविधान की बारहवीं अनुसूची के साथ पठित अनुच्छेद 243ब, 243यघ और 243यङ के अधीन नगरपालिकाओं को सौंपा गया है । उक्त संशोधनों के कारण विकास के संबंध में विनिश्चय करने की शक्ति पंचायतों और नगरपालिकाओं में निहित है तथापि; प्रस्तुत योजना के कारण ये कार्य व्यष्टिक संसद् सदस्यों को दिए जा रहे हैं ।

(vi) एमपीलैड योजना, जहां तक विनिश्चय करने की प्रक्रिया का संबंध है, भाग 9 और भाग 9क से असंगत है और स्थानीय स्वशासन से असंगत है । एमपीलैड योजना द्वारा पंचायतों और नगरपालिकाओं के विकल्पों और कृत्यों को निराकृत किया जा रहा है इसलिए इस योजना को पूर्णतः असांविधानिक और दूषित बनाया जा

रहा है ।

5. 2003 की रिट याचिका (सिविल) सं. 376 में याचियों की ओर से उपस्थित होने वाले विद्वान् काउन्सेल श्री प्रशांत भूषण ने उपर्युक्त दलीलों के अतिरिक्त निम्नलिखित मुद्दों पर भी प्रकाश डाला :–

(i) अनुच्छेद 280 में वित्त आयोग स्थापित करना आदिष्ट है जिसका गठन प्रत्येक पांच वर्षों में किया जाएगा । इस अनुच्छेद में समुचित करों का संग्रहण, उद्ग्रहण करने संबंधी केन्द्र और राज्यों की वित्तीय शक्तियां प्रगणित की गई हैं तथा अनुच्छेद 73 में कार्यपालिक शक्तियां स्पष्ट रूप से परिभाषित की गई हैं । अनुच्छेद 280 और 275 के अनुसार, वित्त आयोग को ही, जो कि एक स्वतंत्र निकाय है, केन्द्र और राज्यों के बीच करों का विभाजन करने तथा राज्यों के राजस्व में सहायता अनुदान समनुदेशित करने की सिफारिश करना आदिष्ट है । यद्यपि अनुच्छेद 282 की भाषा इतनी व्यापक प्रतीत होती है कि इसमें सभी अनुदान आ जाते हैं तथापि, इसका स्पष्ट रूप से इस अर्थ में अर्थान्वयन नहीं किया जा सकता कि केन्द्र राज्यों को नियमित आधार पर अनुदान दे सकता है । केन्द्र की ओर से राज्यों को नियमित अनुदान केवल अनुच्छेद 275 के अधीन और वह भी वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार ही दिया जा सकता है ।

(ii) अनुच्छेद 282 का प्रयोग केन्द्र से राज्यों को किए जाने वाले अंतरणों के द्वितीय मार्ग के रूप में किया जाना आशयित नहीं है । इस अनुच्छेद में केन्द्रीय सरकार द्वारा किसी विशिष्ट लोक प्रयोजनों के लिए धन चुकाना अनुज्ञात किया गया है भले ही वे राज्य विषयों के अधीन आते हों ।

(iii) अनुच्छेद 112 से अनुच्छेद 114 द्वारा संघ सरकार को अपने स्वयं के व्यय के लिए निधियों के विनियोजन की शक्ति प्रदत्त की गई है; तथापि, उसके एक भाग का प्रयोग राज्य को वैवेकिक अनुदान देने के लिए नहीं किया जा सकता है ।

(iv) केन्द्र ने अनुच्छेद 282 की परिधि को विस्तारित करके संविधान द्वारा वित्त का केन्द्र से राज्यों को प्रवाह करने के संबंध में तैयार की गई विनिर्दिष्ट योजना का अतिलंघन किया है । इसके अलावा, विभिन्न राज्यों में चल रही केन्द्र सरकार द्वारा प्रत्यायोजित अधिकांश योजनाओं का वित्तपोषण केवल अनुच्छेद 282 के माध्यम से

किया जा रहा है जो कि संविधान के उपबंधों का स्पष्ट दुरुपयोग है ।

6. भारत संघ की ओर से उपस्थित होने वाले विद्वान् अपर महासालिसिटर श्री मोहन पराशरण ने उपर्युक्त दलीलों के उत्तर में निम्नलिखित दलीलें दीं :–

(i) एमपीलैड योजना संविधान के अधिकारातीत है । इसकी शक्ति का स्रोत भारत के संविधान के अनुच्छेद 266(3) और अनुच्छेद 282 के साथ पठित अनुच्छेद 114(3) में पाया जा सकता है ।

(ii) अनुच्छेद 282 को उसका व्यापकतम विस्तार दिया जाना है और इसका निर्वचन व्यापक रूप से किया जाना चाहिए जिससे कि संघ और राज्यों द्वारा राज्य नीति के निदेशक तत्वों को अग्रसर करने के लिए उसमें प्रतिष्ठापित लोक प्रयोजन को प्रभावी रूप से पूरा किया जा सके ।

(iii) यह योजना उस मंजूरी के आधार पर कार्यान्वित की जा रही है जो उसे वित्तीय वर्ष के दौरान विनियोग अधिनियम पारित होने पर संसद् से प्राप्त होती है । योजना के लिए विनियोजन अनुच्छेद 109 के अधीन यथा-विहित धन विधेयकों को यथा-लागू विशेष प्रक्रिया का अवलंब लेने के पश्चात् किया जाता है । अनुच्छेद 112(2) और अनुच्छेद 113(2) में यह आदिष्ट है कि उस व्यय को, जो भारत की संचित निधि में से किया जाना प्रस्थापित होता है, संसद् के दोनों सदनों के समक्ष "अनुदानों की मांग" के रूप में रखना अवश्यंभावी होता है और यह लोक सभा की सम्मति के अध्यधीन होता है ।

(iv) अनुच्छेद 266(3) में उल्लिखित "विधि" विनियोग अधिनियम है जिसका उल्लेख अनुच्छेद 114(3) में किया गया है । एमपीलैड योजना समग्र रूप से नीति-विषयक विनिश्चय पर आधारित है और इसे विनियोग अधिनियमों के रूप में उसके कार्यान्वयन में संसद् की मंजूरी प्राप्त है, इसलिए और किसी अधिनियमिति की आवश्यकता नहीं है ।

(v) संविधान के आरंभ से ही, अर्थात् वर्ष 1950 से भारत संघ ने योजना आयोग के माध्यम से अनुच्छेद 282 के आधार पर अनेक कल्याणकारी अध्युपाय कार्यान्वित किए हैं हालांकि अधिकांश विषय राज्य विषयों के अंतर्गत आएंगे (सातवीं अनुसूची की दूसरी सूची) ।

(vi) अनुच्छेद 282 में "अनुदान" पद के प्रयोग का अर्थान्वयन व्यापक आशय से करना होगा और यह किसी भी अनुच्छेद, विशेषकर अनुच्छेद 275 के अध्यधीन नहीं है ।

(vii) यह योजना पंचायतों और नगरपालिकाओं की विभिन्न अन्य योजनाओं से असंगत नहीं है । दूसरी ओर, यह केवल उनके द्वारा किए गए कल्याकारी अध्युपायों को अनुपूरित करती है । शक्तियों के पृथक्करण की संकल्पना का कोई अतिक्रमण नहीं किया गया है ।

7. श्री जी. ई. वाहनवती ने न्याय-मित्र के रूप में इस न्यायालय की सहायता की और निम्नलिखित मुद्दे प्रस्तुत किए :—

(i) संसद् को व्यय की मंजूरी देने की सर्वांगीण शक्ति प्राप्त है । अनुच्छेद 112(3) के अधीन भारत की संचित निधि पर भारित व्यय के अतिरिक्त संघ कार्यपालिका द्वारा जिन अनुदानों की मांग की जाती है वे भी भारत की संचित निधि में से पूरे किए जाते हैं । अनुदानों की मांगों पर अनुच्छेद 113(2) के अनुसार संसद् में मतदान किया जाता है । मंजूर किए जाने वाले धन की मात्रा के संबंध में विनिश्चय करने वाला अंतिम प्राधिकारी लोक सभा है । लोक सभा का व्यय पर अंतिम नियंत्रण होता है ।

(ii) संसद् ने सांख्यिकी और कार्यक्रम क्रियान्वयन मंत्रालय की ओर से संघ कार्यपालिका द्वारा अग्रेषित अनुदान की मांग पर मतदान करके एमपीलैड योजना द्वारा भुगतान किए जाने वाले धन को मंजूरी प्रदान की है । ऐसा अनुदान की मांग पर समुचित मतदान करने और विनियोग अधिनियम पारित करने के पश्चात् किया गया है जो कि अनुच्छेद 266(3) के अर्थान्तर्गत एक विधि है ।

(iii) अनुच्छेद 282 संघ और राज्य को यथा-संभव व्यापकतम शक्ति प्रदान करके कोई भी अनुदान करने के लिए अनुज्ञात करने हेतु एक समर्थकारी उपबंध है । वह एकमात्र अपेक्षा जो पूरी करनी होती है यह है कि वह प्रयोजन, जिसके लिए ऐसा अनुदान किया जाना है, "लोक प्रयोजन" हो ।

(iv) एमपीलैड योजना में संसद् सदस्य की भूमिका पूर्णतः सिफारिशी प्रकृति की होती है और संपूर्ण कृत्य जिला प्राधिकारी को सौंपा गया है जो कि कार्यपालिका का अंग होता है । जिला

प्राधिकारी को प्रत्येक कार्य के लिए पूर्णता प्रमाणपत्र, लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र और उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना होता है । यदि ऐसा नहीं किया जाता है तो और निधियां नहीं दी जाती हैं । इस योजना से यह स्पष्ट होता है कि जिला प्राधिकारी महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है जबकि संसद् सदस्य का कृत्य कार्य की मात्र सिफारिश करना होता है ।

8. दी गई दलीलों के आधार पर हमारे विचारार्थ निम्नलिखित प्रश्न उद्भूत होते हैं :–

(1) क्या यह योजना भारत के संविधान के अनुच्छेद 282 के अधीन अनुदान के रूप में विधिमान्य नहीं है ? क्या किसी नियमित और स्थायी योजना के लिए अनुच्छेद 275 एकमात्र स्रोत है और क्या अनुच्छेद 282 विशेष, अस्थायी या तदर्थ स्कीमों के संबंध में लागू होने के लिए आशयित है ?

(2) क्या संविधान के अनुच्छेद 266(3) को ध्यान में रखते हुए, एमपीलैड योजना के लिए विनियोग अधिनियम द्वारा किसी विनियोजन के अतिरिक्त, मात्र कार्यपालिक दिशानिर्देशों की बजाय एक स्वतंत्र अधिष्ठायी अधिनियमिति की आवश्यकता है ?

(3) क्या एमपीलैड योजना संविधान के अनुच्छेद 280(3) के खंड (ख), (खख) और (ग) के अंतर्गत आती है और योजना आयोग द्वारा वित्त आयोग की इन शक्तियों का प्रयोग करने से यह योजना असांविधानिक बन जाती है ?

(4) क्या संसद् सदस्यों को किसी जवाबदेही के बिना कार्यपालिका के यथार्थ सदस्य बनाकर यह योजना विधानमंडल और कार्यपालिका के बीच विद्यमान सीमांकन को समाप्त करती है ?

(5) क्या एमपीलैड योजना निर्वाचित निकायों की शक्तियों और उनके कृत्यों का अधिक्रमण करने के कारण संविधान के भाग 9 और भाग 9क से असंगत है ?

(6) क्या एमपीलैड योजना, भले ही वह अन्यथा सांविधानिक है, पर्याप्त रक्षोपायों, नियंत्रण और संतुलन की कमी के कारण अभिखंडित किए जाने योग्य है ?

(7) क्या एमपीलैड योजना द्वारा संसद् सदस्यों को संविधान के

उपबंधों का अतिक्रमण करके निर्वाचन लड़ने में अऋजु लाभ दिया गया है ?

9. इस प्रकार, प्रथमतः हमें निधियों के आबंटन के संबंध में सांविधानिक योजना का अवधारण अवश्य करना चाहिए और ऐसे आबंटन की समुचित पद्धति क्या है, अर्थात्, ऐसे आबंटन के लिए किसी विशेष अधिनियमिति की आवश्यकता है अथवा नहीं । इसके बाद, हमें इस बात का अवधारण अवश्य करना चाहिए कि संसद्, संविधान के अनुच्छेद 282 के अधीन एमपीलैड योजना के अधीन आबंटन करने के लिए सशक्त है अथवा नहीं । इसके बाद, हमें इस बात पर ध्यान देने की आवश्यकता है कि इस योजना के अधीन कठोर जवाबदेही प्रक्रिया का उपबंध है अथवा नहीं । अंततः, इस योजना से शक्तियों के पृथक्करण के सांविधानिक सिद्धांत का अतिक्रमण होता है अथवा नहीं । अब हम दोनों पक्षों की ओर से दी गई दलीलों पर सांविधानिक उपबंधों तथा एमपीलैड योजना के विशिष्ट लक्षणों और उसके कार्यान्वयन के लिए उसी समय जारी किए गए दिशानिर्देशों के प्रतिनिर्देश से विचार करेंगे ।

सांविधानिक स्कीम और क्या संविधान के अधीन निधियों का आबंटन करने के लिए किसी विशेष अधिनियमिति की आवश्यकता है ?

10. मुख्य मुद्दे का संबंध इस प्रश्न से है कि एमपीलैड योजना के लिए निर्धारित और संघ की संचित निधि में से खर्च की जा रही निधियां सांविधानिक उपबंधों के अनुसार हैं अथवा नहीं ।

11. संविधान के भाग 12 के अध्याय 1 का संबंध वित्त से है । संविधान का अनुच्छेद 266 भारत और राज्यों की संचित निधियों और लोक लेखाओं के संबंध में है । इस अनुच्छेद में यह स्पष्ट किया गया है कि भारत की संचित निधि के सभी संघटक कौन से हैं । अनुच्छेद 266 निम्नलिखित रूप में है :–

"266. **भारत और राज्यों की संचित निधियां और लोक लेखे** – (1) अनुच्छेद 267 के उपबंधों के तथा कुछ करों और शुल्कों के शुद्ध आगम पूर्णतः या भागतः राज्यों को सौंप दिए जाने के संबंध में इस अध्याय के उपबंधों के अधीन रहते हुए, भारत सरकार को प्राप्त सभी राजस्व, उस सरकार द्वारा राज हुंडियां निर्गमित करके, उधार द्वारा या अर्थोपाय अग्रिमों द्वारा लिए गए सभी उधार और उधारों के प्रतिसंदाय में उस सरकार को प्राप्त सभी धनराशियों की एक संचित निधि बनेगी

जो 'भारत की संचित निधि' के नाम से ज्ञात होगी तथा किसी राज्य सरकार को प्राप्त सभी राजस्व, उस सरकार द्वारा राज हुंडियां निर्गमित करके, उधार द्वारा या अर्थोपाय अग्रिमों द्वारा लिए गए सभी उधार और उधारों के प्रतिसंदाय में उस सरकार को प्राप्त सभी धनराशियों की एक संचित निधि बनेगी जो 'राज्य की संचित निधि' के नाम से ज्ञात होगी ।

(2) भारत सरकार या किसी राज्य सरकार द्वारा या उसकी ओर से प्राप्त सभी अन्य लोक धनराशियां, यथास्थिति, भारत के लोक लेखे में या राज्य के लोक लेखे में जमा की जाएंगी ।

(3) भारत की संचित निधि या राज्य की संचित निधि में से कोई धनराशियां विधि के अनुसार तथा इस संविधान में उपबंधित प्रयोजनों के लिए और रीति से ही विनियोजित की जाएंगी, अन्यथा नहीं ।"

अनुच्छेद 266 के उपखंड (3) से यह स्पष्ट होता है कि भारत की संचित निधि में से धनराशि केवल विधि के अनुसार और विशिष्ट प्रयोजन के लिए तथा संविधान में यथाउपबंधित रीति में ही दी जा सकती है ।

12. 1999 की रिट याचिका (सिविल) सं. 21 में याची की ओर से उपस्थित होने वाले विद्वान् ज्येष्ठ काउन्सेल श्री के. के. वेणुगोपाल ने अनुच्छेद 266 के खंड (3) का जोरदार रूप से अवलंब लेते हुए यह दलील दी कि विनिर्दिष्ट रोक को ध्यान में रखते हुए, पृथक् विधि के अभाव में संचित निधि में से धनराशि खर्च नहीं की जा सकती थी । उसने इसके आगे यह उल्लेख किया कि भारत संघ ने एमपीलैड योजना के कार्यान्वयन के लिए कोई पृथक् विधान उपदर्शित नहीं किया है । याचियों के विद्वान् काउन्सेल का यह दावा है कि आक्षेपित योजना और उसकी निधियों के आबंटन से संविधान में केन्द्र से राज्यों को निधियों के अंतरण के संबंध में परिकल्पित विनिर्दिष्ट व्यवस्था का स्पष्टतः अतिक्रमण होता है ।

13. अनुच्छेद 275 के अधीन भारत की संचित निधि में से उन राज्यों को सहायता अनुदान प्रदान किया जाता है जिन्हें सहायता की आवश्यकता होती है । अनुच्छेद 275 इसके नीचे उद्धृत किया जाता है :–

"275. **कुछ राज्यों को संघ से अनुदान** – (1) ऐसी राशियां, जिनका संसद् विधि द्वारा उपबंध करे, उन राज्यों के राजस्वों में

सहायता अनुदान के रूप में प्रत्येक वर्ष भारत की संचित निधि पर भारित होंगी जिन राज्यों के विषय में संसद् यह अवधारित करे कि उन्हें सहायता की आवश्यकता है और भिन्न-भिन्न राज्यों के लिए भिन्न-भिन्न राशियां नियत की जा सकेंगी :

परन्तु किसी राज्य के राजस्वों में सहायता अनुदान के रूप में भारत की संचित निधि में से ऐसी पूंजी और आवर्ती राशियां संदत्त की जाएंगी जो उस राज्य को उन विकास स्कीमों के खर्चों को पूरा करने में समर्थ बनाने के लिए आवश्यक हों जिन्हें उस राज्य में अनुसूचित जनजातियों के कल्याण की अभिवृद्धि करने या उस राज्य में अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासन स्तर को उस राज्य के शेष क्षेत्रों के प्रशासन स्तर तक उन्नत करने के प्रयोजन के लिए उस राज्य द्वारा भारत सरकार के अनुमोदन से हाथ में लिया जाए :

परन्तु यह और कि असम राज्य के राजस्व में सहायता अनुदान के रूप में भारत की संचित निधि में से ऐसी पूंजी और आवर्ती राशियां संदत्त की जाएंगी –

(क) जो छठी अनुसूची के पैरा 20 से संलग्न सारणी के भाग 1 में विनिर्दिष्ट जनजाति क्षेत्रों के प्रशासन के संबंध में इस संविधान के प्रारंभ से ठीक पूर्ववर्ती दो वर्ष के दौरान औसत व्यय राजस्व से जितना अधिक है, उसके बराबर है ; और

(ख) जो उन विकास स्कीमों के खर्चों के बराबर हैं जिन्हें उक्त क्षेत्रों के प्रशासन स्तर को उस राज्य के शेष क्षेत्रों के प्रशासन स्तर तक उन्नत करने के प्रयोजन के लिए उस राज्य द्वारा भारत सरकार के अनुमोदन से हाथ में लिया जाए ।

(1क) अनुच्छेद 244क के अधीन स्वशासी राज्य के बनाए जाने की तारीख को और से –

(i) खंड (1) के दूसरे परन्तुक के खंड (क) के अधीन संदेय कोई राशियां स्वशासी राज्य को उस दशा में संदत्त की जाएंगी जब उसमें निर्दिष्ट सभी जनजाति क्षेत्र उस स्वशासी राज्य में समाविष्ट हों और यदि स्वशासी राज्य में उन जनजाति क्षेत्रों में से केवल कुछ ही समाविष्ट हों तो वे राशियां असम राज्य और स्वशासी राज्य के बीच ऐसे प्रभाजित की जाएंगी जो

राष्ट्रपति आदेश द्वारा विनिर्दिष्ट करे ;

(ii) स्वशासी राज्य के राजस्वों में सहायता अनुदान के रूप में भारत की संचित निधि में से ऐसी पूंजी और आवर्ती राशियां संदत्त की जाएंगी जो उन विकास स्कीमों के खर्चों के बराबर हैं जिन्हें स्वशासी राज्य के प्रशासन स्तर को शेष असम राज्य के प्रशासन स्तर तक उन्नत करने के प्रयोजन के लिए स्वशासी राज्य द्वारा भारत सरकार के अनुमोदन से हाथ में लिया जाए ।

(2) जब तक संसद् खंड (1) के अधीन उपबंध नहीं करती है तब तक उस खंड के अधीन संसद् को प्रदत्त शक्तियां राष्ट्रपति द्वारा, आदेश द्वारा प्रयोक्तव्य होंगी और राष्ट्रपति द्वारा इस खंड के अधीन किया गया कोई आदेश संसद् द्वारा इस प्रकार किए गए किसी उपबंध के अधीन रहते हुए प्रभावी होगी :

परन्तु वित्त आयोग का गठन किए जाने के पश्चात्, राष्ट्रपति द्वारा इस खंड के अधीन कोई आदेश वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के पश्चात् ही किया जाएगा, अन्यथा नहीं ।"

14. अनुच्छेद 280 में वित्त आयोग की स्थापना करना आदिष्ट है जिसका पुनर्गठन प्रत्येक पांच वर्ष पर या ऐसे पूर्वतर समय पर, जिसे राष्ट्रपति आवश्यक समझता है, किया जाएगा । वित्त आयोग, जो कि एक स्वतंत्र निकाय है, राज्यों को न्यागत होने वाले उन करों की प्रतिशतता का, जो कि अनुच्छेद 270 के अधीन संघ द्वारा संगृहीत किए जाते हैं, अनुच्छेद 275 के अधीन राज्यों को दिए जाने वाले सहायता अनुदान की रकम के रूप में अभिनिश्चय करने के लिए कर्तव्यबद्ध होगा । याचियों के विद्वान् ज्येष्ठ काउन्सेल द्वारा इस बात पर भी जोर दिया गया था कि तिहत्तरवें और चौहत्तरवें संशोधनों के पश्चात्, जिसके द्वारा देश में पंचायती राज पद्धतियां और नगरपालिकाएं पुरःस्थापित की गई थीं, वित्त आयोग के लिए राज्य में पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की संचित विधि के संवर्धन के लिए आवश्यक संसाधनों को ध्यान में रखना भी आदिष्ट है । ऐसा राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए करना होगा । संविधान का अनुच्छेद 280 निम्नलिखित रूप में है :–

"280. **वित्त आयोग** – (1) राष्ट्रपति, इस संविधान के प्रारंभ से दो वर्ष के भीतर और तत्पश्चात् प्रत्येक पांचवें वर्ष की समाप्ति पर या ऐसे पूर्वतर समय पर, जिसे राष्ट्रपति आवश्यक समझता है, आदेश

द्वारा, वित्त आयोग का गठन करेगा जो राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाने वाले एक अध्यक्ष और चार अन्य सदस्यों से मिलकर बनेगा ।

(2) संसद्, विधि द्वारा, उन अर्हताओं का, जो आयोग के सदस्यों के रूप में नियुक्ति के लिए अपेक्षित होगी और उस रीति का, जिससे उनका चयन किया जाएगा, अवधारण कर सकेगी ।

(3) आयोग का यह कर्तव्य होगा कि वह –

(क) संघ और राज्यों के बीच करों के शुद्ध आगमों के, जो इस अध्याय के अधीन उनमें विभाजित किए जाने हैं या किए जाएं, वितरण के बारे में और राज्यों के बीच ऐसे आगमों के तत्संबंधी भाग के आबंटन के बारे में ;

(ख) भारत की संचित निधि में से राज्यों के राजस्व में सहायता अनुदान को शासित करने वाले सिद्धांतों के बारे में ;

(खख) राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में पंचायतों के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की संचित निधि के संवर्धन के लिए आवश्यक अध्युपायों के बारे में ;

(ग) राज्य के वित्त आयोग द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर राज्य में नगरपालिकाओं के संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए किसी राज्य की संचित निधि के संवर्धन के लिए आवश्यक अध्युपायों के बारे में ;

(घ) सुदृढ़ वित्त के हित में राष्ट्रपति द्वारा आयोग को निर्दिष्ट किए गए किसी अन्य विषय के बारे में,

राष्ट्रपति को सिफारिश करे ।

(4) आयोग अपनी प्रक्रिया अवधारित करेगा और अपने कृत्यों के पालन में उसे ऐसी शक्तियां होंगी जो संसद्, विधि द्वारा उसे प्रदान करे ।"

15. यह निवेदन किया जाता है कि संविधान के ये मुख्य वित्तीय उपबंध हैं जो यह अवधारित करते हैं कि कर किस प्रकार उद्गृहीत, संगृहीत, विनियोजित और केन्द्र तथा राज्यों के बीच प्रभाजित किए जाएंगे । यह भी उल्लेखनीय है कि संविधान में न केवल समुचित कर संगृहीत,

उद्गृहीत करने संबंधी केन्द्र और राज्यों की वित्तीय शक्तियां स्पष्ट रूप से परिभाषित की गई हैं बल्कि अनुच्छेद 73 में कार्यपालिक शक्तियों को भी स्पष्ट तौर पर परिभाषित किया गया है, जो कि निम्नलिखित रूप में है :–

"**अनुच्छेद 73. संघ की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार** – (1) इस संविधान के उपबंधों के अधीन रहते हुए, संघ की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार –

(क) जिन विषयों के संबंध में संसद् को विधि बनाने की शक्ति है उन तक ; और

(ख) किसी संधि या करार के आधार पर भारत सरकार द्वारा प्रयोक्तव्य अधिकारों, प्राधिकार और अधिकारिता के प्रयोग तक,

होगा :

परन्तु इस संविधान में या संसद् द्वारा बनाई गई किसी विधि में अभिव्यक्त रूप से यथा उपबंधित के सिवाय, उपखंड (क) में निर्दिष्ट कार्यपालिका शक्ति का विस्तार किसी राज्य में ऐसे विषयों तक नहीं होगा जिनके संबंध में उस राज्य के विधानमंडल को भी विधि बनाने की शक्ति है ।

(2) जब तक संसद् अन्यथा उपबंध न करे तब तक इस अनुच्छेद में किसी बात के होते हुए भी, कोई राज्य और राज्य का कोई अधिकारी या प्राधिकारी उन विषयों में, जिनके संबंध में संसद् को उस राज्य के लिए विधि बनाने की शक्ति है, ऐसी कार्यपालिका शक्ति का या कृत्यों का प्रयोग कर सकेगा जिनका प्रयोग वह राज्य या उसका अधिकारी या प्राधिकारी इस संविधान के प्रारंभ से ठीक पहले कर सकता था ।"

16. यह दलील दी गई है कि अनुच्छेद 73 के अनुसार संघ की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार उन विषयों तक होगा जिनकी बाबत संसद् को विधियां बनाने की शक्ति प्राप्त है । इस अनुच्छेद का परन्तुक विनिर्दिष्ट रूप से केन्द्रीय सरकार को किसी राज्य में ऐसे विषयों के संबंध में, जिनकी बाबत राज्य के विधानमंडल को भी विधियां बनाने की शक्ति प्राप्त है, कार्यपालिका शक्तियों का प्रयोग करने से विवर्जित करता है । इसका अभिप्राय यह है कि केन्द्र की कार्यपालिका शक्ति उन विषयों तक निर्बंधित हैं जो संघ सूची में वर्णित हैं । इसका अर्थ यह है कि केन्द्र समवर्ती और

राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर तब तक धन खर्च नहीं कर सकती जब तक कि संविधान या संसद् द्वारा बनाई गई किसी अन्य विधि में उपबंधित न हो ।

17. तथापि, भारत संघ की ओर से उपस्थित होने वाले विद्वान् अपर महासालिसिटर श्री मोहन पराशरण का पक्षकथन यह है कि संविधान के अनुच्छेद 114(3), 266(3) और 282 में भारत संघ को संसद् सदस्य के माध्यम से स्कीमों को कार्यान्वित कराने के लिए अनुदान के तौर पर निधियां निर्धारित करने के लिए समर्थ बनाया गया है । श्री जी. ई. वाहनवती ने न्यायमित्र के रूप में उपस्थित होते हुए इस बात पर भी जोर दिया कि अनुच्छेद 112(3) के अधीन भारत की संचित निधि पर भारित व्यय के अतिरिक्त संघ कार्यपालिका द्वारा ईप्सित अनुदानों की मांग की पूर्ति भी भारत की संचित निधि में से की जाती है । उसने इस बात पर विशेष बल दिया कि अनुदानों की मांगों पर संसद् में अनुच्छेद 113(2) के अनुसार मतदान किया जाता है और लोक सभा ही मंजूर किए जाने वाले धन की मात्रा विनिश्चित करने के लिए अंतिम प्राधिकारी है । इसके अतिरिक्त, उसने इस बात पर बल दिया कि संसद् द्वारा अनुदान पर मतदान करने और उसे स्वीकार करने के पश्चात् भारत की संचित निधि में से संदायों का विनियोजन करने के लिए विधेयक पुरःस्थापित किया जाता है । ऐसे विधेयकों को विनियोग विधेयक कहा जाता है । विनियोग विधेयक अनुच्छेद 100(1)(घ) के निबंधनानुसार एक धन विधेयक होता है जिसे अनुच्छेद 107 के अनुसार पुरःस्थापित करना होता है और उस पर अनुच्छेद 109 के अनुसार कार्यवाही की जाती है । उसके अनुसार अन्यथा भी, लोक सभा के पास भारत की संचित निधि में से संदाय और व्यय मंजूर करने की सर्वांगीण शक्ति है । ये संदाय विनियोग अधिनियम के माध्यम से संघ कार्यपालिका को अनुदानों के रूप में हो सकते हैं ।

18. अनुच्छेद 114 "विनियोग विधेयकों" के प्रतिनिर्देश करता है, जो कि निम्नलिखित रूप में है :–

"114. **विनियोग विधेयक** – (1) लोक सभा द्वारा अनुच्छेद 113 के अधीन अनुदान किए जाने के पश्चात् यथाशक्य शीघ्र, भारत की संचित निधि में से –

(क) लोक सभा द्वारा इस प्रकार किए गए अनुदानों की; और

(ख) भारत की संचित निधि पर भारित, किन्तु संसद् के समक्ष पहले रखे गए विवरण में दर्शित रकम से किसी भी दशा में अनधिक व्यय की,

पूर्ति के लिए अपेक्षित सभी धनराशियों के विनियोग का उपबंध करने के लिए विधेयक पुरःस्थापित किया जाएगा ।

(2) इस प्रकार किए गए किसी अनुदान की रकम में परिवर्तन करने या अनुदान के लक्ष्य को बदलने अथवा भारत की संचित निधि पर भारित व्यय की रकम में परिवर्तन करने का प्रभाव रखने वाला कोई संशोधन, ऐसे किसी विधेयक में संसद् के किसी सदन में प्रस्थापित नहीं किया जाएगा और पीठासीन व्यक्ति का इस बारे में विनिश्चय अंतिम होगा कि कोई संशोधन इस खंड के अधीन अग्राह्य है या नहीं ।

(3) अनुच्छेद 115 और अनुच्छेद 116 के उपबंधों के अधीन रहते हुए, भारत की संचित निधि में से इस अनुच्छेद के उपबंधों के अनुसार पारित विधि द्वारा किए गए विनियोग के अधीन ही कोई धन निकाला जाएगा, अन्यथा नहीं ।"

अन्य समर्थकारी उपबंध अनुच्छेद 266 है जिसे हमने पहले ही उद्धृत कर दिया है । भारत संघ की ओर से उपस्थित होने वाले विद्वान् अपर महासालिसिटर श्री मोहन पराशरण द्वारा जिस अगले उपबंध का अवलंब लिया गया है वह अनुच्छेद 282 है, जो कि निम्नलिखित रूप में है :–

"प्रकीर्ण वित्तीय उपबंध

282. संघ या राज्य द्वारा अपने राजस्व से किए जाने वाले व्यय – संघ या राज्य किसी लोक प्रयोजन के लिए कोई अनुदान इस बात के होते हुए भी दे सकेगा कि वह प्रयोजन ऐसा नहीं है जिसके संबंध में, यथास्थिति, संसद् या उस राज्य का विधानमंडल विधि बना सकता है ।"

अनुच्छेद 109 में धन विधेयकों के संबंध में विशेष प्रक्रिया का उल्लेख है, जो कि निम्नलिखित रूप में है :–

"109. **धन विधेयकों के संबंध में विशेष प्रक्रिया –** (1) धन विधेयक राज्य सभा में पुरःस्थापित नहीं किया जाएगा ।

(2) धन विधेयक लोक सभा द्वारा पारित किए जाने के पश्चात् राज्य सभा को उसकी सिफारिशों के लिए पारेषित किया जाएगा और राज्य सभा विधेयक की प्राप्ति की तारीख से चौदह दिन की अवधि के भीतर विधेयक को अपनी सिफारिशों सहित लोक सभा को लौटा देगी और ऐसा होने पर लोक सभा, राज्य सभा की सभी या किन्हीं सिफारिशों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकेगी ।

(3) यदि लोक सभा, राज्य सभा की किसी सिफारिश को स्वीकार कर लेती है तो धन विधेयक राज्य सभा द्वारा सिफारिश किए गए और लोक सभा द्वारा स्वीकार किए गए संशोधनों सहित दोनों सदनों द्वारा पारित किया गया समझा जाएगा ।

(4) यदि लोक सभा, राज्य सभा की किसी सिफारिश को स्वीकार नहीं करती है तो धन विधेयक, राज्य सभा द्वारा सिफारिश किए गए किसी संशोधन के बिना दोनों सदनों द्वारा उस रूप में पारित किया गया समझा जाएगा जिसमें वह लोक सभा द्वारा पारित किया गया था ।

(5) यदि लोक सभा द्वारा पारित और राज्य सभा को उसकी सिफारिशों के लिए पारेषित धन विधेयक उक्त चौदह दिन की अवधि के भीतर लोक सभा को नहीं लौटाया जाता है तो उक्त अवधि की समाप्ति पर वह दोनों सदनों द्वारा, उस रूप में पारित किया गया समझा जाएगा जिसमें वह लोक सभा द्वारा पारित किया गया था ।"

"धन विधेयक" की परिभाषा अनुच्छेद 110 में दी गई है, जो कि निम्नलिखित रूप में है :–

"110. **'धन विधेयक' की परिभाषा** – (1) इस अध्याय के प्रयोजनों के लिए, कोई विधेयक धन विधेयक समझा जाएगा यदि उसमें केवल निम्नलिखित सभी या किन्हीं विषयों से संबंधित उपबंध हैं, अर्थात् :–

(क) किसी कर का अधिरोपण, उत्सादन, परिहार, परिवर्तन या विनियमन ;

(ख) भारत सरकार द्वारा धन उधार लेने का या कोई प्रत्याभूति देने के विनियमन अथवा भारत सरकार द्वारा अपने ऊपर ली गई या ली जाने वाली किन्हीं वित्तीय बाध्यताओं से

संबंधित विधि का संशोधन ;

(ग) भारत की संचित विधि या आकस्मिकता निधि की अभिरक्षा, ऐसी किसी निधि में धन जमा करना या उसमें से धन निकालना ;

(घ) भारत की संचित निधि में से धन का विनियोग ;

(ङ) किसी व्यय को भारत की संचित निधि पर भारित व्यय घोषित करना या ऐसे किसी व्यय की रकम को बढ़ाना ;

(च) भारत की संचित निधि या भारत के लोक लेखे मद्धे धन प्राप्त करना अथवा ऐसे धन की अभिरक्षा या उसका निर्गमन अथवा संघ या राज्य के लेखाओं की संपरीक्षा ; या

(छ) उपखंड (क) से उपखंड (च) में विनिर्दिष्ट किसी विषय का आनुषंगिक कोई विषय ।

(2) कोई विधेयक केवल इस कारण धन विधेयक नहीं समझा जाएगा कि वह जुर्मानों या अन्य धनीय शास्तियों के अधिरोपण का अथवा अनुज्ञप्तियों के लिए फीसों की या की गई सेवाओं के लिए फीस की मांग का या उनके संदाय का उपबंध करता है अथवा इस कारण धन विधेयक नहीं समझा जाएगा कि वह किसी स्थानीय प्राधिकारी या निकाय द्वारा स्थानीय प्रयोजनों के लिए किसी कर के अधिरोपण, उत्सादन, परिहार, परिवर्तन या विनियमन का उपबंध करता है ।

(3) यदि यह प्रश्न उठता है कि कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं तो उस पर लोक सभा के अध्यक्ष का विनिश्चय अंतिम होगा ।

(4) जब धन विधेयक अनुच्छेद 109 के अधीन राज्य सभा को पारेषित किया जाता है और जब वह अनुच्छेद 111 के अधीन अनुमति के लिए राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है तब प्रत्येक धन विधेयक पर लोक सभा के अध्यक्ष के हस्ताक्षर सहित यह प्रमाण पृष्ठांकित किया जाएगा कि वह धन विधेयक है ।"

19. अनुच्छेद 111 से यह स्पष्ट होता है कि जब कोई विधेयक संसद् द्वारा पारित कर दिया जाता है तब वह राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा और राष्ट्रपति उस विधेयक को अनुमति देगा या उसकी अनुमति

रोक लेगा ।

20. अनुच्छेद 112 वार्षिक वित्तीय विवरण के बारे में है जिसे हम सामान्य भाषा में बजट कहते हैं । अनुच्छेद 113, जो कि सुसंगत है, संसद् में प्राक्कलनों के संबंध में प्रक्रिया के प्रतिनिर्देश करता है, जो कि निम्नलिखित रूप में है :–

> "113. **संसद् में प्राक्कलनों के संबंध में प्रक्रिया** – (1) प्राक्कलनों में से जितने प्राक्कलन भारत की संचित निधि पर भारित व्यय से संबंधित हैं वे संसद् में मतदान के लिए नहीं रखे जाएंगे, किन्तु इस खंड की किसी बात का यह अर्थ नहीं लगाया जाएगा कि वह संसद् के किसी सदन में उन प्राक्कलनों में से किसी प्राक्कलन पर चर्चा को निवारित करती है ।
>
> (2) उक्त प्राक्कलनों में से जितने प्राक्कलन अन्य व्यय से संबंधित हैं वे लोक सभा के समक्ष अनुदानों की मांगों के रूप में रखे जाएंगे और लोक सभा को शक्ति होगी कि वह किसी मांग को अनुमति दे या अनुमति देने से इनकार कर दे अथवा किसी मांग को, उसमें विनिर्दिष्ट रकम को कम करके, अनुमति दे ।
>
> (3) किसी अनुदान की मांग राष्ट्रपति की सिफारिश पर ही की जाएगी, अन्यथा नहीं ।"

21. उपर्युक्त अनुच्छेदों से यह स्पष्ट होता है कि संघ या राज्य सुसंगत उपबंधों के अनुसार ही संचित निधि में से धन खर्च करने के लिए सशक्त हैं । दूसरे शब्दों में, यदि भारत संघ का आशय भारत की संचित निधि में से धन खर्च करना है तो उसे अनुदान मांगों के रूप में प्रस्तुत किया जाएगा और संसद् के अनुमोदन के पश्चात् ही उसे विभिन्न स्कीमों के लिए खर्च किया जाएगा ।

22. हमारे संविधान-निर्माताओं ने सोच-विचारकर विभिन्न विषयों के लिए निधियों के वितरण और आबंटन के लिए स्कीम सृजित की थी । अनुच्छेद 246(1) से यह स्पष्ट होता है कि संसद् को सातवीं अनुसूची की सूची 1 (संघ सूची) में प्रगणित किसी भी विषय के संबंध में विधियां बनाने की अनन्य शक्ति प्राप्त है । उक्त अनुच्छेद के उपखंड (2) द्वारा संसद् को सातवीं अनुसूची की सूची 3 (समवर्ती सूची) में प्रगणित किसी भी विषय के संबंध में विधियां बनाने की शक्ति दी गई है । उक्त अनुच्छेद के उपखंड

(3) के अनुसार खंड (1) और (2) के अधीन रहते हुए, किसी राज्य के विधानमंडल को सातवीं अनुसूची की सूची 2 में (राज्य सूची) प्रगणित किसी भी विषय के संबंध में उस राज्य या उसके किसी भाग के लिए विधि बनाने की अनन्य शक्ति है ।

23. याची की ओर से उपस्थित होने वाले विद्वान् ज्येष्ठ काउन्सेल श्री के. के. वेणुगोपाल के अनुसार सूची 1 और सूची 3 में प्रगणित विभिन्न मदों के संबंध में और न कि सूची 2 में की किसी मद के संबंध में केवल संघ द्वारा निधियों का उपयोग किया जा सकता है । उसके अनुसार, विनियोग अधिनियम द्वारा भी अनुच्छेद 246 में उपबंधित निषेध का समाधान नहीं किया जा सकता । हमने अनुच्छेद 266 के प्रति निर्देश पहले ही कर दिया है जो कि भारत और राज्यों की संचित निधियों और लोक लेखे के संबंध में है । उक्त अनुच्छेद का उपखंड (1) आय के संबंध में है और उपखंड (3) व्यय के संबंध में है । हमने विद्वान् न्यायमित्र के इस प्राख्यान का पहले ही उल्लेख कर दिया है कि संसद् को व्यय की मंजूरी देने के लिए ऐसी सर्वांगीण शक्तियां है जो कि भारत के संविधान में प्रतिष्ठापित हैं । उसने यह प्राख्यान किया है कि जहां तक व्यय का संबंध है, संसद् किसी कल्याणकारी स्कीम के लिए या लोक प्रयोजन के लिए धन खर्च करने के लिए सक्षम है भले ही वे स्कीमें सातवीं अनुसूची की सूची 2 (राज्य सूची) में कतिपय मदों के संबंध में हों । संविधान का भाग 12 वित्त, संप्रत्ति, संविदाओं और वादों के संबंध में है । भाग 12 का अध्याय 1 "वित्त" के संबंध में है । अध्याय 1 का प्रथम भाग "साधारण" उपबंधों के संबंध में है, अध्याय 1 का दूसरा भाग "संघ और राज्यों के बीच राजस्वों के वितरण" के संबंध में है और तीसरा भाग "प्रकीर्ण वित्तीय उपबंधों" के बारे में है । याचियों के विद्वान् ज्येष्ठ काउन्सेल की दलीलें अनुच्छेद 282 के चारों ओर केन्द्रित रही हैं और उसके अनुसार इस अनुच्छेद की परिधि बहुत सीमित है और इस स्कीम को न्यायोचित ठहराने के प्रयोजनों के लिए इसका अवलंब नहीं लिया जा सकता है । अनुच्छेद 282 आक्षेपित स्कीम को कितना संरक्षण प्राप्त करता है, इसके संबंध में हम अपने निर्णय के पश्चात्‌वर्ती भाग में चर्चा करेंगे ।

24. हमें विधायी प्रक्रिया पर विचार करते समय अनुच्छेद 107 से अनुच्छेद 117 का परिशीलन करना होगा । अनुच्छेद 107, विधेयकों के पुरःस्थापन और पारित किए जाने से संबंधित उपबंधों के बारे में है और उसमें यह उपबंध किया गया है कि धन विधेयकों और अन्य वित्त विधेयकों

के संबंध में अनुच्छेद 109 और अनुच्छेद 117 के उपबंधों के अधीन रहते हुए, कोई विधेयक संसद् के किसी भी सदन में आरंभ हो सकेगा । अनुच्छेद 112 में राष्ट्रपति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के संबंध में संसद् के दोनों सदनों के समक्ष भारत सरकार की उस वर्ष के लिए प्राक्कलित प्राप्तियों और व्यय का विवरण रखवाएगा जिसे इस भाग में "वार्षिक वित्तीय विवरण" कहा गया है । संविधान में कहीं भी "बजट" शब्द का उल्लेख नहीं किया गया है बल्कि "वार्षिक वित्तीय विवरण" पद का प्रयोग किया गया है । ऊपर उल्लिखित अनुच्छेदों से यह दर्शित होता है कि व्यय के प्राक्कलनों में अनुच्छेद 112(2)(क) के अनुसार भारत की संचित निधि पर भारित व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित राशि और अनुच्छेद 112(2)(ख) के अनुसार भारत की संचित निधि में से किए जाने के लिए प्रस्तावित अन्य व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित राशि पृथक्-पृथक् दर्शाई जानी चाहिए । उक्त अनुच्छेद में इसके अतिरिक्त यह अपेक्षित है कि व्यय के प्राक्कलनों में राजस्व खाते में से किए जाने वाले व्यय और अन्य व्यय के बीच विभेद करना होगा । वे व्यय, जो भारत की संचित निधि पर भारित होते हैं, अनुच्छेद 112(3) में उपवर्णित हैं । अनुच्छेद 113, संसद् में प्राक्कलनों के संबंध में प्रक्रिया के बारे में हैं । उक्त अनुच्छेद से यह स्पष्ट होता है कि भारत की संचित निधि पर भारित व्यय के संबंध में कोई मतदान नहीं हो सकता है । तथापि, ऐसे व्यय के संबंध में संसद् के किसी भी सदन में बहस की जा सकती है । यह भी स्पष्ट है कि अनुच्छेद 112(3) के अधीन भारत की संचित निधि पर भारित व्यय के अतिरिक्त संघ कार्यपालिका द्वारा ईप्सित अनुदान मांगों की पूर्ति भारत की संचित निधि में से भी की जाती है । हमने इस निर्णय के पूर्ववर्ती भाग में अनुच्छेद 113 को उद्धृत कर दिया है । अनुदान मांगों पर अनुच्छेद 113(2) के अनुसार संसद् में मतदान किया जाता है । उक्त उपखंड में संसद् को किसी मांग की उसमें विनिर्दिष्ट रकम की कटौती करते हुए अनुमति देने या अनुमति देने से इनकार करने की सर्वांगीण शक्ति दी गई है । इसकी विस्तृत प्रक्रिया के बारे में "लोक सभा प्रक्रिया और कामकाज संचालन नियम" में उपबंध किया गया है । नियम 206 से 217 "अनुदान मांगों" के संबंध में हैं । ऊपर उल्लिखित नियमों से यह स्पष्ट होता है कि अनुदान मांगों पर बहस की जाती है और उन पर मतदान किया जाता है । किसी मांग को कम करने के लिए प्रस्ताव लाया जा सकता है । इन्हें "कटौती प्रस्ताव" कहा जाता है । कटौती प्रस्तावों द्वारा या तो अनुदानों को पूर्णतः अस्वीकार किया जा सकेगा या उनमें कतिपय रकम की कटौती की जा सकेगी या उनमें से नाममात्र की

रकम कम की जा सकेगी । ऊपर उल्लिखित अनुच्छेदों तथा प्रक्रिया नियमों में पाई जाने वाली विस्तृत प्रक्रिया से स्पष्ट रूप से यह दर्शित होता है कि लोक सभा सरकार द्वारा की गई अनुदान मांगों में से स्वीकृत की जाने वाली रकम को नियंत्रित करती है । इस प्रकार, स्वीकृत किए जाने वाले धन की रकम को विनिश्चित करने वाला अंतिम प्राधिकारी लोक सभा है ।

25. विभिन्न अनुच्छेदों और प्रक्रिया नियमों से प्रचुर रूप से यह दर्शित होता है कि लोक सभा का व्यय पर अंतिम नियंत्रण होता है । संसद् द्वारा अनुच्छेद 113(2) के निबंधनानुसार अनुदान पर मतदान किए जाने और उसे स्वीकार किए जाने के पश्चात् विधेयक पुरःस्थापित किया जाता है । अनुच्छेद 114 के अधीन भारत की संचित निधि में से किए जाने वाले भुगतानों के विनियोग का उपबंध करने के लिए विधेयक पुरःस्थापित करना होता है । कोई विनियोग विधेयक, अनुच्छेद 110(1)(घ) के निबंधनानुसार धन विधेयक होता है जिसे अनुच्छेद 107 के अनुसार पुरःस्थापित करना होता है और उस पर अनुच्छेद 109 के अधीन कार्यवाही करनी होती है । प्रक्रिया से यह स्पष्ट होता है कि राज्य सभा की सिफारिशें लोक सभा पर बाध्यकारी नहीं हैं । सुसंगत अनुच्छेदों और ऊपर निर्दिष्ट प्रक्रिया नियमों से स्पष्ट तौर पर यह दर्शित होता है कि –

(1) अनुच्छेद 112 के निबंधनानुसार वित्तीय विवरण संसद् के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाना होता है ;

(2) व्यय और अनुदान मांगों से संबंधित प्राक्कलनों पर लोक सभा द्वारा ही अनुच्छेद 113 के अधीन चर्चा की जा सकती है ;

(3) अनुदानों का अनुमोदन हो जाने के पश्चात्, अनुच्छेद 114 के अनुसार उन्हें विनियोग विधेयक में सम्मिलित किया जाता है ;

(4) विनियोग विधेयक धन विधेयक होता है और कोई धन विधेयक राज्य सभा में पुरःस्थापित नहीं किया जा सकता जबकि वार्षिक वित्तीय विवरण दोनों सदनों के समक्ष रखे जाने होते हैं किन्तु धन विधेयक अनुच्छेद 110 के अनुसार केवल लोक सभा में ही पुरःस्थापित किया जा सकता है ;

(5) जबकि व्यय और अनुदान मांगों की मंजूरी के मामले में राज्य सभा की कोई भूमिका नहीं होती किन्तु किसी धन विधेयक के संबंध में वह अनुच्छेद 109(2) के अधीन केवल सिफारिशें कर सकती है । लोक सभा उन्हें स्वीकार कर सकती है या नहीं भी कर सकती ।

26. यदि हम ऊपर उल्लिखित अनुच्छेदों और प्रक्रिया नियमों का विश्लेषण करें तो इस तर्क को स्वीकार नहीं किया जा सकता कि अनुच्छेद 266(3) की अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए विनियोग अधिनियम अपने आप में पर्याप्त नहीं है । यह सही है कि विभिन्न परियोजनाओं पर धनराशियां खर्च करने संबंधी क्रियाकलाप के बारे में किसी विधि में अलग से उपबंध किया जाना चाहिए । तथापि, यदि संघ सरकार का आशय लोक प्रयोजन के लिए और विभिन्न कल्याणकारी स्कीमों को कार्यान्वित करने के लिए धनराशि खर्च करना है तो विनियोग विधेयक प्रस्तुत करके, जो कि एक धन विधेयक होता है, और उसे लोक सभा के समक्ष रखकर और संसद् का, विशेष रूप से लोक सभा का, अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात् उसकी अनुज्ञा दी जाती है और तब वह विधि बन जाता है तथा उसे कार्यान्वित करने में तब तक कोई अड़चन नहीं हो सकती जब तक कि वह स्कीम लोक प्रयोजन के लिए होती है ।

27. जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, भारत की संचित निधि में से व्यय को न्यायोचित ठहराने के लिए संविधान में निर्दिष्ट विधि अनुच्छेद 114(3) में यथा-विहित विनियोग अधिनियम है, जिसमें यह आदिष्ट है कि भारत की संचित निधि में से इस अनुच्छेद के उपबंधों के अनुसार पारित विधि द्वारा किए गए विनियोग के अधीन ही कोई धन निकाला जाएगा, अन्यथा नहीं । इसमें यह उपबंध है कि लोक सभा के समक्ष अनुदान मांगों के रूप में रखे गए व्यय के प्राक्कलनों के पारित हो जाने के पश्चात् भारत की संचित निधि में से लोक सभा द्वारा किए गए अनुदानों की पूर्ति के लिए अपेक्षित सभी धनराशियों के विनियोग का उपबंध करने के लिए एक विधेयक पुरःस्थापित किया जाएगा । दूसरे शब्दों में, स्कीम के लिए धनराशियों की निकासी केवल अनुच्छेद 114 के उपबंधों के अनुसार विधि द्वारा किए गए किसी विनियोग के माध्यम से ही की जाती है । पूर्वोक्त सांविधानिक उपबंधों के अनुसरण में, सरकार की ओर से यह उल्लेख किया जाता है कि अनुच्छेद 113 के अधीन अनुदान की मांग किए जाने पर विनियोग विधेयक पुरःस्थापित किए गए थे और एमपीलैड योजना के प्रयोजनों के लिए धनराशियों का विनियोजन करने के लिए प्रत्येक वर्ष अधिनियमित किए गए थे । इन परिस्थितियों में, यह स्वीकार करना युक्तिसंगत है कि एमपीलैड योजना के प्रयोजनों के लिए लोक राजस्व का विनियोजन संसद् द्वारा विनियोग अधिनियमों द्वारा स्वीकृत किया गया है ।

28. जैसा कि विद्वान् न्यायमित्र और विद्वान् अपर महासालिसिटर द्वारा

ठीक ही इंगित किया गया है, यहां पर 'विधि' विनियोग अधिनियम है जिसका उल्लेख अनुच्छेद 114(3) में मिलता है और उसका प्रयोजन वह स्कीम और स्कीम के परिव्यय के लिए संविधान में यथा-उपबंधित रीति में भारत की संचित निधि में से निकाली जाने वाली धनराशियां भी हैं । हमारा यह समाधान हो गया है कि एमपीलैड योजना का कार्यान्वयन करने में अनुच्छेद 266(3) के उपबंधों के अधीन अधिकथित सभी कसौटियों का पूर्णतः पालन किया गया है । इसके अलावा, अनुच्छेद 283(1) में यह उपबंध है कि संसद् द्वारा बनाई गई 'विधि' भारत की संचित निधि में से धनराशि निकालना विनियमित् करेगी । अनुच्छेद 114 के उपबंधों के अनुसार पारित किया गया विनियोग अधिनियम भारत के संविधान के प्रयोजनों के लिए विधि होता है और प्रत्यर्थियों का यह दावा करना पूर्णतः न्यायोचित है कि किसी पृथक् या स्वतंत्र विधि की आवश्यकता नहीं है चूंकि व्यय की ऐसी कोई मद जो एमपीलैड योजना का भाग गठित करती है या वह क्रियाकलाप जिस पर व्यय उपगत किया जाता है ऐसे विनियोग अधिनियम का भाग गठित करता है । दूसरे शब्दों में, विनियोग अधिनियम भारत के संविधान के प्रयोजनों के लिए होते हैं और भारत के संविधान का समुचित निर्वचन करने पर और किसी अधिनियमिति की अपेक्षा नहीं होती है । **राय साहब राम जवाया कपूर और अन्य** बनाम **पंजाब राज्य**[1] वाले मामले में इस न्यायालय द्वारा घोषित विधि के प्रति निर्देश करना लाभप्रद है जो कि निम्नलिखित रूप में हैं :–

> "......अनुदान के मंजूर किए जाने के पश्चात् राज्य की संचित निधि में से विधान सभा द्वारा इस प्रकार किए गए अनुदानों की पूर्ति के लिए अपेक्षित सभी धनराशियों के विनियोग का उपबंध करने के लिए विधेयक पुरःस्थापित किया जाता है (अनुच्छेद 204) । विनियोग अधिनियम पारित किए जाने के पश्चात् यथाशक्य शीघ्र उसके अंतर्गत आने वाले शीर्षों के अधीन किए गए व्यय के बारे में यह समझा जाएगा कि वह संविधान के अनुच्छेद 266(3) के अधीन विधि द्वारा समुचित रूप से प्राधिकृत व्यय है ।
>
> ...... यहां 'विधि' पद में स्पष्ट रूप से विनियोग अधिनियम भी हैं । यह सही है कि विनियोग अधिनियमों के बारे में यह नहीं कहा जा सकता कि वे व्यापारिक क्रियाकलापों को स्वतः ही सीधे विधायी

[1] [1955] 2 एस. सी. आर. 225 = ए. आई. आर. 1955 एस. सी. 549.

मंजूरी प्रदान नहीं करते । किन्तु जब तक व्यापारिक क्रियाकलाप उस नीति के अनुसरण में किए जाते हैं जो कार्यपालक सरकार ने विधानमंडल में बहुमत के विवक्षित समर्थन से तैयार की है, तब तक संभवतः इस आधार पर कोई आक्षेप नहीं किया जा सकता कि उनकी मंजूरी विनिर्दिष्ट विधायी उपबंध द्वारा नहीं की गई है । व्यापार या कारबार करने के लिए लोक निधियों के व्यय के संबंध में ही आक्षेप किए जा सकते हैं और उनके बारे में विनियोग अधिनियमों में पूरा उत्तर प्राप्त हो जाएगा ।"

29. यह स्पष्ट है कि कोई स्वतंत्र अधिनियमित पारित किए जाने की आवश्यकता नहीं है । जैसा कि ठीक ही इंगित किया गया है, न तो भारत सरकार और न ही कोई राज्य किन्हीं व्यक्तियों के अधिकार छीन रहा है और न ही अपने लिए कोई कारबार स्थापित कर रहा है या कोई एकाधिकार सृजित कर रहा है तथा न ही कोई संपत्ति अर्जित कर रहा है । वह तो संसद् की मंजूरी और उसके अनुमोदन से लोगों के कल्याण के लिए बनाई गई एक स्कीम को केवल कार्यान्वित कर रहा है । हमारा इस बाबत समाधान हो गया है कि अनुच्छेद 19 या अनुच्छेद 300क के अधीन प्रदत्त अधिकारों पर निर्बंधन अधिरोपित करने के प्रयोजनार्थ एक स्वतंत्र विधि की अपेक्षा हो सकती है किन्तु अनुच्छेद 14 की अपेक्षा को पूरा करने के प्रयोजनों के लिए ऐसा नहीं हो सकता है । ऊपर निर्दिष्ट निर्णय में से निम्नलिखित लेखांश उद्धृत करना उपयुक्त है :—

"वास्तव में विनिर्दिष्ट विधान तब आवश्यक हो सकता है यदि सरकार को विशिष्ट व्यापार या कारबार चलाने की दृष्टि से उन शक्तियों के अलावा कतिपय शक्तियों की अपेक्षा हो जो वह साधारण विधि के अधीन धारण करती है । इस प्रकार, जब सरकार को अपना कामकाज चलाने में समर्थ बनाने की दृष्टि से व्यक्तिगत अधिकारों का अधिक्रमण करना आवश्यक हो तब ऐसे मार्ग की मंजूरी देने वाला विनिर्दिष्ट विधान पारित करना होगा ।"

संविधान के अनुच्छेद 282 की परिधि

30. अब हम अनुच्छेद 282 के संबंध में विचार करेंगे जो कि "प्रकीर्ण वित्तीय उपबंध" शीर्ष के अंतर्गत आता है । विद्वान् न्यायमित्र श्री जी. ई. वाहनवती और विद्वान् अपर महासालिसिटर श्री मोहन पराशरण द्वारा इस उपबंध का जोरदार अवलंब लिया गया था । हमने इस निर्णय के

पूर्ववर्ती भाग में अनुच्छेद 282 को उद्धृत किया है । याची की ओर से हाजिर होने वाले विद्वान् ज्येष्ठ काउन्सेल श्री के. के. वेणुगोपाल के अनुसार, अनुच्छेद 282 में यह अनुध्यात है कि अनुदान करने से पूर्व लोक प्रयोजन की पहचान की जानी चाहिए क्योंकि ऐसी कार्यवाही किए बिना किए जाने वाले अनुदान की मात्रा के बारे में कोई विनिश्चय नहीं किया जा सकता है । यह दलील दी गई थी कि एमपीलैड योजना के अधीन विशिष्ट लोक प्रयोजन की पहचान के पूर्व अनुदान दिया जाता है और इस प्रकार यह अनुच्छेद 282 के प्रतिकूल है । यह भी दलील दी जाती है कि प्रस्तुत मामले में, एमपीलैड योजना प्रत्येक वर्ष निधियों के अंतरण की एक स्थायी योजना है जिसमें निधियों का अंतरण संविधान के अनुच्छेद 275 के अधीन ही किया जा सकता है जबकि अनुच्छेद 282 किसी आकस्मिकता या किसी अपरिहार्य स्थिति से निपटने के लिए आशयित है और इसमें समय की किसी सीमा के बिना निधियों का अंतरण परिकल्पित नहीं है ।

31. याचियों की ओर से उपस्थित होने वाले विद्वान् काउन्सेल श्री प्रशांत भूषण ने यह दलील दी कि संविधान के साधारण वित्तीय उपबंधों, विशेष रूप से अनुच्छेद 280 और 275 का स्पष्ट निर्वचन यह है कि वित्त आयोग, जो कि एक स्वतंत्र निकाय है, केन्द्र और राज्यों के बीच करों के प्रभाजन की सिफारिश करने और कुछ राज्यों के राजस्वों में सहायता अनुदान समनुदेशित करने के लिए आदिष्ट है । यह तर्क दिया गया था कि यद्यपि संविधान में वित्त आयोग को केन्द्र और राज्यों के बीच धन का वितरण करने की शक्ति दी गई है तथापि यह शक्ति योजना आयोग को अंतरित की गई है, जिसकी स्थापना मार्च, 1950 में भारत सरकार के संकल्प द्वारा की गई थी । उसके अनुसार, योजना आयोग ने कभी कोई संसदीय मंजूरी प्राप्त नहीं की है और वह अब केन्द्र के विवेकानुसार राज्यों को दिए जाने वाले नियमित अनुदान देने के लिए एक अनुकल्पी प्राधिकारी बन गया है । यह इंगित किया गया है कि संविधान में योजना आयोग जैसे निकाय के लिए कोई उपबंध नहीं है और जब इसकी तुलना वित्त आयोग जैसे कानूनी निकाय से की जाती है तो इसे अर्ध-राजनैतिक निकाय के रूप में वर्णित किया जा सकता है, जो कि सरकार से पूर्णतः स्वतंत्र है । इसके अलावा यह दलील दी गई कि आक्षेपित स्कीम के माध्यम से जो धन दिया जा रहा है उससे संविधान में केन्द्र से राज्यों को निधियों का अंतरण करने के संबंध में तैयार की गई विनिर्दिष्ट स्कीम का स्पष्ट अतिक्रमण होता है । अनुच्छेद 282, जो कि एक "प्रकीर्ण वित्तीय उपबंध" है, केवल

आपात उपबंध के रूप में उपयोग किए जाने के लिए जोड़ा गया था। उनका दावा यह है कि यद्यपि अनुच्छेद 282 की भाषा इतनी व्यापक प्रतीत होती है कि उसके अंतर्गत सभी अनुदान तब तक आते हैं जब तक कि वे लोक प्रयोजन के लिए हैं तथापि इसका स्पष्टतया यह अर्थ नहीं लगाया जा सकता कि केन्द्र राज्यों को नियमित आधार पर अनुदान दे सकता है। यह दलील दी गई थी कि केन्द्र से राज्यों को नियमित अनुदान केवल अनुच्छेद 275 के अधीन और केवल वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार दिया जा सकता है; यह कि अनुच्छेद 282 के अधीन दी गई शक्ति का निर्वचन इस प्रकार किया जाता है कि वह केन्द्र से राज्यों को नियमित अंतरण करने का अनुकल्पी मार्ग उपलब्ध करता है, इससे वह नाजुक राजकोषीय संतुलन बिगड़ जाएगा जिस संतुलन को बनाए रखने की प्रत्याशा वित्त आयोग से अनुच्छेद 275 के अधीन नियमित मार्ग के माध्यम से की जाती है; यह कि संविधान निर्माताओं का आशय ऐसा विच्छेद करना नहीं हो सकता था; यह कि यदि अनुच्छेद 282 का आशय केन्द्र से राज्यों को नियमित अंतरण करने के लिए द्वितीय मार्ग बनना था तो उसे "संघ और राज्यों के बीच राजस्वों का वितरण" शीर्ष के अधीन अनुच्छेद 268 से अनुच्छेद 281 के साथ होना चाहिए था; यह कि इस तथ्य से कि अनुच्छेद 282 को उन अनुच्छेदों से अलग किया गया है और उसे "प्रकीर्ण वित्तीय उपबंध" शीर्ष के अधीन रखा गया है, यह दर्शित होता है कि यह केन्द्र से राज्यों को अंतरण करने के द्वितीय मार्ग के रूप में प्रयोग किए जाने के लिए आशयित नहीं है। इसके अलावा, यह दलील देने के लिए अनुच्छेद 282 के पार्श्व टिप्पण "संघ या राज्य द्वारा अपने राजस्व से किए जाने वाले व्यय" के प्रति निर्देश भी किया गया था कि इससे यह उपदर्शित होता है कि संघ या किसी राज्य द्वारा किसी विशिष्ट स्थिति से निपटने के लिए किए जाने वाले व्यय में यह उपबंध है कि वह लोक प्रयोजन के लिए है। यह इंगित किया जाता है कि अनुच्छेद 282 की परिधि के किसी भी विस्तार का परिणाम आवश्यक रूप से अनुच्छेद 275 की परिधि का तदनुरूपी न्यूनीकरण करना होगा जो कि संविधान निर्माताओं का आशय नहीं हो सकता था; और अनुच्छेद 282 केन्द्र और राज्यों को ऐसे विषयों पर भी व्यय उपगत करने के लिए अनुज्ञात करता है जो कि यथास्थिति, केन्द्र या राज्यों की विधायी सक्षमता के भीतर नहीं आते हैं।

32. अनुच्छेद 73 के अधीन अनुदान देने संबंधी संघ की कार्यपालिक शक्ति उन विषयों तक विस्तारित है जिनकी बाबत संसद् को विधियां बनाने

की शक्ति है । यह राज्यों को वैवेकिक अनुदान देने संबंधी केन्द्र की शक्ति पर एक रोक है और यह रोक अनुच्छेद 282 में के सर्वोपरि खंड द्वारा हटाई गई है जिसके द्वारा केन्द्र राज्यों को तब भी वैवेकिक अनुदान दे सकता है जब कि उसे उस विषय पर कोई विधायी शक्ति नहीं है । यह दलील दी गई थी कि रोक हटाने से स्पष्ट रूप से यह इंगित होता है कि अनुच्छेद 282 के अधीन अनुदान देने संबंधी शक्ति एक आपात शक्ति है और इसका प्रयोग आपवादिक परिस्थितियों में किया जाना है । तथापि, याचियों के अनुसार, अनुच्छेद 282 केन्द्रीय सरकार द्वारा किसी विशेष लोक प्रयोजन के लिए धन देने की अनुज्ञा देता है भले ही वे प्रयोजन राज्य विषयों के अंतर्गत आते हों । तथापि, इसके द्वारा केन्द्रीय सरकार को राज्यों के भीतर राज्य विषयों पर अपनी कार्यपालिक शक्ति का प्रयोग करने के लिए प्राधिकृत नहीं किया गया है जो कि संविधान के अनुच्छेद 353 के अधीन केवल आपात के दौरान अनुज्ञात है । अतः, यह दलील दी गई है कि अनुच्छेद 282 का प्रयोग उन विशिष्ट लोक प्रयोजनों के उपयोग के लिए, जो कि राज्य सूची में शामिल हो सकते हैं, राज्यों को धन अंतरित करने/अनुदान देने के लिए किया जा सकता है किन्तु यह एमपीलैड जैसी योजना को लागू नहीं हो सकता जिसमें संसद् सदस्य राज्यों के भीतर राज्य सूची में के विषयों पर कार्यपालिक शक्ति का प्रयोग करता है ।

33. हमने अनुच्छेद 282 को पहले ही उद्धृत कर दिया है और उसका पठन करने से यह स्पष्ट हो जाता है कि हमारा संविधान पूर्णतः परिसंघीय नहीं है और वह केवल परिसंघीयवत् है । इस न्यायालय ने **कुलदीप नय्यर और अन्य** बनाम **भारत संघ और अन्य**[1] वाले निर्णय के पैरा 71 से 73 में निम्न प्रकार अभिनिर्धारित किया है :–

> "71. किन्तु फिर भी भारत इस पद के पारंपरिक अर्थ में परिसंघीय राष्ट्र नहीं है । इस तथ्य के बारे में कोई संदेह नहीं हो सकता और वर्तमान प्रयोजनों के लिए यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि भारत के संदर्भ में, परिसंघात्मक सिद्धांत का संबंध राज्यक्षेत्र से नहीं है । यह इस तथ्य से प्रकट होता है कि भारत विभिन्न राज्यों के बीच हुए करार द्वारा गठित एक वास्तविक संघ नहीं है और संविधान के अनुच्छेद 3 के अधीन केन्द्रीय सरकार को राज्यक्षेत्रीय रूप में न केवल सीमाओं में परिवर्तन करने बल्कि किसी राज्य को समाप्त करने की

---

[1] (2006) 7 एस. सी. सी. 1.

भी स्वतंत्रता है (पश्चिमी बंगाल राज्य **बनाम** भारत संघ [1964] 1 एस. सी. आर. 371) । इसके अलावा, जब शक्तियों का प्रयोग करने की बात आती है तो उन्हें केन्द्र के पक्ष में इतना अधिक महत्व दिया जाता है कि भारत को वर्णित करने के लिए विभिन्न वर्णनों का प्रयोग किया गया है जैसे छद्म-संघ या किसी उभयचर रूप में अर्ध-संघ इत्यादि ।"

"72. संविधान में केन्द्र में द्विसदनी विधानमंडल के लिए उपबंध किया गया है । लोक सभा का निर्वाचन सीधे लोगों द्वारा किया जाता है । राज्य सभा का निर्वाचन राज्यों की विधान सभाओं के सदस्यों द्वारा किया जाता है । प्रत्येक सदस्य का निर्वाचक ही यह विनिश्चित करने की सर्वोत्तम स्थिति में होता है कि निचले सदन या ऊपरी सदन के सदस्यों के रूप में राज्य के हितों का प्रतिनिधित्व कौन करेगा ।"

"73. यह परिसंघीय सिद्धांत का भाग नहीं है कि राज्यों के प्रतिनिधि उस राज्य के होने चाहिएं । अन्य देशों में ऊपरी सदन के विभिन्न उदाहरणों में भी ऐसा कोई सिद्धांत नहीं है जिसे परिसंघवाद के आवश्यक गुण के रूप में समझा जाता हो ।"

34. **कर्नाटक राज्य** बनाम **भारत संघ और एक अन्य**[1] वाले मामले में निर्णय के पैरा 221 में न्यायमूर्ति ऊंटवालिया ने (न्यायमूर्ति सिंघल, न्यायमूर्ति जसवन्त सिंह और अपनी की ओर से निर्णय सुनाते हुए) निम्न प्रकार मत व्यक्त किया :–

"यथार्थतः हमारा संविधान ऐसे परिसंघीय स्वरूप का नहीं है जहां पृथक, स्वतंत्र और प्रभुत्वसंपन्न राज्यों के बारे में यह कहा जा सके कि वे एक राष्ट्र बनाने के लिए संयुक्त हुए हैं जैसे कि संयुक्त राज्य अमरीका या संसार के अन्य कुछ देशों में स्थिति है । उसी कारण से उसे कभी-कभी परिसंघीयवत् स्वरूप का कहा गया है ।"

35. **एस. आर. बोम्मई और अन्य** बनाम **भारत संघ और अन्य**[2] वाले निर्णय के पैरा 276 में न्यायमूर्ति बी. पी. जीवन रेड्डी ने निम्न प्रकार मत व्यक्त किया था :–

"इस तथ्य का कि हमारे संविधान की योजना के अधीन राज्यों

---

[1] [1978] 2 उम. नि. प. 457 = (1977) 4 एस. सी. सी. 608.

[2] (1994) 3 एस. सी. सी. 1.

की तुलना में केन्द्र को व्यापक शक्ति प्रदान की गई है, यह अर्थ नहीं है कि राज्य केन्द्र के मात्र संलग्नक हैं । राज्यों को आबंटित क्षेत्र के भीतर वे सर्वोपरि हैं । केन्द्र उनकी शक्तियों में हस्तक्षेप नहीं कर सकता । विशिष्टतया, न्यायालयों को ऐसा मार्ग नहीं अपनाना चाहिए, ऐसा निर्वचन नहीं करना चाहिए जिसका प्रभाव राज्यों के लिए आरक्षित शक्तियों को कम करना या कम करने के लिए प्रेरित करना नहीं होना चाहिए....न्यायालय को राज्यों की शक्तियों में जानबूझकर कमी करने से रोकना चाहिए । यह कहा जा सकता है कि भारतीय संविधान में परिसंघवाद प्रशासनिक सुविधा का विषय नहीं है बल्कि एक ऐसा सिद्धांत है जो कि हमारी अपनी ऐतिहासिक प्रणाली का परिणाम है और वास्तविकताओं की पहचान है...यह उल्लेख करना पर्याप्त है कि हमारा संविधान निश्चित रूप से राज्यों की तुलना में केन्द्र से पक्षपात करता है [आटोमोबाइल ट्रांसपोर्ट (राजस्थान) लिमिटेड **बनाम** राजस्थान राज्य (1963) 1 एस. सी. आर. 491] । इस बात पर जोर देना भी आवश्यक है कि न्यायालयों को इस बात की सावधानी बरतनी चाहिए कि निर्वचन की प्रक्रिया द्वारा उत्कृष्ट रूप से तैयार की गई सांविधानिक योजना को उलटा न जाए ।"

36. संविधान के इस परिसंघीयवत् स्वरूप का परिचय इस न्यायालय के अन्य विनिश्चयों में भी दिया गया है । [**पश्चिमी बंगाल राज्य** बनाम **भारत संघ**[1]; **राजस्थान राज्य और अन्य** बनाम **भारत संघ**[2]; **आई. टी. सी. लिमिटेड** बनाम **कृषि उपज विपणन समिति**[3]; **पश्चिमी बंगाल राज्य** बनाम **केसोराम इंडस्ट्रीज़ लिमिटेड**[4] वाले मामले देखिए] ।

37. इस संदर्भ में, अनुच्छेद 282 की परिधि पर विचार करने की आवश्यकता है । अनुच्छेद 282 द्वारा संघ को इस बात पर विचार किए बिना कि वह विषय सातवीं अनुसूची में आता है अथवा नहीं किन्हीं विषयों पर अनुदान देने के लिए अनुज्ञात किया गया है बशर्ते वह विषय लोक हित में हो । संविधान के प्रत्येक अनुच्छेद का न केवल यथासंभव व्यापक निर्वचन किया जाना चाहिए बल्कि उन सभी संभावित आकस्मिकताओं को पूरा करने के लिए जो कि भविष्य में उद्भूत हो सकती हैं, लचीला निर्वचन

---

[1] [1964] 1 एस. सी. आर. 371.

[2] [1977] 4 उम. नि. प. 1107 = [1978] 1 एस. सी. आर. 1.

[3] [2002] 1 एस. सी. आर. 441.

[4] [2004] 266 आई. टी. आर. 721 (एस. सी.).

भी किया जाना चाहिए । संविधान के किसी भी अनुच्छेद का निर्बंधनात्मक और संकीर्ण निर्वचन नहीं किया जा सकता, विशेष रूप से तब जब कि उक्त अनुच्छेद अन्यथा संविधान में के किसी अन्य अनुच्छेद के अध्यधीन न हो । अनुच्छेद 282 संसद् द्वारा बाद में अंतःस्थापित किया गया अनुच्छेद नहीं है, दूसरी ओर, उक्त अनुच्छेद संविधान के आरंभ से ही उसमें विद्यमान रहा है और केन्द्रीय अनुदानों द्वारा किए गए अनेक कल्याणकारी अध्युपायों के कार्यान्वयन के लिए इसका अवलंब लिया गया है । **एम. नागराज** बनाम **भारत संघ**[1] वाले मामले में इस न्यायालय की संविधान न्यायपीठ के विनिश्चय के प्रति निर्देश करना लाभप्रद है, जिसमें इस न्यायालय ने निम्न प्रकार अभिनिर्धारित किया है :–

> "19. संविधान कोई ऐसा क्षणभंगुर विधिक दस्तावेज़ नहीं है जिसमें अल्पकाल के लिए विधिक नियमों का एक समूह सन्निविष्ट किया गया हो । इसमें प्रसरणशील भविष्य के लिए सिद्धांत उपवर्णित किए गए हैं और वह युगों तक स्थिर रहने के लिए आशयित है और परिणामस्वरूप इसे मानवीय क्रियाकलापों के विभिन्न संकटों के अनुसार अनुकूलित किया जाना है । अतः, निर्वचन के संबंध में प्रयोजनमूलक न कि सर्वथा शाब्दिक दृष्टिकोण अपनाया जाना चाहिए । किसी सांविधानिक उपबंध का अर्थान्वयन संकीर्ण और संकुचित अर्थ में नहीं किया जाना चाहिए बल्कि उसका अर्थान्वयन इस प्रकार व्यापक और उदार रीति में किया जाना चाहिए कि परिवर्ती दशाओं और प्रयोजनों की प्रत्याशा और उन्हें विचार में रखा जा सके जिससे कि कोई सांविधानिक उपबंध रूढ़िवादी न बन जाए बल्कि वह इतना नम्य बना रहे कि उत्पन्न होने वाली नई समस्याओं और चुनौतियों का सामना किया जा सके ।"

38. इस बारे में कोई विवाद नहीं है कि भारत संघ द्वारा राज्य की नीति के निदेशक तत्वों को कार्यान्वित करते हुए अनेक कल्याणकारी स्कीमें चलाई गई थीं और विरचित की जा रही हैं । यद्यपि यह हो सकता है कि वे आवश्यक रूप से राज्य की विधायी सक्षमता के भीतर आती हों और कुछ स्कीमों का मानीटरन इस न्यायालय द्वारा किया जाता है तथापि उक्त स्कीमें अनुच्छेद 282 का अवलंब लेकर भारत की संचित निधि में से दिए जाने वाले अनुदानों के माध्यम से कार्यान्वित की जाती हैं ।

---

[1] (2006) 8 एस. सी. सी. 212.

39. अनुच्छेद 282 के अधीन "लोक प्रयोजन" अभिव्यक्ति का अर्थान्वयन व्यापक रूप से और स्कीम के दृष्टिकोण से किया जाना चाहिए, यह स्पष्ट है कि उसे भारत के संविधान के भाग 4 में प्रतिष्ठापित राज्य की नीति के निदेशक तत्वों में अंतर्निहित प्रयोजन के संवर्धन के लिए तैयार किया गया है । यह विवादग्रस्त नहीं है कि निदेशक तत्वों का कार्यान्वयन संघ और राज्यों का सामान्य उत्तरदायित्व है । अनुच्छेद 21 में लोक स्वास्थ्य के संदर्भ में प्रतिष्ठापित जीने का अधिकार पूर्णतः सातवीं अनुसूची की सूची 2-राज्य सूची की परिधि के भीतर आता है । इस न्यायालय द्वारा यह भी स्थापित किया गया है कि संविधान का निर्वचन करते समय निदेशक तत्वों का सम्यक् ध्यान रखा जाना चाहिए जिन्हें भारत के कल्याणकारी राज्य होने के संदर्भ में संविधान की आत्मा के रूप में लेखबद्ध किया गया है । राज्य का यह कृत्य है कि वह अपने नागरिकों के लिए "सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक न्याय" सुनिश्चित करे, "विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वाधीनता" बनाए रखे और "प्रतिष्ठा और अवसर की समता" और "व्यक्ति की गरिमा" और "राष्ट्र की एकता" सुनिश्चित करे । हमारे संविधान की उद्देशिका में यही कहा गया है और मूल अधिकारों तथा राज्य की नीति के निदेशक तत्वों से संबंधित संविधान के दो महत्वपूर्ण अध्यायों में यही विशदीकरण किया गया है । प्रत्यायोजित या अधीनस्थ विधान के क्षेत्र में कार्यपालिक क्रियाकलाप में वृद्धि हुई है । डा. बी. आर. अम्बेडकर ने संविधान सभा के वाद-विवाद में इस बात पर जोर दिया कि राज्य की नीति के निदेशक तत्वों के उद्देश्यों में से एक उद्देश्य आर्थिक लोकतंत्र प्राप्त करना है और उसे भावी निर्वाचित प्रतिनिधियों के हाथों में छोड़ देना है ।

40. गवर्नमेंट ऑफ इंडिया ऐक्ट, 1935 के अधीन भी "प्रकीर्ण वित्तीय उपबंध" शीर्ष के अधीन धारा 150(2) में ऐसा ही एक उपबंध अंतर्विष्ट था । संविधान निर्माताओं ने 'प्रयोजन' पद को 'लोक प्रयोजन' बनाकर इसे स्पष्ट कर दिया है और इसके द्वारा स्पष्ट रूप से उस सामान्य उद्देश्य को सीमित कर दिया गया है जिसके लिए अनुच्छेद 282 का अवलंब लिया जा सकता है, अर्थात् किसी 'लोक प्रयोजन' के लिए । हमारे समक्ष यह इंगित किया गया था कि अन्य देशों, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका और आस्ट्रेलिया के संविधानों में भी ऐसे ही उपबंध पाए जाते हैं । संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान के अनुच्छेद I(8) के प्रथम खंड के प्रति निर्देश किया गया था जिसमें यह कहा गया है कि "कांग्रेस को संयुक्त राज्य के सामान्य उन्नयन

और सामान्य कल्याण के लिए ऋणों का भुगतान करने और लाभ के लिए कर, शुल्क, आयात और उत्पाद उद्गृहीत और संगृहीत करने की शक्ति होगी ।" यह भी इंगित किया गया था कि आस्ट्रेलिया के संविधान में धारा 81 के अधीन समरूप उपबंध विद्यमान है जिसमें यह कहा गया है कि कामनवैल्थ की कार्यपालक सरकार द्वारा लगाए गए या प्राप्त सभी राजस्व या धनराशियां एक समेकित राजस्व निधि गठित करेंगे जिसे कामनवैल्थ के प्रयोजनों के लिए उस रीति में और इस संविधान द्वारा अधिरोपित प्रभारों और दायित्वों के अधीन रहते हुए विनियोजित किया जाएगा । यह इंगित किया गया था कि आस्ट्रेलिया के संविधान की धारा 94 भारतीय संविधान के अनुच्छेद 266(3) और अनुच्छेद 282 का समामेलन है ।

41. संविधान के अनुच्छेद 282 के साथ-साथ उसके अन्य उपबंधों का विश्लेषण करने पर यह स्पष्ट होता है कि संविधान के अन्य अनुच्छेदों या उपबंधों के निर्देश द्वारा इस अनुच्छेद की परिधि और उसके विस्तार पर कोई निर्बंधन नहीं लगाया जा सकता है क्योंकि उक्त अनुच्छेद संविधान में के किसी अन्य अनुच्छेद के अध्यधीन नहीं है । इसके अतिरिक्त, यह अनुच्छेद संघ और राज्यों को उन विषयों पर, जो कि उन्हें प्रदत्त की गई विधायी शक्तियों तक सीमित नहीं हैं, व्यय करने संबंधी अपनी शक्ति का प्रयोग करने के लिए सशक्त करता है और ऐसे अन्य उपबंधों का पालन करने के अधीन रहते हुए, जो कि संविधान को लागू होते हैं, लोक प्रयोजन के लिए व्यय करने के मामले में उनकी शक्तियां निर्बंधित या सीमित नहीं हैं । संविधान के आरंभ से ही संघ द्वारा दिए जाने वाले अनुदानों द्वारा ऐसी अनेक कल्याणकारी स्कीमें कार्यान्वित की गई हैं जो लोक प्रयोजन/लोक हित का संवर्धन करती हैं । यह इंगित किया गया है कि एमपीलैड ऐसी अनेक योजनाओं में से एक योजना है जो कि अनुच्छेद 282 के अधीन तैयार और कार्यान्वित की गई हैं । विद्वान् अपर महासालिसिटर मोहन पराशरण ने यह इंगित किया है कि एमपीलैड योजना के अलावा अनेक अन्य कल्याणकारी योजनाएं कार्यान्वित की जा रही हैं, जैसे :–

(1) एकीकृत बाल विकास योजना

(2) लक्षित सार्वजनिक वितरण योजना

(3) सर्व शिक्षा अभियान

(4) मध्याह्न भोजन योजना (मिड-डे मील योजना)

(5) अंत्योदय अन्न योजना

(6) राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना – जो कि अब इंदिरा गांधी वृद्धावस्था पेंशन योजना के रूप में जानी जाती है

(7) राष्ट्रीय प्रतिरक्षण योजना – जो कि अब जननी सुरक्षा योजना के रूप में जानी जाती है

(8) जवाहर रोजगार योजना

(9) राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन

वास्तव में, उसने यह इंगित किया कि कुछ योजनाओं को इस न्यायालय द्वारा भी समय-समय पर समुचित आदेश पारित करके मानीटर किया जा रहा है ।

42. उपरोक्त विश्लेषण से यह दर्शित होता है कि अनुच्छेद 282 निधियों के आकस्मिक अंतरण के लिए, जैसे कि एमपीलैड योजना के लिए शक्ति का स्रोत हो सकता है । इसके अलावा भी, एमपीलैड योजना पर संसद् द्वारा प्रत्येक वर्ष सामुदायिक विकास की योजना के रूप में मतदान किया जाता है और इसे स्वीकृति प्रदान की जाती है । हमने पहले ही यह अभिनिर्धारित कर दिया है कि भारत के संविधान की योजना यह है कि संघ या राज्य विधानमंडल की शक्ति सातवीं अनुसूची के अधीन उसे प्रदत्त शक्तियों की बाबत व्यय उपगत करने तक ही सीमित नहीं है बल्कि वह ऐसे किसी प्रयोजन के लिए व्यय उपगत कर सकता है जो उसकी विधायी शक्तियों के अंतर्गत नहीं आता है । तथापि, उक्त प्रयोजन निश्चित रूप से 'लोक प्रयोजन' होना चाहिए । न्यायिक हस्तक्षेप तभी अनुज्ञेय होता है जब सरकार की कार्रवाई असांविधानिक है न कि तब जब कि ऐसी कार्रवाई विवेकपूर्ण नहीं है या व्यय की मात्रा राज्य की भलाई के लिए नहीं है । हमारा यह मत है कि इन सभी प्रश्नों के संबंध में वाद-विवाद और विनिश्चय विधानमंडल में किया जाना चाहिए न कि न्यायालय में ।

एमपीलैड योजना के अधीन जवाबदेही

43. विद्वान् ज्येष्ठ काउन्सेल श्री के. के. वेणुगोपाल और विद्वान् काउन्सेल श्री प्रशांत भूषण ने यह दलील दी है कि योजना इस प्रकार तैयार की गई है कि वास्तव में अनुदान संसद् सदस्य को दिया जाता है और वह किसी फायदाग्राही या लोक प्रयोजन के लिए नहीं दिया जाता है जो कि कोई पंचायत या कोई नगरपालिका, कोई विश्वविद्यालय, कोई अनुसंधान संस्थान या ऐसी ही कोई संस्था हो सकती है ।

44. योजना और निधियों के दुरुपयोग और स्थानीय सरकार की असंगति से संबंधित आबंटन की बाबत दी गई उक्त दलीलों को ध्यान में रखते हुए हमने एमपीलैड योजना के दिशानिर्देशों का सावधानीपूर्वक परिशीलन किया है । जैसा कि पहले ही उल्लेख किया जा चुका है, इस योजना की घोषणा प्रधानमंत्री द्वारा तारीख 23 दिसम्बर, 1993 को की गई थी । इसके दिशानिर्देश फरवरी, 1994 में जारी किए गए थे जिनमें इस योजना की संकल्पना, कार्यान्वयन और मानीटरन भी है । इन दिशानिर्देशों को कालिक रूप से दिसम्बर, 1994, फरवरी, 1997, सितम्बर, 1999, अप्रैल, 2002 और नवम्बर, 2005 में अद्यतन किया गया था । राज्य की ओर से विद्वान् काउन्सेल द्वारा यह इंगित किया गया था कि एक दशक के अनुभव को देखते हुए और सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय में राज्य मंत्री (स्वतंत्र प्रभार), एमपीलैड की संसदीय समितियों, योजना आयोग और भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा किए गए परस्पर विचार-विमर्श पर विचार करने के पश्चात् सरकार द्वारा यह अनुभव किया गया था कि दिशानिर्देशों में व्यापक संशोधन किया जाए जिसके कारण सरकार को नवम्बर, 2005 में नए दिशानिर्देश विरचित करने की आवश्यकता पड़ी । चूंकि इस योजना के कार्यान्वयन के बारे में अनेक टीका-टिप्पणियां की गई थीं इसलिए हम योजना के सुसंगत दिशानिर्देशों के प्रति निर्देश करते हैं, जो कि नीचे उद्धृत किए जाते हैं :–

> "1.3 इस योजना का उद्देश्य संसद् सदस्यों को अपने निर्वाचन-क्षेत्रों में स्थानीय रूप से महसूस की गई आवश्यकताओं पर आधारित स्थायी सामुदायिक आस्तियों के सृजन पर जोर देते हुए विकासात्मक प्रकृति के कार्यों की सिफारिश करने में समर्थ बनाना है । इस योजना के आरंभ से ही राष्ट्रीय प्राथमिकताओं की स्थायी आस्तियों, अर्थात् पेय जल, प्राथमिक शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता और सड़कों इत्यादि का सृजन किया जा रहा है ।
>
> 2.2 लोक सभा सदस्य अपने-अपने निर्वाचन-क्षेत्रों के लिए कार्यों की सिफारिश कर सकते हैं । राज्य सभा के निर्वाचित सदस्य अपने निर्वाचन राज्य के एक या अधिक जिलों में, जैसा वे चाहें, कार्यों के कार्यान्वयन की सिफारिश कर सकते हैं । लोक सभा और राज्य सभा के नामनिर्दिष्ट सदस्य देश में कहीं भी एक या अधिक जिलों में कार्यान्वयन के लिए कार्यों की सिफारिश कर सकते हैं ।
>
> 2.4 सामुदायिक अवसंरचना और विकास से संबंधित स्थानीय

रूप से महसूस की गई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए एमपीलैंड योजना के उपाबंध 2 में प्रतिषिद्ध कार्यों के सिवाय वे सभी कार्य इस योजना के अधीन अनुज्ञेय हैं, जिनमें संबंधित निर्वाचन-क्षेत्र में स्थायी आस्तियों के सृजन पर जोर दिया गया हो । संसद् सदस्य इस योजना के अंतर्गत राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, अर्थात् पेय जल, शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता और सड़कों जैसी स्थायी आस्तियों के सृजन के लिए कुछ कार्यों का चयन कर सकते हैं ।

2.6 प्रत्येक संसद् सदस्य संबंधित जिला प्राधिकारी को योजना के उपाबंध 3 में दिए गए प्ररूप में वित्तीय वर्ष के दौरान, अधिमानतः वित्तीय वर्ष आरंभ होने के 90 दिनों के भीतर वार्षिक हकदारी तक कार्यों की सिफारिश करेगा । जिला प्राधिकारी, दिशानिर्देशों में किए गए उपबंधों के अधीन रहते हुए ऐसे कार्यों के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकार द्वारा अधिकथित स्थापित प्रक्रिया के अनुसार पात्र स्वीकृत कार्यों को निष्पादित कराएगा ।

2.10 **जिला प्राधिकारी :** सामान्यतः जिला कलक्टर/जिला मजिस्ट्रेट/उपायुक्त जिले में एमपीलैड योजना के कार्यान्वयन के लिए जिला प्राधिकारी होगा । यदि राज्य सरकार द्वारा जिला योजना समिति को सशक्त किया गया है तो जिला योजना समिति का मुख्य कार्यपालक अधिकारी जिला प्राधिकारी के रूप में कार्य कर सकता है । नगर निगमों की दशा में, आयुक्त/मुख्य कार्यपालक अधिकारी जिला प्राधिकारी के रूप में कार्य कर सकेगा । यदि इस संबंध में कोई संदेह होता है तो भारत सरकार, राज्य/संघ राज्यक्षेत्र सरकार से परामर्श करके एमपीलैंड योजना के कार्यान्वयन के प्रयोजनार्थ जिला प्राधिकारी का विनिश्चय करेगा ।

2.11 **कार्यान्वयन अभिकरण :** जिला प्राधिकारी उस अभिकरण का चुनाव करेगा जिसके माध्यम से संसद् सदस्य द्वारा सिफारिश किया गया विशिष्ट कार्य निष्पादित कराया जाना चाहिए । जिला प्राधिकारी द्वारा इस प्रकार चयनित कार्यपालक अभिकरण कार्यान्वयन अभिकरण होता है । ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज संस्थाएं अधिमानतः कार्यान्वयन अभिकरण होंगी और कार्यों का कार्यान्वयन संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के मुख्य कार्यपालक के माध्यम से कराया जाना चाहिए । शहरी क्षेत्रों में, कार्यान्वयन अभिकरण अधिमानतः शहरी स्थानीय निकाय होने चाहिएं और कार्यों का कार्यान्वयन नगर

निगमों, नगरपालिकाओं के आयुक्तों/मुख्य कार्यपालक अधिकारियों के माध्यम से कराया जाना चाहिए । इसके अतिरिक्त, जिला प्राधिकारी या तो सरकारी विभाग की इकाई या सरकारी अभिकरण अथवा ख्यातिप्राप्त गैर-सरकारी संगठन (एन.जी.ओ.) का चयन कार्य को संतोषप्रद रूप से कार्यान्वित करने में सक्षम कार्यान्वयन अभिकरणों के रूप में कर सकेगा । सरकारी विभागों द्वारा कार्य का निष्पादन कराने के प्रयोजनों के लिए जिला प्राधिकारी उदाहरणार्थ, लोक स्वास्थ्य इंजीनियरिंग, विद्युत बोर्डों और शहरी विकास प्राधिकरणों, इत्यादि इकाइयों को कार्यान्वयन अभिकरणों के रूप में नियोजित कर सकता है ।

3.1 प्रत्येक संसद् सदस्य पात्र कार्यों की सिफारिश सम्यक् रूप से हस्ताक्षरित संसद् सदस्य के शीर्षनामे पर करेगा । संसद् सदस्य द्वारा जिला प्राधिकारी को भेजे जाने वाले पत्र का प्ररूप इस योजना के उपाबंध 3 पर है । संसद् सदस्यों के प्रतिनिधि (प्रतिनिधियों) द्वारा की गई सिफारिशें अनुज्ञेय नहीं हैं ।

3.3 जिला प्राधिकारी ऐसे कार्यान्वयन अभिकरण का चयन करेगा जो पात्र कार्यों का कार्यान्वयन गुणवत्ता से, समय पर और संतोषजनक रूप से करने में सक्षम हो । जिला प्राधिकारी कार्य के निष्पादन के संबंध मे राज्य/संघ राज्यक्षेत्र सरकार की स्थापित कार्य संवीक्षा; तकनीक, कार्य प्राक्कलन, निविदा और प्रशासनिक प्रक्रिया का अनुपालन करेगा और वह ऐसे कार्यों के समय पर और प्रभावी कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी होगा ।

3.4 संबंधित संसद् सदस्य की सहमति के बिना संसद् सदस्य द्वारा कार्य और कार्य के निष्पादन के लिए चयनित स्थल को बदला नहीं जाएगा ।

3.5 जहां जिला प्राधिकारी यह समझता है कि सिफारिश किया गया कार्य किसी कारण से निष्पादित नहीं किया जा सकता है वहां जिला प्राधिकारी प्रस्ताव प्राप्त होने की तारीख से 45 दिनों के भीतर भारत सरकार और राज्य/संघ राज्यक्षेत्र सरकार को सूचित करते हुए संबंधित संसद् सदस्य को कारणों से अवगत कराएगा ।

3.14 इस योजना के अंतर्गत दी जाने वाली तकनीकी, वित्तीय और प्रशासनिक स्वीकृतियों के बारे में विनिश्चय करने की शक्तियां

जिला स्तर के कृत्यकारियों में निहित हैं । इस योजना के अधीन परियोजनाओं के शीघ्र कार्यान्वयन को सुकर बनाने के लिए राज्य/संघ राज्यक्षेत्र सरकारों द्वारा जिला कृत्यकारियों को पूर्ण शक्तियां प्रत्यायोजित की जानी चाहिएं । जिला प्राधिकारियों को अंतिम प्रशासनिक स्वीकृति और अनुमोदन प्रदान करने से पूर्व सक्षम जिला कृत्यकारियों द्वारा कार्यों का तकनीकी रूप से अनुमोदन कराने और वित्तीय प्राक्कलन तैयार करवाने की पूर्ण शक्तियां होंगी । जिला प्राधिकारी को कार्य की मंजूरी देने से पूर्व यह सुनिश्चित कर लेना चाहिए कि सक्षम प्राधिकारियों द्वारा ऐसे कार्य के लिए सभी अनुमतियां प्राप्त कर ली गई हैं और वह कार्य दिशानिर्देशों के अनुरूप है ।

4.1 दो करोड़ रुपए की वार्षिक हकदारी भारत सरकार द्वारा एक करोड़ रूपए की दो समान किस्तों में सीधे जिला प्राधिकारी (यथास्थिति, जिला कलक्टर/जिला मजिस्ट्रेट/उपायुक्त या नगर निगम के मुख्य कार्यपालक या जिला योजना समिति के मुख्य कार्यपालक) को जारी की जाएगी और इसकी सूचना राज्य/संघ राज्यक्षेत्र के नोडल विभाग तथा संबंधित संसद् सदस्य को भी दी जाएगी ।

5.4 जिला प्राधिकारी राज्य सरकार और सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय को प्रत्येक वर्ष के संपरीक्षित लेखे, रिपोर्टें और प्रमाणपत्र भेजेगा ।

5.8 जिला प्राधिकारी वर्ष 1993-94 से एमपीलैड योजना का कार्यान्वयन कर रहे हैं । उन्हें कालिक रूप से कार्य समापन रिपोर्ट, उपयोगिता प्रमाणपत्र और लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने होते हैं । ये प्रमाणपत्र आरंभ से ही सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय को प्रस्तुत करने होते हैं ।"

दिशानिर्देशों के खंड 6.2 में केन्द्र सरकार की भूमिका वर्णित है और खंड 6.3 में राज्य/संघ राज्यक्षेत्र सरकार की भूमिका परिभाषित की गई है । खंड 6.4 में जिला प्राधिकारी की भूमिका का वर्णन है और खंड 6.5 कार्यान्वयन अभिकरणों की भूमिका के संबंध में है । उपाबंध 2 में उन कार्यों की सूची दी गई है जो कि एमपीलैड योजना के अंतर्गत प्रतिषिद्ध हैं । उपाबंध 4ङ में उन कार्यों की किस्मों का वर्णन है जिनमें एमपीलैड योजना की निधियों का कार्यान्वयन किया जाना है । उपाबंध 9 लेखापरीक्षा

प्रमाणपत्र और लेखापरीक्षक द्वारा दिए जाने वाले ब्यौरों के बारे में है ।

45. एमपीलैड योजना के दिशानिर्देशों में अंतर्विष्ट उपर्युक्त खंडों का परिशीलन करने से यह स्पष्ट हो जाता है कि प्राधिकारियों, अर्थात् केन्द्र सरकार, राज्य सरकार और जिला प्राधिकारियों के बीच निकट समन्वय रहता है । यह भी स्पष्ट है कि प्रत्येक संसद् सदस्य (लोक सभा) केवल ऐसे कार्यों की सिफारिश करने के लिए प्राधिकृत है जो कि उसके अपने निर्वाचन-क्षेत्र में सामान्य लोक उपयोगिता के हैं और वह भी लोक प्रयोजन के लिए हैं । राज्य सभा सदस्य को अपने राज्य में की स्कीम के अनुसार कार्य का चयन करना होता है । संसद् सदस्य की भूमिका परियोजनाओं के चयन के बारे में आरंभिक विकल्प तक बहुत ही सीमित होती है क्योंकि परियोजना का वह विकल्प, यदि अन्यथा साध्य पाया जाता है तो जिला प्राधिकारी/आयुक्त या नगरपालिक प्राधिकारी द्वारा पात्र पाए जाने के अधीन होता है ।

46. याचियों द्वारा उठाया गया यह मुद्दा कि संसद् सदस्यों द्वारा इस योजना की आड़ में कार्य आबंटित करने और निधियों का उपयोग करने संबंधी शक्तियों का मनमाना और असद्भाविक प्रयोग किया जाता है, निम्नलिखित जानकारी के प्रकाश में लागू नहीं होता है : जवाबदेही के तीन स्तर हैं जो योजना के कामकाज का अध्ययन करने से प्रकट होते हैं, (1) संसद् के भीतर जवाबदेही, (2) दिशानिर्देश, और (3) उठाए गए कदम जो कि वार्षिक रिपोर्टों में लेखबंद्ध किए जाते हैं ।

47. लोक सभा ने एमपीलैड योजना के कामकाज के संबंध में एक तदर्थ समिति स्थापित की है । सदन की वेबसाइट पर यह कहा गया है कि :—

> "संसद् सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना समिति (लोक सभा) जो कि एक तदर्थ समिति है, पहली बार तारीख 22 फरवरी, 1999 को अध्यक्ष द्वारा लोक सभा प्रक्रिया और कार्य संचालन नियमों के नियम 254(1) के उपबंधों के अनुसार गठित की गई थी । आरंभ में, इस समिति में 20 सदस्य सम्मिलित थे । बाद में, इसकी सदस्यता बढ़ाकर 24 कर दी गई थी । इसके अध्यक्ष की नियुक्ति समिति के सदस्यों में से अध्यक्ष द्वारा की जाती है ।"

एमपीलैड के संबंध में लोक सभा की तदर्थ समिति ने अपने कृत्यों को अग्रसर करते हुए, अर्थात्, योजना के वास्तविक फायदों का विश्लेषण करते हुए इस योजना के कार्यान्वयन में पाई गई कमियों और कठिनाइयों को

महसूस किया और पिछले एक दशक के अनुभव के आधार पर इस योजना के निर्बाध कार्यान्वयन के लिए जो सुधारात्मक उपाय किए जा सकते थे उनके बारे में सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय को "एमपीलैड योजना - एक पुनर्विलोकन" विषय पर दिसम्बर, 2008 में अपनी पन्द्रहवीं रिपोर्ट प्रस्तुत की ।

48. समिति ने उन प्रश्नों का, जो कि इरा सेज़ियोन रिपोर्ट में उद्भूत हुए थे और इंडिया रिजूविनेशन इनीशियेटिव की ओर से भूतपूर्व मुख्य निर्वाचन आयुक्त श्री जे. एम. लिंगदोह द्वारा एमपीलैड योजना के विरुद्ध अभिव्यक्त मतों का भी उत्तर देने के लिए (i) नौकरशाही के अनियंत्रित प्रबंधन, (ii) मानीटरिंग प्रणाली की कमी, और (iii) कार्यान्वयन में अनियमितताओं के बारे में टीका-टिप्पणी की ।

49. जिला स्तर पर वित्तीय अनुशासन पैदा करने और जिलों के पास खर्च न की गई निधियों के संचयन में कमी लाने के लिए वित्तीय वर्ष (2004-05) के दौरान एक नई शर्त अधिरोपित की गई थी कि संसद् सदस्य की खर्च न हुई बकाया राशि एक करोड़ रुपए से कम होगी । निधियों के निर्मोचन की प्रक्रिया को और सरल बनाया गया था और उपायुक्त/जिला मजिस्ट्रेट द्वारा उसकी मुद्रा सहित सम्यक् रूप से हस्ताक्षरित मूल मासिक प्रगति रिपोर्ट (न कि फोटो प्रति) विहित करके उसे मजबूत बनाया गया था । इसके परिणामस्वरूप खर्च न हुए अतिशेष में कमी आई है । संचित निधियों में और कमी लाने और जवाबदेही में सुधार लाने के लिए नई एमपीलैड योजना निधि निर्मोचन और प्रबंध प्रक्रिया में, जो कि तारीख 1 जून, 2005 से अपनाई गई थी, एमपीलैड योजना की निधियों के निर्मोचन के लिए कुछ और शर्तें अधिकथित की गई हैं । अब जिला प्राधिकारियों को किसी विशिष्ट वर्ष में किसी संसद् सदस्य को निधियों की दूसरी किस्त के निर्मोचन पर विचार करने से पूर्व उपर्युक्त दो शर्तें पूरी करने के अलावा पूर्ववर्ती निर्मोचनों के लिए उपयोगिता प्रमाणपत्र और लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने होते हैं ।

50. सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय ने एक साफ्टवेयर विकसित किया है और उसे तारीख 30 नवम्बर, 2004 को चालू कर दिया गया है । इसे अधिकांश जिलों द्वारा अंगीकृत किया गया था और 428 नोडल जिलों में से 361 जिलों की बाबत संपूरित और चालू परियोजनों की रिपोर्टें पहले ही मंत्रालय की वेबसाइट पर आ गई हैं । मंत्रालय ने चालू और संपूरित कार्यों की बाबत आंकड़े प्रविष्ट करने के लिए मंत्रालय में

कार्यरत जे. ए. जी और एस. ए. जी. स्तर के 78 अधिकारियों को जिलों के नोडल अधिकारियों के रूप में नामनिर्दिष्ट किया था । इससे साफ्टवेयर में आंकड़े प्रविष्ट करने में पर्याप्त सुधार आया था । अब तक 1006 संसद् सदस्यों की बाबत आंकड़ों को अपलोड किया जा चुका है । मंत्रालय के सचिव और अपर सचिव द्वारा अखिल भारतीय स्तर पर योजना के परिणामोन्मुखी पुनर्विलोकन किए गए हैं ।

51. जैसी कि ऊपर चर्चा की गई है, एमपीलैड योजना के अंतर्गत संबंधित संसद् सदस्य कार्यों की सिफारिश करता है । जिला प्राधिकारी सिफारिश किए गए प्रत्येक कार्य की पात्रता और तकनीकी साध्यता को सत्यापित करता है । इस योजना के अंतर्गत दी जाने वाली तकनीकी, वित्तीय, प्रशासनिक स्वीकृतियों के संबंध में विनिश्चय करने की शक्ति जिला स्तर के कृत्यकारियों में निहित होती हैं । पात्र कार्य की मंजूरी और उनका निष्पादन जिला प्राधिकारियों द्वारा किया जाता है और राज्य सरकारें एमपीलैड योजना के कार्यों के कार्यान्वियन को मानीटर करती हैं । इसके अतिरिक्त, नोडल जिला प्राधिकारी को उसी निर्वाचन-क्षेत्र (लोक सभा निर्वाचन-क्षेत्रों की दशा में) में आने वाले अन्य जिलों के साथ तथा उन सभी जिलों के साथ जिनमें संसद् सदस्य ने कार्य की सिफारिश की है (राज्य सभा संसद् सदस्यों की दशा में) समन्वय करना होता है । इस प्रकार, योजना का स्वरूप इस प्रकार का है कि इसके सफल क्रियान्वयन के लिए पर्याप्त तकनीकी, प्रशासनिक और लेखाकरण विशेषज्ञता, विभिन्न अभिकरणों और संगठनों के साथ उच्चतर दक्ष समन्वय और उच्च स्तर के संभार-तंत्र और प्रबंधन सहायता की अपेक्षा होती है । केवल जिला प्राधिकारियों के पास ऊपर उल्लिखित सभी अपेक्षित सक्षमताएं होती हैं और वे इस योजना को जिला स्तर पर प्रभावी रूप से कार्यान्वित कर सकते हैं । कुछ अनियमितताओं को छोड़कर, जिनका ध्यान राज्य लेखा अधिकारियों द्वारा रखा जाता है, योजना के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए एमपीलैड योजना के अंतर्गत आबंटित निधियों को बेहतर उपयोग के लिए समुचित रूप से मानीटर किया जाता है ।

52. प्रस्तुत की गई जानकारी से यह दर्शित होता है कि इस योजना से स्थानीय समुदाय की विभिन्न विकासात्मक आवश्यकताओं को पूरा करने में सहायता मिली है, जैसे, पेय जल सुविधा, शिक्षा, विद्युत, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण, सिंचाई, अपरम्परागत ऊर्जा, सामुदायिक केन्द्र, सार्वजनिक पुस्तकालय, बस अड्डे, सड़कें, पथमार्ग, पुल, खेल अवसंरचना इत्यादि ।

कुछ संसद् सदस्यों द्वारा इस योजना के अधीन निधियों का दुरुपयोग करने संबंधी मात्र अभिकथन अपने आप में इस योजना को समाप्त करने का आधार नहीं हो सकता क्योंकि जांच और रक्षोपायों का उपबंध किया गया है । संसद् को पूछताछ करने और दोषी सदस्यों के विरुद्ध समुचित कार्रवाई करने की शक्ति है । लोक सभा और राज्य सभा दोनों ने इस योजना के अंतर्गत आने वाले कार्यों को मानीटर करने के लिए स्थायी समिति स्थापित की है ।

53. जवाबदेही के दूसरे स्तर के संबंध में स्वयं दिशानिर्देशों में उपबंध किया गया है । जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, इन दिशानिर्देशों में लगातार संशोधन किया गया है, अंतिम संशोधन चौथी बार किया गया था जिसके परिणामस्वरूप 2005 के दिशानिर्देश जारी किए गए थे । जैसा कि हमने पहले ही प्राख्यान किया है, दिशानिर्देशों से यह स्पष्ट होता है कि एमपीलैड योजना विकासात्मक प्रकृति के कार्यों की सिफारिश करने, विशेष रूप से स्थानीय आवश्यकताओं के आधार पर स्थायी सामुदायिक आस्तियों का सृजन करने के लिए है । दिशानिर्देशों के अनुसार, इनमें राष्ट्रीय प्राथमिकताओं, जैसे पेय जल, प्राथमिक शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता और सड़कों संबंधी स्थायी आस्तियां भी शामिल हैं । स्पष्टतः, यह योजना संसद् सदस्यों को उन कार्यों की किस्म की बाबत पूर्ण स्वतंत्रता नहीं देती जिनकी वे सिफारिश कर सकते हैं ।

54. इसके अतिरिक्त, दिशानिर्देशों के अनुसार, जब संसद् सदस्य किसी कार्य की सिफारिश कर देता है तब वह जिला प्राधिकारी जिसकी अधिकारिता में प्रस्तावित कार्य निष्पादित किया जाना होता है, समुचित लेखा रखेगा और कार्यों के समय पर पूरा होने के लिए मंजूरी और कार्यान्वयन के लिए समुचित प्रक्रिया का अनुसरण करेगा । (खंड 3.2 देखिए)

उपाबंध 2 में वे कार्य उपबंधित हैं जो कि इस योजना के अधीन प्रतिषिद्ध हैं :–

एमपीलैड योजना के अधीन प्रतिषिद्ध कार्यों की सूची

1. केन्द्रीय और राज्य सरकारों, उनके विभागों, सरकारी अभिकरणों/संगठनों और लोक सेक्टर उपक्रमों के कार्यालय और आवासीय भवन ।

2. प्राइवेट, सहकारी और वाणिज्यिक संगठनों के कार्यालय और

आवासीय भवन और अन्य कार्य ।

3. वे सभी कार्य जिनमें वाणिज्यिक स्थापन/इकाइयां अंतर्वलित हैं ।

4. किसी भी प्रकार के सभी अनुरक्षण कार्य ।

5. भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण से उपलब्ध विनिर्दिष्ट अनुज्ञा सहित विरासत और पुरातत्व स्मारकों और भवनों के सिवाय सभी नवीकरण और मरम्मत कार्य ।

6. किसी केन्द्रीय और राज्य/संघ राज्यक्षेत्र राहत निधियों को अनुदान और उधार, अंशदान ।

7. किसी व्यक्ति पर नामित आस्तियां ।

8. केन्द्रीय, राज्य, संघ राज्यक्षेत्र और स्वायत्त सरकारों के अस्पताल, शिक्षा, खेल, पेय जल और स्वच्छता प्रयोजनों के लिए अभिप्रेत यानों, मिट्टी हटाने वाली मशीनों और उपस्करों के सिवाय सभी जंगम वस्तुओं का क्रय (यह उस कार्य की, जिसके लिए ऐसी वस्तुएं प्रस्तावित हैं, पूंजीगत लागत के 10 प्रतिशत के अध्यधीन होगा) ।

9. भूमि का अर्जन या अर्जित भूमि के लिए कोई प्रतिकर ।

10. किसी प्रकार के संपूरित या अंशतः संपूरित कार्य या मदों की अदायगी ।

11. व्यष्टिक/कौटुम्बिक फायदों के लिए आस्तियां ।

12. सभी राजस्व और आवर्ती व्यय ।

13. धार्मिक पूजा-स्थलों के भीतर और धार्मिक आस्था/समूह के या उनके स्वामित्वाधीन भूमि पर कार्य ।

2005 के दिशानिर्देशों के खंड 5 और खंड 6 के अधीन स्वयं दिशानिर्देशों में अतिरिक्त लेखाकरण और मानीटरिंग प्रक्रिया का उपबंध किया गया है ।

55. हमने योजना की वार्षिक रिपोर्टों का परिशीलन किया है जिनमें योजना के कार्यकरण में पारदर्शिता और जवाबदेही के लिए उपबंध है । इस संबंध में जो उपाय पुरःस्थापित किए गए हैं वे नीचे उद्धृत हैं :–

"1. एमपीलैंड योजना के कार्यों को मानीटर करने के लिए साफ्टवेयर नवम्बर, 2004 में चालू किया गया था । यह साफ्टवेयर कार्यों के ब्यौरों को आनलाइन मानीटर करने में समर्थ बनाता है और जैसे ही किसी निर्वाचन-क्षेत्र के संबंध में डाटा प्रविष्टि और अपलोडिंग का काम पूरा हो जाता है, इस डाटा का उपयोग विभिन्न रिपोर्टें तैयार करने में किया जाता है ।

2. सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 और उसके अधीन बनाए गए नियमों के अनुसार सभी नागरिकों को एमपीलैड योजना के किसी भी पहलू के संबंध में, जिसमें उसके अधीन सिफारिश/ स्वीकृत/निष्पादित किए गए कार्य, स्वीकृत कार्य की लागत कार्यान्वयन करने वाले अभिकरण, संपूरित कार्य की गुणवत्ता, उपयोग करने वाले अभिकरण इत्यादि भी हैं, जानकारी प्राप्त करने का अधिकार है ।

3. दिशानिर्देशों के अधीन यह अनुबंध किया गया है कि व्यापक लोक जागरुकता के लिए एमपीलैड योजना के अधीन निष्पादित सभी कार्यों के लिए एक पट्टिका (पत्थर/धातु) स्थायी रूप से लगाई जानी चाहिए जिस पर परियोजना में अंतर्वलित लागत, उसके प्रारंभ, पूरा और उद्घाटन होने की तारीख तथा समर्थन करने वाले संसद् सदस्य का नाम उपदर्शित हो ।"

56. इन सभी जानकारी से, जो कि उनकी वेबसाइट के माध्यम से उपलब्ध हैं, स्पष्ट रूप से यह दर्शित होता है कि इस योजना में विभिन्न स्तरों पर जवाबदेही का उपबंध है । याचियों का यह तर्क निराधार प्रतीत होता है कि एमपीलैड योजना अंतर्निहित रूप से मनमानी है । निस्संदेह, इसमें कई सुधार किए जा सकते हैं । किन्तु यह न्यायालय किसी योजना की सत्यता के बारे में कोई निर्णय नहीं करता है बल्कि उसकी वैधता के संबंध में निर्णय करता है । जब इस संबंध में साक्ष्य मौजूद है कि जवाबदेही की प्रक्रिया उपलब्ध है तो हमारे लिए इस योजना में हस्तक्षेप करने का कोई कारण नहीं है ।

57. इसके अलावा, यह योजना केवल राज्य और अन्य स्थानीय प्राधिकारियों के प्रयासों को अनुपूरित करती है और इसके द्वारा राज्य के स्थानीय योजना प्राधिकारियों के कृत्यों तथा वित्तीय अधिकार-क्षेत्र में हस्तक्षेप करने की ईप्सा नहीं की गई है । दूसरी ओर, यह उनके द्वारा

उठाए गए कल्याणकारी उपायों को केवल मजबूत करती है । यह योजना अपने वर्तमान रूप में ऐसी किन्हीं शक्तियों को अध्यारोहित नहीं करती जो कि राज्य सरकार या स्थानीय प्राधिकारी में निहित हैं । कार्यान्वयन प्राधिकारी स्थानीय विधियों के अनुपालन के अधीन रहते हुए ही किसी योजना को स्वीकृति प्रदान कर सकते हैं । विभिन्न दिशानिर्देशों से यह स्पष्ट हो जाता है कि यह योजना विभिन्न प्राधिकारियों के समन्वयन द्वारा कार्यान्वित की जानी है और यह नोडल मंत्रालय, अर्थात् सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन के अधीक्षण और नियंत्रण के अध्यधीन है । प्रत्यर्थियों ने इस बात पर जोर दिया है कि इस योजना के कार्यान्वयन में सामूहिक उत्तरदायित्व सुनिश्चित होता है और कई वर्षों से विभिन्न नियंत्रण भी लगाए गए हैं जिनमें योजना को सभी प्रकार से अधिक पारदर्शी बनाने संबंधी उपाय भी शामिल हैं । हमारा यह समाधान हो गया है कि भारत सरकार सांविधानिक उपबंधों की आज्ञा के प्रतिकूल धन खर्च करने के लिए अपनी शक्ति संसद् सदस्यों को प्रत्यायोजित नहीं कर रही है ।

शक्तियों का पृथक्करण

58. याचियों द्वारा दी गई एक अन्य दलील यह है कि यह योजना संविधान के अधीन शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का अतिक्रमण करती है । शक्तियों के पृथक्करण की संकल्पना, हालांकि वह किसी विशेष सांविधानिक उपबंध में नहीं पाई जाती है, उस राजतंत्र में अंतर्निहित है जो कि संविधान द्वारा अंगीकृत किया गया है । शक्तियों के पृथक्करण का उद्देश्य सरकार की प्रत्येक शाखा की अधिकतम जवाबदेही प्राप्त करना है ।

59. इस संकल्पना को समझने के लिए दो पहलुओं को अवश्य ही ध्यान में रखा जाना चाहिए । एक यह कि शक्तियों का पृथक्करण संविधान की एक आवश्यक विशेषता है । द्वितीयतः, आधुनिक शासन में कठोर पृथक्करण न तो संभव है और न ही व्यवहार्य है । तथापि, जब तक जवाबदेही के इस सिद्धांत को बनाए रखा जाता है तब तक शक्तियों के पृथक्करण का कोई अतिक्रमण नहीं होता है । जब हम सांविधानिक पाठ के भीतर स्थिति का विश्लेषण करते हैं तो हम इसी निष्कर्ष पर पहुंचते हैं । संविधान में कृत्यों का अतिव्यापन प्रतिषिद्ध नहीं है बल्कि इसमें संसदीय लोकतंत्र के रूप में कुछ अतिव्यापन के लिए उपबंध किया गया है । किन्तु इसमें जो कुछ प्रतिषिद्ध है वह अन्य शाखा के कृत्य का ऐसा प्रयोग है जिसके परिणामस्वरूप सांविधानिक जवाबदेही की व्यवस्था से संघर्ष करना पड़ता है ।

60. **राय साहब राम जवाया कपूर और अन्य** बनाम **पंजाब राज्य**[1] वाले मामले में इस न्यायालय ने इस प्रकार अभिनिर्धारित किया था :–

> "वास्तव में, भारतीय संविधान में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को उसकी अनन्य अनम्यता के साथ मान्यता नहीं दी गई है किन्तु सरकार के भिन्न-भिन्न भागों या शाखाओं के कृत्यों में पर्याप्त रूप से विभेद किया गया है और परिणामस्वरूप यह भलीभांति कहा जा सकता है कि हमारे संविधान में राज्य के एक अंग या भाग द्वारा उन कृत्यों की धारणा अनुध्यात नहीं है जो कि आवश्यक रूप से किसी दूसरे अंग या भाग के हैं । निस्संदेह, कार्यपालिका तब विभागीय या अधीनस्थ विधान की शक्तियों का प्रयोग कर सकती है जब ऐसी शक्तियां उसे विधानमंडल द्वारा प्रत्यायोजित की जाती हैं । वह एक सीमित तरीके से न्यायिक कृत्यों का प्रयोग कर सकती है, जब उसे इसके लिए सशक्त किया जाता है । तथापि, कार्यपालिक सरकार संविधान या किसी विधि के उपबंधों के विरुद्ध काम नहीं कर सकती ।"

61. **केशवानन्द भारती** बनाम **केरल राज्य और एक अन्य**[2] और बाद में **इंदिरा नेहरू गांधी** बनाम **राज नारायण**[3] वाले मामले में इस न्यायालय ने यह घोषित किया है कि शक्तियों का पृथक्करण संविधान के मूल ढांचे का भाग होगा । **केशवानन्द भारती** (उपर्युक्त) वाले मामले में न्यायमूर्ति शैलट और ग्रोवर ने पैरा 577 में इस संकल्पना की संक्षिप्त प्रकृति के बारे में निम्न प्रकार मत व्यक्त किया :–

> "स्वयं संविधान में यह उपदर्शित करने के लिए काफी कुछ दिया गया है कि वह नियंत्रण और संतुलन की व्यवस्था करता है जिसके कारण शक्तियां इस प्रकार वितरित की गई हैं कि उसके द्वारा बनाए गए तीनों अंगों में से कोई भी इतना अधिक प्रभावशाली नहीं बन सकता जिससे कि वह दूसरे अंग को सौंपी गई शक्तियों का प्रयोग करने से और कृत्यों का निर्वहन करने में असमर्थ बना दे । यद्यपि संविधान में संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की भांति शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत उतनी अनम्यता के साथ अधिकथित नहीं है तथापि, उसमें इस प्रकार का पृथक्करण उतनी मात्रा तक प्रकल्पित है

[1] [1955] 2 एस. सी. आर. 255 = ए. आई. आर. 1955 एस. सी. 549.

[2] [1973] 2 उम. नि. प. 159 = (1973) 4 एस. सी. सी. 225.

[3] [1976] 4 उम. नि. प. 1103 = ए. आई. आर. 1977 एस. सी. 69.

जितनी के बारे में राणासिंघे के मामले में निष्कर्ष दिया गया था । हमारे संविधान के अनुच्छेद 226 और 32 में अभिव्यक्त रूप से उपबंधित न्यायिक पुनर्विलोकन एक ऐसी मुख्य बात है जिस पर नियंत्रण और संतुलन की पद्धति आधारित है ।"

62. हमारे राजतंत्र में इस संकल्पना वाली विनिर्दिष्ट प्रकृति को समय-समय पर दोहराया भी गया है ।

1964 का निर्देश सं. 1[1] वाले मामले में इस न्यायालय ने इस प्रकार अभिनिर्धारित किया है :–

"....भारतीय संविधान के अधीन शक्तियों का सुभिन्न और अनन्य पृथक्करण है अथवा नहीं, इस संबंध में कोई संदेह नहीं है कि संविधान द्वारा इस देश की न्यायपालिका को संविधान के उपबंधों का अर्थान्वयन करने और नागरिकों के मूल अधिकारों को संरक्षित करने का कार्य सौंपा गया है । जब किसी कानून को इस आधार पर चुनौती दी जाती है कि वह किसी विधानमंडल द्वारा प्राधिकार के बिना पारित किया गया है या अन्यथा इससे मूल अधिकारों का असांविधानिक रूप से अतिचार हुआ है तो न्यायालय का यह कर्तव्य है कि वह विवाद का अवधारण करे और इस संबंध में विनिश्चय करे कि विधानमंडल द्वारा पारित विधि विधिमान्य है अथवा नहीं । जिस प्रकार विधानमंडलों को विधायी प्राधिकार प्रदान किया गया है और उनके कृत्य सामान्यतः विधायी कृत्यों तक सीमित होते हैं और कार्यपालिका के कृत्य और प्राधिकारी कार्यपालिक प्राधिकारी के अधिकार-क्षेत्र के भीतर आते हैं उसी प्रकार इस देश में न्यायपालिका की अधिकारिता और उसका प्राधिकार न्यायनिर्णयन के अधिकार-क्षेत्र के भीतर आता है । यदि किसी विधि की विधिमान्यता को न्यायालयों के समक्ष चुनौती दी जाती है तो यह कभी सुझाव नहीं दिया जाता कि इस तात्विक प्रश्न का विनिश्चय कि विधायी प्राधिकारी ने अधिकारिता के बाहर कार्य किया है अथवा नहीं या मूल अधिकारों का उल्लंघन हुआ है अथवा नहीं, स्वयं विधानमंडलों द्वारा किया जा सकता है । ऐसे विवाद का न्यायनिर्णयन एकमात्र और अनन्य रूप से इस देश की न्यायपालिका को सौंपा गया है ।"

(जोर देने के लिए रेखांकित)

---

[1] [1965] 1 एस. सी. आर. 413.

63. **इंदिरा नेहरू गांधी** बनाम **राज नारायण**[1] वाले मामले में न्यायमूर्ति रे ने निम्न प्रकार अभिनिर्धारित किया :–

"शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत अमरीका और आस्ट्रेलिया जैसे देशों में प्रभावी किया गया है । हमारे संविधान में व्यापक अर्थ में शक्तियों का पृथक्करण है । ...अमरीका में यथा-मान्यताप्राप्त शक्ति के पृथक्करण का सिद्धांत हमारे देश में लागू नहीं होता है ।"

64. विद्वान् मुख्य न्यायमूर्ति ने (पैरा 47 में) यह उल्लेख किया है कि अमरीका के संविधान या आस्ट्रेलिया के संविधान के अधीन विद्यमान शक्तियों का अनम्य पृथक्करण हमारे देश में लागू नहीं होता । इसके आगे उन्होंने इस प्रकार उल्लेख किया :–

"अमरीका के संविधान में सरकार की शक्तियों के तीन आधारभूत भागों में - अर्थात् कार्यपालक, विधायी और न्यायिक - अनम्य पृथक्करण के लिए उपबंध किया गया है । उस संविधान का यह आवश्यक सिद्धांत है कि एक विभाग को सौंपी गई शक्तियों का प्रयोग किसी दूसरे विभाग द्वारा नहीं किया जाना चाहिए । आस्ट्रेलिया का संविधान शक्तियों के वितरण के उसी प्रकार के नमूने का अनुसरण करता है । इन संविधानों से भिन्न, भारत का संविधान राज्य के तीनों भिन्न-भिन्न अंगों में तीनों प्रकार की इन शक्तियों के अभिव्यक्त रूप से निहित नहीं करता है । किन्तु शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत उनके कृत्यों की निश्चित सीमाओं के भीतर राज्य के तीनों अंगों को बनाए रखने के लिए जादू की छड़ी नहीं है । जैसा कि जस्टिस कार्डोजो ने पनामा रिफाइनिंग कंपनी **बनाम** रेयन [(1934) 293 यू. एस. 388, पृ. 440] वाले मामले में अपनी विसम्मत राय प्रकट करते हुए मत व्यक्त किया था, शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत 'ऐसी सिद्धांतवादी संकल्पना नहीं है जिसका उपयोग अतिसिद्धांतवादी कठोरता के साथ किया जाए । सरकार की जो कि भावी विकासों की लगभग अनन्त विभिन्नताओं के संदर्भ में आज उनका पूर्वानुमान नहीं कर सकती, व्यावहारिक आवश्यकताओं के साथ अर्थपूर्ण असन्निकटता और समायोजन की नम्यता होनी चाहिए ।' इस प्रकार से अमरीका में भी, इस सिद्धांत के बावजूद कि विधानमंडल कार्यपालिका की अपनी शक्ति का प्रत्यायोजन नहीं कर सकता, गैर विधायी निकाय

---

[1] [1976] 1 उम. नि. प. 1 = (1975) सप्ली. एस. सी. सी. 1.

बहुत से नियम और विनियम पारित करते हैं, जिन्हें न्यायालयों ने विधिमान्य माना है ।"

(जोर देने के लिए रेखांकित)

65. **राजस्थान राज्य** बनाम **भारत संघ**[1] वाले मामले में इस न्यायालय ने निम्न प्रकार मत व्यक्त किया :–

"इस न्यायालय ने ऐसे सभी तात्पर्यित कार्यों की सांविधानिकता हेतु अंतिम निर्णायक के रूप में, जो कि संविधान के अधिकार के अधीन किए जाने हों, अपने सांविधानिक कृत्य का कदापि, परित्याग नहीं किया है । इसने न तो कभी तथ्य संबंधी और न ही विधि संबंधी प्रश्नों का अवधारण करने से तब तक इनकार किया है जब तक कि वह इस निष्कर्ष पर न पहुंच गया हो कि वह स्वयं ऐसा करने की शक्ति रखता है और न्याय हेतुक को उसके कार्यों द्वारा न्यायोचित ठहराया जा सकता है । किन्तु यह ऐसी शक्तियों को ग्रहण नहीं कर सकता जो कि संविधान द्वारा अन्यत्र निहित की गई है और न ही यह ऐसे कार्यों को अपने हाथ में ले सकता है जो संविधान द्वारा राज्य के अन्य विभागों को सौंपे गए हों जो कि उनका निष्पादन करने के लिए बेहतर स्थिति में हो । संविधान के संरक्षकों के सभी ऐसे कर्तव्यों के अंतर्गत, जिनका कि तत्परता से निर्वहन किया गया हो, ऐसा कर्तव्य भी आता है जिससे कि वे स्वयं अपनी सांविधानिक रूप से विहित शक्तियों की सीमाओं का अतिचार इस आधार पर न कर सके जो कि समुचित तौर पर अन्य सांविधानिक अंगों के क्षेत्र में आती हैं । केवल राजनीतिक बुद्धिमत्ता अथवा कार्यपालिक नीति के प्रश्नों को न्यायिक नियंत्रण के अध्यधीन रखा जा सकता है । निस्संदेह कार्यपालिक प्रणाली भी सांविधानिक दृष्टि से स्वीकृत प्रयोजनों के अधीनस्थ होनी चाहिए । इसके स्वयं अपने क्षेत्र तथा सीमाएं हैं । किन्तु जब तक वह उक्त क्षेत्र के अंतर्गत रहती है, इसके कार्य न्यायिक हस्तक्षेप से विमुक्त होते हैं । मोटे तौर पर शक्तियों के पृथक्करण का भी यह एक भाग है जो संविधान की सर्वोच्चता के अधीन आता है और जिसे इस न्यायालय ने बार-बार प्रतिपादित किया है और जिस पर यह न्यायालय दृढ़तापूर्वक ऐसी स्थिति में अडिग रहता है जब कि उसमें मतभेद हो अथवा किसी विशिष्ट सांविधानिक उपबंध के सही निर्वचन में परिवर्तन विद्यमान हो ।"

---

[1] [1977] 4 उम. नि. प. 1107 = [1978] 1 एस. सी. आर. 1.

66. **मिनर्वा मिल्स लिमिटेड और अन्य** बनाम **भारत संघ और अन्य**[1] वाले मामले में इस प्रकार मत व्यक्त किया गया था :–

> "93. हमारी सांविधानिक स्कीम का यह एक मूल सिद्धांत है और मैंने इसके प्रति उल्लेख पूर्ववर्ती पैरा में भी किया है अर्थात् यह कि राज्य का प्रत्येक अंग और संविधान के अधीन प्रत्येक प्राधिकारी अपनी शक्ति संविधान से ग्रहण करता है और उसे ऐसी शक्ति की सीमाओं के भीतर कार्रवाई करनी होती है ।.....हमारे संविधान के अधीन शक्तियों का कोई कठोर रूप से पृथक्करण नहीं किया गया है हालांकि यूनाइटेड स्टेट्स ऑफ अमेरिका में ऐसा है बल्कि यहां एक व्यापक सीमांकन किया गया है हालांकि सरकारी कृत्यों की जटिल प्रकृति को ध्यान में रखते हुए कुछ हद तक शक्तियों का एक दूसरे पर अतिव्याप्त हो जाना अनिवार्य है शक्तियों के इस व्यापक पृथक्करण का कारण यह है कि न्यायमूर्ति चन्द्रचूड़ (जैसे कि वे तब थे) के इन शब्दों को उद्धृत करते हुए जो कि उन्होंने **इंदिरा नेहरू गांधी** [(1976) 4 उम. नि. प. 1103 = ए. आई. आर. 1977 एस. सी. 69] वाले मामले में कहे थे 'किसी एक अंग में शक्तियों का केन्द्रीयकरण करना जबकि उन तीनों अंगों के बीच उत्तम संतुलन को विपर्यस्त कर दिया गया हो किसी भी प्रजातंत्रात्मक सरकार के उन मूल आधारों को विनष्ट कर देगा जिनके प्रति हम कृतसंकल्प हैं' ।"
>
> (जोर देने के लिए रेखांकित)

67. पुनः **ए. के. राय** बनाम **भारत संघ**[2] वाले संविधान पीठ के निर्णय में मुख्य न्यायमूर्ति चन्द्रचूड़ ने बहुमत की ओर से निर्णय सुनाते हुए पैरा 23, पृष्ठ 723 पर यह अभिनिर्धारित किया कि "हमारा संविधान शक्तियों के अनम्य पृथक्करण की अमरीकी पद्धति का अनुसरण नहीं करता"।

68. इस न्यायालय ने इससे पूर्व यह अभिनिर्धारित किया है कि विधान के माध्यम से न्यायिक कृत्य को छीनना शक्तियों के पृथक्करण का अतिक्रमणकारी होगा । जैसा कि न्यायमूर्ति चन्द्रचूड़ ने **इंदिरा नेहरू गांधी** (उपर्युक्त) वाले मामले में उल्लेख किया है, "विधानमंडल द्वारा ऐसे कृत्य के प्रयोग को, जो कि पूर्णतः और निसंदिग्ध रूप से एक न्यायिक कृत्य है, हमारे सहकारी परिसंघवाद के संदर्भ में भी कायम रखना असंभव है जिसमें

---

[1] [1981] 3 उम. नि. प. 146 = (1980) 3 एस. सी. सी. 625.

[2] [1982] 3 उम. नि. प. 993 = ए. आई. आर. 1982 एस. सी. 710.

शक्तियों का कोई अनम्य वितरण अंतर्विष्ट नहीं है किन्तु जिसमें हितकारी जांच और संतुलन की पद्धति का उपबंध है ।" (पैरा 689) ऐसा इसलिए है क्योंकि ऐसा विधान राज्य के विभिन्न अंगों के बीच संतुलन बिगाड़ देता है और इस प्रकार इससे संविधान में जवाबदेही की पद्धति को नुकसान पहुंचता है । अतः, शक्तियों के पृथक्करण के अतिक्रमण की कसौटी संक्षिप्ततः यही होनी चाहिए । कोई विधि इसलिए शक्तियों के पृथक्करण की अतिक्रमणकारी नहीं होगी यदि इसके परिणामस्वरूप राज्य की विभिन्न शाखाओं के कृत्यों का कुछ अतिव्यापन होता है बल्कि वह तब अतिक्रमणकारी होगी यदि वह अन्य शाखा का कोई आवश्यक कृत्य छीन लेती है जिसके परिणामस्वरूप सांविधानिक जवाबदेही में कमी आती है । हमें इसी कसौटी के माध्यम से प्रस्तुत योजना का विश्लेषण करना चाहिए ।

69. प्रस्तुत मामले में, हमारा यह समाधान हो गया है कि शक्तियों के पृथक्करण की संकल्पना का अतिक्रमण नहीं हुआ है । जैसा कि हमने ऊपर उल्लेख किया है, संविधान के अधीन शक्तियों का कोई अनम्य पृथक्करण नहीं है और प्रत्येक अंग समय-समय पर अन्य कृत्यों का पालन भी करता है । संसद् सदस्य इस योजना के अधीन भी संसद् सदस्य के रूप में अपने कार्यों के लिए अंततोगत्वा संसद् के प्रति उत्तरदायी होता है । सभी संसद् सदस्य, चाहे वह लोक सभा का सदस्य हो या राज्य सभा का सदस्य या संसद् का कोई नामनिर्दिष्ट सदस्य हो, केवल लोक हित और लोक प्रयोजन को अग्रसर करने की ईप्सा कर रहे हैं और संसद् सदस्य के लिए यह पूर्णतः तर्कसम्मत है वे उन निर्वाचन-क्षेत्रों में जिनका वे प्रतिनिधित्व करते हैं, विकासात्मक क्रियाकलाप करें । इस बात पर विश्वास करने का कोई कारण नहीं है कि एमपीलैड योजना पंचायतों की दशा में जिला प्राधिकारी द्वारा और नगरपालिकाओं और निगमों की दशा में आयुक्तों/मुख्य कार्यपालक अधिकारियों द्वारा दिशानिर्देशों के अधीन पर्याप्त रक्षोपाय के साथ प्रभावी रूप से नियंत्रित और कार्यान्वित नहीं की जाएगी ।

70. इसके अलावा, दिशानिर्देशों के अध्याय 3 में उस प्रक्रिया का उपबंध है जिसका अनुसरण इस योजना के कार्यान्वयन में किया जाना है । दिशानिर्देशों के अनुसार, संसद् सदस्य का कृत्य केवल किसी कार्य की सिफारिश करना है (देखिए अध्याय 3.1) । जिला प्राधिकारी और मुख्य कार्यपालक अधिकारी को सिफारिश किए गए कार्य की साध्यता का निर्वहन करने, कार्य के निष्पादन के लिए अपेक्षित निधियों का निर्धारण करने, कार्यान्वयन अभिकरण नियोजित करके कार्यों का कार्यान्वयन करने,

कार्य का पर्यवेक्षण करने और लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र और उपयोगिता प्रमाणपत्र उपलब्ध कराकर वित्तीय पारदर्शिता सुनिश्चित करने का आत्यांतिक प्राधिकार सौंपा गया है । इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि जिला प्राधिकारी और नगरपालिक प्राधिकारी एमपीलैड योजना के कार्यान्वयन और निष्पादन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं । एमपीलैड योजना के अधीन कार्यों के निष्पादन और कार्यान्वयन में पंचायतों, नगरपालिकाओं और निगमों द्वारा सबसे बड़ी भूमिका निभाई जाती है । जैसा कि विद्वान् न्यायमित्र और अपर महासालिसिटर ने ठीक ही यह इंगित किया है, योजना सामुदायिक विकास और आरंभिक स्तर पर आस्तियों का सृजन करने पर केन्द्रित है और इन परिस्थितियों में, न्यायालयों द्वारा युक्तिसंगत आधारों के बिना उसमें हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता है । जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, एमपीलैड योजना में किसी संसद् सदस्य की भूमिका मात्र सिफारिश करने के स्वरूप की है और संपूर्ण निष्पादन जिला/नगरपालिका प्राधिकारी को सौंपा गया है, जो कि कार्यपालिका का एक अंग है । यह उनका उत्तरदायित्व है कि वे प्रत्येक कार्य के लिए समापन प्रमाणपत्र, लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र और उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत करें और यदि ऐसा नहीं किया जाता है तो और निधियों का निर्मोचन नहीं किया जा सकता है ।

71. याचियों की शिकायत यह भी है कि संविधान का तिहत्तरवां और चौहत्तरवां संशोधन पारित होने के साथ-साथ जिसके द्वारा पंचायत के संबंध में भाग 9 और नगरपालिकाओं के संबंध में भाग 9क पुरःस्थापित किया गया था, स्थानीय स्वशासन का संपूर्ण क्षेत्र ग्यारहवीं अनुसूची के साथ पठित अनुच्छेद 243छ के अधीन पंचायतों को और संविधान की बारहवीं अनुसूची के साथ पठित अनुच्छेद 243ब, 243यघ और 243यङ के अधीन नगरपालिकाओं को सौंपा गया है । उनके अनुसार, एमपीलैड योजना, जहां तक स्थायी सामुदायिक आस्तियों के सृजन के लिए जिसमें पेय जल, प्राथमिक शिक्षा, लोक स्वास्थ्य, स्वच्छता और सड़कें इत्यादि शामिल हैं, विकासात्मक प्रकृति के कार्यों की सामुदायिक अवसंरचना के संबंध में विनिश्चय करने की संपूर्ण प्रक्रिया संसद् सदस्य को दी जाती है हालांकि इन्हीं मामलों के संबंध में विनिश्चय करने की प्रक्रिया पंचायतों और नगरपालिकाओं को प्रदत्त की गई है, भाग 9 और 9क से असंगत है । उनके अनुसार, एमपीलैड योजना संविधान के भाग 9 और 9क के प्रत्यक्षतः विरोध में है । यह तर्क दिया गया था कि योजना में एक ऐसा बाहरी तत्व पुरःस्थापित किया गया है जो पंचायतों और नगरपालिकाओं के कृत्यों को

छीनता है । इसके अलावा, यह दलील दी गई थी कि यह आवश्यक नहीं है कि कार्यान्वयन अभिकरण पंचायत या नगरपालिका हो । अतः, पंचायत और नगरपालिका से यह विनिश्चित करने का विवेकाधिकार, शक्ति और अधिकारिता छीनी गई है कि कौन सी परियोजना किस स्थान पर और किस अभिकरण के माध्यम से कार्यान्वित की जानी है । दूसरे शब्दों में, याचियों के विद्वान् काउन्सेल के अनुसार चूंकि इस योजना द्वारा इस शक्ति का प्रत्याख्यान किया गया है इसलिए यह योजना पूर्णतः असांविधानिक और दोषपूर्ण हो जाती है ।

72. हम याचियों द्वारा दी गई इस दलील को स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं है । दिशानिर्देश के उद्धरणों से, जिन्हें हमने ऊपर प्रस्तुत कर दिया है, यह स्पष्ट हो जाता है कि यद्यपि जिला प्राधिकारी को उस अभिकरण का चयन करने की शक्ति दी गई है जिसके माध्यम से संसद् सदस्य द्वारा सिफारिश किया गया विशिष्ट कार्य निष्पादित किया जाना चाहिए तथापि, ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज संस्थाएं संबंधित पंचायती राज संस्था के मुख्य कार्यपालक के माध्यम से अधिमानी कार्यान्वयन अभिकरण होंगी और शहरी क्षेत्रों में नगर निगमों, नगरपालिकाओं के आयुक्तों/मुख्य कार्यपालक अधिकारियों के माध्यम से शहरी स्थानीय निकाय कार्यान्वयन अभिकरण होंगे ।

क्या एमपीलैड योजना के कारण आसीन संसद् सदस्यों को अपने विरोधियों के मुकाबले अऋजु फायदा होगा

73. अंततः, याचियों की ओर से यह तर्क दिया गया था कि इस योजना से निर्बाध और ऋजु निर्वाचन के लोकतांत्रिक सिद्धांत का अतिक्रमण होता है । यह दलील दी गई थी कि आसीन संसद् सदस्य अपने विरोधियों के मुकाबले लाभप्रद स्थिति में थे क्योंकि उनके प्राधिकार में एमपीलैड योजना थी जो कि वे खर्च कर सकते थे या खर्च करने का वचन कर सकते थे । यह दलील दी गई थी कि योजना के अधीन उपलब्ध धन का दुरुपयोग किए जाने की संभावना है और इससे आसीन संसद् सदस्य को अऋजु फायदा मिलता है ।

74. यह दलील खारिज किए जाने योग्य है क्योंकि यह किसी वैज्ञानिक विश्लेषण या आनुभाविक डाटा पर आधारित नहीं है । हम यह भी पाते हैं कि यह दलील योजना की सांविधानिकता का विरोध करने का उत्साहहीन प्रयास है । एमपीलैड योजना में आसीन संसद् सदस्यों को

विकासात्मक कार्य के लिए निधियां उपलब्ध कराई जाती हैं । यदि संसद् सदस्य उन निधियों का उपयोग उचित रूप से करता है तो इसके परिणामस्वरूप उसका कार्य बेहतर होगा । यदि उसके परिणामस्वरूप लोग कथित पदधारी के लिए मतदान करते हैं तो निश्चित रूप से इससे निर्बाध और ऋजु निर्वाचनों के सिद्धांत का अतिक्रमण नहीं होता है ।

75. जैसा कि हमने पहले उल्लेख किया है, संसद् सदस्यों को लोगों के कल्याण के लिए विनिर्दिष्ट प्रकार के कार्यों की सिफारिश करने की अनुज्ञा प्राप्त है, अर्थात्, जिनका संबंध स्थायी सामुदायिक आस्तियों के विकास और निर्माण से है (जैसा कि दिशानिर्देशों के अध्याय 1.3 में उपबंध है) । ये कार्य सुसंगत प्राधिकारियों के अनुमोदन के पश्चात् ही आरंभ किए जाने होते हैं । इन परिस्थितियों में, यह दावा नहीं किया जा सकता है कि ये कार्य लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 के अर्थान्तर्गत अऋजु लाभ या भ्रष्ट आचरण की कोटि में आते हैं । निस्संदेह, ऐसे खर्चे उपर्युक्त अधिनियम और निर्वाचन आयोग के विनियमों के अध्यधीन होते हैं ।

निष्कर्ष

76. उपर्युक्त चर्चा को ध्यान में रखते हुए, हम अपने निष्कर्षों का सार निम्नलिखित रूप में देते हैं :–

(1) संविधान के परिसंघीयवत् स्वरूप और अनुच्छेद 282 की विनिर्दिष्ट भाषा के कारण संघ और राज्य दोनों को इस बात के होते हुए भी कि उस प्रयोजन की विषयवस्तु सातवीं अनुसूची में आती है अथवा नहीं किसी प्रयोजन के लिए अनुदान देने की शक्ति प्राप्त है बशर्ते वह प्रयोजन संविधान के अर्थान्तर्गत 'लोक प्रयोजन' हो ।

(2) यह योजना 'लोक प्रयोजन' के अर्थान्तर्गत आती है जिसका उद्देश्य राज्य की नीति के निदेशक तत्वों में प्रतिबिंबित राज्य के विकास और कल्याण कार्य को पूरा करना है ।

(3) अनुच्छेद 275 और अनुच्छेद 282 दोनों संविधान के अधीन निधियां/धन खर्च करते हैं । अनुच्छेद 282 सामान्यतया विशेष, अस्थायी या तदर्थ स्कीमों के लिए है । तथापि, 'लोक प्रयोजन' के लिए व्यय करने संबंधी मामला सांविधानिक अपेक्षाओं को पूरा करने के अध्यधीन होता है । अनुच्छेद 282 के अधीन अनुदान मंजूर करने की शक्ति निर्बंधित नहीं है ।

(4) अनुच्छेद 282 में उल्लिखित 'विधियों' में विनियोग अधिनियम भी आएंगे । इस उपबंध का अवलंब लेने के लिए संसद् द्वारा किसी विनिर्दिष्ट या विशेष विधि को अधिनियमित करने की आवश्यकता नहीं है । अतः, एमपीलैड योजना विधिमान्य है क्योंकि प्रत्येक वर्ष विनियोग अधिनियम सम्यक् रूप से पारित किए गए हैं ।

(5) भारतीय संविधान में शक्तियों के कठोर पृथक्करण को मान्यता नहीं दी गई है । शक्तियों के पृथक्करण संबंधी सांविधानिक सिद्धांत का केवल तभी अतिक्रमण होगा यदि एक शाखा का आवश्यक कृत्य किसी दूसरी शाखा द्वारा छीना जाता है जिसके परिणामस्वरूप नियंत्रण और संतुलन समाप्त हो जाता है ।

(6) यद्यपि ऐसा प्रतीत होता है कि संसद् सदस्यों को कार्यपालक कृत्य दिया गया है तथापि, उनकी भूमिका कार्य की सिफारिश करने तक सीमित है और उसका वास्तविक कार्यान्वयन स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा किया जाता है । नियंत्रण और संतुलन समाप्त नहीं किया गया है चूंकि इनके बारे में सम्यक् रूप से उपबंध किया गया है और इनका योजना के दिशानिर्देशों और संसद् द्वारा कठोरता से पालन किया जाना है । अतः, इस योजना से शक्तियों के पृथक्करण का अतिक्रमण नहीं होता है ।

(7) इस योजना द्वारा पंचायत राज संस्थाओं, नगरपालिकाओं तथा स्थानीय निकायों को उनकी भूमिका या अधिकारिता से वंचित नहीं किया गया है क्योंकि दिशानिर्देशों द्वारा उन्हें योजना के कार्यान्वयन में सम्यक् स्थान दिया गया है ।

(8) न्यायालय किसी विधि या स्कीम को उसकी शक्तिमत्ता या असांविधानिकता के आधार पर ही विखंडित कर सकता है न कि उसकी व्यवहार्यता के आधार पर । जब योजना के अंतर्गत जवाबदेही की व्यवस्था विद्यमान है तो न्यायालय के लिए उसे तब तक विखंडित करना उचित नहीं है जब तक कि वह किसी सांविधानिक सिद्धांत का अतिक्रमण नहीं करती है ।

(9) प्रस्तुत योजना में, जवाबदेही की व्यवस्था का उपबंध किया गया है । इस व्यवस्था को और कठोर बनाने का प्रयास किया जाना चाहिए किन्तु इसे इसके वर्तमान रूप में असांविधानिक मानकर विखंडित नहीं किया जा सकता है ।

(10) इस योजना के परिणामस्वरूप आसीन संसद् सदस्यों को कोई अऋजु लाभ नहीं मिलता है और यह भ्रष्ट आचरण की कोटि में नहीं आती है ।

77. तदनुसार, हम यह अभिनिर्धारित करते हैं कि आक्षेपित एमपीलैड योजना विधिमान्य है और संविधान की शक्ति के अधीन है और सभी रिट याचिकाएं तथा अंतरित मामले खारिज किए जाने योग्य हैं क्योंकि उनमें कोई गुणागुण नहीं है, परिणामस्वरूप, वे खारिज किए जाते हैं । खर्चे के बारे में कोई आदेश नहीं किया जाता है ।

रिट याचिकाएं और अंतरित मामले खारिज किए गए ।

ग्रो.