पी.देवदासन बनाम सरकार

ए.आई.आर.1964 एस. सी. 179

तथ्य

याचिकादाता ने संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन अपनी अपील में सरकार द्वारा जारी किये गये अनुदेशों को चुनोती दी जिनमें आरक्षित पदों को आगे ले जाने की व्यवस्था है। इस नियम के कारण किसी एक वर्ष में 50% से अधिक रिक्तियां आरक्षित की गई।

याचिकादाता स्नातक है और केन्द्रीय सेवा के ग्रेड में 1956 से है। यह जनवरी, 1958 से स्थायी कर दिया गया। अगला उच्च पद अनुभाग अधिकारी (सहायक अधीक्षक) का था। भर्ती के तीन तरीकों में एक तरीका संघ लोक सेवा आयोग द्वारा समय-समय पर ली गई विभागीय परीक्षा के आधार पर ग्रेड 4 से 3 में पदोन्नति है। उस तरीके से 30 प्रतिशत भर्ती की जाती है। तदनुसार 6 फरवरी,1960 को संघ लोक सेवा आयोग द्वारा जून,1960 में ली जाने वाली पदोन्नति परीक्षा की अधिसूचना जारी की गई उसमें 12 प्रतिशत रिक्तियों का आरक्षण अनुसूचित जातियों के लिये और 5 प्रतिशत अनुसूचित जनजातियों के लिये कहा गया था, लेकिन आरक्षित पदों को आगे ले जाने के नियम के कारण, भर्ती वर्ष के पिछले दो वर्षो में न भरी गई आरक्षित रिक्तियां इस प्रतिशतता में जोड़ दी गई। परिणामस्वरूप,1961 में घोषित किया गया। संघ लोक सेवा आयोग ने 16 उम्मीदवारों की अनारक्षित रिक्तियों में और निर्धारित प्रतिशत तथा आरक्षित पदों को आगे ले जाने वाले नियम के अनुसार 28 उम्मीदवारों की आरक्षित रिक्तियों में नियुक्ति के लिये सिफारिश की। बाद में आरक्षित कोटे में अनुसूचित जनजातियों के 2 अन्य उम्मीदवार भी जोड़ दिये गये। भरे जाने वाले पदों की अनुमानित संख्या 48 थी जिनमें 16 अनारक्षित और 32 आरक्षित थे, हालांकि संघ लोक सेवा आयोग ने आरक्षित पदों के लिये केवल 30 की सिफारिश की थी। किन्तु सरकार ने केवल 45 रिक्तियां भरी जिनमें 29 अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति से भरी गई।

याचिकादाता का तर्क यह था कि-

1. उसने 61 प्रतिशत अंक प्राप्त किये थे जब कि अनुसूचित जातियों और जनजातियों के उम्मीदवारों को 35 प्रतिशत तक कम अंक मिले थे। उसने तर्क दिया कि संघ लोक सेवा आयोग, उनके लिये परीक्षा पास करने का एक मानक और अन्य उम्मीदवारों के लिए दूसरे प्रकार का मानक निर्धारित करने के लिये सक्षम नहीं है।

यदि भारत सरकार और संघ लोक सेवा आयोग उनके साढ़े सत्रह प्रतिशत कोटे के आरक्षण

के नियम का पालन करते तो उसके चयन की पूरी आशा थी। किन्तु इस प्रकार आरक्षण 65 प्रतिशत हो गया जो संघ लोक सेवा आयोग की अधिसूचना में उल्लिखित प्रतिशतता से कहीं अधिक था। साढे सत्रह प्रतिशत आरक्षण की सीमा रखने से केवल 8 पद अनुसूचित जाति और जनजाति से भरे जाते और शेष पद योग्यता के आधार पर अन्य उम्मीदवारों से।

भारत सरकार और संघ लोक सेवा आयोग द्वारा अपनाया गया आगे ले जाने वाला नियम असंवैधानिक था।

13 सितम्बर,1950 के बाद भारत सरकार ने जब सेवा में सामुदायिक प्रतिनिधित्व की नीति के संबंध में संकल्प प्रकाशित किया तो उसके साथ पूरक अनुदेश भी 28 जनवरी,1952 को जारी किये गये जिनमें दूसरे और तीसरे वर्ष आरक्षित पदों को आगे ले जाने के सिध्दान्त अपनाने के लिये निर्देश दिया गया किन्तु तीसरे वर्ष से आगे ले जाने का नियम नहीं था।

याचिकादाता ने इन अनुदेशों को भी चुनौती दी। उसने यह तर्क दिया कि अनुच्छेद 16(4) में नियोजन के मामले में सभी को समान अवसर की व्यवस्था का उल्लेख है। अनुच्छेद 16(4) के अंतर्गत दी गई इस व्यवस्था को मान लेने पर सरकार किसी भी पिछड़े वर्ग के लिये आरक्षण कर सकती है, किन्तु उस आरक्षण को, इतना व्यापक नहीं बना दिया जा सकता है, कि यह अनुच्छेद 16(2) में प्रदत्त अधिकारों को व्यर्थ बना दे या नष्ट कर दे। उसने कहा कि उच्चतम न्यायालय के पूर्व निर्णय के अनुसार अनुच्छेद 16(4),अनुच्छेद 16(1) का केवल अपवाद है और अनुच्छेद 16(1) के अधीन होने के कारण इसकी व्याख्या इस प्रकार नहीं की जा सकती कि मुख्य उपबंध हीं अर्थहीन हो जाए। उसने यह भी तर्क दिया कि अनुच्छेद 16(4) को संविधान के अनुच्छेद 335 के साथ पढ़ा जाऩा चाहिए जिसमें अनुसूचित जाति और जनजाति के लिये की गई व्यवस्था के साथ-साथ प्रशासन की कुशलता पर भी जोर दिया गया है।

प्रतिवादियों ने यह दावा किया कि''आरक्षण को आगे ले जाने वाला नियम''वैध है और संविधान लागू होने से पहले से हीं चला आ रहा है तथा संविधान लागू होने के बाद संविधान के उपबंधों को पूरा करने के लिये उसे अपनाया जाता रहा है। इसी आधार पर 1952 में पूरक अनुदेश जारी किये गये। इन अनुदेशों के समर्थन में उन्होंने अनुच्छेद 16(4) और अनुच्छेद 335 का हवाला दिया। उन्होंने इससे इंकार किया कि यह नियम कानून की दृष्टि में सभी की समानता के प्रतिकूल नहीं है और सरकार के अधीन सभी पदों पर नियुक्ति के समान अवसरों का विरोध भी प्रकट नहीं करता।

विवाद्यक (इशू)

1. मुख्य प्रश्न यह है कि 1955 में यथा संशोधित ''आगे ले जाने वाला नियम'' असंवैधानिक और संविधान के अनुच्छेद 16(1) या अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है।

2. यह प्रश्न भी विचारार्थ उठाया गया कि क्या अनुसूचित जाति और जनजाति के पदों के आरक्षण संबंधी आक्षेप ग्रस्त उपबंध अनुच्छेद 16(4) का अतिक्रमण करते है।

बहुमत का निर्णय

पांच न्यायमूर्तियों-एस.के. दास, कार्यकारी मुख्य न्यायमूर्ति रघुवीर दयाल, एन. राजगोपाल आयंगर और जे. आर. मधोलकर (न्यायमूर्ति सुब्बाराव असहमत) ने मुख्य विवाघक को स्वीकार कर लिया और यह मत व्यक्त किया कि संशोधित ''आगे ले जाने वाला नियम'' अवैध और असंवैधानिक है।

न्यायमूर्ति मधोलकर ने न्यायालय का निर्णय सुनाते हुए कहा कि अनुच्छेद 14 में समानता का अर्थ है समान लोगों में समानता। अनुच्छेद 16(4) का प्रयोजन यह सुनिश्चित करना है कि पिछड़े वर्गो (जिनमें अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति भी शामिल है) के लोगों को सरकारी नौकरियों के मामले में किसी प्रकार की कठिनाई न हो। इसीलिये इस प्रकार के वर्गों के लिये, जिन्हें सरकारी सेवा में उचित प्रतिनिधित्व नहीं मिला है, पदों के आरक्षण की व्यवस्था का विचार किया गया है। इस प्रकार ऐसे आरक्षण की व्यवस्था करने वाले नियम के अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण नहीं माना जा सकता। किन्तु यदि इस आरक्षण से अन्य समुदाय के लोगों को रोजगार के उपयुक्त अवसर मिलने में बाधा पड़ती है तो अन्य समुदायों का कोई भी सदस्य सरकार द्वारा समान अवसर न दिये जाने की शिकायत कर सकता है।

याचिकादाता ने अपने इस तर्क के संबंध में, कि '' आगे ले जाने वाला नियम'' अनुच्छेद 16(1) का अतिक्रमण है क्योंकि इससे आरक्षण की प्रतिशतता बहुत बढ़ जाती है,'' एम.आर. बालाजी बनाम मैसूर राज्य, ए.आई.आर.एस. सी. 649 की नजीर का हवाला दिया जिसमें कहा गया है कि-

''.....जो अनुच्छेद 15(4) के विषय में सही है। वही अनुच्छेद 16 (4) के विषय में भी सही है। इस बात में कोई संदेह नहीं कि संविधान निर्माताओं ने सोचा होगा और उनका यह सोचना उचित भी था कि अनुच्छेद 16(4) के अन्तर्गत पर्याप्त आरक्षण करते समय इस बात का ध्यान रखा

जाएगा कि आरक्षण अनुचित,अधिक या अनावश्यक न हों क्योंकि इससे व्यापक क्षेत्र में प्रतियोगिता समाप्त हो जाने तथा कर्मचारियों में घोर असंतोष पैदा होने से प्रशासन की कुशलता पर गहरा प्रभाव पड़ेगा। इसलिये अनुच्छेद 15(4) के अन्तर्गत विशेष उपबंध की अनुचित व्यवस्था द्वारा अनुच्छेद 16(4) के अधीन अनुमत्य एवं वैध सीमा से अधिक आरक्षण, संविधान के साथ धोखा माना जाएगा और इस पर आपत्ति की जा सकती है।''

यह बात वर्तमान मामले पर लागू होती है।

बालाजी के मामले में यह स्पष्ट हो जाएगा कि 50% से अधिक रिक्तियों का आरक्षण अनुच्छेद 15(1) का उल्लंघन होगा।

प्रस्तुत मामले में रिक्तियां भरी गई जिनमें 1955 में संशोधित अग्रेणीत नियम के परिणामस्वरूप 29 पद आरक्षित श्रेणी को दिये गये। इस प्रकार भरी जाने वाली रिक्तियों को 64.4% संख्या आरक्षण को दी गई। आरक्षण को आगे ले जाने वाले नियम के परिणामस्वरूप न्यायालय ने बालाजी के मामले को आधार मानकर अपने निर्णय में इसे अनुचित बताया है। इन्होंने मैनेजर, दक्षिण रेलवे बनाम रंगाचारी, ए,आई.आर. 1962 एस. सी. 36 को आधार माना।

न्यायालय ने इस बात पर जोर दिया कि अनुच्छेद 16(1) में दी गई गारंटी का आशय नियोजन संबंधी मामलों में समान अवसर सुनिश्चित करना है गारंटी को प्रभावी बनाने के लिये प्रत्येक वर्ष की भर्ती पर अलग-अलग विचार किया जाएगा। और पिछड़े वर्गों को इतना अधिक आरक्षण न दिया जाएगा जिससे उनका एकाधिकार हो जाए अथवा अन्य समुदायों के वैध अधिकारों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े।

अनुच्छेद 16(4), अनुच्छेद 16 (1) का परन्तुक या अपवाद है। इसकी व्याख्या या अर्धनिरूपण इस प्रकार न किया जाएगा कि मुख्य उपबंध का प्रयोजन व्यर्थ अथवा नष्ट हो जाए। यह देखा गया है किं खण्ड(4) के अधीन असीमित आरक्षण का सिद्धांत मानने से खण्ड(1) में दी गई गारंटी समाप्त हो जाती है या भ्रामक सिद्ध होती है। संविधान के किसी उपबंध अथवा किसी अधिनियम का ऐसा अर्थ नहीं लगाया जा सकता कि उसी के साथ अधिनियमित किसी दूसरे उपबंध का उद्देश्य ही नष्ट हो जाए। खण्ड (1) और (2) पर खण्ड (4) का अभिभावी प्रभाव केवल यह हो सकता है कि किन्हीं परिस्थितियों में एक उचित सीमा तक नियुक्तियों और पदों का आरक्षण किया जाए न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि याचिका आंशिक रूप से सफल है और 1955 का यथा संशोधित अग्रेणीत नियम अमान्य है।

अल्पमत निर्णय

दूसरी ओर, न्यायमूर्ति सुब्बाराव के असहमति सूचक निर्णय ने मुख्य मुद्दे को अस्वीकार कर दिया और यह विचार व्यक्त किया कि अग्रेनीत नियम संवैधानिक दृष्टि से मान्य है।

उनके विचार में अनुच्छेद 335 का अनुच्छेद 16(4) की व्याख्या करने में कोई महत्व नहीं है। इसलिये सरकार द्वारा बनाए गये उपबंधों की मान्यता निश्चित करने के लिये केवल अनुच्छेद 16(4) का ही आश्रय लेना आवश्यक है।

अनुच्छेद 14 में समानता का सामान्य नियम बताया गया है अनुच्छेद 16 सरकारी नियुक्तियों के अवसर के विशेष संदर्भ में उनके प्रयोग का उदाहरण है। उनकी दृष्टि में अनुच्छेद 16(4),अनुच्छेद 16(1) का अपवाद नहीं है। उन्होंने कहा ''यदि केवल इसी उपबंध को मान लें तो मूलत: असमान सामाजिक ढ़ांचे में सभी पिछड़े समुदाय नष्ट हो जाएंगे। वे लोग, जब तक अपने पैरों पर खड़े होने लायक न हो जाएं, तब तक बिना विशेष सुविधा के खुली प्रतियोगिता में सफलता प्राप्त नहीं कर सकते। इसीलिये संविधान निर्माताओं ने अनुच्छेद 16 में खण्ड (4) जोड़ दिया। '' इस अनुच्छेद में कुछ भी नहीं''- अभिव्यक्ति इसका आशय स्पष्ट करने का वैधानिक ढ़ंग है कि उस अनुच्छेद के अधीन प्रदत्त शक्ति, मुख्य उपबंध द्वारा किसी प्रकार सीमित नहीं है लेकिन उस उपबंध से बाहर है। यह वास्तव में अपवाद नहीं है. बल्कि इसके द्वारा अनुच्छेद के अन्य उपबंधों की अबाध शक्ति संरक्षित कर ली है।

आगे ले जाने वाले नियम के विषय में उन्होंने यह मत व्यक्त किया:''उनके इस दावे में कोई सार नहीं, कि ''आरक्षण को आगे ले जाने '' के सिद्धांत के परिणामस्वरूप तीसरे वर्ष चुने गये अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवारों की संख्या उस वर्ष कुल आवेदकों की संख्या का 80 प्रतिशत थी और इसलिये इस प्रकार के चयन से मौलिक अधिकारों का हनन हुआ है। यदि आरक्षण सरकार की क्षमता सीमा में था तो मुझे कोई कारण नहीं दिखता कि उक्त आकस्मिक परिस्थिति का प्रभाव इस प्रकार के आरक्षण पर कैसे पड़ेगा।

.....आरक्षण को आगे ले जाने का प्रभाव सामान्यत: वहीं होगा। एक बार चयन के समय आरक्षण करना, या कई बार चयन में आरक्षण करना, केवल आरक्षण के उपबंध को कार्यान्वित करने का एक सरल ढ़ंग है। जब तक यह सिद्धन हो जाए कि संवर्ग की संख्या का उचित अनुपात से अधिक भाग,उक्त जातियों और जनजातियों से भर लिया गया है यह कहना संभव नहीं कि यह आरक्षण की व्यवस्था नहीं है बल्कि मौलिक अधिकारों के समाप्त करने की व्यवस्था है। इस मामले

में न इस प्रकार का अधिकथन है और न कोई साक्ष्य।

यदि उपबंध का आशय, आरक्षण के संबंध में कार्रवाई करना है, जो कि मैं मानता हूं,ठीक है तो फिर इसका कोई कारण नहीं दिखता कि इसे इसलिये बुरा कहा जाए क्योंकि प्रशासन की क्षमता के स्तर में कुछ गिरावट आएगी। कुछ सीमा तक प्रशासन के स्तर में गिरावट आना आरक्षण व्यवस्था में स्वाभाविक है, किन्तु इसके कारण इस व्यवस्था को बुरा नहीं कहा जा सकता। वास्तव में राज्य ने न्यूनतम योग्यताएं निर्दिष्ट कर दी हैं और सभी नियुक्तियां उन्हीं लोगों में से की जाती हैं, जिनके पास उक्त योग्यताएं हैं। इस व्यवस्था के कारण प्रशासन की कुशलता में कितनी गिरावट आएगी यह बतलाना मेरा काम नहीं, बल्कि यह काम सरकार का है,जो अपने प्रशासन का स्तर बनाए रखना चाहती है।''

उन्होंने बालाजी के मामले का हवाला दिया। उनके विचार से इस केस में 50प्रतिशत से अधिक आरक्षण को असंवैधानिक मानने का कोई प्रस्ताव नहीं है। उन्होंने कहा कि-

''मेरे विचार से कॉलेज में भर्ती के संदर्भ में जो सामान्य बातें सामने आई हैं वे किसी विशिष्ट सेवा के संवर्ग की भर्ती के मामले में लागू नहीं होती। मौलिक अधिकारों के नष्ट करने का सिद्धांत इस बात पर निर्भर करता है कि संपूर्ण संवर्ग की संख्या क्या है और उसमें आरक्षित पदों की संख्या क्या है। प्रेक्षण में प्रयुक्त शब्दों अर्थात''सामान्य रूप से'' और "मोटे तौर पर'' का आशय केवल मार्गदर्शन करना है न कि कॉलेज की भर्ती के मामले में भी कोई कठोर नियम बनाना।''

अधिकथित प्रतिपादना

यदि किसी वर्ष आरक्षण बहुत अधिक (50 प्रतिशत से अधिक नहीं)न होने के कारण स्वतः असंवैधानिक न हो, तो भी आरक्षित पदों में आगे ले जाने वाले नियम के अन्तर्गत अन्य आरक्षित पद जोड़ दिए जाने के कारण किसी वर्ष आरक्षण अधिक हो जाता है, तो वह असंवैधानिक होगा।