

भारत का विधि आयोग

लोक अभियोजकों की नियुक्ति

संबंधी

197वीं रिपोर्ट

जुलाई, 2006

न्यायमूर्ति
एस. जगन्नाथ राव
अध्यक्ष

भारत का विधि आयोग
शास्त्री भवन
नई दिल्ली-110 001
टेली. : 23384475
फैक्स : (011)23073864, 23388870
ई-मेल :
सीएच.एलसी@एसबी.एनआईसी.इन
निवास :
1, जनपथ
नई दिल्ली-110 011
टेली. : 23019465

फा. सं. 6(3)/121/2006-एल.सी.(एल.एस.)

जुलाई 31, 2006

प्रिय श्री भारद्वाज जी,

विषय- "लोक अभियोजकों^{का} नियुक्ति" संबंधी विधि आयोग की 197वीं रिपोर्ट ।

लोक अभियोजक नियुक्ति संबंधी विधि आयोग की 197वीं रिपोर्ट अग्रेषित करते हुए मुझे हार्दिक प्रसन्नता हो रही है ।

गृह मंत्रालय ने अपनी फाइल सं. 12/33/2006-न्यायिक सेल द्वारा भारतीय विधि आयोग को 29-5-2006 को प्रधानमंत्री कार्यालय का एक पत्र सं. आइ.डी.805/11/सी/4/06-पोल तारीख 16-5-2006 भेजा था, जिसमें विधि आयोग के विचार तीन विषयों पर जो यथा निम्नलिखित हैं, मांगे गए थे:-

“(i) लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों की नियुक्तियां दंड प्रक्रिया संहिता, 1908 (सिक 1973), संसद् द्वारा मूल रूप से यथा अधिनियमित, की धारा 24(6) के निबंधनों के अनुसार- अभियोजन अधिकारियों के नियमित काडर का गठन करने वाले व्यक्तियों में से ही करने में उसे विधायी रूप से प्रत्यावर्तित करने की आवश्यकता हो सकती है जिससे वह विभिन्न राज्य संशोधनों पर

अभिभावी हो सके । इसके अतिरिक्त दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 24(4) में 'अंतिमता (सनसेट) खंड' निगमित करने के साथ किसी निश्चित समयसीमा में ऐसे कांडों का सृजन करने की अपेक्षा करने के लिए विधि द्वारा कोई समयसीमा विहित किए जाने की आवश्यकता हो सकती है ।

(ii) राज्य संशोधनों पर अभिभावी होने के लिए धारा 24(4) के अधीन सेशन न्यायाधीश से परामर्श करने की अपेक्षा की जा सकती है ।

(iii) पात्रता अपेक्षा, पिछले कार्य निष्पादन के निर्धारण, समुचित कालावधि, आदि के अनुसार नियुक्तियों में मनमानी करने की परिधि कम करने के लिए अन्य संस्थागत तंत्र (तंत्रों) और रक्षोपाय (रक्षोपायों) पर विचार किया जा सकता है ।”

इस 197वीं रिपोर्ट में विधि आयोग ने आपराधिक न्याय प्रक्रिया में पुलिस, अभियोजक, कार्यपालिका और न्यायालयों की भूमिका का गहराई से अध्ययन किया है और लोक अभियोजकों की नियुक्ति के लिए प्रक्रिया के प्रश्न पर विचार किया है तथा अपनी सिफारिशों की हैं । दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 24 की विद्यमान उपधारा (4) से उपधारा (6) तक को प्रतिस्थापित करने के लिए एक प्रारूप विधेयक भी इस रिपोर्ट के साथ संलग्न है ।

प्रारंभ में आयोग ने उच्चतम न्यायालय के निर्णयों और विधि आयोग की पूर्वतर रिपोर्टों में कथित रूप में लोक अभियोजकों की भूमिका पर विचार किया है । आयोग ने कहा है कि लोक अभियोजक को कार्यपालिका और सभी वाह्य प्रभावों से और पुलिस तथा अन्वेषण प्रक्रिया से भी स्वतंत्र होना है । वह अन्वेषण से संबंधित मामलों में पुलिस को सलाह नहीं दे सकता है । उसके राज्य, न्यायालय और अभियुक्त के प्रति कर्तव्य हैं । उसे अपने कर्तव्यों का निष्पक्ष रूप से निर्वाह करना है । वह न्यायालय की सहायता करने वाले किसी न्यायमंत्री की स्थिति में है ।

सेशन न्यायालय में लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों की नियुक्ति के लिए प्रक्रिया के संबंध में धारा 24(4) में कथित सेशन न्यायाधीश से परामर्श करने की जिला मजिस्ट्रेट की अपेक्षा प्रशंसनीय है और यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि कुछ राज्यों ने सेशन न्यायाधीश से परामर्श करने की इस प्रक्रिया को छोड़ दिया है ।

संसद् द्वारा यथा अधिनियमित संहिता की धारा 24(6) के उपबंधों में कथन है कि एक बार यदि किसी राज्य में अभियोजक अधिकारियों के नियमित काडर का गठन हो जाता है, तो लोक अभियोजक / अपर लोक अभियोजक के पद पर सभी नियुक्तियां केवल काडर से ही 'की जाएंगी' । कई राज्यों ने 'की जाएंगी' शब्दों को ' की जा सकेंगी' शब्दों द्वारा प्रतिस्थापित करते हुए संशोधन किए हैं चूंकि वे अनुभव करते हैं कि लोक अभियोजक/ अपर लोक अभियोजक के कुछ पदों को सेशन न्यायालय की बार से भरे जाने की अनुज्ञा अवश्य दी जानी चाहिए । विधि आयोग ने इस रिपोर्ट में कहा है कि जहां तक ऐसे सहायक लोक अभियोजक हैं, जो नियमित काडर में हैं, जिन्होंने केवल ऐसे मजिस्ट्रेट न्यायालयों में, जो साधारणतया ऐसे अपराधों पर विचारण करते हैं, जहां कारावास का दंड केवल सात वर्ष तक हो सकता है, विधि व्यवसाय किया है, यह आवश्यक है कि लोक अभियोजक / अपर लोक अभियोजक के पद सेशन न्यायालयों में बार के ऐसे सदस्यों द्वारा भी भरे जाएं, जो सेशन न्यायालय में विधि व्यवसाय करते हैं, क्योंकि उन्हें ऐसे सेशन मामलों के संबंध में, जहां दंड मृत्यु या आजीवन कारावास का हो सकता है, कार्रवाई करने का अधिक अनुभव होता है ।

अतः हमने सुझाव दिया है कि लोक अभियोजक का पद, सेशन न्यायाधीश के परामर्श से, जिला मजिस्ट्रेट द्वारा तैयार किए गए पैनल में से बार के किसी सदस्य द्वारा ही सदैव भरा जाना चाहिए, यह कि किसी जिले में अपर लोक अभियोजक के पचास प्रतिशत पद भी सेशन न्यायाधीश के परामर्श से धारा 24(4) के अधीन जिला मजिस्ट्रेट द्वारा तैयार किए गए पैनल में से बार द्वारा ही भरे जाने चाहिए और किसी जिले में अपर लोक

अभियोजक के शेष पचास प्रतिशत पद ऐसे सहायक लोक अभियोजकों में से ही, जो अभियोजन अधिकारियों के नियमित काडर में हैं, भरे जाने चाहिए ।

हमने यह भी सिफारिश की है कि धारा 24(4) में यह स्पष्ट उपबंध अंतःस्थापित किया जाए कि सेशन न्यायाधीश को ऐसे वकीलों के नामों की, जिन्होंने व्यक्तिगत रूप से पर्याप्त संख्या में सेशन मामलों का संचालन किया है और जिनका अच्छा चरित्र है, सिफारिश अवश्य करनी चाहिए । यदि ऐसा कोई केंद्रीय संशोधन किया जाता है, यदि राज्य संशोधन सेशन न्यायाधीश से परामर्श करने तथा ऐसे अनुभव और अच्छे चरित्र वाले बार के सदस्यों का चयन करने के उपबंध का लोप करते हैं, तो ऐसी प्रक्रिया अनुच्छेद 14 का अतिवर्तन करेगी ।

इसी प्रकार, धारा 24(6) के संबंध में, अपर लोक अभियोजक के पचास प्रतिशत पद सहायक लोक अभियोजकों द्वारा ऐसे पैनल में से भरे जाने चाहिए, जो ऐसी राज्य स्तरीय समिति द्वारा तैयार किया गया हो, जो (क) उस राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा नामनिर्देशित किए गए सेवानिवृत्त उच्च न्यायालय न्यायाधीश / आसीन उच्च न्यायालय न्यायाधीश, (ख) राज्य सरकार के विधि सचिव, (ग) उस राज्य के सचिव स्तर के किसी अधिकारी और (घ) अभियोजन के निदेशक से मिलकर बनी हो । उस समिति को सहायक लोक अभियोजकों के गुणागुण, अनुभव, कार्य निष्पादन के पूर्व रिकार्ड का निर्धारण करना चाहिए और यह अवश्य ही सुनिश्चित करना चाहिए कि चयन किए गए व्यक्तियों का चरित्र अच्छा है ।

हमने यह भी कहा है कि संहिता के प्रस्तावित संशोधन के छह मास के भीतर राज्य सरकारों को अभियोजन अधिकारियों के ऐसे नियमित काडर का अवश्य गठन करना चाहिए, जिसमें पचास प्रतिशत पद किसी जिले के अपर लोक अभियोजकों और राज्य के सभी सहायक लोक अभियोजकों के हों ।

उपर्युक्त सिफारिशों में प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा गृह मंत्रालय को भेजे गए अपने पत्र में उठाए गए सभी प्रश्नों के उत्तर हैं ।

अतः हमारा आपसे अनुरोध है कि कृपया इस 197वीं रिपोर्ट को गृह मंत्रालय को प्रेषित करने के लिए अनुदेश जारी करें ।

सादर,

आपका,

(एम. जगन्नाथ राव)

श्री एच. आर. भास्कराज,
केंद्रीय विधि और न्याय मंत्री,
भारत सरकार,
शास्त्री भवन,
नई दिल्ली ।

अनुक्रमणिका

<u>क्र. सं.</u>	<u>विषय वस्तु</u>	<u>पृष्ठ सं.</u>
1.	<u>अध्याय 1</u> गृह मंत्रालय द्वारा निर्देश और प्रधानमंत्री कार्यालय के विचार	2 से 4
2.	<u>अध्याय 2</u> आपराधिक न्याय प्रक्रिया में लोक अभियोजक की स्वतंत्र भूमिका	5 से 11
3.	<u>अध्याय 3</u> भारत सरकार और राज्य : लोक अभियोजकों की नियुक्ति के लिए विधान और प्रक्रिया और अनुच्छेद 14	12 से 17
4.	<u>अध्याय 4</u> प्रधानमंत्री कार्यालय के तीन सुझावों पर विधि आयोग की सिफारिशें	18 से 29
5.	<u>उपाबंध</u> दंड प्रक्रिया (संशोधन) अधिनियम, 2005 द्वारा किए गए संशोधनों को सम्मिलित करते हुए सभी संशोधनों के अधिक्रमण दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 24 की उपधारा (4) से उपधारा (6) के लिए प्रारूप संशोधन	30 से 31

अध्याय 1

गृह मंत्रालय द्वारा निर्देश और प्रधान मंत्री कार्यालय के विचार

प्रधानमंत्री कार्यालय (जिसे इसमें इसके पश्चात् प्रधानमंत्री कार्यालय कहा गया है) द्वारा वांछित रूप में, गृह मंत्रालय ने दंड प्रक्रिया संहिता 1973 की धारा 24 के अधीन लोक अभियोजकों की नियुक्ति के संबंध में प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा दिए गए सुझावों के बारे में भारत के विधि आयोग के विचार मांगे हैं। प्रधानमंत्री कार्यालय ने प्रारंभ में एक सुझाव के प्रति निर्देश किया था जो उसे निम्नलिखित आशय का किया गया था :

"अभियोजन निदेशालय पर उत्तरदायित्व नियत करने की आवश्यकता है। आपराधिक विचारण सदैव पुलिस / केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो के अभियोजकों द्वारा, न कि राज्य लोक अभियोजकों द्वारा संचालित किया जाना चाहिए। किसी राज्य में राजनैतिक सिफारिशों के आधार पर नियुक्त किए गए संविदात्मक लोक अभियोजकों के दायित्व की समस्या होती है। दंड प्रक्रिया संहिता की वह धारा, जो राज्य सरकार को लोक अभियोजक नियुक्त करने के लिए सशक्त करती है, तुरंत प्रभाव से संशोधित की जानी चाहिए। सभी पुलिस अभियोजकों / लोक अभियोजकों / ज्येष्ठ लोक अभियोजकों को या तो विचारण का संचालन करने की अनुज्ञा दी जानी चाहिए या यदि राज्यों में लोक अभियोजकों का चयन किया जाना है तो उनका चयन प्रान्तीय सेवा आयोगों द्वारा पूर्ण रूप से छानबीन करके और परीक्षा द्वारा किया जाना चाहिए।"

तत्पश्चात् प्रधानमंत्री कार्यालय ने उक्त सुझाव पर विचार किया। उसने दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 24(3) के प्रति, जिसके अधीन राज्य सरकार प्रत्येक जिले के लिए लोक अभियोजक नियुक्त करेगी, और एक या अधिक अपर लोक अभियोजकों को भी नियुक्त कर सकेगी तथा धारा 24(4) के प्रति जिसके अधीन जिला मजिस्ट्रेट, सेशन न्यायाधीश के परामर्श से, ऐसे व्यक्तियों का एक पैनल तैयार करेगा जो, उसकी राय में, जिले के लिए लोक अभियोजक या अपर लोक अभियोजक (जिन्हें इसमें इसके पश्चात्

लोक अभियोजक / अपर लोक अभियोजक के रूप में निर्दिष्ट किया गया है) नियुक्त किए जाने के योग्य हैं, निर्देश किया। तत्पश्चात् उसने धारा 24(6) के प्रति निर्देश किया, जो कथन करती है कि धारा 24(4) के उपबंध वहां लागू नहीं होंगे जहां किसी राज्य में अभियोजन अधिकारियों का नियमित काडर विद्यमान है और, यह कि, ऐसे मामलों में, राज्य सरकार ऐसे काडर का गठन करने वाले व्यक्तियों में से ही किसी लोक अभियोजक / अपर लोक अभियोजक की नियुक्ति करेगी।

प्रधानमंत्री कार्यालय ने मत व्यक्त किया है कि धारा 24(6) के उपबंध के पीछे यह आशय प्रतीत होता है कि अभियोजन अधिकारियों का, जिनके अंतर्गत सहायक लोक अभियोजक (जिन्हें इसमें इसके पश्चात् सहायक लोक अभियोजक कहा गया है) भी हैं, नियमित काडर होना चाहिए, जिन्हें केवल लोक अभियोजक या अपर लोक अभियोजक की पंक्ति में प्रोन्नत किया जाएगा और सेशन न्यायाधीश के साथ परामर्श करके जिला मजिस्ट्रेट द्वारा तैयार किए गए व्यवसायी अधिवक्ताओं के पैनल में से नियुक्ति का पूर्वतर उपबंध, यदि एक बार अभियोजन अधिकारियों का काडर अस्तित्व में आ जाता है समाप्त कर दिया जाएगा।

प्रधानमंत्री कार्यालय ने आगे कहा, “तथापि, धारा 24(6) को कई राज्य संशोधनों द्वारा संशोधित किया गया है जिसने यह राज्य सरकारों के लिए वैकल्पिक बना दिया है कि वे लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों के रूप में अभियोजन अधिकारियों के काडर में से व्यक्तियों को नियुक्त करें। इसके अतिरिक्त हो सकता है कुछ राज्यों ने अभी तक अभियोजन अधिकारियों के किसी नियमित काडर का सृजन भी न किया हो। पैनल तैयार करते समय सेशन न्यायाधीश के साथ परामर्श करने की अपेक्षा भी कुछ राज्यों में राज्य संशोधन करके छोड़ दी गई है।

उपर्युक्त संदर्भ में प्रधानमंत्री कार्यालय ने निम्नलिखित अध्यापनों का विचार किए जाने के लिए सुझाव दिया है :

“(i) लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों की नियुक्तियां दंड प्रक्रिया संहिता, 1908 (सिक 1973), संसद् द्वारा मूल रूप से यथा अधिनियमित, की धारा 24(6) के निबंधनों के अनुसार- अभियोजन अधिकारियों के नियमित काडर का गठन करने वाले व्यक्तियों में से ही करने में उसे विधायी रूप से प्रत्यावर्तित करने की आवश्यकता हो सकती है, जिससे वह विभिन्न राज्य संशोधनों पर अभिभावी हो सके । इसके अतिरिक्त दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 24(4) में ‘अंतिम (सनसेट) खंड’ निगमित करने के साथ किसी निश्चित समयसीमा में ऐसे काडरों का सृजन करने की अपेक्षा करने के लिए विधि द्वारा कोई समयसीमा विहित किए जाने की आवश्यकता हो सकती है ।

(ii) राज्य संशोधनों पर अभिभावी होने के लिए धारा 24(4) के अधीन सेशन न्यायाधीश से परामर्श करने की अपेक्षा की सहायता ली जा सकती है ।

(iii) पात्रता अपेक्षा पिछले कार्य निष्पादन के निर्धारण, समुचित कालावधि, आदि के अनुसार नियुक्तियों में मनमानी करने की परिधि कम करने के लिए अन्य संस्थागत तंत्र (तंत्रों) और रक्षोपाय (रक्षोपायों) पर विचार किया जा सकता है ।”

प्रधानमंत्री कार्यालय के उपर्युक्त सुझावों की इस रिपोर्ट के अगले अध्यायों में विधि आयोग द्वारा व्यौरेवार परीक्षा की जाएगी ।

यह भी प्रस्ताव है कि दंड प्रक्रिया संहिता 1973 की धारा 24 के संशोधन के लिए एक प्रारूप दिया जाए जिसके परिणामस्वरूप, विधि आयोग की राय में, किसी जिले में लोक अभियोजकों और अपर लोक अभियोजकों की नियुक्ति संबंधी अधिक दक्ष, पारदर्शी स्कीम, जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 से सुसंगत हो, तैयार होगी और जो लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों की नियुक्ति करते समय शक्ति का मनमाने ढंग से प्रयोग करने की अनुज्ञा नहीं देगी ।

अध्याय 2

आपराधिक न्याय प्रक्रिया में लोक अभियोजक की स्वतंत्र भूमिका

प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा दिए गए सुझावों पर आपराधिक न्याय पद्धति को लागू कई विधिक सिद्धांतों को ध्यान में रखते हुए और उस भूमिका के संदर्भ में, जिसको निभाने की लोक अभियोजक से आशा की जाती है और उसके कृत्यकरण में स्वतंत्रता, दक्षता और दायित्व के लिए आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए विचार किया जाना होगा।

लोक अभियोजक की भूमिका पर विचार करने के पूर्व हमें पहले अन्वेषण के दौरान और उनसे, जो विधि का उल्लंघन करते हैं, जवाब तलब करने के दौरान, जैसा कि भारत के उच्चतम न्यायालय द्वारा घोषित किया गया है, पुलिस की स्वतंत्र भूमिका को मान्यता देनी चाहिए।

पुलिस का बाह्य प्रभाव के बिना स्वयं कार्य करना :

भारत संघ बनाम सुशील कुमार मोदी : 1997 (4) एस.एस.सी. 770 में, उच्चतम न्यायालय ने आर. बनाम मेट्रोपोलिटन पुलिस कमिश्नर : 1968 (1) आल ई.आर. 763 में लार्ड डेनिंग के निम्नलिखित शब्दों को अनुमोदन से पुलिस की स्वतंत्र भूमिका के बारे में, उद्धृत किया था :

“तथापि मुझे यह अभिनिर्धारित करने में कोई दुविधा नहीं है कि देश में प्रत्येक कांस्टेबल के समान वह कार्यपालिका से स्वतंत्र होना चाहिए, और है। वह सेक्रेटरी आफ स्टेट के आदेश के अधीन नहीं है मैं इसे पुलिस आयुक्त का, जैसा वह प्रत्येक मुख्य कांस्टेबल का है, देश की विधि को प्रवर्तित करने का कर्तव्य मानता हूँ। उसे ऐसे उपाय करने चाहिए जिससे वह अपने आदमियों को इस तरह नियुक्त कर सके कि जिससे अपराधों का पता लग सके और यह कि ईमानदार नागरिक इन मामलों में शांति से रह सके। उसे यह विनिश्चित करना चाहिए कि शंकास्पद व्यक्तियों को अभियोजित किया जाए या नहीं ; और यदि आवश्यकता हो

तो उन्हें अभियोजित किया जाए या यह देखा जाए कि वह अभियोजित किए जाते हैं ; किंतु इन सभी मामलों में उसे, केवल विधि को छोड़कर किसी का सेवक नहीं होना चाहिए । क्राउन का कोई मिनिस्टर उसे यह नहीं कह सकता है कि उसे इस या उस स्थान पर संप्रेक्षण अवश्य करना चाहिए या नहीं करना चाहिए ; या यह कि उसे इस या उस व्यक्ति को अवश्य अभियोजित करना चाहिए या अवश्य नहीं करना चाहिए । न कोई पुलिस अधिकारी उससे ऐसा कह सकता है । विधि को प्रवर्तित करने का दायित्व उस पर है । वह विधि के प्रति और केवल विधि के प्रति उत्तरदायी है । ”

उच्चतम न्यायालय ने उपर्युक्त संप्रेक्षणों को उद्धृत करने के पश्चात्, निम्नलिखित कहा :

“दंड प्रक्रिया संहिता 1973 के अनुसार इस बारे में राय कि किसी व्यक्ति का विचारण किया जाना है या नहीं अन्वेषण करने वाले पुलिस अधिकारी को बनानी है और अन्वेषण में अंतिम कदम केवल पुलिस द्वारा और किसी अन्य अधिकारी द्वारा नहीं उठाए जाते हैं, अभिनंदन झा बनाम दिनेश मिश्रा : (ए.आई.आर. 1968 एस.सी.117) देखिए । यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि वर्तमान के समान किसी कार्यवाही की परिधि और प्रयोजन यह सुनिश्चित करना है कि पुलिस अधिकारी परमादेश की परमाधिकार रिट को अपनाकर अपने कर्तव्य का उचित और निष्ठापूर्वक पालन करे ।”

इस प्रकार पुलिस से कार्यपालिका के किसी प्रभाव के बिना विधि को प्रवर्तित करने की आशा की जाती है ।

आपराधिक न्याय पद्धति में लोक अभियोजक

आपराधिक न्याय पद्धति में लोक अभियोजक की भूमिका पर विचार करना लाभकर होगा । “अभियोजक का राज्य के प्रति, अभियुक्त के प्रति और न्यायालय के प्रति कर्तव्य

है। अभियोजक सभी समयों पर न्याय मंत्री है यद्यपि उसे ऐसा कहा कभी-कभी जाता है। यह अभियोजन परामर्शी का कर्तव्य नहीं है कि वह दोषसिद्धि कराए और न किसी अभियोजक को केवल सफलता के तथ्य से गर्व या संतुष्टि अनुभव करनी चाहिए। इससे भी कम उसे कालांतर में कराई गई दोषसिद्धियों की प्रतिशतता के बारे में शेखी मारनी चाहिए। अभियोजक का कर्तव्य, जैसा मैं देखता हूँ, अभियुक्त के विरुद्ध क्राउन के लिए प्रमिततः तैयार किए गए मामले को अधिकरण के समक्ष प्रस्तुत करना और उसके समर्थन में साक्षी को बुलाना है। यदि कोई प्रतिरक्षा उसके मामले से असंगत उठाई जाती है, तो वह निष्पक्ष रूप से और पूर्ण ऋजुता से, इस प्रकार बुलाए गए साक्षी की प्रतिपरीक्षा करेगा और तत्पश्चात् उत्तर में अधिकरण को संबोधित करेगा और यदि उसे अधिकार हो तो यह सुझाव देगा कि उसका मामला साबित हो गया है। यदि वह कैदी के दोष के बारे में अधिकरण को विश्वास दिलाने में असफल रहता है तो यह उसकी गरिमा की पराजय नहीं है। उसका दृष्टिकोण इतना उद्देश्यपूर्ण होना चाहिए कि वह, जहां तक मानवीय रूप से संभव हो, परिणाम के प्रति उदासीन होना चाहिए। यह बहस की जा सकती है कि यह केवल अधिकरण के लिए है, चाहे वह मजिस्ट्रेट हो या जूरी कि वह दोषिता या निर्दोषिता के बारे में विनिश्चय करे (क्रिस्मस हमफ्रेज 1955 क्रिमिनल ला रिव्यू 739 (740-741))।

भारतीय विधि आयोग ने 'दंड प्रक्रिया संहिता 1973' (अध्याय 3 पैरा 15) संबंधी अपनी 154वीं रिपोर्ट में बाबू बनाम केरल राज्य ; 1984 सी.आर.एल.जे. 499 (केर. एच.सी.) को निम्नलिखित आशय से उद्धृत किया था :

“लोक अभियोजक वास्तव में न्यायमंत्री हैं, जिनका कार्य न्याय के प्रशासन में राज्य की सहायता करने से अन्यथा कुछ नहीं है। वे किसी पक्षकार के प्रतिनिधि नहीं हैं। उनका कार्य मामले के सभी सुसंगत पहलुओं को न्यायालय के सामने रखकर न्यायालय की सहायता करना है। वे इसलिए नहीं हैं कि वे निर्दोष व्यक्तियों को फांसी चढ़ते हुए देखें ; वे इसलिए भी नहीं हैं कि वे अपराधियों को दोषसिद्धि से बचते हुए देखें।”

कुछ देशों में "लोक अभियोजक" को "लोक प्राधिकारी" के रूप में परिभाषित किया गया है जो समाज की ओर से और लोकहित में वहां विधि का लागू करना सुनिश्चित करता है जहां विधि के भंग को आपराधिक मंजूरी प्राप्त होती है और जो वित्त के अधिकारों और आपराधिक न्याय पद्धति की आवश्यक प्रभाविता, दोनों को, ध्यान में रखता है।

अभियोजकों के राज्य के प्रति, जनता के प्रति, न्यायालय के प्रति और अभियुक्त के प्रति कर्तव्य हैं और इसलिए उन्हें अपने कर्तव्यों का निर्वहन करते हुए निष्पक्ष और उद्देश्यपूर्ण होना होता है।

लोक अभियोजक का पुलिस से स्वतंत्र रूप में कार्य करना

अभियोजक के कृत्य की "स्वतंत्रता" विधि शासन की मूल प्रवृत्ति है। अभियोजकों से निष्पक्ष रूप से व्यवहार करने की आशा की जाती है। (नार्दर्न आयरलैंड, 2000 में क्रिमिनल जस्टिस रिव्यू की रिपोर्ट)। अभियोजक आपराधिक न्याय प्रक्रिया के लिए द्वारपाल हैं, जैसा कि एवरी जे. द्वारा आर. वी. बैंक्स 1916 (2) के.वी. 621 में कहा गया है। विद्वान न्यायाधीश ने कहा है कि अभियोजक को "किसी मामले के दौरान सभी समय अपराधी के विरुद्ध अधिमत के लिए संघर्ष नहीं करना चाहिए किंतु उसे न्याय के प्रशासन की सहायता करते हुए न्यायमन्त्री के रूप में स्वयं सहना चाहिए।"

यह अब सुनिश्चित है कि अभियोजक पुलिस और न्यायालयों से स्वतंत्र हैं। जब कि पुलिस, न्यायालयों और अभियोजकों के एक दूसरे के प्रति उत्तरदायित्व हैं, प्रत्येक का ऐसा विधिक कर्तव्य भी है, जो उन्हें दूसरे से पृथक् करता है। अभियोजक पुलिस अन्वेषणों को निदेशित नहीं करता, न वह पुलिस को सलाह देता है। लोक अभियोजक न्यायिक प्रक्रिया के भाग हैं और न्यायालय के अधिकारी समझे जाते हैं।

लोक अभियोजक को कार्यपालिक के प्रभाव से स्वतंत्र स्वयं ही कार्य करना चाहिए :

सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि लोक अभियोजक कार्यपालिका से स्वतंत्र हों और अपने वृत्तिक कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों का बिना बाधा के या सिविल, दांडिक या अन्य दायित्व के प्रति अनुचित अनावरण के, निष्पादन करने में समर्थ हो। तथापि, लोक

अभियोजक को संपूर्ण रूप से अपने शासकीय क्रियाकलापों के लिए आवधिक रूप से और सार्वजनिक रूप से उत्तरदायी होना चाहिए । लोक अभियोजक कार्यपालिका या लोक पदधारियों के प्रभाव या बाधा के बिना, ऐसे व्यक्तियों द्वारा किए गए अपराधों, विशेष रूप से भ्रष्टाचार, शक्ति के दुरुपयोग, मानव अधिकारों के अतिलंघन, आदि के लिए, अभियोजित करने की स्थिति में अवश्य होने चाहिए ।

दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 321 के अधीन अभियोजनों के वापस लेने के संबंध में उच्चतम न्यायालय ने बलवंत सिंह बनाम बिहार राज्य : ए.आई.आर. 1977 एस.सी. 2265 में इंगित किया है कि केवल लोक अभियोजक का यह कानूनी उत्तरदायित्व है कि वह वह अपने मस्तिष्क का उपयोग करे और अभियोजन को वापस लेने के बारे में विनिश्चय करे और यह शक्ति अपरक्राम्य है और इसका उनके पक्ष में विनिमय नहीं किया जा सकता, जो प्रशासनिक पक्ष में उससे ऊपर हों । सुभाष चंदर बनाम स्टेट (ए.आई.आर.1980 एस.सी.423) में उच्चतम न्यायालय ने कहा है कि यह केवल लोक अभियोजक है, न कि कोई अन्य कार्यपालक प्राधिकारी जो अभियोजन के वापस लेने के संबंध में विनिश्चय करता है । लोक अभियोजक द्वारा इस बारे में सहमति केवल तभी दी जाएगी यदि वृहत् अर्थ में लोक न्याय को ऐसे वापस लिए जाने से प्रोन्नत किया जाता है न कि उसका ध्वंस किया जाता है । ऐसा करने में वह न्याय प्रक्रिया के एक अंग के रूप में, न कि कार्यपालिका के विस्तारण के रूप में कार्य करता है । उसे वापस लेने के बारे में स्वयं विनिश्चय करना है, वहां भी जहां कि नाराजगी से उसके पद पर बने रहने पर भी प्रभाव पड़ता हो । कोई भी उसे मामले को वापस लेने के लिए विवश नहीं कर सकता है । लोक अभियोजक न्यायालय का अधिकारी है और न्यायालय के प्रति उत्तरदायी है । इन सिद्धांतों की संवैधानिक पीठ द्वारा दूसरे मामले में शिवनंदन पासवान बनाम बिहार राज्य : ए.आई.आर.1987 एस.सी.877 का उदाहरण देकर पुनः पुष्टि की गई थी ।

लोक अभियोजक का मामले के अन्वेषण में स्वयं को अंतर्वलित न करना :

लोक अभियोजक अन्वेषण प्रक्रिया में अंतर्वलित नहीं होना चाहिए । जैसा कि उच्चतम न्यायालय द्वारा आर. सरला बनाम टी.एस.वेलू : ए.आई.आर. 2000 एस.सी.1731 में अभिनिर्धारित किया गया है कि "अन्वेषण और अभियोजन" आपराधिक न्याय के प्रशासन में दो विभिन्न पहलू हैं । लोक अभियोजक की भूमिका न्यायालय के अंदर है जबकि अन्वेषण की भूमिका न्यायालय के बाहर है । साधारणतया लोक अभियोजक की भूमिका अन्वेषण अभिकरण द्वारा अन्वेषण पूरा होने पर मामले को न्यायालय में प्रस्तुत करने के पश्चात् प्रारंभ होती है । अन्वेषण में लोक अभियोजक को अंतर्वलित करना अन्यायिक साथ ही विधि में अनिष्टकर रूढ़ि वाला है । अन्वेषण अधिकारी को लोक अभियोजक से परामर्श करने के लिए और लोक अभियोजक की राय के तदनुरूप आरोप पत्र प्रस्तुत करने के लिए निदेशित नहीं किया जा सकता लोक अभियोजक को न्यायालय में किसी अभियोजन, अपील या कार्यवाही का संचालन करने के लिए नियुक्त किया जाता है । वह न्यायालय का अधिकारी है । लोक अभियोजक को न्याय के प्रशासन में भिन्न क्षेत्र में कार्य करना है और उसे अन्वेषण में अंतर्वलित नहीं किया जा सकता ।"

संक्षेप :

अतः लोक अभियोजक को कार्यपालिका और सभी बाह्य प्रभावों से स्वतंत्र रहना है, और पुलिस तथा अन्वेषण प्रक्रिया से भी स्वतंत्र रहना है । वह अन्वेषण से संबंधित मामलों में पुलिस को सलाह नहीं दे सकता है । वह कार्यपालिका हस्तक्षेप से स्वतंत्र है । वह न्यायालय से स्वतंत्र है किंतु उसके न्यायालय के प्रति कर्तव्य हैं । वह न्यायालय में विचारण, अपील और अन्य प्रक्रियाओं का भारसाधक है । वस्तुतः वह न्यायिक प्रक्रिया का अंग, न्यायालय का अधिकारी और न्यायालय को सहायता करने वाला न्यायमंत्री है । उसका कर्तव्य केवल राज्य के प्रति और जनता के प्रति विधि के शासन के अनुसार अपराधियों को न्याय के लिए लाना ही नहीं है किंतु उसका कर्तव्य अभियुक्त के प्रति भी है जिससे कि निर्दोष व्यक्ति सिद्धदोषी न हों ।

अतः लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों और साथ ही सहायक लोक अभियोजकों की नियुक्ति की किसी स्कीम का परिणाम ऐसे अभियोजन अधिकारियों के स्वतंत्र निकाय के सृजन में होना चाहिए जो कार्यपालिका और सभी बाह्य प्रभावों से मुक्त हों, पुलिस से मुक्त हों और बिना डर या अनुग्रह के विधि का शासन प्रवर्तित करने में, लोकहित आगे बढ़ाने में, दोषियों को दंड दिलाने में और निर्दोषों का संरक्षण करने में समर्थ हों ।

अध्याय 3

भारत सरकार और राज्य : लोक अभियोजकों की नियुक्ति के लिए विधान और प्रक्रिया

तथा अनुच्छेद 14

अब हम विधायी शक्ति और उसकी बिमाओं तथा भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 के प्रश्न पर विचार करेंगे। हमारे प्रस्ताव लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों की नियुक्ति की एक ऐसी स्कीम का उपबंध करने के लिए आशयित हैं जो दक्ष और ईमानदार अधिकारी समूह तैयार करेगी और यह कि स्कीम ऐसी होनी चाहिए जो नियुक्ति करते समय मनमानी नियुक्तियों या बाह्य प्रभावों के लिए कोई परिधि नहीं छोड़ेगी।

संसद और राज्य विधान मंडलों की लोक अभियोजकों की नियुक्ति के संबंध में विधायी शक्तियां :

लोक अभियोजकों की नियुक्ति और प्रोन्नति की प्रक्रिया के संबंध में विधान बनाने की शक्ति संविधान की सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची की सूची 3 की मद 2 द्वारा शासित होती है, जो निम्नलिखित के संबंध में है -

"2. दंड प्रक्रिया, जिसके अंतर्गत संविधान के प्रारंभ पर दंड प्रक्रिया संहिता में सम्मिलित सभी विषय हैं"

संविधान के प्रारंभ के समय लोक अभियोजकों की नियुक्ति के लिए प्रक्रिया दंड प्रक्रिया संहिता 1898 की धारा 492 में अंतर्निहित थी और इसलिए यह विषय समवर्ती सूची की मद 2 के अंतर्गत आता है।

अतः अनुच्छेद 246 (2) के अधीन संसद लोक अभियोजकों की नियुक्ति के विषय पर विधान बनाने के लिए स्वतंत्र है, किंतु इसकी राज्य विधान मंडलों को भी स्वतंत्रता है कि वे संविधान के अनुच्छेद 254(2) में वर्णित प्रक्रिया अपनाकर संसदीय विधान को, राज्य संशोधन विधेयक को भारत के राष्ट्रपति की सहमति के लिए आरक्षित करके, संशोधित कर दें।

लोक अभियोजकों की नियुक्ति के बारे में विधि अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करेगी यदि वह बिना उचित नियंत्रण के मनमाने ढंग से नियुक्ति की अनुज्ञा देती है :

धारा 24(4) का उपबंध कि जिला मजिस्ट्रेट को लोक अभियोजकों या अपर लोक अभियोजकों के रूप में नियुक्ति के लिए वकीलों का पैनल तैयार करने के मामले में सेशन न्यायाधीश से अवश्य परामर्श करनी चाहिए मनमानी नियुक्तियों पर अनिवार्य नियंत्रण है । सेशन न्यायाधीश जिसे सेशन न्यायालयों में विधि व्यवसाय करने वाले वकीलों की योग्यता, अनुभव और चरित्र का ज्ञान होता है सर्वोत्तम वकीलों के नामों का सुझाव देने के लिए उपयुक्त है जिससे कि अभियोजन के हितों की, अभियुक्त के हितों की पूर्ण रूप से परवाह की जा सके । यह परामर्श का उपबंध करने के पीछे तर्क है कि लोक अभियोजकों की मनमानी नियुक्तियों पर नियंत्रण समाप्त करने वाला राज्यों द्वारा किया गया कोई संशोधन संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिक्रमणकारी होगा ।

मूल बात - जिसे याद रखा जाना है - यह है कि लोक अभियोजकों की नियुक्ति के संबंध में केंद्र या राज्य विधान मंडल द्वारा बनाई गई कोई विधि आपराधिक न्याय के, प्रशासन को शासित करने वाले इन सिद्धांतों के, जिनमें लोक अभियोजक अध्याय 2 में कथित स्वतंत्र और भूमिका रखता हो, अनुरूप होनी चाहिए । जहां तक उच्चतम न्यायालय द्वारा कथित रूप में लोक अभियोजक "न्याय प्रक्रिया का अंग" और "न्यायालय का कोई अधिकारी" है (अध्याय 2 देखिए), नियुक्ति की कोई पद्धति, जो अभियोजन की क्वालिटी का बलिदान करती है या जो राज्य सरकारों को व्यक्तियों की अर्हताओं, अनुभव या ईमानदारी की उचित छानबीन, उचित निर्धारण के बिना अपनी पसंद से नियुक्तियां करने में समर्थ बनाती है, चाहे वे बार से चयन किए गए लोक अभियोजक हों या अभियोजन अधिकारियों में से नियुक्त किए गए हों, संविधान के अनुच्छेद 14 के अधीन मनमानी न करने के परीक्षण के सामने नहीं टिक पाएगी । स्कीम में ऐसे लोक अभियोजकों की, जिनमें अध्याय 2 में वर्णित सभी गुण होंगे, नियुक्ति के लिए उपबंध होना चाहिए ।

जैसा का उच्चतम न्यायालय द्वारा इंगित किया गया है, लोक अभियोजकों के कृत्य दंडिक न्यायालयों के अंदर हैं । लोक अभियोजक / अपर लोक अभियोजक सेशन न्यायालयों में, जो मृत्यु और अन्य गंभीर अपराधियों के अपराधों पर विचारण करते हैं, सबसे महत्व के मामलों के संबंध में कार्य करते हैं । न्यायपालिका- अर्थात् सेशन न्यायालय और उच्च न्यायालय- इन अधिकारियों की नियुक्ति में हित रखती है । लोक अभियोजकों की ओर से अकुशलता या ईमानदारी की कमी केवल समाज को प्रभावित नहीं करती है किंतु न्यायिक पद्धति पर भी दुखद रूप से छाया डालती है । इसलिए इन अधिकारियों की बार से नियुक्ति और साथ ही काडर से नियुक्ति के विषय में कार्यपालिका द्वारा मनमानी नियुक्तियों को रोकने वाले समुचित रक्षोपाय होने चाहिए । कोई स्कीम, जो बिना नियंत्रण के मनमानी नियुक्तियों की अनुज्ञा देती है, संविधान के अनुच्छेद 14 के अतिलंघन में होगी ।

विधि आयोग की पूर्वतर रिपोर्टें : नियुक्ति के लिए प्रक्रिया :

श्री एम. सी. शीतलवाद और अन्य विद्वानों द्वारा दी गई विधि आयोग की 14वीं रिपोर्ट (1958) में, लोक अभियोजकों के रूप में लोक अभियोजकों को नियुक्त करने की विद्यमान प्रक्रियाओं को उलटते हुए यथा निम्नलिखित कहा गया था (अध्याय 34 पैरा 12) :

"12. लोक अभियोजक और उनके कृत्य : यह स्पष्ट है कि उनके पुलिस बल का सदस्य होने के तथ्य और उन कर्तव्यों की प्रकृति, जिनका वे न्यायालय में किसी मामले को लाने में निर्वहन करते हैं, के कारण उनके लिए यह संभव नहीं है कि वे उतनी तटस्थता प्रदर्शित कर सकें जितनी किसी अभियोजक में आवश्यक है । यह याद रखा जाना चाहिए कि पुलिस अधिकारियों के बीच यह विश्वास प्रचलित होता है कि विभाग में उनकी प्रोन्नति उन दोषसिद्धियों की संख्या पर निर्भर करती है जो वे अभियोजन अधिकारियों के रूप में कराने में समर्थ होते हैं । अंतिम रूप से इन अभियोजन अधिकारियों का नियंत्रण या उनके कार्य का पर्यवेक्षण केवल वह है जो विभागीय अधिकारियों द्वारा किया जाता है"।

सुझाव दिए गए उपचारी अध्यापय यथानिम्नलिखित थे (पैरा 15) :

"सुझाव दिए गए उपचारी अध्यापय : इसलिए हम सुझाव देते हैं कि सुधार की दिशा में पहले कदम के रूप में, अभियोजन अभिकरण को पुलिस विभाग से पूर्णतः पृथक् होना चाहिए । प्रत्येक जिले में पृथक् अभियोजन विभाग का गठन किया जा सकता है और उसे किसी ऐसे अधिकारी के भारसाधन में रखा जा सकता है जिसे "लोक अभियोजक निदेशक " कहा जाए । जिले में पूर्ण अभियोजन तंत्र उसके नियंत्रण के अधीन होना चाहिए । यह सुनिश्चित करने के लिए कि उसे पुलिस विभाग का भाग नहीं माना जाता है, वह राज्य सरकार के प्रति सीधे उत्तरदायी स्वतंत्र पदीय होना चाहिए । आपराधिक न्याय के तंत्र के विभाग अर्थात् अन्वेषण विभाग और अभियोजन विभाग इस प्रकार एक दूसरे से पूर्णतः पृथक् होने चाहिए ।

राष्ट्रीय पुलिस आयोग ने अपनी चौथी रिपोर्ट में और विधि आयोग ने 154वीं रिपोर्ट (1996) में भी सिफारिशें की हैं कि किसी स्वतंत्र अभियोजन निदेशक के नियंत्रण के अधीन अभियोजन पद्धति होनी चाहिए ।

एस.बी. शहाने (1995) के मामले में उच्चतम न्यायालय : लोक अभियोजक अवश्य ही पुलिस से स्वतंत्र होने चाहिए :

एस.बी.शहाने बनाम महाराष्ट्र राज्य 1995 अनुपूरक (3) एस.सी.सी. 37 में पुलिस-महानिरीक्षक के अधीन कृत्य करने वाले लोक अभियोजकों को दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 25 के अधीन जारी की गई अधिसूचना द्वारा सहायक लोक अभियोजकों के रूप में नियुक्त किया गया था । उच्चतम न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि ऐसे सहायक लोक अभियोजकों को पुलिस विभाग के प्रधान के नियंत्रण के अधीन कृत्य करने के लिए अनुज्ञात नहीं किया जा सकता । अतः राज्य सरकार को पृथक् अभियोजन विभाग का सृजन करके सहायक लोक अभियोजकों का पृथक् काडर गठित करने के लिए निदेशित किया गया था । पुलिस अभियोजक, यह अभिनिर्धारित किया गया था, सहायक लोक अभियोजक के रूप में

नियुक्त किए जाने के लिए पात्र नहीं था क्योंकि लोक अभियोजक अवश्य ही पुलिस से स्वतंत्र होना चाहिए ।

अभियोजन अधिकारियों के किसी विद्यमान काडर के बिना लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों के रूप में सहायक लोक अभियोजकों की नियुक्ति अनुज्ञेय नहीं है :

के.जे.जौन, सहायक लोक अभियोजक बनाम केरल राज्य 1990 सी आर एल एल जे 1777, (एस.सी.) में उच्चतम न्यायालय ने, संहिता की धारा 24 (6) के संबंध में कार्रवाई करते हुए, अभिनिर्धारित किया कि अधिकारियों का एक काडर अवश्य होना चाहिए जो लोक अभियोजक, अपर लोक अभियोजक, सहायक लोक अभियोजक या अन्य अभियोजन अधिकारियों से मिलकर बना हो और जब तक ऐसा काडर उपलब्ध न हो, अभियोजन अधिकारियों को, जो ऐसे काडर का भाग नहीं है, धारा 24 (6) के अधीन लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों के रूप में नियुक्त नहीं किया जा सकता ।

पुलिस अधिकारी को अभियोजन निदेशक के रूप में नियुक्त नहीं किया जा सकता :

कृष्ण सिंह कुंडू बनाम हरियाणा राज्य 1989 सी आर एल एल जे 1309 (पी.एंड एच.) में यह अभिनिर्धारित किया गया था कि किसी पुलिस अधिकारी को अभियोजन के निदेशक के रूप में अर्थात् राज्य के अभियोजन अभिकरण के भारसाधक के रूप में नियुक्त करने में राज्य सरकार की कार्यवाही पूर्ण रूप से अवैध और संहिता की धारा 24, धारा 25 की अक्षरसः भावना के साथ उल्लंघन में थी और नियुक्ति को अभिखंडित कर दिया गया था ।

संक्षेप :

इस प्रकार भारत के संविधान के उपबंध संसद् और राज्य विधान मंडलों को लोक अभियोजकों और अपर लोक अभियोजकों की नियुक्ति के विषय पर विधान बनाने के लिए समर्थ करते हैं, राज्य विधान मंडल केंद्रीय विधि को संशोधित कर सकते हैं उस समय भी जब संसद् विधि को दुबारा अधिनियमित करती है । पुलिस अभियोजकों को लोक

अभियोजकों के रूप में नियुक्त नहीं किया जा सकता । जहां लोक अभियोजकों का नियमित कांडर विद्यमान नहीं है, वहां सहायक लोक अभियोजकों को धारा 24(6) के अधीन लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों के रूप में नियुक्त करने के लिए कोई गुंजाइश नहीं है ।

किसी विधान में अधिकथित नियुक्ति प्रक्रिया राज्य सरकारों को मनमाना विवेकाधिकार नहीं दे सकती है । सेशन न्यायालय में लोक अभियोजकों / सहायक लोक अभियोजकों की नियुक्ति के विषय में अवश्य ही उचित नियंत्रण होने चाहिए जिससे कि वे अपने कृत्यकरण में दक्ष, उद्देश्यपूर्ण और पुलिस तथा कार्यपालिका से स्वतंत्र हो सकें । बिना उचित नियंत्रणों के नियुक्तियों की कोई स्कीम भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 के अतिलंघन में होगी ।

यदि केंद्रीय विधान स्पष्ट रूप से सेशन न्यायाधीश से परामर्श करने की अपेक्षा करता है और यह कि उसे धारा 24(4) के अधीन लोक अभियोजकों के रूप में नियुक्ति के लिए आवश्यक शर्त के रूप में गुणागुण, अनुभव और अच्छे चरित्र का निर्धारण करना चाहिए, तो ऐसे राज्य संशोधन को, जो सेशन न्यायाधीश से परामर्श से संबंधित उपबंध को और नियुक्त व्यक्ति से अपेक्षित उक्त गुणों को समाप्त करता है, राज्य विधान मंडल द्वारा ऐसे समाप्त करने को मनमानी नियुक्तियों के लिए अनुज्ञप्ति देने के बराबर माना जाएगा और वह अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होगा । ऐसे मामलों में राज्य संशोधन के लिए राष्ट्रपति की सहमति के लिए न्यायोचित रूप से इन्कार किया जा सकता है ।

अध्याय 4

प्रधानमंत्री कार्यालय के तीन सुझावों पर विधि आयोग की सिफारिशें

- (1) लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों की नियुक्तियां दंड प्रक्रिया संहिता, 1908 (सिक 1973), संसद् द्वारा मूल रूप से यथा अधिनियमित, की धारा 24(6) के निबंधनों के अनुसार- अभियोजन अधिकारियों के नियमित काडर का गठन करने वाले व्यक्तियों में से ही करने में उसे विधायी रूप से प्रत्यावर्तित करने की आवश्यकता हो सकती है जिससे वह विभिन्न राज्य संशोधनों पर अभिभावी हो सके। इसके अतिरिक्त दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 24(4) में 'अंतिमता (सनसेट) खंड' निगमित करने के साथ किसी निश्चित समयसीमा में ऐसे काडरों का सृजन करने की अपेक्षा करने के लिए विधि द्वारा कोई समयसीमा विहित किए जाने की आवश्यकता हो सकती है।

इस सुझाव सं.1 को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है।

(क) प्रश्न है कि क्या राज्य विधान मंडलों को धारा 24(6) का संशोधन करने से निवारित किया जा सकता है जिससे कि राज्यों को सहायक लोक अभियोजकों के काडर से बाहर लोक अभियोजकों और अपर लोक अभियोजकों के रूप में नियुक्तियों की अनुज्ञा देने वाला संशोधन करने में असमर्थ बनाया जा सके।

यह स्पष्ट है कि इस तथ्य का ध्यान रखते हुए कि "आपराधिक प्रक्रिया" का विषय भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची (सूची 3) की प्रविष्टि संख्या 2 में है, केंद्रीय अधिनियमिति में राज्य संशोधनों को रोका नहीं जा सकता है। अनुच्छेद 254(2) को ध्यान में रखते हुए राज्य संशोधन संसदीय विधान के ऊपर अभिभावी होंगे यदि राष्ट्रपति राज्य संशोधनों को अनुमति दे देता है। यदि कोई नया संशोधन धारा 24(6) में संसद् द्वारा आदेशात्मक भाषा में किया जाता है, तो भी वह राज्य विधान मंडलों को धारा 24(6) का संशोधन करने से और अभियोजन अधिकारियों के नियमित काडर से बाहर नियुक्तियां करना

वैवेकिक बनाने से और ऐसे और संशोधन के लिए भारत के राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त करने से निवारित नहीं करेगा ।

किंतु इस समस्या का समाधान भिन्न रूप में हो सकता है और केंद्रीय अधिनियम में ऐसी स्कीम का उपबंध किया जा सकता है जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 के अनुरूप होगी और उस दशा में उस स्कीम से राज्यों के विचलन अनुच्छेद 14 के उल्लंघन में होंगे । हम सुझाव (3) के अधीन अपने विचार-विमर्श में ऐसी स्कीम का सुझाव दे रहे हैं, जो अनुच्छेद 14 से संगत हो ।

(ख) क्या धारा 24(6) के उपबंधों को, जो अभियोजन अधिकारियों के नियमित काडर में से ही सहायक लोक अभियोजकों को लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों के रूप में नियुक्त किए जाने की अनुज्ञा देते हैं, बनाए रखा जाना है या उनमें उपांतरण किया जाना है ।

प्रश्न का यह भाग ऐसे मुद्दों के गहन विचारण की अपेक्षा करता है जिन्होंने विधि आयोग की किसी पूर्व रिपोर्ट में ध्यान आकर्षित नहीं किया है ।

विधि आयोग ने इस प्रश्न पर कि लगभग सभी लोक अभियोजकों और अपर लोक अभियोजकों के पदों को सहायक लोक अभियोजकों के काडर में से ही भरा जाना चाहिए, गहराई से और गंभीरता से विचार किया है ।

हमारी दृष्टि से केंद्रीय विधान में धारा 24 (6) में निर्दिष्ट नियुक्ति की विद्यमान स्कीम में, जो सेशन न्यायालयों में इन सभी पदों को ऐसे काडर से, जहां लोक अभियोजकों का नियमित काडर विद्यमान है, सहायक लोक अभियोजकों द्वारा भरे जाने की अपेक्षा करती है, कुछ परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता है ।

लोक अभियोजकों / अपर लोक अभियोजकों को ऐसे गंभीर अपराधों के संबंध में, जो, संहिता के अधीन, केवल सेशन न्यायालयों द्वारा विचारणीय हैं, सेशन न्यायालयों में विचारणों का संचालन करना होता है । ऐसे सहायक लोक अभियोजकों को, जिन्होंने

मजिस्ट्रेट न्यायालयों में विधि व्यवसाय किया है, उस महत्व या महत्ता के मामलों के संबंध में कार्य करने का कोई अवसर प्राप्त नहीं होता है। सेशन न्यायालय द्वारा विचारणीय अपराधों की प्रकृति, विचारण के लिए प्रक्रिया और साक्ष्य की प्रकृति पूर्ण रूप से भिन्न है। साधारणतया मजिस्ट्रेट केवल ऐसे मामलों का विचारण कर सकते हैं जहां दंडादेश सात वर्ष से अधिक नहीं होता है, जब कि सेशन मामलों में दंडादेश मृत्यु या आजीवन कारावास का हो सकता है।

अतः सेशन न्यायालयों के लोक अभियोजकों में, उनको सौंपे गए महत्वपूर्ण कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों का ध्यान रखते हुए, हमारी राय में सीधी भर्ती (सेशन न्यायाधीश के परामर्श से सेशन न्यायालय की बार से) के तत्त्व और सहायक लोक अभियोजकों के कांडर से नियुक्ति के उचित मिश्रण का निवेश है। ऐसा मिश्रण केंद्रीय और राज्य सरकारों की अधिकांश सेवाओं में उपलब्ध है और इसके गुणों को कभी प्रश्नगत नहीं किया गया है।

जैसा ऊपर कहा गया है, सहायक लोक अभियोजकों ने, धारा 25 में यथाकथित, हो सकता है मजिस्ट्रेटों के न्यायालयों में अधिक लंबी अवधि के लिए कार्य किया हो किंतु वे अपराध जिनके संबंध में वे कार्य करते हैं सामान्यतया उसी महत्ता या गंभीरता के नहीं होते, जो सेशन न्यायालय द्वारा विचारणीय हैं। दूसरी तरफ सात वर्ष या उससे अधिक के अनुभव वाले ऐसे वकील, जिन्होंने सेशन न्यायालयों में विधि व्यवसाय किया है और मृत्यु या अन्य गंभीर अपराधों वाले मामलों में, जहां दंड मृत्यु या आजीवन कारावास या सात वर्ष से अधिक के लिए कारावास हो सकता है, प्रतिक्षा की है, सदैव उपलब्ध होते हैं और यह लोकहित में है कि उन्हें लोक अभियोजक या अपर लोक अभियोजक के पदों पर नियुक्ति के लिए सम्मिलित किया जाए। वस्तुतः यह पूर्णतः आवश्यक है कि उन्हें इन पदों में से कुछ पर नियुक्त किया जाए और सेशन न्यायालय द्वारा विचारणीय मामलों के संबंध में कार्य करने के उनके विशाल अनुभव का लाभ उठाया जाए। ऐसा उपबंध, जो ऐसे सहायक लोक अभियोजकों की, जो मजिस्ट्रेट न्यायालयों में बहुत वर्षों से अभियोजन के लिए उपसंजात होते रहे हैं और ऐसे विधि व्यवसायियों की, जिन्हें पर्याप्त अनुभव है, जो सेशन

न्यायालयों में प्रतिरक्षा के लिए उपसंजात होते रहे हैं, नियुक्ति का मिश्रण करता है, बहुत अच्छा मिश्रण होना चाहिए और उससे लोकहित की पूर्ति हो सकती है। इनमें से सेशन न्यायालयों के कुछ वकील हो सकता है पहले सेशन न्यायालयों में लोक अभियोजक रहे हों। सेशन न्यायालय को दोनों स्रोतों से व्यक्तियों के अनुभव का लाभ होना चाहिए। सहायक लोक अभियोजकों में से नियुक्त किए गए लोक अभियोजक सेशन न्यायाधीश के परामर्श से बार से नियुक्त किए गए लोक अभियोजकों के साथ संपर्क करके और इसी प्रकार विपर्यय लाभ उठा सकते हैं। अभियोजन प्रक्रिया दो स्रोतों से व्यक्तियों के विविध किंतु भिन्न अनुभव के कारण अधिक सुदृढ़ और दक्ष होगी। इस स्कीम की गुणकारिता से अच्छे परिणाम हो सकते हैं, इस बारे में आयोग को किसी भी प्रकार का संदेह नहीं है।

अतः विधि आयोग एक अनन्य या एकल स्रोत का अर्थात् ऐसे सहायक लोक अभियोजकों के स्रोत का, जिन्होंने, नियुक्ति की तारीख को उच्चतर पद पर होते हुए किसी ऐसे सेशन मामले के संबंध में कार्य नहीं किया है, जहां उच्चतर दांव लगे हुए हैं, पक्ष नहीं लेती है। यह आपराधिक न्याय पद्धति के हित में नहीं है कि सभी लोक अभियोजकों और अपर लोक अभियोजकों को सहायक लोक अभियोजकों के स्रोत से ही लिया जाए। वे जिन्हें सहायक लोक अभियोजकों के कांडर से नियुक्त किया जाता है ऐसे मामलों के संबंध में, जो सेशन न्यायालय के समक्ष विचारण के लिए आते हैं, कार्य करने के लिए अनुभव प्राप्त करने में पर्याप्त समय लगाएंगे। अतः यह अभियोजन या लोक हित में नहीं होगा कि ऐसे वकीलों को, जो लंबी अवधि तक सेशन मामलों के संबंध में कार्य करते रहे हैं, अपवर्जित कर दिया जाए।

वस्तुतः राज्य विधान मंडल, विधि आयोग की राय में, दोनों स्रोतों से - प्रत्येक बार तीन वर्ष के लिए बार से और सहायक लोक अभियोजकों से - भर्ती के मिश्रण का समर्थन करने में पूर्णतः न्यायोचित हैं। पहले सुझाव में प्रकट किए गए विचार में कि लोक अभियोजकों और अपर लोक अभियोजकों के सभी पदों को सहायक लोक अभियोजकों के स्रोत से ही, जहां कहीं कांडर उपलब्ध हो, भरा जाए, स्पष्ट रूप से उपर्युक्त पहलू को ध्यान

में नहीं रखा गया है, जो व्यवहारिक दृष्टि से अभियोजन और लोकहित के समग्र रूप से हित में है।

एक दूसरी हमारी महत्वपूर्ण सिफारिश यह है कि जिले में लोक अभियोजक का पद सेशन न्यायाधीश के परामर्श से जिला मजिस्ट्रेट द्वारा तैयार किए गए वकीलों के पैनल से धारा 24(4) के अधीन चयन किए गए व्यक्ति द्वारा ही अवश्य भरा जाना चाहिए। यह आपराधिक न्याय प्रक्रिया के हित में होगा यदि इस निमित्त जिले में प्रधान पद अर्थात् लोक अभियोजक के पद पर सेशन न्यायाधीश की सिफारिश द्वारा चयन किए गए किसी अधिवक्ता की नियुक्ति की जाती है।

दोनों स्रोतों का मिश्रण करने की दृष्टि से हमारा यह विचार है कि अपर लोक अभियोजक के पद बार को और सहायक लोक अभियोजकों को 50% : 50% के अनुपात में उपलब्ध होने चाहिए।

किंतु नियुक्ति के लिए प्रक्रिया के संबंध में केविएट है, जिस पर हम (3) के अधीन विचार विमर्श करेंगे।

(2) क्या धारा 24(4) के अधीन सेशन न्यायाधीश से परामर्श करने की अपेक्षा को, राज्य संशोधनों के ऊपर अध्यारोही होने के लिए, प्रत्यावर्तित किए जाने की आवश्यकता है?

इस बारे में कोई संदेह नहीं है कि सेशन न्यायाधीश के साथ परामर्श करने की प्रक्रिया को अवश्य प्रत्यावर्तित किया जाना चाहिए जहां तक धारा 24(4) का संबंध है।

हमने देखा है कि कतिपय राज्यों ने धारा 24(4) का संशोधन करके सेशन न्यायाधीश के साथ परामर्श करने को छोड़ दिया है। हम प्रधानमंत्री कार्यालय से सहमत हैं कि इसका निवारण किया जाना है या इसको समाप्त करना है।

किंतु, जैसा कि पहले कहा गया है, प्रत्यावर्तन नई संसदीय विधि द्वारा किया जा सकता है किंतु ऐसा प्रत्यावर्तन राज्य विधान मंडलों की शक्तियों की दृष्टि से इस समस्या

का हल नहीं कर सकता जब तक कि हम कुछ ऐसे उपबंधों को प्रारंभ न करें जो अनुच्छेद 14 से संगत हों जिससे कि यदि उन्हें राज्यों द्वारा हटाया जाता है तो ऐसे हटाए जाने पर अनुच्छेद 14 के उल्लंघन के कारण उन पर आक्रमण किया जा सके ।

मनमाने राज्य संशोधनों का निवारण करने की दृष्टि से, हम उच्चतर संवैधानिक सिद्धांत लाने का प्रस्ताव करते हैं जिससे कि नियुक्ति की उचित पारदर्शी प्रक्रिया अपनाए जाने के लिए विवश किया जा सके । एक बार ऐसी प्रक्रिया संसद् द्वारा धारा 24 में पुरःस्थापित कर दी है तो जब कभी राज्य ऐसी प्रक्रिया को छोड़ना चाहेंगे तो वह स्पष्ट रूप से अनुच्छेद 14 को आकर्षित करेगी । राज्य ऐसा उपबंध नहीं बना सकते हैं जो मनमाना हो और जो उन्हें स्वेच्छा से या उनकी पसंद के अनुसार या राजनैतिक विचारणों से लोक अभियोजकों या अपर लोक अभियोजकों को नियुक्त करने की अनुज्ञा देता हो ।

हम इस नई स्कीम को ब्यौरेवार स्पष्ट करेंगे जब हम सुझाव सं. (3) पर आते हैं ।

- (3) नियुक्तियों में मनमानेपन का निवारण करने के लिए संस्थागत तंत्र और पात्रता, पूर्व कार्य निष्पादन के निर्धारण, पर्याप्त पदावधि आदि जैसे रक्षोपायों पर विचार किया जाना चाहिए ।

इस सुझाव के संदर्भ में हम उस नई स्कीम की तरफ निर्देश करेंगे जिसका हम प्रस्ताव कर रहे हैं ।

जैसा कि पहले कहा जा चुका है लोक अभियोजकों के कृत्य न्यायालय के अंदर होते हैं । उन्हें अन्वेषण प्रक्रिया में अंतर्वलित नहीं किया जा सकता । यदि उनके कृत्य न्यायालय में हैं और यदि, वस्तुतः, वे न्यायिक प्रशासन का अंग हैं और न्यायालय के अधिकारी हैं तो नियुक्ति की पद्धति अवश्य ऐसी होनी चाहिए जो न्यायालय को दक्ष सहायता देने, अपराधियों से जवाब तलब करने और निर्दोषों का संरक्षण करने के उद्देश्यों को प्राप्त कर सके । यदि धारा 24(4) के अधीन बार के सदस्यों और धारा 24(6) के अधीन सहायक लोक अभियोजकों, दोनों, की चयन प्रक्रिया को समाविष्ट करते हुए कोई पारदर्शी

स्कीम है तो ऐसी स्कीम को राज्य विधान मंडलों द्वारा नहीं छोड़ा जा सकता क्योंकि तब वे अनुच्छेद 14 के अधीन आक्रमणयोग्य हो जाएंगे ।

सहायक लोक अभियोजकों की उच्चतर पद पर नियुक्ति, साथ ही बार से सीधे तीन वर्ष के लिए नियुक्ति को ज्ञान, अनुभव और ईमानदारी की मूलभूत अपेक्षाओं को अवश्य पूरा करना चाहिए । जैसा कि पहले कहा जा चुका है सत्र न्यायाधीश को ऐसे व्यक्ति को जानने का लाभ प्राप्त होता है जो सेशन न्यायालयों में विधि व्यवसाय करने वालों में सभी पहलुओं से बार में अच्छा होता है ।

उपर्युक्त पृष्ठभूमि में अध्याय 2 और अध्याय 3 में आयोग द्वारा उल्लिखित संवैधानिक सिद्धांत बड़े सुसंगत हैं और ऐसे राज्य संशोधनों को कम करेंगे जो मनमाने ढंग से नियुक्तियों की अनुज्ञा देते हैं । चूंकि लोक अभियोजक न्यायिक प्रक्रिया का भाग होता है, न्यायिक प्रशासन का अंग होता है, न्यायालय का अधिकारी होता है, हमें अवश्य ऐसी प्रक्रिया अपनानी चाहिए जिसके अंतर्गत धारा 24(4) के प्रयोजनों के लिए परामर्श संबंधी प्रक्रिया और धारा 24(6) के प्रयोजनों के लिए नियुक्ति प्रक्रिया जैसे रक्षोपायों को मनमाने ढंग से नियुक्तियों का या ऐसे व्यक्तियों की नियुक्तियों का, जो सक्षम नहीं हैं या अच्छे चरित्र वाले नहीं हैं, अपवर्जन करने के लिए सम्मिलित किया जा सके ।

धारा 24(4) :

हम इस बात पर पुनः जोर देते हैं कि जहां तक धारा 24(4) का संबंध है, जिलों और उच्च न्यायालय के स्तर पर लोक अभियोजक के चयन और नियुक्ति को सरकार की इच्छा पर नहीं छोड़ा जा सकता है । ऐसी प्रक्रिया में ऐसे व्यक्तियों को नियुक्त किए जाने का खतरा होगा जिनको सेशन मामलों का संचालन करने का उचित अनुभव नहीं है या जिनमें आपराधिक विधि के पर्याप्त ज्ञान की कमी है । इस बात की भी संभावना है कि ऐसे नियुक्त किए गए व्यक्ति किसी लोक अभियोजक से अपेक्षित आचरण के उच्चतर मानकों को न बनाए रख सकें । इस प्रकार जबकि सेशन न्यायाधीश से धारा 24(4) के अधीन परामर्श को नहीं छोड़ा जा सकता है, हम धारा 24(4) में कुछ अतिरिक्त उपबंधों का

यह अपेक्षा करते हुए प्रस्ताव करते हैं कि सेशन न्यायाधीश को सेशन मामलों में अनुभव, गुणागुण और ईमानदारी को महत्व देना चाहिए। यदि ऐसे उपबंध को राज्य विधान मंडलों द्वारा छोड़ दिया जाता है तो स्पष्ट रूप से ऐसे संशोधन अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करेंगे। यह जहां तक लोक अभियोजक के पदों का और जिले में अपर लोक अभियोजक के पचास प्रतिशत पदों का संबंध है, उस बारे में है।

धारा 24(6) :

उनके बारे में भी जो धारा 24(6) के अधीन ऐसे सहायक लोक अभियोजकों के पदों से नियुक्त किए जाते हैं, जो नियमित काडर में हैं, उन्हें भी केवल ज्येष्ठता या उपयुक्तता के आधार पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि उनके बारे में राज्य स्तर समिति द्वारा छानबीन न की गई हो। जहां तक काडर राज्य व्यापी है यह वांछनीय है कि पैनल को किसी राज्य स्तर समिति द्वारा ऐसी नियुक्ति के प्रयोजनों के लिए राज्य के सहायक लोक अभियोजकों में से तैयार किया जाए। राज्य स्तर समिति, हमारी राय में, निम्नलिखित से मिलकर बननी चाहिए-

(क) उच्च न्यायालय का आसीन या सेवानिवृत्त न्यायाधीश, जिसे राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा नामनिर्देशित किया गया हो,

(ख) राज्य का विधि सचिव (या समतुल्य पद का कोई अधिकारी चाहे किसी नाम से ज्ञात हो),

(ग) राज्य सरकार का कोई अधिकारी, जो राज्य सरकार के सचिव की पंक्ति से नीचे का न हो,

(घ) अभियोजन निदेशक, यदि कोई हो।

समिति से स्पष्ट रूप से जिले में अपर लोक अभियोजकों के पचास प्रतिशत पदों पर नियुक्ति के लिए सहायक लोक अभियोजकों को पैनल में रखने से पूर्व गुणागुण, ईमानदारी, कार्य निष्पादन के पिछले रिकार्ड आदि का निर्धारण करने की अपेक्षा की जानी चाहिए।

एक दूसरा हमारा महत्वपूर्ण सुझाव, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, यह है कि सेशन न्यायालय में लोक अभियोजक सदैव बार से होना चाहिए और धारा 24(4) के अधीन जिला मजिस्ट्रेट द्वारा यथा प्रस्तुत किए गए सेशन न्यायालय में विधि व्यवसाय करने वाले बार के सदस्यों में से की गई नियुक्तियों और धारा 24(6) के प्रयोजनों के लिए जिले में अपर लोक अभियोजक के पचास प्रतिशत पदों पर नियुक्ति के लिए समिति द्वारा तैयार किए गए पैनल में से नियुक्तियों के बीच 50% : 50% का अनुपात होना चाहिए। समिति द्वारा तैयार किए गए सहायक लोक अभियोजकों के पैनल में से पचास प्रतिशत केवल अपर लोक अभियोजक के पदों के लिए पात्र होंगे न कि लोक अभियोजक के पद के लिए।

विधि आयोग की अतः तीन सुझावों के संबंध में निम्नलिखित राय है कि :

(i) राज्य विधान मंडलों की विधायी क्षमता और भारत के संविधान के अनुच्छेद 254(2) को ध्यान में रखते हुए, यह संभव नहीं है कि राज्य विधान मंडलों को दंड प्रक्रिया संहिता 1973 की धारा 24(4) और धारा 24(6) का संशोधन करने से और ऐसे संशोधन के लिए राष्ट्रपति की अनुमति मांगने से निवारित किया जाए।

(ii) बार के सदस्यों में से, जिन्हें सेशन मामलों का संचालन करने का अनुभव होता है, धारा 24(4) के अधीन (प्रत्येक बार तीन वर्ष के लिए संविदा के आधार पर) सेशन न्यायालय में लोक अभियोजकों और अपर लोक अभियोजकों के पद भरने की प्रक्रिया अभियोजन पद्धति के हितों में और लोकहित में अधिक है। विधि में यह स्पष्ट रूप से उपबंध होना चाहिए कि सेशन न्यायाधीश को बार से सदस्यों का चयन करते समय सेशन न्यायालयों का संचालन करने में अनुभव और अच्छे चरित्र को हमेशा वरीयता देनी चाहिए।

(iii) इन उच्चतर पदों पर बार के ऐसे सदस्यों का, जो सेशन मामलों का संचालन करने में अनुभव प्राप्त हैं, अपवर्जन करने वाली और अनन्य रूप से ऐसे सहायक लोक अभियोजकों की नियुक्ति करने वाली - जो कम गंभीर अपराधों के

संबंध में मजिस्ट्रेट के न्यायालयों में अभियोजनों का संचालन करते रहे हैं, जैसा अब धारा 24(6) द्वारा उपबंधित किया गया है, किसी भी तरह लाभदायक स्कीम नहीं है।

(iv) (क) अभियोजन अधिकारियों के काडर के लंबी अवधि की सेवा वाले सहायक लोक अभियोजकों में से नियुक्तियों का, और (ख) बार से ऐसे व्यक्तियों में से, जिन्होंने सेशन मामलों का संचालन किया है, संविदा के आधार पर सीधी भर्ती का, मिश्रण आवश्यक है और यह उचित तथा कुशल अभियोजन पद्धति होगी। अपर लोक अभियोजक के पदों पर दो स्रोतों के बीच अनुपात 50% से 50% होना चाहिए।

(v) जिले में लोक अभियोजक का पद बार के किसी ऐसे सदस्य द्वारा ही सदैव भरा सदैव भरा जाना चाहिए, जिसे सेशन न्यायाधीश के परामर्श से जिला मजिस्ट्रेट द्वारा पैनल में रखा गया हो।

(vi) यह अवश्य सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि ऐसे सहायक लोक अभियोजकों की जिन्हें अपर लोक अभियोजकों के पदों पर नियुक्ति के लिए पैनल में रखा गया है, उचित रूप से ऐसी राज्य स्तर समिति द्वारा, जो राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा नामनिर्देशित किसी सेवानिवृत्त उच्च न्यायालय न्यायाधीश या किसी आसीन उच्च न्यायालय न्यायाधीश और राज्य सरकार के सचिव, विधि सचिव और अभियोजन निदेशक से मिलकर बनी हो, साक्षात्कार द्वारा उचित रूप से छानबीन की गई है।

(vii) राज्यों द्वारा कोई ऐसा संशोधन जो काडर से नियुक्तियों के लिए साक्षात्कार के रक्षोपायों से अभिमुक्ति प्रदान करता है या जो संविदा के आधार पर बार से दक्ष व्यक्तियों का चयन करने के मामले में सेशन न्यायाधीश से परामर्श करने से अभिमुक्ति प्रदान करता है, शक्ति के मनमाने प्रयोग के बराबर होगा और भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण करेगा। यह तथ्य कि राज्य

विधान मंडल धारा 24(4) का संशोधन कर सकते हैं यह अर्थ नहीं है कि वे मनमाने ढंग के विरुद्ध पर्याप्त नियंत्रणों वाली किसी उचित चयन प्रक्रिया के बिना, बार से मनमाने ढंग से नियुक्तियां करने के लिए कोई प्रक्रिया प्रारंभ कर सकते हैं। लोक अभियोजक आपराधिक न्याय पद्धति में भारी उत्तरदायित्वों वाला व्यक्ति है और न्यायिक प्रक्रिया का भाग केवल तभी है, यदि उपर्युक्त सुझाई गई भर्ती की पद्धतियों को अपनाया जाता है, इस प्रकार किसी प्रभावी पद्धति को सुनिश्चित किया जा सकता है, अन्यथा वह अनुच्छेद 14 के अतिक्रमण में होगी।

(viii) जहां तक काडर से नियुक्तियों का संबंध है, जैसा कि ऊपर कहा गया है, राज्य लोक सेवा आयोग के माध्यम से कोई भर्ती असामान्य विलंब करेगी और पद लंबे समय तक रिक्त पड़े रहेंगे। अतः यह सलाहयोग्य है कि ऊपर सुझाए गए अनुसार राज्य स्तर समिति का गठन किया जाए।

(ix) जहां तक अभियोजन अधिकारियों अर्थात्, (क) राज्य में सहायक लोक अभियोजकों और (ख) प्रत्येक जिले में अपर लोक अभियोजकों के 50% पदों का काडर गठन करने के लिए कोई समय सीमा नियत करने का संबंध है, हम ऐसे नियमित काडर का गठन करने के लिए राज्यों के लिए छह मास की अवधि नियत करने का प्रस्ताव करते हैं। छह मास की अवधि प्रस्तावित दंड प्रक्रिया (संशोधन) अधिनियम के प्रारंभ की तारीख से गिनी जाएगी।

अलग होने से पूर्व हमारा यह भी विचार है कि धारा 24(1) के अधीन उच्च न्यायालय में लोक अभियोजकों और अपर लोक अभियोजकों की नियुक्ति उच्च न्यायालय से परामर्श किए जाने को अभिमुक्ति प्रदान करके, करना स्पष्ट रूप से अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है क्योंकि यह न केवल मनमाने ढंग से नियुक्तियों की अनुज्ञा देता है किंतु इन अधिकारियों की नियुक्ति के, जो कि निर्णायक है, मामले में उच्च न्यायालय से परामर्श का अपवर्जन करता है।

ठीक उसी प्रकार जैसे कि उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के विषय में किसी उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति के परामर्श के लिए उपबंध आदेशात्मक है, उसी समानता पर धारा 24(1) उच्चतम महत्व की है, यद्यपि यह सांविधानिक उपबंध नहीं है। उच्च न्यायालय से परामर्श प्रक्रिया की अनुपस्थिति हमारी राय में स्पष्ट रूप से संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होगी।

हम संसद् द्वारा धारा 24(4) से (6) के प्रतिस्थापन के लिए एक प्रारूप विधेयक भी संलग्न कर रहे हैं।

हम तदनुसार सिफारिश करते हैं।

(न्यायमूर्ति एम. जगन्नाथ राव)
अध्यक्ष

(आर. एल. मीना)
उपाध्यक्ष

(डा. डी. पी. शर्मा)
सदस्य सचिव

तारीख : 31 जुलाई, 2006

दंड प्रक्रिया (संशोधन) अधिनियम, 2005 द्वारा किए गए संशोधनों को सम्मिलित करते हुए सभी संशोधनों के अधिक्रमण में दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 24 की उपधारा (4) से उपधारा (6) के लिए प्रारूप संशोधन ।

दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 24 की उपधाराएं (4) से (6) निम्नलिखित द्वारा प्रतिस्थापित की जाएंगी :

“(4) जिला मजिस्ट्रेट, सेशन न्यायाधीश के परामर्श से, ऐसे व्यक्तियों के नामों का पैनल तैयार करेगा जो, उसकी राय में, लोक अभियोजक या अपर लोक अभियोजक के रूप में नियुक्त किए जाने के योग्य हैं ।

परंतु सेशन न्यायाधीश सेशन न्यायालय या अतिरिक्त सेशन न्यायालयों में विधि व्यवसाय करने वाले केवल ऐसे अधिवक्ताओं में से, जिन्होंने व्यक्तिगत रूप से पर्याप्त संख्या में सेशन मामलों का संचालन किया है और जिनका अच्छा चरित्र है, नामों की सिफारिश करेगा ।

(5) कोई व्यक्ति राज्य सरकार द्वारा लोक अभियोजक के रूप में और उपधारा (6) के उपबंधों के अधीन रहते हुए, जिले के लिए अपर लोक अभियोजक के रूप में तब तक नियुक्त नहीं किया जाएगा जब तक कि उसका नाम उपधारा (4) के अधीन जिला मजिस्ट्रेट द्वारा तैयार किए गए नामों के पैनल में न हो ।

(6) किसी जिले में अपर लोक अभियोजक के पदों में से पचास प्रतिशत उपधारा (6क) में निर्दिष्ट काडर में से उपधारा (6ख) के अधीन तैयार किए गए पैनल में से भरे जाएंगे और किसी जिले में अपर लोक अभियोजक के शेष पचास प्रतिशत पद उपधारा (4) के अधीन तैयार किए गए पैनल में से भरे जाएंगे ।

परंतु यह कि, जहां उपधारा (6ख) में निर्दिष्ट चयन समिति की राय में कोई उचित व्यक्ति अपर लोक अभियोजक के पद पर नियुक्ति के लिए काडर

में उपलब्ध नहीं है, वहां राज्य सरकार उपधारा (4) में जिला मजिस्ट्रेट द्वारा तैयार किए गए नामों के पैनल से अपर लोक अभियोजक के पद पर कोई व्यक्ति नियुक्त कर सकेगी।

(6क) राज्य सरकार दंड प्रक्रिया संहिता (संशोधन) अधिनियम, 2006 के प्रारंभ की तारीख से छह मास के भीतर नियमित अभियोजन अधिकारियों के काडर का गठन करेगी जो प्रत्येक जिले में अपर लोक अभियोजक के पचास प्रतिशत पदों और राज्य में सहायक लोक अभियोजकों के कुल पदों से मिलकर बनेगा।

(6ख) (1) उपधारा (6) में निर्दिष्ट अपर लोक अभियोजक के पचास प्रतिशत पदों के लिए नियुक्त किए जाने वाले सहायक लोक अभियोजकों के चयन के प्रयोजन के लिए, राज्य सरकार राज्य स्तर समिति का गठन करेगी जो निम्नलिखित से मिलकर बनेगी-

(क) उच्च न्यायालय का आसीन या सेवानिवृत्त न्यायाधीश, जिसे राज्य के उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा नामनिर्देशित किया गया हो,

(ख) राज्य सरकार के सचिव के स्तर का कोई अधिकारी,

(ग) राज्य के विधि विभाग का सचिव या समतुल्य पद धारण करने वाला कोई अधिकारी, चाहे किसी नाम से ज्ञात हो, और

(घ) अभियोजन निदेशक, यदि कोई हो।

(2) समिति समय-समय पर अभियोजन अधिकारियों के नियमित काडर में से ऐसे सहायक लोक अभियोजकों का पैनल तैयार करेगी जो अपर लोक अभियोजक के रूप में नियुक्त किए जाने के योग्य हों और उनकी योग्यता का निर्णय करने के प्रयोजन के लिए उनके गुणागुण, अनुभव, उनके कार्य निष्पादन के पिछले रिकार्ड का निर्धारण करेगी और यह सुनिश्चित करेगी कि उनका अच्छा चरित्र है।