

از عدالتِ عظمیٰ

چندرموہن کھنہ

بنام

نیشنل کونسل آف ایجوکیشنل ریسرچ اینڈ ٹریننگ و دیگر ارا

تاریخ فیصلہ: 17 ستمبر، 1991

[کے۔ جگناتھ شیٹی اور یوگیشور دیال، جسٹس صاحبان]

آئین ہند:

آرٹیکل 12-NCERT آیا "ریاست" - اشارے اور تعیناتی عوامل - کیا ہیں۔

اپیل کنندہ، جو نیشنل کونسل آف ایجوکیشنل ریسرچ اینڈ ٹریننگ (NCERT) میں ملازم تھا، کی ملازمت کے خاتمے کو چیلنج کرنے والی ایک رٹ پٹیشن میں، عدالت عالیہ نے ابتدائی اعتراض کو برقرار رکھا کہ رٹ پٹیشن قابل قبول نہیں تھی کیونکہ NCERT آئین کے آرٹیکل 12 کے معنی میں کوئی آلہ یا اختیار نہیں تھا۔ نالاں ہو کر، اپیل کنندہ نے اس عدالت میں خصوصی اجازت کے ذریعے اپیل دائر کی۔

اس سوال پر کہ کیا NCERT "ریاست" ہے جیسا کہ آئین کے آرٹیکل 12 کے تحت بیان کیا گیا ہے،

اپیل کو مسترد کرتے ہوئے عدالت نے،

قرار دیا گیا کہ: 1.1. تمام سوسائٹیوں کی طرح، داخلی انتظام کے لیے یادداشت تاسیس اور قواعد رکھنے والی، نیشنل کونسل آف ایجوکیشنل ریسرچ اینڈ ٹریننگ سوسائٹیز رجسٹریشن ایکٹ کے تحت رجسٹرڈ ایک سوسائٹی ہے۔

1.2 NCERT کے مقاصد، افعال، سرگرمیوں، فنڈوں کے ذرائع، اس کے مقاصد کے فروغ اور پروگراموں کے نفاذ کے لیے اس کی آمدنی اور جائیداد کے استعمال کی آزادی، صرف گرانٹ

کے مناسب استعمال کے لیے سرکاری کنٹرول کو محدود کرنا، اور بڑی حد تک ایک خود مختار ادارہ ہونے کے ناطے، ادارہ آئین کے آرٹیکل 12 کے تحت "ریاست" کی ضروریات کو پورا نہیں کرتا ہے۔

ٹیکراج وسندی عرف کے ایل بسندی بنام یونین آف انڈیا [1988] 2 ایس سی آر-260، سبجیت تیواری بنام یونین آف انڈیا ودیگران، [1975] 1 ایس سی سی 485، کا حوالہ دیا گیا ہے۔

اے جے ہسیا بنام خالد نجیب سہروردھی، [1981] 1 ایس سی سی 722 پی کے رام چندر آئیر بنام یونین آف انڈیا، [1984] 2 ایس سی سی 141 ممتاز شدہ۔

2. آرٹیکل 12 کو اس طرح نہیں بڑھایا جانا چاہیے کہ ہر اس خود مختار ادارے کو، جس کا حکومت کے ساتھ کچھ تعلق ہو، "ریاست" بیان محاورہ کے دائرے میں لایا جائے۔ معنی کی وسیع توسیع کو ایک دانشمندانہ حد سے معتدل کیا جانا چاہیے۔ اس بات کو نظر انداز نہیں کیا جانا چاہیے کہ فلاحی ریاست کے جدید تصور میں آزاد ادارہ، کارپوریشن اور ایجنسی عام طور پر ریاستی کنٹرول کے تابع ہیں۔ ریاستی کنٹرول آرٹیکل 12 کے تحت ایسے اداروں کو "ریاست" کے طور پر پیش نہیں کرتا ہے۔

ریاستی کنٹرول، چاہے کتنا ہی وسیع اور عریض ہو، فیصلہ کن نہیں ہے۔ ریاست کی طرف سے مالی تعاون بھی حتمی نہیں ہے۔

3. حکومت کے اختیارات، افعال، مالیات اور کنٹرول اس سوال کا جواب دینے کے لیے کچھ اشارے دینے والے عوامل ہیں کہ آیا کوئی ادارہ "ریاست" ہے یا نہیں۔ یہ محض اشارے ہیں اور کسی بھی صورت میں فیصلہ کن یا کامیاب نہیں ہیں۔ ہر معاملے کو احتیاط کے ساتھ نمٹا جانا چاہیے۔

سکھ دیو سنگھ بنام بھگت رام، [1975] 1 ایس سی سی 421؛ آرڈی شیٹی بنام انٹرنیشنل ایئرپورٹ اتھارٹی، [1979] 3 ایس سی سی 489، اور سوم پرکاش ریکی بنام یونین آف انڈیا، [1981] 1 ایس سی سی 449، کا حوالہ دیا گیا ہے۔

4.1 "ریاستی امداد کے امتزاج کے ساتھ ساتھ، ادارے کے انتظام اور پالیسیوں پر غیر معمولی حد تک کنٹرول، اور ایک اہم عوامی خدمت جو ریاست کا لازمی فرضہ ہو، یہ تمام عوامل اس بات کی بڑی حد تک نشاندہی کرتے ہیں کہ متعلقہ ادارہ 'ریاست' کے زمرے میں آتا ہے۔"

4.2. اگر حکومت کارپوریٹ پردہ کے پیچھے کام کرتی ہے، سرکاری سرگرمیوں اور اہم عوامی اہمیت کے حکومتی کاموں کو انجام دیتی ہے، تو آئین کے آرٹیکل 12 کے معنی میں، ادارے کو "ریاست" کے طور پر شناخت کرنے میں کوئی دشواری نہیں ہو سکتی۔

سنٹرل ان لینڈ واٹر ٹرانسپورٹ کارپوریشن بنام بروجنا تھ گنگولی، [1986] 3 ایس سی سی 156، ٹیکراج وسندی عرف کے ایل بسندی بنام یونین آف انڈیا، [1988] 2 ایس سی آر 260، حوالہ دیا گیا۔

اپیلیٹ دیوانی کا دائرہ اختیار: دیوانی اپیل نمبر 1699، سال 1981۔

دیوانی رٹ نمبر 450، سال 1971 میں دہلی عدالت عالیہ کے 10.4.1980 کے فیصلے اور حکم سے۔

اپیل کنندہ کے لیے ایچ کے پوری۔

عدالت کا فیصلہ کے جگنا تھ شیٹی، جسٹس نے سنایا۔

کیا قومی تعلیمی تحقیق و تربیت (NCERT) "ریاست" ہے جیسا کہ آئین کے آرٹیکل 12 کے تحت بیان کیا گیا ہے؟ یہ واحد سوال ہے جو اس اپیل میں فیصلے کا مطالبہ کرتا ہے۔ اپیل کنندہ NCERT کا ملازم تھا۔ ان کی ملازمت NCERT کے سکریٹری نے ختم کر دی تھیں۔ اس برطرفی کو چیلنج کرتے ہوئے انہوں نے آئین کے آرٹیکل 226 کے تحت دہلی عدالت عالیہ کا رخ کیا۔ NCERT نے رٹ پٹیشن کے برقرار رکھنے کے بارے میں ابتدائیہ اعتراض اٹھایا۔ اعتراض یہ تھا کہ NCERT عدالت عالیہ کے رٹ دائرہ اختیار کے لیے قابل قبول نہیں ہے کیونکہ یہ آئین کے آرٹیکل 12 کے معنی میں کوئی آلہ یا دیگر اتھارٹی نہیں ہے۔ عدالت عالیہ نے ابتدائیہ اعتراض کو برقرار رکھا اور رٹ پٹیشن کو خارج کر دیا۔ اس اپیل میں عدالت عالیہ کے فیصلے کو چیلنج کیا گیا ہے۔

صرف عام اصول ہیں لیکن اس بات کا تعین کرنے کے لیے مکمل معیار نہیں ہے کہ آیا کوئی ادارہ حکومت کا آلہ یا ایجنسی ہے۔ یہاں تک کہ عمومی اصولوں میں بھی کوئی ایسا واضح اور قطعی فارمولا موجود نہیں ہے جو اداروں کو درست طور پر اس بنیاد پر تقسیم کر سکے کہ کون سے ادارے حکومتی ذرائع یا ایجنسیاں ہیں اور کون سے نہیں۔ حکومت کے اختیارات، افعال، مالیات اور کنٹرول اس سوال کا جواب

دینے کے لیے کچھ اشارے دینے والے عوامل ہیں کہ آیا کوئی ادارہ "ریاست" ہے یا نہیں۔ ہر معاملے کو احتیاط اور احتیاط کے ساتھ نمٹا جانا چاہیے۔ جہاں ریاست کی طرف سے مالی امداد ادارے کے تقریباً پورے اخراجات کو پورا کرنے کے لیے اتنی ہے، یا کارپوریشن کا شیئر سرمایہ مکمل طور پر حکومت کے پاس ہے، تو یہ اس بات کا کچھ اشارہ فراہم کرے گا کہ ادارہ سرکاری کردار سے متاثر ہے۔ یہ ایک متعلقہ عنصر ہو سکتا ہے اگر ادارہ یا کارپوریشن اجارہ داری کا درجہ حاصل کرتا ہے جو ریاست سے عطا شدہ یا ریاست سے محفوظ ہے۔ گہرے اور وسیع ریاستی کنٹرول کا وجود ایک اشارہ دے سکتا ہے۔ اگر ادارے کے کام عوامی اہمیت کے حامل ہیں اور سرکاری کاموں سے متعلق ہیں، تو یہ بھی ایک متعلقہ عنصر ہوگا۔ یہ محض اشارے ہیں اور کسی بھی صورت میں فیصلہ کن یا کامیاب نہیں ہیں۔ سکھ دیو سنگھ بنام بھگت رام، [1975] 1 ایس سی سی 421؛ دیکھیں آرڈی شیٹی بنام بین الاقوامی ہوائی اڈہ اتھارٹی، [1979] 3 ایس سی سی 489؛ اے ہسیا بنام خالد نجیب سہر اور دھمی، [1981] 1 ایس سی سی 722 اور سوم پرکاش ریکھی بنام یونین آف انڈیا، [1981] 1 ایس سی سی 449۔

آرٹیکل 12 کو اس طرح نہیں بڑھایا جانا چاہیے کہ ہر اس خود مختار ادارے کو، جس کا حکومت کے ساتھ کچھ تعلق ہو، اظہار "ریاست" کے دائرے میں لایا جائے۔ معنی کی وسیع توسیع کو ایک دانشمندانہ حد سے معتدل کیا جانا چاہیے۔ اس بات کو نظر انداز نہیں کیا جانا چاہیے کہ فلاحی ریاست کے جدید تصور میں آزاد ادارہ، کارپوریشن اور ایجنسی عام طور پر ریاستی کنٹرول کے تابع ہیں۔ ریاستی کنٹرول آرٹیکل 12 کے تحت ایسے اداروں کو "ریاست" کے طور پر پیش نہیں کرتا ہے۔ تاہم، ریاستی کنٹرول وسیع پیمانے پر فیصلہ کن نہیں ہے۔ ریاست کی طرف سے مالی تعاون بھی حتمی نہیں ہے۔ ریاستی امداد کا امتزاج جسم کے انتظام اور پالیسیوں پر غیر معمولی حد تک کنٹرول کے ساتھ مل کر، اور ایک اہم عوامی خدمت کو ریاست کے لازمی کام ہونے کی وجہ سے بڑی حد تک اس بات کی نشاندہی کر سکتا ہے کہ جسم "ریاست" ہے۔ اگر حکومت کارپوریٹ پردہ کے پیچھے کام کرتی ہے، سرکاری سرگرمیوں اور اہم عوامی اہمیت کے حکومتی کاموں کو انجام دیتی ہے، تو آئین کے آرٹیکل 12 کے معنی میں ادارے کو "ریاست" کے طور پر شناخت کرنے میں کوئی دشواری نہیں ہو سکتی۔ دیکھیں: پی کے رام چندر آئیر بنام یونین آف انڈیا، [1984] 2 ایس سی سی 141 سنٹرل ان لینڈ واٹر ٹرانسپورٹ کارپوریشن بنام بروجنا تھ گنگولی، [1986] 3 ایس سی سی 156 اور ٹیکراج وسندی عرف کے ایل بسندی بنام یونین آف انڈیا، [1988] 2 ایس سی سی 260۔

NCERT سوسائٹیز رجسٹریشن ایکٹ کے تحت رجسٹرڈ ایک سوسائٹی ہے۔ تمام سوسائٹیوں کی طرح، اس کی بھی ایک یادداشت تاسیس ہے۔ اس میں داخلی انتظام کے لیے قواعد ہیں۔ عدالت عالیہ نے یادداشت تاسیس اور NCERT کے قواعد کا تفصیلی جائزہ لیا ہے۔ عدالت عالیہ کی طرف سے بحث کا متعلقہ حصہ مندرجہ ذیل ہے:

"NCERT ایک یادداشت تاسیس کے ذریعے چلایا جاتا ہے جسے حکومت ہند کے سات افسران نے 6.6.1961 پر سبسکرائب کیا ہے۔ یادداشت تاسیس کی شق 3.1 کے تحت کا مقصد وزارت تعلیم اور سماجی بہبود کو اس کی پالیسیوں اور خاص طور پر اسکولی تعلیم کے شعبے میں بڑے پروگراموں کے نفاذ میں مدد اور مشورہ دینا ہے۔ شق 3 کے تحت کو مذکورہ بالا مقاصد کے حصول کے لیے کئی قسم کے پروگرام اور سرگرمیاں شروع کرنے کا اختیار حاصل ہے جن میں ہم آہنگی یا تحقیق، توسیعی ملازمت اور تربیت، اسکولوں میں بہتر تعلیمی تکنیکوں اور طریقوں کا پھیلاؤ، تعلیمی پروگراموں میں تعاون، خیالات اور معلومات کی تقسیم، کتابوں، مواد، رسالوں اور دیگر ادب اور متعلقہ سرگرمیوں کی تیاری اور اشاعت شامل ہیں۔ شق 5 کے تحت کی آمدنی اور جائیداد کا اطلاق اس کے مقاصد کے فروغ کے لیے کیا جانا ہے اور اسے منافع، بونس وغیرہ کے ذریعے نمٹا نہیں جاسکتا۔ لیکن اس شق کے تحت اپنے مقاصد کے لیے آمدنی اور جائیداد کو اس انداز میں لاگو کرنے کے لیے آزاد ہے جو وہ مناسب سمجھے۔ یہ صرف حکومت کی طرف سے دی گئی گرانٹ کے اخراجات کے سلسلے میں حکومت ہند کی طرف سے اس سلسلے میں رکھی گئی حدود سے مشروط ہے۔ شق 6 کے تحت حکومت ہند کے کام اور پیش رفت کا نظر ثانی لے سکتی ہے اور انکوائریوں پر موصولہ رپورٹوں کو نافذ کرنے کے لیے مناسب کارروائی کر سکتی ہے۔ اس کے علاوہ، حکومت کسی بھی وقت حکمت عملی اور پروگراموں کے اہم معاملات پر کو ہدایات جاری کر سکتی ہے۔" کے قواعد کا قاعدہ 3 کی تشکیل کے لیے فراہم کرتا ہے جو بنیادی طور پر مختلف سرکاری اہلکاروں پر مشتمل ہوتا ہے لیکن اس میں یونیورسٹی گرانٹس کمیشن کے چیئرمین، چار نائب بھی شامل ہوتے ہیں۔ چانسلرز اور متعدد نامزد افراد، اسکول کے اساتذہ میں سے چار اور کئی دیگران۔ قاعدہ 7 حکومت کو اراکین کی تعیناتی کی مدت طے کرنے اور وقتاً فوقتاً اس میں توسیع کرنے کے قابل

بناتا ہے۔ کونسل کے امور ایگزیکٹو کمیٹی کے ذریعے چلائے جاتے ہیں جس کا آئین قاعدہ 23 میں بیان کیا گیا ہے۔ اس میں مختلف سرکاری ملازمین شامل ہیں لیکن اس میں چار فاضلین تعلیم اور تین پروفیسر اور محکموں کے سربراہ بھی شامل ہیں جنہیں صدر نامزد کر سکتا ہے۔ قانونی قاعدہ 37 کے مطابق، اگر کسی معاملے میں رائے کا اختلاف ہو تو اکثریتی رائے حکومت ہند کے ویٹو کے تابع ہوگی، جو حکومت ہند ایک ماہ کے اندر استعمال کر سکتی ہے۔ یہ صدر کو حکومت کے فیصلے کے لیے کسی بھی سوال کا حوالہ دینے کے قابل بناتا ہے۔ قاعدہ 40 ایگزیکٹو کمیٹی کو قواعد و ضوابط بنانے اور ان میں ترمیم کرنے کے قابل بناتا ہے جو قواعد سے مطابقت نہیں رکھتے۔ قاعدہ 42 ایگزیکٹو کمیٹی کو اپنے مقاصد کو آگے بڑھانے اور اپنے پروگراموں کے نفاذ کے لیے سرکاری، سرکاری یا نجی تنظیموں یا افراد کے ساتھ انتظامات کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ قاعدہ 57 میں کہا گیا ہے کہ (i) حکومت کی طرف سے دی گئی گرانٹ؛ (ii) دیگر ذرائع سے تعاون؛ (iii) کے اثاثوں سے آمدنی؛ اور (iv) دیگر ذرائع سے کونسل حسب ذیل پر مشتمل ہوگا۔

جیسا کہ مذکورہ تجزیہ سے دیکھا گیا ہے کہ NCERT کا مقصد وزارت تعلیم اور سماجی بہبود کو تعلیم خاص طور پر اسکولی تعلیم کے شعبے میں سرکاری پالیسیوں اور بڑے پروگراموں کے نفاذ میں مدد اور مشورہ دینا ہے۔ NCERT تحقیقی توسیعی خدمات اور تربیت، بہتر تعلیمی تکنیکوں کے پھیلاؤ، تعلیمی پروگراموں میں تعاون کے ساتھ مربوط کئی قسم کے پروگرام اور سرگرمیاں انجام دیتا ہے۔ یہ کتابوں، مواد، رسالوں اور دیگر ادب کی تیاری اور اشاعت بھی کرتا ہے۔ یہ سرگرمیاں مکمل طور پر سرکاری کاموں سے متعلق نہیں ہیں۔ NCERT کے امور سرکاری ملازمین اور فاضلین تعلیم پر مشتمل ایگزیکٹو کمیٹی کے ذریعے چلائے جاتے ہیں۔ ایگزیکٹو کمیٹی پروگراموں کے نفاذ کے مقاصد کو آگے بڑھانے کے لیے سرکاری، سرکاری یا نجی تنظیموں یا افراد کے ساتھ انتظامات کرے گی۔ NCERT کے فنڈوں پر مشتمل ہیں: (i) حکومت کی طرف سے دی گئی گرانٹ، (ii) دیگر ذرائع سے تعاون اور (iii) اپنے اثاثوں سے آمدنی۔ یہ اپنی آمدنی اور جائیداد کو اپنے مقاصد کے فروغ اور پروگراموں کے نفاذ کے لیے استعمال کرنے کے لیے آزاد ہے۔ حکومت کا کنٹرول صرف گرانٹ کے مناسب استعمال تک محدود ہے۔ اس طرح NCERT بڑی حد تک ایک خود مختار ادارہ ہے۔

تقریباً اسی طرح کے ایک کیس پر اس عدالت نے ٹیکراج وسندی عرف کے ایل میں غور کیا تھا۔ بسندی بنام یونین آف انڈیا، [1988] 2 ایس سی آر 260۔ اس عدالت کو اس بات کا تعین کرنے کی ضرورت تھی کہ آیا انسٹی ٹیوٹ آف کانسٹیٹیو شنل اینڈ پارلیمنٹری اسٹڈیز (آئی سی پی ایس) آر ٹیکل 12 کے تحت ریاست تھی۔ آئی سی پی ایس ایک رجسٹرڈ سوسائٹی تھی جس کی مالی اعانت زیادہ تر مرکزی حکومت کرتی تھی اور جزوی طور پر بھارتیہ اور غیر ملکی ایجنسیوں کے تحائف اور عطیات سے ہوتی تھی۔ سوسائٹی کے پہلے صدر اس وقت لوک سبھا کے اسپیکر تھے۔ پانچ نائب صدور میں سے تین اس وقت کے مرکزی وزیر تھے؛ دیگر دو اس وقت کے چیف جسٹس آف انڈیا اور اٹارنی جنرل تھے۔ سوسائٹی کے مقاصد آئینی اور پارلیمانی مطالعات کی فراہمی، آئینی قانون میں تحقیق کو فروغ دینا، قانون سازوں کے فائدے کے لیے قانون سازی کی تحقیق اور حوالہ خدمات کا قیام، پارلیمانی مفاد اور اہمیت کے معاملات میں تربیتی پروگراموں کی تنظیم اور جریدے کی اشاعت تھے۔ عدالت نے پایا کہ آئی سی پی ایس ایک رضاکارانہ تنظیم کے طور پر پیدا ہوا تھا۔ اس نے مزید پایا کہ اگرچہ ریاست کی طرف سے سالانہ مالی تعاون کافی تھا، لیکن وہ عوام سے امداد حاصل کرنے کا حقدار تھا اور درحقیقت دوسرے ذرائع سے تعاون حاصل کرتا تھا۔ اس کے مقاصد سرکاری کاروبار نہیں تھے۔ اس دلیل کے حوالے سے کہ حکومت نے آئی سی پی ایس پر وسیع کنٹرول کا استعمال کیا، عدالت نے کہا:

"فلاحی ریاست میں..... حکومت کا کنٹرول بہت وسیع ہے اور سماجی وجود کے تمام پہلوؤں کو چھوتا ہے۔ معاملے کی ایک وسیع تصویر لینا ہوگی اور حقائق اور انسانی تجربات کو مد نظر رکھتے ہوئے ایک سمجھدار ذہن کا اطلاق کرنا ہوگا تاکہ ایک معقول نتیجے پر پہنچا جاسکے۔"

ان تمام عوامل کی روشنی میں یہ مانا گیا ہے کہ ICPS "ریاست" نہیں تھی۔

موجودہ معاملے میں، عدالت عالیہ نے سبجیت تیواری بنام یونین آف انڈیا و دیگران، [1975] 1 ایس سی سی 485 میں اس عدالت کے آئینی بیج کے فیصلے پر انحصار کیا ہے۔ وہاں یہ قرار دیا گیا کہ کونسل آف سائنٹفک اینڈ انسٹریل ریسرچ (CSIR)، جو مرکزی حکومت کے زیر سرپرستی اور زیر انتظام تھی اور سوسائٹیز رجسٹریشن ایکٹ کے تحت رجسٹرڈ تھی، آر ٹیکل 12 کے معنی میں "ریاست" نہیں تھی۔ لیکن اس فیصلے کو بعد کے فیصلوں میں خاص طور پر اے جے ہسیا اور رام چندر آئیر کے معاملات (اوپر) میں ممتاز اور واضح کیا گیا ہے۔

ایپل کنندہ کے وکیل نے پی کے رام چندر آئیر کیس کے فیصلے پر سختی سے انحصار کیا جہاں اس عدالت نے فیصلہ دیا کہ انڈین کونسل فار ایگریکلچرل ریسرچ (ICAR) آرٹیکل 12 کے تحت "ریاست" تھی۔ لیکن یہ بات قابل ذکر ہے کہ ICAR اصل میں حکومت ہند کا ایک منسلک دفتر تھا اور جب اسے سوسائٹی کے طور پر رجسٹر کیا گیا تو اس کی حیثیت میں کوئی تبدیلی نہیں کی گئی تھی۔ اس لیے یہ معاملہ واضح طور پر ممتاز ہے۔

ہماری رائے میں، موجودہ معاملہ، ان اشاروں کو مد نظر رکھتے ہوئے جن پر ہم نے پہلے توجہ دی ہے، آئین کے آرٹیکل 12 کے تحت "ریاست" کے تقاضوں کو پورا نہیں کرتا ہے۔ اس لیے ہم عدالت عالیہ کے نتیجے سے متفق ہیں اور ایپل کو مسترد کرتے ہیں۔ مقدمے کے حالات میں، ہم اخراجات کے حوالے سے کوئی حکم نہیں دیتے۔

ایپل مسترد کر دی گئی۔