मध्य प्रदेश राज्य सूचना आयोग

शिकायत कमांक सी–विविध–व्ही 23 / रासूआ / 2007–08
अपील कमांक ए–0814 / रासूआ / 15–02 / भोपाल / 2006–07

पीठासीन : पद्मपाणि तिवारी, मुख्य सूचना आयुक्त

श्री प्रकाश उपाध्याय, एडवोकेट,
1128, पचपेढी, साउथ सिविल लाईन,
जबलपुर (म0प्र) **शिकायतकर्ता**

विरूद्ध

मध्य प्रदेश शासन, सामान्य प्रशासन विभाग **प्रत्यर्थी**
मंत्रालय, भोपाल

एवं

श्री रामनारायण राठौर **अपीलकर्ता**
लोधीपुरा, गंज,
सीहोर (म0प्र0)

विरूद्ध

श्री जी0पी0सिंह,
उपमहानिरीक्षक, **लोक सूचना अधिकारी**
विशेष पुलिस स्थापना,
मध्यप्रदेश, भोपाल

आदेश

(दिनांक 23 अगस्त 2007)

1. इस आदेश व्दारा शिकायतकर्ता श्री प्रकाश उपाध्याय, एडवोकेट, जबलपुर व्दारा की गई शिकायत कमांक सी–विविध–व्ही 23 दिनांक 10 अगस्त, 2007 का तथा अपीलकर्ता श्री रामनारायण राठौर व्दारा प्रस्तुत द्वितीय अपील कमांक ए–0814 का एक साथ निपटारा किया जा रहा है । शिकायतकर्ता ने यह शिकायत किया है कि मध्यप्रदेश शासन, सामान्य प्रशासन विभाग व्दारा जारी अधिसूचना कमांक

एफ–11–39–2005–एक–9. दिनांक 13 अक्टूबर, 2005 सूचना का अधिकार अधिनियम (संक्षेप में अधिनियम) की धारा 24 (4) के उपबंधों से असंगत है । अपीलकर्ता ने यह अपील लोक सूचना अधिकारी विशेष पुलिस स्थापना तथा प्रथम अपीलीय अधिकारी के आदेशों से व्यथित होकर फाईल किया है जिसके व्दारा अपीलार्थी की जानकारी प्राप्त करने की प्रार्थना खारिज कर दी गई ।

2. शिकायतकर्ता व्दारा की गई शिकायत संक्षेप में इस प्रकार है कि अधिनियम की धारा 24 (4) राज्य शासन को केवल गुप्तचर (Intelligence) एवं सुरक्षा (Security) संगठनों को ही अधिनियम की परिधि से अलग करने की अधिसूचना जारी करने की शक्तियां देती है । आर्थिक अपराध अन्वेषण ब्यूरो, लोकायुक्त संगठन, सी0आई0डी0 जैसी संस्थायें गुप्तचर अथवा सुरक्षा संगठन नही हैं । राज्य शासन की उपरोक्त अधिसूचना अधिनियम के स्पष्ट उपबंधों के विपरीत है । अतः अधिसूचना में विधि अनुसार संशोधन कराने हेतु राज्य सूचना आयोग अपनी शक्तियों का प्रयोग करे ।

3. अपील के तथ्य संक्षेप में इस प्रकार हैं कि अपीलार्थी ने दिनांक 18 सितम्बर, 2006 को लोक सूचना अधिकारी को इस आशय का आवेदन फाईल किया कि अधिनियम की धारा 24 (4) के परन्तुक के अधीन भ्रष्टाचार से सबंधित जानकारी को छूट, धारा 24 (4) के अधीन नहीं दी जा सकती इसलिये उसे निम्न जानकारी प्रदाय की जाये :–

(1) अपराध क्रमांक 90/02 में दिनांक 5.4.02 को उप अधीक्षक श्री आर0के0श्रीवास्तव सा0 व्दारा की गई लिखापढ़ी जिसमें मैंने कहा था कि 1105/– रूपये लिये हैं एवं तुलसीराम रणछोड़ का इन्दौर बैंक का बंधक दस्तावेज उप पंजीयक शामगढ़ का नही है प्राप्ति रसीद देखें (यह बंधक विलेख दिनांक 15.04.02 को शामगढ़ कार्यालय में आया है)

(2) अपराध क्रमांक 90/02 में अधीक्षक लोकायुक्त उज्जैन को दिनांक 19.05.02 को लिखा गया पत्र जिसमें देवीलाल ने लिखा है कि ‘‘ राठोर सा0को कोई रिश्वत नही दी और राठौर सा0 ने रिश्वत की मांग नही की है राठौर सा0 के मना करने पर रूपये टेबल पर रख दिये हैं ’’ ।

(3) मेरे व्दारा अपराध क्रमांक 90/02 की निष्पक्ष व जांच कराने का लोकायुक्त को दिनांक 16.06.03 को दिया गया आवेदन पत्र । उक्त अभिलेख दण्ड प्रक्रिया संहिता की धारा 173 में न्यायालय में पेश करना जरूरी होने पर पेश नहीं की अब मुझे उच्च न्यायालय इन्दोर में अपील क्रमांक 1019/05 में पेश करना है न्यायहित में देने का कष्ट करें ·

(4). मेरे व्दारा दिनांक 14.03.06 को लोकायुक्त महोदय को दिया गया आवेदन में अब तक क्या कार्यवाही हो रही है ।

4. लोक सूचना अधिकारी व्दारा अपीलार्थी का आवेदन अधिनियम की धारा 8 (1) (h) के अधीन आने के कारण खारिज कर दिया गया । अपीलार्थी ने अपीलीय अधिकारी महानिदेशक, विशेष पुलिस स्थापना को अपील फाईल किया जो निरस्त कर दी गई । व्यथित होकर अपीलार्थी ने यह द्वितीय अपील फाईल किया है । लोक सूचना अधिकारी एवं अपीलीय अधिकारी के प्रतिवेदन प्राप्त हुये हैं । उन्होने यह लिखा है कि धारा 24 (4) के अधीन जारी मध्यप्रदेश शासन, सामान्य प्रशासन विभाग की अधिसूचना दिनांक 13 अक्टूबर, 2005 क्रमांक एफ–11–39–2005–एक–9. व्दारा लोकायुक्त संगठन एवं लोक सेवकों के अनुपातहीन संपत्ति से संबंधित जानकारी अधिनियम के प्रावधानों की परिधि से अलग रखी गयी है । इसके अलावा उनका यह प्रकथन है कि अपीलार्थी व्दारा चाही गई जानकारी अधिनियम की धारा 8 (1) (h) के अधीन होने के कारण भी उसे प्रदाय नही की जा सकती ।

5. सुनवाई की गई । कथित आपराधिक मामले का अन्वेषण और विचारण न्यायालय में, अभियोजन पूर्ण हो चुका है । इसके अलावा अभियोजन चलने मात्र से यह नहीं माना जा सकता कि जानकारी देने से अभियोजन की क्रिया में अड़चन पड़ेगी । संबंधित धारा 8 (1) (h) निम्न प्रकार पठित है :–

> '' सूचना, जिससे अपराधियों के अन्वेषण, पकड़े जाने या
> अभियोजन की क्रिया में अड़चन पडेगी । ''

उपधारा 8 (1) (h) के उपबन्ध सुस्पष्ट हैं । यह उपधारा केवल ऐसी सूचना जिससे अपराधियों के अन्वेषण, पकड़े जाने या अभियोजन की क्रिया में अड़चन, पड़ती

हो, उसे ही अधिनियम से छूट देती है । लोक सूचना अधिकारी ने अपीलगत आदेश में अथवा आयोग में सुनवाई के समय यह स्पष्ट नही किया है कि अपीलार्थी को वांछित जानकारी प्रदाय करने से अभियोजन की क्रिया में क्या अथवा कैसे अड़चन पड़ेगी । स्पष्टतः उनका पक्ष कथन अस्पष्ट (vague) है । अतः अन्वेषण और अभियोजन के कार्य में किसी अड़चन का प्रश्न नही है ।

6. दूसरा विचारणीय प्रश्न प्रश्नगत अधिसूचना से संबंधित है । सचिव, सामान्य प्रशासन विभाग व्दारा प्रस्तुत संबंधित नस्ती क्रमांक एफ–11–39/05/1/9 का परिशीलन किया गया । इस नस्ती में लोकायुक्त संगठन की तत्कालीन सचिव श्रीमती जे0आर0झणाणे के पत्र का जो उन्होने सचिव, समान्य प्रशासन विभाग को लिखा था , संलग्न है । इस पत्र में निम्नानुसार उल्लिखित है :–

> " ......As per the direction of Honourable Lokayukt the following information/doucument can not be made available under the Right of Information Act, 2005.
>
> 1. Any Information which will be prejudicial to the investigation of a criminal case or a preliminary enquiry pertaining to Special Police Establishment.
> 2. Any noting by the Lokayukt/Up-Lokayukt or by any officer of the Lokayukt Organisation which includes S.P.E. Organisation also.
> 3. Any Information about an enquiry case pending in Lokayukt Organisation prior to issue of show cause notice to the conerned non-applicant. ......"

उपरोक्त पत्र से स्पष्ट है कि माननीय लोकायुक्त के निर्देश पर सामान्य प्रशासन विभाग ने उपरोक्त अधिसूचना की कंडिका 5 जोड़ा है । इतना ही नही अपितु

लोकायुक्त संगठन के तत्कालीन सचिव श्री रामानन्द शुक्ल व्दारा सचिव, सामान्य प्रशासन विभाग को लिखा गया पत्र दिनांक 15.05.2007 से यह दर्शित होता है कि माननीय लोकायुक्त उक्त अधिसूचना के अधीन लोकायुक्त संगठन को दी गई सीमित छूट से संतुष्ट नही है और वह सूचना के अधिकार अधिनियम से सम्पूर्ण छूट के लिये प्रयासरत हैं ।

7. प्रत्यर्थी ने यह प्रतिपादित किया है कि अधिनियम की धारा 24 (4) के अधीन जारी प्रश्नगत अधिसूचना की कंडिका 5 के अधीन लोकायुक्त को लोकसेवकों की अनुपातहीन संपत्ति से संबंधित जानकारी को अधिनियम के प्रावधानों की परिधि से अलग रखा गया है इसलिये अपीलार्थी वांछित जानकारी पाने का हकदार नही है । स्वीकृत रूप से अपीलार्थी ने जो जानकारी मांगी थी वह विशेष पुलिस स्थापना से संबंधित है न कि लोकायुक्त संगठन से । मध्यप्रदेश विशेष पुलिस स्थापना अधिनियम 1947 के अधीन विशेष पुलिस स्थापना का गठन हुआ है तथा मध्यप्रदेश लोकायुक्त एवं उप लोकायुक्त अधिनियम 1981 के अधीन लोकायुक्त संगठन का । मध्यप्रदेश विशेष पुलिस स्थापना लोक सेवकों के भ्रष्टाचार से संबंधित मामलों का दण्ड प्रक्रिया संहिता के अधीन अन्वेषण और फिर उसी अनुसार कार्यवाही करने वाला एक पुलिस बल है जबकि लोकायुक्त संगठन लोकायुक्त अधिनियम के अधीन लोक सेवकों की जांच कर राज्य शासन को अनुशंसा करने वाला एक निकाय । दोनो अधिनियम पूर्णतः अलग–अलग हैं तथा उनका आपस में कोई संबंध नही है । दोनों के कार्यक्षेत्र और कार्य की प्रकृति अलग–अलग है ।

8. केवल मध्यप्रदेश विशेष पुलिस स्थापना अधिनियम की धारा 4 (1) व्दारा लोकायुक्त अधिनियम के अधीन नियुक्त लोकायुक्त को विशेष पुलिस स्थापना के अधीन अन्वेषण में अधीक्षण की शक्तियां हैं । एम0सी0मेहता (ताज कॉरीडोर स्केम (scam)) विरूद्ध यूनियन ऑफ इण्डिया एवं अन्य (2007) एस.सी.सी.110 एवं विनीत नारायण एवं अन्य विरूद्ध यूनियन आफ इण्डिया (ए0आई0आर0 1998 एस.सी. 889) के विनिश्चयों में माननीय सुप्रीम कोर्ट ने अधीक्षण की शक्तियों की व्याख्या की है और यह अभिनिर्धारित किया है कि आपराधिक मामले के अन्वेषण में अधीक्षण की शक्तियां अत्यंत सीमित हैं । '' अधीक्षण '' शब्द का इतना व्यापक अर्थ नही लगाया जा सकता कि उसमें अन्वेषण

का प्रारम्भ और उसकी प्रक्रिया को नियंत्रित /विनियमित करने हेतु निर्देश जारी किया जाना शामिल हो जाये । अपराध का अन्वेषण पुलिस अधिकारी का वैधानिक कर्तव्य है जो तत्संबंधी वैधानिक उपबंधों के अनुसार संचालित व विनियमित होता है । यह सुस्थापित है कि वैधानिक शक्तियों का प्रयोग करते हुये कार्यपालिक निर्देश के व्दारा अन्वेषण की शक्ति/क्षेत्राधिकार को कम या निषेधित नही किया जा सकेगा ।

9. अतः यह सुस्पष्ट है कि अधिकथित अधिसूचना से प्रत्यर्थी विशेष पुलिस स्थापना को कोई लाभ नही मिलता और यह अधिसूचना मध्यप्रदेश विशेष पुलिस स्थापना को सूचना के अधिकार अधिनियम से कोई छूट नही देती ।

10. अब प्रश्न यह है कि अधिसूचना दिनांक 13 अक्टूबर, 2005 क्या अधिनियम की धारा 24 (4) तथा अधिनियम की मंशा के अनुसरण में है ? अधिनियम की धारा 24 (4) निम्न प्रकार पठित है :–

> '' (4) इस अधिनियम की कोई बात ऐसे गुप्तचर और सुरक्षा संगठनों को लागू नही होगी, जो राज्य सरकार व्दारा स्थापित ऐसे संगठन है, जिन्हें वह सरकार समय–समय पर राजपत्र में अधिसूचना व्दारा, विनिर्दिष्ट करे :
>
> परन्तु भ्रष्टाचार और मानव अधिकारों के अतिक्रमण के अभिकथनों से संबंधित सूचना इस उपधारा के अधीन अपवर्जित नही की जाएगी । ''

11. सामान्य प्रशासन विभाग की अधिसूचना क्रमांक एफ–11–39–2005–एक–9.दिनांक 13 अक्टूबर, 2005 निम्न प्रकार पठित है :–

> '' सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 की धारा 24 की उपधारा (4) व्दारा प्रदत्त शक्तियों को प्रयोग में लाते हुये, राज्य शासन एतद्व्दारा निम्नलिखित गुप्तचर एवं सुरक्षा संगठनों को उक्त अधिनियम के प्रावधानों की परिधि से अलग करता है :–
>
> (1) मध्यप्रदेश राज्य आर्थिक अपराध अन्वेषण ब्यूरो
> (2) अपराध अनुसंधान विभाग (सी.आई.डी)
> (3) विशेष शाखा (पुलिस मुख्यालय) तथा गृह विभाग की शाखा,''सी'' से संबंधित जानकारी
> (4) विशेष सशस्त्र बल (एस0ए0एफ)
> (5) लोकायुक्त को लोक सेवकों की अनुपातहीन संपत्ति विषयक जांच/संबंधित जानकारी व संबंधित मामलों के अन्वेषण

संबंधी सूचना जिसमें न्यायालय में अभियोजन पक्ष विपरीत रूप से प्रभावित हो । ''

12. उपरोक्त धारा 24 (4) के सरल अध्ययन से यह स्पष्ट है कि राज्य सरकार अधिसूचना व्दारा अधिनियम से छूट केवल गुप्तचर (Intelligence) और सुरक्षा (Security) संगठनों को ही दे सकती है । इस बात पर कोई विवाद नही है कि लोकायुक्त, आर्थिक अपराध अन्वेषण ब्यूरो, सी0आई0डी0 जैसी संस्थायें भ्रष्टाचार से संबंधित मामलों की जांच एवं अन्वेषण करने वाले संगठन हैं । यह गुप्तचर और सुरक्षा संगठन कदापि नही है । अधिनियम की धारा 24 (4) का प्रथम परन्तुक भ्रष्टाचार और मानव अधिकारों के अतिक्रमण से संबंधित सूचना को अधिनियम से छूट देने से स्पष्ट तौर पर वर्जित करता है । अतः विधि सुस्पष्ट है । यदि कोई संगठन सही अर्थ में गुप्तचर या सुरक्षा संगठन है तो उसकी भी ऐसी जानकारी जो भ्रष्टाचार या मानव अधिकारों के अतिक्रमण से संबंधित है, इस उपधारा की परिधि में नहीं आयेगी ।

13. स्पष्टतः इस अधिसूचना के सुसंगत अंश न केवल अधिनियम की मंशा के विपरीत हैं अपितु अधिनियम के स्पष्ट उपबंधों के विपरीत भी हैं । यह सूचना देने से इन्कार करना है । राज्य सरकार ने इस अधिसूचना व्दारा सूचना के अधिकार के नागरिकों के मूल्यवान अधिकारों से लोकायुक्त, आर्थिक अपराध अन्वेषण ब्यूरो, सी0आई0डी0 जैसी संस्थाओं को बचाने का प्रयास किया है । यह पिछले दरवाजे से निकल भागने के प्रयास जैसा है ।

14. यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि कभी–कभी विधायी अथवा संवैधानिक स्वायत्त संस्थायें जिनसे कानून के पालन की समाज को कहीं अधिक अपेक्षा होती है, जब वे स्वयं भ्रष्टाचार के विरूद्ध पारदर्शिता, जवाबदेही और खुलापन निर्धारित करने वाले सूचना के अधिकार जैसे क्रान्तिकारी कानून के दायरे में आते हैं, तब ऐसे कानून का पालन या उसकी भावना का सम्मान करने के बजाय किसी तरह उससे बचने का प्रयास करते लगते हैं ।

15. यह उल्लेख करने की आवश्यकता नही है कि यदि अधिनियम के उपबंधों के विपरीत कोई नियम या अधिसूचना है तो वह प्रभावहीन और निरर्थक है क्योंकि उन पर अधिनियम के उपबंध अधिभावी होंगें । हुक्मचन्द विरूद्ध यूनियन आफ इण्डिया 1972 एस.सी.सी. 2427 के न्याय दृष्टांत में माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने कहा है कि यह बुनियादी बात है कि अधिनियम व्दारा प्रत्यायोजन के लिये दिये गये अधिकार का उपयोग ऐसे प्रत्यायोजन की सीमा के अन्दर ही करना होगा क्योंकि अधीनस्थ विधायन का अधिकार ऐसे अधिकार देने वाले अधिनियम से ही मिलता है । ITW Signode India Ltd. v. Collector of Centrel Excise, (2004) 3 SCC 48, p.71 पैरा 56 के विनिश्चय में यह स्पष्ट किया गया है कि अधिकार देने वाले अधिनियम और नियम में विसंगति (conflict) होने पर अधिकार देने वाला अधिनियम अधिभावी (prevail) होगा । डा. महाचन्द्र प्रताप सिंह, विरूद्ध चेयरमेन, बिहार लेजिस्लेटिव कोंसिल (ए.आई.आर. 2005 एस.सी.सी.69) तथा व्यंक्टेशराव विरूद्ध गवर्मेंट आफ आन्ध्रप्रदेश 1966 (एस.सी.सी. 828) के न्याय निर्णयों में भी ऐसा ही अभिनिर्धारित किया गया है ।

16. तथापि कोई भ्रम की स्थिति कायम न रहे इसलिये यह आवश्यक है कि यह आयोग अधिनियम की धारा 18 (1) (f) एवं धारा 19 (8) (a) के अधीन कार्यवाही करे । अतएव अधिनियम की धारा 19 (8) (a) की शक्तियों का प्रयोग करते हुये राज्य सरकार को निर्देशित किया जाता है कि अधिनियम के प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करने के लिये 15 दिन के अन्दर अधिकथित अधिसूचना से लोकायुक्त, आर्थिक अपराध अन्वेषण ब्यूरो, सी0आई0डी0 जैसी संस्थाओं को अलग करे और इस अधिसूचना को विधि अनुसार संशोधित करे । राज्य शासन का सामान्य प्रशासन विभाग आवश्यक कार्यवाही करने के पश्चात् दिनांक 14 सितम्बर, 2007 तक पालन प्रतिवेदन आयोग को भेजेगा ।

17. जहां तक अपीलार्थी की अपील का प्रश्न है, पूर्वगामी विवेचन के प्रकाश में अपीलार्थी वांछित जानकारी पाने का हकदार है । तद्नुसार यह अपील मंजूर की जाती है और अपीलगत आदेश अपास्त किये जाते हैं । लोक सूचना अधिकारी को यह निर्देश दिया जाता है कि वे 7 दिन के अन्दर वांछित जानकारी जो भी उपलब्ध है, निःशुल्क अपीलार्थी को प्रदाय करें और पालन प्रतिवेदन आयोग को प्रेषित करें ।

18. इसके अलावा संबंधित विधि एवं अधिसूचना सुस्पष्ट होने के बावजूद एक भ्रम की स्थिति निर्मित की गई और लम्बे समय तक अपीलार्थी को जानकारी के लिये अकारण भटकना पडा । यह गम्भीर बात है । अतः लोक सूचना अधिकारी को धारा 20 (1) के अधीन यह नोटिस जारी हो कि उस पर क्यों न विधि अनुसार शास्ति अधिरोपित की जावे ।

19. साथ ही भ्रम के निवारण हेतु उपरोक्त विधिक स्थिति का व्यापक प्रचार–प्रसार आवश्यक है । अतः राज्य शासन (आयुक्त, जनसम्पर्क) को निर्देशित किया जाता है कि वे इस आदेश का व्यापक प्रचार करने हेतु आवश्यक व्यवस्था करें ।

(पद्मपाणि तिवारी)
मुख्य सूचना आयुक्त