न्यायमूर्ति जी.एस. सिंघवी और एस.एस. सरोन के समक्ष,

राजबीर सिंह, -याचिकाकर्ता

बनाम

आयुक्त एवं सचिव, हरियाणा सरकार एवं अन्य,-प्रतिवादी

सी.डब्ल्यू.पी. नं 2003 का 5103

5 अगस्त, 2003

भारत का संविधान, 1950-अनुच्छेद 14, 16 एवं 226—हरियाणा पंचायती राज अधिनियम, 1994—धार 51 (1) (बी) और 51 (2) - प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत - सरपंच की शिकायत पर बीडीपीओ ने बैठकों में भाग न लेने के लिए पंचों को दोषी पाया - नियमित जांच के लंबित रहने के दौरान, उपायुक्त द्वारा आदेश दिए बिना पंचों को निलंबित कर दिया गया उनके उत्तर पर विचार करते हुए और उसे स्वीकार न करने का बिना कोई कारण बताए -धार 51(1)(बी) जांच के दौरान हटाए जाने के मामले में पंचों को स्पष्टीकरण देने का पर्याप्त अवसर देता है-डी.सी. पंचों द्वारा दिए गए तथ्यों और स्पष्टीकरणों को नजरअंदाज करना-पंचों को निलंबित करने का डी.सी. का आदेश मनमा है और प्राकृतिक न्याय के नियमों का उल्लंघन है-सरकार भी उनके जवाब पर विचार करने में विफल रही है और अपीलों को खारिज कर रही है-याचिकाओं को अनुमति दी गई है-उत्तरदाताओं के आदेश रद्द किए जाते हैं।

निर्धारित किया गया कि अधिनियम की धारा 51(1) के खंड (बी) में आने वाली अभिव्यक्ति "समझाने का पर्याप्त अवसर" को अधिनियम या उसके तहत बनाए गए नियमों में परिभाषित नहीं किया गया है, बल्कि इसके आधार पर परिभाषित किया गया है। पिछले पांच दशकों में इस देश में जो न्यायशास्त्र विकसित हुआ है, उसके बारे में हम कह सकते हैं कि उक्त अभिव्यक्ति प्राकृतिक न्याय के मूलभूत सिद्धांतों में से एक के वैधानिक अवतार का प्रतिनिधित्व करती है, यानी ऑडी अल्टरम पार्टम जो दर्शाता है वह किसी भी प्राधिकारी को अधिकार लेने की शक्ति सौंपी गई है। किसी भी व्यक्ति के विरुद्ध कार्रवाई करते समय उस व्यक्ति को कार्रवाई उन्मुख नोटिस देना चाहिए, उसके उत्तर पर विचार करना चाहिए और विवेक का प्रयोग करते हुए आदेश पारित करना चाहिए। जब कोई कार्यकारी प्राधिकारी किसी व्यक्ति के खिलाफ उसकी आजीविका के अधिकार या किसी कार्यालय/पद या पद पर रहने के अधिकार को प्रभावित करने वाली कार्रवाई करता है तो संबंधित प्राधिकारी को न केवल प्रभावित व्यक्ति को बल्कि उसके खिलाफ दिखाई देने वाली परिस्थितियों या मांगी गई सामग्री को समझाने का अवसर देना चाहिए। उसके विरुद्ध प्रयोग किया जाता है, लेकिन नोटिस के जवाब में दिए गए उत्तर या स्पष्टीकरण को स्वीकार न करने के लिए भले ही संक्षेप में ही क्यों न हो कारण बताते हुए एक उचित आदेश भी पारित किया जाता है।

(पैरा 11 और 16)

इसके अलावा, यह निर्धारित किया गया कि कार्यकारी अधिकारियों, जैसे कि डिप्टी कमिश्नर पर निदेशक, जिन्हें जमीनी स्तर पर एक निर्वाचित प्रतिनिधि को निलंबित करने की शक्ति और अधिकार दिया गया है

उन्हें इस शक्ति का उपयोग बहुत सावधानी से करना होगा क्योंकि उनकी कार्रवाई न केवल संबंधित प्रतिनिधि को बल्कि उसके मतदाताओं को भी प्रभावित करती है। ऐसे मामले जिनमें पंचायत या अन्य स्थानीय निकाय के निर्वाचित प्रतिनिधियों पर एक वर्ग के खिलाफ गंभीर आपराधिक अपराध करने का आरोप लगाया जाता है और इसलिए, ऐसे निर्वाचित प्रतिनिधियों को मुकदमे के समापन तक कार्यालय से बाहर रखने का पर्याप्त औचित्य हो सकता है लेकिन ऐसे मामले जिनमें केवल जांच पर विचार किया गया है या लंबित है उन्मे संबंधित अधिकारी निलंबन की शक्ति का प्रयोग केवल तभी कर सकते हैं यदि जिस पर आरोप है उनकी ऐसी जांच पर विचार किया गया है या शुरू किया गया है वह बेहद गंभीर है और साबित होने पर ऐसे प्रतिनिधि को हटाया जा सकता है।

(पैरा 17)

एस.के. वर्मा याचिकाकर्ताओं के वकील ।

प्रतिवादियों की ओर से जसवन्त सिंह, वरिष्ठ उप महाधिवक्ता, हरियाणा।

निर्णय

न्यायमूर्ति जी.एस. सिंघवी,

1) इन याचिकाओं में याचिकाकर्ताओं ने हरियाणा पंचायती राज अधिनियम, 1994 (संक्षेप में, 'अधिनियम') की धारा 51(2) के साथ पठित धारा 51(1)(बी) के तहत उपायुक्त, भिवानी (प्रतिवादी संख्या 2) द्वारा पारित 10 जनवरी, 2003 के आदेशों को रद्द करने की प्रार्थना की है और हरियाणा सरकार के विकास और पंचायत विभाग के वित्तीय आयुक्त और सचिव द्वारा पारित अधिनियम की धारा 51(5) के तहत आदेश दिनांक 19 फरवरी, 2003 (गलती से रिट याचिकाओं में आयुक्त और सचिव के रूप में वर्णित किया गया है हरियाणा, ग्रामीण विकास और पंचायत विभाग) (प्रतिवादी संख्या 1)।

(2) मार्च 2000 में याचिकाकर्ताओं को पंच के रूप में चुना गया और श्री घीसा राम को ग्राम पंचायत, कलियाणा, ब्लॉक दादरी-द्वितीय, जिला भिवानी के सरपंच के रूप में चुना गया था । कुछ समय बाद, याचिकाकर्ताओं ने संयुक्त रूप से प्रतिवादी संख्या 2 को एक अभ्यावेदन प्रस्तुत किया जिसमे श्री घीसा राम द्वारा की गई गंभीर वित्तीय अनियमितताओं को उजागर करता है। प्रतिवादी संख्या 2 ने प्रारंभिक जांच जिला विकास एवं पंचायत अधिकारी भिवानी को सौंप दी । बाद में 30 अगस्त, 2001 को प्रस्तुत रिपोर्ट में पाया गया कि सरपंच के खिलाफ लगाए गए आरोप साबित नहीं हुए हैं। हालाँकि, उन्होंने ग्राम सचिव श्री हेमंत कुमार के खिलाफ विभागीय कार्रवाई की सिफारिश की। प्रतिवादी नं. 2 ने जांच रिपोर्ट को स्वीकार नहीं किया और निम्नलिखित आरोपों पर नियमित जांच करने के लिए श्री घीसा राम को 31 अक्टूबर, 2001 को नोटिस जारी किया:-

"1. आपकी पंचायत की कुल आय 5/2000 से 6/2001 माह में रू 1,51,000 आंकी गई है। जिसमें से. बिजली बिल पर 18097 रुपये खर्च हुए हैं जो जरूरी खर्च था। इसके अतिरिक्त आपके द्वारा खर्च की गई शेष राशि बिना गणपुरती के खर्च कर दी गई है जो नियम विरुद्ध है। इस प्रकार आपने अपने पद का दुरुपयोग कर पंचायत को आर्थिक हानि पहुंचायी।

2. आपने पंचायत निधि कि रकम 5000 रुपये से ज्यादा अपने हाथ में नकद के रूप में रखी है , जो नीचे दी गई निर्धारित राशि से अधिक है:-

माह 6/2000.... 13491.54

माह 7/2000.... 16846.54

माह 8/2000.... 19331.54

माह 9/2000... 46271.54
माह 12/2000.... 6017.45
माह 1/2001....6517.45
माह 2/2001....7992.45
माह 3/2001....17032.45
माह 4/2001....17667.45
माह 5/2001....11787.45
माह' 6/2001....23002.45

इस प्रकार ऊपर वर्णित तथ्यों के अनुसार तयशुदा रकम से अधिक नकदी हाथ में रखकर आपने पंचायत को आर्थिक क्षति पहुंचायी और पद का दुरुपयोग किया.''

3) उपमंडल अधिकारी (नागरिक), चरखी दादरी जिन्हें जांच अधिकारी नियुक्त किया गया था, उन्होंने 18 नवंबर, 2002 को रिपोर्ट प्रस्तुत की जिसमें पाया गया कि सरपंच ने वित्तीय अनियमितताएं की थीं। हालाँकि, 7 मार्च, 2003 (अनुलग्नक आर2) के एक आदेश द्वारा, प्रतिवादी संख्या 2 ने श्री घीसा राम को दोषमुक्त कर दिया।

(4) इस बीच श्री घीसा राम ने याचिकाकर्ताओं के खिलाफ एक जवाबी शिकायत की और आरोप लगाया कि उन्होंने 20 मई, 2000, 10 जून, 2000, 26 जून, 2000, 4 जुलाई 2000 एवं 14 जुलाई 2000 को आयोजित ग्राम पंचायत की बैठकों में भाग नहीं लिया जिनको एजेंडा जारी होने के बावजूद भी इस प्रकार ग्राम पंचायत की गतिविधियों को विफल कर रहे थे। उनकी शिकायत प्रारंभिक जांच के लिए खंड विकास एवं पंचायत अधिकारी, दादरी-द्वितीय को भेजी गई थी जिन्होंने इस निष्कर्ष के साथ रिपोर्ट प्रस्तुत की कि याचिकाकर्ताओं द्वारा ग्राम पंचायत की बैठकों में भाग न लेने का आरोप प्रथम दृष्टया सही है। उस रिपोर्ट पर कार्रवाई करते हुए प्रतिवादी नंबर 2 ने याचिकाकर्ताओं को 2 दिसंबर, 2002 को नोटिस जारी किया कि वे कारण बताएं कि पंचों के पद से हटाने के लिए उनके खिलाफ नियमित जांच क्यों न की जाए। याचिकाकर्ताओं ने अपने खिलाफ लगाए गए आरोपों का खंडन करने के लिए 17 दिसंबर, 2002 को विस्तृत जवाब दाखिल किया। अनुलग्नक पी7 में निहित उत्तर के प्रासंगिक उद्धरण नीचे पुन: प्रस्तुत किए गए हैं:-

"घीसा राम सरपंच ने यह पद अकेले लिया, हमें आय-व्यय के बारे में कुछ नहीं बताया गया। जब पंचायत बनी तो हम सात पंच बने। इस संबंध में सरपंच और बी.डी.ओ. को अवगत

कराया, जब दिनांक 20 मई, 2000, 10 जून, 2000, 26 जून, 2000 और 4 जुलाई, 2000 की बैठकों का एजेंडा प्राप्त हुआ तो हम सभी सातों पंच पंचायत घर में गए। उसके बाद सचिव हेमन्त कुमार और सरपंच घीसा राम वहां मिले और प्रत्येक बैठक में हमें बैठकों के बारे में कुछ भी बताने से पहले बिना कोई कार्यवाही लिखे कोरे कागज पर अपने हस्ताक्षर करने के लिए कहा गया। इसके विरूद्ध हमने उनसे कहा कि आय-व्यय बताये बिना तथा कार्यवाही लिखे बिना हम हस्ताक्षर नहीं करेंगे। प्रत्येक बैठक में सरपंच ने हमारे साथ दुर्व्यवहार किया। इस संबंध में हमने नियमानुसार बी.डी.ओ. को सूचित किया जिसकी प्रति संलग्न है तथा 6/2000 एवं 7/2000 को हुई बैठकों से संबंधित प्रश्न भी संलग्न है। उन बैठकों में सचिव हेमन्त कुमार एवं सरपंच घीसा राम ने हमसे हस्ताक्षर करने को कहा और हस्ताक्षर नहीं करने पर बाहर निकल जाने की धमकी दी जिसके बाद हम बैठक से बाहर चले गये थे। इस संबंध में हमने बी.डी.ओ., दादरी और संबंधित कार्यालय को सभी कार्यवाही के बारे में पत्र संख्या 814, दिनांक 21 अगस्त, 2000, 22 मई, 2000, पृष्ठांकन संख्या 1757, दिनांक 9 नवंबर, 2000 और 10 नवंबर 2000, के माध्यम से सूचित किया । इसके जवाब में हमें सिर्फ पत्र ही मिले लेकिन कोई कार्रवाई नहीं हुई और इनकी प्रतियां यहां संलग्न हैं। 28 जून 2002 की बैठक का आरोप भी यही है।

सबसे पहले जब 25 जून 2002 को जिला विकास अधिकारी ने हमें भिवानी बुलाया तो बैठक बुलाई। उस बैठक में हमारा बयान दर्ज किया गया और हमें 28 जून, 2002 को ब्लॉक कार्यालय, दादरी-द्वितीय में एक बैठक बुलाने का आदेश दिया गया। 28 जून 2002 को जिला विकास अधिकारी एवं बी.डी.ओ. की उपस्थिति में एक बैठक बुलाई गई। साथ ही इस बैठक में हमें कुछ भी नहीं बताया गया। हमारे और जिला विकास अधिकारी के कहने के बावजूद गांव में विकास कार्य के संबंध में हस्ताक्षर करने को कहा गया। लेकिन हमने अधिकारी से कहा कि पिछली बैठकों में कुछ नहीं बताया गया। हमारे साथ और प्रस्तुत रिकार्ड जालसाजी है और बैठकों में हमारे साथ दुर्व्यवहार किया गया। अतः हम आपसे अनुरोध करते हैं कि आज की बैठक में अविश्वास प्रस्ताव पारित कर कार्यवाही का संक्षिप्त विवरण लेने के बाद अगले विकास कार्य प्रस्ताव पारित करने की कृपा करें क्योंकि घीसा राम सरपंच एक भ्रष्ट आदमी है और उसने बिना गणपूर्ति के कार्यवाही व्यय लिखकर अवैध अनुमति दी है और रुपए लेकर पंचायती जमीन पर कब्जा और शामलात जमीन पर रुपए लेकर पेड़ काटने की इजाजत भी दी। गांव और पंचायत का रिकार्ड इसका प्रमाण है। इसके अलावा जिला पदाधिकारी ने भी इसकी जांच की है। पत्र क्रमांक ए-2001/ 6711 पंचायत दिनांक 31 अक्टूबर 2001 आपके कार्यालय में उपलब्ध है तथा इस प्रकार इसके पूर्व भी 15 दिसम्बर 2000 को ग्राम में बिना गणपूर्ति के विकास समिति का गठन किया जा चुका है। इसके खिलाफ हमने विकास समिति की प्रति लेकर पंजाब एवं हरियाणा उच्च न्यायालय में रिट याचिका दायर की और मामले पर आज तक रोक लगी हुई है और मामला लंबित है। इन सभी बातों को ध्यान में रखते हुए हमने हस्ताक्षर करने से इनकार कर दिया। मना करने पर जिला विकास अधिकारी ने जबरन बाहर निकाला और 'गेट आउट' जैसी अनौपचारिक भाषा का प्रयोग किया। अपमान के बाद हम बाहर चले गए। इन कार्यवाहियों की एक प्रति बी.डी.ओ. एवं उपायुक्त को सूचनार्थ दी गयी है। लेकिन आज तक कोई कार्रवाई नहीं हुई, जिसकी प्रति संलग्न है। इसलिए ऊपर उद्धृत विषय पर हमारे खिलाफ आरोप साबित नहीं हुआ है।"

5) हालाँकि, कारण बताओ नोटिस के जवाब में उनके द्वारा उठाए गए बिंदुओं को खारिज करने का कोई कारण बताए बिना प्रतिवादी नंबर 2 ने 10 जनवरी, 2003 को समान आदेश पारित किया जिसके तहत उन्होंने याचिकाकर्ताओं को पंचों के पद से निलंबित कर दिया। सुविधाजनक संदर्भ के लिए, प्रतिवादी नंबर 2 द्वारा पारित ऐसे एक आदेश का प्रासंगिक भाग (जैसा कि 2003 के सी.डब्ल्यू.पी. नंबर 5103 के साथ संलग्न है) नीचे पुन: प्रस्तुत किया गया है: -

"श्री राजबीर सिंह, पंच, ग्राम पंचायत कलियाणा, ब्लॉक दादरी-द्वितीय, जिला भिवानी के खिलाफ कार्यालय पत्र संख्या 5397-5400/पंचायत, दिनांक 2 दिसंबर, 2002 जारी करके हरियाणा पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 51(3)(जी) के तहत के तहत उपमंडल अधिकारी (नागरिक), दादरी को जांच अधिकारी नियुक्त किया गया है। इसके अलावा, जांच लंबित रहने के दौरान उक्त पंच को निलंबित करने के लिए इस कार्यालय के पंजीकृत पत्र संख्या 5401/पंचायत दिनांक 2 दिसंबर, 2002 द्वारा कारण बताओ नोटिस जारी किया गया था और लिखा गया था कि वह अपना विवरण प्रस्तुत करें और इस पत्र के प्राप्त होने पर 10 दिन के भीतर उत्तर दें। श्री राम अवतार, पंच, ग्राम पंचायत, कलियाणा ने उन्हें जारी किए गए कारण बताओ नोटिस का जवाब 17 दिसंबर, 2002 को इस कार्यालय में प्रस्तुत किया। कारण बताओ नोटिस के जवाब के अवलोकन से पता चला कि जवाब में कोई ठोस सबूत नहीं है। इस मामले में पंचों की ओर से दाखिल जवाब संतोषजनक नहीं है।

तो, मैं एच.एस. मलिक, आई.ए.एस., उपायुक्त, भिवानी हरियाणा पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 51(1)(बी) के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए श्री राजबीर सिंह, पंच, ग्राम पंचायत, कलियाणा को तत्काल प्रभाव से उनके पंच पद से निलंबित करता हूँ । हरियाणा पंचायती राज अधिनियम, 1994 की धारा 51(2) के तहत पंचायत की किसी भी बैठक में भाग लेने के लिए, इसके अलावा, पंचायत की कोई भी राशि, रिकॉर्ड और अन्य संपत्ति ,यदि कोई हो, तुरंत सरपंच को सौंपने का भी आदेश देता हूँ । " (अंडरलाइनिंग हमारी है)

(6) याचिकाकर्ताओं ने अधिनियम की धारा 51(5) के तहत अलग-अलग अपील दायर करके अपने निलंबन के आदेशों को चुनौती दी जिसे प्रतिवादी नंबर 1 ने इस अवलोकन के साथ खारिज कर दिया कि इस तरह के अंतरिम आदेश में हस्तक्षेप की आवश्यकता नहीं है खासकर इसलिए क्योंकि उनके द्वारा दिया गया स्पष्टीकरण असंतोषजनक था।

(7) याचिकाकर्ताओं ने अब अधिनियम की धारा 51(1)(बी) के उल्लंघन और शक्ति के दुर्भावनापूर्ण प्रयोग के आधार पर आक्षेपित आदेशों को चुनौती दी है।

(8) अपने लिखित बयान में, उत्तरदाताओं ने कहा है कि याचिकाकर्ताओं को उनके खिलाफ लगाए गए आरोपों की गंभीरता को ध्यान में रखते हुए निलंबित कर दिया गया था। उन्होंने याचिकाकर्ताओं पर ग्राम पंचायत की बैठकों से अनुपस्थित रहकर विकास कार्यों में बाधा डालने का भी आरोप लगाया है। लिखित बयान के साथ, उत्तरदाताओं ने खंड विकास एवं पंचायत अधिकारी, चरखी दादरी-द्वितीय द्वारा भेजे गए पत्र दिनांक 16 जुलाई, 2002 की रिकॉर्ड पर हक जताया है जिसमें उन्होंने याचिकाकर्ताओं के खिलाफ कार्रवाई करने की सिफारिश की थी।

(9) हमने पार्टियों के विद्वान वकील को सुना है और रिकॉर्ड का अवलोकन किया है।

(10) अधिनियम की धारा 51(1) किसी जिले के निदेशक या उपायुक्त को किसी भी सरपंच या पंच को निम्नलिखित आधार पर निलंबित करने का अधिकार देती है:-

> "(ए) जहां किसी आपराधिक अपराध के संबंध में उसके खिलाफ कोई मामला जांच, जांच या परीक्षण के अधीन है, यदि निदेशक या संबंधित उपायुक्त की राय में उसके खिलाफ मामला बनाया गया है या की गई कार्यवाही से उसे शर्मिंदा होने की संभावना है अपने कर्तव्यों के निर्वहन में नैतिक अधमता या चरित्र दोष शामिल है,
>
> (बी) किसी भी कारण से जांच के दौरान उसे समझाने का पर्याप्त अवसर देने के बाद उसे हटाया जा सकता है।"

(11) अधिनियम की धारा 51(1) के खंड (बी) में आने वाली अभिव्यक्ति "स्पष्टीकरण के लिए पर्याप्त अवसर" को अधिनियम या उसके तहत बनाए गए नियमों में परिभाषित नहीं किया गया है, बल्कि उस न्यायशास्त्र के आधार पर परिभाषित किया गया है जो विकसित हुआ है। पिछले पांच दशकों में इस देश में बिना किसी विरोधाभास के हम कह सकते हैं कि उक्त अभिव्यक्ति प्राकृतिक न्याय के मूलभूत सिद्धांतों में से एक के वैधानिक अवतार का प्रतिनिधित्व करती है यानी ऑडी अल्टर्राम पार्टम जो दर्शाता है कि किसी भी प्राधिकारी को अधिकार लेने के लिए सौंपा गया है किसी भी व्यक्ति के विरुद्ध कार्रवाई करते समय उस व्यक्ति को कार्रवाई-उन्मुख नोटिस देना चाहिए, उसके उत्तर पर विचार करना चाहिए और विवेक के प्रयोग का संकेत देते हुए आदेश पारित करना चाहिए। सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों ने बार-बार माना है कि ऑडी अल्टरम पार्टम का नियम कानून के शासन की अवधारणा का एक हिस्सा है और यह एक खाली औपचारिकता नहीं है। **उड़ीसा राज्य बनाम डॉ. (मिस) बिनापानी देई और अन्य**[1] में सर्वोच्च न्यायालय के उनके आधिपत्य ने पूरी तरह से प्रशासनिक कार्यों के लिए इस नियम की प्रयोज्यता को मान्यता दी और कहा: -

> "राज्य द्वारा किसी व्यक्ति के निहित अधिकारों के हनन के प्रति पक्षपातपूर्ण आदेश केवल न्याय और निष्पक्षता के बुनियादी नियमों के अनुसार ही दिया जा सकता है। यह सच है कि निर्णय लेने वाला प्राधिकारी एक न्यायाधीश की स्थिति में नहीं है जिसे प्रतिस्पर्धी पक्षों के बीच कार्रवाई का फैसला करने के लिए बुलाया जाता है और न्यायिक प्रक्रियाओं के रूपों के सख्त अनुपालन पर जोर नहीं दिया जा सकता है। हालाँकि, उसका कर्तव्य है कि वह उस व्यक्ति को अपना पक्ष या बचाव स्थापित करने का अवसर दे और प्राधिकारी के कब्जे में किसी भी सबूत को सही करने या विकृत करने का अवसर दे जिस पर भरोसा करने की मांग की गई है। उसके पूर्वाग्रह के लिए उस उद्देश्य के लिए जिस व्यक्ति के खिलाफ जांच की जा रही है, उसे उस मामले और उसके समर्थन में सबूतों के बारे में सूचित किया जाना चाहिए। यह नियम कि जिस पक्ष के प्रति पूर्वाग्रह से ग्रसित होकर कोई आदेश पारित किया जाना है वह सुनवाई का हकदार है, वह न्यायिक न्यायाधिकरणों और नागरिक परिणामों से जुड़े मामलों पर निर्णय लेने के अधिकार वाले व्यक्तियों के निकायों पर समान रूप से लागू होता है। यह हमारी संवैधानिक व्यवस्था के मूलभूत नियमों में से एक है कि प्रत्येक नागरिक को राज्य या उसके अधिकारियों द्वारा मनमाने अधिकार के प्रयोग से सुरक्षा प्रदान की जाती है। इसलिए, न्यायिक रूप से कार्य करने का कर्तव्य निष्पादित किए जाने वाले कार्य की प्रकृति से उत्पन्न होगा; इसे अति-जोड़ित दिखाने की आवश्यकता नहीं है। यदि किसी व्यक्ति के पूर्वाग्रह के बारे में निर्णय लेने और निर्धारित करने की शक्ति है तो

---

[1] एआईआर 1967 एस.सी. 1269

न्यायिक रूप से कार्य करने का कर्तव्य ऐसी शक्ति के प्रयोग में निहित है। यदि न्याय की अनिवार्यताओं की अनदेखी की जाती है और किसी व्यक्ति के प्रति पूर्वाग्रह पैदा करने वाला आदेश दिया जाता है, तो वह आदेश निरर्थक है। यह कानून के शासन की एक बुनियादी अवधारणा है और इसका महत्व किसी विशेष मामले में निर्णय के महत्व से कहीं अधिक है।

** ** ** ** ** ** **

यह सच है कि आदेश की प्रकृति प्रशासनिक है, लेकिन जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, एक प्रशासनिक आदेश जिसमें नागरिक परिणाम शामिल हों, उसे राज्य के मामले के पहले प्रतिवादी को सूचित करने के बाद प्राकृतिक न्याय के नियमों के अनुरूप बनाया जाना चाहिए। उसका समर्थन करें और पहले प्रतिवादी को सुनने और मिलने या साक्ष्य समझाने का अवसर देने के बाद।"

(12) **ए.के. क्रेपक और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य**[2] में सुप्रीम कोर्ट की एक संविधान पीठ ने निम्नलिखित टिप्पणियां करके प्राकृतिक न्याय के नियमों को नया आयाम दिया: -

"प्राकृतिक न्याय के नियमों का उद्देश्य न्याय को सुरक्षित करना या न्याय के विफलता को नकारात्मक रूप से रोकना है। ये नियम केवल उन क्षेत्रों पर लागू हो सकते हैं जो वैध रूप से बनाए गए किसी भी कानून के अंतर्गत नहीं आते हैं। दूसरे शब्दों में, वे देश के कानून का स्थान नहीं लेते बल्कि उसे पूरक बनाते हैं, प्राकृतिक न्याय की अवधारणा में हाल के वर्षों में काफी बदलाव आया है।

पहले केवल दो नियमों को मान्यता दी गई थी लेकिन समय के साथ इन नियमों में कई और सहायक नियम जोड़े गए। हाल तक न्यायालयों की यह राय थी कि जब तक संबंधित प्राधिकारी को उस कानून के तहत न्यायिक रूप से कार्य करने की आवश्यकता नहीं होती, तब तक प्राकृतिक न्याय के नियमों को लागू करने के लिए कोई जगह नहीं थी। उस सीमा की वैधता पर अब सवाल उठाया गया है। यदि प्राकृतिक न्याय के नियमों का उद्देश्य न्याय के दुरुपयोग को रोकना है तो कोई कारण नहीं है कि उन नियमों को प्रशासनिक जांच के लिए अनुपयुक्त बनाया जाए। कई बार प्रशासनिक जांचों को अर्ध-न्यायिक जांचों से अलग करने वाली रेखा खींचना आसान नहीं होता है। जो जाँचें एक समय में प्रशासनिक मानी जाती थीं, उन्हें अब अर्ध-न्यायिक जाँचों के साथ-साथ प्रशासनिक जाँचें भी माना जाने लगा है। एक प्रशासनिक जांच में एक अन्यायपूर्ण निर्णय अर्ध-न्यायिक जांच में एक निर्णय की तुलना में अधिक दूरगामी प्रभाव डाल सकता है।"

(13) **सईदुर रहमान बनाम बिहार राज्य और अन्य**[3] में सर्वोच्च न्यायालय ने निम्नलिखित शब्दों में ऑडी अल्टरम पार्टम के नियम के महत्व पर प्रकाश डाला: -

"सुनवाई का यह अलिखित अधिकार किसी भी प्राधिकारी द्वारा उचित निर्णय के लिए मौलिक है जो प्रतिद्वंद्वी प्रतियोगियों के अधिकारों को प्रभावित करने वाले विवादास्पद मुद्दे का फैसला करता है। यह अधिकार की जड़ें निष्पक्ष प्रक्रिया की धारणा में हैं। यह संबंधित पक्ष का ध्यान अपने फैसले पर आने से पहले मामले के दूसरे पक्ष को

[2] एआईआर 1970 एस.सी. 150

[3] एआईआर 1973 एस.सी. 239

नजरअंदाज न करने की अनिवार्य आवश्यकता की ओर आकर्षित करता है क्योंकि प्रभावित पक्षों को सुनने की प्रथा की तुलना में न्यायसंगत और सही निर्णय के लिए प्रेरित करने की अधिक संभावना नहीं है। किसी आदेश पर पुनर्विचार करने के लिए दावा किए गए नियमों या शक्ति के अन्य स्रोत में निष्पक्ष सुनवाई की स्पष्ट आवश्यकता की चूक न्याय के नियम द्वारा प्रदान की जाती है जिसे हमारी न्यायिक प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग माना जाता है जो विवादास्पद बिंदुओं पर निर्णय लेते समय अर्ध-न्यायिक अधिकारियों को भी नियंत्रित करता है। पार्टियों के अधिकारों को प्रभावित करना।"

(14) **श्रीमती मेनका गांधी बनाम भारत संघ**[4], में सुप्रीम कोर्ट ने कहा:-

"यद्यपि क़ानून में ऐसे कोई सकारात्मक शब्द नहीं हैं जिनके लिए आवश्यक हो कि पार्टी को सुना जाए फिर भी आम कानून का न्याय विधायिका की चूक की आपूर्ति करेगा। ऑडी अल्टर्राम पार्टेम का सिद्धांत, जो कहता है कि किसी की भी अनसुनी निंदा नहीं की जाएगी, प्राकृतिक न्याय के नियमों का हिस्सा है।

प्राकृतिक न्याय एक महान मानवीय सिद्धांत है जिसका उद्देश्य कानून को निष्पक्षता के साथ निवेश करना और न्याय सुरक्षित करना है और पिछले कुछ वर्षों में यह प्रशासनिक कार्रवाई के बड़े क्षेत्रों को प्रभावित करने वाले व्यापक रूप से व्यापक नियम में विकसित हुआ है। जांच हमेशा होनी चाहिए: क्या कार्रवाई में निष्पक्षता यह मांग करती है कि प्रभावित व्यक्ति को सुनवाई का अवसर दिया जाना चाहिए?

कानून को अब अच्छी तरह से तय माना जाना चाहिए कि एक प्रशासनिक कार्यवाही में भी जिसमें नागरिक परिणाम शामिल हैं प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत को लागू माना जाना चाहिए।"

15) **ओल्गा टेलिस बनाम बॉम्बे म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन**[5] में सुप्रीम कोर्ट की संविधान पीठ ने पढ़ा प्राकृतिक न्याय के नियमों को जीवन और स्वतंत्रता की व्यापक अवधारणा के हिस्से के रूप में देखा गया:-

"कला द्वारा प्रदत्त अधिकार से वंचित करने के लिए अनुच्छेद 21 द्वारा निर्धारित प्रक्रियानिष्पक्ष, उचित और तर्कसंगत होना चाहिए। जिस प्रकार किसी दुर्भावनापूर्ण कार्य का कानून की नजर में कोई अस्तित्व नहीं होता उसी प्रकार अनुचितता कानून और प्रक्रिया को समान रूप से दूषित कर देती है। इसलिए यह आवश्यक है कि किसी व्यक्ति को उसके मौलिक अधिकार से वंचित करने के लिए कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया न्याय और निष्पक्षता के मानदंडों के अनुरूप प्रक्रिया होनी चाहिए। जो किसी मामले की परिस्थितियों में अन्यायपूर्ण या अनुचित है, अनुचितता के दोष को आकर्षित करती है,जिससे वह कानून दूषित हो जाता है जो उस प्रक्रिया को निर्धारित करता है और परिणामस्वरूप उसके तहत की गई कार्रवाई को भी। इसलिए, किसी सार्वजनिक प्राधिकरण द्वारा की गई कोई भी कार्रवाई जिसमें वैधानिक शक्तियां निहित हैं को दो मानकों के अनुप्रयोग द्वारा परीक्षण किया जाना चाहिए; कार्रवाई कानून द्वारा प्रदत्त

[4] एआईआर 1978 एस.सी. 597

[5] एआईआर 1986 एस.सी. 180

अधिकार के दायरे में होनी चाहिए और दूसरी बात, यह उचित होनी चाहिए। यदि कानून द्वारा प्रदत्त प्राधिकार के दायरे में कोई भी कार्रवाई अनुचित पाई जाती है, तो इसका मतलब यह होना चाहिए कि कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया जिसके तहत वह कार्रवाई की गई है वह स्वयं अनुचित है। कानून के सार को उस प्रक्रिया से अलग नहीं किया जा सकता जिसके लिए वह निर्धारित है, कानून कितना उचित है यह इस पर निर्भर करता है कि उसके द्वारा निर्धारित प्रक्रिया कितनी निष्पक्ष है। यदि कोई कानून किसी ऐसे कार्य को करने का निर्देश देता है जो संविधान द्वारा निषिद्ध है या किसी कार्य के प्रदर्शन में, ऐसी प्रक्रिया अपनाने के लिए मजबूर करता है जो संविधान के तहत अनुमति योग्य नहीं है, तो उसे रद्द करना होगा।

(16) प्राकृतिक न्याय के नियमों का एक और तथ्य जिसे न्यायालयों द्वारा विधिवत मान्यता दी गई है वह यह है कि जब कोई कार्यकारी प्राधिकारी किसी व्यक्ति के खिलाफ उसकी आजीविका के अधिकार या किसी पद या स्थिति को धारण करने के अधिकार को प्रभावित करने वाली कार्रवाई करता है तो संबंधित प्राधिकारी प्रभावित व्यक्ति को न केवल उसके खिलाफ दिखाई देने वाली परिस्थितियों या उसके खिलाफ इस्तेमाल की जाने वाली सामग्री को समझाने का अवसर देना चाहिए, बल्कि जवाब में दिए गए उत्तर या स्पष्टीकरण को स्वीकार न करने के लिए,चाहे वह संक्षेप में ही क्यों न हो, कारण बताते हुए एक उचित आदेश भी पारित करना चाहिए।

17) उपरोक्त के आलोक में अब हम इस बात पर विचार करेंगे कि याचिकाकर्ताओं का पंचों के पद से निलंबन कानूनी रूप से टिकाऊ है या नहीं। ऐसा करने से पहले, हम यह देखना उचित समझते हैं कि संविधान (तिहत्तरवाँ संशोधन) अधिनियम, 1992 और संविधान (चौहत्तरवाँ संशोधन) अधिनियम, 1992 के आधार पर पंचायतों और नगर पालिकाओं को स्वशासन की संस्थाएँ घोषित किया गया है। यह जमीनी स्तर पर इन लोकतांत्रिक संस्थाओं के महत्व को दर्शाता है। ग्राम पंचायतों के लिए चुने गए सरपंच और पंच और नगर पालिकाओं के अध्यक्ष और सदस्य ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में लोगों की आवाज का प्रतिनिधित्व करते हैं। वे उन लोगों की ओर से विश्वास का पद रखते हैं जो उन्हें चुनते हैं। सरपंच आदि को निलंबित करने के लिए कार्यकारी अधिकारियों को प्रदत्त शक्ति के आकस्मिक और मनमाने प्रयोग से इन पदों और कार्यालयों के महत्व को कम नहीं किया जा सकता है: हमारे विचार में, कार्यकारी अधिकारी, जैसे निदेशक या उपायुक्त, जो हैं जमीनी स्तर पर एक निर्वाचित प्रतिनिधि को निलंबित करने की शक्ति और अधिकार प्राप्त व्यक्ति को इस शक्ति का प्रयोग बहुत सावधानी और सावधानी से करना होता है क्योंकि उसकी कार्रवाई न केवल संबंधित प्रतिनिधि को प्रभावित करती है, बल्कि उसके मतदाताओं को भी प्रभावित करती है। ऐसे मामले जिनमें पंचायत या अन्य स्थानीय निकाय के निर्वाचित प्रतिनिधियों पर गंभीर आपराधिक अपराध करने का आरोप लगाया जाता है, वे अपने आप में एक वर्ग बन जाते हैं और इसलिए, मुकदमे के समापन तक ऐसे निर्वाचित प्रतिनिधियों को कार्यालय से बाहर रखने का पर्याप्त औचित्य हो सकता है। लेकिन जिन मामलों में केवल जांच पर विचार किया जा रहा है या लंबित है, संबंधित अधिकारी निलंबन की शक्ति का प्रयोग केवल तभी कर सकते हैं यदि आरोप/आरोप जिस पर ऐसी जांच पर विचार किया गया है या शुरू किया गया है वह बेहद गंभीर है और साबित होने पर ऐसे प्रतिनिधि को हटाया जा सकता है। हालाँकि, अनुभव से पता चला है कि अधिनियम की धारा 51(1) के तहत निदेशक या उपायुक्त को प्रदत्त शक्ति और नगरपालिका अधिनियम के तहत अन्य अधिकारियों को प्रदत्त समान शक्ति का सत्ता में पार्टी के राजनीतिक हितों को पूरा करने के लिए दुरुपयोग किया गया है। यह शायद इस तथ्य के कारण है कि संबंधित अधिकारियों और उनके राजनीतिक उस्तादों को जमीनी स्तर पर लोकतंत्र के महत्व का एहसास नहीं है।

(18) इन याचिकाओं में दिए गए आदेश संबंधित अधिकारियों में निहित शक्ति के दुरुपयोग का उदाहरण हैं। उन्होंने ग्राम पंचायत की बैठकों में भाग न लेने के बेहद मामूली आरोप पर याचिकाकर्ताओं को उनके निर्वाचित पद से वंचित कर दिया है। प्रतिवादी नंबर 2 ने याचिकाकर्ताओं को ग्राम पंचायत की बैठकों में भाग न लेने के आरोप पर अपनी स्थिति स्पष्ट करने के लिए नोटिस दिया लेकिन उनके द्वारा दायर विस्तृत उत्तर पर विचार किए बिना और इसे स्वीकार न करने के लिए कोई उचित कारण बताए बिना उन्होंने उन्हें एनब्लॉक निलंबित कर दिया। 10 जनवरी 2003 के आदेशों में निहित एक पंक्ति की टिप्पणी कि कारण बताओ नोटिस के जवाब में कोई ठोस सबूत नहीं है और पंचों का जवाब संतोषजनक नहीं है, यह दर्शाता है कि प्रतिवादी नंबर 2 ने पूर्व निर्धारित मन से काम किया था। उन्होंने याचिकाकर्ताओं के इस दावे को आसानी से नजरअंदाज कर दिया कि वे 20 मई, 2000, 10 जून, 2000, 26 जून, 2000 और 4 जुलाई, 2000 को बैठकों में भाग लेने के लिए पंचायत घर गए थे और सरपंच और पंचायत सचिव से मुलाकात की थी, लेकिन नहीं। बैठक आयोजित की गई और उनसे कोरे कागजों पर हस्ताक्षर करने को कहा गया और कहा गया कि सरपंच ने उनके साथ दुर्व्यवहार किया है। उन्होंने इस तथ्य को भी नजरअंदाज कर दिया कि याचिकाकर्ताओं ने खंड विकास एवं पंचायत अधिकारी को इस संबंध में शिकायत की थी। 28 जून 2000 को खंड विकास एवं पंचायत अधिकारी द्वारा आयोजित बैठक की कार्यवाही पर हस्ताक्षर न करने के संबंध में याचिकाकर्ताओं द्वारा दिए गए स्पष्टीकरण को भी नजरअंदाज कर दिया गया है। इस प्रकार, इस निष्कर्ष से बचा नहीं जा सकता कि याचिकाकर्ताओं को पंचों के पद से निलंबित करने के प्रतिवादी संख्या 2 द्वारा पारित आदेश मनमानी और प्राकृतिक न्याय के नियमों के उल्लंघन से दूषित हैं।

(19) याचिकाकर्ताओं का दुर्भाग्य 10 जनवरी, 2003 के आदेश के पारित होने के साथ समाप्त नहीं हुआ क्योंकि प्रतिवादी नंबर 1 ने अति-तकनीकी दृष्टिकोण अपनाकर उनकी अपीलों को खारिज कर दिया। उन्होंने भी याचिकाकर्ताओं द्वारा प्रतिवादी नंबर 2 द्वारा जारी किए गए कारण बताओ नोटिस और अपील के मेमो में उठाए गए बिंदुओं के विस्तृत जवाब को पढ़ने की जहमत नहीं उठाई और स्टॉक कारणों को दर्ज करके अपील को खारिज कर दिया। हमारी राय में, याचिकाकर्ताओं द्वारा उठाए गए मुद्दे पर विचार-विमर्श करने में अपीलीय प्राधिकारी की विफलता के परिणामस्वरूप न्याय में काफी विफलता हुई है और इस न्यायालय को हस्तक्षेप की आवश्यकता है।

(20) इसलिए रिट याचिकाएं स्वीकार की जाती हैं और प्रतिवादी संख्या 2 और 1 द्वारा क्रमशः 10 जनवरी, 2003 और 19 फरवरी, 2003 के आदेश पारित किए गए हैं। हालांकि, यह स्पष्ट किया जाता है कि इस आदेश का जांच पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा। याचिकाकर्ताओं के खिलाफ कार्यवाही लंबित है जिसे जांच अधिकारी द्वारा शीघ्रता से अंतिम रूप देने की अपेक्षा की जाती है।

आर.एन.आर.

अस्वीकरण : स्थानीय भाषा में अनुवादित निर्णय वादी के सीमित उपयोग के लिए है ताकि वह अपनी भाषा में इसे समझ सके और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है । सभी व्यवहारिक और आधिकारिक उद्देश्यो के लिए निर्णय का अंग्रेजी संस्करण प्रमाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य के लिए उपयुक्त रहेगा ।

हार्दिक सचदेवा

प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी

पोस्टिंग का स्थान: भिवानी

Hardik Sachdeva

Trainee Judicial Officer

Place of Posting: Bhiwani