

[2017] 5 एस. सी. आर 147

अनंत सिंह @अनंत कुमार सिंह

बनाम्

बिहार राज्य और अन्य राज्य

(2017 की आपराधिक अपील संख्या 533)

12, 2017 अप्रैल

[आर. एफ. नरीमन और मोहन एम. शांतनागौदर, न्यायाधीशगण]

बिहार अपराध नियंत्रण अधिनियम, 1981-धारा. 23 (2) और धारा 2 (घ), 12 और 17-पहला निवारक आदेश दिनांक 05.09.16 प्रत्यर्थी-राज्य द्वारा अपीलार्थी के खिलाफ जारी किया गया-उसी को रद्द कर दिया गया था रद्द करने का आदेश दिनांक 17.9.2016-दूसरा निरोध आदेश दिनांक 21.9.16 उसी आधार पर जारी किया गया था जो पिछले निरोध आदेश दिनांक 5.9.16 के रूप में जारी किया गया था, सिवाय कुछ अन्य आधारों के जो सभी 17 से पहले उत्पन्न हुए थे। 9.16-अपीलार्थी द्वारा दूसरे निरोध आदेश को चुनौती देते हुए लिखित याचिका में कहा गया है कि चूंकि पहले निरोध आदेश को निरस्त कर दिया गया था, इसलिए एस को ध्यान में रखते हुए दूसरा निरोध आदेश। 23 (2) को करना चाहिए केवल नए आधारों पर पारित किए गए हैं और उन्हीं आधारों पर नहीं और चूंकि ऐसा नहीं किया गया था, इसलिए दूसरा निरोध आदेश अवैध था-रिट याचिका खारिज-अपील पर, अदालत ने कहा: मान लीजिए, दिनांक 21.9.2016 का निरोध का दूसरा आदेश केवल उन आधारों पर पारित किया जाता है जो दिनांक 17.9.2016 के प्रतिसंहरण आदेश के आदेश से पहले उत्पन्न हुए थे-इस प्रकार, यह धारा 23 (2)-धारा के खिलाफ देना में "जहां नए तथ्य सामने आए हैं" अभिव्यक्ति। 23 (2) के बाद 'निरसन

या समाप्ति की तिथि' आती है।-इसलिए, धारा 23(2) की शाब्दिक भाषा। 23 (2) केवल इस निष्कर्ष पर पहुँचाता है कि यह निरसन आदेश की तारीख है न कि निरोध के मूल आदेश की तारीख जिसे संदर्भित किया गया है-अधिनियम निवारक निरोध का प्रावधान करने वाली एक कानून होने के नाते, विषयों की स्वतंत्रता को ध्यान में रखते हुए इसका अर्थ लगाया जाना चाहिए, अर्थात् इसका अर्थ कला को ध्यान में रखते हुए लगाया जाना चाहिए। संविधान के 21 और 22 को ध्यान में रखते हुए-21.9.2016 दिनांकित निरोध आदेश को दरकिनार कर दिया गया है-निवारक निरोध - भारत का संविधान-कला। 21 और 22-व्याख्या का नियम-व्याख्या का शाब्दिक नियम।

अपील को अनुमति देते हुए, न्यायालय

1.1 निरोध का दूसरा आदेश दिनांक 21.9.2016 केवल उन आधारों पर पारित किया गया था जो दिनांक 17.9.2016 के निरसन के आदेश से पहले उत्पन्न हुए थे। इस प्रकार, यह बिहार अपराध नियंत्रण अधिनियम, 1981 की धारा 23 (2) का उल्लंघन होगा।[पैरा 7] 154-सी-डी]

हदीबन्धु दास बनाम जिला मजिस्ट्रेट, कटक और एक अन्य [1969] 1 एससीआर 227-इसके बाद आया।

जगदेव सिंह बनाम जम्मू और कश्मीर राज्य ए. आई. आर. 1968 एस. सी. 327-विशिष्ट।

1.2 राज्य ने तर्क दिया कि धारा 23 (2) में "जहां नए तथ्य सामने आए हैं" अभिव्यक्ति से पता चलता है कि ये तथ्य निरोध के पहले आदेश की तारीख के बाद सामने आने चाहिए थे, और चूंकि तथ्य 5 सितंबर, 2016 के बाद सामने आए हैं, धारा 23 (2) के प्रावधान संतुष्ट हैं। यह निवेदन धारा 23 (2) की स्पष्ट भाषा के विपरीत है। "जहां नए तथ्य सामने आए हैं" अभिव्यक्ति के बाद "की तारीख" आती है।

पुनरावर्तन या समाप्ति.. "राज्य के निवेदन को स्वीकार करने का अर्थ होगा डी अंतिम अभिव्यक्ति को "निरोध आदेश की तारीख" शब्दों के साथ प्रतिस्थापित करना। ऐसा नहीं किया जा सकता है। 1981 का अधिनियम एक कानून है जो निवारक निरोध का प्रावधान करता है, इसका अर्थ विषय की स्वतंत्रता को ध्यान में रखते हुए लगाया जाना चाहिए, यानी इसका अर्थ संविधान के अनुच्छेद 21 और 22 को ध्यान में रखते हुए लगाया जाना चाहिए। यहाँ अधिनियम के किसी भी कथित उद्देश्य को नहीं देखा जा सकता है संविधान के उपरोक्त अनुच्छेदों को पराजित करता है, विशेष रूप से जब धारा 23 (2) की शाब्दिक भाषा केवल इस निष्कर्ष पर ले जाती है कि यह निरसन आदेश की तारीख है न कि निरोध के मूल आदेश की तारीख जिसे संदर्भित किया गया है। [पैरा 11] (159-ए-डी)

रामेश्वर शॉ बनाम जिला मजिस्ट्रेट बर्दवान और अन्य ए. आई. आर 1964 एस. सी 334: [1964] एस. सी. आर. 921; हर जस देव सिंह बनाम पंजाब राज्य और अन्य। (1973) 2 एससीसी 575: (1974) 1 एस. सी. आर. 28; छगन भगवान कहार बनाम एन. एल. कैना और अन्य। (1989) 2 एस. सी. सी. 318-संदर्भित।

वाद निर्णय का संदर्भ

[1964] एससीआर 921	पीछा किया	पैरा 4
[1969] 1 एस. सी. आर. 227	विभेदक	पैरा 7
[1968] एस. सी. आर. 197	को संदर्भित	पैरा 7
[1974] 1 एस. सी. आर. 281	को संदर्भित	पैरा 9
(1989) 2 धारा 318	को संदर्भित	पैरा 9

आपराधिक अपील न्यायपालिका को संदर्भित करता है: 2017 की आपराधिक अपील संख्या 533।

2016 के आपराधिक रिट याचिका मामले संख्या 11950 में पटना में न्यायिक उच्च क्षेत्राधिकार के दिनांक 18.01.2017 के निर्णय और आदेश से।

यू. आर. ललित, वरिष्ठ अधिवक्ता, चंद्र भूषण प्रसाद मेहल शर्मा, कृपा शंकर प्रसाद अधिवक्ता। अपीलार्थी के लिए अधिवक्ता।

बसंत आर, सीनियर एड., एम. शोएब आलम, मोजाहिद करीम खान, A.dvs। उत्तरदाताओं के लिए अधिवक्ता।

न्यायालय का निर्णय दिया गया

आर. एफ. नरीमन, न्यायमूर्ति 1. वर्तमान अपील दिनांक 21.9.2016 के निवारक निरोध आदेश से उत्पन्न होती है जिसके द्वारा अपीलार्थी को बिहार अपराध नियंत्रण अधिनियम, 1981 (संक्षेप में अधिनियम) के अधीन अधिकतम एक वर्ष की अवधि के लिए निवारक रूप से निरुद्ध किया गया था। इस अपील पर निर्णय लेने के लिए प्रासंगिक तथ्य इस प्रकार हैं:

2 अपीलकर्ता एक हिस्ट्रीशीटर होने का आरोप है जो कम से कम 31 गंभीर अपराधों-जिनमें से कई हत्या, हत्या का प्रयास और अपहरण में शामिल रहा है। इन अपराधों के सिलसिले में वह 24.6.2015 से जेल में है। एक निवारक निराध आदेश उपरोक्त अधिनियम की धारा 12(2) के अधीन अपीलार्थियों के विरुद्ध पहले दिनांक 5.03.2016 को पारित हुआ था ! अपीलकर्ता द्वारा उक्त आदेश के खिलाफ 12 सितंबर, 2016 को एक अभ्यावेदन भी दिया गया था, लेकिन उक्त अधिनियम के तहत निर्दिष्ट समय के भीतर राज्य सरकार की मंजूरी के अभाव में, आदेश को आज से अप्रभावी घोषित कर दिया गया था। वास्तव में, ऐसा

दिनांक 17.9.2016 के एक आदेश द्वारा कहा गया था, जो उक्त निरोध आदेश को रद्द कर दिया। जैसा कि मामला था, वर्तमान हिरासत आदेश 21.09.2016 को पारित किया गया था। यह विवादित नहीं है कि यह आदेश स्वयं उन्हीं आधारों पर पारित किया गया है, जिनके आधार पर दिनांक 5.9.2016 का आदेश जारी किया गया है, जो कुछ अन्य आधारों पर उत्पन्न हुए हैं, जो सभी 17.9.2016 से पहले के हैं। इस आदेश को राज्य सरकार के अवर सचिव द्वारा 26.09.2016 को अनुमोदित किया गया था। दिनांक 28.09.2016 को जिला मजिस्ट्रेट को एक अभ्यावेदन दिया गया था, जो राज्य सरकार के तहत प्रत्यायोजित शक्ति के तहत कार्य करता है। बिहार सरकार के अवर सचिव द्वारा 6.10.2016 को इस प्रतिनिधित्व को अस्वीकार कर दिया गया था। उसी तारीख को दूसरा ज्ञापन राज्य सरकार को भेजा गया। राज्य सरकार द्वारा इस प्रतिनिधित्व का उल्लेख नहीं किया गया है या इसका निपटान नहीं किया गया है। अधिनियम की धारा 18 के तहत गठित सलाहकार बोर्ड ने 20.10.2016 को कहा कि अधिनियम के तहत हिरासत के आधार बनाए गए थे और अंत में 25.10.2016 को राज्य सरकार द्वारा हिरासत के दूसरे आदेश की पुष्टि की गई थी। उपरोक्त आदेश को चुनौती देते हुए अपीलार्थी द्वारा एक रिट याचिका दायर की गई थी। दिनांक 18.1.2017 के आक्षेपित निर्णय द्वारा, यह अभिनिर्धारित किया गया कि अपीलकर्ता आपराधिक पूर्ववृत्त के एक लंबे समय से रिकॉर्ड के साथ एक हिस्ट्रीशीटर था और गंभीर अपराधों में शामिल था, भले ही वह 31 मामलों में से 18 में बरी हो गया हो। गंभीर अपराधों सहित कम से कम 13 मामले ऐसे हैं, जिनमें अन्य मामलों के अलावा उन पर मुकदमा चल रहा है। यह भी पाया गया कि यह ऐसा मामला नहीं है जहां निरोध आदेश बासी आधार पर पारित किया जाता है। यह भी अभिनिर्धारित किया गया कि यह आदेश निरोध को न्यायोचित ठहराने के आधार पर मामलों के अलावा अन्य पुराने मामलों के अलावा पारित किया गया था, जिसमें हाल की 3 प्रविष्टियां शामिल हैं, जिन्हें विभिन्न पुलिस थानों में 'संहा' प्रविष्टियां कहा जाता है (क) अपीलार्थी के आचरण के संबंध में। यह भी अभिनिर्धारित किया गया कि

अपीलकर्ता द्वारा 6.10.2016 को राज्य सरकार को दिया गया प्रतिनिधित्व निपटाए जाने के बावजूद कोई अंतर नहीं कर सकता क्योंकि यह प्रतिनिधित्व और पहला प्रतिनिधित्व वस्तुतः समान है-प्रथम प्रतिनिधित्व पर विचार किया गया था और उसे अस्वीकार कर दिया गया था। न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि पहले मामले पर जिला मजिस्ट्रेट द्वारा विचार किया गया था, जिसकी राय थी कि इसे अस्वीकार किया जाना चाहिए, और राज्य सरकार द्वारा इस पर विचार किया गया था, जिसने उसी दृष्टिकोण को अपनाया था। यह भी अभिनिर्धारित किया गया कि कोई दुर्भावनापूर्ण कार्य शामिल नहीं था, और यह बहाना कि अपीलार्थी को उस प्राधिकारी के बारे में सूचित नहीं किया गया था जिसके पास उसे अभ्यावेदन करना चाहिए, यह कहते हुए खारिज कर दिया गया था कि निरोध आदेश में स्वयं कहा गया था कि यह जेल अधीक्षक के माध्यम से किया जा सकता है। अपीलार्थी कहता है कि वह एक अनपढ़ व्यक्ति है जो पढ़ और लिख नहीं सकता है, लेकिन उसे शुभचिंतकों और वकीलों द्वारा सलाह दी जाती है, जिन्हें अच्छी तरह से जानकारी है, और यह कि चूंकि, उसने अपने सलाहकारों के माध्यम से, एक ऐसा प्रतिनिधित्व किया है जिसे अस्वीकार कर दिया गया था, उसके प्रति कोई पूर्वाग्रह नहीं पैदा किया गया था। खंडपीठ ने आक्षेपित आदेश में कोई कमजोरी या अवैधता नहीं पाई।

3. अपीलार्थी की ओर से उपस्थित विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री यू. आर. ललित ने हमारे समक्ष पांच बिंदुओं पर तर्क दिया है। उनके अनुसार जब पहला निवारक निरोध आदेश अर्थात् 5 सितंबर, 2016 को निरस्त कर दिया गया है, तो दूसरा आदेश केवल नए आधारों पर पारित किया जा सकता है जो निरस्तीकरण के आदेश के बाद उत्पन्न होते हैं, अर्थात् 17 सितंबर, 2016 के बाद। चूंकि यह एक स्वीकृत मामला है कि जिन आधारों पर 21.9.2016 का आदेश पारित किया गया था, वे सभी इस तारीख से पहले के हैं, इसलिए अधिनियम की धारा 23 (2) का सीधा उल्लंघन है और यह अतः यह स्वयं ही उक्त निरोध आदेश को अवैध बनाने के लिए पर्याप्त होगा। उन्होंने चार अन्य बिंदुओं को उठाया-कि आदेश में उस

प्राधिकार का उल्लेख नहीं किया गया है जिसके लिए प्रतिनिधित्व किया जाना है, और यह संविधान के अनुच्छेद 22 (5) और अधिनियम की धारा 17 दोनों का उल्लंघन होगा। उन्होंने इस प्रस्ताव के समर्थन में कई अधिकारियों का हवाला दिया। उन्होंने यह भी तर्क दिया कि चूंकि अपीलकर्ता निवारक निरोध आदेश पारित होने से पहले से ही एक साल से अधिक समय से जेल में था, इसलिए अधिनियम की धारा 12 (1) की बुनियादी आवश्यकताओं को पूरा नहीं किया गया, अर्थात्, राज्य सरकार को न केवल किसी व्यक्ति के संबंध में संतुष्ट होना चाहिए, इस दृष्टि से कि ऐसे व्यक्ति को सार्वजनिक व्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव डालने वाले किसी भी तरीके से काम करने से रोका जाए, बल्कि यह भी संतुष्ट होना चाहिए कि डरने का कोई कारण नहीं है कि ऐसे व्यक्ति की तत्काल गिरफ्तारी से अन्यथा असामाजिक तत्वों की गतिविधियों को रोका नहीं जा सकता। उनके अनुसार, पहले से गिरफ्तार किया गया व्यक्ति अधिनियम की धारा 12 (1) के दूसरे भाग को संतुष्ट नहीं करता है और इसलिए आदेश इस आधार पर भी विफल हो जाएगा। दो अन्य आधार भी उठाए गए कि जिला मजिस्ट्रेट ने सामान्य खंड अधिनियम, 1897 की धारा 21 के साथ पठित अधिनियम की धारा 12 (3) के विपरीत कार्य किया है और यह कि राज्य सरकार ने 6.10.2016 को उसे दिए गए दूसरे प्रतिनिधित्व के बारे में कोई कार्रवाई नहीं की है और यह भी कि यह आक्षेपित आदेश के लिए घातक होगा।

4. राज्य की ओर से उपस्थित विद्वत् वरिष्ठ अधिवक्ता श्री आर. बसंत ने पूर्वोक्त प्रत्येक निवेदन का विरोध किया। उन्होंने हमें दो सूचियां देने के साथ शुरुआत की-एक लंबित मामलों की जो अपीलार्थी के विरुद्ध और 18 दोषमुक्तियों की एक अन्य सूची उसके अनुसार, ये दोनों सूचियां दर्शाती हैं कि अपीलार्थी एक हताश अपराधी है जो कानून के चंगुल से बाहर निकलने में सक्षम रहा है कि अभियोजन पक्ष के या तो गवाह ही नहीं आए हैं, या वे हमेशा मुकर गए हैं। सभी रिहाई इसी आधार पर की जाती है और यह युक्तियुक्त रूप से आशंका की जाती है कि अन्य मामलों में भी ऐसा ही परिणाम होगा। उन्होंने अधिनियम की

धारा 2 (डी) में निहित 'असामाजिक तत्वों' की परिभाषा का भी उल्लेख किया और कहा कि जेल में भी ऐसा व्यक्ति असामाजिक तत्व हो सकता है क्योंकि वह गिरोह का सदस्य या नेता हो सकता है जो दंड संहिता के अध्याय XVI या XVII के तहत आदतन दंडनीय अपराध करता है या करने का प्रयास करता है या करने के लिए उकसाता है। अपीलार्थी जेल में रहते हुए भी षड्यंत्र करता रह सकता था और अपनी घृणित गतिविधियों को जारी रख सकता था। उन्होंने अन्य प्रस्तुतियों का भी यह कहते हुए विरोध किया कि कम से कम जहां तक नाम न छापने वाले प्राधिकारी के समक्ष अभ्यावेदन का संबंध है, अपीलकर्ता के प्रति कोई पूर्वाग्रह नहीं पैदा किया गया था, क्योंकि जेल अधीक्षक, जिसे उसे अपना अभ्यावेदन भेजना था, उसे किसी भी मामले में राज्य सरकार को अग्रेषित करेगा। इसके अलावा अपीलार्थी को इस बात में कोई संदेह नहीं था कि उसे किस प्राधिकार का प्रतिनिधित्व करना है। वास्तव में, उन्होंने जिला मजिस्ट्रेट को एक ज्ञापन दिया और यह वास्तव में एक तकनीकी आधार है जिसमें कोई सार नहीं है। उन्होंने फैसले पर भरोसा करते हुए यह भी कहा कि रामेश्वर शाँ बनाम जिला मजिस्ट्रेट बर्दवान और अन्य के मामले में विशेष रूप से, ए. आई. आर. 1964 एस. सी. 334, पैरा 12 में रिपोर्ट किया गया है कि निरोध आदेश में विशेष रूप से कहा गया है कि यह कहा गया है कि अभियुक्त को किसी भी समय जेल से रिहा किया जा सकता है, जैसा कि वास्तव में वह इस प्रकार रिहा किया गया था, बाद के आदेश द्वारा जमानत दी गई थी, और पटना जिले के शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में फिर से इस तरह के गंभीर अपराध कर सकता है, और इसलिए यह आधार अपीलार्थी का लाभ नहीं उठाता है। जहां तक अधिनियम की धारा 12 (3) के विपरीत कार्य करने वाले जिला मजिस्ट्रेट का संबंध है, विद्वत वकील के अनुसार, यह आधार भी प्राप्त नहीं होता है और पहले नहीं उठाया गया है। उन्होंने उच्च न्यायालय के फैसले का भी समर्थन किया, जहां तक राज्य सरकार दूसरे प्रतिनिधित्व से नहीं निपट रही है। उनके अनुसार, यह प्रथम प्रतिनिधित्व के साथ लगभग समान था, और प्रथम

प्रतिनिधित्व को राज्य सरकार द्वारा दिनांक 6.10.2016 के अस्वीकृति आदेश में पूरी तरह से निपटाया गया है।

5. हमें पहले अधिनियम के सुसंगत उपबंधों का उल्लेख करना चाहिए, जो इस प्रकार हैं:

"2. (घ) "असामाजिक तत्व" "से ऐसा व्यक्ति अभिप्रेत है जो-

(i) स्वयं या किसी गिरोह के सदस्य या नेता के रूप में, भारतीय दंड संहिता के अध्याय XVI या अध्याय XVII के अधीन दंडनीय अपराधों को करने या करने का अभ्यासतः प्रयास करता है या दुष्प्रेरण करता है या"

12 कतिपय व्यक्तियों को निरुद्ध करने का आदेश करने की शक्ति- (1) राज्य सरकार, यदि किसी व्यक्ति के संबंध में संतुष्ट है कि उसे सार्वजनिक व्यवस्था के रखरखाव के प्रतिकूल किसी भी तरीके से कार्य करने से रोकने की दृष्टि से यह डर करने का कारण है कि असामाजिक तत्वों की गतिविधियों को ऐसे व्यक्ति की तत्काल गिरफ्तारी के अलावा अन्यथा नहीं रोका जा सकता है, ऐसे असामाजिक तत्व को हिरासत में लेने का निर्देश देने वाला एक आदेश पारित करें।

(2) यदि किसी जिला मजिस्ट्रेट की अधिकारिता की स्थानीय सीमाओं के भीतर किसी क्षेत्र में व्याप्त या अभिभावी परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए, राज्य सरकार का यह समाधान हो जाता है कि ऐसा करना आवश्यक है तो वह लिखित आदेश द्वारा यह निदेश दे सकेगी कि ऐसी अवधि के दौरान, जो आदेश में विनिर्दिष्ट की जाए, ऐसा जिला मजिस्ट्रेट भी, यदि उपधारा (1) में यथा उपबंधित का समाधान हो जाता है, उक्त उपधारा द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग कर सकेगा: परन्तु इस उपधारा के अधीन राज्य सरकार द्वारा किए गए किसी आदेश में विनिर्दिष्ट अवधि प्रथमतः तीन मास से अधिक नहीं होगी,

किंतु राज्य सरकार, यदि पूर्वोक्त रूप में संतुष्ट हो जाए कि ऐसा करना आवश्यक है, तो समय-समय पर ऐसी अवधि को किसी एक समय में अधिकतम तीन मास की अवधि तक बढ़ाने के लिए ऐसे आदेश का संशोधन कर सकेगी।

(3) जब जिला मजिस्ट्रेट द्वारा कोई आदेश किया जाता है तो वह उस तथ्य को उन आधारों के साथ जिन पर आदेश किया गया है, और ऐसी अन्य विशिष्टियों के साथ, जो उसकी राय में इस मामले पर प्रभाव डालती हैं, राज्य सरकार को तुरंत रिपोर्ट करेगा और ऐसा कोई आदेश उसके किए जाने के पश्चात् 12 दिन से अधिक समय तक तब तक प्रवृत्त नहीं रहेगा जब तक कि इस बीच राज्य सरकार द्वारा उसका अनुमोदन न कर दिया गया हो:

बशर्ते कि जहां धारा 17 के तहत निरोध के आधार पर पांच दिन के बाद लेकिन निरोध की तारीख से दस दिन के भीपर आदेश देने वाले अधिकारी द्वारा सूचित किए जाते हैं, तो यह उपधारा पर लागू होगी कि इस संशोधन के अधीन रहते हुए कि " बारह दिन " शब्दों के स्थान पर " पंद्रह दिन " शब्द रखे जाएंगे

17. आदेश द्वारा प्रभावित व्यक्ति को निरोध के आदेश के आधार प्रकट किए जाएंगे।- (1) जब किसी व्यक्ति को निरोध आदेश के अनुसरण में निरुद्ध किया जाता है, तो आदेश देने वाला प्राधिकारी यथाशीघ्र, किंतु सामान्यतः पांच दिन से अधिक नहीं, असाधारण परिस्थितियों में और निरोध की तारीख से दस दिन के भीतर लिखित रूप में अभिलिखित किए जाने वाले कारणों से, उन आधारों को सूचित करेगा जिनके आधार पर आदेश किया गया है और राज्य सरकार के आदेश के विरुद्ध अभ्यावेदन करने का उसे शीघ्र अवसर प्रदान करेगा।

(2) उपधारा (1) की किसी बात के लिए प्राधिकारी से उन तथ्यों को प्रकट करने की अपेक्षा नहीं की जाएगी जिन्हें प्रकट करना वह लोक हित के विरुद्ध समझता है।

23 निरोध आदेशों का निरस्तीकरण(1) सामान्य खंड अधिनियम, 1897 (1897 का 10) की धारा 21 के प्रावधान पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना किसी भी समय निरोध आदेश को वापस लिया जा सकता है या संशोधित किया जा सकता है -

(i) इस बात के होते हुए भी कि आदेश धारा 12 की उपधारा (2) में उल्लिखित किसी अधिकारी द्वारा या उस राज्य सरकार द्वारा किया गया है जिसके वह अधिकारी अधीनस्थ है।

(2) निरोध आदेश का प्रतिसंहरण या समाप्ति उसी व्यक्ति के खिलाफ धारा 12 के तहत एक नया निरोध आदेश बनाने पर रोक नहीं लगाएगी, जहां किसी भी मामले में राज्य सरकार या धारा 12 की उपधारा (2) में उल्लिखित अधिकारी के प्रतिसंहरण या समाप्ति की तारीख के बाद नए तथ्य सामने आए हैं कि इस बात से संतुष्ट है कि ऐसा आदेश किया जाना चाहिए।-----

6 हमारे अनुसार, चूंकि श्री ललित ने हमारे समक्ष जो पहला मुद्दा उठाया है, उसके आधार पर वे दृढ़ हैं, इसलिए हम किसी अन्य मुद्दे पर जाने का प्रस्ताव नहीं करते।

7. जैसा कि इसमें ऊपर कहा गया है, निरोध का दूसरा आदेश दिनांक 21.9.2016 को केवल उन आधारों पर पारित किया गया है जो दिनांक 17.9.2016 के प्रतिसंहरण के आदेश से पहले उत्पन्न हुए थे, यह अधिनियम की धारा 23 (2) के गलत होगा। यह न्यायालय हादीबंधु दास बनाम जिला मजिस्ट्रेट, कटक और अन्य 1969 (1) एस. सी. आर. 227 में इस प्रतिपादना के समर्थन में कि “प्रतिसंहरण” पद का संकीर्ण अर्थ नहीं लगाया गया है और इसमें कोई निरोध आदेश, चाहे वह विधिक हो या अवैध, और क्या यह समय द्वारा व्यपगत हो गया है या अन्यथा सांविधिक अपेक्षाओं का अनुपालन नहीं किया है,

जिसमें तकनीकी दोष शामिल होंगे। उन्होंने कहा कि इस फैसले का बार-बार पालन किया गया है। दूसरी ओर, श्री बसंत ने फेडरल कोर्ट के एक फैसले और इस न्यायालय की एक पूर्व संविधान पीठ के फैसले का भरोसा करते हुए हमारे समक्ष प्रस्तुत किया जगदेव सिंह बनाम जम्मू और कश्मीर राज्य ए. आई. आर. 1968 एस. सी. 327 में यह कहा गया है कि यदि कोई निरोध आदेश तकनीकी खामियों के कारण विफल हो जाता है, तो उसी आधार का उपयोग हमेशा दूसरे निरोध आदेश में किया जा सकता है।

8. हादीबन्धु दास बनाम जिला मजिस्ट्रेट, कटक और अन्य 1969 (1) एस. सी. आर. 227 (पूर्वोक्त) में तारीख 20.01.1968 के पहले आदेश के प्रतिसंहरण के पश्चात् निरोध का दूसरा आदेश पारित किया गया था। ऐसा इसलिए किया गया क्योंकि कथित आदेश 5 दिनों के भीतर सेवा के अभाव में वैध नहीं था, जैसा कि 1950 के निवारक निरोध अधिनियम की धारा 7 (1) में प्रावधान किया गया है। उड़ीसा राज्य के विद्वत् अधिवक्ता ने तर्क दिया कि बिहार अधिनियम की धारा 21 (3) के समतुल्य उपबंध अर्थात् निवारक निरोध अधिनियम, 1950 की धारा 13 (2) के अधीन 'प्रतिसंहरण' अभिव्यक्ति में निरोध आदेश शामिल नहीं होंगे जो तकनीकी खामियों के कारण विफल हो जाते हैं। हमारे समक्ष श्री बसंत द्वारा संघीय न्यायालय के निर्णय पर इस निर्णय में कुछ विस्तार से विचार किया गया (पृष्ठ 232 और 233 पर)। उड़ीसा राज्य के अधिवक्ता के मामले की उपेक्षा करते हुए, इस न्यायालय की संविधान पीठ ने यह अभिनिर्धारित किया:

उड़ीसा राज्य के वकील ने तर्क दिया कि हिरासत में लेने वाले प्राधिकारी को उसी आधार पर एक नया आदेश देने से रोका जाता है जिस आधार पर मूल आदेश को रद्द कर दिया गया था, बशर्ते कि रद्द किया गया आदेश शुरू में एक वैध आदेश था और एस 7 या एस 9 जैसे वैधानिक प्रावधानों का पालन करने में विफलता के कारण अवैध नहीं था। 7 या एस. वकील का कहना है कि जो आदेश अवैध है या अवैध हो गया है, उसे वापस लेने की

आवश्यकता नहीं है, क्योंकि इसका कोई कानूनी अस्तित्व नहीं है, और किसी पिछले आदेश के प्रतिसंहरण का औपचारिक आदेश जिसका कोई कानूनी अस्तित्व नहीं है, धारा 13 (2) की शर्तों के भीतर नहीं आता है।¹³ (2)। वह धारा 13(2) के समर्थन में दृढ़ता से भरोसा करता है। क्योंकि 1952 के अधिनियम 61 द्वारा इसमें संशोधन किए जाने से पहले यह विद्यमान था:

निरोध आदेश का प्रतिसंहरण उसी व्यक्ति के खिलाफ धारा 3 के तहत नया निरोध आदेश देने पर रोक नहीं लगाएगा

" "उप-एस (2) की शब्दावली।" (2) एस. 13 संशोधन किए जाने से पहले यह स्पष्ट था: इसी या अन्य आधारों पर आधारित पिछले आदेश को वापस लेने के बाद नजरबंदी प्राधिकारी द्वारा नए सिरे से नजरबंदी का आदेश देने पर कोई रोक नहीं थी। इसमें इस बात का कोई निहितार्थ नहीं था कि कोई नया आदेश तभी दिया जा सकता है जब इसे नए आधार पर स्थापित किया जाए।

अधिवक्ता ने बसंत चंद्र घोष बनाम किंग एम्परर [1945] एफ. सी. आर. 81 नरजंन सिंह नथावन बनाम पंजाब राज्य (1952) एस सी आर 395 शिबबन लाल सक्सेना बनाम उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य (1954) एस सी आर 418 के निर्णय को अपने तर्क के समर्थन में भरोसा जताया। बसंत चंद्र घोष के मामले में (ऊपर) एक आदेश आर. यह अधिनियम 19 मार्च, 1942 को भारत रक्षा नियमों की धारा 26 के तहत लागू किया गया था। यह आदेश 3 जुलाई, 1944 को वापस ले लिया गया था और उसी तारीख को 1944 के अध्यादेश III के तहत नजरबंदी के लिए एक नया आदेश पारित किया गया था। निरोध की ओर से यह आग्रह किया गया था कि प्राधिकारी को, नए आधार को छोड़कर, पहले के आदेश को रद्द करने के बाद निरोध का नया आदेश पारित करने से रोक दिया गया था, और उच्च न्यायालय यह उपधारणा करने में न्यायोचित नहीं था कि जुलाई 1944 का आदेश देने के

समय नई सामग्री अस्तित्व में रही होगी। मुख्य न्यायाधीश स्पेन्स ने इस दलील को अस्वीकार कर दिया। उन्होंने इस आधार पर विचार करते हुए कहा: यह हो सकता है कि ऐसे मामलों में जिनमें न्यायालय को निरोध के आधारों की वैधता की जांच करने का अधिकार है, ऐसा निर्णय कि कुछ कथित आधारों पर निरोध आवश्यक नहीं है, उसी आधार पर आगे निरोध को रोक देगा। लेकिन जहां निरोध के पहले के आदेश को केवल औपचारिक आधार पर दोषपूर्ण ठहराया जाता है,

वहां विशेष रूप से ऐसे मामलों में, जिनमें आधारों की पर्याप्तता न्यायालयों द्वारा परीक्षणीय नहीं है, पहले से विद्यमान आधारों पर आधारित होने के कारण निरोध के उचित आदेश को निवारित करने वाली कोई बात नहीं है।

यह मामला 1944 के अध्यादेश III के तहत निरोध के आदेश से उत्पन्न हुआ था।

नरंजन सिंह नाथवन के मामले (ऊपर) और शिबबन लाल सक्सेना के मामले (ऊपर) में निवारन निरोध अधिनियम 1950 के अधीन इस न्यायालय के दो पश्चात्पूर्ति निर्णयों में यह निर्णय दिया गया था कि जहां पिछले आदेश को आदेश में अनियमितता के आधार पर प्रतिसंहत किया गया था, वहां निरोध प्राधिकारी को इस संबंध में विधि की अपेक्षाओं का अनुपालन करते हुए नया आदेश देने से वर्जित नहीं किया गया था।

इन मामलों पर भरोसा करते हुए सॉलिसिटर जनरल ने तर्क दिया कि यह पहले से ही तय कानून था।¹³ (2) को 1952 के अधिनियम 61 द्वारा संशोधित किया गया था कि कोई निरोध प्राधिकारी निरोध के किसी पूर्ववर्ती आदेश के प्रतिसंहरण के पश्चात् एक नया आदेश जारी कर सकता है यदि पूर्ववर्ती आदेश प्ररूप के बिन्दु पर दोषपूर्ण था या अधिनियम के सांविधिक उपबंधों का अनुपालन करने में असफलता के परिणामस्वरूप अप्रवर्तनीय हो गया था और यह कि संशोधनकारी अधिनियम द्वारा इसका आशय केवल विधि की विद्यमान स्थिति की पुष्टि करना था और यह विवक्षित रूप से अधिनियमित नहीं करना था कि

दोषपूर्ण या अविधिमान्य आदेश का प्रतिसंहरण धारा 3(2) द्वारा अधिरोपित वर्जन को आकर्षित करता है।¹³ (2)। हमारे विचार में संसद द्वारा इस्तेमाल की जाने वाली भाषा में ऐसा कुछ भी नहीं है जो उस तर्क का समर्थन करता हो। निरोध प्राधिकारी की शक्ति का अवधारण कानून में प्रयुक्त भाषा के प्रति निर्देश से किया जाना चाहिए और यह विधायी आशय के बारे में किसी पक्षपात के प्रति निर्देश नहीं होना चाहिए। एस में कुछ भी नहीं है। जो इंगित करता है कि 'प्रतिसंहरण' पद से केवल ऐसे आदेश का प्रतिसंहरण अभिप्रेत है जो अन्यथा विधिमान्य और प्रवर्तनीय है: स्पष्ट रूप से इसमें सभी आदेशों को रद्द करना- अमान्य और साथ ही वैध भी शामिल है। यह अधिनियम कार्यपालिका को बिना किसी मुकदमे के नागरिकों की व्यक्तिगत स्वतंत्रता पर गंभीर प्रतिबंध लगाने के लिए अधिकृत करता है बिना किसी धारा 13(2) विचारण के प्रदर्शन के और पहली बार में किसी कार्यकारी प्राधिकारी की व्यक्तिपरक संतुष्टि को शक्ति के सक्षम प्रयोग की एकमात्र परीक्षा बनाता है। हम अधिनियम को अधिनियमित करने में संसद की बुद्धिमत्ता से चिंतित नहीं हैं या यह निर्धारित करने के लिए कि क्या ऐसी परिस्थितियां मौजूद हैं जो अधिनियम की कानून पुस्तक पर प्रतिधारण को आवश्यक बनाती हैं जो बिना विचारण के लंबे समय तक हिरासत में रखने की असाधारण शक्ति प्रदान करती है। लेकिन हम संसद द्वारा उपयोग किए जाने वाले सरल शब्दों को प्रतिबंधित अर्थ देने से झिझकेंगे ताकि शक्ति को और अधिक कठोर और उसके संचालन को और अधिक कठोर बनाया जा सके। हमारे विचार में 'प्रतिसंहरण' शब्द हमारे निणर्य में संसद द्वारा इस आशय के किसी संकेत के बिना प्रतिबंधित व्याख्या करने में सक्षम नहीं है।

दोषपूर्ण आदेश करने में या अधिनियम के आज्ञापक उपबंधों का अनुपालन करने में निरोध प्राधिकारी की लापरवाही या अयोग्यता कुछ मामलों में उस निरोध के लाभ के लिए सुनिश्चित हो सकती है जिसके लिए वह हकदार नहीं है। लेकिन यह याद रखना चाहिए कि अधिनियम एक कार्यकारी प्राधिकारी द्वारा तथ्यों के व्यक्तिपरक निर्धारण द्वारा नागरिकों

की स्वतंत्रता पर गंभीर आक्रमण करने की शक्ति प्रदान करता है और संसद ने शक्ति के दुरुपयोग के खिलाफ कई सुरक्षा प्रदान की है। तथ्य यह है कि एक दोषपूर्ण आदेश पारित किया गया है, या यह सख्ती से पालन करने में चूक के कारण अमान्य हो गया है विधि के आज्ञापक उपबंध, निरोध प्राधिकारी की ओर से उपेक्षा और उसके अंतर्निहित सिद्धांत को प्रकट करते हैं। धारा 13 (2) हमारे विचार में, संसद के इस आग्रह का परिणाम है कि नजरबंद करने वाला प्राधिकारी कानून की अपेक्षाओं का पूरी तरह से पालन करेगा और शक्ति के प्रयोग को अस्वीकार करने पर जोर देगा।

अतः, इस प्रश्न पर कोई राय व्यक्त किए बिना कि क्या राज्य सरकार द्वारा 28 जनवरी, 1968 को पारित आदेश न्यायोचित था, हमारा यह मत है कि धारा 3 की उपधारा (2) के कारण वह अक्षम था। निवारन निरोध अधिनियम, 1950 की धारा 13 के कारण"

9. इस निर्णय का बार-बार पालन किया गया है। हर जस देव में सिंह बनाम पंजाब राज्य और अन्य, 1973 (2) एससीसी 575 (पैराग्राफ 4)। एक ऐसा मामला था जो वर्तमान में हिरासत आदेश के विफल होने के कारण था और छगन भगवान कहार बनाम एन. एल. कलना एवं अन्य 1989 (2) एस. सी. सी. 318 में पैरा 7 और 12 में रिपोर्ट किए गए अन्य, इस न्यायालय ने और आगे बढ़कर कहा कि किसी न्यायालय द्वारा निरोध के आदेश को अभिखंडित करना भी "प्रतिसंहरण" के अर्थ में आएगा।

10 तथापि, पूर्वोदाहरण की इस पंक्ति से विचलित न होते हुए, श्री बसंत ने प्रत्यर्थी के लिए वरिष्ठ अधिवक्ता ने कहा कि इस न्यायालय की एक संविधान पीठ के निर्णय ने एआईआर 1968 एससी 327 (उपर्युक्त) में रिपोर्ट की गई, जो भारत की रक्षा नियमों के तहत था, विशेष रूप से निम्नलिखित रूप से उल्लेख किया है:

"(6). ये मामले निश्चित रूप से दर्शाते हैं कि एक नया आदेश यदि किसी कारण से सरकार द्वारा निरोध के पहले के आदेश को रद्द किया जाना है, तो उसी तथ्य के आधार पर

हिरासत में लिया जा सकता है। इसके अलावा हमें भारत रक्षा अधिनियम (जिसे इसमें इसके बाद अधिनियम कहा गया है) और नियमों में कुछ भी ऐसा नहीं मिला है जो राज्य सरकार को हिरासत के एक आदेश को रद्द करने और उसके स्थान पर दूसरा पारित करने से रोकता हो। साथ ही हमें इस अधिनियम या नियमों में ऐसा कुछ भी नहीं मिला है जो सरकार को उसी तथ्यों के आधार पर निरोध का नया आदेश पारित करने से रोकेगा, यदि निरोध का पूर्व का आदेश या इसे जारी रखना किसी कारण से दोषपूर्ण माना जाता है। यह निश्चित रूप से इस तथ्य के अधीन है कि निरोध का नया आदेश दुर्भावनापूर्ण नहीं है। इसलिए आम तौर पर उसी तथ्यों पर नजरबंदी का एक नया आदेश पारित किया जा सकता है, बशर्ते यह दुर्भावनापूर्ण न हो, यदि किसी कारण से निरोध का पिछला आदेश या इसे जारी रखना वर्तमान मामलों की तरह किसी तकनीकी दोष के कारण कानूनी नहीं है।"

11. श्री बसंत के अनुसार, यह सीधे उनके मामले को कवर करेगा और 1969 (1) एससीआर 227 (उपर्युक्त) में संविधान पीठ के निर्णय द्वारा इस पर विचार नहीं किया जाएगा, इस मामले के अनुपात को शासित किया जाना चाहिए। हमें इस तर्क से सहमत होना कठिन लगता है। सर्वप्रथम, भारत रक्षा नियम 1962 में वर्तमान मामले की तरह अधिनियम की धारा 23 (2) के समतुल्य प्रावधान नहीं थे। इस संदर्भ में यह कहा गया था कि सरकार को उसी तथ्यों के आधार पर निरोध का नया आदेश पारित करने से कोई रोक नहीं सकता था, क्योंकि भारत रक्षा नियमों की भाषा में उसी तथ्यों के आधार पर दूसरा निरोध आदेश पारित करने पर कोई रोक नहीं थी। किसी भी मामले में हम पाते हैं कि इस मामले को कवर करने वाला प्रत्यक्ष निर्णय हदीबन्धु दास मामले (उपर्युक्त) में इस न्यायालय का निर्णय है, जिसका, जैसा कि पहले कहा गया है, बार-बार पालन किया गया है, और इसलिए, इस विषय पर इस न्यायालय द्वारा घोषित कानून है। श्री बसंत ने इसके बाद हमें धारा 23 (2) की भाषा की ओर संकेत किया, अर्थात् यह अभिव्यक्ति कि "जहां नए तथ्य उत्पन्न हुए हैं विद्वत् वरिष्ठ वकील के अनुसार, इस अभिव्यक्ति से पता चलता है कि ये तथ्य निरोध के

पहले आदेश की तारीख के बाद उत्पन्न होने चाहिए थे, और चूंकि तथ्य 5 सितंबर, 2016 के बाद उत्पन्न हुए हैं, इसलिए धारा 23 (2) के प्रावधानों का समाधान हो जाता है। हमें डर है कि यह निवेदन धारा 23 (2) की अभिव्यक्त भाषा के विपरीत है। वह अभिव्यक्ति जहां "प्रतिसंहरण या समाप्ति की तारीख के पश्चात्" श्री बसंत के निवेदन को स्वीकार करने का अर्थ यह होगा कि हमें अंतिम अभिव्यक्ति को 'निरोध आदेश की तारीख' शब्दों के साथ बदलना होगा। ऐसा दो बहुत अच्छे कारणों से नहीं किया जा सकता। सर्वप्रथम और सर्वोपरि, 1981 का अधिनियम एक ऐसा कानून है जिसमें निवारक निरोध का उपबंध है, अतः इसका अर्थान्वयन विषय की स्वतंत्रता को ध्यान में रखते हुए किया जाना चाहिए, अर्थात् इसका अर्थान्वयन संविधान के अनुच्छेद 21 और 22 को ध्यान में रखते हुए किया जाना चाहिए। यहां अधिनियम के किसी भी तथाकथित उद्देश्य को संविधान के पूर्वोक्त अनुच्छेदों को विफल करने के लिए नहीं देखा जा सकता है, विशेष रूप से जब धारा 23 (2) की शाब्दिक भाषा केवल इस निष्कर्ष पर पहुंचती है कि यह निरोध के मूल आदेश की तारीख नहीं है जिसका उल्लेख किया गया है। तदनुसार, यह तर्क भी निराधार है।

12. तदनुसार, हम उच्च न्यायालय के निर्णय को रद्द करते हैं और अपीलकर्ता की अपील को स्वीकार करते हैं। इसका मतलब है कि 21.09.2016 को जारी किए गए हिरासत आदेश को रद्द कर दिया गया है। इस फैसले का पारित होना राज्य सरकार द्वारा अपीलकर्ता के खिलाफ कोई अन्य कार्रवाई करने के रास्ते में आड़े नहीं आएगा, जो वह कानून के अनुसार कर सकती है।

दिव्या पांडेय

अपील की अनुमति दी गई।

खंडन (डिस्क्लेमर)- स्थानीय भाषा में निर्णय के अनुवाद का आशय, पक्षकारों को इसे अपनी भाषा में समझने के उपयोग तक ही सीमित है और अन्य प्रयोजनार्थ इसका उपयोग नहीं किया जा सकता । समस्त व्यवहारिक, कार्यालयी, न्यायिक एवं सरकारी प्रयोजनार्थ, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रमाणिक होगा साथ ही निष्पादन तथा कार्यान्वयन के प्रयोजनार्थ अनुमान्य होगा।