37

संचार और सूचना प्रौद्योगिकी संबंधी स्थायी समिति

(2022-23)

सत्रहवीं लोक सभा

संचार मंत्रालय
(दूरसंचार विभाग)

['दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट का निलंबन और इसका प्रभाव' विषय पर समिति के छब्बीसवें प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई]

सैंतीसवां प्रतिवेदन

सत्यमेव जयते

लोक सभा सचिवालय
नई दिल्ली
फ़रवरी, 2023/, माघ,1944 (शक)

सैंतीसवां प्रतिवेदन

संचार और सूचना प्रौद्योगिकी संबंधी स्थायी समिति

(2022-23)

सत्रहवीं लोक सभा

संचार मंत्रालय
(दूरसंचार विभाग)

['दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट का निलंबन और इसका प्रभाव' विषय पर समिति के छब्बीसवें प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई]

***9-2-23* को लोक सभा में प्रस्तुत किया गया।**
***9-2-23* को राज्य सभा के पटल पर रखा गया।**

सत्यमेव जयते

लोक सभा सचिवालय
नई दिल्ली
फ़रवरी, 2023/, माघ,1944 (शक)

विषय सूची

		पृष्ठ सं.
समिति की संरचना		(ii)
प्राक्कथन		(iii)
अध्याय एक	प्रतिवेदन	
अध्याय दो	टिप्पणियां/सिफारिशें जिन्हें सरकार ने स्वीकार कर लिया गया है	
अध्याय तीन	टिप्पणियां/सिफारिशें जिनके संबंध में सरकार के उत्तरों को देखते हुए समिति आगे कार्यवाही नहीं करना चाहती है	
अध्याय चार	टिप्पणियां/सिफारिशें जिनके संबंध में सरकार के उत्तरों को समिति ने स्वीकार नहीं किया और जिन्हें दोहराए जाने की आवश्यकता है	
अध्याय पांच	टिप्पणियां/सिफारिशें जिनके संबंध में सरकार के उत्तर अंतरिम प्रकृति के हैं	

अनुबंध

एक.	समिति की 14 दिसंबर, 2022 को हुई पांचवीं बैठक का कार्यवाही सारांश
दो.	समिति के छब्बीसवें प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई का विश्लेषण

<u>संचार और सूचना प्रौद्योगिकी संबंधी स्थायी समिति (2022-23) की संरचना</u>

श्री प्रतापराव जाधव - सभापति

<u>लोक सभा</u>

2. श्रीमती सुमलता अम्बरीश
3. श्री कार्ती पी. चिदम्बरम
4. डॉ. निशिकांत दुबे
5. सुश्री सुनीता दुग्गल
6. श्री जयदेव गल्ला
7. श्रीमती रक्षा निखिल खाडसे
8. डॉ. सुकान्त मजूमदार
9. सुश्री महुआ मोइत्रा
10. श्री पी. आर. नटराजन
11. श्री संतोष पान्डेय
12. कर्नल (सेवानिवृत्त) राज्यवर्धन राठौर
13. डॉ. जी रणजीत रेड्डी
14. श्री संजय सेठ
15. श्री गणेश सिंह
16. श्री प्रवेश साहिब सिंह वर्मा
17. श्री शत्रुघ्न सिन्हा
18. श्री तेजस्वी सूर्या
19. डॉ. टी. सुमति (ए) तामिझाची थंगापंडियन
20. डॉ. एम. के. विष्णु प्रसाद
21. श्री एस. जगतरक्षकन

राज्य सभा

22. डॉ. अनिल अग्रवाल
23. डॉ. लक्ष्मीकान्त बाजपेयी
24. डॉ. जॉन ब्रिटास
25. श्री सैयद नासिर हुसैन
26. श्री इलयराजा
27. श्री जग्गेश
28. श्री प्रफुल्ल पटेल
29. श्री कार्तिकेय शर्मा
30. श्री जवाहर सरकार
31. श्री लहर सिंह सिरोया

<u>सचिवालय</u>

1. श्री सतपाल गुलाटी - संयुक्त सचिव
2. श्रीमती ए. ज्योतिर्मयी - निदेशक
3. श्री निशांत मेहरा - उप सचिव

प्राक्कथन

मैं, संचार और सूचना प्रौद्योगिकी संबंधी स्थायी समिति (2022-23) का सभापति समिति द्वारा प्राधिकृत किए जाने पर उनकी ओर से संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) से संबंधित 'दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट का निलंबन और इसका प्रभाव' विषय पर समिति के छब्बीसवें प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई' संबंधी सैंतीसवां प्रतिवेदन प्रस्तुत करता हूँ।

.2 छब्बीसवां प्रतिवेदन लोक सभा में 01 दिसंबर, 2022 को प्रस्तुत किया गया था और इसी दिन राज्य सभा के पटल पर रखा गया था। दूरसंचार विभाग ने छब्बीसवें प्रतिवेदन में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर अपनी की गई कार्रवाई टिप्पण 25 फरवरी, 2022 को प्रस्तुत किया था।

3. समिति ने 14 दिसंबर, 2022 को हुई अपनी बैठक में प्रतिवेदन पर विचार किया और उसे स्वीकार किया।

.4 संदर्भ और सुविधा की दृष्टि से, समिति की टिप्पणियों और सिफारिशों को प्रतिवेदन के भाग- एक में मोटे अक्षरों में मुद्रित किया गया है।

5. समिति के छब्बीसवें प्रतिवेदन में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई का विश्लेषण अनुबंध-दो पर दिया गया है।

नई दिल्ली; **प्रतापराव जाधव,**

8 फ़रवरी, 2023 **सभापति,**

***19* माघ 1944 (शक)** **संचार और सूचना प्रौद्योगिकी संबंधी स्थायी समिति।**

अध्याय-एक

प्रतिवेदन

संचार और सूचना प्रौद्योगिकी सम्बन्धी स्थायी समिति का यह प्रतिवेदन संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) के 'दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट के निलंबन और इसके प्रभाव' से संबंधित समिति के छब्बीसवें प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोकसभा) में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई से संबंधित है।

2. छब्बीसवें प्रतिवेदन को 1 दिसंबर, 2021 को लोक सभा में प्रस्तुत किया गया/राज्य सभा के पटल पर रखा गया था। इसमें 14टिप्पणियां/सिफारिशें थीं।

3. प्रतिवेदन में शामिल सभी टिप्पणियों/सिफारिशों के संबंध में की गई कार्रवाई नोट दूरसंचार विभाग से प्राप्त हो गए हैं और इन्हें निम्नवत वर्गीकृत किया गया है:-

(i)	सिफारिशें/टिप्पणियां जिन्हें सरकार द्वारा स्वीकार कर लिया गया है सि.क्र.सं.:-1, 5 और12	कुल:03 अध्याय-**II**
(ii)	सिफारिशें/टिप्पणियां जिनके संबंध में समिति सरकार के उत्तरों को देखते हुए आगे कार्रवाई नहीं करना चाहती सि.क्र.सं.: शून्य	**कुल:00** अध्याय-**III**
(iii)	सिफारिशें/टिप्पणियां जिनके संबंध में समिति ने सरकार के उत्तरों को स्वीकार नहीं किया है और जिन्हें दोहराए जाने की आवश्यकता हैः सि.क्र.सं.:-4, 6,7,8,9,11 और 13	**कुल: 07** अध्याय-**IV**
(iv)	सिफारिशें/टिप्पणियां जिनके संबंध में सरकार के उत्तर अंतरिम प्रकृति के हैं: सि.क्र.सं.:- **2**,3,10 और 14	**कुल:04** अध्याय-**V**

4. समिति को विश्वास है कि सरकार द्वारा स्वीकृत टिप्पणियों/सिफारिशों के कार्यान्वयन को अत्यधिक महत्व दिया जाएगा। समिति आगे चाहती है कि इस प्रतिवेदन के अध्याय-I में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों के सम्बन्ध में की गई कार्रवाई का विवरण और अध्याय-V** में अंतर्विष्ट टिप्पणियों/सिफारिशों के उत्तर में की गई अंतिम कार्रवाई, उन्हें यथाशीघ्र प्रस्तुत की जाए।**

5. अब समिति सरकार द्वारा उनकी कुछ टिप्पणियों/सिफारिशों पर की गई कार्रवाई पर विचार करेगी।

(**सिफारिश क्र.सं**.4)

<u>इंटरनेट शटडाउन पर आधिकारिक डाटा का रखरखाव</u>

6. समिति ने अपने मूल प्रतिवेदन में निम्नवत सिफारिश की थी:-

"समिति नोट करती है कि राज्य सरकारों द्वारा दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट शटडाउन से संबंधित आदेशों के अभिलेखों का रखरखाव न तो दूरसंचार विभाग द्वारा और न ही गृह मंत्रालय द्वारा रखा जाता है। अभी तक विभाग के पास इस बात की समीक्षा करने की कोई व्यवस्था नहीं है कि कितने राज्यों ने इंटरनेट निलंबन आदेश जारी किए हैं, उनके ब्यौरे, कारण आदि क्या हैं। गृह मंत्रालय ने समिति को सूचित किया है कि राष्ट्रीय अपराध रिकॉर्ड ब्यूरो (एनसीआरबी) अपराध के कुछ पहलुओं पर जानकारी एकत्र करता है। सांप्रदायिक दंगे उनमें से एक हैं। जानकारी नियमित आधार पर एकत्र की जाती है। मंत्रालय ने समिति को आगे बताया है कि लोक व्यवस्था आदि के उद्देश्य से इंटरनेट का निलंबन वास्तव में अपराधों की श्रेणी में नहीं आता है और यह एनसीआरबी के दायरे में नहीं है। फिलहाल गृह मंत्रालय के पास केंद्रीय स्तर पर इस जानकारी को एकत्र करने का कोई भी प्रस्ताव नहीं है।

समिति को बिहार राज्य, संघ-राज्य क्षेत्र दिल्ली और संघ-राज्य क्षेत्र जम्मू और कश्मीर और केरल राज्य से लिखित निवेदन प्राप्त हुए। बिहार सरकार ने समिति को सूचित किया है कि अगस्त, 2018 से अगस्त, 2020 के बीच छह बार इंटरनेट शटडाउन किया जा चुका है। जम्मू और कश्मीर संघ-राज्य क्षेत्र ने समिति को सूचित किया है कि माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्देश जारी किए जाने के बाद, सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्राधिकृत अधिकारियों द्वारा निर्देशों की पुष्टि करते हुए जारी किए गए 76 आदेशों सहित कुल 93 आदेश जारी किए गए हैं। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार ने समिति को सूचित किया कि पिछले दो वर्षों में दिल्ली में इंटरनेट और दूरसंचार सेवाओं को बंद करने के संबंध में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार द्वारा कोई निर्णय नहीं लिया गया। गृह मंत्रालय ने दिसंबर, 2019 में दो बार इंटरनेट निलंबित करने का आदेश दिया था। समिति को यह भी सूचित किया गया है कि वर्ष 2017 से केरल राज्य द्वारा दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन (सार्वजनिक आपातकाल या सार्वजनिक सुरक्षा) नियम, 2017 के तहत दूरसंचार/इंटरनेट सेवाओं का कोई अस्थायी निलंबन नहीं किया गया था। समिति ने यह भी नोट किया कि विभिन्न एजेंसियों ने देश में इंटरनेट शटडाउन की संख्या संकलित की है। एक मीडिया रिपोर्ट के अनुसार, जनवरी, 2012 से मार्च, 2021 के बीच, पूरे

भारत में सरकार ने 518 बार इंटरनेट शटडाउन लगाया था जिसके परिणामस्वरूप यह दुनिया में इंटरनेट ब्लॉक करने की अब तक की सर्वाधिक संख्या है। तथापि, इस दावे/कथन को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र नहीं है क्योंकि दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय दोनों ही राज्यों द्वारा इंटरनेट शटडाउन आदेशों का कोई रिकॉर्ड नहीं रखते हैं। यह नोट करना आश्चर्यजनक है कि राज्य सरकारों द्वारा इंटरनेट शटडाउन से संबंधित अभिलेखों का रखरखाव न तो दूरसंचार विभाग और न ही गृह मंत्रालय द्वारा रखा जाता है और दोनों ही मंत्रालयों/विभागों को राज्यों द्वारा इंटरनेट शटडाउन की संख्या की जानकारी नहीं है। उन्होंने यह तर्क दिया था कि पुलिस और लोक व्यवस्था अनिवार्य रूप से राज्य के विषय है और इंटरनेट का निलंबन वास्तव में अपराधों के दायरे में नहीं आता है। इसका परिणाम यह हुआ कि देश में इंटरनेट शटडाउन की संख्या और इस तरह के शटडाउन लगाने के कारणों का सत्यापन करने हेतु कोई भी समुचित तंत्र नहीं है। समिति पाती है कि इस तरह के सत्यापनतंत्र के अभाव में विभाग/गृह मंत्रालय के पास यह पता लगाने का कोई साधन नहीं हैं कि क्या इंटरनेट शटडाउन करने में निलंबन नियमों अथवा उच्चतम न्यायालय द्वारा दिए गए आदेश का कड़ाई से पालन किया गया है। समिति ऐसे उत्तर से संतुष्ट नहीं है तथा विभाग का ध्यान सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000 की धारा 69 (2) के अंतर्गत दिनांक 27 अक्तूबर 2009 की अधिसूचना संख्या जी.एस.आर. 780 (ई) में उल्लिखित इंटरसेप्शन के लिए मानक प्रचालन प्रक्रिया की ओर आकर्षित किया जिसमें निर्दिष्ट अधिकारी द्वारा रिकॉर्ड्स के रख-रखाव, सक्षम प्राधिकारी के निदेशों से संबंधी उपबंध दिए गए हैं। समिति इस बात की पुरजोर सिफारिश करती है कि दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय दोनों को देश में इंटरनेट शटडाउन के सभी आदेशों का एक कैंद्रीकृत डेटाबेस रखने के लिए अतिशीघ्र तंत्र की स्थापना करनी चाहिए, जिसमें इंटरनेट शटडाउन के बारे में विभिन्न प्रकार की जानकारी शामिल हो, जैसे कि कितनी बार शटडाउन लगाया गया, इसके कारण, अवधि, सक्षम अधिकारी का निर्णय, समीक्षा समितियों का निर्णय और साथ ही यह क्या सी.आर.पी.सी की धारा 144 का सहारा लेकर इंटरनेट शटडाउन का कोई भी आदेश दिया गया था, आदि। ऐसे सूचनाएं सार्वजनिक डोमेन में भी उपलब्ध कराई जानी चाहिए जिससे न केवल पारदर्शिता रखने में मदद मिलेगी बल्कि नियमों/प्रक्रियों से विचलन के मामले में सुधार करने और अर्थव्यवस्था पर इसके प्रभाव का आकलन किया जा सकेगा।“

7. दूरसंचार विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में निम्नानुसार बताया:-

“संबंधित राज्य सरकार दूरसंचार अस्थायी सेवा निलंबन (लोक आपातकाल या लोक सुरक्षा) नियम,2017 में सन्निहित प्रावधान के तहत राज्य या उसके भाग में इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी निलंबन हेतु आदेश जारी करने के लिए अधिकृत हैं। राज्य सरकारों द्वारा दूरसंचार

सेवाओं/इंटरनेट शटडाउन के लिए दिए गए आदेशों से संबंधित रिकॉर्ड को गृह मंत्रालय या दूरसंचार विभाग द्वारा नहीं रखा जाता है। माननीय उच्चतम न्यायायल द्वारा की गई अस्थायी निलंबन नियम, 2017 की न्यायिक समीक्षा के मद्देनजर अस्थायी निलंबन नियम, 2017 को पणधारकों के साथ परामर्श करके संशोधित किया गया है जिसमें यह अधिदेश दिया गया है कि इन नियमों के तहत जारी कोई भी आदेश 15 दिनों से अधिक प्रभावी नहीं होगा।

माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा दूरसंचार निलंबन नियम, 2017 की न्यायिक समीक्षा के पश्चात निलंबन आदेश जारी करने वाले सक्षम प्राधिकारी को जन सामान्य के लिए आदेश उपलब्ध कराने हेतु उसे प्रकाशित करना अनिवार्य होता है। अत: गृह मंत्रालय और दूरसंचार विभाग का यह मत है कि दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन के किसी भी केन्द्रीकृत डाटाबेस को रखने की कोई आवश्यकता नहीं है।"

समिति की टिप्पणियाँ

8. यह नोट करते हुए कि राज्य सरकारों द्वारा आदेशित दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट शटडाउन से संबंधित रिकार्ड न तो दूरसंचार विभाग द्वारा रखे जा रहे थे और न ही गृह मंत्रालय द्वारा, समिति ने पुरजोर सिफारिश की थी कि दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय दोनों को देश में इंटरनेट शटडाउन के सभी आदेशों का एक केन्द्रीकृत डाटाबेस रखने के लिए शीघ्र ही कोई तंत्र बनाना चाहिए। समिति का मत था कि इस प्रकार के सत्य साधनीय तंत्र की उपस्थिति से दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय को एक ऐसा साधन मिलेगा जिससे यह सुनिश्चित होगा कि क्या इंटरनेट शटडाउन निलंबन नियमों या उच्चतम न्यायालय के आदेश के अनुसार कठोरता से लागू किया गया। इसके उत्तर में विभाग ने अन्य बातों के साथ-साथ यह बताया है कि दूरसंचार सेवा अस्थायी निलंबन (सार्वजनिक आपातकाल या सार्वजनिक सुरक्षा) नियम, 2017 में अंतर्विष्ट उपबंधों के अनुसार राज्य सरकारों को अपने राज्य में या उसके किसी भाग में कानून और व्यवस्था बनाये रखने के लिए इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी निलंबन के लिए आदेश जारी करने की शक्ति प्राप्त है। समिति को यह भी बताया गया है कि माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा दूरसंचार निलंबन नियम, 2017 की न्यायिक समीक्षा के बाद निलंबन आदेश जारी करने वाला सक्षम प्राधिकारी इसे सार्वजनिक रूप से उपलब्ध कराने के लिए इसे प्रकाशित करने के लिए बाध्य है। इसलिए गृह मंत्रालय और दूरसंचार विभाग की राय है कि दूरसंरचार/इंटरनेट निलंबन का ऐसा कोई केंद्रीकृत डाटाबेस रखने की कोई आवश्यकता नहीं है। समिति विभाग द्वारा दिए गए कारणों को स्वीकार नहीं करना चाहती और समिति की इतनी महत्वपूर्ण सिफारिश की अनदेखी किए जाने की निंदा करती है। समिति के मतानुसार यह नोट करना दुर्भाग्यपूर्ण है कि दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय द्वारा समिति की सिफारिशों को लागू करने और राज्य

सरकारों द्वारा इंटरनेट शटडाउन से संबंधित रिकार्ड रखने के लिए कोई प्रयत्न नही किये गए हैं। न तो दूरसंचार विभाग द्वारा और न ही गृह मंत्रालय द्वारा कोई केंद्रीकृत डाटा रखा जाता है और उन्हें राज्यों द्वारा किए गए इंटरनेट शटडाउन की संख्या भी पता नहीं है। समिति का मत है कि दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय को यह सुनिश्चित करने के लिए प्रयत्न करने चाहिए कि राज्य/संघ राज्य क्षेत्र जब दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन लगाए तब वे निलंबन नियमों या उच्चतम न्यायालय के आदेश का कठोरता से पालन कर रहे हैं और ऐसा तभी संभव होगा जब देश में सभी इंटरनेट शटडाउन के आदेशों का केंद्रीकृत डाटाबेस रखने का तंत्र हो जैसा कि समिति की सिफारिश है। दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय साधारणत: यह तर्क नहीं दे सकता कि पुलिस और कानून व्यवस्था अनिवार्यत: राज्य का विषय है और इंटरनेट का स्थगन वास्तव में अपराध की सीमा में नही आता। समिति महसूस करती है कि राज्यों द्वारा सभी इंटरनेट शटडाउन का केंद्रीकृत डाटाबेस या तो दूरसंचार विभाग द्वारा या गृह मंत्रालय द्वारा उसी तर्ज पर रखा जा सकता है जैसा कि गृह मंत्रालय में राष्ट्रीय अपराध रिकार्ड ब्यूरो (एनसीआरबी) द्वारा रखा जाता है जो नियमित रूप से अपराध के कुछ पहलुओं पर सूचना एकत्रित कर रहा है, साम्प्रदायिक दंगे भी इनमें से एक हैं। इसलिए समिति अपनी पूर्व सिफारिश को दोहराती है कि दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय को देश में सभी इंटरनेट शटडाउन आदेशों का एक केंद्रीकृत डाटाबेस रखने के लिए शीघ्र ही कोई तंत्र बनाना चाहिए। समिति आशा व्यक्त करती है कि विभाग/गृह मंत्रालय द्वारा ईमानदार प्रयत्न किए जाएंगे।

(**सिफारिश क्र.सं**.6)

<u>दूरसंचार निलंबन पर निर्णय की समीक्षा के लिए समीक्षा समितियों की संरचना, शक्तियां और कार्य</u>

9. समिति ने अपने मूल प्रतिवेदन में निम्नवत सिफारिश की थी:-

“समिति नोट करती है कि इस उद्देश्य के लिए गठित समीक्षा समिति को लोक आपात या लोक सुरक्षा के कारण सेवाओं के निलंबन के लिए निर्देश जारी करने के पांच दिनों के भीतर बैठक करनी होती है और इसके कारणों को रिकॉर्ड करना होता है कि क्या नियमों के तहत जारी निलंबन के निर्देश भारतीय तार अधिनियम 1885 की धारा 5 की उप-धारा (2) के प्रावधानों के अनुसार हैं। जहां तक समीक्षा समिति के गठन का संबंध है, समिति नोट करती है कि केंद्रीय

स्तर पर मंत्रिमंडल सचिव अध्यक्ष होते हैं, विधि कार्य विभाग के प्रभारी सचिव, दूरसंचार विभाग के सचिव समीक्षा समिति के सदस्य होते हैं। राज्य स्तरों पर मुख्य सचिव इसके अध्यक्ष होते हैं, विधि कार्य विभाग के प्रभारी, विधि सचिव या विधिक परामर्शदाता और राज्य सरकार के सचिव (गृह सचिव के अलावा) इसके सदस्य होते हैं। समिति को सूचित किया गया है कि सामान्यत: राज्यों में विधि सचिव न्यायिक अधिकारी होते हैं, अधिकतर मामलों में, वे न्यायाधीश होते हैं। ऐसे व्यक्ति जो न्यायिक पृष्ठभूमि से आते हैं और विधि सचिव बनते हैं, वे निश्चित रूप से कानूनी मुद्दों पर अपने विचारों को काफी दृढ़ता से प्रस्तुत करते हैं। समिति का मानना है कि यद्यपि विधि सचिव एक न्यायिक अधिकारी होता है न कि नौकरशाह, जैसा कि विभाग द्वारा बताया गया है, समिति महसूस करती है कि समीक्षा समितियों का गठन काफी हद तक सरकार के कार्यकारी पक्ष तक ही सीमित है और सेवानिवृत्त न्यायाधीशों, जनता के सदस्य आदि जैसे अधिक गैर-सरकारी सदस्यों को इसमें शामिल करके समीक्षा समितियों को और अधिक व्यापक बनाए जाने की आवश्यकता है ताकि वे स्थिति का व्यापक संभव परिप्रक्ष्य में आकलन कर सकें और वास्तविक स्थिति का वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन कर सकें।

समिति ने आगे नोट किया कि समीक्षा समिति द्वारा निरस्त किए गए निलंबन के आदेशों पर दिए गए निर्णयों की संख्या के बारे में विभाग के पास कोई जानकारी नहीं है। यह महत्वपूर्ण जानकारी है, जिसे सुधार हेतु विभाग द्वारा बनाए रखने की आवश्यकता है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि समीक्षा समितियां नियंत्रण और संतुलन सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण साधनों के रूप में कार्य करती हैं, समिति सिफारिश करती है कि समीक्षा समिति की संरचना का विस्तार किया जाना चाहिए ताकि गैर-सरकारी सदस्यों जैसे सेवानिवृत्त न्यायाधीशों, सुप्रसिद्ध नागरिकों, सार्वजनिक संगठनों के प्रमुखों, टीएसपी आदि को शामिल किया जा सके। इसके लिए समिति विभाग से समीक्षा समिति में स्थानीय संसद सदस्य और विधायक को शामिल करने की संभावना पर विचार करने की भी इच्छा व्यक्त करती है क्योंकि उन्हें वास्तविक स्थिति का पता होता है। समिति आगे सिफारिश करती है कि दूरसंचार विभाग/ गृह मंत्रालयको आवश्यक कदम उठाने चाहिए ताकि समीक्षा समिति द्वारा किए गए निर्णयों के प्रामाणिक आंकड़े रखे जा सकें। इससे यह समझने में मदद मिलेगी कि क्या स्थापित प्रक्रिया के अनुसार सभी टेलीकॉम/इंटरनेट शटडाउन सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी किए गए हैं और क्या दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन के आदेश जारी करते समय कानून की उचित प्रक्रिया का पालन किया गया है।"

10. दूरसंचार विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में निम्नानुसार बताया:-

"चूंकि संविधान के अनुसार पुलिस और सार्वजनिक व्यवस्था राज्य के विषय हैं और राज्य को अपने कानून प्रवर्तन तंत्र के माध्यम से अपराधों की रोकथाम, उनका पता लगाने और जांच करने

का दायित्व है और दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन नियम, 2017 में निहित प्रावधानों के अंतर्गत संबंधित राज्य सरकारों को राज्य या उसके किसी हिस्से में इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी निलंबन के आदेश जारी करने का अधिकार है। किसी कार्यपालक के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र में शांति और व्यवस्था को बनाए रखना उसकी जिम्मेदारी होती है। यह फिर से बताया जाता है कि समीक्षा समिति का एक सदस्य विधि सचिव होता है जो कि आमतौर पर न्यायिक सेवा से होता है। न्यायिक पृष्ठभूमि वाले सदस्य की उपस्थिति तटस्थ परिप्रेक्ष्य के साथ दूरसंचार सेवाओं को निलंबित करने के आदेश की समीक्षा प्रदान करती है। इन सबसे ऊपर यदि कोई नागरिक प्रभावित होता है तो वह उस निलंबन आदेश को उच्च न्यायालय अथवा उपयुक्त फोरम पर चुनौती दे सकता है। अस्थायी निलंबन नियम, 2017 के अंतर्गत समीक्षा समिति को सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी किए गए सभी निलंबन आदेशों की समीक्षा करने का अधिकार है और यह समीक्षा समिति का कार्य है कि वह अपने निष्कर्ष दर्ज करके बताए कि निलंबन के लिए जारी निदेश भारतीय टेलीग्राफ अधिनियम, 1885 की धारा 5(2) के प्रावधानों के अनुसार हैं अथवा नहीं। दूरसंचार विभाग की यह राय है कि समीक्षा समिति की संरचना संतुलित है और इसमें किसी संशोधन की आवश्यकता नहीं है।

समिति की टिप्पणियाँ

11. यह नोट करते हुए कि समीक्षा समिति में केवल सरकारी सदस्य होते हैं, समिति ने सिफारिश की थी कि समीक्षा समितियों की संरचना का विस्तार किया जाए जिससे उसमें गैर-सरकारी सदस्यों, जैसे सेवानिवृत्त न्यायाधीशों, ख्याति प्राप्त नागरिकों, सार्वजनिक संगठनों के प्रमुखों, टीएसपी आदि को शामिल किया जाए। समिति ने यह भी इच्छा व्यक्त की थी कि विभाग समीक्षा समिति में स्थानीय संसद सदस्य और विधायक को शामिल किए जाने की संभावना तलाशे, क्योंकि वे जमीनी वास्तविकता को समझते हैं और आवश्यक कदम उठाएं ताकि समीक्षा समिति द्वारा लिये गए निर्णयों का प्रामाणिक डाटा रखा जाए। **समिति दिए गए उत्तर से नोट करती है कि विभाग ने समिति की उक्त सिफारिश को लागू करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की है। अपने उत्तर में विभाग ने पूर्व कथन को दोहराया है कि समीक्षा समिति का एक सदस्य विधि सचिव है जिसकी पृष्ठभूमि न्यायिक है और न्यायिक पृष्ठभूमि वाले एक सदस्य की उपस्थिति दूरसंचार सेवाओं के निलंबन आदेश की समीक्षा को निष्पक्षता पहलू प्रदान करता है। समिति को यह भी बताया गया है कि अस्थायी निलंबन नियम, 2017 के अंतर्गत, समीक्षा समिति को सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी सभी निलंबन आदेशों की समीक्षा करने का अधिकार है और समीक्षा समिति का यह दायित्व है कि इसके निष्कर्ष को रिकार्ड करे कि क्या निलंबन के जारी किए गए निदेश भारतीय तार अधिनियम,1 8 85की धारा (2)5के उपबंधों के अनुरूप है। दूरसंचार विभाग की भी यह राय है कि समीक्षा समिति की संरचना संतुलित है और उसमें अब**

किसी संशोधन की आवश्यकता नही है। समिति के अनुसार विभाग का उक्त उत्तर अत्यंत असंतोषजनक है और यह इंगित करता है कि विभाग ने समिति की सिफारिशों की गुणवत्ता को समझने का कोई प्रयास नही किया है। विभाग के तर्क का पूर्ण रूप से खंडन करते हुए, समिति का मत है कि गैर-सरकारी सदस्यों को सम्मिलित करके समीक्षा समिति की संरचना के विस्तार से निश्चित रूप से समीक्षा समिति को बेहतर नियंत्रण और संतुलन बनाने में मदद मिलेगी। यह समिति का सुविचारित मत है और समिति यह बात दोहराती है कि विभाग गैर-सरकारी सदस्यों जैसे सेवानिवृत्त न्यायधीशों, प्रसिद्ध नागरिकों, साविजर्नक संगठनों के प्रमुखों, टीएसपी आदि को शामिल करके समीक्षा समिति की संरचना को व्यापक बनाने के लिए समिति की सिफारिश पर गंभीरता से विचार करें। समिति की सिफारिश की गुणवत्ता की जांच करने के लिए विभाग द्वारा विभिन्न स्टेक हॉल्डरों के साथ विचार विमर्श करने के लिए प्रयत्न किए जाए। चूंकि विभाग ने समिति की अन्य सिफ़ारिशों के कार्यान्वयन के संबंध में कुछ भी सामने नहीं रखा है यानि समीक्षा समिति में स्थानीय संसद सदस्य और विधायक को शामिल करने की संभावना तलाशने और समीक्षा समिति के निर्णयों का प्रामाणिक डाटा रखने संबंधी समिति की अन्य सिफारिशों पर विभाग ने कोई उत्तर नहीं दिया है, इसलिए समिति विभाग से सिफारिश को लागू करने के लिए आवश्यक उपाय करने और समिति को पूरी सूचना देने की इच्छा व्यक्त करती है।

(**सिफारिश क्र.सं**.7)

<u>सभी राज्यों में समीक्षा समितियों का गठन</u>

12. समिति ने अपने मूल प्रतिवेदन में निम्नवत सिफारिश की थी:-

"समिति नोट करती है कि निलंबन नियम, 2017 के अनुसार सार्वजनिक आपातकाल या सार्वजनिक सुरक्षा के कारण सेवाओं के निलंबन के निर्देशों की समीक्षा करने के लिए सभी राज्यों में एक समीक्षा समिति का गठन किया जाना चाहिए और इसके निष्कर्षो को रिकार्ड करना चाहिए कि क्या नियमों के तहत जारी निलंबन के निर्देश भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5 की उप-धारा (2) के प्रावधानों के अनुसार है। समिति को बताया गया है कि दिल्ली में समीक्षा समिति का गठन होना बाकी है। जब समिति ने सभी राज्यों में समीक्षा समितियों के गठन की स्थिति जानने की इच्छा जताई, तो विभाग ने उत्तर दिया की समीक्षा समिति का गठन राज्य सरकारों की जिम्मेदारी है और समीक्षा समिति के गठन की स्थिति या अन्यथा की निगरानी डीओटी द्वारा नहीं की जाती है। गृह मंत्रालय ने भी उत्तर दिया है कि इसका उत्तर दूरसंचार विभाग द्वारा दिया जायेगा।

समिति महसूस करती है कि निलंबन नियमों का प्रयोग करने में पर्याप्त नियंत्रण और संतुलन सुनिश्चित करने के सभी राज्य/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा समीक्षा समिति का गठन करना एक अनिवार्य पूर्व-अपेक्षा है। इसलिए यह नितांत आवश्यक है कि सभी राज्यों में समीक्षा समितियों का गठन किया जाए। इस पर विचार करते हुए समिति को यह विचित्र लगता है कि विभाग के पास यह जानकारी नहीं है कि सभी राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों में समीक्षा समितियों का गठन किया गया है या नहीं। विभाग ने केवल यह उत्तर दिया है कि यह राज्य सरकारों की जिम्मेदारी है और यह पता लगाने के लिए कोई तंत्र नहीं है कि क्या सभी राज्यों/ संघ-राज्य क्षेत्रों में समीक्षा समितियों का गठन किया गया है। समिति का मानना है कि दूरसंचार निलंबन नियमावली का नोडल विभाग होने के कारण यह विभाग का दायित्व है कि वह यह देखें और सुनिश्चित करे कि सभी राज्यों में समीक्षा समितियों का गठन किया जाये। विभाग की भूमिका केवल नियमों और दिशा-निर्देशों को जारी करने तक सीमित नहीं है, बल्कि यह सुनिश्चित करने के लिए भी है कि इन नियमों या दिशा-निर्देशों का अक्षरश: पालन किया जाए और उन्हें लागू किया जाए। समिति विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कार्रवाई करने की सिफारिश करती है कि सभी राज्यों में समयबद्ध तरीके से समीक्षा समितियों का गठन किया जाए। समिति यह भी सिफारिश करती है कि सभी राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों द्वारा समीक्षा समिति के गठन से संबंधित आंकड़े प्राप्त किए जाएं और आवधिक निगरानी के साथ विभाग द्वारा इसका रिकॉर्ड रखा जाए।"

13. दूरसंचार विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में निम्नानुसार बताया:-

“समीक्षा समिति निलंबन नियम, 2017 का एक अंतर्निहित हिस्सा है और यह स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि समीक्षा समिति "अपने निष्कर्षों को दर्ज करेगी कि क्या उप-नियम (1) के तहत जारी किए गए निदेश उक्त अधिनियम की धारा 5 की उप-धारा (2) के प्रावधानों के अनुसार हैं।"

राज्य स्तर पर समीक्षा समिति का गठन राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों का दायित्व है और विभाग राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों से ऐसे मुद्दों पर हस्तक्षेप करने या रिपोर्ट मांगने का कोई कारण नहीं मांग सकता है।“

समिति की टिप्पणियाँ

14. यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कार्रवाई किए जाने हेतु समिति द्वारा की गई सिफारिश कि समीक्षा समितियां सभी राज्यों में समयबद्ध तरीके से गठित हों और सभी राज्यों/संघ राज्यों से समीक्षा समितियों के गठन से संबंधित डाटा और आवधिक निगरानी का

विभाग द्वारा रिकार्ड रखा जाए, विभाग ने उत्तर दिया है कि समीक्षा समिति निलंबन नियम, 2017 का अंर्तभूत भाग है और यह "अपने निष्कर्ष रिकार्ड करेगा कि क्या उपनियम (1)के अधीन जारी किए गए निदेश उक्त अधिनियम की धारा 5की उपधारा 2के उपबंधों के अनुसार है।" समिति को यह भी बताया गया है कि राज्य स्तर पर समीक्षा समिति का गठन राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों की जिम्मेदारी है तथा विभाग को ऐसे मुद्दों पर हस्तक्षेप करने या राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों से रिपोर्ट प्राप्त करने का कोई कारण नहीं है। समिति विभाग के लापरवाहीपूर्ण उत्तर से अत्यन्त असंतुष्ट है जो इंगित करता है कि विभाग द्वारा समिति की सिफारिश के महत्व को समझने का कोई प्रयास नहीं किया गया है। इससे समिति को यह आभास होता है कि विभाग इस दलील पर निलंबन नियम, 2017 जो कि दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन का नियमन करता है, से संबंधित उत्तरदायित्वों से अपने आप को दूर करने का पूरा प्रयास कर रहा है कि समीक्षा समिति का गठन राज्यों के अधिकार क्षेत्र में आता है। यह नोट करना आश्चर्यजनक है कि सभी राज्यों में समीक्षा समितियों के गठन की स्थिति के बारे में दूरसंचार विभाग के पास कोई सूचना उपलब्ध नहीं है। यह और भी आश्चर्यजनक इसलिए है क्योंकि विभाग यह महसूस करता है कि उसे राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों से ऐसे मुद्दों पर रिपोर्ट प्राप्त करने या उसमें हस्तक्षेप करने का कोई कारण नही है। समिति एक बार पुन :इस बात पर बल देना चाहेगी कि दूरसंचार निलंबन नियम के लिए नोडल विभाग होने के कारण, इस विभाग का यह कर्त्तव्य है कि वह यह देखे और सुनिश्चित करे सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में समीक्षा समितियों का गठन हो। समिति चाहती है कि विभाग इस महत्वपूर्ण जिम्मेदारी की उपेक्षा न करें। समिति का सुविचारित मत है कि यह सुनिश्चित करना कि सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में समीक्षा समितियों का गठन हो, किसी तरह भी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के कार्य में हस्तक्षेप करना नहीं है बल्कि यह तो यह सुनिश्चित करना है निलंबन नियम, 2017 का सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में उचित तरीके से कार्यान्वयन हो। इसलिए समिति विभाग पर जोर डालती है कि यह सुनिश्चित करने के लिए विभाग को आवश्यक कार्रवाई करने की आवश्यकता है कि समीक्षा समितियों का गठन सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में समयबद्ध तरीके से हों और सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा समीक्षा समितियों के गठन से संबंधित डाटा प्राप्त किया जाए और विभाग द्वारा आवधिक निगरानी का रिकार्ड रखा जाए। समिति विभाग से आग्रह करती है कि विभाग समिति की सिफारिशों का कार्यान्वयन करने के लिए ईमानदार प्रयास करे।

(सिफारिश क्र.सं.8)

इंटरनेट शटडाउन के दुरुपयोग के विरुद्ध सुरक्षा उपाय

15. समिति ने अपने मूल प्रतिवेदन में निम्नवत सिफारिश की थी:-

"समिति यह नोट कर अप्रसन्न है कि न तो दूरसंचार विभाग और न ही गृह मंत्रालय के पास दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन (लोक आपातकाल और लोक सुरक्षा) नियमों, 2017 को लागू करते समय राज्य सरकारों द्वारा अपनाई जा रही मानक प्रचालन प्रक्रियाओं (एसओपी) के बारे में कोई जानकारी है। बिहार सरकार ने बताया है कि उन्होंने केंद्र सरकार द्वारा संबंधित नियमों को प्रकाशित किए जाने के छह सप्ताह के भीतर सितंबर, 2017 में इंटरनेट सेवाओं को अस्थायी रूप से निलंबित करने के लिए एसओपी जारी की थी। समिति यह समझती है कि बिहार राज्य सरकार द्वारा जारी अधिसूचना के अनुसार, जिला स्तर पर इंटरनेट बंद करने के लिए रिपोर्ट संबंधित जिलाधिकारी और एसपी या मंडल आयुक्त और डीआईजी से और राज्य स्तर पर, अतिरिक्त महानिदेशक पुलिस (कानून और व्यवस्था) से आनी चाहिए। इंटरनेट सेवाओं के निलंबन का अनुरोध केवल ऐसी परिस्थितियों में किया जाएगा, जब इंटरनेट को ब्लॉक कर अवांछनीय संदेशों को रोकना हो और ऐसा करने का कोई अन्य तरीका न हो। इस अवधि को राज्य/जिला प्राधिकरणों द्वारा भी निर्दिष्ट और अनुशंसित किया जाना चाहिए और इस अवधि को न्यूनतम रखा जाना चाहिए ताकि जनता को असुविधा न हो। अंत में, इसमें यह भी कहा गया है कि इंटरनेट सेवाओं के इस निलंबन में सरकारी दूरसंचार नेटवर्कों, बिहार वाइड एरिया नेटवर्क, एनआईसीनेट, राष्ट्रीय ज्ञान नेटवर्क, बैंकिंग, रेलवे आदि सहित सरकारी इंटरनेट और इंट्रानेट आधारित सार्वजनिक सेवाओं को शामिल नहीं किया जाएगा। यह पूछे जाने पर कि क्या किसी अन्य राज्य/केंद्र शासित प्रदेश ने भी इसी तरह की पहल की है, विभाग ने समिति को सूचित किया है कि ऐसी कोई जानकारी विभाग के पास उपलब्ध नहीं है। समिति को यह भी बताया गया कि वर्ष 2018 में सचिव (टी) ने सभी राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिवों/प्रशासकों को इस आशय का अर्ध-शासकीय पत्र लिखा था कि संबंधित अधिकारियों को इंटरनेट सेवाओं को बंद करने के लिए कार्रवाई के खिलाफ जागरूक किया जाए और यह भी सुनिश्चित किया जाए कि निलंबन नियम, 2017 के प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाए। संशोधित नियम सभी मुख्य सचिवों/प्रशासकों को भेज दिए गए हैं, जिनमें उल्लेख किया गया हैकि माननीय उच्चतम न्यायालय ने भविष्य में निलंबन के सभी आदेशों के प्रकाशन को अनिवार्य कर दिया है ताकि प्रभावित व्यक्ति ऐसे आदेशों के विरुद्ध न्यायालय में जा सकें; और दूरसंचार सेवाओं के निलंबन के सभी आदेशों को समानता के सिद्धांतों का पालन करना चाहिए और आवश्यक अवधि से परे नहीं होना चाहिए।

उपर्युक्त तथ्यों से समिति का मानना है कि यद्यपि माननीय उच्चतम न्यायालय ने दूरसंचार शटडाउन के विरुद्ध सुरक्षा उपायों की व्यापक रूपरेखा निर्धारित की है, वहीं विभाग/गृह मंत्रालय ने अपनी ओर से उच्चतम न्यायालय के निर्णयको नियमित आदेशों के माध्यम से राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रोंको सूचित करने के अलावा दूरसंचार शटाडाउन पर एसओपी तैयार

करने/रूपरेखा तैयार करने के लिए कोई पहल नहीं की है। समिति का मानना है कि निर्धारित दिशा-निर्देशों और सुरक्षा उपायों की कमी राज्य सरकारों को कानून और व्यवस्था बनाए रखने के लिए किसी भी सामान्य अनुचित स्थिति में इंटरनेट शटडाउन का सहारा लेने का अवसर मिलता है और अनुचित परिस्थितियों में इंटरनेट शटडाउन से बचने के लिए राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का पालन किए जाने की आवश्यकता है। समिति बिहार सरकार द्वारा किए गए उपायों/एसओपी की सराहना करती है, जिससे इन नियमों को लागू करने के संबंध में पारदर्शिता सुनिश्चत करने में भी मदद मिली है। विभाग को राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों की सरकारों को नियमित रूप से पत्र लिखने के बजाय यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि उनके द्वारा जारी किए गए निर्देशों का सही ढंग से पालन हो और उन्हें लागू किया जाए। समिति यह भी महसूस करती है कि राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों पर सुरक्षोपाय तैयार करने का काम छोड़ने से भ्रम की स्थिति पैदा होगी, जिससे इन उपबंधों का दुरुपयोग होगा। इसलिए समिति यह सिफारिश करती है कि विभाग को गृह मंत्रालय के साथ समन्यवयन कर सक्रिय उपाय करने चाहिए और सभी राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों द्वारा अपनाई जाने वाली एसओपी और दिशा-निर्देशों का एक समान सेट जारी करना चाहिए। इनमें से कुछ दिशा-निर्देशों, यथा-अनिश्चित काल के लिए इंटरनेट सेवाओं के निलंबन की अनुमति नहीं होने किंतु अल्पकालिक अवधि के लिए उसका उपयोग हो सकने के आदेश को पिछली समीक्षा से सात कार्य दिवसों के भीतर की आवधिक समीक्षा करते हुए समानुपातिकता के सिद्धांत के अनुरूप होना चाहिए, की उच्चतम न्यायालय द्वारा पहले ही पहचान कर ली गई है। समिति पाती है कि इन दिशा-निर्देशों का सभी राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों द्वारा समान रूप से पालन नहीं किया गया है, जिससे अस्पष्टता और अनुपालन न होने की गुंजाइश बढ़ गई है। इसलिए, समिति सरकार से यह सुनिश्चित करने का आग्रह करती है कि उचित एसओपी/दिशा-निर्देश तैयार किए जाएं और भविष्य में उच्चतम न्यायालय द्वारा अधिदेशित दिशा-निर्देशोंका कड़ाई से पालन किया जाए। समिति चाहती है कि एसओपी और दिशा-निर्देशों का सेट तैयार किया जाये और इस तरह तैयार किए गए सेट उनके साथ भी साझा किए जाएं।"

16. दूरसंचार विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में निम्नानुसार बताया:-

“अनुराधा भसीन बनाम भारत संघ (रिट याचिका सं. 1031/2019) के मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा अस्थायी निलंबन नियम, 2017 की न्यायिक समीक्षा के आलोक में और गुलाम नबी आजाद बनाम भारत संघ और एएनआर (रिट याचिका सं. 1164/2019), अस्थायी निलंबन नियमावली, 2017 को पणधारकों के परामर्श से संशोधित किया गया है जिसमें यह अनिवार्य किया गया है कि इन नियमों के तहत जारी कोई भी आदेश 15 दिनों से अधिक समय तक लागू नहीं होगा। इसके अलावा राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के सभी मुख्य सचिवों/प्रशासकों को दिनांक 10.11.2020 के कार्यालय ज्ञापन के माध्यम से यह निदेश दिया गया है कि सभी निलंबन आदेश प्रकाशित किए जाएं ताकि प्रभावित व्यक्ति उच्च न्यायालय या उपयुक्त फोरम

पर इसे चुनौती दे सके और यह आदेश आनुपातिकता के सिद्धांत के अनुरूप होना चाहिए। अस्थायी निलंबन नियमावली, 2017 पर पहले ही उच्चतम न्यायालय द्वारा न्यायिक जांच पारित हो चुकी है इसलिए विभाग इन निलंबन नियमों की आगे किसी प्रकार की समीक्षा/संशोधन की परिकल्पना नहीं करता है।"

समिति की टिप्पणियाँ

17. समिति को दूरसंचार/इंटरनेट निलंबन जारी करते समय सभी राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा पालन की जाने वाली विशेष संचालन प्रक्रियाओं और दिशानिर्देशों का एक समान सेट जारी करने की समिति की सिफारिश पर विभाग का उत्तर बहुत असंतोषजनक लगता है। इस उत्तर से, समिति नोट करती है कि विभाग द्वारा समिति की सिफारिश को लागू करने के लिए कोई गंभीर विचार नहीं किया गया है। विभाग ने की गई कार्रवाई टिप्पणियों में समिति को पूर्व में दी गई जानकारी को निरूपित करते हुए उनका केवल घिसा-पिटा उत्तर दिया है और कहा है कि विभाग निलंबन नियमों की किसी और समीक्षा/संशोधन की परिकल्पना नहीं करता है। विभाग इस बात को समझने में विफल रहा कि समिति ने निलंबन नियमों की समीक्षा/संशोधन की मांग नहीं की थी। समिति ने निलंबन नियमों के संदर्भ में प्रक्रियाओं को विस्तार से स्पष्ट करने के लिए केवल एसओपी जारी करने के लिए कहा था। समिति ने नोट किया था कि बिहार राज्य ने इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी निलंबन के लिए एसओपी/दिशानिर्देश निर्धारित किए थे। तथापि, विभाग के पास कोई सूचना नहीं थी कि क्या अन्य राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों ने भी ऐसी ही पहल की है। समिति का विचार है कि एसओपी और दिशानिर्देशों का एक समान सेट निर्धारित करने से राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों को अवांछित परिस्थितियों में इंटरनेट निलंबन से बचने में मदद मिलेगी। यह इन नियमों को लागू करने के संबंध में पारदर्शिता सुनिश्चित करने में भी मदद करेगा। समिति महसूस करती है कि यह बिहार राज्य सरकार द्वारा निर्धारित एसओपी/दिशानिर्देशों और माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्धारित दिशा-निर्देशों की व्यापक रूपरेखा से संकेत लेकर किया जा सकता है। चूंकि इस संबंध में विभाग का उत्तर अधूरा और असंतोषजनक है, अतः समिति विभाग से महत्त्व के आधार पर समिति की सिफारिश पर विचार करने गृह मंत्रालय के परामर्श से सक्रिय उपाय करने और सभी राज्य/संघ राज्य क्षेत्रों के पालन के लिए एसओपी का एक समान सेट और दिशानिर्देश जारी करने का आग्रह करती है।

(सिफारिश क्र.सं.9)

<u>दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट शटडाउन के निलंबन का प्रभाव</u>

18. समिति ने अपने मूल प्रतिवेदन में निम्नवत सिफारिश की थी:-

"समिति ने नोट किया कि सेल्युलर ऑपरेटर्स एसोसिएशन ऑफ इंडिया(सीओएआई) के अनुसार, जहां शटडाउन या थ्रॉटलिंग होती है, वहां टेलीकॉम ऑपरेटर्स को हर सर्कल क्षेत्र में 24.5 मिलियन रुपए प्रति घंटे का नुकसान होता है। अन्य व्यवसाय जो इंटरनेट पर आश्रित हैं, उन्हें उपरोक्त राशि का 50 प्रतिशत तक नुकसान हो सकता है। अखबारों की रिपोटर्स के अनुसार, भारत को इंटरनेट शटडाउन के लिए 2020 में 2.8 बिलियन डॉलर का नुकसान हुआ। समिति नोट करती है कि दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट के निलंबन से स्थानीय अर्थव्यवस्था, स्वास्थ्य सेवाएं, प्रेस की स्वतंत्रता और शिक्षा आदि बुरी तरह प्रभावित होते हैं। विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से समिति नोट करती है कि विभाग द्वारा कोई प्रभाव आकलन अध्ययन नहीं किया गया है। दूरसंचार विभाग के अनुसार, चूंकि वास्तविक शटडाउन का आदेश या तो राज्य सरकारों या गृह मंत्रालय द्वारा दिया जाता है, इसलिए विभाग यह आकलन नहीं करता है कि उद्देश्यों को प्राप्त किया गया है या नहीं और इंटरनेट शटडाउन के असर का आकलन करने की जिम्मेदारी पूरी तरह से गृह मंत्रालय या संबंधित राज्य सरकार पर है। समिति को यह भी बताया गया है कि गृह मंत्रालय के पास कोई आकलन उपलब्ध नहीं है। उसके अनुसार, लोक सुरक्षा के हित, भारत की संप्रभुता और अखंडता और राज्य की सुरक्षा और अन्य राष्ट्रों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंधी, या लोक व्यवस्थासे संबंधित स्थिति के उत्पन्न होने पर निवारक उपाय के रूप में या किसी अपराध के उकसावे को रोकने के लिए इंटरनेट शटडाउन किया जाता है। स्थिति के नियंत्रण में आ जाने पर निलंबन वापस ले लिया जाता है जब समिति ने इंगित किया कि इंटरनेट के आने से पहले और इंटरनेट के आने के बाद भी दंगे हुए और पूछा कि क्या दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय ने इंटरनेट और सांप्रदायिक दंगों के बीच संबंध का पता लगाने के लिए कोई अध्ययन किया है। दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय दोनों ने समिति को बताया कि इंटरनेट शटडाउन और सांप्रदायिक दंगों के बीच में संपर्क का पता लगाने के लिए उन्होंने कोई अध्ययन नहीं करवाया है।

समिति को विभिन्न संगठनों से यह निवेदन भी प्राप्त हुआ है कि इंटरनेट शटडाउन की वजह से हिंसा और नफरत फैलाने वाले भाषणों का जोखिम कम होने और कानून व्यवस्था के बेहतर होने की बात धारणागत रूप से ही संदिग्ध है। अनेक मीडिया रिपोर्टें दर्शाती हैं कि नफरत फैलाने वाले भाषणों, गलत सूचना को रोकने में इंटरनेट निलंबन की सफलता पर नागरिकों को विश्वास नहीं है। इन निवेदनों में यह भी सुझाव दिया गया है कि अनुभवजन्य अध्ययन के अनुसार इंटरनेट शटडाउन विरोध को शांत करने में अप्रभावी होते हैं और अक्सर इनसे सामूहिक कार्रवाई के हिंसक रूपों को प्रोत्साहित करने के अनपेक्षित परिणाम होते हैं जिनके लिए संचार और समन्वय की आवश्यकता कम होती है।

हालांकि उपरोक्त निवेदनों की सत्यता के लिए उन स्थितियों में बेहतर जानकारी की आवश्यकता होगी जो वर्तमान विषय के दायरे से बाहर हैं, इस तथ्य के बारे में कोई दो राय नहीं

है कि दूरसंचार/इंटरनेट सेवाओं को बंद करने से इस प्रक्रिया में हजारों लोगों को भारी असुविधा होती है। इंटरनेट सेवाओं का बार-बार बंद किया जाना इस बात का संकेत है कि राज्य/संघ-राज्य क्षेत्र सरकारें किसी भी अशांत स्थितियों से निपटने के लिए सुविधाजनक तरीके के रूप में इस विधि का सहारा, ऐसी स्थितियों को नियंत्रित करने में ऐसे कठोर उपाय की प्रभावशीलता का ठीक से आकलन किए बिना ले रही हैं। अब तक, यह विशुद्ध रूप से कानून प्रवर्तन एजेंसियों की मान्यताओं पर आधारित है और यह सुझाव देने के लिए कोई अनुभवजन्य सबूत नहीं है कि इंटरनेट शटडाउन कानून और व्यवस्था, नागरिक आंदोलन आदि को नियंत्रित करने में प्रभावी रहा है। समिति ने आगे नोट किया कि सार्वजनिक क्षेत्र में विभिन्न एजेंसियों/संस्थाओं द्वारा जहां इंटरनेट शटडाउन के प्रभाव पर कई अध्ययन किए गए हैं, वहीं इस तरह का कोई अध्ययन दूरसंचार विभाग या गृह मंत्रालय द्वारा नहीं किया गया है। समिति का मानना है कि इस तरह के अध्ययन का अभाव दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन जैसे उपायों का सहारा लेते समय दूरसंचार और गृह मंत्रालय दोनों की ओर से स्पष्ट चूक है, जिसका राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था, नागरिकों के बोलने और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के संवैधानिक अधिकार, किसी भी तरह का व्यापार करने के अधिकार आदि के लिए व्यापक निहितार्थ है। इससे स्वास्थ्य सेवाएं, प्रेस की स्वतंत्रता और शिक्षा आदि प्रभावित और बाधित हुए हैं। समिति सिफारिश करती है कि भारत सरकार द्वारा इंटरनेट शटडाउन के अर्थव्यवस्था पर प्रभाव का आकलन करने और लोक आपातकाल और लोक सुरक्षा की स्थितियों से निपटने में इसकी प्रभावशीलता का पता लगाने के लिए व्यापक अध्ययन किया जाना चाहिए। समिति की राय में इस डिजिटल युग में इंटरनेट को बंद करना समीचीन नहीं है और आर्थिक विकास और जनता के लोकतांत्रिक अधिकारों के विरुद्ध अवरोध के रूप में भी कार्य कर रहा है। समिति इच्छा व्यक्त करती है कि इंटरनेट शटडाउन का सहारा अक्सर नहीं लिया जाना चाहिए क्योंकि इंटरनेट आम नागरिकों के दैनिक जीवन में अपरिहार्य है और परीक्षा, नामांकन, पर्यटन और ऑनलाइन उद्यम जैसे मामलों के लिए महत्वपूर्ण है। यद्यपि राष्ट्रीय सुरक्षा निःसंदेह रूप से एक प्रमुख चिंता का विषय है, तथापि निर्दोष नागरिकों पर इसके प्रभाव को देखते हुए इंटरनेट शटडाउन का सहारा यथासंभव कम ही लिया जाना चाहिए।

19. दूरसंचार विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में निम्नानुसार बताया:-

नागरिकों की भलाई के लिए सोशल मीडिया प्लेटफॉर्मों पर इंटरनेट के योगदान को संतुलित किया जाना चाहिए जिससे कि असामाजिक तत्वों द्वारा इसका दुरुपयोग किए जाने पर स्थानीय (राज्य/संघ राज्य क्षेत्र सरकार) के प्राधिकरणों द्वारा मूल्यांकन के आधार पर नियमों के अनुसार अस्थायी शटडाउन किया जा सकता है। डीओटी ने इंटरनेट शटडाउन का अर्थव्यवस्था पर पड़ने वाले प्रभाव के मूल्यांकन के संबंध में कोई अध्ययन नहीं किया है।

समिति की टिप्पणियाँ

20. **यह देखते हुए कि इंटरनेट शटडाउन के प्रभाव का आकलन करने के लिए सरकार द्वारा कोई अध्ययन नहीं किया गया था, समिति ने सिफारिश की थी कि भारत सरकार द्वारा एक गहन अध्ययन शुरू किया जाना चाहिए ताकि अर्थव्यवस्था पर इंटरनेट शटडाउन के प्रभाव का आकलन किया जा सके और साथ ही सार्वजनिक आपातकाल और लोक सुरक्षा से निपटने में इसकी प्रभावशीलता का पता लगाएं। विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में कहा है कि नागरिकों की भलाई के लिए इंटरनेट के योगदान को सोशल मीडिया प्लेटफॉर्म के साथ संतुलित किया जाना चाहिए, जिसका असामाजिक तत्वों द्वारा दुरुपयोग किया जा रहा है,तथा साथ ही स्थानीय (राज्य/केंद्र शासित प्रदेश सरकार) प्राधिकरण के मूल्यांकन पर आधारित कानून के अनुसार अस्थायी निलंबन की आवश्यकता है। विभाग ने समिति को यह भी सूचित किया है कि अर्थव्यवस्था पर इंटरनेट निलंबन के प्रभाव का आकलन करने के लिए कोई अध्ययन नहीं किया गया है। समिति विभाग के इस विचार से पूरी तरह सहमत है कि असामाजिक तत्वों द्वारा सोशल मीडिया का दुरूपयोग किया जा सकता है। तथापि, कानून और व्यवस्था, नागरिक अशांति आदि को नियंत्रित करने में इंटरनेट शटडाउन की प्रभावशीलता को साबित करने के लिए बिना किसी प्रायोगिक अध्ययन के इंटरनेट का बार-बार निलंबन समिति के लिए बहुत चिंता का विषय है। समिति का विचार है कि कानून और व्यवस्था, नागरिक अशांति, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था पर प्रभाव आदि को नियंत्रित करने में इंटरनेट निलंबन के प्रभाव का पता लगाने के लिए एक प्रायोगिक अध्ययन आयोजित करने की अनदेखी नहीं की जा सकती है। समिति विभाग के उत्तर से हैरान है और इस विषय के ऐसे एक महत्वपूर्ण पहलू के प्रति विभाग के उदासीन रवैये के लिए खेद प्रकट करती है। इसलिए, समिति विभाग से पुरजोर आग्रह करती है कि भारत सरकार द्वारा एक गहन अध्ययन किया जाना चाहिए ताकि अर्थव्यवस्था पर इंटरनेट शटडाउन के प्रभाव का आकलन किया जा सके और सार्वजनिक आपातकाल और लोक सुरक्षा से निपटने में इसकी प्रभावशीलता का पता लगाया जा सके। समिति महसूस करती है कि देश में लगातार इंटरनेट शटडाउन के कारण भारत सरकार द्वारा ऐसा अध्ययन महत्वपूर्ण है।**

(सिफारिश क्र.सं.11)

<u>हितधारकों के साथ परामर्श की आवश्यकता</u>

21. यह समिति अपने मूल प्रतिवेदन में निम्नवत सिफारिश की थी:-

"समिति ने नोट किया है कि माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय के आलोक में और सभी हितधारकों के परामर्श से, राजपत्र अधिसूचना दिनांक 10.11.2020 के द्वारा 'दूरसंचार सेवाओं (लोक आपात और लोक सुरक्षा) नियमों, 2017 का अस्थायी निलंबन' में संशोधन किया गया है। यह परिकल्पना की गई है कि इन नियमों के तहत जारी कोई भी निलंबन आदेश पंद्रह दिनों से अधिक समय तक लागू नहीं रहेगा, ऐसे सभी आदेश प्रकाशित किए जाएंगे ताकि प्रभावित व्यक्ति

इसे उच्च न्यायालय या उचित मंच के समक्ष चुनौती दे सकें और आदेश में समानता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए। विभाग ने जानकारी दी है कि उन्होंने उक्त संशोधन जारी करने से पहले विधि एवं न्याय मंत्रालय और गृह मंत्रालय से परामर्श किया है। तथापि, नागरिक समाजों और जनता सहित अन्य हितधारकों के साथ नियमित परामर्श के लिए अभी तक कोई तंत्र निर्धारित नहीं किया गया है। विभाग ने समिति को यह भी बताया है कि विभिन्न गैर सरकारी संगठनों से सुझाव प्राप्त हुए हैं। इनमें से कुछ सुझावों में निलंबन नियमों पर जन-परामर्श, उच्चतम न्यायालय द्वारा व्यक्त कानूनी मानकों और सीमाओं पर सभी राज्य सरकारों को परामर्श जारी करना, सभी इंटरनेट शटडाउन का एक कंद्रीकृत रिकॉर्ड विकसित करना और इंटरनेट निलंबन से होने वाले नुकसान की गणना करने के लिए आवधिक आर्थिक प्रभाव आकलन शामिल है।

समिति का मानना है कि निश्चित रूप से इंटरनेट की स्वतंत्रता, दूरसंचार सेवा प्रदाताओं, वाणिज्यिक निकायों, सार्वजनिक संगठनों आदि के क्षेत्र में काम करने वाले गैर-सरकारी संगठनों सहित विभिन्न हितधारकों के साथ व्यापक परामर्श की आवश्यकता है। समिति इस बात से निराश है कि विभाग ने निलंबन नियमों, 2017 में संशोधन के बाद केवल विधि और न्याय मंत्रालय और गृह मंत्रालय से परामर्श किया है। इंटरनेट शटडाउन के व्यापक असर को ध्यान में रखते हुए विभाग/गृह मंत्रालय से परामर्श किया है। इंटरनेट शटडाउन के व्यापक विचार-विमर्श करना चाहिए था। समिति दृढ़तापूर्वक यह समझती है कि परामर्श प्रक्रिया में सभी हितधारकों और प्रभावित पक्षों को शामिल किए बिना विभाग इस मुद्दे को समग्र रूप में नहीं जान पाएगा और इस संबंध में कोई समग्र नीति नहीं बना पाएगा। इसलिए, समिति विभाग से एक ऐसा तंत्र निर्धारित करने की सिफारिश करती है जिसके माध्यम से कई हितधारकों जैसे टीएसपी, निर्वाचित प्रतिनिधियों, जन संगठनों, वाणिज्यिक/उद्योग निकायों, सिविल सोसाइटी आदि के साथ नियमित परामर्श किया जा सके ताकि इंटरनेट शटडाउन से संबंधित समग्र नीति तैयार की जा सके। नीति में अन्य बातों के साथ-साथ इन हितधारकों की चिंताओं का समाधान किया जाना चाहिए क्योंकि वे दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन से सीधे प्रभावित होते है। समिति उपरोक्त दिशा में की गई कार्रवाई तथा विभिन्न हितधारकों से प्राप्त सुझावों को मौजूदा नियमों/दिशा-निर्देशों में शामिल करने के लिए विभाग द्वारा उठाए गए कदमों से भी अवगत होना चाहेगी।

22. दूरसंचार विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में निम्नानुसार बताया:-

“अस्थायी निलंबन नियमों को गृह मंत्रालय और कानून एवं न्याय मंत्रालय के परामर्श से तैयार किया गया है। गृह मंत्रालय विविध जिम्मेदारियों को निभाता है उनमें से महत्वपूर्ण हैं - आंतरिक सुरक्षा, सीमा प्रबंधन, कैंद्र-राज्य संबंध, संघ राज्य क्षेत्रों का प्रशासन, केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बलों का प्रबंधन, आपदा प्रबंधन, आदि। हालांकि सूची II की प्रविष्टि 1 और 2 - 'राज्य सूची' - भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची में 'सार्वजनिक व्यवस्था' और 'पुलिस' राज्यों की जिम्मेदारी है

फिर भी संविधान का अनुच्छेद 355 संघ को प्रत्येक राज्य को बाहरी आक्रमण और आंतरिक अशांति से सुरक्षा प्रदान करने का आदेश देता है तथा यह सुनिश्चित करने के का भी आदेश देता है कि प्रत्येक राज्य की सरकार संविधान के प्रावधानों के अनुसार चलती रहे। इन दायित्वों के अनुसरण में गृह मंत्रालय आंतरिक सुरक्षा स्थिति की लगातार निगरानी करता है, उचित सलाह जारी करता है, खुफिया जानकारी साझा करता है, सुरक्षा, शांति और सद्भाव बनाए रखने के लिए राज्यों के संवैधानिक अधिकार का अतिक्रमण किए बिना राज्य सरकारों को जनशक्ति और वित्तीय सहायता, मार्गदर्शन और विशेषज्ञता प्रदान करता है। केंद्र सरकार के विभिन्न मंत्रालयों को विधि कार्य विभाग, कानून और न्याय मंत्रालय कानूनी पहलुओं पर सलाह देता है। दूरसंचार विभाग का विचार है कि पर्याप्त परामर्श किया जा चुका है।"

समिति की टिप्पणियाँ

23. यह देखते हुए कि विभिन्न हितधारकों के साथ नियमित परामर्श के लिए अभी तक कोई तंत्र निर्धारित नहीं किया गया है, समिति ने विभाग को एक तंत्र बनाने की सिफारिश की थी जिसके माध्यम से कई हितधारकों जैसे टीएसपी, निर्वाचित प्रतिनिधि, जन संगठन, वाणिज्यिक/उद्योग निकाय, नागरिक समाज इत्यादि के साथ नियमित परामर्श किया जा सकता है ताकि इंटरनेट शटडाउन से संबंधित एक समग्र नीति तैयार की जा सके। समिति के लिए यह आवश्यक समझा गया क्योंकि विभाग द्वारा निलंबन नियमों में संशोधन केवल विधि और न्याय मंत्रालय और गृह मंत्रालय से परामर्श करके किया गया था, जिसमें कई अन्य हितधारकों और संगठनों को छोड़ दिया गया था। तथापि, समिति ने उत्तर से नोट किया कि विभाग द्वारा एक तंत्र बनाने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया है जहां समिति द्वारा अनुशंसित कई हितधारकों के साथ नियमित परामर्श किया जा सकता है। गृह मंत्रालय और कानून और न्याय मंत्रालय की विविध जिम्मेदारियों को स्पष्ट करने के अलावा, विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में भी अपना विचार व्यक्त किया है कि पर्याप्त परामर्श किया गया है। समिति महसूस करती है कि यह पूरे मुद्दे का एक अति सरलीकृत मूल्यांकन है और समिति द्वारा वांछित विभिन्न हितधारकों के साथ नियमित परामर्श के लिए एक तंत्र निर्धारित करनेमें विभाग के अनिच्छा को प्रदर्शित करता है। समिति का विचार है कि दूरसंचार विभाग द्वारा पहले किया गया परामर्श एक तरफा था क्योंकि निलंबन नियमों में संशोधन के लिए केवल दो मंत्रालयों यानी गृह मंत्रालय और विधि और न्याय मंत्रालय से परामर्श किया गया था, अन्य महत्वपूर्ण हितधारकों जैसे टीएसपी, निर्वाचित प्रतिनिधि आदि को छोड़ दिया गया। समिति इस बात पर फिर से जोर देना चाहेगी कि परामर्श प्रक्रिया में सभी हितधारकों और प्रभावित पक्षों को शामिल किए बिना, विभाग इस मुद्दे पर व्यापक तस्वीर प्राप्त करने में सक्षम नहीं होगा। इसलिए, इंटरनेट शटडाउन पर एक समग्र नीति बनाने के लिए, समिति विभाग से पुरजोर आग्रह करती है कि एक तंत्र बनाया जाये जिसके

माध्यम से कई हितधारकों जैसे टीएसपी, निर्वाचित प्रतिनिधि, जन संगठन, वाणिज्यिक/उद्योग निकाय, नागरिक समाज आदि के साथ नियमित परामर्श किया जा सकता है।

(सिफारिश क्र.सं.13)

<u>इंटरनेट शटडाउन हटाने के लिए समानुपातिकता और कार्यविधि का सिद्धांत</u>

24. यह समिति अपने मूल प्रतिवेदन में निम्नवत सिफारिश की थी:-

"माननीय उच्चतम न्यायालय ने आदेश दिया है कि निलंबन नियमों के अंतर्गत इंटरनेट सेवा को निलंबित करने के लिए जारी किए जाने वाले आदेश में समानुपातिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए और यह आवश्यक अवधि से अधिक नहीं होना चाहिए। इस पृष्ठभूमि में, समिति ने दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय से जानना चाहा कि वे समानुपातिकता के बारे में निर्णय कैसे ले रहे हैं और क्या इस संबंध में कोई मानदंड निर्धारित किए गए हैं। समिति ने इंटरनेट शटडाउन हटाने के लिए निर्धारित कार्यविधि के बारे में भी पूछा। जबकि विभाग ने सूचित किया है कि मानदंडों के बारे में सूचना दूरसंचार शटडाउन लगाने वाले सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त की जा सकती है। गृह मंत्रालय ने सूचित किया है कि दूरसंचार/इंटरनेट सेवाओं के निलंबन हेतु निदेश दूरसंचार सेवा अस्थायी निलंबन (संशोधन) नियम, 2020 के अनुसार सार्वजनिक आपातकाल अथवा लोक सुरक्षा के कारण विशेष आदेश में उल्लिखित केवल विशिष्ट अवधि के लिए जारी किए जाते हैं और सेवाओं को निलंबन की अवधि समाप्त होने के पश्चात सेवा प्रदाताओं द्वारा इन्हें स्वत: बहाल किया जाता है।

समिति यह महसूस करती है कि दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय द्वारा शटडाउन हटाने के लिए समानुपातिकता और कार्यविधि के सिद्धांत के बारे में प्रस्तुत उत्तर अस्पष्ट हैं। समिति नोट करती है कि इंटरनेट शटडाउन का आदेश मुख्यत: लोक व्यवस्था और जनता की सुरक्षा के लिए कोई समुचित कार्यविधि निर्धारित नहीं है। समिति का मत है कि कानून और व्यवस्था की किसी भी स्थिति से निपटने के लिए सर्वश्रेष्ठ तंत्र विधि प्रवर्तन एजेंसी द्वारा संकट की स्थिति में तत्काल कार्रवाई करने की योग्यता है। कानून और व्यवस्था लागू करने के लिए इंटरनेट शटडाउन विकल्प नहीं हो सकता। इंटरनेट शटडाउन का सहारा लेने से आदर्श रूप में बचना चाहिए और उसका केवल तभी सहारा लिया जाना चाहिए जब यह नितांत आवश्यक और समीचीन हो तथा वह भी केवल निश्चित अवधि तक किया जाना चाहिए जिसको स्पष्ट रूप से परिभाषित किए जाने की आवश्यकता है। समिति का मत है कि वर्तमान उपबंध किसी भी इंटरनेट निलंबन के आदेश की बाद के आदेश द्वारा आगे बढ़ाया जा सकता है इससे राज्य

सरकारों/संघ राज्य सरकारों द्वारा निलंबन नियमों के दुरूपयोग की काफी संभावना हो जाती है। इसलिए, समिति सिफारिश करती है कि विभाग को गृह मंत्रालय के समन्वय से शटडाउन को हटाने के लिए समानुपातिकता और कार्यविधि के सिद्धांत को बिलकुल स्पष्ट रूप से निर्धारित करना चाहिए ताकि स्थिति नियंत्रित होने के बाद भी इसे और आगे न बढ़ाया जाए जिससे लोगों के जीवन और स्वतंत्रता पर प्रभाव पड़ता है।"

25. दूरसंचार विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में निम्नानुसार बताया:-

"माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा अनुराधा भसीन बनाम भारतीय संघ (डब्ल्यूपी नंबर 1031/2019) और गुलाम नबी आजाद बनाम भारतीय संघऔर एनआर (डब्ल्यूपी नंबर 1164/2019) के मामले में अस्थायी निलंबन नियमावली, 2017 की न्यायिक समीक्षा के आलोक में, अस्थायी निलंबन नियमावली, 2017 को हितधारकों के परामर्श से संशोधित किया गया है जिसमें यह अनिवार्य किया गया है कि इन नियमों के अंतर्गत जारी किया गया कोई भी आदेश 15 दिनों से अधिक के लिए प्रभावी नहीं होगा। इसके अतिरिक्त राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के सभी मुख्य सचिवों/प्रशासकों को दिनांक 10.11.2020 के कार्यालय ज्ञापन के माध्यम सेयह निर्देश दिया गया है कि सभी निलंबन आदेश प्रकाशित किए जाएं ताकि प्रभावित व्यक्ति इसे उच्च न्यायालय या उपयुक्त न्यायाधिकरण के समक्ष चुनौती दे सकें और आदेश पर समानुपातिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए। डीओटी का मत है कि समानुपातिकता का सिद्धांत एक व्यक्तिपरक मामला है। इंटरनेट शटडाउन लागूकरने वाला सक्षम प्राधिकारी जमीनी स्तर पर स्थिति का आकलन करने और उसके अनुसार प्रतिबंध लगाने के लिए बेहतर अच्छी स्थिति में है। यदि समानुपातिकता के उचित सिद्धांत को कार्यपालिका द्वारा प्रशासित नहीं किया जाता हैतो कोई भी व्यक्ति अदालतों के समक्ष आदेश को चुनौती दे सकता है।"

समिति की टिप्पणियाँ

26. समिति ने नोट किया था कि माननीय उच्चतम न्यायालय ने आदेश दिया था कि निलंबन नियमों के तहत जारी किए गए इंटरनेट को निलंबित करने वाले किसी भी आदेश को समानुपातिकता के सिद्धांत का पालन करना चाहिए। यह देखते हुए कि शटडाउन हटाने के लिए समानुपातिकता के सिद्धांत पर डीओटी और गृह मंत्रालय के उत्तर अस्पष्ट है और स्पष्टता की कमी है, समिति ने सिफारिश की थी कि विभाग को गृह मंत्रालय के सहयोग से शटडाउन हटाने के लिए समानुपातिकता का सिद्धांत निर्धारित करना चाहिए। समिति इस तथ्य से अच्छी तरह अवगत है कि संशोधित निलंबन नियम, 2017 के अनुसार इन नियमों के तहत जारी कोई भी आदेश 15 दिनों से अधिक के लिए लागू नहीं होगा। साथ ही राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के सभी मुख्य सचिवों/प्रशासकों को निर्देश दिया गया है कि सभी निलंबन आदेश प्रकाशित किए जाएं ताकि प्रभावित व्यक्ति इसे उच्च न्यायालय या उचित

मंच के समक्ष चुनौती दे सके और इस आदेश को समानुपातिकता के सिद्धांत का पालन करना चाहिए। विभाग ने की गई कार्रवाई नोट में भी समिति को सूचित किया है कि समानुपातिकता का सिद्धांत एक व्यक्तिपरक मामला है। समिति का विचार है कि मामले को व्यक्तिपरक तरीके से व्यवहार करने से इंटरनेट शटडाउन जारी करने वाले अधिकारियों को अटकलों में लिप्त होने के लिए पर्याप्त छूट मिल जाएगी, जिसके परिणामस्वरूप मौजूदा स्थिति का हमेशा सही मूल्यांकन नहीं हो सकता है। समिति का सुविचारित मत है कि समानुपातिकता के स्पष्ट सिद्धांत को निर्धारित करने से अधिकारियों को स्थिति का निष्पक्ष और सही ढंग से आकलन करने में मदद मिलेगी। निलंबन नियमों के किसी भी दुरुपयोग को रोकने के लिए, समिति एक बार फिर विभाग से आग्रह करती है कि वह गृह मंत्रालय के सहयोग से शटडाउन हटाने के लिए समानुपातिकता का सिद्धांत स्पष्ट रूप से निर्धारित करे और तदनुसार समिति को अवगत कराए।

अध्याय ॥

सरकार द्वारा स्वीकृत टिप्पणियां/सिफारिशें

<u>दूरसंचार सेवाओं को प्रतिबंधित करने हेतु सरकार में निहित विनियामक शक्तियां</u>

(सिफारिश क्र.सं.1)

केंद्र सरकार एक्सेस सेवाओं, इंटरनेट सेवाओं आदि सहित विभिन्न प्रकार की दूरसंचार सेवाओं के लिए भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 4 के उपबंधों के अंतर्गत लाइसेंस प्रदान करती है। भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5 में सरकार को लाइसेंसी टेलीग्राफ को अपने कब्जे में लेने, संदेशों के इंटरसेप्शन करने का आदेश देने और संदेश प्रसारित न करने के निर्देश जारी करने का अधिकार दिया गया है। "संदेश" का आशय टेलीग्राफ द्वारा भेजे जाने वाले, अथवा टेलीग्राफ अधिकारी को दिए जाने या डिलिवर किए जाने वाले किसी भी संचार से है। दूरसंचार सेवाओं का अस्थायी निलंबन (लोक आपात एवं लोक सुरक्षा) नियम, 2017 और इसमें 10.11.2020 का संशोधन भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5(2) के अनुसार जारी किया गया है। एकीकृत लाइसेंस समझौते के खंड 10.1(ii)के अंतर्गत, लाइसेंसप्रदाता के पास लाइसेंस/सेवा प्राधिकार के संचालन को पूरे या आंशिक रूप से निलंबित करने का अधिकार सुरक्षित रहता है, यदि, किसी भी समय, लाइसेंस प्रदाता के मत के अनुसार, सार्वजनिक हित में या राज्य की सुरक्षा के हित में या तार के उचित संचालन के लिए ऐसा करना आवश्यक या समीचीन हो। भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 7 में केंद्र सरकार को तार के संचालन के लिए नियम बनाने का अधिकार दिया गया है। इस अधिनियम के अंतर्गत, "केन्द्र सरकार समय-समय पर सरकारी गजट में अधिसूचना के माध्यम से सरकार द्वारा अथवा इस अधिनियम के अंतर्गत लाइसेंस प्राप्त व्यक्तियों द्वारा स्थापित, बनाए गए या कार्य किए गए सभी या किन्हीं तारों के संचालन के लिए इस अधिनियम के अनुरूप नियम बना सकती है।"

देश में दूरसंचार शटडाउन की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने और भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5 में निहित प्रावधानों के अनुसरण में दूरसंचार सेवा अस्थायी निलंबन (लोक आपात और लोक सुरक्षा) नियम, 2017 को 07 अगस्त, 2017 को अधिसूचित किया गया था। इन नियमों की कुछ मुख्य विशेषताएं इस प्रकार हैं: (एक) दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन के आदेश केवल संघ/राज्य के गृह सचिव द्वारा जारी किए जाएंगे। आकस्मिक मामलों में संयुक्त सचिव स्तर का अधिकारी आदेश जारी कर सकता है, बशर्ते 24 घंटे के भीतर सक्षम प्राधिकारी से उसकी पुष्टि हो जाए। यदि सक्षम प्राधिकारी से 24 घंटे के भीतर इसकी

पुष्टि नहीं होती है, तो ऐसे आदेश निष्प्रभावी हो जाएंगे। (दो) आदेशों में ऐसे निर्देशों के कारण होते हैं और इन्हें अगले कार्य दिवस तक समीक्षा समिति को भेजा जाना होता है। (तीन) दूरसंचार सेवा प्रदाता को निलंबन के निर्देश ऐसे अधिकारी द्वारा भेजा जाना चाहिए जो पुलिस अधीक्षक से नीचे के रैंक का न हो या समकक्ष रैंक का हो। (चार) समीक्षा समिति को लोक आपात या लोक सुरक्षा के कारण सेवाओं के निलंबन के लिए निर्देश जारी करने के पांच दिनों के भीतर बैठक करनी होती है और इसके निष्कर्षों को रिकॉर्ड करना होता है कि क्या नियमों के तहत जारी निलंबन के निर्देश भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5 की उप-धारा (2) के प्रावधानों के अनुसार हैं।

माननीय उच्चतम न्यायालय ने उक्त याचिका में इंटरनेट प्रतिबंधों के प्रसंगानुकूल दिनांक 10.01.2020 के अपने निर्णय में अन्य बातों के साथ-साथ यह निदेश दिया कि (एक) प्रतिवादी राज्य/सक्षम प्राधिकरणों को यह निदेश है कि वे सभी प्रभावी आदेशों तथा धारा 144, सीआरपीसी के अंतर्गत तथा इंटरनेट सहित दूरसंचार सेवाओं के निलंबन के लिए किसी भविष्य के आदेश को प्रकाशित करें जिससे प्रभावित लोग उच्च न्यायालय अथवा समुचित फोरम में इसे चुनौती दे सकें। (दो) यह घोषणा की जाए कि संविधान के अनुच्छेद 19(1) (क) तथा अनुच्छेद 19 (1) (छ) के अंतर्गत वाक और अभिव्यक्ति कीस्वतंत्रता तथा इंटरनेट के माध्यम से किसी भी पेशे का व्यवहार करने अथवा कोई भी व्यापार, कारोबार अथवा व्यवसाय करने की स्वतंत्रता होगी। इस प्रकार के मौलिक अधिकारों पर प्रतिबंध समानुपातिक अधिकार की कसौटी पर खरा उतरने सहित संविधान के अनुच्छेद 19 (2) तथा (6) के अधिदेश के अनुरूप हो। (तीन) दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन (लोकआपत या लोक सेवा) नियम, 2017 के तहत इंटरनेट सेवाओं को अनिश्चित काल के लिए निलंबित करने का आदेश अस्वीकार्य है। निलंबन का उपयोग केवल अस्थायी अवधि के लिए किया जा सकता है। (चार) निलंबन नियमों के तहत जारी इंटरनेट को निलंबित करने वाले किसी भी आदेश में समानता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए और इसे आवश्यक अवधि से अधिक नहीं बढ़ाना चाहिए। (पांच) निलंबन नियमों के तहत इंटरनेट को निलंबित करने का कोई भी आदेश यहां निर्धारित मापदंडों के आधार पर न्यायिक समीक्षा के अधीन है। (छह) मौजूदा निलंबन नियमों में न तो आवधिक समीक्षा का प्रावधान है और न ही निलंबन नियमों के तहत जारी आदेश के लिए समय-सीमा का प्रावधान है। जब तक इस कमी को पूरा नहीं किया जाता, तब तक के लिए उच्चतम न्यायालय का निदेश है कि नियम 2 (6) के अंतर्गत बाध्यताओं के संदर्भ में निलंबन नियमों के नियम 2 (5) के तहत गठित समीक्षा समिति को पिछली समीक्षा के सात कार्य दिवसों के भीतर आवधिक समीक्षा करनी चाहिए। (सात) प्रतिवादी राज्य/सक्षम प्राधिकरण को तत्काल इंटरनेट सेवाओं को निलंबित करने वाले सभी आदेशों की समीक्षा करने का निर्देश। (आठ) ऐसे आदेश जो उपरोक्त कानून के अनुसार न हों, को रद्द किया जाना चाहिए। इसके अलावा, भविष्य, में यदि नए आदेश पारित करने की आवश्यकता है,

तो निर्धारित कानून का पालन किया जाना चाहिए। (नौ) किसी भी स्थिति में, राज्य/संबंधित प्राधिकारी को उन क्षेत्रों में सरकारी वेबसाइटों, स्थानीय/सीमित ई-बैंकिंग सुविधाओं, अस्पताल सेवाओं और उन दूसरी आवश्यक सेवाओं को अनुमति देने पर तत्काल विचार करने का निर्देश है, जिनमें इंटरनेट सेवाओं को तत्काल बहाल किए जाने की संभावना न हो।

माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय के आलोक में और सभी हितधारकों के परामर्श से, 10.11.2020 के गजट अधिसूचना के तहत दूरसंचार सेवाओं का अस्थायी निलंबन (सार्वजनिक आपातकालीन और लोक सुरक्षा) नियम, 2017 में संशोधन किया गया है। यह परिकल्पना की गई है कि इन नियमों के तहत जारी कोई भी निलंबन आदेश पंद्रह दिनों से अधिक समय तक जारी नहीं रहेगा, ऐसे सभी आदेश प्रकाशित किए जाएंगे ताकि प्रभावित व्यक्ति इसे उच्च न्यायालय या उचित मंच के समक्ष चुनौती दे सकें और आदेश में आनुपातिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए।

समिति नोट करती है कि वर्तमान डिजिटल युग में इंटरनेट का बहुत महत्व है। यह एक जीवन रेखा जैसा है जो व्यवसायों और सेवाओं को बढ़ावा दे रहा है। सरकार शासन में डिजिटाइजेशन को बढ़ावा देने के लिए कई नीतिगत पहल भी कर रही है ताकि लोग अधिक से अधिक सरकारी सेवाएं अपने घर पर रहते हुए ही प्राप्त कर सकें। कोविड-19 महामारी के चलते सभी क्षेत्रों और सेवाओं में डिजिटल प्रौद्योगिकी को अपनाने में काफी तेजी आई है जिसके दूरगामी निहितार्थ होंगे। मोबाइल और इंटरनेट की बढ़ती पैठ और निर्बाध व्यापार और सेवाओं को सुनिश्चित करने के लिए इसका प्रभावी उपयोग आज के लिए आम बात है। ऐसे परिदृश्य में, यह आवश्यक है कि इनमें किसी भी व्यवधान का प्रयोग सावधानी के साथ किया जाए। यहां तक कि उच्चतम न्यायालय ने भी अपने निर्णय में स्पष्ट रूप से घोषणा की थी कि संविधान के अनुच्छेद 19 (2) तथा अनुच्छेद (6) के अंतर्गत अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता तथा इंटरनेट के माध्यम से कोई भी पेशा करने अथवा कोई भी व्यापार, कारोबार अथवा व्यवसाय करने की स्वतंत्रता को संरक्षण प्राप्त है। इंटरनेट के बढ़ते महत्व और सरकार द्वारा दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट को बार-बार बंद करने से लोगों के जीवन और स्वतंत्रता पर पड़ रहे असर को ध्यान में रखते हुए समिति ने अपनी विस्तृत जांच के लिए इस विषय को चुना। समिति की टिप्पणियां और सिफारिशें आगे के पैराग्राफों में दी गई है।

सरकार का उत्तर

कोई टिप्पणी नहीं।

<u>निलंबन नियमों के बनाए जाने तथा उसके बाद उनमें संशोधनों में होने वाला विलंब</u>

(सिफारिश क्र.सं.2)

समिति इस बात से निराश है कि यद्पि दूरसंचार सेवाओं को प्रतिबंधित करने के लिए सरकार की विनियामक शक्तियों को भारतीय तार अधिनियम के विभिन्न उपबंधों के अंतर्गत रेखांकित किया गया था, किंतु विभाग ने वर्ष 2017 में इस प्रक्रिया को सुचारू बनाने पर गंभीरता से विचार किया। 2017 में ही विभाग ने देश में इंटरनेट शटडाउन को विनियमित करने के लिए निलंबन नियम पारित किए थे। समिति यह समझती है कि निलंबन नियमों के आने से पहले दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन सीआरपीसी की धारा 144 के अंतर्गत पर्याप्त सुरक्षा उपायों के बिना मनमाने तरीके से किया जा रहा था। इसके अलावा, यद्यपि विभाग निलंबन नियम लेकर आया यह आधे-अधूरे रूप में था, काफी हद तक अपर्याप्त था एवं इसके अनेक पहलुओं में कमी थी, जिसमें स्पष्टता और परिशुद्धता की जरूरत थी। इस तथ्य से स्पष्ट है कि माननीय उच्चतम न्यायालय ने अनुराधा भसीन बनाम भारत संघ और गुलाम नबी आजाद बनाम भारत संघ तथा अनुराधा भसीन मामले में इस पर संज्ञान लिया था जिसमें यह बताया गया था कि नियमों में पर्याप्त सुरक्षा उपायों का प्रावधान नहीं किया गया है। समिति यह नोट कर अत्यंत क्षुब्ध है कि निलंबन नियम, 2017 को बेतरतीब ढंग से तैयार किया गया था और प्रावधानों में विभिन्न सुरक्षोपाय निर्धारित करने के लिए शीर्ष न्यायालय के हस्तक्षेप की आवश्यकता पड़ी। उच्चतम न्यायालय द्वारा मौजूदा प्रावधानों में खामियों को इंगित किए जाने के बाद ही सरकार ने निलंबन नियम, 2017 में संशोधन किए थे। यह देखना और अधिक दुखद है कि जबकि विभाग को इन नियमों में पर्याप्त सुरक्षोपाय सुनिश्चित करने का दूसरा अवसर प्राप्त हुआ था, फिर भी नियमों को सुदृढ़ नहीं किया गया और संशोधनों को केवल माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा बताए गए उपबंधों तक सीमित कर देते हुए अनेक उपबंधों को ओपन एंडेड छोड़ दिया गया है (जिन पर बाद के पैराग्राफ्स में चर्चा की गई है) समिति का मानना है कि निलंबन नियमावली में किए गए संशोधन अभी भी अपर्याप्त हैं। जहां एक ओर विभाग/गृह मंत्रालय को उच्चतम न्यायालय के आदेशों का अक्षरश: पालन सुनिश्चित करने की आवश्यकता है, वहीं दूसरी ओर सभी उपबंधों की समीक्षा/पुन: समीक्षा किया जाना भी जरूरी है ताकि नियमों/संशोधनों को समावेशी बनाया जा सके और कमियों को दूर किया जा सके। समिति देश में दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन के सभी पहलुओं का समाधान करने के लिए गृह मंत्रालय के साथ समन्वय बनाते हुए संबंधित धाराओं की समीक्षा

करने की सिफारिश करती है। यदि आवश्यक हो तो राज्य/संघ राज्य सरकारों के विचार भी मांगे जा सकते हैं। नियमों/संशोधनों में दूरसंचार/इंटरनेट के क्षेत्र में हो रहे प्रौद्योगिकीय विकास को भी ध्यान में रखना चाहिए ताकि बदलते समय के अनुरूप नियम/विनियम लाए जा सकें।

सरकार का उत्तर

अनुराधा भसीन बनाम भारत संघ (डब्ल्यूपी सं.1013/2019) तथा गुलाम नबी आजाद बनाम भारत संघ और अन्य (डब्ल्यूपी सं. 1164/2019) के मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा अस्थायी निलंबन नियम, 2017 की न्यायिक समीक्षा के दृष्टिगत अस्थायी निलंबन नियम, 2017 में हितधारकों के परामर्श से संशोधन किया गया है जिसके अंतर्गत यह अधिदेश दिया गया है कि इन नियमों के अंतर्गत जारी किया गया कोई भी आदेश 15 दिन से अधिक समय के लिए प्रभावी नहीं होगा। इसके अलावा दिनांक 10.11.2020 के का.ज्ञा. के माध्यम से सभी मुख्य सचिवों/राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों के प्रशासकों को निदेश दिया गया है कि निलंबन संबंधी सभी आदेश प्रकाशित किए जाने चाहिए ताकि प्रभावित व्यक्ति उच्च न्यायालय अथवा उपयुक्त न्यायाधिकरण के समक्ष इसे चुनौती दे सकें और साथ ही यह आदेश आनुपातिकता के सिद्धांत के अनुरूप होना चाहिए। विभाग का यह विचार है कि फिलहाल दूरसंचार निलंबन नियमों की अतिरिक्त समीक्षा की आवश्यकता नहीं है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) का.ज्ञा.सं. 800-15/2019-एएस-II दिनांक:25.02.20222

<u>देश में इंटरनेट शटडाउन को शासित करने वाले नियम: दूरसंचार अस्थायी सेवा निलंबन नियम, 2017 बनाम सीआर.पी.सी. धारा 144</u>

(सिफारिश क्र.सं.3)

समिति नोट करती है कि संविधान के अनुसार पुलिस और लोक व्यवस्था राज्य के विषय हैं और राज्य अपने कानून प्रवर्तन तंत्र के माध्यम से अपराधों की रोकथाम, उनकी खोज-बीन और जांच के लिए उत्तरदायी हैं। संबंधित राज्य सरकारों को राज्य अथवा उसके किसी हिस्से में इंटरनेट सेवाओं को दूरसंचार अस्थायी सेवा निलंबन (लोक आपात और लोक सुरक्षा) नियम, 2017 में निहित प्रावधान के अंतर्गत इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी निलंबन के आदेश जारी करने की शक्ति प्राप्त है। समिति को सूचित किया गया कि जो भी निलंबन किया जाता है, वह लोक व्यवस्था अथवा कानून व्यवस्था और लोक सुरक्षा के कारणों से होता है। 'सार्वजनिक आपातकाल' और 'लोक सुरक्षा' दो ऐसे आधार हैं, जिन पर इंटरनेट शटडाउन का आदेश दिया जा सकता है। यह पूछे जाने पर कि 'सार्वजनिक आपातकाल' और लोक सुरक्षा के घटक कौन से है, विभाग ने बताया कि भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5 (2) में इसके लिए मानदंड निर्धारित किए गए हैं। भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5 (2), जिसमें कहा गया है कि "किसी भी

'सार्वजनिक आपातकाल' की घटना पर, या लोक सुरक्षा के हित में, केंद्र सरकार या राज्य सरकार द्वारा इस संबंध में विशेष रूप से प्राधिकृत कोई अधिकारी, यदि इस बात से संतुष्ट हो कि भारत की संप्रभुता और अखंडता, राज्य की सुरक्षा, विदेशी राज्यों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंध अथवा लोक व्यवस्था के हित में अथवा किसी अपराध की घटना को उकसाए जाने से रोकने के लिए ऐसा करना आवश्यक या समीचीन है, लिखित रूप में दर्ज किए जाने वाले कारणों के लिए, आदेश द्वारा, यह निर्देश दे सकता है कि किसी भी व्यक्ति या वर्ग के व्यक्तियों को या किसी विशेष विषय से संबंधित, किसी संदेश या वर्ग के संदेशों को, जिसे किसी तार द्वारा संचरण के लिए लाया गया है अथवा प्रेषित अथवा प्राप्त किया गया है, को प्रेषित नहीं किया जाएगा, या उसे इंटरसेप्ट किया जाएगा या रोका जाएगा, अथवा आदेश में उल्लेख किए हुए के अनुसार आदेश करने वाली सरकार अथवा उसके अधिकारी के समक्ष उद्धाटित किया जाएगा: बशर्ते कि भारत सरकार अथवा राज्य सरकार से मान्यता प्राप्त संवाददाताओं भारत में प्रकाशित होने के उद्देश्य वाले संदेश इंटरसेप्ट अथवा रोके नहीं जाएंगे, जब तक कि इस उप-धारा के अंतर्गत उनका संचरण वर्जित न हो।" गृह मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि लोक आपात को संविधि में परिभाषित नहीं किया गया है, लेकिन इसके दायरे और विशेषताओं को मोटे तौर पर चित्रित करने की रूपरेखा उस धारासे स्पष्ट होगी जिसे पूरे रूप में पढ़ा जाएगा। इस धारा के तहत आगे की कार्रवाई करने की दृष्टि से 'सार्वजनिक आपातकाल' की घटना के संबंध में प्राधिकारी को एक राय बनानी होती है।

समिति नोट करती है कि वर्तमान तंत्र/व्यवस्था के तहत दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन की योग्यता या औचित्य तय करने के लिए कोई मानदंड निर्धारित नहीं किए गए हैं। ऐसे निर्धारित मानदंडों के अभाव में इंटरनेट शटडाउन का आदेश विशुद्ध रूप से जिला स्तरीय अधिकारी द्वारा जमीनी स्थितियों के व्यक्तिपरक आकलन और अध्ययन के आधार पर दिए गए हैं और यह काफी हद तक कार्यकारी निर्णयों पर आधारित है। समिति यह भी नोट करती है कि यद्यपि 'सार्वजनिक आपातकाल' और लोक सुरक्षा एकमात्र आधार हैं जिन पर इंटरनेट शटडाउन लगाया जा सकता है लेकिन अभी इसकी कोई स्पष्ट परिभाषा नहीं है कि 'सार्वजनिक आपातकाल' और लोक सुरक्षा के घटक कौन-कौन से होंगे। राज्य सरकारें इंटरनेट शटडाउन लगाने की स्थिति के गुण-दोषों का निर्णय लेने के लिए अपनी बुद्धिमता का प्रयोग कर रही हैं। इसका परिणाम यह है कि यद्यपि इंटरनेट शटडाउन का आदेश आपातकाल और लोक सुरक्षा के आधार मात्र पर दिया जा सकता है, ऐसा पाया गया है कि इंटरनेट शटडाउन ऐसे आधारों पर भी किया जा रहा है जो इतने आवश्यक नहीं हैं तथा इनका प्रयोग नियमित रूप से की जाने वाली निगरानी के उपकरण एवं यहां तक कि परीक्षा में नकल रोकने, स्थानीय अपराध को टालने आदि के ऐसे कारणों के लिए किया जा रहा है जो किसी बड़े स्तर की लोक सुरक्षा का मामला नहीं हैं तथा 'सार्वजनिक आपातकाल' तो कतई नहीं माने जा सकते हैं। इससे भी अधिक परेशान करने वाली बात यह है

कि शटडाउन की संख्या से संबंधित आंकड़ों का कूटकरण नहीं किया जा रहा है, जिससे गलत व्याख्या, व्यक्तिपरक मूल्यांकन और दुरूपयोग के लिए प्रक्रिया खुली हो जाती है (शटडाउन पर डेटा का अभाव संबंधी मामले बाद के पृष्ठों में उल्लिखित हैं)। निलंबन नियमों का घोर दुरूपयोग किया गया है जिससे भारी आर्थिक नुकसान हुआ है और जनता को अत्यधिक समस्या हुई है। समिति का मानना है कि जबकि सरकार का जोर डिजिटलीकरण और ज्ञान आधारित अर्थव्यवस्था पर है और उसके मूल में इंटरनेट की मुक्त और स्वतंत्र उपलब्धता है, ऐसे में अस्पष्ट आधार पर इंटरनेट को बार-बार निलंबित नहीं किया जाना चाहिए। इस प्रावधान के उपयोग पर नजर रखने की जरूरत है ताकि इसका दुरूपयोग न हो जिससे बड़े पैमाने पर लोगों के नुकसान होता है। इसलिए समिति सिफारिश करती है कि दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन की योग्यता या औचित्य के विषय में निर्णय लेने के लिए जल्द से जल्द उचित तंत्र लागू किया जाए। सार्वजनिक आपातकाल और लोक सुरक्षा के घटकों के लिए परिभाषित मापदंडों को भी अपनाया जा सकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि निलंबन नियमों को लागू करते समय विभिन्न राज्यों द्वारा, निलंबन आधार पर निर्धारण करने में कोई अस्पष्टता न हो।

सरकार का उत्तर

संविधान के अनुसार पुलिस और लोक व्यवस्था राज्य के अधीन हैं और राज्य, अपने विधि प्रवर्तन तंत्र के माध्यम से अपराध को रोकने, पता लगाने और जांच के लिए जिम्मेदार हैं। संबंधित राज्य सरकार दूरसंचार अस्थायी सेवा निलंबन नियम, 2017 में सन्निहित प्रावधान के तहत राज्य या उसके किसी भाग में इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी निलंबन हेतु आदेश जारी करने के लिए अधिकृत है। राज्य एक जिम्मेदार संस्थाएं है और वे जनहित को ध्यान में रखते हुए अपने विवेक से दूरसंचार सेवाओं को निलंबित करने के अधिकार का उपयोग करेंगी। अपने क्षेत्राधिकार के अंतर्गत शांति व्यवस्था बनाए रखने की जिम्मेदारी राज्य कार्यकारी अधिकारी की होगी।राज्य कार्यकारी अधिकारी सभी मूलभूत तथ्यों से भलीभांति अवगत होते हैं और उन्हें अपने क्षेत्राधिकार के तहत न्याय और व्यवस्था के किसी भी मुद्दे को नियंत्रित करने के लिए राज्य के पास उपलब्ध संसाधनों की जानकारी होती हैं।

नियम में लोक आपातकाल को परिभाषित नहीं किया गया है लेकिन यह व्यापक रूप से इसके कार्यक्षेत्र को निरूपित करता है और भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5(2) से इसकी विशेषताएं स्पष्ट होती है जिसे संपूर्ण रूप से पठित किया जाना चाहिए। इसका उल्लेख हुकुम चन्द श्याम लाल बनाम यूनियन ऑफ इण्डिया (1976) 2 एससीसी 128, के मामले में किया गया है जिसमें उच्चतम न्यायालय की 4 न्यायाधीशों की बेंच द्वारा तार अधिनियम की धारा (5) की व्याख्या की गई है और यह कहा गया है कि उप-धारा (1) में यह पाया गया है कि 'किसी भी

लोक आपातकाल की स्थिति में या तुरंत पदबंध “लोक सुरक्षा के हित में” से जोड़कर देखा जाना चाहिए। यह दोनों पदबंध एक-दूसरे से संबंधित है। उपधारा (2) के प्रथम भाग में यह दोनों पदबंध एक बार फिर एक दूसरे के साथ ही आए और इस संबंध में स्पष्ट किया गया है कि इस धारा के विचार के भीतर “लोक आपातकाल” के साथ विस्तृत रूप से इसे “लोक आपातकाल वह स्थिति है जो लोक सुरक्षा के हितों से संबंधित समस्याओं को उठाती है। भारत की संप्रभुत्ता और अखंडता, राज्य की सुरक्षा, बाहरी राज्यों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंध या लोक व्यवस्था या अपराध के लिए उकसाने को रोकने के” रूप में इसे स्पष्ट किया गया है। ऐसे मामलों के संदर्भ में उपयुक्त प्राधिकारी को इस धारा के तहत आगे की कार्रवाई को ध्यान में रखते हुए लोक आपातकाल की स्थिति के संबंध में अपना विचार रखना होगा। तदनुसार दूरसंचार विभाग को लोक आपातकाल और लोक सुरक्षा को परिभाषित करने की आवश्यकता नहीं लगती क्योंकि जिस आधार पर दूरसंचार सेवाओं को निलंबित किया जा सकता है वह संदिग्ध नहीं है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) का.ज्ञा.सं. 800-15/2019-एएस-II दिनांक: 25.02.20222

समिति की टिप्पणियां

(कृपया अध्याय I का पैरा सं.8 देखें)

(सिफारिश क्र.सं.5)

समिति नोट करती है कि दूरसंचार निलंबन दूरसंचार अस्थायी सेवा निलंबन (लोक आपात या लोक सुरक्षा) नियम, 2017 के अनुसार शासित होता है। 10.11.2020 को उक्त नियमों में संशोधन अधिसूचित किया गया है जिसमें यह उल्लिखित है कि इन नियमों के तहत जारी किया गया कोई भी निलंबन आदेश पंद्रह दिनों से अधिक समय तक लागू नहीं किया जाएगा, आदि। माननीय उच्चतम न्यायालय ने 10 जनवरी, 2020 के अपने आदेश में कहा था कि प्रतिवादी राज्य/सक्षम प्राधिकारी इंटरनेट सहित दूरसंचार सेवाओं को निलंबित करने हेतु वर्तमान में और भविष्य में सभी आदेश सीआर.पी.सी. की घारा 144 के तहत जारी करें ताकि प्रभावित व्यक्ति इसे उचच न्यायालय या उपयुक्त मंच के समक्ष चुनौती दे सकें। इससे यह मुद्दा उठा कि क्या सीआर.पी.सी. की धारा 144 के तहत इंटरनेट शटडाउन का आदेश दियाजा सकता है और यदि ऐसा है तो सुरक्षा उपाय क्या हैं। यह पूछे जाने पर, दूरसंचार विभाग के सचिव ने साक्ष्य के दौरान बताया कि उनकी समझ के अनुसार इन नियमों से पहले, निलंबन हेतु धारा 144 का सहारा लिया गया था। हालांकि, एक बार नियम लागू हो जाने के बाद इन नियमों के तहत निलंबन किया जाता है। यह पूछेजाने पर कि क्या नियमों के तहत एसडीएम को या सीआर.पी.सी. की धारा 144 के तहत इंटरनेट बंद करने का आदेश देने का अधिकार है, विभाग ने स्पष्ट किया है कि ऐसी स्थिति में एक संयुक्त सचिव स्तर का अधिकारी शटडाउन के लिए आदेश दे सकता है और 24 घंटे के भीतर समुचित प्राधिकारी से मंजूरी लेनी होती है। दूरसंचार

निलंबन दूरसंचार अस्थायी सेवा निलंबन (लोक आपात या लोक सुरक्षा) नियम, 2017 के अनुसार शासित होता है और किसी भी परिस्थिति में सी.आर.पी.आर की धारा 144 के तहत आदेश नहीं दिया जा सकता है। समिति को सूचित किया गया है कि निलंबन नियमों के अनुसार दूरसंचार सेवाओं को अस्थायी रूप से निलंबित करने के आदेश केवल संघ/राज्य के गृह सचिव द्वारा जारी किए जाते हैं। इसके साथ ही, यह पूछे जाने पर कि क्या दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय के पास दूरसंचार/इंटरनेट निलंबनके लिए सीआर.पी.सी. की धारा 144 का प्रयोग करने वाले राज्यों के बारे में कोई जानकारी है, विभाग ने बताया है कि वे इंटरनेट शटडाउन में अपनाई गई प्रक्रिया से संबंधित कोई रिकॉर्ड नहीं रखते हैं और इसलिए नियमों के तहत अनुमत अधिकारियों द्वारा जारी किए गए किसी भी आदेश की जानकारी नहीं है।

यह नोट करना आश्चर्यजनक है कि दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय को इस बात की जानकारी नहीं है कि राज्यों नेअब तक कितनी बार सीआर.पी.सी की धारा 144 के तहत इंटरनेट बंद करने का आदेश दिया है। समिति का मानना है कि राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों को नई स्थिति के बारे में जागरूक करने की तत्काल आवश्यकता है कि वे अब सीआर.पी.सी. की धारा 144 के तहत इंटरनेट को निलंबित नहीं कर सकते हैं और केवल निलंबन नियमों, 2017 के तहत ही इंटरनेट शटडाउन का आदेश दिया जा सकता है। समिति इच्छा व्यक्त करती है कि विभाग द्वारा एक सुदृढ़ निगरानी तंत्र लाया जाना चाहिए ताकि राज्य/संघ-राज्य क्षेत्र अपने क्षेत्र में इंटरनेट बंद करने के लिए सीआर.पी.सी. की धारा 144 का सहारा न ले। इन नियमों की शुचिता बनाए रखने के लिए नियमों का अनुपालन न करने वाले राज्यो/संघ-राज्य क्षेत्रों के विरूद्ध उचित कार्रवाई भी की जा सकती है। हालांकि समिति ने जम्मू-कश्मीर में लंबे समय तक इंटरनेट बंद रहने के बारे में चिंता व्यक्त की, लेकिन सरकार ने इंगित किया कि ऐसा राष्ट्रीय सुरक्षा कारणों से किया गया था।

सरकार का उत्तर

संविधान के अनुसार पुलिस और सार्वजनिक व्यवस्था राज्य के विषय हैं और राज्य अपने कानून प्रवर्तन तंत्र के माध्यम से अपराधों की रोकथाम, पता लगाने और जांच करने के लिए जिम्मेदार हैं। दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन नियम, 2017 में निहित प्रावधानों के अंतर्गत संबंधित राज्य सरकारों को राज्य या उसके किसी हिस्से में इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी निलंबन के आदेश जारी करने का अधिकार है।राज्य ऐसी संस्था है जो दूरसंचार सेवाओं को निलंबित करने की शक्ति का प्रयोग करने के लिए उत्तरदायी हैं।क्षेत्र में शांति और सुकून बनाए रखने की जिम्मेदारी संबंधित क्षेत्राधिकार के अंतर्गत स्थानीय प्रशासन की है। यह अपेक्षा की जाती है कि वे वास्तविक परिस्थितियों से प्रत्यक्ष रूप से अवगत होते हैं और राज्य के पास उनके अधिकार क्षेत्र में किसी भी कानून और व्यवस्था के मुद्दे को नियंत्रित करने के लिए उपलब्ध संसाधनों का ज्ञान है।यदि परिस्थिति सार्वजनिक सुरक्षा, भारत की संप्रभुता और अखंडता, राज्य की सुरक्षा, विदेशी राज्यों के

साथ मैत्रीपूर्ण संबंध अथवा सार्वजनिक व्यवस्था अथवा किसी अपराध को करने के उकसाव की रोकथाम की हो तो ऐसी स्थिति में इंटरनेट शटडाउन का उपयोग एक निवारक उपाय के रूप में किया जाता है। स्थिति के नियंत्रण में आ जाने पर इस तरह के किसी भी निलंबन को रद्द कर दिया जाता है।

दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 144 एक ऐसी ही व्यवस्था है जो राज्य को सार्वजनिक शांति बनाए रखने में सक्षम बनाती है। यह "सार्वजनिक व्यवस्था और शांति बनाए रखने" से संबंधित आपराधिक प्रक्रिया संहिता के अध्याय का हिस्सा है। दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 144 राज्य को सार्वजनिक शांति पर आसन्न खतरे से निपटने के लिए निवारक उपाय करने हेतु सक्षम बनाता है। यह मजिस्ट्रेट को अपेक्षित कतिपय की जाने वाली कार्रवाई हेतु आवश्यक आदेश अथवा नागरिकों को कतिपय कृत्यों को करने से रोकने हेतु निषेधात्मक आदेश जारी करने की शक्ति देता है। तथापि दूरसंचार विभाग ने दिनांक 10.11.2020 के का.ज्ञा. के माध्यम से राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के सभी मुख्य सचिवों/प्रशासकों को दूरसंचार सेवा नियमावली 2017 के संशोधित अस्थायी निलंबन की प्रति भेजी है और यह निर्देश दिया गया है कि सभी निलंबन आदेश प्रकाशित किए जाएं ताकि इससे प्रभावित व्यक्ति उच्च न्यायालय या किसी अन्य उपयुक्त फोरम के समक्ष इसे चुनौती दे सके और उक्त आदेश आनुपातिकता के सिद्धांत के अनुरूप होने चाहिए।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग)कार्यालय ज्ञापन संख्या 800-15/2019-एएस.II दिनांक: 25.02.2022

<u>अंतर्राष्ट्रीय प्रक्रियाएं: अन्य देशों में दूरसंचार/इंटरनेट के शटडाऊन नियम</u>

(सिफारिश क्र.सं.10)

समिति ने पाया कि विभाग द्वारा अन्य लोकतांत्रिक देशों जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका, यू.के. और अन्य यूरोपिय देशों में टेलीकॉम/इंटरनेट शटडाउन के लिए अपनाए गए नियमों को समझने या उनका विश्लेशषन करने के लिए कोई अध्ययन नहीं किया गया है। उन्होंने यह भी बताया है कि देश में "सार्वजनिक आपातकाल" और "लोक सुरक्षा" के आधार पर अक्सर इंटरनेट शटडाउन का सहारा लेने वाले राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों के संबंध में उनके पास कोई जानकारी उपलब्ध नहीं है। विभाग ने केवल यह कहा है कि दूरसंचार अस्थायी सेवा निलंबन (लोक आपात और लोक सुरक्षा) नियम, 2017 में पर्याप्त सुरक्षा उपाय किए गए हैं। सक्षम प्राधिकारी द्वारा

इंटरनेट शटडाउन का आदेश "सार्वजनिक आपातकाल" और "लोक सुरक्षा" के आधार पर ही दिया जा सकता है।

समिति विभाग और गृह मंत्रालय के साथ इस बात पर सहमत नहीं है कि सार्वजनिक आपात स्थिति और लोक सुरक्षा, विशेषकर जब इन उपायों का विश्व के अन्य देशों की तुलना में अधिक आश्रय लिया जाता है, निलंबन नियमों और इंटरनेट शटडाउन में पर्याप्त सुरक्षा उपाय किए गए हैं। अभी तक इस बात का कोई सबूत नहीं है कि आपातकाल से निपटने और लोक सुरक्षा सुनिश्चित करने में इंटरनेट शटडाउन कारगर रहा है। समिति का विचार है कि आपात स्थिति और लोक सुरक्षा से निपटने के लिए इंटरनेट शटडाउन का उपयोग करना राज्य के कानून और व्यवस्था तंत्र की ओर से ऐसे मुद्दों से निपटने में घोर विफलता को दर्शाता है। विभिन्न अन्य लोकतांत्रिक और गैर-लोकतांत्रिक देशों में दंगे, विरोध प्रदर्शन और विभिन्न प्रकार के नागरिक आन्दोलन होते हैं। तथापि, इन सभी ने, खासकर लोकतांत्रिक देशों में ऐसी स्थितियों से निपटने केलिए इंटरनेट को बंद करने का सहारा नहीं लिया है। अमेरिका या यूरोपीय देशों जैसे देशों में ऐसी स्थिति से निपटने के लिए इंटरनेट को बंद करने की बात कभी नहीं सुनी गई है और यह भारत की छवि खराब करता है। इसलिए समिति महसूस करती है कि दुनिया के अन्य लोकतांत्रिक देशों द्वारा अपनाए गए दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन नियमों के बारे में जानकारी एकत्र करने के लिए विभाग द्वारा अध्ययन किए जाने की आवश्यकता है। समिति इच्छा व्यक्त करती है कि हमारे देश को उन मानकों से सीखने की आवश्यकता है जिन्हें अंतरराष्टींय स्तर पर सर्वोत्तम वैश्विक प्रथाओं के रूप में स्वीकार किया गया है और साथ ही, इस देश की विशिष्टताओं को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए और देश को इस संबंध में ऐसी नीतियां नहीं अपनानी चाहिएजो अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप न हों। जम्मू-कश्मीर के संबंध में समिति आशा करती है कि सरकार आतंकवादियों के संचार को अवरूद्ध करने के लिए कम व्यवधान वाले व्यापक तरीके तैयार करे ताकि उन तरीकों को अपनाने से बचा जा सके जिनका निर्दोष नागरिकों पर जरूरत से ज्यादा असर पड़ता है।

सरकार का उत्तर

कानून और व्यवस्था बनाए रखने में हर देश की अपनी चुनौतियां होती हैं। जमीनी वास्तविकता और स्थानीय परिस्थितियाँ एक जनसांख्यिकी से दूसरी जनसांख्यिकी में भिन्न-भिन्न होती हैं। शांति, सद्भाव और सामाजिक शांति बनाए रखने के लिए स्थानीय प्राधिकरणों के निर्णय के अनुसार कुछ प्रशासनिक कार्रवाई की आवश्यकता होती है। निलंबन नियमों में दूरसंचार सेवाओं के निलंबन को लागू करने के लिए आवश्यक जांच और संतुलन प्रदान किया गया है। इसके अलावा राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों को माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्देशित दूरसंचार सेवाओं के निलंबन का आदेश देते समय आनुपातिकता के सिद्धांत का पालन करने की सलाह दी गई है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग)कार्यालय ज्ञापन संख्या 800-15/2019-एएस.II दिनांक: 25.02.2022

<u>इंटरनेट तक पहुंच और संवैधानिक स्थिति</u>

(सिफारिश क्र.सं.12)

समिति ने नोट किया है कि माननीय उच्चतम न्यायालय ने 10 जनवरी, 2020 के अपने आदेश के माध्यम से यह घोषणा की थी कि इंटरनेट का उपयोग करना अनुच्छेद 19(1) (क) वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता तथा अनुच्छेद 19(1) (छ) व्यापार या कारोबार करने के संवैधानिक अधिकार के तहत संरक्षित है। समिति ने यह भी नोट किया है कि विभाग के पास इंटरनेट का उपयोग करने के नागरिकों के अधिकार के संबंध में अंतर्राष्ट्रीय निकायों जैसे संयुक्त राष्ट्र और अन्य लोकतांत्रिक देशों द्वारा प्रदत्त स्थिति के संबंध में जानकारी उपलब्ध नहीं है। उच्चतम न्यायालय ने 10 जनवरी, 2020 के अपने निर्णय में निर्देश दिया था कि निलंबन नियमों के तहत इंटरनेट को निलंबित करने वाला कोई भी आदेश उसमें निर्धारित मापदंडों के आधार पर न्यायिक समीक्षा के अधीन है, जिसका तात्पर्य है कि प्रभावित व्यक्ति ऐसे आदेशों के विरूद्ध न्यायालय जा सकता है। इंटरनेट के महत्व पर प्रकाश डालते हुए विभाग ने समिति को सूचित किया है कि सरकार की नीतिगत पहल के कारण मोबाइल बैंकिंग, डिजिटल भुगतान, वित्तीय समावेशन आदि को बढ़ावा देने के लिए इंटरनेट कनेक्टिविटी महत्वपूर्ण है। सरकार ने नकदी रहित अर्थव्यवस्था उपलब्ध कराने के अलावा मोबाइल और इंटरनेट के माध्यम से नागरिकों को सेवाएं देने का कार्यक्रम शुरू किया है। दूरसंचार कनेक्टिविटी के अभाव में क्रेडिट/डेबिट कार्ड/यूपीआई और इंटरनेट बैंकिंग का इस्तेमाल करने वाले बैंकिंग लेनदेन प्रभावित हो जाते हैं।

उपर्युक्त टिप्पणियों से समिति नोट करती है कि आज आम आदमी की दिन-प्रतिदिन की गतिविधियों में इंटरनेट अत्यंत महत्वपूर्ण हो गया है। हालांकि माननीय उच्चतम न्यायालय ने नागरिकों को इंटरनेट तक पहुंच के अधिकार को मौलिक अधिकार घोषित नहीं किया है, लेकिन स्पष्ट रूप से कहा है कि इंटरनेट का इस्तेमाल अनुच्छेद 19(1) (क) वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार के तहत और अनुच्छेद 19(1) (छ) कोई भी व्यापार या कारोबारको जारी रखने के संवैधानिक अधिकारके तहत संरक्षित है। इंटरनेट के महत्व पर शायद ही जोर दिया जाता है, और उच्चतम न्यायालय के फैसले की पृष्ठभूमि में कि कोई भी इंटरनेट शटडाउन न्यायिक समीक्षा के अधीन है और इंटरनेट शटडाउन के सभी आदेशों को पीड़ित नागरिकों द्वारा अदालत में चुनौती दी जा सकती है। समिति का मानना है नागरिकों को अपने अधिकारों का प्रयोग करनेके लिए इंटरनेट का उपयोग करने के अधिकार तथा आपात स्थिति और लोक सुरक्षा

से निपटने के लिए राज्य के कर्तव्य के बीच एक नाजुक संतुलन बनाए रखने की आवश्यकता है। समिति सिफारिश करती है कि आपात स्थिति और लोक सुरक्षा बनाए रखने का प्रयास करते समय विभाग/गृह मंत्रालय को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि अनुच्छेद 19(1) (क) के तहत वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता और अनुच्छेद 19(1) (छ) के तहत कोई भी व्यापार या कारोबार को जारी रखने के नागरिकों के अधिकारों का आपात स्थिति और लोक सुरक्षा के आधार पर इंटरनेट के माध्यम का प्रयोग कर उल्लंघन न हो। विभाग को इंटरनेट के माध्यम से अनुच्छेद 19(1) (छ) के दायरे में लाने की इस नई व्याख्या के बारे में राज्य/संघ-राज्य क्षेत्र की सरकारों को जागरूक करने के लिए गंभीर प्रयास करने चाहिए। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि अधिक से अधिक लोग अपनी आजीविका के लिए इंटरनेट का उपयोग कर रहे हैं, यह महत्वपूर्ण है कि इससे संबंधित समुचित विधायी ढांचा लागू हो ताकि लोगों का इंटरनेट तक पहुंच का अधिकार सुरक्षित रहे।

<u>सरकार का उत्तर</u>

माननीय उच्चतम न्यायालय ने अनुराधा भसीन बनाम भारतीय संघ (डब्ल्यूपी नंबर 1031/2019) और गुलाम नबी आजाद बनाम भारतीय संघऔर एएनआर (डब्ल्यूपी नंबर 1164/2019) के मामले में अपने आदेश दिनांक 10 जनवरी 2020 द्वारा निम्नलिखित टिप्पणियां की:

> *"28. इंटरनेट अभिगम अधिकार को एक मौलिक अधिकार के रूप में घोषित करने के लिए किसी भी वकील ने अपना तर्क नहीं दिया इसलिए हम इस विषय पर कोई विचार व्यक्त नहीं कर रहे हैं । हम स्वयं को यह घोषित करने तक सीमित रख रहे हैं कि अनुच्छेद 19(1)(क) के अंतर्गत कथन और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता तथा अनुच्छेद 19(1)(छ) के अंतर्गत किसी भी व्यापार या व्यवसाय में इंटरनेट के माध्यम का उपयोग करने का अधिकार संवैधानिक रूप से संरक्षित है।"*

अस्थायी निलंबन नियमावली, अनुच्छेद 19 (1) (क) के अंतर्गत नागरिकों के कथन और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकारों और अनुच्छेद 19(1)(छ) के अंतर्गत किसी भी व्यापार या व्यवसाय को इंटरनेट के माध्यम का उपयोग करने के अधिकार का उल्लंघन नहीं करता है। निलंबन नियमावली, 2017 को संविधान के अनुच्छेद 19(2) के साथ पढ़ा जाएगा जो भारत की संप्रभुता और अक्षुणता, देश की सुरक्षा, अन्य देशों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंधों, सार्वजनिक व्यवस्था,शिष्टता या नैतिकता या अदालत की अवमानना, मानहानि या किसी अपराध के लिए उकसाने के संबंध में उचित प्रतिबंध लगाने का अधिकार देता है।

अध्याय- III

सरकार के उत्तरों को ध्यान में रखते हुएवे टिप्पणियां/सिफारिशें जिनकासमिति अनुसरण करने की इच्छा नहीं रखती है

-शून्य-

अध्याय IV

वे टिप्पणियां/सिफारिशें जिनके समबन्ध में सरकार के उत्तरों को समिति द्वारा स्वीकार नहीं किया गया है और इसे दोहराने की आवश्यकता है

इंटरनेट शटडाउन पर आधिकारिक डाटा का रखरखाव

(सिफारिश क्र.सं.4)

समिति नोट करती है कि राज्य सरकारों द्वारा दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट शटडाउन से संबंधित आदेशों के अभिलेखों का रखरखाव न तो दूरसंचार विभाग द्वारा और न ही गृह मंत्रालय द्वारा रखा जाता है। अभी तक विभाग के पास इस बात की समीक्षा करने की कोई व्यवस्था नहीं है कि कितने राज्यों नेइंटरनेट निलंबन आदेश जारी किए हैं, उनके ब्यौरे, कारण आदि क्या हैं। गृह मंत्रालय ने समिति को सूचित किया है कि राष्ट्रीय अपराध रिकॉर्ड ब्यूरो (एनसीआरबी) अपराध के कुछ पहलुओं पर जानकारी एकत्र करता है। सांप्रदायिक दंगे उनमें से एक हैं। जानकारी नियमित आधार पर एकत्र की जाती है। मंत्रालय ने समिति को आगे बताया है कि लोक व्यवस्था आदि के उद्देश्य से इंटरनेट का निलंबन वास्तव में अपराधों की श्रेणी में नहीं आता है और यह एनसीआरबी के दायरे में नहीं है। फिलहाल गृह मंत्रालय के पास केंद्रीय स्तर पर इस जानकारी को एकत्र करने का कोई भी प्रस्ताव नहीं है।

समिति को बिहार राज्य, संघ-राज्य क्षेत्र दिल्ली और संघ-राज्य क्षेत्र जम्मू और कश्मीर और केरल राज्य से लिखित निवेदन प्राप्त हुए। बिहार सरकार ने समिति को सूचित किया है कि अगस्त, 2018 से अगस्त, 2020 के बीच छह बार इंटरनेट शटडाउन किया जा चुका है। जम्मू और कश्मीर संघ-राज्य क्षेत्र ने समिति को सूचित किया है कि माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्देश जारी किए जाने के बाद, सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्राधिकृत अधिकारियों द्वारा निर्देशों की पुष्टि करते हुए जारी किए गए 76 आदेशों सहित कुल 93 आदेश जारी किए गए हैं। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार ने समिति को सूचित किया कि पिछले दो वर्षों में दिल्ली में इंटरनेट और दूरसंचार सेवाओं को बंद करने के संबंध में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार द्वारा कोई निर्णय नहीं लिया गया। गृह मंत्रालय ने दिसंबर, 2019 में दो बार इंटरनेट निलंबित करने का आदेश दिया था। समिति को यह भी सूचित किया गया है कि वर्ष 2017 से केरल राज्य द्वारा दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन (सार्वजनिक आपातकाल या सार्वजनिक सुरक्षा) नियम, 2017 के तहत दूरसंचार/इंटरनेट सेवाओं का कोई अस्थायी निलंबन नहीं किया गया था।

समिति ने यह भी नोट किया कि विभिन्न एजेंसियों ने देश में इंटरनेट शटडाउन की संख्या संकलित की है। एक मीडिया रिपोर्ट के अनुसार, जनवरी, 2012 से मार्च, 2021 के बीच, पूरे भारत में सरकार ने 518 बार इंटरनेट शटडाउन लगाया था जिसके परिणामस्वरूप यहदुनिया में इंटरनेट ब्लॉक करने की अब तक की सर्वाधिक संख्या है। तथापि, इस दावे/कथन को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र नहीं है क्योंकि दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय दोनों ही राज्यों द्वारा इंटरनेट शटडाउन आदेशों का कोई रिकॉर्डनहीं रखते हैं। यह नोट करना आश्चर्यजनक है कि राज्य सरकारों द्वारा इंटरनेट शटडाउन से संबंधित अभिलेखों का रखरखाव न तो दूरसंचार विभाग और न ही गृह मंत्रालय द्वारा रखा जाता है और दोनों ही मंत्रालयों/विभागों को राज्यों द्वारा इंटरनेट शटडाउन की संख्या की जानकारी नहीं है। उन्होंने यह तर्क दिया था कि पुलिस और लोक व्यवस्था अनिवार्य रूप से राज्य के विषय है और इंटरनेट का निलंबन वास्तव में अपराधों के दायरे में नहीं आता है। इसका परिणाम यह हुआ कि देश में इंटरनेट शटडाउन की संख्याऔर इस तरह के शटडाउन लगाने के कारणों का सत्यापन करने हेतु कोई भी समुचित तंत्र नहीं है। समिति पाती है कि इस तरह के सत्यापन तंत्र के अभाव में विभाग/गृह मंत्रालय के पास यह पता लगाने का कोई साधन नहीं हैं कि क्या इंटरनेट शटडाउन करने में निलंबननियमोंअथवा उच्चतम न्यायालय द्वारा दिए गए आदेश का कड़ाई से पालन किया गया है। समिति ऐसे उत्तर से संतुष्ट नहीं है तथा विभाग का ध्यान सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000 की धारा 69 (2) के अंतर्गत दिनांक 27 अक्तूबर 2009 की अधिसूचना संख्या जी.एस.आर. 780 (ई) में उल्लिखित इंटरसेप्शन के लिए मानक प्रचालन प्रक्रिया की ओर आकर्षित किया जिसमें निर्दिष्ट अधिकारी द्वारा रिकॉर्ड्स के रख-रखाव, सक्षम प्राधिकारी के निदेशों से संबंधी उपबंध दिए गए हैं। समिति इस बात की पुरजोर सिफारिश करती है कि दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय दोनों को देश में इंटरनेट शटडाउन के सभी आदेशों का एक केंद्रीकृत डेटाबेस रखने के लिए अतिशीघ्र तंत्र की स्थापना करनी चाहिए, जिसमें इंटरनेट शटडाउन के बारे में विभिन्न प्रकार की जानकारी शामिल हो, जैसे कि कितनी बार शटडाउन लगाया गया, इसके कारण, अवधि, सक्षम अधिकारी का निर्णय, समीक्षा समितियों का निर्णय और साथ ही यह क्या सी.आर.पी.सी की धारा 144 का सहारा लेकर इंटरनेट शटडाउन का कोई भी आदेश दिया गया था, आदि। ऐसे सूचनाएं सार्वजनिक डोमेन में भी उपलब्ध कराई जानी चाहिए जिससे न केवल पारदर्शिता रखने में मदद मिलेगी बल्कि नियमों/प्रक्रियों से विचलन के मामले में सुधार करने और अर्थव्यवस्था पर इसके प्रभाव का आकलन किया जा सकेगा।

<u>**सरकार का उत्तर**</u>

संबंधित राज्य सरकार दूरसंचार अस्थायी सेवा निलंबन नियम, (लोक आपातकाल या लोक सुरक्षा) 2017 में सन्निहित प्रावधान के तहत राज्य या उसके भाग में इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी

निलंबन हेतु आदेश जारी करने के लिए अधिकृत हैं। राज्य सरकारों द्वारा दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट शटडाउन के लिए दिए गए आदेशों से संबंधित रिकॉर्ड को गृह मंत्रालय या दूरसंचार विभाग द्वारा नहीं रखा जाता है। माननीय उच्चतम न्यायायल द्वारा की गई अस्थायी निलंबन नियम, 2017 की न्यायिक समीक्षा के मद्देनजर अस्थायी निलंबन नियम, 2017 को पणधारकों के साथ परामर्श करके संशोधित किया गया है जिसमें यह अधिदेश दिया गया है कि इन नियमों के तहत जारी कोई भी आदेश 15 दिनों से अधिक प्रभावी नहीं होगा।

माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा दूरसंचार निलंबन नियम, 2017 की न्यायिक समीक्षा के पश्चात निलंबन आदेश जारी करने वाले सक्षम प्राधिकारी को जन सामान्य के लिए आदेश उपलब्ध कराने हेतु उसे प्रकाशित करना अनिवार्य होता है। अत: एमएचए और दूरसंचार विभाग का यह मत है कि दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन के किसी भी केन्द्रीकृत डाटाबेस को रखने की कोई आवश्यकता नहीं है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) का.ज्ञा.सं. 800-15/2019-एएस-II दिनांक: 25.02.20222

समिति की टिप्पणियां

(कृपया अध्यायI का पैरा सं. 11 देखें)

<u>दूरसंचार निलंबन पर निर्णय की समीक्षा के लिए समीक्षा समितियों की संरचना, शक्तियां और कृत्य</u>

(सिफारिश क्र.सं.6)

समिति नोट करती है कि इस उद्देश्य के लिए गठित समीक्षा समिति को लोक आपात या लोक सुरक्षा के कारण सेवाओं के निलंबन के लिए निर्देश जारी करने के पांच दिनों के भीतर बैठक करनी होती है और इसके कारणों को रिकॉर्ड करना होता है कि क्या नियमों के तहत जारी निलंबन के निर्देश भारतीय तार अधिनियम 1885 की धारा 5 की उप-धारा (2) के प्रावधानों के अनुसार हैं। जहां तक समीक्षा समिति के गठन का संबंध है, समिति नोट करती है कि केंद्रीय स्तर पर मंत्रिमंडल सचिव अध्यक्ष होते हैं, विधि कार्य विभाग के प्रभारी सचिव, दूरसंचार विभाग के सचिव समीक्षा समिति के सदस्य होते हैं। राज्य स्तरों पर मुख्य सचिव इसके अध्यक्ष होते हैं, विधि कार्य विभाग के प्रभारी, विधि सचिव या विधिक परामर्शदाता और राज्य सरकार के सचिव

(गृह सचिव के अलावा) इसके सदस्य होते हैं। समिति को सूचित किया गया है कि सामान्यत: राज्यों में विधि सचिव न्यायिक अधिकारी होते हैं, अधिकतर मामलों में, वे न्यायाधीश होते हैं। ऐसे व्यक्ति जो न्यायिक पृष्ठभूमि से आते हैं और विधि सचिव बनते हैं, वे निश्चित रूप से कानूनी मुद्दों पर अपने विचारों को काफी दृढ़ता से प्रस्तुत करते हैं। समिति का मानना है कि यद्यपि विधि सचिव एक न्यायिक अधिकारी होता है न कि नौकरशाह, जैसा कि विभाग द्वारा बताया गया है, समिति महसूस करती है कि समीक्षा समितियों का गठन काफी हद तक सरकार के कार्यकारी पक्ष तक ही सीमित है और सेवानिवृत्त न्यायाधीशों, जनता के सदस्य आदि जैसे अधिक गैर-सरकारी सदस्यों को इसमें शामिल करके समीक्षा समितियों को और अधिक व्यापक बनाए जाने की आवश्यकता है ताकि वे स्थिति का व्यापक संभव परिप्रक्ष्य में आकलन कर सकें और वास्तविक स्थिति का वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन कर सकें।

समिति ने आगे नोट किया कि समीक्षा समिति द्वारा निरस्त किए गए निलंबन के आदेशों पर दिए गए निर्णयों की संख्या के बारे में विभाग के पास कोई जानकारी नहीं है। यह महत्वपूर्ण जानकारी है, जिसे सुधार हेतु विभाग द्वारा बनाए रखने की आवश्यकता है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि समीक्षा समितियां नियंत्रण और संतुलन सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण साधनों के रूप में कार्य करती हैं, समिति सिफारिश करती है कि समीक्षा समिति की संरचना का विस्तार किया जाना चाहिए ताकि गैर-सरकारी सदस्यों जैसे सेवानिवृत्त न्यायाधीशों, सुप्रसिद्ध नागरिकों, सार्वजनिक संगठनों के प्रमुखों, टीएसपी आदि को शामिल किया जा सके। इसके लिए समिति विभाग से समीक्षा समिति में स्थानीय संसद सदस्य और विधायक को शामिल करने की संभावना पर विचार करने की भी इच्छा व्यक्त करती है क्योंकि उन्हें वास्तविक स्थिति का पता होता है। समिति आगे सिफारिश करती है कि दूरसंचार विभाग/ गृह मंत्रालय को आवश्यक कदम उठाने चाहिए ताकि समीक्षा समिति द्वारा किए गए निर्णयों के प्रामाणिक आंकड़े रखे जा सकें। इससे यह समझने में मदद मिलेगी कि क्या स्थापित प्रक्रिया के अनुसार सभी टेलीकॉम/इंटरनेट शटडाउन सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी किए गए हैं और क्या दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन के आदेश जारी करते समय कानून की उचित प्रक्रिया का पालन किया गया है।

<u>सरकार का उत्तर</u>

चूंकि संविधान के अनुसार पुलिस और सार्वजनिक व्यवस्था राज्य के विषय हैं और राज्य अपने कानून प्रवर्तन तंत्र के माध्यम से अपराधों की रोकथाम, पता लगाने और जांच करने का दायित्व है और दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन नियम, 2017 में निहित प्रावधानों के अंतर्गत संबंधित राज्य सरकारों को राज्य या उसके किसी हिस्से में इंटरनेट सेवाओं के अस्थायी निलंबन के आदेश जारी करने का अधिकार है। किसी कार्यपालक के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र में शांति और व्यवस्था को बनाए रखना उसकी जिम्मेदारी होती है। यह फिर से बताया जाता

है कि समीक्षा समिति का एक सदस्य विधि सचिव होता है जो कि आमतौर पर न्यायिक सेवा से होता है। न्यायिक पृष्ठभूमि वाले सदस्य की उपस्थिति तटस्थ परिप्रेक्ष्य के साथ दूरसंचार सेवाओं को निलंबित करने के आदेश की समीक्षा प्रदान करती है। इन सबसे ऊपर यदि कोई नागरिक प्रभावित होता है तो वह उस निलंबन आदेश को उच्च न्यायालय अथवा उपयुक्त फोरम पर उसे चुनौती दे सकता है। अस्थायी निलंबन नियम, 2017 के अंतर्गत समीक्षा समिति को सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी किए गए सभी निलंबन आदेशों की समीक्षा करने का अधिकार है और यह समीक्षा समिति का कार्य है कि वह अपने निष्कर्ष दर्ज करके बताए कि निलंबन के लिए जारी निदेश भारतीय टेलीग्राफ अधिनियम, 1885 की धारा 5 (2) के प्रावधानों के अनुसार हैं अथवा नहीं। दूरसंचार विभाग की यह राय है कि समीक्षा समिति की संरचना संतुलित है और इसमें किसी संशोधन की आवश्यकता नहीं है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) कार्यालय ज्ञापन संख्या 800-15/2019-एएस.**II** दिनांक: 25.02.2022

समिति की टिप्पणियां

(कृपया अध्यायI का पैरा सं. 14 देखें)

<u>सभी राज्यों में समीक्षा समितियों का गठन</u>

(सिफारिश क्र.सं.7)

समिति नोट करती है कि निलंबन नियम, 2017 के अनुसार सार्वजनिक आपातकाल या सार्वजनिक सुरक्षा के कारण सेवाओं के निलंबन के निर्देशों की समीक्षा करने के लिए सभी राज्यों में एक समीक्षा समिति का गठन किया जाना चाहिए और इसके निष्कर्षों को रिकार्ड करना चाहिए कि क्या नियमों के तहत जारी निलंबन के निर्देश भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 5 की उप-धारा (2) के प्रावधानों के अनुसार है। समिति को बताया गया है कि दिल्ली में समीक्षा समिति का गठन होना बाकी है। जब समिति ने सभी राज्यों में समीक्षा समितियों के गठन की स्थिति जानने की इच्छा जताई, तो विभाग ने उत्तर दिया की समीक्षा समिति का गठन राज्य सरकारों की जिम्मेदारी है और समीक्षा समिति के गठन की स्थिति या अन्यथा की निगरानी डीओटी द्वारा नहीं की जाती है। गृह मंत्रालय ने भी उत्तर दिया है कि इसका उत्तर दूरंसचार विभाग द्वारा दिया जायेगा।

समिति महसूस करती है कि निलंबन नियमों का प्रयोग करने में पर्याप्त नियंत्रण और संतुलन सुनिश्चित करने के लिए सभी राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा समीक्षा समिति का गठन करना एक अनिवार्य पूर्व-अपेक्षा है। इसलिए यह नितांत आवश्यक है कि सभी राज्यों में समीक्षा समितियों का गठन किया जाए। इस पर विचार करते हुए समिति को यह विचित्र लगता है कि विभाग के पास यह जानकारी नहीं है कि सभी राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों में समीक्षा समितियों का गठन किया गया है या नहीं। विभाग ने केवल यह उत्तर दिया है कि यह राज्य सरकारों की जिम्मेदारी है और यह पता लगाने के लिए कोई तंत्र नहीं है कि क्या सभी राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों में समीक्षा समितियों का गठन किया गया है। समिति का मानना है कि दूरसंचार निलंबन नियमावली का नोडल विभाग होने के कारण यह विभाग का दायित्व है कि वह यह देखे और सुनिश्चित करे कि सभी राज्यों में समीक्षा समितियों का गठन किया जाये। विभाग की भूमिका केवल नियमों और दिशा-निर्देशों को जारी करने तक सीमित नहीं है, बल्कि यह सुनिश्चित करने के लिए भी है कि इन नियमों या दिशा-निर्देशों का अक्षरश: पालन किया जाए और उन्हें लागू किया जाए। समिति विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कार्रवाई करने की सिफारिश करती है कि सभी राज्यों में समयबद्ध तरीके से समीक्षा समितियों का गठन किया जाए। समिति यह भी सिफारिश करती है कि सभी राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों द्वारा समीक्षा समिति के गठन से संबंधित आंकड़े प्राप्त किए जाएं और आवधिक निगरानी के साथ विभाग द्वारा इसका रिकॉर्ड रखा जाए।

<u>सरकार का उत्तर</u>

समीक्षा समिति निलंबन नियम, 2017 का एक अंतर्निहित हिस्सा है और यह स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि समीक्षा समिति "अपने निष्कर्षों को दर्ज करेगी कि क्याउप-नियम (1) के तहत जारी किए गए निदेश उक्त अधिनियम की धारा 5 की उप-धारा (2) के प्रावधानों के अनुसार हैं।"

राज्य स्तर पर समीक्षा समिति का गठन राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों कादायित्व है और विभाग राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों से ऐसे मुद्दों पर हस्तक्षेप करने या रिपोर्ट मांगने का कोई कारण नहीं मांग सकता है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग)कार्यालय ज्ञापन संख्या 800-15/2019-एएस.II दिनांक: 25.02.2022

समिति की टिप्पणियां

(कृपया अध्यायI का पैरा सं. 17 देखें)

<u>इंटरनेट शटडाउन के दुरुपयोग के खिलाफ सुरक्षा उपाय</u>

(सिफारिश क्र.सं.8)

समिति यह नोट कर अप्रसन्न है कि न तो दूरसंचार विभाग और न ही गृह मंत्रालय के पास दूरसंचार सेवाओं के अस्थायी निलंबन (लोक आपातकाल और लोक सुरक्षा) नियमों, 2017 को लागू करते समय राज्य सरकारों द्वारा अपनाई जा रही मानक प्रचालन प्रक्रियाओं (एसओपी) के बारे में कोई जानकारी है। बिहार सरकारने बताया है कि उन्होंने केंद्र सरकार द्वारा संबंधित नियमों को प्रकाशित किए जाने के छह सप्ताह के भीतर सितंबर, 2017 में इंटरनेट सेवाओं को अस्थायी रूप से निलंबित करने के लिए एसओपी जारी की थी। समिति यह समझती है कि बिहार राज्य सरकार द्वारा जारी अधिसूचना के अनुसार, जिला स्तर पर इंटरनेट बंद करने के लिए रिपोर्ट संबंधित जिलाधिकारी और एसपी या मंडल आयुक्त और डीआईजी से और राज्य स्तर पर, अतिरिक्त महानिदेशक पुलिस(कानून और व्यवस्था) से आनी चाहिए। इंटरनेट सेवाओं के निलंबन का अनुरोध केवल ऐसी परिस्थितियों में किया जाएगा, जब इंटरनेट को ब्लॉक कर अवांछनीय संदेशों को रोकना हो और ऐसा करने का कोई अन्य तरीका न हो। इस अवधि को राज्य/जिला प्राधिकरणों द्वारा भी निर्दिष्ट और अनुशंसित किया जाना चाहिए और इस अवधि को न्यूनतम रखा जाना चाहिए ताकि जनता को असुविधा न हो। अंत में, इसमें यह भी कहा गया है कि इंटरनेट सेवाओं के इस निलंबन में सरकारी दूरसंचार नेटवर्कों, बिहार वाइड एरिया नेटवर्क, एनआईसीनेट, राष्ट्रीय ज्ञान नेटवर्क,बैंकिंग, रेलवे आदि सहित सरकारी इंटरनेट और इंट्रानेट आधारित सार्वजनिक सेवाओं को शामिल नहीं किया जाएगा। यह पूछे जाने पर कि क्या किसी अन्य राज्य/केंद्र शासित प्रदेश ने भी इसी तरह की पहल की है, विभाग ने समिति को सूचित किया है कि ऐसी कोई जानकारी विभाग के पास उपलब्ध नहीं है। समिति को यह भी बताया गया कि वर्ष 2018 में सचिव (टी) ने सभी राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिवों/प्रशासकों को इस आशय का अर्ध-शासकीय पत्र लिखा था कि संबंधित अधिकारियों को इंटरनेट सेवाओं को बंद करने के लिए कार्रवाई के खिलाफ जागरूक किया जाए और यह भी सुनिश्चि किया जाए कि निलंबन नियम, 2017 के प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाए। संशोधित नियम सभी मुख्य सचिवों/प्रशासकों को भेज दिए गए हैं, जिनमें उल्लेख किया गया है कि माननीय उच्चतम न्यायालय ने भविष्य में निलंबन के सभी आदेशों के प्रकाशन को अनिवार्य कर दिया है ताकि प्रभावित व्यक्ति ऐसे आदेशों के विरुद्ध न्यायालय में जा सकें; और दूरसंचार सेवाओं के निलंबन

के सभी आदेशों को समानता के सिद्धांतों का पालन करना चाहिए और आवश्यक अवधि से परे नहीं होना चाहिए।

उपर्युक्त तथ्यों से समिति का माननाहै कि यद्यपि माननीय उच्चतम न्यायालय ने दूरसंचार शटडाउन के विरुद्ध सुरक्षा उपायों की व्यापक रूपरेखा निर्धारित की है, वहीं विभाग/गृह मंत्रालय ने अपनी ओर से उच्चतम न्यायालय के निर्णयको नियमित आदेशों के माध्यम से राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रोंको सूचित करने के अलावा दूरसंचार शटाडाउनपर एसओपी तैयार करने/रूपरेखा तैयार करने के लिए कोई पहल नहीं की है। समिति का मानना है कि निर्धारित दिशा-निर्देशों और सुरक्षा उपायों की कमी राज्य सरकारों को कानून और व्यवस्था बनाए रखने के लिए किसी भी सामान्य अनुचित स्थिति में इंटरनेट शटडाउन का सहारालेने का अवसर मिलता है और अनुचित परिस्थितियों में इंटरनेट शटडाउन से बचने के लिए राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का पालन किए जाने की आवश्यकता है। समिति बिहार सरकार द्वारा किए गए उपायों/एसओपी की सराहना करती है, जिससे इन नियमों को लागू करने के संबंध में पारदर्शिता सुनिश्चत करने में भी मदद मिली है। विभाग को राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों की सरकारों को नियमित रूप से पत्र लिखने के बजाय यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि उनके द्वारा जारी किए गए निर्देशों का सही ढंग से पालन हो और उन्हें लागू किया जाए। समिति यह भी महसूस करती है कि राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों पर सुरक्षोपाय तैयार करने का काम छोड़ने से भ्रम की स्थिति पैदा होगी, जिससे इन उपबंधों का दुरुपयोग होगा। इसलिए समिति यह सिफारिश करती है कि विभाग को गृह मंत्रालय के साथ समन्यवयन कर सक्रिय उपाय करने चाहिए और सभी राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों द्वारा अपनाई जाने वाली एसओपी और दिशा-निर्देशों का एक समान सेट जारी करना चाहिए। इनमें से कुछ दिशा-निर्देशों, यथा-अनिश्चित काल के लिए इंटरनेट सेवाओंके निलंबन की अनुमति नहीं होने किंतु अल्पकालिक अवधि के लिए उसका उपयोग हो सकने के आदेश को पिछली समीक्षा से सात कार्य दिवसों के भीतर की आवधिक समीक्षा करते हुए समानुपातिकता के सिद्धांत के अनुरूप होना चाहिए, की उच्चतम न्यायालय द्वारा पहले ही पहचान कर ली गई है। समिति पाती है कि इन दिशा-निर्देशों का सभी राज्यों/संघ-राज्य क्षेत्रों द्वारा समान रूप से पालन नहीं किया गया है, जिससे अस्पष्टता और अनुपालन न होने की गुंजाइश बढ़ गई है। इसलिए, समिति सरकार से यह सुनिश्चित करने का आग्रह करती है कि उचित एसओपी/दिशा-निर्देश तैयार किए जाएं और भविष्य में उच्चतम न्यायालय द्वारा अधिदेशित दिशा-निर्देशोंका कड़ाई से पालन किया जाए। समिति चाहती है कि एसओपी और दिशा-निर्देशों का सेट तैयार किया जाये और इस तरह तैयार किए गए सेट को उनके साथभी साझा किए जाए।

सरकार का उत्तर

अनुराधा भसीन बनाम भारत संघ (रिट याचिका सं. 1031/2019) के मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा अस्थायी निलंबन नियम, 2017 की न्यायिक समीक्षा के आलोक में और गुलाम नबी आजाद बनाम भारत संघ और एएनआर (रिट याचिका सं. 1164/2019), अस्थायी निलंबन नियमावली, 2017 को पणधारकों के परामर्श से संशोधित किया गया है जिसमें यह अनिवार्य किया गया है कि इन नियमों के तहत जारी कोई भी आदेश 15 दिनों से अधिक समय तक लागू नहीं होगा। इसके अलावा राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के सभी मुख्य सचिवों/प्रशासकों को दिनांक 10.11.2020 के कार्यालय ज्ञापन के माध्यम से यह निदेश दिया गया है कि सभी निलंबन आदेश प्रकाशित किए जाएं ताकि प्रभावित व्यक्ति उच्च न्यायालय या उपयुक्त फोरमपर इसे चुनौती दे सके और यह आदेश आनुपातिकता के सिद्धांत के अनुरूप होना चाहिए। अस्थायी निलंबन नियमावली, 2017 पर पहले ही उच्चतम न्यायालय द्वारा न्यायिक जांच पारित हो चुकी है इसलिए विभाग इन निलंबन नियमों की आगे किसी प्रकार की समीक्षा / संशोधन की परिकल्पना नहीं करता है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग)कार्यालय ज्ञापन संख्या 800-15/2019-एएस.II दिनांक: 25.02.2022

समिति की टिप्पणियां

(कृपया अध्यायI का पैरा सं. 20देखें)

<u>दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट शटडाउन के निलंबन का असर</u>

(सिफारिश क्र.सं.9)

समिति ने नोट किया कि सेल्युलर ऑपरेटर्स एसोसिएशन ऑफ इंडिया (सीओएआई) के अनुसार, जहां शटडाउन या थ्रॉटलिंग होती है, वहां टेलीकॉम ऑपरेटर्स को हर सर्कल क्षेत्र में 24.5 मिलियन रुपए प्रति घंटे का नुकसान होता है। अन्य व्यवसाय जो इंटरनेट पर आश्रित हैं, उन्हें उपरोक्त राशि का 50 प्रतिशत तक नुकसान हो सकता है। अखबारों की रिपोटर्स के अनुसार, भारत को इंटरनेट शटडाउन के लिए 2020 में 2.8 बिलियन डॉलर का नुकसान हुआ। समिति नोट करती है कि दूरसंचार सेवाओं/इंटरनेट के निलंबन से स्थानीय अर्थव्यवस्था, स्वास्थ्य सेवाएं, प्रेस की स्वतंत्रता और शिक्षा आदि बुरी तरह प्रभावित होते हैं। विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से समिति नोट करती है कि विभाग द्वारा कोई प्रभाव आकलन अध्ययन नहीं किया गया है। दूरसंचार विभाग के अनुसार, चूंकि वास्तविक शटडाउन का आदेश या तो राज्य सरकारों

या गृह मंत्रालय द्वारा दिया जाता है, इसलिए विभाग यह आकलन नहीं करता है कि उद्देश्यों को प्राप्त किया गया है या नहीं और इंटरनेट शटडाउन के असर का आकलन करने की जिम्मेदारी पूरी तरह से गृह मंत्रालय या संबंधित राज्य सरकार पर है। समिति को यह भी बताया गया है कि गृह मंत्रालय के पास कोई आकलन उपलब्ध नहीं है। उसके अनुसार, लोक सुरक्षा के हित, भारत की संप्रभुता और अखंडता और राज्य की सुरक्षा और अन्य राष्ट्रों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंधी, या लोक व्यवस्थासे संबंधित स्थिति के उत्पन्न होने पर निवारक उपाय के रूप में या किसी अपराध के उकसावे को रोकने के लिए इंटरनेट शटडाउन किया जाता है। स्थिति के नियंत्रण में आ जाने पर निलंबन वापस ले लिया जाता है जब समिति ने इंगित किया कि इंटरनेट के आने से पहले और इंटरनेट के आने के बाद भी दंगे हुए और पूछा कि क्या दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय ने इंटरनेट और सांप्रदायिक दंगों के बीच संबंध का पता लगाने के लिए कोई अध्ययन किया है। दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय दोनों ने समिति को बताया कि इंटरनेट शटडाउन और सांप्रदायिक दंगों के बीच में संपर्क का पता लगाने के लिए उन्होंने कोई अध्ययन नहीं करवाया है।

समिति को विभिन्न संगठनों से यह निवेदन भी प्राप्त हुआ है कि इंटरनेट शटडाउन की वजह से हिंसा और नफरत फैलाने वाले भाषणों का जोखिम कम होने और कानून व्यवस्था के बेहतर होने की बात धारणागत रूप से ही संदिग्ध है। अनेक मीडिया रिपोर्टें दर्शाती हैं कि नफरत फैलाने वाले भाषणों, गलत सूचना को रोकने में इंटरनेट निलंबन की सफलता पर नागरिकों को विश्वास नहीं है। इन निवेदनों में यह भी सुझाव दिया गया है कि अनुभवजन्य अध्ययन के अनुसार इंटरनेट शटडाउन विरोध को शांत करने में अप्रभावी होते हैं और अक्सर इनसे सामूहिक कार्रवाई के हिंसक रूपों को प्रोत्साहित करने के अनपेक्षित परिणाम होते हैं जिनके लिए संचार और समन्वय की आवश्यकता कम होती है।

हालांकि उपरोक्त निवेदनों की सत्यता के लिए उन स्थितियों में बेहतर जानकारी की आवश्यकता होगी जो वर्तमान विषय के दायरे से बाहर हैं, इस तथ्य के बारे में कोई दो राय नहीं है कि दूरसंचार/इंटरनेट सेवाओं को बंद करने से इस प्रक्रिया में हजारों लोगों को भारी असुविधा होती है। इंटरनेट सेवाओं का बार-बार बंद किया जाना इस बात का संकेत है कि राज्य/संघ-राज्य क्षेत्र सरकारें किसी भी अशांत स्थितियों से निपटने के लिए सुविधाजनक तरीके के रूप में इस विधि का सहारा, ऐसी स्थितियों को नियंत्रित करने में ऐसे कठोर उपायकी प्रभावशीलता का ठीक से आकलन किए बिना ले रही हैं। अब तक, यह विशुद्ध रूप से कानून प्रवर्तन एजेंसियों की मान्यताओं पर आधारित है और यह सुझाव देने के लिए कोई अनुभवजन्य सबूत नहीं है कि इंटरनेट शटडाउन कानून और व्यवस्था, नागरिक आंदोलन आदि को नियंत्रित करने में प्रभावी रहा है। समिति ने आगे नोट किया कि सार्वजनिक क्षेत्र में विभिन्न एजेंसियों/संस्थाओं द्वारा जहां इंटरनेट शटडाउन के प्रभाव पर कई अध्ययन किए गए हैं, वहीं इस तरह का कोई अध्ययन

दूरसंचार विभागया गृह मंत्रालय द्वारा नहीं किया गया है। समिति का मानना है कि इस तरह के अध्ययन का अभाव दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन जैसे उपायों का सहारा लेते समय दूरसंचार और गृह मंत्रालय दोनों की ओर से स्पष्ट चूक है, जिसका राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था, नागरिकों के बोलने और अभिव्यक्तिकी स्वतंत्रता के संवैधानिक अधिकार, किसी भी तरह का व्यापार करने के अधिकार आदि के लिए व्यापक निहितार्थ है। इससे स्वास्थ्य सेवाएं, प्रेस की स्वतंत्रता और शिक्षा आदि प्रभावित और बाधित हुए हैं। समिति सिफारिश करती है कि भारत सरकार द्वारा इंटरनेट शटडाउन के अर्थव्यवस्था पर प्रभाव का आकलन करनेऔर लोक आपातकाल और लोक सुरक्षा की स्थितियों से निपटने में इसकी प्रभावशीलता का पता लगाने के लिए व्यापक अध्ययन किया जाना चाहिए। समिति की राय में इस डिजिटल युग में इंटरनेट को बंद करना समीचीन नहीं है और आर्थिक विकास और जनता के लोकतांत्रिक अधिकारों के विरुद्ध अवरोध के रूप में भी कार्य कर रहा है। समिति इच्छा व्यक्त करती है कि इंटरनेट शटडाउन का सहारा अक्सर नहीं लिया जाना चाहिए क्योंकि इंटरनेट आम नागरिकों के दैनिक जीवन में अपरिहार्य है और परीक्षा, नामांकन, पर्यटन और ऑनलाइन उद्यम जैसे मामलों के लिए महत्वपूर्ण है। यद्यपि राष्ट्रीय सुरक्षा नि:संदेह रूप से एक प्रमुख चिंता का विषय है, तथापि निर्दोष नागरिकों पर इसके प्रभाव को देखते हुए इंटरनेट शटडाउन का सहारा यथासंभव कम ही लिया जाना चाहिए।

सरकार का उत्तर

नागरिकों की भलाई के लिए सोशल मीडिया प्लेटफॉर्मों पर इंटरनेट के योगदान को संतुलित किया जाना चाहिए जिससे कि असामाजिक तत्वों द्वारा इसका दुरुपयोग किए जाने पर स्थानीय (राज्य/संघ राज्य क्षेत्र सरकार) के प्राधिकरणों द्वारा मूल्यांकन के आधार पर नियमों के अनुसारअस्थायी शटडाउन किया जा सकता है। डीओटी ने इंटरनेट शटडाउन का अर्थव्यवस्था पर पड़ने वाले प्रभाव के मूल्यांकन के संबंध में कोई अध्ययन नहीं किया है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग)कार्यालय ज्ञापन संख्या 800-15/2019-एएस.II दिनांक: 25.02.2022

समिति की टिप्पणियां

(कृपया अध्यायI का पैरा सं. 23 देखें)

<u>हितधारकों के साथ परामर्श की आवश्यकता</u>

(सिफारिश क्र.सं.11)

समिति ने नोट किया है कि माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय के आलोक में और सभी हितधारकों के परामर्श से, राजपत्र अधिसूचना दिनांक 10.11.2020 के द्वारा 'दूरसंचार सेवाओं (लोक आपात और लोक सुरक्षा) नियमों, 2017 का अस्थायी निलंबन' में संशोधन किया गया है। यह परिकल्पना की गई है कि इन नियमों के तहत जारी कोई भी निलंबन आदेश पंद्रह दिनों से अधिक समय तक लागू नहीं रहेगा, ऐसे सभी आदेश प्रकाशित किए जाएंगे ताकि प्रभावित व्यक्ति इसे उच्च न्यायालय या उचित मंच के समक्ष चुनौती दे सकें और आदेश में समानता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए। विभाग ने जानकारी दी है कि उन्होंने उक्त संशोधन जारी करने से पहले विधि एवं न्याय मंत्रालय और गृह मंत्रालय से परामर्श किया है। तथापि, नागरिक समाजों और जनता सहित अन्य हितधारकों के साथ नियमित परामर्श के लिए अभी तक कोई तंत्र निर्धारित नहीं किया गया है। विभाग ने समिति को यह भी बताया है कि विभिन्न गैर सरकारी संगठनों से सुझाव प्राप्त हुए हैं। इनमें से कुछ सुझावों में निलंबन नियमों पर जन-परामर्श, उच्चतम न्यायालय द्वारा व्यक्त कानूनी मानकों और सीमाओं पर सभी राज्य सरकारों को परामर्श जारी करना, सभी इंटरनेट शटडाउन का एक कंद्रीकृत रिकॉर्ड विकसित करना और इंटरनेट निलंबन से होने वाले नुकसान की गणना करने के लिए आवधिक आर्थिक प्रभाव आकलन शामिल है।

समिति का मानना है कि निश्चित रूप से इंटरनेट की स्वतंत्रता, दूरसंचार सेवा प्रदाताओं, वाणिज्यिक निकायों, सार्वजनिक संगठनों आदि के क्षेत्र में काम करने वाले गैर-सरकारी संगठनों सहित विभिन्न हितधारकों के साथ व्यापक परामर्श की आवश्यकता है। समिति इस बात से निराश है कि विभाग ने निलंबन नियमों, 2017 में संशोधन के बाद केवल विधि और न्याय मंत्रालय और गृह मंत्रालय से परामर्श किया है। इंटरनेट शटडाउन के व्यापक असर को ध्यान में रखते हुए विभाग/गृह मंत्रालय से परामर्श किया है। इंटरनेट शटडाउन के व्यापक विचार-विमर्श करना चाहिए था। समिति दृढ़तापूर्वक यह समझती है कि परामर्श प्रक्रिया में सभी हितधारकों और प्रभावित पक्षों को शामिल किए बिना विभाग इस मुद्दे को समग्र रूप में नहीं जान पाएगा और इस संबंध में कोई समग्र नीति नहीं बना पाएगा। इसलिए, समिति विभाग से एक ऐसा तंत्र निर्धारित करने की सिफारिश करती है जिसके माध्यम से कई हितधारकों जैसे टीएसपी, निर्वाचित प्रतिनिधियों, जन संगठनों, वाणिज्यिक /उद्योग निकायों, सिविल सोसाइटी आदि के साथ नियमित परामर्श किया जा सके ताकि इंटरनेट शटडाउन से संबंधित समग्र नीति तैयार की जा सके। नीति में अन्य बातों के साथ-साथ इन हितधारकों की चिंताओं का समाधान किया जाना

चाहिए क्योंकि वे दूरसंचार/इंटरनेट शटडाउन से सीधे प्रभावित होते है। समिति उपरोक्त दिशा में की गई कार्रवाई तथा विभिन्न हितधारकों से प्राप्त सुझावों को मौजूदा नियमों/दिशा-निर्देशों में शामिल करने के लिए विभाग द्वारा उठाए गए कदमों से भी अवगत होना चाहेगी।

<u>सरकार का उत्तर</u>

अस्थायी निलंबन नियमों को गृह मंत्रालय और कानून एवं न्याय मंत्रालय के परामर्श से तैयार किया गया है। गृह मंत्रालय विविध जिम्मेदारियों को निभाता है उनमें से महत्वपूर्ण हैं - आंतरिक सुरक्षा, सीमा प्रबंधन, केंद्र-राज्य संबंध, संघ राज्य क्षेत्रों का प्रशासन, केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बलों का प्रबंधन, आपदा प्रबंधन, आदि। हालांकि सूची II की प्रविष्टि 1 और 2 - 'राज्य सूची' - भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची में 'सार्वजनिक व्यवस्था' और 'पुलिस' राज्यों की जिम्मेदारी है फिर भी संविधान का अनुच्छेद 355 संघ को प्रत्येक राज्य को बाहरी आक्रमण और आंतरिक अशांति से सुरक्षा प्रदान करने का आदेश देता है तथा यह सुनिश्चित करने के का भी आदेश देता है कि प्रत्येक राज्य की सरकार संविधान के प्रावधानों के अनुसार चलती रहे। इन दायित्वों के अनुसरण में गृह मंत्रालय आंतरिक सुरक्षा स्थिति की लगातार निगरानी करता है, उचित सलाह जारी करता है, खुफिया जानकारी साझा करता है, सुरक्षा, शांति और सद्भाव बनाए रखने के लिए राज्यों के संवैधानिक अधिकार का अतिक्रमण किए बिना राज्य सरकारों को जनशक्ति और वित्तीय सहायता, मार्गदर्शन और विशेषज्ञता प्रदान करता है। केंद्र सरकार के विभिन्न मंत्रालयों को विधि कार्य विभाग, कानून और न्याय मंत्रालय कानूनी पहलुओं पर सलाह देता है। दूरसंचार विभाग का विचार है कि पर्याप्त परामर्श किया जा चुका है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग)कार्यालय ज्ञापन संख्या 800-15/2019-एएस.II दिनांक: 25.02.2022

समिति की टिप्पणियां

(कृपया अध्यायI का पैरा सं. 23 देखें)

<u>इंटरनेट शटडाउन हटाने के लिए समानुपातिकता और कार्यविधि का सिद्धांत</u>

(सिफारिश क्र.सं.13)

माननीय उच्चतम न्यायालय ने आदेश दिया है कि निलंबन नियमों के अंतर्गत इंटरनेट सेवा को निलंबित करने के लिए जारी किए जाने वाले आदेश में समानुपातिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए और यह आवश्यक अवधि से अधिक नहीं होना चाहिए। इस पृष्ठभूमि में, समिति ने दूरसंचार विभाग/गृह मंत्रालय से जानना चाहा कि वे समानुपातिकता के बारे में निर्णय कैसे ले रहे हैं और क्या इस संबंध में कोई मानदंड निर्धारित किए गए हैं। समिति ने इंटरनेट शटडाउन हटाने के लिए निर्धारित कार्यविधि के बारे में भी पूछा। जबकि विभाग ने सूचित किया है कि मानदंडों के बारे में सूचना दूरसंचार शटडाउन लगाने वाले सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त की जा सकती है। गृह मंत्रालय ने सूचित किया है कि दूरसंचार/इंटरनेट सेवाओं के निलंबन हेतु निदेश दूरसंचार सेवा अस्थायी निलंबन (संशोधन) नियम, 2020 के अनुसार सार्वजनिक आपातकाल अथवा लोक सुरक्षा के कारण विशेष आदेश में उल्लिखित केवल विशिष्ट अवधि के लिए जारी किए जाते हैं और सेवाओं को निलंबन की अवधि समाप्त होने के पश्चात सेवा प्रदाताओं द्वारा इन्हें स्वत: बहाल किया जाता है।

समिति यह महसूस करती है कि दूरसंचार विभाग और गृह मंत्रालय द्वारा शटडाउन हटाने के लिए समानुपातिकता और कार्यविधि के सिद्धांत के बारे में प्रस्तुत उत्तर अस्पष्ट हैं। समिति नोट करती है कि इंटरनेट शटडाउन का आदेश मुख्यत: लोक व्यवस्था और जनता की सुरक्षा के लिए कोई समुचित कार्यविधि निर्धारित नहीं है। समिति का मत है कि कानून और व्यवस्था की किसी भी स्थिति से निपटने के लिए सर्वश्रेष्ठ तंत्र विधि प्रवर्तन एजेंसी द्वारा संकट की स्थिति में तत्काल कार्रवाई करने की योग्यता है। कानून और व्यवस्था लागू करने के लिए इंटरनेट शटडाउन विकल्प नहीं हो सकता। इंटरनेट शटडाउन का सहारा लेने से आदर्श रूप में बचना चाहिए और उसका केवल तभी सहारा लिया जाना चाहिए जब यह नितांत आवश्यक और समीचीन हो तथा वह भी केवल निश्चित अवधि तक किया जाना चाहिए जिसको स्पष्ट रूप से परिभाषित किए जाने की आवश्यकता है। समिति का मत है कि वर्तमान उपबंध किसी भी इंटरनेट निलंबन के आदेश की बाद के आदेश द्वारा आगे बढ़ाया जा सकता है इससे राज्य सरकारों/संघ राज्य सरकारों द्वारा निलंबन नियमों के दुरूपयोग की काफी संभावना हो जाती है। इसलिए, समिति सिफारिश करती है कि विभाग को गृह मंत्रालय के समन्वय से शटडाउन को हटाने के लिए समानुपातिकता और कार्यविधि के सिद्धांत को बिलकुल स्पष्ट रूप से निर्धारित करना चाहिए ताकि स्थिति नियंत्रित होने के बाद भी इसे और आगे न बढ़ाया जाए जिससे लोगों के जीवन और स्वतंत्रता पर प्रभाव पड़ता है।

सरकार का उत्तर

माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा अनुराधा भसीन बनाम भारतीय संघ (डब्ल्यूपी नंबर 1031/2019) और गुलाम नबी आजाद बनाम भारतीय संघऔर एनआर (डब्ल्यूपी नंबर 1164/2019) के मामले में अस्थायी निलंबन नियमावली, 2017 की न्यायिक समीक्षा के आलोक में, अस्थायी निलंबन नियमावली, 2017 को हितधारकों केपरामर्श से संशोधित किया गया है जिसमें यह अनिवार्य किया गया है कि इन नियमों के अंतर्गत जारी किया गया कोई भी आदेश 15 दिनों से अधिक के लिए प्रभावी नहीं होगा। इसके अतिरिक्त राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के सभी मुख्य सचिवों/प्रशासकों को दिनांक 10.11.2020 के कार्यालय ज्ञापन के माध्यम से यह निर्देश दिया गया है कि सभी निलंबन आदेश प्रकाशित किए जाएं ताकि प्रभावित व्यक्ति इसे उच्च न्यायालय या उपयुक्त न्यायाधिकरण के समक्ष चुनौती दे सकें और आदेश पर समानुपातिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए। डीओटी का मत है कि समानुपातिकता का सिद्धांत एक व्यक्तिपरक मामला है। इंटरनेट शटडाउन लागूकरने वाला सक्षम प्राधिकारी जमीनी स्तर पर स्थिति का आकलन करने और उसके अनुसार प्रतिबंध लगाने के लिए बेहतर अच्छी स्थिति में है। यदि समानुपातिकता के उचित सिद्धांत को कार्यपालिका द्वारा प्रशासित नहीं किया जाता हैतो कोई भी व्यक्ति अदालतों के समक्ष आदेश को चुनौती दे सकता है।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) का.ज्ञ. 800-15/2019-एएस.II दिनांक: 25.02.2022

समिति की टिप्पणियां

(कृपया अध्यायI का पैरा सं. 29देखें)

अध्याय V

वे टिप्पणियां/सिफारिशें जिनके सम्बन्ध में सरकार के उत्तर अंतरिम प्रकृति के हैं

सेवाओं पर चुनिंदा रूप से प्रतिबंध लगाना

(सिफारिश क्र.सं.14)

इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि दूरसंचार सेवाओं इंटरनेट के पूरी तरह से शटडाउन से जनता पर कई प्रकार से प्रभाव पड़ता है, तो समिति ने जानना चाहा कि क्या इंटरनेट को पूरी तरह से बंद करने के बजाय केवल उन क्षेत्रों में इंटरनेट को बंद करना तकनीकी रूप से संभव है जिनकी आंतकवादियों/असामाजिक तत्वों द्वारा उपयोग किए जाने की संभावना है। विभाग ने सूचित किया है कि क्लाउड पर होस्ट की जाने वाली सेवाओं को चुनकर प्रतिबंधित करना कठिन है क्योंकि वे सेवाएं बहुसंख्य स्थानों और बहुत से देशों से संचालित होती हैं और निरंतर एक सेवा से दूसरे में अंतरित होती रहती हैं। तथापि, निर्धारित यूआरएल से संबंधित होने वाली वेबसाइटों को प्रतिबंधित किया जा सकता है। विभाग ने समिति को यह भी सूचित किया है कि फेसबुक, व्हाट्सएप, टेलीग्राम आदि को मूलत: शीर्ष दूरसंचार सेवाओं संक्षिप्त में ओटीटी सेवाओं के रूप में श्रेणीबद्ध किया गया है। ये ओटीटी सेवाएं वर्तमान दूरसंचार सेवा प्रदाताओं के नेटवर्क से ऊपर है। समिति नोट करती है कि हाल में विभाग कोओटीटी सेवाओं के बारे में ट्राई से सिफारिश प्राप्त हुई है और ट्राई की एक प्रमुख सिफारिश यह है कि वर्तमान में ओटीटी सेवाओं का विनियमन किए जानेकी आवश्यकता नहीं है। दूसंचार विभाग समिति की समुचित उत्तर देने की स्थिति में हो कि वे ओटीटी सेवाओं को चुनिंदा रूप में रोकने में सक्षम होंगे या नहीं।

समिति यह महसूस करती है कि यदि विभाग पूरे इंटरनेट पर प्रतिबंध लगाने के बाजय चुनिंदा सेवाओं जैसे कि फेसबुक, व्हाट्सएप, टेलीग्राम आदि को प्रतिबंधित करने के विकल्प तलाश सके तो इससे बड़ी राहत मिलेगी। इससे वित्तीय सेवाओं , स्वास्थ्य, शिक्षा, विभिन्न अन्य सेवाओं को सामान्य रूप से चलाने की अनुमति मिलेगी जिससे आम जनता को होने वाली असुविधा और परेशानी कम से कम होगी तथा इससे अशांति के दौरान गलत सूचना फैलाने से रोकने में सहायता मिलेगी। इस प्रकार का कम प्रतिबंधत्मक तंत्र स्वागत योग्य पहल होगा। समिति पुरजोर सिफारिश करती है कि विभाग ट्राई की सिफारिश की तत्काल जांच करे और एक ऐसी नीति बनाए जो अशांति/संकट की अवधि के दौरान उपयुक्त प्रौद्योगिकीय हस्तक्षेप के साथ फेसबुक, व्हाट्सएफ, टेलीग्राम सेवाओं जैसी उन ओटीटी सेवाओं को चुनिंदा रूप से प्रतिबंधित करना सक्षम बना सके जिनका विनिर्दिष्ट क्षेत्रों में आतंकवादियों अथवा राष्ट्र विरोधी तत्वों/ताकतों

द्वारा अशांति फैलाने के लिए प्रयोग किया जा सकता है। समिति इस संबंध में सकारात्मक घटनाक्रम की आशा करती है। तब तक यह सुनिश्चित करने का प्रत्येक प्रयास किया जाना चाहिए कि राज्य ब्रॉडबैंड नेटवर्क द्वारा निर्बाध सेवाएं प्रदान की जाएं जिनकी संभावित दुरूपयोग के लिए आसानी से निगरानी की जा सकती है।

<u>सरकार का उत्तर</u>

डीओटी ट्राई, एमईआईटीवाई और एमएचए के परामर्श से ओटीटी सेवाओं के नियमन और चयनात्मकआधार पर सेवाओं पर प्रतिबंध लगाने की संभावना का पता लगाएगा।

संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) का.ज्ञ. **800-15/2019-**एएस.**II** दिनांक: 25.02.2022

नई दिल्ली; **प्रतापराव जाधव,**

<u>8</u> फ़रवरी, 2023 **सभापति,**

19 **माघ 1944 (शक)** **संचार और सूचना प्रौद्योगिकी संबंधी स्थायी समिति।**

परिशिष्ट - दो

संचार और सूचना प्रौद्योगिकी समिति (सत्रहवीं लोक सभा) के छब्बीसवें प्रतिवेदन में अंतर्विष्ट सिफारिशों/टिप्पणियों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई का विश्लेषण।

(प्राक्कथन का पैरा संख्या 5 देखें)

(i) सिफारिशें/टिप्पणियां जिन्हें सरकार द्वारा स्वीकार कर लिया गया है

सिफारिश पैरा संख्या. 1,5,और 12 कुल - 06

प्रतिशत 42.86

(ii) सिफारिशें/टिप्पणियां जिनके संबंध में समिति सरकार के उत्तरों को देखते हुए आगे कार्रवाई नहीं करना चाहती

सिफारिश पैरा संख्या. शून्य कुल - शून्य

प्रतिशत 0.00

(iii) सिफारिशें/टिप्पणियां जिनके संबंध में समिति ने सरकार के उत्तरों को स्वीकार नहीं किया है और जिन्हें दोहराए जाने की आवश्यकता है

सिफारिश पैरा संख्या.: 4,6,7,8,9,11 और 13 कुल - 07

प्रतिशत 50.00

(iv) सिफारिशें/टिप्पणियां जिनके संबंध में सरकार के उत्तर अंतरिम प्रकृति के है

सिफारिश पैरा संख्या.:2,3,10, 14 कुल - 01

प्रतिशत 7.14