Peje, Shri S. L.
Raghu Ramaiah, Shri K.
Rai, Shrimati Sahodrabai
Raj Bahadur, Shri
Rajdeo Singh, Shri
Ram Dhan, Shri
Ram Prakash, Shri
Rao, Shrimati B. Radhabai A.
Reddy, Shri M. Ram Gopal
Reddy, Shri P. Narasimha
Richhariya, Dr. Govind Das
Rohatgi, Shrimati Sushila
Sant Bux Singh, Shri
Sethi, Shri Arjun
Shankar Dayal Singh, Shri
Shankaranand, Shri B.
Sharma, Shri A. P.
Shastri, Shri Raja Ram
Shastri, Shri Sheopujan
Shinde, Shri Annasaheb P.
Sohan Lal, Shri T.
Sonar, Dr. A. G.
Tiwari, Shri R. G.
Venkatswamy, Shri G.
Virbhadra Singh, Shri
Yadav, Shri R. P.
Yadav, Shri D. P.

NOES

Bade, Shri R. V.
Banera, Shri Hamendra Singh
Chandra Shekhar Singh, Shri
Chaudhury, Shri Ishwar
Chowhan, Shri Bharat Singh
Goswami, Shrimati Bibha Ghosh
Gupta, Shri Indrajit
Haldar, Shri Madhuryya
Jha, Shri Bhogendra
Krishna Kumari Jodhpur, Rajmata
Krishnan, Shri M. K.
Manjhi, Shri Bhola
Mehta, Shri P. M.
Mohammad Ismail, Shri
Mukerjee, Shri H. N.
Parmar, Shri Bhaljibhai
Pradhan, Shri Dhan Shah
Ramkanwar, Shri
Saha, Shri Ajit Kumar
Sen, Shri Robin
Singh, Shri D. N.
Solanki, Shri Somchand

Mr. DEPUTY-SPEAKER : The result* of the division is : Ayes 73 ; Noes 22.

The motion was adopted.

14.54 hrs.

COMMISSIONS OF INQUIRY (AMENDMENT) BILL

THE MINISTER OF STATE IN THE MINISTRY OF HOME AFFAIRS AND IN THE DEPARTMENT OF PERSONNEL (SHRI RAM NIWAS MIRDHA) : I beg to move† :

"That the Bill to amend the Commissions of Inquiry Act, 1952, be taken into consideration."

There were certain difficulties and deficiencies experienced in the working of the Commissions of Inquiry Act, 1952 and the matter was referred to the Law Commission for suggesting suitable amendments to the Act. Taking into account the importance of the Act and the need for a proper system of enquiry, the Law Commission undertook a comprehensive examination of the entire Act and made a number of recommendations in their 24th report for the revision of the Act in several respects.

The main recommendations of the Law Commission had generally been accepted by the Government after considering the views expressed on those recommendations by the State Governments, Union Territory Administrations and the Ministries of the Government of India and to give effect to the accepted

*The following Members also recorded their votes for AYES :
Sarvashri Sadhu Ram, Tarun Gogoi, Prabodh Chandra and N. Shivappa.

†Moved with the recommendation of the President.

[Shri Ram Niwas Mirdha]

recommendations of the Law Commission, the Commissions of Inquiry (Amendment) Bill 1969 was introduced in the Lok Sabha on 21 November 1969 and was later on referred to a Joint Committee of Parliament.

The Joint Committee submitted a report to both Houses of Parliament on 9 November 1970. However on the dissolution of the Fourth Lok Sabha, the Bill as reported by the Joint Committee lapsed. The present Bill seeks to give effect to the provisions of the Bill as reported by the Joint Committee with some minor modifications which appear to the Government to be necessary.

MR. DEPUTY-SPEAKER : Motion moved :

"That the Bill to amend the Commissions of Inquiry Act, 1952, be taken into consideration."

There is an amendment to this motion given notice of by Mr. Daga. Is he moving it ?

SHRI M. C. DAGHA (Pali) : Yes Sir. I move :

"That the Bill be circulated for the purpose of eliciting opinion thereon by the 23rd February, 1972." (1)

श्री भोगेन्द्र झा (जयनगर) : उपाध्यक्ष महोदय, इस विधेयक पर संयुक्त प्रवर समिति में विचार हुआ था और कुछ ऐसी बातें और कठिनाइयां उस में सामने आई जिन का जिक्र अभी मंत्री महोदय ने किया है जिन के चलते संयुक्त प्रवर समिति को जो बातें पहले रेफर की गई थी, उस से कुछ बाहर जाने की आवश्यकता पड़ गई। जैसे एक सवाल था जम्मू और काश्मीर को जोड़ने का। कठिनाई पेश हुई और समिति ने बहुत ही सही निर्णय लिया कि काश्मीर सरकार की राय लेकर इस में वैसा ही संशोधन कर दिया जाय। यह खुशी की बात है कि काश्मीर सरकार ने बहुत ही उत्सुकता से वैसी ही राय दी और फिर प्रवर समिति ने उस के अनुसार वैसा ही निर्णय लिया। एक कठिनाई अभी भी रह जाती है और वह इस मामले में है कि क्या सरकार को यह शक्ति प्रदान की जाय कि वह बीच में ही किसी जांच आयोग को भंग कर दे या उसके काम को खत्म कर दे। प्रवर समिति ने इस पर बहुत ही विस्तार के साथ गौर किया और यह निर्णय हुआ कि ऐसा कोई भी अधिकार सरकार को नहीं रहना चाहिए कि बीच में ही किसी सदस्य को हटाये या आयोग को बीच में ही खत्म कर दे। हम सभी जानते हैं कि इस के चलते कितनी उलझने होती हैं। हाल ही में बिहार में दत्ता आयोग गठित हुआ था वह बीच में ही खत्म हो गया। मैं उसके मैरिट्स में इस समय नहीं जाना चाहता। लेकिन अगर कोई आयोग गठित हो और उस को बीच में ही खत्म कर दिया जाय तो उस से वातावरण दूषित अवश्य होता है। ऐसी स्थिति में प्रवर समिति ने अपनी रिपोर्ट में यह स्वीकार किया जो विधेयक की धारा 2 में वर्णित है कि यह शक्ति सरकार को नहीं रहनी चाहिए। मगर जो पहले का कानून है उस की धारा 7 में अभी भी यह स्थिति है जिससे जो विधेयक प्रस्तुत होता है वह टकराता है। मैं आशा करता था कि मंत्री महोदय जब बोलेंगे तो इस सवाल पर बोलेंगे क्योंकि यह सवाल प्रवर समिति के सामने आया था और चूंकि समिति की शक्ति के बाहर यह बात थी, इसीलिए समिति इस पर कोई निर्णय नहीं कर सकी यद्यपि उसका यह ख्याल था कि यह परिवर्तन हो जाना चाहिए। तो जब वह विधेयक खत्म हो गया और अब यह नया विधेयक प्रस्तुत हो रहा है तो आशा यह थी कि मंत्री महोदय उस सवाल को लेंगे और उस के मुताबिक इस विधेयक को संशोधित रूप में पेश करेंगे। लेकिन चूंकि वह बात नहीं आ पाई इसलिए आगे भी दिक्कत होगी और जो विधेयक प्रस्तुत है वह पारित भी हो जाय तो वह पुराने कानून की मूल धारा 7 के साथ टकराएगा। जब नया विधेयक पेश हो रहा था तो वह टकराने वाली बात यहाँ नहीं आनी चाहिए थी। जो रिपोर्ट संयुक्त प्रवर समिति की है उस में भी इस बात का जिक्र किया गया था, प्रतिवेदन के छठे पृष्ठ पर नीचे से दूसरे पैरा में वह यही कहते हैं :

The Committee felt that the amendment, to take away the powers of the Government to discontinue the Commission before it has completed its inquiry and submitted its report, if accepted, would be in conflict with section 7 of the principal Act and it would be beyond the scope of the Bill under their consideration. The Committee, therefore, recommend to Government that necessary steps should be taken to divest the Government of powers to discontinue the Commission before it has submitted its report. The Committee feel that such an amendment is very essential particularly in view of the fact that at present even a Commission constituted by a resolution of the House of the People or the Legislative Assembly could be discontinued by the Government under section 7 of the principal Act.

प्रवर समिति ने एक मत से यह निर्णय लिया था और चूंकि उसकी शक्ति और उसके दायरे के बाहर यह था इसलिए सरकार से यह सिफारिश की गई कि वह मूल कानून की धारा 7 को भी संशोधित करे। अब यह अच्छा मौका था और इस मौके पर सुनियोजित रूप से यह विधेयक रखा जाना चाहिए था। मैं समझता हूँ कि जब सदन में मूल रूप में विचार करना पड़ रहा है तो या तो संशोधित रूप में उसको रखा जाता और तब विधेयक पारित किया जाता और ऐसा नहीं किया गया तो दूसरा संशोधन रखना पड़ेगा और उसे पारित करना पड़ेगा। उसके बगैर यह टकराएगा। इसको अगर हम पारित भी कर देंगे तो मूल कानून से यह टकराएगा और फिर कोई भी व्यक्ति इस के खिलाफ कोर्ट में जा सकता है जहां इस पर उलटा फैसला हो सकता है। प्रवर समिति में मंत्री महोदय शुरू से आखिर तक थे और इस निर्णय में उनका भी हिस्सा था। उन्होंने भी इसका वहाँ विरोध नहीं किया था।

कुछ और निर्णय भी लिए गए थे। अवधि के संबंध में था कि 6 महीने में समाप्त कर दें या एकाध बातें और भी थीं, जांच आयोग के एकाध सदस्य हट भी जायें तो उनके काम को बन्द करने की आवश्यकता नहीं पड़ेगी। कुछ नियमों में और अधिनियमों में टकराव है तो उसको दूर करने की आवश्यकता है। जैसा कि प्रतिवेदन में श्रीकान्तन नायर जी ने अपने नोट आफ डिसेंट में दिया है, उसके लिए मेरी समझ से नोट आफ डिसेंट की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि जो प्रतिवेदन है और जो उसमें राय व्यक्त की गई है वह एकमत है, लेकिन उसके चलते जो कठिनाइयाँ पैदा होंगी उस के लिए जो सुझाव थे प्रवर समिति के सामने वह उस में शामिल नहीं थे। तो जो कांसीक्वेंशियल रिजल्ट्स उसके होते हैं उसके सम्बन्ध में मंत्री महोदय ने कुछ नहीं कहा। जैसे लिस्ट में जम्मू काश्मीर को अलग कर दिया गया है। इस विधेयक में हम उसको अलग नहीं कर रहे हैं। तो फिर उसको सुधारने की आवश्यकता पड़ेगी।

इसी तरह से सरकार के जरिये से सालिसिटर के अप्वाइंटमेंट की बात है। तो उसमें जो कुछ वकीलों ने साक्ष्य दिया था उस के मुताबिक सुधारने की जरूरत पड़ जाती है। उसके बारे में भी मंत्री महोदय ने कुछ नहीं कहा। बहुत सी बातें ऐसी हैं जिन का कि श्रीकान्तन नायर जी के नोट आफ डिसेंट में जिक्र किया गया है जिस के मुताबिक नियम में और अधिनियम में सुधार करने आवश्यक हो जाते हैं। प्रवर समिति के दायरे के बाहर वह चीज थी इसलिए उस पर प्रवर समिति विचार नहीं कर सकी। कुछ सवाल समिति के सामने यह भी उठे थे कि जिस तरह से जांच आयोग हम लोग नियुक्त कर देते हैं और सरकारें बदलती रहती हैं, एक सरकार एक आयोग नियुक्त करती है, वह चली जाती है, दूसरी सरकार आती है तो क्या दूसरी सरकार के लोग उस पुराने आयोग को रद्द कर सकते हैं? इसी लिए उस को छीनने की बात हुई थी, सिर्फ रिक्त स्थानों की पूर्ति का ही हक सरकार को रहेगा।

15 hrs.

एक महत्वपूर्ण बात यह है कि इस दौर में जितने भी जांच आयोग स्थापित हुए, कई बार ऐसा हुआ कि प्रतिवेदन उनका दिया गया, लेकिन आम जन-गण को, देश की जनता को वह ज्ञात नहीं हो सका। इसलिए लोक सभा में जब

[श्री भोगेन्द्र झा]

केन्द्रीय सरकार की ओर से जांच आयोग स्थापित किया जाय और विधान सभाओं में जब राज्य सरकारों की ओर से स्थापित किया जाय, उनके प्रतिवेदन को निश्चित रूप से रखा जाय। अब तो प्रतिवेदन देने की अवधि भी 6 महीने निर्धारित कर दी गई है। इससे यह होगा कि किसी भी जांच आयोग की जांच और उसका प्रतिवेदन अन्धेरे में नहीं रहेगा, देश के सामने आयेगा, हमारी लोक सभा या विधान सभाओं के सामने आयेगा। इसके लिए इस के अन्दर नियमों और विनियमों को संशोधन करने की आवश्यकता पड़ेगी।

प्रवर समिति ने इसमें कुछ सुझाव दिये थे, ला-कमीशन का जो प्रावधान था, प्रवर समिति को उसके दायरे से बाहर जाना पड़ा था, कुछ मामलों में ला-कमीशन नहीं गया था और उन स्थितियों में प्रवर समिति ने पूरी बहस के बाद, इस तरह के कुछ संशोधन सरकार को दिये थे।

इस लिए मैं आग्रह करूंगा कि जो मूल कानून की धारा 7 है, उस के मुताबिक संशोधन करके आप इस को सदन के सामने रखें, उसके बिना इस को पारित करने से एक महत्वपूर्ण निर्णायक सवाल पर यह कानून टकरायेगा। यह विधेयक उस कानून से टकरायेगा, उसके बिना इसको पारित करने का कोई मतलब नहीं होगा। बल्कि यह तो व्यवस्था का प्रश्न है, लेकिन मैं चाहूँगा कि मंत्री महोदय इस को स्वीकार कर लें, तब कोई कठिनाई नहीं रहेगी।

श्री आर० वी० बड़े (खारगोन) : माननीय उपाध्यक्ष महोदय, कमीशन आफ एन्क्वायरी अमेण्डमेन्ट बिल, जिसे शासन यहां पर लाया है, मैं इसका अंशत: स्वागत करूंगा। इस का कारण यह है कि 1952 में जो ओरिजनल एक्ट था, उस में इतने डिफेक्टस थे कि जब कभी भी कोई कमीशन नियुक्त होता था तो क्या प्रोसीजर फौलो होना चाहिए, ऐसे सवाल उस में पैदा होते थे। मैंने देखा है कई जगह कन्टेम्प्ट आफ कोर्ट का सवाल पैदा हो जाता था, इसको कोर्ट मानना चाहिए या नहीं मानना चाहिए। हाई कोर्ट ने भी इसके बारे में कहा था—कमीशन कोर्ट नहीं है। तब यह सवाल पैदा हुआ कि कोई कन्टेम्प्ट करेगा, तब क्या होगा। इस प्रकार की कठिनाइयां इस में आती थीं।

इस बिल में एक क्लाज दिया गया है—सं० 13—इस में कहा गया है—

> "If any person, by words either spoken or intended to be read, makes or publishes any statement or does any other act, which is calculated to bring the Commission or any member thereof into disrepute, he shall be punishable......" etc.

इस को इतना बड़ा रखने के बजाय, अगर इतना ही कर देते—

> Commission will be considered as a court

तो इस से परपज सर्व हो जाता। लेकिन 13 का इतना बड़ा सैक्शन डाल दिया गया है, परपज तो उस से भी सर्व नही हो जायगा।

एक बात कमीशन के सामने विटनेसेज की है, उस का क्या नियम होना चाहिये, क्या प्रोसीजर एडाप्ट किया जाना चाहिए। सिविल प्रोसीजर कांड में विटनेसेज के बारे में जो प्रोवीजन दिया गया है, अगर वही यहां पर भी एप्लीकेबल होता तो ठीक था, लेकिन इसमें दिया गया है—

> Witness will be called.

इस तरह का प्रोवीज़न इसमें दिया गया है, लेकिन सी० पी० सी० का प्रोवीजन लागू किया जाय, ऐसा ही तो अच्छा होता। एक अच्छा प्रोवीजन इस में यह है—क्लाज 5—कमीशन के अपनी रिपोर्ट देने के बाद 6 महीने के अन्दर—

> "The appropriate Government shall cause to be laid before the House of the People or, as the case may be, the Legislative Assembly of the State, the report, if any, of the Commission.........within a period of six months of the submission of the

report by the Commission to the appropriate Government."

6 महीने में जो रिपोर्ट आयेगी, वह सदन के सामने रखनी चाहिए। मैंने देखा है, हमारे मध्य प्रदेश में एक शंखधर सिंह ट्राइबल कमीशन था—वन-मैन कमीशन था। उसकी जो रिपोर्ट मध्य प्रदेश गवर्नमेंट को गई, चूंकि वह ट्राइवल्ज को फेवर करती थी, इसलिए कभी भी वह पब्लिक के सामने नहीं आई और अभी तक दफतर में रखी हुई है। लेकिन अब जो प्रावीजन इस में दिया गया है, वह ठीक है।

लेकिन इस में भी अभी कुछ डिफेक्ट्स हैं, जैसा मेरे एक माननीय मित्र ने अभी कहा—कमीशन को कम करना हो या कमीशन के मेम्बर्स को बढ़ाना हो, इस के बारे में इसमें कोई पावर्स नहीं हैं, ओरिजनल एक्ट में था, मैं समझता हूँ कि इसमें भी लाना चाहिए।

एक बात मुझे यह कहना है कि जो सिलेक्ट कमेटी बनी थी, उस में उन्होंने कहा है—It extends to the whole of India. इण्डिया में जम्मू-काश्मीर आता है तो अलग से जम्मू-काश्मीर के लिए प्रावीजन करने की क्या जरूरत थी। मैं देखता हूँ कि सरकार शुरू से ही हर एक्ट में ऐसा प्रावीजन करती आ रही है। इसका मतलब यह है कि हमारा जो कांग्रेस शासन है, वह जम्मू-काश्मीर को इण्डिया में शामिल करने को तैयार नहीं है, इण्डिया यानी जम्मू-काश्मीर को अपने में नहीं समझती।

हमेशा जो कमीशन नियुक्त होता है, उसमें हीयर-से एविडेंस आता है, उसमें थर्ड-हैण्ड, फोर्थ-हैण्ड एविडेंस आता है, चूंकि वे एविडेंस कोर्ट के सामने नहीं आ सकते, इसी लिए राउण्ड-एबाउट-वे में कमीशन नियुक्त होते हैं। मैंने देखा है कि कमीशन नियुक्त करने का भी एक खास परपज होता है, जो इन के शत्रु होते हैं, जो कांग्रेस के खिलाफ होते हैं, उनके खिलाफ कमीशन नियुक्त कर दिये जाते हैं, उस में वह जितना बदला लेना चाहते हैं, उतना ले सकते हैं। इस में जो न्यायिक बैलेंस दोनों में होना चाहिए, उस की तरफ ध्यान नहीं दिया जाता है। इस में तो ऐसा है कि पार्लियामेंट में कमीशन नियुक्त करना पास हो जाय तो कमीशन नियुक्त करना ही पड़ता है।

ला कमीशन की 24वीं रिपोर्ट के पेज 5 पर लिखा है—

> "In this connection, a passage from the speech in the House of Commons of Sir Alfred Butt who was involved in the 'Budget Leakage Inquiry' in 1936 may be quoted :
>
> 'I would ask right hon. and hon. Members to visualise the position in which I now find myself. I have been condemned, and apparently I must suffer for the rest of my life from a finding against which there is no appeal, upon evidence which apparently does not justify a trial, and there is now no method open to me by which I can bring a true and full facts before a jury of my fellow-men.........If any good may come from this, the most miserable moment of my life, I can only hope that my position may do something to prevent any other person in this country being subject to the humiliation and wretchedness which I have suffered, without trial, without appeal and with redress.' "

यह कमीशन की रिपोर्ट में हैं, न उस में अपील हो सकती है, हीअर-से एविडेंस उस में आता है, उस वक्त कमीशन को देखना चाहिए कि जो एविडेंस आता है, वह ठीक आता है या नहीं। इसके बारे में आप ने इस बिल में कुछ नहीं लिखा है। इस में इतना ही लिखा है कि कमीशन एविडेंस ले सकता है—लेकिन वह प्राइवेट में होना चाहिए या पब्लिक में होना चाहिए, इसके बारे में कुछ नहीं दिया है। इंग्लैंड में पब्लिक में एविडेंस लिया जाता है, लेकिन यहां पर कमीशन की इच्छा पर रखा हुआ है, वह चाहें तो प्राइवेट में ले या पब्लिक में लें। आम तौर पर तो ऐसा ही होता है कि सब प्राइवेट में ली जाती है, सिर्फ छागला कमीशन ने मूंदड़ा के बारे में पब्लिक में

[श्री आर० वी० बड़े]

ली थी और फिर जितनी रिपोर्ट आती हैं सब दफ्तर में रह जाती हैं ।

मेरी एक विनती है—कमीशन में कितने आदमी होंगे, इस के बारे में सरकार निश्चय करती है और बीच बीच में उसको बदलते भी रहते हैं । जैसे मध्य प्रदेश में एक कमीशन बना, मैं भी उस का मेम्बर था । पहले संविद गवर्नमैंट थी, उस ने जिसको नियुक्त किया, उसके बाद कांग्रेस की सरकार आई, उसने मेम्बर्ज को बदल दिया । आप को याद होगा हमारे यहाँ जसपुर के महाराजा पार्लिमेंट के मेम्बर थे, वह उस कमीशन के प्रेसिडेन्ट थे, जब कांग्रेस की सरकार आई तो फिर मेम्बरों को बदला गया । उन्होंने मुझसे पूछा—मैंने कहा, आप चाहते हो तो रहता हूँ, नहीं चाहते हो, तो नहीं रहता हूँ । उसके बाद जब कांग्रेस की सरकार आई तो फिर सब मेम्बरों को बदल देने से जितना काम पहले हुआ था, वह फिर नये सिरे से शुरू करना पड़ा, जितनी एविडेंस ट्राइबल्स के लिये शुरू से ली थी, वह फिर से शुरू हो गई, इस तरह से ज्यादा खर्च शुरू हो गया । और विलम्ब हो रहा है । कमीशन का कार्य खत्म हुआ ही नहीं ।

मेरी विनती है कि शासन को एक दफा निर्णय कर लेना चाहिए जब एक दफा कमीशन नियुक्त हो गया तो उस के मेम्बर्स को बदलना नहीं चाहिए । डी-नोवो एविडेंस नहीं ली जायगी, इस तरह की व्यवस्था होनी चाहिए ।

मैं एक प्वाइन्ट और प्रेस करना चाहता हूँ-- एविडेंस के बारे में इस में कहा गया है कि एविडेंस ली जायगी, लेकिन इस में ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए कि —

> The Evidence Act shall be made applicable to this.

कमीशन इसीलिए नियुक्त किये जाते हैं बहुत सी एविडेंस ऐसी होती हैं जो कोर्ट में शामिल नहीं होती हैं—जैसे हीअर-से एविडेंस । उन के ऊपर वहां कोई एक्शन नहीं लिया जाता है, उन के कारणों को कोर्ट नहीं देखती है । जैसे हमारे यहां हिन्दू-मुस्लिम रायट हुआ, एन्क्वायरी हुई, लेकिन कोर्ट में जाने के बाद वह टिकता नहीं है । लेकिन कोर्ट में जाने के बाद वह कमीशंस टिकते नहीं और न उनकी रिक्मेंडेशंस पर कोई ऐक्शन नहीं लिया जाता है । सिम्प्ली एक आदमी को डिफेम किया जाता है । कमीशंस जो अपने निर्णय देते हैं उनके अनुसार कोर्ट में कोई इन्क्वायरी होती नहीं और न कोर्ट में केसेज जाते हैं । इसलिए अगर कमीशन नियुक्त करना हो तो फिर कम से कम इतना हो जाये कि उस पर ऐक्शन लिया जाये और पब्लिक उसको देखे और समझे कि क्या नैतिक है और क्या अनैतिक है ।

उपाध्यक्ष महोदय, इस बिल में 6 महीने में रखने की जो बात कही गई है उसको शासन को सिद्ध भी करना चाहिए । शासन ने बड़ी मुश्किल से पिछली लोकसभा में इसको रखा था लेकिन वह लैप्स हो गया और उसके बाद इसको फिर लाई है परन्तु फिर भी यह अधूरा है । यह शासन कोई लंगड़ा लूला न होकर बहुत मजबूत शासन है, इसको तो बहुत अच्छा कानून लाना चाहिए । पहले जो सेलेक्ट कमेटी थी उसने तमाम डिफेक्ट्स बताए । उसमें माइनारिटी और मेजारिटी ओपीनियन्स दी गई हैं लेकिन उसके अनुसार दो एक जगह ही पालन किया गया है । इसी प्रकार से ला कमीशन की रिपोर्ट हैं । ला कमीशन ने जब लूप-होल्स बताए हैं तो उनका अनुकरण करना चाहिए वरना फिर ला कमीशन किस पर्पज के लिए बनाया गया है । उसकी सार्थकता क्या है । मैं कहता हूँ शासन बताये कि अगर ला कमीशंस ने अच्छी रिक्मेंडेशन्स दी हैं तो फिर उनको क्यों नहीं माना गया है । इन शब्दों के साथ मैं कहना चाहता हूँ कि सरकार पहले के ऐक्ट में कुछ सुधार करके यह बिल लाई है इस लिए मैं इसको सपोर्ट करता हूँ लेकिन साथ ही साथ कहता हूँ कि ला कमीशन ने जो कुछ कहा है उसको यदि आप डिटो भी करते तो यहां पर डिफरेन्स आफ ओपीनियन नहीं होता ।

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : Mr. Deputy-Speaker, Sir, I would like to reply to the points that have been raised by the Hon. Members.

Firstly, it is not true to say that the Government has not accepted the recommendations of the Law Commission or the Joint Committee of Parliament. We not only accepted a large number of recommendations of the Law Commission but also the changes suggested by the Joint Committee, The only important change which has not found acceptance is the one which suggests that the Commission of Inquiry should not cease to function unless it has completed its task and submitted its report. It is conceivable that in an emergency or otherwise, the Government may feel obliged to terminate the life of the Commission of Inquiry and the power to do so should not be denied to Government.

This was one of the major differences between the Joint Committee and the Government. It was suggested that once a Commission of Inquiry had commenced work, it should not stop and the Government should have no right to discontinue the Commission of Inquiry or put it to an end. Due to various practical difficulties, it was not found possible to accept it. For example, I had suggested that in case of an emergency there could be a situation in which it is not possible or desirable to continue with the Inquiry.

Then, the hon. Member made a reference to a Commission of Inquiry established by the Bihar Government and that it was discontinued by the later Government. The Government which is about to go out of office or which has lost its majority or which is of an interim nature, if it seeks in its own wisdom to appoint a Commission of Inquiry on a variety of subjects which are of a delicate nature, we cannot leave it at that.

The successor Government or the Government which follows has a right to see whether the previous Government has taken all the relevant facts into consideration before appointing the Commission. But, if you make it automatic that once a commission is appointed, it will never be changed, it will create a lot of difficulties, of a legal nature as well as of an administrative nature.

SHRI R. V. BADE : This is because the Congress Party is in power.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : There is no question of Congress or any other party being in power. This is a phenomenon which can happen to any Party. I gave the example of a Party Government in a State which is about to go out of office, which knew that its days were numbered and that it has lost confidence acting in an irresponsible manner, appoints a commission. It cannot be left that. It cannot argue that once a commission has been appointed on any subject or against any person or on any matter whatsoever, it should continue for ever. I don't think......

SHRI BHOGENDRA JHA : After completing its work, it will end.

SHRI JYOTIRMOY BOSU (Diamond Harbour) : Do I take it that you are setting aside the unanimous recommendation of the Joint Select Committee ? May I take it like that ?

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : There is no question of a joint or unanimous recommendation. This point of view was presented before the Joint Select Committee also. We had told them the difficulties that will arise by making a recommendation of that nature and the Government is still of the opinion that it is not possible for the Government to accept this recommendation because of the reasons that I have given.

SHRI R. V. BADE : What I have pointed out was that the terms of reference are the same. So, there is no question of the 'alibre of the parties being different but the members are changed. There is no objection.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : This is another point I was replying to Shri Bhogendra Jha when he said that this recommendation should be accepted. This is the only major recommendation that the Government has not found possible to accept and for the reasons that I have given and I am still.......

SHRI BHOGENDRA JHA : You have not given the reason. What legal difficulty is there ?

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : I have said that the difficulty would be that because

[Shri Ram Niwas Mirdha]

of an irresponsible Government which is on the verge of quitting office and which has ceased to enjoy the confidence of the House, if it appoints a Commission not on one individual but against many persons, against the Central Government, against any one, you cannot leave it at that. That Commission is saerasavet and it cannot be disturbed by any successor Government.

I cannot understand the wisdom of that suggestion. No Government worth its name will ever disturb a commission which is really of public importance and has been appointed by the previous Government. No Government will do it because it will have to answer to the House to which it is responsible and it will never withdraw or cancel a commission which is of real importance.

Practical difficulties will be enormous. That is because of this that it has not been thought fit to accept it. After all, appointment of a Commission of Inquiry is in he discretion of a Government. When one Government thinks it fit to appoint it, another government may not think if fit to continue it. It is not like the *Lok Ayukta* or something like that. It is a not continuing institution to which any one can go at any time, give a complaint or make a submission and have a right to have it examined and adjudicated upon.

SHRI H. N. MUKERJEE (Calcutta-North-East): When a quasi-judicial determination is called for by one Government, should a subsequent Government sit in judgement on the earlier Government and upset the whole arrangement? Why interfere with the operations of the quasi-judicial process which a commission of inquiry represents.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : I have been trying to explain this very thing. Suppose, a government acts in a very irresponsible manner and appoints a Commission which goes much beyond the immediate needs of the situation or is of a type which have has no immediate relevance to...

SHRI N. K. P. SALVE (Betul) : On a point of clarification. Whatever may be the validity of the argument for not accepting that recommendation, I want to know whether there has been any precedent that a recommendation of a Joint Select Committee is not accepted by the Government. Has it ever happened that the unanimous recommendation of a Joint Select Committee was not accepted by the Government? Has there ever been a precedent?

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : I have said that these difficulties were explained to the Committee also and that it is difficult to accept this recommendation. Not that this point was not before the Committee at that time. So, it is not a question of a unanimous recommendation not being accepted by the Government. I do not know whether there are any precedents for doing so or not.

SHRI N. K. P. SALVE : Precedents are nowhere. That is very important.

MR. DEPUTY-SPEAKER : Recommendation is only a recommendation.

SHRI N. K. P. SALVE : Is is true that in the House amendments can be moved. But, has there been a precedent? That is what I am asking him as to whether the Government has not...

MR. DEPUTY-SPEAKER : He is not in a position to give you an instance out of hand.

SHRI BHOGENDRA JHA : Any irresponsible Government will make use of this power. Why should we give power to any irresponsible Government regarding appointment of Commissions? It is a very serious matter.

SHRI JYOTIRMOY BOSU : You are guided more by political considerations.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : It is not at all incumbent on any Government to appoint a Commission. It is not a court of law or Lok Ayukta or any institution of that nature, where anyone can have a complaint adjudicated upon. Only when Government is satisfied about the necessity to probe certain things that a Commission of Inquiry is appointed. There are many public issues involved but Commissions are always appointed. It is a question of the judgement of another Government *versus* the judgement of another Government, whether such and such matter should be required into by a Commission or not. There is nothing wrong if one Governments upsets the decision of another Government, if it is says that the terms of

reference or scope of inquiry of another Commission are not covered by the demands of the situation. There can be such situations. Therefore, why should you bind succeeding Governments ? Why should you stop them from going into this and re-examining this if they find it necessary ?

SHRI BHOGENDRA JHA : What will happen to the public morale ? Will it be cleared up or hushed up by withdrawing ?

SHRI JYOTIRMOY BOSU : If it is a case of corruption within the Ministry, how can you do it ?

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : These are not against corruption exclusively.

SHRI BHOGENDRA JHA : Then you can say, except cases of corruption. Put it that way.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : When the Lok Ayukta Bill comes...

SHRI JYOTIRMOY BOSU : What about the present one ?

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : This is going to be a continuing institution and such complaints can be taken to it.

SHRI JYOTIRMOY BOSU : You are not convincing anybody. You are only fulfilling a political purpose.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : I have long realised the futility of trying to convince the hon. Member.

SHRI BHOGENDRA JHA : You were a Member of the Joint Committee... *(Interruptions)*.

MR. DEPUTY-SPEAKER : You have put the question to the Minister ; he is trying to answer. If you are not satisfied, there is no question of wrangling over it.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : There are two ways in which Commissions of Inquiry can be appointed. The Government may do it either on its own, or by a Resolution of the House. We have stated that when the Commission is appointed by the Legislature, it can be withdrawn only by the permission of the Legislature. When the Legislature has passed such a Resolution, only they can withdraw it, not the Government. But when Government appoints such Commissions on its own, the next one can withdraw it and I have already mentioned the reasons for the same. It should not be misinterpreted by my friends.

SHRI BHOGENDRA JHA : You have not accepted the recommendation.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : We have accepted most of the recommendations, except this one.

SHRI BHOGENDRA JHA : Why not this one ?

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : For the reasons that I have already said.

SHRI JYOTIRMOY BOSU : Far from convincing, Mr. Mirdha, as I have said already.

SHRI RAM NIWAS MIRDHA : There are other points mentioned also like extension to Jammu and Kashmir. The hon. Member said that the Joint Committee went to Jammu and Kashmir and Government accepted that the scope of this Act may be extended to Jammu and Kashmir. That is what we have done.

As regards the contempt of court provisions, they have been discussed here in great detail. It is not possible to introduce all the concepts of contempt of court in this Bill for the very simple reason that it is not a court of law, and, therefore, the procedure has to be different, and that procedure has been enumerated in the Bill, and I think that would meet the needs of the situation.

15.26 hrs.

[MR. SPEAKER *in the Chair*]

Another point is that many State Governments appoint commissions and take no action on them. It is exactly to meet a situation like this that provision has been made that within six months of the presentation of the report of the commission, Government are bound to bring it before the legislature along with the manner in which they propose to implement it. After the introduction of this

[Shri Ram Niwas Mirdha]

section in the Act, I hope that this complaint made by hon. Members that the reports of some commissions are not acted upon would not arise.

These were some of the points raised, and I had tried to reply to them as well as I could. With these observations, I would request the House to kindly pass this Bill.

श्री आर० वी० बड़े : इस को रिट्रास्पेक्टिव एफेक्ट से लाया जाये ।

MR. SPEAKER : There is an amendment seeking to circulate the Bill. Is the hon. Member Shri M. C. Daga pressing it ?

SHRI M. C. DAGA : I seek leave of the House to withdraw it.

The Amendments was by leave, withdrawn.

SHRI JYOTIRMOY BOSU : Let this Bill be continued tomorrow. It is already nearing 3.30 p.m. when we have to take the Private Members' Business. We want to say something on the third reading of this Bill also.

MR. SPEAKER : The question is :

"That the Bill to amend the Commissions of Inquiry Act, 1952, be taken into consideration."

The motion was adopted.

MR. SPEAKER : We shall proceed with this Bill on the next occasion.

15.28 hrs.

COMMITTEE ON PRIVATE MEMBERS' BILLS AND RESOLUTIONS

SEVENTH REPORT

SHRI G. G. SWELL (Autonomous Districts) : I beg to move :

"That this House do agree with the Seventh Report of the Committee on Private Members' Bills and Resolutions presented to the House on the 24th November, 1971".

MR. SPEAKER : Motion moved :

"That this House do agree with the Seventh Report of the Committee on Private Members' Bill and Resolutions presented to the House on the 24th November, 1971".

SHRI BIBHUTI MISHRA (Motihari) : I beg to move :

"That in the motion—

add at the end 'with the modification that Shri Bibhuti Mishra be permitted to move for leave to introduce his Constitution (Amendment) Bill, 1971' ".

मुझे यह कहना है कि संविधान के अनुच्छेद 1 के अन्तर्गत मेरा जो गैर-सरकारी विधेयक है उस को खारिज किया गया है । इस पर मुझ को ऐतराज है । संविधान के अनुच्छेद एक में लिखा है कि :

"India, that is Bharat, shall be a Union of States."

जब हमारा संविधान बना तब उसके बनाने वालों ने कोई हर एक स्टेट के प्रतिनिधि के रूप में अंग्रेजों से लड़ाई नहीं लड़ी थी । एक हमारा केन्द्रीय आर्गेनाइजेशन कांग्रेस का था उसने सारे देश की चेतना को जगाया ।

SHRI H. N. MUKERJEE (Calcutta North-East) : Are we having a discussion on this ?

MR. SPEAKER : There is a certain items in it to which he does not agree. He has raised some objections to the constitutional side. He has given previous notice. Under the rules, he can make a few observations.

श्री विभूति मिश्र : आर्टिकल 4 में लिखा है कि पार्लियामेंट को हक है कि इस में किसी भी धारा को बदले और चाहे तो उस में किसी भी तरह का सुधार करे । आगे चलकर पांचवीं धारा में लिखा है :