सत्यमेव जयते

भारत का विधि आयोग

आपदा सहायता के लिए संगृहीत निधियों का विनियमन विषय

पर

एक सौ इक्यानवेवीं रिपोर्ट

दिसम्बर, 2004

न्यायमूर्ति
एम० जगन्नाथ राव
अध्यक्ष

सत्यमेव जयते

भारत का विधि आयोग
शास्त्री भवन
नई दिल्ली-110 001
दूरभाष : 23384475
फैक्स (011)23073874, 23388870
ई-मेल : ch.lc@sb.nic.in
निवास :
1, जनपथ नई दिल्ली-110 011
दूरभाष : 23019465

15 दिसम्बर, 2004

अर्ध०शा०सं० 6(3)(80)/2002-एल०सी०(एल एस)

माननीय श्री भारद्वाज जी,

मुझे, "आपदा राहत कोषों के विनियमन" पर भारत के विधि आयोग की 191वीं रिपोर्ट प्रस्तुत करते हुए अपार हर्ष हो रहा है । सितम्बर, 2003 को गठित किए गए 17वें विधि आयोग की यह छठी रिपोर्ट है ।

आनन्द नारायण पोहारकर बनाम लोकमत न्यूजपेपर चैरिटेबल ट्रस्ट मामले में मुम्बई उच्च न्यायालय की नागपुर न्यायपीठ द्वारा 30 अगस्त, 2001 को पारित किया गया आदेश इस रिपोर्ट का आधार है । कारगिल युद्ध के पीडितों की सहायता के लिए एक समाचार-पत्र द्वारा एक पूर्त न्यास द्वारा जनता से संग्रह की गई धनराशि की समस्या को उजागर करते हुए एक जनहित याचिका दायर की गई । जनहित याचिका में अभिकथित था कि संग्रह की गई धनराशि का दुरुपयोग या दुर्विनियोग किया गया था । उच्च न्यायालय ने यह टिप्पणी की थी कि संगृहीत राशियों को विनियमित करने और उनके उपयोग पर निगरानी रखने के लिए एक विधान की आवश्यकता है ताकि "इस प्रकार संग्रह की गई धनराशि हिताधिकारियों तक पहुंच सके ।" रक्षा मंत्रालय ने, जो कार्यवाही में एक पक्षकार था, मामले को विधि कार्य विभाग को निर्देशित कर दिया जिसने इस विषय को विधि आयोग को निर्देशित किया है ।

विधि आयोग ने प्रारम्भ में एक परामर्शी पत्र तैयार करके उसे व्यापक रूप से परिचालित किया था । सरकारों के विभागों और मंत्रालय, राज्य विधि आयोगों, विधि विशेषज्ञों, गैर सरकारी संगठनों सहित सभी वर्गों के व्यक्तियों से प्रतिक्रियाएं प्राप्त हुई । इन सभी प्रतिक्रियाओं का अध्ययन करके यह रिपोर्ट तैयार की गई है । यह निर्णय किया गया था कि यह रिपोर्ट आपदा सहायता के लिए व्यक्तियों तथा संगठनों द्वारा संग्रह की गई धनराशियों पर निगरानी रखने के लिए एक विनियामक संरचना की सिफारिश करने तक सीमित रखी जाए और यह कि यह संरचना सरकार द्वारा संग्रह की गई निधियों के लिए लागू नहीं होगी । आयोग ने यह नोट किया है कि सरकार द्वारा संगृहीत राशि के बारे में कार्यवाही विपत्ति प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं का अध्ययन करने के लिए सरकार द्वारा गठित की गई आपदा प्रबंधन संबंधी उच्च शक्ति प्राप्त समिति द्वारा की जाती है और यह कि उच्च शक्ति प्राप्त समिति द्वारा सिफारिश किए गए विधान में ऐसे उपबंध अन्तर्विष्ट हैं जिनके अनुसार सरकार द्वारा संगृहीत निधियों के दुर्विनियोग के बारे में कार्यवाही की जा सकेगी ।

यह रिपोर्ट छह अध्यायों में विभाजित है । वैध न्यासधारी की अवधारण पर विचार करने के पश्चात् इस रिपोर्ट में एक पृथक विधि अधिनियमित करने की और आवश्यकता बताई गई है । प्रस्तावित विधि के विवरण विस्तार, प्रवर्तन तथा क्षेत्र की व्याख्या की गई है तथा निष्कर्ष स्वरुप प्रस्तावित अधिनियमिति की मुख्य बातों पर प्रकाश डाला गया है । रिपोर्ट में एक अभिदाय विनियामक प्राधिकरण की स्थापना की सिफारिश की गई है जो एक अध्यक्षपीठ और अन्य अंशकालिक सदस्यों से मिलकर गठित होगा । भारत सरकार का सचिव प्राधिकरण का पदेन अध्यक्षपीठ

होगा । विचार किया गया है कि यह संरचना, इस प्रयोजन के लिए कोई स्थायी निकाय बनाने के बजाय, यदाकदा उत्पन्न होने वाली परिस्थितियों से निपटने के लिए किसी तंत्र के होने की आवश्यकता को पूरा करेगी । अभिदाय विनियामक प्राधिकरण का मुख्य कार्य आपदा सहायता के लिए अभिदाय और दान राशियों के संग्रहण और वितरण पर निगरानी रखना और यह सुनिश्चित करना होगा कि आपदा सहायता के लिए निधियां संग्रह करने वाले व्यक्ति और अभिकरण इन निधियों का पूरा हिसाब-किताब रखेंगे । अभिदाय विनियामक प्राधिकरण स्वयं यह बात सुनिश्चित करेगा कि उसके लेखाओं की लेखा परीक्षा भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा की जाएगी । प्रस्तावित विधान में आपदा सहायता के लिए निधियां संगृहीत करने वाले व्यक्तियों और अभिकरणों के लिए रजिस्ट्रीकरण कराना प्रथम आवश्यकता के रूप में अनिवार्य बनाया गया है क्योंकि ऐसी परिस्थितियां भी हो सकती हैं जहां आपदा सहायता उपायों की आवश्यकता हो, इसके लिए कलक्टर को अस्थायी रजिस्ट्रीकरण प्रदान करने की शक्ति देने का प्रस्ताव किया गया है । जो उचित रूप से हिसाब-किताब नहीं रखेंगे या निधियों का दुर्विनियोग करेंगें उनके रजिस्ट्रीकरण को निलम्बित या रद्द करने के लिए विशिष्ट उपबंधों की सिफारिश की गई है । यह भी प्रस्ताव किया गया है कि जहां ऐसे व्यक्तियों या अभिकरणों द्वारा निधियां अप्रयुक्त रखी जाती हैं वहां ऐसी निधियां अभिदाय विनियामक प्राधिकरण को या कलक्टर को, आपदा सहायता और अन्य ऐसे ही प्रयोजनों के प्रयोग के लिए अन्तरित की जाएगी । जहां दोषी अभिकरणों पर कठोर शास्तियां लगाने के लिए कलक्टर और प्राधिकरण को शक्ति प्रदान की गई है वहीं आपराधिक कार्यवाहियां दंड न्यायालय में की जाएंगी । दान और अभिदाय राशियों के बारे में सिविल विवाद इस प्रयोजन के लिए अभिहित सिविल न्यायालयों में जाएंगे और सिविल न्यायालय नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्तों से शासित होंगे सिविल प्रक्रिया संहिता या भारतीय साक्ष्य अधिनियम से नहीं ।

यह आशा की जाती है कि इस रिपोर्ट में अन्तर्विष्ट सिफारिशें आपदा सहायता के लिए जनता से अंशदान संग्रह करने वाले प्राइवेट अभिकरणों द्वारा धनराशि के दुरुपयोग की बार-बार पैदा होने वाली समस्या के समाधान में सहायक होंगी ।

सादर,

भवदीय,

हस्ता०/-

(एम० जगन्नाथ राव)

श्री एच० आर० भारद्वाज,
विधि और न्याय मंत्री,
भारत सरकार,
शास्त्री भवन,
नई दिल्ली ।

अनुक्रमणिका

अध्याय सं०	शीर्षक	पृष्ठ सं०
1.	प्रस्तावना	1—7
2.	अभिदायों का संग्रह—न्यास के रूप में	8—12
3.	आपदाओं के संदर्भ में दिए गए अभिदायों के संबंध में विशिष्ट विधि की आवश्यकता	13—15
4.	प्रस्तावित अधिनियमिति—विधायी शक्ति, विस्तार, प्रवर्तन और क्षेत्र	16—22
5.	प्रस्तावित विधि के प्रमुख तत्व	23—43
6.	सिफारिशों का सारांश	44—51

अध्याय एक

प्रस्तावना

1.1 निर्देश

विधि आयोग ने 'विपत्तियों और आपदाओं के समय संग्रह की गई दान राशियों के दुरुपयोग' संबंधी विषय पर विधि और न्याय मंत्रालय, विधि कार्य विभाग, भारत सरकार से निर्देश प्राप्त होने पर अध्ययन करना आरम्भ किया । विधि कार्य विभाग ने, 18 मार्च, 2002 को माननीय विधि और न्याय मंत्री की अनुमति से, प्राकृतिक आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता या युद्ध में मारे गए सैनिकों के परिवारों की सहायता और पुनर्वास के नाम से संग्रह की गई धनराशियों को विनियमित करने और उन पर निगरानी रखने के लिए एक समुचित विधान की सिफारिश करने हेतु, इस विषय को विधि आयोग को निर्देशित किया था । मंत्रालय द्वारा यह निर्देश आनन्द नारायण पोहारकर बनाम लोकमत न्यूजपेपर चैरिटेबल ट्रस्ट मामले में बम्बई उच्च न्यायालय द्वारा पारित आदेश डब्ल्यू० पी० सं० 216/2001 के परिणामस्वरूप दिया गया था जिसमें कहा गया था कि इस संबंध में एक विधान बनाए जाने की आवश्यकता है । रक्षा मंत्रालय ने, जो उच्च न्यायालय में एक पक्षकार था, इस मामले को परामर्श के लिए विधि कार्य विभाग को निर्देशित किया । विधि कार्य विभाग ने इस मामले को विधि आयोग को निर्देशित कर दिया जैसाकि ऊपर बताया गया है । एक परामर्शी पत्र तैयार करके प्रकाशित कराया गया, प्रतिक्रियाएं प्राप्त की गई और तत्पश्चात् यह रिपोर्ट तैयार की गई ।

1.2 आपदा/युद्ध या युद्ध जैसी स्थिति से पीडित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास के लिए व्यक्तियों, अन्य संगठनों, अन्तर्राष्ट्रीय निकायों द्वारा सहायता

1.2.1 जब कभी कोई प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा घटित होती है तब उससे हजारों, लाखों लोग प्रभावित होते हैं । बहुत से लोग मर जाते हैं और बहुत से लोगों के अंगों की क्षति हो जाती है । उनकी सम्पत्ति की भी क्षति हो जाती है । आपदा में केवल मनुष्य ही नहीं मरते अपितु अन्य जीव-जन्तुओं, नैसर्गिक निवासों तथा पर्यावरण का भी विनाश होता है । इसके तुरन्त पश्चात्, बडे स्तर पर राहत और पुनर्वास कार्य आरम्भ करने होते हैं । सरकारी तंत्र के अतिरिक्त, अन्य गैर-सरकारी संगठन और व्यक्ति भी सहायता कार्यों में कूद पडते हैं । सीमा पर जब कभी युद्ध या युद्ध जैसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है तब सैंकड़ों और कभी-कभी हजारों सैनिक मारे जाते हैं या अपंग हो जाते हैं । मृतकों तथा घायलों के आश्रितों को सहायता देनी होती है ।

1.2.2 इन परिस्थितियों में, समाज के प्रत्येक वर्ग को, चाहे व्यक्ति हों या निगमित क्षेत्र या गैर-सरकारी संगठन, मीडिया, व्यवसायी, या सामाजिक संगठन हों, आपदा से प्रभावित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास कार्यों के लिए सामने आना चाहिए और वास्तव में, वे आते भी हैं । अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय, संगठन और विदेशों की सरकारें भी वित्तीय तथा अन्य प्रकार की न्यायोचित सहायता प्रदान करने का प्रयास करती हैं । इनसे या व्यक्तियों और संगठनों से भारी मात्रा में योगदान प्राप्त होता है । इन व्यक्तियों और संगठनों से सहायता के अभाव में राहत और पुनर्वास कार्य वास्तव में प्रभावी रूप में और तीव्रता से नहीं किया जा सकता ।

1.2.3 'आपदा प्रबंधन' विषय पर अपनी पुस्तक में एस०एल० गोयल और रामकुमार के विचार.—राहत कार्य में लोगों की भागीदारी के बारे में, हम एस० एल० गोयल तथा रामकुमार द्वारा सम्पादित पुस्तक "आपदा प्रबंधन" से निम्नलिखित पैरा उद्धृत करते हैं :

> "जब कभी आपदा आती हैं वे मनुष्यों और राष्ट्रों, गरीबों, अमीरों, नवयुवकों, वृद्धों के बीच कोई भेदभाव नहीं करती हैं । वे न तो कुछ कहती हैं न कुछ सुनती हैं और न ही प्रतीक्षा करती हैं, वे तो बस आती हैं, मौत और विनाश का तांडव करती हैं और अपूर्णीय तथा असाध्य क्षति पहुंचाती हैं और जब ऐसी मुसीबत आती हैं, सर्वप्रथम समुदायों की प्रतिक्रिया ही सामने आती है, समुदायों को ही, चाहे वे किसी भी व्यवसाय, स्तर, जाति या संस्कृति के हों, प्रतिक्रिया देनी होती है । इसलिए, यह बहुत महत्वपूर्ण है कि समुदायों की ऐसी क्षमता बनाई जाए कि वे बड़े से बड़े आघात को परख सकें, समझ सकें और उसका सामना करने के लिए अपने को तैयार कर सकें ।"

1.2.4 गुजरात उच्च न्यायालय के (तत्कालीन) मुख्य न्यायाधीश डी० एम० धर्माधिकारी ने बिपिनचन्द्र जे० दीवान बनाम गुजरात राज्य, ए आई आर 2002 गुजरात, 99, मामले में गुजरात में वर्ष 2001 में आए विनाशकारी भूकम्प के पश्चात् विभिन्न व्यक्तियों और संगठनों

द्वारा दी गई सहायता का निर्देश किया था । उन्होंने निम्नलिखित टिप्पणी की थी :

"ऐसी आपदा और दुर्भाग्यपूर्ण परिस्थिति में पीड़ितों को सहायता देकर नकद या अन्य राहत सामग्री उपलब्ध कराकर समूचे राष्ट्र ने दयाभाव दर्शाया है और सहयोग दिया है । यह दैवी प्रकोप इस अर्थ में आशीर्वाद बन गया कि आपदा से निपटने के लिए विश्वपर्यन्त लोगों ने सहायता और समर्थन के रूप में सहायता देने के लिए हाथ बढ़ाए उनसे सभी लोग भेदभाव भुलाकर एकमत हो गए और मानवजाति के स्वाभाविक गुण सामने आ गए । श्रेणी, जाति, धर्म और संस्कृति के भेदभाव भुलाकर पूरे विश्व के लोगों ने सहानुभूति, सहयोग, पारस्परिक सहायता और प्रेम का अनुठा उदाहरण प्रस्तुत किया । न केवल देश के लोगों ने अपितु विश्व के विभिन्न देशों की सरकारों, समाजसेवी संगठनों और व्यक्तियों ने जहाजों, विमानों तथा यातायात के अन्य साधनों से टेन्ट, कपड़े, मशीनें, भवन निर्माण सामग्री, बचाव कार्य करने वाली मशीनें आदि सहायता सामग्री के रूप में उपलब्ध कराई । विश्व के विभिन्न भागों से सभी प्रकार की राहत सामग्री बराबर पहुंचती रही ।" (पैरा 2)

उन्होंने आगे यह भी कहा है :

"आपदा, अमीर-गरीब, सबल-निर्बल सभी को समान स्तर पर ले आती है, सभी को समान पीड़ा होती है । भूकम्प आने पर देश में तथा विश्व के सभी देशों से पीड़ितों की सहायता के लिए उदारता उमड़ पडती है । इतनी अधिक राहत सामग्री और धनराशि प्राप्त हुई है कि उसका प्रबंधन और वितरण सरकार के लिए एक दुष्कर कार्य हो गया है । 26-1-2001 को गुजरात में भुकम्प आने के पश्चात् विगत कुछ दिनों में देश के प्रत्येक व्यक्ति ने लोगों की शक्ति का अनुभव किया है । बहुत से धार्मिक और सामाजिक संगठनों की निःस्वार्थ सेवा ने यह दर्शाया है कि धर्म में परोपकारिता का आम आदमी के जीवन पर क्या प्रभाव पड़ता है । किसी प्रकार की सराहना या प्रचार की इच्छा के बिना धार्मिक और समाजसेवी वर्गों की निःस्वार्थ सेवा ने पीड़ितों को बहुत बड़ी राहत और सभी सत्यनिष्ठ लोगों ने बहुत अधिक संतोष प्रदान किया है ।" (पैरा 3)

1.2.5 इन व्यक्तियों या संगठनों द्वारा किया गया धनीय अंशदान राहत कार्यों का एक अत्यधिक महत्वपूर्ण पहलू है । धनराशि के अतिरिक्त, निम्नलिखित अन्य वस्तुएं और सेवाएं भी उपलब्ध कराई जाती हैं :–

(क) खाद्य पदार्थ; (ख) कपड़े; (ग) औषधियां तथा अन्य चिकित्सा सामग्री तथा प्राथमिक चिकित्सा; (घ) पीने का पानी; (ङ) आश्रय; (च) प्रभावित क्षेत्रों से लोगों को बाहर निकालने तथा उन्हें अन्यत्र बसाने का कार्य ।

1.3 दानदाताओं और संग्रहण अभिकरणों की श्रेणियां

1.3.1 दानदाताओं की श्रेणियां—राहत और बचाव कार्यों के लिए दान देने वाले व्यक्तियों और संगठनों को तीन उपश्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है :

(i) दानदाताओं की पहली उपश्रेणी में वे व्यक्ति, संगठन या अभिकरण आते हैं जो धनराशि या अन्य वस्तुएं दान में देते हैं । परन्तु इस श्रेणी में दान की उक्त मदें सीधे प्रभावित क्षेत्रों तक नहीं पहुंचती अपितु दानदाता धनराशियां या वस्तुएं केन्द्रीय या राज्य सरकारों को या केन्द्रीय अथवा राज्य सरकार द्वारा गठित प्रधानमंत्री राहत कोष, राष्ट्रीय रक्षा कोष, मुख्यमंत्री राहत कोष आदि जैसे किसी कोष को दान दी जाती हैं । ये ऐसे दानदाता हैं जो अपना दान किसी मध्यवर्ती के बिना सीधा ही भेजते हैं और वे धनराशियों के वितरण में या राहत अथवा पुनर्वास कार्य में भाग नहीं लेते हैं ।

(ii) दूसरी उपश्रेणी में दान देने वाले वे व्यक्ति, संगठन या अभिकरण आते हैं जो गैर-सरकारी संगठनों या व्यक्तियों, न्यासों आदि गैर-सरकारी निकायों जैसे मध्यवर्तियों को नकद या अन्यथा अंशदान देते हैं और इस दूसरी उपश्रेणी में भी दान देने वाले आपदा पीड़ितों में धनराशि या राहत सामग्री का वितरण करने का दायित्व नहीं लेते हैं ।

(iii) दानदाताओं की तीसरी उपश्रेणी में वे गैर-सरकारी मध्यवर्ती आते हैं जो ऐसे लोग या संगठन होते हैं जो, अपने अंशदान के अतिरिक्त, आपदा स्थान पर व्यक्तिगत रूप में अपनी सेवाएं भी उपलब्ध कराते हैं ।

1.3.2 दानदाताओं से धनराशि या अन्य राहत सामग्री का संग्रह करने वाले अभिकरणों की श्रेणियां.—सेवा कार्य करने वाले मध्यवर्तियों की श्रेणी में वे विभिन्न व्यक्ति, संगठन, न्यास, वर्ग, गैर-सरकारी संगठन आदि आते हैं जो आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास के लिए जनता से धनराशियों और दान का संग्रह करना आरम्भ कर देते हैं । इन्हें भी दो वर्गों में विभाजित किया जा सकता है :

(i) पहले वर्ग में वे व्यक्ति या संगठन आते हैं जो लोगों से या संगठनों से नकद राशि या अन्य सामग्री दान के रूप में केवल संग्रह करने का कार्य करते हैं और संग्रह करने के पश्चात् इन्हें सरकार को या वास्तविक राहत कार्य करने वाले किसी अन्य अभिकरण को भेज देते हैं । उदाहरण के लिए, समाचारपत्रों के प्रकाशक और इलैक्ट्रानिक मीडिया के अन्य अभिकरण कोई आपदा घटित होने पर धनराशि का संग्रह करना आरम्भ कर देते हैं । इस प्रकार संगृहित कोषराशि सामान्यतया सरकार या अन्य अभिकरणों द्वारा गठित किसी राहत कोष को भेज दी जाती है । इसी प्रकार, न्याय, शिक्षण संस्थान, सरकारी या गैर-सराकरी संगठन, क्लब आदि भी अपने छात्रों, कर्मचारियों, कार्मिकों तथा जनता के अन्य लोगों से अभिदाय के रूप में धनराशि या राहत सामग्री का संग्रह करते हैं । संग्रहण के पश्चात् वे इन्हें उपर्युक्त के कोष में जमा करा देते हैं ।

(ii) मध्यवर्तियों के दूसरे वर्ग में वे लोग, न्यास या अन्य संगठन अथवा अभिकरण आते हैं जो न केवल जनता तथा अन्य संगठनों से अभिदाय या दान का संग्रह करते हैं अपितु सहायता राशियों और सामग्रियों को सरकारी कोषों या अभिकरणों को भेजने के बजाय आपदा स्थल पर जाकर व्यक्तिगत रुप में अपनी सेवाएं उपलब्ध कराते हैं । ऐसे कतिपय संगठनों को दान या अनुदान राशि सरकार से या सरकारों द्वारा गठित कोषों से या अन्तर्राष्ट्रीय समुदायों और संगठनों से भी प्राप्त होती हैं ।

1.4. विदेशी स्त्रोत से अभिदाय : विदेशी अभिदाय (विनियम) अधिनियम, 1976

आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता करने के लिए अभिदाय न केवल देश के अन्दर से संग्रह किया जाता है अपितु विदेशी और अन्तर्राष्ट्रीय स्त्रोतों से भी प्राप्त होते हैं । विदेशी अभिदाय स्वीकार करने तथा उसका उपयोग विनियमित करने के लिए विदेशी अभिदाय अधिनियम, 1976 अधिनियमित किया गया था ।

इस अधिनियम की धारा 6(1) में उपबंधित है कि संघ (राजनैतिक संगठन स्वरूप के अतिरिक्त) जो निश्चित सांस्कृतिक, आर्थिक, शैक्षणिक, धार्मिक या सामाजिक कार्यक्रम वाला है, विदेशी अभिदाय, नकद राशि या अन्य सामग्री, स्वीकार नहीं करेगा जब तक कि (क) ऐसा संगम केन्द्रीय सरकार के पास रजिस्टर नहीं करा लेता है; और (ख) ऐसे अभिदाय किसी बैंक की ऐसी एक शाखा के माध्यम से ही, जो वह ऐसे रजिस्ट्रीकरण के लिए अपने आवेदन में विनिर्दिष्ट करे, प्राप्त करने के लिए सहमत नहीं हो जाता है । इसके अतिरिक्त, विदेशी अभिदाय प्राप्त करने के पश्तात्, प्रत्येक रजिस्ट्रीकृत संगम केन्द्रीय सरकार को इस बारे में सूचना देगा कि उसने कितना विदेशी अभिदाय प्राप्त किया है, ऐसा विदेशी अभिदाय किस स्त्रोत से और किस रीति से प्राप्त किया है तथा उसने ऐसे विदेशी अभिदाय का किन प्रयोजनों के लिए और किस रीति से उपयोग किया है । परन्तु जहां कोई ऐसा संगम (क) कोई विदेशी अभिदाय किसी बैंक की ऐसी शाखा से, जिसके माध्यम से वह विदेशी अभिदाय प्राप्त करने के लिए सहमत हुआ है, भिन्न किसी शाखा के माध्यम से अभिप्राप्त करता है; और (ख) इसके बारे में सूचना देने में असफल रहता है या कोई मिथ्या सूचना देता है तो केन्द्रीय सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, निदेश दे सकेगी कि ऐसा संगम, कोई विदेशी अभिदाय केन्द्रीय सरकार की पूर्व अनुज्ञा के बिना स्वीकार नहीं करेगा । कतिपय परिस्थितियों में केन्द्रीय सरकार, अन्यथा भी, किसी संगम के लिए पूर्व अनुज्ञा प्राप्त करना आवश्यक बना सकती है । (धारा 10)

धारा 6 की उपधारा (1क) के अनुसार उपर्युक्त निर्देशित स्वरुप का प्रत्येक संगम, यदि केन्द्रीय सरकार के पास रजिस्टर नहीं है तो, केन्द्रीय सरकार की पूर्व अनुज्ञा प्राप्त करने के पश्चात् ही कोई विदेशी अभिदाय स्वीकार कर सकेगा । ऐसे संगम के लिए, अभिदाय प्राप्त करने के पश्चात्, केन्द्रीय सरकार को उपर्युक्त निर्देशित सूचना देना आवश्यक होगा ।

'विदेशी स्त्रोत' में, धारा 2 की उपधारा (1) के खंड (5) के अनुसार, किसी विदेशी सरकार या ऐसी सरकार का कोई अभिकरण, कोई अन्तर्राष्ट्रीय अभिकरण, विदेशी कम्पनी, विदेश में निगमित कोई निगम, बहुराष्ट्रीय निगम, किसी विदेश में बनाया गया या रजिस्टर कराया गया कोई न्यास, सोसाइटियों या व्यष्टियों का अन्य संगम, किसी विदेश का व्यवसाय संघ, या विदेश का कोई नागरिक सम्मिलित है परन्तु इसमें संयुक्त राष्ट्र या विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष जैसा उसका कोई विशिष्ट अभिकरण और अन्य ऐसे अभिकरण सम्मिलित नहीं होंगे जो केन्द्रीय सरकार द्वारा अधिसूचित किए जांए । इसमें ऐसा कोई विदेशी संस्थान भी सम्मिलित नहीं होगा जिसे केन्द्रीय सरकार द्वारा भारत में व्यवसाय करने की अनुज्ञा दी गई है ।

कतिपय परिस्थितियों में, केन्द्रीय सरकार किसी व्यक्ति या संगम से उपर्युक्त सूचना प्राप्त कराए जाने की अपेक्षा कर सकेगी । (धारा 10)

धारा 13 के अनुसार, धारा 6 में निर्दिष्ट प्रत्येक संगम (क) किसी विदेशी अभिदाय का, जो उसने प्राप्त किया है, लेखा रखेगा; और (ख) उस अभिदाय का जिस रीति से उपयोग किया है अभिलेख रखेगा तथा ऐसे किसी अभिलेख का केन्द्रीय सरकार के आदेश द्वारा प्राधिकृत अधिकारी द्वारा निरीक्षण कराया जा सकेगा । उनके लेखाओं और अभिलेखों को अभिगृहीत किया जा सकेगा तथा न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत

किया जा सकेगा (धारा 14) । केन्द्रीय सरकार, यदि आवश्यक हो, आदेश द्वारा किसी अधिकारी को ऐसे लेखाओं की लेखापरीक्षा करने के लिए कह सकेगी ।

धारा 31 के अधीन, केन्द्रीय सरकार को, यदि न्याय के हित में आवश्यक और समीचीन है, किसी संगम, संगठन या किसी व्यक्ति को इस अधिनियम के सभी उपबंधों या उनमें से किसी के प्रवर्तन से छूट देने की शक्ति प्राप्त है ।

1.5 दान और अभिदायों का दुरुपयोग, दुर्विनियोग, कुप्रबंधन और अपयोजन

अब हम दान राशियों के दुर्विनियोग, कुप्रबंधन या अपयोजन के बारे में चर्चा करेंगे । जैसाकि पीछे बताया जा चुका है, जब कभी कोई प्राकृतिक या अन्य प्रकार की आपदा आती है या युद्ध या युद्ध जैसी परिस्थिति होती है, कतिपय सार्वजनिक और निजी संगठन, संस्थान, व्यक्ति आदि ऐसी आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास के दृश्यमान प्रयोजन से जनता से नकद राशि या अन्य सहायता सामग्री का संग्रह करना आरम्भ कर देते हैं, यद्यपि, वास्तव में उनका आशय ऐसा कार्य करने का नहीं होता है । संग्रह की गई धनराशि और अन्य राहत सामग्री पूर्णतया या आंशिक रूप से भी वास्तविक पीड़ितों तक नहीं पहुंच पाती है और वास्तव में उसका दुर्विनियोग या दुरुपयोग किया जाता है । कतिपय मामलों में, गैर-सरकारी संगठन, संगठन, वर्ग सरकार को या सरकार द्वारा गठित प्रधानमंत्री राहत कोष, मुख्यमंत्री राहत कोष, राष्ट्रीय रक्षा क्रोष आदि जैसे किसी कोष में भेजने के प्रयोजन से जनता तथा अन्य संस्थानों से दान प्राप्त करना आरम्भ कर देते हैं परन्तु वे इसे पूर्ण रूप से या आंशिक रूप से सरकारी कोष को नहीं भेजते और उसके बजाय इस दानराशि का दुरुपयोग या दुर्विनियोग करते हैं ।

इस प्रकार का आचरण विश्वासघात है । जो लोग और संगठन हृदय से उदारतापूर्वक इस विश्वास से अभिदाय करते हैं कि उनकी राशि से आपदा से प्रभावित व्यक्तियों की सहायता होगी उन्हें बाद में यह ज्ञात नहीं होता कि सहायता राशि या सामग्री पीड़ित व्यक्तियों तक पहुंची है अथवा नहीं ? क्या संग्रहकर्ता व्यक्तियों या अभिकरणों ने अभिदायों का दुर्विनियोग या कुप्रबंधन किया है ?

1.6 कारगिल युद्ध और गुजरात भूकम्प से पीड़ित व्यक्तियों के लिए संग्रह किया गया दान

1.6.1 लोकमत न्यूजपेपर ट्रस्ट का मामला.—हम ऐसे कतिपय मामलों का निर्देश करेंगे जहां दुर्विनियोग के गम्भीर आरोप लगाए गए हैं और जिनके बारे में जांच की जा रही है ।

हाल ही के ऐसे मामलों में से जनता के अभिदाय का दुर्विनियोग तथा कुप्रबंधन का एक मामला बम्बई उच्च न्यायालय (नागपुर बैंच) में 2001 का सं० 216 (**आनन्द नारायण राव पोहारकर बनाम लोकमत न्यूजपेपर चैरिटेबल ट्रस्ट, नागपुर**), रिट याचिका के माध्यम से दायर किया गया । याचिका में कहा गया है कि "लोकमत न्यूजपेपर चैरिटेबल ट्रस्ट, नागपुर" नामक न्यास ने 1999 में कारगिल युद्ध के दौरान तथा उसके पश्चात् गुजरात भूकम्प से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता के लिए जनता से 'लोकमत कारगिल शहीद निधि' के नाम में लगभग दो करोड रुपए की दानराशि का संग्रह किया । रिट याचिका में यह अभिकथित किया गया कि जनता से संग्रह की गई धनराशि को उस प्रयोजन के लिए उपयोग में नहीं लाया गया जिसके लिए लोगों ने अभिदाय किया था अपितु उस राशि का दुरुपयोग या दुर्विनियोग किया गया । रिट याचिका के याचिकाकर्ताओं ने भी उक्त न्यास को दान दिया था । धनराशि के दुर्विनियोग के संबंध में बम्बई उच्च न्यायालय की खंड न्यायपीठ ने तारीख 30-8-2001 के अपने आदेश में निम्नलिखित टिप्पणी की है :—

> "परन्तु यह बात हमारी समझ से परे है कि सरकार ने, केन्द्रीय तथा राज्य सरकार, जनता से स्वच्छंद रूप से ऐसे कोषों का संग्रह किए जाने को विनियमित क्यों नहीं किया है । यह अब एक आम बात हो गई है कि जब कभी कोई प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा आती है, अनेकों संगठन प्रकट हो जाते हैं और लोगों की संवेदना और मनोभावों का अवलंब लेकर जनता से स्वच्छंद रूप से अपील करने लगते हैं, उन्हें बड़े-बड़े कोषों का संग्रह करने तथा जिस प्रकार चाहें उनका विनियोजन करने में सहायता मिलती है । ऐसे कोषों के संग्रहण का विनियमन करने के लिए तथा इस प्रकार संगृहीत राशि पर निगरानी रखने के लिए कि वह हिताधिकारियों तक पहुंच सके, कोई सरकारी अभिकरण नहीं है ।"

1.6.2 तेरना चीनी मिल घोटाला.—नई दिल्ली से प्रकाशित होने वाले 'इन्डियन एक्सप्रैस' के दिनांक 1 जून, 2004 के संस्करण में यह समाचार प्रकाशित हुआ था कि न्यायमूर्ति सावंत जांच आयोग समाजसेवी अन्ना हजारे द्वारा महाराष्ट्र के एक राज्यमंत्री के विरुद्ध लगाए गए आरोपों की जांच कर रहा है । इन आरोपों में तेरना सहकारी चीनी मिल, उस्मानाबाद (महाराष्ट्र) की विभिन्न अनियमितताएं भी सम्मितित थी। यह अभिकथित किया गया था कि सोसायटी के कृषक शेयरधारियों से कारगिल युद्ध और गुजरात भूकम्प के नाम से 51.97 लाख रुपए की राशि का संग्रह किया गया परन्तु इस राशि को घाटे में चल रही एक चीनी मिल को पुनर्जीवित करने के लिए उपयोग में कर लिया गया। जैसाकि समाचार-पत्र में प्रकाशित प्राधिकरण को 1,505,153 रुपए की राशि को कारगिल कोष और संबंधित प्राधिकरण को नहीं भेजा गया ।

इसी प्रकार, गुजरात बाढ़ पीड़ित सहायता कोष की 10,60,708 रुपए की राशि और गुजरात भूकम्प राहत कोष की 10,36,336 रुपए की राशि संबंधित प्राधिकरण को नहीं भेजी गई ।

1.6.3 गुजरात भूकम्प के दौरान अभिदाय का कुप्रबंधन [बिपिनचन्द्र मामला (2002)].—जैसाकि बिपिनचन्द्र दीवान बनाम गुजरात राज्य : ए आई आर 2002 गुजरात 99 मामले में गुजरात उच्च न्यायालय ने टिप्पणी की है, 26-1-2001 को गुजरात में भूकम्प की आपदा के पश्चात्, नकद या अन्यथा, बहुत बड़ी मात्रा में राहत सामग्री देश में समाज के विभिन्न वर्गों से प्राप्त हुई और सहायता विदेशों से भी प्राप्त हुई। समाचारपत्रों में तथा मीड़िया के अन्य स्त्रोतों से ऐसे समाचार प्रकाशित हुए कि सरकार आपदा की चुनौतियों से निपटने में असफल हो गई है और भूकम्प पीड़ितों को राहत पहुंचाने और उनका पुनर्वास करने के विशाल कार्य को संतोषप्रद रूप से पूरा करने के लिए उसके पास पर्याप्त मूलभूत सुविधाएं उपलब्ध नहीं हैं । इन समाचारों के आधार पर समाज के विभिन्न क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले (गुजरात उच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त एक न्यायाधीश, एक प्रसिद्ध वकील, एक उद्योगपति, एक कलाकार और एक समाजसेवी) पांच प्रमुख नागरिकों ने एक जनहित याचिका दायर की जिसमें भूकम्प पीड़ितों को शीघ्र और प्रभावी रूप से राहत सुनिश्चित कराने के लिए न्यायालय से हस्तक्षेप करने की मांग की गई । याचिका में इस विषय में आशंका की गई और संदेह व्यक्त किया गया कि इतनी बड़ी मात्रा में प्राप्त हुई या प्राप्त होनी संभावित राशि और राहत सामग्री का उपयोग किस प्रकार से किया जाएगा । यह कहा गया था कि संग्रहण के दुर्विनियोजन की संभावना है और पीड़ित व्यक्ति अभावग्रस्त ही रह जाएंगे । याचिका में प्रार्थना की गई कि राहत कोष और सामग्री विभिन्न क्षेत्रों के विशेषज्ञों से गठित एक स्वतंत्र समिति या आयोग को सौंप दी जाए ताकि पीड़ितों के लिए राहत सामग्री और धनराशि का उचित उपयोग सुनिश्चित किया जा सके और उसके अपयोजन, दुर्विनियोजन और क्षति से बचा जा सके ।

1.7 विधि आयोग को निर्देश

1.7.1 उपर्युक्त निर्देशित वर्ष 2001 की याचिका संख्या 216 (**आनन्द नारायण पोहारकर बनाम लोकमत न्यूजपेपर चैरिटेबल ट्रस्ट**) में बम्बई उच्च न्यायालय की टिप्पणियों और अभिदाय तथा कोषों के संग्रहण को विनियमित करने और उस पर निगरानी रखने के लिए कोई विधान या प्राधिकरण न होने को देखते हुए केन्द्रीय सरकार ने आपदा पीड़ितों के कल्याण और पुनर्वास तथा युद्ध में मारे गए सैनिकों के परिवारों के कल्याण और पुनर्वास के नाम में जनता से संग्रह की गई धनराशियों को विनियमित करने और उस पर निगरानी रखने के लिए एक समुचित विधान की सिफारिश करने हेतु इस मामले को विधि आयोग को निर्देशित कर दिया ।

1.7.2 विधि आयोग ने आपदा पीड़ितों तथा युद्ध में या अन्य ऐसी गतिविधियों में मारे गए या घायल हुए सैनिकों के परिवारों को सहायता पहुंचाने के नाम में संग्रह की गई धनराशियों तथा अन्य सामग्रियों के संग्रहण और उपयोग से संबंधित विभिन्न विषयों की जांच की है । आयोग का विचार था कि विशिष्टतया अभिदायों के संग्रहण को विनियमित करने के लिए आशयित एक केन्द्रीय अधिनियम लागू करने की तत्काल आवश्यकता थी ताकि दान देने का प्रयोग और दानराशियों का समुचित उपयोग और वितरण कार्य पूरा हो सके । इस दृष्टि से इस प्रकार से संगृहीत अभिदायों के समुचित लेखे रखना अनिवार्य हो सके और इनके वितरण पर निगरानी रखी जा सके ।

1.8 विधि आयोग का परामर्शी पत्र

1.8.1 केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों और मीड़िया, गैर-सरकारी संगठनों और समाज के अन्य सभी वर्गों के विचार प्राप्त करने के लिए विधि आयोग ने मई, 2003 में इस विषय पर एक परामर्शी पत्र तैयार किया तथा उसे परिचालित किया । इसमें केन्द्रीय अधिनियमिति के प्रारूपण के लिए प्रस्तावित विधान की मुख्य बातों का निर्देश करने वाले विभिन्न प्रस्तावों के सुझाव दिए गए थे । इस परामर्शी पत्र की प्रतियां केन्द्रीय सरकार के संबंधित विभागों और मंत्रालयों, सभी राज्य सरकारों, संघ राज्यक्षेत्रों, बार एसोसिएशनों, गैर-सरकारी संगठनों तथा अन्य संबंधित व्यक्तियों और संस्थानों को भेजी गई । परामर्शी पत्र को विधि आयोग की वैबसाइट, अर्थात् : **http:/lawcommissionofindia.nic.in** पर भी दिया गया ।

1.8.2 परामर्शी पत्र में दिए गए सुझाव .—परामर्शी पत्र में निम्नलिखित मुख्य सुझाव दिए गए थे :

(i) अभिदायों के संग्रहण और उपयोग को विनियमित करने के लिए संसद द्वारा एक विधि बनाई जा सकेगी ।

(ii) किसी प्राकृतिक या अन्य आपदा के पीड़ितों को राहत और पुनर्वास या युद्ध में या युद्ध जैसी किसी परिस्थिति में मारे गए या घायल हुए व्यक्तियों को राहत या पुनर्वास उपलब्ध कराने के प्रयोजन से किसी व्यक्ति, संगठन या अभिकरण द्वारा किसी व्यक्ति, संगठन या विदेशी सरकार सहित किसी सरकार से संग्रह किए गए या प्राप्त किए गए सभी अभिदाय और दान प्रस्तावित विधान के कार्यक्षेत्र में आएंगे ।

(iii) धनराशियों या अन्य सहायता सामग्रियों के संग्रहण और वितरण को विनियमित करने के उद्देश्य से केन्द्रीय सरकार द्वारा अभिदाय विनियामक प्राधिकरण (अ०वि०प्रा०) नामक एक विनियामक प्राधिकरण गठित किया जाना चाहिए ।

(iv) विनियामक प्राधिकरण एक अध्यक्षपीठ, सदस्य सचिव, केन्द्रीय सरकार के अधिकारियों में से चुने गए तीन सदस्य, भारतीय लेखापरीक्षा तथा लेखा सेवा से एक सदस्य और सामान्य जनता के बीच से पांच सदस्यों को लेकर गठित किया जाना चाहिए।

(v) उन सभी का रजिस्ट्रीकरण अनिवार्य होना चाहिए जो "प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण" के नाम में अभिदाय प्राप्त करते हैं । जिलाधीश रजिस्ट्री अधिकारी हो सकेगा । उसे ऐसे व्यक्तियों या अभिकरणों को रजिस्टर करने का अधिकार होना चाहिए जो संग्रह कर रहे हो । परामर्शी पत्र में रजिस्ट्रीकरण की प्रक्रिया तथा रजिस्ट्रीकरण से इंकार करने के आधारों के बारे में भी सुझाव दिया गया था । यह सुझाव भी दिया गया था कि रजिस्ट्रीकरण से इंकार करने के आदेश के विरुद्ध अपील की जा सकेगी । एक अन्य यह सुझाव दिया गया था कि अत्यावश्यकता की स्थाति में अस्थायी रजिस्ट्रीकरण किया जा सकेगा ।

(vi) यह प्रस्ताव किया गया था कि प्रस्तावित विधान को व्यवहार्य सीमा तक भूतलक्षी प्रभाव दिया जाएगा ।

(vii) प्राधिकृत व्यक्तियों और अभिकरणों द्वारा संग्रह किए गए सभी अभिदायों का तथा उनके वितरण का समुचित लेखा रखा जाना चाहिए । ऐसे लेखाओं का विवरण कलक्टर को तथा विनियामक प्राधिकरण को भेजा जाना चाहिए ।

(viii) धनराशियों तथा अन्य सहायता सामग्री को केवल उसी प्रयोजन के लिए प्रयोग किया जाना चाहिए जिसके लिए उनका संग्रह किया गया था या उन्हें प्राप्त किया गया था ।

(ix) संग्रहण प्राप्ति रसीद देकर ही किया जा सकेगा ।

(x) राहत पुनर्वास कार्य करते समय धर्म, कुल, जाति या लिंग आदि के आधारों पर कोई भेदभाव नहीं किया जाएगा ।

(xi) विनियामक प्राधिकरण और कलक्टर अभिदायों के वितरण और प्रबंधन के संपूर्ण पर्यवेक्षण कार्य के प्रभारी होंगे । किन्हीं व्यक्तियों या अभिकरणों द्वारा उल्लंघन किए जाने पर विनियामक प्राधिकरण और कलक्टर को समुचित कार्यवाही करनी चाहिए जिसमें अभिदायों का अभिग्रहण भी सम्मिलित होगा । वह किसी व्यक्ति या अभिकरण के विरुद्ध सिविल या दांडिक कार्यवाही आरम्भ कर सकेगा ।

(xii) अधिनियम के अधीन प्रत्येक जिले के जिला न्यायाधीश को किसी प्राधिकृत व्यक्ति या प्राधिकरण के विरुद्ध की गई शिकायत प्राप्त करने या निपटान करने तथा शिकायत पर समुचित आदेश पारित करने के लिए न्यायिक प्राधिकरण पदाभिहित किया जाना चाहिए ।

(xiii) न्यायिक प्राधिकरण को ऐसी जांच करने के पश्चात्, जो वह उचित समझे, समुचित आदेश पारित करने चाहिए । न्यायिक प्राधिकरण को सिविल न्यायालय की भी कुछ शक्तियां प्राप्त होनी चाहिए ।

(xiv) इस विषय पर भी प्रतिक्रिया मांगी गई थी कि क्या उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने के प्रयोजन से प्रधानमंत्री राष्ट्रीय राहत कोष, मुख्यमंत्री राहत कोष तथा सरकार द्वारा गठित किए गए अन्य आपदा कोषों जैसे सरकारी कोषों से किए गए अभिदाय भी प्रस्तावित विधान के कार्यक्षेत्र में आने चाहिए ।

1.8.3 परामर्शी पत्र पर प्रतिक्रियाएं.—परामर्शी पत्र पर प्रतिक्रिया समग्र रुप से सकारात्मक थी । अधिकांश राज्य सरकारों ने (मध्य प्रदेश सरकार को छोड़कर) इस विषय पर एक विधान बनाने के प्रस्ताव का स्वागत किया । महाराष्ट्र राज्य विधि आयोग तथा पश्चिमी बंगाल राज्य सरकार से विस्तृत प्रतिक्रियाएं प्राप्त हुई हैं । इन सुझावों पर रिपोर्ट में उपयुक्त स्थान पर चर्चा की जाएगी । जहां तक केन्द्रीय सरकार के मंत्रालयों और विभागों का संबंध है, रक्षा मंत्रालय तथा कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग तथा ग्रामीण विकास विभाग ने कुछ विशिष्ट विषयों पर प्रतिक्रियाएं दी हैं । उत्तर प्रदेश, उड़ीसा, हिमाचल प्रदेश, केरल और पांडिचेरी सरकारों ने संक्षिप्त प्रतिक्रियाएं दी हैं और उन्होंने विधि आयोग के प्रस्तावों से पूर्णतया सहमति व्यक्त की है । हरियाणा सरकार ने जिलों के विभिन्न उप-आयुक्तों की प्रतिक्रियाएं भेजी हैं । गैर-सरकारी संगठनों से, नागरिक कल्याण परिषद, रुप नगर, पंजाब को छोडकर, जिसने प्रस्तावों से सहमति व्यक्त की है, कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई है ।

1.9 वर्तमान रिपोर्ट

वर्तमान रिपोर्ट, परामर्शी पत्र पर प्राप्त प्रतिक्रियाओं में दिए गए सुझावों को ध्यान में रखते हुए, अन्तर्ग्रस्त प्रश्नों के बारे में आगे और अध्ययन करके तैयार की गई है । यद्यपि किसी का प्रबंधन एक अत्यधिक विषय है, वर्तमान रिपोर्ट केवल एक पहलू तक ही सीमित है अर्थात किसी आपदा से पीड़ितों को राहत और पुनर्वास उपलब्ध कराने या युद्ध या युद्ध जैसी किसी परिस्थिति में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों के कल्याण और पुनर्वास कार्य के लिए संगृहीत या प्राप्त अभिदायों के संग्रहण या उपयोग का विनियमन । इस रिपोर्ट के आगामी अध्यायों में निम्नलिखित विषयों के बारे में चर्चा की गई है :

(i) क्या कोष का संग्रह या प्राप्त करने वाले व्यक्ति की स्थिति न्यासी की है ?

(ii) क्या ऐसे अभिदायों को विनियमित करने के लिए किसी नई विधि की वास्तव में आवश्यकता है ? ऐसी विधि अधिनियमित करने के लिए संसद की सक्षमता क्या है ?

(iii) प्रस्तावित विधि के अधीन किस प्रकार के अभिदाय आने चाहिए ?

(iv) ऐसे अभिदायों के संग्रहण और उपयोग को किस रुप में विनियमित किया जाए ?

(v) विनियामक प्राधिकरण तथा अन्य अधिकारी—गठन, शक्तियां और कृत्य ।

(vi) अभिदायों के संग्रह और वितरण की पद्धति सहित, इनका संग्रह करने के लिए प्राधिकृत व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों के कर्तव्य ।

(vii) प्रस्तावित विधि का क्षेत्रीय विस्तार, प्रवर्तन और क्षेत्र ।

(viii) पदाभिहित न्यायालय, उसकी प्रक्रिया और शक्तियां ।

अध्याय दो

अभिदायों का संग्रह—न्यास के रूप में

2.1 अभिदायों का विधायी स्तर

जैसाकि पीछे बताया जा चुका है, जब कभी कोई आपदा घटित होती है या युद्ध या युद्ध जैसी स्थिति आरम्भ हो जाती है, तब ऐसी आपदाओं से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता के लिए या मारे गए अथवा अपंग हुए सैनिकों के परिवार के कल्याण और पुनर्वास के लिए विभिन्न व्यक्तियों, संगठनों, निगमित क्षेत्र आदि द्वारा नकद राशि या अन्य सामग्रियों के रूप में बड़ी मात्रा में अभिदाय और दान दिए जाते हैं । ये अभिदाय सरकार तथा अन्य गैर-सरकारी संगठनों, न्यासों, अन्य निकायों और व्यक्तियों को दिए जाते हैं । ये नकद राशि के रूप में भी हो सकते हैं और अन्य सहायता सामग्री के रूप में भी । सरकार या गैर-सरकारी संगठनों या अन्य संगठनों या व्यक्तियों के हाथों में, जो इन्हें विशिष्ट पूर्त प्रयोजन के लिए प्राप्त करते हैं, ये संग्रह विश्वास स्वरूप होते हैं । इन गैर-सरकारी संगठनों या व्यक्तियों को जो लोग दान देते हैं वे उनको विश्वास, निष्ठा और उनके दायित्वों को ध्यान में रखते हुए देते हैं कि दान दी गई राशियां आपदा पीड़ितों तक पहुंच जाएगी । प्राप्तकर्ता प्रत्येक मामले में न्यासी है और पीड़ित व्यक्ति हिताधिकारी है । इस प्रकार इस मामले में न्यासधारी से स्पष्ट वैश्वासिक संबंध है ।

2.2 भारतीय न्यास अधिनियम, 1882 : केवल प्राइवेट न्यासों के लिए लागू होता है : इसलिए, यहां इंग्लिश विधि के सामान्य सिद्धान्त लागू होते हैं

भारतीय न्यास अधिनियम, 1882 केवल गैर-सरकारी न्यासों के लिए लागू होता है, सरकारी न्यासों के लिए नहीं । अधिनियम की धारा 1 में कहा गया है कि अधिनियम लोक या प्राइवेट पूर्त "विन्यासों" के लिए लागू नहीं होता है ।

अधिनियम की धारा 3 के अनुसार न्यास सम्पत्ति के स्वामित्व से उपबद्ध और दूसरे के और दूसरे या स्वामी के फायदे के लिए स्वामी पर रखे गए और स्वामी द्वारा प्रतिगृहीत था, उसके द्वारा घोषित और प्रतिगृहीत विश्वास से उद्‌भूत बाध्यता है ।

वह व्यक्ति जो विश्वास रखता है या उसे घोषित करता है, 'न्यासकर्ता' कहलाता है; वह व्यक्ति जो प्रतिगृहीत करता है, 'न्यासी' कहलाता है; वह व्यक्ति जिसके फायदे के लिए विश्वास प्रतिगृहीत किया जाता है, "हिताधिकारी" कहलाता है । धारा 3 में 'न्यास-भंग' को भी परिभाषित किया गया है : इसमें कहा गया है कि किसी तत्समय प्रवृत्त विधि द्वारा न्यासी पर उसकी उस हैसियत में अधिरोपित किसी कर्त्तव्य का भंग 'न्यास-भंग' कहलता है । अधिनियम की धारा 11 से धारा 30 न्यासियों के कर्त्तव्यों और दायित्वों के बारे में है तथा धारा 31 से धारा 45 न्यासियों के अधिकारों और शक्तियों से संबंधित है । धारा 46 से धारा 54 में न्यासियों की निर्योग्यताओं का निर्देश है जबकि धारा 55 से धारा 69 तक में हिताधिकारियों के अधिकारों का निर्देश है । अधिनियम की धारा 23 न्यास-भंग के लिए दायित्व का निर्देश करती है । धारा 51 में कहा गया है कि न्यासी न्यास सम्पत्ति को स्वयं अपने लाभ के लिए या न्यास से असंसक्त किसी प्रयोजन के लिए न तो उपयोग में ला सकेगा, न ही बरत सकेगा ।

बम्बई उच्च न्यायालय ने **शिवरामदास** बनाम **नेरुकर**, ए० आई० आर० 1937, बम्बई 374, मामले में बताया है कि हमें गैर-सरकारी न्यासों के मामले में अधिनियम के उपबंधों को मार्गदर्शी सिद्धांन्तों के रूप में भी लागू नहीं करना चाहिए । सही स्थिति यह है कि सरकारी पूर्त न्यासों से संबंधित मामलों में, भारत के न्यायालय इंग्लिश विधि और पद्धति के सिद्धान्तों और नियमों से शासित होंगे जब तक कि वह नियम या पद्धति भारतीय न्यायालयों के नियम और पद्धति से असंगत न हो । यह सच है कि न्यास अधिनियम के बहुत-से उपबंध इंग्लैण्ड में इक्विटी न्यायालयों द्वारा अपनाई जा रही सामान्य न्यास विधि के उपबंधों को ही उद्धृत करते हैं, परन्तु इसका यह तात्पर्य नहीं है कि अधिनियम के उपबंधों को लागू किया जाना चाहिए ।

इस प्रकार, न्यास एक दायित्व है जिसके द्वारा न्यासी हिताधिकारी के लिए कार्य करने के लिए बाध्य है । यह दायित्व अनन्य रूप से सम्पत्ति से संबंधित होना चाहिए और यह दायित्व उस विश्वास से उत्पन्न होना चाहिए जो न्यासकर्ता न्यासी में रखता है । यह एक वैश्वासिक दायित्व है जो न्यासी स्वैच्छिक रूप से स्वीकार करता है ।

2.3 न्यास—सामान्य विधि में उसका अर्थ

2.3.1 ग्लैनविल विलियम्स् द्वारा रचित सालमंड का विधिशास्त्र (11वां संस्करण, पृष्ठ 297) के अनुसार "न्यास एक ऐसा विल्लंगम है जिसमें सम्पत्ति का स्वामित्व किसी अन्य के हित के लिए सम्पत्ति का उपयोग करने के समान दायित्व तक सीमित है । विल्लंगम सम्पत्ति का स्वामी एक न्यासी है और विल्लंगम का स्वामी हिताधिकारी है" ।

2.3.2 हेल्सबरी के लॉज आफ इंग्लैण्ड (खंड 48, पुनर्संस्करण, चौथा संस्करण, पैरा 501) में दिया गया न्यास का अर्थ निम्नलिखित है :

> "जहां किसी व्यक्ति को ऐसी सम्पत्ति या ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जिसे/जिन्हें वह किसी विशिष्ट प्रयोजन या प्रयोजनों को पूरा करने के लिए दूसरे या अन्य व्यक्तियों की ओर से धारित रखने या उपयोग करने को बांध्य है वह व्यक्ति उस सम्पत्ति या अधिकारों को उस दूसरे व्यक्ति या अन्य व्यक्तियों के लिए या उस प्रयोजन या प्रयोजनों के लिए दायित्वाधीन धारण करता है और उसे न्यासी कहा जाता है। न्यास पूर्णतया एक साम्यापूर्ण दायित्व है और केवल उसी न्यायालय में प्रवर्तनीय है जिसमें साम्या का प्रबंध किया गया है ।"

2.3.3 एक प्रमुख न्यायविद अन्डरहिल के अनुसार 'न्यास एक समान दायित्व है जिसे उन व्यक्तियों के हित में (जिन्हें हिताधिकारी कहा जाता है या जो न्यास लाभी है), पूरा करने के लिए, स्वयं या किसी के द्वारा दायित्व निश्चित किए जाने पर, वह व्यक्ति (जिसे न्यासी कहा जाता है) उस सम्पत्ति का उपयोग करने के लिए, जिस पर उसका नियंत्रण है (जिसे न्यास सम्पत्ति का उपयोग करने के लिए) बाध्य है' । न्यासी की ओर से कोई कार्य या उपेक्षा, जो न्यास की लिखत या विधि की शर्तों के अनुसार प्राधिकृत या क्षम्य नहीं है, न्यास-भंग कहलाता है। (अन्डरहिल का लॉ ऑफ ट्रस्ट एण्ड ट्रस्टीशिप, 10वां संस्करण, पृष्ठ 3)

2.4 न्यासी होने का प्रयोजन

सालमंड के विधिशास्त्र (ग्लैनविल विलियम्स् द्वारा रचित 11वां संस्करण, पृष्ठ 308) के अनुसार, न्यासी होने का प्रयोजन उन व्यक्तियों के अधिकारों और हितों की रक्षा करना है जो किसी कारणवश प्रभावी रूप से स्वयं अपनी रक्षा करने में असमर्थ हैं । आगे यह भी कहा है कि उन व्यक्तियों की प्रमुख चार श्रेणियां हैं, जिनकी ओर से न्यासी की आवश्यकता पड़ती है । विद्वत लेखक के अनुसार इन चारों श्रेणियों के व्यक्ति निम्नलिखित हैं :

> "सर्वप्रथम, सम्पत्ति ऐसे व्यक्तियों की हो सकती है जिनका अभी तक जन्म न हुआ हो और उस उद्देश्य से सम्पत्ति की पर्याप्त सुरक्षा और उचित प्रबंध किया जा सकता है ।"
>
> "दूसरी श्रेणी में उन व्यक्तियों की सम्पत्ति के लिए ऐसी ही सुरक्षा अपेक्षित है जो सम्पत्ति के प्रबंधन में असीमितता, पागलपन या अनुपस्थिति होने के कारण, अक्षम हैं ।"
>
> "तीसरे, यह अनिवार्य है कि वह सम्पत्ति जिसमें समान रूप से अनेकों व्यक्तियों का हित अन्तर्ग्रस्त है वह न्यासियों में निहित होनी चाहिए ।"
>
> "चौथे, जब किसी सम्पत्ति में व्यक्तियों के हित विवादग्रस्त हों तब यही उचित है कि सम्पत्ति न्यासियों में निहित हो ।"

यहां हम यह कह सकते हैं कि आपदा से पीड़ित व्यक्तियों के लाभार्थ किया गया संग्रह तीसरी श्रेणी के अन्तर्गत आता है ।

2.5 अभिदायों के संग्रहण में न्यास की धारणा

2.5.1 न्यास की यह धारणा आपदाओं से पीड़ित व्यक्तियों को सहायता उपलब्ध कराने के प्रयोजन से कोषों तथा अन्य सामग्री के संग्रहण में भलि-भांति पाई जा सकती है । वह व्यक्ति, जो दान देता है या अभिदाय करता है, न्यासकर्ता कहा जा सकता है । दानदाता ऐसे दोनों के संग्रहकर्ता या प्राप्तकर्ता में अपना विश्वास रखता है या घोषित करता है और इसलिए कोष का ऐसा संग्रहकर्ता या प्राप्तकर्ता न्यासी की स्थिति में हो जाता है । दानदाता या दूसरे शब्दों में न्यासकर्ता गैर-सरकारी संगठनों या व्यक्तियों को इस आशय से नकद राशि या अन्य सामग्री का अभिदाय करता है कि वह आपदा से पीड़ित व्यक्तियों को राहत पहुंचाने और उनके पुनर्वास कार्य के प्रयोजन के लिए प्रयोग की जाएगी । गैर-सरकारी संगठन या व्यक्ति इसे स्वीकार करते हैं और प्राप्त राशि और सामग्री को आपदा से पीड़ित व्यक्तियों में वितरित करने का दायित्व और उत्तरदायित्व लेते हैं । ये पीड़ित व्यक्ति न्यास हिताधिकारी हैं । नकद राशि या अन्य राहत सामग्री न्यास की सम्पत्ति है । इसलिए, जब कभी किसी व्यक्ति, संगठन या अन्य संगठन या सरकार को भी, नकद राशि या राहत सामग्री आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता या पुनर्वास या युद्ध अथवा युद्ध जैसी स्थिति से पीड़ित हुए सैनिकों और उनके परिवारों के कल्याण या पुनर्वास के लिए अभिदायस्वरूप दी जाती है, तब सदैव ही न्यास का सृजन होता है ।

2.5.2 न्यायिक निर्णय

ऐसे न्यायिक निर्णय भी हैं जो इंगित करते हैं कि आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता के प्रयोजन से संग्रह किया गया अभिदाय और दान न्यास के कार्यक्षेत्र में आता है । इस संबंध में **बिपिनचन्द्र जे० दीवान** के मामले में, गुजरात उच्च न्यायालय की निम्नलिखित टिप्पणी उद्धृत की जा सकती है :

> "भारत तथा विदेशों में समाज के विभिन्न वर्गों के लोगों द्वारा संवेदनापूर्वक और स्वेच्छा से नकद राशि और राहत सामग्री के रूप में दिए गए दान और अभिदाय सरकार द्वारा प्राप्त किए गए हैं । नकद राशि या अभिदाय के रूप में ये दान और अभिदाय राज्य या केन्द्रीय सरकार के मान्यता प्राप्त राजस्व या कोष के, जैसीकि संविधान में परिकल्पना की गई है, भाग नहीं है । भूकम्प से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता के विशिष्ट उद्देश्य से पूरे विश्व के लोगों द्वारा दिए गए दान और अभिदायकों से एक कोष का गठन हुआ है । ये दान राशियां और अभिदाय सरकार के हाथ में न्यास के रूप में हैं ।" (पैरा 18)

इसी प्रकार, यह कहा जा सकता है कि जब ऐसे दान या अभिदाय किसी प्राइवेट व्यक्ति या गैर-सरकारी संगठन को दिए जाते हैं तब वे प्राप्त राशि या सामग्री के न्यासी बन जाते हैं ।

हम यहां एक इंग्लिश मामले का भी निर्देश करना चाहेंगे । यह मामला **रि नार्थ डेवॉन एण्ड वेस्ट समरसैट रिलीफ फन्ड ट्रस्टस् बनाम राइट, 1953 (2)** इला० ई आर 1032 है। इस मामले के तथ्य निम्नलिखित थे :—

> 15 अगस्त, 1952 को नार्थ डेवॉनशायर तथा वेस्ट समरसैटशायर के विस्तृत क्षेत्र में मूसलाधार वर्षा हुई जिसके कारण विनाशकारी बाढ़ आ गई और अत्यधिक क्षति और विनाश हुआ । 18 अगस्त, 1952 को लार्डस् लैफ्टीनेन्ट द्वारा इस प्रकार एक अपील की गई कि "हम न केवल वैस्ट कन्ट्री के लोगों को अपितु उन सभी को जो लिनमाउथ तथा नार्थ डेवॉनशायर और वेस्ट समरसैट के शांत ग्रामों को जानते हैं और उसे प्यार करते हैं, जिन्हें इस आपदा से गम्भीर क्षति पहुंची है, सभी पीड़ितों के सहायता कोष में योगदान करने के लिए आमंत्रित करते हैं" । इस अपील की व्यापक सकारात्मक प्रतिक्रिया हुई । सीधे कोषाध्यक्ष को भेजी गई दान राशियों के अतिरिक्त, गलियों में चलने-गुजरने वालों से, होटलों, बोर्डिंग हाऊसों, स्टेशनों तथा अन्य सार्वजनिक स्थलों पर दानपात्रों से तथा चर्चों में संग्रह द्वारा बहुत बड़ी राशियों का संग्रह किया गया । स्थानीय प्राधिकारियों ने संग्रह किए और रेड क्रास जैसे संगठनों ने भी अभिदाय किया । इस प्रकार संग्रह की गई राशि विशिष्ट व्यक्तिगत क्षति, जिसे पूरा करने के लिए अपील की गई थी, की पूर्ति के लिए आवश्यकता से अधिक थी।

प्रश्न यह पैदा हुआ कि क्या 'न्यास' का कोष खैराती था और क्या फालतू राशि का समान उद्देश्य के लिए प्रयोग किया जा सकेगा या यह दानदाताओं को उनके अनुपात में देय होगी । न्यायमूर्ति विन पैरी ने यह अभिधारित किया कि इस प्रकार संग्रह की गई राशि वैध पूर्त न्यास की श्रेणी में आती है और फालतू राशि का उपयोग समान उद्देश्य के लिए किया जाना चाहिए ।

2.6 अभिदायों का संग्रह करने वाले व्यक्तियों और अभिकरणों के दायित्व और कर्तव्य

जब अभिदायों और दान राशियों का संग्रह गैर-सरकारी संगठनों या अन्य व्यक्तियों द्वारा किया जाता है तो वे ऐसे अभिदायों को न्यास स्वरूप रखते हैं और जब न्यास की स्थिति बन जाती है तब न्यासकर्ताओं, अर्थात् दानदाताओं की इच्छा को पूरा करना न्यासियों का दायित्व और कर्तव्य हो जाता है । ये दानराशियां और अभिदाय हिताधिकारियों अर्थात् आपदा या युद्ध या युद्ध जैसी स्थिति, पीड़ित व्यक्तियों तक पहुंचनी चाहिए । सालमंड के अनुसार, हिताधिकारी के प्रति न्यासी का दायित्व "अनामनिर्दिष्ट बाध्यता" के रूप में जाना जाता है । कर्तव्यों और दायित्व को पूरा न करना न्यास-भंग, सिविल या दांडिक, समझा जाएगा ।

जैसाकि ऊपर बताया जा चुका है, दानदाता न्यासकर्ता हैं और इस प्रकार न्यास निष्पादित करने का उन्हें अधिकार प्राप्त है । दूसरी ओर, ऐसे अभिदायों के संग्रहकर्ता न्यासी हैं और न्यासकर्ताओं के प्रति उनका दायित्व है । इस संबंध में **बिपिनचन्द्र जे० दीवान** मामले में गुजरात उच्च न्यायालय की टिप्पणियां पहले ही निर्दिष्ट की जा चुकी, उद्धृत किया जा सकता है । यह टिप्पणी की गई थी कि :

> "इसलिए, हमारे विचार में उन सभी दानदाताओं या अभिदायकर्ताओं को, जिन्होंने पीड़ितों की सहायता के लिए नकद राशि या सहायता सामग्री के रूप में सहायता दी है, प्रतिनिधि की हैसियत से, सरकार से, यह सुनिश्चित करने के लिए भूकम्प पीड़ितों की सहायता और पुनर्वास के लिए दी गई सामग्री ठीक समय पर पीड़ित व्यक्तियों तक पहुंचेगी, निदेश पाने का प्रवर्तनीय अधिकार प्राप्त है । इसी प्रयोजन से राहत और पुनर्वास कार्य के लिए नकद और अन्यथा प्राप्त हुई राशि की आय और व्यय का लेखा मांगने के अधिकार का दावा किया है ।"

हिताधिकारियों को भी न्यासियों से न्यास के प्रयोजन को प्रभावी रूप से कार्यरूप देने की मांग करने का अधिकार प्राप्त है ।

2.7 न्यासी द्वारा दायित्वों का अतिक्रमण न्यास-भंग की कोटि में आएगा : सिविल कार्यवाही

2.7.1 जब कभी अभिदायों या दानराशियों का संग्रह व्यक्तियों, निकायों या अन्य गैर-सरकारी संगठनों द्वारा किया जाता है, न्यास का सृजन हो जाता है और ये न्यासी जो न्यायकर्ताओं द्वारा उन्हें सौंपे गए दायित्वों का अतिक्रमण करते हैं, न्यास-भंग के लिए जिम्मेदार हो जाते हैं । यदि न्यासियों ने धनराशि का उपयोग नहीं किया है या दुरुपयोग किया है या धनराशि को किसी अन्य कार्य में लगा दिया है या उसका दुर्विनियोजन किया है तो, इस स्थिति में स्पष्टतः न्यास-भंग हुआ है । धनराशि का अधिग्रहण करने और उसे न्यायालय के रिसीवरों में निहित करने के लिए किसी न्यायालय में सिविल कार्यवाही की जा सकती है । सिविल प्रक्रिया संहिता, 1908 की धारा 42 भी लागू की जा सकती है ।

2.7.2 आपराधिक न्यास-भंग : भारतीय दंड संहिता की धारा 405—न्यास सृजन की तकनीकियां लागू नहीं होती

जसवंत राय बनाम बम्बई राज्य, ए०आई०आर० 1956, एस० सी० 575, मामले में उच्चतम न्यायालय ने भारतीय दंड संहिता, 1860 की धारा 405 में परिभाषित रूप में आपराधिक न्यास-भंग के मामले पर विचार करते हुए निम्नलिखित अभिमत व्यक्त किया है :

> "परन्तु जब धारा 405 में, जिसमें आपराधिक न्यास-भंग को परिभाषित किया गया है, कहा गया है कि कोई व्यक्ति जिसे किसी भी रीति से सम्पत्ति सौंपी गई है, इसमें न्यास विधि की सभी तकनीकियों के साथ न्यास के सृजन का विचार नहीं किया गया है । इसमें नातेदारी के सृजन का विचार है जहां सम्पत्ति का स्वामी सम्पत्ति किसी दूसरे व्यक्ति को तब तक अपने पास रखने के लिए सौंप देता है जब तक कि कोई आकस्मिक परिस्थिति उत्पन्न नहीं होती या कोई ऐसी घटना घटित नहीं होती जब उसके द्वारा उस सम्पत्ति का निपटान किया जा सके ।" (पैरा 13)

उपर्युक्त टिप्पणियों से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि 'आपराधिक न्यास-भंग' के प्रयोजन से यह आवश्यक नहीं है कि न्यास विधि के अधीन अपेक्षित सभी विधिक तकनीकियों के साथ न्यास सृष्ट हो । न्यास के प्रयोजन से संपत्ति सौंपी जानी चाहिए और संपत्ति के स्वामी का सम्पत्ति ग्रहण करने वाले व्यक्ति में विश्वास होना चाहिए । उच्चतम न्यायालय ने **गुजरात राज्य बनाम जसवंत लाल**, ए० आई० आर० 1968, एस० सी० 700, मामले में निम्नलिखित अभिधारित किया है :

> "किसी भी सम्पत्ति को सौंपे जाने से पूर्व, एक न्यास होना चाहिए, इसका तात्पर्य यह है कि सम्पत्ति के स्वामित्व के साथ एक दायित्व जुड़ा होना चाहिए और सम्पत्ति के स्वामी का विश्वास होना चाहिए और स्वीकार करना चाहिए या उसके द्वारा अन्य के हितार्थ या अन्य और स्वामी के हितार्थ विश्वास घोषित किया जाना और स्वीकार किया जाना चाहिए । परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि सम्पत्ति के इस प्रकार सौंपे जाने के लिए न्यास विधि की सभी तकनीकियों का पूरा होना आवश्यक हो........ । इसके साथ ही सम्पत्ति सौंपने वाले व्यक्ति को संपत्ति ग्रहण करने वाले व्यक्ति में विश्वास होना चाहिए ताकि दोनों के बीच एक न्यायिक संबंध बन सके ।"

जिन व्यक्तियों को संपत्ति सौंपी जाती है उनके अधिकार उच्चतम न्यायालय द्वारा **जसवंत राय बनाम बम्बई राज्य**, ए०आई०आर० 1956, एस०सी० 575, मामले में निम्नलिखित शब्दों में स्पष्ट किए गए हैं :

> "जो व्यक्ति सम्पत्ति का कब्जा किसी अन्य पक्षकार को अंतरित करता है संपत्ति का वैध स्वामी बना रहता है और जिस व्यक्ति के पक्ष में अंतरण किया जाता है वह केवल संपत्ति को किसी अन्य के हितार्थ उसका निपटान करने के लिए अपने कब्जे में रखता है, जिस व्यक्ति को इस प्रकार कब्जा दिया जाता है उसे सौंपी गई धनराशि या उसे सुरक्षित रखते हुए उसे व्यय करने के लिए या उसके द्वारा किए गए आनुषंगिक व्यय के लिए दावे के रूप में विशिष्ट हित प्राप्त है ।" (पैरा 13)

2.8 न्यासों से संबंधित विशिष्ट विधान

2.8.1 न्यासों से संबंधित विधि के बारे में, भारतीय न्यास अधिनियम, 1882 के अतिरिक्त, केन्द्र तथा राज्य स्तर पर विभिन्न विशिष्ट विधान उपलब्ध हैं । जैसाकि पीछे कहा जा चुका है, 1882 का न्यास अधिनियम केवल प्राइवेट न्यासों के लिए लागू होता है और यह सार्वजनिक या प्राइवेट पूर्त विन्यासों के लिए लागू नहीं होता है —

(1) **पूर्त विन्यास अधिनियम, 1890.**—यह अधिनियम पूर्त प्रयोजन के लिए न्यास में सम्पत्ति निहित करने तथा न्यास द्वारा धारित संम्पत्ति के प्रशासन के लिए उपबंध करने के लिए अधिनियमित किया गया था । अधिनियम की धारा 2 के अनुसार पूर्त प्रयोजनों में निर्धनों को शिक्षा, चिकित्सा संबंधी सहायता और जनसाधारण की उपयोगिता के किसी कार्य के लिए सहायता देना है, परन्तु इसमें ऐसा कोई प्रयोजन सम्मिलित नहीं है जो अनन्यतः धार्मिक शिक्षा या पूजा से संबंधित है ।

(2) **पूर्त और धार्मिक न्यास अधिनियम, 1920.**—इस अधिनियम का उद्देश्य पूर्त और धार्मिक न्यासों के प्रशासन पर अधिक प्रभावकारी नियंत्रण रखा जाना है ।

धारा 3 के अनुसार किसी अभिव्यक्त या आन्वयिक न्यास में, जो पूर्त या धार्मिक प्रकृति के किसी सार्वजनिक प्रयोजन के लिए सृष्ट किया गया है, हित रखने वाला व्यक्ति निम्नलिखित में से कोई निदेश प्राप्त करने के लिए न्यायालय में याचिका दायर कर सकेगा :

(1) न्यासी को यह निदेश दे कि वह याचिकाकर्ता को न्यास की प्रकृति और उद्देश्यों तथा न्यास की विषय-वस्तु के मूल्य, दशा, प्रबंध और उपयोग तथा उससे होने वाली आय से संबंधित विशिष्टियां दें;

(2) यह निदेश दे कि न्यास के लेखाओं की परीक्षा और संपरीक्षा की जाएगी ।

उपर्युक्त प्रकार के किसी न्यास का कोई न्यासी, धारा 7 के अधीन, न्यास संपत्ति के प्रबंध या प्रशासन को प्रभावित करने वाले किसी प्रश्न पर न्यायालय की राय, सलाह या निदेश प्राप्त करने के लिए आवेदन कर सकेगा और उस पर न्यायालय, यथास्थिति, अपनी राय, सलाह या निदेश दे सकेगा ।

(3) **सिविल प्रक्रिया संहिता, 1908 की धारा 92** यह धारा न्यासों के बारे में है । धारा 92, पूर्त या धार्मिक प्रकृति के सार्वजनिक प्रयोजन के लिए सृष्ट किसी अभिव्यक्त या आन्वयिक न्यास-भंग के बारे में महाधिवक्ता द्वारा न्यायालय की अनुमति से दो व्यक्तियों द्वारा वाद दायर किया जाना प्राधिकृत करती है ।

(4) आयकर अधिनियम, **1961** पूर्त या धार्मिक प्रयोजनों से सृष्ट न्यास को दिए गए किसी अभिदाय या दान पर छूट देता है (धारा 80छ) । साथ ही, ऐसे न्यासों की आय को भी, कतिपय परिस्थितियों में, छूट प्राप्त है । (धारा 11, 12, 12क और 13)

(5) **भारतीय दंड संहिता, 1860** में न्यासों से संबंधित अपराधों तथा ऐसे अपराधों के लिए दंड के उपबंध किए गए हैं । धारा 405 से धारा 409 तक आपराधिक न्यास-भंग के बारे में हैं ।

(6) **राज्यों के विधान.**—केन्द्रीय विधानों के अतिरिक्त, राज्य विधानमंडलों ने भी पूर्त न्यासों के बारे में कतिपय विधान बनाए हैं ।

2.9 वर्तमान विषय विद्यमान विशिष्ट विधानों के अन्तर्गत नहीं आता है

इस समय न्यासों के कार्यकरण को शासित करने वाले केन्द्रीय विधान तथा बड़ी संख्या में राज्यों के विधान न्यासी होने के विधिक सिद्धान्त पर और न्यासों की धनराशियां इन विधियों द्वारा अनुज्ञात रीति से व्यय किए जाने के सिद्धान्तों पर आधारित हैं । तथापि, इनमें से कुछ विधान अभिव्यक्त न्यासों के लिए और कुछ आन्वयिक न्यासों के लिए लागू होते हैं परन्तु ये बहुत ही सामान्य स्वरूप के हैं और सभी प्रकार के न्यासों के लिए लागू होते हैं । तथापि, वर्तमान रिपोर्ट, विपत्तियों और आपदाओं के समय संग्रह किए गए कोषों के विशिष्ट प्रयोजन से संबंधित है । यह महसूस किया गया है कि आन्वयिक न्यासी होने के सिद्धान्त से वे अन्य संगठन और व्यक्ति भी शासित होने चाहिए जो अभिव्यक्त न्यास न हों । विशिष्ट रूप से विपत्ति या आपदा सहायता कार्यों के लिए संग्रह की गई धनराशियों से संबंधित सभी अभिकरणों को शासित करने के लिए विस्तृत विनियम बनाने का प्रस्ताव किया गया है । इस विषय पर विशिष्ट विस्तृत विधान की आवश्यकता है, इस बात पर जोर देने की और आवश्यकता नहीं है ।

हमें यहां दो विषयों पर ध्यान देना है : (i) अभिदायों के संग्रह को किस प्रकार विनियमित किया जाए, (ii) इस प्रकार संगृहीत धनराशि के दुर्विनियोजन या अपयोजन को किस प्रकार रोका जाए, ताकि धनराशि समय पर आपदा या युद्ध से पीड़ित वास्तविक व्यक्तियों को प्राप्त हो सके। किसी प्रकार के उल्लंघन या न्यास-भंग के मामले में एक विशिष्ट और तीव्र प्रक्रिया वाले तंत्र की व्यवस्था करनी होगी ताकि पीड़ित व्यक्ति तथा दानदाता एक उपयुक्त प्राधिकरण के समक्ष तत्काल शिकायत कर सकें और ऐसी शिकायत तत्काल सुनी जा सके और उस पर निर्णय दिया जा सके ।

अध्याय तीन

आपदाओं के संदर्भ में दिए गए अभिदायों के संबंध में विशिष्ट विधि की आवश्यकता

3.1 आपदा संग्रहणों के बारे में तथा उनके दुर्विनियोजनों को रोकने के लिए व्यापक विधि की आवश्यकता

जैसाकि पिछले अध्यायों में बताया गया है, आपदा या विपत्ति के समय व्यक्तियों तथा संगठनों द्वारा संग्रह की गई राशियों और सहायता सामग्रियों को विनियमित करने के लिए अभी तक संसद या राज्य विधानमंडलों द्वारा कोई व्यापक विधि नहीं बनाई गई है । इसलिए, एक विशिष्ट व्यापक विधि की आवश्यकता है ।

3.2 उच्च शक्ति प्राप्त समिति की सिफारिशें : आपदा प्रबंधन विधि

आपदा प्रबंधन के बारे में भारत सरकार द्वारा नियुक्त की गई उच्च शक्ति प्राप्त समिति ने महसूस किया है कि एक आपदा प्रबंधन विधि बनाए जाने की आवश्यकता है । इसके परिणास्वरूप, उच्च शक्ति प्राप्त समिति ने एक राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम तैयार किया। उक्त अधिनियम का प्रारूप सभी राज्यों तथा भारत के संबंधित मंत्रालयों को उनकी टिप्पणियां प्राप्त करने के लिए भेजा गया था। इस अधिनियम का उद्देश्य आपदाओं को रोकने तथा उनके विनाशकारी आघात को कम करने के संबंध में अधिक तालमेल और सक्रिय प्रतिक्रिया उपलब्ध करने के लिए, ताकि आपदा से पीड़ित व्यक्तियों को बेहतर राहत और पुनर्वास उपलब्ध कराया जा सके, प्राकृतिक तथा अन्य आपदाओं का कुशल तथा प्रभावकारी प्रबंधन सुनिश्चित कराना है । उच्च शक्ति प्राप्त समिति ने एक मॉडल राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम तैयार करने के लिए एक समिति गठित की थी । उक्त समिति ने मॉडल राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम का प्रारूप तैयार किया । प्रारूप अधिनियम की प्रतियां सभी राज्यों के मुख्य सचिवों और राहत आयुक्त को तथा राज्य प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्था महानिदेशकों को उनकी टिप्पणियां, सुझाव तथा आगे अनुवर्ती कार्यवाही के बारे में उनके विचार प्राप्त करने के लिए भेजी गई थीं । ये प्रारूप उच्च शक्ति प्राप्त समिति की अंतरिम रिपोर्ट-I का भाग के रूप में प्रस्तुत किए गए थे और केन्द्रीय सरकार ने इन्हें स्वीकार करके सभी राज्यों के मुख्यमंत्रियों के पास भेज दिया था । राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम और मॉडल राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रारूप उच्च शक्ति प्राप्त समिति की अंतिम रिपोर्ट (अक्टूबर, 2001) में क्रमश: अनुलग्नक 5 और अनुलग्नक 8 के रूप में संलग्न किए गए हैं ।

3.3 संगृहीत राशियों का दुर्विनियोजन तथा तत्काल उपचारात्मक उपाय करने के बारे में एक पृथक विधि की आवश्यकता

3.3.1 यद्यपि, जैसाकि ऊपर कहा गया है, विभिन्न समितियों और व्यक्तियों द्वारा विभिन्न प्रारूपों की सिफारिश की गई है तथा सुझाव दिए गए है, परन्तु विभिन्न व्यक्तियों तथा संगठनों द्वारा दान या अभिदाय के रूप में दी गई धनराशियों तथा अन्य सहायता सामग्रियों के संग्रहण और वितरण तथा दुर्विनियोजन रोकने या दुर्विनियोजन के मामले में उपचार जैसे विशिष्ट विषय के किसी भी प्रारूप में मुख्य विषय नहीं बनाया गया है । किसी भी प्रारूप में ऐसा कोई उपबंध नहीं है कि अभिदायों का संग्रहण किस प्रकार विनियमित किया जाएगा या धनराशियों तथा अन्य सामग्रियों के बारे में कदाचार या दुर्विनियोजन को किस प्रकार रोका जा सकेगा ताकि अभिदाय समय पर आपदा पीड़ितों को प्राप्त हो सकें । उपर्युक्त निर्दिष्ट प्रारूप विधेयक केवल आपदा प्रबंधन के बारे में है।

3.3.2 हमारा वर्तमान प्रयोजन न केवल आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास के लिए प्राप्त हुए अभिदायों और दानराशियों से है अपितु युद्ध या युद्ध जैसी परिस्थितियों में, जैसे कारगिल युद्ध, जो बम्बई उच्च न्यायालय में विचाराधीन है, मारे गए या अपंग हो गए सैनिकों और उनके परिवारों के कल्याण और पुनर्वास के लिए प्राप्त संग्रहणों से भी है। इसलिए, एक पृथक विधि की आवश्यकता है जो प्राकृतिक या अन्य प्रकार की आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास या युद्ध या युद्ध जैसी परिस्थितियों में मारे गए या अपंग हो गए सैनिकों और उनके परिवारों के कल्याण और पुनर्वास के प्रयोजन से व्यक्तियों, गैर-सरकारी संगठनों, अन्य संगठनों तथा न्यासों द्वारा दान या अभिदाय के रूप में संग्रह की गई निधियों और अन्य सामग्रियों को विनियमित कर सके तथा उन पर निगरानी रख सके ।

3.3.3 बम्बई उच्च न्यायालय ने लोकमत ट्रस्ट मामले में (उपर्युक्त), जिससे वर्तमान निर्देश उद्भूत हुआ है, अभिदायों के संग्रहण को विनियमित करने के लिए एक विधि होने की आवश्यकता महसूस की है। उस मामले में, उच्च न्यायालय खंड न्यायपीठ के दिनांक 30-8-2001 को पारित आदेश में निम्नलिखित टिप्पणी की थी :

"परन्तु यह बात हमारी समझ से परे है कि सरकार ने, केन्द्रीय तथा राज्य सरकार, जनता से स्वच्छंद रुप से ऐसे कोषों का संग्रह किए जाने को विनियमित क्यों नहीं किया है । यह अब एक आम बात हो गई है कि जब कभी कोई प्राकृतिक या मानव जनित आपदा आती है, अनेकों संगठन प्रकट हो जाते हैं और लोगों की संवेदना और मनोभावों का अवलम्बन लेकर जनता से स्वच्छंद रुप में अपील करने लगते हैं जिससे उन्हें बडे-बडे कोषों का संग्रह करने तथा जिस प्रकार चाहें उनका विनियोजन करने में सहायता मिलती है। ऐसे कोषों के संग्रहण का विनियमन करने के लिए तथा इस प्रकार संगृहीत राशि पर निगरानी रखने के लिए कि वह हिताधिकारियों तक पहुंच सके, कोई सरकारी अभिकरण नहीं है ।" (पैरा 2)

न्यायालय ने आगे यह टिप्पणी भी की है :

"............हमारे विचार में राज्य के नियंत्रण के बिना, जो जनहित में आवश्यक है, ऐसे कारणों के लिए व्यक्तियों, संस्थानों, न्यासों, निगमित गृहों और गैर-सरकारी संगठनों द्वारा निधियों के संग्रहण की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। अन्यथा उनके दुर्विनियोजन पर कोई नियंत्रण नहीं रहेगा और दानदाता असहाय रह जाएगा क्योंकि दानदाता द्वारा एक बार दान दे दिए जाने पर दानराशि का किस प्रकार विनियोजन किया जाए संग्रहकर्ता की इच्छा पर निर्भर हो जाता है।" (पैरा 5)

3.4 परामर्शी पत्र में विधि आयोग का विचार

इस विषय पर अपने परामर्शी पत्र (पैरा 3.1) में विधि आयोग ने यह सुझाव दिया था कि संग्रहण को विनियमित करने तथा अभिदायों और दानराशियों का उचित लेखा रखे जाने तथा इस दृष्टि से कि संगृहीत राशियों का उचित उपयोग और वितरण हो सके, इस प्रकार संगृहीत अभिदायों पर निगरानी रखने के विशिष्ट आशय से एक केन्द्रीय अधिनियम की तत्काल आवश्यकता है।

3.5 परामर्शी पत्र पर प्रतिक्रियाएं

आयोग को प्राप्त हुई प्रतिक्रियाओं से पता चलता है कि परामर्शी पत्र द्वारा दिए गए सुझावों को अधिकाधिक रूप में स्वीकार किया गया है।

(i) रक्षा मंत्रालय ने दिनांक 30 सितम्बर, 2004 के अपने पत्र में अधिकांश प्रस्तावित उपबंधों से सहमति व्यक्त की है परन्तु यह सुझाव दिया है कि जहां तक विनियामक प्राधिकरण का संबंध है, उसमें रक्षा सेवाओं का एडज्युटेंट जनरल या उसके समान स्तर का एक प्रतिनिधि सम्मिलित किया जाना चाहिए ताकि यह रक्षा सैनिकों तथा उनके परिवारों के हितों का ध्यान रख सके। उसका यह विचार भी है कि संबंधित राज्य सरकार का एक प्रतिनिधि भी लिया जाना चाहिए। न्यायिक प्राधिकरण के संबंध में भी उन्होंने सेना से एडज्युटेंट जनरल न्यायाधीश सम्मिलित करने का सुझाव दिया है।

(ii) उड़ीसा सरकार का विचार है कि विधि आयोग के प्रस्ताव ठोस हैं और उनसे वास्तव में गैर-सरकारी संगठनों द्वारा राहत कोष या युद्ध कोष के अधीन अपने ढंग से अभिदायों का अप्राधिकृत रूप में संग्रह किया जाना रोका जा सकेगा। इससे अभिदायों के वितरण पर निगरानी भी रखने में, ताकि इस प्रकार संगृहीत राशि/सामग्री वास्तविक हिताधिकारियों तक पहुंच सके, सहायता मिलेगी।

(iii) हिमाचल प्रदेश सरकार का विचार है कि प्राकृतिक तथा मानव जनित आपदाओं से निपटने में विगत में हुए अनुभवों की दृष्टि से इस समय प्रस्तावित अधिनियम की आवश्यकता है ।

(iv) महाराष्ट्र राज्य विधि आयोग ने कहा है कि प्रस्तावित केन्द्रीय विधान अत्यन्त आवश्यक है इस विषय में दो विचार नहीं हो सकते हैं । ऐसे विधान की पृष्टभूमि और आवश्यकता से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि काफी समय पहले से ऐसा विधान होना आवश्यक है ।

(v) उत्तर प्रदेश सरकार का विचार है कि प्रस्तावित विधान से निश्चित रूप से कदाचार रोके जा सकेंगे । उन्होंने यह भी कहा कि विधान लोकहित में है और राज्य सरकार ऐसी विधि अधिनियमित करने के लिए अपनी स्वीकृति प्रदान करती है ।

(vi) पांडिचेरी सरकार ने कहा है कि वे विधि अधिनियमित करने के प्रस्ताव से सहमत हैं ।

(vii) पश्चिमी बंगाल सरकार ने भी विधि अधिनियमित करने के प्रस्ताव से सहमति व्यक्त की है ।

(viii) हरियाणा सरकार ने अपने विभिन्न डिप्टी कमीशनरों के माध्यम से कहा है कि वे भी विधि अधिनियमित करने के सुझाव का स्वागत करते हैं ।

(ix) केरल सरकार ने भी प्रस्ताव का स्वागत किया है । तथापि, उन्होंने सुझाव दिया है कि विनियामक प्राधिकरण के बजाय इस प्रकार के कार्य वित्त विभाग के विशेष लेखापरीक्षा दल द्वारा किए जा सकते हैं । विवेकाधिकार नियमियत न होने के कारण से, स्थायी

विनियामक प्राधिकरण स्थापित करने से पैसा बर्बाद ही होगा । उनके विचार में किन्हीं कारणों से एक पृथक न्यायिक प्राधिकरण की भी आवश्यकता नहीं है । रैड क्रॉस तथा भारत सेवक समाज की भूमिका भी पृथक रखी जा सकती है ।

(x) नागरिक कल्याण परिषद (रजिस्टर्ड), रूप नगर (पंजाब) जैसे गैर सरकारी संगठनों का भी यह विचार है कि क्योंकि व्यक्तियों/संस्थानों/न्यासों/गैर-सरकारी संगठनों द्वारा ऐसे कोषों/परिसम्पत्तियों के संग्रहण को विनियमित करने तथा उस पर निगरानी रखने के लिए कोई विधान नहीं है, इन कोषों के दुर्विनियोजन को रोकने के लिए एक विधान का होना नितान्त आवश्यक है ।

(xi) भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय के अधीन ग्रामीण विकास विभाग ने कहा है कि जहां तक ग्रामीण विकास विभाग का संबंध है, वह परामर्शी पत्र में व्यक्त किए गए विचारों से सहमत है ।

(xii) तथापि, मध्य प्रदेश सरकार ने यह कहकर संक्षिप्तसा उत्तर दिया है कि उसने विशिष्ट विधि अधिनियमित करने के सुझाव को स्वीकार नहीं किया है । इस प्रकार व्यक्त किए गए विचारों के लिए कोई कारण नहीं दिया गया है ।

3.6 निष्कर्ष

उपर्युक्त प्रतिक्रियाओं को ध्यान में रखते हुए आयोग सिफारिश करता है कि प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा के पीडित व्यक्तियों को सहायता देने और उनका पुनर्वास करने या युद्ध अथवा युद्ध जैसी परिस्थितियों में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों या उनके परिवार के सदस्यों के कल्याण और पुनर्वास के प्रयोजन से संग्रह किए गए या जुटाए गए कोषों, अभिदाय और दानराशियों, नकद या अन्यथा सहित, के संग्रहण को विनियमित करने और इस प्रकार संगृहीत अभिदायों के उचित उपयोग और वितरण पर निगरानी रखने के लिए एक विधि अधिनियमित की जानी चाहिए । प्रस्तावित विधि का विवरण अध्याय-पांच में दिया गया है ।

अध्याय चार

प्रस्तावित अधिनियमिति—विधायी शक्ति, विस्तार, प्रवर्तन और क्षेत्र

4.1 अध्याय तीन में हमने सिफारिश की है कि प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा के पीड़ित व्यक्तियों को सहायता और पुनर्वास या युद्ध अथवा युद्ध जैसी परिस्थितियों में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों और उनके परिवारों के कल्याण और पुनर्वास के प्रयोजन से संगृहित या जुटाए गए अभिदायों और दानराशियों, नकद या अन्यथा के संग्रहण को विनियमित करने तथा इस प्रकार संगृहीत अभिदायों के उचित उपयोग और वितरण पर निगरानी रखने के लिए एक विधि अधिनियमित की जानी चाहिए ।

इस अध्याय में हम इस विषय पर अधिनियम बनाने की संसद की विधायी सक्षमता अधिनियम के क्षेत्रीय विस्तार, प्रवर्तन और क्षेत्र से संबंधित कतिपय प्रारम्भिक बातों पर चर्चा करेंगे ।

4.2 संग्रहणों या अभिदायों के दुर्विनियोजन का कदाचार किसी एक विशिष्ट राज्य या क्षेत्र तक सीमित नहीं है । यह समस्त देश में व्याप्त है । जब कभी कोई व्यक्ति या निकाय अभिदायों का संग्रह करना आरम्भ करता है तब, वह ऐसा संग्रह देश के प्रत्येक भाग से यहां तक कि देश के बाहर से भी कर सकेगा । किसी आपदा से, वास्तव में, ऐसे अधिक राज्यों के लोग प्रभावित हो सकते हैं । दुर्विनियोजन को रोकना बहुत आवश्यक है, इसलिए, अभिदायों को विनियमित करने के लिए एक समान विधि की आवश्यकता है और ऐसी विधि समस्त देश के लिए लागू होनी चाहिए । अतः हमारा विचार है कि देश के किसी भी स्थान पर संग्रहण और संगृहीत राशि/सामग्री के उपयोग को विनियमित या उसके दुर्विनियोजन को रोकने के लिए एक केन्द्रीय विधान होना चाहिए ।

4.3 इस विषय पर विधि अधिनियमित करने के लिए संसद की विधायी शक्ति

4.3.1 इस प्रश्न के बारे में अध्ययन करना आवश्यक है कि क्या विचाराधीन विषय पर विधि अधिनियमित करने के लिए संसद विधायी रूप से सक्षम है ।

4.3.2 समवर्ती सूची में प्रविष्टियां : सूची-III की प्रविष्टि 10 और 28

किसी विधानमंडल की विधायी शक्ति जानने के लिए विधि बनाने का उद्देश्य मुख्य मापदंड है ।

प्रस्तावित विधि से प्राप्त किए जाने वाला उद्देश्य प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास या युद्ध अथवा युद्ध जैसी परिस्थितियों में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों और उनके परिवारों के कल्याण और पुनर्वास के प्रयोजन से संग्रह किए गए या जुटाए गए अभिदायों और दानों के दुर्विनियोजन और दुरूपयोग को रोकना है । इस उद्देश्य को प्राप्त करने की आवश्यकता है :

(i) अभिदायों और दानराशियों के संग्रहण, नकद या अन्य सामग्री को विनियमित करना ;

(ii) इस प्रकार संगृहीत अभिदायों और दानराशियों के उपयोग पर निगरानी रखना ।

न्यास और न्यासियों से संबंधित विषय भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की तीसरी सूची की प्रविष्टि 10 में अन्तर्विष्ट है । आयोग के विचार में वर्तमान विषय प्रविष्टि के अन्तर्गत आता है । जैसाकि अध्याय-दो में स्पष्ट किया गया है, जब कभी ऐसे पूर्त प्रयोजन के लिए कोई अभिदाय या दान दिया जाता है, जिस व्यक्ति या निकाय को अभिदाय दिया जाता है वह अभिदाय को न्यास स्वरूप रखता है । इसके अतिरिक्त, हम यह भी कह सकते हैं कि पूर्त कार्य, पूर्त संस्थान, पूर्त तथा धार्मिक विन्यास संबंधी विषय भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची-III (समवर्ती सूची) की प्रविष्टि 28 के अन्तर्गत आता है । प्रस्तावित विधान भी आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास कार्यों से संबंधित होगा । इसलिए, यह बात स्पष्ट हो जाती है कि विचाराधीन विषय पर संसद को विधि बनाने की शक्ति प्राप्त है ।

सूची III की प्रविष्टि 10 के अतिरिक्त भी, जो प्रत्यक्षतः संगत है, संसद को अवशिष्ट विधायी शक्तियां प्राप्त हैं जैसाकि भारत के संविधान के अनुच्छेद 248 के साथ पठित सूची I की प्रविष्टि 97 में कहा गया है ।

वास्तव में, न्यासों से संबंधीत सभी वर्तमान विधानों पर अध्यारोही प्रभाव रखने के लिए, असंगति की सीमा तक, एक सर्वोपरि खंड रखने की आवश्यकता है ।

4.4 प्रस्तावित विधि का क्षेत्रीय विस्तार

4.4.1 परामर्शी पत्र (पैरा 3.2.1) में यह सुझाव दिया गया था कि प्रस्तावित विधि समस्त भारत के लिए लागू होनी चाहिए । जैसाकि पिछले पैराग्राफों में चर्चा की गई है, इस विषय पर एक समान विधि की आवश्यकता है जो समस्त भारत के लिए लागू होगी ।

4.4.2 जम्मू और कश्मीर के संबंध में स्थिति

जब हम समस्त भारत की बात करते हैं तब उसमें जम्मू और कश्मीर भी निश्चित रूप से सम्मिलित होता है । परन्तु हमें जम्मू और कश्मीर राज्य के संबंध में संवैधानिक उपबंधों को भी ध्यान में रखना होगा । संविधान के अनुच्छेद 370 (1)(ख) के अनुसार जम्मू और कश्मीर राज्य के संबंध में संसद की विधि बनाने की शक्ति संघ और समवर्ती सूची के उन विषयों तक सीमित है जो भारत के राष्ट्रपति द्वारा अधिमिलन पत्र के अनुरूप घोषित किए जाएं । राष्ट्रपति, जम्मू और कश्मीर राज्य सरकार की सहमति से अन्य ऐसे विषय जोड़ सकते है और घोषित कर सकते हैं जिन पर संसद विधि बना सकेगी जो जम्मू और कश्मीर के लिए लागू होगी ।

4.4.3 जैसाकि ऊपर चर्चा की जा चुकी है, प्रस्तावित विधान की विषय-वस्तु सूची III की प्रविष्टि 10 और 28 के अन्तर्गत, और किसी परिस्थिति में, संविधान की अवशिष्ट शक्तियों के अन्तर्गत आता है ।

संविधान के अनुच्छेद 370(1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, राष्ट्रपति ने, जम्मू और कश्मीर राज्य सरकार की सहमति से, संविधान (जम्मू और कश्मीर राज्य को लागू होना) आदेश, 1954 (सं०आ० 48) पारित किया है । आदेश की धारा 2(22) (ग) के अनुसार समवर्ती सूची की प्रविष्टि 10 और 28 जम्मू और कश्मीर राज्य के लिए लागू नहीं होंगी । अनुच्छेद 248 और संघ सूची की प्रविष्टि 97, जो संसद की अवशिष्ट शक्तियों के बारे में है, संविधान आदेश, 1954 की धारा 2(6) (ख) और धारा 2(22) (क) (iv) द्वारा जम्मू और कश्मीर राज्य के लिए प्रतिस्थापित कर दी गई हैं । इसका अर्थ यह है कि अनुच्छेद 248 के उपबंध और संघ सूची की प्रविष्टि 97, जो शेष भारत के लिए लागू होती है, जम्मू और कश्मीर राज्य के लिए लागू नहीं होती हैं । इस प्रकार अपनी अवशिष्ट शक्तियों के अधीन संसद द्वारा बनाई गई विधि जम्मू और कश्मीर राज्य के लिए लागू नहीं होती है ।

4.4.4 जम्मू और कश्मीर के लिए लागू होने वाले विशिष्ट उपबंधों की दृष्टि से तथा किसी प्रकार के विवाद से बचने के लिए यह अधिक समीचीन होगा कि प्रस्तावित विधि जम्मू और कश्मीर राज्य के लिए लागू न की जाए । क्योंकि आपदाओं और विनाश के दौरान संगृहीत कोषों के दुर्विनियोजन का रोका जाना लोकहित में है, यह अधिक उपयुक्त होगा कि जम्मू और कश्मीर राज्य विधानमंडल इस विषय में राज्य के लिए स्वयं ही विधि अधिनियमित करें ।

4.4.5 उपर्युक्त चर्चा के आधार पर हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि जम्मू और कश्मीर राज्य को छोड़कर समस्त भारत के लिए लागू होगी

4.5 प्रस्तावित विधि का प्रवर्तन—भविष्यलक्षी या भूतलक्षी प्रभाव से

4.5.1 परामर्शी पत्र में प्रस्ताव.—संसद भविष्यलक्षी या भूतलक्षी प्रभाव से लागू होने वाली विधि अधिनियमित कर सकती है । इस प्रश्न के बारे में कि प्रस्तावित विधि भविष्यलक्षी प्रभाव से या भूतलक्षी प्रभाव से लागू की जाए, प्रस्तावित शिकायत प्रक्रिया को ध्यान में रखते हुए, परामर्शी पत्र में यह सुझाव दिया गया था कि प्रस्तावित विधि निश्चित रूप से भविष्यलक्षी प्रभाव से लागू होनी चाहिए । परन्तु वर्तमान निर्देश को ध्यान में रखते हुए तथा 1-5-1999 (**तिथि जब कारगिल युद्ध प्रारम्भ हुआ) तथा जिस तिथि से प्रस्तावित विधि लागू होगी इन दोनों के बीच के समय** संगृहीत किए जा चुके अभिदायों को अधिनियम की परिधि में लाने के लिए परामर्शी पत्र में यह प्रस्ताव किया गया था कि ऐसे व्यक्तियों और अभिकरणों को अस्थायी रूप में रजिस्ट्रीकृत समझा जाएगा । आगे यह प्रस्ताव भी किया गया था कि रजिस्ट्रीकरण के लिए एक औपचारिक आवेदन पत्र प्रस्तावित अधिनियमिति के प्रवर्तन में आने की तिथि से एक महीने की अवधि के भीतर देना होगा । यह प्रस्ताव किया गया था कि यदि कलक्टर द्वारा रजिस्ट्रीकरण से इंकार कर दिया जाता है तो, सभी अप्रयुक्त अभिदायों का विनियामक प्राधिकरण या कलक्टर द्वारा ऐसे व्यक्तियों या निकायों से अधिग्रहण कर लिया जाएगा और उसके पश्चात् प्राधिकरण और कलक्टर को अधिकार होगा कि वे अभिदायों को किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण को अंतरित कर सकें । हम इस प्रस्ताव पर प्राप्त प्रतिक्रियाओं पर भी चर्चा करेंगे । परन्तु इस स्तर पर हम यह कहना चाहेंगे कि हमारा अंतिम विचार यही है कि प्रस्तावित अधिनियम को भूतलक्षी प्रभाव देने की आवश्यकता नहीं है ।

4.5.2 पांडिचेरी सरकार की प्रतिक्रिया.—इस विषय पर पांडिचेरी सरकार ने अपने विधि विभाग के माध्यम से परामर्शी पत्र में अपनी प्रतिक्रिया में कहा है कि अधिनियमिति को भूतलक्षी प्रभाव देना विधि की दृष्टि से विधि सम्मत नहीं होगा और न्यायालयों को मान्य नहीं होगा । प्रस्तावित विधान के प्रवर्तन को भूतलक्षी प्रभाव देने के बारे में विधि विभाग ने अपनी असहमति व्यक्त की है ।

4.5.3 विधि भूतलक्षी विधान की अनुज्ञा देती है परन्तु वर्तमान मामले में यह महसूस किया गया है कि प्रस्तावित विधि केवल भविष्यलक्षी प्रभाव से प्रवर्तन में प्रवर्तित होगी.—विधि के व्यवस्थापित सिद्धान्तों के अनेक समर्थक यह मानते हैं कि भारत में, सर्वांगीण शक्तियों के कारण, संसद तथा राज्य विधान मंडल, संवैधानिक निर्बंधनों के अधीन भूतलक्षी प्रभाव या भविष्यलक्षी प्रभाव रखने वाले अधिनियम अधिनियमित कर सकते हैं (देखें, **मैसर्स नानूमल गिरधारी लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य**, ए०आई०आर० 1992 एस०सी० 2084 ; **आन्ध्र प्रदेश सरकार बनाम हिन्दुस्तान मशीन टूल्स**, ए०आई०आर० 1975 एस०सी० 2037; **जे० के० जूट मिल्स कम्पनी बनाम उत्तर प्रदेश राज्य**, ए०आई०आर० 1961 एस०सी० 1486; **एम० पी० वी० सुन्दरमनियर एण्ड कम्पनी बनाम आन्ध्र प्रदेश राज्य**, ए०आई०आर० 1958 एस०सी० 468) । किसी विषय पर भूतलक्षी प्रभाव से विधि बनाने की क्षमता उस विषय पर विधि बनाने की वर्तमान क्षमता पर निर्भर करती है (देखें, **ए० हाजी अब्दुल शकूर एण्ड कम्पनी बनाम मद्रास राज्य**, ए०आई०आर० 1964 एस०सी० 1724) । न्यायालय ने कतिपय भूतलक्षी प्रभाव वाले विधानों को अभिखंडित करने के लिए अनुच्छेद 14 को लागू किया है ।

अतः हम, परामर्शी पत्र के प्रस्तावों का विश्लेषण करेंगे । परामर्शी पत्र में तीन मुख्य मुद्दे रखे गए थे । ये इस प्रकार हैं : (i) सामान्यतया, प्रस्तावित विधि को भूतलक्षी प्रभाव दिया जाएगा; (ii) विगत में जिन व्यक्तियों या अभिकरणों ने अभिदायों का संग्रह किया है उन्हें नई विधि के अधीन अस्थायी रूप से रजिस्ट्रीकृत समझा जाएगा, तथापि उन्हें विहित अवधि के भीतर रजिस्ट्रीकरण के लिए औपचारिक आवेदन करना होगा; (iii) यदि रजिस्टर किए जाने से इंकार कर दिया जाता है तो, समस्त अप्रयुक्त अभिदाय राशि का विनियामक प्राधिकरण या कलक्टर द्वारा अधिग्रहण कर लिया जाएगा और इस प्रकार अधिगृहीत अभिदाय राशि किसी अन्य व्यक्ति या अभिकरण को सौंप दी जाएगी ।

परामर्शी पत्र में किए गए प्रस्ताव का प्रभाव इतना था कि विगत में जिन व्यक्तियों या संगठनों ने अभिदायों का संग्रह किया है उन्हें रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन करना होगा । यदि उनका आवेदन स्वीकार कर लिया जाता है तो वे भविष्य में भी अभिदायों का संग्रह करने के पात्र हो सकेंगे और यदि रजिस्ट्रीकरण के लिए उनका आवेदन रद्द कर दिया जाता है तो उनसे अभिदायों की समस्त अप्रयुक्त राशि का विनियामक प्राधिकरण या कलक्टर द्वारा अधिग्रहण कर लिया जाएगा । निःसंदेह, संगृहीत राशि उनकी निजी सम्पत्ति नहीं है, लोगों की सम्पत्ति है । ये व्यक्ति या संगठन यह दावा नहीं कर सकते कि उन्हें संपत्ति में किसी हित की हानि हो रही है ।

> अब केवल यह प्रश्न उठता है कि क्या ऐसा प्रतिवाद किया जा सकता है कि विनियामक प्रधिकरण या कलक्टर द्वारा ऐसे अप्रयुक्त अभिदायों का अधिग्रहण संविधान के अनुच्छेद 20(1) के अधिन किए गए निषेध के अधीन दंडनीय होगा । यदि उत्तर सकारात्मक है तो, ऐसे उपबंध को अधिकारातीत अभिनिर्धारित करना होगा । इस प्रश्न का उत्तर उच्चतम न्यायालय की पांच न्यायाधीशों की न्यायपीठ द्वारा **पश्चिमी बंगाल राज्य बनाम एस० के० घोष**, ए०आई०आर० 1963 एस०सी० 225 मामले में दिए गए निर्णय में खोजा जा सकेगा ।

उच्चतम न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया था :

> "अतः हमारा मत है कि धारा 13(3) में उपबंधित समपहरण उस वाद की तुलना में जो सरकार अपने धन या संपत्ति की वसूली के लिए ला सकती है और वह अनुच्छेद 20(1) के अर्थों में दंडनीय नहीं है ऐसे अपराधों के मामले में जिन सरकारी धन या सम्पत्ति गबन आदि अन्तर्ग्रस्त हैं, सरकारी धन या सम्पत्ति की वसूली के लिए तीव्रगति वाली पद्धति है ।" (पैरा 14)

4.5.4 विधि आयोग का अंतिम विचार : प्रस्तावित विधि का भविष्यलक्षी प्रभाव से लागू होगा

जब विधि आयोग ने परामर्शी पत्र में प्रस्तावित अधिनियमिति को भूतलक्षी प्रभाव देने का सुझाव दिया था तब, यह महसूस किया गया था कि कारगिल युद्ध (मई, 1999) के दौरान दिए गए अभिदायों के दुरुपयोग और दुर्विनियोजन के आरोप लगाए गए हैं । इसलिए, प्रस्तावित विधि को भूतलक्षी प्रभाव दिया जाना चाहिए । यह विचार किया गया था कि अभिदायों की बहुत बड़ी राशि का, यदि यह प्रयुक्त रही है, अधिग्रहण किया जा सकेगा । इन परिस्थितियों में ऐसे उपबंध का सुझाव दिया गया था । परन्तु तब से अब तक (1999 से 2001), बहुत समय बीत चुका है और अन्तिम रूप से विधि अधिनियमित होने और उसके प्रवर्तन में आने तक और भी समय लगेगा । तब तक अप्रयुक्त अभिदायों

को खोजा भी नहीं जा सकेगा । इसके साथ-साथ, अप्रयुक्त अभिदायों को खोजने में कतिपय तकनीकी कठिनाइयां भी पैदा होंगी । ऐसे भूतकालिक संग्रहणों के बारे में, यदि आवश्यक हो, सदैव वर्तमान विधि का आश्रय लिया जा सकता है यद्यपि, उपचार इस रिपोर्ट में प्रस्तावित विशिष्ट और त्वरित उपायों से भिन्न हैं ।

इन परिस्थितियों में, विधि आयोग का अब यह विचार है कि प्रस्तावित विधि को भूतलक्षी प्रभाव देने के प्रस्ताव पर जोर देने की आवश्यकता नहीं है । हम सिफारिश करते हैं कि संपूर्ण प्रस्तावित अधिनियमिति को केवल भविष्यलक्षी प्रभाव दिया जाना चाहिए ।

4.6 प्रस्तावित विधि का क्षेत्र.—क्या सरकार द्वारा किसी भी कोष के लिए प्राप्त किए गए अभिदायों को भी अधिनियमित को कार्यक्षेत्र के अधीन लाया जाना चाहिए।

4.6.1 अभिदायों और दानराशियों का संग्रह सरकार या उसके अभिकरणों द्वारा तथा प्राइवेट व्यक्तियों, संगठनों, गैर-सरकारी संगठनों, न्यासों आदि द्वारा भी किया जाता है । प्रश्न यह है कि क्या प्रस्तावित विधि सभी अभिदायों और दानराशियों के लिए लागू होनी चाहिए या क्या यह केवल उन अभिदायों या दानराशियों के लिए लागू होनी चाहिए जो गैर-सरकारी व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों द्वारा संगृहित किए जाते हैं ।

4.6.2 सरकारी कोषों के बारे में परामर्शी पत्र में किए गए प्रस्ताव.—परामर्शी पत्र में यह प्रस्ताव किया गया था कि किसी व्यक्ति, संगम, अभिकरण, निगमित या गैर-निगमित निकाय, संस्थान, फर्म या अन्य संगठनों द्वारा संग्रह किए गए या उन्हें प्राप्त हुए सभी अभिदायों और दान, नकद राशि या अन्य सामग्री के रूप में, प्रस्तावित अधिनियमिति के कार्यक्षेत्र के अधीन आने चाहिए (पैरा 3.2.1) । परामर्शी पत्र में सरकार द्वारा या उसके अभिकरणों द्वारा संग्रह किए गए या जुटाए गए अभिदाय प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र से बाहर रखे गए थे परन्तु इस प्रश्न पर सुझाव आमंत्रित किए गए थे ।

4.6.3 परामर्शी पत्र पर प्रतिक्रियाएं

4.6.3.1 कतिपय प्रतिक्रियाओं में यह सुझाव दिया गया है कि कोषों के प्रशासन में उत्तरदायित्व निश्चित करने के प्रयोजन से प्रस्तावित विधि राज्य कोषों के लिए (प्रधानमंत्री राहत कोष, मुख्यमंत्री राहत कोष, तथा सरकार द्वारा गठित अन्य आपदा राहत कोष) भी लागू होनी चाहिए । कतिपय अन्य प्रतिक्रियाओं में यह सुझाव दिया गया है कि अन्य सुरक्षोपाय उपलब्ध होने के कारण से ऐसे कोषों को प्रस्तावित विधि के अधीन लाने की आवश्यकता नहीं है ।

4.6.3.2 पांडिचेरी सरकार ने अपनी प्रतिक्रिया में कहा है कि पांडिचेरी के मुख्यमंत्री राहत कोष को प्रस्तावित अधिनियमिति के अधीन लाने की आवश्यकता नहीं है । उसने यह भी कहा है कि पूर्त और विन्यास अधिनियम, 1980 के अधीन बनाए गए विनियमों में इस कोष के प्रशासन के लिए पर्याप्त सुरक्षोपायों के उपबंध किए गए हैं । उस योजना के अधीन कोषों के उपयोग के उचित लेखाओं और लेखापरीक्षा के लिए उपबंध किए गए हैं।

4.6.3.3 **महाराष्ट्र राज्य विधि आयोग** का विचार है कि प्रधानमंत्री कोष और मुख्यमंत्री कोष इस अधिनियम के कार्यक्षेत्र के अधीन नहीं आने चाहिए ।

4.6.3.4 **ग्रामीण विकास विभाग, ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार** ने विधि आयोग का ध्यान एक केन्द्र प्रायोजित योजना अर्थात्, मंत्रालय की संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (स०ग्रा०रो०यो०) की ओर दिलाया है । उस योजना के अधीन किसी प्राकृतिक या अन्य आपदा के लिए या युद्ध जैसी आपात स्थिति से पीड़ित व्यक्तियों के कल्याण के लिए किसी संस्थान, व्यक्ति या संगठन को कोई धनराशि नहीं दी जाती है । तथापि, किसी प्राकृतिक आपदा के समय प्रभावित राज्य सरकारों को अनाज के रूप में सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना के विशिष्ट कार्यक्रम के अधीन अतिरिक्त सहायता दी जाती है । यह सहायता केवल उप-प्रधानमंत्री की अध्यक्षता वाले कार्यकारी बल के निर्णय के आधार पर दी जाती है । इसके अतिरिक्त, आपदा प्रभावित क्षेत्रों के लिए कुल नियतन का 5 प्रतिशत भाग सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना और इन्दिरा आवास योजना के अधीन आरक्षित रखा जाता है ।

4.6.3.5 **सचिव, राज्य सैनिक बोर्ड, हरियाणा** ने अपनी प्रतिक्रिया में एक अन्य कोष अर्थात् 'हरियाणा मुख्यमंत्री युद्ध राहत कोष' के बारे में उल्लेख किया है जो हरियाणा सरकार द्वारा गठित किया गया था । यह कहा गया है कि यह कोष शहिदों के निकट संबंधियों को तुरन्त, अविलम्ब सहायता उपलब्ध कराने के लिए गठित किया गया है । इस कोष का सोसाइटी रजिस्ट्रीकरण अधिनियम के अधीन हरियाणा को एक

सोसाइटी मानते हुए, फर्मस् तथा सोसाइटीज रजिस्ट्रार के पास रजिस्ट्रीकरण कराया गया है । कोष का संग्रह उपायुक्तों द्वारा चैक और ड्राफ्टस् के रूप में किया गया तथा दानदाताओं को रसीद दी गई थीं । इस कोष पर निगरानी रखने के लिए एक उच्च शक्ति प्राप्त समिति गठित की गई थी जिसमें, मुख्यमंत्री, मुख्य सचिव, वित्त तथा गृह विभागों के आयुक्त, पुनर्व्यवस्थापन निदेशक, सचिव, सैनिक बोर्ड सदस्य के रूप में सम्मिलित किए गए थे । इस कोष के लेखाओं की लेखापरिक्षा स्थानीय कोष लेखापरीक्षक तथा एक चार्टर्ड एकाउंटेंट द्वारा की जाती है ।

4.6.3.6 दूसरी ओर, पश्चिमी बंगाल सरकार (विधायी विभाग) ने यह विचार व्यक्त किया है कि राज्य कोषों से किए गए अभिदायों को भी प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र के अधीन लाया जाना चाहिए ताकि ऐसे कोषों में एक उत्तरदायित्व निश्चित करना आरम्भ किया जा सके और व्यवस्था में पारदर्शिता लाई जा सके, साथ ही राज्य से सूचना पाने के नागरिकों के अधिकार की बढ़ती हुई मान्यता को भी सम्मान दिया जा सके ।

4.6.3.7 उपायुक्त, पंचकुला (हरियाणा) का विचार है कि संगृहीत कोषों के दुर्विनियोजन से बचने के लिए राज्य कोष प्रस्तावित विधि के अधीन आने चाहिए ।

4.6.4 हमारी चर्चा.—सहायता प्रदान करने के लिए, सरकार के स्तर पर, विभिन्न प्रकार के कोषों का गठन होता है। इनमें से कुछ कोष स्थायी होते हैं और किसी विशिष्ट परिस्थिति, आपदा या युद्ध से संबंधित नहीं होते हैं—उदाहरण के लिए, प्रधानमंत्री राष्ट्रीय राहत कोष, राष्ट्रीय सुरक्षा कोष, सेना केन्द्रीय कल्याण निधि, भारतीय नौसैनिक हितकारी निधि, राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि, विभिन्न राज्यों के मुख्यमंत्री राहत कोष। इनके अतिरिक्त, कभी-कभी किसी विशिष्ट आपदा या अन्य घटना से निपटने के लिए कोई विशिष्ट कोष गठित किया जाता है। उदाहरण के लिए, महाराष्ट्र का मुख्यमंत्री भूकम्प राहत कोष लातूर में आए भूकम्प से निपटने के लिए गठित किया गया था। आन्ध्र प्रदेश मुख्यमंत्री चक्रवात राहत कोष, प्रधानमंत्री अरमेनिया भूकम्प राहत कोष, प्रधानमंत्री सूखा राहत कोष, पांडिचेरी मुख्यमंत्री चक्रवात राहत कोष, गुजरात भूकम्प पुनर्वास तथा निर्माण कोष। इन अधिकांश में अभिदाय और दान आम जनता से लिए जाते हैं। तथापि, कतिपय कोषों में, सरकार भी इनके लिए योगदान करती है। कभी-कभी बजट प्रावधानों को पूरा करने के लिए अधिभार भी लगाए जाते हैं। अन्य सरकारी अभिकरण अभिदाय और दानराशियां जुटाते हैं। गुजरात सरकार द्वारा गठित, गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण का एक कार्य सरकार, केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकार से, विश्व बैंक, ए०डी०बी०, यू०एस०ए०आई०डी०, डी०एफ०आई०डी०, आई०एफ०आर०सी० और दानदाताओं, गैर-सरकारी संगठनों, वित्तीय संस्थानों, सार्वजनिक तथा प्राइवेट न्यास या अन्य किसी संगठन से अनुदान या सहायता के रूप में निधियां प्राप्त करना भी है। इन कोषों का प्रबंधन साधारणतया एक समिति द्वारा किया जाता है। उचित लेखें रखे जाते हैं, उचित रसीद दी जाती हैं और इन कोषों की लेखापरीक्षा भी की जाती है।

प्रधानमंत्री राष्ट्रीय राहत कोष पूर्णतया जनता से प्राप्त स्वैच्छिक दानराशियों पर निर्भर है। इस कोष से ऐसे व्यक्तियों को सहायता दी जाती है जो आपदा से पीड़ित होते हैं। उसके संसाधनों का उपयोग प्राकृतिक आपदाओं में मारे गए व्यक्तियों के परिवारों को तत्काल राहत प्रदान करने के लिए किया जाता है। इस कोष से उपद्रवों, बलवों तथा दुर्घटनाओं से प्रभावित परिवारों को भी सहायता दी जाती है। इसके अतिरिक्त, इस कोष से निर्धन व्यक्तियों को चिकित्सा कराने पर आने वाले खर्चों को पूरा करने के लिए भी सहायता दी जाती है। इस कोष के लिए अभिदाय चैकों और ड्राफ्टों के रुप में चुनिन्दा बैंक शाखाओं में जमा कराए जातें हैं। कोष से अभिदाय के लिए एक औपचारिक रसीद दी जाती है। इस कोष में सामग्री के रूप में कोई अभिदाय स्वीकार नहीं किए जाते हैं।

राष्ट्रीय रक्षा कोष में राष्ट्रीय रक्षा प्रयासों के लिए नकद या अन्य सामग्री के रूप में स्वैच्छिक दान प्राप्त किए जाते हैं और कोष द्वारा उनके उपयोग के बारे में निर्णय किया जाता हैं। इस कोष का प्रयोग रक्षा सेनाओं तथा अर्धसैनिक बलों तथा उनके आश्रितों के कल्याण सहित सभी प्रकार के रक्षा प्रयोजनों के लिए किया जाता है। कोष का प्रशासन कार्यकारिणी समिति द्वारा किया जाता है जिसमें प्रधानमंत्री समिति का अध्यक्ष तथा रक्षा, वित्त और गृहमंत्री समिति के सदस्य होते हैं। प्रधानमंत्री का संयुक्त सचिव कार्यकारिणी समिति का सचिव होता है। इस कोष से धनराशि का संवितरण सभी सदस्यों की स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् ही किया जाता है। यह एक लोक निधि है और इसका लेखा और शेष राशि रिजर्व बैंक में ही रखी जाती है। उसके लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक तथा महालेखापरीक्षक द्वारा की जाती है। (http://pmindia.nic.in/funds दिनांक 1-8-2002)

भारत सरकार ने गम्भीर स्वरूप की प्राकृतिक आपदा से निपटने के लिए एक 'राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि' (एन०सी०सी०एफ०) का गठन किया है। इस निधि को भारत सरकार के 'लोक लेखा' के रूप में वर्गीकृत किया गया है। केन्द्रीय

सरकार ने इस निधि को प्रारम्भ में 500 करोड़ रुपए की धनराशि उपलब्ध कराई है। गृह मंत्रालय ने आपदा प्रबंधन के लिए एक राष्ट्रीय केन्द्र (एन०सी०सी०एम०) गठित किया है जो इस बात का मूल्यांकन करेगा कि तत्काल राहत और पुनर्वास पर कितनी धनराशि का उपयोग किया जाए। राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि की उपर्युक्त सिफारिश पर गृह मंत्रालय द्वारा गठित की गई आपदा राहत संबंधी उच्च स्तरीय समिति द्वारा विचार किया जाएगा। उच्च स्तरीय समिति के निर्णय के अनुसार ही धनराशि राज्य सरकार को दी जाती है। गृह मंत्रालय इस बात पर निगरानी रखेगा कि राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि से दी गई धनराशी राज्य सरकार द्वारा उसी प्रयोजन के लिए व्यय की जाएगी जिसके लिए यह निधि गठीत की गई थी । राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि का लेखा, मुख्य लेखा नियंत्रक, वित्त मंत्रालय द्वारा रखा जाता है और नियंत्रक तथा महालेखापरीक्षक द्वारा उसकी वार्षिक लेखा परीक्षा की जाती है ।

जैसाकि ऊपर बताया गया है, पांडिचेरी मुख्यमंत्री कल्याण निधी का प्रशासन पूर्त तथा विन्यास अधिनियम, 1980 के अधीन अधिसूचित स्किम के अन्तर्गत किया जा रहा है। उक्त स्कीम में उचित लेखा रखने तथा उपयोग की गई निधि की लेखापरीक्षा कराने के लिए उपबंध अन्तर्विष्ट किए गए हैं ।

उपर्युक्त चर्चा से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि जहां तक सरकार और उसके अभिकरणों द्वारा संगृहीत अभिदायों और दानराशियों का संबंध है, संगृहीत राशियों तथा उनके उपयोग का उचित लेखा रखने तथा लेखापरीक्षा कराने के लिए उपबंध किए हैं । फिर भी, सूचना की स्वतंत्रता अधिनियम, 2002 की दृष्टि से (जब नियम बनाने के पश्चात् यह प्रभावी हो जाएगा), नागरिक इन कोषों में संगृहीत राशि तथा उनके उपयोग के बारे में आवश्यक सूचना प्राप्त कर सकेंगे। यह भी संभव है कि अन्यथा भी, सरकार या उसके अभिकरणों की वैबसाइटों में इन्टरनेट पर अधिकांश जानकारी उपलब्ध हो सकेगी । सरकार द्वारा गठित कतिपय कोष सामान्य कोष है जिसका उपयोग किसी आकस्मिक स्थिति में किया जा सकेगा ।

फिर भी, सरकारी तथा गैर-सरकारी संगठनों/अधिकारियों द्वारा धनराशि के दुर्विनियोजन के मामले सामने आ सकेंगे। परन्तु उस प्रयोजन के लिए, दंड संहिता तथा अन्य भ्रष्टाचार निवारणं विधियों में उपबंध विद्यमान हैं। उच्च शक्ति प्राप्त समिति ने पहले ही राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम (खंड 14) के प्रारुप में और मॉडल राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम (खंड 21) सरकारी कृत्यकारियों द्वारा, जिन्हें राहत कार्यों का कार्यभार सौंपा गया है या जो राहत कार्यों में लगे हैं, धनराशियों के दुरुपयोग के लिए सिविल दायित्व के लिए उपबंधों के सुझाव दिए हैं। ऐसे अधिकारियों द्वारा लोक निधि या सम्पत्ति को कारित कुल हानि या क्षति के 150 प्रतिशत के समतुल्य शास्ति लगाई जा सकती है। यह शास्ति आपराधिक कार्यवाही के अतिरिक्त है जो उस अधिकारी के विरुद्ध की जा सकेगी। इस प्रकार की विधि से, यदि अधिनियमित की जाती है, सरकारी अधिकारियों द्वारा कोषों के दुर्विनियोजन पर, यदि कोई होता है, पर्याप्त रुप से ध्यान रखा जा सकेगा।

विपिन चन्द्र के मामले (उपर्युक्त) में गुजरात उच्च न्यायालय ने यह टिप्पणी की है कि यह सुनिश्चित कराया जाना चाहिए कि सरकार द्वारा जुटाई गई निधियां सुरक्षित रहें तथा निधियों और अन्य सामग्रियों का उचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए उनकी आवधिक लेखापरीक्षा कराई जाए। इसके साथ ही, हमारा विचार यह है कि विस्तृत लेखापरीक्षा शीघ्र नहीं की जा सकेगी और विशेषकर तब जब राहत और बचाव कार्य चल रहे हों। इसलिए, यदि सरकार या सरकारी अभिकरणों द्वारा संगृहीत निधियों को प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र से बाहर रखा जाएगा तो दो श्रेणियों में, अर्थात्, सरकार तथा उसके अभिकरणों द्वारा और प्राइवेट व्यक्तियों, निकायों, गैर-सरकारी संगठनों, न्यासों आदि द्वारा अभिदायों और दानराशियों का संग्रहण और उपयोग, विभाजित करने का न्यायोचित आधार समझा जा सकता है। उच्चतम न्यायालय ने विभिन्न निर्णयों में यह अभिनिर्धारित किया है कि कतिपय परिस्थितियों में ऐसी विधि गैर-सरकारी संगठनों/निकायों आदि के लिए लागू हो सकेगी और राज्य के लिए दूसरी विधि बनाई जा सकेगी (देखें, **सगीर अहमद बनाम उत्तर प्रदेश राज्य**, ए०आई०आर० 1954 एस०सी० 728; **कोंडाला राव बनाम ए०पी०एस०आर०टी०सी०** ए०आई०आर० 1961 एस०सी० 82; **नव रत्तामल बनाम राजस्थान राज्य**, ए०आई०आर० 1961 एस०सी० 1704)।

विधि आयोग का अन्तिम दृष्टीकोण

4.6.5 इन परिस्थितियों में, विधि आयोग का मत है कि प्रस्तावित विधि केवल उन अभिदायों या दानराशियों के लिए लागू की जाए जो प्राइवेट व्यक्तियों, निकायों, संगठनों, न्यासों या गैर-सरकारी संगठनों या अन्य प्राइवेट सत्ताओं द्वारा प्राप्त या संगृहीत की जाती है। सरकार या उसके अभिकरणों या सरकार द्वारा गठित निकायों या सरकार द्वारा गठित किसी कोष द्वारा संगृहीत या प्राप्त अभिदायों या दानराशियों को प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र से बाहर रखा जाए।

इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि, उन सभी अभिदायों या दानराशियों के लिए लागू होनी चाहिए जो किसी व्यक्ति, संगम, अभिकरण, निकाय, संस्थान, फर्म, गैर-सरकारी संगठन, न्यास या अन्य किसी संगठन द्वारा संगृहीत या प्राप्त की जाती हैं। प्रस्तावों का उद्देश्य, जब कभी संग्रहण और राहत कार्य गैर-सरकारी संगठनों द्वारा किए जाते हैं, संग्रहणों को विनियमिति करना तथा किसी प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा से पीड़ित व्यक्तियों को सहायता और पुनर्वास या किसी युद्ध अथवा युद्ध जैसी परिस्थितियों में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों और उनके परिवारों के कल्याण और पुनर्वास उपलब्ध कराना है। यह सिफारिश भी की जाती है कि उपर्युक्त निर्दिष्ट प्राइवेट संगठनों आदि द्वारा सरकार से या सरकार द्वारा गठित किसी कोष से प्राप्त अभिदायों को प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र के अधीन लाया जाएगा। तथापि, सरकार को या सरकार द्वारा गठित किसी कोष या सरकार द्वारा स्थापित किसी प्राधिकरण या अभिकरण को प्राप्त अभिदाय प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र के अधीन लाए जाएंगे।

इस अध्याय में आयोग की चर्चा और उसके द्वारा की गई अन्तिम सिफारिश संक्षेप में निम्नलिखित हैं :

(1) संसद इस विषय पर विधि अधिनियमित करने के लिए विधायी रूप से सक्षम है।

(2) प्रस्तावित विधि जम्मू और कश्मीर राज्य को छोड़कर समस्त भारत के लिए लागू होनी चाहिए।

(3) प्रस्तावित विधि भविष्यलक्षी प्रभाव से प्रवर्तनीय होगी और उसका कोई भूतलक्षी प्रभाव नहीं होगा।

(4) सरकार द्वारा गठित किसी कोष के लिए किसी सरकार या उसके अभिकरणों द्वारा प्राप्त अभिदाय या दान प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र से बाहर रखे जाएंगे। तथापि, जहां ऐसे अभिदाय गैर-सरकारी निकायों द्वारा प्राप्त किए जाएंगे, उनके लिए प्रस्तावित विधि लागू होगी।

अध्याय पांच

प्रस्तावित विधि के प्रमुख तत्व

5.1 इस अध्याय में, हम उस रीति के बारे में चर्चा करेंगे जिसमें अभिदायों और दानराशियों को विनियमित किया जा सकता है और जिसमें ऐसे अभिदायों पर निगरानी रखी जा सकती है तथा कार्यवाही की जा सकती है। जैसाकि पिछले अध्यायों में कहा गया है, विनियमन का मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि किसी अभिदाय का दुर्विनियोजन या दुरुपयोग न हो और यह कि वह समय पर वास्तविक जरूरतमंद व्यक्ति या उन व्यक्तियों को पहुंचे और शीघ्र तथा प्रभावी उपचार हो।

5.2 विनियामक प्राधिकरण की स्थापना

5.2.1 उपर्युक्त उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए अभिदायों के संग्रहण तथा उपयोग को विनियमित करने के लिए एक विनियामक प्रधिकरण होना वांछनीय है। यह सुझाव दिया गया है कि ऐसा विनियामक प्रधिकरण स्वतंत्र और निष्पक्ष होना चाहिए और केन्द्रीय सरकार द्वारा स्थापित किया जाना चाहिए और यह सत्यनिष्ठ व्यक्तियों, सरकारी या अर्धसरकारी अधिकारियों तथा अच्छी प्रतिष्ठा वाले गैर-सरकारी प्रतिनिधियों को लेकर गठित किया जाना चाहिए।

5.2.2 प्रश्न यह उठता है कि क्या प्रस्तावित विनियामक प्राधिकरण में ऐसे गैर-सरकारी प्रतिनिधि को सम्मिलित किया जाना चाहिए। स्पष्टतः, ये गैर-सरकारी अधिकारी प्रतिष्ठावान और ऐसे व्यक्ति होने चाहिए जिनका वर्तमान विषय से दूर-दूर तक कोई संबंध न हो। हमारे विचार में, इस प्रकार का प्राधिकरण गैर-सरकारी सदस्यों से गठित किए जाने की सदैव आवश्यकता है। उदाहरण के लिए उड़ीसा राज्य के कालाहांडी तथा कोरापुट जिलों के लिए 'जिला स्तरीय प्राकृतिक आपदा समितियां' थी जो जिलाधीश, अन्य अधिकारी तथा स्थानीय सांसदों और जिलों के विधायकों को लेकर गठित की गई थीं। समिति का कार्य, राहत कार्य की प्रगति तथा सूखे की स्थिति से निपटने के लिए समय-समय पर किए गए उपायों की पुनरीक्षा करना था। **कृष्ण पटनायक बनाम उड़ीसा राज्य**, ए.आई.आर. 1989 एस सी, पृष्ठ 677, मामले में उच्चतम न्यायालय ने उड़ीसा सरकार को निदेश दिया था कि वह जिलों की उक्त प्राकृतिक आपदा समितियों के सदस्यों के रूप में **मान्यताप्राप्त स्वैच्छिक संगठनों के कम से कम पांच-पांच व्यक्ति** नामनिर्दिष्ट करे। न्यायालय ने यह निदेश भी दिया कि उक्त समिति का कार्यकरण भूख से मरने वाले व्यक्तियों के मामलों तक ही सीमित नहीं रहना चाहिए अपितु वह ज़िले के लोगों के लिए कल्याण कार्य को देखने के लिए भी उत्तरदायी होगी। समिति समाज कल्याण के लिए किए जा रहे या भविष्य में किए जाने वाले उपायों के कार्यकरण पर भी ध्यान देगी। उपर्युक्त निर्णय के आधार पर ही आयोग ने विनियामक प्राधिकरण में प्रतिष्ठित गैर-सरकारी संगठनों के प्रतिनिधि सम्मिलित करने की अपने परामर्शी पत्र में सिफारिश की थी।

5.2.3 परामर्शी पत्र में प्रस्ताव.—विनियामक प्राधिकरण का गठन : परामर्शी पत्र में तदनुसार यह सुझाव दिया गया था कि केन्द्रीय सरकार द्वारा एक विनियामक प्राधिकरण स्थापित किया जाए जो गैर-सरकारी संगठनों के प्रतिनिधियों तथा अन्य सदस्यों से मिलकर गठित होगा। उसके गठन के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए गए थे :

(क) एक पूर्णकालिक अध्यक्षपीठ, जिसे पुनर्वास के मामलों के संबंध में विशिष्ट ज्ञान या व्यवहारिक अनुभव प्राप्त है और जो कोषों तथा अनुदानों के लेखाओं और प्रबंधन के बारे में पर्याप्त ज्ञान रखता है, केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त किया जाएगा।

(ख) एक पूर्णकालिक सदस्य-सचिव, जिसे पुनर्वास के मामलों के संबंध में विशिष्ट ज्ञान या व्यवहारिक अनुभव प्राप्त है और जो कोषों तथा अनुदानों के लेखाओं और प्रबंधन के बारे में पर्याप्त ज्ञान रखता है, केन्द्रीय सरकार द्वारा अपने मंत्रालयों के अधिकारियों में से, जो संयुक्त सचिव के रैंक से अन्यून होगा, नियुक्त किया जाएगा।

(ग) केन्द्रीय सरकार द्वारा अपने मंत्रालयों और विभागों के अधिकारियों में से तीन सदस्य, जिन्हें पुनर्वास संबंधी मामलों का व्यवहारिक अनुभव प्राप्त होगा तथा लेखाओं और प्रबंधन के विषयों का पर्याप्त ज्ञान होगा और जो संयुक्त सचिव के रैंक से अन्यून के होंगे, नामनिर्दिष्ट किए जाएंगे।

(घ) लेखा और लेखापरीक्षा सेवा से एक सदस्य लिया जाएगा जो महालेखाकार की रैंक से अन्यून होगा।

(ङ) सामान्य जनता के हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले पांच सदस्य केन्द्रीय सरकार द्वारा नामनिर्दिष्ट किए जाएंगे। ये गैर-सरकारी संगठनों, मीडिया (प्रिंट और इलेक्ट्रानिक), विधिक या चिकित्सा व्यवसाय, चार्टर्ड एकाउंटेंटस् के बीच से लिए जा सकेंगे।

5.2.4 परामर्शी पत्र पर प्रतिक्रियाएं

5.2.4.1 कार्मिक तथा प्रशिक्षण विभाग.—परामर्शी पत्र पर अपनी प्रतिक्रिया में कार्मिक तथा प्रशिक्षण विभाग (डी ओ पी टी), भारत सरकार ने हमारा ध्यान अपने विभाग के दिनांक 18-11-1999 के कार्यालय ज्ञापन सं० 3115/99-स्था० की ओर दिलाया है जिसमें यह उपबंधित है कि विनियामक प्राधिकरण, सांविधिक निकायों और अधिकरणों के अध्यक्षपीठ और सदस्य, जो ऐसे प्राधिकरण या निकायों में अपनी नियुक्ति की तारीख को केन्द्रीय/राज्य सरकार की सेवा में थे, ऐसे अध्यक्षपीठ या सदस्य के रूप में नियुक्ति की तारीख से सेवा से सेवानिवृत्त समझे जाएंगे। तथापि, यह उपबंध उन मामलों के लिए लागू नहीं होगा जहां उस विधि के उपबंधों में, जिसके अधीन वह निकाय गठित किया गया हैं, उपर्युक्त कार्यालय ज्ञापन के प्रतिकूल उपबंध अन्तर्विष्ट है। कार्मिक तथा प्रशिक्षण विभाग का कहना है कि अध्यक्षपीठ तथा अन्य सदस्यों के लिए पूर्व शर्त तथा अन्य शर्तों का कार्यालय ज्ञापन के अनुसार दृढता से पालन किया जाना चाहिए। कार्यालय ज्ञापन में आगे यह भी उपबंधित है कि अध्यक्षपीठ/सदस्य के रूप में ऐसी नियुक्ति पर वेतन, सेवा में पुनर्नियुक्ति किए जाने वाले पेंशनभोगियों के लिए लागू होने वाले भारत सरकार के विद्यमान आदेशों के अनुसार विनियमित किया जाएगा अर्थात् वेतन से पेंशन राशि घटाकर।

5.2.4.2 महाराष्ट्र राज्य विधि आयोग ने अपना यह विचार व्यक्त किया है कि प्रस्तावित विनियामक प्राधिकरण में अधिकांश सदस्य अधिकारी वर्ग के हैं। यह कहा गया है कि यद्यपि वे संग्रहण और वितरण कार्य को आवश्यक निष्ठा और योग्यता के साथ बेहतर ढंग से विनियमित करने और उस पर निगरानी रखने की स्थिति में हैं, फिर भी, वे विलम्ब, तकनीकी, उचित दृष्टिकोण के अभाव जैसी समस्याओं से ग्रस्त हैं। राज्य विधि आयोग ने यह सुझाव दिया है कि संतुलन और समता बनाए रखने के लिए अधिकारी वर्ग तथा समाज सेवी आदि के बीच से सदस्य समान संख्या में लिए जाने चाहिए। राज्य विधि आयोग ने आगे यह सुझाव दिया है कि संयुक्त सचिव का एक पद होना चाहिए जो समाज सेवी या गैर-सरकारी संगठनों आदि के व्यक्ति से भरा जाना चाहिए।

5.2.4.3 रक्षा मंत्रालय, भारत सरकार ने सुझाव दिया है कि रक्षा सेनाओं का एड्जुटेंट जनरल या उसके समान रैंक का अधिकारी प्रस्तावित विनियामक प्राधिकरण में प्रतिनिधि के रूप में सम्मिलित किया जाना चाहिए जो रक्षा कर्मचारियों तथा उनके परिवारों के हितों का ध्यान रख सके। आगे यह सुझाव भी दिया गया है कि संबंधित राज्य सरकार का भी एक प्रतिनिधि सम्मिलित किया जाना चाहिए।

5.2.4.4 पश्चिम बंगाल सरकार के विद्युत विभाग ने यह सुझाव दिया है कि केन्द्रीय विनियामक प्राधिकरण के अतिरिक्त एक राज्य स्तरीय विनियामक प्राधिकरण भी होना चाहिए।

5.2.4.5 उपायुक्त, सोनीपत, हरियाणा ने अपनी प्रतिक्रिया में यह सुझाव दिया है कि प्रस्तावित विनियामक प्राधिकरण में राज्य स्तर के उच्च स्तरीय पदाधिकारी भी सम्मिलित किए जाने चाहिए।

5.2.4.6 तथापि, केरल सरकार ने विनियामक प्राधिकरण गठित करने के प्रस्ताव से सहमति व्यक्त नहीं की है। उनकी प्रतिक्रिया में यह कहा गया है कि आपदाएं नियमित रूप से नहीं आती हैं। इसलिए, इस प्रयोजन के लिए स्थायी तंत्र गठित करने की आवश्यकता नहीं है।

5.2.5 हमारी चर्चा

5.2.5.1 भूतकालिक अनुभव

विगत काल में केन्द्रीय सरकार द्वारा विभिन्न विधियों के अधीन विभिन्न विनियामक प्राधिकरण गठित किए गए हैं। उदाहरण के लिए, बीमा विनियामक और विकास प्राधिकरण अधिनियम, 1999 के अधीन बिमा विनियामक और विकास प्राधिकरण स्थापित किया गया, भारतीय दूरसंचार विनियमनकारी प्राधिकरण अधिनियम, 1997 के अधीन दूरसंचार विनियमनकारी प्राधिकरण, विद्युत अधिनियम, 2003 के अधीन विद्युत प्राधिकरण और विद्युत विनियमनकारी आयोग, भारतीय प्रतिभूति और विनियम बोर्ड, अधिनियम,

1992 के अधीन भारतीय प्रतिभूती और विनियम बोर्ड, जल (प्रदूषण निवारण तथा नियंत्रण) अधिनियम, 1974 के अधीन केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड स्थापित किया गया।

ये प्राधिकरण सामान्यतया केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त या नामनिर्दिष्ट किए जाने वाले (क) अध्यक्ष; (ख) पूर्णकालिक सदस्य; (ग) अंशकालिक सदस्यों से मिलकर गठित होते हैं। ये सदस्य शासकीय या अशासकीय अधिकारी भी को सकते हैं। पूर्णकालिक सदस्यों तथा अध्यक्ष को वेतन तथा भत्ते दिए जाते हैं जबकि अंशकालिक सदस्यों को सामान्यतया भत्ते तथा फीस।

5.2.5.2 कार्मिक तथा प्रशिक्षण विभाग, भारत सरकार के कार्यालय ज्ञापन को ध्यान में रखते हुए, अब यह प्रस्ताव किया गया है कि विनियामक प्राधिकरण (क) अध्यक्ष; (ख) एक अंशकालिक सदस्य, जिसे पुनर्वास संबंधी मामलों में अनुभव प्राप्त है और जो केन्द्रीय सरकार में संयुक्त सचिव के रैंक से अन्यून रैंक का अधिकारी होगा; (ग) एक अंशकालिक सदस्य, भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग से महालेखाकार के रैंक से अन्यून रैंक का अधिकारी; (घ) तीन अंशकालिक अशासकीय सदस्य, जो सामान्य जनता का प्रतिनिधित्व करेंगें, से मिलकर गठित होगा। इस प्रकार यह छह सदस्यों की एक समिति बनेगी जिसमें तीन अशासकीय सदस्य होंगे।

5.2.5.3 रक्षा मंत्रालय द्वारा दिए गए इस सुझाव के संबंध में कि विनियामक प्राधिकरण का एक सदस्य रक्षा सेनाओं से भी लिया जाना चाहिए, हमारा प्रस्ताव है कि जब कोई ऐसी आपदा, जिसके लिए संग्रहण किया जाता है, रक्षा सेनाओं से संबंधित हो तब, रक्षा सेनाओं से एडजुटेंट जनरल या उसके समान रैंक का अधिकारी प्राधिकरण के अंशकालिक सदस्य के रूप में सम्मिलित किया जा सकेगा।

5.2.5.4 महाराष्ट्र राज्य विधि आयोग के इस विचार पर ध्यान दिया गया है कि प्रस्तावित विनियामक प्राधिकरण में अधिकांश सदस्य शासकीय अधिकारी हैं, यह कथन पूर्ण सत्य नहीं है। परामर्शी पत्र में यह प्रस्ताव किया गया था कि सदस्य-सचिव सहित पांच सदस्य शासकीय अधिकारी होंगे और पांच सदस्य सामान्य जनता के बीच से लिए जाएंगे। अन्तिम सिफारिश में, हम अब छह सदस्यों का प्रस्ताव कर रहे हैं और इनमें कम से कम तीन सदस्य सामान्य जनता से होंगे जैसाकि पीछे बताया जा चुका है।

5.2.5.5 पश्चिमी बंगाल सरकार के विद्युत विभाग के इस सुझाव के संबंध में कि एक राज्यस्तरीय विनियामक प्राधिकरण भी स्थापित किया जाना चाहिए, हमारा मत है कि यदि कोई राज्य सरकार इसे उचित समझती है तो, वह राज्यस्तरीय विनियामक प्राधिकरण कार्यकारी आदेश जारी करके स्थापित कर सकेगी। इस प्रयोजन के लिए कोई राज्य विधि भी अधिनियमित की जा सकती है। इस संबंध में उपयुक्त निर्णय करना राज्य सरकार पर निर्भर करता है।

5.2.5.6 हम केरल सरकार के इस विचार से सहमत नहीं है कि विनियामक प्राधिकरण स्थापित करने की आवश्यकता नहीं है। ऐसा प्रतीत होता है कि उनका तात्पर्य बडी संख्या में स्थायी सदस्यों को लेकर गठित किए जाने वाले स्थायी विनियामक प्राधिकरण की आवश्यकता न होने से है। हम इस बात से सहमत है कि आपदा कई वर्षों में एक बार आती हैं। परन्तु अब, हम केवल एक अध्यक्ष (पदेन) और शेष अंशकालिक सदस्यों का प्रस्ताव कर रहे हैं। इस प्रकार, व्यय से बचा जा सकेगा।

5.2.6 अतः हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय सरकार एक विनियामक प्राधिकरण की स्थापना करेगी जिसे 'अभिदाय विनियामक प्राधिकरण' कहा जाएगा और जो—

(क) एक अध्यक्षपीठ, जिसे आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास संबंधी मामलों में विशिष्ट ज्ञान और व्यवहारिक अनुभव प्राप्त है और जिसे विधि, कोषों या अनुदानों के लेखाओं और प्रबंधन के बारे में पर्याप्त ज्ञान है, केन्द्रीय सरकार द्वारा नामनिर्दिष्ट किया जाएगा। अध्यक्षपीठ भारत सरकार के सचिव के रैंक से अन्यून रैंक धारक व्यक्ति हो सकेगा। अध्यक्षपीठ यह कार्यभार अपने पद के अतिरिक्त संभाल सकेगा।

(ख) सहायता, कल्याण या पुनर्वास से संबंधित मामलों के बारे में विशिष्ट ज्ञान या व्यवहारिक अनुभव और कोषों तथा अनुदानों के लेखाओं और प्रबंधन के बारे में पर्याप्त ज्ञान रखने वाला एक अंशकालिक सदस्य केन्द्रीय सरकार द्वारा नामनिर्दिष्ट किया जाएगा। वह ऐसा व्यक्ति हो सकेगा जो केन्द्रीय सरकार में संयुक्त सचिव के रैंक से अन्यून रैंक धारक हो।

(ग) केन्द्रीय सरकार द्वारा भारतीय लेखा और लेखापरीक्षा सेवा से महालेखाकार की रैंक से अन्यून रैंक वाला अधिकारी अंशकालिक सदस्य के रूप में नामनिर्दिष्ट किया जाएगा।

(घ) सामान्य जनता के हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले तीन अंशकालिक सदस्य केन्द्रीय सरकार द्वारा नामनिर्दिष्ट किए जाएंगे। ये अशासकीय अधिकारी, मीडिया, विधिक या चिकित्सा व्यवसाय से संबंधित व्यक्ति या चार्टर्ड एकाउंटेंटस् या समाज सेवक भी हो सकेंगे।

(ङ) यदि आपदा, जिसके लिए संग्रहण किया जा रहा है, रक्षा सेनाओं से संबंधित है तो, रक्षा सेनाओं से एडजुटेंट जनरल या उसके समतुल्य रैंक से अन्यून रैंक का एक अधिकारी विनियामक प्राधिकरण में अंशकालिक सदस्य के रूप में लिया जा सकेगा।

5.2.7 **बैठक का स्थान.**—विनियामक प्राधिकरण का मुख्य कार्यालय उस स्थान पर होगा जो केन्द्रीय सरकार द्वारा अधिसूचित किया जाए। तथापि, अधिनियम के आधीन विनियामक प्राधिकरण को कैम्प या सर्किट के रूप में उस स्थान पर बैठक करने की शक्ति प्रदान की गई है जहां प्राकृतिक या अन्य मानव-जनित आपदा घटित हुई है तथा ऐसे अन्य स्थानों पर बैठक करने की शक्ति प्रदान की गई है जहां पर्याप्त मात्रा में अभिदाय या दान संग्रह किए गए है या जहां वितरित किए जा रहे हैं। केन्द्रीय सरकार ऐसे प्रक्रिया नियम भी विहित करेगी जिनका विनियामक प्राधिकरण द्वारा अपनी बैठकों के कार्य संचालन में, गणपूर्ति सहित, पालन किया जाएगा। परन्तु बैठक या समय और स्थान अध्यक्षपीठ द्वारा निश्चित किया जाएगा।

5.2.8 <u>वित्तपोषण.</u>—यह बात स्पष्ट है कि विनियामक प्राधिकरण को भत्तों के संदाय, प्रशासनिक और प्रकीर्ण व्यय के लिए धनराशि की आवश्यकता होगी। अतः यह सिफारिश की जाती है कि केन्द्रीय सरकार अपेक्षित आवश्यक निधि उपलब्ध कराएगी ताकि विनियामक प्राधिकरण प्रभावी रूप से अपने कार्य कर सके।

विनियामक प्राधिकरण, उसे केन्द्रीय सरकार से या फीस अथवा अन्यथा प्राप्त होने वाली राशियों सहित सभी धनराशियों को किसी राष्ट्रीयकृत बैंक में अपने लेखा में जमा कराएगा। प्राधिकरण के इसी लेखा से उसके सभी खर्चे पूरे किए जाएंगे।

5.2.9 प्राधिकरण द्वारा लेखाओं का रख जाना

5.2.9.1 जैसाकि पीछे बताया जा चुका है, विनियामक प्राधिकरण का मुख्य कार्य संग्रहणों और दानराशियों के संग्रह और वितरण पर निगरानी रखना और इस बात का ध्यान रखना है कि धनराशियां संग्रह करने वाले व्यक्तियों और अभिकरणों द्वारा उचित प्रकार से लेखें रखे जाते हैं।

प्राधिकरण को यह भी देखना है कि अभिदायों का कोई दुरुपयोग नहीं हुआ है, और इसलिए यह अनिवार्य हो जाता है कि प्रधिकरण की निधि और लेखे भी उचित और पारदर्शी रूप में रखे जाएं। इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि विनियामक प्राधिकरण अपनी निधियों के उचित लेखे और अन्य संबंधित अभिलेख रखेगा और उस रूप में लेखाओं का वार्षिक विवरण तैयार करेगा जो केन्द्रीय सरकार द्वारा भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक से परामर्श करके विहित किया जाए। प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा की जाएगी।

5.2.9.2 आगामी पैराग्राफों में हम इस प्रस्ताव का निर्देश करेंगे कि विनियामक प्राधिकरण को किसी अभिदाय का अभिग्रहण करने की शक्ति प्राप्त होगी यदि वह किसी व्यक्ति या अभिकरण की अभिदायों या दानराशियों का दुरुपयोग या दुर्विनियोजन करते हुए पाया जाता है।

5.2.9.3 विनियामक प्राधिकरण द्वारा अभिगृहीत किए गए अभिदायों के दावों की राशि विनियामक प्राधिकरण के अन्य लेखाओं के साथ नहीं मिलायी जानी चाहिए और प्राधिकरण द्वारा इसे पृथक रूप में रखा जाना चाहिए। यह जनता का पैसा है, इसे प्राधिकरण द्वारा प्राधिकरण के व्यय के लिए उपयोग नहीं किया जाएगा। वास्तव में, यदि धनराशियों के संग्रहकर्ता न्यासी है तब संग्रहकर्ताओं से प्राप्त धनराशियां प्राधिकरण के हाथों में उसी रूप में रहेंगी और न्यास की धनराशि होंगी। इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि विनियामक प्राधिकरण उसे प्राप्त, उसके द्वारा अभिगृहीत या बरामद सभी अभिदायों या दानराशियों का एक पृथक लेखा रखेगा। विनियामक प्राधिकरण को इस अभिदाय को किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण को सौंपने या ऐसी ही किसी प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा या विपत्ति के संबंध में आपदा के पीड़ित व्यक्तियों के बीच वितरित करने की शक्ति प्रदान की जाएगी। यदि कुछ पैसा बचता है तो प्राधिकरण को इसे केन्द्रीय सरकार द्वारा गठित किसी कोष में जमा कराना चाहिए या किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को सौंप देना चाहिए। इस शीर्ष के अन्तर्गत सभी प्राप्तियों और वितरण का एक विवरण प्राधिकरण द्वारा तैयार किया जाएगा। ऐसे लेखाओं के विवरणों की भी भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा की जाएगी।

5.3 प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण के रूप में रजिस्ट्रीकरण

5.3.1 अभिदायों और दानों के संग्रहण को विनियमित करने के लिए यह आवश्यक है कि उनका संग्रह केवल उन्हीं के द्वारा किया जाए जो इसके लिए प्राधिकृत किए गए हों। हम देखते हैं कि कतिपय राज्य अधिनियमितियों में, जैसाकि एक महाराष्ट्र में प्रवर्तन में है, प्रत्येक पूर्त कार्य का रजिस्ट्रीकरण आवश्यक है। यदि कोई व्यक्ति या संगठन अपने को रजिस्टर नहीं कराता और संग्रहणों और उनके दुर्विनियोजनों में लगा रहता है तो उसके विरूद्ध, निःसंदेह, कुछ राज्य अधिनियमितियों में कार्यवाही करने के लिए उपबंध अंतर्विष्ट किए गए हैं। परन्तु यह बात नोट की जानी चाहिए कि वर्तमान प्रयास आपदाओं और विपत्तियों के समय प्राइवेट व्यक्तियों या संगठनों द्वारा संग्रह किए गए अभिदायों या दानराशि के बारे में तेजी से कार्यवाही करने के लिए विशिष्ट विधि बनाना है। अभी तक, किसी भी आपदा या विपत्ति के समय प्राधिकृत किए गए बिना ही कोई भी अभिदायों का संग्रह करना आरम्भ कर देता है। ऐसा कोई नियंत्रण नहीं है जो यह सुनिश्चित कर सके कि प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण ही संग्रह कर सकते हैं। यह प्रस्ताव किया जाता है कि अप्राधिकृत अभिकरण या व्यक्तियों द्वारा किया गया संग्रह अपराध माना जाएगा। विलम्ब से बचने के लिए, हम अस्थायी रजिस्ट्रीकरण की व्यवस्था कर रहे हैं। नियंत्रण रखने के लिए किसी तंत्र के न होने से इस प्रकार संगृहीत अभिदायों के दुरुपयोग और दुर्विनियोजन को छूट मिल जाएगी।

5.3.2 इसलिए, इसी कारण से परामर्शी पत्र में यह प्रस्ताव किया गया था कि प्रस्तावित अधिनियमिति के प्रवर्तन में आने के पश्चात् कोई भी व्यक्ति या अभिकरण जब तक 'प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण' के रूप में उसका, अस्थायी रूप में या अन्तिम रूप से, रजिस्ट्रीकरण नहीं हो जाता तब तक अभिदायों का संग्रह करने का हकदार नहीं होगा।

5.3.3 क्योंकि विनियामक प्रधिकरण का कार्यालय केवल एक स्थान पर ही होगा, हमने महसूस किया है कि यदि रजिस्ट्रीकरण के लिए सभी आवेदन विनियामक प्राधिकरण को करने की आवश्यकता होगी तो इससे लोगों को बहुत असुविधा होगी। यह अधिक उपयुक्त होगा कि प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के रूप में रजिस्ट्रीकरण का स्थान, जहां आपदा या विपत्ति आई है या उसके निकटवर्ती किसी स्थान, लोगों के पहुंचने के लिए सुगम हो। यह किसी व्यक्ति या संगठन की किसी ऐसे स्थान पर संग्रहण आरम्भ करने के लिए भी सुगम होना चाहिए जहां से बडी मात्रा में दानराशियों और अभिदाय प्राप्त होने की संभावना है। इसलिए, परमर्शी पत्र में यह प्रस्ताव किया गया था कि रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन पत्र उस जिले के जिलाधीश को प्रस्तुत किए जा सकेंगे जहां आवेदक वास्तव में निवास करता है या आवेदक निकाय या अभिकरण का कार्यस्थल है। आवेदन ऐसे जिलों के जिलाधीशों को भी किए जा सकेंगे जहां अभिदाय संग्रह करने का प्रस्ताव किया गया है और जहां राहत और पुनर्वास कार्य करने का प्रस्ताव है।

5.3.4 जिलाधीश आवेदन पत्र में उल्लिखित तथ्यों की जांच तथा सत्यापन करने के पश्चात् और आवेदन पत्र के समर्थन में फाइल किए गए दस्तावेज देखकर व्यक्ति या निकाय को रजिस्टर कर सकेगा या रजिस्टर करने से इंकार कर सकेगा। आवेदन पर निर्णय करने के लिए जिलाधीश द्वारा अपनाई जाने वाली प्रक्रिया भी परामर्शी पत्र में दी गई थी। यह प्रस्ताव भी किया गया था कि यदि जिलाधीश रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन को रद्द कर देता है तो आवेदनकर्ता विनियामक प्राधिकरण के पास अपील कर सकेगा। परामर्शी पत्र में अस्थायी रजिस्ट्रीकरण का भी उल्लेख किया गया था।

5.3.5 यह आवश्यक है कि केवल उन्हीं व्यक्तियों या निकायों को अभिदायों का संग्रह करने की अनुमति दी जानी चाहिए जिन्हें समाजसेवा के क्षेत्र में कोई अनुभव प्राप्त हो। इसलिए, यह प्रस्ताव किया गया था कि रजिस्ट्रीकरण प्राप्त करने की पात्रता के संबंध में ऐसे व्यक्ति या निकाय या अभिकरण को समाज सेवा के कार्यों में कम से कम तीन वर्ष का अनुभव प्राप्त होना चाहिए।

साथ ही यह भी आवश्यक है कि ऐसे व्यक्ति या निकायों को, जिनका पिछला रिकार्ड ठीक नहीं है, अभिदाय जुटाने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, यह प्रस्ताव किया गया था कि कोई ऐसा व्यक्ति रजिस्टर नहीं किया जाना चाहिए, (क) यदि दिवाला विधि के अधीन न्यायनिर्णीत दिवालिया घोषित किया गया था; (ख) यदि वह ऐसा व्यक्ति है जिसके विरुद्ध न्यायालय द्वारा आरोप लगाए गए हें; या (ग) यदि वह ऐसा व्यक्ति है जो नैतिक अधमता के अपराध में सिद्धदोष हुआ है; या (घ) यदि वह ऐसा व्यक्ति या निकाय है जो सरकार द्वारा किसी विधि या जारी आदेश के अधीन पहले ही विवर्जित या निषिद्ध किया जा चुका है, ऐसे व्यक्ति या संगठन रजिस्ट्रीकरण के हक़दार नहीं होंगे।

5.3.6 **परामर्शी पत्र पर प्रतिक्रिया.**—परामर्शी पत्र पर प्राप्त हुई-प्रतिक्रियाओं में, प्राधिकृत व्यक्तियों का रजिस्ट्रीकरण करने संबंधी उपबंधों के बारे में केवल थोडे से सुझाव प्राप्त हुए हैं।

5.3.6.1 पश्चिमी बंगाल सरकार का विधायी विभाग रजिस्ट्रीकरण के लिए समाजसेवा के कार्यों में तीन वर्ष का अनुभव प्राप्त होने की अवश्यकता निर्धारित किए जाने के पक्ष में नहीं है क्योंकि उसके अनुसार, इससे विपत्ति से पीड़ित लोगों को सहायता उपलब्ध कराने के उद्देश्य के बाधित होने की संभावना है क्योंकि अनुभव की ऐसी आवश्यकता के कारण ऐसे सार्थक संगठन, निकाय या व्यक्ति सहायता कार्य करने से वंचित हो जाएंगे जो राहत कार्यों में उदारतापूर्वक योगदान करने के लिए अन्यथा तत्पर और इच्छुक होंगे।

5.3.6.2 हम यह बात स्पष्ट करना चाहेंगे कि हमारा कभी भी यह आशय नहीं रहा है कि आपदाओं के दौरान समाजसेवा के सभी प्रकार के कार्य करने वाले सभी व्यक्तियों के लिए रजिस्ट्रीकरण आवश्यक है। हमने केवल यह कहा है कि विपत्ति से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता उपलब्ध कराने के लिए अभिदायों या दानराशियों का संग्रह करने के लिए समाजसेवा के कार्यों में कम से कम तीन वर्ष का अनुभव प्राप्त होना आवश्यक है। यदि कोई व्यक्ति या संगठन किसी प्रकार के अभिदाय संग्रहण के बिना राहत कार्य करना चाहता है तो वह निश्चय ही बिना किसी रजिस्ट्रीकरण के ऐसा कर सकता है। परन्तु जब ऐसे व्यक्ति या संगठन का आशय अभिदाय का संग्रह करना है तब, यह जनहित में है कि उस व्यक्ति या संगठन के बारे में जांच की जाए और उस प्रयोजन के लिए उसे समाजसेवा के क्षेत्र में तीन वर्ष का अनुभव प्राप्त हो।

5.3.6.3 परामर्शी पत्र में आयोग के इस प्रस्ताव के बारे में कि जब कोई व्यक्ति अस्थायी रूप से रजिस्टर हो जाता है तब वह अभिदायों का संग्रह कर सकेगा परन्तु उनका वितरण तब तक नहीं कर सकेगा जब तक जिलाधीश द्वारा अन्तिम निर्णय नहीं कर लिया जाता। पश्चिमी बंगाल सरकार के विधायी विभाग का कहना है कि यह प्रस्ताव स्वयं में विफलकारी सिध्द होगा क्योंकि राहत उपलब्ध कराने तथा पीड़ित व्यक्तियों को राहत सामग्री वितरित करने की समस्त प्रक्रिया में विलम्ब होगा जो ऐसे राहत कोष जुटाने के उद्देश्य के ही विपरीत होगा। यह आग्रह किया गया था कि ऐसे उपबंध या तो निकाल दिए जाने चाहिएं या कतिपय सही मामलों में उनमें छूट दी जानी चाहिए।

5.3.6.4 अस्थायी रजिस्ट्रीकरण की अनुमति देने का मुख्य उद्देश्य, अत्यधिक आवश्यकता के मामले में रजिस्ट्रीकरण के लिए किए गए आवेदन पर अन्तिम आदेश की प्रतीक्षा के बिना ही अभिदायों के संग्रह की अनुमती देना है। जिलाधीश द्वारा शीघ्र ही अन्तिम निर्णय किए जाने की आशा की जाती है। जो व्यक्ति या निकाय पहले से ही रजिस्टर्ड हैं और उन्होंने, तद्नुसार, अभिदायों का संग्रह करना आरम्भ कर दिया है उन्हें इस प्रकार संगृहीत अभिदायों का वितरण करने के लिए थोड़ी सी प्रतिक्षा करनी होगी। इसके अतिरिक्त, हमें अस्थायी रूप से रजिस्टर्ड और अन्तिम रूप से रजिस्टीकरण प्राप्त कर लेने वालों के बीच किसी प्रकार का अन्तर भी रखना होगा। एक बार रजिस्ट्रीकृत हो जाने पर किसी व्यक्ति या संगठन को रजिस्ट्रीकरण के लिए बार-बार आवेदन करने की आवश्यकता नहीं है। यदि अस्थायी रूप से रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों या संगठनों को अभिदाय का वितरण करने की अनुमति दे दी जाती है और अंततः यदि उनके आवेदन रद्द कर दिए जाते हैं तब अभिदायों का संग्रह करने के लिए आज्ञापक रजिस्ट्रीकरण के लिए उपबंध करने का उद्देश्य निश्चित रूप से पराजित हो जाएगा और इससे अपात्र व्यक्तियों या संगठनों को चोरी-छिपे इस क्षेत्र में प्रवेश पाने का अवसर मिल जाएगा। जैसाकि ऊपर कहा गया है, रजिस्ट्रीकरण एक बार आवश्यक है। यह आवश्यक नहीं है कि प्रत्येक आपदा के लिए नया रजिस्ट्रीकरण कराया जाए। जब एक बार कोई व्यक्ति या संगठन रजिस्टर हो जाता है और वह उचित लेखा रखता है और नियमित रूप से उनकी अपेक्षित विवरणी फाइल करता है तब वह व्यक्ति या संगठन किसी भी आपदा या विपत्ति के समय अभिदायों का संग्रह कर सकता है और उनका वितरण कर सकता है। परिणाम यह है कि पश्चिमी बंगाल सरकार के विचार हमारे मतानुसार उपयुक्त नहीं हैं।

5.3.6.5 महाराष्ट्र विधि आयोग ने सुझाव दिया है कि रजिस्ट्रीकरण तीन वर्ष से पांच वर्ष की अवधि के लिए होना चाहिए। यह सुझाव भी दिया गया है कि किसी विशिष्ट आपदा के लिए अल्पावधि के लिए विशिष्ट रजिस्ट्रीकरण होना चाहिए।

5.3.6.6 हमने इस सुझाव पर विचार किया है और हमारा विचार है कि कोई ऐसी अवधि विहित करने की आवश्यकता नहीं जिसके दौरान रजिस्ट्रीकरण प्रभावी बना रहे। एक बार कोई व्यक्ति या संगठन रजिस्टर हो जाता है (जब तक रजिस्ट्रीकरण निलम्बित या रद्द नहीं किया जाता), ऐसा व्यक्ति या संगठन उचित लेखे रखने और अपेक्षित विवरणी फाइल करने की प्रक्रिया का पालन करते हुए अभिदायों का संग्रहण और वितरण कर सकता है। इसी प्रकार किसी अल्पावधि के लिए भी रजिस्ट्रीकरण आवश्यक नहीं है क्योंकि दो प्रकार के कर्त्तव्यों की कोई अपेक्षा नहीं है जिनमें से एक अल्पावधि के लिए रजिस्ट्रीकृत व्यक्ति द्वारा पूरा किया जाए और दूसरा दीर्घावधि के लिए रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों या संगठनों द्वारा। जब कर्त्तव्य और दायित्व एक समान हैं तब दो प्रकार के रजिस्ट्रीकरण की व्यवस्था करने से कोई प्रयोजन सिद्ध नहीं होगा।

5.3.6.7 महाराष्ट्र विधि आयोग ने यह आग्रह भी किया है कि रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन प्राप्त होने पर आवेदन पत्र में उल्लिखित तथ्यों की जिलाधीश द्वारा उनका सत्यापन करने तथा रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदक की पात्रता निश्चित करने के लिए तथ्यों की जांच की जानी चाहिए। परामर्शी पत्र में ऐसे उपाय पहले ही अन्तर्विष्ट किए गए हैं। ऐसी जांच के पश्चात् किसी आवेदन पत्र को रद्द किया जा सकेगा और अस्थाई रजिस्ट्रीकरण स्वमेव समाप्त हो जाएगा।

5.3.6.8 जिलाधीशों द्वारा रजिस्ट्रीकरण से इंकार करने या रजिस्ट्रीकरण रद्द किए जाने के विरुद्ध विनियामक प्राधिकरण के समक्ष अपील करने के आयोग के प्रस्ताव के संबंध में महाराष्ट्र विधि आयोग ने यह सुझाव दिया है कि ऐसी अपील प्रस्तावित न्यायिक प्राधिकरण के समक्ष दायर की जानी चाहिए और विनियामक प्राधिकरण के लिए पुनरीक्षण का उपबंध किया जाना चाहिए। इस सुझाव के पीछे यह कारण बताया गया है कि विनियामक प्राधिकरण का कार्यालय दिल्ली में होने की संभावना है और विशेषकर छोटे तथा निष्ठावान अभिकरणों के लिए दिल्ली में अपील दायर करना बहुत कठिन और खर्चीला तथा समय बर्बाद करने वाला होगा।

5.3.6.9 प्रस्तावित न्यायिक प्राधिकरण का कार्य (जैसाकि परामर्शी पत्र में प्रस्ताव किया गया है) किसी व्यक्ति या अभिकरण द्वारा संगृहीत या प्राप्त किसी अभिदाय के कथित दुर्विनियोग, दुरुपयोग या उसका उपयोग न किए जाने के बारे में उस व्यक्ति या अभिकरण के विरुद्ध की गई शिकायतें प्राप्त करना और उनका निपटान करना है। आयोग का विचार यह था कि प्रस्तावित न्यायिक प्राधिकरण जिलाधीश के प्रशासनिक कार्यों से संबंधित मामलों के बारे में कार्यवाही नहीं करेगा। किसी रजिस्ट्रीकरण के लिए इंकार करने या रजिस्ट्रीकरण को रद्द करने का कार्य प्रशासनिक कार्य है तथापि, नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्त का अनुसरण करना होगा। इसलिए, रजिस्ट्रीकरण या रजिस्ट्रीकरण रद्द किए जाने के बारे में जिलाधीश के आदेश के विरुद्ध न्यायिक प्राधिकरण को अपील करने का सुझाव देना वांछनीय नहीं है। साथ ही, न्यायिक प्राधिकरण के आदेश के विरुद्ध विनियामक प्राधिकरण में पुनरीक्षण के लिए उपबंध करना भी उपयुक्त नहीं कहा जा सकेगा। इसलिए, हमारा प्रस्ताव है कि विनियामक प्राधिकरण को अपील करने का प्रस्ताव बनाए रखा जाए।

5.3.6.10 विद्युत विभाग, पश्चिमी बंगाल सरकार का विचार है कि रजिस्ट्रीकरण की प्रक्रिया जटिल है, इसे सरल बनाए जाने की आवश्यकता है। हम नहीं जानते कि लोकहित का बलिदान किए बिना इसे किस प्रकार सरल बनाया जा सकेगा। हमारे द्वारा सुझाई गई रजिस्ट्रीकरण की प्रक्रिया का सुझाव नहीं दिया है।

5.3.6.11 एक अन्य प्रतिक्रिया में, उपायुक्त, यमुनानगर (हरियाणा) ने अनुरोध किया है कि कतिपय निश्चय किए जाएं जैसे, जहां रजिस्ट्रीकरण के लिए किसी व्यक्ति का आवेदन पत्र जिलाधीश द्वारा रद्द कर दिया जाता है वह देश में किसी भी अन्य जिलाधीश के कार्यालय में रजिस्ट्रीकरण नहीं करा सकेगा। इस विचार का परामर्शी पत्र में पैरा 3.3.1 में पहले ही सुझाव दिया जा चुका है। हम परामर्शीपत्र के अपने प्रस्ताव को दोहराते हैं और तद्नुसार सिफारिश करते हैं।

5.3.7 उपर्युक्त चर्चा को ध्यान में रखते हुए रजिस्ट्रीकरण के संबंध में आयोग की अन्तिम सिफारिशें निम्नलिखित हैं :

रजिस्ट्रीकरण के बारे में अन्तिम सिफारिशें : आज्ञापक रजिस्ट्रीकरण तथा अन्य प्रक्रियाएं :

(i) प्रस्तावित विधान लागू होने की तारीख से, किसी प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता या पुनर्वास के लिए या युद्ध अथवा ऐसी ही किसी परिस्थिति में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों तथा उनके परिवारों के सदस्यों के कल्याण या पुनर्वास के लिए, कोई भी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण तब तक अभिदायों या दानों का संग्रहण नहीं करेगा या इन्हें प्राप्त नहीं करेगा जब तक कि ऐसा व्यक्ति या निकाय या अभिकरण प्रस्तावित विधान के अधीन प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण के रूप में रजिस्ट्रीकृत या अस्थायी रूप से रजिस्ट्रीकृत नहीं हो जाता है। इस प्रकार के निषेध के विरुद्ध संग्रहण करने वाला कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण ऐसे रजिस्ट्रीकरण के बिना संग्रहण के अपराध का दोषी होगा और तीन वर्ष तक के कारावास या 50,000 रुपए तक परन्तु 25,000 रुपए से अन्यून जुर्माने से दंडनीय होगा और उसके विरुद्ध सिविल प्रक्रिया संहिता, 1973 के उपबंध लागू होंगे। गैर-वैयक्तिक अपराध के मामले में, दंड यहां नीचे बताए जा रहे व्यक्तियों पर लगाया जाएगा।

जब कोई उपर्युक्त अपराध किसी अभिकरण या निकाय द्वारा किया जाता है तब, अपराध किए जाने के समय प्रत्येक व्यक्ति जो ऐसे अभिकरण या निकाय का प्रभारी था या उसके कार्य संचालन के लिए उत्तरदायी था और वह व्यक्ति जिसने अभिदाय का संग्रह किया था तथा वह जिसने अभिदाय करने के लिए अपील की थी, अपराध करने का दोषी समझा जाएगा और उसके विरुद्ध कार्यवाही की जा सकेगी और वह तद्नुसार दंडित किया जाएगा। तथापि, ऊपर वर्णित किए गए व्यक्तियों में से कोई भी

व्यक्ति दंड का भागी नहीं होगा, यदि यह प्रमाणित कर देता है कि अपराध उसकी जानकारी के बिना किया गया था या यह कि उसके ऐसे अपराध का किया जाना रोकने के लिए अपेक्षित तत्परता दिखाई थी।

संदेहों को दूर करने के लिए, यह बात स्पष्ट की जाती है कि चाहे कोई संगठन, निकाय या अभिकरण, कम्पनी अधिनियम, 1956, सोसायटी रजिस्ट्रीकरण अधिनियम, न्यास अधिनियम या पूर्त संस्थानों के लिए लागू होने वाली किसी अन्य विधि के अधीन रजिस्ट्रीकृत या मान्यता प्राप्त क्यों न हो, फिर भी, यदि संग्रहण आपदा या विपत्ति के संदर्भ में प्रस्तावित है तो, प्रस्तावित विधि के अधीन प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के रूप में रजिस्ट्रीकरण आवश्यक है।

(ii) कोई व्यक्ति, निकाय, संगठन या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण के लिए किसी जिले के जिलाधीश को आवेदन कर सकेगा जिसकी अधिकारिता में —

(क) रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन करने वाला व्यक्ति वास्तव में निवास करता है या आवेदनकर्ता, अभिकरण या निकाय का प्रधान कार्यालय या कार्यस्थल वहां स्थित है; या

(ख) किसी स्थान से अभिदाय और दान संग्रह करने का प्रस्ताव है; या

(ग) किसी स्थान पर राहत और पुनर्वास कार्य किया जाना है।

परन्तु केवल एक आवेदन किया जाएगा और दूसरे आवेदन पर तब तक विचार नहीं किया जाएगा जब तक कि पहले आवेदन को तकनीकी आधारों पर रद्द न कर दिया गया हो।

(iii) रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन उस रूप में तथा उस रीति से करना होगा जो केन्द्रीय सरकार द्वारा विहित की जाए। तथापि, प्रत्येक आवेदनकर्ता के लिए, इस आशय के विवरण सहित कि क्या रजिस्ट्रीकरण के लिए पहले कोई आवेदन किसी जिलाधीश द्वारा रद्द किया गया है, यदि हां तो, किन कारणों से, शपथ-पत्र के रूप में तथ्यों का उल्लेख करना आवश्यक होगा।

(iv) (क) कोई व्यक्ति या निकाय या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण के लिए पात्र नहीं होगा यदि उसे समाजसेवा के क्षेत्र में तीन वर्ष का अनुभव प्राप्त नहीं है।

(ख) ऐसे किसी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का रजिस्ट्रीकरण नहीं किया जाएगा यदि ऐसा व्यक्ति, निकाय या अभिकरण किसी विधि या विधि का बल रखने वाली किसी लिखत या जिलाधीश अथवा सरकार द्वारा जारी किए गए किसी आदेश के अधीन पहले ही विवर्जित, काली सूची में नाम दर्ज या निषिद्ध किया जा चुका है।

(ग) ऐसे किसी व्यक्ति का भी रजिस्ट्रीकरण नहीं किया जाएगा जो (क) दिवाला विधियों के अधीन दिवालिया न्यायनिर्णित किया गया है; या (ख) जिसके विरुद्ध नैतिक अधमता के अपराध के या तो न्यायालय द्वारा आरोप लाए गए हैं या किसी न्यायालय द्वारा उसे सिद्धदोष ठहराया गया है।

(v) (क) रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन प्राप्त होने पर, जिलाधीश आवेदन में उल्लिखित तथ्यों की तथा आवेदन पत्र के समर्थन में फाइल किए गए दस्तावेजों और शपथ-पत्र की जांच करेगा तथा उनका सत्यापन करेगा। ऐसी जांच के निष्कर्षों के आधार पर जिलाधीश या तो ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का रजिस्ट्रीकरण कर सकेगा या ऐसे प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण के रूप में रजिस्टर करने से इंकार कर सकेगा और आवेदन को रद्द कर सकेगा। तथापि, किसी आवेदन पत्र को रद्द करने से पूर्व, जिलाधीश आवेदक को सुने जाने का अवसर प्रदान करेगा और आवेदन पत्र रद्द करने का कारण बताएगा। रद्दकरण आदेश की एक प्रति आवेदक को दी जाएगी।

(ख) जिलाधीश रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन पत्र पर 15 दिन के भीतर निर्णय कर लेगा जब तक इस अवधि के भीतर निर्णय न किए जाने के लिए पर्याप्त कारण लिखित में रिकार्ड न किए जाएं।

(vi) जहां अभिदायों के संग्रहण की तत्काल आवश्यकता हो, वहां जिलाधीश, ऐसे व्यक्ति या अभिकरण के बारे में, यथास्थिति, विवरणों और पात्रता का सत्यापन करने के पश्चात्, किसी व्यक्ति या अभिकरण को अस्थायी रूप से रजिस्टर कर सकेगा। अस्थायी रजिस्ट्रीकरण जिलाधीश द्वारा आवेदन पर अंतिम निर्णय किए जाने तक विद्यमान रहेगा।

(vii) कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, जो अस्थायी रूप से रजिस्ट्रीकृत है, अभिदाय का संग्रह कर सकेगा परन्तु रजिस्ट्रीकरण के बारे में अन्तिम निर्णय किए जाने और उसे प्रेषित किए जाने तक उनको वितरित या उनका उपयोग नहीं कर सकेगा। दानदाताओं

को टिकट लगी रसीद दिए बिना कोई भी अभिदाय, नकद या अन्यथा संगृहीत नहीं किया जाएगा। संग्रह की गई सभी धनराशियां किसी रजिस्ट्रीकृत बैंक में जमा कराई जाएंगी और उनका उचित लेखा रखा जाएगा। यदि ऐसे व्यक्ति या अभिकरण के रजिस्ट्रीकरण को अन्तिम रूप से नकार दिया जाता है तो, ऐसे व्यक्ति या अभिकरण द्वारा संग्रह किए गए सभी अभिदाय जिलाधीश में निहित हो जाएंगे और वह ऐसे अभिदायों की जब्ती और उनके अभिग्रहण तथा वितरण के बारे में उपयुक्त आदेश कर सकेगा।

रजिस्ट्रीकरण का निलम्बन या रद्द किया जाना

(viii) I. जिलाधीश द्वारा किसी व्यक्ति, अभिकरण या संगठन का रजिस्ट्रीकरण रद्द किया जा सकेगा—

(क) यदि वह व्यक्ति उसे लागू होने वाली दिवाला विधि के अधीन दिवालिया न्यायनिर्णित किया गया है; या

(ख) यदि ऐसे व्यक्ति के विरुद्ध नैतिक अधमता से संबंधित किसी अपराध में कथित रूप से अन्तर्ग्रस्त होने के लिए किसी न्यायालय द्वारा आरोप लगाए गए हैं; या

(ग) यदि ऐसा व्यक्ति नैतिक अधमता से संबंधित कोई अपराध करने के लिए किसी न्यायालय द्वारा दोषसिद्ध किया गया है; या

(घ) यदि ऐसा व्यक्ति, निकाय या अभिकरण विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश द्वारा जारी किए गए निदेशों का पालन नहीं करता है; या

(ङ) यदि ऐसा व्यक्ति, निकाय या अभिकरण प्रस्तावित अधिनियमिति के किसी उपबंध का या अधिनियमिति के अधीन बनाए गए नियमों का उल्लंघन करता है।

परन्तु ऐसे व्यक्ति या अभिकरण को सुने जाने का अवसर प्रदान किए बिना, कोई रजिस्ट्रीकरण रद्द नहीं किया जाएगा।

II. रद्द किए जाने की जांच के चलते, जिलाधीश रजिस्ट्रीकरण या अस्थायी रजिस्ट्रीकरण को निलंबित कर सकेगा।

III. जिलाधीश, रजिस्ट्रीकरण, अस्थायी रजिस्ट्रीकरण, रजिस्ट्रीकरण को निलंबित करने या रद्द करने के लिए, कारण बताते हुए, अपना निर्णय ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को प्रेषित करेगा।

IV. जिलाधीश, रजिस्ट्रीकरण, अस्थायी रजिस्ट्रीकरण के निलम्बन या रद्द किए जाने के प्रश्न प्रत्येक निर्णय की उस रीति से सार्वजनिक घोषणा करेगा जो केन्द्रीय सरकार द्वारा विहित की जाए। जिलाधीश आगे से उन सभी निर्णयों को विनियामक प्राधिकरण को भी प्रेषित करेगा और उक्त प्राधिकरण उस सूचना को शीघ्र ही वैबसाइट पर दे देगा ताकि आवेदक गलत या गुमराह करने वाले तथ्य प्रस्तुत करके किसी जिलाधीश के समक्ष आवेदन न कर सके।

V. जब कभी, किसी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का रजिस्ट्रीकरण रद्द कर दिया जाता है तब ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के कब्जे में सभी अप्रयुक्त अभिदाय जिलाधीश में निहित हो जाएंगे क्योंकि अप्रयुक्त राशि के संबंध में कौन-कौन दान देता है इसकी पहचान करना बहुत कठिन है। जिलाधीश उक्त राशि का उपयोग केवल विपत्ति राहत से संबंधित मामलों के लिए करेगा।

(ix) रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन को रद्द करने वाले या रजिस्ट्रीकरण को रद्द करने वाले जिलाधीश के आदेश से व्यथित कोई व्यक्ति या अभिकरण आदेश प्राप्त होने के पश्चात् 30 दिन के भीतर विनियामक प्राधिकरण को अपील कर सकेगा।

(x) विनियामक प्राधिकरण सभी रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों और अभिकरणों का डाटा रखेगा और उसे अद्यतन बनाएगा और उनका भी विवरण रखेगा जिनके रजिस्ट्रीकरण आवेदन पत्र जिलाधीश द्वारा रद्द कर दिए गए हैं और जिनके रजिस्ट्रिकरण रद्द कर दिए गए हैं तथा उन्हें वैबसाइट पर दे दिया गया है ताकि सभी जिलाधीश उन्हें देख सकें और इस बात का ध्यान रख सकें कि किसी ऐसे व्यक्ति या निकाय ने तो कहीं अन्यत्र आवेदन नहीं किया है जिसका आवेदन रद्द किया जा चुका है।

(xi) एक बार किसी व्यक्ति या अभिकरण का किसी स्थान पर रजिस्ट्रीकरण हो जाता है तो उसके लिए देश के किसी भाग से भी, यहां तक कि देश के बाहर से भी, अभिदाय संग्रह करना या प्राप्त करना तथा उनका वितरण करना विधि सम्मत हो जाता है परन्तु वे व्यक्ति जिन्हें अस्थायी रजिस्ट्रीकरण प्रदान किया गया है अभिदाय का वितरण नहीं कर सकेंगे। तथापि, देश के बाहर के संग्रहण विदेशों से भेजी गई राशियों को शासित करने वाली विधियों से शासित होंगे।

(xii) कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, जिसका रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन किसी जिले के जिलाधीश द्वारा रद्द कर दिया गया है वह किसी अन्य जिले में रजिस्ट्रीकरण नहीं करा सकेगा। तथापि, यह नियम ऐसे मामले में लागू नहीं होगा जहां रजिस्ट्रीकरण से इंकार किसी तकनीकी औपचारिकता के पूरा न होने या सामाजिक कार्य के क्षेत्र में पर्याप्त अनुभव प्राप्त न होने के कारण से किया गया है।

5.4 रसीद दिए बिना कोई संग्रह नहीं किया जाएगा

5.4.1 अभिदायों का संग्रह करने में वित्तीय अनुशासन बनाए रखने की आवश्यकता है। अभिदायों के संग्रह के लिए आज्ञापक रजिस्ट्रीकरण के अतिरिक्त, यह भी उतना ही आवश्यक है कि प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण कोई अभिदाय, नकद या सामग्री प्राप्त करने के समय अभिदायदाता को उचित रसीद प्रदान करे। प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, जिसने ऐसे अभिदाय का संग्रह किया है, उपर्युक्त रसीद के आधार पर उत्तरदायी ठहराया जा सकेगा।

5.4.2 परामर्शी पत्र में, यह प्रस्ताव किया गया था कि प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण, अभिदाय का संग्रह करते समय अभिदायदाता को टिकट लगी रसीद उपलब्ध कराएगा।

5.4.3 आयोग को इस उपबंध को और कठोर बनाने के लिए कुछ सुझाव प्राप्त हुए हैं। उपायुक्त, यमुनानगर (हरियाणा) ने सुझाव दिया है कि रसीद पुस्तिका जिलाधीश के कार्यालय में प्रस्तुत की जानी चाहिए और इन्हें जिलाधीश द्वारा अधिप्रमाणित किया जाएगा ताकि प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण रसीद पुस्तिकाओं का दुरुपयोग न कर सके। इसी प्रकार का सुझाव महाराष्ट्र राज्य विधि आयोग ने भी दिया है, जिसने कहा है कि इन रसीदों का प्रयोग केवल अधिप्रमाणित रसीद पुस्तिका से ही किया जाना चाहिए और जो केवल सरकारी कार्यालय द्वारा ही बांटी जानी चाहिए। नागरिक कल्याण परिषद, रूपनगर (पंजाब), जो एक रजिस्ट्रीकृत निकाय है, ने कहा है कि सरकार की अनुज्ञा के बिना किसी व्यक्ति, क्लब या सोसाइटी द्वारा रसीद मुद्रित नहीं कराई जानी चाहिए और ऐसी रसीद पुस्तिका मुद्रित करने वाली प्रेस विधि के अधीन उत्तरदायी बनाई जानी चाहिए। इनमें से कुछ प्रस्ताव निश्चय ही अच्छे हैं और स्वीकार किए जा सकते हैं।

5.4.4 हम सिफारिश करते हैं कि प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण नकद या सामग्री के रूप में कोई अभिदाय प्राप्त करते समय ऐसा अभिदाय प्राप्त करने की स्टाम्प लगी रसीद देगा और रसीद ऐसा अभिदाय करने वाले व्यक्ति को दी जाएगी। रसीद, रसीद पुस्तिका से दी जाएगी जो जिलाधीश द्वारा उस रीति से अधिप्रमाणित की जाएगी जो केन्द्रीय सरकार द्वारा नियमों के अधीन विहित की जाए। ऐसी रसीद में प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण का नाम और पूरा पता, अभिदायदाता का नाम और पूरा पता, अभिदायों का विवरण, जैसे कुल नकद राशि या चैक या डिमांड ड्राफ्ट और सामग्री के रूप में दी गई अन्य वस्तुओं का विवरण तथा प्रयोजन, जिसके लिए ऐसे अभिदाय दिए गए हैं, अभिदाय प्राप्त करने की तिथि तथा स्थान और उस व्यक्ति का नाम, पता तथा हस्ताक्षर, जिसने ऐसे अभिदाय प्राप्त किए हैं, स्पष्ट रूप से दिए जाने चाहिए। रसीद पुस्तिका मुद्रित होनी चाहिए और रसीद में मुद्रण प्रेस का नाम और पता भी दिया जाना चाहिए। रसीद की दूसरी प्रति या प्रतिपर्ण प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा रखी जानी चाहिए। रसीदों पर, उस स्थान पर स्टाम्प शुल्क के लिए लागू विधि के अनुसार, टिकट लगाया जाना चाहिए। संग्रह करने वाला व्यक्ति रसीद में उपयुक्त स्थान पर अपना नाम दर्शाने के लिए रबड़ की मोहर का प्रयोग कर सकता है।

कोई भी मुद्रण प्रेस, जिलाधीश के लिखित प्राधिकार के बिना, उपर्युक्त प्रयोजन के लिए रसीदें मुद्रित नहीं करेगा।

5.5 उचित लेखाओं का रखा जाना

5.5.1 प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा उचित लेखे रखने के संबंध में बहुत-से सुझाव दिए गए हैं। प्रत्येक अभिकरण किसी एक व्यक्ति को 'प्राधिकृत व्यक्ति' के रूप में नामनिर्दिष्ट करेगा जो लेखा रखने का प्रभारी होगा। उपर्युक्त विधान की सिफारिश करने का एक मुख्य उद्देश्य दान संग्रह करने वाले व्यक्तियों या निकायों द्वारा कदाचारों को रोकना है। इसलिए, संग्रहणों का सही और उचित लेखा रखना ऐसे व्यक्तियों और अभिकरणों का दायित्व होना चाहिए।

5.5.2 महाराष्ट्र राज्य विधि आयोग ने अपनी प्रतिक्रिया में कहा है कि अभिदाय अभिकरण के नाम में अनुसूचित बैंक में दिन प्रतिदिन के आधार पर जमा कराए जाने चाहिए। परन्तु बैंक से राशियों के निकाले जाने और वितरण करने का कार्य जिलाधीश के निदेश के अधीन उल्लिखित रीति से और विनियामक प्राधिकरण के विशिष्ट और सामान्य निदेशों के अनुरूप किया जाना चाहिए।

5.5.3 पश्चिमी बंगाल सरकार, विद्युत विभाग ने सुझाव दिया है कि जिला खजाने में प्राप्ति शीर्ष बनाए जा सकते हैं जिनमें प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण द्वारा संग्रह किए गए चैक अनिवार्य रूप से जमा कराए जाने चाहिए। कोषाधिकारी विशिष्ट योजनाओं के लिए जिलाधीश के बिलों का भुगतान करने के लिए चैक काट सकेगा। प्राधिकृत व्यक्तियों या अभिकरणों के प्रतिनिधियों और सरकारी अधिकारियों से जिलाधीश द्वारा गठित की गई समिति की सिफारिशों पर, जो योजना में हिताधिकारियों के चयन के लिए उत्तरदायी रहेगी, योजना की जांच विनियामक प्राधिकरण द्वारा की जाएगी। महानगरों में रिजर्व बैंक की शाखाओं को अन्तर्ग्रस्त किया जा सकता है।

5.5.4 हमने उन सुझावों पर विचार किया है। जैसाकि ऊपर बताया जा चुका है, अभिदाय विनियमन का प्रयोजन धनराशियों के दुरुपयोग को रोकना है। साथ ही, यदि निर्बंधन विहित करने वाली बहुत अधिक प्रक्रियाएं होंगी तो विपत्ति के पीड़ितों को तत्काल सहायता पहुंचाने का उद्देश्य ही नष्ट हो जाएगा। पीड़ितों को शीघ्रता से सहायता उपलब्ध कराने के लिए हम किसी व्यक्ति या अभिकरण के अधिकार को छिनना नहीं चाहते। आवश्यकता केवल संग्रहण और वितरण की समस्त प्रक्रिया को विनियमित करने की है। सहायता उपलब्ध कराने की प्रक्रिया में सरकार और प्रशासनिक तंत्र के अत्यधिक हस्तक्षेप से लाल फीताशाही को बल मिलेगा और विलम्ब होगा।

5.5.5 उचित लेखा रखने के प्रयोजन से हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधान में निम्नलिखित आशय के उपबंध किए जाने चाहिए :

(i) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अभिकरण को राष्ट्रीयकृत बैंक में एक लेखा रखना चाहिए जहां धनीय अभिदाय तत्काल जमा कराने होंगे, अर्थात्, प्राप्त होने के तुरन्त पश्चात्।

(ii) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अधिकरण को सभी संगृहीत और वितरित तथा खर्च किए गए अभिदायों का उचित लेखा भी सामान्य रूप से रखी जाने वाली लेखा बहियों में रखना चाहिए।

(iii) विधान में, निम्नलिखित के संबंध में नियमों की अनुज्ञा दी जा सकेगी : (क) जिस रीति से दानराशियों का वितरण किया जाए उसका एक रजिस्टर रखा जाना चाहिए। लेखा बही में दिन प्रतिदिन के आधार पर हिसाब-किताब रखा जाएगा; (ख) लेखा तथा रजिस्टर में परस्पर संबंध होना चाहिए; (ग) वितरण का विवरण इस प्रकार से दिया जाना चाहिए कि यदि आवश्यकता हो तो वितरणों का समुचित सत्यापन किया जा सके; (घ) जहां धनराशि का उपयोग कपड़े, बर्तन या खाद्य सामग्री या अन्य वस्तुएं अथवा सामग्री खरीदने के लिए किया जाए वहां तत्संबंधी सभी बिल सत्यापन के लिए सुरक्षित रखे जाने चाहिए; (ङ) उस क्षेत्र के प्रभारी जिलाधीश को, जहां अभिदाय का संग्रह करने वाले प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का कार्यालय स्थित है, लेखे की मासिक विवरणी भेजनी चाहिए।

(iv) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अभिकरण द्वारा धनराशि या अन्य सामग्री प्राप्त होने के तुरन्त पश्चात्, उसके बारे में दानदाता का नाम तथा अन्य विवरण, जो विहित किया जाए, सहित जिलाधीश को सूचना दी जानी चाहिए।

(v) लेखाओं की लेखापरीक्षा अर्हित चार्टर्ड एकाउंटेंट से कराई जाएगी और लेखापरीक्षा रिपोर्ट ऐसी अवधि के भीतर, जो विहित की जाए, जिलाधीश तथा विनियामक प्राधिकरण को भेजी जानी चाहिए।

(vi) संबंधित राष्ट्रीयकृत बैंक भी, जहां निधियां जमा कराई जाती हैं, प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के लेखे का मासिक विवरण जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को प्रस्तुत करेगा। इससे प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अभिकरण द्वारा जिलाधीश को भेजी गई सूचना का सत्यापन किया जा सकेगा।

(vii) व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को अपने कार्यों और लेखाओं की अर्धवार्षिक रिपोर्ट जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को प्रस्तुत करनी चाहिए।

5.6 प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण के अन्य कर्तव्य

इन अभिदायों के संग्रहण के विनियमन के अतिरिक्त, यह भी उतना ही आवश्यक है कि ऐसे अभिदायों के उपयोग पर निगरानी रखी जाए तथा उसे विनियमित किया जाए। इस संबंध में परामर्शी पत्र में प्राधिकृत व्यक्तियों या निकायों या अभिकरणों के कतिपय कर्तव्य के बारे में प्रस्ताव किया गया था।

5.6.1 ये इस प्रकार थे : (क) अभिदायों को अन्य प्रयोजन के लिए उपयोग नहीं किया जाना चाहिए। प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण द्वारा अभिदाय का उपयोग केवल उसी प्रयोजन के लिए किया जाना चाहिए जिसके लिए अभिदाय संगृहीत किया गया या प्राप्त किया गया था। निधि का किसी प्रकार का अपयोजन न्यासभंग समझा जाएगा; (ख) अभिदायों के वितरण में कोई भी प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अभिकरण जाति, धर्म, रैंक, भाषा या लिंग के आधार पर कोई भेद-भाव नही करेगा; (ग) सहायता, यदि कोई हो, प्रदान करने के पश्चात्, प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के हाथों में अप्रयुक्त बची राशि केन्द्रीय या राज्य सरकार द्वारा गठित किसी कोष को या विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश को सौंप दी जाएगी; (घ) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, विनियामक प्राधिकरण तथा जिलाधीश को विधि के अधीन उनके कर्तव्यों के निवर्तन में सहयोग देगा और पूरी तरह सहायता करेगा।

5.6.2 अभिदायों के अपयोजन के निषेध संबंधी प्रश्न पर, पश्चिमी बंगाल सरकार के विधायी विभाग ने यह विचार व्यक्त किया है कि अभिदायों के अपयोजन का पूरी तरह से निषेध किया जाना वांछनीय नहीं है क्योंकि इस प्रकार के पूर्ण निर्बंधन से सार्थक संगठन अप्रयुक्त राशियों को विपत्ति से पीड़ित व्यक्तियों के कल्याण और राहत कार्यों में प्रयोग नहीं कर सकेंगे। इसलिए, पश्चिमी बंगाल सरकार द्वारा यह सुझाव दिया गया था कि अप्रयुक्त अभिदायों के अपयोजन पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने के बजाय इस आशय का एक परन्तुक जोड़कर छूट दी जानी चाहिए कि ऐसा अपयोजन विनियामक प्राधिकरण की पूर्वानुमति प्राप्त करके किया जा सकेगा।

5.6.3 हम यह बात स्पष्ट करना चाहेंगे कि जब हमने परामर्शी पत्र में यह कहा था कि निधियों का अपयोजन निषिद्ध किया जाना चाहिए, हमारा तात्पर्य यह था कि निधियों का उपयोग उसी प्रयोजन के लिए किया जाना चाहिए जिसके लिए उनका संग्रह किया गया था। किसी अन्य प्रयोजन के लिए उनका उपयोग नहीं किया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए, यदि कोई कोष भूकम्प जैसी किसी विशिष्ट विपत्ति के पीड़ितों को सहायता प्रदान करने के लिए संग्रह किया गया था तो अभिदाय राशि उस विशिष्ट भूकम्प से पीड़ित व्यक्तियों को सहायता देने के लिए व्यय तथा उपयोग की जानी चाहिए। यह निधि किसी अन्य राहत कार्य के लिए, अर्थात्, किसी अन्य स्थान पर, जो भूकम्प से प्रभावित नहीं है, स्कूल भवन के निर्माण कार्य पर उपयोग नहीं की जानी चाहिए। अन्यथा, संग्रहण के प्रयोजन का और दानदाताओं की इच्छा का हनन होगा। अभिदायों का संग्रह करने वाले प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का यह परम कर्तव्य हो जाता है कि वे अभिदाय करने वालों की इच्छा का सम्मान करें। उन्हें इनकी इच्छा के अनुकूल अभिदाय राशियों का उपयोग और वितरण करना चाहिए। अभिदाय करने वालों की इच्छा के अनुकूल पूर्ण सहायता और पुनर्वास कार्य करने के पश्चात्, यदि कोई धनराशि या अन्य सामग्री शेष बचती है तो, हमारे विचार से, ऐसी राशि और सामग्री को किसी अन्य आपदा या विपत्ति में प्रयोग करने के लिए जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को सौंपा जाना आवश्यक है।

5.6.4 समान उद्देश्य का सिद्धांत

5.6.4.1 इस संबंध में हम 'समान उद्देश्य के सिद्धांत' का निर्देश करना चाहेंगे जो न्यासों के लिए लागू होता है। इसका शाब्दिक अर्थ 'यथासंभव निकटतम' है। साम्या में एक नियम है जिसका उल्लेख इस प्रकार से किया जा सकेगा : 'जब कोई निश्चित कार्य या कर्तव्य निष्पादित करना होता है और वह उसका उपबंध करने वाले व्यक्ति या व्यक्तियों की स्कीम के अनुसार न किया जा सकता हो तो, वह कर्तव्य उस स्कीम के यथासंभव निकटतम रुप में, जो न्यायोचित रुप में व्यवहार्य है, निष्पादित किया जा सकेगा'। (देखें, पी० आर० अरुयर द्वारा रचित 'दी लॉ लैक्सीकान')

इंग्लैण्ड में, विधि पूर्त आशय और उसे पूरा करने की पद्धति के बीच अन्तर करती है। दानदाता द्वारा दर्शायी गई विशेष प्रवर्तन पद्धति को दान का सार नहीं समझा जाता है और विधि में पूर्त आशय को प्रभावी बनाने के लिए उपबंध किए गए हैं। 'समान उद्देश्य के लिए', अर्थात्, दानदाता द्वारा दर्शायी गई पद्धति को उस पद्धति के यथासंभव निकटतम पद्धति से प्रतिस्थापित करके। (देखें, ट्यूडर ऑन चैरिटीज—स्वीट एण्ड मैक्सवैल द्वारा प्रकाशित (1967), पृष्ठ 215)

5.6.4.2 यू० के० के मामले.—अटार्नी जनरल बनाम बर्ट बैक (1876)2 चौ० एस० 380(387) मामले में एम० आर० आर्डेन ने यह अभिनिर्धारित किया है कि जहां न्यास का निष्पादन अक्षरशः न्यासकर्ता के आशय के अनुसार नहीं किया जा सकता है वहां न्यासकर्ता के सामान्य आशय को ध्यान में रखते हुए निष्पादन के लिए दूसरी पद्धति अपनाई जा सकेगी। यदि परिवर्ती परिस्थितियों

द्वारा न्यास की लिखत द्वारा विहित पद्धति असंभव हो जाती है तो, सामान्य उद्देश्य नष्ट नहीं किया जाएगा यदि वह न्यास के उद्देश्य के अनुरूप अन्य पद्धति से प्राप्त किया जा सकता है।

रि वैल्श हास्पिटल (नेटले) फंड (1921) 1 सीएच 655, मामले में बीमार और घायल वैल्श सैनिकों के लिए एक अस्पताल स्थापित करने के लिए धनराशि देने हेतु 1914 में वैल्श की जनता से की गई अपील पर बडे तथा छोटे सभी दानदाताओं द्वारा बडी उदार प्रतिक्रिया व्यक्त की गई। प्राप्त हुई अभिदायों और दानराशियों से अस्पताल बनाया गया, सभी आवश्यक उपकरण उपलब्ध कराए गए और वर्ष 1919 तक इसे चालू रखा गया। जब इसे बंद किया गया, उसके कर्मचारियों की सेवा भंग कर दी गई और उसकी परिसम्पत्तियां बेच दी गई। कोष के न्यासियों के पास बडी राशि बची रही। न्यायमूर्ति पी० ओ० लारेंस ने यह अभिनिर्धारित किया कि एक स्किम के अधीन इस राशि का उपयोग समान उद्देश्य के लिए किया जाए। विद्वत न्यायमूर्ति ने यह अभिनिर्धारित किया था कि दानदाताओं का आशय अपनी धनराशि का पूर्ण रुप से त्याग करना और बीमार तथा घायल वैल्श सैनिकों को लाभ पहुंचाना था। इसी प्रकार, रि नार्थ डेवान एण्ड वैस्ट समरसैट रिलिफ फंड (1953) (2) ए एल एल ई आर 1032 (पीछे निर्देशित किया गया) मामले में जनता ने बाढ़ की विपत्ति से पीड़ित लोगों की सहायता के लिए धनराशि देने की अपील के प्रति बड़ी उदारता दर्शायी थी। सभी पीड़ितों की सहायता करने के पश्चात् भी कोष के न्यासियों के पास बहुत बड़ी राशि बची रही। न्यायमूर्ति विन पैरी ने यह अभिनिर्धारित किया था कि यह अतिशेष राशि अन्य पूर्त प्रयोजन के लिए समान उद्देश्य के लिए व्यय की जाए। उन्होंने कहा था कि अपील में अन्तर्निहित आशय प्रभावित जिले के पीड़ित व्यक्तियों को लाभ पहुंचाना था।

5.6.4.3. भारत के मामले.—रतिलाल बनाम बम्बई राज्य, ए आई आर 1954 एस सी 388 मामले में उच्चतम न्यायालय ने बम्बई लोक न्यास अधिनियम, 1950 की धारा 55 और 56 के उपबंधों को विचार किया था। इन धाराओं का उद्देश्य ऐसी पद्धति निर्धारित करना है जिसके अनुसार धार्मिक तथा पूर्त स्वरुप के लोक न्यास के प्रशासन में समान उद्देश्य का सिद्धांत लागू किया जा सके। उच्चतम न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया :

> "इंग्लैण्ड के इक्विटी न्यायालयों द्वारा विकसित 'समान उद्देश्य के सिद्धांत' को काफी पहले से हमारे भारतीय न्यायालयों द्वारा अपनाया गया है।"

उच्चतम न्यायालय ने यह भी कहा :

> "जब वह विशिष्ट प्रयोजन, जिसके लिए पूर्त न्यास सृष्ट किया गया था, असफल हो जाता है या कतिपय परिस्थितियों के कारण न्यास के कार्य पूर्ण या आंशिक रूप से कार्यान्वित नहीं किए जा सकते हैं, या जहां न्यासकर्ता का विशिष्ट प्रयोजन पूरा हो जाने के पश्चात् धनराशि बची रहती है तब न्यायालय, जब न्यासकर्ता द्वारा सामान्य पूर्त आशय अभिव्यक्त किया गया हो, न्यास को बंद करने की अनुमति नहीं देगा अपितु इसे समान उद्देश्य के लिए, अर्थात् न्यासकर्ता के आशय के यथासंभव निकटतम रुप में कार्य करने के लिए कहेगा।" (पृष्ठ 19)

5.6.4.4 भारतीय न्यास अधिनियम, 1882 की धारा 83 में यह उपबंधित है कि यदि कतिपय कारणों से न्यास निष्पादन के अयोग्य है, या जहां न्यास का प्रयोजन न्यास सम्पत्ति को निःशेष बिना पूर्ण हो जाता है वहां, न्यासी न्यास सम्पत्ति को, यथास्थिति, समग्र रुप से या उसके शेष बचे भाग को न्यासकर्ता के लाभ के लिए धारण करेगा। उत्तर प्रदेश बनाम बंसी धर, ए आई आर 1974 एस सी 1084 मामले में न्यायमूर्ति कृष्णा अय्यर ने यह अभिनिर्धारित किया था कि यद्यपि, लोक पूर्त न्यासों को भारतीय लोक न्यास अधिनियम, 1882 के लागू होने से स्पष्ट रुप से अलग रखा गया है परन्तु निश्चय ही विधिक सिद्धांत का एक सामान्य क्षेत्र है जिसके अधीन प्राइवेट तथा सार्वजनिक सभी न्यास आ जाते हैं। उच्चतम न्यायालय ने अस्पताल स्थापित करने के लिए, जिसे बनाया नहीं जा सका था, प्रतिवादी के पिता द्वारा दी गई दानराशि वापस करने का आदेश दिया।

5.6.4.5 इसलिए, हमारा विचार है कि प्रस्तावित विधि में एक उपबंध किया जाना चाहिए कि यदि प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के हाथों में कोई राशि या अन्य सामग्री अप्रयुक्त रहती है तो, वह जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को सौंप दी जानी चाहिए, जो सामान्य उद्देश्य के सिद्धांत के अनुरुप उसे, प्रस्तावित अधिनियम के अधीन, आने वाली आपदाओं या विपत्तियों के प्रयोजन से प्रयोग करने के लिए किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को अंतरित कर देगा।

इस प्रकार पहली प्राथमिकता संग्रहण का उपयोग केवल उसी प्रयोजन के लिएं करना होनी चाहिए जिसके लिए संग्रह किया गया था। इस नियम में किसी भी प्रकार की छूट देने के सुझाव को, जैसाकि पश्चिमी बंगाल सरकार ने दिया है, स्वीकार नहीं किया जा सकता।

5.6.5 इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि उचित लेखा आदि रखने के अतिरिक्त, प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को निम्नलिखित अन्य कर्तव्य पूरे करने चाहिए :

(i) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा अभिदाय का उपयोग अनन्य रुप से उसी प्रयोजन के लिए किया जाना चाहिए जिसके लिए उसका संग्रह किया गया था। किसी भिन्न प्रयोजन के लिए ऐसे अभिदाय का किसी भी प्रकार का अपयोजन नहीं किया जाना चाहिए।

(ii) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण अभिदाय का उपयोग ऐसी रीति से करेगा जो उस प्रयोजन के लिए, जिसके लिए संग्रह किया गया था, सर्वोत्तम रूप में उपयुक्त होगी।

(iii) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण राहत और पुनर्वास कार्य करते समय आपदा से पीड़ित किसी व्यक्ति के साथ धर्म, मूल वंश, जाति, भाषा, लिंग, जन्म स्थान या निवास के आधार पर भेदभाव नहीं करेगा।

(iv) आपदा या युद्ध से पीड़ित व्यक्तियों को पूर्ण सहायता और पुनर्वास उपलब्ध कराने के पश्चात्, यदि प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के हाथों कोई अभिदाय अप्रयुक्त रह जाता है तो वह ऐसे अप्रयुक्त अभिदाय को किसी अन्य आपदा या विपत्ति के समय सहायता देने हेतु प्रयोग करने के लिए जिलाधीश को या विनियामक प्राधिकरण को सौंप दिया जाएगा।

(v) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश को विधि के अधीन उनके कार्यों और कर्त्तव्यों के निर्वहन में पूरा सहयोग और सहायता प्रदान करेगा। प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति और अभिकरण उनके निदेशों और अनुदेशों का पालन करेगा।

5.7 विनियामक प्राधिकरण और जिलाधीश की अन्य शक्तियां, कृत्य और कर्तव्य

रजिस्ट्रीकरण करने और रजिस्ट्रीकरण रद्द करने और व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों से अप्रयुक्त राशि की वसूली करने से संबंधित शक्तियों के अतिरिक्त, विनियामक प्राधिकरण और जिलाधीश को वे सभी शक्तियां प्राप्त होंगी जिनसे प्रस्तावित विधि के उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सकेगा। इस संबंध में, परामर्शी पत्र में कतिपय सुझाव दिए गए थे।

5.7.1 हमने पीछे यह सिफारिश की है कि अभिदायों का संग्रह केवल उन व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों द्वारा किया जा सकता है जो प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के रूप में अन्तिम रूप से या अस्थायी रूप में रजिस्ट्रीकृत किए गए हैं। जब रजिस्ट्रीकरण आज्ञापक हो, तो यह देखना आवश्यक हो जाता है कि रजिस्ट्रीकरण के बिना कोई व्यक्ति या अभिकरण अभिदायों का संग्रह नहीं करेगा और यदि बिना रजिस्ट्रीकरण के संग्रहण किए जाते हैं तो उनके द्वारा संगृहीत अभिदायों को बरामद करना होगा तथा उपयुक्त कार्यवाही भी करनी होगी। अभिदायों के उपयोग में हितबद्ध प्रत्येक व्यक्ति, दानदाता सहित, अरजिस्ट्रीकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा अभिदाय का संग्रहण किए जाने के बारे में विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश से शिकायत करने का अधिकारी है। क्योंकि, विधि के अधीन, विनियामक प्राधिकरण और जिलाधीश ही मुख्य कृत्यकारी हैं इसलिए उन्हें ऐसे मामलों से निपटने का अधिकार होना चाहिए।

इसलिए, यह सिफारिश की जाती है कि हितबद्ध कोई भी व्यक्ति, जैसाकि ऊपर बताया गया है, जिसे ऐसी कोई जानकारी है कि कोई व्यक्ति या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण (अन्तिम या अस्थायी) के बिना ही अभिदायों का संग्रह कर रहा है या प्राप्त कर रहा है, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश से शिकायत कर सकेगा।

विनियामक प्राधिकरण तथा जिलाधीश को स्वमेव ही या शिकायत प्राप्त होने पर इस विषय में जांच करने की शक्ति प्राप्त होगी की क्या कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, जो रजिस्ट्रीकृत नहीं है, अभिदाय प्राप्त और संग्रह कर रहा है। यदि, यथास्थिति, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश यह पाता है कि कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण के बिना ही अभिदायों का संग्रह कर रहा है तो उसे ऐसे अभिदायों को कुर्क करने, अभिग्रहण करने और बरामद करने की शक्ति प्राप्त होगी। विनियामक

प्राधिकरण या जिलाधीश के ऐसे अरजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों से अन्य सहायक दस्तावेजों को भी कुर्क करने, अभिग्रहण करने तथा बरामद करने की भी शक्ति प्राप्त होगी।

5.7.2 जैसाकि पिछले अध्यायों में बताया गया है कि अभिदायों का संग्रह करने वाले व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों द्वारा अभिदायों के दुर्विनियोजन, अपयोजन, दुरुपयोग के बारे में आरोप लगाए जा सकते हैं। अभिदायों का इस प्रकार का दुर्विनियोजन, अपयोजन या दुरुपयोग ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा भी किया जा सकता है जो रजिस्ट्रीकृत हैं और संग्रह करने के लिए प्राधिकृत हैं।

इसलिए, यह सिफारिश भी की जाती है कि हितबद्ध कोई भी व्यक्ति, जैसाकि ऊपर बताया गया है, किसी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा किए जा रहे किसी दुर्विनियोग, अपयोजन या दुरुपयोग के बारे में विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश को शिकायत कर सकेगा। विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश को स्वमेव ही या शिकायत प्राप्त होने पर इस विषय में जांच करने की शक्ति प्राप्त होगी कि क्या कोई प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण ऐसे संगृहीत अभिदायों का दुरुपयोग, दुर्विनियोग या अपयोजन कर रहा है या किया है। यदि सुना या शिकायत में प्रथमदृष्ट्या दुरुपयोग या दुर्विनियोग प्रकट करने वाली कोई सामग्री या आधार अन्तर्विष्ट है तो, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश नियमित जांच करने से पूर्व रजिस्ट्रीकरण निलंबित कर सकेगा और धनराशियों या अभिदायों को कुर्क करने की शक्ति का प्रयोग कर सकेगा।

यदि अभिदाय नाशवान वस्तुओं (जैसे फल, पका खाना आदि) से संबंधित है और जांच कार्य में समय लगने की संभावना है तो, जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण उन वस्तुओं का वितरण करने या उन्हें बेचने तथा धनराशि को जमा करने के लिए उनका कब्जा किसी अन्य रजिस्ट्रीकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को दे सकेगा।

यदि जांच के पश्चात्, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश यह पाता है कि कोई प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण अभिदायों का दुरुपयोग, दुर्विनियोग, या अपयोजन कर रहा है तो इनमें से किसी भी प्राधिकरण को निम्नलिखित कार्य करने की शक्ति प्राप्त होगी :—

(क) उस बैंक को, जिसमें ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का खाता है, खाते से किसी धनराशि का निकाला जाना तत्काल बंद करने के लिए निदेश दे सकेगा और बैंक को ऐसी राशि का किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के खाते में या केन्द्रीय या राज्य सरकार के किसी कोष को अंतरित करने के लिए भी निदेश दे सकेगा;

(ख) ऐसे व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों से, अभिदायों, लेखा बहियें या अन्य सामग्री को कुर्क करने या अभिग्रहण करने और इस प्रयोजन से ऐसे व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों के परिसरों में पुलिस के साथ या बिना पुलिस के प्रवेश करने के लिए निदेश दे सकेगा;

(ग) ऐसे प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को किसी अभिदाय को दानदाता या किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को सौंपने के लिए निदेश दे सकेगा;

(घ) ऐसे प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को आगे से अभिदायों का संग्रहण बंद करने और उनका वितरण या उपयोग रोकने के लिए निदेश दे सकेगा।

5.7.3 अभिदायों का संग्रहण, वितरण तथा उपयोग विनियमित करने के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि विनियामक प्राधिकरण तथा जिलाधीश को निम्नलिखित शक्तियां भी प्राप्त होंगी :—

(क) प्राधिकृत व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों द्वारा अभिदायों को विनियमित करने के प्रयोजन से वे सभी उपाय करना जो वे उचित या अनिवार्य समझते हो;

(ख) यह सुनिश्चित करना कि किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा वितरण कार्य और सहायता तथा पुनर्वास उपलब्ध कराने के कार्य मूल वंश, धर्म, जाति, लिंग, भाषा, निवास या जन्म स्थान के आधार पर किसी भेदभाव के बिना समान तथा निष्पक्ष रूप से पूरे किए जाएं;

(ग) किसी अभिदाय के प्राप्त होने या संग्रह किए जाने तथा ऐसे अभिदाय के प्रबंधन तथा उपयोग के बारे में किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण से कोई सूचना मांगना;

(घ) अभिदायों के संग्रह, प्रबंधन और उपयोग की रिति के बारे में किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को निदेश जारी करना;

(ङ) प्राकृतिक तथा अन्य आपदाओं से संबंधित सहायता तथा पुनर्वास कार्यों में लगे केन्द्रीय या राज्य सरकार के अधिकारियों के लिए निदेश जारी करना;

(च) अभिदाय संग्रह करना और प्राप्त करना तथा इन्हें, विहित रीति से, किसी कोष या किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को अंतरित करना;

(छ) किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के विरुद्ध या प्रस्तावित विधान के अधीन अरजिस्ट्रीकृत या अस्थायी रुप से रजिस्ट्रीकृत किसी व्यक्ति या अभिकरण के विरुद्ध किसी न्यायालय या अभिकरण में उपयुक्त कार्यवाहियां, सिविल या आपराधिक, करना;

(ज) विनियामक प्राधिकरण तथा जिलाधीश के कृत्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए कोई अन्य कार्यवाही करना; और

(झ) सरकारी अधिकारियों से उनके अधिकारिक कृत्यों के निर्वहन से सहायता लेना।

5.8 दांडिक या सिविल दायित्व

जब कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण किसी अभिदाय का दुर्विनियोग या दुरुपयोग करता है तब ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के विरुद्ध वर्तमान विधियों के अधीन निम्नलिखित रुप में सिविल तथा दांडिक कार्यवाही की जा सकेंगी।

5.8.1 दंड विधि के अधीन उपचार

5.8.1.1 अभिदायों का दुर्विनियोग आपराधिक न्यासभंग का अपराध है, जो भारतीय दंड संहिता, 1860 की धारा 405 में परिभाषित किया गया है और भारतीय दंड संहिता की धारा 405 से धारा 409 तक के अधीन दंडनीय है। भारतीय दंड संहिता की धारा 405 का पाठ निम्नलिखित है :—

> "405. आपराधिक न्यासभंग—जो कोई सम्पत्ति या सम्पत्ति पर कोई भी अखत्यार किसी प्रकार अपने को न्यस्त किए जाने पर उस सम्पत्ति का बेईमानी से दुर्विनियोग कर लेता है या उसे अपने उपयोग में संपरिवर्तित कर लेता है या जिस प्रकार ऐसा न्यास निर्वहन किया जाना है, उसकी विहित करने वाली विधि के किसी निदेश का, या ऐसे न्यास के निर्वहन के बारे में उसके द्वारा की गई किसी अभिव्यक्त या विवक्षित वैध संविदा का अतिक्रमण करके बेईमानी से उस सम्पत्ति का उपयोग या व्ययन करता है, या जानबूझकर किसी अन्य व्यक्ति का ऐसा करना सहन करता है, वह "आपराधिक न्यासभंग" करता है।"
>
> स्पष्टीकरण—1 ....
>
> स्पष्टीकरण—2 ....

जैसा कि पीछे बताया चुका है, जब अभिदायों का संग्रह किया जाता है तब, निश्चय ही एक न्यास सृष्ट हो जाता है और न्यासी जो न्यासकर्ता द्वारा उन्हें सौंपे गए दायित्वों का अतिक्रमण करते हैं न्यासभंग करने के लिए जिम्मेदार हो जाते हैं। यदि न्यासी धनराशि का उपयोग नहीं करते हैं या धनराशि का दुरुपयोग या दुर्विनियोग या अपयोजन करते हैं, वे आपराधिक न्यासभंग के दोषी हो जाते हैं। आपराधिक न्यासभंग का अपराध भारतीय दंड संहिता की धारा 406 के अधीन दंडनीय है, इसलिए, इस प्रस्तावित अधिनियमिति के अधीन एक पृथक अपराध सृजित करने की आवश्यकता नहीं है।

इसके अतिरिक्त, इस आधार पर तथा संबंधित तथ्यों के आधार पर, जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को कपटपूर्ण या गलत सूचना देने, या अन्य संबंधित अपराधों के लिए सभी अभिदायों के संग्रहण और वितरण से संबंधित, पृथक अपराध सृजित करने की आवश्यकता नहीं है।

परन्तु, इन सभी मामलों के लिए, हम निम्नलिखित विशिष्ट प्रक्रिया का प्रस्ताव कर रहे हैं।

हम पहले ही सिफारिश कर चुके हैं कि विनियामक प्राधिकरण तथा जिलाधीश किसी आरोप के बारे में, ये वे ही या हितबद्ध किसी व्यक्ति द्वारा उन्हें की गई इस आशय की शिकायत प्राप्त होने पर कि किसी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण ने अभिदायों का दुर्विनियोग या दुरुपयोग किया है, जांच कर सकेगा। हितबद्ध कोई व्यक्ति विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश से शिकायत कर सकता है। जांच करने के पश्चात, यदि विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश यह पाता है कि आरोप में सार हैं तो, वे ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के विरुद्ध आपराधिक कार्यवाही कर सकेंगे। हितबद्ध व्यक्ति से ऐसा कोई व्यक्ति अभिप्रेत है जो इस बात का ध्यान रखने के लिए हितबद्ध है कि अभिदायों का दुरुपयोग न किया जाए और इसमें दानदाता सम्मिलित हैं।

5.8.1.2 विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश, प्रथम श्रेणी न्यायिक मजिस्ट्रेट या महानगर मजिस्ट्रेट के समक्ष शिकायत दर्ज कर सकेगा। जब शिकायत दर्ज कराई जाती है तो उसकी सुनवाई दंड प्रक्रियाँ संहिता, 1973 के अध्याय—उन्नीस के अधीन विहित प्रक्रिया के अनुसार की जाएगी। इस अध्याय में मजिस्ट्रेट द्वारा वारंट मामला की सुनवाई की प्रक्रिया दी गई है। इस अध्याय को तीन भागों में उपविभाजित किया गया है—भाग-क (पुलिस रिपोर्ट पर संस्थित मामलों को शासित करने से संबंधित), भाग-ख (पुलिस रिपोर्ट से अन्यथा संस्थित मामलों को शासित करने से संबंधित), भाग-ग (विचारण की समाप्ति के बारे में)। भाग-क और भाग-ख की प्रक्रिया में मुख्य अंतर यह है कि भाग-क द्वारा शासित मामलों में मजिस्ट्रेट पुलिस रिपोर्ट तथा उसके साथ के अन्य दस्तावेजों को देखकर सीधे ही आरोप तय कर सकता है। जबकि भाग-ख द्वारा शासित मामलों में (अर्थात्, पुलिस रिपोर्ट से अन्यथा संस्थित मामलों में) प्रक्रिया भिन्न है और विस्तृत है। ऐसे मामलों में मजिस्ट्रेट पहले अभियोजन पक्ष को सुनेगा तथा अभियोजन के समर्थन में प्रस्तुत किए गए सभी साक्ष्य लेगा और ऐसे साक्ष्य पर विचार करने के पश्चात् वह या तो अभियुक्त का उन्मोचन कर देगा या आरोप तय करेगा। उसके पश्चात् अभियुक्त से पूछा जाता है कि क्या वह दोष स्वीकार करता है और यदि वह आरोप से इन्कार करता है तो उससे साक्षियों की प्रतिपरीक्षा करने के लिए कहा जाएगा और इस प्रकार विचारण कार्यवाही आगे बढ़ती है। इस अन्तर के पीछे कारण यह है कि पुलिस रिपोर्ठ पुलिस द्वारा या किसी स्वतंत्र अभिकरण द्वारा की गई जांच के अनुसरण में दर्ज कराई जाती है जबकि शिकायत के मामले में जांच नहीं होती है।

परन्तु जब विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश प्रस्तावित विधि के अधीन कार्य करते हुए आपराधिक न्यासभंग या उससे संबंधित अपराध के बारे में शिकायत दर्ज कराते हैं तब मजिस्ट्रेट के समक्ष शिकायत दर्ज कराने से पूर्व वे अवश्य ही जांच करेंगे। हमारा विचार है कि ऐसी शिकायत पर कार्यवाही दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 के अध्याय—उन्नीस के भाग-क के अधीन की जानी चाहिए जैसाकि हमारी निम्निलिखित सिफारिश में कहा गया है।

5.8.1.3 वास्तव में, विधि आयोग ने, विभिन्न अधिनियमितियों में, 'सिविल तथा दांडिक दोनों स्वरुप की, संशोधन करने के लिए सिफारिशें' (2001) विषय पर अपनी 178वीं रिपोर्ट में ऐसे मामलों में अपनाई जाने वाली प्रक्रिया के विषय में विचार किया है जहां प्राधिकारी आयकर अधिनियम, केन्द्रीय उत्पादशुल्क अधिनियम, सीमाशुल्क अधिनियम, विदेशी मुद्रा विनियमन अधिनियम, विदेशी मुद्रा प्रबंध अधिनियम, कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, 1948 और कम्पनी अधिनियम, 1956 जैसी विभिन्न अधिनियमितियों के अधीन दंड न्यायालय के समक्ष शिकायत फाइल करते हैं। विधि आयोग ने सिफारिश की थी कि ऐसे मामलों में कार्यवाही दंड प्रक्रिया संहिता के अध्याय—उन्नीस के भाग-क के अधीन की जानी चाहिए। रिपोर्ट में विधि आयोग ने निम्नलिखित विचार व्यक्त किया है :

> "यह उपबंधित किया जाना चाहिए कि जहां उपयुक्त प्राधिकारी द्वारा उपर्युक्त अधिनियमिति के अधीन शिकायत फाईल कराई जाती है, उस पर कार्यवाही भाग-क के अधीन की जाएगी। इसका कारण यह है कि इस अधिनियमिति के अधीन भी प्राधिकारी पर्याप्त अन्वेषण, जांच और सत्यापन करने के पश्चात् ही शिकायत फाइल कराते हैं।"

रिपोर्ट में आगे यह भी कहा गया है :

> "ऐसी विस्तृत जांच करने के पश्चात् फाइल कराई गई शिकायतों को प्राइवेट व्यक्तियों द्वारा फाइल की गई शिकायतों के समतुल्य नहीं माना जाना चाहिए और ये अध्याय—उन्नीस के भाग-ख की प्रक्रिया के अध्यधीन नहीं ली जानी चाहिए। भाग-ख की प्रक्रिया को अपनाने के परिणामस्वरुप इन शिकायतों पर कार्यवाही करने में, जो वास्तव में आर्थिक अपराधों से संबंधित हैं और जिन्हें शान्ति और व्यवस्था के साधारण मामलों की तुलना में प्राथमिकता दी जानी चाहिए, असाधारण विलम्ब होगा। यह न्यायोचित तथा समीचीन है कि करारोपण अधिनियमितियों तथा यहां ऊपर बताई गई अन्य अधिनियमितियों के अधीन उपयुक्त प्राधिकारियों द्वारा फाईल कराई गई शिकायतें अध्याय—उन्नीस के भाग-क की प्रक्रिया द्वारा शासित होनी चाहिए।"

परिणामत:, आयोग ने दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 190, 238, 239, 244, 249 और 256 में संशोधन करने की सिफारिश की थी। इसके अतिरिक्त, अध्याय—उन्नीस के भाग-क और भाग-ख के शीर्षकों के प्रतिस्थापन और नई धारा 270क अन्त:स्थापित करने की भी सिफारिश की थी। जैसाकि ऊपर बताया गया है, संशोधनों की सिफारिश करने का प्रयोजन यह था कि पदीय कर्तव्यों के निर्वहन में कार्य करने या करने का तात्पर्य रखने वाले सरकारी अधिकारी द्वारा की गई शिकायतें दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 के अध्याय—उन्नीस के भाग-क द्वारा शासित होनी चाहिए।

5.8.1.4 आपराधिक न्यासभंग का अपराध तथा अभिदायों के संग्रहण और वितरण से संबंधित कपट, गलत सूचना आदि जैसे संबंधित अपराध जब व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा किए जाते हैं, अभिदाय से संबंधित होते हैं और ये निश्चय ही आर्थिक अपराध हैं। और जब जिलाधीश और विनियामक प्राधिकरण प्रस्तावित विधि के अधीन विहित अपने पदीय कर्तव्यों के निर्वहन में सरकारी अधिकारी के रूप में कार्य

करते हैं और वे दंड न्यायालय के समक्ष कोई शिकायत फाईल कराते हैं तब, हमारे विचार में, इसे दंड प्रक्रिया संहिता के अध्याय—उन्नीस के भाग-क द्वारा शासित होना चाहिए। दुर्भाग्यवश, 178वीं रिपोर्ट (2001) में की गई सिफारिशें अभी तक कार्यान्वित नहीं की गई हैं। हम 178वीं रिपोर्ट में की गई सिफारिशों को दोहराते हैं।

वर्तमान प्रस्तावित अधिनियमिति के प्रयोजन से और 178वीं रिपोर्ट में की गई सिफारिशों के कार्यान्वयन की प्रतीक्षा किए बिना ही, हमारा विचार है कि प्रस्तावित अधिनियमिति में यह उपबंध किया जा सकेगा कि जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण द्वारा की गई शिकायत सर्वोपरि खंड के साथ, भाग-क से शासित होंगी और उसकी प्रक्रिया के अधीन ही उस शिकायत पर कार्यवाही की जाएगी।

5.8.1.5 दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 4(1) में यह उपबंधित है कि भारतीय दंड संहिता के अधीन आने वाले सभी अपराधों के बारे में अन्वेषण, जांच की जाएगी और उनका विचारण संहिता के उपबंधों के अनुसार किया जाएगा। तथापि, संहिता की धारा 5 के अनुसार विधि द्वारा विशिष्ट प्रक्रिया विहित की जा सकेगी। धारा 5 का पाठ निम्नलिखित है :

> "5. व्यावृत्ति–इससे प्रतिकूल किसी विनिर्दिष्ट उपबंध के अभाव में इस संहिता की कोई बात तत्समय प्रवृत्त किसी विशेष या स्थानीय विधि पर, या तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि द्वारा प्रदत्त किसी विशेष अधिकारिता या शक्ति या उस विधि द्वारा विहित किसी विशेष प्रक्रिया पर प्रभाव नहीं डालेगी।"

इसलिए, प्रस्तावित विधि के अधीन एक भिन्न प्रक्रिया विहित की जा सकती है और भिन्न प्रक्रिया विहित करने वाली ऐसी विधि दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 5 के अधीन सुरक्षित रह सकती है। जब किसी विशिष्ट विधि के अधीन कोई भिन्न प्रक्रिया विहित की जाती है तब यह प्रक्रिया दंड प्रक्रिया संहिता द्वारा विहित प्रक्रिया पर अभिभावी होगी।

भगत सिंह बनाम फोरन सिंह, 1988 क्रि० एल० जे०, 72(इला०), मामले में, इलाहाबाद उच्च न्यायालय के समक्ष यह प्रश्न था कि उत्तर प्रदेश डकैती प्रभावित क्षेत्र अधिनियम, 1983 के उपबंधों से शासित मामले में, दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 200 और धारा 202 (जिनमें परिवादी तथा उसके साथियों की परीक्षा का उपबंध है) लागू होंगी। वह मामला भारतीय दंड संहिता की धारा 395 के अधीन था जो उत्तर प्रदेश अधिनियम के अधीन अनुसूचित अपराध था। उत्तर प्रदेश अधिनियम की धारा 7 में विशिष्ट न्यायालय की प्रक्रिया और शक्तियां उपबंधित थीं। उच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया :

> "क्योंकि डकैती का अपराध भारतीय दंड संहिता की धारा 395 के अधीन अनुसूचित अपराध है, संज्ञान करने और आदेशिका जारी करने की प्रक्रिया अधिनियम की धारा 7 से शासित होगी, परिणामतः परिवाद के मामले में मजिस्ट्रेट के लिए प्रक्रिया का उपबंध करने वाली धारा 200 और 202 लागू नही होगी।"

रामगोपाल बनाम राज्य, 1977 क्रि० एल० जे० 1048 मामले में कलकत्ता उच्च न्यायालय की खंड न्यायपीठ ने यह अभिनिर्धारित किया है कि पश्चिमी बंगाल दंड विधि संशोधन (विशिष्ट न्यायालय) अधिनियम, 1949 की धारा 5(1) में निर्धारित की गई विशिष्ट प्रक्रिया दंड प्रक्रिया संहिता, 1898 की धारा 5(2) की दृष्टि से अभिभावी होगी। वह मामला भी भारतीय दंड संहिता की धारा 476/471 के अधीन अपराधों से संबंधित था।

5.8.1.6 दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 5 और 4(2) की दृष्टि से, किसी विधि के अधीन विहित विशिष्ट प्रक्रिया दंड प्रक्रिया संहिता के अधीन विहित प्रक्रिया पर अभिभावी होगी। इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि में एक उपबंध किया जाना चाहिए कि जब प्रस्तावित विधि के अधीन विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश आपराधिक न्यासभंग के अपराध या ऊपर बताए गए अन्य संबंधित अपराधों के लिए न्यायालय में कोई परिवाद फाईल करते हैं तो ऐसा परिवाद, दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 में कोई प्रतिकूल बात अंतर्विष्ट होते हुए भी, दंड प्रक्रिया संहिता के अध्याय—उन्नीस के भाग-क से शासित होगा और परिवाद पर इस भाग के अधीन आगे कार्यवाही की जाएगी।

इसके अतिरिक्त, एक यह उपबंध भी किया जाना चाहिए कि ऐसे मामलों में मजिस्ट्रेट अभियुक्त को अविलम्ब परिवाद तथा उसमें निर्दिष्ट अन्य दस्तावेजों की एक प्रति निःशुल्क भेजेगा।

5.8.2 सिविल विधि के अधीन उपचार

5.8.2.1 किसी न्यासभंग के कारण सिविल कार्यवाही भी की जा सकेगी। क्रास एण्ड जोन्स (इन्ट्रोडक्शन टू क्रिमिनल लॉ, 9वां संस्करण, पैरा 1.3, पृष्ठ 2) ने अपने ग्रंथ में कहा है :—

> "न्यासभंग वहां होता है जहां न्यासी के रूप में संपत्ति का धारण करने वाला कोई व्यक्ति अपने पद के कर्तव्यों का निर्वाह करने में असफल रहता है, उदाहरण के लिए, कोई महत्वपूर्ण पूंजीनिवेश करके या न्यास की संपत्ति का गलत ढंग से अपने प्रयोग में लेकर। जिनकी ओर से उसके द्वारा सम्पत्ति धारित की गई थी उनकी हुई क्षति की पूर्ति करने लिए तब उसके विरुद्ध सिविल कार्यवाही की जा सकेगी।"

जसवंत राय बनाम बम्बई राज्य, ए०आई०आर० 1956 एस०सी० 575, मामले में उच्चतम न्यायालय ने कहा है कि समान तथ्यों से सिविल तथा दांडिक दोनों प्रकार की कार्यवाहियां की जा सकती हैं। परन्तु यदि कोई आपराधिक मनःस्थिति नहीं है और यदि अपराध के अन्य अनिवार्य कारण नहीं हैं तब उन तथ्यों से दांडिक अभियोजन नहीं चलाया जा सकेगा। यद्यपि, सिविल कार्यवाही की जा सकेगी। (माधवराव जे० सिंधिया बनाम एस० वी० आंग्रे ए०आई०आर०, 1988 एस०सी० 709 भी देखें)।

आपराधिक न्यासभंग के प्रत्येक अपराध में सिविल दोष अन्तर्ग्रस्त होता है जिसके लिए परिवादी क्षतिपूर्ति हेतु सिविल न्यायालय में वाद दायर कर सकेगा। (एल० धंगा नायक बनाम राज्य, 1977, क्रि० एल० जे० 654 देखें)।

जब कोई निकाय, व्यक्ति या अभिकरण उसके द्वारा संग्रह किए गए अभिदाय का दुर्विनियोग या दुरुपयोग करता है तब, दुर्विनियोजित राशि की वसूली के लिए सिविल कार्यवाही की जा सकेगी। आवश्यकता यह है कि ऐसी सिविल कार्यवाही में निर्णय शीघ्र हो। सिविल न्यायालय विशिष्ट रूप से अभिहित किया जा सकेगा।

5.8.2.2 विधि आयोग ने अपने परामर्शी पत्र में यह सुझाव दिया है कि ऐसे व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों द्वारा, जिन्होंने अभिदायों का संग्रह किया था, अभिदायों के दुर्विनियोग और दुरुपयोग के आरोपों को सुनवाई के लिए ग्रहण करने और उनके बारे में जांच करने के लिए प्रत्येक जिले में एक न्यायिक प्राधिकरण होना चाहिए। परामर्शी पत्र में न्यायिक प्राधिकरण की शक्तियों और प्रक्रियाओं के बारे में प्रस्ताव भी निर्दिष्ट किए गए थे। परामर्शी पत्र में यह प्रस्ताव किया गया था कि न्यायिक प्राधिकरण जांच के पश्चात् ऐसे आदेश पारित कर सकेगा जिनमें दोषी पाए जाने वाले व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को दुर्विनियोजित राशि को विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश के पास जमा कराने का निदेश दिया जा सकता है। न्यायिक प्राधिकरण ऐसे व्यक्ति या अभिकरण के विरुद्ध दांडिक विधि के अधीन मामला रजिस्टर करने के लिए पुलिस को भी निदेश दे सकेगा। न्यायिक प्राधिकरण को सिविल न्यायालय की कतिपय शक्तियां देने का भी प्रस्ताव किया गया था।

5.8.2.3 परन्तु हम चाहते हैं कि उपर्युक्त प्रक्रिया को और संक्षिप्त किया जाए। इसलिए, अब हमारा मत यह है कि जहां तक दांडिक मामलों का संबंध है, इनके बारे में कार्यवाही, ऊपर दर्शायी गई प्रक्रिया के अधीन, सीधे नियमित दंड न्यायालयों द्वारा की जा सकती है। विनियामक प्राधिकरण और जिलाधीश दंड न्यायालय के समक्ष परिवाद दर्ज करा सकते हैं और ये परिवाद, जैसीकि पीछे सिफारिश की जा चुकी है, दंड प्रक्रिया संहिता के अध्याय उन्नीस के भाग क से शासित होंगे और उसी के अनुसार उनके बारे में आगे कार्यवाही की जाएगी। इसी प्रकार, पृथक न्यायिक प्राधिकरण के बजाय कथित न्यासभंग या अन्य संबंधित विषयों के मामलों पर कार्यवाही करने के लिए, वरिष्ठ सिविल न्यायपीठ की रैंक के सिविल न्यायालय को अभिहित किया जा सकेगा।

क्योंकि इस प्रकार के मामले बार-बार आने की संभावना नहीं है, हमने यह सिफारिश की है कि प्रस्तावित विधि से उत्पन्न होने वाले न्यासभंग या अन्य संबंधित मामलों के विचारण के लिए ऐसे न्यायालय प्रत्येक जिले में अभिहित किए जाने चाहिए।

अभिहित न्यायालयों में सेवारत न्यायिक अधिकारियों को नामनिर्दिष्ट करने के अनेक लाभ हैं। वे उच्च न्यायालय के अनुशासनात्मक नियंत्रणाधीन हैं। न तो सदस्यों की नियुक्ति के लिए पृथक प्रक्रिया सुनिश्चित करने की आवश्यकता रहेगी और न नए कर्मचारी उपलब्ध कराने की। इस प्रक्रिया से समय की भी बचत होगी। बिपिन चन्द्र के मामले में (उपर्युक्त) गुजरात उच्च न्यायालय ने प्रत्येक जिले के जिला न्यायाधीश को निदेश दिया था कि वह आपदाओं के दौरान प्राप्त अभिदायों के संबंध में व्यक्तियों तथा संगठनों द्वारा की गई शिकायतों को दूर करने के लिए लोकपाल (आम्बड्समैन) के रूप में कार्य करेगा।

इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि के अधीन उत्पन्न होने वाले सिविल विवादों के बारे में कार्यवाही करने के लिए अभिहित न्यायालय के रूप में कार्य करने हेतु उच्च न्यायालय जिले में एक वरिष्ठ सिविल न्यायाधीश पदाभिहित करेगा। इन पदाभिहित न्यायालयों की असीमित दांडिक अधिकारिता होगी।

5.8.2.4 अभिहित न्यायालयों की अधिकारिता

अभिदाय संगृहीत करने वाले व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा अभिदाय के कथित दुर्विनियोग और दुरुपयोग के बारे में या अन्य संबंधित विषयों के बारे में सभी सिविल स्वरूप के मामलों का विचारण करने की अधिकारिता होगी।

सभी मामलों का विचारण, उनमें अन्तर्ग्रस्त धनराशि चाहे जितनी हो, अभिहित न्यायालय द्वारा किया जाएगा। हम तद्नुसार सिफारिश करते हैं।

5.8.2.5 अभिहित न्यायालय की प्रक्रिया

जहां तक अभिहित न्यायालय में प्रक्रिया का संबंध है, हमारा विचार यह है कि यह सरल होनी चाहिए। तथापि, नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों का पालन किया जाना चाहिए। विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश, स्वमेव या हितबद्ध किसी व्यक्ति से शिकायत प्राप्त होने पर, सिविल स्वरूप की किसी राहत के लिए अभिहित न्यायालय के समक्ष याचिका दायर कर सकेंगे। कोई अन्य हितबद्ध व्यक्ति भी अभिहित न्यायालय के समक्ष याचिका दायर कर सकेगा। तथापि, धनराशि की या अन्य सामग्री की वसूली के लिए वसूली आदेश विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश के पक्ष में किया जाएगा। 'हितबद्ध व्यक्ति' पीछे बताए गए रूप में परिभाषित किया जाएगा।

प्रक्रिया के संबंध में, विधि आयोग ने 'पर्यावरण न्यायालय के प्रस्ताव' (2003) के विषय पर अपनी 186वीं रिपोर्ट में प्रस्तावित पर्यावरण न्यायालयों की प्रक्रिया के संबंध में कतिपय सिफारिशें की हैं। सिफारिश संख्या 6 सुसंगत है जो निम्नलिखित है :

"6(क). प्रस्तावित न्यायालय सिविल प्रक्रिया संहिता, 1908 में विहित प्रक्रिया का पालन करने के लिए बाध्य नहीं होगा, अपितु नैसर्गिक न्याय के सिद्धातों से मार्गदर्शित होगा। न्यायालय, भारतीय साक्ष्य अधिनियम, 1872 में अन्तर्विष्ट साक्ष्य के नियमों से भी बाध्य नहीं होगा।"

इसी दृष्टांत पर, हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित न्यायालय सिविल प्रक्रिया संहिता, 1908 के अधीन विहित प्रक्रिया का अनुसरण करने के लिए बाध्य नहीं होगा, अपितु नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों से मार्गदर्शित होगा। इसके अतिरिक्त, उक्त न्यायालय, भारतीय साक्ष्य अधिनियम, 1872 में अन्तर्विष्ट साक्ष्य के नियमों से भी बाध्य नहीं होगा।

5.8.2.6 अभिहित न्यायालय की शक्तियां

परामर्शी पत्र में यह सुझाव दिया गया था कि न्यायिक प्राधिकरण को सिविल न्यायालय की कतिपय शक्तियां प्राप्त होंगी। परन्तु अब हमारा विचार है कि अभिहित न्यायालय को, जैसा प्रस्तावित है, सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां प्राप्त होनी चाहिए। उपर्युक्त निर्दिष्ट 186वीं रिपोर्ट में, विधि आयोग ने सिफारिश की थी कि प्रस्तावित पर्यावरण न्यायालय को सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां प्राप्त होनी चाहिए। विधि आयोग ने निम्नलिखित सिफारिश की थी :

"(ख) प्रस्तावित न्यायालय को अवमानना के लिए दंड देने की शक्ति सहित, जैसीकि अध्याय नौ में चर्चा की गई है, सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां प्राप्त होनी चाहिए।"

इसी दृष्टांत पर, हम सिफारिश करते हैं कि अभिहित न्यायालय को, वर्तमान विधि में उपबंधित किए गए अनुसार अवमानना के लिए दंड देने हेतु कार्यवाही करने की शक्ति सहित, सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां प्राप्त होंगी।

5.9 शास्तियां

हमने पीछे यह सिफारिश की है कि कोई भी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण या अस्थायी रजिस्ट्रीकरण के बिना किसी अभिदाय का संग्रह करना आरंभ नहीं करेगा और इसी प्रकार का कोई भी संग्रह अपराध माना जाएगा। कुछ अन्य पहलू और भी हैं जिन पर ध्यान दिया जाना चाहिए। प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण को राष्ट्रीयकृत बैंक में अपना खाता खोलना होगा और इसी बैंक खाते में सभी धनराशियां जमा करानी होंगी। उन्हें उचित लेखा-बही, रजिस्टर रखने होंगे तथा जिलाधीश और विनियामक प्राधिकरण को आवधिक विवरणियां भेजनी होंगी। लेखाओं की चार्टर्ड एकाउंटेंट से लेखापरीक्षा कराए जाने की भी आवश्यकता होगी। अभिदाय प्राप्त करते समय, दानदाता को टिकट लगी रसीद देनी होगी। इनमें से यदि किसी शर्त का भी उल्लंघन किया जाता है तो उसके लिए शास्ति का उपबंध करने की आवश्यकता है। जिलाधीश शास्ति लगा सकता है। आयकर अधिनियम, 1961 (अध्याय इक्कीस, धारा 270 से 275), भारतीय प्रतिभूति और विनियमन बोर्ड अधिनियम, 1992 (अध्याय छह क, धारा 15क से 15ञ), विदेशी मुद्रा प्रबंध अधिनियम, 1999 (धारा 15) जैसी विभिन्न विधियों में शास्ति के उपबंध पाए जा सकते हैं।

इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि जब कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण—

(i) अधिनियमितियों में विहित किए गए स्वरूप और रीति से अभिदाय प्राप्ति की रसीद नहीं दे देता है;

(ii) अभिदाय के वितरण में धर्म, मूल वंश, भाषा, लिंग, जाति, जन्म स्थान या निवास के आधार पर किसी प्रकार का भेदभाव करता है;

(iii) अधिनियमिति में विहित किए गए रूप में धनीय अभिदाय को राष्ट्रीयकृत बैंक में जमा नहीं कराता है;

(iv) नियमों में विहित किए गए रूप में लेखा-बही तथा रजिस्टर नहीं रखता है;

(v) अधिनियमिति में विहित रूप में जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को समय पर विवरणियां भेजने में असफल रहता है;

(vi) किसी चार्टर्ड एकाउंटेंट से लेखाओं की लेखापरीक्षा नहीं कराता है; या

(vii) प्रस्तावित अधिनियम के किसी अन्य उपबंध (जो अपराध नहीं है) का उल्लंघन करता है;

ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण पर निम्नलिखित रूप में शास्ति लगाई जा सकेगी।

जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण, ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण पर, उसे सुने जाने का अवसर प्रदान करके, ऐसी शास्ति लगा सकेगा जो 10,000 रुपए (दस हजार रुपए) से अन्यून होगी परन्तु 25,000 रुपए (पच्चीस हजार रुपए) तक हो सकेगी।

5.10 केन्द्रीय सरकार की नियम बनाने की शक्ति

इस अध्याय के पिछले पैराग्राफ में हमने सिफारिश की है कि कुछ बातें विहित रूप में होंगी अर्थात्, केन्द्रीय सरकार द्वारा विहित किए गए रूप में। इसलिए, यह आवश्यक है कि इस अधिनियम के अधीन केन्द्रीय सरकार को नियम बनाने की शक्ति प्राप्त होनी चाहिए। हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय सरकार इस अधिनियम के प्रयोजनों को कार्यान्वित करने के लिए राजपत्र में अधिसूचना जारी करके नियम बनाएगी।

इन नियमों में, विशिष्टतः निम्नलिखित विषयों के बारे में उपबंध किए जा सकेंगे :—

(क) ऐसी रीति जिसमें किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा रजिस्टर और लेखा बहियां रखी जाएंगी।

(ख) कार्य संचालन के लिए आवश्यक गणपूर्ति सहित, विनियामक प्राधिकरण द्वारा बैठक में अपनाई जाने वाली प्रक्रिया।

(ग) ऐसी रीति जिसमें विनियामक प्राधिकरण अपने कोष का उचित लेखा तथा अन्य संबंधित अभिलेख रखेगा।

(घ) ऐसी रीति और स्वरूप जिसमें रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन प्रस्तुत किया जाएगा।

(ङ) ऐसी रीति जिसमें जिलाधीश किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को रजिस्ट्रीकरण, अस्थायी रजिस्ट्रीकरण या रजिस्ट्रीकरण के निलंबन या रद्द किए जाने के बारे में सूचना देगा।

(च) ऐसी रीति जिसमें जिलाधीश रसीद पुस्तिका को अधिप्रमाणित करेगा।

इस अधिनियम के अधीन केन्द्रीय सरकार द्वारा बनाया गया प्रत्येक नियम, बनाए जाने के तुरन्त पश्चात्, संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाएगा।

5.11 प्रस्तावित अधिनियमिति का अध्यारोही प्रभाव

क्योंकि प्रस्तावित अधिनियमिति एक विशिष्ट विधि है, हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि का किसी अन्य विधि या स्कीम पर, जहां तक ऐसी विधि या स्कीम प्रस्तावित विधि से असंगत है, अध्यारोही प्रभाव होगा।

हम तद्नुसार सिफारिश करते हैं।

अध्याय छह

सिफारिशों का सारांश

इस रिपोर्ट में की गई सिफारिशों का सारांश निम्नलिखित है :—

1. आयोग सिफारिश करता है कि प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा के पीड़ित व्यक्तियों को सहायता देने और उनका पुनर्वास करने या युद्ध अथवा युद्ध जैसी परिस्थितियों में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों या उनके परिवारों के सदस्यों के कल्याण और पुनर्वास के प्रयोजन से संग्रह किए गए या जुटाए गए कोषों, अभिदायों और दानराशियों, नकद या अन्यथा सहित, के संग्रहण को विनियमित करने और इस प्रकार संगृहीत अभिदायों के उचित उपयोग और वितरण पर निगरानी रखने के लिए एक विधि अधिनियमित की जानी चाहिए । प्रस्तावित विधि का विवरण अध्याय पांच में दिया गया है । (पैरा 3.6)

2. हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि जम्मू और कश्मीर राज्य को छोड़कर समस्त भारत के लिए लागू होगी । (पैरा 4.4.5)

3. हम सिफारिश करते हैं कि संपूर्ण प्रस्तावित अधिनियमिति को केवल भविष्यलक्षी प्रभाव दिया जाना चाहिए । (पैरा 4.5.4)

4. हम सफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि, उन सभी अभिदायों या दानराशियों के लिए लागू होनी चाहिए जो किसी व्यक्ति, संगम, अभिकरण, निकाय, संस्थान, फर्म, गैर-सरकारी संगठन, न्यास या अन्य किसी संगठण द्वारा संगृहीत या प्राप्त की जाती हैं । प्रस्तावों का उद्देश्य, जब कभी संग्रहण और राहत कार्य गैर-सरकारी संगठनों द्वारा किए जाते हैं, संग्रहणों को विनियमित करना तथा किसी प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा से पीड़ित व्यक्तियों को सहायता और पुनर्वास या किसी युद्ध अथवा युद्ध जैसी परिस्थितियों में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों और उनके परिवारों के कल्याण और पुनर्वास उपलब्ध कराना है । यह सिफारिश भी की जाती है कि उपर्युक्त निर्दिष्ट प्राइवेट संगठनों आदि द्वारा सरकार से या सरकार द्वारा गठित किसी कोष से प्राप्त अभिदायों को प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र के अधीन लाया जाएगा । तथापि, सरकार को या सरकार द्वारा गठित किसी कोष या सरकार द्वारा स्थापित किसी प्राधिकरण या अभिकरण को प्राप्त अभिदाय प्रस्तावित विधि के कार्यक्षेत्र के अधीन लाए जाएंगे । (पैरा 4.6.5)

5. हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय सरकार एक विनियामक प्राधिकरण की स्थापना करेगी जिसे 'अभिदाय विनियामक प्राधिकरण' कहा जाएगा और जो—

(क) एक अध्यक्षपीठ, जिसे आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता और पुनर्वास संबंधी मामलों में विशिष्ट ज्ञान और व्यवहारिक अनुभव प्राप्त है और जिसे विधि, कोषों या अनुदानों के लेखाओं और प्रबंधन के बारे में पर्याप्त ज्ञान है, केन्द्रीय सरकार द्वारा नामनिर्दिष्ट किया जाएगा । अध्यक्षपीठ भारत सरकार के सचिव के रैंक से अन्यून रैंक धारक व्यक्ति हो सकेगा । अध्यक्षपीठ यह कार्यभार अपने पद के अतिरिक्त संभाल सकेगा ।

(ख) सहायता, कल्याण या पुनर्वास से संबंधित मामलों के बारे में विशिष्ट ज्ञान या व्यवहारिक अनुभव और कोषों तथा अनुदानों के लेखाओं और प्रबंधन के बारे में पर्याप्त ज्ञान रखने वाला एक अंशकालिक सदस्य केन्द्रीय सरकार द्वारा नामनिर्दिष्ट किया जाएगा । वह ऐसा व्यक्ति हो सकेगा जो केन्द्रीय सरकार में संयुक्त सचिव के रैंक से अन्यून रैंक धारक हो ।

(ग) केन्द्रीय सरकार द्वारा भारतीय लेखा और लेखापरीक्षा सेवा से महालेखाकार की रैंक से अन्यून रैंक वाला अधिकारी अंशकालिक सदस्य के रूप में नामनिर्दिष्ट किया जाएगा ।

(घ) सामान्य जनता के हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले तीन अंशकालिक सदस्य केन्द्रीय सरकार द्वारा नामनिर्दिष्ट किए जाएंगे । ये अशासकीय अधिकारी, मीडिया, विधिक या चिकित्सा व्यवसाय से संबंधित व्यक्ति या चार्टर्ड एकाउंटेंस् भी समाजसेवक हो सकेंगे ।

(ङ) यदि आपदा, जिसके लिए संग्रहण किया जा रहा है, रक्षा सेनाओं से संबंधित है तो, रक्षा सेनाओं से एडजुटेंट जनरल या उसके समतुल्य रैंक से अन्यून रैंक का एक अधिकारी विनियामक प्राधिकरण में अंशकालिक सदस्य के रूप में लिया जा सकेगा । (पैरा 5.2.6)

6. विनियामक प्राधिकरण का मुख्य कार्यालय उस स्थान पर होगा जो केन्द्रीय सरकार द्वारा अधिसूचित किया जाए । तथापि, अधिनियम के अधीन, विनियामक प्राधिकरण को कैम्प या सर्किट के रूप में उस स्थान पर बैठक करने की शक्ति प्रदान की गई है जहां प्राकृतिक या अन्य मानव-जनित आपदा घटित हुई है तथा ऐसे अन्य स्थानों पर बैठक करने की शक्ति प्रदान की गई है जहां पर्याप्त मात्रा में अभिदाय या दान

संग्रह किए गए है या जहां वितरित किए जा रहे हैं । केन्द्रीय सरकार ऐसे प्रक्रिया नियम भी विहित करेगी जिनका विनियामक प्राधिकरण द्वारा अपनी बैठकों के कार्य संचालन में, गणपूर्ति सहित, पालन किया जाएगा । परन्तु बैठक या समय और स्थान अध्यक्षपीठ द्वारा निश्चित किया जाएगा । (पैरा 5.2.7)

7. यह सिफारिश की जाती है कि केन्द्रीय सरकार अपेक्षित आवश्यक निधि उपलब्ध कराएगी ताकि विनियामक प्राधिकरण प्रभावी रूप से अपने कार्य कर सके ।

विनियामक प्राधिकरण, उसे केन्द्रीय सरकार से या फीस अथवा अन्यथा प्राप्त होने वाली राशियों सहित सभी धनराशियों को किसी राष्ट्रीयकृत बैंक में अपने लेखा में जमा कराएगा । प्राधिकरण के इसी लेखा से उसके सभी खर्चे पूरे किए जाएंगे । (पैरा 5.2.8)

8. हम सिफारिश करते हैं कि विनियामक प्राधिकरण अपनी निधियों के उचित लेखें और अन्य संबंधित अभिलेख रखेगा और उस रूप में लेखाओं का वार्षिक विवरण तैयार करेगा जो केन्द्रीय सरकार द्वारा भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक से परामर्श करके विहित किया जाए । प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा की जाएगी । (पैरा 5.2.9.1)

9. हम सिफारिश करते हैं कि विनियामक प्राधिकरण उसे प्राप्त, उसके द्वारा अभिगृहीत या बरामद सभी अभिदायों या दानराशियों का एक पृथक लेखा रखेगा । विनियामक प्राधिकरण को इस अभिदाय को किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण को सौंपने या ऐसी ही किसी प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा या विपत्ति के संबंध में आपदा के पीड़ित व्यक्तियों के बीच वितरित करने की शक्ति प्रदान की जाएगी । यदि कुछ पैसा बचता है तो प्राधिकरण को इसे केन्द्रीय सरकार द्वारा गठित किसी कोष में जमा कराना चाहिए या किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को सौंप देना चाहिए । इस शीर्ष के अन्तर्गत सभी प्राप्तियों और वितरण का एक विवरण प्राधिकरण द्वारा तैयार किया जाएगा । ऐसे लेखाओं के विवरणों की भी भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा की जाएगी । (पैरा 5.2.9.3)

10. रजिस्ट्रीकरण के बारे में अन्तिम सिफारिशें : आज्ञापक रजिस्ट्रीकरण तथा अन्य प्रक्रियाएं

(i) प्रस्तावित विधान लागू होने की तारीख से, किसी प्राकृतिक या मानव-जनित आपदा से पीड़ित व्यक्तियों की सहायता या पुनर्वास के लिए या युद्ध अथवा ऐसी ही किसी परिस्थिति में मारे गए या अपंग हुए सैनिकों तथा उनके परिवार के सदस्यों के कल्याण या पुनर्वास के लिए, कोई भी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण तब तक अभिदायों या दानों का संग्रहण नहीं करेगा या इन्हें प्राप्त नहीं करेगा जब तक कि ऐसा व्यक्ति या निकाय या अभिकरण प्रस्तावित विधान के अधीन प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण के रूप में रजिस्ट्रीकृत या अस्थायी रूप से रजिस्ट्रीकृत नहीं हो जाता है । इस प्रकार के निषेध के विरुद्ध संग्रहण करने वाला कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण ऐसे रजिस्ट्रीकरण के बिना संग्रहण के अपराध का दोषी होगा और तीन वर्ष तक के कारावास या 50,000 रुपए तक परन्तु 25,000 रुपए से अन्यून जुर्माने से दंडनीय होगा और उसके विरुद्ध सिविल प्रक्रिया संहिता, 1973 के उपबंध लागू होंगे । गैर-वैयक्तिक अपराध के मामले में, दंड यहां नीचे बताए जा रहे व्यक्तियों पर लगाया जाएगा ।

जब कोई उपर्युक्त अपराध किसी अभिकरण या निकाय द्वारा किया जाता है तब, अपराध किए जाने के समय प्रत्येक व्यक्ति जो ऐसे अभिकरण या निकाय का प्रभारी था या उसके कार्यसंचालन के लिए उत्तरदायी था और वह व्यक्ति जिसने अभिदाय का संग्रह किया था तथा वह जिसने अभिदाय करने के लिए अपील की थी, अपराध करने का दोषी समझा जाएगा और उसके विरुद्ध कार्यवाही की जा सकेगी और वह तद्नुसार दंडित किया जाएगा । तथापि, ऊपर वर्णित किए गए व्यक्तियों में से कोई भी व्यक्ति दंड का भागी नहीं होगा, यदि यह प्रमाणित कर देता है कि अपराध उसकी जानकारी के बिना किया गया था या यह कि उसके ऐसे अपराध का किया जाना रोकने के लिए अपेक्षित तत्परता दिखाई थी ।

संदेहों को दूर करने के लिए, यह बात स्पष्ट की जाती है कि चाहे कोई संगठन, निकाय या अभिकरण, कम्पनी अधिनियम, 1956, सोसाइटी रजिस्ट्रीकरण अधिनियम, न्यास अधिनियम या पूर्त संस्थानों के लिए लागू होने वाली किसी अन्य विधि के अधीन रजिस्ट्रीकृत या मान्यता प्राप्त क्यों न हो, फिर भी, यदि संग्रहण आपदा या विपत्ति के संदर्भ में प्रस्तावित है तो, प्रस्तावित विधि के अधीन प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के रूप में रजिस्ट्रीकरण आवश्यक है ।

(ii) कोई व्यक्ति, निकाय, संगठन या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण के लिए किसी जिले के जिलाधीश को आवेदन कर सकेगा जिसकी अधिकारिता में—

(क) रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन करने वाला व्यक्ति वास्तव में निवास करता है या आवेदनकर्ता, अभिकरण या निकाय का प्रधान कार्यालय या कार्य स्थल वहां स्थित है; या

(ख) किसी स्थान से अभिदाय और दान संग्रह करने का प्रस्ताव है ; या

(ग) किसी स्थान पर राहत और पुनर्वास कार्य किया जाना है ।

परन्तु केवल एक आवेदन किया जाएगा और दूसरे आवेदन पर तब तक विचार नहीं किया जाएगा जब तक कि पहले आवेदन को तकनीकी आधारों पर रद्द न कर दिया गया हो ।

(iii) रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन उस रूप में तथा उस रीति से करना होगा जो केन्द्रीय सरकार द्वारा विहित की जाए । तथापि, प्रत्येक आवेदनकर्ता के लिए, इस आशय के विवरण सहित कि क्या रजिस्ट्रीकरण के लिए पहले कोई आवेदन किसी जिलाधीश द्वारा रद्द किया गया है, यदि हां तो, किन कारणों से, शपथ-पत्र के रूप में तथ्यों का उल्लेख करना आवश्यक होगा ।

(iv) (क) कोई व्यक्ति या निकाय या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण के लिए पात्र नहीं होगा यदि उसे समाजसेवा के क्षेत्र में तीन वर्ष का अनुभव प्राप्त नहीं है ।

(ख) ऐसे किसी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का रजिस्ट्रीकरण नहीं किया जाएगा यदि ऐसा व्यक्ति, निकाय या अभिकरण किसी विधि या विधि का बल रखने वाली किसी लिखित या जिलाधीश अथवा सरकार द्वारा जारी किए गए किसी आदेश के अधीन पहले ही विवर्जित, काली सूची में नाम दर्ज या निषिद्ध किया जा चुका है ।

(ग) ऐसे किसी व्यक्ति का भी रजिस्ट्रीकरण नहीं किया जाएगा जो (क) दिवाला विधियों के अधीन दिवालिया न्यायनिर्णित किया गया है; या (ख) जिसके विरुद्ध नैतिक अधमता के अपराध के या तो न्यायालय द्वारा आरोप लगाए गए हैं या किसी न्यायालय द्वारा उसे सिध्ददोष ठहराया गया है ।

(v) (क) रजिस्ट्रीकरण के लिए आवदेन प्राप्त होने पर, जिलाधीश आवेदन में उल्लिखित तथ्यों की तथा आवेदन पत्र के समर्थन में फाइल किए गए दस्तावेजों और शपथ-पत्र की जांच करेगा तथा उनका सत्यापन करेगा । ऐसी जांच के निष्कर्षों के आधार पर जिलाधीश या तो ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का रजिस्ट्रीकरण कर सकेगा या ऐसे प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण के रूप में रजिस्टर करने से इंकार कर सकेगा और आवेदन को रद्द कर सकेगा । तथापि, किसी आवेदन पत्र को रद्द करने से पूर्व, जिलाधीश आवेदक को सुने जाने का अवसर प्रदान करेगा और आवेदन पत्र रद्द करने का कारण बताएगा । रद्दकरण आदेश की एक प्रति आवेदक को दी जाएगी ।

(ख) जिलाधीश रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन पत्र पर 15 दिन के भीतर निर्णय कर लेगा जब तक इस अवधि के भीतर निर्णय न किए जाने के लिए पर्याप्त कारण लिखित में रिकार्ड न किए जाएं ।

(vi) जहां अभिदायों के संग्रहण की तत्काल आवश्यकता हो, वहां जिलाधीश, ऐसे व्यक्ति या अभिकरण के बारे में, यथास्थिति, विवरणों और पात्रता का सत्यापन करने के पश्चात्, किसी व्यक्ति या अभिकरण को **अस्थायी रूप से रजिस्टर** कर सकेगा । अस्थायी रजिस्ट्रीकरण जिलाधीश द्वारा आवेदन पर अंतिम निर्णय किए जाने तक विद्यमान रहेगा ।

(vii) कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, जो अस्थायी रूप से रजिस्ट्रीकृत है, अभिदाय का संग्रह कर सकेगा परन्तु रजिस्ट्रीकरण के बारे में अन्तिम निर्णय किए जाने और उसे प्रेषित किए जाने तक उनको वितरित या उनका उपयोग नहीं कर सकेगा । दानदाताओं को टिकट लगी रसीद दिए बिना कोई भी अभिदाय, नकद या अन्यथा संगृहीत नहीं किया जाएगा । संग्रह की गई सभी धनराशियां किसी रजिस्ट्रीकृत बैंक में जमा कराई जाएंगी और उनका उचित लेखा रखा जाएगा । यदि ऐसे व्यक्ति या अभिकरण के रजिस्ट्रीकरण को अन्तिम रूप से नकार दिया जाता है तो, ऐसे व्यक्ति या अभिकरण द्वारा संग्रह किए गए सभी अभिदाय जिलाधीश में निहित हो जाएंगे और वह ऐसे अभिदायों की जब्ती और उनके अभिग्रहण तथा वितरण के बारे में उपयुक्त आदेश कर सकेगा ।

रजिस्ट्रीकरण का निलम्बन या रद्द किया जाना

(viii) I. जिलाधीश द्वारा किसी व्यक्ति, अभिकरण या संगठन का रजिस्ट्रिकरण रद्द किया जा सकेगा—

(क) यदि वह व्यक्ति उसे लागू होने वाली दिवाला विधि के अधीन दिवालिया न्यायनिर्णित किया गया है; या

(ख) यदि ऐसे व्यक्ति के विरुद्ध नैतिक अधमता से संबंधित किसी अपराध में कथित रूप से अन्तर्ग्रस्त होने के लिए किसी न्यायालय द्वारा आरोप लगाए गए हैं; या

(ग) यदि ऐसा व्यक्ति नैतिक अधमता से संबंधित कोई अपराध करने के लिए किसी न्यायालय द्वारा दोषसिध्द किया गया है; या

(घ) यदि ऐसा व्यक्ति, निकाय या अभिकरण विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश द्वारा जारी किए गए निदेशों का पालन नहीं करता है; या

(च) यदि ऐसा व्यक्ति, निकाय या अभिकरण प्रस्तावित अधिनियमिति के किसी उपबंध का या अधिनियमिति के अधीन बनाए गए नियमों का उल्लंधन करता है ।

परन्तु ऐसे व्यक्ति या अभिकरण को सुने जाने का अवसर प्रदान किए बिना, कोई रजिस्ट्रीकरण रद्द नहीं किया जाएगा ।

II. रद्द किए जाने की जांच के चलते, जिलाधीश रजिस्ट्रीकरण या अस्थायी रजिस्ट्रीकरण को निलंबित कर सकेगा ।

III. जिलाधीश, रजिस्ट्रीकरण, अस्थायी रजिस्ट्रीकरण, रजिस्ट्रीकरण को निलंबित करने या रद्द करने के लिए, कारण बताते हुए, अपना निर्णय ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को प्रेषित करेगा ।

IV. जिलाधीश, रजिस्ट्रीकरण, अस्थायी रजिस्ट्रीकरण के निलम्बन या रद्द किए जाने के प्रश्न प्रत्येक निर्णय की उस रीति से सार्वजनिक घोषणा करेगा जो केन्द्रीय सरकार द्वारा विहित की जाए । जिलाधीश आगे से उन सभी निर्णयों को विनियामक प्राधिकरण को भी प्रेषित करेगा और उक्त प्राधिकरण उस सूचना को शीघ्र ही वैबसाइट पर दे देगा ताकि आवेदक गलत या गुमराह करने वाले तथ्य प्रस्तुत करके किसी जिलाधीश के समक्ष आवेदन न कर सके ।

V. जब कभी, किसी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का रजिस्ट्रीकरण रद्द कर दिया जाता है तब ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के कब्जे में सभी अप्रयुक्त अभिदाय जिलाधीश में निहित हो जाएंगे क्योंकि अप्रयुक्त राशि के संबंध में कौन-कौन दान देता है इसकी पहचान करना बहुत कठिन है । जिलाधीश उक्त राशि का उपयोग केवल विपत्ति राहत से संबंधित मामलों के लिए करेगा ।

(ix) रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन को रद्द करने वाले या रजिस्ट्रीकरण को रद्द करने वाले जिलाधीश के आदेश से व्यथित कोई व्यक्ति या अभिकरण आदेश प्राप्त होने के पश्चात् 30 दिन के भीतर विनियामक प्राधिकरण को अपील कर सकेगा ।

(x) विनियामक प्राधिकरण सभी रजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों और अभिकरणों का डाटा रखेगा और उसे अद्यतन बनाएगा और उनका भी विवरण रखेगा जिनके रजिस्ट्रीकरण आवेदन पत्र जिलाधीश द्वारा रद्द कर दिए गए हैं और जिनके रजिस्ट्रीकरण रद्द कर दिए गए हैं तथा उन्हें वैबसाइट पर दे दिया गया है ताकि सभी जिलाधीश उन्हें देख सकें और इस बात का ध्यान रख सकें कि किसी ऐसे व्यक्ति या निकाय ने तो कहीं अन्यत्र आवेदन नहीं किया है जिसका आवेदन रद्द किया जा चुका है ।

(xi) एक बार किसी व्यक्ति या अभिकरण का किसी स्थान पर रजिस्ट्रीकरण हो जाता है तो उसके लिए देश के किसी भाग से भी, यहां तक कि देश के बाहर से भी, अभिदाय संग्रह करना या प्राप्त करना तथा उनका वितरण करना विधि सम्मत हो जाता है परन्तु वे व्यक्ति जिन्हें अस्थायी रजिस्ट्रीकरण प्रदान किया गया है अभिदाय का वितरण नहीं कर सकेंगे । तथापि, देश के बाहर के संग्रहण विदेशों से भेजी गई राशियों को शासित करने वाली विधियों से शासित होंगे ।

(xii) कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, जिसका रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन किसी जिले के जिलाधीश द्वारा रद्द कर दिया गया है वह किसी अन्य जिले में रजिस्ट्रीकरण नहीं करा सकेगा । तथापि, यह नियम ऐसे मामले में लागू नहीं होगा जहां रजिस्ट्रीकरण से इंकार किसी तकनीकी औपचारिकता के पूरा न होने या सामाजिक कार्य के क्षेत्र में पर्याप्त अनुभव प्राप्त न होने के कारण से किया गया है ।

(पैरा 5.3.7)

11. हम सिफारिश करते हैं कि प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण नकद या सामग्री के रूप में कोई अभिदाय प्राप्त करते समय ऐसा अभिदाय प्राप्त करने के स्टाम्प लगी रसीद देगा और रसीद ऐसा अभिदाय करने वाले व्यक्ति को दी जाएगी । रसीद, रसीद पुस्तिका से दी जाएगी जो जिलाधीश द्वारा उस रीति से अधिप्रमाणित की जाएगी जो केन्द्रीय सरकार द्वारा नियमों के अधीन विहित की जाए । ऐसी रसीद में प्राधिकृत व्यक्ति या अभिकरण का नाम और पूरा पता, अभिदायदाता का नाम और पूरा पता, अभिदायों का विवरण, जैसे, कुल नकद राशि या चैक या डिमांड ड्राफ्ट और सामग्री के रूप में दी गई अन्य वस्तुओं का विवरण तथा प्रयोजन, जिसके लिए ऐसे अभिदाय दिए गए हैं, अभिदाय प्राप्त करने की तिथि तथा स्थान और उस व्यक्ति का नाम, पता तथा हस्ताक्षर, जिसने ऐसे अभिदाय प्राप्त किए हैं, स्पष्ट रूप से दिए जाने चाहिए । रसीद पुस्तिका मुद्रित होनी चाहिए और रसीद में मुद्रण प्रेस का नाम और पता भी दिया जाना चाहिए । रसीद की दूसरी प्रति या प्रतिपर्ण प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा रखी जानी चाहिए । रसीद पर, उस स्थान पर स्टाम्प शुल्क के लिए लागू विधि के अनुसार, टिकट लगाया जाना चाहिए । संग्रह करने वाला व्यक्ति रसीद में उपयुक्त स्थान पर अपना नाम दर्शाने के लिए रबड़ की मोहर का प्रयोग कर सकता है ।

कोई भी मुद्रण प्रेस, जिलाधीश के लिखित प्राधिकार के बिना, उपर्युक्त प्रयोजन के लिए रसीदें मुद्रित नहीं करेगा । (पैरा 5.4.4)

12. हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधान में निम्नलिखित आशय के उपबंध किए जाने चाहिए :—

(i) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अभिकरण को राष्ट्रीयकृत बैंक में एक लेखा रखना चाहीए जहां धनीय अभिदाय तत्काल जमा कराने होंगे, अर्थात्, प्राप्त होने के तुरन्त पश्चात् ।

(ii) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अभिकरण को सभी संगृहीत और वितरित तथा खर्च किए गए अभिदायों का उचित लेखा भी सामान्य रूप से रखी जाने वाली लेखा बहियों में रखना चाहिए ।

(iii) विधान में, निम्नलिखित के संबंध में नियमों की अनुज्ञा दी जा सकेगी : (क) जिस रीति से दानराशियों का वितरण किया जाए उसका एक रजिस्टर रखा जाना चाहिए । लेखा बही में दिन प्रतिदिन के आधार पर हिसाब-किताब रखा जाएगा । (ख) लेखा तथा रजिस्टर में परस्पर संबंध होना चाहिए । (ग) वितरण का विवरण इस प्रकार से दिया जाना चाहिए कि, यदि आवश्यकता हो तो वितरणों का समुचित सत्यापन किया जा सके । (घ) जहां धनराशि का उपयोग कपड़े, बर्तन या खाद्य सामग्री या अन्य वस्तुएं अथवा सामग्री खरीदने के लिए किया जाए वहां तत्संबंधी सभी बिल सत्यापन के लिए सुरक्षित रखे जाने चाहिए । (ङ) उस क्षेत्र के प्रभारी जिलाधीश को, जहां अभिदाय का संग्रह करने वाले प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का कार्यालय स्थित है, लेखे की मासिक विवरणी भेजनी चाहिए ।

(iv) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अभिकरण द्वारा धनराशि या अन्य सामग्री प्राप्त होने के तुरन्त पश्चात्, उसके बारे में दानदाता का नाम तथा अन्य विवरण, जो विहित किया जाए, सहित जिलाधीश को सूचना दी जानी चाहिए ।

(v) लेखाओं की लेखापरीक्षा अर्हित चार्टर्ड एकाउंटेंट से कराई जाएगी और लेखापरीक्षा रिपोर्ट ऐसी अवधि के भीतर, जो विहित की जाए, जिलाधीश तथा विनियामक प्राधिकरण को भेजी जानी चाहिए ।

(vi) संबंधित राष्ट्रीयकृत बैंक भी, जहां निधियां जमा कराई जाती हैं, प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के लेखे का मासिक विवरण जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को प्रस्तुत करेगा । इससे प्राधिकृत व्यक्ति या निकाय या अभिकरण द्वारा जिलाधिश को भेजी गई सूचना का सत्यापन किया जा सकेगा ।

(vii) व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को अपने कार्यों और लेखाओं की अर्धवार्षिक रिपोर्ट जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को प्रस्तुत करनी चाहिए । (पैरा 5.5.5)

13. हम सिफारिश करते हैं कि उचित लेखा आदि रखने के अतिरिक्त, प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को निम्नलिखित अन्य कर्त्तव्य पूरे करने चाहिए :—

(i) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा अभिदाय का उपयोग अनन्य रूप से उसी प्रयोजन के लिए किया जाना चाहिए जिसके लिए उसका संग्रह किया गया था । किसी भिन्न प्रयोजन के लिए ऐसे अभिदाय का किसी भी प्रकार का अपयोजन नहीं किया जाना चाहिए ।

(ii) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण अभिदाय का उपयोग ऐसी रीति से करेगा जो उस प्रयोजन के लिए, जिसके लिए संग्रह किया गया था, सर्वोत्तम रूप में उपयुक्त होगी ।

(iii) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण राहत और पुनर्वास कार्य करते समय आपदा से पीड़ित किसी व्यक्ति के साथ धर्म, मूल वंश, जाति, भाषा, लिंग, जन्म स्थान या निवास के आधार पर भेदभाव नहीं करेगा ।

(iv) आपदा या युद्ध से पीड़ित व्यक्तियों को पूर्ण सहायता और पुनर्वास उपलब्ध कराने के पश्चात्, यदि प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के हाथों में कोई अभिदाय अप्रयुक्त रह जाता है तो वह ऐसे अप्रयुक्त अभिदाय को किसी अन्य आपदा या विपत्ति के समय सहायता देने हेतु प्रयोग करने के लिए जिलाधीश को या विनियामक प्राधिकरण को सौंप दिया जाएगा ।

(v) प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश को विधि के अधीन उनके कार्यों और कर्त्तव्यों के निर्वहन में पूरा सहयोग और सहायता प्रदान करेगा । प्रत्येक प्राधिकृत व्यक्ति और अभिकरण उनके निदेशों और अनुदेशों का पालन करेगा । (पैरा 5.6.5)

14. यह सिफारिश की जाती है कि हितबद्ध कोई भी व्यक्ति, जैसाकि ऊपर बताया गया है, जिसे ऐसी कोई जानकारी है कि कोई व्यक्ति या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण (अन्तिम या अस्थायी) के बिना ही अभिदायों का संग्रह कर रहा है या प्राप्त कर रहा है, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश से शिकायत कर सकेगा ।

विनियामक प्राधिकरण तथा जिलाधीश को स्वमेव ही या शिकायत प्राप्त होने पर इस विषय में जांच करने की शक्ति प्राप्त होगी कि क्या कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण, जो रजिस्ट्रीकृत नहीं है, अभिदाय प्राप्त और संग्रह कर रहा है । यदि, यथास्थिति, विनियामक प्राधिकरण

या जिलाधीश यह पाता है कि कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण रजिस्ट्रीकरण के बिना ही अभिदायों का संग्रह कर रहा है तो उसे ऐसे अभिदायों को कुर्क करने, अभिग्रहण करने और बरामद करने की शक्ति प्राप्त होगी । विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश के ऐसे अरजिस्ट्रीकृत व्यक्तियों से अन्य सहायक दस्तावेजों को भी कुर्क करने, अभिग्रहण करने तथा बरामद करने की भी शक्ति प्राप्त होगी ।

(पैरा 5.7.1)

15. यह सिफारिश भी की जाती है कि हितबद्ध कोई भी व्यक्ति, जैसाकि ऊपर बताया गया है, किसी व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा किए जा रहे किसी दुर्विनियोग, अपयोजन या दुरुपयोग के बारे में विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश को शिकायत कर सकेगा । विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश को स्वमेव ही या शिकायत प्राप्त होने पर इस विषय में जांच करने की शक्ति प्राप्त होगी कि क्या कोई प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण ऐसे संगृहीत अभिदायों का दुरुपयोग, दुर्विनियोग या अपयोजन कर रहा है या किया है । यदि सूचना या शिकायत में प्रथम दृष्ट्या दुरुपयोग या दुर्विनियोग प्रकट करने वाली कोई सामग्री या आधार अन्तर्विष्ट है तो, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश नियमित जांच करने से पूर्व रजिस्ट्रीकरण निलंबित कर सकेगा और धनराशियों या अभिदायों को कुर्क करने की शक्ति का प्रयोग कर सकेगा ।

यदि अभिदाय नाशवान वस्तुओं (जैसे फल, पका खाना आदि) से संबंधित है और जांच कार्य में समय लगने की संभावना है तो, जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण उन वस्तुओं का वितरण करने या उन्हें बेचने तथा धनराशि को जमा करने के लिए उनका कब्जा किसी अन्य रजिस्ट्रीकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को दे सकेगा ।

यदि जांच के पश्चात्, विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश यह पाता है कि कोई प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण अभिदायों का दुरुपयोग, दुर्विनियोग या उपयोजन कर रहा है तो इनमें से किसी भी प्राधिकरण को निम्नलिखित कार्य करने की शक्ति प्राप्त होगी :

(क) उस बैंक को, जिसमें ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण का खाता है, खाते से किसी धनराशि का निकाला जाना तत्काल बंद करने के लिए निदेश दे सकेगा और बैंक को ऐसी राशि को किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के खाते में या केन्द्रीय या राज्य सरकार के किसी कोष को अंतरित करने के लिए भी निदेश दे सकेगा;

(ख) ऐसे व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों से, अभिदायों, लेखा बहियों या अन्य सामग्री को कुर्क करने या अभिग्रहण करने और इस प्रयोजन से ऐसे व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों के परिसरों में पुलिस के साथ या बिना पुलिस के प्रवेश करने के लिए निदेश दे सकेगा;

(ग) ऐसे प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को किसी अभिदाय को दानदाता या किसी अन्य प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को सौंपने के लिए निदेश दे सकेगा;

(घ) ऐसे प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को आगे से अभिदायों का संग्रहण बंद करने और उनका वितरण या उपयोग रोकने के लिए निदेश दे सकेगा । (पैरा 5.7.2)

16. अभिदायों का संग्रहण, वितरण तथा उपयोग विनियमित करने के लिए, हम सिफारिश करते हैं कि विनियामक प्राधिकरण तथा जिलाधीश को निम्नलिखित शक्तियां भी प्राप्त होंगी :

(क) प्राधिकृत व्यक्तियों, निकायों या अभिकरणों द्वारा अभिदायों को विनियमित करने के प्रयोजन से वे सभी उपाय करना जो वे उचित या अनिवार्य समझते हों;

(ख) यह सुनिश्चित करना कि किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा वितरण कार्य और सहायता तथा पुनर्वास उपलब्ध कराने के कार्य मूल वंश, धर्म, जाति, लिंग, भाषा, निवास या जन्म स्थान के आधार पर किसी भेदभाव के बिना समान तथा निष्पक्ष रूप से पूरे किए जाएं;

(ग) किसी अभिदाय के प्राप्त होने या संग्रह किए जाने तथा ऐसे अभिदाय के प्रबंधन तथा उपयोग के बारे में किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण से कोई सूचना मांगना;

(घ) अभिदायों के संग्रह, प्रबंधन और उपयोग की रीति के बारे में किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को निदेश जारी करना;

(ङ) प्राकृतिक तथा अन्य आपदाओं से संबंधित सहायता तथा पुनर्वास कार्यों में लगे केन्द्रीय या राज्य सरकार के अधिकारियों के लिए निदेश जारी करना;

(च) अभिदाय संग्रह करना और प्राप्त करना तथा इन्हें, विहित रिति से, किसी कोष या किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को अंतरित करना;

(छ) किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण के विरुद्ध या प्रस्तावित विधान के अधीन अरजिस्ट्रीकृत या अस्थायी रुप से रजिस्ट्रीकृत किसी व्यक्ति या अभिकरण के विरुद्ध किसी न्यायालय या अधिकरण में उपयुक्त कार्यवाहियां, सिविल या आपराधिक, करना;

(ज) विनियामक प्राधिकरण तथा जिलाधीश के कृत्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए कोई अन्य कार्यवाई करना; और

(झ) सरकारी अधिकारियों से उनके अधिकारिक कृत्यों के निर्वहन से सहायता लेना । (पैरा 5.7.3)

17. हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि में एक उपबंध किया जाना चाहिए कि जब प्रस्तावित विधि के अधीन विनियामक प्राधिकरण या जिलाधीश आपराधिक न्यासभंग के अपराध या ऊपर बताए गए अन्य संबंधित अपराधों के लिए न्यायालय में कोई परिवाद फाइल करते हैं तो ऐसा परिवाद, दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 में कोई प्रतिकूल बात अन्तर्विष्ट होते हुए भी, दंड प्रक्रिया संहिता के अध्याय उन्नीस के भाग क से शासित होगा और परिवाद पर इसी भाग के अधीन आगे कार्यवाही की जाएगी ।

इसके अतिरिक्त, एक यह उपबंध भी किया जाना चाहिए कि ऐसे मामलों में मजिस्ट्रेट अभियुक्त को अविलम्ब परिवाद तथा उसमें निर्दिष्ट अन्य दस्तावेजों की एक प्रति निःशुल्क भेजेगा । (पैरा 5.8.1.6)

18. हमारा मत यह है कि जहां तक दांडिक मामलों का संबंध है, इनके बारे में कार्यवाही, ऊपर दर्शायी गई प्रक्रिया के अधीन, सीधे नियमित दंड न्यायालयों द्वारा की जा सकती है । विनियामक प्राधिकरण और जिलाधीश दंड न्यायालय के समक्ष परिवाद दर्ज करा सकते हैं और ये परिवाद, जैसाकि पीछे सिफारिश की जा चुकी है, दंड प्रक्रिया संहिता के अध्याय उन्नीस के भाग क से शासित होंगे और उसी के अनुसार उनके बारे में आगे कार्यवाही की जाएगी । इसी प्रकार, पृथक न्यायिक प्राधिकरण के बजाय कथित न्यासभंग या अन्य संबंधित विषयों के मामलों पर कार्यवाही करने के लिए, वरिष्ठ सिविल न्यायपीठ की रैंक के सिविल न्यायालय को अभिहित किया जा सकेगा ।

क्योंकि इस प्रकार के मामले बार-बार आने की संभावना नहीं है, हमने यह सिफारिश की है कि प्रस्तावित विधि से उत्पन्न होने वाले न्यासभंग या अन्य संबंधित मामलों के विचारण के लिए ऐसे न्यायालय प्रत्येक जिले में अभिहित किए जाने चाहिए ।

इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि के अधीन उत्पन्न होने वाले सिविल विवादों के बारे में कार्यवाही करने के लिए अभिहित न्यायालय के रुप में कार्य करने हेतु उच्च न्यायालय जिले में एक वरिष्ठ सिविल न्यायाधीश पदाभिहित करेगा । इन पदाभिहित न्यायालयों की असीमित दांडिक अधिकारिता होगी । (पैरा 5.8.2.3)

19. अभिदाय संगृहीत करने वाले व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा अभिदाय के कथित दुर्विनियोग और दुरुपयोग के बारे में या अन्य संबंधित विषयों के बारे में सभी सिविल स्वरुप के मामलों का विचारण करने की अधिकारिता होगी ।

सभी मामलों का विचारण, उनमें अन्तर्ग्रस्त धनराशि चाहे जितनी हो, अभिहित न्यायालय द्वारा किया जाएगा । हम तद्नुसार सिफारिश करते हैं । (पैरा 5.8.2.4)

20. हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित न्यायालय सिविल प्रक्रिया संहिता, 1908 के अधीन विहित प्रक्रिया का अनुसरण करने के लिए बाध्य नहीं होगा, अपितु नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्तों से मार्गदर्शित होगा । इसके अतिरिक्त, उक्त न्यायालय, भारतीय साक्ष्य अधिनियम, 1872 में अन्तर्विष्ट साक्ष्य के नियमों से भी बाध्य नहीं होगा । (पैरा 5.8.2.5)

21. हम सिफारिश करते हैं कि अभिहित न्यायालय को, वर्तमान विधि में उपबंधित किए गए अनुसार अवमानना के लिए दंड देने हेतु कार्यवाही करने की शक्ति सहित, सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां प्राप्त होंगी । (पैरा 5.8.2.6)

22. हम सिफारिश करते हैं कि जब कोई व्यक्ति, निकाय या अभिकरण—

(i) अधिनियमितियों में विहित किए गए स्वरुप और रीति से अभिदाय प्राप्ति की रसीद नहीं दे देता है;

(ii) अभिदाय के वितरण में धर्म, मूल वंश, भाषा, लिंग, जाति, जन्म स्थान या निवास के आधार पर किसी प्रकार का भेदभाव करता है;

(iii) अधिनियमिति में विहित किए गए रुप में धनीय अभिदाय को राष्ट्रीयकृत बैंक में जमा नहीं कराता है;

(iv) नियमों में विहित किए गए रुप में लेखा-बही तथा रजिस्टर नहीं रखता है;

(v) अधिनियमिति में विहित रुप में जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण को समय पर विवरणियां भेजने में असफल रहता है;

(vi) किसी चार्टर्ड एकाउंटेंट से लेखाओं की लेखापरीक्षा नहीं कराता है; या

(vii) प्रस्तावित अधिनियम के किसी अन्य उपबंध (जो अपराध नहीं है) का उल्लघन करता है;

ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण पर निम्नलिखित रुप में शास्ति लगाई जा सकेगी ।

जिलाधीश या विनियामक प्राधिकरण, ऐसे व्यक्ति, निकाय या अभिकरण पर, उसे सुने जाने का अवसर प्रदान करके, ऐसी शास्ति लगा सकेगा जो 10,000 रुपए (दस हजार रुपए) से अन्यून होगी परन्तु 25,000 रुपए (पच्चीस हजार रुपए) तक हो सकेगी ।

23. हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय सरकार इस अधिनियम के प्रयोजनों को कार्यान्वित करने के लिए राजपत्र में अधिसूचना जारी करके नियम बनाएगी ।

इन नियमों में, विशिष्टतः निम्नलिखित विषयों के बारे में उपबंध किए जा सकेंगे :

(क) ऐसी रीति जिसमें किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण द्वारा रजिस्टर और लेखा बहियां रखी जाएंगी ।

(ख) कार्य संचालन के लिए आवश्यक गणपूर्ति सहित, विनियामक प्राधिकरण द्वारा बैठक में अपनाई जाने वाली प्रक्रिया ।

(ग) ऐसी रीति जिसमें विनियामक प्राधिकरण अपने कोष का उचित लेखा तथा अन्य संबंधित अभिलेख रखेगा ।

(घ) ऐसी रीति और स्वरुप जिसमें रजिस्ट्रीकरण के लिए आवेदन प्रस्तुत किया जाएगा ।

(ङ) ऐसी रीति जिसमें जिलाधीश किसी प्राधिकृत व्यक्ति, निकाय या अभिकरण को रजिस्ट्रीकरण, अस्थायी रजिस्ट्रीकरण या रजिस्ट्रीकरण के निलंबन या रद्द किए जाने के बारे में सूचना देगा ।

(च) ऐसी रीति जिसमें जिलाधीश रसीद पुस्तिका को अधिप्रमाणित करेगा ।

इस अधिनियम के अधीन केन्द्रीय सरकार द्वारा बनाया गया प्रत्येक नियम, बनाए जाने के तुरन्त पश्चात्, संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाएगा । (पैरा 5.10)

24. हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित विधि का किसी अन्य विधि या स्कीम पर, जहां तक ऐसी विधि या स्कीम प्रस्तावित विधि से असंगत है, अध्यारोही प्रभाव होगा । (पैरा 5,11)

हम तद्नुसार सिफारिश करते हैं ।

ह०/-
(न्यायमूर्ति एम० जगन्नाघ राव)
अध्यक्ष

ह०/-
(डा० के० एन० चतुर्वेदी)
सदस्य-सचिव

ह०/-
(डा० एस० मुरलीधर)
अंशकालिक सदस्य

तारीख : 15 दिसम्बर, 2004

© भारत सरकार
प्रकाशन नियंत्रक

पी०एल०डी० 92. CLXXXXI (E)
100—2006 (DSK—IV)

मूल्य (देश में) 1,000.00 रुपए

महाप्रबंधक भारत सरकार मुद्रणालय, नासिक-422 006 द्वारा मुद्रीत एवं प्रकाशन नियंत्रक,
भारत सरकार, सिवील लाईन्स, दिल्ली-110 054 द्वारा प्रकाशित
2005