

## सूचना का अधिकार अधिनियम को और अधिक सार्थक बनाने की ओर\*

वी. एस. दास

माननीय सूचना आयुक्त श्री शैलेश गाँधी, कार्यपालक निदेशक, यूनियन बैंक ऑफ इंडिया, श्री एस.एस.मुंदड़ा, सचिव, बैंक जमाकर्ता संघ, श्री अशोक रावत, प्रबंध संपादक, मनीलाइफ पत्रिका, सुश्री सुचेता दलाल, देवियो और सज्जनों ।

मुझे इस सेमिनार में भाग लेते हुए अत्यंत हर्ष हो रहा है जिसे हमारे केंद्रीय सूचना आयुक्त श्री शैलेश गाँधी की उपस्थिति ने गरिमा प्रदान की है । जैसाकि आप सभी जानते हैं, श्री गाँधी उन पथ-प्रदर्शकों में से एक हैं, जिन्होंने हमारे देश में पारदर्शिता के मुद्दे को सरकारी एजेंडा के शीर्ष पर रखने के लिए अनवरत कार्य किया है । यह उनके जैसे लोगों का गंभीर और उत्कट प्रयास था जिसके कारण भारत में सूचना के अधिकार का आंदोलन सार्वजनिक जीवन में अधिकाधिक पारदर्शिता के लिए समग्र सार्वजनिक नीति संबंधी बहस का विषय बन गया । आयोजकों को मेरी ओर से बधाई है कि उन्होंने समय पर पहल करते हुए इस सेमिनार का आयोजन किया और एक उपयुक्त मंच की व्यवस्था की, जिसमें समाज के फायदे के लिए सूचना माँगने वालों और सूचना देने वालों के बीच अनावश्यक वैमनस्य उत्पन्न किये बिना सूचना का अधिकार अधिनियम का कारगर उपयोग किये जाने के संबंध में सर्वाधिक विश्वसनीय दृष्टिकोण पर विचार-विमर्श किया जा सकेगा ।

2. आप सब इस बात से अवगत होंगे कि आरटीआइ अधिनियम में नागरिकों के लिए सूचना के अधिकार की एक व्यावहारिक प्रणाली का प्रावधान है जिसके अनुसार वे उन सूचनाओं को प्राप्त कर सकते हैं जो सरकारी प्रधिकारियों के नियंत्रण में होती हैं ताकि प्रत्येक सरकारी प्राधिकरण की कार्यपद्धति में पारदर्शिता और जवाबदेही का संवर्धन हो सके । यह इस मौलिक आधार-वाक्य पर निर्भर करता है कि नागरिक किस प्रकार सार्थक रूप से आवाज उठा सकते हैं और सार्वजनिक एजेंसियों की भूल-चूक के संबंध में अपनी चिंता व्यक्त करते हैं । यह कहा गया है कि 'सूचना किसी प्रजातांत्रिक समाज के लिए ऑक्सीजन होती है' । प्रजातंत्र में शिक्षित नागरिक और सूचना की पारदर्शिता अपेक्षित होते हैं जो इसकी कार्यपद्धति के लिए महत्वपूर्ण होते हैं और भ्रष्टाचार रोकने तथा सरकारों एवं उनके विभिन्न अंगों को शासितों के प्रति जवाबदेह बनाते हैं । यह वस्तुतः प्रभावकारी प्रजातांत्रिक प्रक्रियाओं

\* मनीलाइफ फाउंडेशन द्वारा सूचना का अधिकार विषय पर मुम्बई में 3 सितंबर 2011 को आयोजित सेमिनार में श्री वी.एस.दास, कार्यपालक निदेशक, भारतीय रिजर्व बैंक का भाषण ।

के लिए पारदर्शिता के महत्त्व की बढ़ती हुई स्वीकृति के अनुरूप है । पुरानी कहावत है कि 'धूप सबसे ताकतवर ऐंटीसेप्टिक होती है' ।

3. आरटीआइ ने भारतीय नागरिकों को शक्ति-संपन्न बनाया है जिन्होंने शासन के सभी स्तरों पर परिमेयता और जवाबदेही लाने के लिए एक शक्तिशाली साधन पा लिया है । मीडिया और नागरिक अधिकार के लिए सक्रिय अभियान चलाने वालों द्वारा भी बड़े पैमाने पर अधिनियम का उपयोग करते हुए इसे सुविधाजनक बनाया जा रहा है ताकि विभिन्न सरकारी कार्यालयों की कार्यपद्धति में पारदर्शिता और व्यावहारिकता लायी जा सके । तथापि, देश के भौगोलिक आकार और आबादी के कारण सिविल सोसाइटी संगठनों और सामाजिक कार्यकर्ताओं की पहुँच सीमित है, और शायद इसी बात के चलते अधिनियम का प्रभाव अभी भी अपने अनुध्यात स्तर तक नहीं हुआ है । हमारे पास उपलब्ध आँकड़ों से यह पता चलता है कि हमें देश के अर्धविकसित और पिछड़े क्षेत्रों से जो आवेदन प्राप्त हुए, उनकी संख्या विकसित क्षेत्रों से प्राप्त आवेदनों से कहीं कम थी। इस प्रकार, उत्तर पूर्व (असम : 4 और त्रिपुरा : 2) से प्राप्त आवेदन वर्ष 2010-11 के दौरान प्राप्त 5,087 आवेदनों का केवल 0.1 प्रतिशत हैं । यदि यही स्थिति सामान्य रूप से हो, तो यह आवश्यक है कि आरटीआइ के संबंध में इन क्षेत्रों के लोगों को शिक्षित किया जाये ।

4. मैं अपने संगठन में आरटीआइ अधिनियम के कार्यान्वयन में इसके आरंभ से ही जुड़ा रहा हूँ : पहले केंद्रीय लोक सूचना अधिकारी (सीपीआइओ) और बाद में अपील प्राधिकारी के रूप में और इस कार्य से बहुत संतोष मिला है । इस संबंध में मैं अपने अनुभव को और जो चुनौतियाँ हमारे सामने आयीं, उन्हें संक्षेप में बताना चाहता हूँ ।

- प्रारंभ में, हमारे गवर्नर महोदय ने इसकी दिशा निर्धारित करते हुए घोषणा की कि भारतीय रिजर्व बैंक को बृहत्तर पारदर्शिता और जवाबदेही के माध्यम से अपने कारपोरेट अभिशासन को सुधारने के अवसर के रूप में आरटीआइ अधिनियम का स्वागत करना चाहिए । अधिनियम के कार्यान्वयन में गवर्नर महोदय की व्यक्तिगत रुचि ने हमारे स्टाफ को नये कानून की भावना के प्रति संवेदनशील बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी ।

- हमने कुछ अन्य केंद्रीय बैंकों में प्रचलित प्रणालियों का अध्ययन किया ताकि हम अपनी प्रणालियों और क्रियाविधियों में सर्वोत्तम व्यवहारों को अपना सकें। यह कानून नया था और इसका उचित कार्यान्वयन किया जाना बैंक की प्रतिष्ठा के लिए महत्वपूर्ण था। इसके अलावा, यह आवश्यक था कि हम अपनी कार्रवाइयों में संगति बनाये रखें और यह सुनिश्चित करें कि अधिनियम में जो छूट दी गयी है, उसका प्रयोग सही ढंग से किया जाये। इसलिए हमने एक केंद्रीकृत मॉडल से कार्य आरंभ किया जिसमें एक सीपीआइओ, जो एक कार्यपालक निदेशक थे और वरिष्ठतम उप गवर्नर अपील प्राधिकारी थे। बाद में, लगभग चार वर्ष बाद, पर्याप्त अनुभव प्राप्त कर लेने के बाद कि विभिन्न प्रकार के अनुरोधों के संबंध में हमारा दृष्टिकोण क्या होना चाहिए और इसके साथ यह तथ्य कि अधिनियम के संबंध में जागरूकता में वृद्धि के परिणामस्वरूप आवेदनो की संख्या में पर्याप्त वृद्धि हुई है, आरटीआइ के कार्यान्वयन के लिए नवंबर 2009 से एक अंशतः विकेंद्रीकृत दृष्टिकोण अपनाया गया।
- तदनुसार, आरटीआइ के अंतर्गत सूचना का प्रसार अब विकेंद्रीकृत ढंग से केंद्रीय कार्यालय के विभागों द्वारा, जिसमें विभिन्न केंद्रीय कार्यालय विभागों के विभागाध्यक्ष होते हैं, और बैंकिंग लोकपालों द्वारा, जिन्हें केंद्रीय लोक सूचना अधिकारियों के रूप में पदनामित किया गया है, किया जा रहा है और इसमें एक कार्यपालक निदेशक अपील प्राधिकारी हैं। इसके अलावा, हमारे 27 क्षेत्रीय कार्यालयों और केंद्रीय कार्यालय विभागों में से प्रत्येक में वरिष्ठ अधिकारियों को सहायक लोक सूचना अधिकारी के रूप में पदनामित किया गया है।
- रिजर्व बैंक की वेबसाइट अनेक विषयों पर सूचना का भंडार है। हमने बड़ी मात्रा में सूचनाओं को अपने वेबसाइट पर रखा है, यथा, परिपत्र, मास्टर परिपत्र, प्रकाशन और प्रेस रिलीज़, तथा भारतीय अर्थव्यवस्था पर डेटाबेस भी। बैंक ने उपयुक्त सॉफ्टवेयर सॉल्यूशन्स के साथ, जिसमें स्कैनिंग, भंडारण, सूचीकरण और पुनःप्राप्ति की सुविधाएँ हैं, अभिलेखों को डिजिटल रूप में तैयार किये जाने की प्रक्रिया आरंभ की है।
- केंद्रीय सूचना आयोग के कहने पर भारतीय रिजर्व बैंक ने सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 के अंतर्गत अपने पास उपलब्ध सूचना के संबंध में एक प्रकटीकरण नीति बनायी

है। इस नीति का विवरण, जिसमें सूचना की एक संकेतक निषेध-सूची / श्रेणी सम्मिलित है, जिसे रिजर्व बैंक के विचार से सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 के प्रावधानों के अंतर्गत प्रकट किये जाने से छूट प्राप्त है, भारतीय रिजर्व बैंक के वेबसाइट पर रखा गया है। हम संभवतः पहले सरकारी प्राधिकरण हैं जिसने सार्वजनिक रूप से यह घोषणा की है कि किस सूचना का प्रकटीकरण किया जा सकता है और किस सूचना को प्रकटीकरण से छूट प्राप्त है। हमारा विश्वास है कि इस प्रकार का स्पष्ट निरूपण सूचना माँगने वालों के मन से सभी संदेहों को दूर कर देगा और अनुरोधों की संख्या में कमी लायेगा तथा इससे लोग अपीलीय तंत्र का न्यूनतम उपयोग करेंगे।

- अधिनियम की धारा 4(1)(ख) के अंतर्गत यथाअपेक्षित सूचना को हमारे वेबसाइट पर रखे जाने के अतिरिक्त हम अधिनियम के अंतर्गत प्रकट की गयी सूचनाओं को भी, यदि वह सार्वजनिक हित में हो, अपने वेबसाइट पर डिस्कलोजर लॉग पर रख रहे हैं।
- हमें प्राप्त हुए आवेदनों की संख्या वर्ष-दर-वर्ष क्रमिक रूप से बढ़ती गयी है, जो वर्ष 2005-06 (अक्टूबर-जून) में 796 थी और वर्ष 2010-11 में बढ़ कर 5,087 हो गयी। हमारा प्रकटीकरण रिकार्ड अच्छा रहा है जिसमें 78 प्रतिशत अनुरोधों को पूरा का पूरा निपटाया गया। केवल 6 प्रतिशत अनुरोधों को पूर्ण रूप से नकार दिया गया और शेष 11 प्रतिशत का निपटान अन्य तरीके से किया गया। रिजर्व बैंक में आरटीआइ अधिनियम को कार्यान्वित किये जाने के छह वर्षों के दौरान हमें 18,000 से अधिक अनुरोध प्राप्त हुए। लगभग 16 प्रतिशत अनुरोधों के मामले में ही प्रथम अपील की गई।
- रिजर्व बैंक का शीर्ष प्रबंध-तंत्र और केंद्रीय निदेशक मंडल संबंधित प्रभागों द्वारा प्रस्तुत की गयी मासिक, तिमाही और वार्षिक रिपोर्टों के माध्यम से आरटीआइ अधिनियम के कार्यान्वयन में हमारी प्रगति पर निगरानी रखता है।

5. इसके बाद, इस बात पर जोर देना समीचीन होगा कि देश का केंद्रीय बैंक होने के नाते रिजर्व बैंक सरकार और बैंकों का बैंकर, वित्तीय प्रणाली का विनियामक और पर्यवेक्षक, मुद्रा-परिचालन का प्रबंधक, विदेशी मुद्रा रिजर्व का अभिरक्षक आदि है और इसीलिए वह उन महत्वपूर्ण और संवेदनशील सूचनाओं को गुप्त रखता है जिन्हें उनकी संवेदनशीलता और वित्तीय स्थिरता पर पड़ने वाले संभावित प्रभाव के

चलते सार्वजनिक पहुँच में नहीं रखा जा सकता। अन्य श्रेणियाँ हो सकती हैं विनिमय दर प्रबंधन, ब्याज दरों से संबंधित सूचना, न्यासीय हैसियत में एकत्र की गयी ऐसी सूचना जो अन्य पक्ष के वाणिज्यिक हितों को क्षति पहुँचा सकती है। इसी प्रकार, हम अपने कर्मचारियों और अन्य हितधारियों से संबंधित काफी व्यक्तिगत सूचना प्राप्त करते हैं और रखते हैं, यथा, हिसिल ब्लोअर्स, शिकायतकर्ता आदि, और ऐसी व्यक्तिगत सूचनाओं को प्रकट करना न केवल संबंधित व्यक्ति की निजता को संकट में डालेगा, बल्कि कुछ मामलों में उनकी सुरक्षा / जीवन को भी खतरे में डाल सकता है।

फिर भी, प्रत्येक आवेदन में माँगी गयी सूचना के स्वरूप और आरटीआइ अधिनियम के प्रावधानों का सावधानीपूर्वक अध्ययन करने के बाद उसके संबंध में विचार किया जाता है। सभी मामलों में प्रकटीकरण के लिए रिजर्व बैंक का सकारात्मक रुख होता है और यह हमेशा से हमारा निर्देशक सिद्धांत रहा है। इस संबंध में सूचना आयोग के विभिन्न निर्णयों के माध्यम से हमें उसकी सहानुभूति और समर्थन प्राप्त होता रहा है।

6. अब मैं कुछ मुद्दों पर विद्वान सूचना आयुक्त का ध्यान आकृष्ट करना चाहता हूँ।

- (i) प्रथम अपील प्राधिकारी के रूप में मैं अक्सर केंद्रीय सूचना आयुक्तों द्वारा अपीलों के संबंध में दिये गये निर्णयों को देखता हूँ। इससे काफी राहत महसूस होती है। तथापि, कभी-कभी हमें एक ही मुद्दे पर परस्पर विरोधी निर्णय भी मिलते हैं। यदि आयोग इस मुद्दे का उपयुक्त समाधान कर दे तो इससे सार्वजनिक प्राधिकारियों और सूचना माँगने वालों को काफी मदद मिलेगी क्योंकि तब दोनों यह जान पायेंगे कि मामले में क्या उम्मीद की जा सकती है।
- (ii) केंद्रीय सूचना आयोग विशिष्ट मुद्दों या प्रकटीकरण सिद्धांतों के संबंध में मार्गदर्शक टिप्पणियाँ देने पर विचार कर सकता है, जहाँ सूचना आयुक्तों के बीच मतभेद हो। इससे जनता को दूसरी अपील करते समय केंद्रीय सूचना आयोग के संभावित दृष्टिकोण का मूल्यांकन करने में काफी मदद मिलेगी।
- (iii) विडियो कॉन्फरेंसिंग के जरिए अपीलों और बहस की सुनवाई करने के बारे में सीआइसी द्वारा प्रदान की गयी सुविधा की

मैं सराहना करता हूँ। प्रौद्योगिकी में यह क्षमता है कि वह इस सुविधा को आगे बढ़ा सकती है। मेरा सुझाव है कि जहाँ कहीं आवश्यक आधारभूत संरचना उपलब्ध हो वहाँ सीआइसी की विडियो कॉन्फरेंसिंग सुविधा को लोक-प्राधिकारियों के साथ सीधे जोड़ दिया जाये।

7. अंत में, मैं अपने संगठन में प्राप्त होने वाले कुछ आरटीआइ आवेदनों से संबंधित समस्याओं पर विशेष जोर देना चाहता हूँ।

- अक्सर हमें ऐसे आवेदन प्राप्त होते हैं जिनमें विभिन्न क्षेत्रों / संगठनों से संबंधित ढेर सारे प्रश्न पूछे गये होते हैं। कुछ मामलों में तो प्रश्नों की संख्या सौ से भी अधिक हो गयी थी लेकिन यह सामान्य बात है कि हमें प्राप्त आवेदनों में 20 से अधिक प्रश्न पूछे गये होते हैं। ऐसे आवेदनों का उत्तर देना बहुत श्रमसाध्य कार्य होता है और उसमें समय भी बहुत लगता है, और कार्यालय का ध्यान सौंपे गये कार्य का निष्पादन करने की ओर से दूसरी तरफ चला जाता है।
- कुछ ऐसे व्यक्ति होते हैं जो अक्सर ऐसे आवेदन भेजते रहते हैं जिनमें प्रायः एक ही प्रकार के प्रश्न भिन्न-भिन्न तरीके से पूछे गये होते हैं जिनका उत्तर दिया जा चुका होता है। हमारे एक विभाग में एक निश्चित आवेदक से प्राप्त आवेदनों का निबटारा करने के लिए एक अलग डेस्क निर्दिष्ट किया गया। असंतुष्ट सदस्य अक्सर इनका उपयोग निष्कपट रूप से सूचना प्राप्त करने की अपेक्षा दुश्मनी साधने के लिए करते हैं।

अपने हाल के फैसले में उच्चतम न्यायालय ने चेतावनी दी है : आरटीआइ अधिनियम के अंतर्गत हर तरह की सूचनाओं के लिए (जो सरकारी प्राधिकारियों की कार्यपद्धति में पारदर्शिता और जवाबदेही तथा भ्रष्टाचार उन्मूलन से संबंध नहीं रखती हैं) अंधाधुंध और अव्यावहारिक माँग या निदेश का गलत प्रभाव पड़ेगा क्योंकि यह प्रशासन की दक्षता पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगा और इसका परिणाम यह होगा कि कार्यपालिका (सरकार) सूचना एकत्र करने और सूचना देने के अनुपयोगी कार्य में फँसी रह जायेगी।

(सूचना का अधिकार) अधिनियम का दुरुपयोग नहीं होने देना चाहिए, यह ऐसा साधन न बन जाये जो राष्ट्रीय विकास

और अखंडता में बाधा डाले, या शांति, और नागरिकों के बीच समरसता को नष्ट करे। ईमानदारी से अपने कर्तव्य का निर्वाह करने वाले अधिकारियों को उत्पीड़ित करने या डराने-धमकाने के साधन के रूप में भी इस्तेमाल नहीं किया जाना चाहिए।

8. सुश्री सुचेता दलाल द्वारा मुझे दिये गये संक्षिप्त विवरण में कहा गया था कि मैं कार्यशाला की दिशा निर्धारित करूँ और मैंने ऐसा करने

का प्रयास किया है। यह आरटीआइ के उपयोगकर्ताओं और सूचना प्रदाताओं के लिए एक बहुत अच्छा मंच है जहाँ वे एक-दूसरे के साथ बिना कटुता के संवाद कर सकते हैं और एक-दूसरे के दृष्टिकोण को समझ सकते हैं। मैं इस सेमिनार में होने वाले विचार-विमर्श की सफलता की कामना करता हूँ।

आप ने मेरी बातें धैर्यपूर्वक सुनीं, इसके लिए आपको बहुत धन्यवाद।