

कॉमन कॉज़

बनाम

भारत का संघ

(2003 की रिट याचिका (सिविल) संख्या 13)

13 मई, 2015

**[न्यायमूर्ति रंजन गोगोई और न्यायमूर्ति पिनाकी चंद्र गौस]**

भारत का संविधान, 1950—अनुच्छेद 142—क्षेत्राधिकार का प्रयोग तहत—रिट याचिका—भारत संघ और सभी राज्य सरकारों को सरकारी विज्ञापनों पर सार्वजनिक धन का उपयोग करने, सरकार या किसी राजनीतिक दल के व्यक्तिगत पदाधिकारियों को प्रक्षेप करने से रोकना—इस न्यायालय के आदेश के संदर्भ में, सरकार द्वारा विज्ञापनों के प्रकाशन के संबंध में न्यायालय द्वारा विधिवत गठित एक समिति द्वारा सुझाए गए दिशानिर्देश—दिशानिर्देश, क्या स्वीकार्यता के योग्य हैं और यदि हां, तो क्या अनुच्छेद 142 के तहत प्रभावी और लागू करने योग्य हैं—माना गया: जहां क्षेत्र किसी भी सरकारी नीति द्वारा खुला और अनावृत है, वहां रोजमर्रा की सरकारी कार्रवाई को निर्देशित और नियंत्रित करने के लिए, अनुच्छेद 142 के तहत क्षेत्राधिकार के अभ्यास में, इस न्यायालय द्वारा मापदंड निर्धारित किए जा सकते हैं—तस्वीरों के प्रकाशन के संबंध में सिफारिशें; लोकपाल की नियुक्ति; स्वतंत्र ऑडिट करने और चुनाव के दौरान विज्ञापनों पर प्रतिबंध को मंजूरी नहीं दी गई—राज्य के पदाधिकारियों और राजनीतिक नेताओं की तस्वीरों के प्रकाशन से व्यक्तित्व पंथ और छवि को विकसित करने की क्षमता है एक या कुछ व्यक्ति जोकि लोकतांत्रिक कार्यप्रणाली का प्रत्यक्ष विरोधी है—इसलिए, देश के राष्ट्रपति और प्रधान मंत्री और राज्य के राज्यपाल या मुख्यमंत्री की तस्वीरों को विज्ञापनों के साथ प्रकाशित करने की अनुमति देने वाली सिफारिशें खारिज की जाती हैं और केवल देश के राष्ट्रपति, प्रधान मंत्री और मुख्य न्यायाधीश के मामले में अपवाद होना चाहिए जो स्वयं प्रश्न का निर्णय ले सकते हैं—विक्षेपणात्मक दृष्टिकोण पर आधारित समिति की शेष अनुशंसाएँ व्यापक प्रतीत होती हैं, जिन्हें स्वीकार कर लिया गया है—उक्त सिफारिशें सूचना के प्रसार और सरकारी नीतियों, उपलब्धियों और अन्य उपायों के बारे में नागरिकों के बीच जागरूकता फैलाने में सक्षम होकर

सार्वजनिक हित की सेवा करेंगी— चूंकि अनुच्छेद 142 के तहत जारी किए गए निर्देश व्यापक नहीं हो सकते, इसलिए यदि कोई कमी है तो उसे सरकार की कार्यकारी शाखा द्वारा भरा जाएगा।

मंजूरअली खान और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य (2014) 7 एससीसी 321; उमेश मोहन सेठी बनाम भारत संघ एवं अन्य दिनांक 12.12.2012 को निर्णित 2012 की डब्ल्यूपी (सी) संख्या 2926; नरेश श्रीधर मिराजकर और अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य एआईआर 1967 एससी 1: (1966) 3 एससीआर 7 44; केशवानंद भारती श्रीपदगलवरु बनाम केरल राज्य एवं अन्य 1973 पूरक एससीआर 1: (1973) 4 एससीसी 225--संदर्भित किया गया।

### निर्णय विधि संदर्भ

(2014) 7 एससीसी 321	संदर्भित किया गया	पैरा 3
(1966) (3) एससीआर 744	संदर्भित किया गया	पैरा 7
1973 पूरक एससीआर 1	संदर्भित किया गया	पैरा 7

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार: 2003 की रिट याचिका (सिविल) संख्या 13

[भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के तहत]

साथ में

डब्ल्यू पी. (सी) संख्या 197/2004 और 302/2012

एम. एन. कृष्णमणि, मीरा भारती, ऋषि केश, प्रशांत भूषण, गोविंद जी, विभु तिवारी, के. वी. मोहन अपीलार्थी के लिए।

मुकुल रोहतगी, ए. जी., मनिंदर सिंह, ए. एस. जी., इंदु मल्होत्रा, सूर्यनारायण सिंह, एस. एस. शमशेरी, ए. ए. जी., के. राधा कृष्णन, शैलेंद्र शर्मा, मोहन प्रसाद गुप्ता, हरीश के., बी. बी. साहनी, बीनू टम्टा, वी. मोहना, बी. वी. बलराम दास, अजय शर्मा, एम. पी. गुप्ता, एम. खैराती, डी. एस. माहरा, विकास बंसल, मिश्रा सौरभ, बीना माधवन, प्रगति नीखरा, अनिल श्रीवास्तव, रितु राज, सपम विश्वजीत मेइतेई, जेड. एच. इसाक हैडिंग, अशोक कुमार सिंह, सिद्धार्थ भटनागर, सिद्धार्थ मोहन, राहुल आर्य, निर्निमेश दुबे, सी. डी. सिंह, अपूर्व कुरूप, साक्षी कक्कर, रोहित राठी, गोपाल सिंह, ऋतुराज बिस्वास, शिवम सिंह, मनीष कुमार, प्रज्ञान शर्मा, हेशु कजिना, पी. वी. योगेश्वरन, ए. मारियारपुथम, अरुणा माथुर, यूसुफ खान, के. विजय कुमार, अर्पुथम

अरुणा एण्ड कंपनी, वी. जी. प्रगासम, एस. एरिस्टॉटल, प्रभु राम सुब्रमण्यन, हर्षवर्धन झा, आदित्य नारायण सिंह, समीर अली खान, सुश्री उदिता सिंह, हेमंतिका वाही, जेसल, गिस अनोतनी, पूजा सिंह, आशा गोपालन नायर, ए. पी. मेयी, के. वी. जगदीशवरन, जी. इंदिरा, सौरभ अजय गुसा, निशांत विश्वोई, सौरभ सिंघल, अनीप सचथे, मोहित पॉल, अशोक पाणिग्रही, अशमी मोहन, संतोष कुमार, वी. एन. रघुपति, परीक्षी पी. अंगाडी, गोपाल प्रसाद, जयेश गौरव, अमित शर्मा, संदीप सिंह, रुचि कोहली, कलीस्वरम राज, निशे राजेन शोनकेर, रेस्मिथा आर. चंद्रन, विनय गर्ग, तन्मय अग्रवाल, उदय सिंह, कुलदीप सिंह, जी. एन. रेड्डी, मधुमिता भट्टाचार्जी, अविजीत भट्टाचार्जी, बालाजी श्रीनिवासन, रमेश बाबू एम. आर., विनय गर्ग, उत्तरदाताओं के लिए।

न्यायालय का निर्णय इनके द्वारा दिया गया था

**न्यायमूर्ति रंजन गोगोई** 1. कॉमन कॉज और सेंटर फॉर पब्लिक इंटरेस्ट लिटिगेशन, दो पंजीकृत निकायों ने संविधान के अनुच्छेद 32 के तहत इस न्यायालय का दरवाजा खटखटाया है और भारत संघ और सभी राज्य सरकारों को सरकारी विज्ञापनों पर सार्वजनिक धन का उपयोग करने से रोकने के लिए एक उचित रिट की मांग की है, जिसका मुख्य उद्देश्य सरकार या राजनीतिक दल के व्यक्तिगत पदाधिकारियों को प्रक्षेप करना है। रिट याचिकाकर्ताओं ने इस मामले में सरकारी कार्रवाई को विनियमित करने के लिए इस न्यायालय द्वारा उचित दिशानिर्देश निर्धारित करने की भी प्रार्थना की है ताकि ऐसे विज्ञापनों के संबंध में सार्वजनिक धन के दुरुपयोग/बर्बादी को रोका जा सके।

2. उपर्युक्त रिट याचिकाओं में रिट याचिकाकर्ताओं ने सरकारी विज्ञापनों के लाभकारी प्रभाव को स्वीकार करते हुए, जो नागरिकों को विभिन्न कल्याणकारी और प्रगतिशील उपायों के साथ-साथ उनके अधिकारों और पात्रताओं के संबंध में आवश्यक जानकारी देते हैं, हालांकि, यह तर्क दिया था कि संवाद की आड़ में कई मामलों में व्यक्तियों को व्यक्तिगत रूप देकर और विभिन्न सरकारी उपलब्धियों और प्रगतिशील योजनाओं के लिए जिम्मेदार होने के नाते ऐसे व्यक्तियों या राजनीतिक नेताओं (जो या तो एक राजनीतिक दल या सरकारी पदाधिकारी से हैं) को श्रेय देकर अनुचित राजनीतिक बढ़त और लाभ प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है। याचिकाकर्ताओं के अनुसार चुनाव की पूर्व संध्या पर ऐसी प्रथा उग्र हो जाती है। इस तरह के विज्ञापनों से न केवल सार्वजनिक धन की भारी बर्बादी होती है, बल्कि यह भारत के संविधान के

अनुच्छेद 14 और 21 द्वारा गारंटीकृत नागरिकों के एक बड़े वर्ग के मौलिक अधिकारों का हनन करने के अलावा सरकारी शक्तियों का दुरुपयोग भी है।

3. जनहित याचिकाओं के रूप में दायर की गई रिट याचिकाओं का भारत संघ द्वारा मुख्य रूप से इस आधार पर विरोध किया गया था कि जिन मुद्दों को उठाया जाना था, वे सरकारी नीतियों और कार्यकारी निर्णयों से संबंधित थे, जिनके संबंध में इस न्यायालय के लिए अनुच्छेद 142 के तहत बाध्यकारी दिशानिर्देश निर्धारित करना उचित नहीं हो सकता है। **मंज़ूर अली खान और अन्य बनाम भारत सरकार और अन्य**<sup>1</sup> में इस न्यायालय के निर्णय और **उमेश मोहन सेठी बनाम भारत संघ**<sup>2</sup> में दिल्ली उच्च न्यायालय के फैसले पर अपने उपर्युक्त रुख के समर्थन में संघ द्वारा इन पर भरोसा किया गया है।

4. रिट याचिकाओं में उत्पन्न मुद्दों पर इस न्यायालय द्वारा पहले की विस्तृत सुनवाई में विचार किया गया था। इस न्यायालय ने दिनांक 23.04.2014 के आदेश द्वारा, पार्टियों के संबंधित रुख पर विचार करने पर और दिनांक 23.04.2014 के पूर्वोक्त आदेश में विशेष रूप से संदर्भित निर्णयों में निर्धारित सिद्धांतों पर भरोसा करते हुए, अन्य बातों के साथ-साथ यह माना कि इसमें कोई विवाद नहीं है कि "सरकारी विज्ञापन का प्राथमिक कारण जनता को उनके अधिकारों, दायित्वों और अधिकारों के बारे में सूचित करने के साथ-साथ सरकारी नीतियों, कार्यक्रमों, सेवाओं और पहलों को समझाने के लिए सार्वजनिक धन का उपयोग करना है।" आगे यह माना गया कि केवल ऐसे सरकारी विज्ञापन जो उपरोक्त आवश्यकताओं को पूरा नहीं करते हैं, वे अनुमेय विज्ञापनों के क्षेत्र से बाहर हो जायेंगे। इस न्यायालय ने इस तथ्य को स्वीकार किया कि अनुमत विज्ञापन जो सरकारी संदेश का हिस्सा हैं और विज्ञापन जो "राजनीति से प्रेरित" हैं, के बीच विभाजन रेखा कभी-कभी धुंधली हो सकती है। चूंकि पक्षों द्वारा न्यायालय के समक्ष रखी गई सामग्री दुनिया भर के अन्य न्यायक्षेत्रों में प्रचलित परिदृश्य को ध्यान में रखते हुए सर्वोत्तम प्रथाओं को विकसित करने के उद्देश्य से अपर्याप्त पाई गई, इसलिए इस न्यायालय ने मामले की जांच करके न्यायालय को एक रिपोर्ट सौंपने के लिए एक समिति गठित करने की आवश्यकता महसूस की, जिसमें निम्नलिखित शामिल थे (1) प्रो. (डॉ.) एनआर माधव मेनन, पूर्व निदेशक, राष्ट्रीय न्यायिक अकादमी, भोपाल (2) श्री टीके विश्वनाथन, पूर्व महासचिव, लोकसभा और (3) श्री रंजीत कुमार, वरिष्ठ अधिवक्ता।

5. इस न्यायालय के आदेश के अनुसार, समिति का विधिवत गठन किया गया था और मामले में पूर्ण विचार-विमर्श के बाद, समिति द्वारा इस न्यायालय के अनुमोदन के लिए दिशानिर्देशों का एक सेट सुझाते हुए एक रिपोर्ट प्रस्तुत की गई थी।

याचिकाकर्ता की दलील है कि उक्त दिशानिर्देशों को इस न्यायालय द्वारा अनुमोदित किया जाना चाहिए और उक्त दिशानिर्देशों को लागू करने के लिए भारत के संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत निर्देश जारी किए जाने चाहिए, जब तक कि इस संबंध में एक उचित कानून संसद द्वारा लागू नहीं किया जाता है।

6. न्यायालय द्वारा नियुक्त समिति द्वारा सुझाए गए दिशानिर्देशों की विषयवस्तु यहां उपयोगी रूप से निकाली जा सकती है: -

**“सरकारी विज्ञापन के विषयवस्तु विनियमन पर दिशानिर्देश**

(1) इन दिशानिर्देशों को सरकारी विज्ञापन (विषयवस्तु विनियमन) दिशानिर्देश 2014 कहा जाएगा।

(2) वे ..... प्रभाव से लागू होंगे।

**2. अनुप्रयोग:**

(1) ये दिशानिर्देश वर्गीकृत विज्ञापनों के अलावा सभी सरकारी विज्ञापनों पर लागू होंगे।

(2) ये दिशानिर्देश सभी सरकारी विज्ञापनों के विषयवस्तु पर तब तक लागू रहेंगे जब तक कि वैध सरकारी संदेशों से अलग राजनीतिक लाभ हासिल करने के लिए विज्ञापनों पर सार्वजनिक धन के दुरुपयोग को रोकने के लिए सरकार द्वारा एक उपयुक्त कानून नहीं बनाया जाता है।

(3) ये दिशानिर्देश सभी पर लागू होंगे—

(ए) सरकार के संस्थान;

(बी) सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम;

(सी) किसी कानून के तहत स्थापित स्थानीय निकाय और अन्य स्वायत्त निकाय/संगठन।

**3. परिभाषाएँ:**

इन दिशानिर्देशों में, जब तक कि संदर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो:

(ए) "वर्गीकृत विज्ञापनों" में सार्वजनिक सूचनाएं, निविदाएं, भर्ती सूचनाएं, वैधानिक अधिसूचनाएं शामिल हैं।

(बी) "डीएवीपी दिशानिर्देश" का अर्थ पात्रता और पैनलीकरण प्रक्रियाओं और भुगतान की दरों और ऐसे अन्य मामलों से संबंधित सूचना और प्रसारण मंत्रालय के विज्ञापन और दृश्य प्रचार निदेशालय के मौजूदा दिशानिर्देश हैं;

(सी) "सरकार" का अर्थ है केंद्र सरकार, राज्य सरकारें/केंद्र शासित प्रदेश प्रशासन और इसमें स्थानीय निकाय, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम और एक कानून के तहत स्थापित अन्य स्वायत्त निकाय/संगठन भी शामिल हैं।

(डी) "सरकारी विज्ञापन" का अर्थ समाचार पत्रों, टेलीविजन, रेडियो, इंटरनेट, सिनेमा और ऐसे अन्य संचार माध्यम में नियोजन के लिए सरकार द्वारा दिया गया और भुगतान किया गया कोई भी संदेश है, लेकिन इसमें वर्गीकृत विज्ञापन शामिल नहीं हैं; और इसमें प्रिंट, इलेक्ट्रॉनिक, आउटडोर या डिजिटल मीडिया में प्रकाशित कॉपी (लिखित पाठ/ऑडियो) और क्रिएटिव (दृश्य/वीडियो/मल्टी मीडिया) दोनों शामिल हैं।

## उद्देश्य

इन दिशानिर्देशों के उद्देश्य हैं:-

(ए) बिना किसी सार्वजनिक हित के विशेष व्यक्तित्वों, पार्टियों या सरकारों को प्रक्षेप करने के लिए सार्वजनिक अधिकारियों द्वारा विज्ञापन के लिए सार्वजनिक धन के मनमाने उपयोग को रोकने के लिए।

(बी) सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों के बारे में जनता को जानने के लिए आवश्यक जानकारी प्रसारित करने के लिए केंद्र और राज्य सरकारों और इसकी एजेंसियों के अधिकार को न तो कम करना है और न ही नकारना है, बल्कि राजनीतिक प्रतिष्ठान द्वारा राजनीतिक लाभ प्राप्त करने के लिए विज्ञापन अभियानों पर केवल सार्वजनिक धन के किसी भी दुरुपयोग की संभावना को बाहर करना है;

(सी) मौजूदा डीएवीपी दिशानिर्देशों में अंतर को संबोधित करने के लिए जो केवल समाचार पत्रों/पत्रिकाओं या अन्य मीडिया की पात्रता और पैनलीकरण, उनके भुगतान की दरों और इसी तरह के मामलों से संबंधित हैं, न कि सरकारी विज्ञापनों की सामग्री को विनियमित करने के तरीके से;

(डी) यह सुनिश्चित करने के लिए कि "सभी सरकारी गतिविधियां तर्कसंगतता और सार्वजनिक हित की कसौटी पर खरी उतरती हैं, खासकर सार्वजनिक धन और संपत्ति से निपटने के दौरान";

(ई) यह सुनिश्चित करने के लिए कि सरकारी संदेश अच्छी तरह से समन्वित हैं, सर्वोत्तम लोकतांत्रिक परंपराओं में प्रभावी ढंग से प्रबंधित हैं और जनता की विविध सूचना आवश्यकताओं के प्रति उत्तरदायी हैं।

## 5. नागरिकों को सूचित करने के लिए सरकारी विज्ञापन

इन दिशानिर्देशों के अधीन सरकार नागरिकों नागरिकों को उनके अधिकारों और जिम्मेदारियों, सरकारी नीतियों, कार्यक्रमों, सेवाओं या पहलों के बारे में, या सार्वजनिक स्वास्थ्य, सुरक्षा या पर्यावरण के खतरों या जोखिमों के बारे में सूचित करना।

## 6. सामग्री विनियमन के पाँच सिद्धांतः

किसी भी मीडिया में विज्ञापन देते समय या विज्ञापन स्थान खरीदते समय, सरकार निम्नलिखित सिद्धांतों द्वारा निर्देशित होगी, अर्थात्: -

### सरकारी जिम्मेदारियों से संबंधित विज्ञापन अभियानः

हालाँकि यह सरकार का कर्तव्य है कि वह जनता को अपनी नीतियों, कार्यक्रमों, सेवाओं और पहलों के बारे में समय पर, सटीक, स्पष्ट, उद्देश्यपूर्ण और पूरी जानकारी प्रदान करे क्योंकि जनता को ऐसी जानकारी प्राप्त करने का अधिकार है, सरकारी विज्ञापनों की सामग्री प्रासंगिक होनी चाहिए सरकारों के संवैधानिक और कानूनी दायित्वों के साथ-साथ नागरिकों के अधिकारों और हकदारियों के लिए भी।

(2) विज्ञापन सामग्री वस्तुनिष्ठ, निष्पक्ष और सुलभ तरीके से प्रस्तुत की जानी चाहिए और अभियान के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए डिज़ाइन की जानी चाहिए:

(i) सामग्री निष्पक्ष और वस्तुनिष्ठ तरीके से प्रस्तुत की जाएगी और इच्छित उद्देश्यों को पूरा करने में सक्षम होगी;

(ii) लक्ष्य क्षेत्र और इच्छित संचार की रचनात्मक आवश्यकता सहित संदेश की सामग्री, लेआउट, आकार और डिज़ाइन तय करते समय सरकार उचित

सावधानी बरतेगी ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि अधिकतम पहुंच और प्रभाव सबसे अधिक लागत प्रभावी तरीके से प्राप्त किया जा सके;

- (iii) विज्ञापन की सामग्री को सूचना प्राप्तकर्ताओं को तथ्यों और विश्लेषण के बीच अंतर करने में सक्षम बनाना चाहिए और जहां जानकारी को तथ्य के रूप में प्रस्तुत किया जाता है, वह सटीक और सत्यापन योग्य होनी चाहिए;
- (iv) पहले से मौजूद नीतियां, उत्पाद, सेवाएं और पहलों को तब तक नए के रूप में प्रस्तुत नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि ऐसी नीतियों, उत्पादों या में पर्याप्त परिवर्तन या संशोधन न किया गया हो;
- (v) विज्ञापन की सामग्री को इस तरह से जानकारी प्रदान करनी चाहिए कि लक्षित दर्शकों के भीतर पहचाने जाने वाले वंचित व्यक्तियों या समूहों की विशेष आवश्यकताओं को समायोजित किया जा सके;
- (vi) समान पहुंच सुनिश्चित करने के लिए एकाधिक प्रारूपों का उपयोग किया जा सकता है;
- (vii) लक्षित दर्शकों के साथ बड़े पैमाने पर अभियान के मामले में सामग्री का पूर्व-परीक्षण करने का हर संभव प्रयास किया जाएगा।

**(3) विज्ञापन सामग्री वस्तुनिष्ठ होनी चाहिए और सत्तारूढ़ दल के राजनीतिक हितों को बढ़ावा देने के उद्देश्य से नहीं:**

- (i) प्रदर्शन सामग्री वस्तुनिष्ठ भाषा में प्रस्तुत की जानी चाहिए और राजनीतिक तर्क या पक्षपातपूर्ण दृष्टिकोण से मुक्त होनी चाहिए;
- (ii) सरकारी विज्ञापन को राजनीतिक तटस्थता बनाए रखनी चाहिए और राजनीतिक व्यक्तियों का महिमामंडन करने और सत्ता में पार्टी की सकारात्मक धारणा या सरकार की आलोचना करने वाली पार्टियों की नकारात्मक धारणा पेश करने से बचना चाहिए।
- (iii) विज्ञापन सामग्री में—
  - (ए) सरकार में शामिल पार्टी का नाम सहित उल्लेख नहीं होना चाहिए;
  - (ब) विरोध में दूसरों के विचारों या कार्यों पर सीधे हमला करना;

(सी) पार्टी का राजनीतिक प्रतीक या लोगो या झंडा शामिल करें;

(डी) किसी राजनीतिक दल, चुनाव के लिए उम्मीदवार के लिए जनता के समर्थन को प्रभावित करना;

(ई) राजनीतिक दलो या राजनेताओं की वेबसाइटों के लिंक का संदर्भ लें।

(iv) सरकारी विज्ञापन सामग्री में राजनीतिक नेताओं की तस्वीरों से बचना चाहिए और यदि प्रभावी सरकारी संदेश के लिए यह आवश्यक लगता है, तो केवल राष्ट्रपति/प्रधान मंत्री या राज्यपाल/मुख्यमंत्री की तस्वीरों का उपयोग किया जाना चाहिए;

(v) सरकारी विज्ञापनों का उपयोग मीडिया घरानों को संरक्षण देने या सत्ता में पार्टी या व्यक्ति के लिए अनुकूल रिपोर्टिंग प्राप्त करने के लिए नहीं किया जाना चाहिए।

**(4) विज्ञापन अभियान उचित और कुशल और लागत प्रभावी तरीके से किए जाने चाहिए:**

(ए) चूँकि सार्वजनिक सेवाओं की अखंडता और निष्पक्षता में निष्ठा और विश्वास की रक्षा करना सरकार की जिम्मेदारी है और इसलिए यह सरकारों की नीति होनी चाहिए कि वह सार्वजनिक धन का उपयोग इस तरह से करें कि करदाताओं के पैसे का अधिकतम मूल्य प्राप्त हो सके;

(बी) विज्ञापन अभियान उचित होने चाहिए और कुशल एवं लागत प्रभावी तरीके से चलाए जाने चाहिए;

(सी) सरकार-

(i) पहले से निर्णय लें और घोषणा करें, उन हस्तियों की एक सूची जिनकी जन्म या मृत्यु वर्षगाँठ पर विज्ञापन हर साल जारी किए जा सकते हैं और निर्दिष्ट करें कि कौन सा मंत्रालय/विभाग इसे जारी कर सकता है;

(ii) स्मारक विज्ञापनों में एक ही सरकार के विभिन्न विभागों और सार्वजनिक उपक्रमों द्वारा कई विज्ञापन जारी करने से बचें और केवल एक ही विज्ञापन जारी करें;

(डी) हालांकि सरकारों द्वारा विज्ञापन को हर समय विनियमित किया जाना चाहिए, चुनाव से पहले और चुनाव के दौरान इन सिद्धांतों का ईमानदारी से पालन करना विशेष रूप से महत्वपूर्ण है। जहां तक संभव हो, चुनाव से पहले की अवधि के दौरान, केवल कानून द्वारा आवश्यक विज्ञापन (जैसे सार्वजनिक स्वास्थ्य और सुरक्षा सलाह या नौकरी और अनुबंध विज्ञापन) ही सरकारों द्वारा जारी किए जाएंगे;

(ई) विज्ञापन अभियान केवल आवश्यकता आधारित होने चाहिए;

(एफ) बड़ी मात्रा में विज्ञापन अभियानों के मामले में, अभियान के बाद के प्रभाव का आकलन योजना प्रक्रिया में ही शामिल किया जाना आवश्यक है और अभियान समाप्त होने पर सफलता को मापने के लिए संकेतकों की पहचान की जाएगी।

**(5) सरकारी विज्ञापन को कानूनी आवश्यकताओं और वित्तीय नियमों और प्रक्रियाओं का पालन करना चाहिए:**

सरकारें यह सुनिश्चित करेंगी कि सभी विज्ञापन इसका अनुपालन करें:-

- (i) प्रसारण और मीडिया के संबंध में कानूनों के अलावा गोपनीयता, बौद्धिक संपदा अधिकार, चुनाव कानून और उपभोक्ता संरक्षण कानूनों से संबंधित प्रासंगिक कानून;
- (ii) और कॉपीराइट कानूनों और कॉपीराइट के अधीन कार्यों से जुड़े स्वामित्व अधिकारों का पूरी तरह से सम्मान किया जाता है।

**अनुपालन और प्रवर्तन:**

- (1) सरकार एक लोकपाल नियुक्त करेगी जो दिशानिर्देशों के उल्लंघन की शिकायतें प्राप्त करने और दिशानिर्देशों के अनुसार कार्रवाई की सिफारिश करने के लिए सरकार से स्वतंत्र एक प्रतिष्ठित विशेषज्ञ होगा।
- (2) सरकारी विभागों और एजेंसियों के प्रमुख इन दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार होंगे और मीडिया में विज्ञापन जारी करने से पहले अनुपालन के प्रमाणीकरण की प्रक्रिया का पालन करेंगे।
- (3) मंत्रालय/विभाग/एजेंसी के निष्पादन लेखापरीक्षा के भाग के रूप में-

- (ए) संबंधित मंत्रालय/विभाग/एजेंसी द्वारा विज्ञापन दिशानिर्देशों के अनुपालन की अलग से लेखापरीक्षा की जाएगी;
- (बी) और ऐसे मंत्रालय/विभाग/एजेंसी की वार्षिक रिपोर्ट ऐसे ऑडिट के निष्कर्षों और विज्ञापन पर खर्च किए गए धन को प्रकाशित करेगी।
- (4) प्रिंट और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया के नियामक निकाय सरकारी विज्ञापन मांगने या प्राप्त करने में इन दिशानिर्देशों के खिलाफ काम करने वाले ऐसे मीडिया समूहों के खिलाफ प्रतिबंध लगाने की अपनी शक्तियों के भीतर होंगे।

#### 8. सामान्य:

- (1) ये दिशानिर्देश सरकार की मौजूदा विज्ञापन नीति के तहत मौजूद मौजूदा दिशानिर्देशों के अतिरिक्त होंगे, न कि उनके निरादर में।
- (2) ये दिशानिर्देश राज्य सरकारों और उसकी एजेंसियों पर समान रूप से लागू होते हैं। राज्य सरकारें इस संबंध में अपनी जो भी नीतियां हैं उनमें संशोधन करेंगी और दिशानिर्देशों का अक्षरशः पालन करेंगी।
- (3) लोकपाल नई परिस्थितियों और परिस्थितियों से निपटने के लिए दिशानिर्देशों में उपयुक्त बदलाव की सिफारिश कर सकता है।
- (4) लोकतंत्र, मानवाधिकार और सुशासन के लिए इसके महत्व को देखते हुए सरकार इस विषय पर आवश्यक कानून बनाने के लिए आवश्यक कदम उठाएगी।”

\*\*\*\*\*

क्या अनुशंसित दिशानिर्देशों को स्वीकार किया जाना चाहिए और यदि हां, तो क्या उन्हें संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत क्रियान्वित और लागू करने योग्य बनाया जाना चाहिए। क्या अनुशंसित दिशानिर्देशों को स्वीकार किया जाना चाहिए और यदि हां, तो क्या उन्हें संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत क्रियान्वित और लागू करने योग्य बनाया जाना चाहिए।

7. दिनांक 23 अप्रैल, 2014 के पहले आदेश में, यह न्यायालय, यह मानने के बाद कि संविधान के अनुच्छेद 14 के अनुरूप तर्कसंगतता और निष्पक्षता सभी राज्य गतिविधियों की अंतिम परीक्षा होगी, यह मानने के लिए आगे बढ़ा कि किसी भी

सरकारी गतिविधि में सार्वजनिक धन की तैनाती जो सार्वजनिक उद्देश्य से जुड़ा नहीं है, वह न्यायिक हस्तक्षेप को उचित ठहराएगा।

संविधान का भाग IV राज्य के न्यायिक अंग के साथ-साथ कार्यपालिका और विधायी अंगों के लिए भी मार्गदर्शक है, ये तीनों संविधान के अनुच्छेद 12 के अर्थ के भीतर "राज्य" के अभिन्न अंग हैं।<sup>3-4</sup> भाग IV के किसी भी प्रावधान का अनुपालन करने में कथित विफलता के लिए किसी नीति को निश्चित रूप से रद्द नहीं किया जा सकता है। न ही न्यायालय केवल संविधान के उक्त भाग के प्रावधानों के बल पर कोई पाठ्यक्रम तय कर सकता है, यदि उसका प्रभाव एक नीति निर्धारित करना हो। हालाँकि, ऐसी स्थिति में जहां किसी भी सरकारी नीति द्वारा क्षेत्र खुला और खुला है, रोजमर्रा की सरकारी कार्रवाई का मार्गदर्शन और नियंत्रण करने के लिए, निश्चित रूप से, संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत क्षेत्राधिकार के अभ्यास में, इस न्यायालय द्वारा इसके भाग IV के किसी भी प्रावधान द्वारा गिनाए गए उद्देश्यों अनुरूप पैरामीटर निर्धारित किए जा सकते हैं। इस तरह की कवायद स्वाभाविक रूप से समयबद्ध होगी यानी जब तक विधायिका या कार्यपालिका, जैसा भी मामला हो, एक उचित नीति बनाकर अपनी संवैधानिक भूमिका और अधिकार को पूरा करने के लिए कदम नहीं उठाती।

8. संविधान के अनुच्छेद 38 और 39 राज्य को देश के लाखों लोगों के लिए सामाजिक और आर्थिक न्याय प्राप्त करने के लिए लगातार प्रयास करने का कर्तव्य देते हैं, जो आज भी कृत्रिम रूप से खींची गई गरीबी रेखा के पीछे रहते हैं। आगे बढ़ने के लिए सार्वजनिक धन के अनुत्पादक व्यय से बचाव सुनिश्चित करने से बेहतर रास्ता क्या हो सकता है। हम वर्तमान मामले को इसी तरह देखते हैं और आगे बढ़ने के लिए संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत अपने अधिकार क्षेत्र के प्रयोग की आवश्यकता महसूस करते हैं।

9. जहां सरकारी विज्ञापन जारी किए जाते हैं, उन असंख्य स्थितियों को शामिल करने का प्रयास करना न तो संभव है, न ही व्यवहार्य या यहां तक कि आवश्यक भी नहीं है। दरअसल, स्थितियाँ और परिस्थितियाँ; ऐसी घटनाएँ और अवसर जिन पर सरकारी विज्ञापन जारी किए जाते हैं, अनंत हैं। फिर भी, एक उदाहरणात्मक समझ के उद्देश्य से एक व्यापक वर्गीकरण पर पहुंचने का प्रयास किया जा सकता है।

**सरकार के कार्यकाल की एक निश्चित अवधि पूरी होने पर प्रकाश डालने वाले विज्ञापन**

केंद्र और राज्यों की सरकारें अक्सर शासन के कई दिनों, महीनों और वर्षों के पूरा होने पर विज्ञापन निकालती हैं। ऐसे विज्ञापनों में न केवल 'उपलब्धियों' को उजागर किया जाता है, बल्कि उन विभिन्न कार्यों को भी गिनाया जाता है, जिन पर विचार चल रहा है। उदाहरण के तौर पर उजागर किए गए बिंदुओं में से एक प्रत्येक गांव में बिजली की आपूर्ति हो सकती है। हालाँकि सरकार की उपलब्धियाँ प्रचार का विषय नहीं होनी चाहिए और वास्तव में प्राप्त परिणामों पर नागरिकों द्वारा महसूस की जाने वाली धारणा का विषय होना चाहिए, ऐसे विज्ञापनों का प्रभाव नागरिकों को सरकार के कामकाज के बारे में सूचित रखने में होता है और इसलिए अनुमन्य होगा.

### **परियोजनाओं की घोषणा करने वाले विज्ञापन:**

केंद्र के साथ-साथ विभिन्न राज्यों की सरकारें हर रोज विभिन्न विकास परियोजनाओं की नींव रखने या पूरी हो चुकी परियोजनाओं के उद्घाटन जैसे कार्यक्रमों की घोषणा करते हुए विज्ञापन जारी करती हैं। ऐसे कई विज्ञापनों में विज्ञापन द्वारा कवर किए गए विशेष क्षेत्र में प्राप्त परिणामों और भविष्य की योजना/लक्ष्यों पर प्रकाश डाला जाता है। हालाँकि ऐसे विज्ञापन सरकार के रिपोर्ट कार्ड की तरह लग सकते हैं, लेकिन ऐसे विज्ञापनों में सूचनात्मक सामग्री का एक तत्व होता है क्योंकि नागरिकों को सरकारी कार्यक्रमों, नीतियों और उपलब्धियों के संबंध में जानकारी दी जाती है।

### **जन्म/मृत्यु वर्षगाँठ और ऐसे अन्य आयोजनों के अवसर पर जारी किए गए विज्ञापन:**

सरकारी विज्ञापन उन महान हस्तियों की याद में जारी किए जाते हैं जिनका हमारे इतिहास में महत्वपूर्ण स्थान है, जैसे राष्ट्रपिता महात्मा गांधी। हालाँकि, ऐसे व्यक्तियों को निश्चित रूप से याद रखा जाना चाहिए, तथापि, जो उचित नहीं होगा वह एक ही अवसर पर विभिन्न विभागों द्वारा जारी किए गए कई एक जैसे, यदि समान नहीं, विज्ञापन हैं, जैसा आज हो रहा है। किसी केंद्रीय एजेंसी द्वारा जारी किया गया एक विज्ञापन उन कुछ स्वीकृत और निर्विवाद सार्वजनिक हस्तियों की वर्षगाँठ मनाने के लिए पर्याप्त होना चाहिए जिनके राष्ट्रीय हित में योगदान पर कोई विवाद या बहस नहीं हो सकती।

उदाहरण के लिए, कुछ अन्य अवसरों पर, पटना उच्च न्यायालय के शताब्दी वर्ष को चिह्नित करने के लिए जारी किए गए विज्ञापन किसी उद्देश्य की पूर्ति नहीं करते

हैं और इससे बचा जाना चाहिए। संस्थाओं का महिमामंडन करने की जरूरत नहीं है। उन्हें योगदान और कार्य से गौरव अर्जित करना चाहिए।

### **जनता के लिए नीतियों और लाभों की घोषणा करने वाले विज्ञापन:**

इस श्रेणी में आने वाले सभी विज्ञापन जनहित में होंगे। इस तरह के विज्ञापन, उदाहरण के लिए राष्ट्रीय बचत योजनाओं के संबंध में जनता को योजना के तहत लाभों के बारे में सूचित करते हैं, पूरी तरह से सूचनात्मक होते हैं और लोगों को उनके अधिकारों और हकदारियों के बारे में जागरूक करते हैं। इसी प्रकार जनजागरूकता उत्पन्न करने के लिए जारी किये गये विज्ञापन भी जनहित की कसौटी पर खरे उतरेंगे। उदाहरण के तौर पर, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा जारी किया गया एक विज्ञापन जनता को रोकथाम योग्य बीमारियों, उठाए जाने वाले सुरक्षा उपायों, बच्चों के लिए टीकाकरण कार्यक्रमों आदि के बारे में सूचित करता है, जो अत्यधिक जानकारीपूर्ण होगा और इसलिए, उचित होगा।

10. इस मामले से जुड़ा एक पहलू जिसे नजरअंदाज नहीं किया जा सकता, वह है चयनित मीडिया घरानों को विज्ञापन देने/पुरस्कार देने की सरकार की शक्ति और प्रेस की स्वतंत्रता का सहवर्ती मुद्दा। विज्ञापन देने से स्वाभाविक रूप से विशेष मीडिया हाउस/समाचार पत्र समूह को वित्तीय लाभ होता है। किसी भी विशेष मीडिया हाउस को संरक्षण देने से बचना चाहिए और सभी अखबारों को समान आधार पर विज्ञापन देना चाहिए, हालांकि, उनके प्रसार के आधार पर वर्गीकृत किया जा सकता है। डीएवीपी दिशानिर्देश मामले के उक्त पहलू से निपटते नहीं हैं और इसलिए चौथे स्तंभ की स्वतंत्रता, निष्पक्षता और तटस्थता सुनिश्चित करने के लिए इसे वर्तमान दिशाओं में शामिल करने की आवश्यकता है, जो लोकतंत्र के विकास और स्थायित्व के लिए महत्वपूर्ण है, उसे हमें तौलना और विचार करना होगा।

11. मामले में इस न्यायालय द्वारा गठित समिति द्वारा तैयार किए गए मसौदा दिशानिर्देशों का विश्लेषण अब किया जा सकता है। इन दिशानिर्देशों की प्रयोज्यता वर्गीकृत विज्ञापनों के अलावा सभी सरकारी विज्ञापनों और संचार के सभी माध्यमों में है, जिसमें इंटरनेट विज्ञापन भी शामिल है। इन दिशानिर्देशों का उद्देश्य जनता को सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों के बारे में जानने के लिए आवश्यक जानकारी प्रसारित करने की सरकार की जिम्मेदारी पर जोर देना है। यह मुख्य रूप से विज्ञापनों की सामग्री को विनियमित करने के लिए पाँच सिद्धांतों का वर्णन करता है, अर्थात्,

- i) विज्ञापन अभियान सरकारी जिम्मेदारियों से संबंधित होने चाहिए,
- ii) सामग्री को वस्तुनिष्ठ, निष्पक्ष और सुलभ तरीके से प्रस्तुत किया जाना चाहिए और अभियान के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए डिज़ाइन किया जाना चाहिए।
- iii) किसी पार्टी के राजनीतिक हितों को बढ़ावा देने के उद्देश्य से नहीं,
- iv) अभियान उचित होने चाहिए और कुशल एवं लागत प्रभावी तरीके से चलाए जाने चाहिए और
- v) विज्ञापनों को कानूनी आवश्यकताओं और वित्तीय नियमों और प्रक्रियाओं का पालन करना चाहिए।

समिति द्वारा तैयार किए गए मसौदा दिशानिर्देशों में शामिल पांच व्यापक सामग्री विनियम ऑस्ट्रेलियाई दिशानिर्देशों में पाए गए प्रावधानों के समान हैं। हालाँकि, प्रत्येक व्यापक शीर्षक के तहत विशिष्ट नियामक मापदंडों का संकेत दिया गया है जो यह दर्शाता है कि भारतीय संदर्भ में अच्छी प्रथाएँ क्या होंगी।

12. जहां पहले शीर्षक के तहत सरकार के संवैधानिक और कानूनी दायित्वों और नागरिकों के संबंधित अधिकारों और हकदारियों से संबंधित जानकारी के प्रसार के साथ सरकारी विज्ञापनों की अनुरूपता की आवश्यकता पर जोर दिया जा रहा है, वहीं दूसरे शीर्षक के तहत एक में निहित सामग्रियों की उद्देश्यपूर्ण प्रस्तुति पर जोर दिया जा रहा है। लक्षित दर्शकों को ध्यान में रखकर विज्ञापन देने पर जोर दिया गया है। तीसरे शीर्षक के तहत, दिशानिर्देशों में कहा गया है कि विज्ञापन सामग्री में: (ए) सरकार में शामिल पार्टी का उसके नाम के साथ उल्लेख नहीं होना चाहिए, (बी) विपक्ष में अन्य पार्टियों के विचारों या कार्यों पर हमला करना, (सी) किसी भी पार्टी का प्रतीक या लोगो शामिल नहीं होना चाहिए। (डी) किसी राजनीतिक दल या चुनाव के लिए उम्मीदवार के लिए सार्वजनिक समर्थन को प्रभावित करने का लक्ष्य या (ई) राजनीतिक दलों या राजनेताओं की वेबसाइटों को संदर्भित करना या उनसे लिंक करना। दिशानिर्देशों में यह भी कहा गया है कि नेताओं की तस्वीरों से बचा जाना चाहिए और प्रभावी सरकारी संदेश के लिए केवल राष्ट्रपति/प्रधानमंत्री या राज्यपाल/मुख्यमंत्री की तस्वीरों का उपयोग किया जाएगा। चौथा प्रमुख विज्ञापन अभियान की लागत प्रभावशीलता और टाले जा सकने वाले खर्चों में कटौती के उपायों से संबंधित है। चुनाव की पूर्व संध्या पर विज्ञापन गतिविधि की कुछ हद तक सीमित सीमा की भी सिफारिश की जाती है। मानदंडों के उल्लंघन की शिकायतों को सुनने और समय-समय पर संबंधित मंत्रालयों

द्वारा विशेष प्रदर्शन ऑडिट के अलावा उनमें संशोधन का सुझाव देने के लिए एक लोकपाल की नियुक्ति की भी सिफारिश की गई है।

13. केंद्र सरकार और बिहार राज्य ने समिति द्वारा सुझाए गए दिशानिर्देशों पर अपनी प्रतिक्रिया दाखिल की है। बिहार राज्य का सुझाव है कि समिति की कुछ सिफारिशों, जिनके विवरण पर ध्यान देने की आवश्यकता नहीं है, कुछ हद तक अस्पष्ट हैं और अधिक सटीक परिभाषा या अर्थ की आवश्यकता है। सुझावों का एकमात्र पहलू जहां राज्य ने जोरदार प्रतिक्रिया दी है, वह देश के राष्ट्रपति और प्रधान मंत्री और राज्य के राज्यपाल और मुख्यमंत्री की तस्वीरों के प्रकाशन को सीमित करने की सिफारिश के संबंध में है। बिहार राज्य के अनुसार इस तरह का प्रतिबंध नहीं लगाया जाना चाहिए।

14. समिति के दिशानिर्देशों पर अपनी प्रतिक्रिया में संघ कुछ बदलावों के साथ-साथ कुछ सिफारिशों को हटाने का सुझाव देने में अधिक स्पष्ट रहा है। इसलिए, संघ द्वारा उठाई गई उक्त आपत्तियों पर विशेष रूप से ध्यान देना आवश्यक होगा।

अनुशंसाओं की विषय-सूची	संघ की प्रतिक्रिया
<b>(1) दिशानिर्देशों का उद्देश्य</b>	
(ए) सार्वजनिक अधिकारियों द्वारा विज्ञापन के लिए सार्वजनिक धन के मनमाने उपयोग को रोकने के लिए	संघ के अनुसार "मनमाना" शब्द का अर्थ अधिक विशिष्ट रूप से परिभाषित करने की आवश्यकता है।
(बी) राजनीतिक प्रतिष्ठानों द्वारा राजनीतिक लाभ प्राप्त करने के लिए विज्ञापन अभियान पर सार्वजनिक धन के किसी भी दुरुपयोग की संभावना को बाहर करना।	संघ के अनुसार "राजनीतिक लाभ" अभिव्यक्ति अनुचित है और इसे हटा दिया जाना चाहिए।
<b>(2) विषय-वस्तु विनियमन के 5 सिद्धांत</b>	
(ए) समिति द्वारा अनुशंसित 5 सिद्धांतों के दूसरे बिंदु के तहत खंड (vii) लक्षित दर्शकों के साथ बड़े पैमाने पर अभियान के मामले में सामग्री का पूर्व परीक्षण करने के लिए हर संभव प्रयास किया जाना चाहिए।	संघ के अनुसार ऐसा तभी किया जाना चाहिए जब यह संभव हो और जब सार्वजनिक हित की मांग हो।

<p>(बी) सामग्री विनियमन के 5 सिद्धांतों के 4थे बिंदु के तहत खंड सी(आई) में कहा गया है कि "सरकार उन व्यक्तियों की एक सूची पहले से तय और घोषित करेगी जिनके जन्म या मृत्यु वर्षगाँठ पर विज्ञापन हर साल जारी किए जा सकते हैं और निर्दिष्ट कर सकते हैं कि कौन सा है मंत्रालय/विभाग इसे जारी कर सकता है।</p>	<p>संघ के अनुसार "पहले से तय करें और घोषणा करें" को हटाया जा सकता है क्योंकि यह संभव नहीं है क्योंकि विज्ञापन जारी करना धन की उपलब्धता, अंतिम समय में बदलाव और सरकार की प्राथमिकताओं जैसे कई कारकों पर निर्भर करता है।</p>
<p>(सी) सामग्री विनियमन के 5 सिद्धांतों के चौथे बिंदु के खंड (डी) में कहा गया है कि "जहां तक संभव हो, चुनाव से पहले की अवधि के दौरान, केवल वे विज्ञापन जो कानून द्वारा आवश्यक हैं (जैसे कि सार्वजनिक स्वास्थ्य और सुरक्षा सलाह या नौकरी और अनुबंध विज्ञापन) मात्र ही सरकारों द्वारा जारी किए जाएंगे।</p>	<p>संघ के अनुसार सार्वजनिक हितों की पूर्ति के लिए विज्ञापन किसी भी समय जारी किया जा सकता है।</p>
<p><b>(3) लोकपाल</b></p>	
<p>लोकपाल की नियुक्ति के संबंध में समिति का सुझाव निम्नलिखित शब्दों में है: "सरकार एक लोकपाल नियुक्त करेगी जो दिशानिर्देशों के उल्लंघन की शिकायतें प्राप्त करने और दिशानिर्देशों के अनुसार कार्रवाई की सिफारिश करने के लिए सरकार से स्वतंत्र एक प्रतिष्ठित विशेषज्ञ होगा।"</p>	<p>संघ इस पर आपत्ति जताता है और उक्त अनुशांसा को हटाने की मांग करता है और साथ ही प्रत्येक मंत्रालय के अलग-अलग प्रदर्शन ऑडिट और ऐसे ऑडिट के परिणाम के प्रकाशन के संबंध में सिफारिश को भी हटाने की मांग करता है। संघ के अनुसार सरकार के पास निवारण और ऑडिट उद्देश्यों के लिए अंतर्निहित मशीनरी है।</p>

15. संघ द्वारा दायर आपत्तियों पर विचार करने से पता चलेगा कि संघ निम्नलिखित मामलों के संबंध में समिति की सिफारिशों से गंभीर रूप से असहमत है:

(1) विज्ञापन आदि के साथ सरकारी पदाधिकारियों और राजनीतिक नेताओं की तस्वीरों का प्रकाशन प्रतिबंधित।

(2) एक लोकपाल की नियुक्ति।

(3) प्रत्येक मंत्रालय द्वारा प्रदर्शन ऑडिट के संबंध में सिफारिश।

(4) चुनाव की पूर्व संध्या पर विज्ञापनों पर प्रतिबंध।

16. बाकी आपत्तियां वास्तव में सुझावों की प्रकृति की हैं जिन पर विचार करने के बाद हमारा मानना है कि संघ द्वारा या अन्यथा दिए गए उक्त सुझावों को शामिल करने से उक्त सिफारिशों के असर और प्रभाव में कोई महत्वपूर्ण अंतर नहीं आएगा। ये तस्वीरों के प्रकाशन के संबंध में सिफारिशें हैं; लोकपाल की नियुक्ति; स्वतंत्र ऑडिट करना और चुनाव के दौरान विज्ञापनों पर प्रतिबंध लगाना, जिससे कुछ विवरणों में विशेष रूप से निपटना होगा।

17. समिति की शेष सिफारिशें व्यापक और अन्य न्यायक्षेत्रों में प्रचलित सर्वोत्तम प्रथाओं के विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण पर आधारित प्रतीत होती हैं। हमारे विचार में, उक्त सिफारिशें न केवल सरकारी नीतियों के बारे में जानकारी के प्रसार और नागरिकों के बीच जागरूकता फैलाकर सार्वजनिक हित की सेवा करेंगी; हासिल की गई उपलब्धियाँ और हासिल किए जाने वाले लक्ष्य, बल्कि कई कल्याणकारी उपायों की उपलब्धता सहित नागरिकों के अधिकार और हक भी शामिल हैं। इसलिए, उक्त सिफारिशें स्वीकृति के लिए न्यायालय के पास भेजी जाती हैं और तदनुसार स्वीकार कर ली जाती हैं।

18. इस समय हम दुनिया भर के अन्य न्यायक्षेत्रों में व्याप्त स्थिति पर संक्षेप में चर्चा कर सकते हैं। हालांकि, निस्संदेह अन्य न्यायक्षेत्रों में अपनाई जाने वाली प्रथाओं का अंधानुकरण नहीं हो सकता है क्योंकि जो बात दूसरे देश के लिए उपयुक्त हो सकती है वह भारतीय संदर्भ में आदर्श नहीं हो सकती है, सही दृष्टिकोण ऐसे न्यायक्षेत्रों में प्रचलित कुछ सर्वोत्तम प्रथाओं को समझना होगा और इसके बाद अपने देश के लिए इसकी प्रासंगिकता का परीक्षण करना। हालाँकि समिति की रिपोर्ट में शामिल विवरणों में अन्य न्यायक्षेत्रों में प्रचलित ऐसी अच्छी प्रथाओं पर विचार करने का उल्लेख है, लेकिन उन प्रथाओं की सटीक सामग्री पर कोई चर्चा या संकेत भी नहीं है जो समिति द्वारा अन्य देशों में अस्तित्व में पाए गए थे। इसलिए हमारे लिए यह ज़रूरी हो गया है कि हम इस मामले पर बहुत संक्षेप में ही विचार करें। इस संबंध में हम उपयोगी रूप से, उदाहरण के तौर पर, कनाडा, यूनाइटेड किंगडम, न्यूजीलैंड और ऑस्ट्रेलिया में प्रचलित कुछ प्रथाओं का संदर्भ दे सकते हैं।

19. जहां तक कनाडा (ऑंटारियो) का संबंध है, ऐसा प्रतीत होता है कि सरकारी विज्ञापन जारी करने का उद्देश्य है: (i) जनता को वर्तमान या प्रस्तावित सरकारी नीतियों, कार्यक्रमों या उनके लिए उपलब्ध सेवाओं के बारे में सूचित करना; (ii) जनता को कानून के तहत उनके अधिकारों और जिम्मेदारियों के बारे में सूचित करना और (iii) सार्वजनिक हित में विशिष्ट सामाजिक व्यवहार को प्रोत्साहित या हतोत्साहित करना। ऐसे विज्ञापनों में राज्य के किसी भी पदाधिकारी का नाम, आवाज या छवि शामिल नहीं होनी चाहिए और विज्ञापन का प्राथमिक उद्देश्य सत्तारूढ़ सरकार की सकारात्मक धारणा या किसी भी व्यक्ति, समूह या पार्टी की सरकार की आलोचना करने वाली नकारात्मक धारणा को बढ़ावा देना नहीं होना चाहिए।

20. कुछ विदेशी न्यायक्षेत्रों में विज्ञापनों के प्रकाशित होने से पहले ही निश्चित मापदंडों पर उनकी समीक्षा करने और आवश्यक परीक्षण पास करने के बाद ही उनका प्रकाशन/जारी करने की व्यवस्था है। ऑस्ट्रेलिया और यूनाइटेड किंगडम में, विज्ञापन अभियानों की लागत प्रभावशीलता पर अतिरिक्त जोर दिया जाता है। ऑस्ट्रेलिया में, एक विशेष आर्थिक मूल्य यानी 1 मिलियन ऑस्ट्रेलियाई डॉलर से अधिक के विज्ञापन अभियानों को लागत लाभ विश्लेषण से गुजरना पड़ता है, जिसमें अभियान के इच्छित उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए सर्वोत्तम विकल्पों को लॉन्च करने से पहले निर्धारित करना होता है।

21. जैसा कि ऊपर देखा गया है, अन्य न्यायक्षेत्रों में अपनाई गई अच्छी प्रथाएं समिति की सिफारिशों में पर्याप्त प्रतिबिंबित होती हैं जो इसे अपनाने के लिए हमारे दृढ़ विश्वास को और मजबूत करती हैं।

22. इसके लिए न्यायालय को पहले उजागर किए गए सरकारी विज्ञापन अभियान के विभिन्न पहलुओं पर विचार करना होगा, जिस पर हमने अपनी टिप्पणियाँ सुरक्षित रखी हैं। पहला, जारी किए गए विज्ञापन के साथ राज्य के पदाधिकारियों और राजनीतिक नेताओं की तस्वीरों के प्रकाशन के संबंध में है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि लगभग हर दिन किसी न किसी घटना या अवसर से मेल खाने वाला कोई न कोई सरकारी विज्ञापन प्रकाशित होता है। किसी राज्य या पार्टी पदाधिकारी के रूप में किसी व्यक्ति की तस्वीर के प्रकाशन से न केवल उस व्यक्ति विशेष को या तो उन उपलब्धियों से जोड़ने की प्रवृत्ति होती है जिन्हें उजागर किया जाना है या उन लाभों का वास्तुकार होना जिनके संबंध में जानकारी प्रसारित करने की मांग की गई है। वैकल्पिक रूप से, विज्ञापित भविष्य के लिए कार्यक्रम/लक्ष्य व्यक्ति विशेष से जुड़े होने का आभास देते हैं।

इसलिए, तस्वीरों में एक या कुछ व्यक्तियों के व्यक्तित्व पंथ और छवि को विकसित करने की क्षमता होती है, जो लोकतांत्रिक कार्यप्रणाली का प्रत्यक्ष विरोधी है।

23. किसी विज्ञापन का वैध और स्वीकार्य उद्देश्य, जैसा कि पहले चर्चा की गई है, हमेशा किसी राजनीतिक दल के राज्य में किसी विशेष पदाधिकारी की तस्वीर के प्रकाशन के बिना प्राप्त किया जा सकता है। इसलिए, हमारा विचार है कि उस समिति के विचारों के अनुसार, जिसने विज्ञापनों के साथ देश के राष्ट्रपति और प्रधान मंत्री और राज्य के राज्यपाल या मुख्यमंत्री की तस्वीरों के प्रकाशन की अनुमति की सिफारिश की थी, एक प्रस्ताव होना चाहिए केवल राष्ट्रपति, प्रधान मंत्री और देश के मुख्य न्यायाधीश के मामले में अपवाद, जो स्वयं प्रश्न का निर्णय कर सकते हैं। राष्ट्रपिता जैसी प्रतिष्ठित हस्तियों की वर्षगांठ मनाने के लिए जारी किए जाने वाले विज्ञापनों में निश्चित रूप से दिवंगत नेता की तस्वीर होगी।

24. जहां तक लोकपाल की नियुक्ति के संबंध में सिफारिश का सवाल है, हमारा विचार है कि वर्तमान निर्देशों के कार्यान्वयन में समय-समय पर दिखाई देने वाली कमियों को दूर करने के लिए और ऐसे कार्यान्वयन की निगरानी के लिए सरकार एक तीन सदस्यीय निकाय का गठन किया जाना चाहिए जिसमें निर्विवाद तटस्थता और निष्पक्षता वाले व्यक्ति शामिल हों और जिन्होंने अपने संबंधित क्षेत्रों में उत्कृष्ट प्रदर्शन किया हो। हम कर सकते थे लेकिन हम विशिष्ट व्यक्तियों का नाम लेने से बचते हैं और उक्त कार्य को केंद्र सरकार पर छोड़ देते हैं।

25. जहां तक प्रदर्शन/विशेष ऑडिट का सवाल है, हमें ऐसे किसी विशेष ऑडिट की आवश्यकता महसूस नहीं होती है, क्योंकि उपलब्ध मशीनरी उचित प्रदर्शन के साथ-साथ जवाबदेही और सार्वजनिक धन के उचित उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त है।

26. यदि सरकारी विज्ञापन ऊपर उल्लिखित उद्देश्यों और मापदंडों का पालन करते हैं तो हमें चुनाव की पूर्व संध्या पर सरकारी विज्ञापनों पर विशेष अंकुश लगाने की आवश्यकता महसूस नहीं होती है, जैसा कि समिति ने सुझाव दिया है।

27. वर्तमान आदेश के पहले भाग में हमने उस पर्स की शक्ति का संकेत दिया था जिसमें सरकारी विज्ञापन हमेशा शामिल होते हैं। कहने की जरूरत नहीं है कि सभी मीडिया/प्रकाशन गृहों को निष्पक्षता और समान छूट की अवधारणा को सरकार द्वारा बनाए रखना होगा, चाहे वह केंद्र में हो या राज्य में।

28. हम उपर्युक्त नोट पर समिति की सिफारिशों को मंजूरी देकर और अपनाकर मामले को बंद करते हैं, सिवाय उन बातों को छोड़कर जो विशेष रूप से ऊपर बताई गई हैं।

- (1) विज्ञापनों के साथ सरकारी पदाधिकारियों और राजनीतिक नेताओं की तस्वीरों के प्रकाशन के संबंध में।
- (2) लोकपाल की नियुक्ति।
- (3) प्रत्येक मंत्रालय द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा के संबंध में सिफारिश।
- (4) चुनाव की पूर्व संध्या पर विज्ञापनों पर प्रतिबंध।

29. हम यह भी स्पष्ट करते हैं कि संविधान के अनुच्छेद 142 के तहत जारी किए गए वर्तमान निर्देश व्यापक नहीं हो सकते हैं और इस मामले के कई पहलू हैं जो इस स्तर पर हमारे ध्यान से बच सकते हैं। इस संबंध में, हम यह स्पष्ट करना चाहेंगे कि न्यायालय का इरादा मौजूदा मुद्दे को कवर करने के लिए अचूक और सभी व्यापक निर्देश देने का प्रयास करना नहीं है। हमें विश्वास है कि यदि कोई कमी है, तो उसे सरकार की कार्यकारी शाखा ही भर देगी, क्योंकि संविधान के भाग IV में निहित संवैधानिक लक्ष्यों और मूल्यों की प्राप्ति राज्य के तीन अंगों यानी विधायिका कार्यपालिका और न्यायपालिका की संयुक्त जिम्मेदारी है, जैसा कि पहले चर्चा की गई है।

मामलों का निपटारा किया गया।

निधि जैन

- 
1. (2014) 7 एससीसी 321
  2. दिनांक 12.12.2012 को निर्णित 2012 की .डब्ल्यू पी (सी) सं 2926
  3. नरेश श्रीधर मिराजकर एवं अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य एवं अन्य-एआईआर 1967 एससी 1=(1966) 3 एससीआर 744`
  4. केशवानंद भारती श्रीपदगलवरु बनाम केरल राज्य एवं अन्य - (1973) 4 एससीसी 225 (पैरा 1703)

यह अनुवाद आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस टूल 'सुवास' की सहायता से अनुवादक अधिवक्ता अनिल जोशी द्वारा किया गया है।

**अस्वीकरण :** यह निर्णय पक्षकार को उसकी भाषा में समझाने के सीमित उपयोग के लिए स्थानीय भाषा में अनुवादित किया गया है और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है। सभी व्यावहारिक और अधिकारिक उद्देश्यों के लिए निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रामाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य से भी अंग्रेजी संस्करण ही मान्य होगा।