गोरखा सिक्योरिटी सर्विसेज

बनाम

गर्वनमेंट ऑफ एनसीटीऑफ दिल्ली एंड अदर्स

(सिविल अपील संख्या 7167-7168/2014)

04 अगस्त, 2014

[जे. चेलामेश्वर और ए. के. सिकरी, न्यायाधिपतिगण]

प्रशासनिक विधि - जुर्माने का अधिरोपण - ब्लैकलिस्टिंग - फॉर्म और कारण बताओ नोटिस की सामग्री, यह तय करने से पहले कि नोटिस प्राप्तकर्ता को ब्लैकलिस्ट किया जाना है या नहीं, तामील करना आवश्यक है - अभिनिर्धारित किया : कारण बताओ नोटिस में यह बताना अनिवार्य है कि सक्षम प्राधिकारी ब्लैकलिस्ट में डालने का जुर्माना लगाना का इरादा है, ताकि नोटिस प्राप्तकर्ता को इसके खिलाफ कारण बताने के लिए पर्याप्त और सार्थक अवसर प्रदान किया जा सके - हालाँकि, भले ही इसका विशेष रूप से उल्लेख नहीं किया गया हो, लेकिन कारण बताओ नोटिस को पढ़ने से यह स्पष्ट रूप से अनुमान लगाया जा सकता है कि ऐसी कार्रवाई प्रस्तावित की गई, जो इस आवश्यकता को पूरा करेगी।

प्रशासनिक विधि - अनुबंध का उल्लंघन - जुर्माना लगाना - अपीलकर्ता-ठेकेदार को ब्लैकलिस्ट में डालना - वैधता - अभिनिर्धारित किया: बिना नोटिस दिए अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्ट में डालना, प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के विपरीत था क्योंकि यह विशेष रूप से प्रस्तावित नहीं था और इसलिए, अपीलकर्ता के विरुद्ध ब्लैकलिस्ट में डालने की कार्रवाई करने से पहले इस आशय का कारण बताओ नोटिस नहीं दिया गया - तदनुसार अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्ट में डालने की विवादित कार्रवाई को रद्द कर दिया गया।

न्यायालय ने अपीलों को आंशिक रूप से स्वीकार करते हुए, अभिनिर्धारित किया:

1. ब्लैकलिस्ट में डालने से पहले कारण बताओ नोटिस देना होगा। जिस व्यक्ति के खिलाफ ब्लैकलिस्टमें डालने की कार्रवाई की मांग की जा रही है, उसे अवसर देकर प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का अनुपालन करने की आवश्यकता के पीछे एक वैध और ठोस तर्क है। जब तक कोई वैधानिक प्रावधान विशेष रूप से या आवश्यक निहितार्थ से प्राकृतिक न्याय के किसी भी नियम के आवेदन को बाहर नहीं करता है, किसी अन्य को पूर्व-न्यायिक रूप से प्रभावित करने वाली शक्ति का प्रयोग प्राकृतिक न्याय के नियमों के अनुरूप होना चाहिए। [पैरा 17,29][627-जी-एच; 637-ए-बी]

पटेल इंजीनियरिंग लिमिटेड बनाम भारत संघ (2012) 11 एससीसी 257; मैसर्स इरूसियन इक्विपमेंट एंड केमिकल्स लिमिटेड बनाम पश्चिम बंगाल राज्य एवं अन्य (1975) 1 एससीसी 70: 1975 (2) एससीआर 674; रघुनाथ ठाकुर बनाम बिहार राज्य और अन्य (1989) 1 एससीसी 229: 1988 (3) पूरक एससीआर 867 - भरोसा व्यक्त किया।

चेयरमैन, बोर्ड ऑफ माईनिंग एक्जामिनेशन एंड अनोदर बनाम रामजी रामजी 1977 (2) एससीआर 904: 1977 (2) एससीसी 256 - संदर्भित किया गया।

2. वर्तमान मामले में, विभाग की ओर से कारण बताओ नोटिस में यह बताना अनिवार्य था कि सक्षम प्राधिकारी का इरादा ब्लैकलिस्टिंग का जुर्माना लगाने का था, ताकि अपीलकर्ता-ठेकेदार को पर्याप्त और सार्थक अवसर प्रदान किया जा सके। हालाँकि, भले ही इसका विशेष रूप से उल्लेख नहीं किया गया हो, लेकिन कारण बताओ नोटिस को पढ़ने से यह स्पष्ट रूप से अनुमान लगाया जा सकता है कि ऐसी कार्रवाई प्रस्तावित की गई थी, जो इस आवश्यकता को पूरा करेगी। हालाँकि, वर्तमान मामले में, कारण बताओ नोटिस को पढ़ने से यह नहीं पता चलता है कि नोटिस प्राप्तकर्ता यह

पता लगा सकता है कि ऐसी कार्रवाई भी की जा सकती है। जहां तक ब्लैक लिस्टिंग के जुर्माने और बयाना राशि / सुरक्षा जमा की जब्ती का सवाल है, इसे केवल तभी लगाया जा सकता है, "यदि ऐसा आवश्यक हो, इसलिए, इस व्यवहार में किसी विशिष्ट शर्त के बिना प्रतिवादी पर ब्लैक लिस्टिंग का जुर्माना नहीं लगाया जा सकता था। [पैरा 26, 28][635-जी-एच; 636-ए-बी, जी]

3. यह बिल्कुल भी स्वीकार्य नहीं है कि कारण बताओ नोटिस में प्रस्तावित ब्लैकलिस्टिंग का उल्लेख करने से अपीलकर्ता पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पडा है। इसके अलावा, गंभीर परिणामों के साथ ब्लैकलिस्टमें डालने जैसे कठोर दंड की चरम प्रकृति स्वयं अपीलकर्ता के प्रति पूर्वाग्रह पैदा करने के समान होगी। [पैरा 33][640-एफ-जी]

हरियाणा वित्तीय निगम और अन्य बनाम कैलाश चंद्र आहूजा 2008 (10) एससीआर 222: (2008) 9 एससीसी 31 - संदर्भित किया गया।

4. प्रतिवादियों द्वारा अपीलकर्ता को नोटिस दिए बिना अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्ट करने का पारित आदेश प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के विपरीत है क्योंकि यह विशेष रूप से प्रस्तावित नहीं किया गया था और इसलिए, अपीलार्थी के विरूद्ध ब्लैकलिस्टमें डालने की कार्यवाही करने से पहले इस आशय का कोई कारण बताओ नोटिस नहीं दिया गया था। इसलिए, अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्टमें डालने की विवादित कार्रवाई को खारिज किया जाता है। हालाँकि, आवश्यक प्रक्रियात्मक औपचारिकताओं का पालन करने के बाद उत्तरदाताओं के लिए इस संबंध में कोई भी कार्रवाई करना खुला होगा। [पैरा 34][640-एच; 641-ए-सी]

प्रकरण कानून संदर्भ:

(2012) 11 एससीसी 257 भरोसा व्यक्त किया पैरा 13, 17

1975 (2) एससीआर 674 भरोसा व्यक्त किया पैरा 17

1988 (3) पूरक एससीआर 867 भरोसा व्यक्त किया पैरा 17

1977 (2) एससीआर 904 भरोसा व्यक्त किया पैरा 30

2008 (10) एससीआर 222 भरोसा व्यक्त किया पैरा 32

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार : सिविल अपील संख्या - 7167-7168 /2014

एलपीए संख्या 860/2013 और सीएम संख्या 18089/2013 में दिल्ली उच्च न्यायालय, नई दिल्ली के निर्णय और आदेश दिनांक 29.11.2013 से।

एस.बी.उपाध्याय, वरिष्ठ अधिवक्ता, तारकेश्वर नाथ, सौरभ कुमार टुटेजा, रामेश्वर प्रसाद गोयल, अधिवक्ता, अपीलकर्ता के लिए।

मनिंदर सिंह, एएसजी, आर.के. राठौड़, सुश्री किरण भारद्वाज, डी.एस. महरा, सलाहकार, उत्तरदाताओं के लिए।

न्यायालय का निर्णय ए.के. सीकरी, न्यायाधिपति द्वारा सुनाया गया।

1. अनुमति प्रदान की गई।

2. वर्तमान अपीलें कारण बताओ नोटिस के स्वरूप और सामग्री से संबंधित कानून का एक दिलचस्प सवाल उठाती हैं, जिसे यह तय करने से पहले कि नोटिस प्राप्तकर्ता को ब्लैकलिस्ट में डाला जाना है या नहीं, तामील किया जाना आवश्यक है। हम शुरू में ही बता सकते हैं कि इस प्रस्ताव पर पक्षकारो के बीच कोई झगड़ा नहीं है कि ब्लैकलिस्ट में डालने से पहले इस तरह का कारण बताओ नोटिस देना अनिवार्य है। यह भी निर्विवाद है कि वर्तमान मामले में कारण बताओ नोटिस जो अपीलकर्ता को दिए गए कार्य को शुरू/निष्पादित करने में अपीलकर्ता की ओर से कथित विफलता के लिए दिया गया था, उसमें विशेष रूप से अपीलकर्ता फर्म को ब्लैकलिस्ट करने की कार्रवाई

का प्रस्ताव नहीं था। सवाल यह है कि क्या यह अनिवार्य है कि कारण बताओ नोटिस में यह शर्त होनी चाहिए कि ब्लैकलिस्टमें डालने की कार्रवाई प्रस्तावित है? यदि हाँ, तो क्या आक्षेपित कारण बताओ नोटिस को पढ़ने से यह समझना संभव है, भले ही विशेष रूप से उल्लेख न किया गया हो, कि अपीलकर्ता ने समझा कि यह ब्लैकलिस्टमें डालने की प्रस्तावित कार्रवाई के बारे में था जो उसके खिलाफ की जा सकती थी?

3. तथ्यात्मक वर्णन, जो विवादित कार्रवाई की ओर ले जाता है। अपीलकर्ता फर्म को ब्लैकलिस्ट में डालने के लिए अधिक विस्तार की आवश्यकता नहीं है। निम्नलिखित घटनाओं को बताने से मौजूदा मुद्दे को संबोधित करने का उद्देश्य पूरा होगा।

4. अपीलकर्ता, जो एक साझेदारी फर्म है, को श्री दादा देव मातृ एवं शिशु चिकित्सालय, डाबरी, नई दिल्ली (इसके बाद 'अस्पताल' के रूप में संदर्भित) में सुरक्षा सेवाएं प्रदान करने के लिए दिनांक 1.9.2011 के पुरस्कार पत्र के माध्यम से अनुबंध दिया गया था। यह अस्पताल प्रतिवादी नंबर 1 के प्रशासन के अधीन है अर्थात राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार। अनुबंध 1 वर्ष की अवधि के लिए था यानी 2.9.2011 से 1.9.2012 तक। अपीलकर्ता को अनुबंध के अनुसार मासिक आधार पर भुगतान किया जाना आवश्यक था। यद्यपि अनुबंध 1.9.2012 तक था, अपीलकर्ता ने उसके बाद भी सेवाएं प्रदान करना जारी रखा। अपीलकर्ता का मामला यह है कि अनुबंध अवधि समाप्त होने के बाद उसे कोई भुगतान नहीं दिया गया है, जबकि उसने 31.7.2013 तक काम किया था।

5. ऐसा प्रतीत होता है कि उत्तरदाताओं ने अपने पहले के पत्र दिनांक 17.10.2011 को जारी रखते हुए दिनांक 4.8.2012 को एक संचार जारी किया था, जिसमें अपीलकर्ता को वैध ईपीएफ/ईएसआईसी प्रमाण पत्र, तैनात किए गए व्यक्तियों

की सूची और उनके शैक्षिक प्रमाण पत्र की प्रतियों को प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी, पुलिस सत्यापन रिपोर्ट, मेडिकल जांच रिपोर्ट आदि और ईसीएस के माध्यम से या चेक के माध्यम से श्रमिकों को निर्धारित न्यूनतम वेतन का भुगतान करने और ईपीएफ / ईएसआईसी और सेवा कर आदि जमा करने के लिए। इस संचार में आगे उल्लेख किया गया है कि लंबे समय के अंतराल के बावजूद अपीलकर्ता आवश्यक दस्तावेज/सूचना प्रस्तुत करने में विफल रहा था और अपने कर्मचारियों/सुरक्षा गार्डों को न्यूनतम निर्धारित मजदूरी का पूरा भुगतान नहीं कर रहा था और न ही ईपीएफ/ईएसआईसी जैसे वैधानिक लाभ प्रदान कर रहा था। अनुबंध के निष्पादन में कुछ अन्य कमियों का भी आरोप लगाया गया था। प्रथम दृष्टया, अपीलकर्ता ने उपरोक्त नोटिस के जवाब में दिनांक 7.8.2012 को पत्र भेजा, जिसमें कहा गया कि उसने तैनात सुरक्षा कर्मियों के संबंध में ईपीएफ और ईएसआईसी नंबर प्राप्त कर लिए हैं और ईपीएफ और ईएसआईसी के लिए उनका योगदान संबंधित अधिकारियों के पास जमा कर दिया है। इसके समर्थन में बिलों के साथ समेकित चालान की फोटोकॉपी के रूप में साक्ष्य भी प्रस्तुत किया गया था। अपीलकर्ता ने विशेष रूप से कहा कि उसने श्रमिकों को न्यूनतम वेतन अधिनियम के अनुसार भुगतान किया है।

6. नोटिस दिनांक 4.8.2012 का विस्तृत उत्तर अपीलकर्ता द्वारा 17.8.2012 को दिया गया था जिसमें तैनात 32 सुरक्षा कर्मियों के संबंध में बायोडाटा की फोटोकॉपी, पुलिस सत्यापन रिपोर्ट के साथ-साथ सुरक्षा कर्मियों की सूची और उनकी जन्मतिथि भी शामिल थी, शैक्षिक योग्यता, पता और ईपीएफ और ईएसआईसी नंबर दिए गए थे। नोटिस दिनांक 4.8.2012 में उल्लिखित अन्य मुद्दों को भी संबोधित किया गया।

7. हालांकि, प्रतिवादी अधिकारी जवाब से संतुष्ट नहीं थे, जिसके परिणामस्वरूप अपीलकर्ता को दिनांक 6.2.2013 को कारण बताओ नोटिस जारी किया गया, जिसमें

विभिन्न खामियों का विवरण दिया गया था, जो अपीलकर्ता ने कथित तौर पर की थी। चूँकि पूरा विवाद उस कार्रवाई की प्रकृति के इर्द-गिर्द घूमता है जो उसमें निर्धारित की गई थी और जिसे लेने का प्रस्ताव किया गया था, हम कारण बताओ नोटिस के उस हिस्से को शब्दशः पुन: प्रस्तुत करना चाहेंगे:

"और जबकि, उपरोक्त अधिनियम और चूक के कारण, फर्म न केवल न्यूनतम मजदूरी प्रदान करने और वैधानिक लाभ देने और श्रम कानूनों का पालन करने में विफल रही है, बल्कि संतोषजनक सेवाएं प्रदान करने में भी विफल रही है और आवश्यक जानकारी/दस्तावेज़ प्रस्तुत करने में भी विफल रही है, जब भी बुलाया गया और निविदा के नियमों और शर्तों के तहत पूर्व-अपेक्षित है, और कम सुरक्षा कर्मियों को तैनात करके इस अस्पताल को जोखिम में डाल दिया है, वह भी तैनात कर्मचारियों की साख और पुलिस सत्यापन की पूर्व सूचना के बिना, जैसे कि तद्नुसार लागत वसूल करने के लिए उत्तरदायी है।

इसलिए, आपको इस नोटिस की प्राप्ति के 7 दिनों के भीतर यह बताने का निर्देश दिया जाता है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा उचित समझे जाने वाले अन्य कार्यों के अलावा, फर्म के खिलाफ ऊपर उल्लिखित कार्रवाई क्यों नहीं की जा सकती है। (जोर दिया गया)"।

8. अपीलकर्ता ने उपरोक्त कारण बताओ नोटिस का विस्तृत उत्तर दिनांक 25.4.2013 को प्रस्तुत किया, जिसमें कहा गया था कि अपीलकर्ता फर्म ने पक्षकारो के बीच हस्ताक्षरित अनुबंध में निहित सभी दायित्वों का पालन किया था और यह प्रतिवादी था जिसने विभिन्न अनुस्मारक जारी करने के बावजूद अपीलकर्ता को भुगतान करना में चूक की थी। इस प्रकार यह सुनिश्चित किया गया कि अपीलकर्ता की ओर से समझौते के नियमों और शर्तों का कोई उल्लंघन नहीं किया गया था और उत्तरदाताओं

से अनुरोध किया गया था कि वे कारण बताओ नोटिस वापस ले लें और 15 दिनों के भीतर 18% ब्याज दर के साथ देय होने की तारीख से अपीलकर्ता को भुगतान करें।

9. उपरोक्त उत्तर प्राप्त होने पर, उत्तरदाताओं ने दिनांक 30.5.2013 को एक और संचार भेजा जिसमें अपीलकर्ता को कुछ दस्तावेज जमा करने के लिए कहा गया। इसे अपीलकर्ता द्वारा दिनांक 8.6.2013 के उत्तर के रूप में विज्ञापित किया गया था जिसमें पहले की स्थिति को दोहराया गया था। अपीलकर्ता सभी वैधानिक दायित्वों का पालन कर रहे थे और विभाग के पास दस्तावेज जमा कर रहे थे। अपीलकर्ता ने फिर से जोर देकर कहा कि जो उत्तरदाता भुगतान जारी नहीं कर रहे थे और इसके बजाय अपीलकर्ता को अनुबंध समाप्त करने की धमकी दे रहे थे।

10. इसके बाद अपीलकर्ता को पहला संचार पत्र दिनांक 30.7.2013 को प्राप्त हुआ, जिसमें अपीलकर्ता को सूचित किया गया कि अपीलकर्ता का अनुबंध 31.8.2013 (ए.एन.) से समाप्त हो जाएगा और अपीलकर्ता को अपना काम बंद करने का निर्देश दिया गया था। आगे की व्यवस्था के लिए आउटसोर्सिंग प्रभारी को कार्यभार सौंपें। अपीलकर्ता ने अपने पत्र दिनांक 31.7.2013 के माध्यम से प्रतिवादी के इस कदम पर आपत्ति जताई और आरोप लगाया कि बिना कोई वैध कारण बताए अनुबंध को समाप्त करने की मांग की गई थी, जो कि अनुचित था, वह भी तब जब प्रदान की गई सेवाओं के लिए अपीलकर्ता को कोई भुगतान नहीं किया गया था। दिनांक 14.8.2013 को एक अन्य पत्र द्वारा, अपीलकर्ता ने भुगतान जारी करने का अपना अनुरोध दोहराया।

11. इस समय प्रतिवादियों द्वारा दिनांक 11.9.2013 को आक्षेपित आदेश पारित किया गया, जिसमें प्रतिवादियों ने कहा कि अपीलकर्ता ने अनुबंध श्रम कानूनों के नियमों और शर्तों का उल्लंघन किया है और पक्षकारो के बीच समझौते में निर्धारित

कुछ अन्य आवश्यकताओं का भी अनुपालन नहीं किया है। इसके मद्देनजर, इस आदेश के तहत, अपीलकर्ता पर निम्नलिखित रूप में विभिन्न दंड लगाए गए: -

(1) रुपये 3000/- (केवल तीन हजार रुपये) का जुर्माना, सार्वजनिक शिकायतों के कारण नियम एवं शर्तों की धारा 27 (सी) के तहत

(2) असंतोषजनक प्रदर्शन और वैधानिक आवश्यकताओं का पालन नहीं करने के कारण खंड 27 (सी) (ए) (i) के तहत 41,826/- (इकतालीस हजार आठ सौ छब्बीस रुपये मात्र) का जुर्माना।

(iii) निष्पादन गारंटी की राशि 3,70,000/- (तीन लाख सत्तर हजार रुपये मात्र) रूपये जब्त करने का जुर्माना। अनुबंध के प्रारंभ में जमा किये गये।

(iv) फर्म मैसर्स गोरखा सिक्योरिटी को दिल्ली सरकार/केंद्र सरकार/सरकार के अधीन स्वायत्त निकाय के किसी भी विभाग में निविदाओं में भाग लेने से इस आदेश की तारीख से 4 साल की अवधि के लिए ब्लैकलिस्ट करने का जुर्माना।

(v) चूंकि, फर्म ने प्रति व्यक्ति रुपये 4,000/- प्रति माह की दर से मजदूरी का भुगतान किया है जो न्यूनतम मजदूरी की निर्धारित दरों से कम है, और वर्षों से दिए गए अवसरों के बावजूद मजदूरी, ईपीएफ और ईएसआई आदि के भुगतान का कोई प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया है, इसलिए, भुगतान जारी करने का आदेश दिया गया है केवल @ रूपये 4,000/- प्रति व्यक्ति प्रति माह, उपरोक्त 1 और 2 पर लगाए गए जुर्माने को काटने के बाद और साथ ही लागू कर और प्रति व्यक्ति प्रतिमाह रूपये 4,000/- से अधिक की राशि के बाकी बिलो का भुगतान रोक दे, बिलों के शेष भुगतान को उस सीमा तक रोक दिया जाएगा।, जब तक कि कर्मचारियों को पूर्ण वेतन का भुगतान नहीं हो जाता और न्यूनतम निर्धारित वेतन के भुगतान और प्रत्येक तैनात कर्मचारियों के संबंध में ईपीएफ और ईएसआई योगदान जमा करने का प्रमाण प्रस्तुत

नहीं किया जाता है, जिन्होंने वास्तव में संबंधित अधिकारियों द्वारा सत्यापित इस अस्पताल में तैनात और काम किया है।

12. अपीलकर्ता ने उपरोक्त आदेश के खिलाफ प्रमुख सचिव (एच एंड एफडब्ल्यू) को दिनांक 23.9.2013 को अपील की। हालाँकि, इस पर सचिव की ओर से कोई प्रतिक्रिया नहीं आई और इन परिस्थितियों में अपीलकर्ता ने भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत रिट याचिका दायर करके दिल्ली उच्च न्यायालय का दरवाजा खटखटाया, जिसमें दिनांक 11.9.2013 के आदेशों को रद्द करने की मांग की गई। उक्त आदेश पर अपीलकर्ता ने मुख्य रूप से निम्नलिखित आधारों पर आपत्ति जताई थी: -

(i) कारण बताओ नोटिस दिनांक 6.2.2013 में अपीलकर्ता की प्रस्तावित ब्लैकलिस्टिंग का कोई संदर्भ नहीं था और इसलिए, अपीलकर्ता के पास इस संबंध में प्रतिनिधित्व करने का कोई अवसर नहीं था;

(ii) आक्षेपित आदेश पारित करने से पहले अपीलकर्ता को व्यक्तिगत सुनवाई का कोई अवसर नहीं दिया गया था, और

(iii) अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्टमें डालने का कोई आधार नहीं था क्योंकि उसके द्वारा समझौते की किसी भी शर्त का उल्लंघन नहीं किया गया था।

13. उच्च न्यायालय के विद्वान एकल न्यायाधीश ने उपरोक्त किसी भी आधार में कोई योग्यता नहीं पाई और दिनांक 25.10.2013 के निर्णय के आधार पर रिट याचिका को खारिज कर दिया। यह माना गया कि राज्य के पास किसी व्यक्ति को ब्लैकलिस्टमें डालने की शक्ति थी, जो कि व्यापार या व्यवसाय चलाने और किसी भी उद्देश्य के लिए अनुबंध करने आदि के लिए राज्य की कार्यकारी शक्ति का एक आवश्यक सहवर्ती था, जैसा कि पटेल इंजीनियरिंग लिमिटेड बनाम भारत संघ; (2012)

11 एससीसी 257 में अभिनिर्धारित किया गया था। इस फैसले में, सुप्रीम कोर्ट ने यह भी विचार किया था कि निर्णय लेने से पहले प्रभावित पक्ष को व्यक्तिगत सुनवाई देनी होगी। अनुबंध के नियमों और शर्तों का उल्लेख करते हुए, जैसा कि एनआईटी में निहित है, जो समझौते का हिस्सा है, और विशेष रूप से खंड 27 (ए) (ii), न्यायालय ने देखा कि प्रतिवादी द्वारा 4 साल की अवधि के लिए डिफ़ॉल्टर ठेकेदार को ब्लैकलिस्टमें डालने के लिए विशिष्ट शक्ति आरक्षित थी। उस शक्ति को देखते हुए यह माना गया कि अपीलकर्ता को सही तरीके से ब्लैकलिस्टमें डाला गया था। जहां तक अपीलकर्ता के तर्क का संबंध है कि कारण बताओ नोटिस में ब्लैकलिस्टमें डालने की प्रस्तावित कार्रवाई का विशेष रूप से उल्लेख नहीं किया गया है, उस याचिका को निम्नलिखित शर्तों में खारिज कर दिया गया था:

> "इस प्रकार यह देखा जाएगा कि पार्टियों के बीच अनुबंध ने विशेष रूप से प्रतिवादियों को अपीलकर्ता फर्म को ब्लैकलिस्ट करने का अधिकार दिया है। इसलिए, जब अपीलकर्ता को प्राप्त कारण बताओ नोटिस में स्पष्ट रूप से ऐसी कार्रवाई का उल्लेख किया गया है जो सक्षम प्राधिकारी द्वारा उचित समझा जा सकता है, तो अपीलकर्ता आसानी से कल्पना की जा सकती है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रस्तावित कार्रवाई में अपीलकर्ता-फर्म को ब्लैकलिस्ट करना शामिल हो सकता है। पार्टियों के बीच अनुबंध की स्पष्ट शर्तों को ध्यान में रखते हुए, प्रतिवादी के लिए कारण बताओ नोटिस में प्रस्तावित ब्लैकलिस्टिंग को विशेष रूप से संदर्भित करना आवश्यक नहीं था। अपीलकर्ता को जारी किया गया। कारण बताओ नोटिस का उद्देश्य मुख्य रूप से नोटिस प्राप्तकर्ता को उन आधारों को पूरा करने में सक्षम बनाना है जिन पर उसके खिलाफ कार्रवाई प्रस्तावित है और ऐसे आधार अपीलकर्ता को

जारी किए गए कारण बताओ नोटिस में पूरी तरह से विस्तृत थे। वास्तव में, पहले भी कारण बताओ नोटिस जारी करने के संबंध में, अपीलकर्ता को दिनांक 4.8.2012 के नोटिस के माध्यम से पार्टियों के बीच मुद्दों के बारे में पता था। इसलिए, यह कहना मुश्किल होगा कि कारण बताओ नोटिस का जवाब देते समय अपीलकर्ता को यह नहीं पता था कि उसे किस मामले में मिलना है। किसी भी मामले में, अपीलकर्ता ने उक्त नोटिस में अस्पष्टता का दावा किए बिना कारण बताओ नोटिस का जवाब दिया और इसलिए, इस आधार पर जारी आदेश की आलोचना करना उसके लिए खुला नहीं है कि उक्त नोटिस में प्रस्तावित ब्लैकलिस्टिंग का कोई विशेष संदर्भ नहीं था।"

14. उपरोक्त परिणाम से संतुष्ट नहीं होने पर, अपीलकर्ता ने उच्च न्यायालय की डिवीजन बेंच के समक्ष लेटर्स पेटेंट अपील दायर की। हालाँकि, इसका भी वही हश्र हुआ है क्योंकि उच्च न्यायालय ने दिनांक 29.11.2013 के आक्षेपित निर्णय के माध्यम से अपील को खारिज कर दिया है, जिसमें विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा लिए गए दृष्टिकोण की पुष्टि की गई है।

15. इस पृष्ठभूमि में, वर्तमान मामले में हमारे विचार के लिए यह प्रश्न उठा है कि क्या कारण बताओ नोटिस में ऐसी कार्रवाई का विशेष रूप से प्रस्ताव/विचार किए बिना ब्लैकलिस्टमें डालने की कार्रवाई की जा सकती है? इसे अन्यथा कहें तो, क्या एनआईटी के खंड 27 में निहित ब्लैकलिस्टमें डालने की शक्ति अपीलकर्ता के लिए सतर्क रहने के लिए पर्याप्त थी, और यह मानने के लिए कि ऐसी कार्रवाई की जा सकती है, भले ही कारण बताओ नोटिस में विशेष रूप से नहीं बताया गया हो?

16. हमने उपरोक्त पहलुओं पर दोनों पक्षों के विद्वान अधिवक्ताओं को विस्तार से सुना है। इससे पहले कि हम प्रश्न का उत्तर देने के लिए आगे बढ़ें, हम उस कानूनी स्थिति को दोबारा बता सकते हैं और उस पर प्रकाश डाल सकते हैं जिसके बारे में न तो कोई विवाद है और न ही हो सकता है क्योंकि नीचे दिए गए कानूनी सिद्धांत से कोई बच नहीं सकता है:

<u>प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों की आवश्यकता के रूप में कारण बताओ नोटिस जारी करने की आवश्यकता:</u>

17. यह पक्षकारो का एक सामान्य मामला है कि ब्लैकलिस्टमें डालने से पहले कारण बताओ नोटिस देना पड़ता है। इस संबंध में कानून दृढ़ता से आधारित है और इसमें अधिक विस्तार की भी आवश्यकता नहीं है। जिस व्यक्ति के खिलाफ ब्लैकलिस्टमें डालने की कार्रवाई की मांग की जा रही है, उसे अवसर देकर प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का अनुपालन करने की आवश्यकता के पीछे एक वैध और ठोस तर्क है। ब्लैकलिस्टिंग के साथ कई नागरिक और/या सिविल परिणाम सामने आते है। इसे उस व्यक्ति की "सिविल मृत्यु" के रूप में वर्णित किया गया है जिसे ब्लैकलिस्टमें डालने का आदेश दिया गया है। ऐसा आदेश प्रकृति में कलंकपूर्ण है और ऐसे व्यक्ति को सरकारी निविदाओं में भाग लेने से रोकता है जिसका अर्थ है उसे सरकारी अनुबंध देने से रोकना। वर्ष 1975 में, इस अदालत ने मैसर्स इरूसियन इक्विपमेंट एंड केमिकल्स लिमिटेड बनाम पश्चिम बंगाल राज्य एवं अन्य: (1975) 1 एससीसी 70, के मामले में, ऐसे व्यक्ति को कारण बताओ नोटिस देकर एक अवसर देने की आवश्यकता पर प्रकाश डाला गया, जिससे उसे उन आरोपों को पूरा करने का अवसर मिल सके जो प्राधिकरण के मन में ऐसे व्यक्ति को ब्लैकलिस्टमें डालने पर विचार हो रहा था। यह उक्त निर्णय के पैरा संख्या 12 एवं 20 को पढ़ने से स्पष्ट है। इस आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, न्यायालय ने इस प्रकार कहा:

12. संविधान के अनुच्छेद 298 के तहत संघ और राज्य की कार्यकारी शक्ति किसी भी व्यापार को चलाने और संपत्ति के अधिग्रहण, धारण और निपटान और किसी भी उद्देश्य के लिए अनुबंध करने तक विस्तारित होगी। राज्य कानून बनाकर या कानून बनाये बिना भी कार्यकारी कार्य कर सकता है। राज्य द्वारा व्यापार में ऐसी शक्तियों और कार्यों का प्रयोग संविधान के भाग III के अधीन है। अनुच्छेद 14 कानून के समक्ष समानता और कानूनों के समान संरक्षण की बात करता है। सार्वजनिक अनुबंधों के मामलों में अवसर की समानता लागू होनी चाहिए। राज्य को व्यापार करने का अधिकार है। समानता का पालन करना राज्य का कर्तव्य है। एक सामान्य व्यक्ति किसी भी व्यक्ति के साथ व्यवहार न करने का विकल्प चुन सकता है। सरकार भेदभाव के आधार पर व्यक्तियों को बाहर नहीं कर सकती। ब्लैकलिस्टमें डालने का आदेश किसी व्यक्ति को सार्वजनिक अनुबंध के मामले में अवसर की समानता से वंचित करने का प्रभाव डालता है। अनुमोदित सूची में शामिल व्यक्ति ब्लैकलिस्टमें डाले जाने के आदेश के कारण सरकार के साथ लाभप्रद संबंध स्थापित करने में असमर्थ है। एक व्यक्ति जो सामग्री की बिक्री और उददेश्यो के मामले में सरकारकेसाथ काम कर रहा है, उसकी अपेक्षाओ के प्रति वैध हित है। जब राज्य किसी व्यक्ति के प्रति पूर्वाग्रह से ग्रसित होकर कार्य करता है तो उसे वैधता का समर्थन करना पड़ता है।

20. ब्लैकलिस्टिंग का प्रभाव किसी व्यक्ति को लाभ के प्रयोजनों के लिए सरकार के साथ वैध संबंध में प्रवेश करने के विशेषाधिकार और लाभ से रोकना है। तथ्य यह है कि ब्लैकलिस्टिंग के आदेश से विकलांगता पैदा होती है, यह दर्शाता है कि संबंधित प्राधिकारी को वस्तुनिष्ठ संतुष्टि प्राप्त होनी चाहिए। निष्पक्ष खेल के मूल सिद्धांतों की आवश्यकता है कि संबंधित व्यक्ति को ब्लैकलिस्टमें डालने से पहले उसे अपना मामला प्रस्तुत करने का अवसर दिया जाना चाहिए।

पुन: रघुनाथ ठाकुर बनाम बिहार राज्य और अन्य; (1989) 1 एससीसी 229 में उपरोक्त सिद्धांत को निम्नलिखित तरीके से दोहराया गया था-

> "4. निर्विवाद रूप से, अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्टमें डालने के प्रस्ताव के बारे में कोई नोटिस नहीं दिया गया था। राज्य सरकार की ओर से यह तर्क दिया गया था कि किसी भी व्यक्ति को ब्लैकलिस्टमें डालने से पहले कोई पूर्व सूचना देने की नियम में कोई आवश्यकता नहीं थी। जहां तक यह तर्क कि विशेष रूप से कोई नोटिस देने की कोई आवश्यकता नहीं है, प्रतिवादी सही है। लेकिन यह कानून के शासन का एक निहित सिद्धांत है कि नागरिक परिणाम वाले किसी भी आदेश को प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का पालन करने के बाद ही पारित किया जाना चाहिए। यह महसूस किया जाना चाहिए कि व्यावसायिक उद्यमों के संबंध में किसी भी व्यक्ति को ब्लैकलिस्टमें डालने से किसी भी स्थिति में संबंधित व्यक्ति के भविष्य के व्यवसाय पर नागरिक प्रभाव पड़ता है। भले ही नियम ऐसा व्यक्त नहीं करते हैं, यह प्राकृतिक न्याय का एक प्राथमिक सिद्धांत है कि किसी भी पक्ष से प्रभावित आदेश को सुनने और आदेश के विरुद्ध अभ्यावेदन देने का अधिकार होना चाहिए। मामले को ध्यान में रखते हुए, आदेश का अंतिम भाग जहां तक अपीलकर्ता को भविष्य के अनुबंधो के लिये ब्लैकलिस्टमें डालने का निर्देश देता है, कानून द्वारा कायम नहीं रखा जा सकता। परिसर में, आदेश के उस हिस्से को खारिज कर दिया गया है जिसमें निर्देश दिया गया था कि अपीलकर्ता को कलेक्टर के तहत भविष्य के अनुबंधों के संबंध में ब्लैकलिस्टमें रखा जाए। जहां तक अपीलकर्ता की बोली रद्द करने का सवाल है, उस पर कोई असर

नहीं पड़ेगा। हालाँकि, यह आदेश राज्य सरकार या उपयुक्त अधिकारियों को अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्टमें डालने के लिए भविष्य में कोई कदम उठाने से नहीं रोकेगा, यदि सरकार कानून के अनुसार ऐसा करने की हकदार है, अर्थात अपीलकर्ता को उचित नोटिस और प्रतिनिधित्व करने का अवसर देने के बाद। अपीलकर्ता को सुनने के बाद, राज्य सरकार कारण बताते हुए कानून के अनुसार कोई भी आदेश पारित करने के लिए स्वतंत्र होगी। हालाँकि, हम यह बिल्कुल स्पष्ट कर देते हैं कि हम अपीलकर्ता के खिलाफ लगाए गए आरोपों की सत्यता पर कोई राय व्यक्त नहीं कर रहे हैं। इस प्रकार अपील का निपटारा किया जाता है।"

हाल ही में, पटेल इंजीनियरिंग लिमिटेड बनाम भारत संघ और अन्य के मामले में; (2012) 11 एससीसी 257 हममें से एक (जस्ती चेलमेश्वर, न्यायाधिपति.) के माध्यम से बोलते हुए इस न्यायालय ने निम्नलिखित तरीके से इसे समझाते हुए सिद्धांत को जोरदार ढंग से दोहराया:

"13. "ब्लैकलिस्टिंग" की अवधारणा को इस न्यायालय द्वारा इरुशियन इक्विपमेंट एंड केमिकल्स लिमिटेड बनाम डब्ल्यू.बी. राज्य में इस प्रकार समझाया गया है:

"20. ब्लैकलिस्टिंग का प्रभाव किसी व्यक्ति को लाभ के प्रयोजनों के लिए सरकार के साथ वैध संबंध में प्रवेश करने के विशेषाधिकार और लाभ से रोकना है।"

14. उपर्युक्त मामले में इस न्यायालय द्वारा व्यक्तियों को ब्लैकलिस्टमें डालने के राज्य के अधिकार की प्रकृति पर विचार किया गया था और संवैधानिक प्रावधान

(अनुच्छेद 298) पर ध्यान दिया गया था, जो भारत संघ और राज्यो दोनो को किसी भी उददेश्य के लिये बनुबंध करने ओर कोई भी व्यापार या व्यवसाय करने के लिये अधिकृत करता है। यह संपत्ति के अधिग्रहण, धारण और निपटान को भी अधिकृत करता है। इस न्यायालय ने इस तथ्य पर भी ध्यान दिया कि अनुबंध करने के अधिकार में अनुबंध न करने का अधिकार भी शामिल है। परिभाषा के अनुसार, उक्त अधिकार अनुबंध में प्रवेश करने में सक्षम प्रत्येक व्यक्ति में निहित है। हालाँकि, किसी भी व्यक्ति के साथ अनुबंध में प्रवेश करने या न करने का ऐसा अधिकार अनुच्छेद 14 के आदेश का पालन करने के लिए एक संवैधानिक दायित्व के अधीन है। हालांकि किसी को भी राज्य को अनुबंध में प्रवेश करने के लिए बाध्य करने का कोई अधिकार नहीं है, लेकिन हर किसी के पास एक अधिकार है। जब राज्य संविदात्मक संबंध स्थापित करना चाहता है तो समान व्यवहार का अधिकार। किसी व्यक्ति को राज्य के साथ संविदात्मक संबंध में प्रवेश करने से बाहर करने का प्रभाव ऐसे व्यक्ति को उन लोगों के साथ समान व्यवहार करने से वंचित करना होगा, जो समान गतिविधि में लगे हुए हैं।

15. इरूशियन इक्विपमेंट मामले में उपरोक्त निर्णय से यह पता चलता है कि ऐसे व्यक्तियों के साथ संविदात्मक संबंध में प्रवेश करने की अवांछनीयता के कारण कुछ व्यक्तियों या व्यक्तियों के वर्ग के साथ व्यवहार न करने के राज्य या उसके उपकरणों के निर्णय को ब्लैकलिस्टिंग कहा जाता है। राज्य किसी वैध उद्देश्य के लिए किसी व्यक्ति या व्यक्तियों के वर्ग के साथ संविदात्मक संबंध में प्रवेश करने से इनकार कर सकता है। किसी व्यक्ति को ब्लैकलिस्ट करने का राज्य का अधिकार व्यापार या व्यवसाय चलाने और किसी भी उद्देश्य के लिए अनुबंध करने आदि के लिए राज्य की कार्यकारी शक्ति का एक आवश्यक सहवर्ती है। ऐसी शक्ति के किसी भी वैधानिक अनुदान की आवश्यकता नहीं है। ऐसे अधिकार के प्रयोग पर एकमात्र कानूनी सीमा यह है कि राज्य को किसी भी तरह से मनमाना किए बिना निष्पक्ष और

तर्कसंगत रूप से कार्य करना है - जिससे ऐसा निर्णय किसी वैध उद्देश्य के लिए लिया जा सकता है। किसी दियेगये मामले में राज्य द्वारा प्राप्त किया जाने वाला वैध उददेश्य क्या है, यह विभिन्न कारको के आधार पर भिन्न हो सकता है।

18. इस प्रकार, कारण बताओ नोटिस देने की आवश्यकता के बारे में कोई विवाद नहीं है। हम यह भी जोड़ना चाह सकते हैं कि एक बार कारण बताओ नोटिस दिया गया है और कारण बताओ नोटिस का जवाब देने का अवसर दिया गया है, तो मौखिक सुनवाई देना भी आवश्यक नहीं है। उच्च न्यायालय ने इस आधार पर आक्षेपित आदेश में गड़बड़ी खोजने के अपीलकर्ता के प्रयास को सही ढंग से खारिज कर दिया है। इस तरह के विवाद को विशेष रूप से पटेल इंजीनियरिंग (उपरोक्त) में खारिज कर दिया गया था।

<u>कारण बताओ नोटिस की सामग्री</u>

19. हालाँकि, केंद्रीय मुद्दा, प्रस्तावित कार्रवाई को बताने की आवश्यकता से संबंधित है। कारण बताओ नोटिस जारी करने के पीछे मूल उद्देश्य नोटिस प्राप्तकर्ता को उसके खिलाफ स्थापित सटीक मामले के बारे में समझाना है, जिसे उसे पूरा करना है। इसके लिए उसके द्वारा किए गए कथित उल्लंघनों और चूकों का विवरण देने वाले आरोपों के बयान की आवश्यकता होगी, ताकि उसे उसका खंडन करने का अवसर मिल सके। हमारे अनुसार एक और आवश्यकता, कार्रवाई की प्रकृति है जो इस तरह के उल्लंघन के लिए प्रस्तावित है। यह भी बताया जाना चाहिए ताकि नोटिस प्राप्तकर्ता यह बता सके कि दिए गए मामले में प्रस्तावित कार्रवाई की आवश्यकता नहीं है, भले ही शिकायत की गई चूक/उल्लंघन को संतोषजनक ढंग से समझाया नहीं गया हो। जब ब्लैकलिस्टमें डालने की बात आती है, तो यह आवश्यकता और भी अधिक अनिवार्य हो जाती है, इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि यह सबसे कठोर संभव कार्रवाई है।

20. उच्च न्यायालय ने केवल यह कहा है कि कारण बताओ नोटिस का उद्देश्य मुख्य रूप से नोटिस प्राप्तकर्ता को उन आधारों को पूरा करने में सक्षम बनाना है जिन पर उसके खिलाफ कार्रवाई प्रस्तावित है। निस्संदेह, उच्च न्यायालय इस हद तक उचित है। हालाँकि, यह उल्लेख करना भी उतना ही महत्वपूर्ण है कि यदि नोटिस प्राप्तकर्ता उन आधारों को संतोषजनक ढंग से पूरा नहीं करता है जिन पर कार्रवाई प्रस्तावित है तो परिणाम क्या होगा। अन्यथा कहें तो, हमारी राय है कि प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए, कारण बताओ नोटिस को निम्नलिखित दो आवश्यकताओं को पूरा करना चाहिए:

i) बताई जाने वाली सामग्री/आधार जिस पर विभाग के अनुसार कार्रवाई की आवश्यकता है;

ii) विशेष जुर्माना/कार्रवाई जो किया जाना प्रस्तावित है। यह दूसरी आवश्यकता है जिसे उच्च न्यायालय छोड़ने में विफल रहा है।

हम यह जोड़ने में जल्दबाजी कर सकते हैं कि भले ही कारण बताओ नोटिस में इसका विशेष रूप से उल्लेख नहीं किया गया है, लेकिन इसे पढ़ने से स्पष्ट रूप से और सुरक्षित रूप से पहचाना जा सकता है, जो इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए पर्याप्त होगा।

<u>तात्कालिक मामले के संदर्भ में चर्चा:</u>

21. कानून के उपरोक्त कथन के साथ, अब हम वर्तमान मामले के परिदृश्य पर आगे बढ़ते हैं।

22. एनआईटी के खंड 27 के प्रासंगिक भाग पर ध्यान देना आवश्यक होगा जिसके तहत उत्तरदाताओं द्वारा अपनी कार्रवाई को उचित ठहराने के लिए नाराजगी

जताई जाती है, और यहां तक कि उच्च न्यायालय में भी अपील की जाती है। खंड 27 (ए) (सी) (ए) इस प्रकार है:

"ए.... (एसआईसी) यदि ठेकेदार समझौते में निर्धारित कार्य को शुरू/निष्पादित करने में विफल रहता है या असंतोषजनक प्रदर्शन करता है या अनुबंध की वैधानिक आवश्यकताओं को पूरा नहीं करता है, तो विभाग के पास नीचे दिए गए विवरण के अनुसार जुर्माना लगाने का अधिकार सुरक्षित है:-

(i) प्रति सप्ताह ऑर्डर/समझौते की लागत का 20%, दो सप्ताह की देरी तक।

(ii) दो सप्ताह की देरी के बाद प्रधान नियोक्ता के पास अनुबंध को रद्द करने और समझौते को रोकने का अधिकार सुरक्षित है और यह काम अधिमानतः डीजीआर के साथ पंजीकृत अन्य ठेकेदारों से और फिर खुले बाजार से या डीजीआर की अन्य एजेंसियो के साथ पंजीकृत एजेंसियां ऐसे ठेकेदार(ओं) उपलब्ध कराने की स्थिति में नहीं है। यदि कोई अंतर है तो दोषी ठेकेदार से वसूल किया जाएगा और इस प्रकार की निविदा में भाग लेने से 4 साल की अवधि के लिए ब्लैकलिस्टमें डाल दिया जाएगा और उसकी बयाना राशि / सुरक्षा जमा राशि भी जब्त की जा सकती है, यदि आवश्यक हो

23. उपरोक्त खंड को पढ़ने से यह स्पष्ट है कि जब ठेकेदार की ओर से अनुबंध की स्पष्ट शर्तों का पालन करने और/या उक्त शर्तों का उल्लंघन करने में विफलता होती है जिसके परिणामस्वरूप अनुबंध में निर्धारित कार्य शुरू/निष्पादन करने में विफलता होती है या ऐसा प्रदर्शन जो अनुबंध की वैधानिक आवश्यकताओं को पूरा नहीं करता है, तो विभाग को उपरोक्त खंड में दिए गए अनुसार विभिन्न प्रकार के दंड लगाने का अधिकार है। ये दंड निम्नलिखित प्रकृति के हैं:-

(i) 2 सप्ताह की देरी तक प्रति सप्ताह ऑर्डर/समझौते की लागत का 20% जुर्माना।

(ii) यदि विलंब 2 सप्ताह से अधिक है तो:

क) अनुबंध को रद्द करना और समझौते को रोकना। उस स्थिति में, विभाग को दोषी ठेकेदार की कीमत पर अन्य ठेकेदार से काम करवाने का अधिकार है;

ख) दोषी ठेकेदार को 4 वर्ष की अवधि के लिए ब्लैकलिस्टमें डालना;

ग) यदि आवश्यक हो तो उसकी बयाना राशि/जमा राशि जब्त कर ली जाए।

24. वर्तमान मामले में, यह स्पष्ट है कि उपधारा 2(ii) के अनुसार कार्रवाई की गई है। इस खंड के तहत, जैसा कि इसे पढ़ने से स्पष्ट है, विभाग को अनुबंध रद्द करने और समझौते को रोकने का अधिकार था। ऐसा किया गया है। विभाग को यह भी अधिकार है कि जो काम दोषी ठेकेदार द्वारा किया जाना था, उसे अन्य ठेकेदार(ओं) से करवाया जाए। ऐसी स्थिति में, विभाग को दोषी ठेकेदार से अंतर की वसूली करने का भी अधिकार है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि यह खंड, विभाग को ठेकेदार को 4 साल की अवधि के लिए ब्लैकलिस्टमें डालने और यदि आवश्यक हो तो उसकी बयाना राशि/सुरक्षा जमा राशि जब्त करने का भी अधिकार देता है।

25. इस प्रकार यह स्पष्ट है कि यह उप-खंड विभिन्न कार्रवाइयों का प्रावधान करता है जो विभाग द्वारा की जा सकती हैं और जुर्माना लगाया जा सकता है। ऐसी स्थिति में विभाग कौन सी कार्रवाई करने का प्रस्ताव रखता है, कारण बताओ नोटिस में स्पष्ट रूप से बताना होगा। यह तब और भी महत्वपूर्ण हो जाता है जब ब्लैकलिस्टमें डालने और/या बयाना राशि/सुरक्षा जमा को जब्त करने की कार्रवाई की जानी हो, क्योंकि खंड में कहा गया है कि यदि आवश्यक हो तो ऐसी कार्रवाई की जा सकती है। इस प्रकार, "यदि आवश्यक हो" शब्द बहुत महत्व रखते हैं। इससे पता चलेगा कि विभाग के लिए सभी मामलों में ब्लैकलिस्टमें डालने या बयाना राशि/सुरक्षा जमा जब्त करने का जुर्माना लगाना जरूरी नहीं है, भले ही ऐसी कोई शक्ति हो। यह विभाग पर

छोड़ दिया गया है कि वह ऐसा कोई जुर्माना लगाएगा या नहीं, यह इस बात पर निर्भर करता है कि किसी विशेष मामले में परिस्थितियाँ इस तरह के दंड की मांग करती हैं या नहीं। इन पहलुओं पर जुर्माना लगाने के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा उचित विवेक का प्रयोग किया जाना चाहिए। इसलिए, केवल इस कारण से कि खंड 27 विभाग को इस तरह का जुर्माना लगाने का अधिकार देता है, इसका मतलब यह नहीं होगा कि डिफ़ॉल्ट ठेकेदार को इस आशय का नोटिस दिए बिना, यह विशिष्ट जुर्माना लगाया जा सकता है।

26. इसलिए, हमारी राय है कि कारण बताओ नोटिस में यह बताना विभाग के लिए अनिवार्य है कि सक्षम प्राधिकारी का इरादा ब्लैकलिस्टिंग का ऐसा जुर्माना लगाने का था, ताकि उन्हें पर्याप्त और सार्थक अवसर प्रदान किया जा सके। अपीलकर्ता को इसके विरुद्ध कारण बताना होगा। हालाँकि, हम यह भी जोड़ सकते हैं कि भले ही इसका विशेष रूप से उल्लेख नहीं किया गया हो, लेकिन कारण बताओ नोटिस को पढ़ने से यह स्पष्ट हो सकता है कि ऐसी कोई कार्यवाही प्रस्तावित की गई थी, जो इस आवश्यकता को पूरा करेगी। हालाँकि, वर्तमान मामले में, कारण बताओ नोटिस को पढ़ने से यह नहीं पता चलता है कि नोटिस प्राप्तकर्ता यह पता लगा सकता है कि ऐसी कार्रवाई भी की जा सकती है। हम ऐसा उन कारणों से कहते हैं जो इसके बाद दर्ज किए गए हैं।

27. वर्तमान मामले में, इसमें कोई संदेह नहीं है कि अपीलकर्ता को दिनांक 6.2.2013 को कारण बताओ नोटिस दिया गया था। उसका प्रासंगिक भाग पहले ही ऊपर निकाला जा चुका है। यह कारण बताओ नोटिस ब्लैकलिस्टमें डालने की कार्रवाई के बारे में स्पष्ट रूप से मौन है। इसके विपरीत, अपीलकर्ता द्वारा कथित चूक की प्रकृति और समझौते के उल्लंघनों के बारे में विस्तार से बताने के बाद नोटिस में विशेष रूप से उल्लेख किया गया है कि उक्त चूक के कारण अपीलकर्ता "तदनुसार लागत

वसूलने के लिए उत्तरदायी था"। इसमें आगे कहा गया है, "सक्षम प्राधिकारी द्वारा उचित समझी जाने वाली अन्य कार्रवाई के अलावा, फर्म के खिलाफ ऊपर उल्लिखित कार्रवाई क्यों नहीं की जा सकती है"। उपरोक्त से यह पता चलता है कि मुख्य कार्रवाई जो उत्तरदाता करना चाहते थे वह जुर्माना लगाना था। इसमें कोई संदेह नहीं है, नोटिस में आगे उल्लेख किया गया है कि सक्षम प्राधिकारी उचित समझे जाने पर अन्य कार्रवाई कर सकता है। हालाँकि, यह डिफॉल्टर को यह बताने की आवश्यकता को पूरा नहीं कर सकता है कि ब्लैकलिस्टिंग की कार्रवाई भी सक्षम प्राधिकारी के दिमाग में थी। पक्षकारो के बीच किए गए समझौते में खंड 27 का अस्तित्व मात्र, अन्य "उचित समझी जाने वाली कार्रवाइयों" का अस्पष्ट उल्लेख करके उपरोक्त अनिवार्य आवश्यकता को पूरा नहीं करेगा।

28. जैसा कि पहले ही ऊपर बताया जा चुका है, जहां तक ब्लैकलिस्टमें डालने और बयाना राशि/सुरक्षा जमा राशि को जब्त करने के जुर्माने का सवाल है, इसे केवल "यदि आवश्यक हो" ही लगाया जा सकता है। इसलिए, इस संबंध में किसी विशिष्ट शर्त के बिना, प्रतिवादी ब्लैकलिस्टमें डालने का जुर्माना नहीं लगा सकता था।

29. निस्संदेह, प्राकृतिक न्याय के नियम मूर्त नियम नहीं हैं और न ही उन्हें मौलिक अधिकारों की स्थिति तक उठाया जा सकता है। हालाँकि, उनका उद्देश्य न्याय सुरक्षित करना और न्याय की हानि की रोकथाम करना है। यह अब कानून का अच्छी तरह से स्थापित प्रस्ताव है कि जब तक कोई वैधानिक प्रावधान या तो विशेष रूप से या आवश्यक निहितार्थ से प्राकृतिक न्याय के किसी भी नियम के आवेदन को बाहर नहीं करता है, किसी अन्य को पूर्व-न्यायिक रूप से प्रभावित करने वाली शक्ति का प्रयोग प्राकृतिक न्याय के नियमों के अनुरूप होना चाहिए।

30. हम अध्यक्ष, खनन परीक्षा बोर्ड और अन्य बनाम रामजी 1977 (2) एससीसी 256 के मामले में न्यायमूर्ति कृष्णा लायर की कलम के माध्यम से इस न्यायालय द्वारा व्यक्त ज्ञान के निम्नलिखित शब्दों से अवगत हैं।

> "यदि उपचार के न्यायशास्त्र को सामाजिक प्रभावकारिता के परिप्रेक्ष्य से समझा और लागू किया गया होता, तो इस अपील में उठाई गई समस्या उच्च न्यायालय में गलत तरीके से समाप्त नहीं होती। न्यायाधीशों को यह कभी नहीं भूलना चाहिए कि हर कानून का एक सामाजिक उद्देश्य और इंजीनियरिंग होता है प्रक्रिया जिसकी सराहना किए बिना कानून के साथ न्याय नहीं किया जा सकता है। यहां, जिस सामाजिक-कानूनी स्थिति का हम सामना कर रहे हैं वह एक कोलियरी, एक विस्फोटक, एक दुर्घटना है, सौभाग्य से घातक नहीं है, जो एक विनियमन के उल्लंघन और परिणामी प्रमाण पत्र को रद्द करने के कारण हुई है। अपराधी गोली चलाने वाले को अंततः उच्च न्यायालय ने, प्रक्रियात्मक एकमात्रवाद के लिए, उत्प्रेक्षण रिट द्वारा खारिज कर दिया।प्राकृतिक न्याय कोई बेलगाम घोड़ा नहीं है, कोई छुपी हुई बारूदी सुरंग नहीं है, न ही कोई न्यायिक इलाज है। यदि निर्णय लेने वाले द्वारा उस व्यक्ति के प्रति निष्पक्षता दिखाई जाती है जिसके खिलाफ कार्रवाई की गई है, तो ऐसी आवश्यक प्रक्रियात्मक औचित्य के रूप, विशेषताएं और बुनियादी सिद्धांतों को प्रत्येक स्थिति के तथ्यों और परिस्थितियों द्वारा वातानुकूलित किया जाता है, तो प्राकृतिक न्याय के उल्लंघन की शिकायत नहीं की जा सकती है। किसी मामले की प्रशासनिक वास्तविकताओं और अन्य कारकों के संदर्भ के बिना, प्राकृतिक न्याय का अप्राकृतिक विस्तार, परेशान करने

वाला हो सकता है। हमें इस अधिकार क्षेत्र में न तो अंतिम और न ही कट्टर होना चाहिए, बल्कि लचीला और दृढ़ होना चाहिए। किसी भी व्यक्ति को उस बेल्ट से नीचे नहीं मारा जाएगा जो उसकी प्रकरण की अंतरात्मा है..... हम अमूर्त या प्राकृतिक न्याय में कानून को महज एक कलाकृति के रूप में नहीं देख सकते। न ही हम उचित अवसर की अवधारणा को किसी कठोर ढाँचे में फिट कर सकते हैं।"

31. जब ब्लैकलिस्टिंग की कार्रवाई की बात आती है जिसे 'सिविल मृत्यु' कहा जाता है, तो इस प्रस्ताव को स्वीकार करना मुश्किल होगा कि नोटिस प्राप्त करने वाले को ऐसी चिंतनशील कार्रवाई में शामिल किए बिना और उसे कारण बताने का मौका दिए बिना कि ऐसा क्यों है कार्रवाई नहीं की गई, तो ऐसे व्यक्ति को ब्लैकलिस्टमें डालने का अंतिम आदेश केवल इस आधार पर पारित किया जा सकता है कि यह एनआईटी के प्रावधानों में बताई गई कार्रवाइयों में से एक है।

"पूर्वाग्रह" तर्क

32. प्रतिवादी की ओर से उपस्थित विद्वान एएसजी श्री मनिंदर सिंह द्वारा यह तर्क देने की मांग की गई थी कि भले ही यह स्वीकार कर लिया जाए कि कारण बताओ नोटिस में ब्लैकलिस्टिंग की प्रस्तावित कार्रवाई शामिल होनी चाहिए, लेकिन अपीलकर्ता पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ा। चूंकि अपीलकर्ता द्वारा की गई चूक/पूर्वाग्रहों का उल्लेख करने वाले सभी आवश्यक विवरण कारण बताओ नोटिस में दिए गए थे और अपीलकर्ता ने अपना जवाब भी दे दिया था। उनके अनुसार यदि कारण बताओ नोटिस में ब्लैकलिस्ट में डालने की कार्रवाई प्रस्तावित नहीं होती तो भी अपीलकर्ता का जवाब वही रहता। इस आधार पर, विद्वान एएसजी ने तर्क दिया है कि ब्लैकलिस्टिंग की प्रस्तावित कार्रवाई का उल्लेख न करने से अपीलकर्ता को कोई पूर्वाग्रह

नहीं हुआ है। उन्होंने तर्क दिया कि जब तक अपीलकर्ता यह दिखाने में सक्षम नहीं हो जाता कि प्रस्तावित दंड के रूप में ब्लैकलिस्टिंग का उल्लेख न करने से पूर्वाग्रह पैदा हुआ है और इसके परिणामस्वरूप न्याय की हानि हुई है, तब तक लागू कार्रवाई को रद्द नहीं किया जा सकता है। इस प्रस्ताव के लिए उन्होंने हरियाणा वित्तीय निगम और अन्य बनाम कैलाश चंद्र आहूजा: (2008) 9 एससीसी 31।, में इस न्यायालय के फैसले का हवाला दिया।

> "21. बी. करुणाकर, में निर्धारित अनुपात से यह स्पष्ट रूप से साफ है कि यदि ऐसी जांच अनुशासनात्मक प्राधिकारी के अलावा अन्य है तो प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत के लिए अपराधी को जांच अधिकारी की रिपोर्ट की एक प्रति की आपूर्ति की आवश्यकता होती है। यह भी स्पष्ट है कि जांच अधिकारी की रिपोर्ट न देना नैसर्गिक न्याय का उल्लंघन है। लेकिन यह भी उतना ही स्पष्ट है कि दोषी कर्मचारी को जांच अधिकारी की रिपोर्ट उपलब्ध कराने में विफलता के परिणामस्वरूप कार्यवाही को शून्य और शून्य घोषित नहीं किया जाएगा और सजा का आदेश गैर-स्थायी और अप्रभावी नहीं होगा। यह दोषी कर्मचारी पर निर्भर है कि वह दलील दे और साबित करे कि ऐसी रिपोर्ट न देने से पूर्वाग्रह पैदा हुआ और परिणामस्वरूप न्याय की हानि हुई। यदि वह उस बिंदु पर अदालत को संतुष्ट करने में असमर्थ है, तो सजा का आदेश स्वचालित रूप से रद्द नहीं किया जा सकता है।"

31. हालाँकि, साथ ही, *कोई भी व्यक्ति बिना सुनवाई के दंडनीय घोष्णित नहीं किया जायेगा और प्रत्येक व्यक्ति को सुनवाई का मौका मिलता है,* के नियम के उल्लंघन के प्रभाव पर भी विचार किया जाना चाहिए। भले ही जिस व्यक्ति को

प्रभावित करने या दंडित करने की मांग की गई है, उसकी सुनवाई नहीं की गई है, क्या यह तर्क नहीं दिया जा सकता है कि "नोटिस का कोई उद्देश्य नहीं होगा" या "सुनवाई से कोई फर्क नहीं पड़ सकता था" या "व्यक्ति कोई भी बचाव का प्रस्ताव नहीं दे सकता था"। इस संबंध में, यह ध्यान रखना दिलचस्प है कि अंग्रेजी कानून के तहत, कुछ साल पहले यह माना गया था कि प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का अनुपालन न करने पर आदेश रद्द कर दिया जाएगा और आगे कोई जांच आवश्यक नहीं होगी।

36. हालाँकि, हालिया प्रवृत्ति "पूर्वाग्रह" की है। यहां तक कि उन मामलों में भी जहां प्रक्रियात्मक आवश्यकताओ का अनुपालन नहीं किया गया हैं, कार्रवाई को वास्तव में अवैध, गैरकानूनी या शून्य नहीं माना गया है जब तक कि यह नहीं दिखाया गया है कि गैर-पालन ने आवेदक पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है।

44. उपरोक्त निर्णयों से, यह स्पष्ट है कि यद्यपि जांच अधिकारी की रिपोर्ट की आपूर्ति प्राकृतिक न्याय का अभिन्न अंग है और इसे दोषी कर्मचारी को प्रदान किया जाना चाहिए, ऐसा करने में विफलता के परिणामस्वरूप स्वचालित रूप से आदेश को रद्द या रद्द नहीं किया जाएगा या आदेश को शून्य घोषित नहीं किया जाएगा। इसके लिए दोषी कर्मचारी को "पूर्वाग्रह" दिखाना होगा। जब तक वह यह दिखाने में सक्षम नहीं हो जाता कि जांच अधिकारी की रिपोर्ट न देने के कारण न्याय में पूर्वाग्रह या गर्भपात हुआ है, तब तक सजा के आदेश को ख़राब नहीं माना जा सकता और क्या दोषी कर्मचारी के प्रति पूर्वाग्रह उत्पन्न हुआ था, यह प्रत्येक मामले के तथ्यों और परिस्थितियों पर निर्भर करता है और सार्वभौमिक अनुप्रयोग का कोई नियम निर्धारित नहीं किया जा सकता है।"

33. जब हम उपरोक्त निर्णय के अनुपात को वर्तमान मामले के तथ्यों पर लागू करते हैं, तो कथित एएसजी के तर्क को स्वीकार करना मुश्किल हो जाता है। पहले

उदाहरण में, हम यह बता सकते हैं कि उत्तरदाताओं द्वारा ऐसा कोई मामला स्थापित नहीं किया गया था। कारण बताओ नोटिस में अपीलकर्ता द्वारा ब्लैकलिस्ट में डालने की प्रस्तावित कार्रवाई का उल्लेख न करके अपीलकर्ता पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं डाला गया है। इसके अलावा, यदि कारण बताओ नोटिस में ब्लैकलिस्ट में डालने की कार्रवाई विशेष रूप से प्रस्तावित की गई होती, तो अपीलकर्ता यह उल्लेख कर सकता था कि इस तरह का अत्यधिक जुर्माना उचित क्यों नहीं है। भले ही चूक हुई हो और विभाग चूक के संबंध में स्पष्टीकरण से संतुष्ट नहीं था, तब भी ऐसी कार्रवाई का बचाव करने वाली परिस्थितियाँ सामने आ सकती थीं। विभाग से यह भी अनुरोध किया जा सकता था कि अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्ट में न डाला जाए या यदि विभाग अभी भी अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्ट में डालना चाहता है तो उसे कम अवधि के लिए ऐसा करना चाहिए। इसलिए, यह बिल्कुल भी स्वीकार्य नहीं है कि कारण बताओ नोटिस में प्रस्तावित ब्लैकलिस्टिंग का उल्लेख न करने से अपीलकर्ता पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ा है। इसके अलावा, गंभीर परिणामों के साथ ब्लैकलिस्ट में डालने जैसे कठोर दंड की चरम प्रकृति स्वयं अपीलकर्ता के प्रति पूर्वाग्रह पैदा करने के समान होगी।

34. उपरोक्त कारणों से, हमारा विचार है कि उच्च न्यायालय का आक्षेपित निर्णय इस मुद्दे को सही परिप्रेक्ष्य में तय नहीं करता है। आक्षेपित आदेश दिनांक 11.9.2013 प्रतिवादियो द्वारा अपीलकर्ता को नोटिस दिये बिना अपीलकर्ता को काली सूची में डालने के विरूद्ध पारित किया गया, प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के विपरीत है क्योंकि यह विशेष रूप से प्रस्तावित नहीं किया गया था और इसलिए, अपीलकर्ता के खिलाफ ब्लैकलिस्टिंग की कार्रवाई करने से पहले इस आशय का कोई कारण बताओ नोटिस नहीं दिया गया था। इसलिए, हम अपीलकर्ता को ब्लैकलिस्ट में डालने की विवादित कार्रवाई को खारिज करते हैं। इस सीमा तक अपील स्वीकार की जाती है। हालाँकि, हम यह स्पष्ट करते हैं कि ऊपर उल्लिखित आवश्यक प्रक्रियात्मक

औपचारिकताओं का पालन करने के बाद उत्तरदाताओं के लिए इस संबंध में कोई भी कार्रवाई करना खुला होगा।

35. कोई लागत नहीं.

विभूति भूषण बोस

अपीलें आंशिक रूप से स्वीकार की जाती है।

यह अनुवाद आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस टूल सुवास की सहायता से अनुवादक अधिवक्ता नृपेन्द्र सिनसिनवार द्वारा किया गया है।

अस्वीकरण : यह निर्णय पक्षकार को उसकी भाषा में समझाने के सीमित उपयोग के लिये स्थानीय भाषा में अनुवादित किया गया है और किसी अन्य उददेश्य के लिये इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है। सभी व्यवहारिक और आधिकारिक उददेश्यो के लिये, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रामाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उददेश्य से भी अंग्रेजी संस्करण ही मान्य होगा।