पूर्ण बेंच

न्यायमूर्तिगण आर. एस. नरूला, बाल राज तुल और सी. जी. सूरी के समक्ष

सुंदर दास और अन्य, --- याचिकाकर्ता

बनाम

भारत संघ और अन्य, ---*उत्तरदाता।*

सिविल याचिका संख्या 2700 सन 1969

15 मार्च, 1971

विस्थापित व्यक्ति (मुआवजा और पुनर्वास) अधिनियम (XLIV सन 1954) धारा *12, 14* और 16- विस्थापित व्यक्ति (मुआवजा और पुनर्वास*) नियम (1955)* - नियम *16 को परिशिष्ट VIII के* साथ पढ़ा जाता है - केंद्र सरकार *और पंजाब सरकार के बीच "पैकेज डील" - चाहे वह विस्थापित संपत्ति की बिक्री के बराबर हो या केवल इसके प्रबंधन के लिए एक व्यवस्था हो - विस्थापित व्यक्ति जिनके पास पूरी तरह से संतुष्ट दावे हैं - क्या "पैकेज डील" को चुनौती देने के हकदार।*

यह अभिनिर्णीत किया गया कि "पैकेज डील" द्वारा पंजाब सरकार को मुआवजा पूल में संपत्ति के प्रबंधक के रूप में गठित किया गया है, जिससे "पैकेज डील" संबंधित है और राज्य सरकार द्वारा केन्द्र सरकार को इन सेवाओं के प्रदान करने पर भुगतान इस सौदे में निर्धारित तरीके से किया जाना है। केन्द्र सरकार द्वारा पंजाब राज्य के पक्ष में किसी भी विस्थापित संपत्ति की बिक्री नहीं की गई है। केवल उन संपत्तियों का प्रबंधन और निपटान केंद्र सरकार के प्रतिनिधि के रूप में पंजाब राज्य को सौंपा गया है। संपतिया अभी भी क्षतिपूर्ति पूल हिस्सा बनना जारी रखते हैं, जो अधिनियम के प्रयोजनों के लिए इसके प्रावधानों के अनुसार उपयोग किया जा सकता है। सत्यापित दावों वाले विस्थापित व्यक्तियों को विस्थापित व्यक्तियों (मुआवजा और पुनर्वास) नियम, 1955 के परिशिष्ट VIII और IX के साथ पढ़े गए नियम 16 में निर्धारित दरों पर मुआवजे की एक निश्चित राशि का भुगतान करने का अधिकार दिया गया था। एक बार जब उन्हें निर्धारित दरों के अनुसार मुआवजे का भुगतान कर दिया जाता है, तो उनके पास मुआवजा पूल में और अधिक ब्याज नहीं बचता है और उन्हें केंद्र सरकार द्वारा इसके प्रबंधन और निपटान को नियंत्रित करने का कोई अधिकार नहीं है। इसलिए जिन विस्थापित लोगों ने अपने दावों का सत्यापन कराया है और उनके सत्यापित दावे पूरी तरह से संतुष्ट हैं, उन्हें "पैकेज डील" को चुनौती देने का कोई अधिकार नहीं है। (पैरा 4 और 6)

माननीय न्यायमूर्ति आर. एस. नरूला द्वारा 13 मार्च, 1970 *को मामले में शामिल कानून के एक महत्वपूर्ण प्रश्न के निर्णय के लिए एक खंडपीठ को भेजा गया मामला; माननीय न्यायमूर्ति आर एस नरूला और माननीय न्यायमूर्ति सी जी सूरी की खंडपीठ ने 21 जुलाई, 1970 को मामले में शामिल कानून के प्रश्न पर राय के लिए मामले को पूर्ण पीठ को भेज दिया। माननीय न्यायमूर्ति आर एस नरूला, माननीय न्यायमूर्ति बाल राज तुली और माननीय न्यायमूर्ति सी जी सूरी की पूर्ण पीठ ने अंततः 15 मार्च, 1971 को मामले का फैसला किया।*

भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 और 227 के तहत याचिका में प्रार्थना की गई है कि सर्टिओररी की प्रकृति में एक रिट, या कोई

अन्य उपयुक्त रिट, आदेश या निर्देश प्रतिवादी संख्या 1 को *जारी किया जाए कि वे इस माननीय न्यायालय के समक्ष तथ्यों और आंकड़ों का एक पूरा विवरण प्रस्तुत करे जिसमें आक्षेपित पैकेज डील द्वारा कवर की गई संपत्तियों के आरक्षित मूल्य के साथ-साथ वर्तमान बाजार मूल्य और उस* कुल मूल्य को *दर्शाया* गया हो जिसके लिए इस पूरी संपत्ति को प्रतिवादी संख्या 2 को दिया जा रहा है और अधिनियम की धारा *34 के तहत प्रतिवादी संख्या 2 के पक्ष में शक्तियों* के तथाकथित प्रत्यायोजन *सहित दिनांक 27 फरवरी, 1970* के अपने पत्र में निहित आक्षेपित लेन-देन को रद्द किया जाये।

सी. के. दफ्तरी, वरिष्ठ अधिवक्ता, साथ मे अशोक मारवाह, एम. एस. वासू और बी. एस. वासु, अधिवक्तागण, याचिकाकर्ता की ओर से।

हीरा लाल सिबल, महाधीवक्ता, पंजाब के साथ आर.के. छिब्बर, अधिवक्ता और मेला राम शर्मा, वरिष्ठ डिप्टी महाधीवक्ता, पुंजाब।

जगन नाथ कौशल, महाधिवक्ता, हरियाणा, (हस्तक्षेपकर्ता) उत्तरदाताओं के लिए।

निर्णय

न्यायमूर्ति तुली- यह याचिका 13 मार्च, 1970 को मेरे विद्वान न्यायमूर्ति नरूला, भाई के समक्ष सुनवाई के लिए आई थी, और इसे इस आधार पर एक बड़ी पीठ को भेज दिया गया था कि इसमें शामिल कानून का सवाल पर्याप्त महत्व का प्रतीत होता है और यदि रिट याचिका सफल होती है, तो इसके दूरगामी परिणाम हो सकते हैं। उस आदेश के अनुसरण में, याचिका को मेरे विद्वान भाइयों न्यायमूर्तियो नरूला और सूरी, के समक्ष सुनवाई के लिए रखा गया था और यह देखते हुए कि *बिशन सिंह* बनाम *केंद्र सरकार और अन्य*[1], मामले में न्यायमूर्तिगण टेक चंद और पंडित का एक पूर्व निर्णय *राम* चंदर बनाम *पंजाब राज्य और अन्य*[2] *मामले* में न्यायमूर्ति एस.बी. कपूर और शमशेर बहादुर की एक अन्य खंडपीठ के फैसले के साथ विरोधाभासी प्रतीत होते हैं, उन्होंने निर्देश दिया कि इस याचिका की सुनवाई और निपटान के लिए पूर्ण पीठ के गठन के लिए माननीय मुख्य न्यायामूर्ति के समक्ष पत्रावलि रखी जाएं। यह आदेश 21 जुलाई, 1970 को पारित किया गया था और उस आदेश के अनुसरण में रिट याचिका हमारे समक्ष सुनवाई के लिए आई है।

2) याचिकाकर्ताओं की संख्या 26 है और याचिका के पैरा 1 में उन्होंने कहा है कि वे पश्चिमी पाकिस्तान से विस्थापित व्यक्ति हैं और अब पंजाब राज्य में रह रहे हैं। उनमें से कुछ शहरी कृषि भूमि के संबंध में दावा-धारक हैं और कुछ कृषि भूमि के अलावा अचल संपत्ति के लिए दावा-धारक हैं, जबकि अन्य अधिग्रहित विस्थापित शहरी कृषि भूमि के पट्टेदार / उप-पट्टेदार हैं। प्रतिवादी 2 द्वारा दायर लिखित बयान में एक आपत्ति ली गई थी कि याचिकाकर्ताओं ने अपने सत्यापित दावों का विवरण नहीं दिया था ताकि कोई जवाब नहीं दिया जा सके कि क्या उन्हें मुआवजा पूल में कोई दिलचस्पी थी ताकि उन्हें 27 फरवरी, 1970 को भारत संघ और पंजाब राज्य के बीच हुए 'पैकेज डील' को चुनौती देने का हकदार बनाया जा सके। याचिकाकर्ताओं ने एक संशोधित रिट याचिका दायर की लेकिन फिर से उन्होंने अपने दावों का विवरण नहीं बताया। आखिरकार, उन्होंने एक प्रतिकृति दायर की और उस प्रतिकृति के साथ उन्होंने आठ याचिकाकर्ताओं

---

[1] ***आई.एल.आर. (1961) 1 पंजाब. 415***

[2] ***आई.एल.आर. (1968) 2 पंजाब और हरियाणा 651***

के हलफनामे दायर किए। हलफनामों से पता चलता है कि उन्हें परिशिष्ट VIII में निर्धारित पैमानों के अनुसार पहले ही पूर्ण मुआवजा मिल चुका है। विस्थापित व्यक्ति (मुआवजा और पुनर्वास) नियम, 1955 (इसके बाद नियम के रूप में संदर्भित) जिसे परिशिष्ट के नियम 16 में संदर्भित किया गया है। याचिका की सुनवाई में, याचिकाकर्ताओं के विद्वान वकील ने याचिका पर इस आधार पर तर्क दिया है कि सभी याचिकाकर्ता संतुष्ट दावाधारक हैं, अर्थात, वे पश्चिम पाकिस्तान के विस्थापित व्यक्ति हैं, जिन्होंने अपने दावों का सत्यापन किया है और उनके सत्यापित दावों को नियम 16 में निर्धारित पैमानों के अनुसार संतुष्ट किया गया है। इस स्वीकारोक्ति पर सवाल उठता है कि क्या याचिकाकर्ताओं को *यह याचिका दायर करने का* कोई अधिकार है।

3) याचिकाकर्ताओं के विद्वान वकील ने विस्थापित व्यक्ति (मुआवजा और पुनर्वास) अधिनियम, 1954 (इसके बाद अधिनियम के रूप में संदर्भित) की प्रस्तावना का उल्लेख किया है, जिसमें लिखा है-

"विस्थापित व्यक्तियों को मुआवजे और पुनर्वास अनुदान के भुगतान और उससे संबंधित मामलों के लिए प्रदान करने के लिए एक अधिनियम",

और तर्क दिया है कि अधिनियम का उद्देश्य और योजना विस्थापित व्यक्तियों को मुआवजे और पुनर्वास अनुदान का भुगतान करना है। यह आगे प्रस्तुत किया गया है कि इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अधिनियम की धारा 14 के तहत मुआवजा पूल का गठन किया गया था और उस पूल का प्रबंधन उसकी धारा 16 में प्रदान किया गया था। अधिनियम की धारा 4 के तहत मुआवजे के भुगतान के लिए एक आवेदन किया जाता है। सत्यापित दावा करने वाले विस्थापित व्यक्ति द्वारा किया जा सकता है। उस आवेदन पर अधिनियम की धारा 7 और 8 के तहत कार्रवाई की जानी है, जिसमें स्पष्ट रूप से प्रावधान है कि सत्यापित दावे वाले विस्थापित व्यक्ति को देय मुआवजे का निर्धारण अधिनियम और नियमों के प्रावधानों के अनुसार किया जाना है और उस मुआवजे में से अधिनियम और नियमों में दिए गए तरीके से उन दावों को पूरा करने से पहले कुछ सार्वजनिक देय राशि यों में कटौती की जानी है। मेरी राय में, विद्वान वकील द्वारा संदर्भित इन सभी प्रावधानों से यह निष्कर्ष निकला कि सत्यापित दावों वाले विस्थापित व्यक्तियों को नियम 16 में निर्धारित दरों पर मुआवजे की एक निश्चित राशि का भुगतान करने का अधिकार दिया गया था। एक बार जब उन्हें उन निर्धारित दरों के अनुसार मुआवजे का भुगतान कर दिया जाता है, तो उनके पास मुआवजा पूल में कोई और रुचि नहीं बचती है और केंद्र सरकार द्वारा इसके प्रबंधन और निपटान को नियंत्रित करने का कोई अधिकार नहीं है। अधिनियम या नियमों में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जो विस्थापित व्यक्तियों को उसके द्वारा अर्जित विस्थापित संपत्ति की आय का लेखा-जोखा प्रदान करने के लिए केंद्र सरकार को एक ट्रस्टी या रचनात्मक न्यासी या लेखा पक्ष के रूप में गठित करता हो। अधिनियम की धारा 12 के तहत केंद्र सरकार द्वारा विस्थापित संपत्ति के अधिग्रहण का उद्देश्य विस्थापित व्यक्तियों को राहत प्रदान करना और उनका पुनर्वास करना था, जिसमें उन्हें मुआवजे का भुगतान शामिल था। इस धारा से यह निष्कर्ष नहीं निकलता है कि विस्थापितों को मुआवजा और पुनर्वास अनुदान देने के उद्देश्य से पूरी अधिग्रहित संपत्ति का उपयोग किया जाना था। सरकार ने सभी दायित्वों से मुक्त और उसके पूर्ण स्वामी के रूप में संपत्ति का अधिग्रहण किया। संपत्ति का अधिग्रहण करने के बाद, इसे अधिनियम की धारा 14 के तहत मुआवजा पूल में गठित किया गया था। इस मुआवजा पूल में न केवल अधिनियम की धारा 12 के तहत अधिग्रहित की गई विस्थापित संपत्ति शामिल थी, बल्कि अभिरक्षकों के पास पड़ी नकद शेष राशि, किसी भी रूप में ऐसा

योगदान, जो केंद्र सरकार या किसी राज्य सरकार द्वारा मुआवजा पूल में किया जा सकता है, और ऐसी कोई अन्य संपत्ति जो निर्धारित की जा सकती है। इस धारा की भाषा से, यह बिल्कुल स्पष्ट है कि यदि अधिग्रहित विस्थापित संपत्ति की आय निर्धारित दरों के अनुसार सत्यापित दावे रखने वाले विस्थापित व्यक्तियों को देय मुआवजे का भुगतान करने के लिए पर्याप्त नहीं थी, तो सरकार को कमी को पूरा करने के लिए मुआवजा पूल में राशि का योगदान करना था। इसी प्रकार, यदि कोई विस्थापित संपत्ति सभी दावेदारों के दावों को पूरा करने के बाद भी बनी रहती है, तो यह केंद्र सरकार में निहित रहेगी जो इसकी मालिक है और उसे किसी भी तरीके से इसका निपटान करने की पूरी स्वतंत्रता है। लोकतांत्रिक व्यवस्था में, सरकार के लिए मनमाने ढंग से व्यवहार करना संभव नहीं है। और, इसलिए, यह नहीं माना जा सकता है कि केंद्र सरकार अधिनियम और नियमों के प्रावधानों की परवाह किए बिना अपनी सनक के अनुसार संपत्ति का सौदा कर सकती है। हालांकि, याचिकाकर्ताओं को उनके दावों के संतुष्ट होने के बाद मुआवजा पूल में संपत्ति के निपटान के संबंध में केंद्र सरकार के कार्यों को नियंत्रित करने का कोई अधिकार नहीं है।

4) इस याचिका में जिस 'पैकेज डील' को चुनौती दी गई है, वह निम्नलिकित से संबंधित है -

1. ग्रामीण विस्थापित कृषि भूमि और अन्य ग्रामीण विस्थापित संपत्तियों के किराए की बकाया राशि की वसूली;
2. गैर-दावेदार भावलपुरी विस्थापित व्यक्तियों और कश्मीरी प्रवासियों को आवंटित भूमि की कीमत की वसूली;
3. शहरी विस्थापित कृषि भूमि और शहरी विस्थापित संपत्तियों के संबंध में किराए की बकाया राशि की वसूली;
4. शहरी विस्थापित संपत्ति; और
5. शहरी विस्थापित कृषि भूमि।

इस सौदे को एक प्रशासनिक और वित्तीय व्यवस्था के रूप में वर्णित किया गया है जो केंद्र सरकार द्वारा पंजाब राज्य सरकार के साथ की गई है और यह विशेष रूप से प्रदान किया गया है कि-

“इसमें शामिल संपत्तियां मुआवजा पूल में निहित रहेंगी और अधिनियम और नियमों के प्रावधानों के अनुसार उनका निपटान किया जाएगा।”

प्रतिवादी 2 द्वारा दायर रिटर्न में भी इस तथ्य पर जोर दिया गया है। इन दावों को ध्यान में रखते हुए, यह नहीं कहा जा सकता है कि याचिकाकर्ताओं के अधिकारों में किसी भी तरह से हस्तक्षेप किया गया है। पंजाब राज्य सरकार को मुआवजा पूल में संपत्ति के प्रबंधक के रूप में गठित किया गया है जिससे 'पैकेज डील' संबंधित है और राज्य सरकार द्वारा केंद्र सरकार को प्रदान की जाने वाली सेवाओं को ध्यान में रखते हुए, भुगतान की विधि या उन सेवाओं को इस सौदे में निर्धारित किया गया है। यह हमारा काम नहीं है कि हम गुण-दोष और वैधता में जाएं। या इस याचिका में 'पैकेज डील' की वैधता क्योंकि याचिकाकर्ता हमें यह समझाने में सक्षम

नहीं हैं कि उनके दावों के कानूनी रूप से संतुष्ट होने के बाद, अधिग्रहित विस्थापित संपत्ति के संबंध में केंद्र सरकार के लेनदेन को नियंत्रित करने का उनके पास कोई अधिकार है।

5) इस न्यायालय के निर्णय, जिनका उल्लेख खंडपीठ के विद्वान न्यायाधीशों द्वारा किए गए संदर्भ के क्रम में किया गया था, कानून के उस बिंदु पर प्रासंगिक नहीं हैं जिसे हमने ऊपर तय किया है। इनमें से किसी भी मामले में याचिकाकर्ताओं के अधिकार क्षेत्र को चुनौती नहीं दी गई। *राम नाथ और एक अन्य* बनाम *केन्द्र सरकार और अन्य*[3] ने केन्द्र सरकार द्वारा जारी प्रेस नोटों के अनुसार शहरी कृषि भूमि के स्थायी आबंटन से संबंधित संबंध रखा था और यह व्यवस्था दी गई थी कि शहरी कृषि भूमि का निपटान उस तरीके से नहीं किया जा सकता है परन्तु विभिन्न दावेदारों को इसके आबंटन के लिए उचित नियम बनाए जाने थे। इसलिए प्रेस नोटों के अनुसार किए गए आबंटनों को रद्द कर दिया गया था। इसी तरह का एक मामला *बिशन सिंह* बनाम *केंद्र सरकार और अन्य* (1) (सुप्रा) के केस मे खंडपीठ के समक्ष सुनवाई के लिए आया था और विद्वान न्यायमूर्तियों ने भी इसी तरह का दृष्टिकोण अपनाया था। *राम चंदर बनाम पंजाब सरकार और अन्य*(2) (सुप्रा) में 10 मार्च, 1961 को केंद्र सरकार द्वारा पंजाब सरकार को 445 रुपये प्रति मानक एकड़ की फ्लैट दर पर बेची गई लगभग 80,000 मानक एकड़ अधिशेष भूमि के संबंध में 'पैकेज डील' की वैधता को इस आधार पर चुनौती दी गई थी कि संविधान के अनुच्छेद 299 (1) के तहत सुविधा का कोई साधन निष्पादित नहीं किया गया था। विद्वान न्यायाधीशों ने अधिनियम की धारा 16 की उप-धारा (1) और नियमों के नियम 34 का उल्लेख किया और कहा-

"इस प्रावधान के तहत, हमें ऐसा लगता है कि केंद्र सरकार मुआवजा पूल के तहत संपत्तियों का निपटान या हस्तांतरण करने के लिए सक्षम है, जिस भी तरह से वह निपटाया जाता है और 3 जून, 1961 के पत्र की सामग्री से इसमें कोई संदेह नहीं है कि पंजाब सरकार को विस्थापित संपत्तियों का मालिक बनाया गया था और यह विवादित नहीं लगता है कि इन संपत्तियों की कीमत का भुगतान अप्रैल, 1963 तक किया गया था। इन परिस्थितियों में यह आग्रह करना व्यर्थ है कि संविधान का अनुच्छेद 299 (1), जिसके द्वारा संघ या किसी राज्य की कार्यकारी शक्ति के प्रयोग में किए गए सभी अनुबंधों को राष्ट्रपति, या राज्यपाल द्वारा व्यक्त किया जाएगा......... राष्ट्रपति या राज्यपाल की ओर से ऐसे व्यक्तियों द्वारा निष्पादित किया जाएगा और ऐसी रीति से, जो वह निर्देश दे या प्राधिकृत करे, 1961 के लेन-देन को विचार के दायरे से बाहर रखता है क्योंकि संवैधानिक लिखत को उचित रूप में निष्पादित नहीं किया गया था। स्थानांतरण क़ानून के तहत ही किया गया था, यह विस्थापित व्यक्ति (मुआवजा और पुनर्वास) अधिनियम, 1954 है, और हमें ऐसा लगता है कि अनुच्छेद 299 (1) के प्रावधान इस प्रकृति के लेनदेन में लागू नहीं होंगे।

6) इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि डिवीजन बेंच के विद्वान न्यायाधीशों ने कहा कि केंद्र सरकार मुआवजा पूल में संपत्तियों का निपटान या हस्तांतरण करने के लिए सक्षम थी, जिस भी तरह से वह निपटाया गया था। वर्तमान मामले में, 27 फरवरी, 1970 के ज्ञापन और प्रतिवादी 2 द्वारा दायर रिटर्न के अनुसार, पंजाब राज्य के पक्ष में केंद्र सरकार द्वारा किसी भी विस्थापित संपत्ति की बिक्री नहीं की गई है।

---

[3] 1960 पी.एल.आर.53

केवल उन संपत्तियों का प्रबंधन और निपटान केंद्र सरकार के प्रतिनिधि के रूप में पंजाब राज्य को सौंपा गया है। संपत्तियां अभी भी मुआवजा पूल का एक हिस्सा बनी हुई हैं, जिसका उपयोग इसके प्रावधानों के अनुसार अधिनियम के प्रयोजनों के लिए किया जाना है।

7) ऊपर दिए गए कारणों के लिए, हम मानते हैं कि याचिकाकर्ताओं को इस याचिका को दायर करने का कोई अधिकार नहीं है और इसे खारिज किया जाता है, लेकिन लागत के बारे में कोई आदेश नहीं होगा।

न्यायमूर्ति आर. एस. नरूला - (8) मैं इस बात से सहमत हूं कि यह याचिका लागत के संबंध में बिना किसी आदेश के खारिज की जा सकती है क्योंकि याचिकाकर्ता यह साबित करने में विफल रहे हैं कि अधिनियम के तहत उन्हें देय अधिकतम राशि प्राप्त करने के बाद मुआवजा पूल में उनका कोई हित है।

न्यायमूर्ति सी.जी. सूरी - मैं सहमत हूं।

के.एस.के.

अस्वीकरण : *स्थानीय भाषा में अनुवादित निर्णय वादी के सीमित उपयोग के लिए है ताकि वह अपनी भाषा में इसे समझ सके और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है । सभी व्यवहारिक और आधिकारिक उद्देश्यो के लिए निर्णय का अंग्रेजी संस्करण प्रमाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य के लिए उपयुक्त रहेगा ।*

परीक्षित

प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी

(Trainee Judicial Officer)

महम, रोहतक,हरियाणा ।