GOVERNMENT OF RAJASTHAN
Home (Group-10) Department

F.11(35)Home-10/2015 Dated: 24-08-2015

Circular

Sub: Conducting investigations against public servants with reference to Sections 154, 155 & 156 Cr.P.C. read with Section 197 Cr.P.C. and Section 19 P.C. Act.

Ref: Supreme Court Orders

(i) Cr. Appeal No.1590-1591/2013 - Anil Kumar & Ors. vs. M.K. Aiyappa & Another - Order dated 01.10.2013

(ii) Writ Petition (Criminal) 68/2008 & Crl. M.P. No.5029/2014 - Lalita Kumari vs. Govt. of UP & Ors.

Rajasthan High Court Orders

(iii) S.B. Criminal Misc. Petition No.4705/2013 - State of Rajasthan vs. Special Judge ACD & Others - Judgment dated 12.12.2014

(iv) D.B. Criminal Contempt Petition No.2/2014 - State of Rajasthan vs. Shri Ajeet Singh order dated 09.02.2015.

In the light of the letter and spirit of the captioned judgments/orders, the position that emerges as regards the procedure that should be adopted in carrying out investigations against a public servant accused of "**any offence alleged to have been committed by him while acting or purporting to act in the discharge of his official duty**", (section 197 Cr.P.C. refers), is as follows:-

(i) In the case of Anil Kumar & Anr. vs. M. K. Aiyappa & Anr. the Supreme Court has observed that the "**question of sanction is of paramount importance for protecting a public servant who has acted in good faith while performing his duty. In order that a public servant may not be unnecessarily harassed on a complaint of an unscrupulous person, it is obligatory on the part of the executive authority to protect him....... If the law requires sanction and the court proceeds**

against a public servant without sanction, the public servant has a right to raise the issue of jurisdiction as the entire action may be rendered void ab-initio."

In this order the Supreme Court has further held that "**the Special Judge could not have taken notice of a private complaint unless the same was accompanied by a sanctioned order,** (under 19 PC Act in this particular case), **irrespective of whether the court was acting at a pre-cognizance stage or the post-cognizance stage, if the complaint pertains to a public servant who is alleged to have committed offences in discharge of his official duties.**"

(ii) In the case of Lalita Kumari vs. Government of UP & others, the Supreme Court has observed that while the registration of an FIR is mandatory under Section 154 of the Code if the information discloses commission of a cognizable offence and no preliminary enquiry is permissible in such a situation, on the other hand, "**if the information received does not disclose a cognizable offence but indicates the necessity for an inquiry, a preliminary inquiry may be conducted only to ascertain whether cognizable offence is disclosed or not.**" The order goes on to emphasise and categorise cases where such preliminary inquiries are to be conducted depending "**on the facts & circumstances of each case**" and lists these as under:-

(a) Matrimonial disputes/ family disputes

(b) Commercial offences

(c) Medical negligence cases

(d) Corruption cases

(e) Cases where there is abnormal delay/laches in initiating criminal prosecution, for example, over 3 months delay in reporting the matter without satisfactorily explaining the reasons for delay.

Thereafter the order adds an important proviso by stating that "**the aforesaid are only illustrations and not exhaustive of all conditions which may warrant preliminary inquiry.**"

In the same case, in amendment of its 2013 order, the Supreme Court has further directed on March 05, 2014 that this preliminary enquiry may be conducted as follows:-

"While ensuring and protecting the rights of the accused and the complainant, a preliminary inquiry should be made time bound and in any case it should not exceed fifteen days generally and in exceptional cases, by giving adequate reasons, six weeks time is provided. The fact of such delay and the causes of it must be reflected in the General Diary entry."

Thus the general principle of conducting such an enquiry in cases involving public servants where the action in question has been taken in the course of official duties or purportedly in the course of official duties has now been well established in law.

Given the above position and with a view to ensuring a uniform and comprehensive compliance of the abovementioned Supreme Court directives, the following procedure is prescribed in dealing with such matters:-

(i) Before proceeding with registering a case for investigation under Section 156 CrPC, a preliminary inquiry of the kind directed by the Supreme Court in the aforementioned cases must invariably be carried out by the officer-incharge of the police station concerned. Care must be taken to see that the preliminary inquiry in question has been conducted in keeping with the principles of natural justice and that, in particular, unless there are specific reasons for not doing so, (which are to be recorded in writing), the public servant(s) should be afforded an opportunity to offer any comments or clarifications if she/he wishes to do so in this regard. In particular, the pubic servant should be given an opportunity to declare whether the alleged act in question (a) was or was not committed and (b) and if committed, was or was not "**in the discharge of his official duty.**" The conclusions of this preliminary inquiry, viz. where a cognizable offence is made out in substantive measure or not, should be clearly placed on record by way of a speaking order and only thereafter should action be taken as per the conclusions of that order.

(ii) The aforementioned process of conducting a preliminary inquiry should invariably be resorted to even where the case has been referred to the officer-incharge of the police station under section 156(3) Cr.P.C.. In this connection, reference is invited to Rajasthan High Court's orders dated 12.12.2014 in S.B. Criminal Misc. Petition No.4705/2013 - State of Rajasthan vs. Special Judge ACD & Others and orders dated

09.02.2015 passed in D.B. Criminal Contempt Petition No.2/2014 - State of Rajasthan vs. Shri Ajeet Singh in which it has been held that while a "**Magistrate in view of section 5 of the Prevention of Corruption Act, quoted above can direct the police to investigate the matter under section 156 (3) Cr.P.C.**" ...... "**after receiving such directions, the police will conduct the preliminary enquiry. In such circumstances, the police may register the FIR if cognizable offence is made out and if such cognizable offence is not made out in the preliminary enquiry which is conducted by the police, then the police will submit the report before the concerned Magistrate.**"

Where as per this procedure, when an FIR is registered for an alleged cognizable offence it is the duty of the officer-incharge of the police station to explicitly report to the court on the following:-

(i) That the accused is a public servant

(ii) Whether the public servant/ accused has averred that the alleged act(s) were committed "**in the discharge of his official duty**" or not.

Where a report is being made of a non-cognizable offence allegedly committed by the public servant, such report is invariably to be submitted through the prosecuting officer of the concerned court.

As far as prosecuting officers are concerned, compliance may be ensured of the following:-

(a) **Where a non-cognizable offence is made out against a public servant-** In such cases, after receiving the report of the officer-incharge of a police station, the prosecuting officer shall emphasise to the court that the accused is a public servant who has/ has not purportedly acted in the discharge of his official duties and therefore, where required, as per the judgment in the case of Anil Kumar v/s. M. K. Aiyappa, no cognizance should be taken until and unless requisite sanction under section 197 Cr.P.C. or section 19 PC Act is available on record.

(b) **Where no offence is made out** - Here too, the prosecuting officer should bring to the notice of the court that the complaint was against a public servant and that s/he has/has not purportedly acted in the discharge of his official duties.

Where the prosecuting officer finds that the court has taken cognizance in a case against a public servant for an act allegedly committed or purportedly committed by the public servant in the discharge of his official duties and that no sanction under Section 197 Cr.P.C./19 PC Act is on record for the same, he shall immediately make a report of this to the District Magistrate who shall, after verifying the position, as soon as may be, move the matter to the State Government for withdrawal of prosecution under Section 321 Cr.P.C.

24/08/15

(A. Mukhopadhaya)
Additional Chief Secretary, Home

Copy to the following for necessary action:-

1. Secretary to Hon'ble Chief Minister, CM Office, Jaipur.
2. OSD to Hon'ble Home Minister, Rajasthan, Jaipur.
3. PS to Chief Secretary, Rajasthan.
4. PS to Secretary, DOP, Secretariat, Jaipur.
5. PS to Secretary Home, Secretariat, Jaipur.
6. PS to DGP, Rajasthan, Jaipur.
7. PS to ADG,Crime, Rajasthan. Jaipur.
8. Director, Prosecution. Jaipur.
9. Police Commissioner, Jaipur/Jodhpur.
10. All District Magistrate.
11. All SP's, SP Office, Rajasthan.
12. Guard File.

Special Secretary, Home

3044

राजस्थान सरकार

गृह (ग्रुप–10) विभाग

एफ. 11(35)गृह–10/2015 दिनांक : 24.08.2015

<u>परिपत्र</u>

विषय : दण्ड प्रक्रिया संहिता की धारा 197 और भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम की धारा 19 के साथ पठित दण्ड प्रक्रिया संहिता की धाराएँ 154, 155 और 156 के संदर्भ में लोक सेवकों के विरुद्ध अन्वेषण संचालित किया जाना।

संदर्भ : **<u>उच्चतम न्यायालय के आदेश</u>**

(i) दांडिक अपील सं. 1590–1591/2013– अनिल कुमार एवं अन्य बनाम एम.के. अयप्पा और अन्य – आदेश दिनांक 01.10.2013

(ii) रिट याचिका (दांडिक) 68/2008 और दांडिक एम.पी.सं. 5029/2014 – ललिता कुमारी बनाम यू.पी. सरकार एवं अन्य।

<u>राजस्थान उच्च न्यायालय के आदेश</u>

(iii) एस.बी. दांडिक विविध याचिका सं. 4705/2013 – राजस्थान राज्य बनाम विशेष न्यायाधीश ए सी डी एवं अन्य – निर्णय दिनांक 12.12.2014।

(iv) डी.बी.दांडिक अवमानना याचिका सं 2/2014 – राजस्थान राज्य बनाम श्री अजीत सिंह आदेश दिनांक 09.02.2015।

उक्त शीर्षक वाले निर्णयों/आदेशों की भाषा और भाव को ध्यान में रखते हुए किसी लोकसेवक पर, किसी ऐसे अपराध का अभियोग है जिसके बारे में यह अधिकथित है कि वह

उसके द्वारा तब किया गया था जब वह अपने पदीय कर्तव्य के निर्वहन में कार्य कर रहा था जब उसका ऐसे कार्य करना तात्पर्यित था, उसके द्वारा कारित किसी अभिकथित अपराध'' (धारा 197 दण्ड प्रक्रिया संहिता में निर्दिष्ट) के विरुद्ध अन्वेषणों को कार्यान्वित किये जाने में अंगीकृत की जानी चाहिए, के विषय में स्थिति जो प्रकट होती है, वह निम्नानुसार है :–

(i) अनिल कुमार एवं अन्य बनाम एम.के. अयप्पा एवं अन्य के मामले में उच्चतम न्यायालय ने यह सम्प्रेषित किया है कि ''किसी ऐसे लोकसेवक को, जिसने अपने कर्तव्य का पालन करते समय सद्भावपूर्वक कार्य किया हो, संरक्षित करने की मंजूरी का प्रश्न सर्वोच्च महत्व का है। कोई लोकसेवक किसी विवेकहीन व्यक्ति के परिवाद पर अनावश्यक रूप से परेशान न हो इसलिए कार्यपालक प्राधिकारी के लिए आबद्धकर है कि वह उसको संरक्षित करे। यदि विधि के लिए मंजूरी आवश्यक है और न्यायालय किसी लोकसेवक के विरुद्ध मंजूरी के बिना कार्यवाही करता है तो लोकसेवक क्षेत्राधिकार के विवाद्यक को उठाने का अधिकार रखता है कि सम्पूर्ण कार्रवाई आरम्भ से शून्य कर दी जाये।''

इस आदेश में उच्चतम न्यायालय ने यह और अभिनिर्धारित किया है कि, ''यदि परिवाद ऐसे लोक सेवक से संबंधित है जिसे अपने पदीय कर्तव्यों के निवर्हन में अपराधों को कारित करने के लिए अभिकथित किया गया है तो इस बात का विचार किये बिना कि क्या न्यायालय पूर्व संज्ञान की स्थिति में कार्य कर रहा था या पश्चातवर्ती संज्ञान की स्थिति में, विशेष न्यायाधीश निजी परिवाद को नहीं सुन सकता जब तक कि मंजूरी आदेश (इस विशेष मामले में भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम की धारा 19 के अधीन) इसके साथ संलग्न नहीं किया गया हो। ''

(ii) ललिता कुमारी बनाम यू पी सरकार एवं अन्य के मामले में उच्चतम न्यायालय ने सम्प्रेषित किया है कि यदि सूचना से संज्ञेय अपराध का कारित होना प्रकट होता है तो संहिता की धारा 154 के अधीन एफ.आई.आर. का रजिस्ट्रीकरण आज्ञापक है और ऐसी स्थिति में किसी प्रकार की प्रारंभिक जांच अनुज्ञेय नहीं है, दूसरी ओर, ''यदि

प्राप्त सूचना से संज्ञेय अपराध प्रकट नहीं होता है किन्तु जांच के लिए आवश्यकता प्रतीत होती है तो यह सुनिश्चित करने के लिए कि क्या संज्ञेय अपराध प्रकट होता है या नहीं, प्रारंभिक जांच की जा सकती है।" यह आदेश ऐसे मामलों पर बल देता है और उन्हें वर्गीकृत करता है जहां ऐसे "प्रत्येक मामले के तथ्यों और परिस्थितियों पर" निर्भर करते हुए प्रारम्भिक जांच संचालित की जानी है और उनकी सूची निम्नानुसार है :—

(क) वैवाहिक विवाद/पारिवारिक विवाद

(ख) वाणिज्यिक अपराध

(ग) चिकित्सीय उपेक्षा के मामले

(घ) भ्रष्टाचार के मामले

(ड) ऐसे मामले जहां आपराधिक अभियोजन को प्रारम्भ करने में असामान्य विलंब/ढिलाई की गई है, उदाहरणार्थ, विलंब के कारणों को समाधानप्रद रूप से स्पष्ट किये बिना मामले का प्रतिवेदन करने में 3 माह से अधिक का विलंब होना।

इसके पश्चात् उक्त आदेश यह अभिकथित करते हुए एक महत्वपूर्ण परंतुक जोड़ता है कि "उपरोक्त केवल दृष्टांत हैं और ऐसी सभी परिस्थितियों के लिए परिपूर्ण नहीं है जो प्रारम्भिक जांच का समर्थन करती हों।"

इस मामले में अपने 2013 के आदेश के संशोधन में उच्चतम न्यायालय ने 5 मार्च, 2014 को यह और निदेश दिया है कि यह प्रारम्भिक जांच निम्नानुसार संचालित की जा सकती है :—

"अभियुक्त और परिवादी के अधिकारों को सुनिश्चित और संरक्षित करते हुए, प्रारम्भिक जांच समयबद्ध की जानी चाहिए और किसी भी स्थिति में सामान्य रूप से यह पन्द्रह दिनों से अधिक नहीं होनी चाहिए और आपवादिक मामलों में पर्याप्त

कारण देते हुए छः सप्ताह का समय दिया जा सकता है। ऐसे विलंब के तथ्य और कारणों को सामान्य डायरी–प्रविष्टि में प्रकट किया जाना चाहिए।''

इस प्रकार लोकसेवकों को अन्तर्वलित करने वाले मामलों में, जहां प्रश्नगत कार्रवाई पदीय कर्तव्यों के अनुक्रम में या तात्पर्यित रूप से पदीय कर्तव्यों के अनुक्रम में की गयी है, ऐसी जांच संचालित करने के सामान्य सिद्धान्त अब विधि में सुस्थापित हो चुके हैं।

दी गई उपर्युक्त स्थिति और ऊपर उल्लिखित उच्चतम न्यायालय के निदेशों की एकरूपता और व्यापक अनुपालना को सुनिश्चित करने के विचार से ऐसे मामलों के लिए निम्नलिखित प्रक्रिया विहित की गयी है :–

(i) दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 156 के अधीन अन्वेषण के लिए किसी मामले के रजिस्ट्रीकृत करने की प्रक्रिया से पूर्व ऊपर उल्लिखित मामलों में उच्चतम न्यायालय द्वारा निदेशित प्रकार की प्रारम्भिक जांच संबंधित पुलिस थाने के भारसाधक अधिकारी द्वारा सदैव की जानी चाहिए। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि प्रश्नगत प्रारम्भिक जांच नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्तों को ध्यान में रखते हुए संचालित की गयी है और, विशिष्टतः जब तक कि ऐसा नहीं करने के लिए कोई विशिष्ट कारण नहीं है (जो कि लिखित में अभिलिखित किये जाने हैं), यदि वह इस संबंध में ऐसा करना चाहता है तो लोकसेवकों को कोई टिप्पण या स्पष्टीकरण प्रदान करने के लिए अवसर दिया जाना चाहिए। विशिष्टतः लोकसेवक को यह घोषणा करने का अवसर दिया जाना चाहिए कि क्या प्रश्नगत अभिकथित कृत्य (क) कारित किया गया था या नहीं और (ख) यदि कारित किया गया था, तो उसके पदीय कर्तव्य के निर्वहन में कारित किया गया था या नहीं कारित किया गया था।'' इस प्रारम्भिक जांच का निष्कर्ष अर्थात् जहां संज्ञेय अपराध अधिष्ठायी उपाय में किये गये हैं या नहीं, वहां इसे आख्यापक आदेश के माध्यम से अभिलेख पर स्पष्ट रूप से रखा जाना चाहिए और केवल तत्पश्चात् उक्त आदेश के निष्कर्षों के अनुसार कार्रवाई की जानी चाहिए।

(ii) प्रारम्भिक जांच संचालित करने की ऊपर उल्लिखित प्रक्रिया को सदैव वहां भी अपनाया जाना चाहिए जहां मामला दण्ड प्रक्रिया संहिता की धारा 156(3) के अधीन पुलिस थाने के भारसाधक अधिकारी को निर्दिष्ट किया गया है। इस संबंध में एस.बी. दाण्डिक विविध याचिका सं. 4705/2013, – राजस्थान राज्य बनाम विशेष न्यायाधीश ए.सी.डी. और अन्य में राजस्थान उच्च न्यायालय के आदेश दिनांक 12.12.2014 और डी.बी. दाण्डिक अवमानना याचिका सं. 2/2014 राजस्थान राज्य बनाम श्री अजीत सिंह में पारित दिनांक 9.2.2015 के आदेश की ओर निर्देश किया जाता है जिसमें यह अभिनिर्धारित किया गया है कि **"ऊपर उद्धधृत भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम की धारा 5 को दृष्टि में रखते हुए मजिस्ट्रेट दण्ड प्रक्रिया संहिता की धारा 156(3) के अधीन मामले का अनुसंधान करने के लिए पुलिस को निदेश दे सकता है ''........................'' ऐसे निदेशों को प्राप्त करने के पश्चात् पुलिस प्रारम्भिक जांच संचालित करेगी। ऐसी परिस्थितियों में यदि जमानतीय अपराध किया जाता है तो पुलिस एफ.आई.आर. को पंजीकृत कर सकती है और यदि प्रारम्भिक जांच, जो कि पुलिस द्वारा संचालित की जाती है, में ऐसा जमानतीय अपराध नहीं किया जाता है तो पुलिस संबंधित मजिस्ट्रेट के समक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत करेगी।"**

जहां इस प्रक्रिया के अनुसार जब अभिकथित जमानतीय अपराध के लिए एफ.आई. आर. पंजीकृत की जाती है वहां पुलिस थाने के भारसाधक अधिकारी का यह कर्तव्य है कि वह निम्न आधारों पर न्यायालय को स्पष्टतः रिपोर्ट करे :–

(i) कि क्या अभियुक्त लोकसेवक है।

(ii) कि क्या लोकसेवक/अभियुक्त ने यह प्रकथन किया है कि अभिकथित कृत्य ''**उसके पदीय कर्तव्यों के निर्वहन में**'' कारित किये गये थे या नहीं।

जहां लोकसेवक द्वारा अभिकथित रूप से कारित असंज्ञेय अपराध बाबत् कोई रिपोर्ट की जा रही है वहां ऐसी रिपोर्ट संबंधित न्यायालय के अभियोजन अधिकारी के माध्यम से अपरिवर्तनीय रूप से प्रस्तुत की जानी है।

जहां तक अभियोजन अधिकारियों का संबंध है, निम्नलिखित कर अनुपालना सुनिश्चित की जा सकती है :–

(क) जहां कोई असंज्ञेय अपराध किसी लोकसेवक के विरुद्ध किया गया है – ऐसे मामलों में पुलिस थाने के भारसाधक अधिकारी से रिपोर्ट प्राप्त करने के पश्चात् अभियोजन अधिकारी न्यायालय में इस तथ्य पर बल देगा कि अभियुक्त लोकसेवक है जिसने अपने पदीय कर्तव्यों के निर्वहन में तात्पर्यित रूप से कार्य किया है/नहीं किया है और इसलिए, जहां अपेक्षित हो, अनिल कुमार बनाम एम.के. अयप्पा के मामले में निर्णय के अनुसार कोई संज्ञान तब तक नहीं लिया जाना चाहिए जब तक कि दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 197 या भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम की धारा 19 के अधीन अपेक्षित मंजूरी अभिलेख पर उपलब्ध नहीं हो जाती है।

(ख) जहां कोई अपराध नहीं किया गया है – यहां भी, अभियोजन अधिकारी को न्यायालय के ध्यान में लाना चाहिए कि परिवाद लोकसेवक के विरुद्ध है और यह कि उसने अपने पदीय कर्तव्यों के निर्वहन में तात्पर्यित रूप से कार्य किया है/नहीं किया है।

जहां अभियोजन अधिकारी यह पाता है कि न्यायालय ने लोकसेवक के विरुद्ध किसी मामले में उसके पदीय कर्तव्यों के निर्वहन में लोकसेवक द्वारा अभिकथित रूप से कारित किये गये या तात्पर्यित रूप से कारित किए गए कृत्य के लिए संज्ञान लिया है और इसके लिए दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 197/भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम की धारा 19 के अधीन कोई मंजूरी अभिलेख पर नहीं है तो वह तुरंत इसकी रिपोर्ट जिला मजिस्ट्रेट को करेगा जो

कि, स्थिति के सत्यापन के पश्चात् यथाशीघ्र इस मामले को दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 321 के अधीन अभियोजन के प्रत्याहरण के लिए राज्य सरकार को भेजेगा।

(ए. मुखोपाध्याय)
अतिरिक्त मुख्य सचिव, गृह

निम्नलिखित को आवश्यक कार्रवाई हेतु प्रति :–

1. सचिव, माननीय मुख्यमंत्री, मुख्यमंत्री कार्यालय, जयपुर।
2. विशेषाधिकारी, माननीय गृह मंत्री, राजस्थान, जयपुर।
3. निजी सचिव, मुख्य सचिव, राजस्थान।
4. निजी सचिव, सचिव, डी ओ पी, सचिवालय, जयपुर।
5. निजी सचिव, गृह सचिव, सचिवालय, जयपुर।
6. निजी सचिव, डी जी पी, राजस्थान, जयपुर।
7. निजी सचिव,ए डी जी, अपराध, राजस्थान, जयपुर।
8. निदेशक, अभियोजन, जयपुर।
9. पुलिस कमिश्नर, जयपुर/जोधपुर।
10. समस्त जिला मजिस्ट्रेट।
11. समस्त पुलिस अधीक्षक, पुलिस अधीक्षक कार्यालय, राजस्थान।
12. रक्षित पत्रावली।

विशिष्ट सचिव, गृह