REVIEW OF RESEARCH
ISSN: 2249-894X
IMPACT FACTOR : 5.2331(UIF)
VOLUME - 7 | ISSUE - 2 | NOVEMBER – 2017

माहिती अधिकाराची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी

डॉ.संतोष बाबूराव कुञ्हे
लोकप्रशासन विभाग प्रमुख, स्वा.सै.सुर्यभानजी पवार महाविद्यालय पुर्णा, जि.परभणी.

प्रस्तावना :

माहिती अधिकार कायद्याच्या निर्मितीला खऱ्या अर्थाने पाठबळ मिळाले ते सन १९९० नंतरच. जागतिक स्तरावर कार्यरत असणाऱ्या जागतिक बँक आणि आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी या वित्तीय संस्थांनी धोरणात्मक पाऊल म्हणून वित्तपुरवठा करतांना शासकीय क्षेत्र भ्रष्टाचारमुक्त आणि अधिक पारदर्शी बनविण्याची अट प्रत्येक विकसनशील राष्ट्रासमोर ठेवली. सन १९९० पर्यंत जगातील केवळ १३ देशांनीच राष्ट्रीय स्तरावर माहितीचा अधिकार कायदा लागू केला होता. त्यानंतर आशिया खंडात जपान, दक्षिण कोरियासह अनेक राष्ट्रांनी हा कायदा अंमलात आणला. परिणामी, आज जगातील ८५ पेक्षा अधिक देशात माहिती अधिकाराचा कायदा लागू झाला आहे. मुळातच नव्वदचे दशक हे माहितीच्या विस्फोटाचे दशक मानले जाते. उदारमतवादी आणि प्रगल्भ लोकशाहीसाठी माहितीचे प्रवाह खुले असेल पाहिजे असे या काळात अधिकच स्पष्ट होत गेले आणिते जगभरातील लोकशाही देशांनी स्विकारले. नव्वदच्या दशकात जगात आंतरराष्ट्रीय धोरणांचा सकारात्मक परिणाम म्हणूनच माहिती अधिकाराची प्रक्रिया गतिमान होत गेली.

माहितीच्या अधिकार कायद्याला केवळ प्रशासन सुधारण्याचा कायदा असे न मानता, सर्वत्र मूलभूत मानवी अधिकार म्हणून मान्यता मिळाली आहे. दक्षिण आफ्रिकेत शासकीय क्षेत्राबरोबरच खाजगी क्षेत्रालाही या कायद्याच्या चौकटीत आणावे, यासाठी प्रयत्न सुरु आहेत. दुसऱ्या जागतिक महायुद्धानंतर स्थापन झालेल्या संयुक्त राष्ट्रसंघाने देखील माहितीचा अधिकार नागरिकांना असावयास पाहिजे, असा विचार मांडल्याने जगातील विविध देशांनी या अधिकाराचा समावेश राज्यघटनेत करुन हा अधिकार बहाल केला. आपल्या देशाच्या राज्यघटनेत माहिती अधिकाराचा स्पष्ट उल्लेख नसला, तरी तो मूलभूत अधिकारात अंतर्भूत असल्याचे मानले जाते. अशा या माहिती अधिकार कायद्याची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी पुढीलप्रमाणे

जागतिक संदर्भ

कोणत्याही राष्ट्रामध्ये एखादा कायदा नव्याने निर्माण केला जात असल्यास सर्वप्रथम त्या कायद्याची अंमलबजावणी करणे महत्वाचे ठरते. ही अंमलबजावणी करतांना सरकारला त्यांच्या विविध अंतर्गत धोरणांमध्ये कधीकधी बदल करावा लागतो. याशिवाय प्रस्थापित शासना बरोबरच त्या राष्ट्रातील नागरी समाजालाही नव्याने निर्माण केलेले अधिकार आणि कायदा याबद्दल जागरुक राहावे लागते. जबाबदार शासन पद्धतीत व्यक्तीला अधिकार दिले गेले असले तरीही शासन हे अधिकार, निर्णय कधीकधी लांबणीवर टाकते, बऱ्याचदा कायद्यातील तरतुदीनांही अनेकदा पूर्णविराम मिळतो. प्रत्येक अधिकाऱ्यामध्ये परिपूर्णता असणे स्वाभाविकत: शक्य नसते. अर्थातच माहितीचा अधिकार कायदा हा मूलभूत हक्का एवढाच आवश्यक असला तरी जगातील बहुतांश राष्ट्रामध्ये हा कायदा म्हणावा तेवढा प्रभावी ठरु शकला नाही.

जगात पहिल्यांदा माहितीचा अधिकार "स्वीडन" राष्ट्राने १७७६ मध्ये नागरिकांना प्रदान केला. या कायद्याचे महत्व विविध राष्ट्रांना जरी वाटत असले तरी या कायद्याबाबतची जाणीव काही राष्ट्रामध्ये योग्य प्रकारे होऊ शकली नाही. झिंम्बाबे राष्ट्रात गुप्ततेचा कायदा आणि माहितीच्या कायद्यामध्ये वृत्तत्रांवर अनेक प्रकारची बंधने लादली गेली आणि या अधिकाराने मिळणाऱ्या पूर्ण तरतुदींना स्थगिती आली. पेरुग्वे मध्ये भाषणावर बंधने आल्याने प्रसारमाध्यमे आणि नागरी समाज यांनी सरकार विरुद्ध बंड पुकारुन निर्माण केलेला प्रस्थापित कायदा हा अयोग्य स्वरुपाचा असून तो तात्काळ रद्द करावा असे सांगण्यात आले. सर्बियामध्ये जन माहिती अधिकाऱ्यामार्फत कायद्यातून मिळणारी माहिती लोकांपासून दूर

ठेवण्यात येत होती. अल्बानियामध्ये हे अधिकार नव्याने निर्माण केले असले तरी त्याची योग्य प्रकारे अंमलबजावणी होऊ शकली नाही. याचे कारण म्हणजे तेथील शासन पद्धती आणि नोकरशाळा यांच्यात असलेला निरुत्साह हाये. वरील विशिष्ट राष्ट्रात जनकल्याणपुरक शासन व्यवस्था अस्तित्वात नसल्याने या देशात माहिती अधिकार कायदा तितक्या प्रमाणात यशस्वी झाला नाही, जेवढा लोकशाहीप्रधान राष्ट्रांमध्ये झाला. हा कायदा स्वीडन बरोबरच फ्रान्स, जर्मनी, डेन्मार्क, अमेरिका, ऑस्ट्रेलिया इत्यादी राष्ट्रात अस्तित्वात आणला गेला.

माहिती अधिकार कायद्याची जागतिक पार्श्वभूमी अभ्यासतांना असे दिसून येते की, विविध आंतरराष्ट्रीय संघटना आणि आंतरराष्ट्रीय कायद्यानेही या कायद्यास मान्यता दिल्याचे स्पष्ट होते. यात-

The General Assembly Resoloyed १९४६ :

संयुक्त राष्ट्रांच्या आमसभेच्या प्रथम अधिवेशनात नागरिकांचे माहिती मिळविण्याचे स्वातंत्र्य हे मूलभूत अधिकारातील एक भाग असून तो संयुक्त राष्ट्रांनी मान्यता दिलेल्या नागरिकांच्या सर्व स्वातंत्र्याची आधारशिला आहे. "Freedom of Information is a fundamental Human Right and the touch stone for all freedoms toछ सहभाग जाणून घेणे आणि लोकांना या कायद्यातून प्राप्त होत नसलेली माहिती न देण्याची कारण मीमांसा यातून स्पष्ट होते.

संबंधित नागरिकांनी विचारलेली माहिती २० दिवसांच्या आत देणे आवश्यक आहे. सार्वजनिक क्षेत्रांशी संबंधित असलेली प्राधिकरणे यांना वेगवेगळ्या योजना प्रसिद्ध करणे किंवा ते कोण कोणत्या कामकाजाची आखणी करतात हे नागरिकासमोर ठेवणे अपेक्षित आहे.

नागरिकांनी मागीतलेली माहिती देण्यासाठी माहिती आयुक्ताची नेमणुक इंग्लंड मध्ये करण्यात आली आहे. जेव्हा माहिती आयुक्त सार्वजनिक सहभागाच्या संदर्भात निर्णय देतो. त्या निर्णयावर समजकल्याण विभागाचा मंत्री हस्तक्षेप करु शकतो. यामध्ये तो प्राप्त माहितीसठी उच्च न्यायालयाची मदत घेऊ शकतो.

भारतीय संदर्भ :

जगातील आर्थिक, औद्योगिक, सामाजिकदृष्ट्या विकसित असलेल्या किंवा विकासाच्या मार्गावर असलेल्या लोकशाहीप्रधान देशात माहितीचा अधिकार कायदा खूप पूर्वीपासूनच लागू झाला असला तरी भारतात हा कायदा अस्तित्वात येण्यासाठी बरीच वर्षे वाट पाहावी लागली. तसे पाहिले तर स्वीडन या राष्ट्राने जनतेला सर्वप्रथम माहितीचा अधिकार बहाल केला. भारताच्या संदर्भात बोलायचे असेल तर स्वातंत्र्यपूर्व काळातील राणी व्हिक्टोरियाला महत्वाचे स्थान देता येईल. याचे कारण म्हणजे सन १८५७ च्या विद्रोहानंतर राणी व्हिक्टोरियाने स्वातंत्र्यपूर्ण भारतीय नागरिकांना "हेबीयस कॉपर्स" २२ चा अधिकार प्रदान केला. एखाद्या अधिकाऱ्याने एखाद्या नागरिकला अटक केली असेल किंवा डांबून ठेवले असेल तर सदर व्यक्तीने न्यायालयास विनंती केल्यास न्यायालय वरील आदेशाद्वारे सदर व्यक्तीला कोणत्या कारणासाठी डांबून ठेवण्यात आले आहे त्याचे स्पष्टीकरण करण्यास सांगून त्या व्यक्तीस न्यायालयात उपस्थित करण्यास सांगितले जाते. जर त्यात कायदेशीर बाब नसेल किंवा त्या व्यक्तीस अवैधपणे अटक केली असल्यास न्यायालय त्याची सुटका करण्याचे आदेश देते. थोडक्यात या आदेशाद्वारा व्यक्तीस्वातंत्र्यांचे रक्षण केले जात होते. व्यक्तीस्वातंत्र्यामुळे संबंधीत व्यक्ती न्यायालयाला अटकेबाबत लेखी माहिती अर्जाद्वारे विचारु शकत होता. म्हणजे स्वातंत्र्यपूर्व काळात ब्रिटिश शासनाने भारतीय जनतेस व्यक्ती स्वातंत्र्यांतर्गत अंशतःमाहितीचा अधिकार लागू केला होता.

ऑफिशियल सिक्रेट ॲक्ट १९२३ :

१५० वर्षापेक्षा जास्त काळ भारतावर राज्य गाजवणाज्या ब्रिटिश सरकारने भारतीय लोकांना त्यांच्या कार्यपद्धतीबद्दल जाणीवपुर्वक दूर ठेवण्याचा प्रयत्न केला आणि यातूनच भारतीय जनतेला बंदीस्त ठेवण्यासाठी सन १९२३ साली ब्रिटिशांनी प्रशासनात ऑफीशियल सीक्रेट्स ॲक्ट (गोपनीयतेचा कायदा) लागू केला. या कायद्या व्यतिरिक्त ब्रिटिश साम्राज्यात सर्वच ठिकाणी वेगवेगळे कायदे अस्तित्वात होते. इंग्रज राज्यकर्ते हे केवळ वसाहतवाद आणि शोषण या हेतूनेच भारतात आले होते. त्यांचे प्रजेशी कोणतेच नाते नसल्याने प्रजेचा खिसा जितक्या बेमालूमपणे कापता येईल तेवढा कापण्याचा प्रयत्न केला. यात त्यांनी कचेरी नावाची बंदिस्त जागेतील दाराआडची कार्य पद्धती स्वीकारली आपले अंतस्थ हेतू समोरच्याला कळू नयेत यासाठी सर्व कारभाराला गोपनीयतेची झालर चढवली आणि या विचारसरणीला गोपनीयतेचा कायदा - १९२३ असे म्हटले जाऊ लागले. राज्यकर्त्यांच्या हातातले कागद प्रजेला दिसणार नाही हे या कायद्याचे ब्रीद वाक्य होते. भारताव्यतिरिक्त इंग्रजाच्या इतर वसाहतीतही हा कायदा थोड्याफार प्रमाणात अस्तित्वात होता. या कायद्याच्या कलम ५ नुसार

" If any Person, retains the sketch, plan, model, article, note or document in his possession or control when he has on right to retain it, or when it is contrary to his duty to retain it, or willfully fails to

comply with all directions issued by lawful authority with regard to the return or disposal there of, he shall be quality of offence under this section."

भारतात स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर प्रशासनामध्ये चांगल्या प्रकारचे बदल होणे अपेक्षित होते पण गुप्तेचा सुरुंग लागलेलया राज्यकर्त्यांनी इंग्रजांची देणगी स्वातंत्र्योत्तर काळात सुरु ठेवली. याशिवाय गुप्तेच्या कायद्यामधील काही तरतुदी सौम्य करण्याचा प्रयत्न खूप वेळेस करण्यात आला. परंतू हितसंबंधी लोकांनी तसे होवू दिले नाही. लोकशाहीप्रधान भारतात व्यक्तीस्वातंत्र्याला दगा देऊन राज्यकारभारात येणारी गोपनीयता आणि प्रजेचे होणारे शोषण हे येथील नागरिकांना झालेली खंतच होय म्हणूनच या कल्याणकारी लोकतांत्रिक राज्यात गुप्ततेचा कायदा लवकरात लवकर नाहीसा होणे आणि त्याच्या विरुद्ध टोकाची भूमिका घेणारा माहितीच्या अधिकाराचा कायदा अस्तित्वात येणे अनिवार्यच होते.

भारतीय संविधानातील तरतुदी :

भारतीय राज्यघटनेने नागरिकांना काही मूलभूत अधिकार बहाल केलेले आहेत.यापैकी महत्वाचा म्हणजे स्वातंत्र्याचा अधिकार जो मूलभूत हक्कांच्या तिसज्या प्रकरणात कलम १९ नुसार देण्यात आलेला आहे. राज्यघटनेतील कलम १९ नुसार प्रत्येक नागरिकास (क) भाषण व अभियव्यक्ती स्वातंत्र्याचा (ख) शांततेने व विनाशस्त्र एकत्र जमण्याचा (ग) अधिसंघ वा संघ बनविण्याचा (घ) भारताच्य राज्यक्षेत्रात सर्वत्र मुक्तपणे संचार करण्याचा (ड) भारताच्या राज्यक्षेत्राच्या कोणत्याही भागात राहण्याचा व स्थानिक होण्याचा इत्यादी अधिकार प्राप्त झालेल आहेत. यानुसार नागरिकाला भाषण व अभिव्यक्ती स्वातंत्र्याचा अर्थ, योग्य कल्पना अभिव्यक्त करणे आणि व्यक्तीला आपल्या गरजा पूर्ण करण्यासाठी योग्य शिक्षण आणि अज्ञानापासून मुक्ती मिळविण्याचा अधिकार आहे. कलम २१ नुसार कायद्याद्वारे प्रस्थापित केलेली कार्यपद्धती अनुसरल्या खेरीज कोणत्याही व्यक्तीला तिचे जीवीत किंवा व्यक्तिगत स्वातंत्र्य यापासून वंचित केले जाणार नाही, असे सांगण्यात आले आहे. म्हणजेच प्रत्येक नागरिकास या कलमानुसार पशुसारखे जीवन जगणे नसून माहितगार आणि अज्ञानापासून मुक्त जीवन जगणे असा होय. भारतीय राज्यघटनेतील कलम ५१ नुसार नागरिकांच्या मूलभूत कर्तव्यांना आणि विज्ञाननिष्ठ दृष्टीकोनाबरोबरच मानवी मनाचा शोध घेणे, सुधारणावाद यांचा विकास करणे यांचा समावेश करण्यात आला आहे आणि मूलभूत कर्तव्य बरोबर दरगुणांसाठी प्रत्यत्न करणे अपेक्षित आहे.

भारतीय राज्यघटना आणि गुप्ततेची शपथ :

भारतीय राज्यघटनेच्या प्रास्ताविकात असे म्हटले आहे की, आम्ही भारताचे नागरिक लोकशाही गणराज्य घडवण्यासाठी, न्याय, स्वातंत्र्य,समता, बंधुता यांचे आश्वासन देण्यासाठी हे संविधान स्वतःला अर्पण करत आहोत. या प्रास्ताविकानुसार प्रत्येक नागरिकाला स्वातंत्र्य,समता यांचा उपभोग घेता यावा यासाठी विविध प्रकारचे मूलभूत अधिकार प्रदान करण्यात आलेले आहेत. या मूलभूत अधिकारावर गदा येवू नये यासाठी घटनात्मक उपायांचा हक्क नागरिकांना देऊन त्यांच्या अधिकाराला विविध कायद्यामार्फत बळकटी प्राप्त करुन देण्यात आली आहे.

व्यक्ती स्वातंत्र्याचे रक्षण करण्यासाठी घटनेने अभिव्यक्ती स्वातंत्र्याचा अधिकार जरी दिला असता तरी त्यात अंतर्भूत असलेला माहितीचा अधिकार जनतेला खज्या अर्थाने प्राप्त होऊ शकला नाही. भारताच्या तुलनेत इतर देशांमध्ये माहितीचा अधिकार कायदा खूप लवकर नागरिकांना प्रदान करण्यात आला. भारतामध्ये माहिती अधिकार कायद्याची अंमलबजावणी लवकर न होऊ शकण्याचे एकमेव कारण म्हणजे येथील राज्यघटनाच होय. भारतीय राज्यघटनेतील गोपनीयतेची शपथ कोणत्याही प्रकारचा पश्चाताप न करता आजही ती तरतुदी नुसार हसन केली जात आहे. राजयघटनेतील कलम ७५ (४) नुसार प्रत्येक मंत्र्याला त्याचे पद भुषवण्यापूर्वी एक गोपनीयतेची शपथ घ्यावी लागते, जी खालील प्रमाणे आहे.

" मी क.ख.ईश्वरसाक्ष शपथ घेतो, गांभीर्यपूर्वक प्रतिज्ञा करतो की, संघराज्याचा मंत्री म्हणून माझ्या विचारार्थ आणली जाईल किंवा मला ज्ञात होईल अशी कोणतीही बाब, असा मंत्री म्हणून माझी कामे यथायोग्य पार पाडण्यासाठी आवश्यक असेल ते खेरीजकरुन एरव्ही, मी कोणत्याही व्यक्तीला किंवा व्यक्तींना प्रत्यक्षपणे वा अप्रत्यक्षपणे कळवणार नाही किंवा त्यांच्याकडे उघड करणार नाही. "

कायदा २००० हा कमकुवत ठरला. जेष्ठ समाजसेवक मा. अण्णा हजारे यातील त्रुटी बाबत म्हणतात की, "माहिती अधिकारसंबंधात सरकारने २००० मध्ये कायदा केला, मात्र तो करुन न करण्यासारखाच होता. या कायद्यामध्ये माहिती देण्यापेक्षा माहिती न देण्यावरच अधिक भर होता. "

अशा प्रकारे महाराष्ट्रातील माहितीच्या कायद्यात अनेक प्रकारच्या त्रुटी दिसून येते होत्या. यामध्ये टाळाटाळ करणाज्या अधिकाज्यासंदर्भातील दंडात्मक कार्यवाहीची तरतूद, जीवीत व वित्त स्वातंत्र्याच्या संदर्भातील माहिती लवकर देण्याची तरतूद याची स्पष्टता न दिल्याने हा कायदा नागरिकांसाठी अडचणींचा ठरला आणि यात सुधारणा होण्यासाठी मा. अण्णा हजारेंनी आंदोलन सुरु केले.

संदर्भग्रंथ :

- ॲगर हर्बर्ट, पेरिल्स ऑफ डेमॉक्रसी, मराठी अनुवाद, लोकशाहीचे धोके, पन्नालाल सुराणा, प्राज्ञपाठ शाळा मंडळ, वाई. (१९६७)

- आंबेडकर डॉ. बाबासाहेब, कन्डिशन्स प्रेसिडेन्ट फॉर दी सक्सेसफुल वर्किंग ऑफ डेमॉक्रसी, मराठी अनुवाद, सचिन तासगांवकर, यशस्वी लोकशाहीच्या प्राथमिक शर्ती, सुधीर प्रकाशन, बोरगाव वर्धा. (२००४)
- आगलावे डॉ. प्रदीप, संशोधन पद्धतीशास्त्र व तंत्रे, विद्या प्रकाशन, रुईकर मार्ग, नागपूर. (२०००)
- आवाळे मनोज, माहिती अधिकार दप्तर दिरंगाई कायद्यासहित, कृषिदूत प्रकाशन, शिवाजीनगर, पुणे. (२००६)
- आवाळे मनोज, माहिती अधिकाराची यशोगाथा, आदिश्रेय प्रकाशन, पुणे. (२००८)
- एम.एल.ए. डिबेट्स, एम.एल.एस. लायब्ररी व्हॉक्यूम-१२२. (२०००)
- एखेळीकर डॉ. रमेश शंकरराव, भारतातील स्थानिक स्वराज्य संस्था, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगपुरा, औरंगाबाद. (१९९९)
- क्रॅनस्टीअन मायुरीस, व्हॉट आर ह्युमन राईटस, दि बोडले हेड, लंडन. (२००६)
- कुमान प्रकाश अँड रॉय के. बी., राईट टू नो, विकास पब्लिशिंग हाऊस प्रा. लि. ५७६, मस्जिद रोड जगनपुरा, नवी दिल्ली. (२००६)