அமைப்பு ரீதியான மாற்றங்களின் போக்கு: கருத்துக்களும் அரசும்

ஹிமான்ஷு ஜா

அண்மைக் காலம்வரை ஆட்சி நிர்வாக நடைமுறைகள் ரகசியமாகவே இருந்துவந்தன. காலனியாட்சிக் காலத்தைப் போலவே, அரசு ரகசியச் சட்டம் 1923, குடிமைச் சேவைகள் நடத்தை விதிகள் (1964), இந்தியத் தடயங்கள் சட்டத்தின் (1872) 1, 2, 3ஆம் பிரிவுகள், இந்திய அரசின் கையேடுகள், அலுவலக சம்பிரதாயங்கள் ஆகியவற்றால் சட்டத்தின் ஆட்சி நடத்தப்பட்டுவந்தது. 2005இல் தகவல் அறியும் உரிமைச் சட்டம் பிறப்பிக்கப்பட்ட பிறகு இந்த நிலைமை மாறியது. அரசு தொடர்பான தகவல்களை அறிவதற்கான சட்டபூர்வமான உரிமையை இச்சட்டம் இந்தியக் குடிமக்களுக்கு வழங்குகிறது. ரகசியம் என்னும் நடைமுறையிலிருந்து வெளிப்படைத்தன்மை என்பதற்கான சட்டபூர்வமான கடப்பாட்டினை நோக்கிய மாற்றம் இது. அமைப்பு ரீதியான இந்த மாற்றத்திற்குக் காரணம் என்ன?

2005இல் Capturing Institutional Change: The Case of the Right to Information Act என்னும் நூலை நான் வெளியிட்டேன். அமைப்பு ரீதியான இந்த மாற்றம் ஏன், எப்படி ஏற்பட்டது என்பதை விளக்க வரலாற்று ரீதியான அமைப்புசார் ஆதாரங்களை நான் பயன்படுத்தினேன். மக்கள் இயக்கம், சாதகமான அரசியல் சூழல்களால் உருவாக்கப்பட்ட அரசியல் ரீதியான வாய்ப்புக்கள், அல்லது சமூகத்தின் மேல் தட்டுப் பிரிவினரிடையேயான தொடர்புகளின் அடர்த்தியான வலைப்பின்னல் ஆகியவற்றின் விளைவாக இது சாத்தியமாயிற்று என்று பரவலாகப் புழக்கத்தில் இருக்கும் கதையாடல்களைத் தாண்டிச் சென்றுள்ளேன். தகவல் அறியும் உரிமைச் சட்டம் என்பது 1947இல் இந்தியா விடுதலை பெற்றதிலிருந்தே இந்திய அரசின் அமைப்பிற்குள்ளிருந்து எழுந்துவரும் "கருத்துக்க"ளின் மெதுவான முன்னகர்வுகளின் பலனாக விளைந்தது என்று வாதிட்டுள்ளேன். சமூக ஆர்வலர்கள், ஊடகவியலாளர்கள், சட்டத் துறையைச் சேர்ந்தவர்கள், கல்வியாளர்கள், இன்னாள், முன்னாள் அரசு அதிகாரிகள், அரசியல்வாதிகள் ஆகியோரை உள்ளடக்கிய சமூக வலைப்பின்னலின் பங்கை நான் அங்கீகரித்திருக்கிறேன். என்றாலும் இந்தச் சங்கிலியில் அரசும் அதன் கருத்தியல்களும் முக்கியமான கண்ணிகளாக விளங்குவதாகக் குறிப்பிடுகிறேன். மையநீரோட்டக் கதையாடல்களில் இடம்பெறாத முக்கியமான கண்ணிகள் இவை. இந்தச் செயல்முறை பல்வேறு அடுக்குகளாக அமைந்து உச்சத்தை அடைந்த விதத்தை விளக்கியிருக்கிறேன். உச்சம் என்பது கருத்தியல்களின் அரசியல் அதிகாரம் கூடுவதன் மூலம் உள்ளிருந்து உருவாகி மெல்ல மெல்ல முன்னேறும் காத்திரமான செயல்முறையின் விளைவு. இந்த அடுக்குகளில் அமைப்புகளின் கட்டமைப்பின் விளிம்புகளிலிருந்து புதிய நெறிமுறை உருப்பெற்றுக் காலபோக்கில் வலிமை பெற்றுக் கட்டமைப்பை மாற்றுகிறது. இந்தச் சட்டத்தைப் பொருத்தவரை அடுக்குகளால் ஆன மாற்றம் இரண்டு கட்டங்களில் நடைபெற்றது.

முதல் கட்டம்: 1947-1989

முதல் அடுக்கில் ரகசிய நிர்வாக முறை என்னும் கூட்டின் விளிம்புகளிலிருந்து வெளிப்படைத்தன்மை குறித்த கருத்துகள் முளைத்தன. அரசு கமிட்டிகளின் அறிக்கைகள், நீதித்துறை, அதிக வெளிப்படைத்தன்மையைக் கோரும் எதிர்க்கட்சிகள் ஆகிவயவற்றின் மூலம் இவை வெளிப்பட்டன.

எடுத்துக்காட்டாக, விடுதலை பெற்றதிலிருந்து 1970கள் வரையிலும் அரசு நியமித்த பல்வேறு கமிட்டிகள் (ஆப்பில்பி கமிட்டி அறிக்கை 1953, சட்ட விசாரணைக் கமிட்டி 1948, சந்தானம் கமிட்டி 1964, தேஷ்முக் ஆய்வுக் குழு 1968, சட்டக் கமிஷனின் 43ஆவது அறிக்கை, 1971 போன்றவை) நடப்பிலுள்ள ரகசிய நிர்வாக முறைக்கு எதிராகக் கேள்வி

எழுப்பின. வெளிப்படைத்தன்மையை ஆதரித்தன. அரசு நடவடிக்கைகள் முடிந்தவரையிலும் வெளிப்படையாக இருக்க வேண்டும் எனப் பரிந்துரைத்தன.

1965இல் எதிர்க்கட்சிகளின் கோரிக்கையால் மக்களவைச் சபாநாயகர் (ஹுக்கும் சிங்) முக்கியமானதொரு தீர்ப்பை வழங்கினார். நாடாளுமன்ற உறுப்பினர்கள், எந்தக் கட்சியைச் சேர்ந்தவர்களாக இருந்தாலும், ரகசிய ஆவணங்களில் உள்ள தகவல்களை வெளிப்படையாகக் குறிப்பிடுவதற்கான நாடாளுமன்ற ரீதியான உரிமையைப் பெற்றவர்கள் என்று அந்தத் தீர்ப்பு கூறியது. என்று எதிர்க்கட்சிகள் நாடாளுமன்றத்தில் கொடுத்த அழுத்தத்தால் வெளிப்படைத்தன்மை குறித்த "கருத்துகள்" உருப்பெறுவதன் அடையாளமே கொள்கை சார்ந்த இந்த நடவடிக்கை.

குடிமக்களுக்குக் கருத்து வெளியிடும் சுதந்திரமும் பேச்சு சுதந்திரமும் வழங்கும் இந்திய அரசியல் சட்டத்தின் பிரிவு 19 1 (a) தொடர்பான வழக்குகளில் நீதித்துறையும் வெளிப்படைத்தன்மை குறித்த அடிப்படையான கருத்துக்களை வெளியிட்டது. ஜனநாயக அமைப்பில் கருத்துப் பரவலின் தேவைக்கும் பேச்சு சுதந்திரத்திற்கும் இடையில் உள்ள தெளிவான தொடர்பை இத்தகைய முக்கியமான வழக்குகளில் நீதித்துறை நிலைநிறுத்தியது.

அரசு அமைப்பிற்குள்ளிருந்து கொள்கை வகுப்பின் புற எல்லைகளில் வெளிப்படைத்தன்மை குறித்த புதிய கருத்துக்கள் உருப்பெற்றுவந்த அதே சமயத்தில் ரகசியம் என்னும் கட்டமைப்பும் மேலும் தீவிரமாகிவந்தது. இந்தத் தீர்ப்பு வெளியான சில மாதங்களுக்குப் பிறகு அரசு ரகசியங்கள் கசியாமல் பார்த்துக்கொள்ள வேண்டும் என்னும் குறிப்பு மத்திய அமைச்சகங்களுக்கு அனுப்பப்பட்டது. இதைத் தொடர்ந்து 1967இல் அதிகாரபூர்வ ரகசியச் சட்டம் மேலும் வலுப்படுத்தப்பட்டது.

1977இல் ஜனதா கட்சி ஆட்சிக்கு வந்த பிறகு, அரசு விவகாரங்களில் அதிக வெளிப்படைத்தன்மை இருப்பதை உறுதிசெய்வதற்கான நடவடிக்கைகளை அந்த அரசு முன்னெடுத்தது. 1977இல் உள்துறை அமைச்சர் சரண்சிங், அதிகாரபூர்வ ரகசியங்கள் சட்டத்தைத் திருத்தி அதிகாரபூர்வமான தகவல்களைப் பொதுமக்கள் பார்வைக்கு வைக்கலாமா என்பது குறித்து முடிவுசெய்வதற்கான செயற்குழு ஒன்றை அமைத்தார். இந்தப் பிரச்சினையில் ஆளுங்கட்சி மேற்கொண்ட கொள்கை சார்ந்த முதல் முன்னெடுப்பு இது. ஆனால், மிகுதியும் அரசு அதிகாரிகளைக் கொண்டிருந்த இந்தக் குழு, மேற்படிச் சட்டத்தில் எந்தத் திருத்தமும் செய்யாமல் அப்படியே தக்கவைத்துக்கொள்ள வேண்டும் என்று முடிவுசெய்தது. எதிர்க்கட்சிகளே ஆட்சிக்கு வந்த பிறகும் அமைப்பை மாற்ற இயலாத அளவுக்கு ரகசியம் என்னும் கருத்து அமைப்பிற்குள் ஆழமாக வேரூன்றியிருந்தது.

ஜனதா கட்சி ஆட்சிக்குப் பிறகு வெளிப்படைத்தன்மை குறித்த கருத்துக்கள் விளிம்புகளிலிருந்து கொள்கை வகுப்பின் மையத்துக்கு நகரத் தொடங்கின. அரசு அமைப்புகள் வெளியிட்ட அறிக்கைகளின் உள்ளடக்கத்திலும் தொனியிலும் இது பிரதிபலித்தது. எடுத்துக்காட்டாக அதிகாரபூர்வ ரகசியங்கள் சட்டத்தின் 5ஆவது பிரிவை நீக்கிவிட்டு, அரசு விவகாரங்கள் குறித்துக் குடிமக்கள் அறிந்துகொள்ள வகை செய்யும் பிரிவுகளைச் சேர்க்க வேண்டும் என்று என்று இந்தியன் இன்ஸ்டிட்யூட் ஆஃப் பப்ளிக் அட்மினிஸ்ரேஷன், இந்தியன் லா இன்ஸ்டிட்யூட், பத்திரிகை கமிஷன் ஆகிய அமைப்புகள் 1080-82 காலகட்டத்தில் வெளியிட்ட அறிக்கைகள் பரிந்துரைத்தன. ஜனதா கட்சியின் தாக்கம் நாடாளுமன்றத்தில் திட்டவட்டமான கொள்கைசார் நடவடிக்கைகளிலும் வெளிப்பட்டது. 1977ஆம் ஆண்டில் அமைந்த கூட்டணி ஆட்சியில் பங்கு வகித்த லோக் தள் கட்சியின் மாநிலங்களவை உறுப்பினரான ஜி.சி. பட்டாச்சார்யா தகவல் அறியும் சுதந்திரத்தை வழங்குவதற்கான முதல் மசோதாவை நாடாளுமன்றத்தில் தாக்கல்செய்தார். இதே மசோதாவை 1984இல் மக்களவையில் ஜனதா கட்சியைச் சேர்ந்த சுப்பிரமணியம் சுவாமி தாக்கல்செய்தார். தற்போதுள்ள தகவல் அறியும் உரிமைச் சட்டத்தின் அடிப்படை அம்சங்கள் மேற்படி மசோதாவுடன் வியப்பிற்குரிய வகையில் ஒத்துப்போகின்றன. அதே சமயத்தில் நீதித்துறையும் தன்னுடைய நிலைப்பாட்டினை உறுதிப்படுத்தியது. பிரிவு 19 (1) (a), "தகவல் அறிவதற்கான உரிமை"யை இயல்பாகவே உள்ளடக்கியிருக்கிறது என்று அது

விளக்கமளித்தது. 1975இல் நடந்த ராஜ் நாராயண் வழக்கிலும் 1982ஆம் ஆண்டு நடந்த எஸ்.பி.குப்தா வழக்கிலும் அது இவ்வாறு கருத்து தெரிவித்தது.

விடுதலை பெற்றதிலிருந்தே அரசு அமைப்பைச் சேர்ந்த பல்வேறு பிரிவுகள் ரகசியம் என்னும் கருத்தைக் கேள்விக்குட்படுத்திவந்தாலும் அந்த நடைமுறை நீடித்துவந்தது. விசாரணைக் கமிஷன் சட்டம் 1952இல் 1986ஆம் ஆண்டில் மேற்கொள்ளப்பட்ட திருத்தம் நாடாளுமன்றத்திலிருந்து தகவலைப் பெறும் உரிமை எல்லா விசாரணைக் கமிஷன்களுக்கும் உண்டு என்று கூறியது மாற்றத்தை முன்னெடுத்த நடவடிக்கைகளில் ஒன்று.

இரண்டாம் கட்டம்: 1989-2005

மாற்றத்தின் இரண்டாவது அடுக்கில், முந்தைய கட்டத்தில் வெளிப்படைத்தன்மை குறித்து உருவாகிவந்த கருத்துக்கள் அரசு அமைப்பின் சிந்தனைப் போக்கில் போதிய முக்கியத்துவமும் வேகமும் பெற்று, "எதிர்க்கட்சி அரசியல்" என்னும் நிலையிலிருந்து "மைய நீரோட்ட அரசியல்" என்னும் களத்திற்கு இடம் மாறின. இந்த மாற்றம் 1989இலிருந்து அரசியலிலும் தேர்தல் அறிக்கைகளில் கூறப்பட்ட கொள்கைகளிலும் வெளிப்பட்டன. அறிவுத் துறையில் இது குறித்துக் கருத்தொற்றுமை காண்பதற்காகப் பயிலரங்கங்கள், கருத்தரங்குகள் ஆகியவை நடத்தப்பட்டன. துணைத் தேசியங்கள் அளவிலான முன்னெடுப்புகளும் நடந்தன. "தகவல்களைப் பெறுவதற்கான குடிமக்களின் உரிமை" அரசியல் சட்டத்தில் இயல்பாக அமைந்துள்ள உரிமை என்று நீதித்துறை கூறியது. எனினும், 1991-96 காலகட்டத்தின் காங்கிரஸ் ஆட்சியின்போது இத்தகைய நடவடிக்கைகளில் தேக்கம் ஏற்பட்டது. சொல்லப்போனால், ரகசியக் காப்பு என்பதை வலுப்படுத்தும் நடவடிக்கையிலும் காங்கிரஸ் அரசு இறங்கியது. ஆவணங்களை "மிக ரகசியம்", "ரகசியம்" என்று வகைப்படுத்துமாறு அரசுத் துறைகளுக்கு உத்தரவிடுவதற்காக 1966இல் வெளியிடப்பட்ட துறைசார் பாதுகாப்பு உத்தரவுகளுக்கான வழிகாட்டுநெறிகளைத் திருத்தியது. ஆளுங்கட்சி, தாராளமயமாக்கத்திற்குப் பின்பு குடிமக்கள் தகவல்களைப் பெறும் விஷயத்தில் மேலும் தாராளமாக நடந்துகொள்ளும் என்ற எதிர்பார்ப்புக்கு மாறாக இப்படி நடந்துகொண்டது.

1998இல், அதற்கு முன்பு எழுந்த கருத்துக்கள் கூடுதல் வலிமை பெற்றன. ஏற்கெனவே தொடங்கிய கொள்கை வகுப்புச் செயல்முறைகள் மேலும் தீவிரமாகவும் முனைப்புடனும் தொடர்ந்து முன்னெடுக்கப்பட்டன. கொள்கை வகுப்புக்கான தீவிரமான முயற்சிகள் நடைபெற்றன. அரசு கமிட்டிகள், அமைச்சகங்களுக்கிடையிலான செயல் குழுக்கள் ஆகியவை உருவாக்கப்பட்டன. தகவல் பெறுவதற்கான சட்டமியற்றுவதலின் சாத்தியக்கூறுகளை ஆராய அமைச்சர்கள் குழு அமைக்கப்பட்டது. வெளிப்படைத்தன்மை குறித்த கருத்துக்கள் உச்சத்தை அடைவதற்கான அடையாளங்களாக இவை அமைந்தன. இந்த முன்னெடுப்புகளால் 2003இல் தகவல் பெறும் சுதந்திரம் என்னும் சட்டம் பிறப்பிக்கப்பட்டது. கடைசியில், தகவல் பெறும் உரிமைச் சட்டம் 2005இல் பிறந்தது. மாற்றத்திற்கான கருத்துக்கள் அரசு அமைப்புகளுக்குள் ஆழமாக வேரூன்றிய நிலையில் நீதித்துறையும் தன்னுடைய நிலைப்பாட்டைத் துல்லியப்படுத்தியது. அரசியல் சட்டப் பிரிவு 19 1 (a) "தகவல் அறிவதற்கான குடிமக்களின் உரிமை"யைத் தன் இயல்பாகவே கொண்டுள்ளது என்று திட்டவட்டமாக அறிவித்தது.

உலகளாவிய போக்குகளும் இதில் கணக்கில் எடுத்துக்கொள்ளப்பட வேண்டும். உலகளாவிய போக்குகளும் உள்நாட்டில் நடந்த செயல்முறைகளும் ஒத்துப்போயின. இந்தியாவில் நடந்த சொல்லாடல்களின் மீது இவை நடைமுறை சார்ந்த தாக்கத்தைச் செலுத்தின. வெளிப்படைத்தன்மை குறித்த கருத்துக்கள் அமைப்புகளின் விளிம்புகளில் உருவாகிவந்தபோது இவை மையத்திலிருந்து விலகியே இருந்தன. ஆனால், 1989இல் இந்தக் கருத்துக்கள் மைய நீரோட்டத்தின் பகுதியாக மாறியபோது உள்நாட்டுக் கொள்கை வகுப்பின் செயல்முறையில் உலகளாவிய போக்குகளின் தாக்கமும் தெரிந்தது.

அரசு அமைப்பிற்குள் கருத்துக்கள் படிப்படியாக முக்கியத்துவம் வலிமைபெறும் செயல்முறை நீண்ட காலம் பிடிப்பதாகவும் பல அடுக்குகள் கொண்டதாகவும்

இருப்பதை இந்த ஆய்வு காட்டுகிறது. இந்தச் செயல்முறை, ரகசியம் என்னும் நடைமுறை வெளிப்படைத்தன்மையாக அமைப்பு சார்ந்து மாறுவதற்கான கருத்தியல் அடித்தளத்தை அளித்தது. சமூகத்தின் கீழ் மட்டத்திலிருந்தோ அல்லது மேலடுக்குகளிலிருந்தோ உருவான அழுத்தங்களின் பங்கை முதன்மைப்படுத்தும் வாதங்களை இந்தப் பார்வை கேள்விக்கு உள்ளாக்குகிறது. என்னுடைய நூல் கருத்து ரீதியான மாற்றத்தைச் சுட்டுகிறது. இந்தியா விடுதலை பெற்றதிலிருந்தே உருவாகிவந்த கருத்துக்கள் ஏற்படுத்திவந்த தொடர்ச்சியான அழுத்தம் கொள்கை வகுப்பிற்கும் நிர்வாக நடைமுறைகளுக்கும் திட்டவட்டமான வடிவம் கொடுப்பதில் முக்கியப் பங்காற்றி, அரசின் சிந்தனையில் ஆழமான தாக்கத்தைச் செலுத்தியிருக்கிறது என என்னுடைய நூல் வாதிடுகிறது. கருத்துக்கள் பெற்றுவந்த கூடுதல் வலிமையும் அரசியல் ஆற்றலும் 2005இல் மிக முக்கியமான கட்டத்தை எட்டின. இதன் விளைவாகத் தகவல் அறியும் உரிமைச் சட்டம் உருவானது. விடுதலை பெற்றதிலிருந்தே வெளிப்படைத்தன்மை என்னும் கருத்தை எதிர்த்துவந்த காங்கிரஸ் கட்சி, தகவல் அறியும் உரிமையை வழங்குவது என்னும் தவிர்க்க இயலாத முடிவை எடுத்ததே கருத்துக்களின் ஆற்றல் மிகவும் வலிமையானது என்பதைக் காட்டுகிறது. அரசு ஆவணங்கள், ஆவணக் காப்பக ஆதாரங்கள், நேர்காணல்கள் ஆகியவற்றை ஆதாரமாகக் கொண்ட இந்த நூல், அமைப்பு ரீதியான மாற்றத்தைப் புரிந்துகொள்ள, கருத்துக்கள், அரசு, வரலாறு, உள்ளிருந்து உருவாகிவரும் செயல்முறை ஆகியவற்றைத் தீவிரமாக எடுத்துக்கொள்ளுமாறு நம்மைத் தூண்டுகிறது.

ஹிமான்ஷு ஜா ஹைடல்பர்க் பல்கலைக்கழகத்தின் சவுத் ஏஷியா இன்ஸ்டிட்யூட்டின் பொலிட்டிகல் சயின்ஸ் துறையின் ரிசர்ச் ஃபெலோ. ஆக்ஸ்ஃபோர்டு யுனிவர்சிட்டி பிரஸ் வெளியிட்ட Capturing Institutional Change: The Case of the Right to Information Act 2005 *நூலின் ஆசிரியர்.*

*