
REPORT OF THE SUBJECT COMMITTEE
ON
THE KERALA LOK AYUKTA (AMENDMENT) BILL, 2022
AND
THE BILL AS REPORTED BY THE SUBJECT COMMITTEE

Presented on 24th August, 2022

©
Kerala Legislature Secretariat
2022

KERALA NIYAMASABHA PRINTING PRESS.

REPORT OF THE SUBJECT COMMITTEE
ON
THE KERALA LOK AYUKTA (AMENDMENT) BILL, 2022
AND
THE BILL AS REPORTED BY THE SUBJECT COMMITTEE

CONTENTS

		<i>Page</i>
1. Composition	..	v
2. Report	..	1
3. Appendix: I		
Minutes of Dissent	..	5
4. Appendix: II		
Bill as reported by the Subject Committee	..	9

SUBJECT COMMITTEE XIV
(HOME AFFAIRS)
(2021-2023)

Composition

Chairman :

Shri Pinarayi Vijayan,
Chief Minister.

Members :

Shri E. Chandrasekharan
Shri V. Joy
Shri P. K. Kunhalikutty
Shri T. I. Madhusoodanan
Shri Mathew T. Thomas
Shri Oommen Chandy
Shri T. P. Ramakrishnan
Shri V. D. Satheesan
Shri Kadakampally Surendran
Shri Thomas K. Thomas.

Legislature Secretariat :

Shri A. M. Basheer, Secretary
Smt. Shabana Anjum, Joint Secretary
Smt. Deepa N. G., Deputy Secretary
Shri Jomy K. Joseph, Under Secretary.

THE KERALA LOK AYUKTA (AMENDMENT) BILL, 2022

(Report of the Subject Committee)

Subject Committee XIV (Home Affairs) to which the Kerala Lok Ayukta (Amendment) Bill, 2022 was referred, considered the Bill clause by clause and now submits its report with the Bill as reported by the Committee annexed thereto.

2. The Kerala Lok Ayukta (Amendment) Bill, 2022 was published as Gazette Extraordinary dated August 17, 2022. The Bill was introduced in the Assembly on August 23, 2022 and was referred to the Subject Committee on the same day.

3. The Committee considered the Bill clause by clause at its meeting held on August 23, 2022 and the Committee recommends to adopt the bill with the following modifications.

Clause 1

For clause 1(2), the following sub-clause shall be substituted, namely:—

“(2) In this Act, sections 2, 3(iii), 5, 6(i), 6(ii) and 7 shall be deemed to have come into force at once and the remaining sections shall be deemed to have come into force on the 7th day of February, 2022.”.

Clause 2 shall be added and the remaining clauses shall be renumbered accordingly.

Clause 2 (Newly added)

In section 2(d), of the principal Act.—

a) For the existing item (i), the following item shall be substituted, namely:—

“(i) in the case of the Chief Minister, the State Legislative Assembly;”;

b) After item (i) the following item shall be inserted, namely:—

“(ia) in the case of a Member of the State Legislative Assembly, the Speaker of the State Legislative Assembly;

Clause 3 (Clause 2 before renumbering)

In the principal Act, in section 3,—

the proviso to sub-section (3) shall be omitted.

Clause 5 shall be added and the remaining clauses shall be renumbered accordingly

Clause 5 (Newly added)

In section 6 of the principal Act, sub-section (3) shall be omitted.

Clause 6 (Clause 4 before renumbering)

In section 7 of the principal Act,—

(i) item (v) of sub-section (1) shall be omitted;

(ii) in sub-section (2), the words “or an office bearer of a political party at State level” shall be omitted.

Clause 7 (Clause 5 before renumbering)

For section 14, of the principal Act, the following section shall be substituted namely:—

"14. Recommendation of the Lok Ayukta or Upa-Lok Ayukta and action thereon.—

(1) Where after investigation into a complaint, the Lok Ayukta or an Upa-Lok Ayukta is satisfied that the complaint involving an allegation against the public servant is substantiated and the public servant is not fit to hold the post as such, the Lok Ayukta or Upa-Lok Ayukta, as the case may be, shall make a recommendation to the competent authority to that effect in its report under sub-section (3) of section 12.

(2) The competent authority shall examine the recommendation made by the Lok Ayukta or Upa-Lok Ayukta, as the case may be, and communicate the Lok Ayukta or Upa-Lok Ayukta, as the case may be, within a period of ninety days from the date of receipt of the report, the action taken or proposed to be taken on the basis of recommendation and the reasons for not taking any action on the said recommendation:

Provided that where the competent authority is the State Legislative Assembly, in computing the period of ninety days, any period during which the State Legislative Assembly is not in session, shall be excluded.

(3) In the case of public servant falling under items (iv) to (vii) of clause (o) of section 2, the appointing authority shall initiate appropriate action in accordance with rules applicable to such public servants.

(4) If the public servant is a member of All India Service as defined in section 2 of the All India Services Act, 1951 (Central Act 61 of 1951), the Government shall take appropriate action in accordance with the rules or regulations applicable to his service."

4. All other changes are either verbal or consequential.

5. The minutes of dissent and the Bill as reported by the Subject Committee are appended.

Thiruvananthapuram,
23rd August, 2022.

PINARAYI VIJAYAN
Chairman,
Subject Committee XIV.

APPENDIX I

വിയോജനക്കുറിപ്പ്

ലോക് ആയുക്തയുടെയും ഉപ ലോക് ആയുക്തയുടെയും നിയമനം സംബന്ധിച്ച വ്യവസ്ഥകളിൽ ഭേദഗതി വരുത്തുന്നതിനും, പ്രസ്തുത നിയമത്തിലെ 12(3) വകുപ്പ് പ്രകാരം അഴിമതി കേസിൽ ലോക് ആയുക്ത നടത്തുന്ന പ്രഖ്യാപനം നിരാകരിക്കുവാൻ കോംപീറ്റന്റ് അതോറിറ്റിക്ക് അധികാരം നൽകുന്നതിനായി പ്രധാന ആക്ടിലെ 14-ാം വകുപ്പ് ഭേദഗതി ചെയ്യുന്നതിനാണ് ബില്ലിൽ വ്യവസ്ഥ ചെയ്തിരിക്കുന്നത്.

ബില്ലിലെ 5-ാം വകുപ്പ് പ്രകാരം പ്രധാന ആക്ടിലെ 14-ാം വകുപ്പിൽ വരുത്താൻ ഉദ്ദേശിക്കുന്ന ഭേദഗതി നിർദ്ദേശത്തിലൂടെ ലോകായുക്തയുടെ വിധി ന്യായത്തെ നിരാകരിക്കാൻ കോംപീറ്റന്റ് അതോറിറ്റിക്ക് നൽകുന്ന അപ്പലേറ്റ് അധികാരം പ്രസ്തുത നിയമത്തിന്റെ അസ്തിത്വത്തെ ഇല്ലാതാക്കുന്നതും ഭരണഘടനാ വിരുദ്ധവുമാണ്.

സബ്ജക്ട് കമ്മിറ്റിയിൽ പ്രധാന ആക്ടിലെ വകുപ്പ് 2(ഡി)-ക്ക് സർക്കാർ കൊണ്ടുവന്ന ഭേദഗതി നിർദ്ദേശപ്രകാരം മുഖ്യമന്ത്രിയുടെ കാര്യത്തിൽ കോംപീറ്റന്റ് അതോറിറ്റിയായി നിയമസഭയെയും, എം.എൽ.എ.-മാരുടെ കാര്യത്തിൽ സ്പീക്കറേയും ചുമതലപ്പെടുത്തിയിരിക്കുന്നു. എന്നാൽ മന്ത്രിമാരുടെ കാര്യത്തിൽ മുഖ്യമന്ത്രി അപ്പലേറ്റ് അതോറിറ്റിയായി തുടരുകയും ചെയ്യുന്നതാണ്. ഭൂരിപക്ഷമുള്ള സർക്കാരിന്റെ മുഖ്യമന്ത്രിയെ സംബന്ധിച്ച് മേല്പറഞ്ഞ ഭേദഗതി ലോകായുക്ത നിയമത്തെ കൂടുതൽ ദുർബലപ്പെടുത്തുന്ന നടപടിയാണ്.

ഭരണഘടനയുടെ അനുച്ഛേദം 50 പ്രകാരം ജുഡീഷ്യറിയും എക്സിക്യൂട്ടീവും തമ്മിൽ പൂർണ്ണമായും separation of powers വേണം എന്ന് അനുശാസിക്കുന്നു. 'Doctrine of Separation of Powers' എന്ന തത്വത്തിന്റെ അടിസ്ഥാനത്തിലാണ് ഈ അനുച്ഛേദം ഉൾപ്പെടുത്തിയിരിക്കുന്നത്. ഇന്ത്യൻ ഭരണഘടന പ്രകാരം വിധി നിർണയിക്കാനുള്ള അവകാശം കോടതികൾക്കാണ്. നിയമസഭ പാസാക്കിയ നിയമങ്ങളും കോടതിയുടെ വിധികളും നടപ്പിലാക്കലാണ് എക്സിക്യൂട്ടീവിന്റെ കടമ. എന്നാൽ പ്രധാന ആക്ടിലെ 14-ാം വകുപ്പിലെ ഭേദഗതിയിലൂടെ ഒരു quasi judicial സംവിധാനമായ ലോകായുക്ത, എക്സിക്യൂട്ടീവിന്റെ ഭാഗമായ സർക്കാർ ഉദ്യോഗസ്ഥർക്കെതിരെയും പൊളിറ്റിക്കൽ എക്സിക്യൂട്ടീവിനെതിരെയും നടത്തുന്ന വിധിപ്രസ്താവങ്ങളെ പുനഃപരിശോധിക്കാനുള്ള അവകാശം എക്സിക്യൂട്ടീവിലേക്ക് കൈമാറുകയാണ്. ഇത് ഭരണഘടനാ വിരുദ്ധമാണ്. കൂടാതെ ഭൂരിപക്ഷമുള്ള സർക്കാരിന്റെ മുഖ്യമന്ത്രിയെ സംബന്ധിച്ച് നിയമസഭയെ കോംപീറ്റന്റ് അതോറിറ്റിയായി നിശ്ചയിക്കുന്നത് പ്രധാന ആക്ടിന്റെ ഉദ്ദേശലക്ഷ്യത്തെ സാക്ഷാത്കരിക്കുന്ന നിർദ്ദേശവുമല്ല.

ഭരണഘടനയുടെ ഘടകങ്ങളായ എക്സിക്യൂട്ടീവ്, ലെജിസ്ലേച്ചർ, ജൂഡീഷ്യറി എന്നിവ separate ആയിരിക്കണമെന്നും അവയ്ക്ക് പരമാധികാരം (Sovereignty) ഉണ്ടായിരിക്കണം എന്നത് ഭരണഘടനയുടെ basic structure-ന്റെ ഭാഗമാണ് എന്ന് സുപ്രീം കോടതി Indira Nehru Gandhi vs. Raj Narain and Others (AIR 1975 SC 2299) കേസിൽ വിധി പുറപ്പെടുവിച്ചിട്ടുണ്ട്. Kesavananda Bharathi കേസിൽ ഭരണഘടനയുടെ അടിസ്ഥാന തത്വം (basic structure) ഒരു കാരണവശാലും അട്ടിമറിക്കാൻ സാധിക്കില്ല എന്ന് വ്യക്തമാക്കിയിട്ടുണ്ട്. അതോടൊപ്പം Madras Bar Association vs. Union of India & Others, കേസിൽ നിയമനിർമ്മാണ സഭകൾ നിർദ്ദേശക തത്വങ്ങൾ പാലിക്കണമെന്ന് നിഷ്കർഷിച്ചിട്ടുണ്ട്. സുപ്രീം കോടതിയുടെ വിധിന്യായങ്ങൾ ഭരണഘടനയുടെ അനുച്ഛേദം 141 അനുസരിച്ച് രാജ്യത്തെ നിയമമായി മാറ്റം. അത് പാലിക്കാനുള്ള ബാധ്യത ഏതൊരു പൗരനെ പോലെ തന്നെ സംസ്ഥാന സർക്കാരിനും ഉണ്ട്.

Nemo judex in causa sua എന്ന നിയമ തത്വത്തിന്റെ കാരൽ ഒരാളും സ്വന്തം വിധികർത്താവ് ആകരുത് എന്നതാണ്. സർക്കാരിന് അപ്പീൽ അധികാരം നൽകുന്നത് പ്രസ്തുത ജൂഡീഷ്യൽ തത്വത്തിനു വിരുദ്ധമാണ്. ഭരണഘടനയുടെ ആർട്ടിക്കിൾ 14 സംബന്ധിച്ച സുപ്രീം കോടതിയുടെ വിധിന്യായങ്ങൾ (Court in Union of India vs. R. Gandhi, President, Madras Bar Association MANU/SC/0378/2010:(2010) 11 SCC) വ്യക്തമാക്കുന്നത് പ്രകാരം 'right to adjudication by an independent forum' എന്നത് ഇല്യൂട്ട അവികാശത്തിന്റെ ഭാഗമാണ്. ലോകായുക്ത ബില്ലിലെ ഭേദഗതി സുപ്രീം കോടതിയുടെ ഇത് സംബന്ധിച്ചുള്ള വിധിന്യായങ്ങൾക്ക് എതിരാണ്.

ഇന്ത്യൻ ഭരണഘടനയുടെ 254(2) പ്രകാരം concurrent list പ്രകാരം ഉണ്ടാക്കുന്ന ഒരു നിയമത്തിൽ കേന്ദ്ര നിയമത്തിലെ വ്യവസ്ഥകൾക്ക് വിരുദ്ധമായ വ്യവസ്ഥകൾ ഉണ്ടാകാൻ പാടില്ലാത്തതാണ്. കേന്ദ്ര ലോക്പാൽ നിയമത്തിൽ quasi judicial സമിതിയായ ലോക്പാലിന്റെ വിധികളെ executive ബോഡികൾക്ക് പുനഃപരിശോധനാ അവകാശം നൽകുന്നില്ല. എന്നാൽ ഇവിടെ അവതരിപ്പിക്കുന്ന സംസ്ഥാന നിയമത്തിലെ വകുപ്പ് 14 പ്രകാരം എക്സിക്യൂട്ടീവിന് ഈ അധികാരം നൽകുന്നു. കേന്ദ്ര നിയമത്തിലെ വ്യവസ്ഥകൾക്ക് വിരുദ്ധമാണ് സംസ്ഥാന നിയമത്തിലെ ഈ വ്യവസ്ഥ.

1999-ൽ പ്രസ്തുത നിയമം പാസാക്കിയ അവസരത്തിൽ നിയമസഭ ചർച്ച ചെയ്തതും ലോകായുക്ത നിയമത്തിന്റെ അസ്തിത്വം ഇല്ലാതാക്കും എന്ന് ബോധ്യപ്പെട്ടതിന്റെ അടിസ്ഥാനത്തിൽ ഒഴിവാക്കിയതുമായ വ്യവസ്ഥകൾക്ക് സമാനമായതാണ് നിലവിൽ ഭേദഗതിയായി ഉൾപ്പെടുത്തിയിരിക്കുന്നത് എന്ന കാര്യം സഭാ രേഖകളിൽ നിന്ന് വ്യക്തമാണ്.

ആയതിനാൽ ബില്ലിലെ വ്യവസ്ഥകളോട് വിധേയമായി രേഖപ്പെടുത്തുന്നു.

വി. ഡി. സതീശൻ

(ഒപ്പ്)

പി. കെ. കുഞ്ഞാലിക്കുട്ടി

(ഒപ്പ്)

APPENDIX II

THE KERALA LOK AYUKTA (AMENDMENT) BILL, 2022

(As reported by the Subject Committee)

[The words underlined and sidelined indicate the modifications suggested by the Committee.]

A

BILL

further to amend the Kerala Lok Ayukta Act, 1999.

Preamble.—WHEREAS, it is expedient further to amend the Kerala Lok Ayukta Act, 1999 (8 of 1999) for the purposes hereinafter appearing;

BE it enacted in the Seventy-third Year of the Republic of India as follows:—

1. *Short title and commencement.*—(1) This Act may be called the Kerala Lok Ayukta (Amendment) Act, 2022.

“(2) In this Act, sections 2, 3(iii) , 5, 6(i), 6(ii) and 7 shall be deemed to have come into force at once and the remaining sections shall be deemed to have come into force on the 7th day of February, 2022.”.

2. *Amendment of section 2.*—

In section 2(d) of the principal Act.—

a) For the existing item (i), the following item shall be substituted, namely:—

“(i) in the case of the Chief Minister, the State Legislative Assembly;”;

b) After item (i) the following item shall be inserted, namely:—

“(ia) in the case of a Member of the State Legislative Assembly, the Speaker of the State Legislative Assembly;

3. Amendment of Section 3.— In section 3 of the principal Act.—

(i) in sub-section (2), after the words “or that of the Chief Justice of a High Court”, the words “or that of a Judge of the High Court” shall be inserted;

(ii) in sub-section (3), the words “holds or” shall be omitted.

(iii) the proviso to sub-section (3) shall be omitted.

4. Amendment of section 5.— In section 5(1) of the principal Act.—

(a) after the words “a term of five years” the words and symbols “or till he completes the age of seventy years, whichever is earlier,” shall be inserted;

(b) before the existing proviso, the following proviso shall be inserted, namely:—

“Provided that, the Lok Ayukta and the Upa-Lok Ayukta appointed before the commencement of the Kerala Lok Ayukta (Amendment) Act, 2022(..... of 2022) shall continue to be governed by the provisions of this Act and rules made thereunder as if the Kerala Lok Ayukta (Amendment) Act, 2022 (..... of 2022) had not come into force :”;

(c) in the existing proviso, for the words “Provided that” the words “Provided further that” shall be substituted.

Clause 6 shall be added and the remaining clauses shall be renumbered accordingly.

5. Amendment of section 6.—

In section 6 of the principal Act, sub-section (3) shall be omitted.

6. Amendment of section 7.— In section 7 of the principal Act.—

(i) item (v) of sub-section (1) shall be omitted;

(ii) in sub-section (2), the words “or an office bearer of a political party at State level” shall be omitted;

(iii) after sub-section (5), the following sub-sections shall be inserted, namely:—

“(5A) In the event of occurrence of any vacancy in the office of the Lok Ayukta by reason of his death, resignation or otherwise, the Governor may, by notification, authorise the senior most Upa-Lok Ayukta to act as the Lok Ayukta until the appointment of a new Lok Ayukta to fill such vacancy.

(5B) When the Lok Ayukta is unable to discharge his functions owing to absence on leave or otherwise, the Governor may, by notification, authorise in this behalf, the senior most Upa-Lok Ayukta available to discharge the functions of the Lok Ayukta until the date on which the Lok Ayukta resumes his duties.”.

7. Amendment of section 14.—

For Section 14 of the principal Act, the following section shall be substituted namely:—

“14. Recommendation of the Lok Ayukta or Upa-Lok Ayukta and action thereon. —

(1) Where after investigation into a complaint, the Lok Ayukta or an Upa-Lok Ayukta is satisfied that the complaint involving an allegation against the public servant is substantiated and the public servant is not fit to hold the post as such, the Lok Ayukta or Upa-Lok Ayukta, as the case may be, shall make a recommendation to the competent authority to that effect in its report under sub-section (3) of section 12.

(2) The competent authority shall examine the recommendation made by the Lok Ayukta or Upa-Lok Ayukta, as the case may be, and communicate the Lok Ayukta or Upa-Lok Ayukta, as the case may be, within a period of ninety days from the date of receipt of the report, the action taken or proposed to be taken on the basis of recommendation and the reasons for not taking any action on the said recommendation:

Provided that where the competent authority is the State Legislative Assembly, in computing the period of ninety days, any period during which the State Legislative Assembly is not in session, shall be excluded.

(3) In the case of public servant falling under items (iv) to (vii) of clause (o) of section 2, the appointing authority shall initiate appropriate action in accordance with rules applicable to such public servants.

(4) If the public servant is a member of All India Service as defined in section 2 of the All India Services Act, 1951 (Central Act 61 of 1951), the Government shall take appropriate action in accordance with the rules or regulations applicable to his service.”.

8. Amendment of Section 15.— In section 15 of the principal Act, the words, figures and symbol “ Notwithstanding anything contained in section 14,” shall be omitted.

9. Validation.—Notwithstanding the cesser of operation of the Kerala Lok Ayukta (Amendment) Ordinance, 2022 (8 of 2022) (hereinafter referred to as the said Ordinance),—

a) anything done or deemed to have been done or any action taken or deemed to have been taken under the principal Act as amended by the said Ordinance shall be deemed to have been done or taken under the provisions of the principal Act as amended by this Act;

b) anything done or any action taken after the cesser of operation of the said Ordinance and before the date of publication of this Act in the Gazette, which could have been done or taken under the principal Act as amended by the said Ordinance if the said Ordinance had not ceased to operate, shall be deemed to have been done or taken under the principal Act as amended by this Act.

Secretariat of the Kerala Legislature,
Thiruvananthapuram,
23rd August, 2022.

A. M. BASHEER,
Secretary.