विधेयक का संक्षिप्त विश्लेषण
The Lok Pal Bill, 2011

इस विधेयक को लोक सभा में 4 अगस्त 2011 को मिनिस्ट्री आफ पर्सनल, पब्लिक ग्रीवान्स, एण्ड पैन्शन ने पेश किया।

इसे पर्सनल, पब्लिक ग्रीवान्स लॉ एण्ड जस्टिस स्टैन्डिंग कमेटी (अध्यक्षः अभिषेक मनु सिंघवी) के पास विचार के लिए भेजा गया है। इसे अपनी रिपोर्ट 7, दिसंबर 2011 तक देनी है ।

संबधित ब्रीफ:

द इन्फारमेशन टैक्नालॉजी रूल्स, 2011
अगस्त 12,2011

द एनेमी प्रापर्टी (अमैन्डमैन्ट एण्ड वैलिडेशन) दूसरा विधेयक, 2010
जुलाई 6, 2011

कौशिकी सान्याल
kaushiki@prsindia.org

हरसिमरन कालरा
harsimran@prsindia.org

नवम्बर 29, 2011

विधेयक की विशेषताएँ

- यह विधेयक भ्रष्टाचार के मामलों की जाँच करने व दण्ड देने के लिये लोकपाल की स्थापना करता है।
- लोकपाल के अधिकार क्षेत्र में प्रधान–मंत्री (कार्यभार से मुक्त हो जाने के बाद), मंत्री, संसद सदस्य, ग्रुप ए अफसर, व सरकारी अनुदान पर या दान के पैसे पर काम करने वाली संस्थांओं के अधिकारी आने चाहिए।
- कोई भी व्यक्ति किसी सार्वजनिक कर्मचारी के विरूद्ध शिकायत लगा सकता है। यह शिकायत अपराध करने के सात वर्षो के भीतर की जानी चाहिए। इस विधेयक में जाँच व छानबीन की प्रकिया दी गयी है।
- यदि लोक पाल यह पाता है कि अपराध किया गया है तो वह अनुशासनात्मक कार्यवाही किये जाने की सिफारिश कर सकता है व विशेष अदालतों में मुकदमा दर्ज कर सकता है।
- यह विधेयक कुछ अपराधों के लिये भ्रष्टाचार निरोधक कानून, 1988 के अनुसार सात साल की सजा को बढ़ा कर दस साल करता है। झूठी और निराधार शिकायतों के लिये इसमें दण्ड का प्रावधान भी किया गया है।
- लोकपाल के सभी ख़र्चो का वहन भारत की संचित निधि में से किया जाना चाहिए।

मुख्य मुद्दे और उनका विश्लेषण

- मौजूदा स्थिति में ग्रुप ए अफसर केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी.वी.सी.) के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। लोकपाल भी ग्रुप ए अफसरों की जाँच एवं छानबीन करेगा। अतः ग्रुप ए अफसरों के ऊपर जाँच पड़ताल का दोतरफा अधिकार क्षेत्र होगा।
- विधेयक लोकपाल के अन्तर्गत एक जाँच पड़ताल का शाखा (विंग) बनाता है। पहले की स्टैन्डिंग कमेटी ने इस प्रकार की एक अतिरिक्त जाँच पड़ताल शाखा बनाये जाने का विरोध किया है।
- यह विधेयक सार्वजनिक कर्मचारी (पब्लिक सर्वेन्ट) की व्याख्या बढाता है और कुछ ग़ैर सरकारी व्यक्तियों को भी इसमें शामिल करता है। यह अन्य कानूनों मे दिये गये प्रावधानों से भिन्न है।
- इस के अन्तर्गत छानबीन और अभियोग की कार्यप्रणाली में कुछ कमियॉ है। किसी मामले में अपराध के लिये उकसाने वाले किसी ग़ैर सरकारी व्यक्ति के विरूद्ध लोकपाल अभियोग नही लगा सकता। सात वर्ष की समय सीमा होने से दो टर्म में रहे प्रधान मंत्री के कार्यकाल के आंरभिक वर्षो की छानबीन नही की जा सकती।
- झूठी शिकायतों के लिये निधारिंत दण्ड की व्यवस्था इसी प्रकार के अन्य कानूनो में दिये गये प्रावधानों से भिन्न है।

खण्ड अ : विधेयक की प्रमुख विशेषताए
संदर्भ

मौजूदातौर पर सरकारी कर्मचारी (जैसे सरकारी अफसर,संसद सदस्य[1], मंत्री, जज, विश्वविद्यालय के कर्मचारी, सेना के अफसर, सरकारी अनुदान पर चलने वाली कोआपरेटिव सोसायटी, और बैंक आदि के कर्मचारियों) को भ्रष्टाचार निरोधक कानून,1988 और इण्डियन पीनल कोड, 1860 (आइ.पी.सी.)[2] के अन्तर्गत भ्रष्टाचार के लिये दंण्डित किया जा सकता है। भारत 2005 से यू एन कन्वैन्शन अगेन्स्ट करप्शन में हस्ताक्षरी भी है (इसे मई 2011 में मंजूर किया गया)[3]।

भ्रष्टाचार और अक्षमता की समस्या से निबटने के लिये और प्रशासन के विरूद्ध निश्चित प्रकार की शिकायतों को सुलझाने के लिये पहले एडमिस्ट्रेटिव रिफार्म कमीशन (ए.आर.सी.) ने 1966 में औम्बुड्समैन का विचार प्रस्तुत किया। ए.आर.सी. ने सिफारिश की कि केन्द्र और राज्यों में सरकारी कर्मचारियों के विरूद्ध शिकायतों की जाँच के लिये एक स्वतंत्र प्राधिकरण की स्थापना की जानी चाहिए[4]। लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 1968 ने भ्रष्टाचार और कुप्रशासन को दंण्डित करने की सिफारिश की थी। यद्यपि लोक सभा के भंग होने के साथ ही यह विधेयक रद्द हो गया। थोडे बहुत फेर बदल के साथ यह विधेयक सात बार फिर से संसद में पेश किया गया, आख़िरी बार सन् 2001 में। हर बार यह विधेयक खारिज हुआ सिवाय 1985 के जब इसे वापिस ले लिया गया था।[5] भिन्न–भिन्न विधेयकों में अपराध के सीमा क्षेत्र और पब्लिक सर्वैन्ट (सरकारी कर्मचारी) की व्याख्या को ले कर मतभेद है।

2002 में वैन्कटाचलैयाह आयोग[6] और 2005 में दूसरे ए.आर.सी.[7] ने लोक पाल प्राधिकरण की तुरंत स्थापना की सिफारिश की थी।

अन्ना हज़ारे के आन्दोलन के चलते सरकार ने अप्रैल 2011 में ज्वायंट ड्राफटिंग कमेटी को स्थापित किया। जून 30 2011 तक लोकपाल विधेयक का प्रारूप तैयार करने के लिये इस कमेटी में सरकार के प्रतिनिधि और हज़ारे के द्वारा नामित व्यक्ति रखे गयें[8]। यह दोनो दल प्रमुख मुद्दों पर सहमत नही हो सके और इन दोनो ने विधेयक के दो ड्राफ्ट जमा किये (हज़ारे के प्रतिनिधियों के द्वारा प्रस्तुत ड्राफ्ट जन लोकपाल बिल कहलाया)। अगस्त 4 2011 को सरकार ने संसद में विधेयक का अपना प्रारूप प्रस्तुत किया।[9] यह विश्लेषण संसद में पेश किये गये विधेयक पर आधारित है।

प्रमुख तथ्य

विधेयक में लोकपाल नाम के एक प्राधिकरण की स्थापना की गयी है। इसमें सरकारी कर्मचारियों के विरूद्ध भ्रष्टाचार की शिकायत लेने, उनकी जाँच करने और अभियोग लगाने की एक समयबद्ध प्रक्रिया दी गयी है। इस विधेयक में इस प्रकार के कर्मचारियों के ख़िलाफ जाँच करने और फिर उन पर आरोप लगाने के लिये पूर्व अनुमति लिये जाने की शर्त को समाप्त कर दिया गया है।

लोकपाल का अधिकार क्षेत्र

- किसी भी अपराध के किये जाने के सात वर्ष के भीतर शिकायत मिलने की स्थिति में भ्रष्टाचार निरोधक कानून के तहत लोकपाल उस शिकायत की जाँच पड़ताल कर सकता है। उसके अधिकार क्षेत्र के अर्न्तगत ये अधिकारी आते हैं; (अ) कार्यभार से मुक्त हो जाने के बाद प्रधान मंत्री, (ब) केन्द्रीय मंत्री, (स) संसद सदस्य, (ह) ग्रुप ए अफसर व उनके समकक्ष पब्लिक सैक्टर अन्डरटेकिंग या अन्य सरकारी निकायों में काम करने वाले अन्य अधिकारी, (ष) एक निश्चित राशि से अधिक आमदनी वाली सरकारी अनुदान पाने वाली या जनता के दान से धन अर्जित करने वाली संस्थाओं के अधिकारी।
- संसद या कमेटियों में किसी संसद सदस्य के द्वारा दिया गया भाषण एवं उसका मतदान लोकपाल के अधिकार क्षेत्र में नहीं आते।

लोकपाल का गठन

- लोकपाल में एक अध्यक्ष व आठ की संख्या तक अन्य सदस्य होने चाहिए। उच्चतम न्यायालय का वर्तमान या पूर्व जज ही अध्यक्ष हो सकता है। अन्य सदस्यों में से कम से कम 50 प्रतिशत सदस्य न्यायिक सेवाओं (उच्चतम न्यायालय के जज एवं उच्च न्यायालय के चीफ जस्टिस) होने चाहिए। ग़ैर न्यायिक सदस्य को, भ्रष्टाचार निरोधक नीति, सामान्य प्रशासन, सतर्कता, फायनैनस या कानून के काम का, कम से कम 25 वर्षो का अनुभव होना अनिवार्य है।

लोकपाल का चयन

- एक चयन समीति की सिफारिश के बाद लोकपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। चयन समीति में प्रधानमंत्री, लोकसभा स्पीकर, दोनो सदनों के विरोधी दल के नेता, उच्चतम न्यायालय का एक जज और किसी उच्च न्यायालय के चीफ जस्टिस (दोनों को भारत के चीफ जस्टिस के द्वारा नामित किया जायेगा)। एक केन्द्रीय केबिनेट मंत्री, एक प्रतिष्ठित जूरिस्ट, और एक अन्य प्रतिष्ठित व्यक्ति (तीनों केन्द्र सरकार के द्वारा नामित) रहेंगे।
- चयन समीति एक खोज समीति का गठन कर सकती है।यह खोज समीति लोकपाल में नियुक्ति के लिये नामों की सूचि तैयार कर सकती है।

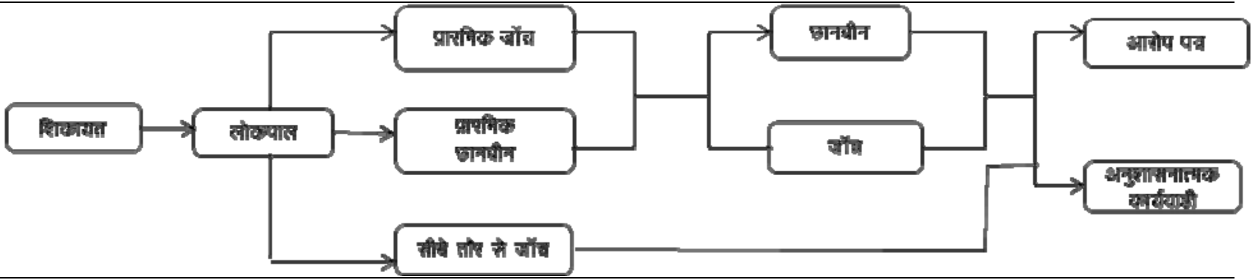
लोकपाल का निष्कासन

- राष्ट्रपति के आदेश के द्वारा लोकपाल के अध्यक्ष या सदस्यों को अनुचित व्यवहार के लिये निष्कासित किया जा सकता है।राष्ट्रपति के द्वारा उच्चतम न्यायालय को उल्लेख भेजने के बाद (अ) स्वंय संन्तुष्ट हो जाने पर, (ब) कम से कम 100 संसद सदस्यों के द्वारा इस याचिका पर हस्ताक्षर किये जाने के बाद (स) किसी नागरिक की याचिका पर यदि राष्ट्रपति आश्वस्त है तो वह उच्चतम न्यायालय की जाँच के बाद निष्कासन का आदेश दे सकता है।

जाँच पड़ताल व अभियोग की प्रकिया

- लोकपाल के गठन में एक शाखा जाँच पड़ताल के लिये और एक अभियोग लगाने के लिये होगी। केन्द्र सरकार को लोकपाल के द्वारा भेजे गये मामलों की सुनवायी के लिये विशेष अदालतो की स्थापना करनी होगी। इस प्रकार की अदालतों की संख्या कितनी होनी चाहिये इस बात का सुझाव लोकपाल देगा। किसी कर्मचारी के विरूद्ध शिकायत की जाँच करने के लिये या विशेष अदालत में उस पर अभियोग लगाने से पहले लोकपाल को किसी की अनुमति लेने की ज़रूरत नही है।

प्रकिया की जानकारी का चार्टःलोकपाल विधेयक, 2011 के अन्तर्गत छानबीन प्रकिया



- **छानबीन या जाँचः** किसी शिकायत के मिलने पर लोकपाल को प्रारंभिक छानबीन एवं जाँच की शुरूआत करनी होती है जो कि एक महीने के भीतर पूरी हो जानी चाहिए जिसे तीन महीने के लिए बढाया जा सकता है। यदि उसमें प्रत्यक्षतः कोई गड़बड़ी नज़र आती है तो लोकपाल उस मामले में आगे की जाँच एवं छानबीन करेगा। लोकपाल के द्वारा की गयी छानबीन शिकायत मिलने के एक साल के भीतर पूरी हो जानी चाहिए। अपवाद स्वरूप मामलों में लोकपाल सीधे तौर से जाँच प्रारंभ कर सकता है। पूरी जाँच खुली अदालतों में जाती है। कुछ विशेष परिस्थितियों में यह जाँच बंद कमरो में की जा सकती है। आरोपी व्यक्ति को प्रारंभिक जाँच और आगे के स्तर की जाँच दोनो में ही अपनी बात कहने का अवसर दिया जाता है। अपने विरूद्ध आरोप के संबघ में आरोपी व्यक्ति को किसी भी पत्र एवं कागज़ो को देखने का अधिकार है।
- **अभियोग या अनुशासनात्मक कार्यवाहीः** यदि लोकपाल के अनुसार अपराध किया गया है तो उसकी अभियोग शाखा स्पेशल कोर्ट में मामले को दर्ज कर सकती है और अपनी रिपोर्ट सक्षम अधिकारी को भेज सकती है। संसद सदस्यों और मंत्रियों के मामले में 90 दिन के अन्दर और ग्रुप ए अफसर की स्थिति में 30 दिन के अन्दर यह सक्षम अधिकारी लोकपाल को इस बात की सूचना देंगे कि क्या कार्यवाही की गयी है या किस प्रकार की कार्यवाही प्रस्तावित की गयी है। मंत्रियों के मामले में सक्षम अधिकारी प्रधानमंत्री होता है। संसद सदस्यों के मामले में स्पीकर या अध्यक्ष और सरकारी अफसरों के मामले में सक्षम अधिकारी सम्बद्ध मंत्री होता है।
- इस विशेष अदालत को मुकदमें की सुनवायी एक साल के अन्दर पूरी कर देनी चाहिए। लिखित में कारणों को स्पष्ट करने के बाद यह अवधि एक साल के लिये बढ़ाई जा सकती है।
- लोकपाल या उसके जाँच अधिकारी अस्थायी तौर से उस सम्पत्ति को कुर्क कर सकते हैं जिसके लिये भ्रष्टाचार के द्वारा अर्जित किये जाने का शक है। यह अस्थायी कुर्की 90 दिनों के लिये ही की जा सकती है। विशेष अदालत मुकदमें की सुनवायी पूरी होने तक इस कुर्की को स्थायी करने का निर्णय कर सकती हैं।

सम्पत्ति का खुलासा

- हर सार्वजनिक कर्मचारी को एक निश्चित अवधि के अन्दर अपनी पूँजी और दायित्वों (एक निश्चित कीमत से अधिक) का खुलासा करना होता है। यदि वह जानबूझ कर ऐसा नही करता या ग़लत सूचना देता है तो यह समझा जा सकता है कि उसने इस सम्पत्ति को भ्रष्टाचारी तरीके से हासिल किया है।

दण्ड

- विधेयक मे अपराधिक व्यवहार के लिये और आदतन रिश्वतखोरी को बढ़ावा देने के लिये (जैसा कि पी.सी.ए.में दिया गया है) सजा को सात साल से बढ़ा कर दस साल कर दिया गया है।
- झूठी और आधारविहीन शिकायतों के लिये दण्ड दो से पॉच साल तक की सजा और 25000 रू से 2 लाख रू तक का जुर्माना है।

वित्त

- लोक पाल को अपने ख़र्चे का अनुमान लगा कर उसे केन्द्र सरकार के पास भेजना चाहिए। इसके सभी ख़र्चे जैसे वेतन, भत्ता, पैन्शन आदि को भारत सरकार की संचित निधि (कनसालिडेटेड फण्ड) में से वसूल किया जायेगा। इसका अर्थ यह है कि लोकपाल को वित्त के लिये लोक सभा के द्वारा अनुमोदित वार्षिक बजट पर निर्भर नही रहना होगा।
- वितीय ज्ञापन पत्र के अनुमान के अनुसार लोकपाल का 50 करोड़ रू अनावर्ती खर्च में और 100 करोड़ आवर्ती (रिकरिंग) व्यय होगा। इसमें 400 करोड़ रूपये लोकपाल भवन के निर्माण (अनावर्ती व्यय) के लिये आवंटित किया गया है।

खण्ड ब:मुख्य मुद्दे और उनका विश्लेषण

सी.वी.सी.और सी.बी.आई की भूमिका

लोकपाल और सी.वी.सी का दोहरा अधिकार क्षेत्र

धारा 17(1)(d)

सरकारी कर्मचारियो में ग्रुप ए अफसर लोकपाल के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। वर्तमान में यह अफसर केन्द्रीय सतर्कता आयोग के कार्यक्षेत्र में आते हैं। अतः यह अफसर लोकपाल और सी.वी.सी. दोनो ही के कार्यक्षेत्र में आऐंगे।

दूसरे ए.आर.सी.[7] ने मंत्रियों और संसद सदस्यों की जाँच के लिये लोकपाल की स्थापना का सुझाव दिया था जबकि सी.वी.सी. अपनी मौजूदा भूमिका का निर्वाह करता रहेगा। इसमे आगे सुझाव दिया गया है कि इन दोनो के बीच एक लिंक रहना चाहिए ताकि मंत्रियों और अफसरों की मिली भगत का पता चल सके और उससे निबटा जा सके।

एजैन्सियों की बहुलता

धारा 12, 13, 14

हाल फिलहाल भ्रष्टाचार के मामलों की जाँच के लिये सी.वी.सी. केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो (सी.बी.आई.) की निगरानी एवं पर्यवेक्षण करता है। यह विधेयक लोकपाल के अन्तर्गत अलग से एक शाखा (विंग) बनाता है। एक संसदीय स्टैन्डिंग कमेटी ने सी.बी.आई. पर दी गयी अपनी रिपोर्ट में भ्रष्टाचार, अन्तराष्ट्रीय आतंकवाद और संगठित अपराधों से निबटने के लिये अतिरिक्त संस्थाओं के गठन का विरोध किया है।[10] इनका मानना है कि अनेकानेक एजैन्सियों के होने से अपव्यय होगा और इससे एक दूसरे के अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण होगा।[10]

निजी नागरिकों को शामिल करना

निजी ट्रस्ट और कम्पनियों के अधिकारियों को ''सार्वजनिक कर्मचारी''(पब्लिक सर्वैन्ट) मानना

धारा 17(1)(g)

इस विधेयक में हर ट्रस्ट ,सोसायटी, व्यक्तियों की किसी भी संस्था एवं समीति के अफसरों को (चाहे वे पंजीकृत हों अथवा न हों) पब्लिक सर्वैन्ट मान लिया गया है यदि (अ) संस्था को सरकार से अनुदान या जनता से मदद एवं दान मिलता हो, (ब) उसकी वार्षिक आमदनी एक निश्चित राशि से अधिक हो। यह व्याख्या अन्य कानूनों मे दी गयी पब्लिक सर्वैन्ट की परिभाषा से भिन्न है। आइ.पी.सी.[11] के अनुसार सार्वजनिक काम करने वाला और सरकार से वेतन पाने वाला हर व्यक्ति ''सार्वजनिक कर्मचारी'' है। पी.सी.ए. में भी यही परिभाषा दी गयी है। किन्तु इसमें सरकारी अनुदान पाने वाली सहकारी समीतियों को भी शामिल किया गया है। सूचना का अधिकार कानून 2005[12] में केवल उन ग़ैर सरकारी संस्थाओ को शामिल किया गया है जिनको सरकारी मदद मिलती है।

संस्थांओ के प्रति असमान बर्ताव

धारा 17(1)(g)

भ्रष्टाचार के विरूद्ध यू एन कन्वैन्शन[3] अपने सदस्य राष्ट्रों से निजी संस्थानों के कर्मचारियों को भ्रष्टाचार के लिये दण्डित करने की बात कहता है। लोकपाल विधेयक हर संस्था के द्वारा निजी भ्रष्टाचार से बचाव की व्यवस्था नहीं करता। यह केवल कुछ संस्थाओं (जनता से दान पाने वाली और एक निश्चित राशि से अधिक आमदनी वाली समिति या ट्रस्ट) के अपराधों के विरूद्ध कार्यवाही की बात करता है जबकि अन्य संस्थाओं के द्वारा उन्ही अपराधों पर कोई विचार नही किया जाता है। संस्था की आमदनी के आधार पर किया गया यह भेद संविधान की धारा 14 का सीधा खंडन है, जिसमें कानून के सामने सभी नागरिकों की समानता की गारंटी है।

स्पष्टता की कमी

धारा 17(1)(f)

विधेयक में कहा गया है कि व्यक्तियों का कोई भी समूह जो ''पूर्णतः या अंशतः सरकार से अनुदान प्राप्त करता हो'' और जिसकी सालाना आमदनी एक निश्चित मात्रा से अधिक हो, वह लोकपाल के अधिकार क्षेत्र में आता है। यहॉं पर यह बात स्पष्ट नही हो पाती है कि ''पूर्णतः और अंशतः वित प्रबंधित'' के अन्तर्गत पब्लिक सैक्टर बैंक से उधार लेने वाली संस्थाऍं भी आती हैं अथवा नहीं।

प्रक्रिया संबंधी कमिंयॉं

धारा 54 and 17(1)(a)

लोकपाल केवल सात साल पहले तक किये गये अपराधों की शिकायतों की छानबीन कर सकता है। इसका अर्थ यह हुआ कि दो टर्म में प्रधानमंत्री के कार्य काल के शुरू के तीन वर्ष इसके सीमा क्षेत्र से बाहर होंगे।

धारा 28, 29 and 15

पी.सी.ए. के अन्तर्गत रिश्वत लेना और रिश्वत के लिये बढ़ावा देना दोनो ही अपराध है। लोकपाल रिश्वत लेने वाले व्यक्ति तथा रिश्वत के लिये बढ़ावा देने वाले व्यक्ति के विरूद्ध शिकायत की जाँच एवं छानबीन कर सकता है। वह सार्वजनिक कर्मचारी पर अभियोग लगा सकता है किन्तु वह रिश्वत के लिये बढ़ावा देने वाले अन्य व्यक्तियों पर अभियोग लगाने के लिये सक्षम नही है।

धारा 23

विधेयक मे शिकायत किये जाने के बारह महीने के अन्दर पूरी छानबीन करने की बात कही गयी है। हालॉंकि इसमें जॉंच पूरी करने के लिये कोई समय सीमा निर्धारित नही की गयी है।

राष्ट्रीय सुरक्षा से संबधित सूचनाओं के लिये कोई बचाव नही है

धारा 23(7), 26, 57

विधेयक में राष्ट्रीय सुरक्षा से संबधित सूचनाओं के बचाव और जन सुरक्षा के लिये ऐसे कोई निश्चित प्रावधान नही किये गये हैं।

इस विधेयक के अन्तर्गत कुछ प्रावधान सूचनाओं के पूरे खुलासे की मॉंग करते हैं:(अ) जाँच से जुड़ी किसी भी सूचना को लोकपाल सार्वजनिक कर्मचारी से मॉंग सकता है; और (ब) कोई भी कर्मचारी जिसके विरूद्ध जाँच की जा रही हो वह अपने मुकदमें से जुड़े

किसी भी कागज़ात को देख सकता है और अपने बचाव के लिये सूचनाऍं निकाल सकता है। विधेयक कुछ अपवादों में पूछताछ को बंद कमरों में किये जाने की अनुमति देता है किन्तु अपवाद की वे कौन सी परिस्थितियॉं हैं इस बात को स्प्ष्ट नही करता है। अपराध प्रकिया की संहिता[13] में कुछ निश्चित प्रकार के अपराध जैसे बलात्कार में जज बंद कमरे में सुनवायी कर सकता है[14]। सरकारी कर्मचारीयों व अन्य व्यक्तियों के साथ सूचना के आदान–प्रदान के लिए कोई दिशा निर्देशों के न होने से राष्ट्रीय और जन सुरक्षा को खतरा हो सकता हैं।

लोकपाल विधेयक 2001[15] ने अपने अधिकार क्षेत्र में प्रधानमंत्री को शामिल किया किन्तु राष्ट्रीय सुरक्षा से जुड़े किसी भी मामले को और सार्वजनिक व्यवस्था से जुडी किसी भी शिकायत को इससे बाहर रखा है।

सूचना का अधिकार कानून ,2005[16] सरकार को इस बात की अनुमति देता है कि वह राष्ट्र की संप्रभुता और अखंडता, सुरक्षा, राज्य के सामरिक, वैज्ञानिक और आर्थिक हित और उसके दूसरे राष्ट्रों से रिश्तों के लिये प्रतिकूल और लोगों को भड़काने वाली किसी भी सूचना की मॉंग को ठुकरा दे।

लोकपाल के बुनियादी ढॉंचे पर भिन्न मत

पर्सोनेल, पब्लिक ग्रीवान्सेस, लॉ एण्ड जस्टिस की स्टैन्डिंग कमेटी ने लोकपाल के अधिकार क्षेत्र, उसकी शक्ति और भूमिका जैसे मुद्दों पर विचार आमंत्रित किये थे। तालिका 2 में इन पर विचार दिये हैं।

तलिका 2: स्टैंन्डिंग कमेटी के द्वारा उठाये गये कुछ मुद्दे

मुद्दे	विधेयक में शामिल किये जाने के पक्ष में तर्क	विधेयक में शामिल किये जाने के विरोध में तर्क
प्रधानमंत्री	भ्रष्टाचार एक अपराध है और किसी भी सार्वजनिक कर्मचारी को छूट दिये जाने का कोई औचित्य नही है। प्रधानमंत्री के पास मंत्रालयों का सीधा प्रभार (चार्ज) भी होता है।	प्रधानमंत्री सरकार का मुखिया है। उसके विरूद्ध कोई जॉंच पड़ताल सरकार के स्थायित्व को भंग कर सकती है। इससे प्रधानमंत्री में विश्वास का निर्धारण करने में संसद के वर्चस्व का भी हनन होता है।
निचलेस्तर की अफसरशाही	पी.सी.ए.में निचले स्तर की अफसरशाही को सार्वजनिक कर्मचारी की परिभाषा में शामिल किया गया है।	केन्द्र सरकार में 30 लाख से अधिक लोग ग्रुप बी,सी,डी, के कर्मचारी हैं। इतने अधिक अफसरों को अपने घेरे में लेना लोकपाल की क्षमता के बाहर हो सकता है।
संसद मे सदस्यों का व्यवहार	यदि कोई संसद सदस्य संसद में कुछ बोलने के लिये या किसी के पक्ष या विपक्ष में मत देने के लिये रिश्वत लेता है तो उसे इस अपराध के लिये छूट (इम्यूनिटी) नही मिलनी चाहिए।	संविधान संसद सदस्यों को संसद में बोलने या मत देने के लिये कानूनी सुरक्षा देता है। विधेयक भी केवल संसद सदस्यों के भाषण व मतदान पर ही कानूनी संरक्षण देता है। यह किसी भ्रष्ट व्यवहार एवं कार्य को ऐसी छूट नही देता।
लोकायुक्त	यह पूरे देश में कानून की एकरूपता को सुनिश्चित करेगा।क्योंकि भारत ने यू.एन.सी.ए.सी.में हस्ताक्षर किये है, संविधान की धारा 253 संसद को इस बात की अनुमति देती है कि वह पूरे देश में यू.एन.सी.ए.सी के कनवैन्शन को लागू करें और लोकायुक्तों को नियुक्त करे।	राज्य सेवाऍं संविधान के राज्य सूचि में आती हैं। लोकायुक्त की स्थापना का प्रावधान करने वाला यह विधेयक संविधान की संघीय या केन्द्र शासित प्रकृति का हनन कर सकता है। वैसे भी वर्तमान में 18 प राज्यों में लोकायुक्त हैं।

स्रोतः ''एथिक्स इन गर्वनैन्स,''दूसरे ए.आर.सी. की चौथी रिपोर्ट,जनवरी 2007; ''एक्सीक्यूटिव एण्ड पब्लिक ऐडमिस्ट्रेशन,''नेशनल कमीशन टु रिव्यू द वर्किंग आफ द कान्स्टीट्यूशन मार्च 31, 2002 का छठा अध्याय,स्टैन्डिंग कमेटी रिपोर्ट ऑन 1996, 1998, एण्ड 2001 लोकपाल बिल; ''जन लोकपाल बिल:एड्रैसिंग कन्सर्न्स,''प्रशांत भूषन, हिन्दू,अप्रैल 15,2001; मिनिट्स आफ द मीटिंग आफ द ज्वायंट ड्राफ्टिंग कमेटी फॉर ड्राफ्टिंग द लोकपाल बिल; ''मार्च 31,2008 को सैन्सस ऑफ सैन्ट्रल गर्वनमैन्ट एम्पलायीसः''श्रम मंत्रालय,भारत सरकार(2011);पी.आर.एस.

झूठी और व्यर्थ की शिकायतें

धारा 49(1)

विधेयक में इस बात का प्रावधान किया गया है कि झूठी, वयर्थ की या दुर्भावनायुक्त शिकायत करने वाले किसी भी व्यक्ति को दो से पॉंच साल तक के कारावास और 25,000 से ले कर 2 लाख रूपये तक के जुर्माने का दण्ड दिया जाना चाहिए। पब्लिक इन्टरैस्ट डिस्क्लोज़र बिल, 2010[17] और जुडीशियल स्टैन्र्डड्स एण्ड एकाउन्टैबिलिटी बिल, 2010[18] में यह माना गया है कि दण्ड की मात्रा अधिक हो जाने से लोग शिकायत करने से बचनें लगेंगे।

अपराध की व्याख्या अस्पष्ट है।यह स्पष्ट नही किया गया है कि इनमें से किस प्रकार की शिकायत को अपराध माना गया हैः ''झूठी और व्यर्थ एवं तुच्छ शिकायत'' एवं ''अफसोस जनक (अर्थात परेशान करने के मकसद से की गयी शिकायत)'' या ''झूठी और अफसोसजनक'' शिकायतों को। यह स्पष्ट नही किया गया है कि यह विधेयक नुकसान पहुॅंचाने के मकसद के बग़ैर की गयी झूठी शिकायतों पर भी दण्डित करने की बात कह रहा है। ऐसा होने से लोग शिकायत करने से ही बचने लगेंगे।

तलिका 3 में समान प्रावधानों के साथ भिन्न भिन्न कानूनों की तुलना की गयी है।

तलिका 3: झूठी और व्यर्थ की शिकायतों के विरूद्ध कानून

विधान	अपराध	दण्ड	स्टैंन्डिंग कमेटी की सिफारिश
पब्लिक इन्टरैस्ट डिसक्लोज़र बिल,2010	जानबूझ कर नुकसान पहुचाने के मकसद से ग़लत झूठे और भ्रामक खुलासे करना	2 साल तक की कैद और 30,000 रू तक का जुर्माना	दण्ड को कम करना। अपराध का निर्णय करते समय शिकायतकर्ता का मकसद महत्वपूर्ण होना चाहिए, शिकायत का परिणाम नही।
जुडीशीयल स्टैन्डर्ड एण्ड एकाउन्टेबिलिटी बिल, 2010	झूठी या अफसोस जनक शिकायत, या जज को बदनाम करने या डराने के इरादे के साथ की गयी शिकायत।	5 साल तक का कठोर कारावास और 5 लाख तक का जुर्माना।	सजा को छः महीने तक और नकद जुर्माने को घटा कर 2,000 रू करना।
इण्डियन पीनल कोड,1860	जानबूझ कर किसी सार्वजनिक कर्मचारी को ग़लत सूचना देना।	छः महीने तक की कैद और 1000 रू तक का जुर्माना।	-
लोकपाल विधेयक, 2011	झूठी और निराधार या परेशान करने के मकसद से की गयी शिकायत।	2 से 5 साल तक की कैद और 25000रू से 2 लाख रू तक का जुर्माना	-

स्रोतःपब्लिक इन्टरैस्ट डिसक्लोज़र बिल,2010; जुडीशियल स्टैन्डर्ड एण्ड एकाउन्टैबिलिटी बिल,2010;इन्डियन पीनल कोड,1860, रिपोर्ट आफ द स्टैन्डिंग कमेटी ऑन पब्लिक इन्टरैस्ट डिसक्लोज़र बिल,2010 और जुडीशियल स्टैन्डर्ड एण्ड एकाउन्टेबिलिटी बिल, 2010;लोकपाल बिल 2011;पी.आर.एस.

Notes

1. As ruled by the Supreme Court in PV Narasimha Rao v. State (AIR 1998 SC 2120).
2. Section 21 of the Indian Penal Code, 1860 and Section 2(c) of the Prevention of Corruption Act, 1988.
3. UN Convention Against Corruption, December 14, 2005.
4. “Problems of Redress of Citizens’ Grievances,” Interim Report of the First Administrative Reforms Commission, 1966.
5. The Lokpal and Lokayukta Bill, 1968 and Unstarred Question No. 1773, Rajya Sabha, Answered on November 25, 2010.
6. “Executive and Public Administration,” Chapter 6 of the National Commission to Review the Working of the Constitution (Chairperson: Shri M.N. Venkatachiliah), March 31, 2002.
7. “Ethics in Governance,” Fourth Report of the Second Administrative Reforms Commission, Jan 2007.
8. Resolution No. 1(42)/2004-Leg-I, Ministry of Law and Justice, April 8, 2011.
9. “Finance Minister’s Statement in the Lok Sabha 27 August 2011,” PIB, Aug 27, 2011.
10. 24th Report on the “Working of Central Bureau of Investigation,” Standing Committee on Personnel, Public Grievances, Law and Justice, March 11, 2008.
11. See Sections 21, 170 and 186 of the IPC and Section 2(c) of PCA, 1988.
12. Section 2(h)(d) of the Right to Information Act, 2005.
13. Section 327 of the Code of Criminal Procedure, 1973.
14. Sections 376, 376A, 376B, 376C, 376D of the Indian Penal Code, 1860.
15. Clauses 10(1) of the Lok Pal Bill, 2001.
16. Section 8(1)(a) of the Right to Information Act, 2005.
17. 46th Report of the Standing Committee on Personnel, Public Grievances, Law & Justice on the Public Interest Disclosure Bill, 2011, June 9, 2011.
18. 47th Report of the Standing Committee on Personnel, Public Grievances, Law & Justice on the Judicial Standards and Accountability Bill, 2010, Aug 30, 2011.

यह रिपोर्ट मूल रूप से अंग्रेज़ी में तैयार की गयी थी। हिन्दी में इसका अनुवाद किया गया है। हिन्दी रूपान्तर में किसी भी प्रकार की अस्पष्टता की स्थिति में अंग्रेज़ी के मूल सारांश से इसकी पुष्टि की जा सकती है।

घोषणा: आपको यह रिपोर्ट आपकी सूचना के लिए प्रस्तुत की जा रही है। आप पी.आर.एस. लेजिस्लेटिव रिसर्च (‘पी.आर.एस.’) का उचित उल्लेख देते हुए इसका पूर्ण एवं आंशिक पुनः प्रस्तुतिकरण एवं वितरण अव्यवसायिक उद्देश्य से कर सकते हैं। यहॉ पर व्यक्त विचार पूर्णतः इसके लेखकों के है। पी.आर.एस. का पूरा प्रयास विश्वसनीय और सही सूचनाओं का उपयोग करना है किन्तु पी.आर.एस. ऐसा कोई दावा नहीं करता कि प्रस्तुत रिपोर्ट की सामग्री समग्र और पूरी तरह से यथार्थ है। पी.आर.एस. एक स्वतंत्र और अव्यवसायिक व्यक्ति समूह है। इस रिपोर्ट का इसके उपयोग करने वालों के मत एवं उद्देश्य से कोई संबन्ध नहीं है।

PRS LEGISLATIVE RESEARCH

CENTRE FOR POLICY RESEARCH