IJNRD.ORG ISSN : 2456-4184

INTERNATIONAL JOURNAL OF NOVEL RESEARCH AND DEVELOPMENT (IJNRD) | IJNRD.ORG

An International Open Access, Peer-reviewed, Refereed Journal

भारत में भ्रष्टाचार निवारण का वैधानिक ढाँचा

(Legal Process for Prevention of Corruptio in India)

Pardeep S/o Ramesh

Dept. of Law

Advocate of Distt. Court, jind

स्वतंत्रता से पूर्व की अवधि के दौरान जनजीवन में भ्रष्टाचार का सामना करने के लिये भारतीय दंड संहिता (आईपीसी) ही मुख्य साधन थी। इस संहिता में ’लोक सेवकों के अपराध’ का एक अध्याय था। भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम 1947: इस कानून ने एक नए अपराध की परिभाषा बनाई - ’पदीय कर्त्तव्य के निर्वहन में आपराधिक अवचार’ जिसके लिये सज़ा बढ़ाने का (न्यूनतम एक वर्ष से अधिकतम 7 वर्ष तक) अनुबंध किया गया था। इस अधिनियम में यह भी उपबंध किया गया था कि रिश्वत देने वाले व्यक्ति के द्वारा रिश्वत देना मान लिये जाने के वक्तव्य पर कोई अभियोजन नहीं हो सकेगा।

दंड विधि संशोधन अधिनियम 1952 : भारतीय दंड संहिता की धारा 165 के अधीन उल्लिखित सज़ा को विद्यमान दो वर्षों की बजाय तीन वर्षों तक कर दिया गया। इसके साथ ही भारतीय दंड संहिता में एक नई धारा 165 A दी गई जिसमें भारतीय दंड संहिता की धारा 161 और 165 में परिभाषित अपराधों को दुष्प्रेरित करना भी अपराध बना दिया गया।

1964 में संशोधन: भारतीय दंड संहिता के अधीन ’लोकसेवक’ की परिभाषा का विस्तार किया गया (संथानम समिति ने भी ’लोक सेवक’ नाम की परिभाषा का विस्तार करने की सिफारिश की थी। ’आपराधिक अवचार’ की परिभाषा का विस्तार किया गया और लोकसेवक के लिये आय के ज्ञात स्रोतों से अधिक संपत्तियाँ रखना अपराध माना गया।

धारा 5(A) में संशोधन किया गया ताकि पुलिस निरीक्षक स्तर के अधिकारियों को अधिनियम के अधीन मामलों की जाँच हेतु अधिकृत करने के लिये राज्य सरकारों को सशक्त किया जा सके।

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम 1988: ’लोकसेवक’ शब्द की परिभाषा अधिनियम में दी गई है। यह परिभाषा भारतीय दंड संहिता में विद्यमान परिभाषा से बड़ी है। अधिनियम में एक नई धारणा - ’लोक कर्त्तव्य’ को रखा गया है। अधिनियम के अधीन सभी मामलों की सुनवाई विशेष न्यायाधीशों द्वारा ही होगी।

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम 1988:- प्रत्येक राज्य दल भ्रष्टाचार निवारण पर किये गए लक्ष्यों के स्थापन और उनकी प्रभावकारी पद्धतियों को विकसित करने का प्रयत्न करेगा। प्रत्येक राज्य दल संगत वैधानिक प्रपत्र और प्रशासनिक उपायों द्वारा भ्रष्टाचार को रोकने या उससे लड़ने हेतु उनकी पर्याप्तता का निर्धारण करने के लिये समय-समय पर इनका मूल्यांकन करने का प्रयत्न करेगा।

दुस्संधिपूर्ण रिश्वतखोरी:- किसी भी भ्रष्टाचार हेतु लेन-देन में दो पक्षकार होते हैं - एक रिश्वत देने वाला और दूसरा रिश्वत लेने वाला। रिश्वतखोरी के अपराध को दो श्रेणियों में रखा जा सकता है। पहली श्रेणी में रिश्वत देने वाला ज़बरदस्ती उससे पैसें ऐंठे जाने का शिकार होता है, उसे एक मामूली सी सेवा के लिये पैसे देने पड़ते हैं क्योंकि यदि वह पैसे ऐंठने वाले लोकसेवक

की मांग पूरी नहीं करता है तो उसे रिश्वत की राशि से कहीं अधिक नुकसान सहना पड़ेगा। दुस्संधि वाले भ्रष्टाचार के मामलों में सबूत का भार दोषी पर डाल दिया जाना चाहिये।

अतः भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम की धारा 7 में 'दुस्संधि रिश्वत' को विशेष अपराध के रूप में लाए जाने का उपबंध करने के लिये उसमें संशोधन की आवश्यकता है। कोई अपराध 'दुस्संधि रिश्वत' के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है यदि किसी लेनदेन का नतीजा या ऐच्छिक नतीजा सरकार, जनता या जनहित को हानि पहुँचाना हो।

अभियोजन के लिये स्वीकृति:- भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम की धारा 19 में यह उपबंध है कि न्यायालय को अधिनियम की धारा 7, 10, 11,13 और 15 के अंतर्गत परिभाषित अपराधों का संज्ञान लेने से पहले सक्षम प्राधिकारी की पूर्व स्वीकृति लेनी आवश्यक होगी। इस उपबंध का उद्देश्य ईमानदार लोकसेवकों का विद्वेषपूर्ण और कष्टकारी शिकायतों द्वारा होने वाले उत्पीड़न से बचाव करना है।

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम की धारा 19 के अंतर्गत दिये गए बहुप्रयोजी संरक्षण कभी-कभी भ्रष्ट लोकसेवकों को न्याय दिलाने में सहायक हो जाते हैं क्योंकि इससे प्रायः स्वीकृति में विलंब कर दिया जाता है या उसे अस्वीकार कर दिया जाता है। इससे विधान की यह मंशा प्रतीत होती है कि लोकसेवक को उसके उचित सरकारी काम का निष्पादन करने में वह पर्याप्त संरक्षण दे।

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम में यह सुनिश्चित करने के लिये संशोधन किया जाना चाहिये कि स्वीकृति देने वाले प्राधिकारियों को बुलाना न पड़े और इसके बजाय समुचित प्राधिकारी द्वारा कागजात प्राप्त करके न्यायालयों के समक्ष पेश कर दिये जाएँ। संसद अथवा विधानमंडल के पीठासीन अधिकारी को क्रमशः संसद सदस्य और विधायकों की स्वीकृति दिये जाने के लिये पदासीन किया जाना चाहिये।

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत जिन न्यायाधीशों को विशेष न्यायाधीशों के रूप में घोषित किया गया हो, वे अधिनियम के अंतर्गत मामलों के निपटारे की ओर प्राथमिकता से ध्यान दें।जब अधिनियम के अंतर्गत अपर्याप्त काम हों, केवल तभी विशेष न्यायाधीशों को अन्य उत्तरदायित्व सौंपे जाने चाहिये। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिये कि भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम के अंतर्गत मामलों की सुनवाई करने वाले न्यायालयों की कार्यवाही को दैनिक आधार पर किया जाए और किसी विचलन की स्वीकृति न दी जाए। उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालय अवांछित स्थगनों और परिहार्य विलंबों को रोकने के लिये दिशा-निर्देश अधिकथित कर सकता है।

सार्वजनिक उपयोगिता जैसी सेवाओं को प्रदान करने वाले निजी क्षेत्र को भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम के अधिकार क्षेत्र में लाने के लिये इस अधिनियम में अनुकूल संशोधन किये जाने चाहिये। ऐसी गैर-सरकारी एजेंसियों को जिन्हें कोष की पर्याप्त राशि प्राप्त होती हो, भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम के अंतर्गत शामिल किया जाना चाहिये। ऐसे मानदंड अधिकथित किये जाने चाहिये कि यदि किसी संस्थान या निकाय को पिछले किन्हीं तीन वर्षों के दौरान अपनी वार्षिक प्रचालन लागतों से 50 प्रतिशत अधिक राशि मिली हो या एक करोड़ के बराबर या उससे अधिक राशि प्राप्त हुई हो तो उसे उस अवधि के दौरान 'पर्याप्त कोष' प्राप्त करने वाला समझा जाना चाहिये और ऐसे कोष का उद्देश्य भी बताया जाना चाहिये।

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम में लोकसेवक की आय के ज्ञात स्रोतों से अधिक की संपत्तियों को ज़ब्त करने का उपबंध है। तथापि, यह उपबंध अपर्याप्त साबित हुआ है क्योंकि ऐसी जब्ती संगत अपराधों के लिये केवल दोषसिद्ध हो जाने पर ही संभव है। इस समय लोकसेवकों की असंवैधानिक रूप से अधिग्रहीत संपत्ति को ज़ब्त और कुर्क करने के लिये दंड विधि संशोधन अध्यादेश, 1944 के प्रावधानों का अवलंब लिया जाता है।

भ्रष्टाचार या घोटाले की सूचना देने वाले की सुरक्षा:- किसी विभाग/एजेंसी में काम करने वाले लोकसेवक अपने संगठन में अन्य लोगों के पूर्ववृत्तों और गतिविधियों से परिचित होते हैं। तथापि, प्रायः वे बदले की भावना के डर से सूचना देने के इच्छुक नहीं होते। लोक सेवक द्वारा अपने संगठन में भ्रष्टाचार की सूचना देने की तत्परता और उसे तथा उसकी पहचान को संरक्षण दिये जाने में बहुत ही नज़दीकी संबंध होता है। भ्रष्टाचार या घोटाले की सूचना देने वाले को संरक्षण प्रदान करने के लिये विधि आयोग द्वारा सुझाई गई निम्नलिखित बातों पर तत्काल ही विधान को अधिनियमित किया जाना चाहियेः

भष्टाचार या घोटाले की सूचना, झूठे दावों, धोखाधड़ी या भ्रष्टाचार की सूचना देने वाले को शारीरिक हानि पहुँचाए जाने से रोकने के लिये उसकी पहचान को गोपनीय रखने, व्यवसाय में सताए जाने से रक्षा करना और अन्य प्रशासकीय उपायों को सुनिश्चित करते हुए उसका बचाव किया जाना चाहिये।

गंभीर आर्थिक अपराध:- आर्थिक अपराध, जिन्हें आम बोलचाल में कपट या धोखाधड़ी कहा जाता है (इस शब्द की परिभाषा ही भारतीय संविदा अधिनियम47 में दी गई है)। आज आकार और जटिलता दोनों की बढ़ती हुई प्रवृत्ति चिंता का विषय बन गए हैं। आर्थिक अपराधों पर नियंत्रण के लिये अनेक कानून बनाए गए हैं। इनमें शामिल हैं- भारतीय दंड संहिता (आईपीसी), बैंकिंग विनियमन अधिनियम 1949, कंपनी अधिनियम 1956, सीमा शुल्क अधिनियम 1962, आयकर अधिनियम, 1961, आवश्यक वस्तु अधिनियम, विदेशी मुद्रा संरक्षण और तस्करी निवारण अधिनियम, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम और भारतीय पेटेंट अधिनियम आदि।

एक गंभीर अपराध कार्यालय (एसएफओ) का गठन किया जाना चाहिये (नए कानून के अंतर्गत), जो ऐसे अपराधों की जाँच और उन पर कानूनी कार्यवाही करे। यह कार्यालय मंत्रिमंडल सचिवालय के अधीनस्थ होगा। इस कार्यालय को इस उद्देश्य से गठित, विशेष अदालतों में सभी ऐसे मामलों की जाँच करने और कानूनी कार्यवाई करने का अधिकार होगा। गंभीर अपराध कार्यालय को अपने कर्मचारियों का चयन शिक्षा के विविध विषय क्षेत्रों के विशेषज्ञों से करना चाहिये, जैसे कि वित्तीय क्षेत्र, पूंजी और भविष्य बाज़ार, वस्तु बाज़ार, लेखा-प्रणाली, प्रत्यक्ष और परोक्ष कर, न्यायालयीय, अन्वेषण, अपराध और कंपनी कानून तथा सूचना प्राद्यौगिकी। गंभीर अपराध कार्यालय को मित्रा समिति की सिफारिशों में उल्लिखित अन्वेषण के सभी अधिकार प्राप्त होने चाहिये। वर्तमान गंभीर अपराध अन्वेषण कार्यालय को इसमें शामिल कर लिया जाना चाहिये।

अपराधों के अन्वेषण और कानूनी कार्यवाही पर नज़र रखने के लिये एक गंभीर अपराध अनुवीक्षण समिति का गठन किया जाना चाहिये। इस समिति में जिसके अध्यक्ष मंत्रिमंडल सचिव होंगे, मुख्य सतर्कता आयुक्त, गृह मंत्री, वित्त सचिव, सचिव, बैंकिंग / वित्तीय क्षेत्र, रिज़र्व बैंक आफ इंडिया के एक उप गवर्नर, सचिव, कंपनी कार्य विभाग, विधि सचिव, अध्यक्ष, सेबी आदि सदस्यों के रूप में होंगे।

विधिकर्त्ताओं द्वारा उन्मुक्ति का उपयोग:- संविधान के कार्यकरण की समीक्षा के लिये राष्ट्रीय आयोग ने सिफारिश की है कि अनुच्छेद 105 (2) में यह स्पष्ट करने के लिये संशोधन किया जाए कि संसद सदस्यों द्वारा संसदीय विशेषाधिकारों के अंतर्गत उपयोग की जाने वाली उन्मुक्ति में सदन में या अन्यथा अपने कृत्यों का पालन करने के संबंध में उनके द्वारा किये गए भ्रष्ट कृत्य शामिल नहीं होंगे। ऐसी सिफारिश इसलिये की गई थी क्योंकि भ्रष्ट कृत्यों में किसी विशेष ढंग से बोलने और/या मतदान करने के लिये धन या अन्य मूल्यवान प्रतिफलों को स्वीकार करना शामिल होता है और ऐसे कृत्यों के लिये वे देश के साधारण कानून के अंतर्गत कार्यवाही किये जाने के पात्र होंगे।

यह आयोग, राष्ट्रीय संविधान कार्य समीक्षा आयोग द्वारा दिये गए सुझाव का पालन करते हुए यह सिफारिश करता है कि संविधान के अनुच्छेद 105 (2) में ऐसे समुचित संशोधन किये जाएँ जिससे यह प्रावधान किया जा सके कि संसद सदस्यों द्वारा उपभोग की जा रही उन्मक्ति में उनके द्वारा सदन में या अन्यथा अपने कर्तव्यों के संबंध में किये गए भ्रष्ट कार्यों को शामिल न किया जा सके। आयोग यह भी सिफारिश करता है कि राज्य विधानमंडलों के सदस्यों के संबंध में संविधान के अनुच्छेद 194 (2) में ऐसे ही संशोधन किये जाएँ।

संस्थागत ढाँचा:- भ्रष्टाचार निवारण समिति, जो संथानम कमेटी के नाम से लोकप्रिय है, द्वारा की गई सिफारिशों के अनुसरण में, भारत सरकार द्वारा केंद्रीय सतर्कता आयोग का गठन किया गया था। विनीत नारायण बनाम भारतीय संघ वाद में उच्चतम न्यायालय के निर्णय के फलस्वरूप इसे केंद्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम, 2003 द्वारा सांविधिक दर्जा दिया गया था।

केंद्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) भारतीय संघ को प्रशासन में सत्यनिष्ठा बनाए रखने से संबंधित सभी मामलों पर परामर्श देता है। यह केंद्रीय जाँच ब्यूरो के काम-काज की और संघ सरकार के विविध मंत्रालयों और अन्य संगठनों के सतर्कता प्रशासन पर निगरानी करता है।

भारत सरकार के सभी मंत्रालयों/विभागों में एक मुख्य सतर्कता अधिकारी (सीवीओ) होता है जो संबंधित संगठन के सतर्कता खंड के अध्यक्ष के रूप में सचिव या कार्यालय अध्यक्ष को सतर्कता से संबंधित सभी मामलों पर सहायता और सलाह देता है। वह एक ओर अपने संगठन और केंद्रीय सतर्कता आयोग के बीच तथा दूसरी ओर संगठन और केंद्रीय जाँच ब्यूरो के बीच संपर्क प्रदान करता है।

मुख्य सतर्कता अधिकारी द्वारा निष्पादित सतर्कता संबंधी कृत्यों में अपने संगठन के कर्मचारियों की भ्रष्टाचार के व्यवहारों के संबंध में सूचना एकत्र करना, सूचित किये गए आरोपों की सत्यापित जाँच करना, संबंधित अनुशासनिक प्राधिकारी के आगे

विचार के लिये जाँच रिपोर्टों की प्रक्रिया करना और आवश्यक परामर्श के लिये केंद्रीय सतर्कता आयोग के पास मामले को भेजना शामिल है।

केंद्रीय जाँच ब्यूरो (सीबीआई) संघीय सरकार की भ्रष्टाचार निवारण मामलों की प्रधान जाँच एजेंसी है। यह भ्रष्टाचार से संबंधित कुछ विशिष्ट अपराधों अथवा अपराध के वर्गों और अन्य प्रकार के अनाचारों की, जिसमें लोकसेवक लिप्त हों, जाँच करने के लिये अपनी शक्तियों को दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन अधिनियम, 1946 (डीएसपीई अधिनियम) से प्राप्त करता है।

भ्रष्टाचार निवारण खंड भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम 1988 के अंतर्गत पंजीकृत सभी मामलों और भारतीय दंड संहिता की अन्य धाराओं अथवा अन्य कानूनों के अंतर्गत अपराधों, यदि उन्हें घूसखोरी तथा भ्रष्टाचार के अपराधों के साथ किया गया हो, के मामलों की भी जाँच करता है।

प्रधानमंत्री एवं लोकपाल:- संसदीय कार्यपालिका माडल, जो मंत्रिमंडल को विधानमंडल से लेते हैं, को अपनाने वाले सभी देशों में, प्रधानमंत्री देश और सरकार का नेता होता है। सरकार के प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित कार्यपालिका माडल में, संसद राष्ट्रपति को नहीं हटा सकती जो कि मुख्य कार्यपालक होता है और इसलिये महाभियोग की जटिल प्रक्रिया तथा ऐसे महाभियोग से पूर्व विशेष अभियोजकों द्वारा जाँच कराया जाना अनिवार्य होता है।

सरकार की जाँच एजेंसियों पर नियंत्रण और दबाव मंत्रियों का होता है और इसलिये प्रधानमंत्री के लिये मंत्रियों के पद के आचरण का प्रयोजनमूलक मूल्यांकन कर पाना कठिन होता है। अतः मंत्रियों में नैतिक आचार के उच्च मानदंडों को लागू करने में उच्च प्रतिष्ठा प्राप्त स्वतंत्र और निष्पक्ष निकाय मूल्यवान सिद्ध होंगे। इसी प्रकार के कारण संसद सदस्यों पर भी लागू होते हैं क्योंकि संसद के समय और उसकी ताकत को किसी सदस्य के आचरण की विस्तृत जाँच करने में नहीं लगाया जा सकता। परंतु, सदस्यों को हटाए जाने का अंतिम निर्णय का अधिकार संसद में ही निहित है और मंत्री को हटाए जाने का काम प्रधानमंत्री की सलाह से ही होना चाहिये।

सिफारिशें: राष्ट्रीय लोकायुक्त के नाम से जाना जाने वाला एक राष्ट्रीय विधि प्रतिनिधि का प्रावधान करने के लिये संविधान में संशोधन किया जाना चाहिये। राष्ट्रीय लोकायुक्त की भूमिका और उसका कार्य क्षेत्र संविधान में परिभाषित किया जाना चाहिये जब कि रचना, नियुक्ति के प्रकार और अन्य ब्योरों का निर्णय संसद द्वारा कानून के माध्यम से लिया जा सकता है।

राष्ट्रीय लोकायुक्त का कार्य क्षेत्र केंद्र के सभी मंत्रियों (प्रधानमंत्री को छोड़कर), सभी राज्यों के मुख्यमंत्रियों, वे सभी लोग, जो केंद्रीय मंत्री के पद के समकक्ष सार्वजनिक पद पर आसीन हों और संसद सदस्य तक बढ़ा देना चाहिये। राष्ट्रीय लोकायुक्त में अध्यक्ष के रूप में सर्वोच्च न्यायालय का एक सेवारत या अवकाश-प्राप्त न्यायाधीश, सदस्य के रूप में एक विशिष्ट विधिक और पदेन सदस्य के रूप में केंद्रीय सतर्कता आयुक्त।

राष्ट्रीय लोकायुक्त के अध्यक्ष का चयन, भारत के उप राष्ट्रपति, प्रधान मंत्री, विपक्ष के नेता, लोक सभा के अध्यक्ष और भारत के मुख्य न्यायाधीश की एक समिति द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के उन आसीन न्यायाधीशों के पैनल में से किया जाएगा, जिनकी तीन वर्ष से अधिक की सेवा अवधि हो गई हो।

यदि किसी आसीन न्यायाधीश की नियुक्ति करना संभव न हो सके तो समिति सर्वोच्च न्यायालय के किसी अवकाश प्राप्त न्यायाधीश की नियुक्ति कर सकती है। यही समिति राष्ट्रीय लोकायुक्त के सदस्य (अर्थात् किसी विशिष्ट विधिक) का चयन कर सकती है। राष्ट्रीय लोकायुक्त के अध्यक्ष और सदस्य को तीन वर्ष की केवल एक ही अवधि के लिये नियुक्त किया जाना चाहिये और उसके बाद वे सरकार के किसी सार्वजनिक पद पर आसीन न हों। लेकिन अपवाद के रूप में यदि उनकी सेवाओं की आवश्यकता हो, तो वे भारत के मुख्य न्यायाधीश बनाए जा सकते हैं।

सिफारिशें: एक ऐसा प्रावधान लाने के लिये संविधान में संशोधन किया जाना चाहिये, जिसमें राज्य सरकारों के लिये लोकायुक्त का स्थापन करना अनिवार्य हो और इसकी संरचना, अधिकार तथा कार्यों के बारे में सामान्य सिद्धांतों का नियतन करे।

लोकायुक्त:- लोकायुक्त सामान्यतः उच्च न्यायालय या उच्चतम न्यायालय का अवकाश प्राप्त न्यायाधीश होता है और सामान्य रूप से 5 वर्ष की अवधि के लिये मुख्यमंत्री, मुख्य न्यायाधीश, सदन का अध्यक्ष और विपक्ष के नेता के संयुक्त निर्णय के आधार पर नियुक्त किया जाता है। तथापि, कई राज्यों में लोकायुक्त के पास अपना कोई स्वतंत्र जाँच प्राधिकार नहीं होता और इसलिये उसे जाँच करने के लिये सरकारी एजेंसियों पर निर्भर रहना पड़ता है। लोकायुक्त में एक बहु-सदस्यीय निकाय होना चाहिये, जिसमें अध्यक्ष पद पर न्यायिक सदस्य, सदस्य के रूप में एक निर्दोष प्रत्यय-पत्र वाला एक विशिष्ट विधिक या

International Research Journal
Research Through Innovation

प्रशासक और पदेन-सदस्य के रूप में राज्य सतर्कता आयोग का अध्यक्ष। लोकायुक्त के अध्यक्ष का चयन मुख्यमंत्री, उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश और विधानसभा में विपक्ष के नेता की एक समिति द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के अवकाश प्राप्त न्यायाधीशों अथवा उच्च न्यायालय के अवकाश प्राप्त मुख्य न्यायाधीशों के पैनल से किया जाना चाहिये। यही समिति, दूसरे सदस्य का चयन विशिष्ट विधिकों/प्रशासकों में से करेगी।

लोकायुक्त का कार्य क्षेत्र केवल भ्रष्टाचार में संलिप्त मामलों तक ही रहेगा। उन्हें सामान्य लोक शिकायतों की जाँच नहीं करनी चाहिये। लोकायुक्त को मंत्रियों और विधायकों के विरुद्ध भ्रष्टाचार के मामलों को निपटाना चाहिये। प्रत्येक राज्य में राज्य सरकार के अधिकारियों के विरुद्ध भ्रष्टाचार के मामलों की जाँच करने के लिये एक राज्य सतर्कता आयोग का गठन किया जाना चाहिये। इस आयोग में तीन सदस्य होने चाहिये और इसके कार्य केंद्रीय सतर्कता आयोग के समान ही होने चाहिये। भ्रष्टाचार निवारण ब्यूरो को राज्य सतर्कता आयोग के नियंत्रण में ले आना चाहिये।

स्थानीय स्तर पर ओम्बड्समैन:- संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों में सरकार की तीसरी पालिका की शक्तियों और कृत्यों के विकेंद्रीयकरण को सरकार को लोगों के नज़दीक लाने और स्थानीय प्रशासन की जवाबदेही को बढ़ाने के लिये एक लोकतांत्रिक उपाय के रूप में सांविधिक आधार पर दृढ़ता के साथ स्थापित किया गया है।

आयोग का मत है कि स्थानीय निकायों (निर्वाचित सदस्य और अधिकारी) के विरुद्ध भ्रष्टाचार की शिकायतों को सुनने के लिये स्थानीय निकाय ओम्बड्समैन की व्यवस्था की जानी चाहिये। ऐसे ओम्बड्समैन का गठन ज़िलों के वर्ग के लिये किया जाना चाहिये। स्थानीय निकाय ओम्बड्समैन को स्थानीय निकायों में लोक पदाधिकारियों के विरुद्ध भ्रष्टाचार के आरोपों की जाँच करने की शक्ति दी जानी चाहिये। उन्हें निर्वाचित सदस्यों के विरुद्ध कार्रवाई करने के अधिकार दिये जाने चाहिये यदि वे कदाचार के दोषी पाए जाते हैं।

इसके लिये राज्य पंचायती राज अधिनियमों और नगरपालिका अधिनियमों में ब्योरों का निर्धारण करने के लिये संशोधन करना होगा। स्थानीय निकाय ओम्बडस्मैन पर संपूर्ण रूप से निगरानी रखने का काम राज्य के लोकायुक्त में निहित होगा जिसे स्थानीय निकाय ओम्बड्समैन पर पुनरीक्षण की शक्तियाँ दी जानी चाहिये।

स्थानीय निकायों के पदाधिकारियों के विरुद्ध मामलों की जाँच करने के लिये ज़िलों के समूह के लिये एक स्थानीय निकायों के कानूनी प्रतिनिधि का गठन किया जाना चाहिये। इस प्रावधान को शामिल करने के लिये राज्यों के पंचायत राज अधिनियमों और शहरी स्थानीय निकायों के अधिनियम में संशोधन किया जाना चाहिये।

स्थानीय निकायों के प्रतिनिधि को स्थानीय स्वायत्तशासी सरकारों के पदाधिकारियों द्वारा भ्रष्टाचार और कुप्रशासन के मामलों की जाँच करने के लिये सशक्त किया जाना चाहिये और रिपोर्टों को सक्षम प्राधिकारियों के पास कार्रवाई के लिये प्रस्तुत किया जाना चाहिये। सक्षम प्राधिकारियों को सामान्यतः वही कार्रवाई करनी चाहिये जिसकी सिफारिश की गई हो। यदि वे सिफारिशों से सहमत न हों तो उन्हें इनके कारणों को लिखित रूप में बताना चाहिये और इन कारणों को सार्वजनिक कर देना चाहिये।

अभियोजन को सुदृढ़ करना:- अभियोजन प्रायः भ्रष्टाचार निरोध कानून प्रवर्तन श्रृंखला की एक कमज़ोर कड़ी होता है और ऐसे उदाहरण हैं जहाँ अभियोजकों ने दोषी अधिकारी के निष्पादन को सुविधाजनक बनाया है। अतः यह आवश्यक है कि भ्रष्टाचार के मामले ऐसे कुशल अभियोजकों द्वारा निपटाए जाएँ जिनकी सत्यनिष्ठा और व्यावसायिक सक्षमता स्पष्ट हो।

आज के आधुनिक भ्रष्टाचार में लिप्त जटिलताओं को ध्यान में रखते हुए जाँच एजेंसियों को आर्थिक, लेखा और लेखा परीक्षा, कानूनी, तकनीकी तथा वैज्ञानिक जानकारी, कौशल और जाँच के उपकरण के साधन उपलब्ध कराए जाने चाहिये। प्रवर्तन निदेशालय, आर्थिक आसूचना एजेंसियाँ जैसी विविध प्रवर्तन और जाँच एजेंसियों के बीच, जिनमें प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष कर से संबंधित और राज्य की जाँच एजेंसियाँ शामिल हैं, अंतर-एजेंसी सूचना का विनिमय और परस्पर सहायता कपट और आर्थिक अपराधों के गंभीर मामलों का पर्दाफाश करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा कर सकता है। राज्यों के आर्थिक अपराध यूनिट को मामलों की प्रभावशाली जाँच को मज़बूत करने की आवश्यकता है और वर्तमान एजेंसियों के बीच बेहतर समन्वय होना चाहिये।

सामाजिक ढाँचा नागरिकों की पहल:- नागरिकों की आवाज़ को भ्रष्टाचार की कलाई खोलने, उसे खत्म करने और उस पर रोक लगाने के लिये प्रभावकारी ढंग से प्रयोग किया जा सकता है। इसमें नागरिकों को भ्रष्टाचार की बुराइयों के बारे में शिक्षा देने, उनके जागरूकता के स्तर को बढ़ाने और उन्हें 'आवाज़' देकर उनकी भागीदारी प्राप्त करने में सिविल सोसाइटी और मीडिया को काम में लगाने की आवश्यकता है।

सिविल सोसाइटी वर्गों की सफलतापूर्वक पहलों ने भ्रष्टाचार के साथ लड़ने में लोगों को शिक्षित करने और उनकी जागरूकता बढ़ाने में नाजुकता को रेखांकित किया है। यद्यपि, ऐसी पहलें सोसाइटी की ओर से की जाती हैं, फिर भी सरकार एक ऐसा वातावरण बना सकती है जिसमें नागरिकों के वर्ग भ्रष्टाचार को जड़ से समाप्त करने के प्रयासों में प्रभावकारी ढंग से भागीदार बन सकते हैं। इसे आसान करने के लिये कुछ उपाय इस प्रकार के हो सकते हैं:-

समाज में अभिवृत्तीय परिवर्तन लाने के बारे में स्कूल जागरूकता कार्यक्रम बहुत प्रभावी हो सकते हैं। ऐसे कार्यक्रम उच्च विद्यालयों में आदर्शतः लिये जाते हैं और इन्हें लोकतंत्र में नागरिकों की भूमिका के संबंध में, सिविल सोसाइटी की भूमिका, भ्रष्टाचार के हानिकारक प्रभाव, भ्रष्टाचार के विरुद्ध लड़ाई में सामूहिक कथनों के सिद्धांत, लोक संस्थानों के संचालन को सामने लाने आदि के संबंध में छात्रों को शिक्षित किया जाना चाहिये। नए प्रोत्साहन शुरू किये जाने की आवश्यकता है ताकि लोग भ्रष्ट लोक अधिकारियों के गलत कामों को सामने लाने को प्रेरित हो सकें।

मीडिया की भूमिका:- एक स्वतंत्र मीडिया की भ्रष्टाचार रोकने, अनुवीक्षण करने और नियंत्रण करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। ऐसा मीडिया जनता को भ्रष्टाचार पर सूचना और शिक्षा दे सकता है जो सरकार में निजी क्षेत्र और सिविल सोसाइटी संगठनों में भ्रष्टाचार का पर्दाफाश करता है और भ्रष्टाचार के विरुद्ध अपने को नीतिबद्ध करते हुए आचार संहिता पर निगरानी में सहायता करता है।

सूचना और प्रसारण मंत्रालय ने एक ड्राफ्ट प्रसारण सेवाएँ विनियामक बिल तैयार किया है, जिसमें भारतीय प्रसारण विनियामक प्राधिकरण के गठन का प्रस्ताव है जिसमें इलेक्ट्रानिक मीडिया सहित लाइसेंस और निगरानी दोनों कार्यों को शामिल किया जाएगा।

मीडिया द्वारा सभी आरोपों/शिकायतों के लिये आवश्यक समुचित जाँच के लिये मानदंड और प्रणाली को अपनाया जाना और उन्हें जनता के सामने लाने के लिये कार्रवाई करना आवश्यक है। इलेक्ट्रा ॅनिक मीडिया को एक आचार संहिता और स्वयं नियंत्रण व्यवस्था अपनानी चाहिये ताकि आचार संहिता का दुर्भावनापूर्ण कार्रवाई के विरुद्ध एक सुरक्षण के रूप में पालन किया जा सके।

सर्वांगी सुधार:- भ्रष्टाचार का मुकाबला करने के लिये दंडात्मक और रोकथाम उपायों के अनुकूलतम मिले-जुले रूप की आवश्यकता है। दंडात्मक उपाय निवारण भ्रष्टाचार का काम करते हैं, जबकि रोकथाम के उपाय व्यवस्था में पारदर्शिता लाकर, जवाबदेही बढ़ाकर, विवेक को कम करके, कार्य-पद्धतियों को तर्कसंगत करने आदि से भ्रष्टाचार के अवसर कम कर देते हैं।

भारत में अधिकतर सार्वजनिक सेवाएँ सरकार द्वारा एकाधिकारिक वातावरण में प्रदान की जाती हैं। भ्रष्टाचार को रोकने के लिये सार्वजनिक सेवाओं की व्यवस्था में प्रतिस्पर्द्धा के घटक का आरंभ कर देना एक बहुत ही लाभदायक हथियार है।

इस संबंध में सफलतापूर्वक आरंभ की गई दो सेवाओं का उल्लेख किया जा सकता है: पहला, दूरसंचार क्षेत्र का धीरे धीरे एकाधिकार से मुक्त होना और दूसरा, मध्य प्रदेश में सरकारी नियंत्रण की मंडियों के बाहर किसानों को प्रत्यक्ष बाज़ार की सेवाएँ प्रदान करने में निजी क्षेत्रों की बढ़ती हुई भूमिका।

कुछ केंद्रीय प्रायोजित स्कीमों का पुनर्गठन किया जा सकता है ताकि उन राज्यों को प्रोत्साहन दिया जा सके जो सेवा सुपुर्दगी में प्रतिस्पर्द्धा को विकसित करने के लिये कदम उठाते हों।

विभागाध्यक्षों द्वारा उत्तरदायित्व के साथ वर्तमान विभागीय नियम पुस्तकों और कोडों की और उन्हें सरलीकृत किया जाना, ऐसे कागजातों को समय-समय पर अद्यतन करना और सॉफ्ट प्रतियों को ऑनलाइन तथा हार्ड प्रतियों को बिक्री के लिये उपलब्ध कराना। इन नियम पुस्तकों को बहुत ही संक्षेप में लिखा जाना चाहिये और 'के विवेक पर छोड़ा गया' 'यथासंभव' 'उपयुक्त निर्णय ले लिया जाए' आदि जैसे उप-वाक्यों को लिखने से बचें। इस बात को अनुमतियों ं ं, लाइसेंसों आदि जारी करने के सभी नियमों और विनियमों के लिये अपनाया जाना चाहिये।

'सकारात्मक चुप्पी' के सिद्धांत का सामान्यतः प्रयोग किया जाना चाहिये, यद्यपि यह सिद्धांत सभी मामलों में नहीं अपनाया जा सकता। जहाँ कहीं भी अनुमतियों/लाइसेंसों आदि को जारी किया जाना हो, उनकी प्रक्रिया के लिये एक समय सीमा होनी चाहिये जिसके पश्चात् अनुमति को प्रदान की गई समझी जानी चाहिये, यदि यह अनुमति पहले से न दी गई हो। तथापि, नियमों मे यह व्यवस्था होनी चाहिये कि ऐसे किसी मामले में विलंब किये जाने हेतु ज़िम्मेदार अधिकारी के विरुद्ध कार्यवाई हो।

सूचना तकनीक का प्रयोग किया जाना:- सरकार का अपने संघटकों, नागरिकों और व्यवसायियों के साथ संबंधों और इसके अपने वर्गों के बीच संबंधों को आधुनिक तकनीकों जैसे कि सूचना और संचार तकनीक (ICT) का प्रयोग करके देखा जा सकता है।

डिजिटल क्रांति में शासन में परिवर्तन लाने और प्रक्रियाओं तथा व्यवस्थाओं को पुनः अर्थपूर्ण बनाने की शक्ति है। इसका सबसे बड़ा प्रभाव सूचना और डेटा तक इसकी पहुँच में, प्रबंध सूचना प्रणालियों का निर्माण करने और इलेक्ट्रानिक सेवा सुपुर्दगी के क्षेत्र में है। ज्ञानदूत का एक रोचक पहलू यह है कि परियोजना का सारा खर्च पंचायतों और स्थानीय समुदाय द्वारा उठाया गया है।

उत्कृष्ट आधार संरचना का अभाव और कर्मचारियों की अपर्याप्त क्षमता ई-गवर्नेंस के प्रचार में मुख्य बाधा सिद्ध हुई है। विभागीय अधिकारियों को संगत प्रक्रियाओं से परिचित कराने और उनकी क्षमताओं की ओर बहुत अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है।

पारदर्शिता को बढ़ावा देना:- भारत ने सूचना अधिकार अधिनियम 2005 के अधिनियमन के साथ प्रशासन में पारदर्शिता की ओर एक मुख्य कदम उठाया। 'सत्यनिष्ठा के लिये समझौता' एक ऐसी व्यवस्था है जो पारदर्शिता बढ़ाने और जनता के साथ अनुबंध में विश्वास पैदा करने में सहायता प्रदान कर सकती है। इन शब्दों का प्रयोग सामान और सेवाओं की वसूली में लिप्त सार्वजनिक एजेंसियों और सार्वजनिक संविदा के लिये बोली लगाने वाले के बीच में इस बात का करार करने में किया जाता है कि बोली देने वालों ने विचाराधीन संविदा को प्राप्त करने में किसी गैर-कानूनी पारितोषिक का भुगतान नहीं किया है और न ही वह यह भुगतान करेगा।

विवेकशीलता को कम करना:- विवेकशीलता को घटाकर और व्यवस्था में अधिकतम पारदर्शिता लाकर किये गए कृत्यों के लिये कड़ी जवाबदेही सुनिश्चित कर ऐसे अवसरों को न्यूनतम किया जा सकता है। सबसे अधिक सफल भ्रष्टाचार निरोध सुधार वे हैं जो ऐसे विवेकशीलता के लाभों को कम कर देते हैं जो कि लोक अधिकारियों द्वारा नियंत्रित किये जाते हों।

अधिकतर सरकारों और उनकी एजेंसियों के पास धर्माधिकारी तंत्र का ढाँचा होता है। ऐसे ढाँचे में प्रत्येक पदाधिकारी के महत्त्वपूर्ण कामों में से एक काम यह होता है कि वह ठीक अपने नीचे के अधीनस्थ अधिकारी के कार्य पर नज़र रखे, जो कि उसे रिपोर्ट करता हो/करती हो।

किसी कार्यालय या संगठन में भ्रष्टाचार पर नियंत्रण करना कार्यालय के अध्यक्ष की प्राथमिक ज़िम्मेदारी होनी चाहिये। फिर, सभी सरकारी कार्यालयों/एजेंसियों में अधिकारी वर्गीय ढाँचा होता है, प्रत्येक को अपने नीचे के स्तर पर विद्यमान भ्रष्टाचार को न्यूनतम करने, रोकथाम हेतु कदम उठाने के लिये उत्तरदायी होना चाहिये। सार्वजनिक संपर्क को अभिहित अधिकारियों तक ही सीमित रखा जाना चाहिये। नागरिकों को फाइल निगरानी व्यवस्था के साथ सूचना और सेवाएँ प्रदान करने के लिये 'एकल खिड़की का मुख्य कार्यालय' सभी विभागों में गठित किया जाना चाहिय।

सिविल सेवाओं में सुधार करना :- प्रशासनिक व्यवस्था का रूप बदला जाना चाहिये ताकि सिविल सेवा के प्रत्येक स्तर पर ढाँचाबद्ध और अंतः कीलित जवाबदेही के साथ कर्त्तव्यों और उत्तरदायित्वों का स्पष्ट आबंटन हो सके जिसमें सरकारी सेवक उस ढंग से जवाबदेह ठहराया जा सके, जिस ढंग से वह अपना कर्त्तव्य निभाता/निभाती हो। ऐसा आवंटन विशिष्ट और स्पष्टता पूर्वक होना चाहिये और इसमें ठोस रूप में नियंत्रण अधिकारियों का निरीक्षण और निगरानी के उत्तरदायित्व शामिल होने चाहिये।

इनामों और दंडों की एक अन्तःनिर्मित व्यवस्था होनी चाहिये जिसमें एक ऐसा मानदंड अधिकथित होना चाहिये जो इनामों को प्रदान करने और दंड दिये जाने में मनमाने ढंग और व्यक्तिनिष्ठता को दूर कर सके। इस समय मेहनत और कार्यकुशलता से काम करने के लिये कोई प्रोत्साहन नहीं दिया जाता और काम से जी चुराने, भ्रष्टाचार में लिप्त होने या कार्यकुशलता के स्वीकार्य स्तर को प्राप्त करने में विफल होने पर भी कोई विपरीत परिणाम नहीं भुगतनना पड़ता।

रोकथाम के लिये जोखिम प्रबंधन:- सरकार में विविध पदों को 'भ्रष्टाचार का उच्च जोखिम', 'भ्रष्टाचार का मध्यम जोखिम' और 'भ्रष्टाचार का निम्न जोखिम' में वर्गीकृत करना संभव हो सकता है। भ्रष्टाचार रोकने के लिये एक जोखिम प्रबंध व्यवस्था को यह सुनिश्चित करते हुए जोखिम को कम करना चाहिये कि 'निम्न जोखिम वाले कार्मिक' को 'उच्च जोखिम वाले काम' या इसके विपरीत कार्य दिये जाएँ। यह काम कुशलतापूर्वक तभी हो पाएगा जब जोखिम प्रोफाइल का काम विभिन्न कार्यों के लिये किया जाए और सरकारी सेवकों के बारे में ही किया जाए।

International Research Journal
Research Through Innovation

सरकारी अधिकारियों की जोखिम प्रोफाइल इस दृष्टि से चुनौतीपूर्ण है कि वर्तमान कार्य निष्पादन मूल्यांकन व्यवस्था एक रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी को 'विपरीत टिप्पणी लिखने को हतोत्साहित करती है। फिर, किसी अधिकारी की रिपोर्ट लिखने वाले अधिकारी द्वारा दी गई विपरीत टिप्पणी के आधार पर उसे 'उच्च' जोखिम वाला अधिकारी वर्गीकृत करना ठीक नहीं होगा।

विविध प्राधिकारियों के पास लंबित भ्रष्टाचार से संबंधित अनेक अनुशासनिक मामले और आपराधिक मामले हैं। इनके बड़ी संख्या में लंबित रहने का एक कारण यह है कि निरीक्षण अधिकारियों द्वारा इनकी समीक्षा कम की जाती है। ऐसे मामलों के राष्ट्रीय आँकड़े गठित करना और उसे नियमित रूप से अद्यतन करना अपेक्षित होगा जिसे आम जनता के क्षेत्राधिकार में होना चाहिये।

इस जालतंत्र (नेटवर्क) में निर्वाचित सदस्यों और लोकसेवक, दोनों के मामले भ्रष्टाचार निरोध अधिनियम के अंतर्गत मामले और लोकसेवकों द्वारा अन्य सफेद-पोश आर्थिक अपराध, जिनमें सार्वजनिक संपत्ति या संसाधन लिप्त हों तथा भारतीय दंड संहिता के अंतर्गत लोकाचार के मामले शामिल होंगे।

भारतीय संविधान विधायी, कार्यपालिका और न्यायपालिका के बीच शक्तियों को पृथक रूप से प्रदान करता है जिसमें से प्रत्येक के लिये सुपरिभाषित भूमिकाओं और उत्तरदायित्वों का उल्लेख किया गया है। क्योंकि भारत एक संसदीय लोकतंत्र है, अतः विधायिका और कार्यपालिका के बीच मंत्रिपरिषद के स्तर पर बातचीत होती है, जो विधायिका के प्रति सामूहिक रूप से ज़िम्मेदार होते हैं।

संविधान कार्यपालिका को दो भागों में विभाजित करता है। अनुच्छेद 53 और अनुच्छेद 154 के अनुसार, संघ और राज्यों की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति या राज्यपाल में अथवा उनके अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा प्रयोग होगी। ये अधिकारी स्थायी लोकसेवा का गठन करते हैं और संविधान के भाग 14 द्वारा नियंत्रित किये जाते हैं।

कार्यपालिका का दूसरा भाग है 'राजनीतिक'। राष्ट्रपति या राज्यपाल को संविधान के अनुच्छेद 73 और अनुच्छेद 163 के अधीन अपनी मंत्रिपरिषद की सहायता और सलाह के अनुसार कार्य करना होता है। क्योंकि सलाह साधारण तौर पर बाध्यकारी होती है, ऐसी सलाह अधिकारियों के लिये एक आदेश बन जाती है जिसका उन्हें क्रमशः अनुच्छेद 77 और 166 के अधीन पालन करना चाहिये।

International Research Journal
IJNRD
Research Through Innovation

सन्दर्भ ग्रन्थ

1. आमंड, गैबियल, कम्पैरेटिव पोलिटिक्स : ए डेवलेपमेंटल एप्रोच, बोस्टन, 1999
2. भारत सरकार, लेबर ब्यूरो, चण्ड़ीगढ़ 2018
3. डाण्डेकर वी. एम. एण्ड नीलकण्ठ रथ, पॉअरटी इन इण्डिया, 1991
4. बासु, दुर्गा दास, इन्ट्राडेक्शन टू द इण्डियन कॉन्स्टिट्यूशन, नई दिल्ली, 1985
5. ————————, इक्वेलिटी एडड इनक्वेलिटी, दिल्ली, 1983
6. बोटोमोरे, टी.बी., क्लासैज इन मोडर्न सोसाइटी, दिल्ली, 1965
7. बोरडियो, एम पियरे, डिस्टिंक्शन्स, कैम्ब्रिज, 1984
8. चन्दोख, नीरा, स्टेट एंड सिविल सोसायटी, नई दिल्ली, 1995
9. चटर्जी पार्था, स्टेट एंड पोलिटिक्स इन इंडिया, दिल्ली, 2018
10. चटर्जी, रखाहरी, पोलिटिक्स इन इंडिया, नई दिल्ली, 2021
11. चौबे, शिवानी किंकर, कॅलोन्यलिज्म, फ्रीडम स्ट्रगल एण्ड नैशनलिज्म इन इण्डिया, दिल्ली, 1996
12. ड्रुकेर पीटर एम., पोस्ट–केपिटेलिस्ट सोसाइटी, ऑक्सफोर्ड, 2003
13. डायमंड, लैरी, डेवलपिंग डेमोक्रेसी, लंदन, 1999
14. डॉहल, रोबर्ट, ऑन डेमोक्रेसी, नई दिल्ली, 2008
15. देसाई ए0 आर0, पीसन्ट सट्रगल इन इंडिया, बाम्बे, 1979
16. गुप्ता, दिपांकर, सोशल स्ट्रेटिफिकेशन, दिल्ली, 1991
17. पुनेकर, एस.डी, ट्रेड यूनिअनिज्म इन इण्डिया, बम्बई, 1948
18. प्रकाश, अमित, झारखण्ड : पॉलिटिक्स ऑफ डिवैलॅपमण्ट एण्ड आइडेण्टिट, हैदराबाद, 2001
19. दैनिक भास्कर, दैनिक समाचार पत्र, पानीपत, 28 जनवरी 2023
20. दैनिक जागरण, दैनिक समाचार पत्र, हिसार, 14 जनवरी 2023
21- दैनिक ट्रिब्यून, दैनिक समाचार पत्र, चण्ड़ीगढ़, 2 फरवरी 2023