भारत में भ्रष्टाचार निवारण : संवैधानिक और संस्थागत ढांचा
ISBN: 978-93-93166-00-5

भ्रष्टाचार निवारण और लोकपाल

डॉ० विनोद कुमार
सहायक प्रोफेसर
राजनीति विज्ञान
शासकीय महाविद्यालय
झुझुनूं, राजस्थान

सारांश

परिचयात्मक

वर्तमान समय में विकासशील देशों में प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार की समस्या एक प्रमुख चुनौती है। लोक प्रशासन की मुख्य समस्या नौकरशाही एवं राजनीतिक कार्यपालिका पर नियंत्रण रखने की है। भारत में जन शिकायत निवारण तंत्र की स्थापना के प्रयास स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से ही संविधान के भीतर और बाहर दोनों स्तरों पर हुए है। लोकपाल की स्थापना के लिए लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम, 2013 का पारित होना एक ऐतिहासिक कदम साबित होगा।

लोकपाल (ऑम्बुड्समैन) की अवधारणा का विकास

विश्व में ऑम्बुड्समैन की परिकल्पना विकासवादी प्रक्रिया का परिणाम है। सर्वप्रथम ऑम्बुड्समैन की परिकल्पना स्केंडीनेवियन देशों में की गई। सर्वप्रथम 1809 में स्वीडन मे 'ऑम्बुड्समैन फॉर जस्टिस' की स्थापना की गई थी। ऑम्बुड्समैन स्वीडिश भाषा का शब्द है जिसका आशय एक ऐसे व्यक्ति से है, जिसे कुप्रशासन, भ्रष्टाचार, विलंबता, अकुशलता, अपारदर्शिता व पद के दुरुपयोग से नागरिक अधिकारों की रक्षा करने हेतु नियुक्त किया गया है।1 वर्तमान में विश्व में

ISBN: 978-93-93166-00-5

120 से अधिक देशों में ऑम्बुड्समैन की स्थापना करके संवेदनशील,पारदर्शी, निष्पक्ष, जवाबदेह शासन की स्थापना का प्रयास इसके महत्व को इंगित करता है।

1 सहायक आचार्य राजनीति विज्ञान, श्री राधेश्याम आर मोरारका राजकीय महाविद्यालय, झुझुनूं

भारत में लोकपाल का उद्भव और विकास

स्वीडन में जिसे 'ऑम्बुड्समैन' कहा जाता है भारत में उसे राष्ट्रीय स्तर पर 'लोकपाल' और राज्य स्तर पर 'लोकायुक्त' के नाम से जाना जाता है।भारत में सर्वप्रथम लोकपाल की अवधारणा सर्वप्रथम 1960 के दशक में भारत के तत्कालीन कानून मंत्री अशोक कुमार सैन द्वारा प्रस्तुत की गई। सर्वप्रथम लोकपाल एवं लोकायुक्त शब्द का प्रयोग एल. एम. सिंघवी द्वारा किया गया। लोकपाल का अर्थ है, "जिससे शिकायत की जा सकती हो। लोकपाल ऐसा अधिकारी है जिसकी नियुक्ति प्रशासन के विरुद्ध जाँच करने के लिए की जाती है"2 मोरारजी देसाई की अध्यक्षता में गठित प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने अक्टूबर, 1966 में प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट 'प्रॉब्लम ऑफ रिड्रेस ऑफ सिटीजन्स ग्रीवेन्सेज' में राष्ट्रीय स्तर पर लोकपाल और राज्य स्तर पर लोकायुक्त की स्थापना करने की अनुशंषा की। प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग की अनुशंषाओं के आधार पर पहली बार 9 मई, 1968 को संसद में लोकपाल एवं लोकायुक्त विधेयक, 1968 प्रस्तुत किया गया किन्तु चैथी लोकसभा भंग हो जाने के कारण यह विधेयक व्यपगत हो गया। इसके पश्चात् आठ बार संसद में लोकपाल विधेयक लाया गया किन्तु पारित न हो सका।

भारत सरकार के एक संकल्प प्रस्ताव द्वारा वर्ष 2000 में गठित राष्ट्रीय संविधान कार्यकरण समीक्षा आयोग ने अपने प्रतिवेदन के अध्याय 6 में अनुशंषा संख्या-118 के अंतर्गत केंद्र में लोकपाल तथा राज्यों में लोकायुक्त की स्थापना के

ISBN: 978-93-93166-00-5

लिए संवैधानिक प्रावधान करने की अनुशंषा की। आयोग ने अपने प्रतिवेदन में प्रशासनिक विफलताओं पर प्रकाश डालते हुए कहा कि प्रशासनिक भ्रष्टाचार, अकुशलता एवं अनुत्तरदायित्व के कारण देश में न केवल छद्म कानूनी ढांचा तैयार कर लिया गया है बल्कि समानान्तर सरकार एवं अर्थव्यवस्था भी चल रही है।

भारत सरकार के एक संकल्प प्रस्ताव द्वारा वर्ष 2005 में वीरप्पा मोइली की अध्यक्षता में गठित द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने जनवरी, 2007 में प्रकाशित चतुर्थ प्रतिवेदन 'शासन में नैतिकता' के चैथे अध्याय में लोकपाल एवं लोकायुक्त को संवैधानिक आधार प्रदान किए जाने की सिफ़ारिश की गई।

जनलोकपाल विधेयक बनाम सरकारी लोकपाल विधेयक

जन लोकपाल आंदोलन सरकार की असफलता के खिलाफ एक जनप्रतिक्रिया थी। भारत में 1968 से प्रस्तावित लोकपाल विधेयक के कमजोर स्वरूप के बारे में गांधीवादी समाज सेवक अन्ना हज़ारे द्वारा प्रधानमंत्री सहित पक्ष-विपक्ष के नेताओं के समक्ष अपने सुझाव व चिंता प्रकट करने के बावजूद सत्ता पक्ष द्वारा कोई तरजीह नहीं देने के कारण 5 अप्रैल, 2011 को दिल्ली के जंतर-मंतर पर आमरण अनशन प्रारम्भ कर दिया गया। इस आंदोलन के परिणाम स्वरूप सरकार द्वारा एक प्रारूप समिति का गठन किया गया जिसमें सरकार एवं जनता के प्रतिनिधियों को शामिल किया गया किन्तु प्रधानमंत्री, न्यायपालिका और निम्नस्तर के अधिकारियों के संबंध में सहमति नहीं बन सकी, जिसके परिणामस्वरूप दो लोकपाल बिल-जनलोकपाल और सरकारी लोकपाल विधेयक तैयार किए गए।

जनलोकपाल विधेयक

अन्ना हज़ारे के आंदोलन के पश्चात् जनता के प्रतिनिधियों के द्वारा तैयार

ISBN: 978-93-93166-00-5

किया गया विधेयक "जनलोकपाल विधेयक" कहलाया। इस विधेयक के प्रमुख प्रावधान निम्नानुसार है -

1. प्रधानमंत्री का पद लोकपाल के दायरे में हो ।
2. न्यायपालिका के भ्रष्टाचार के विषयों की जांच भी लोकपाल के दायरे में हो।
3. किसी संसद सदस्य पर सदन में वोट देने और प्रश्न पूछने के लिए रिश्वत देने का आरोप होने पर लोकपाल को जांच का अधिकार होना चाहिए।
4. किसी लोक सेवक द्वारा सिटीजन चार्टर द्वारा निर्धारित अवधि में जनता का कार्य नहीं करने पर लोकपाल संबन्धित लोकसेवक पर जुर्माना लगाकर भ्रष्टाचार का मुकदमा चला सकेगा।
5. केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो का लोकपाल में विलय कर देना चाहिए ।
6. लोकपाल के सदस्यों का चयन एक व्यापक जनाधार वाली खोज समिति द्वारा जनभागीदारी आधारित एवं पूर्ण रूप से पारदर्शी होना चाहिए।
7. लोकपाल आमजन के प्रति जवाबदेह होना चाहिए।
8. सिविल दंड प्रक्रिया के प्रावधानों के अनुसार जांच की अनुशंसा करता है ।
9. भ्रष्टाचार निवारण कानून के अंतर्गत 'लोकसेवक' की परिभाषा में आने वाले सभी अधिकारी लोकपाल के दायरे में आने चाहिए।
10. लोकपाल भ्रष्टाचार उजागर करने वालो, गवाहों और भ्रष्टाचार से त्रस्त लोगों को सुरक्षा उपलब्ध करवाएगा।
11. भ्रष्टाचार से संबन्धित मामलों की सुनवाई के लिए विशेष पीठों का गठन किया जाना चाहिए।

ISBN: 978-93-93166-00-5

12. लोकपाल जांच पश्चात न्यायालय में मुकदमा दायर करने के दौरान लोकसेवक का निलंबन कर सकेगा।

सरकारी लोकपाल विधेयक

अन्ना हज़ारे के आंदोलन के पश्चात सरकारी प्रतिनिधियों के द्वारा तैयार किया गया विधेयक सरकारी लोकपाल विधेयक कहलाया। सरकारी लोकपाल विधेयक की प्रमुख विशेषताएँ निम्नानुसार है -

1. प्रधानमंत्री का पद लोकपाल के दायरे से बाहर हो।
2. न्यायपालिका को लोकपाल के दायरे से बाहर रखने की अनुशंसा करता है।
3. संसद सदस्य पर सदन में वोट देने और प्रश्न पूछने के लिए रिश्वत देने का आरोप होने पर, ऐसे मामले की जांच का अधिकार लोकपाल को नहीं होना चाहिए।
4. सिटीजन चार्टर द्वारा निर्धारित अवधि का उल्लंघन होने पर लोकसेवक पर जुर्माना नहीं लगाया जाना चाहिए।
5. केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो को सरकार के अधीन रखने की अनुशंसा की गयी।
6. लोकपाल के सदस्यों के चयन के लिए एक 10 सदस्यीय चयन समिति होगी जिसमे 5 लोग सत्ता पक्ष के होंगे तथा चयन समिति द्वारा ही खोज समिति का गठन किया जाएगा ।
7. लोकपाल सरकार के प्रति जवाबदेह होना चाहिए ।
8. जांच प्रक्रिया में लोकसेवक को विशेष संरक्षण प्रदान करने की अनुशंसा करता है।

ISBN: 978-93-93166-00-5

9. केंद्र सरकार के केवल क वर्ग की श्रेणी के ही अधिकारी लोकपाल के दायरे में आने चाहिए ।
10. सरकारी लोकपाल विशेष पीठों के गठन के संबंध में कोई प्रावधान नहीं करता है।
11. लोक सेवक के विरुद्ध जांच पश्चात निलंबन का निर्णय मंत्री स्तर पर किया जाना चाहिए।

लोकपाल एवं लोकायुक्त अधिनियम, 2013

भारतीय संसद ने आठ बार असफल प्रयास करने के बाद 17 दिसंबर, 2013 को राज्यसभा ने तथा 18 दिसम्बर, 2013 को लोकसभा ने लोकपाल एवं लोकायुक्त विधेयक पारित कर दिया है। लोकपाल एवं लोकायुक्त अधिनियम 2013 जनवरी, 2014 को अधिनियमित किया गया। लोकपाल एवं लोकायुक्त अधिनियम की प्रमुख विशेषताएँ निम्नानुसार है-

लोकपाल की संरचना -

लोकपाल एक 8 सदस्य वाला बहु-सदस्यीय निकाय है।

इसमें आधे सदस्य न्यायिक तथा आधे सदस्य गैर-न्यायिक होते है। गैर न्यायिक सदस्यों अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग, अल्पसंख्यक एवं महिला में से होंगे।

लोकपाल एवं सदस्य नियुक्त होने की योग्यता-

भारत का मुख्य न्यायाधीश है या रहा हो

या

उच्चतम न्यायालय का न्यायाधीश हो या रहा हो

या

ISBN: 978-93-93166-00-5

ऐसा व्यक्ति जो भ्रष्टाचार निरोधक नीति, लोक प्रशासन, सतर्कता, वित, विधि और प्रबंधन से संबंधित क्षेत्रों का कम से कम 25 वर्षों का विशिष्ट ज्ञान हो।

ऐसे व्यक्ति को अध्यक्ष और सदस्य के पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता है जो-

संसद एवं राज्य विधानमंडल का सदस्य हो।

नैतिक दुराचार के आधार पर दोष सिद्ध व्यक्ति ।

पद ग्रहण की तिथि को 45 वर्ष से कम उम्र हो।

किसी पंचायत एवं नगरपालिका का सदस्य हो।

संघ या राज्य की सेवा से पदच्युत किया गया हो।

किसी न्यास या लाभ का पद धारण करने वाला हो या किसी राजनीतिक दल का सदस्य हो।

किसी प्रकार का व्यवसाय या वृति करने वाला हो ।

यदि ऐसा कोई व्यक्ति अध्यक्ष या सदस्य के रूप में नियुक्त किया जाता है, तो उसे अपने पद से त्यागपत्र देना होगा ।

लोकपाल एवं सदस्यों की नियुक्ति

लोकपाल एवं सदस्यों की नियुक्ति चयन समिति की सिफ़ारिश के आधार पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। प्रधानमंत्री इस चयन समिति का अध्यक्ष होता है तथा लोकसभाध्यक्ष, लोकसभा में विपक्ष का नेता या सबसे बड़े विरोधी दल का नेता, सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश या उसके द्वारा नाम निर्देशित सर्वोच्च न्यायालय का कोई न्यायाधीश, राष्ट्रपति द्वारा नाम निर्देशित विख्यात कानूनविद। राष्ट्रपति अध्यक्ष एवं सदस्यों की पदावधि समाप्त होने से पूर्व नए अध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्ति के आवश्यक उपाय करेगा।

ISBN: 978-93-93166-00-5

पदावधि एवं पद त्याग

लोकपाल एवं सदस्यों का कार्यकाल पद ग्रहण करने की तिथि से 5 वर्ष या सत्तर वर्ष जो भी पहले हो। अध्यक्ष या सदस्य कार्यकाल पूर्ण होने से पहले अपना त्यागपत्र राष्ट्रपति को सौंप सकते है। अध्यक्ष तथा सदस्यों को कदाचार के आधार पर कम से कम सौ संसद सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरित याचिका पर उच्चतम न्यायालय की जाँच के पश्चात राष्ट्रपति हटा सकेगा।अध्यक्ष या सदस्य दिवालिया घोषित हो जाता है, पद पर रहते हुए कोई वैतनिक पद धारण करता है या राष्ट्रपति की राय में मानसिक या शारीरिक असमर्थता होने पर राष्ट्रपति पद से हटा सकेगा। अध्यक्ष की मृत्यु, त्यागपत्र या अन्य कारण से पद रिक्त होने पर,राष्ट्रपति अधिसूचना जारी करके वरिष्ठतम सदस्य को, अध्यक्ष के रूप में कार्य करने के लिए प्राधिकृत कर सकेगा।

वेतन एवं सेवा शर्ते

अध्यक्ष का वेतन, भŸों एवं सेवा शर्ते भारत के मुख्य न्यायाधीश के समान होगी। लोकपाल के सदस्यों का वेतन, भŸो एवं सेवा शर्ते उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान होगी। एक बार अध्यक्ष या सदस्य के रूप में पद धारण करने के पश्चात् अध्यक्ष एवं सदस्य के पद पर पुनः नियुक्त नहीं किया जा सकेगा। भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन लाभ का पद धारण नहीं कर सकेगा। पद त्याग करने की तारीख से पाँच वर्ष के भीतर राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, संसद-सदस्य, राज्य विधानमंडल सदस्य, नगरपालिका एवं पंचायत सदस्य का चुनाव लड़ने के लिए योग्य नहीं होगा।

लोकपाल की अधिकारिता

लोकपाल एवं लोकायुक्त अधिनियम 2013 के अध्याय 13 की धारा 14 के अंतर्गत

ISBN: 978-93-93166-00-5

निम्नलिखित जाँच के दायरे में आते है-

1. ऐसा व्यक्ति जो प्रधानमंत्री है या रहा है (कुछ मामलों को छोड़कर)
2. ऐसा व्यक्ति जो भारत सरकार का मंत्री है या रहा है।
3. ऐसा व्यक्ति जो संसद सदस्य है या रहा है।
4. भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम,1988 में परिभाषित संघ सरकार में सेवारत या सेवानिवृत क, ख, ग और घ या समकक्ष लोकसेवक।

किसी निगम, कंपनी, बोर्ड, प्राधिकरण, निकाय, सोसायटी, ट्रस्ट, स्वायत संस्था का अध्यक्ष, सदस्य, अधिकारी और कर्मचारी है या रहा हो जोकि संसद द्वारा पारित अधिनियम से स्थापित हो या भारत सरकार द्वारा पूर्णत या आंशिक रूप से विŸा पोषित हो।

ऐसा कोई व्यक्ति, जो विदेशी अभिदाय (विनियमन), अधिनियम,201 के अधीन एक वर्ष में विदेशी स्रोत से दस लाख रुपये या उससे अधिक रुपये, संदाय के रूप में प्राप्त करने वाली कोई सोसायटी, व्यक्ति या न्यास का निदेशक, प्रबन्धक, सचिव या अन्य अधिकारी है या रहा है ।

ऐसा कोई व्यक्ति जो ऐसी सोसायटी, व्यक्ति समूह या न्यास जो सरकार द्वारा पूर्णत या आंशिक पोषित तथा केद्र सरकार द्वारा अधिसूचना जारी कर निर्धारित वार्षिक आय से ज्यादा आय हो, का निदेशक, प्रबन्धक, सचिव या अन्य अधिकारी है या रहा है ।भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम,1988 के तहत भ्रष्टाचार के किसी अभिकथन के मामले में दुष्प्रेरणा, रिश्वत देने या लेने या षड्यंत्र करने के मामले में सम्मिलित हो।

लोकपाल की शक्तियाँ

लोकपाल एवं लोकायुक्त अधिनियम,2013 के अध्याय 8 की धारा 25 से

ISBN: 978-93-93166-00-5

34 में लोकपाल की शक्तियों से संबंधित प्रावधान है-

धारा 25में प्रावधान है कि लोकपाल केन्द्रीय सतर्कता आयोग एवं दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन को प्रारम्भिक जांच या अन्वेषण हेतु सौंपे गए विषयों पर अधीक्षण करने और निर्देश देने की शक्तियाँ होगी। धारा 26 में प्रावधान है कि लोकपाल भ्रष्टाचार के मामले में अन्वेषण प्राधिकरण को दस्तावेजों की तलाशी लेने और उनका अभिग्रहण करने हेतु अधिकृत कर सकेगा।धारा 27 के अंतर्गत कुछ विषयों में लोकपाल को सिविल न्यायालय की शक्तियाँ प्रदान करता है।धारा 28 में प्रावधान है कि प्रारम्भिक जाँच का अन्वेषण करने के उद्देश्य से संघ या किसी राज्य सरकार के किसी अधिकारी, संगठन या अन्वेषण एजेंसी के सेवाओं का उपयोग कर सकता है । धारा 29 में प्रावधान है कि लोकपाल या उसके द्वारा इस हेतु प्राधिकृत अधिकारी द्वारा जब्त सामग्री एवं संपत्ति को अंतिम रूप से कुर्क कर सकेगा । धारा 32 में प्रावधान है कि जिस लोकसेवक के विरुद्ध प्रारम्भिक जाँच में भ्रष्टाचार का अभिकथन प्रमाणित हो गया हो, ऐसे लोकसेवक के स्थानांतरण या निलंबन के लिए केंद्र सरकार को अनुशंसा कर सकता है

लोकपाल की उपादेयता

ऑम्बुड्समैनसम्पूर्ण विषय में भ्रष्टाचार निवारण एवं रोकथाम हेतु अत्यंत व्यावहारिक, प्रभावी एवं लोकप्रिय संस्था है। भारत मे लोकपाल संस्था निम्नलिखित उद्देश्यों की पूर्ति करने में निर्णायक सिद्ध हो सकती है -

1. संविधान के आदर्शो, मूल्यों एवं उद्देश्यों की रक्षा करना ।
2. नागरिकों एवं आमजन के अधिकारों और हितों की रक्षा करना ।
3. राष्ट्रीय कानूनों एवं प्रशासनिक नियमों की पालना सुनिश्चित करना ।

ISBN: 978-93-93166-00-5

4. प्रशासन एवं उसके अभिकरणों की अनियमितताओं तथा भ्रष्टाचार पर अंकुश लगाना।
5. प्रशासनिक कार्यकुशलता, पारदर्शिता, जवाबदेयता एवं संवेदनशीलता में वृद्धि करना।
6. लोकसेवकों की स्वविवेकीय शक्तियों और विशेषाधिकारों पर नियंत्रण बनाए रखना।
7. लोकसेवकों एवं आमजन में कानून के प्रति आस्था में वृद्धि करना ।
8. राष्ट्रीय संसाधनो के सदुपयोग एवं विकास को सुनिश्चित करना।
9. प्रशासनिक कानूनों, प्रक्रियाओं एवं कार्यप्रणाली की कमियों में सुधार हेतु सुझाव प्रस्तुत करना।
10. लोकसेवकों में ईमानदारी, सच्चरित्रता, कर्तव्यनिष्ठा, कर्मण्यता, प्रतिबद्धता आदि भावों को उत्पन्न करना।

संदर्भ ग्रंथ सूची

1. *23 वां वार्षिक प्रतिवेदन, लोकायुक्त सचिवालय, शासन सचिवालय, जयपुर*
2. *शर्मा, महेश, 'जानिए जनलोकपाल बिल को' विद्या विहार, नई दिल्ली, 2015*
3. *एम. लक्ष्मीकान्त, भारत की राजव्यवस्था, मैग्रा हिल एजुकेशन (इंडिया) प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली, 2014*
4. *शासन में नैतिकता, चतुर्थ रिपोर्ट, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग, 2007*
5. *हुसैन, डॉ. आबिद, 'सम आइडियाज ऑन गवर्नेंस', राष्ट्रीय संविधान कार्यकारण समीक्षा आयोग, 2002, खंड- द्वितीय, पुस्तक-तृतीय*
6. *22 वां वार्षिक प्रतिवेदन, लोकायुक्त सचिवालय, शासन सचिवालय, जयपुर*