

भारत सरकार

भारत का विधि आयोग

लोकहित में प्रकटीकरण और सूचनादाताओं
के संरक्षण

पर

एक सौ ऊँसीवीं रिपोर्ट



दिसम्बर, 2001

न्यायमूर्ति
बीपी० जीवनरेड्डी
अध्यक्ष, भारत का विधि आयोग

भारत का विधि आयोग
शास्त्री भवन
नई दिल्ली- 110001
दूरभाष:3384475
निवास:
1, जनपथ
नई दिल्ली-110011
दूरभाष: 3019465
14 दिसम्बर, 2001

अधीक्षणसं6(3)(72)/2001-एलसी०(एल एस)

मुझे "लोकहित में प्रकटीकरण तथा सूचनादाताओं के संरक्षण", पर विधि आयोग की एक सौ उत्तरांशीर्वा० रिपोर्ट अग्रेषित करते हुए हर्ष हो रहा है।

विधि आयोग को मुख्य सतर्कता आयुक्त (सीध्वीप्सी०) श्री एन० विट्ठल से दिनांक 24.8.1999 को लिखा गया एक पत्र प्राप्त हुआ था जिसमें आयोग से लोक कृत्यकारियों के भ्रष्ट व्यवहार के प्रकटन के लिए लोक सेवकों को ग्रोत्साहन देने के उद्देश्य से एक विधेयक का प्रारूप तैयार करने का अनुरोध किया गया था। इस संबंध में श्री विट्ठल ने प्रधानमंत्री, श्री अटल बिहारी वाजपेयी के भाषण का निदेश किया जिसमें उन्होंने व्याप्त भ्रष्टाचार की भत्सना करते हुए इसे सहन न करने के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया है।

भ्रष्टाचार एक अन्तर्राष्ट्रीय अपकृत्य बन गया है और इसके डन्मूलन के लिए ब्रिटेन, अमरीका तथा अस्ट्रेलिया ने निवारक विधियां अधिनियमित की हैं। भ्रष्ट आचरणों से मानव अधिकारों और मूल स्वतंत्रता का उल्लंघन होता है और इससे देश के विकास पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। विधि आयोग इस बुराई को रोकने के लिए कठिपय उपायों की सिफारिश करना आवश्यक समझता है।

पंद्रहवें विधि आयोग ने इस समस्या से निपटने के लिए केन्द्रीय सतर्कता आयोग और संबंधित निकायों पर वर्ष 1998 में 161वीं रिपोर्ट और 1999 में "भ्रष्ट लोक सेवक (सम्पत्ति का सम्पर्क) विधेयक" पहले ही अग्रेषित कर चुका है।

विधि आयोग ने गहन अध्ययन करने के पश्चात् तथा अन्य देशों के ऐसे विधानों और अपने देश की आवश्यकताओं और परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए यह रिपोर्ट तैयार की है। इस रिपोर्ट के साथ "लोकहित में प्रकटीकरण (सूचनादाताओं का संरक्षण) विधेयक" को भी संलग्न किया जा रहा है। (अनुबंध-1)

हम आशा करते हैं कि भ्रष्टाचार को रोकने के व्यापक उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए आयोग द्वारा इस रिपोर्ट की में गई सिफारिशों को कार्यान्वित किया जाएगा।

सादर,

भवदीय,

(बीपी० जीवनरेड्डी)

श्री अरुण जैटली,
विधि, न्याय और कम्पनी कार्य मंत्री
भारत सरकार,
शास्त्री भवन,
नई दिल्ली।

विषय-सूची

क्रम संख्या		पृष्ठ संख्या
1. अध्याय-एक	: प्रस्तावना	1
2. अध्याय-दो	: भ्रष्टाचार की घटनाएँ: कारण और प्रभाव	2-7
3. अध्याय-तीन	: भ्रष्टाचार उन्मूलन और भ्रष्टाचार की सूचना दिया जाना	8-12
4. अध्याय-चार	: वाक् स्वतंत्रता, जानकारी प्राप्त करने का अधिकार और एकांतता का अधिकार।	13-15
5. अध्याय-पांच	: ब्रिटेन, यूरोपीय संघ तथा अमरीका में सूचनादाताओं को न्यायिक संरक्षण	16-21
6. अध्याय-छः	: युनाइटेड किंगडम, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड और संयुक्त राज्य अमेरिका में सूचनादाताओं का सांविधिक संरक्षण	22-29
7. अध्याय-सात	: प्रस्तावित विधेयक और उसका आधार	30-40
उपांच्छ		
1.	लोकहित में प्रकटीकरण (सूचनादाताओं का संरक्षण) विधेयक, 2002	41-48

लोक हित में प्रकटीकरण और सूचनादाताओं का संरक्षण

अध्याय-एक

प्रस्तावना

“लोकहित के प्रतिकूल आचरण का प्रकट करने वालों का संरक्षण एक ऐसी नीति है जिसका सभी सरकारी नेता सार्वजनिक रूप से तो समर्थन करते हैं परन्तु निजी रूप में सत्तासीन बहुत कम नेता इसे सहन कर पाते हैं”

“थामस एम० डिवाइन”

निदेश

1. विधि आयोग को मुख्य सतर्कता आयुक्त श्री एन० विट्ठल से दिनांक 24.8.1999 लिखा गया एक पत्र प्राप्त हुआ था जिसमें लोककृत्यकारियों के भ्रष्ट व्यवहारों को प्रकट करने के लिए ईमानदार व्यक्तियों को प्रोत्साहन तथा संरक्षण प्रदान करने के लिए एक विधेयक का प्रारूप तैयार करने का अनुरोध किया गया था। इस संबंध में उहोंने प्रधानमंत्री, श्री अटल बिहारी वाजपेयी द्वारा दिए गए एक भाषण का निदेश किया है जिसमें श्री वाजपेयी ने चारों ओर व्याप्त भ्रष्टाचार की भत्सना करते हुए न केवल लोक सेवकों से अपेक्षा की है अपितु उनके व्यवहार में भी इसे सहन न करने के सिद्धान्त पर प्रकाश डाला है।

1.1 उपर्युक्त पत्र में, श्री विट्ठल ने विधि आयोग को सूचित किया है कि उसने अनामी/गलत नामों वाली ऐसी शिकायतों पर कार्यवाही करने पर प्रतिबंध लगा दिया है जो ईमानदार अधिकारियों के भयादोहन हेतु अवांछनीय व्यक्तियों द्वारा की जाती हैं जिसके परिणामस्वरूप वे हतोत्साहित होते हैं। तथापि, ईमानदार कर्मचारी केन्द्रीय सतर्कता आयोग से शिकायत कर सकते हैं और उनके नामों को गोपनीय रखा जाएगा। उपर्युक्त पत्र में श्री विट्ठल ने कानून बनाने की आवश्यकता पर बल दिया है जिससे देश में भ्रष्टाचार के विरुद्ध संघर्ष को सुदृढ़ बनाने में बहुत सहायता मिलेगी। ऐसी विधि के बारे में उहोंने ब्रिटेन, अमेरिका तथा आस्ट्रेलिया में पहले ही से विद्यमान विधानों से समर्थन प्राप्त हुआ है।

विधि आयोग ने केन्द्रीय सतर्कता आयोग के इस पत्र पर ध्यान दिया और इस विषय में अध्ययन प्रारम्भ किया।

रिपोर्ट का विस्तार

आयोग का विचार इस रिपोर्ट में, लोक सेवकों में व्याप्त भ्रष्टाचार तथा कुप्रशासन और देश पर इसके प्रतिकूल प्रभाव तथा भ्रष्टाचार उन्मूलन के लिए उपलब्ध विकल्पों, अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार, जानकारी प्राप्त करने के अधिकार तथा एकान्तता के अधिकार की सीमाओं तथा लोक हित के विरुद्ध आचरण को प्रकट करने वाले विभिन्न देशों में न्यायालय द्वारा विशेषकर इंग्लिश न्यायालयों, यूरोपीय न्यायालयों तथा अमेरिकी न्यायालयों द्वारा प्रदान किए गए संरक्षण का निदेश करने, इसके पश्चात् आयोग भारत में इस विषय पर विधेयक के लिए प्रस्तावों का निदेश करेगा।

जहां संयुक्त राज्य अमेरिका में लोक हित के विरुद्ध आचरण को प्रकट करने वालों को संरक्षण प्रदान करने वाली संघीय विधि ज़िक्रियल ब्लॉअर्स प्रोटक्शन एक्ट, 1989 के नाम से जानी जाती है वहां इंग्लिश अधिनियम, 1998 और आस्ट्रेलियायी अधिनियम, 1994 को “लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम” कहा जाता है। न्यूजीलैण्ड अधिनियम, 2000 को “संरक्षण प्रकटीकरण अधिनियम” कहा जाता है। इन अधिनियमितियों में ऐसी सांविधिक प्रक्रिया की व्यवस्था की गई है जिसमें लोक सेवकों को (ब्रिटेन में तथा अमेरिका के कुछ राज्यों में निजी उद्योगों के कर्मचारियों को भी यह अधिकार प्राप्त है) उसी संगठन में कार्यरत अन्य लोक सेवकों के भ्रष्ट आचरण अथवा कुप्रशासन के बारे में विहित प्राधिकारी से शिकायत करने का अधिकार प्रदान किया गया है। अधिनियमितियों के स्पष्ट प्रावधान शिकायतकारीओं की उन व्यक्तियों के प्रतिशोध से रक्षा करते हैं जिनके विरुद्ध शिकायतों की जाती हैं। इसी दृष्टिकोण को अपनाते हुए एक विधेयक इस रिपोर्ट के साथ संलग्न किया जा रहा है।

अध्याय-दो

२. भ्रष्टाचार : कारण और प्रभाव

भ्रष्टाचार बहुत से देशों में एक सामान्य बात हो गई है। केवल भ्रष्टाचार की मात्रा में अन्तर है। ऐसी बात नहीं है कि भ्रष्टाचार केवल विकासशील या गरीब देशों में ही पाया जाता है। विकसित देशों में भी भ्रष्टाचार व्याप्त है। विगत पांच वर्षों में, ब्रिटेन बैल्यम, फ्रांस, स्पेन और इटली के अग्रणी राजनेता भ्रष्टाचार के आरोपों में दोषी ठहराए गए हैं और बास्तव में, समस्त यूरोपीय आयोग ने इसी कारण से त्यागपत्र दे दिया था।

(क) भ्रष्टाचार के बारे में उच्चतम न्यायालय के विचार:

भ्रष्टाचार का हमारे देश में अपना ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य है। जैसाकि उच्चतम न्यायालय ने हाल ही में मध्यप्रदेश राज्य बनाम राम सिंह, 2000 (5) एस/अ०/४४८ मामले में कहा है “प्रथम और द्वितीय विश्वयुद्ध की परिस्थितियों के पश्चात् भ्रष्टाचार जैसी बुराई अत्यधिक बढ़ गई है। प्रारम्भ में, भ्रष्टाचार नौकरशाही तक ही सीमित समझा जाता था जिसे राज्य के ठेके, लाइसेंस तथा अनुदारों जैसे विभिन्न आय के स्रोतों के बारे में कार्यवाही करने के अवसर प्राप्त थे। युद्ध के पश्चात् भी भ्रष्टाचार के अवसर निरन्तर बने रहे क्योंकि सरकारी भंडारों में माल की भारी मात्रा का निपटन इन्हीं लोक सेवकों द्वारा किया जाना था। युद्धों के परिणामस्वरूप माल की विभिन्न मर्दों की कमी के कारण नियंत्रण (कंट्रोल) लगाने की आवश्यकता पड़ी और युद्धोपरान्त पुनर्निर्माण की व्यापक योजनाएं, जिनमें बड़ी-बड़ी धनराशियों का वितरण अन्तर्रस्त था और जिनका नियंत्रण लोक सेवकों के हाथों में था और इन्हें व्यापक स्वविवेकाधिकार प्राप्त थे जिसके परिणामस्वरूप वे धन और सम्पत्ति की चमक-दमक की ओर आकृषित हुए।” न्यायालय ने टिप्पणी की कि भ्रष्टाचार और तत्संबंधी मामलों के निवारण से संबंधित विधियों को समेकित और संशोधित करने के उद्देश्य से “भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1947 अधिनियमित किया गया जिसमें समय-समय पर संशोधन किया गया। वर्ष 1988 में इस विषय पर एक नया अधिनियम, 1988 का अधिनियम संख्या 49, 1947 के अधिनियम के कार्यकरण और कार्यान्वयन में देखी गई परिस्थितियों और कमियों से निपटने के उद्देश्य से अधिनियमित किया गया” इसी मामले में उच्चतम न्यायालय ने आगे यह टिप्पणी की कि—

“भ्रष्टाचार को प्लेग की बीमारी बताया गया है जो न केवल सांसारिक है अपितु यदि इसे नियंत्रित न किया गया तो यह जंगल की आग की तरह फैलती है। इसके बायरस की तुलना एच०आई०वी० से की जा सकती है जिससे इस की बीमारी होती है जिसका कोई उपचार ही नहीं है। इसे राजरोग भी कहा गया है। ऐसी सामाजिक-राजनैतिक प्रणाली में, जहाँ ऐसा भयावह सांसारिक रोग फैला हो, अपनी ही खामियों से असफल हो जाने की संभावना रहती है। भ्रष्टाचार लोकतंत्र तथा सामाजिक व्यवस्था का विरोधी है जो न केवल जन विरोधी है अपितु इसका उद्देश्य और लक्ष्य भी जनता ही बनती है। इससे अर्थव्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है और सांस्कृतिक धरोहर का विनाश होता है। जब तक इसे पैदा होते ही मिटा नहीं दिया जाता तब तक इससे समस्याएं पैदा होने की संभावना बनी रहती है और स्वस्थ, सम्पत्र, प्रभावी और जीवंत समाज की सामाजिक, आर्थिक-राजनैतिक जड़ों के हिलने का भय बना रहता है।”

(ख) ‘भ्रष्टाचार’ शब्द का अर्थ:

भ्रष्ट आचरण क्या है? इसकी कोई सर्वमान्य परिभाषा नहीं है। भ्रष्टाचार और भ्रष्ट आचरण की परिभाषा भिन्न-भिन्न देशों में भिन्न-भिन्न हैं। विश्व बैंक (वर्ल्ड बैंक) तथा बहुपक्षीय संस्थान इसे सरकारी पद का निजी लाभ के लिए दुरुपयोग मानते हैं। इसमें किसी लोक सेवक से उसके पद से अपेक्षित कृत्य के उल्लंघन में कोई कार्य करने या करने से चूकने के लिए कोई आश्वासन मांगना या पाना या लोक सेवक द्वारा कोई उपहार या अन्य लाभ प्राप्त करना अन्तर्रस्त है। राजनैतिक-वैज्ञानिक मार्क फिलिप ने भ्रष्टाचार की तीन प्रमुख परिभाषाएं अर्थात् लोकपद केन्द्रित, लोकहित केन्द्रित, तथा बाजार केन्द्रित बताई हैं¹

1. फाइनैंसियल टाइम्स, 16 सितम्बर, 1997 में ट्रांसपेरेन्टी इन्टरेनेशनल वर्ल्ड बैंक द्वारा प्रकाशित

2. मार्क फिलिप डिफाइनिंग पॉलिटिकल करशन, पॉलिटिकल स्टेडीज, वॉल्यम 45, नं०३, सेशल इश्यू, 1997

(i) लोकपद केन्द्रित भ्रष्टाचार को ऐसे व्यवहार के रूप में परिभाषित किया गया है जहाँ निजी लाभ के कारणों से अधिकारी अपने औपचारिक लोक कृत्यों से विचलित हो जाता है। जैश०आई०वी० ने लोक पद केन्द्रित परिभाषा का एक उदाहरण दिया है:

भ्रष्टाचार एक व्यवहार है जो लोक भूमिका के औपचारिक कर्तव्यों से परे निजी आर्थिक लाभ के कारणों से (व्यक्तिगत, निकट पारिवारिक, निजी लाभ), या प्रभाव से संबंधित कतिपय निजी कर्तव्यों के पालन में नियमों का उल्लंघन करता है। इसमें रिश्वत, (किसी दायित्व के पद पर पदासीन व्यक्ति के निर्णय के दुरुपयोग के लिए पुरस्कार का प्रयोग) स्वजन-पक्षपात (भाई-भतीजावाद), (गुणावृण की अपेक्षा आर्थिक नातेदारी के कारण संरक्षण प्रदान करना) और दुर्विनियोग (जन संसाधनों का निजी हित के प्रयोग के लिए विनियोजन) जैसे व्यवहार सम्मिलित हैं।

(ii) लोकहित केन्द्रित भ्रष्टाचार:

इसके अन्तर्गत इस प्रकार का व्यवहार आता है जिससे लोक कल्याण पर नकारात्मक प्रभाव पड़ता है। काल फैटिरिक के शब्दों में “ऐसा व्यवहार जहाँ विद्यमान बताया जाता है जहाँ अधिकारी, जो कतिपय कार्यों का कार्यप्रभारी है, जो आर्थिक तथा अन्य पुरस्कारों द्वारा, जो वैध नहीं है, उस पक्ष के हित में कार्य करने के लिए तत्पर हो जाता है जो पुरस्कार देता है और इस प्रकार जनता तथा उसके हित को क्षति पहुंचाता है।”²

(iii) बाजार केन्द्रित भ्रष्टाचार:

कतिपय व्यक्तियों या व्यक्तियों के वर्ग द्वारा इस प्रकार की आर्थिक प्रणाली का प्रयोग दर्शाता है जिससे नौकरशाही की कार्यवाही उन व्यक्तियों या व्यक्तियों के वर्ग के हित में प्रभावित होती है। तदनुसार, एक सिविल अधिकारी जो अपने पद को कारोबारी समझता है भ्रष्टाचार को अत्यधिक बड़ावा देने वाला पद बन जाता है।³

ये तीन प्रकार की परिभाषाएं हेडन मेयर्स की पॉलिटिकल करशन (1970) में राजनैतिक भ्रष्टाचार की व्याख्या के आधार स्वरूप प्रयोग किए गए हैं। परन्तु ट्रान्सपेरेन्टी इन्टरनेशनल और ऐशियन डेवलपमेंट बैंक जैसे विभिन्न अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों ने अत्यधिक प्रचलित परिभाषा स्वीकार की है जो इस प्रकार है: “निजी लाभ या राजनैतिक लाभ के लिए लोक पद का दुरुपयोग”। इस परिभाषा के अन्तर्गत अधिकांशतः सभी प्रकार के भ्रष्टाचार/भ्रष्ट व्यवहार और लोकपद के दुरुपयोग आ जाते हैं। भ्रष्टाचार से संघर्ष करने के लिए, वर्ल्ड बैंक ने निजी लाभ के लिए लोकपद के विशिष्ट दुरुपयोग परिलक्षित किए हैं जो निम्न प्रकार हैं:

“जब कोई अधिकारी निजी लाभ के लिए रिश्वत स्वीकार करता है, उद्घापित करता है या मांगता है, लोकपद का दुरुपयोग करता है। जब प्रतिस्पर्धात्मक हित या लाभ के लिए लोक नीतियों या प्रक्रियाओं को अवरुद्ध करने हेतु प्राइवेट एजेन्ट रिश्वत की पेशकश करते हैं तब भी लोकपद का दुरुपयोग होता है। संरक्षण, स्वजन-पक्षपात, राज्य परिसम्पत्तियों की चोरी या राज्य के राजस्व के व्यतिक्रम के माध्यम से भी निजी लाभ के लिए, चाहे कोई रिश्वत का मामला न भी हो, लोकपद का दुरुपयोग किया जा सकता है।”⁴

भ्रष्टाचार शब्द को “निजी लाभ के हित में अधिकार का दुरुपयोग” के रूप में परिभाषित करते हुए सैयद हुसैन अल्लास ने संव्यवहारिक तथा उद्घापित भ्रष्टाचार को परिलक्षित किया है जिसमें पहला देने वाले और पाने वाले के बीच पारस्परिक लाभ के लिए एक करार है और दूसरा देने वाले को हानि पहुंचाने से बचने के लिए किस प्रकार का प्रपीड़न होता है। उन्होंने अन्य प्रकार के भ्रष्टाचार भी परिलक्षित किए हैं, उदाहरण के लिए, विनिधानिक भ्रष्टाचार, जिसमें तकाल सम्पर्क के बिना ही परन्तु भविष्य में लाभ की आशा से लाभ की पेशकश अन्तर्रस्त होती है जिससे पक्षपात की अपेक्षा रहती है, स्वजन-पक्षपात संबंधी भ्रष्टाचार, लोकपद की नियुक्ति में मित्रों तथा संबंधियों के साथ पक्षपात से संबंधित है, स्वजनित भ्रष्टाचार वहाँ होता है जहाँ किसी नीति के परिणाम के आन्तरिक ज्ञान से कोई अकेला व्यक्ति लाभ कमाता है, और समर्थनकारी भ्रष्टाचार किसी बड़ी वैश्विक सम्झौते के प्रयोग से माध्यम से विद्यमान भ्रष्टाचार को संरक्षण देने या उसे सुदूर बनाने का निदेश करता है।⁵

3. जैश०एस०नये, पॉलिटिकल करशन: ए कॉस्ट ब्रेफिंग एनेलसीस इन ए० जैएहेडन मेयर्स एम० जॉनसन एण्ड वी० अल० वाइन (इड) पॉलिटिकल: ए हैन्ड बुक, 1989, पेज 966 दी ऐशिया फाउंडेशन वक्किंग एपर सीरीज, 1998 पेज 10

4. देखिए उपयुक्त पृष्ठ 10

5. नेफनाइट लेफ, इकॉनोमिक डेवलपमेंट शू करशन, इन डेवलपमेयर्स, देखें पृष्ठ 389

6. वर्ल्ड बैंक, हैलिंग कन्ट्रीज कम्बैट करशन: दी रोल ऑफ वर्ल्ड बैंक, 1997

7. सैयद हुसैन अल्लास, भ्रष्टाचार: उसका स्वरूप, कारण और परिणाम, एल्डरशाप्ट, ब्रुकफॉल्ड, यूएसए० एवेबी, 1940 पृष्ठ 3-4

विभिन्न प्रकार/स्वरूप के भ्रष्टाचारों की परिभाषा एं उद्धरणों और परिचर्चा एं निश्चित रूप से सरकारी क्षेत्र के अधिकारियों के व्यवहारों पर ही प्रकाश डालती हैं जो उन लोक शक्तियों का दुरुपयोग करके, जो उन्हें सौंपी गई हैं, अवैध तथा अनुचित रूप से अपने को धनाड़ी बना लेते हैं।

(ग) भ्रष्टाचार के कारण: -

संस्थागत तथा व्यक्तिगत दोनों स्तरों पर ही भ्रष्टाचार के अनेक कारण हैं। विभिन्न विशिष्टता के विशेषज्ञों ने विभिन्न पहलुओं पर प्रकाश डाला है। उदाहरण के लिए, धार्मिक विश्वास या लोक नैतिकता का छास, न्यायोचित व्यवहार के स्तरमानों के अनिश्चितता, सार्वजनिक क्षेत्र में संव्यवहारों को शासित करने वाले औपचारिक तथा अनौपचारिक नियमों में भिन्नता उपनिवेशवादोचर संस्थापनाओं के मूल्यों में द्वन्द्व जहां, परम्परागत संबंधों से बने स्तरमान और व्यवहार उपनिवेशवादी शक्ति द्वारा पीछे छोड़े गए संस्थानों से भिन्न हैं।

राजनैतिक वैज्ञानिक, राबर्ट लिटगाड ने किसी संस्थान में निम्नलिखित फारमूले में भ्रष्टाचार के अवसर की अवधारणा की है –

भ्रष्टाचार – (एकाधिकार) + (विवेकाधिकार) – उत्तरदायित्व

उसके अनुसार-

“भ्रष्टाचार का अवसर किसी सरकारी अधिकारी के नियंत्रणाधीन (एकाधिकार) किराएं के आकार, उन किरायों के नियतन में उस अधिकारी के विवेकाधिकार (विवेकाधिकार) और अपने विवेकाधिकारों के प्रयोग के लिए इन अधिकारियों के उत्तरदायित्व का कृत्य है।”⁸

डेनियल काफमैन और जैफरी सैम द्वारा परीक्षण के तौर पर किए गए अनुसंधान से ऐसा सुझाव प्राप्त होता है कि भ्रष्टाचार का विनिश्चय बहुत से तत्वों के जटिल समूह द्वारा होता है उदाहरण के लिए, दुर्बल संस्थान (विधि के शासन और सम्पत्ति के अधिकार के सुरक्षोपायों सहित) नागरिक स्वतंत्रताएं शासन (प्रशासनिक सेवाओं के व्यवसायिकरण के स्तर सहित) और आर्थिक नीतियों तथा देश के आकार जो भ्रष्टाचार के पनपने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। इसके साथ-साथ बर्ल्ड बैंक ने संस्थागत और आर्थिक नीतियों जैसे पहलू भी बनाए हैं। जो भ्रष्टाचार के पनपने के लिए सहायक बातावरण तैयार करते हैं। 1997 की अपनी रिपोर्ट में उसने कहा है कि भ्रष्टाचार वहां फैलता है:-

“जहां नीति और विनियमनकारी शासन की विकृतियां इसके लिए स्थान बनाती हैं और जहां नियंत्रणकारी संस्थान दुर्बल होते हैं। भ्रष्टाचार की समस्या सरकारी और निजी क्षेत्र के विच्छेदन में निहित है। यह एक ऐसी गली है जिसके दो मार्ग हैं। निजी हित, अन्तरिक तथा वाह्य, भ्रष्टाचार हेतु, तथा लगान पाने के अवसर का लाभ उठाने के लिए अवैध साधनों से अपना प्रभाव डालते हैं और सरकारी संस्थान विश्वसनीय नियंत्रण के अभाव में भ्रष्टाचार के इन तथा अन्य ग्रोतों के वशीभूत हो जाते हैं।”

इस प्रकार भ्रष्ट व्यवहार के अवसर वहां पैदा होते हैं–

- (i) जहां कहीं सरकारी अधिकारियों को शक्तियों के प्रयोग के लिए व्यापक विवेकाधिकार प्राप्त होते हैं और अपनी की गई कार्यवाहियों के प्रति उत्तरदेयता की कमी होती है;
- (ii) जहां सरकारी नीतियों में कुछ खामी रह जाती है तब इन खामियों से बिचैलियों या भ्रष्ट लोगों के लिए लाभ पाने के अवसर पैदा हो जाते हैं;
- (iii) प्रशासनिक गोपनीयता के प्रचलन से भी ऐसे अवसर पैदा होते हैं क्योंकि इससे भ्रष्टाचार और देशी नियंत्रण को अपने पक्ष में करने के लिए प्रोत्साहन मिलता है।

इस प्रकार भ्रष्टाचार के ऐसे मूल कारणों तथा भ्रष्टाचार पैदा करने वाले कारणों को भलिभांति समझना होगा।

8. राबर्ट लिटगाड, कान्ट्रोलिंग करण बकले, यूनीवर्सिटी ऑफ कैलीफोर्निया प्रेस, 1988, पृष्ठ 75.

9. देखें, एशिया फाउंडेशन बर्किंग पेपर सीरीज ऑन करण, आमानडा एल, मानन, एशिया फाउंडेशन के सलाहकार द्वारा तैयार की गई, पृष्ठ 50.

(घ) भ्रष्टाचार के प्रभाव: -

यह स्थापित तथ्य है कि भ्रष्टाचार या भ्रष्ट व्यवहारों का, विशेषतया विकासशील देशों पर, प्रतिकूल तथा संरक्षात्मक प्रभाव पड़ता है। तथापि, आर्थिक विकास पर भ्रष्टाचार के प्रभाव के बारे में काफी समय से बाद-विवाद चल रहा है। एक विचार यह है कि भ्रष्टाचार की विकास से असंगत नहीं हो सकता और कभी-कभी तो यह लालफीताशाही को समाप्त करने और विकास परियोजनाओं को स्वीकृत करने में प्रभावी पद्धति के रूप में कार्य करता है। रिश्वत को यह सुनिश्चित करने के लिए बाजारी भुगतान समझा जा सकता है कि संसाधनों का नियतन उन लोगों को किया जाए जिनसे उनके कुशल प्रयोग की अधिकतम अपेक्षा की जाती है।

दूसरे लोगों का मत है कि भ्रष्टाचार विकास कार्यों से विचलित करता है क्योंकि इसमें प्रतिस्पर्धात्मक प्रक्रिया की उपेक्षा की जाती है और स्थायी तथा व्यापक विकास के स्थान पर अल्पावधि लाभ पर ध्यान केन्द्रित किया जाता है। इसके अतिरिक्त, गुनार मृदाल के अनुसार भ्रष्टाचार अधिकारियों के लिए अधिक रिश्वत लेने के अवसर बढ़ाने के उद्देश्य से, नौकरशाही के अतिरिक्त अवरोध खड़े करने को प्रोत्साहन देता है।¹⁰

बर्ल्ड बैंक के विचार में, भ्रष्टाचार के पक्षकारी तक अल्पावधि कुशलता के अतिरिक्त किसी अन्य उद्देश्य के समर्थन में विफल रहे हैं। गुनार मृदाल ने यह भी कहा है:

“अन्त में रिश्वत की आशा बोली के लिए रखे गए ठेकों की संख्या तथा उनके प्रकारों में, ठेका देने के लिए प्रयोग की जाने वाली पद्धति में तथा रिश्वत का अभाव उस गति और कुशलता में जिससे कि सरकारी अधिकारी अपना कार्य करते हैं, विकृति पैदा कर सकती है। इससे आर्थिक नीति सुधारों में विलम्ब भी हो सकता है। इसके अतिरिक्त, ऐसी रिश्वत से प्राप्त लाभ की राशि असमान रूप से वितरित की जाएगी।¹¹ (कतिपय फर्मों तथा कुछ सरकारी अधिकारियों के बीच)

बर्ल्ड बैंक के विचार में, समग्र रूप से शासन प्रणाली में रिश्वत का प्रभाव नकारात्मक है। यह दबाव को कम करके सुधार कार्यों में विलम्ब हो सकता है और अच्छे विनियमों के उपर्युक्त का हानिकारक प्रभाव पड़ सकता है। दूसरे, छोटी फर्मों तथा समाज के निर्धन वर्गों को, कारोबार को अनौपचारिक अर्थव्यवस्था की ओर अग्रसर करने की अवांछनीय प्रभाव वाली अक्रियाशील प्रणाली का अधिक भार बहन करना पड़ेगा।

इसके अतिरिक्त, भ्रष्टाचार के कारण नियत उद्देश्यों से भिन्न कार्यों के लिए और उत्पादनोत्तर सार्वजनिक व्यवहार के वितरित के लिए प्रयुक्त की जाएंगी। इसके परिणामस्वरूप करापवंचन के रूप में राजस्व की हानि होगी और कर से छूट देने के विवेकाधिकार का दुरुपयोग होगा। इसके कारण सार्वजनिक उपायों के नियतन भी प्रभावित होंगे जिनके परिणामस्वरूप निम्न श्रेणी की सार्वजनिक आधारभूत संरचनाएं तथा सेवाएं प्राप्त होंगी।

भ्रष्टाचार से सरकारी व्यवहार की प्रभावित होगा क्योंकि भ्रष्ट अधिकारी ऐसी मदों और परियोजनाओं पर व्यवहार करना चाहेंगे जहां उनके लिए व्यक्तिगत लाभ की अधिकतम संभावनाएं होंगी।

इस प्रकार, यह स्पष्ट हो जाता है कि भ्रष्टाचार के लिए भारी आर्थिक मूल्य चुकाना पड़ता है, इसके कारण स्वतंत्र विपणन का संचालन विकृत होता है और आर्थिक विकास की गति धीमी हो जाती है।

आर्थिक परिणामों के अतिरिक्त, चहुं और व्याप्त भ्रष्टाचार से राज्य के संस्थानों और सरकार के धर्मजल्द जरित होता है। जब कोई सरकारी अधिकारी अपने स्वयं के हितों के लिए प्रयासरत रहता है और अपने पद से सम्बद्ध लोक कार्यों के हितों का ध्यान नहीं रखता है, वहां सरकारी संगठनों तथा राज्य और सिविल समाज के बीच प्राधिकरण संतुलन को पर्याप्त क्षति पहुंचती है। यदि सामाजिक जनता यह मानती है कि सरकारी अपने सार्वजनिक कृत्यों के नियंत्रणों से बाध्य नहीं है, तो समाज के नियमों का पालन कौन करेगा। ऐसी स्थिति में, भ्रष्टाचार का कड़ा विरोध करने की आवश्यकता है क्योंकि विधिक शास्त्र को अस्थिर करने का यही मूल कारण है।

10. गुनार मृदाल, एशिया द्वामा, खंड-दो, न्यूयार्क पैन्थमिन, 1969

11. बर्ल्ड बैंक, हैलिंग कन्सीज कम्बैट करण, 1997, पृष्ठ 14

भ्रष्टाचार गरीबी को दूर करने के प्रयासों पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है। यह एक ऐसा तंत्र बन गया है जिससे बहुत से विकासशील देशों में एक नया धनी वर्ग विकसित हुआ है। रिश्वत या पक्षपात या विद्यमान भ्रष्ट व्यवहारों के प्रयोग द्वारा लोक कृत्यों के निष्पादन में निष्ठा को विकृत या विनष्ट करके यह नैतिक मूल्यों को प्रभावित करता है। इस प्रकार यह, समाज को जिनकी अपेक्षा है, उन सेवाओं को देने में संस्थानों तथा नौकरशाहों की योग्यता का विनाश करता है और इस प्रकार लोकतांत्रिक संस्थानों के लिए और सामाजिक व्यवस्था के अस्तित्व के लिए ही एक गंभीर खतरा उत्पन्न करता है। रक्षा सौदों और डेकों में भ्रष्टाचार राज्य की सुरक्षा को ही जर्जरित करता है।

प्रसिद्ध अर्थशास्त्री, स्व० महबूब हक ने भ्रष्टाचार के दो पहलू बताए हैं। एक, शोषणात्मक भ्रष्टाचार, जहाँ निःसहाय निर्धन वर्ग के नागरिकों का शोषण करते हैं दूसरा है दुसर्संधिपूर्ण भ्रष्टाचार, जहाँ नागरिक बहतर अर्थिक तथा अन्य लाभों के लिए रिश्वत देकर लोक सेवक को भ्रष्ट करता है। दुसर्संधिपूर्ण भ्रष्टाचार काले धन पर निर्भर रहता है। उन्होंने चार ऐसी विशिष्टताएं बतायी हैं जिनके कारण भ्रष्टाचार विश्व के किसी अन्य भाग की तुलना में दक्षिण एशियाई देशों में अधिक हानिकारक है:

“सर्वप्रथम, दक्षिण एशिया में भ्रष्टाचार ऊपरी सतह पर पाया जाता है निचली पर नहीं। ऊपरी स्तर पर भ्रष्टाचार विकास प्राथमिकताओं, नीतियों और परियोजनाओं के बारे में मूल भूत निर्णयों को विकृत कर देता है। औद्योगिक देशों में, ऐसे महत्वपूर्ण निर्णय पारदर्शी प्रतिस्पर्धा तथा गुणावर्गुण के माध्यम से किए जाते हैं, यद्यपि निचले स्तर पर थोड़ा बहुत भ्रष्टाचार रहता है।

दूसरे, दक्षिण एशिया में भ्रष्टाचार की धनराशि अत्यन्त तीव्रगति से परिचालित होती है। भ्रष्टाचार से प्राप्त राशियों को तुरन्त विदेशों में सुरक्षित स्थानों पर भेज दिया जाता है। कठितपय देशों में ऐसी राशि के बड़े भाग का पूंजीनिवेश कर दिया जाता है। दूसरे शब्दों में, उत्तरी एशिया में भ्रष्टाचार का पैसा विदेशी खातों में जमा किए जाने के बजाय कारोबार के वित्तपोषण में लगा दिया जाता है।

तीसरे, दक्षिण एशिया में भ्रष्टाचार को प्रोत्साहन मिलता है, दंड नहीं। बड़े लोगों के विरुद्ध, यदि वे विपक्ष में नहीं हैं, कोई कार्रवाही नहीं की जाती। इसके विपरीत, औद्योगिक देशों में उत्तरदायित्व की प्रक्रिया अपनाई जाती है जहाँ शीर्षस्थ नेताओं के बारे में जांच की जाती है और उनके विरुद्ध मुकदमे चलाए जाते हैं। उदाहरण के लिए, इटली के भूतपूर्व प्रधानमंत्री, बैटिनों क्रेक्सी को देश से निष्काषित करके ट्यूनिशिया में रखा गया ताकि रोम में उसके विरुद्ध लगाए गए भ्रष्टाचार के आरोपों से बचने के लिए कहीं अन्यत्र न भाग जाए। दक्षिण एशिया में भ्रष्टाचार का अत्यन्त दुखद पहलू यह है कि भ्रष्ट व्यक्ति इतने अधिक शाकितशाली व्यक्ति होते हैं कि वे उत्तरदायित्व की इस प्रकार की सच्ची प्रक्रिया से बचे रहते हैं।

चौथे, दक्षिण एशिया में, जहाँ 515 मिलियन लोग गरीबी में जीवन निर्वाह करते हैं जहाँ व्यक्ति की आय 20 हजार डालर भी नहीं है, भ्रष्टाचार फैला है। जहाँ भ्रष्टाचार तीव्रगति से विकसित होते हुए देशों में सहन किया जा सकता है वहाँ निर्धन दक्षिण एशिया में, यह राजनैतिक विस्फोटक का कार्य करता है जहाँ अधिकांश जनसंख्या अपनी आवश्यकताओं को, मानव मूल्यों की अवहेलना करके, पूरा नहीं कर सकती और थोड़े से लोग भ्रष्टाचार के बल पर फलितफलेत हैं। इस प्रकार दक्षिण एशिया में भ्रष्टाचार से न केवल मंत्रियों के मंत्रालय बदल दिए जाते हैं अपितु समाचार-पत्रों के मुख्य समाचार भी असमान पाए जाते हैं। इस क्षेत्र में भ्रष्टाचार विरुद्ध लड़ाई का आशय भ्रष्ट राजनेताओं और नौकरशाहों को दिल्डि करना ही नहीं अपितु लोगों के जीवन को बचाना भी है। भ्रष्टाचार की यहाँ दो दिशा हैं। एक है शोषणात्मक भ्रष्टाचार जहाँ लोक सेवक असहाय गरीब नागरिकों का शोषण करते हैं। दूसरा है, दुसर्संधिपूर्ण भ्रष्टाचार जहाँ नागरिक बहतर अर्थिक लाभ पाने के लिए रिश्वत देकर लोक सेवक को भ्रष्ट करते हैं। दुसर्संधिपूर्ण भ्रष्टाचार कालेधन पर निर्भर रहता है।”

3. द्रान्सपेरेन्सी इन्टरनेशनल और भ्रष्टाचार बोध अनुक्रमणिका

द्रान्सपेरेन्सी इन्टरनेशनल एक अन्तर्राष्ट्रीय निकाय है जिसकी स्थापना 1993 में हुई थी और जो अन्तर्राष्ट्रीय भ्रष्टाचार के बारे में वार्षिक रिपोर्ट प्रकाशित करती है। यह निकाय भ्रष्टाचार बोध अनुक्रमणिका भी प्रकाशित करता है। यह अनुक्रमणिका विभिन्न देशों के न्यूनतम से अधिकतम भ्रष्ट तक, श्रेणियों का निदेश करती है।

नवीनतम रिपोर्ट 2001 की है और इसमें भारत सहित, विश्व के बहुत से देशों के भ्रष्टाचार के गंभीर मामलों का उल्लेख है। इसमें भ्रष्टाचार के उन्मूलन के लिए विभिन्न देशों में उत्तराए गए कदमों का और वैधता को चुनौती के संदर्भ में विधानों के सामने आने वाली कठिनाइयों तथा विधानों को कार्यान्वित करने में आने वाली चुनौतीयों का निदेश किया गया है। इस रिपोर्ट में आगे कीनिया के भ्रष्टाचार विरोधी प्राधिकरण को एक असंवैधानिक निकाय घोषित किया गया है। दक्षिण अफ्रीका में, विशेष जांच यूनिट के प्रधान को, जिसे भ्रष्टाचार की जांच करने का विधिक अधिकार प्रदान किया गया था, संवैधानिक आवोग द्वारा उच्च स्तरीय जांच करने से विरोध किया गया। रिपोर्ट में ऑर्झिसोडी० एन्टी ब्राइबरी कन्वेंशन 1999 का निदेश भी किया गया है। संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा रिश्वत के विरुद्ध कन्वेंशन का गठन किया जाता है।

यह बात महत्वपूर्ण है कि द्रान्सपेरेन्सी इन्टरनेशनल रिश्वत देने वालों की अनुक्रमणिका (ब्राइब पेयर्स इन्डेक्स) प्रकाशित करती है। यथार्थ अन्तर्राष्ट्रीय बैंकों ने अपने ग्राहकों को जानिए (नो योर कस्टमर) नामक सिद्धान्त विकसित किए हैं जिन्हें बुल्फर्बर्ग सिद्धान्त के नाम से जाना जाता है।

भ्रष्टाचार बोध अनुक्रमणिका सर्वप्रथम द्रान्सपेरेन्सी इन्टरनेशनल द्वारा 1995 में प्रकाशित की गई थी। वर्ष 2001 की अनुक्रमणिका विभिन्न देशों में किए गए बहुत से सर्वेक्षणों पर आधारित है। तथापि, यह दुर्भाग्य की बात है कि भ्रष्टाचार बोध अनुक्रमणिका कैबिनेट सरकारी अधिकारियों में व्याप्त भ्रष्टाचार पर केंद्रित है, राजनैतिक अधियान के वित्तपोषण के लिए किए जाने वाले गोपनीय संदायों, धनराशि के प्रचालन में बैंकों की सह-अपराधिता, अथवा बहुराष्ट्रिकों द्वारा रिश्वत दिए जाने पर नहीं।

वर्ष 2001 के लिए तैयार की गई 91 देशों की सूची में भारत 71वें संख्यांक पर स्थित है और उसके स्कोर 10 में 2.7 है। निःसंदेह 20 अन्य देश भी हैं जहाँ भ्रष्टाचार और अधिक है और इन देशों को संख्या 71 से 91 तक पर दर्शाया गया है। इस सूची में निम्नलिखित देशों के नाम दर्शाए गए हैं, अर्थात वियतनाम, जाम्बिया, निकारागुआ, इक्वाडोर, पाकिस्तान, रूस, तनजानिया, बोलीविया, कैमरून, कीनिया, इन्डोनेशिया, उगान्डा, बंगलादेश और अन्त में 91वें संख्यांक पर बंगलादेश। सबसे कम भ्रष्ट देशों में फिनलैण्ड, डेनमार्क, न्यूजीलैण्ड, आइसलैण्ड, सिंगापुर, स्वीडन, कनाडा, नीदरलैण्ड आदि के नाम हैं (जो 9.9 और 8.8 के बीच स्थित हैं) ब्रिटेन और अमेरिका क्रमशः 8.5 और 7.6 के साथ 15वें और 16वें स्थानों पर स्थित हैं। जर्मनी 7.4 अंकों के साथ 20वें स्थान पर और जापान 7.1 अंकों के साथ 21वें स्थान पर है।

(घ) बेनामी संव्यवहार (निषेध) अधिनियम, 1988 और धारित बेनामी सम्पत्तियों का अधिग्रहण:

यह अधिनियम, विधि आयोग की 57वीं और 130वीं रिपोर्ट का परिणाम है और यह ऐसे किसी व्यक्ति को, जिसने किसी अन्य व्यक्ति के नाम में सम्पत्ति अर्जित की है, उसका अपनी सम्पत्ति के रूप में दावा करने से प्रवारित करता है। अधिनियम की धारा 3 “बेनामी संव्यवहारों” का निषेध करती है और धारा 4 बेनामीदार से अर्जनकर्ता द्वारा सम्पत्ति प्राप्त करने का निषेध करती है।

अधिनियम की धारा 5 महत्वपूर्ण है और बेनामी सम्पत्ति के अधिग्रहण की अनुमति देती है। इसमें कहा गया है:

- “(1) सभी बेनामी सम्पत्तियां ऐसे प्राधिकारी द्वारा ऐसी रीति से और ऐसी प्रक्रिया का अनुपालन करते हुए, जो विहित की जाए, अधिग्रहण के अध्यधीन होंगी,
- (2) संदेहों को दूर करने के लिए एतदद्वारा यह घोषित किया जाता है कि उपधारा (1) के किसी सम्पत्ति के अधिग्रहण के लिए कोई राशि देय नहीं होगी।”

दुर्भाग्यवश, विगत 13 वर्षों से भी अधिक समय से सरकार द्वारा धारा 5 की उपधारा (1) के प्रयोजनों के लिए नियम नहीं बनाए गए हैं जिसका परिणाम यह हुआ है कि सरकार वास्तविक स्वामी द्वारा बेनामीदार के नाम में अर्जित की गयी सम्पत्तियों का अधिग्रहण नहीं कर सकते हैं।

(ड) जनहित याचिका: न्यायपालिका द्वारा विधि के शासन का लागू किया जाना “विनीत नारायण” मामले:

संबंधित विभागों तथा पुलिस एजेंसियों की निझियता विलम्ब से बचने का एक तरीका उच्च न्यायालयों या उच्चतम न्यायालय में जनहित याचिका दायर करना है। भारत के उच्चतम न्यायालय ने “विनीत नारायण बनाम भारत सरकार, 1996 (2) स्केल (एस०पी०) 42, 1996 (2) एस०सी० 199, 1997 (4) एस०सी० 778, 1998 (1) एस०सी० 226, 1998 (8) एस०सी० 661, शीर्षक के अन्तर्गत बहुत से मामलों में जनहित के ऐसे मामलों का विस्तार निर्धारित किया है।

इन नियर्यों में उच्चतम न्यायालय ने केन्द्रीय जांच ब्यूरो तथा राजस्व प्राधिकरणों को प्रत्येक अन्तर्ग्रस्त व्यक्ति के विरुद्ध, चाहे वह किसी भी स्थिति या स्तर का हो, निष्पक्ष तथा न्यायोचित रूप में जांच कार्य तीव्रगति से पूरा करने का निर्देश दिया है। उच्चतम न्यायालय ने यह टिप्पणी की है कि न्यायपालिका का यह कर्तव्य है कि वह विधि के शासन को लागू करे और यह देखें कि भ्रष्टाचार के बारे में जांच विधि के अनुसार की जाए और कोई भी उसमें जल्दबाजी न करे या अवरोध पैदा न कर सके (देखें 1998 (1) एस०सी० 226)

न्यायालय ने टिप्पणी की:

“सार्वजनिक पदों को धारकों के लोक हित में प्रयोग करने के लिए कठिपय शक्तियां दी गई हैं और इसलिए, वे लोगों के विश्वास में अपने पद पर बने रहते हैं। उनमें से किसी का भी सच्चाई के मार्ग से विचलित होना विश्वास का हनन करना है और उनके इस कार्य को दबाने के बजाय उनके विरुद्ध कठोर कार्यवाही की जानी चाहिए। यदि आचरण आपराधिक है, तो उसकी तुरन्त जांच की जानी चाहिए और दोषी के विरुद्ध, यदि प्रथम दृष्ट्या मामला बनता है, तुरन्त अभियोजन चलाया जाना चाहिए ताकि विधि का सम्मान बना रहे और विधि का शासन प्रमाणित हो सके। विधि का शासन लागू करना न्यायपालिका का कर्तव्य है और इसलिए विधि के शासन में किसी प्रकार की कोई कमी न आए उसकी रक्षा की जानी चाहिए।”

समाचार-पत्रों तथा जनहित याचिका द्वारा भ्रष्टाचार को प्रकट करने का निर्देश करते हुए न्यायालय ने कहा:

“सार्वजनिक जीवन में सच्चाई के अभाव का, जिसके परिणामस्वरूप अत्यधिक भ्रष्टाचार पनपता है, विविध रूप में प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। विदेशी पूँजी निवेश, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष तथा वर्ल्ड बैंक, जिसने चेतावनी दी है कि अर्ध विकसित देशों को भविष्य में सहायता भ्रष्टाचार उन्मूलन के लिए उठाए गए आवश्यक कदमों को ध्यान में रखकर दी जाएंगी, द्वारा दी जाने वाली सहायता पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है और अन्तर्राष्ट्रीय सहायता उन लोगों तक

अध्याय - तीन

भ्रष्टाचार उन्मूलन और भ्रष्टाचार की सूचना दिया जाना

इस अध्याय में हम भ्रष्ट लोक सेवकों को दंडित किए जाने की पद्धतियों पर और भ्रष्टाचार के संबंध में जानकारी प्राप्त करने के लिए उपलब्ध साधनों तथा सूचनादाताओं की आवश्यकता के बारे में विचार करेंगे।

(क) भ्रष्ट लोक सेवकों के विरुद्ध कार्यवाही करने के लिए अपनाई जाने वाली पद्धतियां

(क) विभागीय कार्यवाही

भ्रष्टाचार रोकने के लिए एक पद्धति अनुशासनात्मक नियमों के अधीन विभागीय कार्यवाही आरम्भ किया जाना है। केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकारों तथा सरकारी उपकरणों ने प्राथमिक जांच करने और इस प्रकार की जांच में यदि प्रथम दृष्ट्या मामला बनता है, तो आरोप निर्धारित करके प्राकृतिक न्याय के सिद्धान्तों का पालन करते हुए नियमित जांच करने और सेवा से निष्कासित करने, हटाने, अनिवार्य सेवानिवृत्ति आदि सहित दंडादेश पारित करने के लिए नियम बनाए हैं।

(ख) भारतीय दंड संहिता, 1860 के संगत प्रावधानों के साथ पठित भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988 के अधीन आपाराधिक अभियोजन:

विभागीय कार्यवाही के अतिरिक्त, नियोक्ता लोक सेवक के विरुद्ध भारतीय दंड संहिता, 1860 (1860 का अधिनियम 45) के संगत प्रावधानों के साथ पठित भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988 के उपबंधों के अधीन कार्यवाही कर सकता है। भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम में भ्रष्ट लोक सेवकों के अभियोजन की विस्तृत प्रक्रिया दी गई है।

(ग) भ्रष्ट साधनों से अवैध रूप में अर्जित सम्पत्ति का अधिहरण:

विधि आयोग ने अपनी 167वीं रिपोर्ट में भ्रष्ट लोक सेवकों की सम्पत्ति का अधिहरण करने के लिए विधि अधिनियमित करने का सुझाव दिया है और रिपोर्ट के साथ “भ्रष्ट लोक सेवक (सम्पत्ति सम्पर्हण)” नामक विधेयक संलग्न किया गया है। यह रिपोर्ट फरवरी, 1999 से सरकार के विचाराधीन लम्बित है। संगत प्रावधान की उपधारा (1) में कहा गया है कि अधिनियम के लागू होने की तिथि से, जिस पर यह अधिनियम लागू होता है उसके लिए किसी अवैध रूप से अर्जित सम्पत्ति के अपने पास या उसकी ओर से किसी अन्य व्यक्ति के पास रखा जाना वैध नहीं होगा। विधेयक के उपबंधों में आगे निम्नलिखित व्यवस्था की गई है:

“जहां कोई व्यक्ति उपधारा (1) के उपबंधों के विपरीत अवैध रूप से अर्जित की गई सम्पत्ति धारित करता है, ऐसी सम्पत्ति अधिनियम के उपबंधों के अनुसार केन्द्रीय सरकार को सम्पूर्ण होती जाएगी।”

अधिहरण के संबंध में प्रस्तावित अधिनियम के उपबंध न्यूनतम 7 वर्ष के कारावास, जिसकी अवधि बढ़कर चौदह वर्ष तक हो सकेगी, के दंड के उपबंध के अतिरिक्त किए गए हैं। इस प्रस्तावित अधिनियम के उपबंध न केवल लोक सेवक के लिए लागू होते हैं अपितु ऐसे प्रत्येक व्यक्ति के लिए भी लागू होते हैं जो लोक सेवक का “संबंधी” या ऐसे किसी व्यक्ति का “सहयोगी” या ऐसी किसी सम्पत्ति का धारक है जो पहले लोक सेवक के पास थी, जब तक वह यह प्रमाणित नहीं कर देता कि वह पर्याप्त प्रतिफल का संदाय करने वाला सद्भावपूर्ण अन्तरिती है। ये उपबंध ऐसे किसी व्यक्ति के लिए भी लागू होते हैं जिसने उपयुक्त प्राधिकरणी की सम्पत्ति जमा कराई है या अर्जित की है। प्रस्तावित अधिनियम में “संबंधी” तथा “सहयोगी” की परिभाषा भी दी गई है जिसमें क्रमशः लोक सेवक के बहुत से संबंधों का तथा उससे जुड़े बहुत से व्यक्तियों का उल्लेख किया गया है।

उपर्युक्त उपबंध करने वाला विधेयक अभी तक कानून नहीं बन पाया है। एक बार उसके कानून बन जाने पर, निःसंदेह इससे भ्रष्टाचार पर्याप्त रूप में समाप्त हो सकेगा।

नहीं पहुंच सकेगी जिनके लिए यह दी जाती है। बढ़ते हुए भ्रष्टाचार ने खोजी परिकारिता को जन्म दिया है जो जननिहित याचिकाओं के माध्यम से जन जीवन में भ्रष्टाचार को उजागर करने और न्यायिक पुनरीक्षण की मांग करने के मामले भारत में अधिक हो सकते हैं परन्तु ऐसा नहीं है कि अन्य देशों में ऐसा नहीं है।'

(च) लोकपाल विधेयक, 2001

भ्रष्टाचार के उन्मूलन के लिए लम्बे समय से जिस एक और विधि की परिकल्पना की गई है वह लोकपाल और लोक आयुक्त विधेयक है। इस विधेयक का घटा प्रारूप मोरसनी देसाई समिति द्वारा 1968 में तैयार किया गया था। यह विधेयक संसद में पेश किया गया था परन्तु तत्कालीन लोकसभा का विघ्टन हो जाने के कारण यारित नहीं किया जा सका। इसके पश्चात् विगत 32 वर्षों में अनेकों विधेयकों के प्रारूप तैयार किए गए अर्थात् 1971, 1977, 1983, 1989, 1996, 1998, 2000 और नवीनतम 2001 में इन विधेयकों के बारे में हम अध्याय-सात में चर्चा करेंगे।

(ख) भ्रष्ट लोक सेवकों के बारे में सूचना एकत्र करना-विद्यमान प्रक्रिया

भ्रष्टाचार का पता लगाना स्पष्टतया ऐसे साक्ष्य से संबंधित है जो भ्रष्ट क्रियाकलापों में लिप्त व्यक्ति अथवा निकाय के बारे में एकत्र किए जा सकते हैं।

आज की विद्यमान प्रक्रियाओं में (क) भ्रष्टाचार का प्रत्यक्ष साक्ष्य, (ख) जाल बिछाना, (ग) तलाशी तथा जब्ती अभियान, (घ) यह प्रमाणित करना कि लोक सेवक द्वारा अपने आप के ज्ञात स्रोतों से अधिक परिसम्पत्तियां प्राप्त अथवा अर्जित की गई हैं।

यदि किसी के भ्रष्टाचार के बारे में कोई प्रत्यक्ष साक्ष्य हो तो भ्रष्टाचार के निष्कर्ष पर पहुंचने में कोई कठिनाई नहीं है। अन्य मामलों में, जहां लोक सेवक बेर्मानी के लिए बदनाम है, रिश्वत देने वाला पहले ही पुलिस को सूचित कर देता है, रिश्वत देने वाले लोक सेवक को स्पायन लगे करेंसी नोट देता है और पुलिस वहां तुरन्त पहुंचती है तथा लोक सेवक से उन करेंसी नोटों को प्राप्त कर लेती है। यह जाल बिछाने वाली प्रक्रिया है। एक अन्य यह पद्धति अपनाई जाती है कि मजिस्ट्रेट से आदेश प्राप्त करके छापे मारकर तलाशी ली जाती है और अवैध रूप से अर्जित धनराशि, जेवरात या सम्पत्ति अर्जन दर्शने वाले दस्तावेज जब्त कर लिए जाते हैं। आयकर अवैध रूप से अर्जित धनराशि, जेवरात या सम्पत्ति अर्जन दर्शने वाले दस्तावेज जब्त कर लिए जाते हैं। इसपर भी एक अन्य अधिनियम, 1961 तथा अन्य विधियों में ऐसे उपबंध हैं जो तलाशी की अनुमति देते हैं। इसपर भी एक अन्य पद्धति यह पता लगाने के बारे में है कि लोक सेवक जिन परिसम्पत्तियों का स्वामी है या जो उसके कब्जे में हैं, वे उसकी आय के ज्ञात साधनों से कहीं अधिक हैं जिससे यह उपधारणा बनती है कि ये परिसम्पत्तियां भ्रष्टाचार द्वारा अर्जित की गई हैं।

(ग) सूचना दाता:

भ्रष्टाचार तथा कुप्रशासन के बारे में सूचना देकर सूचनादाता महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। एक ही विभाग में कार्यरत लोक सेवक यह भली-भांति जानते हैं कि उनके विभाग में कौन भ्रष्ट है परन्तु दुर्भाग्यवश वे इतने साहसी नहीं होते हैं कि उक्त सूचना उच्च प्राधिकारियों को दे सकें क्योंकि वे उनके प्रतिशोध से भयभीत रहते हैं जिनके विरुद्ध शिकायतें की जाती हैं। यदि पर्याप्त कानूनी सुक्षम प्रदान की जाए, तो इस बात में कोई संदेह नहीं कि सरकार को भ्रष्टाचार और कुप्रशासन के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त हो सकेगी। इंग्लैण्ड, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड और संयुक्त राज्य अमरीका में ऐसे उपबंध विद्यमान हैं।

सदाशयपूर्ण सूचनादाता जन सेवा के उच्चतम आदर्श का प्रतिनिधित्व करता है और शक्ति के दुरुपयोग को चुनौती देता है। ये उच्चाम नैतिक आदर्शों से निष्ठा देशभक्ति की परीक्षा करते हैं परन्तु देश को व्यक्तियों, दलों या सरकारों के प्रति-निष्ठा से संदेव ऊपर रखते हैं। सूचनादाता को संरक्षण तथा भ्रष्टाचार और कुप्रशासन को प्रकट करने के कर्मचारियों के अधिकार के बीच निकट संबंध है। सूचनादाताओं का संरक्षण दांडिक और सिविल विधियों के प्रवर्तन के समर्थन में महत्वपूर्ण रुचि का निदेश करता है। इस पहलू को सूचना देने में अन्तर्निहित विधि के शासन की अवधारणा कहा जा सकता है। इसके साथ ही, सूचना देने को जन-हितों के समर्थन के रूप में देखा जा सकता है। इस पहलू को सूचना देने में अन्तर्निहित लोक सूचना या लोक-हित अवधारणा कहा जा सकता है। इसके अतिरिक्त, सूचना देना, संस्थागत प्राधिकार, विशेषाधिकार और स्वविवेकाधिकार को भी चुनौती देता है। यह सार्वजनिक संस्थानों के निर्णय लेने की प्रक्रिया में कर्मचारियों को भागीदारी दिलाता है और

कर्मचारियों की भागीदारी का संरक्षण भी करता है। इस पहलू को सूचना देने वाली विधियों में अन्तर्निहित संस्थागत या लोकतांत्रिक सुधारों की अवधारणा कहा जा सकता है। तथापि, सूचनादाताओं के संरक्षण को कार्यस्थल के हटाए जाने, नियोक्ता संबंधों के टूटने, भादोहन और परेशन करने आदि से बहुत से जोखिम पैदा करने के रूप में भी देखा जा सकता है (देखें रार्बट जी० वॉन द्वारा रिचर्च स्टेट्ट व्हिसिल ब्लॉअर्स स्टेट्यूट्स एण्ड दी फ्यूचर ऑफ व्हिसिल ब्लॉअर प्रोटेक्शन, खंड 51, 1999, एडमिनिस्ट्रेटिव लॉ रिव्यू, वाशिंगटन कालिज ऑफ लॉ, पृष्ठ 581)।

इंग्लैण्ड में सार्वजनिक जीवन के स्तरमान (स्टेन्डर्ड्स ऑफ पब्लिक लाइफ) विषय पर नोलन समिति की रिपोर्ट में सूचनादाता (व्हिसिल ब्लॉअर) का महत्व और आवश्यकता के बारे में विस्तार से चर्चा की गई है। रिपोर्ट के पैरा 112 में निम्नलिखित कहा गया है:-

सूचना देना (व्हिसिल ब्लॉइंग)

112 महानगर पुलिस के अनुसार एक ऐसी स्थिति जिससे धोखाधड़ी और कदाचार पैदा हो सकता है, ऐसे तंत्र का अभाव है जिससे सूचनादाता को किसी प्रकार की हानि पहुंचाए बिना संस्थान को प्रकाश में लाया जा सकता है। लेखा परीक्षा आयोग के आंकड़े यह दर्शाते हैं कि राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा में धोखाधड़ी और भ्रष्टाचार की सूचना देने में कर्मचारियों का प्रमुख योगदान है। "उनत शिक्षा" (फरदर एज्यूकेशन) के दो कॉलिजों में संबंधित कर्मचारियों द्वारा ही गंभीर अनियमिताओं का पता लगाया जा सका है। इस क्षेत्र की एक अग्रणी पूर्त संस्था, "पब्लिक कनसर्न एट वर्क" ने बताया है कि "किसी सार्वजनिक निकाय के लिए उपयुक्त स्तरमान का यदि कोई हनन होता है तो ऐसी संभावना है कि सर्वप्रथम इसके बारे में वहां कार्यरत कर्मचारी ही संदेह करेंगे।"

तालिका 3 तीन वर्षों में 1994 तक राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा में प्रमाणित धोखाधड़ी और भ्रष्टाचार का पता लगाने की पद्धति-

(1) कर्मचारियों से प्राप्त सूचना	22%
(2) रोगियों से प्राप्त सूचना	09%
(3) आकस्मिक	08%
(4) आन्तरिक संबंध	22%
(5) आन्तरिक लेखा परीक्षा	18%
(6) वाह्य लेखा परीक्षा	10%
(7) अन्य	11%

(स्ट्रोत, लेखा परीक्षा आयोग, 1994)

113 तथापि, ऐसा प्रतीत होता है कि कार्यप्रणाली के कारण ही संबंधित कर्मचारी प्रकाश में आते हैं। हमें कार्यकारी अधिकारियों के लिए किसी केन्द्रीय मार्ग निर्देश के बारे में कोई जानकारी नहीं है और जबकि राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा ने विस्तृत केन्द्रीय मार्ग निर्देश जारी किए हैं। लेखा परीक्षा आयुक्त की वर्ष 1994 की रिपोर्ट में यह उल्लेख किया गया है कि उन्होंने राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा के जिन 17 निकायों का दौरा किया था उनमें से किसी में भी ऐसी सर्वेविदित प्रणाली नहीं है जिसमें कर्मचारियों को यह बताया गया हो कि यदि उन्हें धोखाधड़ी या भ्रष्टाचार के मामलों को समाचार माध्यमों में व्यक्त करने से विमुख कर सकेगा। इसमें कहा गया है:

"संगठन के भीतर अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के बातावरण को प्रोत्साहन देने से आरोग्य करने से रोग का निवारण करना बहतर होगा नामक कहावत को सिद्ध करने में सहायता मिलेगी। कर्मचारियों को ऐसी स्थिति में रखना जहां वह यह महसूस करे कि उन्हें अपनी चिन्ता व्यक्त करने के लिए समाचार माध्यमों में जाना पड़ेगा यह स्थिति कर्मचारियों तथा संगठनों दोनों के लिए असंतोषप्रद होगी।"

नोलन समिति की सिफारिशें ब्रिटिश सरकार कर ली गयी (देखें, "स्टैन्डर्ड्स ऑफ पब्लिक लाइफ", 1995 एच० एम० एस० ओ० 2931, समिति की पहली रिपोर्ट पर सरकार की प्रतिक्रिया) समिति की

सिफारिश संख्या 23 कि “प्रारूप सिविलसेवा संहिता” पुनरीक्षित किया जाना चाहिए और सिफारिश 25, यह कि विभागों तथा अधिकारणों को एक या अधिक अधिकारी मनोनीत करने चाहिए जिन्हें कर्मचारियों की शिकायतों, जो गोपनीय रूप से की जाएं, की जांच करने का कार्य सौंपा जाना चाहिए, थोड़े बहुत संशोधन के पश्चात स्वीकार कर ली गई। इसी प्रकार सिफारिश संख्या 53 स्वीकार कर ली गई। नई सेवा संहिता अनुबंध ‘ख’ में दर्शायी गई है और उसके पैरा 11 और 12 में रिपोर्ट करने की प्रक्रिया का उल्लेख किया गया है। कर्मचारियों को शिकायत करने के लिए सक्षम बनाने तथा उनका संरक्षण करने के लिए अनुबंध ‘ग’ में सिविल सेवा प्रबंधन संहिता का प्रारूप संशोधन अन्तर्विष्ट है।

उपर्युक्त रिपोर्ट तथा सरकार द्वारा इसके स्वीकार कर लिए जाने के परिणामस्वरूप चूके जनहित में प्रकटीकरण अधिनियम, 1998 (पब्लिक इन्ड्रेस्ट डिस्क्लोजर एक्ट, 1998) पारित हुआ।

अमरीका में सूचनादाता संरक्षण अधिनियम, 1989 (व्हिसिल ब्लोअर्स प्रोटेक्शन एक्ट) आरम्भिक धारा (धारा 2) में कहा गया है कि कांग्रेस ने पाया है कि जो संघीय कर्मचारी प्रकटीकरण करते हैं वे धोखाधड़ी, अपव्यय, दुरुपयोग तथा अनावश्यक सरकारी व्यय से बचाकर जनहित का कार्य करते हैं और जो कर्मचारी सरकार को अनियमितता या भ्रष्टाचार के बारे में बताते हैं उनको संरक्षण दिए जाने की आवश्यकता है और इस अधिनियम का एक उद्देश्य संघीय कर्मचारियों के अधिकारों के लिए सुरक्षा को सुनिश्चित करना, प्रतिशोध रोकना, विधिक आदेश जारी करके सरकार के अन्दर किसी के प्रति अपकार को दूर करने में सहायता करना कि कर्मचारियों को निषेधात्मक ‘व्यक्तिगत व्यवहारों’ के परिणामस्वरूप उन्हें प्रतिकूल परिणामों को न भुगतना पड़े और यह कि यह स्थापित करना आवश्यक है कि ‘विशेष कार्डिसिल’ की प्राथमिक भूमिका निषेधात्मक व्यक्तिगत व्यवहारों के संरक्षण करना, विशेषक सूचनादाताओं का है। इस धारा में आगे यह निर्देश किया गया है कि उक्त विशेष कार्डिसिल का उन कर्मचारियों के हित में कार्य करती है जो उन व्यक्तियों को अनुशासन में लाने के लिए उसकी सहायता मांगते हैं जो निषेधात्मक वैयक्तिक व्यवहार करते हैं और उन लोगों का संरक्षण प्रदान करता है जो ऐसे व्यवहारों के अध्यधीन हैं।

आस्ट्रेलिया में, फिटजोएल्ड की रिपोर्ट और गिब्स समिति की रिपोर्ट के परिणामस्वरूप जनहित प्रकटीकरण संरक्षण अधिनियम, 1984 पारित हुआ और इसके उद्देश्य भी इसी प्रकार के हैं।

न्यूजीलैण्ड ने हाल ही में “संरक्षित प्रकटीकरण अधिनियम, 2000” (प्रोटैक्ट डिस्क्लोजर एक्ट, 2000) पारित किया।

उपर्युक्त अधिनियमितियों के उपबंधों के बारे में अध्याय-छह में विस्तार से चर्चा की जाएगी।

अध्याय – चार

वाक् स्वतंत्रता, जानकारी प्राप्त करने का अधिकार और एकांतता का अधिकार।

अपने विभागों में भ्रष्टाचार या कुप्रशासन के बारे में सूचना देने में लोक सेवकों को समर्थ बनाने वाले विधेयक के प्रस्तावों पर पर चर्चा करने से पूर्व, वाक् स्वतंत्रता, जानकारी प्राप्त करने के अधिकार तथा एकांतता के अधिकार के संबंध में संवैधानिक उपबंधों का निर्देश करना आवश्यक है।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 19(1) के उपखंड (क) द्वारा वाक् तथा अधिव्यक्ति की स्वतंत्रता की गारंटी दी गई है। तथापि, यह अधिकार, अनुच्छेद 19(2) के अध्यधीन है जिसमें भारत की सार्वभौमिकता तथा अखंडता, राज्य की सुरक्षा, विदेशों से मैत्रीपूर्ण संबंध बनाए रखने, लोक व्यवस्था, सौजन्य तथा नैतिकता या न्यायालय की अवमानना, मानवाधि रोकने या किसी अपराध के लिए उत्तेजित न करने जैसे प्रयोजनों से न्यायोचित प्रतिबंध लगाने के लिए विधि बनाने की अनुमति दी गई है।

इस संबंध में हम यह बताना चाहेंगे कि मानव अधिकारों की विश्वव्यापी घोषणा (यूनीवर्सल डिक्लोरेशन ऑफ ह्यूमैन राइट्स) के अनुच्छेद 19(क), सिविल तथा राजनैतिक अधिकार प्रसंविदा (कोवैनेन्ट ऑन सिविल एण्ड पॉलिटिकल राइट्स) के अनुच्छेद 19(2) मानवाधिकार तथा मूल स्वतंत्रता पर यूरोपीय कन्वेंशन (यूरोपियन कन्वेंशन ऑन ह्यूमैन राइट्स एण्ड फंडमेंटल फ्रीडम्स) के अनुच्छेद 10 में स्पष्ट निर्देश है:

“सीमाओं के बंधन से परे, मौखिक, लिखित या मुद्रित, कला के रूप में, या अपनी रुचि के किसी अन्य माध्यम द्वारा, सभी प्रकार की सूचना और विचारों के बारे में जानकारी मांगने, प्राप्त करने और देने की स्वतंत्रता, तथापि, यह अधिकार विधि द्वारा, (क) अन्य लोगों के अधिकारों और प्रतिष्ठा के सम्मान, या (ख) राष्ट्रीय सुरक्षा या जन व्यवस्था या जन स्वास्थ्य और सदाचार के संरक्षण के लिए, लगाए जाने वाले नियंत्रणों के अध्यधीन है।”

अमरीकी संविधान का पहला संशोधन वाक् स्वतंत्रता के अधिकार का भी निर्देश करता है। अमरीका के उच्चतम न्यायालय ने ‘न्यूयार्क टाइम्स बनाम सुल्लीवान (1964) 376 यू. एस. 254 मामले में अपने एक अत्यन्त प्रसिद्ध निर्णय में यह अधिनिर्धारित किया है कि पहले संशोधन का ‘मूल तात्पर्य’ निम्नलिखित था:-

“इस सिद्धान्त के प्रति प्रगाढ़ राष्ट्रीय वचनबद्धता कि सार्वजनिक मामलों पर वाद-विवाद निवार्ध, पुष्ट और खुला होना चाहिए और यह कि इसमें सरकार और लोक सेवकों के विरुद्ध प्रबल, व्यंग्यपूर्ण और यदाकदा कष्टप्रद इत्प्रियणां भी सम्मिलित हो सकेंगी।”

उपर्युक्त मामले में अपमान लेख के विरुद्ध किसी सरकारी अधिकारी द्वारा क्षतिपूर्ति प्राप्त करने का अधिकार अन्तर्गत था और न्यायालय ने यह अधिनिर्धारित किया:

“संविधान की गारंटियों में अपेक्षा की गई है एक संघीय नियम जो किसी लोक अधिकारी को उसके पद से संबंधित आचरण के संबंध में अपमानजनक असत्य के लिए क्षतिपूर्ति पाने का निषेध करता है जब तक कि वह यह प्रमाणित नहीं कर देता कि कथन ‘वास्तविक दुर्भाविता’ से किया गया था अर्थात्, यह ज्ञान होने पर कि कथन असत्य था या इसकी चिन्ता किए बिना कि वह असत्य था या नहीं।”

‘लोक सेवक’ शब्द के अन्तर्गत निर्वाचित प्रतिनिधि, नियुक्त अधिकारी, सभी सरकारी कर्मचारी, यहां तक कि वे भी जो संगठन में सबसे निचले स्तर पर हैं, सम्मिलित होंगे परन्तु यह कि वे सरकारी अधिकारी जिनका सरकारी कार्यों पर पर्याप्त उत्तरदायित्व या नियंत्रण है या प्रतीत होता है। [रोजन ब्लैंट बनाम बेरर (1966) 383 यू. एस. 75]। सिद्धान्तः सरकार में कार्यरत प्रत्येक कर्मचारी ‘लोक अधिकारी’ नहीं है। उसकी स्थिति इस प्रकार की होनी चाहिए जिसके बारे में, किसी विवाद में विशिष्ट आरोपों के कारण सार्वजनिक जांच की मांग की जा सके। इसके साथ ही लोक सेवक का लोक आचरण क्या है, इसके बारे में निर्धारित विधिक व्यवस्था उपलब्ध है। गैरिजन बनाम लैसियाना (1964) 379 यू. एस. 64, मामले में उच्चतम न्यायालय ने यह

अभिनिर्धारित किया है कि स्थानीय दांडिक न्यायालय के न्यायाधीशों के विरुद्ध लागाए गए 'आलस्य, अकार्यकुशलता तथा अवरोध के आरोप ऐसे न्यायाधीशों के न्यायिक आचरण के प्रति संगत हैं। आरोप कुछ भी हो सकते हैं परन्तु वे अधिकारी के पद के अनुकूल और पद से संबंधित होने चाहिए।

हमारे उच्चतम न्यायालय को समाचार माध्यमों से अथवा अन्यथा अभिव्यक्त किए गए सरकार के आचरण पर विचार करने का अवसर मिला है। एस० रंगाराजन बनाम पी० जगजीवन शम, 1989(2) एस० सी० 574 के एक बहुत पुराने मामले में उच्चतम न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि सरकार की नीतियों की आलोचना निषिद्ध नहीं है, तथापि, अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता तथा समाजिक हितों के बीच उचित संतुलन होना चाहिए। परन्तु न्यायालय दोनों हितों को संतुलित नहीं कर सकता कि दोनों का भार एक समान रह सके। अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के प्रति न्यायालय की बचनबद्धता की यह अपेक्षा रहती है कि इस स्वतंत्रता को तब तक नहीं दबाया जाएगा जब तक कि स्वतंत्रता से पैदा हुई परिस्थितियों का ऐसा आग्रह न हो और समुदायिक हितों को कोई खतरा न हो। अभिव्यक्ति से उसका निकट और सीधा संबंध होना चाहिए।

जीवन बीमा निगम बनाम मनूभाई डी० शाह (1992) 3 एस० सी० 637, मामले में न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि प्रत्यर्थी के प्रत्युत्तर को जीवन बीमा निगम की अपनी पत्रिका में प्रकाशित किए जाने में कुछ भी गलत नहीं है यद्यपि प्रत्युत्तर में निगम के विभेदकारी व्यवहारों का निर्देश है जिनसे बड़ी संख्या में यह अपेक्षा के अनुसार पौलिसी धारियों के हितों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा है। ऐसा इसलिए था कि विधि की अपेक्षा के अनुसार पौलिसी धारियों के हितों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा है। एसा इसलिए था कि विधि की अपेक्षा को निगम को समुदाय के सर्वोत्तम हितों के अनुकूल कार्य करना होता है। न्यायालय ने टिप्पणी की कि समुदाय को इसलिए, यह जानने का अधिकार है कि जीवन बीमा निगम के कार्यकरण से विधि की अपेक्षा पूरी हो रही है इसलिए, यह जानने का अधिकार है कि जीवन बीमा निगम संगठन के प्रत्युत्तर को अपनी पत्रिका में प्रकाशित करने के लिए बाध्य है ताकि अथवा नहीं। जीवन बीमा निगम संगठन के प्रत्युत्तर को अपनी पत्रिका में प्रकाशित करने के लिए बाध्य है ताकि जीवन पत्रिका को पढ़ने वालों को निगम के बारे में न केवल एकपक्षीय अपितु पूरी जानकारी प्राप्त हो सके। जीवन पत्रिका को पढ़ने वालों को निगम के बारे में न केवल एकपक्षीय अपितु पूरी जानकारी प्राप्त हो सके।

लोक सेवकों के भ्रष्टाचार, दुराचरण और कुप्रशासन को प्रकट करने के लिए विधिक आधारिशला उच्चतम न्यायालय द्वारा आर० राजगोपाल बनाम तमिलनाडु राज्य (1994) 6 एस० सी० 632, मामले में निर्धारित की गई थी। इसमें एक सिद्धांदेष व्यक्ति, जो क्रपिक हत्यारा था, द्वारा लोक सेवक के गम्भीर कदाचारों को प्रकाशित किए जाने का मामला अन्तर्गत था। उच्चतम न्यायालय ने अमरीकी न्यायालय द्वारा न्यायर्क टाइम्स बनाम सुल्लीबान मामले में दिए गए निर्णय का निर्देश किया और इंडिएन में हाऊस ऑफ लाउर्स द्वारा डर्भेश्वर बनाम टाइम्स न्यूज़पेपर लिमिटेड 1939(2) डब्ल्यू एल० आर० 449 मामले में दिए गए एक अन्य निर्णय का भी जिनका निर्देश अनुच्छेद 19 के खंड (2) में किया गया है, फिर भी किसी व्यक्ति के विरुद्ध कोई भी प्रकाशन आपत्तिजनक नहीं होगा यदि वह प्रकाशन 'पब्लिक रिकार्ड' पर आधारित है। इसके अतिरिक्त, लोक अधिकारी आपत्तिजनक नहीं होगा यदि वह प्रकाशन 'पब्लिक रिकार्ड' पर आधारित है। इसके अतिरिक्त, लोक अधिकारी आपत्तिजनक नहीं होगा यदि वह प्रकाशन तथ्यों पर आधारित है और कथन जो सत्य नहीं है, जब तक कि लोक अधिकारी यह में भी हैं जहां प्रकाशन तथ्यों पर आधारित है और कथन जो सत्य नहीं है, जब तक कि लोक अधिकारी यह स्थापित नहीं कर देता कि प्रकाशन सत्य की पूर्ण अवहेलना करके किया है। तथापि, ऐसे मामलों में समाचार प्रकाशित करने वाले व्यक्ति के लिए यह प्रमाणित करना ही पर्याप्त होगा कि उसने तथ्यों की न्यायोचित जांच करने के बाद यह कार्य किया। यह प्रमाणित करना उसके लिए आवश्यक नहीं है कि उसने जो प्रकाशित किया वह सत्य है। यह ठीक है कि, जहां प्रकाशन शूट प्रमाणित हो जाता है और दुर्भावना या व्यक्तिगत शत्रुता से प्रेरित है वह क्षतिपूर्ति के संदाय के लिए निर्णय दिया जा सकता है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि अपने सरकारी कार्यों में वहां क्षतिपूर्ति के संदाय के लिए निर्णय दिया जा सकता है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि अपने सरकारी कार्यों से असंबद्ध मामलों में लोक अधिकारी को अपनी एकांतता के बारे में अन्य नागरिकों के समान ही संरक्षण प्राप्त है (न्यायपालिका तथा संसद और विधानमंडल इन सिद्धान्तों के अध्यधीन नहीं हैं और उन्हें अधिक उन्नुक्तियां प्राप्त हैं) तथापि, उपर्युक्त सिद्धान्त का यह तात्पर्य नहीं है कि प्रेस सरकारी गुप्त बात अधिनियम, 1923 या ऐसी ही किसी अन्य अधिनियमित से बाध्य नहीं है।

उच्चतम न्यायालय द्वारा विधि की उपर्युक्त घोषण अत्यंत श्रष्ट अधिकारियों के प्रकटीकरण के विषय पर बहुत महत्वपूर्ण है। यदि विधि में, भूकालिक, वर्तमान या निकट भविष्य में होने वाले भ्रष्टाचार के बारे में सूचना देना अनुमत है और विधि द्वारा सूचनादाताओं को प्रतिशोध से संरक्षण दिया जाता है, जब तक कि प्रकटीकरण दुर्भावपूर्णता से प्रेरित प्रमाणित न हो, ऐसे प्रकार की विधि बहुत उपयोगी सिद्ध हो सकेगी।

उच्चतम न्यायालय ने हाल ही में समुदाय का "जानकारी प्राप्त करने का अधिकार का उद्गम उसकी वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता से खोजा है। न्यायालय ने दिनेश त्रिवेदी बनाम भारत संघ, 1997 (4) एस० सी० स० 306 मामले में यह टिप्पणी की है कि आधुनिक संवैधानिक लोकतंत्रों में, यह स्वतः सिद्ध है कि नागरिकों को सरकार के, जो उनके द्वारा निवार्चित है, कार्यों के बारे में, जो नागरिकों के कल्याण के उद्देश्य से शासन की स्वस्थ नीतियां बनाती हैं, जानकारी प्राप्त करने का अधिकार है। लोकतांत्रिक प्रक्रिया में लोगों की निरन्तर भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए उन्हें सरकार द्वारा लिए गए महत्ववर्ण निर्णय तथा उनके आधारों के बारे में सूचित किया जाना चाहिए। न्यायालय ने वोहरा समिति की रिपोर्ट पर विचार करते हुए यह कहा कि यद्यपि रिपोर्ट में निकाले गए कार्यकरणों की, लोकसभा अध्यक्ष से परामर्श करने के पश्चात प्रधानमंत्री के परामर्श पर भारत के राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए गए किसी नए निकाय या संस्थान या किसी विशेष समिति द्वारा जांच की जानी चाहिए।

अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि उच्चतम न्यायालय ने यह स्वीकार कर लिया है कि जानकारी प्राप्त करने का अधिकार संविधान के अनुच्छेद 19(1) (क) के अधीन गारंटी किए गए वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के मूल अधिकार का ही भाग है। यह ठीक है कि यह अनुच्छेद 19(2) के अधीन विधि द्वारा लिया जाने वाले न्यायोचित नियंत्रणों के अधीन रहेगा।

अब यह स्वीकार कर लिया गया है कि जहां लोक सेवक का कार्य गोपनीयता के अधीन रहता है वहां यह गोपनीयता का विस्तार अन्य लोक अधिकारियों के भ्रष्टाचार से संबंधित मामलों के लिए नहीं होगा। समाज को जानने का अधिकार है और यदि भ्रष्टाचार या कुप्रशासन को उजागर किया जाता है तो जनहित में होगा। सूचनादाता विधियां इसी सिद्धान्त पर आधारित हैं।

वाक् स्वतंत्रता के विस्तार के प्रश्न पर अमरीका और इंग्लैण्ड और हमारे उच्चतम न्यायालय के उपर्युक्त निर्णय को ध्यान में रखते हुए आयोग का यह विचार है कि दूसरे लोक सेवकों के विरुद्ध लोक सेवकों, या व्यक्तियों या गैर-सरकारी संगठनों द्वारा शिकायतें करने का अधिकार देने वाली और ऐसे शिकायतकर्ताओं को संरक्षण प्रदान करने वाली विधि पूर्णतया वैध है तथा इससे अनुच्छेद 19 के खंड (1) के उपखंड (क) से उत्पन्न एकांतता के अधिकार का उल्लंघन नहीं होगा। एकांतता का अधिकार जानकारी प्राप्त करने के अधिकार के विरुद्ध संतुलित होना चाहिए। ये दोनों ही अधिकार अनुच्छेद 19 के उसी उपखंड से उत्पन्न होते हैं।

के कारण कर्मचारी का यह कर्तव्य बनता था कि वह नियोक्ता के साथ की जा रही गम्भीर धोखाधड़ी में अन्तर्ग्रस्त अपने साथियों को उजागर करे, ऐसा करने में चाहे उसे अपने दुष्कृत्यों को भी उजागर करना पड़े (देखें, ग्रेसिंग ऑन ए प्लो एमप्लाइ (1949) न्यू लॉ जरनल (685)।

1968 में, एक मूल्य निर्धारण करने वाले काटेल के विद्यमान होने के बारे में अपने भूतपूर्व विक्रय प्रबंधक को सूचना देने से रोकने के लिए कम्पनी को व्यादेश देना अस्वीकार कर दिया। कम्पनी ने एक भ्रामक परिपत्र जारी किया जिसमें नए चयनात्मक रोजगार कर को ऊंचे मूल्यों के लिए छूटे ही अधिरोपित किया जबकि सच यह था कि बढ़े हुए मूल्यों से उसे पर्याप्त अतिरिक्त लाभ होना था (इनिसिपल सर्विस लिमिटेड बनाम पुतेरिल (1968) । क्यूबी० 396) लार्ड डेनिंग ने कहा:

“मुझे ऐसा प्रतीत होता है कि परिपत्र भ्रामक था तब यह तर्कसंगत था कि उसके बारे में जानकारी दिया जाना जनहित में था। मेरे विचार से कोई नियोक्ता किसी सेवक से यह नहीं कह सकता कि ‘मैं जानता हूँ कि हम भ्रामक परिपत्र जारी कर रहे हैं परन्तु उसे इस विषय में चुप रहना होगा और यदि वह उसके बारे में कुछ भी बताएगा, तो वह उसके विरुद्ध क्षतिपूर्ति का दावा करेगा’। सेवक का यह उत्तर देना न्यायोचित होगा कि ‘वह इस प्रकार का आचरण नहीं कर सकता और यह कि वह सेवा छोड़ देगा और जनता को इस विषय में जानकारी देगा ताकि उसका संरक्षण हो सके।’”

लार्ड डेनिंग के अनुसार किसी दुराचरण के ऐसे मामले में कर्मचारी की गोपनीयता के सामान्य सिद्धांत के प्रति एक अपवाद रहना चाहिए कि जनहित के मामले में यह किसी बात को अन्य लोगों के सामने प्रकट कर सके।

लॉयन लेबोरेटरीज लिमिटेड बनाम इवांस (1985) क्यूबी० 526 मामले में लेबोरेटरीज ने जो इन्टोकरजीमीटर ब्रीथीलाइज के निर्माता की डेली एक्सप्रेस को अपने गोपनीय दस्तावेजों को प्रकाशित करने से रोकने का प्रयास किया। किसी कर्मचारी ने यह दर्शाया कि कम्पनी के गुणवत्ता विभाग के प्रधान को इस विषय में भी संदेह था कि यह उपचार गुणवत्ता विभाग की आवश्यकताओं को पूरा नहीं करता है। मामला इस स्थिति में पहुँच गया कि वह इन उपचारात्मक उपकरणों को सही प्रमाणित करने के लिए भी तैयार नहीं था। अपीलीय न्यायालय ने लेबोरेटरीज द्वारा मांगे गए व्यादेश को इस निष्कर्ष पर अस्वीकार कर दिया कि यह प्रकटन मोटर चालकों की अनुचित दोषशुद्धी रोकने और अनुचित रूप से सिद्धदोष हुए व्यक्तियों की रक्षा की अनुमति के प्रयोजनों से जनहित में न्यायोचित था।

एक प्रसिद्ध स्पाइकेचर नं० 2, 1987 (3) डब्ल्यू० एल०आर० 776, मामले में सरकार ने यह तर्क दिया कि कोई भी सरकारी जनहित प्रतिवाद रक्षा सेवाओं के सदस्यों के लिए लागू नहीं हो सकेगा क्योंकि वे जीवन पर्यन्त और पूर्णतया गोपनीयता के कर्तव्य से बाध्य हैं और इस कर्तव्य का किसी भी परिस्थिति में उल्लंघन नहीं किया जा सकता। “लॉ लार्डस” ने जीवन पर्यन्त के दायित्व को तो स्वीकार कर लिया परन्तु इसे अत्यांतक कर्तव्य के रूप में स्वीकार नहीं किया। लार्ड ग्रेफिथस् ने कहा कि जनहित के प्रतिवाद का एक यह अपवाद हो सकता है कि सूचना का प्रकटीकरण न्यायोचित हो। उन्होंने टिप्पणी की:

“सिद्धांत स्वरूप यदि सेवा के किसी सदस्य को यह पता चलता है कि कोई ऐसी अनुचित कार्यवाही करने का प्रयास किया जा रहा है जो स्पष्ट रूप से हमारे राष्ट्रीय हित के लिए हानिकारक है और वह सेवा के या संस्थान के किन्हीं वरिष्ठ सदस्यों को या पुलिस को इस संबंध में कार्यवाही करने के लिए अपने पक्ष से सहमत नहीं करा पाता तो वह गोपनीयता के अपने कर्तव्य से मुक्त होना चाहिए ताकि वह आने वाले खतरे के प्रति अपने साथी नागरिकों को सावधान कर सके।”

विधिज्ञ लार्ड ने यह टिप्पणी भी की:

“कर्तव्य परिस्थितियों में, किसी सीमित प्रकाशन फोरम द्वारा सामान्यतया पुलिस या कोई अन्य प्राधिकारी जो ऐसे संदेह के विषय में कार्यवाही कर सके कि गोपनीयता की आड़ में कोई गलत किया जा सकता है, जनहित की बहतर रक्षा हो सकेगी। इन प्राधिकारियों का यह कर्तव्य भी होगा कि वे गोपनीय सूचना का दुरुपयोग न करें और इसे केवल अपनी जांच के प्रयोजन से ही प्रयोग करें।”

अध्याय-पांच

ब्रिटेन, यूरोपीय संघ तथा अमरीका में सूचनादाताओं को न्यायिक संरक्षण

विधानमंडल के हस्तक्षेप करने और सूचनादाताओं को विधिक संरक्षण प्रदान करने से पूर्व, विभिन्न देशों के न्यायालयों ने सूचनादाताओं को हानि पहुँचाए जाने से सुरक्षा प्रदान करने के लिए बहुत से सिद्धांत विकसित किए हैं। यहां हम इंग्लैण्ड के न्यायालयों, यूरोपीय न्यायालयों और अमरीकी न्यायालयों के कर्तिपय निर्णयों का निर्देश करेंगे।

इंग्लिश कोर्ट्स

इंग्लिश न्यायालयों ने विगत 150 वर्षों से भी अधिक अवधि में यह निरन्तर रूप से अभिनिर्धारित किया है कि कर्मचारी को अपने नियोक्ता के साथ जिस विश्वास के सामान्य सिद्धांत का पालन करना होता है उसका एक अपवाद भी है और वह अपवाद यह है कि जहां कर्मचारी को यह पता चलता है कि उसके नियोक्ता के कर्तिपय कार्य जनहित के लिए हानिकारक हैं, वहां उसका यह कर्तव्य हो जाता है कि वह उन कार्यों को जनता के सम्मुख प्रकट करे और इस प्रकार के प्रकटीकरण को न तो उसके नियोक्ता द्वारा रोका जा सकेगा और न ही उसके विरुद्ध कोई कार्यवाही की जा सकेगी।

ब्रिटेन में संसद के इस विषय को लेने और जनहित प्रकटीकरण संरक्षण अधिनियम, 1998 अधिनियमित करने से पूर्व भारी मात्रा में निर्णय-जनित विधि विकसित हुई है (आवश्यक निर्णय-जनित विधि के लिए देखें, लेविस द्वारा क्लिसिल ब्लौअरस एण्ड जोब सिक्योरिटी, आधुनिक विधि समीक्षा, 1995 पृष्ठ 208-221)। अब हम इंग्लिश न्यायालयों द्वारा प्रमुख मामलों में निर्धारित किए गए सिद्धांतों का निर्देश करेंगे।

गटसाइड बनाम ओट्रम (1857) 26 एल०जे०चै० (एनएस०) 113 मामले में एक भूतपूर्व कर्मचारी ने पीड़ितों को उनके नियोक्ता द्वारा की जा रही धोखाधड़ी का ब्यौरा देते हुए धोखाधड़ी के बारे में सूचित किया और आगे प्रकटीकरण रोकने के लिए नियोक्ता के व्यादेश के आवेदन को अस्वीकार कर दिया गया। बुड़ी वीजी० ने निम्नलिखित टिप्पणी की:-

“सच्चा सिद्धांत यह है कि असाम्य के प्रकटीकरण के बारे में गोपनीय जैसी कोई बात नहीं है। आप मुझे किसी अपराध या धोखाधड़ी के बारे में गोपनीय नहीं रख सकते और किसी ऐसे रहस्य के बारे में मुझे चुप रखने के अधिकारी नहीं हैं जो आप अपनी धोखाधड़ी की इच्छा के बारे में मुझे बताने की धृष्टता करते हैं।”

उपर्युक्त निर्णय की व्याख्या करते हुए लार्ड डेनिंग ने फ्रेज़र बनाम इवांस 1969 (1) क्यूबी० 349 कहा है कि यहां “असाम्य” शब्द से अभिप्राय गोपनीयता तोड़ने के लिए उचित कारण या प्रतिहेतु से है।

इंग्लैण्ड में सरकार या लोक सेवकों की निर्बाध आलोचना के सार्वजनिक महत्व को, जैसेकि ऊपर बताया जा चुका है, डर्बिशायर बनाम टाइम्स न्यूज़पेपर लिमिटेड 1993 (2) डब्ल्यू०एल०आर० 449 मामले में लोकतांत्रिक प्रक्रिया के महत्वपूर्ण भाग के रूप में मान्यता प्राप्त हुई। ऐसे ही सिद्धांत हैवर्ट बनाम ए०जी० ऑफ पैन्थिगुहा एण्ड बरमुडा 1990 (2) ए०सी० 312 मामले में निर्धारित किए गए। इंग्लिश न्यायालयों ने अमरीकी उच्चतम न्यायालय द्वारा न्यूयार्क टाइम्स बनाम सुल्लीवान, जिसका उल्लेख पहले ही किया जा चुका है, मामले में निर्धारित किए गए सिद्धांतों को पर्याप्त रूप से लागू किया।

इंग्लैण्ड में सरकारी तथा निजी क्षेत्रों में सूचनादाताओं को न्यायालयों द्वारा संरक्षण दिया गया।

इस प्रश्न के बारे में कि क्या अपने किसी साथी के दुष्कृत्यों को नियोक्ता की बताने का दायित्व भी है, यह अभिनिर्धारित किया गया है कि यह व्यक्तिगत संबंधों और परिस्थितियों पर निर्भर करता है। उदाहरण के लिए, सिबोन कॉर्पोरेशन बनाम रोशेम लिमिटेड (1983) (आई०आर०एल०आर० 253) (सीष्ट) मामले में अपीलीय न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि बहुगष्ठीय निगम में एक वरिष्ठ एकिजक्युटिव के पद पर नियुक्त होने

फँकम बनाम डेली मिर 1984 (1) डब्ल्यू एल०आर० 892 मामले में अपीलीय न्यायालय ने यह अभिनिधारित किया कि "डेली मिर" तथापि, ऐसी गोपनीय जानकारी प्रकाशित नहीं कर सका जिसमें यह सुझाया गया था कि 'जॉकी' दुराचरण में लिप्त था क्योंकि पुलिस या 'जॉकी क्लब' के समक्ष यह जानकारी प्रकट करने से जनहित की भी रक्षा हो सकती थी।

कोई भी प्रकटीकरण न्यायोचित हो सकता है यदि वह किसी वर्तमान या भविष्य के खतरे से संबंधित है। यह गोपनीय विधि से संबंधित सामान्य सिद्धान्त पर आधारित है। (बल्ड ब्लैंडल बनाम स्टीफन्स 1919 (1) केंब्रिंग 520, मलोन बनाम मट्रोफेलिटन पुलिस, 1979 (2) डब्ल्यू एल०आर० 700, शरीग केमीकल्स बनाम फॉकमैन 1981 (2) डब्ल्यू एल०आर० 848)

डब्ल्यू बनाम अगडेल 1990 (2) डब्ल्यू एल०आर० 471 मामले में अपीलीय न्यायालय ने यह अभिनिधारित किया कि किसी मनोचिकित्सक द्वारा किसी रोगी के बारे में यह जानकारी उस अस्पताल के चिकित्सा निदेशक को देना विधि सम्मत है जहां मनोचिकित्सक का यह विश्वास है कि रोगी को अस्पताल से छुट्टी देने का निर्णय अपर्याप्त जानकारी पर आधारित है और इससे जनहित के लिए खतरा होने की संभावना है। तथापि, न्यायालय ने यह अभिनिधारित किया कि इस मामले को समाचार माध्यम को बेच देना, या किसी शैक्षिक पत्रिका में लेख के रूप में प्रकाशित करना न्यायोचित नहीं होगा जब तक कि इसमें रोगी की पहचान जो गुप्त न रखी गयी हो। जहां किसी प्रकटीकरण से नियोक्ता के किसी तीसरे पक्ष के प्रति गोपनीयता के कर्तव्य का हनन हुआ हो वहां प्रकटीकरण का अंचित्य निश्चित करने में इस बात का मूल्यांकन करना महत्वपूर्ण है कि पक्ष के अधिकार पर गोपनीयता के उल्लंघन का कितना प्रभाव पड़ा है और विशेषरूप से, क्या उसे कोई अनुचित क्षति पहुंची है।

परन्तु अभी हाल ही में रोश्य कम्पनीज एप्लीकेशन (1989) (3) डब्ल्यू, एल०आर० 265 मामले में उच्च न्यायालय ने वित्तीय सेवा में कार्यरत कर्मचारी को अपनी कम्पनी के बारे में जानकारी किसी नियमनकारी निकाय को देने से रोकने के लिए व्यादेश देना अस्वीकार कर दिया, इस बात को होते हुए भी कि इस प्रकार का प्रकटीकरण किसी दुर्भावना से प्रेरित था। न्यायाधीश स्कॉट ने अभिनिधारित किया कि सच का पता लगाना विनियमनकारी प्राधिकारियों का कार्य था। निम्नलिखित टिप्पणी की गई:

"यह किसी सूचना देने के प्रस्ताव का मामला हो सकता है, प्रतिवादी द्वारा फिम्बरा (एफआईएमबी०आर०ए०) के साथ उठाए जाने वाले आरोप और इसी कारण से प्रतिवादी का इनलैण्ड रेवेन्यू को सौंपे गए आरोप, किसी दुर्भावना से प्रेरित या किसी कल्पना पर आधारित आरोप हो सकते हैं। परन्तु यदि ऐसा है, तो मैं अपने से ही यह प्रश्न करता हूं। कि इससे क्या हानि हो सकती है। फिम्बरा (एफआईएमबी०आर०ए०) यह निर्णय कर सकती है कि आरोप जांच करने योग्य नहीं है। उस स्थिति में कोई हानि नहीं होगी या फिम्बरा (एफआईएमबी०आर०ए०) यह निर्णय कर सकती है कि जांच करना अनिवार्य है। उस स्थिति में यदि आरोप निराधार प्रमाणित होते हैं तो जांच से कोई निकर्ष नहीं निकलेगा और यदि जांच से ही कोई हानि होती हो तो यह फिम्बरा (एफआईएमबी०आर०ए०) के विनियमनकारी नियम में ही अन्तर्विष्ट है।"

इसके अतिरिक्त, ब्रिटेन में, यह अभिनिधारित किया गया था कि किसी साक्षी के विरुद्ध जिसने विधिक कार्यवाहियों में साक्ष्य दिया हो, प्रतिशेष को न्यायालय की अवमानना माना जाएगा। (एटॉर्नी जनरल बनाम बटरवर्थ 1963(1) क्यूबी० 696 और चैम्पैन बनाम होर्निंग 1963(2) क्यूबी० 502)।

किसी नियोक्ता द्वारा किसी सूचनादाता पर प्रभाव डाले जाने को इस विवक्षित निवंधन का उल्लंघन समझा जाएगा कि "नियोक्ता बिना किसी तर्क संगत और न्यायोचित कारण से ऐसा आचरण नहीं करेगा जिससे नियोक्ता और कर्मचारी के बीच गोपनीयता और विश्वास के संबंध को सुनियोजित रूप से या समाप्त होने की संभावना या गम्भीर रूप से चुनौती मिलती हो" (वुडस बनाम डब्ल्यू एम कार सर्विसिज लिमिटेड, 1981 आई०आर०एल०आर० 347)।

कार्य पर स्वास्थ्य और सुरक्षा प्रबंधन संबंधी विनियम 1992 (यूके०) के नियम 12 में क्षतिकारक कार्य परिस्थितियों के संबंध में कर्मचारियों द्वारा सर्वप्रथम हैरिस बनाम सिलिकॉन टिम्बर फाइनेंस लिमिटेड (15) केस नं 59214/93 मामले में मैथ्रू हैरिस ने कम्पनी से लिंडेन, काष्ट परिस्थिती के बारे में शिकायत की।

कर्मचारी को इस प्रकटीकरण के कारण सेवा से निकाल दिया गया। उस पर अनुचित रूप से सेवा से निकालने के लिए 8730 पॉड की राशि की क्षतिपूर्ति के रूप में संदाय करने का निर्णय दिया गया।

सरकारी क्षेत्र में किसी कर्मचारी का गोपनीयता के प्रति दायित्वों के बारे में यह अभिनिधारित किया गया कि इन्हें तभी तक विधिमान्य माना जाएगा यदि जनहित के साथ इनमें कोई विरोधाभास नहीं है। एज्जी० बनाम जॉनथन केप लिमिटेड 1976 (1) एसी० 109। आगे यह भी अभिनिधारित किया गया कि गोपनीयता की कृत्य के लिए सूचना के प्रकटीकरण में जनहित का न होना पहली अनिवार्य शर्त है।

यह निर्णय करना न्यायालय का कार्य है कि ऐसा प्रकटीकरण जनहित में था अथवा नहीं, ब्रिटिश स्टील बनाम ग्रेनेडा टेलीविजन 1981 एसी० 1097। उस मामले में न्यायालय ने उन गोपनीय दस्तावेजों को वापस करने का आदेश दिया जिनसे उस कर्मचारी की पहचान हो सके जिसने ग्रेनेडा टेलीविजन को वह जानकारी दी थी। उन दस्तावेजों से सार्वजनिक स्वामित्व की कम्पनी में कुप्रबंधन और सरकारी हस्तक्षेप का पता चला।

इंग्लिश न्यायालयों के उपर्युक्त निर्णयों से यह स्पष्ट हो जाता है कि विधि के बिना भी इंग्लिश न्यायालयों ने उन कर्मचारियों को अपने नियोक्ता की कार्यवाही के संबंध में प्रकटीकरण के प्रति संरक्षण दिया है जो समाज के हित के लिए हानिकारक थे।

यूरोपीय न्यायालय और आयोग

यूरोपीय न्यायालय और आयोग ने भी इसी प्रकार के सिद्धान्त निर्धारित किए हैं जैसे कि इंग्लिश न्यायालयों द्वारा निर्धारित किए गए थे। इनके अतिरिक्त, ये मानवाधिकार पर यूरोपीय कन्वेंशन के अनुच्छेद 10 और मूलभूत स्वतंत्रताओं द्वारा जिनमें 'जानकारी प्राप्त करने के अधिकार' की गारंटी दी गई है, शासित होते हैं।

इंग्लैण्ड में यूके०ह्यूमैन राइट्स एक्ट, 1998 के प्रवर्तन से पूर्व (अर्थात् 2/10/2000) इंग्लैण्ड में उठाए गए गुडविन बनाम यूनाइटेड किंग्डम 1966-11 रिप जर्मैन्ट्स एण्ड डिसीजन्स 483(1996) मामले में यूरोपीय न्यायालय द्वारा अनुत्तम मंजूर किया गया। एक पत्रकार, गुडविन ने किसी सूचनादाता द्वारा टाइटर लिमिटेड के बारे में दी गई जानकारी को प्रकाशित करने का प्रस्ताव किया और कम्पनी ने इसके विरुद्ध व्यादेश प्राप्त कर लिया। विचारण न्यायाधीश ने मिंगुडविन को आदेश दिया कि वह अपनी जानकारी के स्रोत के बारे में बताएं ताकि कम्पनी सूचनादाता के विरुद्ध कार्यवाही कर सके। उसने ऐसा करने से इन्कार कर दिया और उस पर अवमानना के लिए 500 पॉड की राशि के जुर्माने का आदेश दिया गया। अपीलीय न्यायालय तथा हाउस आफ लार्ड्स ने भी इस निर्णय की पुष्टि की। तथापि, यूरोपीय न्यायालय ने यह अभिनिधारित किया कि इस आदेश से यूरोपीय कन्वेंशन के अनुच्छेद 10 का उल्लंघन होता है जो वाक् तथा अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के बारे में है। यह अभिनिधारित किया गया।

"यदि पत्रकारों को उनकी जानकारी के स्रोत बताने के लिए विवश किया जाएगा तो इससे उनके लिए जानकारी प्राप्त कर पाना और कठिन हो जाएगा और इसके परिणामस्वरूप, जनहित के मामलों में जनता को सूचित करना भी कठिन हो जाएगा।"

जहां तक ब्रिटेन में सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों का संबंध है, यूरोपीय न्यायालय ने यह अभिनिधारित किया है कि कर्मचारी की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता और कर्मचारी से निष्ठा और गोपनीयता की अपेक्षा रखने के नियोक्ता के तत्समान अधिकारों के बीच एक युक्ति संगत सन्तुलन रहना चाहिए। (देखें, हैन्डीसाइड बनाम यूके०) (1981 ई० एच० आर० 735)। ऐसा इसलिए है कि स्वतंत्रता के बल व्यक्तिगत अधिकार नहीं है अपितु इसका आशय जनहित में इसका उपयोग करना है। एक अन्य मामले में यह अभिनिधारित किया गया था कि निवाचक मंडल को अनियमिताओं अथवा कुप्रशासन के बारे में पर्याप्त जानकारी प्राप्त करने का अधिकार है। (टाइटर बनाम ब्रिटिश टेलिकम्यूनिकेशन पी० एल० सी० 1992 (आई०आर०एल०आर० 219)) और पोसिन्डा चिकिन बनाम फ्लावर 1986 एल०सी०आर० 291। यह तर्क बहुत सुदृढ़ है जबकि यह सार्वजनिक क्षेत्र के नियोक्ता के लिए लागू किया जाता हो क्योंकि वहां कर्मचारियों के कार्य में सरकारी नीति को कार्यान्वित करना अनंग्रहीत है। (देखें, 1997 पब्लिक लॉ 594 लूसी वाइकर्स द्वारा रचित)

एक समय, 1985 में, वैन डर टेजेडेन बनाम दी नीदरलैण्ड्स, 1985 डी एण्ड आर 42, मामले में यूरोपीय मानवाधिकार आयोग ने यह स्वीकार किया था कि किसी सूचनादाता द्वारा वाक् स्वतंत्रता का प्रयोग किए जाने के परिणामस्वरूप उसका पदच्युत किए जाने को चुनौती नहीं दी जा सकेगी।

परन्तु 1995 में, यूरोपीय न्यायालय ने बॉगट बनाम जर्मनी (1996) 21 ईंचःआरःआर 205, मामले में इसके विपरीत दृष्टिकोण अपनाया। यह मामला एक शिक्षक को पदच्युत किए जाने के बारे में था जो एक चरमपंथी राजनीतिक दल का सदस्य था। न्यायालय ने यह अधिनिर्धारित किया कि यूरोपीय कन्वेंशन के अनुच्छेद 10 का उल्लंघन हुआ है। बॉगट पदच्युत किए जाने के समय कर्मचारी वर्ग की सदस्या थीं। (इस निर्णय में 10 न्यायाधीश पक्ष में थे और 9 विपक्ष में) उसका पदच्युत किया जाना अवैध ठहराया गया और कर्मचारी के अधिकार की रक्षा की गई। परन्तु चिकित्सा कर्मचारियों को शासित करने वाली व्यावहारिक आचरण संहिता में अन्तर्विष्ट नियंत्रणों को विधिमान्य ठहराया गया क्योंकि यह 'विधि द्वारा विहित' एक नियम था (बारथोल्ड बनाम जर्मनी 1985 (7) ईंचःआरःआर 383)

किसी नियंत्रण या प्रतिबंध के "लोकतांत्रिक सामाजिक अनिवार्य" होने के उद्देश्य से उस नियंत्रण या प्रतिबंध का प्राप्त किए जाने वाले न्यायोचित उद्देश्य के अनुपात में होना आवश्यक है। (हैन्डीसाइड बनाम यूके, 1981 ईंचःआरःआर 737)। न्यायालय, यह स्वीकार करते हुए कि अनुपात विभिन्न संदर्भों में भिन्न हो सकता है और भाषण की विषय-वस्तु के प्रकार पर निर्भर कर सकता है, यूरोपीय कन्वेंशन के अनुच्छेद 10 के प्रवर्तन में राज्यों को उसके 'मूल्यांकन में अन्तर' की अनुमति देता है।

न्यायालय अधिक सुगमता से इस निष्कर्ष पर पहुंच सकता है कि बाक् स्वतंत्रता पर नियंत्रण तभी अवैध है जब इससे बाक् स्वतंत्रता पर पूर्ण प्रतिबंध लगता हो और जहां दंड में अपराधिक समाविष्ट हो। (लिंजैं बनाम आस्ट्रिया (1986) 8, ईंचःआरःआर 407)। थॉरेजिसन बनाम वाइसलैण्ड (1991) 14 ईंचःआरःआर 843 और जाकूबास्की बनाम जर्मनी (1995) 14 ईंचःआरःआर 64)।

कोई कर्मचारी यह तर्क दे सकता है कि पदच्युत किए जाने के कारण भाषण पर प्रभावी प्रतिबंध लग जाता है (यद्यपि किसी भूतपूर्व कर्मचारी को अपनी बात कहने का अधिकार अभी भी प्राप्त होता है) और न्यायालय तथा आयोग ने आगे यह स्वीकार किया है कि विधिक कार्यवाही करने की धमकी से भी लोक वाद-विवाद अवरुद्ध होता है, (लिंजैं बनाम आस्ट्रिया (1986) 8, ईंचःआरःआर 407)।

बाक् स्वतंत्रता के प्रयोग की प्रतिक्रिया स्वरूप कर्मचारियों को पदच्युत किए जाने के अनुपात पर विचार करते हुए, निम्नलिखित पहलुओं पर विचार किया जा सकता है (बॉनडेर हेजडेन बनाम दी नीदरलैण्ड (1985 डी एण्ड आर 42)–

- (i) आवेदक के पद का स्वरूप
- (ii) पद पर आवेदक का आचरण
- (iii) विचार अधिक्यक्ति की सत्यता, और
- (iv) अधिव्यक्ति किए गए विचारों का स्वरूप

(1) जहां तक (i) के स्वरूप का संबंध है, बताया गया है कि एक न्यायाधीश और एक शिक्षक (जो प्रान्तीय प्राधिकारियों और स्कूल के प्रधानों की आलोचना करते हैं) द्वारा अपने भाषण में निहित नियंत्रणों को स्वीकार कर लिया है (मारिसन बनाम बैलिजियम 1988 डी एण्ड आर 56 और बी एण्ड के (1986) डी एण्ड पी 45 तथा हैंसिलडाइन बनाम यूके 1992 डी ईंचःआर 225)।

उपर्युक्त बोगट के मामले में न्यायाधीशों ने बहुमत से यह अधिनिर्धारित किया कि पदच्युत किया जाना एक गम्भीर प्रतिबंध है क्योंकि इसका प्रभाव मिंबोगट को अन्यत्र शिक्षक का पद प्राप्त करने में बाधक होगा।

(2) जहां तक (ii) का संबंध है, पद पर आवेदक का आचरण भी सुसंगत होगा। अस्पतालों के वित्त पोषण से संबंधित मामलों की आलोचना की तुलना में कार्यस्थल के बारे में बोलने की स्वतंत्रता अधिक नियंत्रित हो सकेगी।

(3) जहां तक (iii) का संबंध है, भाषण की परिस्थितियों में, जहां भाषण टेलीविजन पर हो, न्यायालय नियंत्रण को न्यायोचित ठहराएगा। (मोरिसन बनाम बैलिजियम) 1988 डी एण्ड आर 56)। ब्रिटेन में नोलन समिति ने यह अधिनिर्धारित किया है कि निजी टेलीविजन चैनल से प्रदाता करना आपत्तिजनक नहीं होगा क्योंकि लोकतांत्रिक प्रक्रिया में इस प्रकार के प्रचार पर कोई नियंत्रण नहीं होना चाहिए।

(4) जहां तक उपर्युक्त (iv) का संबंध है, अधिव्यक्ति किए गए विचार के स्वरूप और भाषण के प्रकार की संगति या राजनीतिक वाद-विवाद को यूरोपीय न्यायालय द्वारा अधिक संरक्षण दिया गया है। कैसेल्स बनाम स्पेन (1992) 14 ईंचःआरःआर 445 मामले में न्यायालय ने बताया है:-

"लोकतांत्रिक व्यवस्था में, सरकार के कार्यों और चूकों की न केवल विधानमंडल और न्याय प्राधिकारियों द्वारा अपितृ प्रेस और लोकमत द्वारा भी गहन जांच की जानी चाहिए!"

(देखें शवाबे बनाम आस्ट्रिया (1993) 14 ईच एण्ड एल जे और ओबशिलिक बनाम आस्ट्रिया (1991) 19 ईंचःआरःआर 589 भी देखें)

इस प्रकार यूरोपीय न्यायालय के निर्णयों ने सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों को अधिक संरक्षण प्रदान किया है। (इस संबंध में देखें, व्हिसिल ब्लौइंग इन पब्लिक सेक्टर एण्ड दी ईंसी ईचःआर 1997 लूसी वाइक्स द्वारा रचित (1997) पब्लिक लॉ, पृष्ठ 594)

नियोजन के पर्यवसान पर अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन कन्वेंशन, 158 सूचनादाताओं के लिए अधिक महत्वपूर्ण है (देखें, आई एल ओ 68वां सत्र 1982)। इसके अनुच्छेद 5 (g) में यह उपबंध किया गया है कि-

"किसी नियोक्ता के विरुद्ध विधियों या विनियमों के कथित उल्लंघन के लिए, शिकायत दर्ज कराना या कार्यवाहियों में भाग लेना या सक्षम प्रशासनिक प्राधिकारियों की सहायता लेना पदच्युत करने के लिए एक कारण नहीं समझा जाना चाहिए।"

ब्रिटेन द्वारा इस कन्वेंशन की पुष्टि नहीं की गई है परन्तु नियोजक संरक्षण (समेकन) अधिनियम में कतिपय उपबंध इस प्रकार के संरक्षण को मान्यता देते हैं।

अमरीका

अमरीकी न्यायालयों ने भी वही सिद्धान्त निर्धारित किया है जो इंग्लिश न्यायालयों और यूरोपीय न्यायालयों द्वारा निर्धारित किया गया था परन्तु उन्होंने अपना निर्णय लोकनीति के सिद्धान्त पर आधारित रखा है।

संयुक्त राज्य में सूचना देना (व्हिसिल ब्लौइंग) स्वेच्छित नियोजन के सिद्धान्त के प्रति एक लोक नीति अपवाद है। कर्मचारी जो अपने को सेवा से हटाने को गलत बताता है, लोकनीति के प्रवर्तन के लिए नियोक्ता के विरुद्ध मामला दायर कर सकता है। (क्यूमिन्स बनाम ईंजी एण्ड जी सैलोल इंक (1988) 690 एफ 2 डी 134)।

अमरीका में सूचना देने संबंधी विवादों में एक यह बात पायी जाती है कि सरकारी कर्मचारी अपने नियोक्ता के विरुद्ध टिप्पणी कर सकते हैं और उन्हें प्रथम तथा चौदहवें संशोधनों के अन्तर्गत बाक् स्वतंत्रता की गारंटी दी गई है।

बहुत सी प्रमुख अमरीकी कम्पनियों ने औपचारिक ओम्बडसमैन प्रणाली स्थापित कर ली है। (देखें, ब्रॉडी, लिसिन टू योर व्हिसिल ब्लौअर (1986) फारचून, पृष्ठ 48) (विनफील्ड द्वारा रचित, माइनिंग योर बिजैस (लन्दन) 1990 भी देखें)

अमरीका में, कुछ मामलों में यह सुझाव भी दिया गया है कि यदि किसी कर्मचारी को, उस पर लागू होने वाली नैतिक आचार संहिता का उल्लंघन करने से इंकार कर दिए जाने के कारण दंडित किया जाता है तो यह लोकनीति के विरुद्ध होगा। (पियसी बनाम ऑथ फार्मस्टूटिकल कॉर्पोरेशन (1980) एमजै 58=417 ए 2 डी 505)।

इंग्लिश न्यायालयों, यूरोपीय न्यायालय और आयोग तथा अमरीकी न्यायालयों के उपर्युक्त निर्णय जनहित तथा लोकनीति के आधारों पर सूचनादाताओं के हितों की पर्याप्त रूप से रक्षा करते हैं।

कदाचारों की सम्भवनाओं का पता चलता हो। लोकहित में जहां आवश्यक हो, वहां ऐसे किसी भी साक्ष्य को आगे जांच के लिए समुचित प्राधिकारी को भेज दिया जाना चाहिए।'

चार्टर्ड इंस्टिट्यूट ऑफ पब्लिक फाइनेंस एण्ड एकाउंटेंसी के सदस्यों के लिए आचार संबंधी मार्गदर्शी सिद्धान्तों में भी इसी प्रकार के अनुदेश हैं।

लेकिन दुर्भाग्यपूर्ण बात यह है कि राष्ट्रीय स्वास्थ्य योजना की नर्सों पर ऐसी शर्तें थीं जिनमें जबान बन्द करने वाले खण्ड अन्तर्दिष्ट थे तथा ये खण्ड स्वास्थ्य विभाग द्वारा जारी किए गए 1993 के मार्गदर्शी सिद्धान्तों के प्रतिकूल थे (देखिए डेविड लेविस कृत 'व्हिसिल ब्लॉअर एण्ड जॉब सिक्योरिटी (1995), खण्ड 58, मार्डन लॉ रिव्यू पृष्ठ 208)

जहां संयुक्त राज्य व्यवसायिक स्वास्थ्य सेवा अधिनियम, 1976 में उन कर्मचारियों को संरक्षण प्रदान किया गया था जो कुप्रशासन को उजागर करते थे, वहीं यूनाइटेड किंगडम की कार्यस्थल पर स्वास्थ्य सुरक्षा अधिनियम, 1974में ऐसा कोई उपबंध नहीं था। परन्तु यूनाइटेड किंगडम में कार्यस्थल पर सुरक्षा और स्वास्थ्य प्रबंधन विनियमों के विनियम 12 में कर्मचारियों से यह अपेक्षाकी गई थी कि वे नियोक्ताओं को कार्यस्थलों पर सुरक्षा उपायों के बारे में रिपोर्ट करें तथा इस प्रकार शिकायत करने वाले व्यक्ति को नियोजन संरक्षण (समेकन) अधिनियम, 1978 की धारा 57क (1)(ग) तथा धारा 22क(1)(ग) के अन्तर्गत बार्खास्तगी से संरक्षण प्रदान किया गया था। आरम्भ में लगता था कि मजदूर संघ तथा श्रम संबंध (समेकन) अधिनियम, 1992 के अन्तर्गत इस प्रकार की शिकायत करने वाले ट्रेड यूनियन नेताओं को कोई संरक्षण प्रदान नहीं किया गया था। परन्तु उपर्युक्त अधिनियम में संशोधन करके अब ऐसा संरक्षण प्रदान किया गया है तथा यह संशोधन यूनाइटेड किंगडम लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1998 में दिया गया है।

यूनाइटेड किंगडम योन विभेद अधिनियम, 1975 और यूनाइटेड किंगडम जातिय संबंध अधिनियम, 1976 में ऐसे उपबंध अन्तर्विष्ट हैं जो मुख्यभारी का समर्थन करते हैं। इसके अतिरिक्त, इन अधिनियमों में ऐसी सूचना के प्रकटीकरण को अपराध की श्रेणी में रखा गया है जो ऐसे किसी मुख्यभार द्वारा प्रकट की गई हो जबकि कोई जांच या तो समान अवसर आयोग या जातिय समानता आयोग द्वारा की जा रही हो। इस संरक्षण का प्रभाव अजीज बनाम ट्रीनिंग टैक्सीज के मामले में अपीलीय न्यायालय के निर्णय (1988 आई.आर.एल.आर. 206) द्वारा समाप्त कर दिया गया था जिसमें कहा गया था कि वह कर्मचारी जिसके विरुद्ध नियोक्ता द्वारा शिकायत करने के लिए कार्यवाही की गई है, उसे अपने नैयमितिक संबंध को सिद्ध करना होगा परन्तु जहां कर्मचारी ने अपनी अनुचित बार्खास्तगी का आरोप लगाते हुए नियोजन संरक्षण (समेकन) अधिनियम, 1978 की धारा 57 के अन्तर्गत कार्यवाही की है वहां यह सिद्ध करने का दायित्व नियोक्ता का होगा।

(ख) यूनाइटेड किंगडम लोकहित अधिनियम, 1998

उपर्युक्त अधिनियम नोलन समिति की रिपोर्ट, 1995, सूचना की स्वतंत्रता से संबंधित श्वेत-पत्र "जानने का आपका अधिकार" (सी.एम. 4014 जुलाई, 1998) और राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवाओं में बाक् स्वतंत्रता (मंत्री का पत्र, 1997) का परिणाम है। इस सम्पूर्ण आन्दोलन की अगुवाइ पब्लिक कन्सर्नस फॉर वॉक द्वारा की गई थी जिसमें लार्ड बौरी क्यूसी, राइट आनेबल लार्ड ऑलिवर ऑफ अल्मटन एवं अन्य व्यक्ति थे। इस अधिनियम में विभिन्न आपदाओं को ध्यान में रखा गया है जिसमें बैंक ऑफ क्रेडिट एण्ड कॉर्पस का अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर ध्वस्त हो जाना शामिल है, जहां कर्मचारियों को संगठन के भीतर कुप्रबंध के बारे में जानकारी थी।

1998 के अधिनियम द्वारा नियोजन अधिकार अधिनियम, 1996 में भाग 45 (संरक्षित प्रकटीकरण) जोड़ा गया है जो नवी धारा 43क से 43ट, 47ख, 48(1क) के रूप में दिया गया है और इसके द्वारा धारा 49 का संशोधन किया गया है और धारा 103क जोड़ी गई है, धारा 105, 108, 109, 112, 117 और 118 में संशोधन किया गया है, धारा 127ख जोड़ी गई है और धारा 128, 191, 193, 196, 200, 205, 230 और 235 में संशोधन किया गया है।

जैसा कि पहले भी बताया जा चुका है कि इस अधिनियम द्वारा मजदूर यूनियन और श्रम संबंध (समेकन) अधिनियम, 1992 में संशोधन किया गया है। संशोधित उपबंध धारा 237 और उत्तरीय आयरलैण्ड पर लागू होने वाले कार्डिसिल के आदेश हैं।

अध्याय-छ:

यूनाइटेड किंगडम, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड और संयुक्त राज्य अमेरिका में सूचनादाताओं का सांविधिक संरक्षण

इस अध्याय में हम उन सांविधिक उपबंधों का उल्लेख करेंगे जो निम्नलिखित चार देशों अर्थात्, यूनाइटेड किंगडम, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड और संयुक्त राज्य अमेरिका में सूचनादाताओं को संरक्षण प्रदान करने के लिए किए गए हैं।

(क) यूनाइटेड किंगडम

(क) लोकहित प्रकटीकरण संरक्षण अधिनियम, 1998 के प्रवृत्त होने से पूर्व विद्यमान नियम या संहिताएं

शुरू में लोकहित प्रकटीकरण संरक्षण अधिनियम, 1998 के प्रवृत्त होने से पहले सूचनादाताओं को संरक्षण देने के लिए छुट्ट-पुट उपबंध या विभिन्न नियम या संहिताएं थीं। हम यहां उनका संक्षेप में उल्लेख करेंगे।

ब्रिटिश एयरवेज की आचार संहिता में लोक सेवक को बताया गया है कि उसे चाहिए कि वह-

'यदि यह मानता है कि दूसरे व्यक्ति अनैतिक ढंग से आचरण कर रहे हैं तो वह उन्हें चुनौती देने के लिए तैयार रहे। जो व्यक्ति ऐसे व्यवहारों या निर्णयों के बारे में व्यक्ति चिन्हों को साम्यक रूप से अधिव्यक्त प्रदान करने के लिए वातावरण और अवसर तैयार कर जिन्हें वह व्यवसायिक नैतिकता से भिन्न तथा अनुपयुक्त मानता है।'

उपर्युक्त संहिता में यह भी उपबंध किया गया है-

'जो व्यक्ति अपनी बात कह देते हैं उनके विरुद्ध किए गए किसी भी प्रकार के प्रतिकार को सहन करे। यदि आवश्यक हो तो, उस व्यक्ति की आजीविका और गुमनामी का संरक्षण करें।'

लेकिन इसी संहिता में इसके विपरीत उपबंध करते हुए कहलाया है कि गोपनीयता के संबंध में ये अनुदेश उपर्युक्त संहिता के किसी भी अन्य उपबंध द्वारा अधिक्रमित होंगे।

जहां तक सरकार का संबंध है, सिविल सेवा प्रबंधन संहिता में यह अपेक्षा की गयी है कि जो सिविल सेवक यह मानते हैं कि उनसे किसी मामले की रिपोर्ट अपने वरिष्ठ अधिकारियों को देने के लिए कह कर खुद अविधिक कार्य करने के लिए कहा जा रहा है और यदि कानूनी सलाह से इस बात की पुष्टि हो जाती है कि वह कार्य अविधिक घोषित कर दिए जाने की सम्भवना है तो उस मामले की रिपोर्ट लिखित में विभाग के स्थायी प्रमुख को दी जानी चाहिए (संहिता का सिद्धान्त 4.13)

संहिता में यह भी कहा गया है कि यदि कोई सिविल सेवक यह समझता है कि उसे ऐसे ढंग से कार्य करने के लिए कहा जा रहा है जो लगता है कि वह अनुचित, अनैतिक है या जिससे संवैधानिक प्रथाओं का उल्लंघन होता है या यह ज्ञापन में और संगत सिविल सेवा संहिताओं और मार्गदर्शिकाओं में विहित आचार मानकों से अन्यथा असंगत है तो उस मामले की रिपोर्ट किसी वरिष्ठ अधिकारी को और यदि उपर्युक्त हो, विभाग के स्थायी प्रमुख को की जानी चाहिए (देखिए पैरा 11 और 12)

जहां स्थानीय शासन प्रबंधन बोर्ड ने इसी प्रकार के मार्गदर्शी सिद्धान्तों का प्रस्ताव किया था, वहीं दिलचस्प बात यह है कि सरकारी नियम पुस्तिका में अधिकारियों के लिए किसी समिति के कार्यवाही वृत्तांत या किसी दस्तावेज की विषय-वस्तु को जनता के संक्ष प्रकट करने का प्रतिवेद दिया गया था।

स्थानीय प्राधिकारियों तथा राष्ट्रीय स्वास्थ्य योजना के संबंध में लेखापरीक्षा आयोग ने कहा था:-

'किसी भी तरह की धोखाधड़ी और अनियमितताओं का पता चलने पर चाहे, वह किसी भी से पता चला हो, उसके संबंध में तत्काल अनुवर्ती कार्यवाही की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षक को चाहिए कि वह ऐसे किसी भी साक्ष्य को नोट करे जिससे

हम 1998 के अधिनियम के प्रमुख उपबंधों का संक्षेप में उल्लेख करेंगे। इस अधिनियम का उद्देश्य सूचना देने वाले व्यक्तियों को उत्पीड़न और बर्खास्तगी से उस स्थिति में संरक्षण प्रदान करना है जहाँ उन्होंने एक विशेष प्रकार के अवचार और कदाचार के बारे में वास्तविक चिन्ता व्यक्त करते हुए शिकायत की हो (पूरे सारांश के लिए देखिए, हैल्सबरीज स्टेच्यूट्स 1999, खण्ड-1, पृष्ठ 23(1))

वास्तव में, इस अधिनियम के अन्तर्गत सरकारी, गैर सरकारी और स्वैच्छिक क्षेत्र के सभी कर्मचारी और कठिनपय कार्यकर्ता आते हैं जिनमें राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा की ऐजेंसियां, घरेलू श्रमिक, प्रशिक्षा, टेकेदार और सभी व्यवसायिक व्यक्ति आते हैं। इसमें नियोजन कानूनों के न्यूतम अर्हक अवधि और आयु संबंधी प्रतिबन्ध लागू नहीं होते। इस अधिनियम के अन्तर्गत सेना और पुलिस शामिल नहीं हैं।

जिन कर्मकारों ने सूचना का प्रकटीकरण सदाशयतापूर्वक किया हो और यदि वह प्रकटीकरण, (1) किसी आपराधिक कार्य, (2) किसी कानूनी दायित्व का पालन किए जाने में असफलता, (3) न्याय की हत्या, (4) स्वास्थ्य और सुरक्षा के प्रति खतरे, (5) पर्यावरण को क्षति के बारे में हो तो उन्हें उस सूचना प्रकटीकरण के लिए संरक्षण प्रदान किया जाएगा। इनमें से किसी को भी छिपाने के किसी भी प्रयास को प्रकटीकरण शब्द में शामिल किया जा सकता है।

इस अधिनियम की योजना के अन्तर्गत तीन प्रकार के प्रकटीकरण आते हैं अर्थात्—(1) आन्तरिक प्रकटीकरण (2) विनियामक प्रकटीकरण, तथा (3) व्यापक प्रकटीकरण।

एक 'आन्तरिक प्रकटीकरण', नियोक्त (जिसमें प्रबंधक या निदेशक शामिल हैं) के सामने किए गए किसी प्रकटीकरण के लिए सूचनादाता को संरक्षण प्रदान किया जाएगा यदि उसे स्पष्ट और समुचित रूप से यह सन्देह हो कि कदाचार हुआ है या हो रहा है या होने की सम्भावना है। जहाँ कदाचार के लिए कोई तीसरा पक्ष जिम्मेदार हो, वहाँ उसके समक्ष किए गए प्रकटीकरण पर यही सिद्धान्त लागू होता है। जहाँ किसी ऐसे सार्वजनिक नियोक्ता में जो सरकार द्वारा नियुक्ति के अध्यधीन हो (उदाहरण के लिए राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा या क्वानोज) कोई व्यक्ति प्रायोजिक विभाग को सूचना देता है तो उस पर भी यही सिद्धान्त लागू होता है।

'विनियामक प्रकटीकरण' वह प्रकटीकरण है जो किसी विहित व्यक्ति के समक्ष किया गया है। ये व्यक्ति जिनके समक्ष प्रकटीकरण करना होता है, सम्भवतः स्वास्थ्य तथा सुरक्षा प्रशासक, अन्तर्देशीय राजस्व तथा वित्तीय सेवाओं के प्राधिकारी जैसे विनियमनकर्ता होते हैं। जहाँ सूचनादाता आन्तरिक प्रकटीकरण की परीक्षा में खेरे उतारते हैं और जहाँ उसके अतिरिक्त उन्हें स्पष्ट रूप से तथा समुचित रूप से यह विश्वास होता है कि सूचना तथा अधिकथन सारभूत से सही हैं वहाँ ऐसे प्रकटीकरणों को संरक्षण प्रदान किया जाता है।

'व्यापक प्रकटीकरण' वह प्रकटीकरण है जो पुलिस, मीडिया, संसद सदस्यों तथा गैर-विहित विनियमनकर्ताओं के समक्ष किया जाता है। यदि ये प्रकटीकरण विनियामक प्रकटीकरण की कसौटी के अतिरिक्त सभी परिस्थितियों में युक्तियुक्त हैं और अपने किसी निजी लाभ के लिए नहीं किए गए हैं तो उन्हें संरक्षण प्राप्त करने हेतु सूचनादाता को अन्य पूर्व शर्तों को पूरा करना होता है। ये पूर्व शर्तें इस प्रकार हैं, कि (क) उसे समुचित रूप से यह विश्वास था कि यदि उसने उस मामले को आन्तरिक रूप से या विहित विनियमनकर्ता के साथ उठाया तो उसका उत्पीड़न किया जाएगा, (ख) इसके लिए कोई विहित विनियमनकर्ता नहीं था तथा उसे समुचित रूप से यह विश्वास था कि उस साक्ष्य को छिपाए जाने या नष्ट किए जाने की सम्भावना थी, या (ग) इस संबंध में नियोक्ता अथवा विहित विनियमनकर्ता के समक्ष पहले ही चिन्ता व्यक्त की जा चुकी थी। लेकिन जहाँ कदाचार अत्यधिक गम्भीर प्रकृति का हो वहाँ ये पूर्व शर्तें लागू नहीं होती।

इन तीनों प्रकार के प्रकटीकरणों के मामले में यदि उपर्युक्त शर्तें पूरी कर दी जाती हैं और नियोजन अधिकरण का यह समाधान हो जाता है कि प्रकटीकरण युक्तियुक्त है तो सूचनादाता को संरक्षण प्रदान किया जाएगा। प्रकटीकरण की युक्तियुक्तता का निश्चय करने में अधिकरण उन सभी परिस्थितियों पर विचार करेंगे जिसमें जिस व्यक्ति के समक्ष प्रकटीकरण किया गया है, उसकी पहिचान, चिन्ता की गम्भीरता, क्या जोखिम या खतरा बना हुआ है, क्या प्रकटीकरण से उस विश्वास का कर्तव्य भंग होता है जो नियोक्ता का तीसरे पक्ष के प्रति है, जैसी सभी बातें शामिल हैं। जहाँ चिन्ता नियोक्ता या विहित विनियमनकर्ता के समक्ष व्यक्त की गई थी वहाँ अधिकरण उस प्रतिक्रिया की युक्तियुक्तता पर विचार करेगा। अन्ततः यदि वह चिन्ता नियोक्ता के समक्ष व्यक्त की गयी हो तो अधिकरण इस बात पर विचार करेगा कि क्या संगठन के भीतर की किसी सूचना देने वाली प्रक्रिया का प्रयोग किया गया था या प्रयोग की जानी चाहिए थी।

पीड़ित व्यक्ति द्वारा क्षतिपूर्ति के लिए नियोजन अधिकरण के समक्ष दावा किए जाने पर, सूचनादाता उस व्यक्ति व्यक्ति को पूर्ण संरक्षण प्रदान किया जाए। जहाँ उत्पीड़न बर्खास्तगी से कम स्तर का हो, उसके बारे में अधिनियम में उपबंध किया गया है कि पंचाट की कोई अधिकतम सीमा नहीं होगी तथा वह हानि पर आधारित होगा। जहाँ सूचनादाता कोई कर्मचारी है और उसे नौकरी से निकाल दिया गया है तो वह सात दिन के भीतर अन्तरिम राहत की मांग कर सकता है ताकि जब तक पूरी सुनवाई न हो जाए तब तक उसका नियोजन जारी रहे या जारी माना जाए।

जहाँ तक ठेके के कर्मकारों की अनुचित बर्खास्तगी या सेवा समाप्ति के लिए हजारे का संबंध है, स्थिति यह है कि सरकार ने इस अधिनियम के अन्तर्गत एक विनियम बनाने का वायदा किया गया है जिसमें यह उपबंध किया जाएगा कि सूचनादाताओं को एकमुश्त हजारे की राशि मिलेगी जो अनुचित बर्खास्तगी के लिए दिए जाने वाले पंचाटों की राशि से अधिक होगी। आशा है, हजारे की इस राशि की कोई अधिकतम सीमा नहीं होगी।

युनाइटेड किंगडम के नियोजन अधिकार अधिनियम, 1996 की धारा 43(ज) के अन्तर्गत नियोजन संविदा तथा कई करारों के 'जबान बंद करने वाले खण्डों' को जहाँ तक वे उपर्युक्त अधिनियम के उपबंधों के विपरीत हैं, शून्य घोषित कर दिया गया है।

(ग) युनाइटेड किंगडम शासकीय गुप्त बात अधिनियम, 1989 तथा युनाइटेड किंगडम लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1998

जैसाकि पहले ही बताया जा चुका है, युनाइटेड किंगडम लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1998 की धारा 1 के अन्तर्गत नियोजन अधिकार अधिनियम, 1996 के भाग- चार में संशोधन किया गया है तथा उक्त अधिनियम में धारा 43ग से 43ज तक जोड़ी गई हैं। धारा 43ख उस प्रकटीकरण के बारे में है जिसे अर्हक प्रकटीकरण नामक संरक्षण प्राप्त करने के लिए अर्ह है। इस धारा में यह उपबंध किया गया है कि ऐसी सूचना का प्रकटीकरण जो कर्मचार के समुचित विश्वास में निम्नलिखित को प्रकट करता है तो उसे संरक्षण प्रदान किया जाएगा, अर्थात्-

- (क) कि कोई दापिङ्क अपराध किया गया है, किया जा रहा है या किए जाने की सम्भावना है;
- (ख) कि कोई व्यक्ति जिस कानूनी बाध्यता के अध्यधीन है, वह उसे पूरा करने में असफल हो गया है, असफल हो रहा है या असफल होने की सम्भावना है;
- (ग) कि न्याय की हत्या हुई है, हो रही है या होने की सम्भावना है;
- (घ) कि किसी व्यक्ति के स्वास्थ्य या सुरक्षा को खतरा उत्पन्न हो गया है, उत्पन्न हो रहा है या होने की सम्भावना है;
- (ङ) कि कोई व्यक्ति पहुंच है, पहुंच रही है या पहुंचने की सम्भावना है; या
- (च) कि पर्यावरण को क्षति पहुंची है, पहुंच रही है या पहुंचने की सम्भावना है;
- (ज) कि पूर्ववर्ती किसी भी पैरा के अन्तर्गत आने वाले किसी विषय को प्रकट करने के लिए आशयित सूचना जानबूझकर छिपायी गई है, छिपायी जा रही है या छिपायी जाने की सम्भावना है।

धारा 43ख की उपधारा में कहा गया है कि संगत असफलता युनाइटेड किंगडम में या उससे बाहर हो सकती है।

उपधारा (3) में कहा गया है कि "जहाँ सूचना का प्रकटीकरण अर्हक प्रकटीकरण नहीं है यदि प्रकटीकरण करने वाला व्यक्ति ऐसा करके कोई अपराध करता है।" इसी स्थिति में शासकीय गुप्त बात अधिनियम, 1989 की संगतता है।

जहाँ सूचना का प्रकटीकरण स्वयं एक अपराध है अर्थात् इससे शासकीय गुप्त बात अधिनियम, 1989 का उल्लंघन होता है तो प्रकटीकरण को संरक्षण प्रदान नहीं किया जाता। यह नोट किया जाना चाहिए कि व्हाइट हाल के अन्तर्गत या सिविल सेवा आयुक्त के साथ औपचारिक रूप से ऐसी चिन्ता को व्यक्त करने से गोपनीयता भंग संबंधी अपराध नहीं होगा और तदनुसार किसी भी स्थिति में संरक्षण का पात्र होगा।

शासकीय गुप्त बात अधिनियम की धारा 7 'प्राधिकृत प्रकटीकरण' के बारे में है और इसमें कहा गया है कि यदि प्रकटीकरण शासकीय कर्तव्य के अनुसरण में किया गया है तो वह विधिक प्राधिकार के अंतर्गत किया गया माना जा सकता है। उपर्युक्त अधिनियम की उपधारा (4) में यह विहित किया गया है कि कोई भी ग्राम पंचायत अधिनियम की उपधारा (4) में यह विहित किया गया है कि कोई भी ग्राम पंचायत के अंतर्गत किया गया जा सकता है यदि और जबकि वह राजसेवक के प्रकटीकरण विधिक प्राधिकार के अंतर्गत किया गया जा सकता है यदि और जबकि वह राजसेवक के समक्ष उसके कर्तव्यों के प्रयोजन के लिए या किसी शासकीय प्राधिकरण के अनुसार किया गया हो। उपधारा (5) में शासकीय प्राधिकरण को राजसेवक द्वारा विधिक ढंग से किया गया या दिया गया के रूप में परिभाषित किया गया है।

हाउस ऑफ कॉमन्स के दिनांक 28 जुलाई, 1997 के बाद-विवाद में कहा गया है कि ब्रिटिश सरकार की न तो शासकीय गुप्त बात अधिनियम, 1989 का निरसन करने की कोई योजना थी और न ही कोई लोकहित रक्षा प्रणाली लागू करने की (हाउस ऑफ कॉमन्स डिबेट्स, खण्ड 299, कालम 6) देखिए, 1997 पब्लिक लॉ, पृष्ठ 712

(ख) आस्ट्रेलिया: लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1994

सबसे पहले, सूचनादाता की आवश्यकता की बात, क्वीन्सलैण्ड में लोक अपकरण की जांच संबंधी फिट्जराल्ड रिपोर्ट (पृष्ठ 134) में कही गई थी (देखिए, करेन्ट टॉपिक्स, खण्ड 67 (1993) आस्ट्रेलिया, ला.ज, पृष्ठ 299)। उक्त रिपोर्ट में यह टिप्पणी की गई थी:-

"ऐसे विधेयक की अविलम्बनीय आवश्यकता है जो किसी व्यक्ति को लोक अभिकरणों के अंतर्गत कदाचार, अक्षमता या अन्य समस्याओं के बारे में सही तौर पर सार्वजनिक वक्तव्य देने के लिए किसी अन्य व्यक्ति को दण्डित करने का प्रतिषेध करता हो। इसके लिए एक ऐसे अनन्त्य स्वतंत्र निकाय की आवश्यकता है जिसके सामने (कम से कम प्रथम बार में ही) गोपनीय रूप से और किसी भी स्थिति में प्रतिशोधों के भय से मुक्त रह कर प्रकटीकरण किया जा सके। यह निकाय किसी भी शिकायत की जांच पड़ताल करने के लिए सक्षम होना चाहिए। इसके समक्ष किए गए प्रकटीकरणों की जांच पड़ताल करने और जो उसकी सहायता करते हैं उनको संरक्षण प्रदान करने की इसकी सक्षमता लम्बे समय तक ऐसी सूचना प्राप्त होने की दृष्टि से महत्वपूर्ण होगी जिसके ऊपर उसकी सफलता निर्भर करेगी।"

बाद में, गिल्स समिति (दाण्डिक विधि संबंधी) ने भी इसी तरह की सिफारिश की।

आस्ट्रेलिया लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1994 में कर्मचारी की जो परिभाषा की गयी है उसमें सार्वजनिक क्षेत्र प्रबंधन अधिनियम, 1994 के अर्थ के अंतर्गत आने वाला कोई भी कर्मचारी शामिल है। 'समुचित प्राधिकारी' को मुख्य कार्यकारी अधिकारी या उसके शाखा निकाय के रूप में परिभाषित किया गया है।

इस अधिनियम में 'प्रकट करने योग्य आचरण' और 'लोकहित प्रकटीकरण' को परिभाषित किया गया है। इसमें 'अविधिक प्रतिशोध' को भी परिभाषित किया गया है।

धारा 4 में 'प्रकट करने योग्य आचरण' को साविस्तार स्पष्ट किया गया है' धारा 9 में 'समुचित प्राधिकारियों' को परिभाषित किया गया है, धारा 10, सरकारी एजेंसियों द्वारा स्थापित की जाने वाली प्रक्रियाओं अथवा प्रशासकीय एक या प्रादेशिक अभिकरण या सांविधिक पदधारी के बारे में है। धारा 12 के अंतर्गत लोकपाल को लोकपाल अधिनियम के अधीन उस अधिनियम के अंतर्गत शक्ति का इस प्रकार प्रयोग करने के लिए सक्षम किया गया है मानों उक्त अधिनियम में किसी जांच पड़ताल के लिए किया गया निर्देश इस अधिनियम के अंतर्गत किया गया निर्देश है। धारा 17 'तुच्छ प्रकटीकरण आदि' के बारे में है। धारा 19, समुचित प्राधिकारी द्वारा जांच पड़ताल के बारे में तथा धारा 22, उसके द्वारा कार्यवाही के बारे में है।

इस अधिनियम का भाग-चार अविधिक प्रतिशोधों के बारे में है। धारा 25 में अविधिक प्रतिशोधों का प्रतिषेध किया गया तथा शास्त्रियां या तो कारबास के रूप में या कई शास्त्रियों के रूप में हो सकती हैं। अधियोजन का प्रतिवाद केवल धारा 25 की उपधारा (2) में उल्लिखित सीमित आधारों पर ही किया जा सकता है। धारा 29, 'क्षति की स्थिति देनदारी' तथा धारा 30 व 31 'व्यादेश' के बारे में है।

धारा 34 में जानबूझ कर या लापरवाही से दी गई गलत या भ्रामक सूचना के लिए एक वर्ष के कारबास की शास्त्रिय या अन्य बातों का उपबंध किया गया है। इसके अतिरिक्त, यह धारा न्यूयार्क टाइम्स बनाम सलीवन

(1964) यू.एस. 254 में निर्धारित सिद्धान्तों के अनुरूप है जिसका उल्लेख अध्याय-चार में किया गया है। इसी निर्णय के अनुरूप इंलैण्ड में भी डर्बीशायर बनाम टाइम्स न्यूज पेपर लिमिटेड 1993(2) डब्ल्यू.एल.आर. 449 में निर्णय दिया गया था और उसी के अनुसरण में आस्ट्रेलिया डच्च न्यायालय ने थियोफेन्स बनाम हेरोल्ड एण्ड बी. कली टाइम्स लिमिटेड, 1994 (68) ए.एल.आर. 713 में निर्णय दिया गया था।

(ग) न्यूजीलैण्ड संरक्षित प्रकटीकरण अधिनियम, 2000

न्यूजीलैण्ड के संरक्षित प्रकटीकरण अधिनियम, 2000 में ऐसे उपबंध हैं जो कतिपय संशोधनों के साथ आस्ट्रेलियन अधिनियम, 1994 में किए गए उपबंधों जैसे ही हैं। उक्त अधिनियम की धारा 6 ऐसे प्रकटीकरणों के बारे में है जिन पर यह अधिनियम लागू होता है, धारा 7 उस तरीके के बारे में है जिस तरीके से विभिन्न प्राधिकारियों के समक्ष प्रकटीकरण करना होगा, धारा 17 के अंतर्गत प्रतिशोध के विरुद्ध शिकायतें प्रस्तुत की जा सकती हैं तथा धारा 18, सिविल तथा दाण्डिक कार्यवाहियों के उन्मुक्ति के बारे में तथा धारा 19 गोपनीयता से संबंधित हैं।

धारा 17 में कहा गया है कि यदि नियोक्ता या पूर्व नियोक्ता बर्खास्तगी या बर्खास्तगी से अन्य कोई कार्यवाही जैसी प्रतिशोधात्मक कार्यवाही करता है तो उक्त कर्मचारी नियोजन संविदा अधिनियम, 1991 के उपबंधों के अधीन परिवेष के लिए आवेदन कर सकता है।

जहां किसी व्यक्ति ने संरक्षित प्रकटीकरण किया हो या समुचित प्राधिकारी के समक्ष प्रकटीकरण किया हो, वहां धारा 18 की उपधारा (1) में सिविल तथा दाण्डिक कार्यवाही से उन्मुक्ति प्रदान की गई है। धारा 18 की उपधारा (1) महत्वपूर्ण है तथा इस प्रकार है:

"धारा 18 (1): यह उपधारा किसी अधिनियमिति, विधि के नियम, संविदा, शपथ या प्रथा के अन्तर्गत सूचना के प्रकटीकरण के प्रतिषेध या उस पर निबंधन के बावजूद लागू होती है।"

इसका अर्थ यह है कि यह अधिनियम निश्चित रूप से आस्ट्रेलिया में ऐसे किसी अन्य कानून का अधिक्रमण करेगा जो शासकीय गुप्त बातों से संबंधित है। यह उपबंध यूनाइटेड किंगडम में विद्यमान किसी भी उपबंध से बेहतर है।

धारा 19 के अंतर्गत यह अपेक्षा की गई है कि जब तक संबंधित सूचनादाता ने सहमति न दे दी हो या जब तक यह अपेक्षित न हो कि प्रभावी जांच पड़ताल के लिए या लोक स्वास्थ्य की विद्यमान जोखिम के निवारण के लिए या सार्वजनिक सुरक्षा के लिए अथवा नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्तों के पालन के प्रयोजन के लिए उसकी पहचान प्रकट की जाए तब तक सूचनादाता की पहचान गुप्त रखी जाए।

धारा 20, मिथ्या अभिकथनों के बारे में है तथा इसमें कहा गया है कि इस अधिनियम के अन्तर्गत तथा मानवाधिकार अधिनियम, 1993 की धारा 66(1)(क) के अन्तर्गत दिया गया संरक्षण सूचना देने वाले उस व्यक्ति के लिए उपलब्ध नहीं है जिसने जानबूझ कर यह अभिकथन किया है कि सूचना मिथ्या है या यह कार्यवाही दुष्प्राप्ति के लिए देना चाहिए। यह धारा अध्याय-चार में पहले ही उल्लिखित न्यूयार्क टाइम्स बनाम सलीवन (1964) 376 यू.एस. 254 में निर्धारित सिद्धान्तों के अनुरूप है।

(घ) संयुक्त राज्य अमेरिका: सूचनादाता संरक्षण अधिनियम, 1989 (1994 में यथा संशोधित)

इससे पहले कि हम फेडरल अधिनियमित अर्थात फेडरल सूचनादाता संरक्षण अधिनियम, 1989 और अन्य राज्य संविधियों का उल्लेख करें यहां हम संयुक्त राज्य अमेरिका के पूर्व इतिहास का संक्षिप्त उल्लेख करना चाहेंगे।

मिथ्या दावा अधिनियम, 1863 (1986 में संशोधित) सिविल वार के दिनों में फेडरल सरकार को सामान सप्लाई करने वालों की धोखाधड़ी से बचाने के लिए अधिनियमित किया गया था इस अधिनियम के अन्तर्गत सूचनादाता धोखाधड़ी के मामलों में सरकार को हुए नुकसान या बसूल की गई राशि का एक निश्चित प्रतिशत प्राप्त कर सकते थे। सिविल सेवा सुधार अधिनियम, 1978 में भी सूचनादाताओं को प्रतिशोधों से संरक्षण प्रदान करने के लिए उपबंध किए गए थे।

सिविल सेवा सुधार अधिनियम, 1978 ब्यूरोक्रेटिक साइबरिया में स्थानांतरण कर्तव्यों का अपाकरण केरियर पक्षाधात, भर्त्सना आदि जैसे विभिन्न प्रकार के प्रतिशोधों का उपचार करने में समर्थ नहीं था। 1978 तथा

1989 के बीच जब यह अधिनियम पारित किया गया उस समय विशेष परामर्शदाता की संघीय कार्यालय की सूचनादाताओं का प्रभावी हंग से समर्थक नहीं था। 1989 के अधिनियम के पश्चात ही स्थिति में सुधार हुआ और अधिकतर सुधार हाल ही में 1994 के संशोधनों के पश्चात ही हुआ (देखिए सूचनादाता संरक्षण अधिनियम, 1989 नियोजन विमत के आधुनिक कानून के लिए आधार, लेखक थॉमस एम. डीवाइन, खंड 51 प्रशासनिक विधि पुनरीक्षा (1999) पृष्ठ 531)।

ऐसा प्रतीत होता है कि संयुक्त राज्य के विभिन्न राज्यों में इस प्रकार के सौ से भी अधिक कानून हैं जो सूचनादाताओं के विभिन्न वर्गों को संरक्षण प्रदान करते हैं कुछ राज्यों में से ये संरक्षण गैर-सरकारी क्षेत्र में काम करने वाले कर्मचारियों को भी प्रदान किया गया है इसमें से कुछ कानून अवा के अधिकार अर्थात् वरिष्ठ अधिकारियों के अधिकार आदेशों की अवज्ञा के अधिकार के बारे में है। (देखिए, “राज्य सूचनादाता संविधियां और सूचनादाता संरक्षण का व्यविष्य”, लेखक रोबर्ट जॉन वॉथ, प्रशासनिक विधि पुनरीक्षा (1999), खंड 51, पृष्ठ 582)।

उपर्युक्त लेख में मिं एम. डीवाइन ने कहा है:

“सूचनादाता संरक्षण एक ऐसी नीति है जिसका सरकार के सभी नेता सार्वजनिक रूप से समर्थन करते हैं लेकिन सत्तारूढ़ कोई भी नेता व्यक्तिगत जीवन में इसे सहन नहीं करता।”

1989 के फेडरल अधिनियम की चार बारें इस प्रकार है: (1) सूचनादाताओं को अपने मामलों का नियंत्रण सौंपना (बलिक) उहै मामले के अभियोजन के लिए विशेष परामर्शदाता की इच्छा पर निर्भर करता है जो कि कार्यवाही का ऐसा व्यक्तिक अधिकार है जिसके अन्तर्गत विस्तारित विषय-वस्तु का और मैरिट सिस्टम प्रोटेक्शन बोर्ड के समक्ष सुनवाई के लिए व्यक्तिगत अधिकारिता का उपबंध किया गया है; (2) जिन उपबंधों के द्वारा विशेष परामर्शदाता को विवेकाधीन प्राधिकार प्रदान किए गए थे और जिनके द्वारा वस्तुतः 1987 से ही शक्तियों का दुरुपयोग किया गया था, उन उपबंधों को लोप करके विशेष परामर्शदाता के पद को जोखिम मुक्त पद बनाना; (3) पूर्ववर्ती कमियों को दूर करके और संरक्षित आचरण के लिए संरक्षण को व्यापक बनाकर तथा अविधिक नियुक्ता आचरण की ज्याती का विस्तार करके संरक्षण के प्रक्रम का विस्तार करना; और (4) प्रमाण का और अधिक यथार्थपरक कानूनी दायित्व सर्जित करना ताकि सूचनादाता हावी हो सकें।

इस अधिनियम के अन्तर्गत न केवल प्रतिशोधों के विरुद्ध बल्कि कर्तव्यों के अपाकरण, प्रशिक्षण देने या भत्सनी करने में विफलता के विरुद्ध भी संरक्षण प्रदान किया गया है। कर्मचारी अन्तर्रिम राहत के लिए भी आवेदन कर सकता है (धारा 1221)। सेवानिवृत्त कर्मचारी भी कार्यवाही के लिए आवेदन प्रस्तुत कर सकते हैं। सफल होने पर कर्मचारी को लागत का पंचाट भी किया जा सकता है। विशेष परामर्शदाता सूचना की स्वतंत्रता अधिनियम के उल्लंघन के लिए या सिविल योजनाओं, कानूनों, नियमों और विनियमों के उल्लंघन के लिए सुधारात्मक कार्यवाही कर सकता है। वह कार्यवाही के दौरान साक्षियों अथवा व्यक्तियों को उत्पीड़न से बचा सकता है। बोर्ड अपने आदेशों की अवमानना के लिए आधार जारी कर सकता है।

जहां किसी प्रकटीकरण में दिए गए साक्ष्य के अनुसार उचित हो, वहां वहां अधिनियम में संरक्षण को अनिवार्य रखा गया है। 1989 के अधिनियम के अन्तर्गत यह उपबंध किया गया है कि “यदि प्रकटीकरण युक्तियुक्त है तथा सरकारी नीतियों की दृष्टि से महत्वपूर्ण है वहां समय, तरीका, स्थान, अन्य उद्देश्य, दशक समूह तथा अन्य बारें अप्रसंगिक होंगी।”

साक्षियों तथा जांच में सहायता करने वाले अन्य व्यक्तियों को संरक्षण प्रदान करने के लिए, संरक्षण की व्याप्ति का विस्तार किया गया है। और भी अधिक नई बात यह है कि इसमें उन लोगों का संरक्षण भी किया गया है जिन्होंने उस आदेश का पालन करने से इंकार कर दिया है जिसमें यह अपेक्षा की गई है कि वह व्यक्ति विशेष कानून का उल्लंघन करें [धारा 2302 (ख)(क)] या जिन लोगों ने किसी अविधिक कार्य को करने का आदेश दिया और जहां इंकार किए जाने पर प्रतिशोध लिया जाता है। लेकिन इस अधिकार की व्यवस्था धारा 2302 (ख)(क) में नहीं की गई है और इसीलिए व्यक्ति का कार्यवाही का अधिकार व्युत्पन्न नहीं होता बल्कि यह धारा 2302 (ख)(क) के अन्तर्गत आता है जिसमें विशेष परामर्शदाता से कार्यवाही करने की अपेक्षा की गई है। यहां तक कि नियोक्ता से मिलने वाली ‘धर्मक्रिया’ भी कार्यवाही के योग्य हो गई।

सबसे महत्वपूर्ण नई बात सबूत के भार से संबंधित है। किसी समय मैकडोनल डगलस बनाम ग्रीन (1973) 411 यू.एस. 792 में यह निर्णय दिया गया था कि सबूत के भार के संबंध में दो चरण हैं। सबसे पहले

कर्मचारी को प्रथम दृष्टया भेदभाव का मामला बनाना पड़ेगा तथा उसके बाद नियोक्ता उसका खंडन करने का प्रयास कर सकता है लेकिन यदि नियोक्ता द्वारा भेदभाव न किए जाने का मामला बनता हो, तब भी कर्मचारी को यह सिद्ध करना पड़ा कि भेदभाव और प्रकटीकरण एक दूसरे से जुड़े हैं।

बाद में यह कहा गया था कि सबूत का भार सूचनादाता पर है तथा यह बात मार्डंट हैल्ड बनाम डायल (1977) 429 यू.एस., पृष्ठ 274 के सिद्धान्त पर आधारित है। इस सिद्धान्त को व्यक्ति द्वारा या विशेष परामर्शदाता दोनों द्वारा की गई कार्यवाही के मामलों में, धारा 1214 (ख)(4)(बी)(i) तथा धारा 1221(ड)(1) द्वारा उल्ट दिया गया है। अब सुधारात्मक कार्यवाही का आदेश देने के लिए बाध्य है यदि कर्मचारी ने यह प्रदर्शित किया है कि धारा 2302 (ख)(8) में वर्णित प्रकटीकरण उसके विरुद्ध की गई कार्यवाही में योगदान करने वाला कारक था।

इसके अतिरिक्त, नियोक्ता या एजेन्सी को अब ‘स्पष्ट और विश्वसनीय साक्ष्य’ के माध्यम से यह सिद्ध करना होता है कि “ऐसे प्रकटीकरण के अभाव में भी वही व्यक्तिगत कार्यवाही की जाती।” [देखिए, धारा 1214 (ख)(बी)(ii) तथा 1221 (ड)(2)]

‘अन्तर्रिम राहत’ के अलावा, 1989 के अधिनियम में यह उपबंध किया है कि सफल कर्मचारी वह है जो बहाली या अन्य सफलता, स्थानान्तरण के पश्चात दूसरे विभाग में जाने का विकल्प प्राप्त कर लेता है। अब घर न जा सकने जैसी सिङ्गोम बाली बात नहीं रह गयी है।

इसके अतिरिक्त, नए अधिनियम में उन उपचारों का फिर से उपबंध कर दिया है जिनकी व्यवस्था अन्य कानूनों के अन्तर्गत है तथा जिसमें वह संवैधानिक दुष्कृति शामिल नहीं है जिसके द्वारा बुश बनाम ल्यूकास (1989) 462 यू.एस. 367 के मामले में निर्धारित सिद्धान्त को गौण करार दिया गया है। अब जो अन्य उपचार बचे हैं वे वही हैं जिनका उपबंध बैक पे एक्ट, सिविल अधिकार अधिनियम, 1871, एकान्तता अधिनियम, 1976 तथा 1997 और टकर अधिनियम, 1994, वेटरन्स प्रेफरेन्स एक्ट, 1994 तथा अन्य अधिनियमों में दिया गया है।

विशेष परामर्शदाता सूचनादाता की पहचान का प्रकाशन उसकी सहमति के बिना तब तक नहीं कर सकता जब तक कि इस तरह का प्रकाशन, सूचनादाता द्वारा लोक स्वास्थ्य या सुरक्षा के लिए आसन्न खतरे या किसी सामान्य विधि के आसन्न उल्लंघन के कारण आवश्यक नहीं समझा गया है।

1994 में संरक्षण को सुदृढ़ करने के लिए बीस नए संशोधन जोड़े गए थे। 1994 के बाद, अब नियोक्ता कर्तव्यों, जिम्मेदारियों या कार्य की शर्तों में कोई अन्य उल्लेखनीय परिवर्तन नहीं कर सकता। इससे अब नियोक्ताओं द्वारा कर्तव्यों या जिम्मेदारियों में परिवर्तन के लिए ‘सुरक्षा कारणों’ को बताते हुए प्रतिशोधों का प्रतिषेध किया गया है। एयरवेज के स्ट्रेटजिक डिफेन्स कमान में और स्टार वार कार्यक्रमों में सूचनादाताओं के विरुद्ध ‘सुरक्षा स्वीकृति दुरुपयोग’ पर आधारित कतिपय प्रतिशोधों पर काबू पाने के लिए ऐसा किया गया है।

1994 के संशोधनों द्वारा ऐसी परिणामिक क्षतिपूरीयों, चिकित्सा खर्च के भागान की गई है ताकि कर्मचारी को पूरी तरह पूर्व की स्थिति में लाया जा सके, मानों कोई प्रतिशोध नहीं लिया गया है।

1994 के बाद से, बोर्ड के समक्ष की गई शिकायतों (अपीलों) के, कर्मचारियों के पक्ष में तोस परिणाम प्राप्त हुए हैं।

अतः 1989 के यू.एस. फेडरल अधिनियम के उपर्युक्त उपबंधों का दूरगामी महत्व है तथा ये 1998 के यू.एस. एक्ट, 1994 के आस्ट्रेलियन एक्ट तथा न्यूज़ीलैण्ड एक्ट, 2000 के उपबंधों से अधिक व्यापक हैं।

अध्याय-सात

प्रस्तावित विधेयक और उसका आधार

7.0 पहले के अध्यायों में हमने सरकार और सरकारी क्षेत्रों में भ्रष्टाचार और कुप्रशासन के निवारण की आवश्यकता का उल्लेख किया है। हमने सरकारी नीति और लोकहित की आधारभूत अवधारणाओं का भी उल्लेख किया है जो कि सूचनादाताओं के संरक्षण का आधार है। हमने इस बात का भी उल्लेख किया है कि चाक-स्वतंत्रता के अधिकार तथा जानकारी के अधिकार के बीच समुचित संतुलन स्थापित किए जाने की आवश्यकता है। हमने इस संबंध में संयुक्त राज्य अमेरिका, युनाइटेड किंगडम, यूरोपियन कोर्ट तथा अपने उच्चतम न्यायालय के न्यायिक दृष्टिकोणों का भी उल्लेख किया है। हमने यूनाइटेड किंगडम के लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1998, आस्ट्रेलियन लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1994, न्यूजीलैंड संरक्षित प्रकटीकरण अधिनियम, 2000 तथा यू.एस. (फेडरल) सूचनादाता संरक्षण अधिनियम, 1989 के प्रमुख उपबंधों का भी उल्लेख किया है।

7.1 अन्य देशों के उपर्युक्त कानूनी सिद्धान्तों तथा उपबंधों के आलोक में हम अपने देश में लागू करने के लिए लोकहित प्रकटीकरण (सूचनादाताओं का संरक्षण) विधेयक, 2002 तैयार करने की दिशा में बढ़ते हैं।

विधेयक की दिशा में आगे बढ़ने से पूर्व, हम पहले की कतिपय उन समितियों के प्रतिवेदनों पर भी संक्षेप में विचार करेंगे जिन्होंने भारत में भ्रष्टाचार की जांच की है।

(क) पहले के प्रयास

7.2 (क) संथानम समिति का प्रतिवेदन (1963)

1963 की संथानम समिति एक संसदीय समिति थी जिससे भ्रष्टाचार उन्मूलन के तरीकों पर रिपोर्ट देने के लिए कहा गया था। समिति ने इस मामले पर गहराई और विस्तार से विचार किया तथा यह सुझाव दिया कि केन्द्र तथा राज्यों दोनों में सतर्कता आयोग होने चाहिए। इसने राजनीतिक भ्रष्टाचार को अधिकारियों के भ्रष्टाचार से भी अधिक खतरनाक बताया। समिति ने इत्यर्थी की थी:-

“कि जनता में व्यापक रूप से यह धारणा है कि अपने आपको अवैध रूप से सम्पन्न बना लिया है, अपने पुत्रों तथा संबंधियों के लिए भाई-भतीजावाद के जरिये अच्छी नौकरियां प्राप्त कर ली हैं तथा ऐसे अन्य लाभ प्राप्त कर लिए हैं जो सार्वजनिक जीवन में ईमानदारी के किसी भी सिद्धान्त से मेल नहीं खाते।”

समिति ने यह भी सलाह दी कि राजनीतिक भ्रष्टाचार के निवारण को प्रशासनिक भ्रष्टाचार निवारण के ऊपर प्राथमिकता दी जानी चाहिए। समिति ने यह विचार व्यक्त किया था कि नीचे के स्तरों पर ईमानदारी की प्रत्याशा करने के लिए सर्वोच्च स्तर पर ईमानदारी सुनिश्चित की जानी चाहिए। समिति ने इस बात पर भी बल दिया था कि सबसे पहले निर्वाचित प्रतिनिधियों, मंत्रियों तथा विधायकों को ईमानदारी का वातावरण तैयार करना चाहिए ताकि दूसरे उसका अनुकरण कर सकें।

7.3 (ख) प्रशासनिक सुधार आयोग के प्रतिवेदन, 1967 तथा लोकपाल और लोक आयुक्त विधेयक

भारत सरकार ने श्री मोरारजी देसाई की अध्यक्षता में 5 जनवरी, 1966 को एक उच्च स्तरीय प्रशासनिक सुधार आयोग की स्थापना की थी। उक्त आयोग ने अन्य बातों के साथ-साथ भारत में ओम्बड़समैन जैसी संस्थाओं के सुजन की सिफारिश की थी, इसने एक द्विस्तरीय तंत्र की अर्थात केन्द्र में लोकपाल तथा राज्य स्तरों पर लोक आयुक्त की स्थापना की सिफारिश की थी। आयोग ने 20 अक्टूबर, 1966 को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी थी जिसके साथ लोकपाल तथा लोक आयुक्त के लिए प्रारूप विधेयक संलग्न किया गया था।

भारत सरकार ने 10 मई, 1968 को लोक सभा में लोकपाल और लोक आयुक्त विधेयक, 1968 पुरस्थापित किया। यह विधेयक संसद की दोनों सभाओं की संयुक्त समिति को सौंप दिया गया जिसने 26 मार्च,

1969 को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। लोक सभा ने 20 अगस्त, 1969 को इस विधेयक को पारित कर दिया लेकिन जब यह विधेयक राज्य सभा में विचाराधीन ही था कि लोक सभा विघटित हो गई तथा परिणामतः विधेयक व्यपगत हो गया। लोकपाल विधेयक, 1971, लोकपाल विधेयक, 1977, लोकपाल विधेयक, 1983, लोकपाल विधेयक, 1989, लोकपाल विधेयक, 1996 तथा लोकपाल विधेयक, 1998 का भी यही हश्च हुआ। इस समय राज्यों में से 14 राज्यों में राज्य कानूनों के अन्तर्गत लोक आयुक्त तथा उपलोक आयुक्त हैं। लेकिन हरियाणा राज्य में, जहां यह अधिनियम प्रवृत्त था, इसका निरसन कर दिया गया।

1998 के लोकपाल विधेयक में एक सभापति/सदस्यों का उपबंध किया गया था जिनमें भारत के मुख्य न्यायमूर्ति तथा उच्चतम न्यायालय के दो अन्य न्यायाधीशों की व्यवस्था की गई थी जो वरिष्ठता में मुख्य न्यायमूर्ति से तकाल बाद हों तथा जिनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा उस समिति की सिफारिश पर की जाए जिसमें सभापति के रूप में भारत के उपराष्ट्रपति, प्रधानमंत्री, लोकसभा अध्यक्ष, गृहमंत्री, उस सदन का नेता जिसका सदस्य प्रधानमंत्री नहीं है, लोक सभा में तथा राज्य सभा में विषय के नेता उसके सदस्य के रूप में होंगे।

लोकपाल उन शिकायतों की जांच करेंगे जिनमें यह आरोप लगाया गया हो कि किसी सरकारी पदाधिकारी ने भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988 के अन्तर्गत अपराध किया तथा ‘सरकारी पदाधिकारी’ शब्द के अन्तर्गत प्रधानमंत्री, मंत्री तथा राज्यमंत्री, उपमंत्री तथा संसद सदस्य शामिल हैं। यह सिफारिश आंशिक रूप से मोरारजी देसाई समिति की सिफारिशों के अनुरूप है।

7.4 (ग) वोहरा समिति की रिपोर्ट

उच्चतम न्यायालय ने विनीत नारायण के मामले में, जैसाकि पहले जा चुका है, वोहरा समिति की रिपोर्ट का व्यापक रूप से उल्लेख किया है (देखिए अध्याय-दो)

7.5 (ब) प्रस्तावित विधेयक

अब प्रस्तावित विधेयक के उपबंधों को तैयार करने का प्रयास करेंगे।

7.6 (1) शीर्षक और विस्तार, (प्रस्तावित धारा 1)

इस विधेयक का नाम ‘लोकहित प्रकटीकरण (सूचनादाताओं का संरक्षण) अधिनियम, 2002 होगा। यह भारत से बाहर के लोक सेवकों पर भी लागू होगा।

इस उपबंध को धारा 6 की उपधारा (3) के साथ पढ़ना होगा जिसमें कहा गया है कि अधिनियम के उपबंध इस अधिनियम के आरम्भ से पूर्व किए गए प्रकट करने योग्य आचरण पर भी लागू होंगे।

7.7 (2) परिभाषा, (प्रस्तावित धारा 2)

(क) “कार्यवाही” [प्रस्तावित धारा 2(क)]

सबसे पहले ‘कार्यवाही’ शब्द को परिभाषित करना आवश्यक है। यह शब्द उस कार्यवाही के संदर्भ में है जो किसी शिकायत के संबंध में की जा सकती है। लोकपाल और लोक आयुक्त विधेयकों में ‘कार्यवाही’ शब्द को समान रूप से परिभाषित किया गया है। 1969 के लोकपाल और लोक आयुक्त विधेयकों में तथा राज्यों के इसी प्रकार के अधिनियमों में ‘कार्यवाही’ शब्द को इस प्रकार परिभाषित किया गया है:-

“निर्णय, सिफारिश या निष्कर्ष के रूप में और किसी भी रूप में की गई कार्यवाही तथा इसमें कार्यवाही की विफलता सम्मिलित है और कार्यवाही से संबंधित सभी अभिव्यक्तियों का अर्थ तदनुसार लगाया जाएगा।”

इसी सादृश्य के आधार पर प्रस्तावित विधेयक में ‘कार्यवाही’ शब्द को निम्न प्रकार से परिभाषित करने का प्रस्ताव है:-

“कार्यवाही से निर्णय, सिफारिश, या निष्कर्ष या किसी अन्य कार्यवाही के तौर पर की गई कार्यवाही अभिप्रेत है तथा इसमें कार्यवाही की विफलता सम्मिलित है तथा कार्यवाही या कार्य के गुणार्थ वाली अन्य सभी अभिव्यक्तियों का अर्थ तदनुसार लगाया जाएगा।”

7.8 (ख) 'सक्षम प्राधिकारी', [प्रस्तावित धारा 2(ख)]

'सक्षम प्राधिकारी' शब्द, जिसको शिकायत की जा सकती है, को परिभाषित करना भी जरूरी हो जाता है। 1969 के लोकपाल तथा लोक आयुक्त विधेयकों में तथा राज्यों के इसी प्रकार के विधेयकों में उक्त शब्द को 'लोक सेवक के संबंध में परिभाषित किया गया है जिसमें मंत्री, प्रधानमंत्री और अन्यों के संबंध में ऐसा प्राधिकारी सम्मिलित है जो विहित किया जाए।'

यह निर्णय किया गया था कि प्रस्तावित लोकपाल विधेयक, 2001 को देखते हुए, प्रधानमंत्री को इस अधिनियम के दायरे से बाहर रखा जाए। इसी सादृश्य के आधार पर तथा 1999 के उस अध्यादेश के अन्तर्गत जो कि व्यपत हो गया था और जिसे कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेशन मंत्रालय (कार्मिक तथा प्रशिक्षण विभाग) के दिनांक 4.4.1999 के संकल्प के अन्तर्गत जारी रखा जा रहा है, केन्द्रीय सतर्कता आयोग के गठन को देखते हुए यह प्रस्ताव किया गया है कि मंत्री के मामले में 'सक्षम प्राधिकारी' इस संबंध में राष्ट्रपति द्वारा अधिसूचित कोई प्राधिकारी होगा तथा किसी अन्य लोक सेवक के मामले में जैसाकि ऊपर बताया गया है, 'केन्द्रीय सतर्कता आयोग' होगा।

इसलिए 'सक्षम प्राधिकारी' निम्नलिखित रूप में परिभाषित किए जाने का प्रस्ताव है:-

"धारा 2(ख): (i) एक मंत्री के संबंध में 'सक्षम प्राधिकारी' इस संबंध में राष्ट्रपति द्वारा अधिसूचित 'कोई प्राधिकारी' होगा।

(ii) किसी अन्य लोक सेवक के संबंध में, 'सक्षम अधिकारी' से केन्द्रीय सतर्कता आयोग अभिप्रेत है जो उस केन्द्रीय सतर्कता आयोग अध्यादेश, 1999 के अधीन गठित किया गया था जो प्रबर्तन में नहीं रह गया था और जिसे भारत सरकार के अन्तर्गत कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेशन मंत्रालय (कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग) के संकल्प संख्या 371/20/99-एंबी-डी० दिनांक 4 अप्रैल, 1999 द्वारा जारी रखा गया था।"

7.9 (ग) 'प्रकटीकरण' [प्रस्तावित धारा 2(ग)]

ऐसी अवस्था में जबकि प्रस्तावित अधिनियम के अन्तर्गत जांच का आधार 'प्रकटीकरण' है, यह जरूरी हो जाता है कि 'प्रकटीकरण' शब्द को परिभाषित किया जाए।

1994 के आस्ट्रेलियन एक्ट में 'लोकहित प्रकटीकरण' को परिभाषित किया गया है जबकि युनाइटेड किंगडम नियोजन अधिकार अधिनियम, 1996 (युनाइटेड किंगडम लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1998 द्वारा यथा संशोधित) में 'अर्हक प्रकटीकरण' को परिभाषित किया गया है।

हम प्रस्तावित धारा 2(ग) में 'प्रकटीकरण' की परिभाषा निम्नलिखित रूप में करने का प्रस्ताव करते हैं:-

"धारा 2(ग): 'प्रकटीकरण' से इस सूचना का प्रकटीकरण अभिप्रेत है कि प्रकटीकरण करने वाला व्यक्ति पर्याप्त रूप से यह मानता है कि इससे प्रकट करने योग्य आचरण प्रकट होता है।"

7.10 (घ) 'प्रकट करने योग्य आचरण' [प्रस्तावित धारा 2(घ)]

आस्ट्रेलियन लोकहित अधिनियम, 1994 में 'प्रकट करने योग्य आचरण' की परिभाषा की गई है जबकि युनाइटेड किंगडम के नियोजन अधिकार अधिनियम, 1996 की धारा 43(ख) (युनाइटेड किंगडम लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम, 1998 द्वारा यथा संशोधित) में 'अर्हक प्रकटीकरण' को परिभाषित किया गया है। (अर्थात् ऐसा प्रकटीकरण जो प्रकट करने योग्य है तथा जो संरक्षण के लिए अर्हक है)। इसी आधार पर, हम 'प्रकट करने योग्य आचरण' की परिभाषा करने का प्रस्ताव करते हैं जिसमें पिछले कार्यों, वर्तमान कार्यों तथा प्रस्तावित कार्यों के बारे में प्रकटीकरण शमिल है। जिस लोक सेवक के संबंध में प्रकटीकरण किए जा सकते हैं, उसके 'प्रकट करने योग्य आचरण' की परिभाषा इस प्रकार करने का प्रस्ताव है:-

"धारा 2(घ): 'प्रकट करने योग्य आचरण' से ऐसा आचरण अभिप्रेत है जिसमें कोई लोक सेवक लिप्त हो, या लिप्त रहा है या लिप्त हो रहा है या लिप्त होने वाला है जो निम्नलिखित की कोटि में आता है:-

- (i) उसमें निहित शक्ति या विवेकाधिकार का दुरुपयोग या कुप्रयोग; या
- (ii) भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988, भारतीय दण्ड संहिता, 1860 तथा तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि के अन्तर्गत किसी अपराध को करने का प्रयास या किया जाना; या
- (iii) कुप्रशासन।"

7.11 (ङ) 'कुप्रशासन' [प्रस्तावित धारा 2(ङ)]

यह शब्द धारा 2(ङ) के खंड (3) में आता है और इसलिए इसे परिभाषित करना होगा।

लोकपाल तथा लोक आयुक्त विधेयक, 1969 की धारा 2(ङ) में कुप्रशासन की परिभाषा दी गई है। इस परिभाषा में पिछले और वर्तमान कार्यों अथवा प्रस्तावित कार्यों का उल्लेख किया गया गया है। हम उपर्युक्त विधेयक की धारा 2(8) में दी गई 'कुप्रशासन' की परिभाषा को अंगीकृत करने का प्रस्ताव करते हैं जो इस प्रकार है:-

"धारा 2(ङ) 'कुप्रशासन' के अन्तर्गत प्रशासनिक या सांविधिक शक्ति या विवेकाधिकार का प्रयोग करते हुए की गई या किए जाने के लिए आशयित या की जा रही या किए जाने के लिए प्रस्तावित कार्यवाही सम्मिलित है-

- (i) जहां ऐसी कार्यवाही अयुक्तियुक्त, अनुचित, दमनकारी या अनुचित रूप से पक्षपात करने वाली हैं;
- (ii) जहां इस प्रकार की कार्यवाही करने में उपेक्षा या अनुचित विलम्ब हुआ हैं;
- (iii) जहां ऐसी कार्यवाही करने में शक्ति का अविचारपूर्वक, अत्याधिक या अनाधिकृत प्रयोग किया गया हो;
- (iv) जहां ऐसी कार्यवाही न्यास-भंग की कोटि में आती हैं;
- (v) जहां ऐसी कार्यवाही में किसी लोक सेवक का ऐसा आचरण अन्तर्गत है जिसके परिणामस्वरूप किसी प्रकार से सरकारी धन का अपव्यय हुआ हो या हानि हुई हो या राज्य के हित के प्रतिकूल है या सरकारी धन के हित के प्रतिकूल है या राज्य को हानि होती है या उसके हित के प्रतिकूल है या लोकहित के प्रतिकूल है; या
- (vi) जहां ऐसी कार्यवाही विधि द्वारा प्रदत्त प्राधिकार से ऊपर हो या व्यवस्था अथवा प्रक्रिया के उल्लंघन की कोटि में आती हो।"

7.12 (च) 'मंत्री' [प्रस्तावित धारा 2(च)]

'मंत्री' शब्द को केन्द्र की मंत्रिपरिषद के सदस्य के रूप में परिभाषित करने का प्रस्ताव है तथा इसमें राज्यमंत्री तथा उपमंत्री शमिल है लेकिन इसमें प्रधानमंत्री शमिल नहीं है।

चूंकि जहां तक प्रधानमंत्री का संबंध है, प्रस्तावित लोकपाल विधेयक, 2001 में अलग से उपबंध किए गए प्रतीत होते हैं, इसलिए प्रधानमंत्री शब्द को इससे बाहर रखने का प्रस्ताव है।

7.13 (छ) 'विहित' [प्रस्तावित धारा 2(छ)]

'विहित' शब्द की औपचारिक परिभाषा इस प्रकार करने का प्रस्ताव है जिससे इस अधिनियम के अधीन बनाए जाने वाले नियम अभिप्रेत हों।

7.14 (ज) 'लोक सेवक' [प्रस्तावित धारा 2(ज)]

यह परिभाषा केन्द्रीय स्तर के प्रत्येक मंत्री [धारा 2(च) में परिभाषित होने के लिए यथा प्रस्तावित] (अर्थात् इसमें प्रधानमंत्री शमिल नहीं है), केन्द्रीय सरकार के कर्मचारी, संघ राज्य क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकरणों के लोक सेवक तथा केन्द्रीय सरकार के उपकर्मी में कार्यरत कर्मचारी, सहकारी समितियों या केन्द्रीय सरकार द्वारा वित्तपोषित समितियों के लिए निर्दिष्ट हैं। लोकपाल और लोक आयुक्त विधेयक, 1969 के खंड 2 (ट)

में दी गई 'लोक सेवक' की परिभाषा सुविस्तृत है और हम 'लोक सेवक' की उक्त परिभाषा को निम्नलिखित रूप में अंगीकृत करने का प्रस्ताव करते हैं—

- (i) प्रत्येक मंत्री;
 - (ii) प्रत्येक अधिकारी जिसकी नियुक्ति संघ सरकार के कार्यों के संबंध में किसी सरकारी सेवा या पद पर की गई है;
 - (iii) प्रत्येक व्यक्ति जो—
 - (क) किसी संघ राज्यक्षेत्र में किसी स्थानीय प्राधिकरण (जो इस संबंध में राजपत्र में केन्द्रीय सरकार द्वारा अधिसूचित किया गया हो),
 - (ख) किसी केन्द्रीय अधिनियम द्वारा या उसके अन्तर्गत स्थापित और केन्द्रीय सरकार के स्वामित्व वाले या उसके द्वारा नियंत्रित किसी निगम (जहां स्थानीय प्राधिकरण नहीं है)
 - (ग) कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 617 के अर्थ के अन्तर्गत किसी सरकारी कम्पनी, जिसमें 51 प्रतिशत से अन्यून प्रदत्त शेयर पूँजी केन्द्रीय सरकार की होगी, किसी भी कम्पनी, जो उस कम्पनी की समनुबंधी हो जिसमें 51 प्रतिशत से अन्यून प्रदत्त शेयर पूँजी केन्द्रीय सरकार की हो,
 - (घ) केन्द्रीय सरकार से कोई भी वित्तीय सहायता प्राप्त कर रही किसी सहकारी समिति, या
 - (ङ) सोसाइटी रजिस्ट्रीकरण अधिनियम, 1860 के अधीन रजिस्ट्रीकृत किसी भी सोसाइटी जो केन्द्रीय सरकार के नियंत्रणाधीन है और जो उक्त सरकार द्वारा इस संबंध में राजपत्र में अधिसूचित की गई है,
- की सेवा में रत प्रत्येक व्यक्ति।"

7.15 (i) उत्पीड़न: [प्रस्तावित धारा 2(i)]

इस अधिनियम का आशय ऐसे व्यक्तियों को संरक्षण प्रदान करना है जो प्रकटीकरण करते हैं। प्रस्तावित धारा 10 के अधीन उत्पीड़न से संरक्षण का उपबंध किया गया है। प्रस्तावित धारा 10 की उपधारा (3) के अधीन, सक्षम प्राधिकारी को, उक्त धारा की उपधारा (2) के अन्तर्गत सभी व्यक्तियों द्वारा (मंत्रियों से अन्य) जो उत्पीड़ित है, की गई शिकायतों पर समुचित निदेश जारी करने के लिए शक्ति प्रदान की जा रही है। यथा प्रस्तावित धारा 10 की उपधारा (4) के अन्तर्गत, सक्षम प्राधिकारी को प्रकटीकरण करने वाले लोक सेवक को यथापूर्व स्थिति में बहाल करने की शक्ति प्रदान की जा रही है। इस संदर्भ में यह जरूरी है कि 'उत्पीड़न' शब्द की परिभाषा की जाए।

उक्त शब्द को परिभाषित करते समय हमें यूएस सूचनादाता अधिनियम, 1989 के उन विभिन्न उपबंधों को ध्यान में रखना होगा जिनका उल्लेख हमने अध्याय छह में विस्तारपूर्वक किया है। अमेरीकी कानून के अन्तर्गत, सेवा से बर्खास्तानी के अलावा, शक्तियों और कृत्यों को वापस ले लेना या उनका अल्पीकरण, भर्त्सना या निन्दा भी उत्पीड़न की विषय-वस्तु हो सकते हैं। हमें यह भी ज्ञात है कि यह उत्पीड़न उस व्यक्ति के विरुद्ध प्रकटीकरण किया गया है उसके कहने पर किसी दूसरे व्यक्ति या सरकारी प्राधिकारी द्वारा हो सकता है। उपर्युक्त को देखते हुए यह प्रस्ताव किया गया है कि प्रस्तावित धारा 2(झ) में 'उत्पीड़न' शब्द निम्नलिखित प्रकार से परिभाषित किया जाए।

"मंत्री से अन्य लोक सेवक के संबंध में 'उत्पीड़न' शब्द में, उसके सभी व्याकारणीक विभिन्न रूपों में, निम्नलिखित सम्मिलित होगा:-

- (क) इंकारी पर्यन्त निलम्बन, स्थानांतरण, कर्तव्यों, शक्तियों तथा जिम्मेदारियों का अल्पीकरण या वापस लिया जाना, सेवा रिकार्डों में प्रतिकूल टिप्पणी दर्ज करना, मीमो देना, मौखिक रूप से अपशब्द प्रयोग, ऐसे लोक सेवक पर लागू होने वाले अनुशासनात्मक नियमों, आदेशों या विनियमों में विनिर्दिष्ट सभी श्रेणी के बड़े या छोटे दण्ड तथा इस प्रकार का अन्य उत्पीड़न,

(ख) उपर्युक्त (क) में निर्दिष्ट कोई कार्य चाहे वह उस व्यक्ति द्वारा किया गया हो जिसके विरुद्ध प्रकटीकरण किया गया है या किसी अन्य व्यक्ति द्वारा या उसके कहने पर किसी सरकारी प्राधिकारी द्वारा।"

7.16 'लोकहित प्रकटीकरण': [प्रस्तावित धारा 3]

यह धारा उस 'लोकहित प्रकटीकरण' की अपेक्षाओं के संबंध में प्रस्तावित है जो संरक्षित किया जा सकता है। उपधारा (1) प्रकटीकरण के बारे में है तथा उपधारा (2) में एक सर्वोपरि खंड है जो शासकीय गुप्त बात अधिनियम, 1923 के उपबंधों का अध्यारोहण करता है, यह स्पष्ट रूप से यूनाइटेड किंगडम के 1998 के लोकहित प्रकटीकरण अधिनियम में किया गया सुधार है जिसमें जैसाकि पहले बताया जा चुका है, संरक्षण बहुत सिमित है। जैसाकि पहले बताया गया है, न्यूजीलैण्ड संरक्षित प्रकटीकरण अधिनियम, 2000 में भी अन्य अधिनियमों का अध्यारोहण करने वाला उपबंध है (देखिए, अध्याय-छह)

उपधारा (2) उन व्यक्तियों से संबंधित है जो प्रकटीकरण कर सकते हैं। ये व्यक्ति इस प्रकार है:-

- (i) लोक सेवक (संविधान के अनुच्छेद 33 के खंड (क) से (घ) में निर्दिष्ट से अन्य); या
- (ii) कोई भी व्यक्ति; या
- (iii) गैर-सरकारी संगठन।

उपधारा (3) के अधीन प्रकटीकरण सदाशयतापूर्वक होना चाहिए तथा इस सत्य प्रतिज्ञान पर आधारित होना चाहिए कि प्रकटीकरण करने वाला युक्तियुक्त रूप से यह मानता है कि प्रकट की गई सूचना तथा उसमें अन्वर्षित कोई भी अभिकथन सारांश सत्य है। यह प्रकटीकरण, सभी विवरणों तथा दस्तावेजों सहित सक्षम प्राधिकारी के समक्ष किया जाएगा। वह प्राधिकारी और आगे सूचना या विवरण मांग सकता है।

शिकायत करने वाले व्यक्ति को अपनी पहचान प्रकट करनी चाहिए। दूसरे शब्दों में, गुमनाम शिकायतों या गलत नाम से भेजी गई शिकायतों पर विचार नहीं किया जाएगा।

7.17 लोकहित प्रकटीकरण की प्राप्ति पर प्रक्रिया: (प्रस्तावित धारा 4)

प्रस्तावित धारा में आरभिक जांच का उपबंध किया गया है। जब तक कि प्रकटीकरण तुच्छ या परेशान करने वाला या मिथ्या धारणा पर आधारित या तत्व रहित न हो या मामूली अथवा ऐसा न हो जिस पर पहले ही पर्याप्त रूप से विचार किया जा चुका हो [उपधारा (1)]

यदि मामता किसी न्यायालय या उसे अवधारित करने के लिए अधिकृत अधिकरण द्वारा अवधारित किया जा चुका है तो, और आगे जांच नहीं की जाएगी [प्रस्तावित उपधारा (2)]

प्रस्तावित उपधारा (3) के अन्तर्गत, यदि प्राधिकारी की यह राय है कि प्रकटीकरण की जांच की जानी चाहिए तो, धारा 5 के अधीन आगे कार्यवाही की जाएगी।

7.18 जांच की प्रक्रिया: (प्रस्तावित धारा 5)

प्रस्तावित धारा 5 में यह अपेक्षा की गई है कि संगत दस्तावेजों सहित प्रकटीकरण को उस संबंधित लोक सेवक को भेजा जाए जिसके विरुद्ध शिकायत की गई है और साथ ही सरकारी उपक्रम में उससे विरुद्ध अधिकारी को भेजा जाए जिसमें पर्याप्त अवसर प्रदान किया गया हो। [प्रस्तावित उपधारा (3)]

प्रस्तावित उपधारा (2) में यह अपेक्षा की गई है कि जांच का कार्य सार्वजनिक रूप से न किया जाए तथा यह कि प्रकटीकरण करने वाले व्यक्तियों के नाम तथा प्रकटीकरण में बताए गए लोक सेवक का नाम सार्वजनिक रूप से प्रकट नहीं किया जाएगा।

प्रस्तावित उपधारा (3) में निदेश दिया गया है कि प्रकटीकरण करने वाले व्यक्ति का नाम लोक सेवक के समक्ष प्रकट किया जाएगा बश्तेर कि यदि प्रकटीकरण करने वाला व्यक्ति यह अनुरोध करता है कि उसकी पहचान को, प्रकटीकरण में बताए गए लोक सेवक के समक्ष प्रकट न किया जाए तथा यदि सक्षम प्राधिकारी का यह समाधान हो जाता है कि इस प्रकार के अनुरोध को लोकहित या ऐसे व्यक्ति की सुरक्षा के हित में स्वीकार किया जा सकता है तो इस संबंध में, उसके कारण बताते हुए आवश्यक निदेश देगा।

प्रस्तावित धारा (5) की उपधारा (4) में यह अपेक्षा की गई है कि सक्षम प्राधिकारी नैसर्जिक न्याय के सिद्धान्त से तथा इस अधिनियम के अन्य उपबंधों से बाध्य होगा तथा उसे जांच का स्थान और समय तय करने के साथ-साथ उसकी अपनी प्रक्रिया नियमित करने की शक्ति होगी।

प्रस्तावित धारा 5 की उपधारा (5) में यह उपबंध किया गया है कि जांच करने के पश्चात, यदि सक्षम प्राधिकारी की यह राय है कि (क) प्रकटीकरण में अन्तर्विष्ट तथ्य तथा अभिकथन तुच्छ या परेशान करने वाले हैं या सदाशयतापूर्वक नहीं किए गए हैं; या (ख) जांच कार्य आगे बढ़ाने के लिए पर्याप्त आधार नहीं हैं तो वह जांच बन्द कर देगा तथा संबंधित व्यक्तियों को उसके राय के कारणों को सूचित करेगा।

प्रस्तावित धारा 5 की उपधारा (6) में यह उपबंध किया गया है कि यदि ऐसी जांच करने के पश्चात, सक्षम प्राधिकारी की यह राय हो कि किसी लोक सेवक के विरुद्ध प्रकट करने योग्य आचरण सिद्ध हो गया है तो, (क) यदि ऐसा लोक सेवक मंत्री से अन्य है, वह अपना समुचित निष्कर्ष अभिलिखित करेगा तथा अपने निष्कर्षों को, संगत अभिलेखों के साथ लोक सेवक के विरुद्ध अनुसासनात्मक कार्यवाही करने के लिए सक्षम प्राधिकारी को भेजेगा; और (ख) यदि इस प्रकार का लोक सेवक मंत्री है तो, वह अपने समुचित निष्कर्षों को अभिलिखित करेगा तथा अपने निष्कर्षों को, संगत अभिलेखों के साथ, प्रधानमंत्री को भेजेगा।

प्रस्तावित धारा 5 की उपधारा (7) में यह कहा गया है कि जैसाकि उपधारा (6) के खंड (क) या (ख) में कहा गया है, उसमें निर्दिष्ट प्राधिकारी, निष्कर्ष प्राप्त होने के पश्चात, निष्कर्षों में उल्लिखित व्यक्ति के विरुद्ध तत्काल समुचित कार्यवाही करेगा।

प्रस्तावित धारा 5 की उपधारा (8) में यह कहा गया है कि यदि सक्षम प्राधिकारी द्वारा की गई जांच से ऐसे आचरण का पता ज्ञाता है जो किसी भी कानून के अन्तर्गत दंडनीय अपराध है तो सक्षम प्राधिकारी समुचित प्राधिकारी या ऐसी को ऐसे लोक सेवक के विरुद्ध, जिसमें मंत्री शामिल हैं, कानून के अनुसार दण्डिक कार्यवाही करने का निर्देश देगा। इसी उपधारा में यह उपबंध करने का प्रस्ताव भी है कि जहाँ सक्षम प्राधिकारी उपर्युक्त प्रकार से निर्देश देता है वहाँ तत्समय प्रवृत्त विधि के अनुसार ऐसे अधियोजन के लिए कोई स्वीकृति या पूर्व अनुमोदन प्राप्त करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

प्रस्तावित धारा 5 की उपधारा (9) में यह कहा गया है कि किसी कार्यवाही के संबंध में अधिनियम के अधीन किसी जांच के करने से तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अनुसार जांच के अधीन किसी मामले के बारे में, आगे कार्यवाही करने के लिए किसी भी लोक सेवक की ऐसी कार्यवाही किसी भी शक्ति या कर्तव्य पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा।

7.19 सक्षम प्राधिकारी के कार्यक्षेत्र से बाहर रखे गए मामले: (प्रस्तावित धारा 6)

कठिपय मामलों को सक्षम प्राधिकारी के कार्यक्षेत्र से बाहर रखने का प्रस्ताव है जैसाकि जहाँ लोक सेवक जांच अधिनियम, 1850 या जांच आयोग अधिनियम के अधीन जांच का आदेश दे दिया गया है [प्रस्तावित उपधारा (1)]

प्रस्तावित उपधारा (2) के अधीन जहाँ कोई प्रकटीकरण-

- (क) उस तारीख से 12 महीने की समाप्ति के पश्चात किया जाता है जिसको जिस कार्यवाही के विरुद्ध शिकायत की गई थी, वह शिकायतकर्ता को ज्ञात होती है; या
- (ख) जहाँ जिस कार्यवाही के विरुद्ध शिकायत की गई है, उसकी तारीख तथा प्रकटीकरण की तारीख के बीच पांच वर्ष की अवधि समाप्त हो चुकी है, वहाँ उस प्रकटीकरण पर विचार नहीं किया जाएगा जब तक कि, खंड (क) के अधीन आने वाले प्रकटीकरण के मामले में विलम्ब के लिए पर्याप्त कारण नहीं बताया गया है।

प्रस्तावित धारा 6 की उपधारा (3) में यह उपबंध किया गया है कि ऊपर निर्दिष्ट उपधारा (2) के उपबंध के अध्यधीन, इस अधिनियम के उपबंध, इस अधिनियम के आरम्भ से पूर्व किए गए, सभी प्रकट करने योग्य आचरण पर लागू होंगे।

प्रस्तावित धारा 6 की उपधारा (4) में कहा गया है कि इस अधिनियम में अन्तर्विष्ट किसी भी बात का यह अर्थ नहीं लगाया जाएगा कि सक्षम प्राधिकारी को, अधिनियम के अधीन की गई किसी जांच में, स्वविवेक

का प्रयोग करके की गई किसी प्रशासनिक या सांविधिक कार्यवाही पर आपत्ति करने की शक्ति प्रदान कर दी गई है सिवाय इसके कि उसका यह समाधान हो जाता है कि इस प्रकार के स्वविवेक का प्रयोग 'प्रकट करने योग्य आचरण' के कारण किया गया है।

7.20 सक्षम प्राधिकारी की शक्तियाँ: (प्रस्तावित धारा 7)

प्रस्तावित धारा जांच के दौरान सक्षम प्राधिकारी की शक्तियों के बारे में है।

धारा 7 की उपधारा (4) में, ऐसे किसी भी साक्ष्य के संबंध में जो कि प्रस्तुत किया गया है, किसी भी प्रकार के विशेषाधिकार के दावे का निवारण किया गया है, सिवाय इसके कि जैसाकि प्रस्तावित उपधारा (5) में उपबंधित किया गया है कि प्रकटीकरण से भारत की सुरक्षा या रक्षा या अन्तर्राष्ट्रीय संबंधों पर या अपराध की चल रही जांच पर, प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की सम्भावना हो या उससे संघ सरकार के मंत्रिमंडल या उसकी किसी समिति की कार्यवाही के प्रकटीकरण की सम्भावना हो। जैसाकि उपधारा (5) में बताया गया है, इसे प्रमाणित करना होगा और यदि इस प्रकार प्रमाणित किया जाता है तो उसके लिए प्रमाण-पत्र बाध्यकारी तथा निश्चयात्मक होगा।

प्रस्तावित उपधारा (6) में यह उपबंध किया गया है कि जहाँ किसी व्यक्ति को न्यायालय के समक्ष कार्यवाही में साक्ष्य देने या कोई दस्तावेज प्रस्तुत करने के लिए विवश नहीं किया जा सकता, वहाँ उसे ऐसा करने के लिए विवश नहीं किया जाएगा।

7.21 प्रकटीकरण पर रिपोर्ट: (प्रस्तावित धारा 8)

प्रस्तावित धारा 8 की उपधारा (1) में यह कहा गया है कि सक्षम प्राधिकारी प्रतिवर्ष अपने कार्य-कलापों के निष्पादन की एक समेकित वार्षिक रिपोर्ट, ऐसे प्रपत्र में जो विहित किया जाए, तैयार करेगा तथा राष्ट्रपति को प्रेषित करेगा।

प्रस्तावित धारा 8 की उपधारा (2) में यह कहा गया है कि उपधारा (1) के अन्तर्गत वार्षिक रिपोर्ट प्राप्त हो जाने पर राष्ट्रपति उसकी एक प्रति, व्याख्यात्मक ज्ञापन के साथ संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखवाएगा।

7.22 परिसीमा की अवधियाँ - (प्रस्तावित धारा 9)

प्रस्तावित धारा 9 की उपधारा (1) में यह कहा गया है कि सक्षम प्राधिकारी ऐसी प्रत्येक जांच यथाशीघ्र करेगा तथा किसी भी स्थिति में जांच, शिकायत प्राप्त होने की तारीख से छह महीने के भीतर पूरी करेगा।

उपधारा (1) में एक उपबंध जोड़कर यह व्यवस्था करने का प्रस्ताव है कि यदि सक्षम प्राधिकारी की यह राय है कि जांच कार्य उक्त अवधि से पहले पूरा नहीं किया जा सकता तो, वह लिखित में उसके कारण दर्ज करते हुए उक्त अवधि को आगे बढ़ा सकेगा और किसी भी दशा में यह अवधि, शिकायत प्राप्त होने की तारीख से दो वर्ष की अवधि से आगे नहीं बढ़ाई जाएगी।

यह सम्भव है कि कुछ मामलों में, उपधारा (1) में बताई गई दो वर्ष की अवधि के भीतर जांच पूरी न हो लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि लोक सेवक को विमुक्त मान लिया जाएगा। अतः उपधारा (2) के द्वारा हम यह उपबंध करने का प्रस्ताव करते हैं कि उपधारा (1) में अन्तर्विष्ट कोई भी बात, शिकायत में उल्लिखित लोक सेवक के विरुद्ध तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि के अन्तर्गत किसी कार्यवाही के शुरू किए जाने या उसे जारी रखे जाने के बारे में किसी वर्जक के रूप में कार्य नहीं करेगी।

7.23 उत्पीड़न के विरुद्ध रक्षोपाय - (प्रस्तावित धारा 10)

प्रस्तावित धारा 10 की उपधारा (1) के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार से यह सुनिश्चित करने की अपेक्षा की गई है कि इस अधिनियम की धारा 3(2) के अधीन प्रकटीकरण करने वाले किसी भी व्यक्ति का, कार्यवाही करके या अन्यथा इस आधार पर उत्पीड़न न किया जाए कि ऐसे व्यक्ति ने इस अधिनियम के अधीन प्रकटीकरण किया है।

धारा 10 की इस उपधारा तथा अन्य उपधाराओं को धारा 2(1) में दी गई उत्पीड़न की उस परिभाषा के साथ पढ़ना होगा जो मंत्री से भिन्न अन्य सभी सरकारी कर्मचारियों के मामले में उत्पीड़न से संबंधित है।

प्रस्तावित धारा 10 की उपधारा (2) में यह कहा गया है कि यदि मंत्री से भिन्न कोई भी व्यक्ति इस आधार पर की गई किसी भी कार्यवाही से व्यक्ति है कि उसका इस तथ्य के कारण उत्पीड़न किया जा रहा है कि उसने शिकायत कर दी थी।

उपधारा (3) के अधीन वह व्यक्ति इस मामले में प्रतिलोष के लिए सक्षम प्राधिकारी के समक्ष आवेदन कर सकता है। यह देखा जाएगा कि 'व्यक्ति' शब्द में कोई भी लोक सेवक (मंत्री से भिन्न) या ऐसा कोई भी व्यक्ति सम्मिलित है जो लोक सेवक नहीं है तथा इसमें गैर-सरकारी संगठन भी सम्मिलित है।

प्रस्तावित धारा 10 की उपधारा (3) में यह कहा गया है कि धारा 10 की उपधारा (2) के अधीन आवेदन प्राप्त होने पर सक्षम प्राधिकारी, ऐसी जांच जो वह उचित समझे, करने के पश्चात्, संबंधित लोक सेवक को या लोक प्राधिकारी को, जिसके विरुद्ध उत्पीड़न के अभिकथन सिद्ध हो चुके हैं, समुचित निदेश, जो वह आवश्यक समझे, दे सकता है।

हमारा भी विचार है कि उपर्युक्त उपधारा (3) का एक परन्तुक होना चाहिए जिसमें यह कहा गया हो कि जहाँ सक्षम प्राधिकारी की यह राय हो कि उत्पीड़न का अभिकथन सही नहीं है या इस कारण से समर्थन करने योग्य नहीं है कि जिस कार्यवाही के कारण कठिनाई कारित होने का अभिकथन किया गया है वह उस विषय की शिकायत से संबंधित नहीं है तो, वह आवेदन को खारिज कर सकता है।

इस परन्तुक को धारा 14 के साथ पढ़ना होगा जो कि सबूत के भार से संबंधित है।

प्रस्तावित धारा 10 की उपधारा (4) में यह कहा गया है कि तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि में किसी भी बात के होते हुए भी, लोक सेवक के संबंध में, उपधारा (3) के अधीन निदेश देने की शक्ति में, प्रकटीकरण करने वाले लोक सेवक की यथापूर्व स्थिति में बहाली करने का निदेश देने की शक्ति भी सम्मिलित होगी।

हमारा प्रस्ताव है कि लोक सेवक को यथापूर्व स्थिति में बहाल करने की यह शक्ति सक्षम प्राधिकारी में निहित होनी चाहिए तथा यह कि जहाँ लोक सेवकों को सेवा में बहाल करना हो या उत्पीड़न के अन्य कार्यों को अकृत करना हो, वहाँ यह वांछनीय होगा कि सक्षम प्राधिकारी को, लोक सेवक पर लागू होने वाले अन्य अधिनियमों, नियमों, संहिताओं या विनियमों में निर्दिष्ट संबंधित अनुशासनात्मक प्राधिकारियों को निदेश जारी करने के लिए सक्षम बनाया जाए। लोक सेवक के लिए यह जरूरी नहीं होगा कि वह अनुतोष के लिए केन्द्रीय प्रशासनिक अधिकरण या किसी अन्य समुचित निकाय का अवलंब ले और इसलिए हमने इस धारा के आरम्भ में ही एक सर्वोपरि खंड जोड़ दिया है।

प्रस्तावित धारा 10 की उपधारा (5) सक्षम प्राधिकारी को, आचरण के निवारण के लिए या भविष्य में उत्पीड़न होने या जारी रहने को रोकने के लिए निदेश जारी करने के लिए सक्षम बनाती है। अन्य देशों में इसी प्रकार के उपबंध हैं।

प्रस्तावित धारा 10 की उपधारा (6) में कहा गया है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा दिया गया प्रत्येक निदेश लोक सेवक या लोक प्राधिकारी, जिसके विरुद्ध उत्पीड़न का अभिकथन सिद्ध हो चुका है, पर बाध्यकारी होगा।

7.24 उत्पीड़न के परिवर्जन के लिए लोक सेवक का स्थानांतरण

यह सम्भव है कि जिस लोक सेवक के विरुद्ध प्रकटीकरण किया गया है, उसके खिलाफ जांच कार्य जारी रहने के दौरान, उस व्यक्ति को जिसने प्रकटीकरण किया हो, स्थानांतरण द्वारा उत्पीड़ित किया जाए। यह भी हो सकता है कि प्रकटीकरण में अन्तर्विष्ट अभिकथनों की सत्यता में सद्भावपूर्वक विश्वास होने के बावजूद, सक्षम प्राधिकारी द्वारा की गई जांच में अभिकथन सिद्ध न हो और ऐसी स्थिति में, जिस लोक सेवक ने शिकायत की थी, उसे विभाग के भीतर ही उत्पीड़ित किया जाए। यह भी सम्भव है कि लोक सेवक द्वारा किए अभिकथन सक्षम प्राधिकारी द्वारा की गई जांच में सिद्ध हो जाएं और उसके पश्चात्, जिस व्यक्ति ने प्रकटीकरण किया है, उसे उसके विभाग में अनावश्यक रूप से उत्पीड़ित किया जाए।

आस्ट्रेलिया तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में संगत संविधि में (अध्याय छह में निर्दिष्ट) उस लोक सेवक को, जिसने शिकायत की है, उसकी योग्यता, अनुभव तथा समक्ष पद की उपलब्धता की स्थिति में, अन्य विभाग में स्थानांतरण की मांग करने का विकल्प दिया गया है। हम इसी प्रकार के रक्षोपाय का प्रस्ताव करते हैं।

7.25 साक्षियों तथा अन्य व्यक्तियों का संरक्षण: (प्रस्तावित धारा 12)

यू.एस. सूचनादाता अधिनियम, 1989 में, जांच में सहायता करने वाले साक्षियों तथा अन्य व्यक्तियों के संरक्षण के लिए उपबंध किए गए हैं ताकि वे व्यक्ति जिनके विरुद्ध शिकायतें की गई हैं, जांच को संक्षिप्त करने या जांच में सहायता करने वाले साक्षियों तथा अन्य व्यक्तियों के कार्य में बाधा पहुंचाने का प्रयास न करें। अतः यह जरूरी हो जाता है कि जांच में सहायता करने वाले साक्षियों तथा अन्य व्यक्तियों को संरक्षण प्रदान किया जाए। इस संरक्षण को सुनिश्चित करने की वृष्टि से हम धारा 12 में इस आशय का उपबंध करते हैं कि सक्षम प्राधिकारी जांच में सहायता करने वाले साक्षियों तथा अन्य व्यक्तियों को पर्याप्त संरक्षण प्रदान करने के लिए ऐसे आदेश देगा जो मामले की स्थितियों को देखते हुए आवश्यक हों।

7.26 अन्तरिम आदेश जारी करने की शक्ति: (प्रस्तावित धारा 13)

हम देखते हैं कि आस्ट्रेलिया तथा संयुक्त राज्य अमेरिका में 1994 तथा 1989 की संविधियों में ऐसे उपबंध अन्तर्विष्ट हैं जो प्रकटीकरण करने वाले लोक सेवक के उत्पीड़न के निवारण के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा अन्तरिम आदेश दिए जाने की अनुज्ञा देते हैं।

हमारे विचार से ऐसा उपबंध जरूरी है ताकि सक्षम प्राधिकारी द्वारा जांच से पूर्व या जांच जारी रहने के दौरान, शिकायत करने वाले व्यक्ति से कोई प्रतिशोध न लिया जाए या उसका उत्पीड़न न किया जाए। जब तक सक्षम प्राधिकारी में इस तरह की शक्ति निहित न होगी तब तक यह सम्भव है कि जिस व्यक्ति के विरुद्ध शिकायत की गई है, वह जांच को संक्षिप्त करने के प्रयोजन से, शिकायतकर्ता व्यक्ति को उत्पीड़ित करने का प्रयास करे।

7.27 कतिपय मामलों में सबूत का भार: (प्रस्तावित धारा 14)

संयुक्त राज्य अमेरिका में 1989 की फेडरल संविधि में, जैसाकि अध्याय-छह में बताया गया है, एक विशिष्ट उपबंध किया गया है कि यह सिद्ध करने का भार कि जिस कार्यवाही की वजह से उत्पीड़न हो रहा है, वह तब भी की जाती यदि आवेदक (धारा 10 के अधीन आवेदन में उल्लिखित आवेदक) द्वारा ऐसा कोई प्रकटीकरण नहीं किया गया गया होता, उस लोक सेवक या लोक प्राधिकारी पर होगा जिसके विरुद्ध उत्पीड़न के अभिकथन किए गए हैं। वस्तुतः संयुक्त राज्य अमेरिका में इस प्रकार का उपबंध किए जाने से पूर्व, उत्पीड़न तथा प्रकटीकरण के बीच संबंध सिद्ध करने का भार उस कर्मचारी पर रखा गया था तथा इस तरह की प्रक्रिया से, जिस व्यक्ति ने प्रकटीकरण किया है, उसके साथ न्याय करने के मामले में कोई अच्छे परिणाम सामने नहीं आते थे। इसलिए कानून में संशोधन करके सबूत का भार नियोक्ता पर डाल दिया गया।

हमने यह भी अध्याय-छह में बताया है कि युनाइटेड किंगडम में भी जहाँ कर्मचारी ने नियोजन संरक्षण (समेकन) अधिनियम, 1978 की धारा 57 के अधीन अनुचित बर्खास्तगी का अभिकथन करते हुए कार्यवाही की है, वहाँ सबूत का भार नियोक्ता पर है।

संयुक्त राज्य अमेरिका तथा यूनाइटेड किंगडम के समान ही, हम सिफारिश करते हैं कि प्रस्तावित धारा 15 में, सबूत का भार लोक सेवक या उस लोक प्राधिकारी पर होगा जिनके विरुद्ध उत्पीड़न के अभिकथन किए गए हैं कि वे यह सिद्ध करें कि यदि प्रकटीकरण करने वाले लोक सेवक ने इस तरह का कोई भी प्रकटीकरण न किया होता तो उसके विरुद्ध वही कार्यवाही होती या कार्यवाही के आदेश जारी किए गए होते।

7.28 सद्भाव में की गई कार्यवाही का संरक्षण: (प्रस्तावित धारा 15)

यह प्रस्ताव किया गया है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा सद्भाव में की गई सभी कार्यवाहियों का संरक्षण किया जाए। इसलिए, एक ऐसी धारा का उपबंध करने का प्रस्ताव है जिसमें यह कहा गया हो कि ऐसी किसी भी बात के संबंध में, जो इस अधिनियम के अधीन सद्भावपूर्वक की गई है या किए जाने के लिए आशयित है, सक्षम प्राधिकारी या उसकी ओर से कार्य करने वाले किसी अधिकारी, कर्मचारी, एजेंसी या व्यक्ति के विरुद्ध कोई बाद अभियोजन या अन्य कानूनी कार्यवाही नहीं की जाएगी।

7.29 मिथ्या या तुच्छ प्रकटीकरणों के लिए दण्ड – (प्रस्तावित धारा 16)

अध्याय-चार में हमने देखा है कि अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार जैसाकि वह संविधान के अनुच्छेद 19(1) (क) में अन्तर्विष्ट है, तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान और यूरोपीयन कन्वेंशन के अनुच्छेद 10 में अन्तर्विष्ट उसी प्रकार पर विचार करते समय अब यह विचार व्यक्त किया गया है।

कि लोक सेवक के विरुद्ध किए गए अभिकथनों पर मात्र इस बजह से कार्यवाही नहीं की जा सकती कि वे गलत हैं या सिद्ध नहीं हुए पाए गए हैं। इसके साथ ही, यह सिद्ध करना भी जरूरी है कि वे अभिकथन ऐसे व्यक्ति द्वारा इस जानकारी के साथ किए गए हैं कि वे मिथ्या थे या लापरवाहीपूर्वक या ईर्ष्यावश किए गए थे। भारत में हमारे उच्चतम न्यायालय ने भी अध्याय-चार में निर्दिष्ट राजगोपाल के सामले में भी यही नियम निर्धारित किया है। हमने अध्याय-पांच में कई अन्य मामलों का भी उल्लेख किया है जिसमें प्रकटीकरणों का संरक्षण किया गया है। ताकि लोकहित या सरकारी नीति के हित का संरक्षण किया जा सके। इसलिए, ऐसे किसी उपबंध में, जिसमें प्रकटीकरण करने वाले व्यक्ति को दण्डित करने का प्रस्ताव किया गया हो, कानून के उपर्युक्त उपबंधों, जैसाकि भारत के उच्चतम न्यायालय ने निर्धारित किए हैं, पर अनिवार्य रूप से ध्यान दिया जाना चाहिए।

वस्तुतः आस्ट्रेलिया तथा न्यूजीलैंड में, संगति संविधियों में, जो प्रकटीकरण करने वाले व्यक्ति को दण्डित करने की अनुज्ञा देती है, कानून के उपर्युक्त सिद्धान्त का उस धारा में ध्यान रखा गया है जो प्रकटीकरण करने वाले व्यक्ति को दण्डित करने के बारे में है। इस संदर्भ में यह भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि वर्तमान विधेयक की धारा 2 के खण्ड (ग) में प्रकटीकरण की ऐसी सूचना के प्रकटीकरण के रूप में परिभाषित किया गया है जिसके बारे में प्रकटीकरण करने वाला व्यक्ति युक्तियुक्त रूप से यह मानता है कि यह प्रकट करने योग्य आचरण को प्रकट करती है। हमने भी धारा 3 की उपधारा (3) में यह उपबंध किया है कि प्रत्येक प्रकटीकरण सद्भावपूर्वक किया जाएगा तथा प्रकटीकरण करने वाला व्यक्ति सत्यनिष्ठापूर्वक यह प्रतिज्ञा करेगा कि वह युक्तियुक्त रूप से यह मानता है कि प्रकट की गई सूचना तथा उसमें अन्तर्विष्ट अभिकथन सारतः सत्य है।

अतः संवैधानिक रूप से या अन्यथा भी किसी व्यक्ति को केवल इसलिए दण्डित करना अनुमत्य नहीं होगा कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा की गई जांच में, प्रकटीकरण में उल्लिखित तथ्य और अभिकथन सिद्ध नहीं किए जा सके।

अतः हमने प्रकटीकरण करने वाले व्यक्ति को दण्ड से संबंधित धारा का प्रारूप करते समय उपर्युक्त सिद्धान्त को ध्यान में रखा है। यथा प्रस्तावित यह धारा इस प्रकार होगी:-

‘धारा 16—कोई भी व्यक्ति जो ऐसा कोई प्रकटीकरण करता है जो उसकी जानकारी में लापरवाहीपूर्ण या ईर्ष्यापूर्ण है, कारावास की ऐसी अवधि से जो 3 वर्ष तक बढ़ाइ जा सकेगी, तथा जुमनि से, जो पचास रुपये तक बढ़ाया जा सकेगा, दण्डनीय होगा।’

7.30 नियम बनाने की शक्ति: (प्रस्तावित धारा 17)

प्रस्तावित धारा 17 की उपधारा (1) में यह कहा गया है कि राष्ट्रपति, सरकारी राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, अधिनियम के उपबंधों को कार्यान्वयित करने के प्रयोजन से नियम बना सकेगा।

प्रस्तावित धारा 17 की उपधारा (2) में यह कहा गया है कि अधिनियम के अधीन बनाया गया प्रत्येक नियम, इसके बनाए जाने के पश्चात यथाशीघ्र, संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाएगा। उपबंध, संसद के समक्ष नियमों को रखने की प्रक्रिया दर्शाने वाले अन्य विभिन्न अधिनियमों के उपबंधों के समान ही हैं।

तदनुसार हम सिफारिश करते हैं।

हृ
(न्यायमूर्ति बीणी पी जीवन रेड्डी)

अध्यक्ष

हृ

(न्यायमूर्ति एम् जगन्नाथ राव)

उपाध्यक्ष

हृ

(डा० एन०एम० घटारे)

सदस्य

हृ

(श्री टी०क० विश्वनाथन)

सदस्य-सचिव

दिनांक: 14.12.2001

लोकहित में प्रकटीकरण (सूचनादाताओं का संरक्षण) विधेयक, 2002

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988 या तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि के अधीन किसी अपराध के करने, अपने पद का दुरुपयोग करने या कुप्रशासन में अन्तर्गत सिर्फ लोक सेवक के आचरण के संबंध में सूचना प्रदान करने तथा उससे संबंधित या प्रासंगिक मामलों के लिए

एक विधेयक

संक्षिप्त नाम और विस्तार

1. (1) इस अधिनियम को लोकहित प्रकटीकरण (सूचनादाताओं का संरक्षण) अधिनियम, 2002 कहा जाए।
- (2) इसका विस्तार समस्त भारत पर है और यह भारत से बाहर लोक सेवकों पर भी लागू होगा।

परिभाषा

2. इस अधिनियम में जब तक संदर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो—
 - (क) ‘कार्यवाही, से निर्णय, सिफारिश, या निष्कर्ष या किसी अन्य कार्यवाही के तौर पर की गई कार्यवाही अभिप्रेत है तथा इसमें कार्यवाही की विफलता सम्मिलित है तथा कार्यवाही या कार्य के गुणार्थ वाली अन्य सभी अभिव्यक्तियों का अर्थ तदनुसार लगाया जाएगा।
 - (ख) ‘सक्षम प्राधिकारी’ इस संबंध में—
 - (i) एक मंत्री के संबंध में, राष्ट्रपति द्वारा अधिसूचित ‘कोई प्राधिकारी’ होगा;
 - (ii) किसी अन्य लोक सेवक के संबंध में, ‘सक्षम प्राधिकारी’ से केन्द्रीय सतर्कता आयोग अभिप्रेत है जो उस केन्द्रीय सतर्कता आयोग अध्यादेश, 1999 के अधीन गठित किया गया था जो प्रवर्तन में नहीं रह गया था और जिसे भारत सरकार के अन्तर्गत कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय (कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग) के संकल्प संख्या 371/20/99-ए.वी.डी दिनांक 4 अप्रैल, 1999 द्वारा जारी रखा गया था।
 - (ग) ‘प्रकटीकरण’ से इस सूचना का प्रकटीकरण अभिप्रेत है कि प्रकटीकरण करने वाले व्यक्ति पर्याप्त रूप से यह मानता है कि इससे प्रकट करने योग्य आचरण प्रकट होता है,
 - (घ) ‘प्रकट करने योग्य आचरण’ से ऐसा आचरण अभिप्रेत है जिसमें कोई लोक सेवक लिप्त हो, या लिप्त रहा है या लिप्त हो रहा है या लिप्त होने वाला है जो निम्नलिखित की कोटि में आता है—
 - (i) उसमें निहित शक्ति या विवेकाधिकार का दुरुपयोग का कुप्रयोग; या
 - (ii) भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988, भारतीय दण्ड संहिता, 1860 तथा तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि के अन्तर्गत किसी अपराध को करने का प्रयास या किया जाना; या
 - (iii) कुप्रशासन,
 - (ड) ‘कुप्रशासन’ के अन्तर्गत प्रशासनिक या सांविधिक शक्ति या विवेकाधिकार का प्रयोग करते हुए की गई या किए जाने के लिए आशयित या की जा रही या किए जाने के लिए प्रस्तावित कार्यवाही सम्मिलित है—
 - (i) जहाँ ऐसी कार्यवाही अयुक्तियुक्त, अनुचित, दमनकारी या अनुचित रूप से पक्षपात करने वाली है;
 - (ii) जहाँ इस प्रकार की कार्यवाही करने में उपेक्षा या अनुचित विलम्ब हुआ है;
 - (iii) जहाँ ऐसी कार्यवाही करने में शक्ति का अविचारपूर्वक, अत्यधिक या अनाधिकृत प्रयोग किया गया है;

- (iv) जहां ऐसी कार्यवाही न्यास-भंग की कोटि में आती है;
- (v) जहां ऐसी कार्यवाही में किसी लोक सेवक का ऐसा आचरण अन्तर्ग्रस्त है जिसके परिणाम स्वरूप किसी प्रकार से सरकारी धन का अपव्यय हुआ हो या हानि हुई हो या राज्य के हित के प्रतिकूल है या सरकारी धन के हित के प्रतिकूल है या राज्य को हानि होती है या उसके हित के प्रतिकूल है या लोकहित के प्रतिकूल है; या
- (vi) जहां ऐसी कार्यवाही विधि द्वारा प्रदत्त प्राधिकार से ऊपर हो या व्यवस्था अथवा प्रक्रिया के उल्लंघन की कोटि में आती हो।
- (च) 'मंत्री' से मंत्रिपरिषद के सदस्य के रूप में परिभाषित करने का प्रस्ताव है तथा इसमें राज्यमंत्री तथा उपमंत्री शामिल है लेकिन इसमें प्रधानमंत्री शामिल नहीं है, अधिप्रेत है।
- (छ) 'विहित' से इस अधिनियम के अधीन बनाए जाने वाले नियम अधिप्रेत हैं।
- (ज) 'लोक सेवक' एक ऐसे व्यक्ति का द्योतक है जो इसमें इसके पश्चात निम्नलिखित में से किसी के अधीन आता है, अर्थात्-
 - (i) प्रत्येक मंत्री
 - (ii) प्रत्येक अधिकारी जिसकी नियुक्ति संघ सरकार के कार्यों के संबंध में किसी सरकारी सेवा या पद पर की गई है।
 - (iii) प्रत्येक व्यक्ति जो-
 - (क) किसी संघ राज्यक्षेत्र में किसी स्थानीय प्राधिकरण (जो इस संबंध में राजपत्र में केन्द्रीय सरकार द्वारा अधिसूचित किया गया हो);
 - (ख) किसी केन्द्रीय अधिनियम द्वारा या उसके अन्तर्गत स्थापित और केन्द्रीय सरकार के स्वामित्व वाले या उसके द्वारा नियंत्रित किसी निगम (जहां स्थानीय प्राधिकरण नहीं है);
 - (ग) कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 617 के अर्थ के अन्तर्गत किसी सरकारी कम्पनी, जिसमें 51 प्रतिशत से अन्यून प्रदत्त शेयर पूँजी केन्द्रीय सरकार की हो या किसी भी कम्पनी, जो उस कम्पनी की समनुषंगी हो जिसमें 51 प्रतिशत से अन्यून प्रदत्त शेयर पूँजी केन्द्रीय सरकार की हो;
 - (घ) केन्द्रीय सरकार से कोई भी वित्तीय सहायता प्राप्त कर रही किसी सहकारी समिति; या
 - (ङ) सोसाइटी रजिस्ट्रीकरण अधिनियम, 1860 के अधीन रजिस्ट्रीकृत किसी भी सोसाइटी जो केन्द्रीय सरकार के नियंत्रणाधीन है और जो उक्त सरकार द्वारा इस संबंध में राजपत्र में अधिसूचित की गई है;
 - (ज्ञ) मंत्री से अन्य लोक सेवक के संबंध में 'उत्पीड़न' शब्द में, उसके सभी व्याकरणीक विभिन्न रूपों में, निम्नलिखित सम्मिलित होंगा:-
 - (क) इंकारी पर्यन्त निलम्बन, स्थानांतरण, कर्तव्यों, शक्तियों तथा जिम्मेदारियों का अल्पीकरण या वापस लिया जाना, सेवा रिकार्डों में प्रतिकूल टिप्पणी दर्ज करना, पीमो देना, मौखिक रूप से अपशब्द प्रयोग, ऐसे लोक सेवक पर लागू होने वाले अनुशासनात्मक नियमों, आदेशों या विनियमों में विनिर्दिष्ट सभी श्रेणी के बड़े या छोटे दण्ड तथा इस प्रकार का अन्य उत्पीड़न;
 - (ख) उपर्युक्त (क) में निर्दिष्ट कोई कार्य चाहे वह उस व्यक्ति द्वारा किया गया हो जिसके विरुद्ध प्रकटीकरण किया गया है या किसी अन्य व्यक्ति द्वारा या उसके कहने पर किसी सरकारी प्राधिकारी द्वारा।

लोकहित में प्रकटीकरण की अपेक्षाएं

3. (1) किसी प्रकट करने योग्य आचरण को उजागर करने वाली सूचना का प्रकटीकरण इस अधिनियम के प्रयोजनों से लोकहित में प्रकटीकरण समझा जाएगा।
- (2) शासकीय गुप्त बात अधिनियम, 1923 में किसी बात के अन्तर्विष्ट होते हुए भी संविधान के अनुच्छेद 33 के खंड (क) से (घ) में निर्दिष्ट के अतिरिक्त, कोई लोक सेवक या किसी गैर-सरकारी संगठन सहित कोई अन्य व्यक्ति, सक्षम प्राधिकारी के समक्ष लोकहित में प्रकटीकरण कर सकेगा।
- (3) उपधारा (3) के अधीन प्रकटीकरण सदाशयपूर्ण होना चाहिए और इसे प्रकट करने वाला व्यक्ति अपने सत्यज्ञान से इस बात की पुष्टि करे कि उसका यह विश्वास युक्त संगत है कि प्रकट की गई सूचना और उसमें अन्तर्विष्ट आरोप सारातः सत्य है।
- (4) प्रत्येक प्रकटीकरण लिखित में होगा और उसमें समर्थनकारी दस्तावेजों तथा अन्य सामग्री के साथ, यथासंभव पूर्ण विवरण अन्तर्विष्ट होगा।
- (5) सक्षम प्राधिकारी, उपधारा (1) के अधीन किसी प्रकटीकरण को तब तक स्वीकार नहीं करेगा जब तक कि प्रकटीकरण में प्रकटकर्ता की पहचान स्पष्ट न की गई हो।
- (6) सक्षम प्राधिकारी, उपधारा (1) के अधीन किसी प्रकटीकरण को तब तक स्वीकार नहीं करेगा जब तक प्रकटीकरण करने वाले व्यक्ति की पहचान प्रकटीकरण में न प्रकट की गई हो।

लोकहित प्रकटीकरण की प्राप्ति पर प्रक्रिया

4. (1) धारा 3 के अधीन लोकहित प्रकटीकरण की प्राप्ति पर प्रारम्भिक जांच करने के पश्चात यदि सक्षम प्राधिकारी प्रकटीकरण को-
 - (क) तुच्छ या परेशान करने वाला;
 - (ख) मिथ्या धारणा पर अवधारित या तत्व रहित;
 - (ग) मामूली; या
 - (घ) जिस पर पहले पर्याप्त विचार किया जा चुका है,
 समझता है तो वह शिकायत को खारिज कर सकेगा और उस व्यक्ति को सूचित करेगा कि प्रकटीकरण ठीक से प्रस्तुत किया जाए।
- (2) यदि प्रकटीकरण में उठाया गया मामला उसे निर्णीत करने के लिए प्राधिकृत किसी न्यायालय या अधिकरण द्वारा अवधारित किया जा चुका है, प्रकटीकरण में उठाए गए मामले पर विचार करने के पश्चात, सक्षम प्राधिकारी प्रकटीकरण पर कार्यवाही करने से इस सीमा तक इकार कर सकेगा कि प्रकटीकरण का आशय मामले को फिर से खुलवाना है।
- (3) यदि सक्षम प्राधिकारी की यह राय है कि प्रकटीकरण की जांच होनी चाहिए तो, वह प्रकटीकरण में अन्तर्विष्ट तथ्यों और आरोपों की जांच धारा 5 के उपर्युक्तों के अनुसरण में करेगा।

जांच की प्रक्रिया

5. (1) जहां सक्षम प्राधिकारी का विचार है कि जांच धारा 4 की उपधारा (3) के अधीन की जानी चाहिए तो वह-
 - (क) संगत दस्तावेजों और सामग्री के साथ, यदि कोई हो, प्रकटीकरण की एक प्रति संबंधित लोक सेवक और अपने वरिष्ठ अधिकारी को भेजेगा;
 - (ख) संबंधित लोक सेवक को प्रकटीकरण तथा संलग्न दस्तावेजों और सामग्री पर, यदि कोई हो, अपनी टिप्पणियां देने का एक अवसर प्रदान करेगा; और

- (ग) दस्तावेजों और जांच से संबंधित सामग्री को सुरक्षित अभिरक्षा में रखने के लिए ऐसे आदेश दे सकेगा जो वह युक्तियुक्त समझता है।
- (2) सक्षम प्राधिकारी द्वारा जांच कार्य सार्वजनिक रूप से नहीं किया जाएगा और प्रकटीकरण करने वाले लोक सेवक का नाम तथा प्रकटीकरण में बताया गया लोक सेवक का नाम जनता को नहीं बताया जाएगा।
- (3) प्रकटीकरण करने वाले व्यक्ति का नाम लोक सेवक को बता दिया जाएगा।

परन्तु यह कि प्रकटीकरण करने वाला व्यक्ति यदि अनुरोध करता है उसकी पहचान लोक सेवक के समक्ष, जिसके नाम का उल्लेख प्रकटीकरण में किया गया है, स्पष्ट न की जाए और यदि सक्षम प्राधिकारी का समाधान हो जाता है कि यह अनुरोध लोकहित में या व्यक्ति की सुरक्षा के हित में मान लिया जाना चाहिए तो वह कारण अभिलिखित करते हुए आवश्यक निदेश जारी कर सकेगा।

- (4) सक्षम प्राधिकारी नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्त से तथा इस अधिनियम के अन्य उपबंधों से बाध्य होगा तथा उसे जांच का स्थान और समय निश्चित करने के साथ-साथ इसकी अपनी प्रक्रिया नियमित करने की शक्ति भी प्राप्त होगी।

(5) यदि जांच करने के पश्चात्, सक्षम अधिकारी की यह राय है कि-

- (क) प्रकटीकरण में अन्तर्विष्ट तथ्य तथा आरोप तुच्छ तथा परेशान करने वाले हैं या सदाशयतापूर्ण नहीं हैं; या

- (ख) जांच करने के लिए पर्याप्त आधार नहीं हैं तो वह जांच बंद कर देगा और संबंधित व्यक्तियों को अपनी राय के कारणों से सूचित कर देगा।

- (6) जांच करने के पश्चात्, यदि सक्षम प्राधिकारी की यह राय है कि किसी लोक सेवक के विरुद्ध प्रकट करने योग्य आचारण सिद्ध हो गया है तो-

- (क) यदि ऐसा लोक सेवक मंत्री से भिन्न अन्य है, वह अपना समुचित निष्कर्ष अभिलिखित करेगा तथा अपने निष्कर्षों को, संगत अभिलेखों के साथ लोक सेवक के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने के लिए सक्षम प्राधिकारी को भेजेगा,

- (ख) यदि इस प्रकार का लोक सेवक मंत्री है तो, वह अपने समुचित निष्कर्षों को अभिलिखित करेगा और अपने निष्कर्षों को, संगत अभिलेखों के साथ, प्रधानमंत्री को भेजेगा।

- (7) उपधारा (6) के खंड (क) और (ख) में निर्दिष्ट प्राधिकारी, यथास्थिति, उस उपधारा के अधीन निष्कर्ष प्राप्त होने पर, निष्कर्षों में उल्लिखित व्यक्ति के विरुद्ध तत्काल समुचित कार्यवाही करेगा।

- (8) यदि सक्षम प्राधिकारी द्वारा की गई जांच से ऐसे आचरण का पता चलता है तो सक्षम प्राधिकारी समुचित प्राधिकारी या एजेंसी को ऐसे लोक सेवक के विरुद्ध, जिसमें मंत्री भी शामिल है, विधि के अनुसार दाण्डक कार्यवाही करने का निदेश देगा:

परन्तु यह कि जहां ऐसा निदेश दिया जाता है, वहां तत्समय प्रवृत्त विधि के अनुसार ऐसे अभियोजन के लिए कोई स्वीकृति या पूर्व अनुमोदन प्राप्त करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

- (9) किसी कार्यवाही के संबंध में इस अधिनियम के अधीन किसी जांच के करने से तत्समय प्रवृत्त किसी विधि के अनुसार जांच के अधीन किसी मामले के बारे में आगे कार्यवाही करने के लिए किसी भी लोक सेवक की ऐसी कार्यवाही किसी भी शक्ति या कर्तव्य पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा।

सक्षम प्राधिकारी के कार्यक्षेत्र से बाहर रखे गए मामले

- 6. (1) सक्षम प्राधिकारी किसी ऐसे प्रकटीकरण को स्वीकार नहीं करेगा अथवा जांच नहीं करेगा-

- (क) जिसके बारे में लोक सेवक जांच अधिनियम, 1950 के अधीन नागरिक और सार्वजनिक जांच का आदेश दे दिया गया है; या

- (ख) जहां जांच आयोग अधिनियम, 1952 के अधीन मामला जांच के लिए निर्देशित कर दिया गया है।

(2) सक्षम प्राधिकारी अन्वेषण नहीं करेगा-

- (क) जहां प्रकटीकरण उस तारीख से 12 महीने की अवधि की समाप्ति के पश्चात किया जाता है जो शिक्यायतकर्ता को, जिस कार्यवाही के विरुद्ध शिक्यायत की गई है, ज्ञात होती है।

- (ख) जहां जिस कार्यवाही के विरुद्ध शिक्यायत की गई है, उसकी तारीख तथा प्रकटीकरण की तारीख के बीच पांच वर्ष की अवधि समाप्त हो चुकी है।

परन्तु यह कि सक्षम प्राधिकारी खंड (क) में निर्दिष्ट प्रकटीकरण को स्वीकार कर सकेगा, यदि प्रकटीकरण करने वाला उसका समाधान कर देता है कि खंड में विनिर्दिष्ट अवधि में प्रकटीकरण न कर पाने के लिए उसके पास पर्याप्त कारण हैं।

(3) उपधारा (2) के उपबंधों के अध्यधीन, इस अधिनियम के उपबंध, इस अधिनियम के आरम्भ से पूर्व किए गए, सभी प्रकट करने योग्य आचरण पर लागू होंगे।

(4) इस अधिनियम में अन्तर्विष्ट किसी बात का अर्थ यह नहीं लगाया जाएगा कि सक्षम प्राधिकारी को, अधिनियम के अधीन की गई किसी जांच में, स्वविवेक का प्रयोग करके की गई किसी प्रशासनिक या सांविधिक कार्यवाही पर अपत्ति करने की शक्ति प्रदान कर दी गई है सिवाय इसके जहां उसका ऐसा समाधान हो जाता है कि इस प्रकार का स्वविवेक का प्रयोग प्रकट करने योग्य आचरण के कारण किया गया है।

सक्षम प्राधिकारी की शक्तियां

7. (1) तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि के अधीन सक्षम प्राधिकारी को प्रदान की गयी शक्तियों पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, सक्षम प्राधिकारी या लिखित रूप में उसके द्वारा प्राधिकृत कोई व्यक्ति या एजेंसी, इस अधिनियम के अधीन किसी जांच के प्रयोजन से (ऐसे जांच से पूर्व प्रारम्भिक जांच सहित, यदि कोई हो) किसी लोक सेवक या किसी अन्य व्यक्ति को, जो उसकी राय में सूचना दे सकता है या जांच संबंधित दस्तावेज प्रस्तुत कर सकता है, ऐसी सूचना देने या ऐसे कोई दस्तावेज प्रस्तुत करने के लिए बुला सकता है।

(2) ऐसी जांच के प्रयोजन से (प्रारम्भिक जांच सहित) सक्षम प्राधिकारी या उसके द्वारा लिखित रूप से प्राधिकृत किसी व्यक्ति या एजेंसी को निम्नलिखित मामलों में सभी शक्तियां प्राप्त होंगी जो सिविल प्रक्रिया सहित, 1908 के अधीन किसी बाद के विचारण के समय सिविल न्यायालय को प्राप्त होती है:-

- (क) किसी व्यक्ति को समन भेजने, उसकी उपस्थिति सुनिश्चित करने तथा शपथ पर उसकी परीक्षा करने;

- (ख) किसी दस्तावेज का पता लगाने और उसे प्रस्तुत करने;

- (ग) शपथ-पत्र पर साक्ष्य प्राप्त करने;

- (घ) किसी न्यायालय या कार्यालय से कोई सार्वजनिक अभिलेखक या उसकी प्रति मंगाने;

- (ङ) साक्षियों तथा दस्तावेजों की परीक्षा के लिए कमीशन निकालना;

- (च) ऐसे अन्य मामलों की जो विहित किए जाएं।

(3) सक्षम प्राधिकारी या उसके द्वारा लिखित रूप में प्राधिकृत किसी व्यक्ति या एजेंसी के समक्ष सभी कार्यवाहियां भारतीय दंड संहिता की धारा 1860 के अर्थों में न्यायिक कार्यवाही समझी जाएंगी।

(4) उपधारा (5) के उपबंधों के अध्यधीन, प्रकटीकरण से प्राप्त सूचना या सरकार या किसी लोक सेवक को दी गई सूचना को गोपनीय रखने के किसी भी दायित्व का, चाहे शासकी गुप्त बात अधिनियम, 1923 या किसी अन्य अधिनियमित या विधि के किसी अन्य नियम द्वारा ऐसा करना अपेक्षित हो, सक्षम प्राधिकारी या उसके द्वारा लिखित रूप में प्राधिकृत किसी व्यक्ति या एजेंसी के समक्ष कार्यवाही में कोई दावा नहीं किया जाएगा और ऐसी किसी जांच के संबंध में सरकार या कोई लोक सेवक दस्तावेज प्रस्तुत करने या साक्ष्य देने के बारे में किसी ऐसे विशेषाधिकार के अधिकारी नहीं होंगे जो विधिक कार्यवाही में किसी अधिनियमित या विधि के किसी नियम द्वारा अनुमत्य है।

(5) इस अधिनियम के अधीन किसी व्यक्ति से कोई ऐसी सूचना देने या किसी ऐसे प्रश्न का उत्तर देने या कोई ऐसा दस्तावेज प्रस्तुत करने की अपेक्षा नहीं की जाएगी या वह प्राधिकृत होगा—

- (क) जिससे भारत की सुरक्षा, रक्षा या भारत के साथ अन्तर्राष्ट्रीय संबंधों पर (किसी अन्य देश की सरकार या किसी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन के साथ भारत के संबंधों सहित) या अपराध के बारे में चल रही जांच पर कोई प्रतिकूल प्रभाव पड़े; या
- (ख) जिससे संघ सरकार के मंत्रिमंडल या मंत्रिमंडल की किसी समिति की कार्यवाहियों का प्रकटीकरण होता है।

और इस उपधारा के प्रयोजन से भारत सरकार के सचिव द्वारा दिया गया प्रमाण-पत्र, जिसमें यह प्रमाणित किया जाएगा कि कोई सूचना, प्रश्न का उत्तर या दस्तावेज का कोई भाग खंड (क) या खंड (ख) में विनिर्दिष्ट स्वरूप का है, बाध्यकारी और निश्चयात्मक होगा।

(6) उपधारा (4) के उपबंधों के अध्यधीन इस अधिनियम के अधीन जांच के प्रयोजन से किसी भी व्यक्ति को कोई ऐसा साक्ष्य देने या ऐसा दस्तावेज प्रस्तुत करने के लिए बाध्य नहीं किया जाएगा जिसे व्यायालय के समक्ष कार्यवाही में देने या प्रस्तुत करने के लिए उसे बाध्य नहीं किया गया था।

प्रकटीकरण पर रिपोर्ट

8. (1) प्रत्येक सक्षम प्राधिकारी प्रतिवर्ष अपने कार्य-कलापों के निष्पादन की एक समेकित वार्षिक रिपोर्ट ऐसे प्रपत्र में जो विहित किया जाए, तैयार करेगा तथा राष्ट्रपति को प्रेषित करेगा।

(2) उपधारा (1) के अन्तर्गत वार्षिक रिपोर्ट प्राप्त हो जाने पर राष्ट्रपति उसकी एक प्रति, व्याख्यात्मक ज्ञापन के साथ संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखवाएगा।

जांच पूरी करने के लिए समय—सीमा

9. (1) सक्षम प्राधिकारी ऐसी प्रत्येक जांच यथाशीघ्र करेगा तथा किसी भी स्थिति में जांच, शिकायत प्राप्त होने की तारीख से छह महीने के भीतर पूरी करेगा।

परन्तु यह कि यदि सक्षम प्राधिकारी की यह राय है कि जांच कार्य उक्त अवधि से पहले पूरा नहीं किया जा सकता तो वह लिखित में उसके कारण दर्ज करते हुए उक्त अवधि को आगे बढ़ा सकेगा और किसी भी दशा में यह अवधि शिकायत प्राप्त होने की तारीख से दो वर्ष की अवधि से आगे नहीं बढ़ाई जाएगी।

(2) उपधारा (1) में अन्तर्विष्ट कोई भी बात, शिकायत में उल्लिखित लोक सेवक के विरुद्ध तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि के अन्तर्गत किसी कार्यवाही का शुरू किए जाने या उसे जारी रखे जाने के बारे में किसी वर्जक के रूप में कार्य नहीं करेगी।

उत्पीड़न के विरुद्ध रक्षोपाय

10. (1) केन्द्रीय सरकार यह सुनिश्चित कराएगी कि इस अधिनियम के अधीन प्रकटीकरण करने वाले किसी भी व्यक्ति का, कार्यवाही करके या अन्यथा इस आधार पर, उत्पीड़न न किया जाए कि ऐसे व्यक्ति ने इस अधिनियम के अधीन प्रकटीकरण किया है।

(2) यदि मंत्री से भिन्न कोई भी व्यक्ति इस धारा पर कोई गई किसी भी कार्यवाही से व्यष्टि है कि उसका इस तथ्य के कारण उत्पीड़न किया जा रहा है कि उसने धारा 3 के अन्तर्गत शिकायत कर दी थी तो, वह अपनी नियुक्ति के लिए सक्षम अधिकारी को आवेदन कर सकेगा।

(3) उपधारा (2) के अधीन आवेदन प्राप्त होने पर, यदि सक्षम प्राधिकारी का ऐसी जांच के पश्चात, जो वह उचित समझे, यह राय है कि उत्पीड़न का आरोप-

(क) सच है और शिकायत से या उसकी विषय-वस्तु से संबंधित है तो वह, यथास्थिति, संबंधित लोक सेवक या लोक प्राधिकारी को ऐसे समुचित निदेश देगा, जो वह आवश्यक समझता है,

(ख) सच नहीं है या इस कारण से समर्थन करने योग्य नहीं है कि अधिकथित उत्पीड़न, शिकायत या उसकी विषय-वस्तु से संबंधित नहीं है तो वह आवेदन को खारिज कर सकेगा।

(4) तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि में अन्तर्विष्ट किसी बात के होते हुए भी, लोक सेवक के संबंध में उपधारा (3) के अधीन निदेश देने की शक्ति में, प्रकटीकरण करने वाले लोक सेवक की यथापूर्व स्थिति में बहाली करने का निदेश देने की शक्ति भी सम्मिलित होगी।

(5) उपधारा (3) के अधीन निदेश देने वाला सक्षम प्राधिकारी भविष्य में उत्पीड़न होने या जारी रहने को रोकने के लिए ऐसी कार्यवाही कर सकेगा जो वह आवश्यक और न्यायोचित समझे।

(6) सक्षम प्राधिकारी द्वारा दिया गया प्रत्येक निदेश उस लोक सेवक या लोक प्राधिकारी के लिए बाध्यकारी होगा जिसके विरुद्ध उत्पीड़न का आरोप सिद्ध हो चुका है।

उत्पीड़न के परिवर्जन के लिए लोक सेवक का स्थानांतरण

11. (1) प्रकटीकरण करने वाला लोक सेवक, जांच के दौरान या जांच पूरी होने पर, सक्षम अधिकारी को अपनी वर्तमान नियुक्ति के कार्यालय या विभाग से दूसरे कार्यालय या विभाग को स्थानांतरण के लिए आवेदन कर सकेगा।

(2) सक्षम प्राधिकारी, उपधारा (1) के अधीन आवेदन प्राप्त होने पर, यह समाधान हो जाने पर कि प्रकटीकरण के कारण आवेदक का उत्पीड़न हुआ है या उत्पीड़न किए जाने की संभावना है, उपर्युक्त अधिकारी को निर्देश देगा, चाहे जांच का परिणाम उस लोक सेवक के विरुद्ध भी निकला हो, कि आवेदक का दूसरे कार्यालय या विभाग में स्थानांतरण कर दिया गया यदि स्थानांतरण आवेदक की अहरता और अनुभाव तथा समान स्तर के पद की उपलब्धता को ध्यान में रखते हुए संभव हो।

साक्षियों तथा अन्य व्यक्तियों का संरक्षण

12. सक्षम प्राधिकारी जांच में सहायता करने वाले साक्षियों तथा अन्य व्यक्तियों को पर्याप्त संरक्षण प्रदान करने के लिए ऐसे आदेश पारित कर सकेगा जो मामले की परिस्थितियों को देखते हुए आवश्यक हो।

अन्तरिम आदेश पारित करने की शक्ति

13. प्रकट करने योग्य आचरण के प्रथम प्रकटीकरण के पश्चात किसी समय और जांच के लम्बित रहने के दौरान, सक्षम प्राधिकारी प्रकटीकरण करने वाले लोक सेवक को उत्पीड़न से बचाने के लिए या भविष्य में प्रकट करने योग्य आचरण के जारी रहने या होने से बचाने के लिए ऐसे अन्तरिम आदेश पारित कर सकेगा जो वह उपर्युक्त समझे।

कतिपय मामलों में सबूत का भार

14. जहां सक्षम प्राधिकारी धारा 10 की उपधारा (3) के अधीन आवेदन पर जांच का कार्य करता है वहां सबूत का भार उस लोक सेवक या लोक प्राधिकारी पर होगा जिनके विरुद्ध उत्पीड़न के अधिकथन किए गए हैं, कि वे यह सिद्ध करे कि यदि प्रकटीकरण करने वाले लोक सेवक ने इस तरह का कोई भी प्रकटीकरण किया होता तो उसके विरुद्ध वही कार्यवाही के आदेश जारी किए गए होते।

सद्भाव में की गई कार्रवाई का संरक्षण

15. ऐसी किसी भी बात के संबंध में जो इस अधिनियम के अधीन सद्भावपूर्वक की गई या किए जाने के लिए आशयीत है, सक्षम प्राधिकारी या उसकी ओर से कार्य करने वाले किसी अधिकारी, कर्मचारी, एजेंसी या व्यक्ति के विरुद्ध कोई वाद, अभियोजन या अन्य कानूनी कार्यवाही नहीं की जाएगी।

मिथ्या, तुच्छ प्रकटीकरण के लिए दण्ड

16. कोई भी व्यक्ति जो ऐसा कोई प्रकटीकरण करता है जो उसकी जानकारी में लापरवाहीपूर्ण या ईर्ष्यापूर्ण है, कारबास की ऐसी अवधि जो तीन वर्ष तक बढ़ाई जा सकेगी तथा जुमने से, जो 50 रुपये तक उड़ाया जा सकेगा, दण्डनीय होगा।

नियम बनाने की शक्ति

17. (1) राष्ट्रपति, राजपत्र में अधिसूचना जारी करके, इस अधिनियम के उपबंधों को कार्यान्वित करने के प्रयोजन से नियम बना सकेगा।

(2) इस अधिनियम के अधीन बनाया गया प्रत्येक नियम बनाए जाने के पश्चात् वथाशीघ्र, संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष जब सत्र में हो, कुल तीस दिन की अवधि के लिए रखा जाएगा। यह अवधि एक सत्र में अथवा दो या अधिक आनुक्रमिक सत्रों में पूरी हो सकेगी। यदि उस सत्र के या पूर्वांक सत्रों के ठीक बाद के सत्र के अवसान के पूर्व दोनों सदन नियम में कोई संशोधन करने के लिए सहमत हो जाएं तो तत्पश्चात् वह ऐसे संशोधित रूप में ही प्रभावी होगा या दोनों सदन इस बात से सहमत हो जाएं कि नियम नहीं बनाया जाना चाहिए तो वह निष्प्रभावी हो जाएगा। किन्तु उस नियम के इस प्रकार संशोधित या निष्प्रभावी होने का उसके अधीन पहले की गई किसी बात की विधिमान्यता पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा।