भारतीय संसद
राज्य सभा

राज्य सभा की लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 संबंधी प्रवर समिति का प्रतिवेदन

(23 नवम्बर, 2012 को राज्य सभा में प्रस्तुत किया गया)

राज्य सभा सचिवालय
नई दिल्ली
नवम्बर, 2012 / कार्तिक, 1934 (शक)

विषय-सूची

पृष्ठ

1.	प्रवर समिति का गठन		i-ii
2.	प्रस्तावना		iii-vi
3.	प्रवर समिति का प्रतिवेदन		1-26
4.	प्रवर समिति द्वारा यथाप्रतिवेदित विधेयक		27-98
5.	समिति की बैठकों के कार्यवृत्त		99-174
6.	उपाबंध :-		
	(i)	ज्ञापन प्रस्तुत करने वाले विशेषज्ञों/संगठनों/व्यक्तियों की सूची	177-178
	(ii)	विधेयक पर विचार किए जाने के दौरान समिति के कुछ सदस्यों से	
		प्राप्त सुझाव	179-205

समिति का गठन
(15 जून, 2012 को गठित)

1. श्री सत्यव्रत चतुर्वेदी ----- ***अध्यक्ष***

सदस्य

2. श्री शान्ताराम नायक
3. श्री शादी लाल बत्रा
4. श्री अरूण जेटली
5. श्री राजीव प्रताप रूडी
6. श्री भुपेन्द्र यादव
7. श्री सतीश चन्द्र मिश्रा
8. श्री के.एन. बालगोपाल
9. श्री शिवानन्द तिवारी
10. श्री डी. बंदोपाध्याय
11. श्री तिरूची शिवा
12. श्री डी.पी. त्रिपाठी
13. प्रो. राम गोपाल यादव
14. डा. वी. मैत्रेयन
15. डा. अशोक एस. गांगुली

सचिवालय

1. श्री दीपक गोयल, *संयुक्त सचिव*
2. श्री के.पी. सिंह, *निदेशक*
3. श्री अशोक कुमार साहू, *संयुक्त निदेशक*
4. श्री बी.एम.एस. राणा, *उप निदेशक*
5. श्रीमती न्यिाङखन्नेाेम गुईते, *सहायक निदेशक*
6. श्रीमती कैथरीन जॉन एल., *समिति अधिकारी*

मंत्रालयों के प्रतिनिधि

कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय मंत्रालय

कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग

1. श्री आलोक कुमार, संयुक्त सचिव
2. श्री पी.के. दास, संयुक्त सचिव
3. सुश्री ममता कुन्द्रा, संयुक्त सचिव
4. श्री अशोक के.के. मीणा, निदेशक
5. श्री वी.एम. रतनम, उप सचिव
6. श्री अमरजीत सिंह, उप सचिव

विधि और न्याय मंत्रालय

(I) विधायी विभाग

1. डा. संजय सिंह, अपर सचिव
2. डा. जी. नारायण राजू, संयुक्त सचिव और विधायी परामर्शी
3. श्री दिवाकर सिंह, उप विधायी परामर्शी
4. श्री के. वी. कुमार, उप विधायी परामर्शी

(II) विधि कार्य विभाग

1. श्री डी. भारद्वाज, संयुक्त सचिव और विधायी परामर्शी
2. डा. आर.जे.आर कासीभाटला, उप विधायी परामर्शी

प्रस्तावना

मैं, लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 संबंधी राज्य सभा की प्रवर समिति का अध्यक्ष समिति की ओर से प्रतिवेदन को प्रस्तुत किए जाने हेतु प्राधिकृत किए जाने पर इस विधेयक से संबंधित प्रतिवेदन को प्रस्तुत करता हूँ।

2. लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 लोक सभा में 22 दिसंबर, 2011 को पुरःस्थापित किया गया था। यह विधेयक कतिपय लोक कृत्यकारियों के विरूद्ध भ्रष्टाचार के अभिकथनों के बारे में जांच करने के लिए संघ में लोकपाल के निकाय और राज्यों के लिए लोकायुक्त के निकाय की स्थापना करने और उससे संबंधित या उसके आनुषंगिक विषयों का उपबंध करता है। लोक सभा ने 27 दिसम्बर, 2011 को इन विधेयकों पर विचार आरंभ किया और उसे कतिपय संशोधनों के साथ पारित कर दिया। राज्य सभा ने लोक सभा द्वारा यथा पारित विधेयक पर विचार आरंभ किया। दिनांक 21 मई, 2012 को राज्य सभा ने यह प्रस्ताव स्वीकृत किया कि विधेयक को, लोक सभा द्वारा पारित रूप में, राज्य सभा की प्रवर समिति, जिसमें राज्य सभा के 15 सदस्य होंगे, को सौंपा जाए ताकि वह विधेयक की जांच कर सके तथा मानसून सत्र, 2012 के अंतिम सप्ताह के प्रथम दिवस तक राज्य सभा के समक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत कर सके।

3. समिति की कुल मिलाकर 19 बैठकें हुई।

4. चूंकि समिति अपनी नियुक्ति संबंधी प्रस्ताव में निर्धारित समयावधि के भीतर अपना प्रतिवेदन सभा में प्रस्तुत करने की स्थिति में नहीं थी, अतः सभा ने 31 अगस्त, 2012 को इस संबंध में लाए गए एक प्रस्ताव के आधार पर, आगामी शीतकालीन सत्र के अंतिम सप्ताह के प्रथम दिवस तक प्रतिवेदन को प्रस्तुत करने के लिए समय विस्तार की मंजूरी दी थी।

5. समिति ने 25 जून, 2012 को हुई अपनी पहली बैठक में विधेयक के संबंध में सामान्य चर्चा की तथा विधेयक की जांच के लिए अपनाई जाने वाली कार्यविधि और प्रक्रिया पर विचार-विमर्श किया। परिपाटी के अनुसार समिति ने प्रमुख एवं अग्रणी राष्ट्रीय और क्षेत्रीय समाचार-पत्रों में अंग्रेजी, हिन्दी और अन्य देशी भाषाओं में विज्ञापन के रूप में प्रेस विज्ञप्ति जारी करते हुए तथा प्रसार भारती के माध्यम से रूचि रखने वाले व्यक्तियों/ संगठनों/ हितार्थियों/विशेषज्ञों से लिखित ज्ञापन आमंत्रित करने का निर्णय लिया। तदनुसार अग्रणी राष्ट्रीय और क्षेत्रीय समाचार-पत्रों में प्रेस विज्ञप्ति प्रकाशित की गई और उसे दूरदर्शन पर

प्रसारित भी किया गया ताकि विधेयक की जांच में समाज के सभी वर्गों को शामिल किया जा सके। समिति ने विधेयक के उपबंधों के संबंध में राज्य सरकारों की राय जानने का भी निर्णय लिया। इसके जवाब में मिजोरम, छत्तीसगढ़, कर्णाटक, पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र, नागालैंड, तमिलनाडु, हरियाणा, मणिपुर, अरूणाचल प्रदेश, उत्तर प्रदेश और अंडमान एवं निकोबार संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन तथा दमन और दीव प्रशासन और चंडीगढ़ प्रशासन ने विधेयक के संबंध में अपनी लिखित टिप्पणियाँ भेजीं।

6. समिति ने 4 जुलाई, 2012 को हुई अपनी दूसरी बैठक में विधेयक के उपबंधों के संबंध में सचिव, कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग का प्रस्तुतीकरण सुना।

7. समिति ने 5 जुलाई, 2012 को हुई अपनी तीसरी बैठक में विधेयक के संबंध में सचिव, विधि कार्य विभाग के सचिव को सुना तथा समिति ने जटिल विधिक मुद्दों पर उनसे स्पष्टीकरण मांगे।

8. समिति ने 13 जुलाई, 2012 को हुई अपनी चौथी बैठक में विधेयक के संबंध में निदेशक, केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो के विचार सुने तथा उसने देश के प्रमुख अन्वेषण अभिकरण की प्रकार्यात्मक स्वायत्तता तथा स्वतंत्रता के संबंध में विचार-विमर्श किया।

9. समिति ने 25 जुलाई, 2012 को हुई अपनी पाँचवीं बैठक में श्री नृपेन्द्र मिश्र, निदेशक, पब्लिक इंट्रस्ट फांउडेशन, दिल्ली और श्री शेखर सिंह तथा उनके सहकर्मियों, एनसीपीआरआई को सुना और उनसे महत्वपूर्ण जानकारी प्राप्त की।

10. समिति ने 6 अगस्त, 2012 को हुई अपनी छठी बैठक में भारत के विद्वान महान्यायवादी के विचार सुने।

11. समिति ने 14 अगस्त, 2012 को हुई अपनी सातवीं बैठक में मद्रास उच्च न्यायालय और दिल्ली उच्च न्यायालय के पूर्व मुख्य न्यायाधीश, न्यायमूर्ति ए.पी. शाह, के विचार सुने।

12. समिति ने 30 अगस्त, 2012 को हुई अपनी आठवीं बैठक में अपने अध्यक्ष को समिति का कार्य पूरा करने के लिए आगामी शीतकालीन सत्र के अंतिम सप्ताह के प्रथम दिन तक समय बढ़ाने की मांग करने हेतु सभा में प्रस्ताव लाने के लिए प्राधिकृत किया।

13. समिति ने 5 सितंबर, 2012 को हुई अपनी नौवीं बैठक में भारतीय उच्चतम न्यायालय के वरिष्ठ अधिवक्ता श्री हरीश एन. साल्वे और पीआरएस विधायी अनुसंधान के प्रतिनिधियों को सुना।

14. समिति ने 6 सितम्बर, 2012 को हुई अपनी दसवीं बैठक में डा. जयप्रकाश नारायण, लोक सत्ता के विचार सुने।

15. समिति ने 14 सितम्बर, 2012 को हुई अपनी ग्यारहवीं बैठक में श्री अशोक कपूर, भारतीय प्रशासनिक सेवा (सेवानिवृत्त), महानिदेशक, आईओडी, अंतर्राष्ट्रीय विधि अकादमी, नई दिल्ली; ईआर., वी.के. अग्रवाल और ईआर., एच.सी. इसरानी, भ्रष्टाचार निवारण समिति, दिल्ली; दीपक टोंगली, हैदराबाद; श्री हंसराज जैन, दिल्ली; श्री दिनेश नाथ, दिल्ली; श्री एम.के. राजपूत, दिल्ली; श्री कुलमणि मिश्रा, ओडिशा; श्री के.के. स्वामी और श्री दलीप कुमार बभूता, अखिल भारतीय ग्राहक पंचायत, दिल्ली; श्री जे.के. पालित, गया; श्री मनोज नंदकिशोर अग्रवाल, पुणे; और श्री महेश पंडया, अहमदाबाद के मौखिक साक्ष्य सुने।

16. समिति ने 9, 10, 19, 20, 30 और 31 अक्तूबर, 2012 तथा 9 नवंबर, 2012 को हुई अपनी बैठकों में विधेयक पर खंडशः विचार किया।

17. विधेयक के संबंध में सुझाव/विचार आमंत्रित करने के लिए जारी की गई प्रेस विज्ञप्ति के उत्तर में लगभग 128 जवाब प्राप्त हुए तथा इनमें से उपाबंध-I में दी गई सूची के अनुसार 15 को ज्ञापन माना गया।

18. विधेयक पर विचार करने के दौरान समिति को अपने कुछ सदस्यों से भी सुझाव प्राप्त हुए। इस प्रकार प्राप्त सुझावों को उपाबंध-II में दर्शाया गया है।

19. समिति ने 19 नवम्बर, 2012 को हुई अपनी बैठक में विधेयक के संबंध में प्रारूप प्रतिवेदन पर विचार किया और उसे स्वीकार किया।

20. समिति अपनी चर्चाओं के लिए आवश्यक सूचना/दस्तावेज तथा मूल्यवान सहायता उपलब्ध कराने हेतु कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय (कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग), केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो तथा विधि और न्याय मंत्रालय (विधायी विभाग और विधि कार्य विभाग) के प्रतिनिधियों के प्रति अपने आभार को अभिलिखित करना चाहेगी। समिति उन सभी लब्ध-प्रतिष्ठित व्यक्तियों के प्रति भी अपना आभार व्यक्त करना चाहेगी जो विधेयक के संबंध में

समिति के समक्ष उपस्थित हुए और जिन्होंने उस पर अपने महत्वपूर्ण विचार प्रस्तुत किए तथा विधेयक की जांच के संबंध में लिखित में टिप्पण और सूचना प्रस्तुत की ।

नई दिल्ली;
19 नवम्बर, 2012

सत्यव्रत **चतुर्वेदी,**
अध्यक्ष,
राज्य *सभा की लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011*
संबंधी *प्रवर समिति*

प्रतिवेदन

लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 कतिपय लोक कृत्यकारियों के विरूद्ध भ्रष्टाचार के अभिकथनों के बारे में जांच करने के लिए केन्द्र में लोकपाल और राज्यों में लोकायुक्त की संस्था की स्थापना करने और उससे संबंधित या उसके आनुषंगिक विषयों का उपबंध करने के लिए है।

2. लोक सभा में पुरःस्थापित लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 में संलग्न उद्देश्यों और कारणों के कथन में कहा गया है कि लोकपाल हेतु विधान की आवश्यकता काफी समय से महसूस की जाती रही है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने वर्ष 1966 में प्रस्तुत "नागरिकों की शिकायतों के निवारण की समस्याएं" पर अपनी अंतरिम रिपोर्ट में, अन्य बातों के साथ-साथ, इस संबंध में केन्द्र में लोकपाल की एक संस्था की स्थापना करने की सिफारिश की थी। प्रशासनिक सुधार आयोग की इस सिफारिश को लागू करने के लिए विगत में लोकपाल पर आठ विधेयक लोक सभा में पुरःस्थापित किए गए थे। परंतु, 1985 के विधेयक के सिवाय, जिसे उसके पुरःस्थापन के पश्चात् वापस ले लिया गया था, ये विधेयक संबंधित लोक सभा के विघटन के कारण व्यपगत हो गए थे।

3. भारत 'भ्रष्टाचार के प्रति शून्य सहिष्णुता' की नीति को आगे बढ़ाने के लिए प्रतिबद्ध है। भारत ने 9 मई, 2011 को अनुसमर्थन प्रपत्र जमा करते हुए भ्रष्टाचार के विरूद्ध संयुक्त राष्ट्र कन्वेंशन का अनुसमर्थन किया है। यह अभिसमय सदस्य देशों पर अनेक उत्तरदायित्वों को अधिरोपित करता है जिनमें से कुछ अनिवार्य, कुछ संस्तुतिपरक एवं कुछ वैकल्पिक प्रकृति के हैं। अभिसमय में अन्य बातों के साथ-साथ यह परिकल्पित है कि सदस्य देश रिश्वतखोरी से संबंधित अपराधों के अपराधीकरण के लिए घरेलू कानून में उपायों तथा इसके प्रवर्तन के लिए प्रभावी तंत्र लागू करना सुनिश्चित करें। भारत के संदर्भ में, कन्वेंशन के उत्तरदायित्व 8 जून, 2011 से लागू हो गए हैं। भ्रष्टाचार के प्रति शून्य सहिष्णुता की नीति के रूप में विधेयक का उद्देश्य देश में मंत्रियों, संसद सदस्यों, मुख्यमंत्रियों, विधान सभा के सदस्यों सहित लोक सेवकों के विरूद्ध भ्रष्टाचार के आरोपों से संबंधित शिकायतों को प्राप्त करने, उनकी जांच करने और उन पर अनुवर्ती कार्रवाई करने हेतु अपेक्षाकृत अधिक प्रभावी एक तंत्र की स्थापना करना है। इस उद्देश्य हेतु स्थापित किए जाने वाले लोकपाल और लोकायुक्त नामक निकाय संवैधानिक निकाय होंगे। इन निकायों की स्थापना से विद्यमान कानूनी और सांस्थानिक तंत्र और मजबूत

होगा जिससे उपर्युक्त अभिसमय के अंतर्गत उल्लिखित कुछ बाध्यताओं को ज्यादा प्रभावी रूप से लागू करने का कार्य सुविधाजनक हो पाएगा।

4. दिनांक 27.12.2011 को लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 तथा संविधान 116वां संशोधन विधेयक, 2011 नामक विधेयकों पर लोक सभा में विचार किया गया था। लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 को कुछ संशोधनों के साथ पारित कर दिया गया था जबकि संविधान 116वां संशोधन विधेयक संवैधानिक संशोधनों के लिए आवश्यक अपेक्षित बहुमत के अभाव में पारित नहीं हो सका। यह विधेयक 29 दिसंबर, 2011 को राज्य सभा में विचार के लिए सूचीबद्ध किया गया था जब कुछ माननीय सदस्यों ने यह मत व्यक्त किया कि इस विधेयक पर विचार के लिए और अधिक समय की आवश्यकता है। इस विधेयक पर 29 दिसंबर, 2011 की मध्यरात्रि तक बहस चली। लेकिन इसे पारित करने के लिए विधेयक पर उस समय विचार नहीं किया जा सका। 21 मई, 2012 को सभा में यह प्रस्ताव स्वीकृत किया गया कि लोक सभा द्वारा यथा पारित लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 राज्य सभा में प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के अनुदेश के साथ राज्य सभा की प्रवर समिति के पास भेजा जाए।

विधेयक की मुख्य विशेषताएँ

5.0. यह विधेयक केन्द्र में लोकपाल और राज्यों के स्तर पर लोकायुक्त की संस्था स्थापित करने के लिए है। अतः यह पूरे देश के लिए केन्द्र और राज्य दोनों ही स्तरों पर एक समान सतर्कता और भ्रष्टाचार-रोधी रूपरेखा प्रदान करता है। यह विधेयक अभियोजन से जांच के पृथक्करण को भी संस्थागत रूप देता है और ऐसा करके हितों के टकराव की स्थिति को दूर करता है और साथ ही व्यवसायीकरण और विशिष्टीकरण के दायरे को बढ़ाता है।

5.1. लोकपाल एक अध्यक्ष और अधिकतम आठ सदस्यों से मिलकर बनेगा जिनमें से पचास प्रतिशत न्यायिक सदस्य होंगे। लोकपाल के पचास प्रतिशत सदस्य अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़े वर्ग, अल्पसंख्यकों और महिलाओं में से होंगे। प्रारंभिक जांच के लिए लोकपाल का एक जांच खंड होगा और एक स्वतंत्र अभियोजन खंड होगा। लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों का चयन, चयन समिति के द्वारा किया जाएगा जो निम्नलिखित से मिलकर बनेगीः-

प्रधानमंत्री;

लोक सभा का अध्यक्ष;

लोक सभा में प्रतिपक्ष दल का नेता;

भारत के मुख्य न्यायमूर्ति या भारत के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा नाम-निर्दिष्ट उच्चतम न्यायालय

का एक आसीन न्यायाधीश;

भारत के राष्ट्रपति द्वारा नाम-निर्दिष्ट किया जाने वाला विख्यात विधिवेत्ता।

5.2. चयन की प्रक्रिया में खोजबीन समिति चयन समिति की सहायता करेगी। खोजबीन समिति के पचास प्रतिशत सदस्य भी अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़े वर्गों, अल्पसंख्यकों और महिलाओं में से होंगे।

5.3. विषय-वस्तु अपवर्जन और प्रधानमंत्री के विरूद्ध शिकायतों पर कार्रवाई करने की विशिष्ट प्रक्रिया के साथ प्रधानमंत्री को लोकपाल के दायरे में लाया गया है। लोकपाल प्रधानमंत्री के विरूद्ध कोई जांच नहीं कर सकता यदि कोई अभिकथन अंतर्राष्ट्रीय संबंधों; देश की बाहरी और आंतरिक सुरक्षा; लोक व्यवस्था; परमाणु ऊर्जा और अंतरिक्ष से संबंधित है। प्रधानमंत्री के विरूद्ध प्रारंभिक जांच या अन्वेषण शुरू करने का लोकपाल का कोई भी निर्णय केवल पूर्ण न्यायपीठ द्वारा "2/3 बहुमत" से ही लिया जाएगा। प्रारंभ में विधेयक में "3/4 बहुमत" का उपबंध किया गया था जिसे लोक सभा द्वारा विधेयक को पारित करते समय घटाकर "2/3 बहुमत" कर दिया गया है। यह उपबंध भी किया गया है कि ऐसी कार्यवाही बंद कमरे में की जाएगी।

5.4. लोकपाल की अधिकारिता में सरकार के समूह 'क', 'ख', 'ग' और 'घ' के अधिकारियों और कर्मचारियों सहित सभी वर्ग के लोक सेवक शामिल किए जाएंगे। लोकपाल द्वारा केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) को शिकायतें भेजे जाने पर केन्द्रीय सतर्कता आयोग समूह 'क' और 'ख' के अधिकारियों के संबंध में अपनी प्रारंभिक जांच रिपोर्ट को आगे निर्णय लिए जाने के लिए लोकपाल के पास वापस भेजेगा। समूह 'ग' और 'घ' के कर्मचारियों के संबंध में केन्द्रीय सतर्कता आयोग लोकपाल को रिपोर्ट करने और लोकपाल द्वारा समीक्षा के अध्यधीन केन्द्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम के अंतर्गत आयोग को प्रदत्त शक्तियों का उपयोग करते हुए उन पर आगे कार्रवाई करेगा। विदेशी अंशदान विनियम अधिनियम की शर्तों के अंतर्गत विदेशी स्रोत से 10 लाख रुपए प्रतिवर्ष

से अधिक दान प्राप्त करने वाले सभी निकायों को लोकपाल के क्षेत्राधिकार के तहत लाया गया है।

5.5. इस विधेयक में अन्य कई विशिष्ट पहलू भी समाविष्ट हैं। उदाहरण के तौर पर लोकपाल द्वारा जांच किए जाने वाले अथवा लोकपाल के निदेश और अनुमोदन पर शुरू किए जाने वाले मामलों में अभियोजन चलाने के लिए किसी पूर्वानुमति की आवश्यकता नहीं होगी। अभियोजन के लंबित होने के समय भी भ्रष्ट तरीकों से अर्जित संपत्ति को जब्त और कुर्क करने के प्रावधान भी किए गए हैं। सदस्य के रूप में लोक सभा में प्रतिपक्ष के नेता तथा भारत के मुख्य न्यायाधीश सहित प्रधानमंत्री की अध्यक्षता वाली एक उच्च अधिकार प्राप्त समिति, निदेशक, केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो के चयन की सिफारिश करेगी। लोक सेवाओं और शिकायत निवारण के उपबंध के संबंध में भ्रष्टाचार के परिणामों पर लोक प्राधिकारियों द्वारा लिए गए सभी निर्णयों के लिए अंतिम अपील लोकपाल के पास होगी। लोकपाल द्वारा केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो सहित किसी भी अन्वेषण अभिकरण को भेजे गए मामलों के संबंध में लोकपाल को उक्त अभिकरणों की निगरानी करने और उन्हें निदेश देने की शक्ति प्राप्त होगी।

5.6. इस विधेयक में निम्नलिखित के संबंध में स्पष्ट समय-सीमा का प्रावधान है:

1. प्रारंभिक जांच - तीन माह जिसे अगले तीन माह तक बढ़ाया जा सकता है।
2. अन्वेषण - छः माह जिसे एक बार में छः माह तक बढ़ाया जा सकता है।
3. विचारण - एक वर्ष जिसे अगले एक वर्ष तक बढ़ाया जा सकता है।

5.7. इस विधेयक में भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, के अंतर्गत अधिकतम सजा को सात वर्ष से बढ़ाकर दस वर्ष करने का प्रावधान है। इस अधिनियम के अंतर्गत न्यूनतम सजा अब दो वर्ष होगी।

6. समिति ने विधेयक के विभिन्न उपबंधों पर विस्तार से विचार-विमर्श किया और सभी विशेषज्ञों और संगठनों के विचार भी सुने जिनमें भारत के महान्यायवादी, उच्च न्यायालय के भूतपूर्व न्यायाधीश, विख्यात विधिवेत्ता, गैर-सरकारी संगठन और विधि विशेषज्ञ शामिल हैं। समिति ने विधेयक के संबंध में प्राप्त किए गए ज्ञापनों में निहित सुझावों पर भी गौर किया।

7. विधेयक के उपबंधों के संबंध में ज्ञापनों, पृष्ठभूमि टिप्पणों, अन्य दस्तावेजों को पढ़ने और अपने समक्ष दिए साक्ष्यों और अपने सदस्यों द्वारा व्यक्त विचारों पर गौर करने

के बाद समिति नीचे दिए गए ब्यौरे के अनुसार विधेयक में कतिपय परिवर्धनों और संशोधनों के साथ, विधान के अधिनियमन की सिफारिश करती है:-

खंड 3: लोकपाल की स्थापना

8.0 विधेयक के खंड 3 का संबंध लोकपाल की स्थापना से है। इसमें लोकपाल का गठन, लोकपाल के सदस्य के रूप में नियुक्ति के लिए अर्हक शर्तें तथा लोकपाल के अध्यक्ष या सदस्य के पद को धारण करने से प्रतिषिद्ध व्यक्तियों की श्रेणी शामिल है। समिति ने खंड 3 के अंतर्गत आने वाले निम्नलिखित मुद्दों पर विस्तृत चर्चा की:-

(i) खंड 3(3)(ख) में हवाला दिए गए विख्यात व्यक्ति द्वारा लोकपाल के अध्यक्ष पद का धारण करना

8.1. खंड 3(2)(क) के अनुसार खंड 3(3)(ख) में बताये गये विख्यात व्यक्ति की नियुक्ति लोकपाल के अध्यक्ष के रूप में भी की जा सकती है। खंड 3(2)(क) के उपबंधों पर विचार करते समय समिति के समक्ष खंड 3(2)(ख) की दृष्टि से लोकपाल के अध्यक्ष के रूप में 'विख्यात व्यक्ति' की नियुक्ति करने के औचित्य के बारे में प्रश्न उठा। खंड 3 के उपबंधों के अनुसार लोकपाल में अध्यक्ष और 8 से अनधिक सदस्य होंगे जिनमें से 50 प्रतिशत सदस्य न्यायिक सदस्य होंगे। यह न्यायिक सदस्य उच्चतम न्यायालय का वर्तमान/पूर्व न्यायाधीश या उच्च न्यायालय का मुख्य न्यायमूर्ति होगा। खंड 3(3)(ख) में विधेयक न्यायिक सदस्य को छोड़कर सदस्य की अर्हता के मापदंड को वहित करता है। उसे निर्दोष सत्यनिष्ठा और उत्कृष्ट योग्यता का व्यक्ति होना चाहिए तथा उसके पास विशेष ज्ञान होने के साथ-साथ कम से कम पच्चीस वर्ष की विशेषज्ञता इत्यादि होनी चाहिए।

8.2. समिति को लोकपाल की संस्था की कार्यशीलता के बारे में कुछ आशंकाएं थीं कि यदि उसका प्रमुख (अध्यक्ष) एक गैर-न्यायाधीश होने के साथ उसके सदस्य (कुल संख्या में से आधे) उच्चतम न्यायालय के सेवारत/पूर्व न्यायाधीश/उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायमूर्ति होंगे। तथापि समिति ने खंड 3(2)(क) के उपबंधों को स्वीकार कर लिया जो कि लोकपाल के अध्यक्ष पद के लिए न्यायिक और गैर-न्यायिक दोनों पृष्ठभूमियों के व्यक्तियों को समान अवसर देने का उपबंध करता है। **तदनुसार समिति खंड 3(2)(क) के उपबंधों में किसी भी संशोधन की सिफारिश नहीं करती।**

(ii) लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्य की नियुक्ति के लिए उच्च न्यायालयों के सेवारत/पूर्व

न्यायाधीशों का समावेश।

8.3. खंड 3 के मौजूदा उपबंधों के तहत केवल उच्चतम न्यायालय के सेवारत/पूर्व न्यायाधीशों तथा उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायमूर्ति लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्य के पद के लिए पात्र हैं। उच्चतम न्यायालय के पूर्व न्यायाधीशों की कमी के मद्देनजर समिति में यह राय कायम हुई कि उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को भी लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्य के रूप में नियुक्ति के लिए पात्र बनाया जाए। विस्तृत विचार-विमर्श के बाद समिति ने मौजूदा उपबंधों में कोई संशोधन न करने का निर्णय लिया। समिति महसूस करती है कि राज्यों में लोकायुक्तों के पद के लिए उच्च न्यायालय के न्यायाधीश उपयुक्त विकल्प हो सकते हैं। **तदनुसार समिति खंड 3(3)(क) के उपबंधों में किसी भी संशोधन की सिफारिश नहीं करती।**

(iii) लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्य पद के लिए किसी राजनीतिक दल से संबद्ध किसी भी व्यक्ति की अनर्हता।

8.4. विधेयक का खंड 3(4) लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्य पद धारण करने के लिए सभी अनर्ह व्यक्तियों के बारे में बताता है। वह उपबंधित करता है कि लोकपाल का अध्यक्ष/सदस्य अन्य बातों के साथ-साथ 'किसी भी राजनीतिक दल से संबद्ध नहीं होगा'। समिति ने विधेयक के इन उपबंधों पर विस्तृत चर्चा की और यह महसूस किया कि खंड 3(4) में आनेवाले शब्द 'संबद्ध' का व्यापक अर्थ है तथा इस शब्द का सटीक अर्थ और प्रयोजन समझना कठिन हो सकता है। समिति महसूस करती है कि इस उपबंध के पीछे यह भावना प्रतीत होती है कि राजनीतिक झुकाव रखने वाले व्यक्तियों को इस संस्था से दूर रखा जाए। **'सम्बद्ध' शब्द से संबंधित अस्पष्टता से निपटने हेतु समिति सिफारिश करती है कि 'किसी राजनैतिक दल से सम्बद्ध' शब्दों के स्थान पर 'किसी राजनीतिक दल से सहबद्ध' शब्दों को रखा जाए समिति की राय में 'सहबद्ध' शब्द का निश्चित तात्पर्य है और यह वांछित उद्देश्य की प्राप्ति में उपयुक्त सिद्ध होगा।**

(iv) लोकपाल में सदस्यों के पचास प्रतिशत से अन्यून सदस्यों के अनुसूचित जातियों,

अनुसूचित जनजातियों, अन्य पिछड़े वर्गों, अल्प संख्यक वर्गों से सम्बद्ध व्यक्ति और महिलाएं होने का उपबंध।

8.5. खंड 3(2)(ख) का परन्तुक यह उपबंधित करता है कि लोकपाल के सदस्यों में से कम से पचास प्रतिशत सदस्य अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों, अन्य पिछड़े वर्गों, अल्प संख्यक वर्गों से सम्बद्ध व्यक्ति और महिलाएं होंगीं। समिति में यह प्रबल राय कायम थी कि विधेयक में इस प्रकार के उपबंध का कोई संवैधानिक आधार नहीं है और वह वहनीय नहीं होगा। समिति ने इस मुद्दे पर कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग और साथ ही विधि कार्य विभाग से राय मांगी। कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग की राय यह थी कि यह उपबंध 'प्रतिनिधित्व' स्वरूप के थे न कि 'आरक्षण' स्वरूप के और इसीलिए वे वहनीय हैं। विधि कार्य विभाग ने इस मुद्दे पर अपनी टिप्पणी में बताया कि 'संविधान के अनुच्छेद 15(3) के उपबंधों की आधारभूत विचारधारा के अनुवर्तन में महिलाओं के पक्ष में निश्चयात्मक कार्रवाई अनुपयुक्त नहीं हो सकती।'

8.6. समिति के सदस्यों ने यह चिंता व्यक्त की कि क्या लोकपाल में इस प्रकार के उपबंध वैध होंगे क्योंकि संविधान अल्पसंख्यकों को आरक्षण प्रदान नहीं करता। समिति के कुछ सदस्यों ने महसूस किया कि इस प्रकार का आरक्षण संवैधानिक योजना का हिस्सा नहीं होगा। इसके अलावा, 'अल्पसंख्यक' शब्द किसी विशिष्ट समूह या श्रेणी का विशेष उल्लेख करने में सक्षम नहीं है। उदाहरणार्थ इस शब्द के अंतर्गत जम्मू-कश्मीर, पंजाब या अन्य किसी राज्य के हिंदु समुदाय के सदस्य शामिल होंगे जहां वे अल्पसंख्यक हैं और इसी प्रकार, भाषायी अल्पसंख्यकों को भी अल्पसंख्यक शब्द के तात्पर्य में शामिल किया जाएगा। समिति ने इस मुद्दे पर विशेषज्ञों/विधि क्षेत्र के विद्धानों के विचारों को भी सुना तथा उन्हें लगभग दोनों तरफ विभाजित पाया।

8.7. समिति इस तथ्य पर गौर करती है कि उच्चतर न्यायपालिका या उत्कृष्ट योग्यता की श्रेणी में आने वाले उन व्यक्तियों, जिन में से लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्यों का चयन किया जाना है, में आरक्षण की कोई अवधारणा नही है। अतः इतने उच्च स्तरीय निकाय में आरक्षण संबंधी सिद्धांत लागू नहीं होते।

8.8. तथापि, समिति यह गौर करती है कि संविधान के अनुच्छेद 15 और 16 में कतिपय श्रेणियों के व्यक्तियों के आरक्षण को उपबंधित किया गया है। समिति की यह सुविचारित

राय है कि विधेयक में ऐसे उपबंधों की मंशा लोकपाल के सदस्यों में समाज के विभिन्न तबकों से कम से कम 50 प्रतिशत के प्रतिनिधित्व को सुनिश्चित करना है। विधान में यह मंशा और प्रयोजन होने के कारण समिति का रुख यह है कि वह विधेयक के खंड 3(2)(ख) के मौजूदा परन्तुक का समर्थन करे।

8.9. समिति के कुछ सदस्यों ने खंड 3(2) के परंतुक में आने वाले 'पचास प्रतिशत से अन्यून' शब्दों के प्रति भी आपत्ति जताई। उन्हें यह महसूस हुआ कि 'पचास प्रतिशत से अन्यून' का तात्पर्य 100 प्रतिशत भी हो सकता है। इसके अलावा सदस्यों द्वारा यह भी बताया गया कि इन मामलों में 50 प्रतिशत की सीमा का उल्लंघन न्यायिक निर्णयों के माध्यम से देश की स्थापित विधि के विरुद्ध है, जो कुल मिलाकर सभी श्रेणियों के आरक्षण में पचास प्रतिशत की सीमा को निर्धारित करती है।

8.10. समिति **गौर करती है कि इन उपबंधों का उद्देश्य केवल लोकपाल की संस्था में समाज के विभिन्न तबकों को प्रतिनिधित्व उपलब्ध कराना है और इसीलिए आरक्षण के नियम इस मामले में अंतर्ग्रस्त नहीं हैं। तदनुसार, समिति खंड 3(2)(ख) के इस परंतुक में किसी भी प्रकार के संशोधन की सिफारिश नहीं करती जो प्रतिनिधित्व की मात्रा के बारे में उल्लेख करता है ना कि आरक्षण की मात्रा के बारे में।**

खंड 4 : चयन समिति की सिफारिशों पर अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति

9.0. खंड 4 (1) में एक चयन समिति का उबपंध किया गया है जिसमें अध्यक्ष के रूप में प्रधानमंत्री होंगे और लोक सभा के अध्यक्ष, लोक सभा के विपक्ष के नेता, भारत के मुख्य न्यायमूर्ति या उसके द्वारा नाम-निर्दिष्ट उच्चतम न्यायालय का कोई न्यायाधीश और राष्ट्रपति द्वारा नाम-निर्दिष्ट एक विख्यात विधिवेत्ता इस चयन समिति के सदस्य होंगे। प्रथमतया समिति को यह आशंका थी कि वर्तमान चयन समिति का झुकाव सरकार के पक्ष में था। इसके विचार-विमर्श के दौरान समिति को कई सुझाव प्राप्त हुए कि चयन समिति में निवर्तमान लोकपाल, वर्तमान सीईसी अध्यक्ष नियंत्रक और महालेखापरीक्षक को शामिल किया जाना चाहिए। तथापि, डीओपीटी की यह राय थी कि चयन समिति अच्छी तरह से संतुलित है और इसमें किसी बदलाव की कोई आवश्यकता नहीं है।

9.1. हालांकि समिति सरकार के विचार से सहमत नहीं थी। चयन समिति में सरकार के पक्ष की ओर झुकाव को दुरुस्त करने के लिए समिति का यह मानना था कि चयन समिति में एक पांचवां सदस्य अर्थात् एक विख्यात विधिवेत्ता, जो राष्ट्रपति द्वारा नाम-निर्दिष्ट न होकर चयन समिति के प्रथम चार सदस्यों द्वारा संस्तुत हो, जैसाकि खंड 4 (1) (क) से (घ) में उल्लिखित है। ऐसी सिफारिश सरकार के पास जानी चाहिए और सरकार मंत्रिमंडल का अनुमोदन लेकर उसे राष्ट्रपति के पास भेजे। इस प्रकार चयन समिति के पांचवें सदस्य की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाए किंतु उसका चयन चयन समिति के प्रथम चार सदस्यों द्वारा किया जाए न कि राष्ट्रपति के द्वारा।

9.2. उपर्युक्त **स्थिति के आलोक में, समिति यह सिफारिश करती है कि खंड 4 (1) (ङ) को निम्नलिखित प्रकार से प्रतिस्थापित किया जाए:-**

"खंड 4 (1) (क) से (घ) में चयन समिति के सदस्यों द्वारा सरकार को संस्तुत और राष्ट्रपति

द्वारा नियुक्त एक विख्यात विधिवेत्ता - सदस्य"

खंड 14 : लोकपाल का अधिकार-क्षेत्र

10.0. विधेयक का खंड 14 लोकपाल के अधिकार-क्षेत्र से संबंधित है। खंड 14 (1) के अनुसार, प्रधानमंत्री लोकपाल के दायर में आता है। किंतु खंड 14 (1) के अंतर्गत इसका एक अपवाद है जो अंतरराष्ट्रीय संबंधों, बाह्य और आंतरिक सुरक्षा, लोक व्यवस्था, परमाणु ऊर्जा और अंतरिक्ष से संबंधित क्षेत्रों में प्रधानमंत्री के पक्ष में है। इस संदर्भ में, समिति ने इसे नोट करते हुए चिंता व्यक्त की कि क्या विषय विशिष्ट छूट जो प्रधानमंत्री को प्रदान की गई है वह छूट प्रधानमंत्री कार्यालय और कार्य के विशिष्ट क्षेत्रों में संलग्न सरकारी विभागों के अधिकारियों को भी मिलनी चाहिए। समिति ने आश्चर्य प्रकट किया कि क्या इससे प्रधानमंत्री को विशिष्ट विषय के संबंध में मिलने वाली छूट का उद्देश्य समाप्त हो जाएगा यदि पीएमओ उस मामले में ऊपर उल्लिखित सरकार के संबंधित विभागों के अधिकारियों को लोकपाल के अधिकार-क्षेत्र में रखा जाता है। समिति ने विस्तृत विचार-विमर्श के बाद यह नोट किया कि विधेयक के अनुसार छूट केवल प्रधानमंत्री को प्रदान की गई है और वह भी तब यदि भ्रष्टाचार के आरोप विशिष्ट क्षेत्रों के कार्यकलापों से संबंधित हों। खंड 14 (1) (क) के संदर्भ में यदि प्रधानमंत्री के खिलाफ भ्रष्टाचार का आरोप उक्त श्रेणी से भिन्न श्रेणी में आता है तो उसकी जांच बंद कमरे में कराई जाएगी। विधेयक मे आगे यह उपबंध किया गया है कि यदि लोकपाल इस निष्कर्ष

पर पहुंचता है कि शिकायत को खारिज कर दिया जाए तो जांच के अभिलेख सार्वजनिक नहीं किए जाएंगे।

10.1. समिति **यह नोट करती है कि विधेयक के अनुसार, केवल प्रधानमंत्री के संबंध में छूट दी गई है और खंड 14 (1) (क) (i) में विनिर्दिष्ट क्षेत्रों के संबंध में संवेदनशील प्रकृति की सूचना की सुरक्षा हेतु पर्याप्त रक्षोपाय है। तद्नुसार, समिति 14 (1) (क) में किसी प्रकार के बदलाव की सिफारिश नहीं करती है।**

10.2 विधेयक का खंड 14 सरकार द्वारा पूर्णतः अथवा आंशिक रूप से वित्तपोषित या सहायता प्राप्त या जनता से कोई संदान प्राप्त करने वाली किसी सोसाइटी या व्यक्तियों की संस्था या न्यास (चाहे वह पंजीकृत है या नहीं) के अधिकारियों/कर्मचारियों पर लोकपाल के अधिकार-क्षेत्र से भी संबंधित है। समिति ने इस संबंध में विधेयक के संगत उपबंधों अर्थात् खंड 14 (1) (छ) और (ज) पर भी विस्तार से विचार-विमर्श किया तथा कतिपय ऐसे परिवर्तनों का सुझाव दिया जो उत्तरवर्ती पैरा में वर्णित हैं।

10.3. खंड 14 (1) (छ) पर विचार करते हुए समिति ने यह नोट किया कि लोकपाल के अधिकार क्षेत्र में ऐसी सोसाइटियों, व्यक्तियों की संस्था, न्यास आदि आते हैं जो 'सरकार द्वारा पूर्णतः या आंशिक रूप से वित्त पोषित या सहायता प्राप्त हों' और जिसकी वार्षिक आय ऐसी रकम से अधिक हो जो केन्द्रीय सरकार, अधिसूचना द्वारा विनिर्दिष्ट करे। समिति के सदस्यों का यह मानना था कि 'सहायता प्राप्त' शब्द में लोकपाल के अधिकार-क्षेत्र में शामिल की जाने वाली बहुत सारी इकाइयों के लिए गुंजाइश हो जाती है। 'सहायता प्राप्त' शब्द के अर्थ को और समय-समय पर जोड़ी गई न्यायिक घोषणाओं को ध्यान में रखते हुए इस बात की संभावना है कि लोकपाल के अधिकार-क्षेत्र में छोटे ऐसे संगठनों, जिन्हें किसी न किसी रूप में सहायता मिली है, को शामिल कर लिया जाए। उदाहरण के लिए 'सहायता प्राप्त' की श्रेणी में ऐसे निकाय आ जाएंगे जिन्हें रियायती दरों पर जमीन मिली है अथवा जिन्हें आयकर अधिनियम के अंतर्गत छूट प्राप्त है। समिति की राय में ऐसे संस्थानों अथवा इकाइयों को शामिल किए जाने से लोकपाल के पास शिकायतों की बाढ़ आ जाएगी और इस प्रकार यह बड़े स्तर के भ्रष्टाचार से भटक जाएगा। समिति का यह सुविचारित मत है कि 'सहायता प्राप्त' शब्द के अर्थ के दायरे में लोकपाल की अधिकारिता में केवल उन्हीं निकायों, संगठनों, सोसाइटियों, न्यासों आदि को लाया जाना चाहिए जिन्हें सरकार से प्रत्यक्ष रूप से निधि के रूप में सहायता मिलती

है न कि अप्रत्यक्ष रूप से अन्य रूपों में। **अतः समिति यह सिफारिश करती है कि खंड 14 (1) (छ) में 'सहायता प्राप्त' शब्द का लोप कर दिया जाए।**

10.4. खंड 14 (1) (ज) उन सोसाइटियों, व्यक्तियों की संस्था या न्यासों जिन्हें जनता से संदान प्राप्त होता है और जो ऐसी राशि से अधिक है जो केन्द्रीय सरकार अधिसूचना द्वारा विनिर्दिष्ट करे और ऐसे संगठन भी जिन्हें विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम, 2010 के अधीन किसी विदेशी स्रोत से एक वर्ष में दस लाख रुपये से अधिक राशि प्राप्त करते हैं, को लोकपाल के अधिकार-क्षेत्र में लाता है। हालांकि समिति के समक्ष एक सुझाव यह आया कि जो इकाइयां राज्य के मामलों से जुड़ी नहीं हैं अथवा जिन्हें सरकार से निधि के रूप में कोई वित्तीय सहायता नहीं मिलती, उन्हें लोकपाल के अंतर्गत लाने की आवश्यकता नहीं है।

10.5. समिति ने इस विषय पर विस्तृत रूप से विचार-विमर्श किया और समिति की यह सुविचारित राय है कि सरकार से पूर्णतः या आंशिक रूप से धनराशि प्राप्त करने वाले निकाय चूंकि खंड 14 (1) (छ) के अंतर्गत शामिल हैं जबकि खंड 14 (1) (ज) में विशिष्ट रूप से उन संगठनों का उल्लेख है जो जनता से ऐसी रकम से अधिक संदान प्राप्त करते हैं जिसे केन्द्रीय सरकार, उस आशय की अधिसूचना के द्वारा विनिर्दिष्ट करती है। इस प्रकार खंड 14 (ज) के अंतर्गत जनता से संदान प्राप्त करने वाली संस्थाओं को भी लोकपाल के दायरे में लाया गया है। इस विषय पर विस्तृत रूप से विचार करने के बाद समिति की यह राय है कि यह विधान अस्थायी रूप से सार्वजनिक अधिकारियों के भ्रष्टाचार के मामलों की जांच के लिए है और उस अर्थ में ऐसी संस्थाएं जो निजी संदान प्राप्त करती हैं उस श्रेणी में पूरी तरह नहीं आतीं। समिति की राय में, ऐसी संस्थाएं जो राज्य के मामलों से जुड़कर कार्य नहीं करतीं और जो अनुदान के रूप में सरकार से निधि प्राप्त नहीं करतीं, सार्वजनिक अधिकारियों की श्रेणी में नहीं आतीं। समिति की राय में लोकपाल के अधिकार-क्षेत्र में केवल ऐसी संस्थाओं को आवश्यक रूप से लाया जाना चाहिए जो (i) सरकार द्वारा पूर्णतः या आंशिक रूप से वित्तपोषित अथवा इसके द्वारा नियंत्रित हों; (ii) जो राज्य के मामलो से जुड़कर कार्य करती हो अथवा; (iii) विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम 2010 के अधीन किसी विदेशी स्रोत से विनिर्दिष्ट सीमा से अधिक संदान प्राप्त करती हों। समिति का यह मानना था कि जनता से संदान प्राप्त करने वाली ऐसी संस्थाओं को लोकपाल के अंतर्गत लाया जाता है तो उसका प्रबंध करना कठिन हो जाएगा। इससे ऐसे सारे घरेलू निकाय लोकपाल के अंतर्गत आ जाएंगे जिन्होंने

जनता से धनराशि जुटाई है और इसमें रोटरी क्लब, विद्यालय, धर्मशालाएं, रेजिडेंट वेलफेयर एसोसिएशन, इत्यादि जैसे निकाय शामिल हो जाएंगे। **तद्नुसार, समिति यह सिफारिश करती है कि खंड 14 (1) (ज) में "जनता से और वार्षिक आय ऐसी रकम से अधिक है, जो केन्द्रीय सरकार अधिसूचना द्वारा विनिर्दिष्ट करे अथवा" शब्दों का लोप कर दिया जाए।**

खंड 20: शिकायतों और लोकपाल द्वारा प्रारंभिक जाँच तथा अन्वेषण से संबंधित उपबंध

11.0. समिति ने विधेयक के खंड 20 के उपबंधों के संबंध में गहन चर्चा की। समिति का प्रयास आपराधिक विधि शास्त्र के स्वीकृत और जाँचे-परखे सिद्धांतों के अनुरूप खण्ड 20 के उपबंध बनाने की दिशा में था। समिति ने लोक सेवकों से टिप्पणियां माँगने तथा जाँच/अन्वेषण के दौरान उन्हें सुने जाने का अवसर प्रदान करने से संबंधित विधेयक के खंड 20 के उपबंधों को युक्तिसंगत बनाने का प्रयास किया। खंड 20 के उपबंध में समिति द्वारा जो संशोधन सुझाए गए हैं वह यह सुनिश्चित करने के लिए हैं कि लोक सेवक, जिसके खिलाफ लोकपाल के पास शिकायत प्राप्त हुई है, अपने जाँच/अन्वेषण के दौरान जब उसे टिप्पणी करने अथवा उसे सुनने के लिए कहा जाए तो उसे अपने विरुद्ध किसी महत्वपूर्ण साक्ष्य को नष्ट करने अथवा उससे छेड़छाड़ करने का कोई मौका नहीं मिले। समिति ने स्वीकृति संबंधी मुद्दे पर भी कार्रवाई की और लोकपाल को लोक सेवक एवं संबंधित सरकारी विभाग को सुनने के बाद स्वीकृति प्रदान करने की शक्ति निहित करके संतुलित तंत्र बनाने का प्रयास किया है। खंड 20 के संबंध में समिति की बैठक में हुए विचार-विमर्श के बारे में उत्तरवर्ती पैराग्राफों में विस्तार से बताया गया है।

11.1. खंड 20(1) में यह उपबंध है कि लोकपाल, कोई शिकायत प्राप्त करने पर प्रथमतः यह विनिश्चय करेगा कि मामले में आगे कार्यवाही की जाए या उसे बंद कर दिया जाए और यदि लोकपाल आगे कार्यवाही किए जाने का विनिश्चय करता है तो वह यह अभिनिश्चित करने के संबंध में कि क्या मामले में कार्यवाही किए जाने के लिए कोई प्रथमदृष्टया मामला विद्यमान है, अपने जांच खंड या किसी अभिकरण (जिसके अंतर्गत दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन भी है) द्वारा किसी लोक सेवक के विरुद्ध प्रारंभिक जांच करने की कार्यवाही करने का आदेश करेगा।

11.2. समिति ने ऐसी स्थिति के बारे में विचार किया जहाँ लोकपाल को ऐसी शिकायतें प्राप्त हो सकती है जिनमें शिकायत में दिए गए तथ्यों/जानकारी से लोक सेवक के विरुद्ध प्रथमदृष्टया मामला बनता है और इसीलिए यह किसी भी अभिकरण द्वारा सीधे जाँच हेतु भेजे जाने का उपयुक्त मामला हो सकता है। समिति का विचार था कि खंड 20(1) में शिकायतों के संबंध में ऐसी कार्रवाई की कोई परिकल्पना नहीं की गई है। सदस्यों ने खंड 20(1) के उपबंध पर चिंता व्यक्त की जिसके द्वारा लोकपाल यदि आगे कार्यवाही करने का निर्णय करता है तो उसे निरपवाद रूप से यह पता लगाने के लिए कि कोईर् प्रथमदृष्टया मामला विद्यमान है या नहीं किसी व्यक्ति के विरुद्ध प्रारंभिक जाँच का आदेश देना होगा। सदस्यों ने ऐसी समिति में प्रारंभिक जाँच की आवश्यकता पर प्रश्न उठाया जहाँ स्वयं शिकायत में दिए गए तथ्यों/जानकारी से प्रथमदृष्टया कोई मामला बनता हो या इसके लिए पर्याप्त साक्ष्य मौजूद हों। ऐसी स्थिति में प्रारंभिक जाँच करना संभवतः उपयुक्त न हो और इसके बजाए लोकपाल को सीधे जाँच हेतु कार्यवाही करनी चाहिए। **ऐसी स्थितियों से निपटने के लिए समिति सिफारिश करती है कि खंड 20(1) को इस प्रकार संशोधित किया जाए**:-

"लोकपाल, कोई शिकायत प्राप्त करने पर यदि आगे कार्यवाही किए जाने का विनिश्चय करता है तो वह यह अभिनिश्चित करने के संबंध में कि क्या मामले में कार्यवाही किए जाने के लिए कोई प्रथमदृष्टया मामला विद्यमान है, अपने जांच खंड या किसी अभिकरण (जिसके अंतर्गत दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन भी है) द्वारा किसी लोक सेवक के विरुद्ध प्रारंभिक जांच करने की कार्यवाही करने का आदेश करेगा या जहाँ कोई प्रथमदृष्टया मामला विद्यमान है वहाँ किसी अभिकरण (जिसके अंतर्गत दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन भी है) द्वारा जाँच का आदेश दे सकता है।"

11.3. समिति **सिफारिश करती है कि इस खंड में तद्नुसार संशोधन किया जाए।**

11.4. खंड 20(2) में यह उपबंध करता है कि प्रारंभिक जांच के दौरान, जांच खंड या कोई अभिकरण (जिसके अंतर्गत दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन भी है) प्रारंभिक जांच करेगा और एकत्र की गई सामग्री, सूचना और दस्तावेज के आधार पर शिकायत में लगाए गए अभिकथन पर संबंधित लोक सेवक तथा सक्षम प्राधिकारी से टिप्पण अभिप्राप्त करेगा और संबंधित लोक सेवक और सक्षम प्राधिकारी से टिप्पण अभिप्राप्त करने के पश्चात् निर्देश की प्राप्ति की तारीख से साठ दिन के भीतर लोकपाल को रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा।

11.5. खंड 20(2) में यह उपबंध करता है कि जांच खंड या प्रारंभिक जांच करने वाले किसी अन्य अभिकरण को लोक सेवक और सक्षम प्राधिकारी से अनिवार्य रूप से शिकायत में किए गए अभिकथनों पर टिप्पणियाँ प्राप्त करना अपेक्षित है। सदस्यों ने यह महसूस किया कि लोकपाल के जाँच खंड को या किसी अन्य अभिकरण को इस चरण में लोक सेवक से टिप्पणियाँ प्राप्त करने का विवेकाधिकार दिया जाए। समिति ने यह महसूस किया कि ऐसे मामलों में जहाँ अपराध किए जाने, का प्रथमदृष्टया साक्ष्य मौजूद हो वहाँ लोकपाल या अन्य अभिकरण पर लोक सेवकों से टिप्पणियाँ माँगना बाध्यकारी नहीं होना चाहिए। **इस बात के मद्देनजर समिति खंड 20(2) में "संगृहीत दस्तावेजों" शब्दों के बाद "कर सकता है" शब्दों के अंतर्वेशन की सिफारिश करती है।**

11.6. खंड 20(3) में उपबंध है कि लोकपाल की तीन से अन्यून सदस्यों से मिलकर बनने वाली एक न्यायपीठ अपने जांच खंड अथवा किसी अभिकरण से प्राप्त ऐसी रिपोर्ट पर विचार करेगी और लोक सेवक को सुने जाने का अवसर प्रदान करने के पश्चात् इस बात का विनिश्चय करेगी कि क्या प्रथमदृष्टया कोई मामला बनता है और निम्नलिखित कार्रवाइयों में से एक या अधिक के संबंध में कार्यवाही करेगी:-

(i) यथास्थिति, किसी अभिकरण या दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन द्वारा अन्वेषण;

(ii) सक्षम प्राधिकारी द्वारा संबंधित लोक सेवक के विरुद्ध विभागीय कार्यवाहियों या कोई अन्य समुचित कार्रवाई को आरंभ करना;

(iii) लोक सेवक के विरुद्ध कार्रवाइयों को बंद किया जाना और धारा 46 के अधीन शिकायत के विरुद्ध कार्यवाही किया जाना।

11.7. खंड 20(3) में अन्य बातों के साथ-साथ यह उपबंध है कि इस बात का विनिश्चय करने के लिए कि क्या प्रथमदृष्टया कोई मामला बनता है अथवा नहीं, प्रारंभिक जाँच चरण में लोक सेवक को सुने जाने का अवसर प्रदान किया जाएगा। समिति के सदस्यों ने इस चरण पर लोक सेवक को सुने जाने का अवसर दिए जाने के संबंध में अपनी कड़ी आपत्ति व्यक्त की। कुछ सदस्यों ने यहां तक महसूस किया कि आश्चर्य तत्व को बनाए रखने के लिए प्रारंभिक जांच चरण में आरोपी लोक सेवक को सुने जाने के उपबंध को ही हटा दिया जाना चाहिए। समिति ने इस तथ्य पर गौर किया कि दांडिक प्रक्रिया में कहीं भी किसी आरोपी को जांच चरण में ऐसा अवसर प्रदान नहीं किया गया है। अतः समिति

की राय थी कि इस चरण पर लोक सेवक को ऐसा कोई अवसर प्रदान नहीं किया जाना चाहिए। **तद्नुसार, समिति सिफारिश करती है कि खंड 20(3) में "और लोक सेवक को सुने जाने का अवसर प्रदान करने के पश्चात्" शब्दों का लोप कर दिया जाए।**

11.8. खंड 20(7) में उपबंध है कि उपधारा (6) के अधीन किसी अभिकरण से प्राप्त रिपोर्ट पर लोकपाल के तीन से अन्यून सदस्यों से मिलकर बनने वाली एक न्यायपीठ विचार करेगी और लोक सेवक के विरुद्ध विशेष न्यायालय के समक्ष आरोप पत्र फाइल किए जाने या मामला बंद किए जाने की रिपोर्ट फाइल किए जाने के बारे में अथवा सक्षम प्राधिकारी द्वारा संबंधित लोक सेवकों के विरुद्ध विभागीय कार्यवाहियों या कोई अन्य समुचित कार्रवाई प्रारंभ किए जाने के बारे में विनिश्चय करेगी।

11.9. समिति ने इस मुद्दे पर विस्तृत विचार-विमर्श किया कि क्या लोक सेवक के विरुद्ध अभियोग चलाने के लिए सरकार से स्वीकृति प्राप्त करने को पूरी तरह से हटा दिया जाए अथवा इसे बनाए रखा जाए और लोकपाल के अधिकार में शामिल किया जाए। ऐसा महसूस किया गया कि मंजूरी प्राप्त करने को पूरी तरह से हटा दिए जाने से लोक सेवक द्वारा सद्भावनापूर्ण निर्णय लिए जाने को प्रदान की गई सुरक्षा का क्षरण हो सकता है तथा मंजूरी की शक्ति को रखे जाने से सद्भावपूर्ण निर्णयों को सुरक्षा मिलेगी और न्याय का हित भी पूरा होगा। समिति ने महसूस किया कि सत्यनिष्ठ लोक सेवकों की सुरक्षा के लिए भी मंजूरी को बनाए रखे जाने की आवश्यकता है। सदस्यों ने यह भी नोट किया कि स्वीकृति का उद्देश्य हमेशा सकारात्मक रहा है और वर्तमान में 80 प्रतिशत मामलों में स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। इस बिंदु की व्याख्या करते हुए विचार विमर्श में यह स्पष्ट किया गया कि यदि कोई लोक सेवक रिश्वत लेते हुए पकड़ा जाता है तो यह उसकी सरकारी ड्यूटी का हिस्सा नहीं है अथवा इसी प्रकार, यदि, वह आय से अधिक आस्तियों के साथ पकड़ा जाता है तो यह भी उसकी सरकारी ड्यूटी का हिस्सा नहीं है अतः किसी मंजूरी की आवश्यकता नहीं है। इस बात को ध्यान में रखते हुए समिति का विचार था कि मंजूरी प्रदान करने की शक्ति को बनाए रखा जाए। परंतु मंजूरी की यह शक्ति सरकार के स्थान पर लोकपाल को अंतरित की जा सकती है। तथापि, प्रक्रिया को और अधिक तर्कसंगत बनाने के लिए इस प्रकार का निर्णय लेने से पूर्व लोकपाल को सक्षम प्राधिकारी से और लोक सेवक से टिप्पणी मांगने की अपेक्षा की जा सकती है। समिति के विचार में इस प्रकार की व्यवस्था न केवल अन्वेषण/जाँच प्रक्रिया में समग्र संतुलन बनाए रखेगी अपितु सत्यनिष्ठ लोक सेवकों के हितों की सुरक्षा के लिए मंजूरी के

रक्षोपाय को भी बनाए रखेगी। **अत: समिति यह सिफारिश करती है कि खंड 20(7) में संशोधन किया जाए ताकि इसका पाठ निम्नलिखित हो:-**

लोकपाल के तीन से अन्यून सदस्यों से मिलकर बनने वाली एक न्यायपीठ उसके द्वारा उपधारा (6) के अधीन किसी अभिकरण से (जिसके अंतर्गत दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन भी शामिल है) प्राप्त प्रत्येक रिपोर्ट पर और सक्षम प्राधिकारी और लोक सेवक से टिप्पणियां प्राप्त करने के पश्चात् विचार करेगी, और ----

(क) लोक सेवक के विरुद्ध विशेष न्यायालय के समक्ष आरोप पत्र फाइल किए जाने या मामले को बंद किए जाने के लिए अपने अभियोजन खंड अथवा जाँच अभिकरण को मंजूरी प्रदान करेगी;

(ख) सक्षम प्राधिकारी को संबंधित लोक सेवक के विरुद्ध विभागीय कार्यवाहियां या कोई अन्य समुचित कार्रवाई करने का निदेश देगी ।

11.10. समिति **विधेयक के अन्य उपबंधों में यथावश्यक आगे परिणामी परिवर्तनों की भी सिफारिश करती है।**

11.11. खंड 20(8) में उपबंध है कि लोकपाल, आरोप-पत्र फाइल किए जाने पर उपधारा (7) के अधीन कोई विनिश्चय करने के पश्चात्, अपने अभियोजन खंड को, किसी अभिकरण द्वारा (जिसके अंतर्गत दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन भी है) अन्वेषण किए गए मामलों के संबंध में विशेष न्यायालय में अभियोजन आरंभ करने का निदेश दे सकेगा। समिति ने खंड 20(8) के अन्तर्गत मौजूदा व्यवस्था पर विचार किया और महसूस किया कि यह एक बेहतर और उपयोगी विकल्प होगा यदि लोकपाल को अपने अभियोजन खंड अथवा जांच अभिकरण को (अपने अभियोजन खंड के माध्यम से) विशेष न्यायालय में कार्यवाही प्रारंभ करने का निदेश देने का विवेकाधिकार हो। समिति के विचार में यह लोकपाल के संसाधनों को बढ़ाएगा जिसे लोकपाल आवश्यकता के आधार पर अपने विवेकाधिकार से उपयोग कर सकता है। तद्नुसार, समिति सिफारिश करती है कि लोकपाल के अभियोजन खंड के अतिरिक्त जाँच अभिकरण को भी अभियोजन प्रारंभ करने की अनुमति दी जाए। **समिति सिफारिश करती है कि खंड 20(8) में निम्नलिखितानुसार संशोधन किया जाए:-**

"लोकपाल, आरोप-पत्र फाइल किए जाने पर उपधारा (7) के अधीन कोई विनिश्चय करने के पश्चात्, अपने अभियोजन खंड को या जाँच अभिकरण को (जिसके अंतर्गत दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन भी है) अभिकरण द्वारा अन्वेषण किए गए मामलों के संबंध में विशेष न्यायालय में अभियोजन आरंभ करने का निदेश दे सकेगा।"

खंड 23: कतिपय मामलों में लोकपाल द्वारा अन्वेषण और अभियोजन प्रारंभ करने के लिए पूर्व मंजूरी का आवश्यक न होना।

12.0. यह खंड दंड प्रक्रिया संहिता, 1973 की धारा 197 या दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन अधिनियम, 1946 की धारा 6क या भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम 1988 की धारा 19 के अधीन कोई प्रारंभिक जांच या कोई अन्वेषण करने के लिए या अन्वेषण के पूरा होने पर विशेष न्यायालय के समक्ष आरोप-पत्र या मामला बंद किए जाने संबंधी रिपोर्ट फाइल करने के लिए लोकपाल द्वारा मंजूरी लिए जाने की अपेक्षा को समाप्त करता है।

12.1. खंड 20 पर विचार करते हुए समिति ने सिफारिश की है कि अभियोजन आरंभ करने के लिए मंजूरी प्राप्त किए जाने के संबंध में उपबंधों को बनाए रखा जाए। तथापि, मंजूरी प्रदान किए जाने की शक्ति केन्द्रीय सरकार के स्थान पर लोकपाल में निहित की जानी चाहिए। समिति तदनुसार, विधेयक के खंड 20(7) में संशोधन का सुझाव देती है।

12.2. समिति **यह नोट करती है कि किसी लोक सेवक के विरुद्ध प्रारंभिक जाँच अथवा किसी शिकायत की जाँच अथवा कोई आरोप -पत्र दाखिल करने अथवा विशेष न्यायालय के समक्ष मामले की जांच को पूरा करने, बंद करने की रिपोर्ट से संबंधित स्वीकृति देने की शक्ति लोकपाल में निहित होगी। तद्नुसार, विधेयक के खंड 23 के उपबंधों को संशोधित किए जाने की आवश्यकता है तथा विधेयक के खंड 20 के तहत समिति द्वारा संस्तुत व्यवस्था को अनुकूल बनाए जाने की जरूरत है। तद्नुसार, समिति यह सिफारिश करती है कि विधेयक के खंड 23 में उपयुक्त रूप से संशोधन किया जाए।**

खंड 25: दिल्ली विशेष पुलिस स्थापन अधिनियम, 1946 में संशोधन संबंधी सुझाव देने वाली विधेयक की अनुसूची के भाग II के साथ पठित लोकपाल की अधीक्षण शक्ति।

13.0. विधेयक के खंड 25 में लोकपाल द्वारा डीएसपीई को प्रारंभिक जांच अथवा अन्वेषण हेतु भेजे गए मामलों के संबंध में लोकपाल को दिल्ली विशेष स्थापन पर अधीक्षण और निदेशन की शक्तियां दी गई हैं। लोकपाल द्वारा अधीक्षण एवं निदेशन की इन शक्तियों का इस प्रकार उपयोग किया जाएगा जिससे अन्वेषण एजेंसी के किसी मामले को किसी खास तरीके से जांच करने या निपटाने की आवश्यकता न पड़े।

13.1. लोकपाल द्वारा प्राप्त शिकायतों की जांच/अन्वेषण की प्रक्रिया में सीबीआई की भूमिका के संबंध में समिति में व्यापक चर्चा हुई थी। समिति ने विधेयक में उपबंधित तंत्र की प्रभावकारिता की भी विस्तारपूर्वक चर्चा की, जिसमें सीबीआई को जांच कार्य की शक्ति प्रदान की गई है और लोकपाल को इस पर अधीक्षण एवं निदेशन की शक्ति प्रदान की गई है। इसके अलावा, केन्द्रीय सरकार की तुलना में सीबीआई की स्वतंत्रता के संबंध में भी गंभीर चिंता जताई गई थी। इस पृष्ठभूमि में समिति को अनेक सुझाव प्राप्त हुए थे जिसका उद्देश्य एक ऐसी प्रणाली को रूप देने का है जिसके पास किसी भी बाहरी प्रभाव से मुक्त दक्ष अन्वेषण एवं अभियोजन प्रक्रियाएं हों। समिति को प्राप्त हुए कुछ महत्वपूर्ण सुझावों का उल्लेख नीचे किया गया है:-

- सीबीआई के दो स्कंध होंगे। सीबीआई के निदेशक पूरे संगठन के प्रमुख होंगे। उनके अधीन अलग से एक अभियोजन निदेशालय होना चाहिए।
- सीबीआई के अन्वेषण स्कंध और अभियोजन स्कंध को स्वतंत्र रूप से अलग-अलग कार्य करना चाहिए।
- सीबीआई के निदेशक और अभियोजन स्कंध के निदेशक की नियुक्ति एक कॉलेजियम द्वारा की जानी चाहिए जिसमें प्रधानमंत्री, लोकसभा में विपक्ष के नेता और लोकपाल के अध्यक्ष शामिल हों।
- सीबीआई के निदेशक और अभियोजन स्कंध के निदेशक दोनों का कार्यकाल निर्धारित होना चाहिए।
- सीबीआई के निदेशक और अभियोजन स्कंध के निदेशक दोनों के पुनर्नियोजन पर सरकार द्वारा विचार नहीं किया जाएगा।
- लोकपाल को सौंपे गए मामलों के संबंध में सीबीआई के अधीक्षण और निदेशन का अधिकार लोकपाल में निहित होना चाहिए।

- यदि किसी मामले की जांच कर रहे किसी अधिकारी को किसी कारण से स्थानांतरित किया जाना हो, तो इसके लिए लोकपाल की पूर्वानुमति आवश्यक होनी चाहिए।

- सीबीआई की पैरवी करने वाले तथा उसे सलाह देने वाले अधिवक्ताओं के पैनल में सरकारी अधिवक्ता नहीं होने चाहिएं। उन्हें लोकपाल की पूर्वानुमति प्राप्त करने के बाद अभियोजन निदेशक द्वारा नियुक्त किया जा सकता है।

- भारत की संचित निधि से पृथक् अनुदान माँग सृजित की जानी चाहिए और इस अनुदान हेतु सीबीआई के निदेशक को अनुदान नियंत्रक प्राधिकारी तथा मुख्य लेखा प्राधिकारी होना चाहिए। सीबीआई निदेशक वित्तीय शक्ति का प्रत्यायोजन नियम, 1978 के तहत यथा उपबंधित भारत सरकार के सचिव की शक्ति का उपयोग करेगा।

- सीबीआई के निदेशक के पास सीबीआई में डीआईजी रैंक तक के अधिकारियों की नियुक्ति, उनके कार्यकाल में विस्तार और उसमें कटौती करने का पूर्ण प्राधिकार होना चाहिए।

- सीबीआई के निदेशक को सीबीआई में डीआईजी रैंक से ऊपर के अन्य अधिकारियों की नियुक्ति के लिए चयन समिति के सदस्य के रूप में शामिल किया जाना चाहिए। तद्नुसार डीएसपीई अधिनियम की धारा 4ग को संशोधित किया जाना चाहिए।

- सीबीआई के निदेशक के पास विभिन्न विषयों के विशेष काउंसेलों और विशेषज्ञों को नियुक्त करने की शक्ति भी होनी चाहिए।

13.2 समिति ने ऊपर बताए गए विभिन्न सुझावों पर गौर किया। समिति इस बात से आश्वस्त थी कि सीबीआई को लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 के कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिका सौंपी गई है। इस विधेयक में लोकपाल द्वारा प्राप्त अधिकांश शिकायतों के संबंध में सीबीआई को अन्वेषणकर्ता अभिकरण के रूप में अभिकल्पित किया गया है। इसके आलोक में समिति इस बात से आश्वस्त है कि दृढ़ और स्वतंत्र सीबीआई लोकपाल और लोकपाल और लोकायुक्त विधेयक, 2011 के प्रभावी

कार्यान्वयन के लिए अपरिहार्य है। **तद्नुसार, चर्चा के दौरान उभरे विभिन्न सुझावों को देखते हुए समिति निम्नानुसार सिफारिश करती है:-**

(i) निदेशक के अधीन सीबीआई में अलग अभियोजन निदेशालय होगा जो सीबीआई के निदेशक के अधीन कार्य करेगा। सीबीआई का निदेशक संपूर्ण संगठन का प्रमुख होगा।

(ii) सीबीआई के निदेशक की नियुक्ति प्रधानमंत्री, लोक सभा में विपक्ष के नेता और भारत के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा संयुक्त रूप से की जाएगी।

(iii) अभियोजन निदेशक की नियुक्ति केन्द्रीय सतर्कता आयुक्त की सिफारिश पर की जाएगी।

(iv) अभियोजन निदेशक और सीबीआई के निदेशक का दो वर्षों का नियत कार्यकाल होगा।

(v) लोकपाल द्वारा सौंपे गए मामलों के संबंध में सीबीआई के अधीक्षण और उसको निर्देश देने की शक्ति लोकपाल में अवश्य निहित होनी चाहिए।

(vi) लोकपाल के द्वारा सौंपे गए मामलों की जांच करने वाले सीबीआई के अधिकारियों का स्थानांतरण लोकपाल के अनुमोदन से किया जाएगा।

(vii) लोकपाल द्वारा सौंपे गए मामलों में सीबीआई लोकपाल की सलाह से सरकारी अधिवक्ताओं से इतर अधिवक्ताओं का पैनल नियुक्त कर सकती है।

(viii) सरकार द्वारा वैसे सभी व्यय को उपलब्ध कराया जाएगा जो सीबीआई के निदेशक की राय में प्रभावी जांच को करने के लिए आवश्यक है। इस प्रकार की जांच को करने के लिए स्वीकृत और सीबीआई द्वारा खर्च किए गए समस्त व्यय के लिए सीबीआई के निदेशक उत्तरदायी होंगे।

13.3. समिति **चाहती है कि उसकी उपर्युक्त सिफारिशों के कार्यान्वयन के लिए इस विधेयक में तथा अन्य संबंधित विधानों में आवश्यक परिणामी संशोधन किए जाएं।**

खंड 37: लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों को हटाया जाना और उनका निलंबन

14.0. यह खंड लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों के विरुद्ध शिकायतों से निपटने के लिए उपबंध करता है।

14.1. समिति ने अपने समक्ष दिए गए सुझावों और सरकार द्वारा राज्य सभा में उपस्थित किए गए संशोधनों को देखते हुए हटाए जाने की प्रक्रिया पर विचार किया। समिति के समक्ष एक सुझाव यह दिया गया था कि उच्चतम न्यायालय को शिकायतें अग्रेषित करने से पूर्व उनको परखने के राष्ट्रपति के स्वविवेक को कम किए जाने की आवश्यकता है। सुझाव यह था कि शिकायतों को सीधे ही उच्चतम न्यायालय को भेजा जा सकता है। कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग ने समिति को सूचित किया कि चूंकि राष्ट्रपति लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों के संबंध में नियुक्तिकर्ता प्राधिकारी हैं। अतः सुप्रीम कोर्ट को शिकायतें भेजने और उन्हें निलंबित करने की शक्ति का प्रयोग राष्ट्रपति द्वारा किया जाना चाहिए न कि किसी अन्य प्राधिकारी द्वारा। यह भी कहा गया कि नागरिकों को सीधे ही उच्चतम न्यायालय में जाने की शक्ति प्रदान करने से उच्चतम न्यायालय में याचिकाओं की संख्या में अत्यधिक वृद्धि होगी। समिति के कुछ सदस्यों ने अपनी यह आशंका व्यक्त की कि यदि इनको हटाने की शक्ति कार्यपालिका को दी जाती है तो इससे लोकपाल की स्वतंत्रता समाप्त हो जाएगी।

14.2. खंड 37 (2) के मौजूदा उपबंधों के अनुसार लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्य के पद से हटाने हेतु उच्चतम न्यायालय को याचिका निर्दिष्ट की जा सकती है (i) राष्ट्रपति के द्वारा, अथवा (ii) राष्ट्रपति द्वारा, संसद के कम से कम एक सौ सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरित याचिका पर, अथवा (iii) राष्ट्रपति द्वारा, भारत के किसी नागरिक द्वारा दी गई याचिका की प्राप्ति पर और जहां राष्ट्रपति को यह समाधान हो जाता है कि याचिका निर्दिष्ट की जानी चाहिए। समिति इन उपबंधों से संबंधित सरकार के प्रस्तावित संशोधन पर गौर करती है जिसके द्वारा मौजूदा तीन विकल्पों के स्थान पर केवल एक विकल्प प्रस्तावित है अर्थात् "संसद के कम से कम एक सौ सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरित याचिका के राष्ट्रपति के विनिर्दिष्ट किये जाने पर"।

14.3. समिति, **लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्य के निलंबन/बर्खास्तगी के विषय में सरकार द्वारा शक्तियों के निष्पक्ष और विवेकपूर्ण प्रयोग के संबंध में सदस्यों द्वारा व्यक्त चिंता को नोट करते हुए सरकार के प्रस्तावित संशोधन से सहमत है और यह सिफारिश करती है कि विधेयक के खंड 37 (2) में तद्नुसार संशोधन किया जाए।**

14.4. समिति ने अध्यक्ष या ऐसे किसी सदस्य को जिसके संबंध में उच्चतम न्यायालय में कोई निर्देश किया गया है, ऐसी रिपोर्ट पर उच्चतम न्यायालय की रिपोर्ट की प्राप्ति पर राष्ट्रपति द्वारा आदेश पारित किए जाने तक, निलंबित करने की राष्ट्रपति की शक्ति के संबंध में खंड 37 (3) पर विस्तार से विचार-विमर्श किया। समिति को यह सुझाव दिया गया कि निलंबन की शक्ति राष्ट्रपति के पास नहीं होनी चाहिए अपितु उच्चतम न्यायालय के पास होनी चाहिए। सरकार का मत यह था कि चूंकि राष्ट्रपति नियुक्ति प्रधिकारी है, निलंबन की शक्ति राष्ट्रपति को भी प्राप्त होनी चाहिए। समिति के सदस्य सरकार के मत से सहमत नहीं थे। उनका मत था कि बुद्धि का न्यायिक उपयोग होना चाहिए और यह कार्यपालिका का निर्णय नहीं हो सकता। **समिति में अंतिम विचार जो उभर कर आया वह यह था कि लोकपाल के अध्यक्ष/सदस्यों का निलंबन इस आशय के उच्चतम न्यायालय की सिफारिश/अंतरिम आदेश के बाद ही प्रवर्तनीय होगा। समिति सिफारिश करती है कि खंड 37 (3) में तद्नुसार संशोधन किया जाए।**

खंड 46 : मिथ्या शिकायतों के लिए अभियोजन और लोकसेवक के प्रतिकर आदि का संदाय

15.0 विधेयक के खंड 46 में यह उपबंध किया गया है कि यदि किसी शिकायत को मिथ्या या तुच्छ या तंग करने वाला पाया जाता है तो इसके लिए शिकायतकर्ता को ऐसी अवधि के कारावास से जो एक वर्ष तक की हो सकेगी और जुर्माने से, जो एक लाख रुपये तक का हो सकेगा, दंडित किया जाएगा।

15.1. समिति, उपर्युक्त उपबंध से सहमत है क्योंकि यह उन लोगों को रोकने का काम करता है जो कुछ परोक्ष अभिप्राय के लिए व्यवस्था के दुरुपयोग का प्रयास कर सकते हैं। परंतु, इसी के साथ, समिति उन शिकायतकर्ताओं के बारे में भी चिंतित है जिन्होंने संभवतः सद्भावना से शिकायत की होगी परंतु पूछताछ करने पर जांच का मामला न बनता हो। **समिति यह महसूस करती है कि इस प्रकार के शिकायतकर्ताओं को किसी भी प्रकार की शास्ति से बचाया जना चाहिए। समिति की यह राय है कि यदि शिकायत**

सद्भावना से की जाती है, तो उसका संरक्षण किया जाना चाहिए भले ही वह गलत निकले। इसके अलावा 'सद्भावना' का अभिप्राय 'ध्यानपूर्वक और सावधानी तथा जिम्मेदारी की भावना के साथ' होना चाहिए जो कि भारतीय दंड संहिता की धारा 79 के अनुसार हो। समिति सिफारिश करती है कि विधेयक के खंड 46 को तद्नुसार संशोधित किया जाए।

खंड 63 से 97 : लोकायुक्त की स्थापना

16.0. विधेयक का भाग-III प्रत्येक राज्य में लोकायुक्त की स्थापना का उपबंध करने से संबंधित है। राज्यों के लिए लोकायुक्त से संबंधित उपबंध केन्द्र में लोकपाल के समान है। विचाराधीन विधेयक के माध्यम से राज्यों में लोकायुक्तों की व्यवस्था करने की संसद की सक्षमता के मुद्दे पर समिति में गहन वाद-विवाद हुआ है। इस संदर्भ में संविधान की सातवीं अनुसूची के तहत सूची-I की प्रविष्टि-13 के साथ अनुच्छेद 252 और 253, अनुच्छेद 246 का हवाला दिया गया है। समिति ने राज्य सभा में उपस्थित सरकार के संशोधन सं. 150 पर गौर किया जो विधेयक के प्रारंभ से संबंधित खंड 1 (4) के प्रतिस्थापन को निम्नानुसार उपबंधित करता है:-

> "(4) यह उस तारीख को प्रवृत्त होगा, जो केन्द्रीय सरकार राजपत्र में अधिसूचना द्वारा नियत करे और इस अधिनियम में भिन्न-भिन्न उपबंधों के लिए भिन्न-भिन्न तारीखें नियत की जा सकेंगी तथा ऐसे किसी उपबंध में इस अधिनियम के प्रारंभ के प्रति किसी निर्देश का यह अर्थ लगाया जाएगा कि वह उस उपबंध के प्रवृत्त होने के प्रति निर्देश है:

परंतु यह कि इस अधिनियम का भाग-III राज्य पर लागू होगा यदि -

(क) उस राज्य का विधानमंडल इस आशय से संकल्प को स्वीकार कर लेता है कि भाग-III संकल्प में विनिर्दिष्ट तारीख से संशोधनों के साथ या उसके बिना उस राज्य पर लागू होगा; या

(ख) उपर्युक्त अनुसार संकल्प स्वीकार करने के बजाए राज्य विधानमंडल उस राज्य के लिए आदर्श विधान के तौर पर इस अधिनियम के भाग-III के उपबंधों के अनुसार विधि का अधियिमन करेगा:

परंतु यह और भी कि प्रत्येक राज्य विधानमंडल संकल्प स्वीकार करेगा या विधि को अधिनियमित करेगा जैसाकि पहले परंतुक में निर्दिष्ट है।"

16.1. राज्यों में लोकायुक्त की संस्था का उपबंध करने की संसद की सक्षमता के प्रश्न पर न्याय क्षेत्र के विभिन्न विशेषज्ञों, गैर-सरकारी संगठनों और साथ ही समिति के समक्ष उपस्थित हुए गैर-सरकारी साक्षियों के साथ समिति ने चर्चा की। उक्त मुद्दे पर उसे विभिन्न विचार सुनने को मिले। कुछ साक्षियों ने अनुच्छेद 253 में बताई गई बात का समर्थन किया और यह महसूस किया कि विचाराधीन विधेयक न्यायिक जांच का सामना कर सकता है। कुछ साक्षी/विशेषज्ञ ऐसे भी थे जिन्होंने विधेयक में अनुसरण की गई क्रियाविधि का समर्थन नहीं किया। समिति का यह दृढ़ मत था कि संविधान के अनुच्छेद 253 द्वारा बताई गई क्रियाविधि असत्य नहीं हो सकती। केशवनंद भारती मामले (1973) में उच्चतम न्यायालय के आदेश की उदघोषणा के बाद, संघवाद, संविधान की मूलभूत संरचना का हिस्सा है और वह अलंघनीय है। अतः सरकार, अनुच्छेद 253 द्वारा बताई गई क्रियाविधि का अनुसरण करके उन मामलों पर विधान नहीं बना सकती जो राज्य सरकारों के अधिकार-क्षेत्र में आते हैं। इस संदर्भ में यह भी आगे निर्दिष्ट किया गया कि अनुच्छेद 6 के द्वारा यहां तक कि यूएनसीसी में यह उल्लेख किया गया है कि सदस्य देशों के अभिसमय का कार्यान्वयन उन देशों के आंतरिक कानूनों के अधीन हो सकता है।

16.2. तथापि केन्द्र और राज्य दोनों स्तरों पर लोकपाल की संस्था की आवश्यकता के बारे में समिति में पूर्ण सहमति थी। समिति ने इस तथ्य पर गौर किया कि पांच राज्यों को छोड़कर सभी राज्यों में लोकायुक्त पहले से ही हैं।

16.3. इस मुद्दे पर विस्तृत चर्चा में समिति निम्नलिखित बातों पर सहमत हुईः-

(i) वर्तमान विधेयक की अधिसूचना की तारीख से एक वर्ष की अवधि में प्रत्येक राज्य, अनिवार्यतः लोकायुक्त की नियुक्ति करेगा।

(ii) लोकपाल विधेयक, अधिशासी अनुदेश के माध्यम से आदर्श के रूप में सभी राज्यों को भेजा जाएगा परंतु राज्यों को अपनी जरूरतों/आवश्यकताओं के अनुसार लोकायुक्त की संस्था के स्वरूप और प्रकार को निर्धारित करने की पूरी स्वतंत्रता होगी।

(iii) विधेयक के शेष उपबंधों में आवश्यक परिणामी संशोधन कराए जा सकते हैं।

16.4. उपर्युक्त **के अनुसार समिति में बनी आम सहमति के मद्देनजर विधेयक के भाग-III को निम्नानुसार प्रतिस्थापित किया जाए**:-

लोकायुक्त की स्थापना

16.5. खंड 63 : राज्य के लिए लोकायुक्त की स्थापना

इस अधिनियम के प्रारंभ की तारीख से 365 दिन की अवधि में राज्य विधानमंडल द्वारा विधि के अधिनियमन के माध्यम से प्रत्येक राज्य में 'लोकायुक्त' नामक एक निकाय की स्थापना की जाएगी।