बिल का संक्षिप्त विश्लेषण

भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन) बिल, 2013 और प्रस्तावित 2015 संशोधन

भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन) बिल 2013 राज्यसभा में 19 अगस्त, 2013 को पेश किया गया।

इसे कार्मिक, लोक शिकायत और विधि संबंधी स्टैंडिंग कमिटी को भेजा गया, जिसने 6 फरवरी, 2014 को अपनी रिपोर्ट सौंपी।

सरकार ने 27 नवंबर, 2015 को इस बिल में कुछ संशोधन सर्कुलेट किए। इसके बाद यह बिल 11 दिसंबर, 2015 को राज्यसभा की सिलेक्ट कमिटी को सौंपा गया।

कमिटी द्वारा 29 अप्रैल, 2016 तक रिपोर्ट सौंपे जाने की आशा है।

हाल के संक्षिप्त विश्लेषण :

उपभोक्ता संरक्षण बिल, 2015
4 फरवरी, 2016
विद्युत (संशोधन) बिल, 2014
24 नवंबर, 2015

प्रियंका राव
prianka@prsindia.org

23 मार्च, 2016

बिल की मुख्य बातें

- भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन) बिल 2013, भ्रष्टाचार निवारण एक्ट 1988 में संशोधन करता है। 2015 में सरकार द्वारा बिल में कुछ संशोधन सर्कुलेट किए गए।
- 1988 का एक्ट कहता है कि अगर कोई लोक सेवक अपना सरकारी कामकाज करने के लिए वेतन के अतिरिक्त कोई अन्य पारितोषिक यानी रिवॉर्ड लेता है तो वह रिश्वत कहलाता है। 2015 का संशोधन इसे बदलता है और उन मामलों को इसमें शामिल करता है, जिनमें एक लोक सेवक अपने जायज वेतन के अलावा किसी भी तरह के अनुचित लाभों को स्वीकार करता है। इसमें कहा गया है कि अपना सरकारी काम निष्ठापूर्वक करने वाला कोई भी व्यक्ति दंड का भागी नहीं होगा।
- 1988 के एक्ट के तहत रिश्वत देने वाले पर अपराध के लिए उकसाने का आरोप लगाया जाता है। 2013 का बिल कहता है कि लोक सेवक को रिश्वत देना एक प्रत्यक्ष अपराध है। 2015 का संशोधन प्रावधान करता है कि यदि कोई व्यक्ति कानून का प्रवर्तन करने वाली अथॉरिटी की मदद के लिए रिश्वत देता है तो उसे दंड नहीं दिया जाएगा।
- 1988 का एक्ट छह प्रकार के अपराधों, जैसे (i) पद का दुरुपयोग, (ii) गैर कानूनी तरीकों का इस्तेमाल, (iii) जनहित की अवहेलना इत्यादि को आपराधिक आचरण के तहत परिभाषित करता है। 2013 का बिल केवल दो अपराधों को आपराधिक आचरण मानता है: (i) संपत्ति का दुरुपयोग या गबन और (ii) आय से अधिक संपत्ति रखना।
- 2015 के संशोधनों के तहत किसी लोक सेवक के बारे में छानबीन करने से पहले लोकपाल या लोकायुक्त से अनुमति लेना अनिवार्य होगा।

प्रमुख मुद्दे और विश्लेषण

- एक लोक सेवक पर रिश्वत लेने का आरोप नहीं लगाया जाएगा, यदि वह साबित कर देता है कि उसने 'अपना काम बेईमानी से नहीं किया है'। चूंकि इसे स्पष्टता से परिभाषित नहीं किया गया है, इसलिए वे स्थितियां स्पष्ट नहीं हैं, जिनमें लोकसेवक के कार्य 'निष्ठापूर्ण' माने जाएंगे।
- 2013 का बिल रिश्वत देने को प्रत्यक्ष अपराध मानता है। इस बात को लेकर अलग-अलग राय है कि रिश्वत देना क्या सभी परिस्थितियों में दंडनीय होना चाहिए। कुछ लोगों का तर्क है कि विवशता और बाध्यता में रिश्वत देने वाले को एक जालसाज रिश्वत देने वाले से अलग किया जाना चाहिए।
- एक लोकसेवक को उत्पीड़न से बचाने के लिए जांच की पूर्व मंजूरी जरूरी मानी जा सकती है। हालांकि इससे भ्रष्टाचार के वास्तविक मामलों की जांच में विलंब भी हो सकता है। सुप्रीम कोर्ट ने भी कहा था कि ऐसे किसी प्रावधान से जांच प्रक्रिया पर असर पड़ सकता है।
- लोकपाल और कुछ राज्यों में लोकायुक्तों का गठन नहीं हुआ है। इससे जांच के लिए पूर्व मंजूरी लेने पर असर पड़ सकता है।

भाग क : बिल की प्रमुख बातें

संदर्भ

भ्रष्टाचार निवारण एक्ट, 1988 वह प्राथमिक एक्ट है, जो लोक सेवकों के भ्रष्टाचार से जुड़े मुद्दों को रेगुलेट करता है। लोक सेवकों द्वारा रिश्वत लेना, आपराधिक आचरण (आय से अधिक संपत्ति सहित), जैसे अपराध 1988 के एक्ट के तहत आते हैं। एक्ट अभियोग चलाने से पहले सरकार से मंजूरी लेना अनिवार्य बनाता है।

पिछले कुछ वर्षों के दौरान विशेषज्ञ संस्थाओं जैसे द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग और भारतीय विधि आयोग ने 1988 के एक्ट की समीक्षा की और इसमें बदलाव के सुझाव दिए।[1, 2] इनमें रिश्वत देने को अपराध मानना, अभियोग चलाने के लिए पूर्व मंजूरी को कुछ मामलों तक सीमित करना और भ्रष्टाचार के दोषी लोक सेवक की संपत्ति जब्त करना शामिल है। इसके पश्चात, 1988 के एक्ट में संशोधन के लिए वर्ष 2008 में एक बिल संसद में पेश किया गया। इस बिल में पूर्व लोक सेवकों पर अभियोग चलाने के लिए भी पहले अनुमति की बात कही गई थी, साथ ही उनकी संपत्ति जब्त करने की भी। हालांकि यह बिल 14 वीं लोकसभा भंग होने के साथ ही रद्द हो गया।[3]

2011 में भारत ने भ्रष्टाचार के खिलाफ संयुक्त राष्ट्र कनवेंशन (यूएनसीएसी), 2005 को संपुष्टि दी और इस बात पर सहमति जताई कि देश के कानूनों को कनवेंशन के अनुरूप बनाया जाएगा।[4] इस कनवेंशन में रिश्वत लेने और देने, अवैध ढंग से संपत्ति अर्जित करने और आय से अधिक संपत्ति रखने को अपराध माना गया है। इस कनवेंशन के दायरे में विदेशी लोक सेवकों की रिश्वतखोरी और निजी क्षेत्र में रिश्वत भी आते हैं।

1988 के एक्ट में संशोधन के लिए अगस्त, 2013 में भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन) बिल, 2013 संसद में पेश किया गया। बिल के उद्देश्य और कारण कथन में कहा गया है कि 1988 के एक्ट को यूएनसीएसी के अनुरूप बनाने के लिए इस बिल को पेश किया गया है। स्टैंडिंग कमिटी ने बिल पर अपनी रिपोर्ट फरवरी, 2014 में सौंपी।[5] इसके बाद केंद्र सरकार ने इस बिल में कुछ संशोधन किए और नवंबर, 2014 में इसे भारतीय विधि आयोग को भेजा। आयोग ने अपनी रिपोर्ट फरवरी, 2015 में सौंपी।[6] सरकार ने नवंबर, 2015 में बिल में संशोधन सर्कुलेट किए। इसके बाद उन संशोधनों को राज्यसभा की सिलेक्ट कमिटी के पास भेजा गया।

प्रमुख विशेषताएं

2013 का बिल भ्रष्टाचार निवारण एक्ट, 1988 के कई प्रावधानों में संशोधन करता है। सरकार ने नवंबर, 2015 में इस बिल में और संशोधन किए। इस तालिका में 1988 के एक्ट और 2013 के बिल (2015 के संशोधन सहित) के प्रावधानों के बीच तुलना की गई है।

तालिका 1: एक्ट के प्रावधानों और बिल में प्रस्तावित प्रमुख परिवर्तनों की तुलना:

मुख्य बातें	भ्रष्टाचार निवारण एक्ट, 1988	भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन बिल), 2013 (2015 के संशोधनों के अनुरूप परिवर्तित)
'रिश्वत' की परिभाषा	▪ वेतन से अलग कोई भी पारितोषिक या रिवॉर्ड	▪ अनुचित लाभ जो वैध पारिश्रमिक के अलावा किसी भी तरह के पारितोषिक के रूप में हो
वे कार्य जो लोक सेवक द्वारा रिश्वत लेने के समान माने जाएंगे	इनमें से कोई भी कार्य: ▪ वेतन के अलावा कोई भी पारितोषिक स्वीकार करना या पाने की कोशिश करना। ▪ किसी का पक्ष लेने या न लेने के लिए पारितोषिक स्वीकार करना। ▪ एक लोक सेवक पर व्यक्तिगत प्रभाव डालने के लिए किसी अन्य व्यक्ति से पारितोषिक लेना।	इनमें से कोई भी कार्य: ▪ कोई भी अनुचित लाभ स्वीकारना, लेना या लेने का प्रयास करना; ▪ किसी भी सरकारी कामकाज को बिगाड़ने, i) की मंशा से या ii) उसके लिए इनाम के तौर पर या iii) पहले या बाद में अनुचित लाभ स्वीकारना, लेना या लेने का प्रयास करना।
रिश्वत लेने संबंधी अपवाद	▪ कोई प्रावधान नहीं।	▪ यदि कोई व्यक्ति अपने सरकारी कामकाज में बेइमानी नहीं करता है, तो उसे रिश्वत लेने का दोषी नहीं माना जाएगा।
एक लोक सेवक को रिश्वत देना	▪ कोई अलग प्रावधान नहीं ▪ उकसाने संबंधी प्रावधान के दायरे में	▪ किसी सरकारी कर्मचारी को अपनी पब्लिक ड्यूटी समुचित ढंग से न करने के लिए i) प्रलोभन देने या ii) पुरस्कार

मुख्य बातें	भ्रष्टाचार निवारण एक्ट, 1988	भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन बिल), 2013 (2015 के संशोधनों के अनुरूप परिवर्तित)
	▪ यदि रिश्वत देने वाला अदालत में बयान देता है कि उसने रिश्वत दी है, तो इस बयान का इस्तेमाल करके उसे इस बात के लिए दंडित नहीं किया जाएगा कि उसने किसी को अपराध के लिए उकसाया है।	देने की मंशा से किसी अन्य व्यक्ति को अनुचित लाभ देना या देने की पेशकश करना; या ▪ किसी सरकारी कर्मचारी को अनुचित लाभ की पेशकश करना, यह जानते हुए भी कि इसे स्वीकार करना, उसके सरकारी काम में कोताही माना जाएगा; ▪ किसी व्यक्ति को रिश्वत देने का दोषी नहीं माना जाएगा, यदि वह कानून का प्रवर्तन करने वाली अथॉरिटी को सूचित करने के बाद, किसी लोक सेवक के खिलाफ जांच में सहयोग के लिए ऐसा करता है।
किसी व्यावसायिक संगठन द्वारा एक लोक सेवक को रिश्वत देना	▪ कोई अलग प्रावधान नहीं ▪ उकसाने संबंधी प्रावधान के दायरे में.	▪ व्यवसाय में कोई लाभ हासिल करने या बनाए रखने के लिए पारितोषिक की पेशकश। व्यावसायिक संगठनों को किसी लोक सेवक को रिश्वत देने से रोकने के संबंध में केंद्र सरकार आवश्यक दिशानिर्देश निर्धारित करेगी। ▪ यदि कोई व्यावसायिक संगठन रिश्वत देने का दोषी पाया जाता है और यह साबित हो जाता है कि ऐसा उसके निदेशक, प्रबंधक, सचिव इत्यादि की सहमति से किया गया है, तो वे दंडित किए जाएंगे।
उकसाना	▪ इसके दायरे में ऐसे लोक सेवक आते हैं, जो किसी दूसरे लोक सेवक को प्रभावित करके, उसे अपराध के लिए उकसाते हैं। ▪ ऐसा कोई भी व्यक्ति इसके दायरे में आता है जो व्यावसायिक लेन-देन में लगे किसी व्यक्ति से i) रिश्वत और ii) कोई कीमती चीज लेने जैसे अपराधों के लिए किसी को उकसाता हो।	▪ इसके दायरे में किसी व्यक्ति द्वारा सभी प्रकार के अपराधों के लिए किसी व्यक्ति को उकसाना आता है; ▪ आय से अधिक संपत्ति रखने का अपराध इस बिल से हटाया गया है (जोकि आपराधिक आचरण के तहत आता है)।
लोक सेवक का आपराधिक आचरण	इसमें छह प्रकार के अपराध आते हैं: ▪ एक लोक सेवक के नियंत्रण वाली संपत्ति का धोखाधड़ी से इस्तेमाल करना। ▪ आय के ज्ञात स्रोतों से अधिक संपत्ति या धन संसाधन रखना। ▪ रिश्वत लेना या मुफ्त में कीमती सामान लेना। ▪ गैर कानूनी ढंग से कोई कीमती सामान या पारितोषिक लेना। ▪ कीमती वस्तु या मौद्रिक लाभ पाने के लिए अपने पद का दुरुपयोग करना। ▪ कोई कीमती सामान या मौद्रिक लाभ लेना, जिसका जनहित में इस्तेमाल नहीं किया जाएगा।	इसमें दो प्रकार के अपराध आते हैं : ▪ एक लोक सेवक को सुपुर्द की गई संपत्ति का धोखाधड़ी से इस्तेमाल करना। ▪ सेवाकाल के दौरान जान बूझकर गलत माध्यमों से संपत्ति इकट्ठा करना। इसमें आय के ज्ञात स्रोतों से अधिक संपत्ति इकट्ठा करना भी शामिल होगा। (यह माना जाएगा कि व्यक्ति ने जानबूझकर अनुचित माध्यमों से संपत्ति जोड़ी)
आदतन अपराधी	▪ ऐसा व्यक्ति जो किसी लोक सेवक को प्रभावित करने के लिए या उसे रिश्वत लेने के लिए उकसाने की एवज में आदतन पारितोषिक लेता है	▪ किसी ऐसे व्यक्ति द्वारा एक्ट के तहत अपराध करना, जो पहले भी दोषी ठहराया जा चुका है।
अपराध की धारणा	▪ इन तीन परिस्थितियों में अभियुक्त का अपराध माना जाएगा: i) रिश्वत लेना ii) अपराध करने का आदी होना और iii) अपराध करने के लिए उकसाना।.	▪ अभियुक्त का दोष केवल रिश्वत लेने के लिए माना जाएगा। ▪ मामूली पारितोषिक संबंधी प्रावधान हटा दिया गया है।

मुख्य बातें	भ्रष्टाचार निवारण एक्ट, 1988	भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन बिल), 2013 (2015 के संशोधनों के अनुरूप परिवर्तित)
मामूली पारितोषिक	▪ यदि न्यायालय लिए गए पारितोषिक को मामूली मानता है, तो उसे अपराध नहीं माना जाएगा।	
संपत्ति की कुर्की और जब्ती	एक्ट में प्रावधान नहीं।	▪ आपराधिक कानून संशोधन अध्यादेश, 1944 के प्रावधान लागू होंगे। ▪ जिला जज (अध्यादेश में) के स्थान पर मामले विशेष न्यायाधीश को सौंपे जाएंगे।
जांच के लिए पूर्व अनुमति	▪ एक्ट में प्रावधान नहीं	▪ एक लोक सेवक के कथित अपराधों की पुलिस जांच शुरू होने से पहले लोकपाल/लोकायुक्त की पूर्व अनुमति लेनी होगी। ▪ कुछ ऐसे मामलों में जिनमें स्वयं या किसी और के लिए रिश्वत लेने के आरोप में मौके पर ही व्यक्ति को गिरफ्तार किया गया हो, ऐसी अनुमति जरूरी नहीं होगी।
मुकदमा चलाने की पूर्व अनुमति	▪ लोक सेवकों पर मुकदमा चलाने के लिए संबंधित अधिकारी से पूर्व अनुमति जरूरी।	▪ पद पर रहते हुए किए गए अपराध के मामले में, मुकदमे के लिए पूर्व अनुमति का दायरा पूर्व लोक सेवकों तक बढ़ाने का प्रावधान।
मुकदमे की सुनवाई के लिए समयावधि	▪ समयवधि का उल्लेख नहीं।	▪ विशेष न्यायाधीश द्वारा सुनवाई दो वर्ष में पूरी होनी चाहिए। ▪ यदि नहीं, तो प्रत्येक छह महीने की समयावधि लेने के लिए विलंब का कारण बताया जाए। ▪ सुनवाई पूरी होने की कुल अवधि चार वर्ष से अधिक नहीं होनी चाहिए।.
दंड*: ▪ आदतन अपराधी ▪ आपराधिक आचरण ▪ रिश्वत लेना/देना, उकसाना	▪ पांच से दस वर्ष तक की कैद और जुर्माना ▪ चार से दस वर्ष तक की कैद और जुर्माना। ▪ तीन से सात वर्ष तक की कैद और जुर्माना।	▪ सभी अपराधों के लिए 1988 के एक्ट के अनुरूप

Sources: Prevention of Corruption Act, 1988; Prevention of Corruption (Amendment) Bill, 2013; Notice of Amendments, Rajya Sabha, November 27, 2015; PRS.

भाग ख: प्रमुख मुद्दे और विश्लेषण

रिश्वत लेना अपराध नहीं है, अगर व्यक्ति अपना कार्य निष्ठापूर्वक करता है

एक्ट: धारा 7
2015 संशोधन: उपधारा 3

1988 के एक्ट के साथ-साथ 2013 के बिल और 2015 के संशोधन के अंतर्गत यदि एक लोक सेवक अपना सरकारी काम सही ढंग से न करने के लिए कोई अनुचित लाभ लेता है, तो वह दंडित किया जाएगा। हालांकि 2015 का संशोधन इसका अपवाद सामने लाता है। यह प्रावधान करता है कि यदि एक लोक सेवक 'सरकारी कार्य या गतिविधि पूरा करने में बेइमानी नहीं करता है' तो वह अपराध का दोषी नहीं है। इसका अर्थ हुआ कि यदि रिश्वत लेने का आरोपी लोक सेवक यह साबित कर देता है कि उसने अपना सरकारी काम ईमानदारी से किया, तो माना जाएगा कि उसने कोई अपराध नहीं किया। इस प्रावधान का अर्थ और प्रभाव स्पष्ट नहीं है।

2015 का संशोधन 'अनुचित लाभ' जैसे कथनों की व्याख्या करता है और यह स्पष्ट करता है कि 'एक सरकारी कार्य के अनुचित संपादन' में क्या-क्या बातें आएंगी। हालांकि 1988 के एक्ट, 2013 के बिल या 2015 के संशोधन में 'सरकारी कार्य निष्ठापूर्वक न करने' के कथन की स्पष्ट व्याख्या नहीं की गई है। 'सरकारी कार्य निष्ठापूर्वक न करने' का निर्धारण किन बातों से होगा, इसकी स्पष्ट व्याख्या न होने से एक लोक सेवक के 'निष्ठापूर्ण' कार्य में आने वाले कार्यों का दायरा व्यापक हो जाएगा और उसकी भिन्न-भिन्न व्याख्या की जा सकेगी। इसमें वे कार्य भी आ सकते हैं, जो एक्ट के उद्देश्य से भिन्न हों।

उदाहरण के लिए ऐसी स्थिति की कल्पना करते हैं, जिसमें एक लोक सेवक किसी व्यक्ति से उसका राशन कार्ड बनवाने का काम जल्दी कराने के लिए पांच हजार रुपये लेता है। हालांकि यह राशि लेने के बाद भी वह काम जल्दी पूरा नहीं करता, वह राशन कार्ड का आवेदन सामान्य ढंग से ही आगे बढ़ाता है। अब सवाल यह है कि क्या वह लोक सेवक अपने बचाव में अब भी यह दावा कर सकता है कि उसने अपना सरकारी काम निष्ठापूर्वक किया? क्योंकि उसने निर्धारित प्रक्रिया अपनाई और आवेदन पत्र को निर्धारित ढंग से ही आगे बढ़ाया।

यहां यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि यह धारा उन आधिकारिक संशोधनों में शामिल नहीं थी, जिनकी विधि आयोग ने फरवरी 2015 में अपनी रिपोर्ट में समीक्षा की थी।[6]

एक लोकसेवक के खिलाफ जांच के लिए पूर्व मंजूरी की जरूरत

जांच के स्तर पर पूर्व मंजूरी की आवश्यकता जरूरी नहीं

2015 संशोधन: उपधारा 8ख

1988 के एक्ट में 2015 के संशोधन यह प्रावधान करते हैं कि एक लोक सेवक के खिलाफ जांच के लिए पहले से मंजूरी लेनी होगी। इस प्रावधान के अनुसार, एक्ट के तहत एक लोक सेवक के खिलाफ पुलिस अधिकारी द्वारा जांच शुरू किए जाने से पहले लोकपाल या लोकायुक्त से अनुमति लेना आवश्यक है। रिश्वत लेते रंगे हाथों पकड़े जाने पर हुई गिरफ्तारी के मामलों में यह अनुमति लेना आवश्यक नहीं है।

आमतौर पर एक आपराधिक जांच में तथ्यों और स्थितियों की पुष्टि तथा सबूत जुटाया जाना शामिल होता है, ताकि यह फैसला किया जा सके कि आरोपी पर अभियोग चलाया जाना है या नहीं।[7]लोकपाल को ऐसी आरंभिक सूचनाएं उपलब्ध नहीं कराए जाने से वह आधार ही स्पष्ट नहीं होता, जिस पर वह जांच के लिए मंजूरी देने का फैसला ले सके।

पूर्व अनुमति आवश्यक बनाए जाने का उद्देश्य यह है कि लोक सेवक को तंग न किया जा सके। हालांकि इससे भ्रष्टाचार के वास्तविक मामलों में जांच और अभियोग चलाने में विलंब हो सकता है। 1988 के एक्ट के तहत लोक सेवक पर अभियोग चलाए जाने के स्तर पर ही पूर्व अनुमति लिये जाने की जरूरत है। अब जांच के स्तर पर भी पूर्व मंजूरी आवश्यक बनाए जाने से यह सवाल उठता है कि क्या दोनों स्तरों पर यह संरक्षण जरूरी है – जांच स्तर पर और अभियोजन स्तर पर भी।

यहां यह ध्यान दिया जाना है कि द्वतीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने सुझाव दिया था कि पूर्व अनुमति का उपयोग सीमित रहना चाहिए, अभियोग चलाए जाने के स्तर पर भी। आयोग ने कहा था कि यह इन मामलों में जरूरी नहीं होना चाहिए (i) जहां लोक सेवक को रंगे हाथों पकड़ा गया हो या (ii) आय के ज्ञात स्रोतों से अधिक संपत्ति इकट्ठा करने के मामले में।[1]

सुप्रीम कोर्ट ने कहा था कि जांच के लिए पूर्व अनुमति लेने से जांच की कार्य क्षमता प्रभावित हो सकती है

2015 के संशोधनों के अनुसार पूर्व अनुमति लिए जाने का प्रावधान, जांच के लिए पूर्व मंजूरी के बारे में उच्चतम न्यायालय की व्यवस्थाओं के भी विपरीत है।[8] जांच के लिए पूर्व अनुमति के प्रावधान वाला केवल एक एक्ट था- 1946 का दिल्ली विशेष पुलिस स्थापना एक्ट। 1946 के इस एक्ट के अनुसार संयुक्त सचिव या इससे ऊपर के पद के सरकारी अधिकारी के खिलाफ जांच के लिए सीबीआई को केंद्र सरकार से पूर्व अनुमति लेना जरूरी था। (न्यायालय ने इस आधार पर यह प्रावधान रद्द कर दिया था कि लोक सेवकों की दो श्रेणियों के बीच अंतर किए जाने से संविधान की धारा 14 का उल्लंघन होता है)। न्यायालय ने व्यवस्था भी दी थी कि ऐसे प्रावधान से निर्बाध, पूर्वाग्रह रहित, कुशल और निर्भीक जांच प्रभावित होगी।**Error! Bookmark not defined.**

लोकपाल और कुछ लोकायुक्तों का गठन नहीं हुआ है

2015 संशोधन: उपधारा 8ख

2015 के संशोधन प्रावधान करते हैं कि जांच की पूर्व मंजूरी देने के लिए लोकपाल या लोकायुक्त समुचित प्राधिकरण होंगे। हालांकि लोकपाल तथा पश्चिम बंगाल और तमिलनाडु जैसे कुछ राज्यों में लोकायुक्त का गठन नहीं हुआ है। इससे एक लोक सेवक के खिलाफ किसी शिकायत की जांच के लिए मंजूरी लेने पर असर पड़ेगा।

रिश्वत देने को एक अलग अपराध बनाना

सभी परिस्थितियों में रिश्वत देना अपराध होगा

एक्ट: धारा 12
बिल: उपधारा 3

1988 के एक्ट के तहत रिश्वत देने वाले किसी व्यक्ति को रिश्वत लेने के लिए उकसाने पर दंडित किया जा सकता है। 2013 के बिल और 2015 के संशोधनों के अंतर्गत सीधे या किसी तीसरे पक्ष के जरिए रिश्वत देने को अपराध माना गया है। 2015 के संशोधनों में यह स्पष्ट किया गया है कि एक नियमबद्ध कार्य में (जैसे राशन कार्ड) में तेजी के लिए या कोई अनुचित लाभ (अन्य बोली लगाने वालों को दरकिनार कर लाइसेंस हासिल करना) के लिए दी गई रिश्वत इस प्रावधान के तहत अपराध माने

2015 संशोधन: उपधारा 3

जाएंगे। सभी स्थितियों में रिश्वत देने के अपराध के लिए दंड, रिश्वत लेने के अपराध के दंड के समान ही होगा। यानी तीन से सात वर्ष तक की कैद और जुर्माना।

कई विशेषज्ञों ने इस विषय की समीक्षा की है कि क्या सभी स्थितियों में रिश्वत देने को 1988 के एक्ट के तहत अपराध बनाया जाना चाहिए। भ्रष्टाचार के खिलाफ संयुक्त राष्ट्र कनवेंशन के अनुसार प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से रिश्वत देना दंडनीय अपराध बनाया जाना चाहिए।[9] भारत ने इस यूएनसीएसी संधि को संपुष्टि दी है।[4]

हालांकि कुछ विशेषज्ञों ने रिश्वत देने की परिस्थितियों के आधार पर रिश्वत देने वालों में अंतर करने की आवश्यकता पर बल दिया है। 2007 में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की रिपोर्ट में सुझाव दिया गया कि 1988 के एक्ट को जोर जबरदस्ती की बाध्यता से रिश्वत देने वालों और जालसाजी से रिश्वत देने वालों के बीच अंतर करना चाहिए। इसका अर्थ हुआ कि वे लोग, जो अपना अधिकार हासिल करने (जैसे राशन कार्ड) के लिए रिश्वत देने को बाध्य कर दिए जाते हैं, उन्हें उन लोगों से अलग समझा जाना चाहिए, जो अनुचित लाभ पाने (जैसे अन्य बोली लगाने वालों को दरकिनार कर लाइसेंस पाने) के लिए रिश्वत लेने वाले के साथ मिलकर जालसाजी करते हैं।[1] 2013 के बिल की समीक्षा करने वाली स्टैंडिंग कमिटी ने भी समान विचार प्रकट किए थे।[5]

रिश्वत देने वालों को कुछ परिस्थितियों में संरक्षण

एक्ट: धारा 24
2015 संशोधन: उपधारा 3

1988 के एक्ट के तहत यदि एक रिश्वत देने वाला अदालत में बयान देता है कि 'उसने रिश्वत दी है' तो इसका इस्तेमाल करके किसी व्यक्ति को इस बात के लिए दंडित नहीं किया जाना चाहिए कि उसने किसी दूसरे व्यक्ति को रिश्वत लेने के लिए उकसाया है। 2015 का संशोधन इस प्रावधान को हटाता है। संशोधन प्रावधान करता है कि यदि कोई व्यक्ति जांच में मदद के उद्देश्य से प्रवर्तन अथॉरिटी को सूचित करने के बाद रिश्वत देता है, तो उस पर रिश्वत देने का आरोप नहीं लगेगा। इसमें वे स्थितियां भी नहीं आएंगी, जिसमें कोई व्यक्ति अपना अधिकार पाने के लिए रिश्वत देने को बाध्य कर दिया जाता है और बाद में वह अधिकारियों को इस बारे में सूचना देता है।

2013 के बिल की समीक्षा करने वाली स्टैंडिंग कमिटी ने उल्लेख किया था कि सामान्य परिस्थितियों में रिश्वत देने के बाद इसकी सूचना देने वाले व्यक्तियों को उन लोगों से अलग किया जाना चाहिए, जो मजबूर होकर रिश्वत देते हैं। जहां पहली स्थिति में कोई संरक्षण (दंड से) आवश्यक नहीं, वहीं दूसरी स्थिति में अदालत मामले के तथ्यों और परिस्थितियों के आधार पर कोई निर्णय ले सकती है।[5] तत्कालीन प्रधान आर्थिक सलाहकार ने एक तर्क सामने रखा था कि 'परेशान/त्रस्त रिश्वत देने वाले' को थोड़ा संरक्षण देने से उसे घटना की रिपोर्ट करने का हौसला या प्रोत्साहन मिलेगा।[10]

आपराधिक आचरण के तहत कुछ अपराधों में संशोधन

2015 संशोधन: उपधारा 3
स्पष्टीकरण 2
बिल: धारा 6

1988 के एक्ट के तहत एक लोक सेवक के आपराधिक आचरण में इन अपराधों सहित छह प्रकार के अपराध आते हैं: i) अपने लिए या किसी भी अन्य व्यक्ति के लिए मौद्रिक लाभ या कोई कीमती चीज पाने के लिए गैर कानूनी तरीकों का इस्तेमाल ii) अपने लिए या किसी अन्य के लिए मौद्रिक लाभ या कोई कीमती चीज पाने के लिए एक लोक सेवक के तौर पर अपने पद का दुरूपयोग, और iii) किसी भी व्यक्ति से ऐसे काम के लिए मौद्रिक लाभ या कीमती चीज लेना, जो जनहित के उद्देश्य से न हो। 2013 का बिल केवल यह शामिल करने के लिए लोक सेवक के आपराधिक आचरण को फिर से परिभाषित करता है: i) अपने नियंत्रण वाली संपत्ति का धोखाधड़ी से दुरुपयोग और ii) जानबूझ कर अवैध तरीके से धन कमाना और आय से अधिक संपत्ति अर्जित करना। इस प्रकार, 2013 का बिल आपराधिक आचरण के तहत 1988 के एक्ट में स्पष्ट तीन परिस्थितियों को शामिल नहीं करता। यह स्पष्ट नहीं है कि इन तत्वों/कारकों को बिल से क्यों हटा दिया गया।

एक्ट: धारा 13 (1) (घ)

यहां यह ध्यान दिया जाना है कि 2015 की संशोधन सूची में इन तीन में से दो अपराध शामिल हैं ('बिना किसी जनहित के उद्देश्य से कोई कीमती चीज या मौद्रिक लाभ हासिल करने' को छोड़कर)। हालांकि ये कारक रिश्वत लेने के अपराध में शामिल हैं, आपराधिक आचरण में नहीं। रिश्वत लेने के अपराध का दंड जो तीन से सात वर्ष की कैद है, आपराधिक आचरण के दंड से कम है, जो चार से दस वर्ष की कैद है।

अपराध जिनमें दोषी का आरोप पहले से मान लिया जाता है

अपराध साबित करने का दायित्व, केवल रिश्वत के आरोपी पर

एक्ट: धारा 13 (1)
बिल: धारा 11

1988 के एक्ट के तहत रिश्वत लेने, आदतन अपराध करने और उकसाने जैसे अपराधों के लिए दोष साबित करने का दायित्व अपराधी पर है। 2013 का बिल इस अपराध में संशोधन कर केवल रिश्वत लेने के मामले में अपराध साबित करने की जिम्मेदारी आरोपी पर डालता है। बिल रिश्वत लेने और देने के लिए दंड के संबंध में एक समान कार्रवाई करने पर जोर देता है। इसलिए यह

स्पष्ट नहीं है कि अपराध साबित करने की जिम्मेदारी केवल रिश्वत लेने के अपराध में ही आरोपी पर क्यों है? यह तालिका स्पष्ट करती है कि 1988 के एक्ट के बाद 2013 के बिल में अपराध साबित करने की जिम्मेदारी किस तरह बदली है।

तालिका 2: 1988 के एक्ट और 2013 के बिल के तहत कुछ अपराधों को साबित करने की जिम्मेदारी

अपराध	1988 का एक्ट	2013 का बिल
रिश्वत लेना	अभियुक्त पर	अभियुक्त पर
रिश्वत देना	सीधा अपराध नहीं (उकसाने के अंतर्गत शामिल)	अभियोजन पक्ष पर
उकसाना	अभियुक्त पर	अभियोजन पक्ष पर
आदतन अपराधी	अभियुक्त पर	अभियोजन पक्ष पर

Sources: The Prevention of Corruption Act, 1988; Prevention of Corruption Bill, 2013; PRS.

मामूली पारितोषिक लेने की छूट नहीं

एक्ट: धारा 20 (2)

1988 के एक्ट के तहत यदि अदालत लोक सेवक को मिले पारितोषिक को मामूली मानती है, तो इसे भ्रष्टाचार नहीं माना जाएगा। 2013 के बिल और 2015 के संशोधनों से यह प्रावधान हटा दिया गया है।

आय से अधिक संपत्ति जमा करने की मंशा साबित करना

एक्ट: धारा 13 (ड.)

बिल: धारा 6

2015 संशोधन: उपधारा 6 स्पष्टीकरण 1

1988 के एक्ट के तहत आय से अधिक संपत्ति जमा करने का अपराध साबित करने के लिए लोक सेवक के पास आय से अधिक मौद्रिक संसाधन या संपत्ति मिलना जरूरी है। 2013 का बिल इस प्रावधान में संशोधन करता है। यह साबित करने के लिए कि लोक सेवक के पास गैर अनुपाती संपत्ति है, यह साबित करना होगा कि i) उसके पास उसकी आय के ज्ञात स्रोतों से अधिक मौद्रिक संसाधन या संपत्ति है और ii) स्वयं को गैर कानूनी ढंग से समृद्ध करने की उसकी मंशा थी। इस प्रकार गैर अनुपाती संपत्ति की मौजूदगी के साथ-साथ गैर अनुपाती संपत्ति हासिल करने की लोक सेवक की मंशा साबित करने को जरूरी बनाकर बिल अपराध साबित करने का दायरा बड़ा कर रहा है। स्टैंडिंग कमिटी ने गौर किया कि गैर अनुपाती संपत्ति का स्रोत स्पष्ट करने में लोक सेवक की असमर्थता ही अभियोजन के लिए पर्याप्त आधार है और उसने प्रावधान से 'मंशा' शब्द हटाने का सुझाव दिया।[5] यहां यह ध्यान देने योग्य है कि 2015 के संशोधनों में इस मुद्दे का समाधान हो गया, क्योंकि मंशा साबित करने की अनिवार्यता हटा दी गई।

भ्रष्टाचार के खिलाफ संयुक्त राष्ट्र कनवेंशन (यूएनसीएसी), 2005 से तुलना

2013 के बिल के उद्देश्य और कारण कथन के अनुसार इसे यूएनसीएसी, 2005 के अनुरूप बनाने के लिए एक्ट में संशोधन किए गए। हालांकि भ्रष्टाचार के खिलाफ संयुक्त राष्ट्र कनवेंशन के कुछ प्रावधान 2013 के बिल या 2015 के प्रस्तावित संशोधनों में शामिल नहीं किए गए हैं। इनमें i) एक विदेशी लोक सेवक को रिश्वत देना ii) किसी निजी क्षेत्र की कंपनी द्वारा रिश्वत लेना और (iii) भ्रष्टाचार से पीड़ित लोगों को मुआवजा देना शामिल है।[4]

1. 'Ethics in Governance', Fourth Report, Second Administrative Reforms Commission, January 2007.
2. The Corrupt Public Servants (Forfeiture of Property) Bill, 166th Report, Law Commission of India, February 1999.
3. The Prevention of Corruption (Amendment) Bill, 2008.
4. United Nations Convention Against Corruption, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations, 2005.
5. 'Prevention of Corruption (Amendment) Bill, 2013', 69th Report, Standing Committee on Law and Justice, February 2014.
6. 'Prevention of Corruption (Amendment) Bill, 2013', Report No. 254, Law Commission of India, February, 2015.
7. H.N. Rishbud and Inder Singh *vs.* The State of Delhi, AIR 1955 SC 196; Central Bureau of Investigation Manual, 2005.
8. Subramaniam Swamy *vs.* Director, CBI, (2014) 8 SCC 682, (paragraph 59).
9. Article 15, Bribery of National Public official, United Nations Convention Against Corruption, 2005.
10. "Why for a class of bribes, the act of giving a bribe should be treated as legal", Kaushik Basu, Chief Economic Adviser, Ministry of Finance, 2011.

अस्वीकरणः प्रस्तुत रिपोर्ट आपके समक्ष सूचना प्रदान करने के लिए प्रस्तुत की गई है। पीआरएस लेजिसलेटिव रिसर्च (□पीआरएस□) की स्वीकृति के साथ इस रिपोर्ट का पूर्ण रूपेण या आंशिक रूप से गैर व्यावसायिक उद्देश्य के लिए पुनःप्रयोग या पुनर्वितरण किया जा सकता है। रिपोर्ट में प्रस्तुत विचार के लिए अंततः लेखक या लेखिका उत्तरदायी हैं। यद्यपि पीआरएस विश्वसनीय और व्यापक सूचना का प्रयोग करने का हर संभव प्रयास करता है किंतु पीआरएस दावा नहीं करता कि प्रस्तुत रिपोर्ट की सामग्री सही या पूर्ण है। पीआरएस एक स्वतंत्र, अलाभकारी समूह है। रिपोर्ट को इसे प्राप्त करने वाले व्यक्तियों के उद्देश्यों अथवा विचारों से निरपेक्ष होकर तैयार किया गया है। यह सारांश मूल रूप से अंग्रेजी में तैयार किया गया था। हिंदी रूपांतरण में किसी भी प्रकार की अस्पष्टता की स्थिति में अंग्रेजी के मूल सारांश से इसकी पुष्टि की जा सकती है।