केन्द्रीय सतर्कता आयोग के सुधार हेतु सुझाव

सी.वी.सी. का उद्गम

केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी.वी.सी.) भारत सरकार द्वारा 1964 में एक प्रस्ताव द्वारा भ्रष्टाचार रोकने के लिए स्थापित किया गया था। यह विचार सन्थानम कमेटी की रिपोर्ट की सिफारिश के बाद आया। सन्थानम कमेटी की रिपोर्ट ने निम्न बातों का उल्लेख किया जो आज के परिदृश्य में उल्टा हो सकता है।

1. प्रत्येक मन्त्रालय/विभाग आदि का सूक्ष्म अध्ययन किया जाए कि उनमें भ्रष्टाचार कहां–कहां पनप सकता है। उसका क्या दायरा हो सकता है उन्हें रोकना व दूर करने के तरीके खोजना है। सीवीसी को इस पर पूरा ध्यान देना चाहिए और उसके लिए सरकार आवश्यक स्टाफ व सुविधाएं प्रदान करेगी।
2. सी.वी.सी. अपने काम में सरकार से स्वतंत्र होगा और किसी मंत्री के प्रति जवाबदेह नहीं होगा।
3. एक ऐसी व्यवस्था की तुरन्त आवश्यकता है जो नागरिकों की प्रशासन के खिलाफ शिकायतों पर नजर दौड़ाए और इस बात को सुनिश्चित करे कि प्रशासनिक शक्ति का न्यायोचित व उचित प्रयोग हो। यह समस्या अपने आप में बहुत बड़ी है इसके लिए अलग से व्यवस्था या मशीनरी की आवश्यकता है। सीवीसी का कार्यभार बहुत ज्यादा बढ़ जाएगा अगर यह जिम्मेदारी भी इस पर डाल दी जाएगी तो ऐसी स्थिति में आयोग भ्रष्टाचार की समस्या पर प्रभावशाली तरीके से कार्य नहीं कर पाएगा।
4. सी.वी.सी. को अपने आप को भ्रष्टाचार रोकने तथा लोकसेवाओं के प्रति विश्वास को बनाए रखने तक केन्द्रित करना चाहिए।

विद्यमान ढांचा :

सी.वी.सी. को वैधानिक स्वरूप 2003 में मिला रिव्यू कमेटी की सिफारिश के साथ–साथ सर्वोच्च न्यायालय में विनीत नारायण व अन्य बनाम भारत सरकार के केस में यह निर्देश दिया कि सीवीसी को वैधानिक स्वरूप दिया जाना चाहिए।

सी.वी.सी. एक वैधानिक संस्था बनी जो प्रशासन पर और कुछ सीमा तक सी.बी.आई. की कार्यप्रणाली पर निगरानी रखे। जांच की शुरुआत व उसे समाप्त करने के लिए सीवीसी की मंजूरी जरूरी होती है।

प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में आन्तरिक सतर्कता व्यवस्था है इसमें पूणकालिक या अंशकालिक मुख्य सतर्कता अधिकारी होता है जो शिकायतों पर निगरानी व प्राथमिक जांच के लिए जिम्मेदार होता है। इसमें चार्जेज के आधार तैयार करना भी शामिल है। जो प्रक्रिया चल रही है उसकी प्रगति पर निगरानी रखना और जांच रिपोर्ट का अध्ययन करना व अनावश्यक निगरानी को रोकना आदि है।
अभी सी.वी.सी. का काम मोनीटरिंग (निगरानी) व निरीक्षण का कार्य समूह ए व गजेटेड बी अधिकारियों तक सीमित है। दूसरे शब्दों में बड़ी संख्या में अनुशासन सम्बन्धी मामले सी.वी.सी. के निरीक्षण का फायदा नहीं उठा पाते हैं।

<u>वर्तमान ढांचे की समस्याएं</u> :

1. 116 मामले जिनका अध्ययन किया इनमें प्रथम स्तर पर मामला सौंपने की सलाह दी उसमें जो समय लिया वह 170 दिन निकला।
2. 234 मामले जिनमें भारी संख्या में दण्ड का प्रावधान था उनमें औसत समय जांच अधिकारी नियुक्त होने, जांच पूरी होने में 584 दिन लगे।
3. 56 मामलों में जांच रिपोर्ट प्राप्त करने व जांच रिपोर्ट को सीवीसी तक भेजने में 288 दिन का औसत समय लगा।
4. 33 मामलों में दुर्व्यव्यवहार की घटना घटित होने व प्रथम स्तर पर सीवीसी से राय लेने में 1284 दिन का औसत समय लगा।
5. कुछ निस्तारित मामलों के विश्लेषण से विभिन्न जांच एजेन्सियों द्वारा लिया गया समय उजागर होता है

प्रशासनिक विभाग	69%
जांच अधिकारी	17%
सीवीसी	9%
यूपीएससी	5%

उपरोक्त आंकड़ों से दो तथ्य साफ तौर पर उभरते हैं। पहला विभिन्न स्तरों पर लगे समय व सी.वी.सी. द्वारा काम समाप्त करने की तय सीमा में कोई सामन्जस्य नहीं है और दूसरा इस तरह के मामलों में यह आशा करना अव्यवहारिक है कि घटना की रिपोर्ट एक दम मिल जाएगी परन्तु दुर्व्यव्यवहार की खोज करने में आयोग ने आश्चर्यजनक देरी की। वस्तुतः कुल मिलाकर यह स्पष्ट नहीं है कि इस तरह के कितने दुर्व्यव्यवहार की घटनाएं सामने आईं। ये मामले संगठन के अन्दर से ही खोज गए या जो इससे प्रभावित हुए उनकी शिकायत के आधार पर मामले सामने आए। (उपरोक्त आंकड़े व अवलोकन द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग जनवरी 2007 पृ. 98–104 से लिए गए हैं)

<u>प्रस्तावित सुझाव</u> :

यह तथ्य है कि सीवीसी कुछ वर्षों से है और अब लोग इसकी कार्यप्रणाली से परिचित हैं इस कारण यह लाभदायक है कि इसको बन्द करके इसके स्टाफ को लोकपाल कमीशन में डालने के बजाए जैसा कि सुझाया गया है, इसका फायदा उठाना चाहिए। इसके अलावा सी.वी.सी. को पहले से ही 15000 शिकायतें हर वर्ष मिलती है जबकि तुलनात्मक दृष्टि से यह कम प्रभावशाली है। अगर सी.वी.सी. को प्रभावशाली बना दिया जाए तो सम्भव है कि शिकायतों की संख्या एकदम से बढ़ जाएगी खासकर शुरू के कुछ सालों में ऐसा होगा जब तक कि भ्रष्टाचार के स्तर पर महत्वपूर्ण व वास्तविक प्रभाव नजर नहीं आएगा। यह संख्या भी इतनी ज्यादा होगी कि उसको लोकपाल कमीशन द्वारा संभालना सम्भव नहीं होगा।

चूंकि लोकपाल समूह ए के अधिकारियों के भ्रष्टाचार के मामलों के परीक्षण के लिए जिम्मेदार होगा तो सी.वी.सी. को अन्य अधिकारियों के भ्रष्टाचार के मामलों व सतर्कता के लिए जिम्मेदार बनाया जा सकता है। बचे हुए अधिकारियों की श्रेणी में इस बात पर चर्चा होनी जरूरी है कि क्या सभी श्रेणी के लोग इसके दायरे में हों या कुछ श्रेणियों को छोड़ देना चाहिए या बाहर रखना चाहिए।

सी.वी.सी., मुख्य सतर्कता अधिकारी व सतर्कता अधिकारियों की अलग जांच संस्था बनाई जा सकती है। अभी सतर्कता अधिकारी सामान्यतः विभाग का ही व्यक्ति होता है और मुख्य सतर्कता अधिकारी अन्य विभाग से नियुक्त किया जाता है। सी.वी.सी. के साथ सी.वी.ओ. व वी.ओ. को मिलाकर एक अलग विभाग बनाया जा सकता है। इसमें सी.वी.सी. के पास प्रशासनिक शक्तियाँ हो और इन पर नियन्त्रण हो इससे एक स्वतंत्र जांच मशीनरी का गठन होगा तो वर्तमान व्यवस्था की पूरक होगी। अभी जो मशीनरी है वह विभाग का हिस्सा है इस कारण विभाग के लिए भ्रष्ट अधिकारियों को बचाना आसान हो जाता है।

यह सही है कि सी.वी.सी. की साख बहुत अच्छी नहीं है परन्तु यह सबने माना है कि इसकी जांच करने की शक्तियां न के बराबर हैं और यह सीमा एक आदेश के कारण है जिसमें संयुक्त सचिव या इससे ऊपर के अधिकारी की मंजूरी लेना आवश्यक है। इस कारण इन कमियों को दूर किया जा सकता है। सी.वी.सी. की जांच करने की क्षमता को बढ़ाकर व लोकपाल को ताकतवर बनाकर ऐसा किया जा सकता है बजाए इसके कि भारत सरकार उच्च अधिकारियों की जांच के लिए इजाजत दे। सबसे ज्यादा जरूरी जांच की क्षमता को ताकतवर बनाने की है क्योंकि सतर्कता के मुद्दों में दुर्व्यव्यवहार की खोज करना बहुत ही मुश्किल समस्या है।

सी.वी.सी. के खिलाफ भ्रष्टाचार की शिकायतें भी लोकपाल आयोग के पास आएंगी। उनको सर्वोच्च न्यायालय में सी.वी.सी. कानून की धारा 6(1) के तहत् जाने से पहले लोकपाल कमीशन द्वारा परीक्षण किया जाएगा। इस तरह के सी.वी.सी. कानून में परिवर्तन व अन्य सम्बन्धित कानूनों में परिवर्तन व प्रक्रियाएं लोकपाल बिल के पास करने के साथ–साथ होनी चाहिए।

इस तरह के कानूनी प्रावधान किए जाने चाहिए जो सतर्कता अधिकारी कनिष्ठ कर्मचारियों की भ्रष्टाचार की शिकायतों की जांच कर रहे हैं वे अनावश्यक देरी के लिए जिम्मेदार माने जाऐं। वे जांच में कमजोरी दिखाते हैं तो उसके लिए भी उन्हें जिम्मेदार माना जाए। भ्रष्टाचार को मान लिया जाएगा अगर वे यह सिद्ध न कर सकें कि जो कमजोरी आई वह किन कारणों से थी और उनके नियंत्रण से बाहर थी। सी.वी.सी. को मजबूत किया जा सकता है और वह सी.वी.सी. के माध्यम से कार्य कर सकता है।

अभी जिस तरह से सी.वी.सी. के आयुक्त का चयन हो रहा है उसको लेकर काफी आलोचना हुई है। यहां तक कि सर्वोच्च न्यायालय ने काफी तल्ख टिप्पणी की। सी.वी.सी. के लिए उपयुक्त व्यक्ति का चयन भी लोकपाल कमीशन को सौंपा जा सकता है। जो सर्च कमेटी की तरह कार्य कर सकता है। तीन से पांच लोगों के नाम विचार के लिए भेजे जा सकते हैं।

<u>सी.वी.सी. को ताकतवर बनाने के लिए वैकल्पिक विचार</u> :

विभागीय स्वायत्तता बनी रहनी चाहिए और विभाग का सचिव सतर्कता अधिकारी पर नियन्त्रण व निगरानी रखे। अगर जांच में देरी या अकुशलता है तो सचिव उसके लिए जवाबदेह होना चाहिए।

अगर वी.ओ. के निर्णय से असन्तोष हो या उसमें अनावश्यक देरी हो तो विभाग के सचिव के पास अपील की जा सकती है। अगर सचिव के निर्णय पर शिकायत हो या अनावश्यक देरी हो तो उसकी अपील सी.वी.सी. को की जा सकती है। सी.वी.सी. पूरी तरह स्वतंत्र हो और वे सब शक्तियां हो जो प्रस्तावित लोकपाल में हैं। कुछ–कुछ सूचना के अधिकार कानून से मिलता जुलता ढांचा हो सकता है।

यह ढांचा विभागीय स्वायत्तता में सन्तुलन का काम करेगा। इसमें विभाग का सचिव यह देखेगा कि जांच कुशलता से हो और अगर न हो तो सी.वी.सी. द्वारा जवाबदेह बनाया जा सकता है। इससे यह भावना बनेगी कि विभाग के प्रशासनिक प्रक्रियाओं में अनावश्यक हस्तक्षेप हो रहा है वह समाप्त हो जाती है इससे अनावश्यक तनाव व समस्याओं को टाला जा सकता है।