विधेयक का संक्षिप्त विश्लेषण

The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill, 2010

इस विधेयक को लोक सभा में 26 अगस्त 2010 को मिनिस्ट्री आफ पर्सनल, पब्लिक ग्रीवान्स, एण्ड पैन्शन ने पेश किया। इसे पर्सनल, पब्लिक ग्रीवान्स लॉ एण्ड जस्टिस स्टैन्डिंग कमेटी (अध्यक्षः जयंती नटराजन) के पास विचार के लिए भेजा गया है। इस पर 14 फरवरी 2011 तक रिपोर्ट मिलनी थी।

Recent Brief:

The Judicial Standards and Accountability Bill, 2010

March 18, 2011

कौशिकी सान्याल

kaushiki@prsindia.org

जनवरी 24, 2011

विधेयक की मुख्य विशेषताएँ

- यह विधेयक, जनहित के लिए, सरकारी कर्मचारी द्वारा किए गए किसी भी प्रकार के भ्रष्टाचार, सत्ता के दुरुपयोग एवं अपराधों का खुलासा करने वाले व्यक्ति (एवं व्हिसिल ब्लोअर) को सुरक्षा देता है।
- कोई भी सरकारी कर्मचारी, गैर सरकारी संस्था या कोई भी अन्य व्यक्ति केन्द्रीय या राज्य सतर्कता आयोग (सी.वी.सी.) को इस तरह का खुलासा कर सकता है।
- इस तरह की किसी भी शिकायत में उस शिकायतकर्ता की जानकारी शामिल होनी चाहिए।
- सतर्कता आयोग शिकायतकर्ता की जानकारी गोपनीय रखेगा। ज़रुरत पड़ने पर यह जानकारी सम्बद्ध विभागाध्यक्ष को दी जा सकती है। विधेयक गोपनीयता का उल्लंघन करने वाले व्यक्ति को दण्डित करता है।
- विधेयक में जानबूझकर झूठी शिकायत करने के लिए दण्ड का प्रावधान है।

मुख्य मुद्दे और उनका विश्लेषण

- यह विधेयक ईमानदार अफसरों को झूठी शिकायतो की परेशानियों से बचाने के साथ साथ जनहित के लिए खुलासा करने वाले व्यक्ति का संरक्षण करता है। गलत शिकायत करने वाले व्यक्ति के लिए इसमें दण्ड का प्रावधान है। हालांकि इसमें शिकायतकर्ता को सताए जाने के लिए किसी दण्ड का प्रावधान नहीं किया गया है।
- 2004 के एक सरकारी निर्णय में जनहित के लिए किये जाने वाले इन खुलासों को प्राप्त करने के लिए केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी.वी.सी.) को नामित किया गया था। हर वर्ष सी.वी.सी इस प्रकार की केवल कुछ सौ शिकायतें ही प्राप्त करता रहा है। इस विधेयक में किये गये प्रावधान उस सरकारी निर्णय से मिलते–जुलते हैं अतः शिकायतों की संख्या के बहुत बढ़ने की उम्मीद नहीं की जा सकती।
- सतर्कता आयोग के अधिकार सीमित हैं। वह केवल अपनी सिफारिश दे सकता है। उसे दण्ड देने का अधिकार नहीं है। यह दिल्ली और कर्नाटक लोकायुक्त के अधिकारों से विपरीत है।
- विधेयक में डिस्क्लोजर (खुलासा) को बहुत सीमित अर्थों में परिभाषित किया गया है और उत्पीड़न की कोई व्याख्या नहीं की गयी है। यू.एस., यू.के. और कनाडा जैसे अन्य देश डिस्क्लोजर की व्यापक व्याख्या देते हैं और उत्पीड़न को परिभाषित करते हैं।
- कई मामलों में यह विधेयक लॉ कमीशन के प्रस्तावित विधेयक से और दूसरे ऐडमिनिस्ट्रेटिव रिफार्म कमीशन (ए.आर.सी.) की रिपोर्ट से भिन्न है। इसमें गुमनाम शिकायतों को स्वीकार न करना और व्हिसिल ब्लोअर्स को पीड़ित करने वाले अफसरों के लिए दण्ड की किसी व्यवस्था का न होना आता है।

खण्ड अ: विधेयक की प्रमुख विशेषताएँ [1]

संदर्भ

किसी भी सरकारी संस्था में होने वाले गैर कानूनी या अनैतिक कार्यों की किसी कर्मचारी या भागीदार के द्वारा सूचना का खुलासा किया जाना व्हिसिल ब्लोइंग है।

2001 में लॉ कमीशन[2] ने इस बात की सिफारिश की थी कि भ्रष्टाचार निवारण के लिए ज़रूरी है कि खुलासा करने वाले लोगों को सुरक्षा देने के लिए कानून बनाया जाए। उन्होंने अपनी रिपोर्ट में एक विधेयक का ड्राफ्ट भी तैयार किया था। 2004 में सत्येन्द्र दुबे के हत्या कांड के बाद सुप्रीम कोर्ट ने निर्देश दिया था कि कानून लागू किये जाने से पहले ही इस संदर्भ में खुलासा करने वाले लोगों की शिकायतों पर कार्यवाही किये जाने के लिये एक प्रभावी तंत्र की व्यवस्था की जानी चाहिए।[3] 2004 में सरकार ने अधिसूचना[4] जारी की जिसमें व्हिसिल ब्लोअर्स की शिकायतों पर सी.वी.सी. को कार्यवाही करने का अधिकार दिया गया। 2004 से अब तक सी.वी.सी. ने व्हिसिल ब्लाअर्स से 1,354 शिकायतें (देखें तालिका 2) प्राप्त की हैं। 2007 में दूसरे ए.आर.सी.[5] ने भी इस बात की सिफारिश की कि व्हिसिल ब्लोअर्स को सुरक्षा देने के लिये निश्चित कानून लागू किया जाना चाहिए। भ्रष्टाचार के विरुद्ध यू.एन. कन्वैन्शन में भारत भी 2005 से एक हस्ताक्षरकर्ता (मंजूरी नहीं मिली है) है जो राज्यों को सरकारी कर्मचारियों के द्वारा भ्रष्टाचार की सूचनाओं को आसान बनाने का आदेश देता है और गवाहों और विशेषज्ञों को किसी प्रकार के बदले एवं प्रतिशोध से बचाव करने का आदेश देता है।[6]

यह विधेयक 2004 के सरकारी निर्णय का स्थान लेता है व ऐसी व्यवस्था बनाता है कि भ्रष्टाचार अथवा पद का दुरुपयोग करने वाले कर्मचारियो के विरूद्ध आसानी से शिकायतें की जा सके। यह शिकायतकर्ता को उत्पीड़न से बचाने की व्यवस्था भी करता है।

प्रमुख विशेषताएँ

जनहित में किये जाने वाले खुलासे

- कोई भी सरकारी कर्मचारी, कोई अन्य व्यक्ति या गैर सरकारी संस्थाएँ केन्द्र या राज्य सतर्कता आयोग के पास जनहित मे भ्रष्टाचार की जानकारी का खुलासा कर सकते हैं।
- किसी भी सरकारी कर्मचारी के विरूद्ध लिखित या इलैक्ट्रॉनिक मेल से निम्नलिखित किसी मामले में शिकायत दर्ज करने को ''खुलासा'' कहा जाता हैः (अ) प्रिवैन्शन ऑफ करप्शन एक्ट,1988 के अन्तर्गत कोई अपराध करना या करने का प्रयास करना; (ब) जानबूझकर सत्ता का ऐसा दुरुपयोग जिससे सरकार को स्पष्ट नुकसान हुआ हो या कर्मचारी को स्वयं लाभ हो रहा हो; (स) सरकारी कर्मचारी के द्वारा कोई अपराध किया जाना या करने का प्रयास करना।
- केन्द्र सरकार या राज्य सरकारों के अधीन काम करने वाला या इन सरकारों के अन्तर्गत कार्यरत किसी कम्पनी या सोसायटी मे काम करने वाला कोई भी व्यक्ति ''कर्मचारी या पब्लिक सर्वेन्ट'' है। परन्तु रक्षा, पुलिस और इंटैलिजैन्स कर्मचारियों के विरूद्ध कोई भी जनहित खुलासा स्वीकार नहीं किया जाएगा।
- किसी भी खुलासे को करते समय अपनी शिकायत की पुष्टि में पूरी जानकारी और प्रमाण प्रस्तुत करने आवश्यक हैं। सतर्कता आयोग गुमनाम शिकायतों पर कोई कार्यवाही नहीं करेगा।

जांच की प्रणाली

- सब से पहले सतर्कता आयोग को शिकायतकर्ता की जानकारी लेनी होती है एवं उसका सत्यापन करना होता है। सतर्कता आयोग इस पहचान को सब से छिपा कर रखता है (बशर्ते कि शिकायतकर्ता ने स्वयं ही यह खुलासा किसी अन्य अधिकारी को न किया हो)। फिर वह इस बात का निर्णय करेगा कि किये गये खुलासे और उसकी विस्तृत पूछताछ के बाद किसी प्रकार की जांच की ज़रूरत है भी अथवा नहीं। यदि जांच किये जाने का निर्णय लिया जाता है तो इसके लिए संबंधित संस्था के प्रमुख से पूरा स्पष्टीकरण लेना होगा। जब तक ज़रूरी न हो सतर्कता आयोग शिकायतकर्ता की जानकारी संस्था के प्रमुख को नहीं देगा। संस्था का प्रमुख शिकायत करने वाले की जानकारी औरों को नहीं दे सकता।
- जांच करने के बाद, यदि सतर्कता आयोग को शिकायत झूठी लगती है या अधिक जांच करने का कोई आधार नहीं मिलता तो वह मामले को बंद कर सकता है। यदि जांच से भ्रष्टाचार की और सत्ता के गलत उपयोग की पुष्टि होती है तो वह सम्बद्ध अधिकारी को (सतर्कता आयोग के अधिकार क्षेत्र में आने वालों को) कुछ निश्चित उपाय एवं साधन अपनाने की सिफारिश करता है। इसके अन्तर्गत भ्रष्टाचार के आरोपी कर्मचारी के विरुद्ध कार्यवाही, सरकार को हुए नुकसान की भरपाई और सक्षम अधिकारी से उक्त आरोपी के विरुद्ध आपराधिक कार्यवाही की सिफारिश आते हैं।
- हर सार्वजनिक कार्यालय में खुलासा मिलने पर जांच करने का प्रबंध होना चाहिए। इस व्यवस्था पर सतर्कता आयोग की निगरानी होनी चाहिए।
- सतर्कता आयोग जांच करने के लिए केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो (CBI) या पुलिस की मदद ले सकता है।

जांच से छूट

- सतर्कता आयोग इन स्थितियों में किसी प्रकार की जांच नहीं कर सकता यदि (अ) किसी कोर्ट या ट्रिब्यूनल के द्वारा वैसा कोई निर्णय लिया गया हो, (ब) किसी जांच का सरकारी आदेश पहले से दिया जा चुका हो, (स) काम के पांच साल पूरे होने के बाद उसकी शिकायत की जा रही हो।
- विधेयक में मंत्रीमंडल की कार्यवाही का खुलासा किये जाने पर रोक लगायी गयी है यदि उससे देश की संप्रभुता पर, सुरक्षा पर, दूसरे देशों से उसके मित्र संबधों पर, सार्वजनिक व्यवस्था पर, उसकी मर्यादा या नैतिकता पर प्रभाव पड़ता हो। इस प्रकार की छूट के लिए उसका केन्द्र या राज्य सरकारों के सचिव द्वारा प्रमाणित होना ज़रूरी है।

खुलासा करने वाले व्यक्ति की सुरक्षा के तरीके

- किसी व्यक्ति को मात्र इस आधार पर तंग नहीं किया जा सकता कि उसने कोई खुलासा किया है या उसने किसी जांच में मदद की है। इस संबंध में सतर्कता आयोग के निर्देशों के बंधन हैं।
- सतर्कता आयोग किसी शिकायतकर्ता या गवाह को संरक्षण देने का निर्देश उन लोगों के अपने निवेदन या स्वयं अपनी किसी सूचना के आधार पर दे सकता है। खुलासा करने वाले व्यक्ति को उसके पद पर पुनः बहाल किये जाने का आदेश सतर्कता आयोग दे सकता है।
- यदि सतर्कता आयोग यह तय करता है कि शिकायतकर्ता या गवाह या जांच में सहयोग करने वाले किसी व्यक्ति को (इनमें से किसी के आवेदन पर या स्वयं अपनी किसी सूचना के आधार पर) संरक्षण की ज़रूरत है तो उसे संबंधित सरकारी अधिकारियों को उस व्यक्ति को सुरक्षा दिये जाने का आदेश देना चाहिए।
- सतर्कता आयोग शिकायत करने वाने व्यक्ति की पहचान और उससे संबंधित कागज़ों को तब तक गोपनीय रखेगा जब तक किसी कोर्ट से उसे इनका खुलासा करने का आदेश नहीं मिलता या वह स्वयं वैसा करने का निर्णय नहीं लेता।

दण्ड

- विधेयक में विभिन्न अपराधों के लिए दण्ड का प्रावधान किया गया है। सतर्कता आयोग द्वारा मांगी गयी जानकारी पेश न किये जाने पर प्रतिदिन के हिसाब से 250 रुपये का जुर्माना होता है, जब तक रिर्पोट पेश नहीं की जाती। हालांकि दण्ड की इस राशि की अधिकतम सीमा 50,000 रुपये है। लापरवाही या बुरे उद्देश्य से शिकायतकर्ता की जानकारी उजागर करने के लिए तीन साल की सजा और 50,000 रुपये तक के जुर्माने का प्रावधान है। जानबूझकर बुरे उद्देश्य से झूठे या भ्रामक खुलासे करने के लिऐ दो साल की सजा और 30,000 रुपये का जुर्माना है।
- रिपोर्ट समय से प्रस्तुत न कर पाने के कारण सतर्कता आयोग द्वारा लगाये गये जुर्माने से पीड़ित कोई भी व्यक्ति हाई कोर्ट में 60 दिन के भीतर याचिका दाखिल कर सकता है।

खण्ड ब: प्रमुख मुद्दे और उनका विश्लेषण

शिकायतकर्ता और सरकारी अफसर दोनों की सुरक्षा

विधेयक इस बात का सन्तुलन बनाने की कोशिश करता है कि जनहित खुलासा करने वाले व्यक्ति की सुरक्षा मे कोई ख़तरा न आने पाए साथ ही इस प्रकिया में सरकारी अफसरों को अनावश्यक परेशान न किया जाए।[7]

Preamble, Statement of Objects and Reasons and Clauses 3(3), 3(6), 4(2), 4(4), 10, 14, 15, 16 and 19

तालिका1: शिकायतकर्ता और सरकारी अफसरों को मिलने वाली सुरक्षा की तुलना

	शिकायतकर्ता की सुरक्षा	सरकारी अफसर की सुरक्षा
पहचान	सतर्कता आयोग तथा संस्था के प्रमुख को शिकायत करने वाले व्यक्ति की पहचान गुप्त रखनी होती है। हालांकि सतर्कता आयोग यदि ज़रूरी समझता है तो संस्था के प्रमुख को इस बारे में जानकारी दे सकता है।	हर शिकायतकर्ता को अपनी पहचान बतानी पड़ती है (किसी भी गुमनाम शिकायत को स्वीकार नही किया जाता है)। किसी भी काम के किए जाने के पांच साल बाद उसके बारे में किसी शिकायत की सुनवायी नहीं होती है।
दण्ड	शिकायत करने वाले व्यक्ति के बारे में बता देने पर 3 साल तक की सजा और 50,000 रुपये तक का जुर्माना किया जा सकता है।	झूठी शिकायत करने पर 2 साल की सजा और 30,000 रुपये तक का जुर्माना किया जा सकता है।
उत्पीड़न	केन्द्र सरकार सुनिश्चित करेगा कि केवल शिकायत करने के कारण किसी व्यक्ति के विरुद्ध कोई कार्यवाही न की जाए। यदि कोई सरकारी कर्मचारी शिकायतकर्ता को तंग करता है तो सतर्कता आयोग सम्बद्ध कर्मचारी को उस शिकायतकर्ता को पुराने पद पर बहाल करने के आदेश सहित कोई भी अन्य निर्देश दे सकता है।	सरकारी अफसर के लिए कोई दण्ड निश्चित नही किया गया है।
याचिका एवं अपील	झूठी शिकायत करने पर दण्डित होने की स्थिति में याचिका की कोई प्रक्रिया नहीं बतायी गयी है।	यदि सरकारी अफसर को शिकायतकर्ता की पहचान बता देने के कारण से या जांच में रुकावट डालने के कारण दण्डित किया गया है तो वह हाई कोर्ट में अपील कर सकता है।

स्रोत: पब्लिक इन्टरैस्ट डिस्क्लोज़र बिल; पी.आर.एस.

दोनो ही पक्षों को मिलने वाले संरक्षण से कुछ सवाल खड़े होते हैं।

पहचान: यह विधेयक गुमनाम शिकायतों को स्वीकार नहीं करता। किन्तु इस बात को स्पष्ट नहीं किया गया है कि कौन सी स्थितियाँ हो सकती हैं जिनमें सतर्कता आयोग शिकायतकर्ता की पहचान संस्था के प्रमुख को बता सकता है। कुछ विशेषज्ञों का मानना है कि गुमनाम शिकायतों को स्वीकार किये जाने से व्हिसिल ब्लोअर को सुरक्षा दी जा सकती है जब कि अन्य के मत मे ऐसा करने से झूठी शिकायतों की संभावना बहुत अधिक हो जाएगी और जांच में कठिनाई होगी[8]। यू.एस., यू.के., कनाडा व आस्ट्रेलिया[9] जैसे कुछ देशों में गुमनाम श्किायतों की जांच करने का कुछ प्रावधान है जबकि इटली व स्लोवाकिया[10] गुमनाम शिकायतों को स्वीकार नहीं करते। हालांकि गुमनाम शिकायतों को स्वीकार करने वाले देश भी शिकायतकर्ता का खुलासा हो जाने पर उसके विरुद्ध उत्पीड़न की स्थिति में उसे कोई सुरक्षा नहीं देते।

उत्पीड़न: (अ) विधेयक इस बात को स्पष्ट नहीं करता कि क्या किये जाने को उत्पीड़न करना या सताया जाना कहा जा सकता है; (ब) सरकारी कर्मचारी यदि किसी शिकायतकर्ता को परेशान करता है तो उस के विरुद्ध किसी दण्ड का विधान नहीं है; (स) विधेयक में जांच और ट्रायल के दौरान गवाह की सुरक्षा के लिये किसी संरक्षण व्यवस्था का प्रावधान नहीं है। लॉ कमीशन ने गवाह की पहचान को गोपनीय बनाए रखने के लिये सुझाव दिये हैं।[11] यू.एस., कनाडा, आस्ट्रेलिया, जर्मनी, इटली, साउथ अफ्रीका देशों में संरक्षण व्यवस्था है।[12]

दण्ड: कुछ परिस्थितियों में सतर्कता आयोग शिकायतकर्ता की पहचान का खुलासा कर सकता है (जिससे उस व्यक्ति का उत्पीड़न हो सकता है)। किन्तु विधेयक शिकायतकर्ता को परेशान किए जाने पर किसी भी प्रकार के दण्ड का प्रावधान नहीं करता। जबकि झूठी शिकायत करने के आरोप में शिकायतकर्ता को जेल और नकद भुगतान की सजा दी जा सकती है। यह सिफारिश लॉ कमीशन[2] की रिपोर्ट में की गयी थी और मंत्रीमंडल की टिप्पणी में कहा गया था कि विधेयक का उदेश्य ईमानदार अफसरों को सुरक्षित करना है।[7] इस प्रकार के प्रावधान सामान्य लोगों को सतर्कता आयोग के सामने खुलासा करने मे डर पैदा कर सकते हैं।

याचिका एवं अपील: शिकायतकर्ता की जानकारी देने के लिए या जांच में रुकावट डालने के लिये मिले दण्ड के विरूद्ध अपील करने के लिए सरकारी कर्मचारी हाइकोर्ट में याचिका डाल सकते हैं। हालांकि विधेयक में किसी भी झूठी शिकायत के लिए दण्ड का विधान है पर दण्ड के विरुद्ध याचिका की प्रक्रिया स्पष्ट नहीं की गयी है।

मौजूदा व्यवस्था का कार्य संपादन

धारा 2(b), 4

व्हिसिल ब्लोअर्स की शिकायतों को प्राप्त के लिए 2004 के एक सरकारी निर्णय के अनुसार केन्द्रीय सतर्कता आयोग को नामित किया गया था। यह विधेयक उस निर्णय को वैधानिक दर्जा देता है। किन्तु जैसा कि तालिका 2 में दिखाया गया है सन् 2005 से 2008 के बीच शिकायतों की संख्या केवल कुछ सौ मात्र थी। ऐसा कोई भी सरकारी अध्ययन नहीं है जिससे यह पता चल सके कि शिकायतों की संख्या ही भ्रष्टाचार की वास्तविक संख्या है या संभावित व्हिसिल ब्लोअर्स खुलासा करने में डर महसूस करते हैं। क्योंकि इस विधेयक मे दिये गये प्रावधान उस सरकारी निर्णय से अधिक भिन्न नहीं हैं इसलिए इस बात की बहुत कम संभावनाएँ हैं कि भ्रष्टाचार का खुलासा करने की इच्छा रखने वालों की संख्या में कोई खास बढ़त हो सकेगी।

तालिका 2 व्हिसिल ब्लोअर्स की शिकायतों की संख्या

वर्ष	शिकायतें
2005	412
2006	338
2007	328
2008	276

स्रोत: केन्द्रीय सतर्कता आयोग की वार्षिक रिपोर्ट

सतर्कता आयोग के अधिकार

धारा 2, 4, 9

केन्द्रीय और राज्य सतर्कता आयोग व्हिसिल ब्लोअर्स की शिकायतों को प्राप्त करने के लिये एकल संस्था है। हालांकि जांच के बाद आयोग सरकारी अधिकारियों को केवल सुधार के तरीकों की सिफारिश (दण्ड की कार्यवाही सहित) ही कर सकता है। उसके अधिकार केवल यहीं तक सीमित है।

विभिन्न राज्यों के लोकायुक्तों के पास विभिन्न अधिकार हैं। जैसे कर्नाटक लोकायुक्त एक्ट के अनुसार यदि किसी सरकारी अफसर ने कोई अपराध किया है तो लोकायुक्त सम्बद्ध अधिकारियों से बिना किसी प्रकार की अनुमति लिये अभियोग की प्रक्रिया आरंभ कर सकता है।[13] दिल्ली लोकायुक्त एक्ट के अनुसार यदि किसी शिकायत पर सक्षम अधिकारी के निर्णय से लोकायुक्त पूरी तरह से सतुष्ट नहीं है तो वह लै. गर्वनर को स्पेशल रिपोर्ट भेज सकता है और शिकायतकर्ता को सूचित कर सकता है।[14] आन्ध्र प्रदेश लोकायुक्त एवं उपलोकायुक्त एक्ट में जांच पूरी करने के लिये एक साल की समय सीमा निर्धारित की गयी है। आन्ध्र प्रदेश और हिमाचल प्रदेश दोनों के ही लोकायुक्त एक्ट कहते हैं कि यदि किसी अपराध की सूचना सम्बद्ध अधिकारी को भेजी गयी है तो उसे लिये गये निर्णय की सूचना 3 माह मे भेज देनी चाहिए। यदि लोकायुक्त उस कार्यवाही से सन्तुष्ट नहीं है तो वह लै. गर्वनर को सूचित कर सकता है और शिकायतकर्ता को इसकी सूचना भेज सकता है।[15]

ए.आर.सी. की एक रिपोर्ट में इस तरफ ध्यान दिलाया गया है कि कुछ दृष्टांतों में सतर्कता आयोग ने सरकारी अफसरों पर अनुशासनात्मक कार्यवाही की है या उन्हे गंभीर दण्ड भी दिया है।[16] सतर्कता आयोग के अनुसार 2004 से 2008 के बीच 946 मामले ऐसे हैं जिनमें उसकी अपनी सिफारिशों के अनुरूप विभागीय दण्ड की कार्यवाही नहीं की गयी है।[17]

परिभाषाएँ

धारा 2(d)

विधेयक में ''खुलासा एवं डिस्क्लोसर'' को भ्रष्टाचार, आपराधिक गतिविधि या सत्ता के ऐसे दुरुपयोग की शिकायत के रुप में परिभाषित किया गया है जिससे या तो सरकार का नुकसान होता है या फिर कर्मचारी का फायदा होता है। यह व्याख्या लॉ कमीशन की उस सिफारिश के मुकाबले सीमित है जिसमे दोषपूर्ण व्यवस्था (कोई भी ऐसा कार्य जो न्यायसंगत न हो, जिससे अनावश्यक विलम्ब या लापरवाही हो, जिससे जनता के धन की हानि होती हो) को शामिल किया गया था। कनाडा, यू.एस. व घाना आदि देशों में डिस्क्लोज़र की अधिक व्यापक परिभाषा दी गयी है (देखे तालिका 5)।

विधेयक उत्पीड़न की व्याख्या नहीं करता। लॉ कमीशन के प्रस्तावित विधेयक में उत्पीड़न की परिभाषा निलंबन, तबादला, अधिकारों में काट छाँट करना, सर्विस रिकार्ड में ख़राब टिप्पणी देना तथा अनुशासनात्मक नियमों के तहत दण्डित करना आदि के रुप में की गयी है। यू.एस., यू.के., कनाडा, साउथ अफ्रीका और घाना उत्पीड़न को परिभाषित करते हैं।

लॉ कमीशन एवं ऐडमिनिस्ट्रेटिव रिफार्म कमीशन

दिसंबर 2001 में भारतीय लॉ कमीशन की 179वीं रिपोर्ट में व्हिसिल ब्लोइंग के मुद्दे की जांच की गयी है और कुछ सिफारिशें दी गयी है। मौजूदा विधेयक के मुकाबले लॉ कमीशन की व्याख्या अधिक व्यापक है क्योंकि इनमें मंत्रियों को भी इसके क्षेत्र में शामिल किया

गया है, अधिकारियों को आपराधिक मामला आरंभ करने का अधिकार दिया गया है और समय सीमा निर्धारित की गयी है। तालिका 3 में आयोग की सिफारिशों और विधेयक में किये गये प्रावधानों के बीच तुलना की गयी है।

तालिका 3: लॉ कमीशन की रिपोर्ट और विधेयक 2010 की तुलना

	लॉ कमीशन	विधेयक 2010
क्षेत्र	खुलासा मंत्रियों और सरकारी कर्मचाारियों के विरुद्ध किया जा सकता है।	खुलासा केवल सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध ही किया जा सकता है।
खुलासा	सत्ता के दुरुपयोग, किसी भी कानून के तहत कोई अपराध या बुरे प्रशासन एवं अव्यवस्था के खिलाफ शिकायत।	प्रिवैन्शन ऑफ करप्शन एक्ट, 1988 के अन्तर्गत किया गया कोई भी अपराध, या सरकार को हानि या कर्मचारी को व्यक्तिगत लाभ पहुचाने वाले कामों की सूचना।
उत्पीड़न	उत्पीड़न एवं विक्टिमाइज़ेशन की व्याख्या करता है।	कोई परिभाषा नहीं है।
व्यक्ति का खुलासा	यदि शिकायतकर्ता स्वयं अपनी पहचान छिपाए रखने का अनुरोध नहीं करता या उसे बताना जनहित मे न हो, तो उसका नाम सरकारी कर्मचारी को बताया जाना चाहिए।	सतर्कता आयोग को शिकायतकर्ता की पहचान का खुलासा संस्था के प्रमुख को तब तक नहीं करना चाहिए जब तक कि उसे वैसा किया जाना आवश्यक नहीं लगता।
सक्षम अधिकारी के अधिकार	सक्षम अधिकारी सम्बद्ध अफसर को दोषी कर्मचारी के विरूद्ध कार्यवाही करने का आदेश दे सकता है।	सतर्कता आयोग को जांच की कार्यवाही शुरू करने और सरकार को हुए नुकसान की क्षति पूर्ति कराने के लिए आदेश देने का अधिकार है।
समय सीमा	सक्षम अधिकारी का काम है कि वह शिकायत मिलने के 6 माह से 2 वर्ष के भीतर जांच पूरी कर ले।	न्याय सम्मत जांच करने के लिए कोई समय सीमा निधार्रित नहीं की गयी है। जांच के दौरान स्पष्टीकरण देने के लिये समय सीमा विभागाध्यक्ष के द्वारा दी जानी चाहिए।
प्रमाण प्रस्तुत करने का दायित्व	यदि मामला शिकायतकर्ता को परेशान किये जाने का है तो प्रमाण प्रस्तुत करने का काम स्वयं उसका या उसके विभागीय अधिकारी का है।	कोई प्रावधान नहीं दिया गया है।
दण्ड	झूठी शिकायतों पर 3 साल की सजा और 50,000 रुपये तक नकद दण्ड का प्रावधान है।	झूठी शिकायतों पर 2 वर्ष की सजा और 30,000 रुपये तक नकद दण्ड का प्रावधान है।

स्रोत: लॉ कमीशन की 179वी रिपोर्ट, विधेयक 2010, पी.आर.एस.।

2007 में दूसरे ए.आर.सी. ने व्हिसिल ब्लोइंग के बारे में कुछ सिफारिशें की थीं, जिन्हें विधेयक में शामिल नहीं किया गया है। इसमें निजी क्षेत्रों मे भी व्हिसिल ब्लोइंग को शामिल किया गया था और शिकायतकर्ता को परेशान करने के लिये दण्ड का विधान किया गया था। अब निजी क्षेत्रों का मुद्‌दा कम्पनीज़ बिल, 2009 में संबोधित किया गया है। तालिका 4 में ए.आर.सी. रिपोर्ट की तुलना विधेयक से की गयी है।

तालिका 4: ए.आर.सी. रिपोर्ट की विधेयक, 2010 से तुलना

	दूसरे ए.आर.सी. की चौथी रिपोर्ट	**विधेयक**
पहचान की गोपनीयता	व्हिसिल ब्लोअर्स की पहचान के गोपनीय एवं अपने गुमनाम रहने का प्रावधान ।	गोपनीयता का प्रावधान है किन्तु गुमनाम शिकायतों को स्वीकार नहीं किया जाता।
निजी क्षेत्र	बड़े निगमों से जुड़े धोखाधड़ी के मामले या जनहित के नुकसान को उजागर करने वाले व्हिसिल ब्लोअर्स को भी शामिल किया जाना चाहिए।	इस विधेयक में उन्हें शामिल नहीं किया गया है। इस विषय को कम्पनीज़ बिल 2009 में संबोधित किया गया है।
उत्पीड़ित करने के लिए दण्ड	व्हिसिल ब्लोअर्स से बदला लेने के लिए उन्हे तंग किया जाना दण्डनीय अपराध है जिसमें पर्याप्त सजा एवं जुर्माना किया जाना चाहिए।	उत्पीड़न के लिए कोई दण्ड नहीं है।

स्रोतः "एथिक्स इन गवर्नेन्स", दूसरे ऐडमिनिस्ट्रेटिव रिफार्म कमीशन की चौथी रिपोर्ट, बिल 2010, पी.आर.एस.

दूसरे देशों में व्हिसिल ब्लोइंग से संबधित कानून

विभिन्न देश व्हिसिल ब्लोअर्स की सुरक्षा के लिए अलग अलग तरीके अपनाते हैं। कुछ देश शिकायतो को स्वीकार करने का काम बहुत सारी एजेन्सियों से कराते हैं। कुछ गुमनाम शिकायतों को स्वीकार करते हैं। कुछ उत्पीड़न की व्याख्या करते हैं और उसके ख़िलाफ संरक्षण देते हैं। तालिका 5 में कुछ देशों में व्हिसिल ब्लोइंग से जुड़े कानूनों की सरसरी जानकारी दी गयी है।

तालिका 5: व्हिसिल ब्लोइंग कानून की अन्तर्राष्ट्रीय तुलना

	खुलासे (डिसक्लोसर) की परिभाषा	**अधिकारी**	**संरक्षण**
यू.एस.	कानून का उल्लंघन, कुप्रबंधन, धन का अपव्यय, और अधिकारों का दुरुपयोग।	ऑफिस ऑफ स्पेशल कांउसिल, या ऑफिस ऑफ इन्सपैक्टर जनरल।	गुमनाम शिकायतों को स्वीकार करते हैं। कर्मचारी को नौकरी, वेतन, तरक्की, तबादला किसी में भी में तंग किये जाने से संरक्षण देते हैं।
यू.के.	जुर्म, सिविल ऑफैन्स (लापरवाही सहित), पक्षपातपूर्ण एवं अनुचित न्याय, पर्यावरण को खतरा।	एम्पलॉयर या कोई नामित व्यक्ति, पुलिस, मीडिया या संसद सदस्य।	गुमनाम शिकायतों को स्वीकार करते हैं। यदि अनुचित ढंग से नौकरी से निकाला जाए या तरक्की रोक दी जाए तो एम्पलॉयमैन्ट

			ट्रिब्यूनल मुआवजा तय करता है।
कनाडा	गंभीर तरह के ग़लत काम जैसे कानून का उल्लंघन, जनता के पैसे का दुरुपयोग, कुप्रबंधन।	सुपरवाइज़र या पब्लिक सैक्टर इन्टिग्रिटी कमिश्नर।	गुमनाम शिकायतों को स्वीकार करते हैं। विभागीय दण्ड, नौकरी से निकाल देना या छोटे पदों पर भेज देना के विरुद्ध संरक्षण देते हैं।
साउथ अफ्रीका	क्रिमिनल ऑफैन्स, कानून सम्मत जिम्मेवारियों का निर्वाह न करना, न्याय का ग़लत उपयोग, जन स्वास्थ्य और सुरक्षा को ख़तरे में डाल देना, पर्यावरण को नुकसान, अनुचित भेद भाव।	विभिन्न अधिकारी जैसे कानूनी सलाहकार, एम्पलॉयर, कैबिनेट सदस्य और कोई भी अन्य नामित व्यक्ति।	नौकरी संबधी दण्ड (अनुशासनात्मक कार्यवाही, निलम्बन, बर्खास्त, डिमोशन आदि) की स्थिति में कोर्ट या लेबर कोर्ट जाने का अधिकार।
ऑस्ट्रेलिया	कोड ऑफ कन्डक्ट का उल्लंघन। इसके अन्तर्गत ईमानदारी, अन्दरूनी जानकारी का ग़लत उपयोग करना आदि आते हैं।	पब्लिक सर्विस कमिश्नर, मैरिट प्रोटैक्शन कमिश्नर, संस्था के अध्यक्ष आते हैं।	उत्पीड़न और पक्षपात के विरुद्ध संरक्षण।
घाना	अनुचित काम जैसे कानून का पालन न करना, कानून को तोड़ने की संभावना का होना, न्याय का अनुचित उपयोग, जन साधनों का कुप्रबंधन और अपव्यय आदि आर्थिक अपराध।	विभिन्न अधिकारी जैसे एमप्लॉयर, पुलिस, एम.पी., कमीशन आन ह्यूमैन राईट्स, अध्यक्ष।	मौखिक या लिखित शिकायत की अनुमति देते हैं। शोषण (पदच्युत करना एवं डिसमिस किया जाना, निलम्बन एवं सस्पैन्शन, तबादला या अन्य किसी तरीके से परेशान किया जाना) के लिये हाईकोर्ट के पास जाने का अधिकार।

स्रोत: **यू.एस.:** व्हिसिल ब्लोअर प्रोटैक्शन एक्ट, 1989; **यू.के.:** पब्लिक इन्टरैस्ट डिस्क्लोज़र एक्ट, 1998; **कनाडा** पब्लिक सर्वैन्ट डिस्क्लोज़र प्रोटैक्शन एक्ट, 2004; **साउथ अफ्रीका:** प्रोटैक्टेड डिसक्लोजर एक्ट, 2000; **आस्ट्रेलिया:** पब्लिक सर्विस एक्ट, 1999 **घाना:** व्हिसिल ब्लोअर एक्ट, 2006; और पी.आर.एस

Notes

[1] This Brief was written on the basis of the Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill, 2010, which was introduced in the Lok Sabha on Aug 26, 2010. The Bill was referred to the Standing Committee on Personnel, Public Grievances, Law & Justice, which is scheduled to submit its report by Feb 14, 2011.

[2] 179th Report of the Law Commission of India.

[3] Writ Petition (Civil) 539/2003.

[4] Resolution no. 89 dated April 21, 2004, Government of India.

[5] "Ethics in Governance," Fourth Report of the Second Administrative Reforms Commission.

[6] UN Convention Against Corruption (see http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html).

[7] Cabinet Note on Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill, 2010, July 30, 2010.

[8] "Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries," Transparency International, 2009; David Banisar, "Whistleblowing: International Standards and Development," presented at the 2006 *Primera Conferencia Internacional sobre Corrupcion y la Transparencia*, Mexico; 179th Law Commission of India Report.

[9] Whistleblower Protection Act (USA); Public Interest Disclosure Act, 1998 (UK); Public Servants Disclosure Protection Act (Canada); and Public Interest Disclosure Act (Australia).

[10] "Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries," Transparency International, 2009.

[11] "Witness Identity Protection and Witness Protection Programmes," 198th Report of Law Commission of India, 2006.

[12] **US:** Witness Security Program; **Canada:** Witness Protection Program Act, 1996; **Australia:** Witness Protection Act, 1994; **Germany:** Act to Harmonize the Protection of Witnesses at Risk, 2001; **Italy:** Decree Law no. 82 (2001); **South Africa:** Witness Protection Act 112 of 1998.

[13] Karnataka Lokayukta Act, 2002.

[14] The Delhi Lokayukta and Uplokayuka Act, 1995.

[15] The Andhra Pradesh Lokayukta and Upalokayukta Act, 1983 and the Himachal Pradesh Lokayukta Act, 1983.

[16] "Refurbishing of Personnel Administration: Scaling New Heights," 10th Report of the Second Administrative Reforms Commission, Nov 2008.

[17] 2004 to 2008 Annual Reports of CVC.

यह रिपोर्ट मूल रूप से अंग्रेज़ी में तैयार की गयी थी। हिन्दी में इसका अनुवाद किया गया है। हिन्दी रूपान्तर में किसी भी प्रकार की अस्पष्टता की स्थिति में अंग्रेज़ी के मूल सारांश से इसकी पुष्टि की जा सकती है।

घोषणा: आपको यह रिपोर्ट आपकी सूचना के लिए प्रस्तुत की जा रही है। आप पी.आर.एस. लेजिस्लेटिव रिसर्च ('पी.आर.एस.') का उचित उल्लेख देते हुए इसका पूर्ण एवं आंशिक पुनः प्रस्तुतिकरण एवं वितरण अव्यवसायिक उद्देश्य से कर सकते हैं। यहॉ पर व्यक्त विचार पूर्णतः इसके लेखकों के है। पी.आर.एस. का पूरा प्रयास विश्वसनीय और सही सूचनाओं का उपयोग करना है किन्तु पी.आर.एस. ऐसा कोई दावा नहीं करता कि प्रस्तुत रिपोर्ट की सामग्री समग्र और पूरी तरह से यथार्थ है। पी.आर.एस. एक स्वतंत्र और अव्यवसायिक व्यक्ति समूह है। इस रिपोर्ट का इसके उपयोग करने वालों के मत एवं उद्देश्य से कोई संबन्ध नहीं है।

PRS LEGISLATIVE RESEARCH

CENTRE FOR POLICY RESEARCH