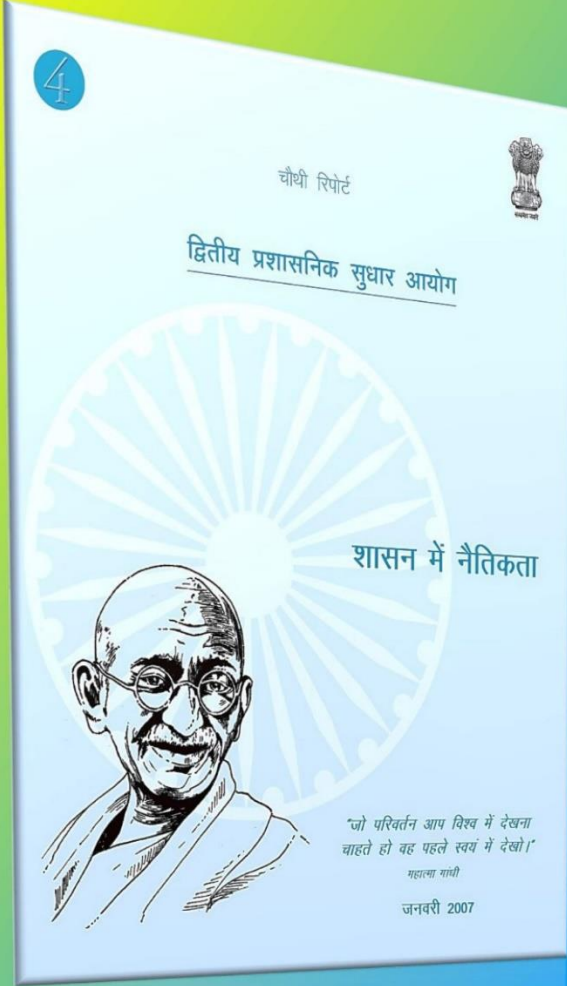


UPSC/MPSC सह विविध परीक्षांसाठी उपयुक्त,

शासनामधील नैतिकता

(द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचा चतुर्थ अहवाल: सारांश स्वरूपात)



लेखक

डॉ. हर्षवर्धन शंकर यादव.

UPSC/MPSC सह विविध परीक्षांसाठी उपयुक्त

शासनामधील नैतिकता

(द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचा चतुर्थ अहवाल:
सारांश स्वरूपात)

लेखक

डॉ. हर्षवर्धन शंकर यादव



ई साहित्य प्रतिष्ठान

शासनामधील नैतिकता

ISBN 978-93-340-5781-2

लेखक: डॉ. हर्षवर्धन शंकर यादव

(102 ब, शिवाजीनगर, पेठ वडगाव,

ता: हातकणंगले, जि: कोल्हापूर. पिन क्र. 416112)

Email id – harshavardhanyadav11@gmail.com

या पुस्तकातील लेखनाचे सर्व हक्क लेखकाकडे सुरक्षित असून पुस्तकाचे किंवा त्यातील अंशाचे पुनर्मुद्रण व नाट्य, चित्रपट किंवा इतर रूपांतर करण्यासाठी लेखकाची लेखी परवानगी घेणे आवश्यक आहे. तसे न केल्यास कायदेशीर कारवाई होऊ शकते.

This declaration is as per the Copyright Act 1957 read with Sections 43 and 66 of the IT Act 2000. Copyright protection in India is available for any literary, dramatic, musical, sound recording and artistic work. The Copyright Act 1957 provides for registration of such works. Although an author's copyright in a work is recognised even without registration. Infringement of copyright entitles the owner to remedies of injunction, damages and accounts.

प्रकाशक : ई साहित्य प्रतिष्ठान

www.esahity.com

esahity@gmail.com

Whatsapp: 9987737237

eSahity Pratishthan

eleventh floor

eternity

eastern express highway

Thane. 400604



प्रकाशन : 25 मे 2024

©esahity Pratishthan® 2024

- विनामूल्य वितरणासाठी उपलब्ध.
- आपले वाचून झाल्यावर आपण हे फॉरवर्ड करू शकता.
- हे ई पुस्तक वेबसाईटवर ठेवण्यापुर्वी किंवा वाचनाव्यतिरिक्त कोणताही वापर करण्यापुर्वी ई साहित्य प्रतिष्ठानची लेखी परवानगी घेणे आवश्यक आहे



अनुक्रमणिका

प्र. क्र.	प्रकरणाचे नाव	पृष्ठ क्र.
	लेखक परिचय	7
	मनोगत	8
	द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोग, 2005	9
1	परिचय	13
2	नैतिकतेची चौकट	22
3	भ्रष्टाचार विरोधी कायदेशीर चौकट	85
4	संस्थात्मक चौकट	128
5	सामाजिक चौकट	154
6	सर्वांगीण सुधारणा	171
7	प्रामाणिक नागरी सेवकांचे संरक्षण करणे	208
8	आंतरराष्ट्रीय सहकार्य	217
9	राजकीय कार्यकारी आणि कायमस्वरूपी नागरी सेवकांमधील संबंध	222
	संकेताक्षर सूची	228

लेखक परिचय



डॉ. हर्षवर्धन शंकर यादव.

वरिष्ठ महाविद्यालय आणि स्पर्धा परीक्षा वर्गात अध्यापनाचा अनुभव असलेले सहा. प्राध्यापक, अभ्यासक, संशोधक आणि लेखक. शिक्षण जवाहर नवोदय विद्यालय कोल्हापूर, फर्ग्युसन महाविद्यालय पुणे येथे. सावित्रीबाई फुले पुणे विद्यापीठातून पीएच.डी. प्राप्त. के'सागर व इतर प्रकाशनाद्वारे यापूर्वी विविध पुस्तके व लेख प्रकाशित. वाचन व लेखनाची विशेष आवड.

मनोगत

12 फेब्रुवारी 2007 रोजी कर्नाटकचे माजी मुख्यमंत्री वीरप्पा मोईली यांच्या अध्यक्षतेखालील दुसऱ्या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचा “शासनामधील नैतिकता” या विषयावरील 263 पानांचा अहवाल शासनाला सादर करण्यात आला. भारत सरकारचा या विषयावरील हा पहिला प्रथमच अहवाल आहे. या अहवालाचे महत्व शासकीय नैतिकतेच्या दृष्टीने आणि म्हणूनच विविध परीक्षांमधील ‘एथिक्स’ पेपरच्या दृष्टीने अधिक आहे

‘द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचा चतुर्थ अहवाल - शासनामधील नैतिकता’ याचा सारांश सदर पुस्तकामध्ये आहे. मराठीमध्ये अभ्यास करणाऱ्या विद्यार्थ्यांना इंग्रजी/हिंदी संदर्भ साहित्य अभ्यासताना येणाऱ्या अडचणीवर पर्यायस्वरूपी मदत म्हणून हा लहानसा प्रयत्न आहे.

सदर पुस्तक लेखन कार्यामध्ये माझे मित्र श्री. सुरज गाताडे यांचे महत्वपूर्ण सहकार्य लाभले त्याबद्दल त्यांचे मी आभार मानतो. लेखन कार्य करताना कौटुंबिक आधारही महत्वाचा असतो. माझे वडील श्री. शंकर यादव, आई सौ. प्रतिभाताई यादव, आजोबा हभप. कै. श्री. केशव यादव व आजी श्रीमती रत्नाबाई यादव यांचा आशीर्वाद सदैव माझ्या पाठीशी होता. तसेच माझी बहीण डॉ. हर्षदा हिने मला लेखन कार्य करण्यास प्रोत्साहन दिले. त्याबद्दल या सर्वांचे ऋण मानणे मी आद्य कर्तव्य समजून मनोगतास पूर्णविराम देतो.

लेखक

डॉ. हर्षवर्धन शंकर यादव

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोग, 2005

प्रशासकीय सुधारणा आयोग किंवा ARC हे भारताचे सार्वजनिक प्रशासन अधिक प्रभावी करण्यास शिफारशी देण्यासाठी भारत सरकारने नियुक्त केलेली समिती आहे. द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोग किंवा 2nd ARC ही प्रशासन यंत्रणेच्या दुरुस्तीसाठी सविस्तर 'ब्लू प्रिंट' तयार करण्यासाठी भारत सरकारने ठराव क्र. K-11022/9/2004-RC द्वारे स्थापना केलेली समिती होती. ऑगस्ट 2005 मध्ये कर्नाटकचे माजी मुख्यमंत्री वीरप्पा मोइली यांच्या अध्यक्षतेखाली नेमलेल्या द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगामध्ये व्ही. रामचंद्रन, डॉ. ए. पी. मुखर्जी, ए. एच. कालरो व डॉ. जयप्रकाश नारायण हे सदस्य तर विनिता रॉय या सदस्या-सचिव होत्या. 01 सप्टेंबर 2007 मध्ये डॉ. जयप्रकाश नारायण यांनी आयोगामधून राजीनामा दिला.

या आयोगाला भारत सरकारची संगठनात्मक रचना, शासनामधील नैतिकता, कर्मचारी प्रशासनामध्ये सुधारणा, वित्तीय व्यवस्थापनाचे सुदृढीकरण, राज्यस्तरीय प्रशासनाची प्रभावी कार्यरतता, प्रभावी जिल्हा प्रशासन, स्थानीय स्वशासन व पंचायत राज सशक्तीकरण, सामाजिक भांडवल, विश्वास तसेच सहभागी लोकसेवा निष्पन्नता, नागरिक केंद्रित प्रशासन, ई-शासनाची उन्नती, संघवादाचे परीक्षण, आपत्तीचे व्यवस्थापन आणि लोकव्यवस्था-संबंधित प्रशासकीय मुद्द्यांचा अभ्यास करणे व

त्यासंबंधी सुधारणा हेतू उपाय सुचविण्याची जबाबदारी भारत सरकारने सोपविली होती. 31 मे, 2009 मध्ये या आयोगाचा कार्यकाळ समाप्त झाला आणि या आयोगाने भारत सरकारला पुढील 15 अहवाल सुपूर्त केले-

अहवाल क्रमांक	अहवालाचे नाव	अहवाल (विवरण) वर्ष
1	माहितीचा अधिकार – सुशासनाची गुरुकिल्ली	जून, 2006
2	मानवी भांडवलाचा व्यापक विस्तार – हक्क आणि शासन – एक केस स्टडी	जुलै, 2006
3	आपत्ती व्यवस्थापन – निराशेतून आशेकडे	सप्टेंबर, 2006
4	शासनामधील नैतिकता	फेब्रुवारी, 2007
5	सार्वजनिक कायदा आणि सुव्यवस्था – प्रत्येकासाठी न्याय..... सर्वांसाठी शांतता	जून, 2007
6	स्थानिक प्रशासन: भविष्याच्या दिशेने प्रेरणादायी यात्रा	ऑक्टोबर, 2007
7	संघर्ष समाधानाहेतू क्षमता निर्मिती: वैमनस्याशी संयोजन	फेब्रुवारी, 2008
8	दहशतवादाचा मुकाबला	जून, 2008

9	सामाजिक भांडवल – एक सामायिक नियती	ऑगस्ट, 2008
10	कार्मिक प्रशासनाचे नूतनीकरण – नवीन उंचीची प्राप्ती	नोव्हेंबर, 2008
11	ई-गव्हर्नन्सला प्रोत्साहन- भविष्याचा स्मार्ट रस्ता	डिसेंबर, 2008
12	नागरिक केंद्रित प्रशासन – शासनाचे हृदय	फेब्रुवारी, 2009
13	भारत सरकारची संघटनात्मक रचना	एप्रिल, 2009
14	आर्थिक व्यवस्थापन प्रणालीचे मजबूतीकरण	एप्रिल, 2009
15	राज्य आणि जिल्हा प्रशासन	एप्रिल, 2009

(सारणी: द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचे अहवाल)

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाच्या शिफारशींवर विचार करण्यासाठी व त्याच्या कार्यवाहीवरती दिशानिर्देश देण्या हेतू प्रणव मुखर्जी यांच्या अध्यक्षतेखाली एक मंत्री गट स्थापित करण्यात आला होता.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचा चतुर्थ अहवाल

या अहवालाचे विशेष पैलू पुढीलप्रमाणे आहेत-

(1) सतर्कता आणि भ्रष्टाचार

- i. भ्रष्टाचार समाप्त करणे तसेच प्रामाणिक नागरी सेवकांना छळवणुकीपासून वाचविण्यासाठी सक्रीय सतर्कता सदृढ करणे

तसेच जेव्हा जेव्हा आवश्यक असेल, कार्यपालिकेच्या विवेकास (Discretion) मर्यादीत करणे.

ii. भ्रष्टाचा-यांना दंड देण्यामध्ये अडचण ठरणा-या कमतरतांचा शोध घेणे.

iii.

(क) भ्रष्टाचार वाढीस लावणा-या पद्धती, नियम, विनियम तसेच तत्त्वांची ओळख करणे

(ख) भ्रष्टाचार तसेच मनमानी निर्णय घेण्याच्या निरंकुशतेवरती निर्बंध लावण्यासाठी उपाय सुचवणे आणि

(ग) भागीदारकाशी सल्लामसलत करून त्यांच्या नियतकालिक समिक्षेसाठी चौकट सुचविणे.

(2) राजकीय कार्यकारी मंडळ तसेच स्थायी/कायमस्वरूपी सेवकांमध्ये सहज, कुशल तसेच सौहार्दपूर्ण संबंधांसाठी व संस्थात्मक सुव्यवस्थेसाठी उपाय सुचविणे.

(3) सरकारच्या विविध अंगांसाठी आचारसंहिता स्पष्ट करणे: राजकीय कार्यकारीमंडळ व नागरी सेवा इ.

(1) परिचय

नैतिकता हा मानकांचा एक संच आहे जो वर्तन, निवडी आणि कृतींचे मार्गदर्शन करण्यास समाजास मदत करतो. आयोगाला या वस्तुस्थितीची सखोल जाणीव आहे की, मानक निकष स्वतःच नैतिक वर्तन सुनिश्चित करत नाहीत, त्यासाठी सत्यनिष्ठ संस्कृतीची नितांत गरज असते. नैतिक वर्तनाची मूलतत्त्वे फक्त ठळक शब्दांमध्ये आणि मानकांमध्ये समाविष्ट केलेल्या अभिव्यक्तींमध्ये नसून त्यांना कृतीत आणण्यात व त्यांच्या उल्लंघनास प्रतिबंध करून त्यावर निर्बंध लादण्यात आहे.

भ्रष्टाचार हे नैतिकतेच्या अपयशाचे एक महत्वपूर्ण कारण आहे. इंग्रजीतील Corrupt हा शब्द लॅटिन शब्द corruptus पासून आला आहे, ज्याचा अर्थ 'तोडणे किंवा नष्ट करणे' आहे. Ethics हा इंग्रजी शब्द मूळ ग्रीक शब्द ethikos वरून आला आहे ज्याचा अर्थ 'सवयीतून जन्मलेला' असा होतो. सर्वसामान्यांपर्यंत पोहचलेला हा भ्रष्टाचार अनेकांची सवय झाला आहे. याची मुळे इतकी खोल रुजली आहेत की, बहुतांश लोक याला अपरिहार्य व याचा विरोध व्यर्थ समजतात. यामुळे लोकशाही लुळीपांगळी झाली आहे.

भ्रष्टाचार व सत्तेच्या दुरुपयोगाशी लढण्याचे दोन उपाय आहेत-

- (i) मूल्ये व चारित्र्यावर अधिक जोर देणे.

- (ii) चांगल्या वर्तवणुकीस पुरस्कार देणे व वाईट व्यवहारास निरंतर दंडित करणे.

मार्गदर्शक ध्रुवताऱ्याच्या स्वरूपात मूल्यांची आवश्यकता असते. नैतिक संस्था या मूल्यांना आकार व आशय देतात. सरकारी कार्यालय आणि सरकारी संपत्तीचा ताबा ठेवणाऱ्यांना सर्वसामान्यांच्या पैशातून वैयक्तिक फायदा घेण्याची असंख्य प्रलोभने आणि संधी मिळतात. त्यामुळे लोकसेवकांमध्ये नैतिक आचरण वाढवण्यासाठी संस्थांची निर्मिती आणि मानदेय निश्चित करणे हे अत्यंत महत्त्वाचे आहे.

आपल्या समाजात भ्रष्टाचार व सत्तेच्या दुरुपयोगात पुढील कारणांमुळे वृद्धी झाली आहे.

- i. सत्तेचा आणि अधिकाराचा प्रचंड दुरुपयोग आणि सत्ता गाजवण्याची वसाहतवादी धारणा: आपल्या समाजामध्ये सत्तेप्रती केवळ आदरच नव्हे तर भक्तीभाव आहे. यामुळे नैतिक मूल्यांना वळसा घालणे सहज शक्य होते. एकंदरीत ब्रिटिशांनी तयार केलेले 'साहेबी वातावरण' स्वातंत्र्यानंतरसुद्धा तसेच राहिले, किंबहुना अधिक बळकट होत गेले.
- ii. समाजामधील सत्तेचा प्रचंड असमतोल: जवळपास 90 % जनता असंघटीत क्षेत्रात काम करते. त्यातील अनेकजण किमान वेतनाइतके आवश्यक वेतन कमावत नाहीत. यातून नोकऱ्यांबद्दलची प्रचंड असुरक्षितता आणि खालावलेले

जीवनमान निर्माण होते. संघटीत क्षेत्रातील जवळपास 70 % नोकऱ्या सार्वजनिक क्षेत्रात आहेत. या नोकऱ्यांतील जवळपास सर्वांकडे 'किमान' शिक्षण आहे. म्हणूनच सर्वात खालच्या दर्जाच्या सरकारी कर्मचाऱ्यांचे वेतन आणि राहणीमान देशातील बहुतेक सर्व नागरिकांपेक्षा चांगल्या दर्जाचे आहे. यात भर म्हणून कर्मचारी सत्ता आणि त्यातून येणाऱ्या लाभाच्या जाळ्यात अडकतात, त्यामुळे नियमांची बांधिलकी व मूल्याचा आग्रह दुय्यम ठरून भ्रष्ट व्यवहार सहज केला जाऊ शकतो.

iii. भारतीय स्वातंत्र्यानंतरच्या धोरणांकडे पाहिल्यास जाणवते की, नागरिकांना राज्यसंस्थेच्या एकांगी निर्णय घेण्याच्या आणि त्यातून निर्माण होणाऱ्या मनमानी कारभारावर सोडून देण्यात आले. हे हेतूतः नसले तरी असे झाल्याचे स्पष्ट दिसून येते. उदा. राज्यसंस्थेचा अधिक हस्तक्षेप, सरकारची अनेक क्षेत्रांतील एकाधिकारशाही, आर्थिक देवाणघेवाणीवर प्रचंड सरकारी नियंत्रण/नियमन आणि एकंदरीत पैश्याचा तुटवडा यातून सरकारी अधिकाऱ्यांकडून बेलगाम भ्रष्टाचाराला सुरूवात झाली. यातून नागरिकांची दुरावस्था व विरोध करण्याची क्षमता अधिकच खालावली गेली आहे.

iv. गरजेपेक्षा अधिक केंद्रीकरण (Over centralisation): लोकांपासून सत्ता व्यवस्थात्मकदृष्ट्या जितक्या दूर अंतरावर असेल त्या प्रमाणात अधिकार आणि उत्तरदायित्व यांच्यातील

अंतर वाढत जाते. नागरिक आणि निर्णय घेणारी व्यक्ती यामध्ये जितक्या जास्त व्यक्ती असतील तितके उत्तरदायित्व विभागले जाऊन केवळ अधिकार महत्वाचे ठरतात. अशावेळी मिळालेल्या अधिकाराचा दुरुपयोग करणे सहज शक्य होते. स्थानिक प्रशासकीय संस्था फारश्या बळकट नसणे आणि सत्ता काही लोकांकडे एकवटलेली असणे याचाच परिणाम म्हणजे दुबळे नागरिकत्व व दिवसेंदिवस वाढत जाणारा भ्रष्टाचार होय.

आपल्या देशाबरोबर इतर अनेक देशांचा गेल्या सहा दशकांचा अनुभव आपल्याला भ्रष्टाचार निर्मूलनाचा एक मौल्यवान धडा शिकवतो की, एकाधिकार आणि सत्तेचा मनमानी वापर यामुळे भ्रष्टाचार बोकळतो आणि स्पर्धा व पारदर्शकता यामुळे तो नियंत्रणात राहतो.

माहितीचा अधिकार, नागरिकांची सनद, नागरिककेंद्री कार्यक्रम आणि नागरिकांना संधी उपलब्ध करून देणे, सार्वजनिक सेवा वितरणामध्ये समभागधारकांना समाविष्ट करून घेणे, निर्णयप्रक्रियेमध्ये तसेच सामाजिक लेखापरीक्षण प्रक्रियेमध्ये नागरिकांची मते मागवणे यामुळे उत्तरदायित्वाची भावना वाढीस लागण्यास तसेच सचोटी आणि भ्रष्टाचारमुक्त यंत्रणा निर्माण होण्यास साहाय्य मिळते आणि कारभाराची पद्धती व प्रत सुधारण्यास मदत होते.

समाजातील एकात्मतेचा किंवा भ्रष्टाचाराचा प्रसार होण्यासाठी अथवा रोखण्यासाठीचा सर्वात महत्वाचा घटक म्हणजे राजकारणाची

गुणवत्ता आहे. जर समाजाचे भले करण्याच्या उदात्त हेतूने भारावलेले, सचोटीने वागणारे, कौशल्याने काम करणारे पुरुष आणि महिला यांनी राजकारणात प्रवेश केला तर एका सुरक्षित सक्षम समाजाची निर्मिती होऊ शकते. उदारमतवादी विचारसरणीबरोबरच समांतर राजकीय आणि प्रशासकीय सुधारणा राबविणे अतिशय गरजेचे ठरते. प्रशासकीय कारभारामध्ये सचोटी आणि नैतिक आचरणाला उत्तेजन देण्यासाठी, आणि या यंत्रणांचा गैरवापर थांबवण्यासाठी या सुधारणा गरजेच्या ठरतात.

सर्व प्रकारचे भ्रष्टाचार हे निषेधार्ह असून आपण त्यासंदर्भात नगण्य सहिष्णुतेची संस्कृती विकसित केली पाहिजे. लाचखोरीसारखे भ्रष्टाचाराचे काही प्रकार इतर प्रकारापेक्षा अधिक हानिकारक असतात, त्यांकडे विशेष लक्ष देण्याची आवश्यकता असते. केलेला मागण्यांची पूर्तता होण्यात येणारे अपयश, कामातील विलंब, मानसिक छळ, संधी आणि वेळ याचे नुकसान, अनिश्चितता, प्रसंगी जीवितहानी याला भ्रष्टाचार आणि भ्रष्ट अधिकाऱ्यांमुळे सामोरे जावे लागते. सार्वजनिक कामांसाठी वस्तू व सेवांची खरेदी करणे, कर्मचाऱ्यांची भरती करणे, कर चुकवणे, निकृष्ट दर्जाचे प्रकल्प आणि योजना राबवणे, नियमांचे उल्लंघन करणे, अन्न व औषधांमध्ये भेसळ करणे, न्यायप्रक्रियेमध्ये अडथळा आणणे किंवा वैद्यकीय तपासणीचे पुरावे नष्ट करणे, इ. भ्रष्टाचाराच्या विविध पद्धती आहेत. अशा समाजासाठी आणि लोकशाहीसाठी अतिशय घातक ठरणान्या भ्रष्टाचाराचा सामना करण्यासाठी अतिशय सक्षम आणि कठोर न्याय देणाऱ्या प्रभावी यंत्रणा निर्माण करण्याची गरज आहे.

युनायटेड स्टेट्स कन्व्हेन्शन अगेंस्ट करप्शन हे युनायटेड स्टेट्स जनरल असेंब्लीने ऑक्टोबर 2003 मध्ये स्वीकारले. भारत सरकारने स्वाक्षरी केलेली ADB-OECD आंतरराष्ट्रीय भ्रष्टाचारविरोधी कृती योजना, भ्रष्टाचारविरोधी मुद्द्यांमध्ये आंतरराष्ट्रीय सहकार्य वाढविण्यासाठी एक व्यापक करार आहे. ज्या प्रकल्पांमुळे भ्रष्टाचार वाढीस लागतो अशा प्रकल्पांना वित्तपुरवठा करण्यास नकार देऊन जागतिक बँकेनेही भ्रष्टाचाराविरुद्ध युद्ध घोषित केले आहे. सिंगापूरमधील आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी आणि जागतिक बँक गटाच्या 2006 च्या वार्षिक बैठकीत, प्रमुख बहुपक्षीय वित्तीय संस्थांसोबत एक संयुक्त निवेदन जारी करण्यात आले, ज्यामध्ये त्यांच्या संस्थांच्या क्रियाकलापामध्ये फसवणूक व भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी आणि त्यांच्याशी संघर्ष करण्याचे आवाहन करण्यात आले.

नुकताच लागू करण्यात आलेला माहितीचा अधिकार हे भ्रष्टाचाराशी लढण्याचे एक महत्वाचे साधन म्हणून वापरले जाऊ शकते. माहिती संप्रेषण तंत्रज्ञान, ई-गव्हर्नन्स आणि दिवसेंदिवस तंत्रज्ञानाचा वाढता वापर यामुळे प्रशासनातील भ्रष्टाचार कमी करण्यात यश दिसून येते.

भ्रष्ट सार्वजनिक सेवकांची बेनामी संपत्ती तसेच अवैधपणे मिळवलेल्या मालमत्ता जप्त करणे आवश्यक आहे. घोटाले आणि भ्रष्टाचाराची माहिती देणाऱ्यांचे संरक्षण करणारा व्हिसलब्लोअर कायदा अंमलात आणण्याची गरज आहे. भ्रष्टाचाराचा तपास करणाऱ्या यंत्रणा आणि संस्था याला बळकट करणे गरजेचे आहे, जेणेकरून भ्रष्ट अधिकाऱ्यांना योग्य

ते शासन मिळेल आणि भ्रष्टाचाराला आळा बसण्यास मदत मिळेल. दिवसेंदिवस नागरी समाज आणि स्वयंसेवी संस्थांचा शासनामध्ये आणि प्रशासन प्रक्रियेमध्ये सहभाग वाढत चालला आहे. त्यामुळे नागरिकांमध्ये मूल्याची जाण निर्माण करणे गरजेचे आहे, जेणेकरून प्रशासन आणि शासकीय यंत्रणांवर याचा सकारात्मक प्रभाव पडण्यास मदत मिळेल .

प्रशासकीय सुधारणा आयोगाच्या संदर्भातील काही अटी या प्रशासनातील नैतिक मूल्यांशी संबंधित आहेत. त्याचे मुख्य पैलू पुढीलप्रमाणे—

- i. भ्रष्टाचारविरोधी यंत्रणांची निर्मिती करणे,
- ii. राजकारणी आणि अधिकारी यांच्यामध्ये सौहार्दपूर्ण संबंध निर्माण करणाऱ्या संस्थात्मक सुधारणा सुचविणे,
- iii. शासनाच्या विविध विभागांसाठी आचारसंहिता ठरवणे.

या रिपोर्ट मध्ये पुढील बाबींचे विस्तृत स्वरूपात विवेचन करण्यात आले आहे.

(1) सतर्कता आणि भ्रष्टाचार

- i. भ्रष्टाचार समाप्त करणे तसेच प्रामाणिक नागरी सेवकांना छळवणुकीपासून वाचविण्यासाठी सक्रीय सतर्कता सदृढ करणे तसेच जेव्हा जेव्हा आवश्यक असेल, कार्यपालिकेच्या विवेकास (Discretion) मर्यादीत करणे.

ii. भ्रष्टाचा-यांना दंड देण्यामध्ये अडचण ठरणा-या कमतरतांचा शोध घेणे.

iii.

(क) भ्रष्टाचार वाढीस लावणा-या पद्धती, नियम, विनियम तसेच तत्त्वांची ओळख करणे

(ख) भ्रष्टाचार तसेच मनमानी निर्णय घेण्याच्या निरंकुशतेवरती निर्बंध लावण्यासाठी उपाय सुचवणे आणि

(ग) भागीदारकाशी सल्लामसलत करून त्यांच्या नियतकालिक समिक्षेसाठी चौकट सुचविणे.

(2) राजकीय कार्यकारी मंडळ तसेच स्थायी/कायमस्वरूपी सेवकांमध्ये सहज, कुशल तसेच सौहार्दपूर्ण संबंधांसाठी व संस्थात्मक सुव्यवस्थेसाठी उपाय सुचविणे.

(3) सरकारच्या विविध अंगांसाठी आचारसंहिता स्पष्ट करणे: राजकीय कार्यकारीमंडळ व नागरी सेवा इ.

तसेच शासनामधील नैतिकतेशी संबंधित असलेल्या 'राजकीय कार्यकारी मंडळ तसेच स्थायी/कायमस्वरूपी सेवकांमध्ये सहज, कुशल तसेच सौहार्दपूर्ण संबंधांसाठी व संस्थात्मक सुव्यवस्थेसाठी उपाय सुचविणे'. या मुद्द्याचे विवेचन करण्यात आले असून ARC च्या 'सिव्हिल सर्व्हिसेस रिफॉर्मस्' या अहवालात यावर बृहत स्वरूपात विचार केला आहे.

शासनामधील नैतिकतेवरील विविध भागधारकांचे मत जाणून घेण्यासाठी, आयोगाने सप्टेंबर 2006 मध्ये राष्ट्रीय न्यायिक अकादमी, भोपाळ येथे राष्ट्रीय चर्चासत्र (कोलोक्विम) आयोजित केले. या आयोगाच्या शिफारशी तयार करण्यात कोलोक्विम मध्ये चर्चिलेली मते आणि सूचना अत्यंत उपयुक्त ठरल्या आहेत.

(2) नैतिकतेची चौकट

2.1 नैतिकता आणि राजकारण

कोणत्याही लोकशाहीमध्ये शासनाच्या नैतिक आराखड्यावरील चर्चा ही राजकारणातील नैतिक मूल्यांपासून सुरू होणे आवश्यक आहे. राजकारण गुंतलेले लोक राज्याच्या विधिमंडळ आणि कार्यकारी पैलूंमध्ये महत्त्वाची भूमिका बजावतात, ज्यायोगे संविधानाच्या कामकाजात कायद्याचे राज्य हा न्यायव्यवस्थेसाठी हस्तक्षेपाचा प्रश्न बनतो. राजकारणात नैतिकदृष्ट्या सदोष वातावरण असताना, परिपूर्णतेची अपेक्षा करणे अवास्तव आणि एकतर्फी असते, तर दुसरीकडे, हे नाकारता येणार नाही की, राजकारणात प्रस्थापित नियमांचा शासनाच्या इतर पैलूंवर मोठ्याप्रमाणात प्रभाव पडतो.

भारतीय राजकारणाच्या नैतिक बैठकीचा व मूल्यांचा इतिहास समृद्ध आहे. भारतीय स्वातंत्र्यसंग्रामाच्या काळात जी राजकीय संस्कृती उदयाला आली ती नैतिकतेला, मूल्यांना मानणारी व जपणारी होती. स्वातंत्र्यानंतर मात्र या मूल्याधिष्ठित राजकीय व्यवस्थेचा -हास झालेला दिसून येतो .

गेल्या पुष्कळ वर्षात धार्मिक आणि जातीय दंगलींमुळे गुंडांना राजकारणात प्रवेश मिळत आहे. सांप्रदायिकता व जातीयवाद, कायदा व सुव्यवस्थेच्या अंमलबजावणीतील ढिलेपणा, भ्रष्टाचार आणि निवडणुकांमधील पैशाचा व बळाचा वापर यांमुळे देशाच्या काही भागात राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण झाले असून राजकारणी, व्यापारी, नोकरशाही, पोलीस आणि गुन्हेगार यांचे परस्पर संबंध प्रस्थापित झाले आहेत. आजघडीला निवडणूक प्रक्रियेमधील घोटाळे, प्रचारामध्ये पैशाचा बेकायदेशीर वापर, निवडणुकीमध्ये खर्चाचे वाढते प्रमाण, मतदारयादीमधले घोळ, मतदारकेंद्रांचा घेतला जाणारा ताबा, हिंसाचार, धमकी आणि दमदाटी तसेच सत्ता मिळवण्यासाठी केले

बॉक्स 2.1: यूके मधील नैतिकता

80 वर्षांपूर्वी, यूके मधील रॅमसे मॅकडोनाल्डच्या नेतृत्वाखालील पहिले कामगार सरकार, “कॅम्पबेल प्रकरण” च्या पार्श्वभूमीवर पडले, कारण सरकारने पूर्णपणे राजकीय कारणांसाठी देशद्रोहाच्या प्रकरणात फौजदारी आरोप मागे घेण्याचा निर्णय घेतला. परिणामी आक्रोशामुळे सरकारला पदावरून हटवण्यात आले आणि नव्याने निवडणुका घेण्यात आल्या. तेव्हापासून, ब्रिटिश मंत्री आणि उच्च अधिकाऱ्यांनी, गुन्ह्याच्या तपासात किंवा खटल्यात हस्तक्षेप करण्याचे धाडस क्वचितच केले आहे, असे म्हटले जाते.

जाणारे पक्षांतर, पदाचा केला जाणारा गैरवापर ही भारतीय प्रशासन

व्यवस्थेसमोरची मोठी आव्हाने आहेत. राजकीय क्षेत्रातील वाढलेला भ्रष्टाचार, गुन्हेगारी, नीतीमूल्यांचा न्हास यामुळे राजकारणाचे नैतिक शुद्धीकरण (Political System's Cleansing) करणे गरजेचे बनले आहे, असा सूर समाजात रूढ होताना दिसून येत आहे, असे मत द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने नोंदवले आहे. आयोगाने अहवाल निर्मितीच्या काळात देशातील विविध राज्यांना भेटी दिल्या. या सर्व भेटीदरम्यान जनतेकडून व प्रशासनातील अधिकाऱ्यांकडून भारतीय राजकारणाच्या नीतिमत्तेची चौकट अधिक बळकट करण्यात यावी ही अपेक्षा व्यक्ती करण्यात आली.

राजकारणाचे गुन्हेगारीकरण हा आपल्या निवडणूक व्यवस्थेचा एक नाजूक भाग बनला आहे. कायद्यांकडे पूर्ण दुर्लक्ष, सेवांचा निकृष्ट दर्जा आणि विद्यमान भ्रष्टाचार, वर्ग, संप्रदाय किंवा जातीच्या आधारावर कायदा मोडणाऱ्यांना संरक्षण, गुन्हांच्या तपासात पक्षपातळीवर हस्तक्षेप, खटल्यांची संथ गती, न्यायालयीन प्रक्रियेतील अनेक बाबी, जास्त खर्च, अंदाधुंद पॅरोल मंजूर करणे, असंख्य खटले मागे घेणे इत्यादी समाजात गुन्हेगारी आणि हिंसाचार अधिक वाढण्यामागे कारणे आहेत. आयोगाने आपल्या 'पब्लिक ऑर्डर' अहवालात या मुद्द्यांचा तपशीलवार विचार केला आहे.

भारतीय राजकारणाची नैतिक चौकट सुधारण्यासाठी भारतीय मतदान पद्धती अधिकाधिक सक्षम आणि पारदर्शी बनवण्याची गरज आहे. निवडणूक प्रक्रिया आणि भारतीय राजकारणातील दोष दूर करण्यासाठी जे प्रयत्न केले गेले त्याची व्याप्ती ठराविक क्षेत्रांपुरती मर्यादित राहिली. राजकारणाच्या

बदलत्या व्याख्या आणि बदलत्या अपेक्षांनुसार राज्यसरकारचे स्वरूप बदलत राहिले. राजकारणामध्ये पैश्याचा वापर करून सत्ता मिळवण्याचे वर्तन, घराणेशाहीच्या माध्यमातून पक्षातील महत्वाच्या पदांवर नेमणूक करण्याचा पडलेला पायंडा, गुन्हेगारी प्रवृत्तींचा राजकारणातील वाढलेला वावर, या उणिवा आणि चुकीचे पायंडे दुरुस्त करणे गरजेचे आहे. आयोगाने देखील याबाबत काही ठोस सुधारणा आणि उपाय सुचविले आहेत .

2.1.1 निवडणूक व्यवस्थेतील सुधारणा

2.1.1.1 मतदार याद्यांची अचूकता सुधारणे

- मतदार नोंदणी सुलभतेसाठी निवडणूक आयोगाने प्रयत्न केले आहेत आणि काही प्रमाणात टपाल कार्यालयांना मतदार यादीच्या पुनर्निरीक्षणात सहभागी करून घेतले आहे.
- त्यांच्या छापील निवडणूक याद्या/सीडी विक्रीसाठी उपलब्ध करून देण्यात आल्या आहेत.
- 620 दशलक्ष मतदारांच्या संपूर्ण मतदार याद्यांचे संगणकीकरण सुरू करण्यात आले आहे.
- सर्व मतदारांसाठी फोटो ओळखपत्राची यंत्रणा सुरू झाली आहे.

2.1.1.2 उमेदवारांच्या पूर्ववृत्तांचा तपशील देणे

- एखाद्या उमेदवाराला कोणत्याही न्यायालयाने दोषी ठरवले असेल किंवा त्याच्याविरुद्ध कोणताही फौजदारी खटला स्थगित असेल, तर त्या उमेदवाराने तो जाहीर करावा, असे निर्देश सर्वोच्च न्यायालयाने दिले आहेत.

- उमेदवार आणि त्याच्या कुटुंबातील सदस्यांद्वारे मालमत्ता आणि दायित्वांचे तपशील घोषित करण्याचे निर्देश दिल्यामुळे पुढील निवडणुकीच्या वेळी त्याला नियंत्रित करणे शक्य होईल.

2.1.1.3 दंडनीय गुन्हासाठी दोषी लोकांना अपात्र ठरवणे

- सर्वोच्च न्यायालयाने 2005 मध्ये असा निर्णय दिला आहे की, लोकप्रतिनिधी कायद्याचे कलम 8(4) घटनाबाह्य होते कारण ते कायद्यातील समानतेचे उल्लंघन करते. (तथापि, अपील स्थगित झाल्यास आणि शिक्षेला स्थगिती दिल्यास विधायकाला त्याच्या कार्यकाळात अपात्रतेपासून सूट लागू होते.)

2.1.1.4 आचारसंहितेची अंमलबजावणी

- निवडणूक आयोगाने, घटनेच्या कलम 324 अन्वये निवडणुकीवरील “अधिक्षण, नियंत्रण आणि दिशा” या सर्व अधिकारांचा वापर करून, निवडणूक प्रचारादरम्यान दैनंदिन खर्चाचा तपशील देणे, मोठ्या संख्येने निरीक्षकांनी नियुक्ती करण्याचा आग्रह

करणे, विशिष्ट मतदान केंद्रांवर पुन्हा मतदान घेण्याचे आदेश देणे असे अनेक निर्देश जारी केल्यामुळे निवडणुकीची आचारसंहिता सर्व बाबतीत बंधनकारक झाली आहे.

2.1.1.5 मुक्त आणि निर्भय निवडणूक

- पोलिसांच्या बंदोबस्तात सुधारणा झाल्या आहेत, ज्यामध्ये एका राज्यात एका दिवसापेक्षा जास्त दिवस निवडणुका घेणे तसेच केंद्रीय दलांचा मोठ्या प्रमाणावर वापर करणे आणि सीमा सील करणे इत्यादी उपायांचा समावेश आहे.

- देशभरात इलेक्ट्रॉनिक मशिन्सचा वापर सुरू झाला आहे. (2004 च्या संसदीय निवडणुकीपासून)

- अपक्ष उमेदवारांच्या मृत्यूने निवडणूक रद्द होणार नाही, असा निर्णय घेण्यात आला आहे.

2.1.1.6 मंत्रिमंडळाचा आकार कमी करणे

- संविधान (91वी दुरुस्ती) कायदा, 2003 मंत्रिपरिषदेचा आकार संसद/राज्य विधानमंडळाच्या कनिष्ठ सभागृहाच्या संख्येच्या 15% पर्यंत मर्यादित करतो. ही दुरुस्ती म्हणजे काही प्रमाणात मंत्र्यांची संख्या सामान्य ठेवण्याचे पाऊल आहे.

2.1.2 राजकीय सुधारणांचे मुद्दे

2.1.2.1 राजकीय निधी सुधारणा

भारतात, खाजगी देणग्या हा राजकीय पक्षांसाठी निधीचा एक स्रोत आहे. आंतरराष्ट्रीय स्तरावर, राजकीय पक्षांसाठी राज्य निधीसाठी तीन मुख्य प्रकार आहेत. पहिला प्रकार आहे, जेथे सामान्यतः राज्याद्वारे प्रदान केलेल्या विशिष्ट अनुदान किंवा सेवांद्वारे निवडणुकांना अंशतः वित्तपुरवठा केला जातो. ठराविक कालावधीत निवडणुकीच्या खर्चाचा अहवाल देण्यासाठी, पर्यवेक्षण करण्यासाठी आणि इतर अहवालांसाठी उमेदवार सार्वजनिक प्राधिकरणास जबाबदार असतात. युनायटेड किंगडम, आयर्लंड, ऑस्ट्रेलिया, न्यूझीलंड आणि कॅनडा ही उदाहरणे आहेत. युनायटेड स्टेट्स यापेक्षा वेगळे आहे कारण येथे निवडणुका बहुतेक खाजगी पैशाच्या असतात आणि काटेकोरपणे अहवाल देणे, खर्च दाखवणे हे योगदानाच्या मर्यादित आवश्यकतांच्या अधीन असतात.

दुसरा प्रकार म्हणजे निधीचा जास्तीत जास्त वापर करणे, ज्यामध्ये सार्वजनिक निधी केवळ निवडणुकांसाठीच वापरला जात नाही तर स्वीडन आणि जर्मनी येथे पक्षांच्या इतर क्रियाकलापांवर देखील वापरला जातो. या चरणात, योगदान आणि खर्चाच्या तपशीलवार नियमनाचा कमी सहभाग आहे कारण पक्ष मुख्यत्वे सरकारी समर्थनावर अवलंबून असतात आणि स्थानिक गरजा अंतर्गत लोकशाही आणि सामान्य पारदर्शकतेवर प्रभाव पाडतात.

या दोघांमध्ये, फ्रान्स, नेदरलँड्स आणि दक्षिण कोरिया प्रमाणेच, विविध प्रकारच्या मिश्र पायऱ्या आहेत, ज्यात सार्वजनिक निधीच्या निवडणुकांची अंशतः परतफेड करणे समाविष्ट आहे.

लोकप्रतिनिधी कायदा निवडणूक खर्चावर निर्बंध लादतो, तर राजकीय पक्षांना देण्यात देण्यावर 1969 मध्ये बंदी घालण्यात आली होती परंतु नंतर 1985 मध्ये कंपनी कायद्यातील दुरुस्तीद्वारे परवानगी देण्यात आली होती. 1990 मध्ये निवडणूक सुधारणांवरील दिनेश गोस्वामी समितीने कंपनीच्या देण्यांवर बंदी घालण्याची शिफारस करताना मायक्रोफोन भाडे शुल्क, वाहनाचे इंधन, निवडणूक यादीच्या प्रती इत्यादींसाठी मर्यादित मदतीची शिफारस केली होती. त्यानंतरच्या बदलांमध्ये, सर्वोच्च न्यायालयाने नोटीस जारी केली आणि 4 एप्रिल 1996 रोजी लोकप्रतिनिधी कायद्याच्या कलम 77 चा अर्थ लावणारा आदेश रद्द करण्यात आला. तृतीय पक्ष आणि राजकीय पक्ष यांचे खर्च लोकप्रतिनिधी कायद्यांतर्गत विहित केलेल्या खर्चाच्या मर्यादित एकत्र केले गेले. त्यानंतर, पक्षांना आयकर आणि संपत्ती-कर कायद्यांतर्गत रिटर्न भरण्याची सक्ती करण्यात आली. निवडणुकीतील सरकारी खजिन्यांवरील दुसरी समिती, इंद्रजित गुप्ता समितीने, मुख्यतः कमोडिटी म्हणून अंशतः सरकारी तिजोरीची शिफारस केली आहे. तथापि, राज्यघटनेच्या कामकाजाचा आढावा घेण्यासाठी राष्ट्रीय आयोगाने असे मत व्यक्त केले आहे की, जोपर्यंत भारतात राजकीय पक्षांसाठी चांगल्या नियमांची व्यवस्था विकसित होत नाही तोपर्यंत निवडणुकांसाठी सार्वजनिक निधी थांबवला जावा.

द्विपक्षीय निवडणुकांच्या भावनेने संसदेने 2003 मध्ये निवडणूक आणि इतर संबंधित (सुधारणा) कायदा एकमताने लागू केला. या कायद्याने निवडणूक सुधारणा समिती (दिनेश गोस्वामी समिती, 1990), निवडणूक सरकारी निधी समिती (इंद्रजित गुप्ता समिती, 1999) आणि भारतीय कायदा आयोग (निवडणूक सुधारणा कायदा, 1999 वरील 170 वा अहवाल) यांच्या शिफारशींचा विचार केला. विधेयक सादर करताना, कायदा मंत्र्यांनी 2002 मध्ये भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेसने स्थापन केलेल्या पक्षाच्या वित्तविषयक डॉ. मनमोहन सिंग यांच्या शिफारशी स्वीकारल्या. तत्कालीन कायद्यात खालील मुख्य तरतुदींचा समावेश करण्यात आला:-

- (1) राजकीय पक्षांना दिलेल्या सर्व देणग्यांवर व्यक्ती आणि कंपन्यांना पूर्ण कर सूट.
- (2) लोकप्रतिनिधी कायद्याच्या कलम 77 अंतर्गत व्याख्या 1 प्रभावीपणे रद्द करणे. तृतीय पक्ष आणि राजकीय पक्षांचे खर्च आता कमाल मर्यादेखाली आले आहेत आणि केवळ पक्षांच्या नेत्यांच्या प्रवास खर्चाला सूट देण्यात आली आहे.
- (3) 20,000 /- पेक्षा जास्त खर्चासाठी पक्षांचे वित्त आणि योगदान यांचे तपशील देणे.
- (4) मान्यताप्राप्त पक्षांच्या उमेदवारांना अप्रत्यक्ष सार्वजनिक निधी - मतदार याद्यांचे मोफत वितरण (आधीपासूनच लागू आहे) आणि केंद्र सरकारशी सल्लामसलत करून निवडणूक आयोगाने ठरवलेल्या अशा बाबींचा समावेश आहे.

(5)केबल टेलिव्हिजन नेटवर्क आणि इतर इलेक्ट्रॉनिक मीडिया (सार्वजनिक आणि खाजगी) वर मान्यताप्राप्त पक्षांना वेळेचे समान विभाजन.

राजकीय भ्रष्टाचाराचे मुख्य स्रोत संपवण्यासाठी निवडणुकीत सरकारी निधी लागू करण्याची सक्ती केल्याचे प्रकरण आहे. इंद्रजित गुप्ता समितीच्या निवडणुकीतील सरकारी कोषागारांवरील शिफारशीनुसार, हा निधी मुख्यतः काही अत्यावश्यक वस्तूंसाठी कमोडिटीजच्या स्वरूपात सरकारी निधीचा भाग असावा.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. निवडणुकांसाठीच्या खर्चाच्या बेकायदेशीर आणि अनावश्यक निधीची व्याप्ती कमी करण्यासाठी आंशिक राज्य निधीची व्यवस्था सुरू करावी.

2.1.2.2 पक्षांतर विरोधी कायद्याची कडक अंमलबजावणी

खाजगी हितसंबंधांसाठी पक्षांतर करणे हे राजकीय भ्रष्टाचाराचा एक स्रोत आहे. यासाठी जो पक्षांतर विरोधी कायदा करण्यात आला त्यात काही संख्येवर पक्षात पक्षांतरास परवानगी होती. तथापि, अशा निवडक पक्षांतराला कायदेशीर मान्यता दिल्याने राजकीय नैतिकतेवर अतिक्रमण आणि

संधीसाधूपणा झाला आहे. पक्षांतराला कोणत्याही स्वरूपात किंवा संदर्भात परवानगी देणे हे राजकारणाचे नैतिक विडंबन आहे यात शंका नाही.

1985 मध्ये लागू करण्यात आलेल्या दहाव्या अनुसूचीतील पक्षांतरविरोधी तरतुदी कडक करण्यासाठी 2003 मध्ये संविधानात 91वी दुरुस्ती करण्यात आली. ही दुरुस्ती राजकीय वळण घेणाऱ्या सर्वांसाठी - वैयक्तिकरित्या किंवा सामूहिकरित्या - वैधानिक सदस्यत्वाचा राजीनामा देणे अनिवार्य करते. आता जर त्यांनी पक्ष बदलला तर त्यांना पुन्हा निवडणूक लढवावी लागेल आणि सदस्यसंख्येच्या 1/3 मधून विभाजन झाल्यामुळे किंवा वारंवार पक्ष बदलण्याच्या नावाखाली ते पदावर राहू शकत नाहीत. या दुरुस्तीने विधायकाना पक्षांतरानंतरही लाभाच्या पदावर राहण्यास प्रतिबंध केला. अशा प्रकारे, या दुरुस्तीमुळे पक्षांतर स्पष्टपणे अशक्य होते आणि राजकारणाची प्रतिमा स्वच्छ करण्यासाठी ही एक महत्त्वाची पायरी आहे. याशिवाय, राजकीय पक्षांनी त्यांचे नेते निवडण्यासाठी अंतर्गत निवडणुकांचा आग्रहही निवडणूक आयोगाने धरला आहे.

पक्षांतराच्या कारणास्तव सदस्यांच्या अपात्रतेचा प्रश्नही निवडणूक आयोगाच्या सल्ल्यानुसार राष्ट्रपती/राज्यपालांनी ठरवावा, अशी शिफारस निवडणूक आयोगाने केली आहे. कायद्यात अशी सुधारणा दुर्दैवाने, अलीकडे काही अधिक दृश्यमान प्रकरणांमधील दीर्घ विलंब लक्षात घेता आवश्यक झाली आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. पक्षांतराच्या कारणास्तव सदस्यांच्या अपात्रतेचा मुद्दा राष्ट्रपती/राज्यपालांनी निवडणूक आयोगाच्या सल्ल्यानुसार घ्यावा.

2.1.2.3 अपात्रता

असे सुचवण्यात आले आहे की, गंभीर गुन्हेगारी आरोपांच्या संदर्भात मागील विमोचन दाखवणे खूप उपयुक्त ठरू शकते. येथे असलेल्या गुन्हा सिद्धीसाठी न्याय व्यवस्थेने उशीर करणे, दोषी ठरल्यानंतर अपात्र ठरवणे हा अपुरा बचाव आहे. खून, अपहरण, बलात्कार आणि डकैती यासारखे गंभीर गुन्हे आरोपित असणारे उमेदवार देखील आहेत, ज्यांचा राजकीय निदर्शनांशी काहीही संबंध नाही. अशा वेळी उमेदवाराचा लढण्याचा अधिकार आणि समाजाचे सर्वोत्तम प्रतिनिधित्व या दोन्ही गोष्टींचा ताळमेळ बसण्याची गरज आहे. नियमानुसार, एका किंवा दुसऱ्या कारणाने उमेदवारांना अपात्र ठरवणे घाईचे आणि लोकशाहीविरोधी आहे. सध्याच्या परिस्थितीत, न्यायालयाकडून खटला चालवताना गंभीर फौजदारी आरोपांचा सामना करणाऱ्या लोकांच्या प्रकरणांमध्ये, त्या न्यायालयाची प्राथमिक चौकशी होईपर्यंत त्यांना विधिमंडळ किंवा संसदेत लोकांचे प्रतिनिधित्व करण्यास मनाई आहे. जोपर्यंत ते आरोपातून मुक्त होत नाहीत, तोपर्यंत असे करणे वाजवी आणि विवेकपूर्ण वाटते, परंतु अशा आरोपांमध्ये आणि राजकीय हालचालींशी संबंधित आरोपांमध्ये कोणताही राजकीय कट्टरता सहभागी होणार नाही याची काळजी घेणे आवश्यक आहे. जुलै 2002 च्या मसुदा

अध्यादेशात उमेदवारांद्वारे तपशील सादर करण्याबाबत, सर्वोच्च न्यायालयाच्या निर्णयानंतर, गंभीर आणि जघन्य गुन्ह्यांशी संबंधित आरोप असलेल्या उमेदवारांना अपात्र ठरवण्याची तरतूद करण्यात आली आहे. यामध्ये सूचीबद्ध केलेले जघन्य गुन्हे होते - खून, अपहरण, बलात्कार, डकैती, भारताविरुद्ध युद्ध पुकारणे, संघटित गुन्हेगारी आणि अंमली पदार्थांचे गुन्हे. भ्रष्टाचाराच्या आरोपांचा सामना करणाऱ्या व्यक्तींची अपात्रता देखील न्याय्य असल्याचे दिसते, जर हे आरोप प्राथमिक पुराव्यानंतर न्यायाधीश/दंडाधिकारी यांनी केले असतील. निवडणूक आयोगाने असे सुचवले आहे की, भ्रष्टाचाराने प्रेरित प्रकरणांमध्ये खबरदारी म्हणून निवडणुकीच्या सहा महिने आधी दाखल झालेल्या प्रकरणांमध्येच अपात्र ठरविण्याची तरतूद करावी.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. लोकप्रतिनिधी कायदा, 1951 च्या कलम 8 मध्ये निवडणूक आयोगाने सुचवलेल्या सुधारणांसह गंभीर आणि जघन्य गुन्हे आणि भ्रष्टाचाराशी संबंधित आरोप असलेल्या सर्व व्यक्तींना अपात्र ठरवण्यासाठी सुधारणा करणे आवश्यक आहे.

2.1.2.4 खोट्या घोषणा

निवडणूक आयोगाने शिफारस केली आहे की, पीठासीन अधिकारी, निवडणूक अधिकारी, मुख्य निवडणूक अधिकारी किंवा निवडणूक आयोगासमोर केलेल्या सर्व खोट्या घोषणांना निवडणूक गुन्हा मानण्यात यावा. प्रस्तावित दुरुस्ती खोट्या घोषणांचे प्रभावी निवारण म्हणून काम करेल.

2.1.2.5 राजकीय पक्षांद्वारे खात्यांचे प्रकाशन

ही राजकीय पक्षांची जबाबदारी आहे की, त्यांनी त्यांच्या उत्पन्नाचा आणि खर्चाचा योग्य हिशेब ठेवणे आणि त्यांचे दरवर्षी लेखापरीक्षण करून घेणे. निवडणूक आणि इतर संबंधित कायदे (सुधारणा) कायदा, 2003 मजबूत केला जाऊ शकतो. निवडणूक आयोगाने पुन्हा एकदा या प्रस्तावाचा उल्लेख केला आहे. त्याची अंमलबजावणी लवकर होणे गरजेचे आहे. लेखापरीक्षित खाती लोकांच्या माहितीसाठी उपलब्ध करून द्यावीत.

2.1.3 युती आणि नीतिशास्त्र

बहुपक्षीय व्यवस्थेत, आज आपल्या देशात, विधिमंडळात किंवा संसदेत एका पक्षाला स्पष्ट बहुमत मिळणे कठीण आहे, या वस्तुस्थितीमुळे युतीचे राजकारण देखील अनेकदा आवश्यक बनते. युती सरकारला न्याय्य ठरवण्यासाठी, युती पक्षांनी सामाजिक-आर्थिक विकासाची उद्दिष्टे साध्य

होतील याची खात्री करण्यासाठी विस्तृतपणे तयार केलेल्या कार्यक्रमांवर आधारित दृष्टीकोन समोर आणणे आवश्यक आहे. अशा विचारसरणीला सामायिक किमान कार्यक्रमात बदलण्याची गरज आहे आणि तो एकतर निवडणुकीपूर्वी किंवा आघाडी सरकार स्थापन होण्यापूर्वी जाहीर केला पाहिजे.

युती सरकारची नैतिकता मात्र गंभीरपणे कलंकित होते जेव्हा भागीदार या युती मध्यभागी बदलतात आणि सामाजिक-आर्थिक विकासाचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी त्यांचे मान्य केलेले उद्दिष्टांची अवहेलना करतात उदा. मुख्यतः संधीसाधूपणा, किमान कार्यक्रमाकडे पूर्णपणे दुर्लक्ष करणे, फायद्यासाठी नवी युती करणे. निवडणूक आयोगाने निवडणुकीपूर्वी किंवा निवडणुकीनंतर आणि सरकार स्थापनेपूर्वी स्पष्टपणे बनवलेल्या कार्यक्रमाचे त्यामुळे अस्तित्व संपुष्टात येते आणि जनतेने दिलेल्या अधिकाराचा दुरुपयोग केला जातो. लोकांच्या अपेक्षा पूर्ण करण्यासाठी, निवडणुकांमध्ये युती करून संधिसाधूपणाचे असे प्रयोग होणार नाहीत याची नैतिक चौकट तयार करणे आवश्यक आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. जर निवडणुकीपूर्वी मतदारांनी अनिवार्य केलेल्या समान कार्यक्रमासह युतीमधील एक किंवा अधिक पक्ष सरकार स्थापन करताना स्पष्टपणे युतीबाहेरील एक किंवा अधिक पक्षांसोबत मध्यामध्ये सामील होत असेल तर त्या पक्षाला किंवा पक्षांच्या

सदस्यांना मतदारांकडून नवीन जनादेश घ्यावा लागेल. संबंधित नियमासाठी संविधानात घटनादुरुस्ती करण्यात यावी.

2.1.4 मुख्य निवडणूक आयुक्त/आयुक्तांच्या नियुक्त्या

मुख्य निवडणूक आयुक्त आणि इतर निवडणूक आयुक्तांच्या नियुक्तीची सध्याची कार्यपद्धती घटनेच्या कलम 324 मध्ये देण्यात आली आहे ज्यामध्ये अशी तरतूद करण्यात आली आहे की, त्यांची नियुक्ती राष्ट्रपती पंतप्रधानांच्या सल्ल्यानुसार करतील.

नियुक्तीच्या पद्धतीवर घटना सभेत चर्चेदरम्यान असे सुचवण्यात आले होते की, मुख्य निवडणूक आयुक्त म्हणून नियुक्त केलेल्या व्यक्तीला सर्व पक्षांनी विश्वासात घेतले पाहिजे आणि म्हणून त्यांची नियुक्ती दोन्ही सभागृहांनी 2/3 बहुमताने पुष्टी करून मान्य केली पाहिजे. त्यामुळे त्या परिस्थितीतही नियुक्तीची पद्धत व्यापकतेवर आणि सर्वार्थाने पक्षपाती विचारांपेक्षा उठून वर असावी, असे मत मांडले गेले. अगदी अलीकडे, राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग आणि केंद्रीय दक्षता आयोग यांसारख्या घटनात्मक संस्थांचे अध्यक्ष आणि सदस्यांच्या नियुक्त्या सर्वसमावेशक समितीच्या शिफारशीनुसार केल्या जातात. त्यामुळे मुख्य दक्षता आयुक्तांच्या नियुक्तीसाठी या समितीमध्ये पंतप्रधान, गृहमंत्री आणि लोकसभेतील विरोधी पक्षनेते यांचा समावेश असतो, तर राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोगासाठी या समितीचे अध्यक्ष पंतप्रधान आणि त्याचे सदस्य म्हणून, लोकसभेचे अध्यक्ष,

गृहमंत्री, लोकसभेतील विरोधी पक्षनेते, राज्यसभेतील विरोधी पक्षनेते आणि राज्यसभेचे उपसभापती असतात. आपल्या संबंधित यंत्रणेच्या क्षेत्रीय कामकाजात निवडणूक आयोगाचे दूरगामी महत्त्व आणि निर्णायक भूमिका लक्षात घेता, मुख्य निवडणूक आयुक्त आणि निवडणूक आयुक्तांच्या निवडीसाठी अशाप्रकारची समिती स्थापने योग्य ठरेल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. पंतप्रधानांच्या अध्यक्षतेखालील एक कॉलेजियमद्वारे ज्यामध्ये लोकसभेचे अध्यक्ष, लोकसभेतील विरोधी पक्षनेते, कायदा मंत्री आणि राज्यसभेचे उपाध्यक्ष सदस्य असतील; मुख्य निवडणूक आयुक्त आणि निवडणूक आयुक्तांच्या नियुक्तीसाठी राष्ट्रपतींच्या विचारासाठी शिफारशी कराव्यात.

2.1.5 निवडणूक याचिकांना जलद निपटणे

निवडणूक याचिका सध्या उच्च न्यायालयात दाखल केल्या जातात. लोकप्रतिनिधी कायदांतर्गत अशा याचिका 6 महिन्यांच्या आत निकाली काढाव्या लागतात. तथापि, प्रत्यक्षात, अशा याचिका वर्षानुवर्षे स्थगित राहतात आणि तोपर्यंत संसदेचा संपूर्ण कार्यकाळ संपतो, ज्यामुळे निवडणूक याचिका निष्फळ ठरते. इतर उच्चस्तरीय समित्यांनी आणि प्रतिष्ठित व्यक्तींच्या वतीने वेगळ्या न्यायव्यवस्थेची गरज असल्याच्या सूचना केल्या

आहेत. राज्यघटनेच्या कामकाजाचा आढावा घेण्यासाठी राष्ट्रीय आयोगाने उच्च न्यायालयांमध्ये निवडणूक याचिका निकाली काढण्यासाठी विशेष निवडणूक खंडपीठे स्थापन करण्याची शिफारस केली आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. सहा महिन्यांच्या निर्धारित कालावधीत निवडणूक याचिका आणि विवादांचा जलद निपटारा सुनिश्चित करण्यासाठी संविधानाच्या कलम 323B अंतर्गत प्रादेशिक स्तरावर विशेष निवडणूक न्यायाधिकरणाची स्थापना करण्यात यावी. प्रत्येक न्यायाधिकरणामध्ये एक उच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश आणि निवडणूक आयोजित करण्याचा किमान 5 वर्षांचा अनुभव असलेला वरिष्ठ नागरी सेवक यांचा समावेश असावा (भारत सरकारचे अतिरिक्त सचिव/राज्य सरकारचे प्रधान सचिव पदाच्या कनिष्ठ नाही). कायद्याने प्रदान केल्यानुसार सर्व निवडणूक याचिकांवर सहा महिन्यांच्या कालावधीत निर्णय घेतला जाईल याची खात्री करणे हे त्यांना बंधनकारक असावे. न्यायाधिकरण सामान्यतः एक वर्षांच्या कालावधीसाठी स्थापन केले जावे, अपवादात्मक परिस्थितीत 6 महिन्यांच्या कालावधीसाठी वाढवता येईल.

2.1.6 सदस्यत्वासाठी अपात्रतेची कारणे

संविधानाच्या कलम 102 मध्ये काही विशिष्ट परिस्थितीत संसदेच्या कोणत्याही सभागृहाचे सदस्यत्व अपात्र ठरविण्याची तरतूद आहे. तसेच जर एखादी व्यक्ती दहाव्या अनुसूची अंतर्गत

बॉक्स 2.2: भ्रष्टाचार आणि दांभिकता

भ्रष्टाचार आणि दांभिकता ही लोकशाहीची अपरिहार्य उत्पादने नसावीत, कारण ती आज आहेत यात शंका नाही. - महात्मा गांधी

अपात्र ठरली असेल तर ती संसदेच्या कोणत्याही सभागृहाचा सदस्य होण्यासाठी अपात्र ठरेल. कलम 102(e) हे स्पष्ट करते की, संसदेला अपात्रतेसाठी कायदा करण्याचा अधिकार आहे. काही संसद सदस्यांची नुकतीच हकालपट्टी लक्षात घेऊन, इतर अटींचा विस्तृत उल्लेख करणे आवश्यक आहे ज्या अंतर्गत संसद सदस्याला अपात्र ठरवले जाऊ शकते. हे या प्रकरणांतील कोणतीही संदिग्धता दूर करेल आणि अशा सर्व प्रकरणांमध्ये संसदेच्या सर्वोच्च सार्वभौमत्वाची पुष्टी करेल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. संविधानाच्या कलम 102(e) अंतर्गत संसदेच्या सदस्यत्वाच्या अपात्रतेच्या अटींचे स्पष्टीकरण देणारे योग्य कायदे केले जाऊ शकतात. त्याचप्रमाणे, राज्ये देखील कलम 198(e) अंतर्गत कायदा करू शकतात.

2.2 सार्वजनिक जीवनातील नैतिकता

नीतिशास्त्र हे जबाबदारी आणि उत्तरदायित्व या संकल्पनांवर आधारित आहेत. लोकशाहीमध्ये सार्वजनिक सेवेतील प्रत्येक अधिकारी हा जनतेला जबाबदार आहे. कायदा आणि नियमांच्या आधारे या उत्तरदायित्वाची अंमलबजावणी केली जाते. जनतेने निवडून दिलेल्या लोक प्रतिनिधींच्या मदतीने या नियमांची निर्मिती केली जाते. नीतिशास्त्र हे या नियमांच्या निर्मितीचा पाया म्हणून काम करते. लोकांच्या नैतिकतेशी

बॉक्स 2.3: नैतिक संहितेची आवश्यकता

गुन्हेगारी आचरणाप्रमाणे नसलेल्या नैतिक चुका ज्याने केल्या आहेत अशा सरकारी कर्मचाऱ्यांच्या समस्या सिनेटर फुलब्राइट यांनी ओळखल्या. त्यांनी विचारले - जे पुरुष पैशासाठी थेट आणि उघडपणे त्यांच्या कार्यालयांची मर्जी विकत नाहीत आणि कायद्याच्या दंडाच्या कक्षेत स्वतः ला ठेवतात त्यांच्याबद्दल काय करावे? जे मैत्रीच्या नावाखाली, कायद्याच्या भावनेला ठेच पोहोचवतात पण त्याचे उल्लंघन करत नाहीत अशा लोकांशी आपण कसे वागावे?

त्यांनी पुढे स्पष्ट केले- नैतिक आचरणाच्या या समस्येतील सर्वात त्रासदायक पैलूपैकी एक म्हणजे अनेक प्रभावशाली लोकांमध्ये नैतिकता कायदेशीरपणाशी एकरूप झाली आहे. सार्वजनिक जीवनात माणसाची सचोटी ज्या मान्यतेने मोजली जाते ती कायद्याच्या चौकटीत राहणे हे मान्य केले तर आपण निश्चितच दुःखद स्थितीत आहोत.

जोडलेल्या संकल्पना आणि विचार यांचा कायदे आणि नियमांच्या निर्मितीवर प्रभाव पडतो. समाजामध्ये 'चांगले' आणि 'न्याय्य' याच्या ज्या संकल्पना अस्तित्वात आहेत त्यामधूनच कायदा व्यवस्थेची निर्मिती झालेली दिसून येते.

सर्व सार्वजनिक अधिकारी/नेते हे समाजाला बांधील असतात. समाजाच्या आणि जनतेच्या जे सर्वोत्तम हिताचे आहे तेच अधिकारी आणि नेत्यांकडून आचरणात आणले जाईल या विश्वासावर हे नाते अवलंबून आहे.

नीतिशास्त्राच्या भूमिकेला अनेक पैलू आहेत. एका बाजूला नीतिशास्त्र हे उच्च नैतिक मूल्यांशी जोडलेले आहे, आणि दुसऱ्या बाजूला नीतिशास्त्र सार्वजनिक अधिकाऱ्यांच्या प्रत्येक कृतीसाठी त्यांना कायद्याच्या चौकटीमध्ये जबाबदार ठरवण्यासाठी देखील मार्गदर्शक ठरते.

- (1) नैतिक नियम आणि प्रथांचे संहितीकरण करणे.
- (2) सार्वजनिक हित आणि वैयक्तिक स्वार्थ यातील संघर्ष टाळण्यासाठी वैयक्तिक स्वार्थ उघड करणे.
- (3) संबंधित मूल्यांच्या अंमलबजावणीसाठी सुयोग्य यंत्रणा तयार करणे.
- (4) सार्वजनिक कार्यालयांसाठी पात्रतेचे आणि अपात्रतेचे निकष ठरवणे.

जी व्यक्ती स्वतःच्या विचार आणि कल्पना यांच्या बळावर समाजाचे भले करणार आहे त्या व्यक्तीने नैतिकतेचा पुरस्कार करायलाच हवा तसेच स्वतः च्या वर्तनामधून नैतिकता दिसून येईल याची काळजी देखील घ्यायला हवी. त्यामुळे सामान्य नागरिकांपेक्षा सार्वजनिक कर्मचारी आणि अधिकारी

यांच्या वर्तनाची कसून शहानिशा करणारे कडक कायदे अस्तित्वात असणे गरजेचे आहे.

नीतिमत्ताविषयक नियमावलीमध्ये चांगले वर्तन आणि प्रशासन याविषयीच्या व्यापक मार्गदर्शक तत्वांचा समावेश असणे अपेक्षित आहे. तर वर्तणूकविषयक नियमांमध्ये अत्यंत नेमक्या आणि स्पष्ट शब्दांत योग्य आणि अयोग्य समजल्या जाणाऱ्या वर्तनांची यादी उपलब्ध करून देणे अपेक्षित आहे.

लोकप्रतिनिधींकडून नीतीशास्त्राने ठरवून दिलेल्या मानकांप्रमाणे आणि वेळ पडल्यास संसदेमध्ये अथवा सार्वजनिक व्यासपीठावर स्वतःच्या कृती अथवा निर्णयाचे नैतिक समर्थन देणे हे अपेक्षित आहे. अर्थात या मानकांची योग्य अंमलबजावणी करणे यासाठी मंत्र्यांवर सक्ती करणे हे अपेक्षित नाही. असे वर्तन अधिकारी करू शकत नाही. अधिकारी याबाबत मंत्र्यांना सल्ला देण्याचे आणि गरज पडल्यास मार्गदर्शन करण्याचे काम करू शकतात.

ब्रिटनने मंत्री व वरिष्ठ नोकरशहांच्या संदर्भात त्यांच्या सार्वजनिक जीवनाबद्दल काही तत्त्वे नोलन कमिटीच्या अभ्यास अहवालाच्या आधारे निश्चित केली आहेत. ही तत्त्वे 'The seven Principles of Public life' या नावाने प्रसिद्ध आहेत.

- (1) निः स्वार्थीपणा (Selflessness) - मंत्री व प्रशासकांनी प्रत्येक निर्णय हा सार्वजनिक हितासाठीच घ्यावा, त्यात वैयक्तिक स्वार्थ (खास करून आर्थिक स्वार्थ) साधण्याचा प्रयत्न नसावा.
- (2) सचोटी (Integrity) - आपले विहित कर्तव्य पार पाडताना बाह्य व्यक्ती व संस्था यांच्या आर्थिक वा अन्य पद्धतीच्या प्रलोभनांचा विचार करता कामा नये.
- (3) वस्तुनिष्ठता (Objectivity) - मंत्री व वरिष्ठ नोकरशहांनी सार्वजनिक व्यवहार पाहताना, नेमणुका करताना, निविदा मंजूर करतेवेळी केवळ गुणवत्ता पाहावी.
- (4) जबाबदेहीपणा (Accountability) - मंत्री व नोकरशहा हे त्यांच्या कृती व निर्णयासाठी जबाबदार असून कोणत्याही सार्वजनिक छाननीसाठी त्यांनी तयार असले पाहिजे.
- (5) पारदर्शीपणा (Openness) - त्यांनी शक्य तितके खुले व मोकळे असावे आणि आपल्या निर्णयाची व कृतीची कारणमीमांसा त्यांना तात्काळ देता आली पाहिजे.
- (6) प्रामाणिकपणा (Honesty) - सार्वजनिक पद भूषविणाऱ्यांनी सार्वजनिक कामात जर त्यांचा काही वैयक्तिक रस असेल तर तो जाहीर केला पाहिजे आणि कोणत्याही परिस्थितीत सार्वजनिक हित जपले पाहिजे.
- (7) नेतृत्व (Leadership) - त्यांनी आदर्श नेतृत्वगुण आपल्या उदाहरणांनी प्रस्थापित केले पाहिजेत.

भारत सरकारने केंद्र आणि राज्य मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांसाठी एक आचारसंहिता ठरवून दिलेली आहे. मंत्र्यांच्या आदर्श वर्तणुकीसाठी ही आचारसंहिता आखून देण्यात आलेली आहे. अर्थात ही आचारसंहिता

बॉक्स 2.4: स्पेनच्या सुशासन संहितेचा एक अर्क

तरीही, सध्याच्या घडीला, सार्वजनिक प्राधिकरणांनी नागरिकांना एक हमी देणे आवश्यक आहे की, सर्व वरिष्ठ कार्यालयांनी केवळ कायद्याने घालून दिलेल्या जबाबदाऱ्या पूर्ण केल्या पाहिजेत, परंतु त्याव्यतिरिक्त, त्यांचे आचरण प्रेरित आणि तत्त्वांनुसार मार्गदर्शित असले पाहिजे. नीतिमत्ता आणि चांगले आचरण, जे अद्याप नियमांमध्ये स्पष्टपणे सांगितलेले नाही - जरी ते निःसंशयपणे अंतर्भूत आहेत - आणि जे सुशासनाची संहिता देतात....

पहिले मूलभूत तत्त्वे - सरकारचे सदस्य आणि सामान्य राज्य प्रशासनाचे वरिष्ठ अधिकारी या संहितेत विकसित केलेल्या नैतिकता आणि चांगल्या आचरणाच्या खालील तत्त्वांचे पालन करून, संविधान आणि उर्वरित कायदेशीर व्यवस्थेनुसार त्यांचे क्रियाकलाप पार पाडतील: वस्तुनिष्ठता, सचोटी, तटस्थता, जबाबदारी, विश्वासाहता, निःपक्षपातीपणा, गोपनीयता, सार्वजनिक सेवेचे समर्पण, पारदर्शकता, अनुकरणीय आचरण, तपस्या, सुलभता, कार्यक्षमता, प्रामाणिकपणा आणि सांस्कृतिक व पर्यावरणीय वातावरणाचा प्रचार आणि लिंगांमधील समानता....

पुरेश्या व्यापक स्वरूपाची आहे असे नाही. त्यामध्ये नैतिक मूल्यांवर भर देण्यापेक्षा काय करावे आणि काय करू नये या नियमांवरच जास्त भर दिलेला दिसून येतो. त्यामुळे वास्तवात मंत्र्यांच्या हातून उच्च नैतिक मूल्ये असलेली कृती पार पडावी यासाठी नीतिशास्त्रावर आधारित आचारसंहिता निर्माण करण्याची गरज आहे. संहिता नियमांचे पालन करण्याकरिता, कायदे आणि नियमांचा आदर करण्यासाठी, तसेच सार्वजनिक जीवनाची अखंडता टिकवून ठेवण्यासाठी, मंत्र्यांना मार्गदर्शक ठरेल अशी आचारसंहिता आणि नियम निर्माण करणे अपेक्षित आहे. यामध्ये मंत्री आणि अधिकारी संबंधांची देखील चर्चा करणे अपेक्षित आहे. तसेच नोलन अहवालामध्ये नमूद केल्याप्रमाणे सार्वजनिक आयुष्याबद्दलच्या सात तत्वांचा देखील यामध्ये समावेश करणे अतिशय गरजेचे आहे.

ज्या तीव्रतेने कार्यकारी मंडळाची नीतिमत्ताविषयक धोरणे सुधारणे गरजेचे आहे, त्याच तीव्रतेने विधिमंडळाशी संबंधित नीतिविषयक नियमांचा देखील विचार केला गेला पाहिजे.

नैतिक मूल्यांचे आणि आचारसंहितेचे पालन करण्याची भावना ही सार्वजनिक सेवकांवर दबाव आणू शकते अशावेळी त्यांच्या वर्तनावर देखरेख ठेवणारी आणि त्याचे प्रभावी नियोजन करणारी यंत्रणा निर्माण करणे गरजेचे आहे.

2.3 आंतरराष्ट्रीय दृष्टीकोन

31 ऑक्टोबर 2003 रोजी आपल्या ठराव क्रमांक 58/4 मध्ये, महासभेने भ्रष्टाचाराविरुद्ध संयुक्त राष्ट्र संघाचा करार स्वीकारला. ठरावाच्या कलम 8 मध्ये “सरकारी अधिकाऱ्यांसाठी आचारसंहिता” नमूद केली आहे :-

- (1) भ्रष्टाचाराशी लढण्यासाठी, प्रत्येक पक्षाने त्याच्या कायदेशीर व्यवस्थेच्या मूलभूत तत्त्वांनुसार, त्याच्या अधिकृत कार्यकर्त्यांमध्ये, इतर गोष्टींबरोबरच, न्याय, सचोटी आणि जबाबदारी विकसित केली पाहिजे.
- (2) विशेषतः, प्रत्येक राज्य पक्ष आपल्या संस्थात्मक आणि वैधानिक प्रणालींमध्ये सार्वजनिक कार्यांच्या निष्पक्ष, सन्माननीय आणि योग्य कामगिरीसाठी आचारसंहिता किंवा मानके लागू करण्याचा प्रयत्न करेल.
- (3) या कलमाच्या तरतुदींची अंमलबजावणी करण्याच्या उद्देशाने, प्रत्येक राज्य पक्ष, 12 डिसेंबर 1996 रोजीच्या सर्वसाधारण सभेच्या ठराव 51/59 च्या परिशिष्टात समाविष्ट असलेल्या त्याच्या वैधानिक प्रणालीच्या मूलभूत तत्त्वांनुसार, वाजवीपणे आणि आंतरराष्ट्रीय प्रादेशिक सारख्या सरकारी अधिकाऱ्यांसाठी आचारसंहिता आंतर-प्रादेशिक आणि बहुपक्षीय संघटनांच्या संबंधित बाबी विचारात घेईल.

- (4) प्रत्येक राज्य पक्षाने त्यांच्या राष्ट्रीय कायद्यांच्या मूलभूत तत्त्वांनुसार स्थापित केलेल्या उपाययोजना आणि व्यवस्थांवर लक्ष केंद्रित केले जाईल जेणेकरून त्यांच्या कामगिरीच्या दरम्यान सरकारी अधिकाऱ्यांनी त्यांच्या निदर्शनास आणलेल्या भ्रष्टाचाराच्या कृत्यांबाबत योग्य अधिकाऱ्यांपर्यंत पोहोचता येईल.
- (5) प्रत्येक राज्य पक्ष, जेथे योग्य असेल तेथे, त्याच्या राष्ट्रीय कायद्यांच्या मूलभूत तत्त्वांनुसार, अशा उपाययोजना आणि व्यवस्था स्थापन करण्याचा प्रयत्न करेल, ज्यामध्ये इतर गोष्टींबरोबरच, त्यांच्या बाह्य क्रियाकलाप, रोजगार, विनियोग गुणधर्म आणि भरीव भेटवस्तू किंवा फायद्यांशी संबंधित अशा घोषणा करणे जे त्यांच्याद्वारे केल्या जात असलेल्या कामातील कोणत्याही स्वारस्यांशी विरोधाभास असू शकतात.
- (6) प्रत्येक राज्य पक्ष, त्याच्या राष्ट्रीय कायद्यांच्या मूलभूत तत्त्वांनुसार, या कलमानुसार स्थापित केलेल्या संहिता आणि नियमांचे उल्लंघन करणाऱ्या सरकारी कर्मचाऱ्यांविरुद्ध शिस्तभंग आणि इतर उपायांचा विचार करेल.

2.4 मंत्र्यांकरता नैतिक चौकट

सध्या मंत्र्यांसाठी आचारसंहिता अस्तित्वात आहे. मंत्र्यांनी आपली कर्तव्ये पार पाडताना पाळावयाची उच्चतम सांविधानिक प्रमाणके आणि

नैतिक आचार याबाबत मार्गदर्शन करणारी 'नीतीतत्त्वे संहिता' तयार करण्यात येणे गरजेचे आहे.

भारत सरकारने एक आचारसंहिता घातली आहे जी केंद्र आणि राज्य सरकार या दोन्ही मंत्र्यांना लागू आहे. आचारसंहिता हे मंत्र्यांचे चांगले आचरण सुनिश्चित करण्यासाठी एक प्रारंभिक बिंदू आहे. तथापि, ते स्वतःच सर्वसमावेशक नाही आणि प्रतिबंधांची यादी निसर्गस्वरूपात अधिक आहे. त्यामुळे आचारसंहितेसोबतच मंत्र्यांनी त्यांचे कर्तव्य बजावताना घटनात्मक आणि नैतिक संहितेचे सर्वोच्च निकष कसे पाळावेत याचे मार्गदर्शन करणारी आचारसंहिता असणे आवश्यक आहे. कायद्याचे पालन करणे, न्यायाचे आचरण राखणे आणि सार्वजनिक जीवनाच्या अखंडतेचे रक्षण करणे या मंत्र्यांच्या मुख्य कार्यांवर संहिता आधारित असेल. ते मंत्री-नागरी सेवक संबंधांची तत्त्वे देखील मांडतील. नैतिक संहिता सार्वजनिक जीवनाच्या सात तत्त्वांचाही विचार करेल. आयोगाने इतर देशांच्या आचारसंहिता तपासल्या आहेत आणि आयोगाचे मत आहे की, मंत्र्यांच्या आचारसंहिता आणि नैतिकसंहिता यामध्ये खालील गोष्टींचा समावेश असावा:-

1. मंत्र्यांनी सर्वोच्च नैतिक मानके राखली पाहिजेत;
2. मंत्र्यांनी सामूहिक जबाबदारीचे तत्व पाळावे;
3. संसदेतील उत्तरदायित्व हे मंत्र्यांचे कर्तव्य आहे आणि त्यांना त्यांच्या विभाग आणि एजन्सींच्या धोरणे, निर्णय आणि कृतींसाठी जबाबदार असले पाहिजे;

4. मंत्र्यांनी हे सुनिश्चित केले पाहिजे की, त्यांचे सार्वजनिक व्यवहार आणि त्यांचे वैयक्तिक हितसंबंध यांच्यात कोणताही संघर्ष उद्भवत नाही किंवा उद्भवण्याची शक्यता दिसत नाही;

बॉक्स. 2.5: बेलीझचे संविधान आणि आचारसंहिता विभाग

121(1): ज्या व्यक्तींना हे कलम लागू होते त्यांनी स्वतःला अशा प्रकारे वागवावे की-

- (अ) स्वतःला अशा पदांवर ठेवण्यासाठी, ज्यामध्ये त्यांच्यात हितसंबंध आहेत किंवा असू शकतात;
- (ब) त्यांची सार्वजनिक किंवा अधिकृत कार्ये आणि कर्तव्ये यांच्या न्याय्य वापरात तडजोड करणे;
- (क) त्यांचे कार्यालय खाजगी फायद्यासाठी वापरणे;
- (ड) त्यांच्या कार्यालयाची किंवा पदाची निंदा करणे;
- (ई) त्यांच्या सचोटीवर प्रश्नचिन्ह निर्माण होऊ देणे; किंवा
- (फ) सरकारच्या सचोटीबद्दलचा आदर किंवा विश्वास धोक्यात आणणे किंवा कमी करणे.

हा विभाग गव्हर्नर-जनरल, नॅशनल असेंब्लीचे सदस्य, बेलीझ सल्लागार समितीचे सदस्य, लोकसेवा आयोगाचे सदस्य, निवडणूक व सीमा आयोगाचे सदस्य, सार्वजनिक अधिकारी, वैधानिक कॉर्पोरेशन व सरकारी संस्थांचे अधिकारी आणि नॅशनल असेंब्लीने लागू केलेल्या कायद्याने विहित केलेले इतर अधिकारी अशांना लागू होतो.

5. लोकसभेतील मंत्र्यांनी मंत्रीपद आणि मतदारसंघ या संदर्भात त्यांची भूमिका वेगळी करावी;
6. मंत्र्यांनी आपल्या पक्षासाठी किंवा राजकीय हेतूसाठी सरकारी संसाधनांचा वापर करू नये, त्यांनी घेतलेल्या निर्णयांची स्वतःची जबाबदारी स्वीकारली पाहिजे आणि केवळ इतरांच्या सांगण्यावरून दुसऱ्यांना दोष देऊ नये;
7. मंत्र्यांनी नागरी सेवेची राजकीय निःपक्षपातीता राखली पाहिजे आणि नागरी सेवकांना असे कोणतेही काम करण्यास सांगू नये जे नागरी सेवकांच्या कर्तव्ये आणि जबाबदाऱ्यांशी विसंगत असेल;
8. संसदेच्या दोन्ही सभागृहांनी वेळोवेळी विहित केलेल्या नियमांचे मंत्र्यांनी पालन केले पाहिजे;
9. मंत्र्यांनी हे ओळखले पाहिजे की, अधिकृत कार्यालयाचा किंवा माहितीचा दुरुपयोग हा सार्वजनिक कार्यकर्ता म्हणून त्यांच्यावरील विश्वासाचा भंग आहे;
10. मंत्र्यांनी हे सुनिश्चित केले पाहिजे की, सार्वजनिक पैसा अत्यंत काळजीपूर्वक वापरला जाईल;
11. मंत्र्यांनी त्यांचे कार्य अशा प्रकारे पार पाडावे की, ते सुशासनाचे साधन म्हणून काम करू शकतील, लोकांच्या जास्तीत जास्त चांगल्यासाठी सेवा देऊ शकतील आणि सामाजिक-आर्थिक विकासाला चालना देतील;

12. मंत्र्यांनी वस्तुनिष्ठपणे, निष्पक्षपणे, प्रामाणिकपणे, न्यायाने, परिश्रमपूर्वक आणि न्याय्य पद्धतीने वागले पाहिजे.

सध्याच्या आचारसंहितेचे पालन सुनिश्चित करण्याचा अधिकार केंद्रीय मंत्र्यांच्या बाबतीत पंतप्रधान, मुख्यमंत्र्यांच्या बाबतीत पंतप्रधान व गृहमंत्री आणि राज्य सरकार मंत्र्यांच्या बाबतीत संबंधित मुख्यमंत्र्यांना आहे. आयोगाचे असे मत आहे की, आचारसंहितेच्या पालनावर देखरेख ठेवण्यासाठी पंतप्रधान आणि राज्यांच्या मुख्यमंत्र्यांच्या कार्यालयात समर्पित युनिट्स स्थापन करण्यात याव्यात. अतिक्रमणांचा तपशील देणारा वार्षिक अहवाल योग्य विधानमंडळाकडे विचारार्थ सादर करावा. शिवाय, सध्याची आचारसंहिता जनतेच्या व्यवहारांशी सुसंगत नाही परिणामी अशी संहिता अस्तित्वात आहे हे बहुसंख्य जनतेला माहितच नाही. मंत्र्यांसाठीची आचारसंहिता वाढवावी आणि इतर काही देशांप्रमाणेच ती सार्वजनिक डोमेनमध्ये ठेवली जावी, अशी शिफारस आयोग करू इच्छितो. आजकाल युतीचे सरकार अधिक प्रचलित असल्याने, केंद्रातील आणि युतीचे भागीदार या नात्याने मंत्री, नैतिक आणि आचारसंहितेचे पालन करतात का याकडे लक्ष ठेवणे योग्य ठरेल आणि हे पंतप्रधान आणि मुख्यमंत्र्यांचे कर्तव्य आहे की, हे जनतेच्या अधिकार क्षेत्रात असावे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. मंत्र्यांसाठी विद्यमान आचारसंहिता व्यतिरिक्त, मंत्र्यांनी त्यांच्या कर्तव्याच्या कामगिरीमध्ये घटनात्मक आणि नैतिक आचरणाचे सर्वोच्च

मानक कसे राखले पाहिजेत याबद्दल मार्गदर्शन करण्यासाठी एक नैतिकसंहिता असावी.

ब. नैतिकसंहिता आणि आचारसंहिता यांच्या पालनावर लक्ष ठेवण्यासाठी पंतप्रधान आणि मुख्यमंत्र्यांच्या कार्यालयात समर्पित युनिट्स स्थापन करण्यात याव्यात. युनिटला आचारसंहितेच्या उल्लंघनाबाबत सार्वजनिक तक्रारी प्राप्त करण्याचा अधिकार देखील देण्यात यावा.

क. मंत्र्यांद्वारे नैतिकसंहिता आणि आचारसंहितेचे पालन व्हावे यासाठी पंतप्रधान किंवा मुख्यमंत्र्यांचे कर्तव्य असले पाहिजे. हे युती सरकारच्या बाबतीतही लागू होईल जिथे मंत्री वेगवेगळ्या पक्षांचे असू शकतात.

ड. या संहिता पाळण्याबाबतचा वार्षिक अहवाल योग्य विधानमंडळाकडे सादर केला जावा. या अहवालात उल्लंघनाची विशिष्ट प्रकरणे, काही असल्यास, आणि त्यावर केलेल्या कारवाईचा समावेश असावा.

इ. नैतिकसंहितेमध्ये इतर गोष्टींबरोबरच मंत्री-नागरी सेवक संबंधांच्या व्यापक तत्वांचा समावेश असावा आणि आचारसंहितेमध्ये त्याचा तपशील दिलेला असावा.

फ. नैतिकसंहिता, आचारसंहिता आणि वार्षिक अहवाल सार्वजनिक डोमेनमध्ये ठेवावा.

2.5 कायदेमंडळासाठी नैतिक चौकट

आदर्श लोकशाही रचनेच्या चार स्तंभांपैकी कायदेमंडळाला सर्वात महत्त्वाचे स्थान आहे. ही लोकांच्या इच्छेची अभिव्यक्ती आहे आणि कार्यकारिणी त्यास उत्तरदायी आहे. हे अशी मागणी करते की, विधायकांसाठी नैतिक मानकांची आवश्यकता कार्यकारिणीसाठी नैतिक मानकांच्या आवश्यकतेच्या आधी असणे आवश्यक आहे.

2.5.1 राज्यसभेची व लोकसभेची नैतिक समिती

राज्यसभेच्या व लोकसभेच्या सदस्यांनी त्यांच्यावरील विश्वास टिकवून ठेवण्याची जबाबदारी लक्षात घेऊन लोकांच्या सामान्य हितासाठी निष्ठेने कार्य केले पाहिजे. त्यांनी राज्यघटना, संसदीय संस्था आणि सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे सामान्य जनतेचा आदर केला पाहिजे. राज्यघटनेच्या प्रास्ताविकेत घालून दिलेल्या आदर्शांचे वास्तवात रूपांतर करण्यासाठी सातत्याने प्रयत्न केले पाहिजेत, तसेच त्यांचे काम करताना नैतिक तत्त्वांचे पालन केले पाहिजे. यासाठी राज्यसभा व लोकसभा नैतिक समिती स्थापित करण्यात आली आहे.

2.5.2 राज्यविधिमंडळ आचारसंहिता

आयोगास उपलब्ध माहितीनुसार, आंध्र प्रदेश, ओरिसा इत्यादी काही राज्य विधानमंडळांनी त्यांच्या विधायकांसाठी नैतिकसंहिता स्वीकारली आहे. 25 नोव्हेंबर 2001 रोजी नवी दिल्ली येथे पीठासीन अधिकारी, मुख्यमंत्री, संसदीय कामकाज मंत्री, पक्षाचे नेते आणि संसदेतील शिस्त व शिष्टाचार आणि राज्ये व केंद्रशासित प्रदेशांच्या विधानसभेतील व्हीप यांच्या अखिल भारतीय परिषदेत एक ठराव मंजूर करण्यात आला. ठरावामध्ये जसे संसद सदस्यांसाठी नैतिकसंहिता लागू करण्याचा समावेश आहे. तसे अशी शिफारसही करण्यात आली आहे की, अशा सर्व विधानमंडळांमध्ये नैतिकसंहिता लागू करण्यासाठी नीती समिती स्थापन करण्यात याव्यात.

2.5.3 स्वारस्य व्यक्त करणे

सार्वजनिक आणि खाजगी हितसंबंधांमधील संघर्ष टाळण्याचा एक मार्ग म्हणजे स्वतःचे स्वारस्य/हित व्यक्त करणे. स्वारस्य हे वैयक्तिकही असू शकते आणि संबंधित व्यक्तींसंदर्भात ही असू शकते. निरनिराळ्या देशांतील कायदेमंडळांनी या विषयावर निरनिराळे दृष्टीकोन स्वीकारले आहेत जसे की, निर्णय प्रक्रियेत सहभागी होण्यापासून सदस्याला रोखणे. युनायटेड नेशन्स काँग्रेसचे नियम, ऑस्ट्रेलिया - कॅनडाच्या संसदेचे नियम एखाद्या विधिमंडळ सदस्याला थेट आर्थिक हितसंबंध असल्यास मतदान करण्याची परवानगी देत नाहीत.

भारतात संसदेच्या दोन्ही सभागृहांमध्ये वेगवेगळ्या प्रकारे आपले स्वारस्य व्यक्त केले जाते. राज्यसभेच्या अध्यक्षांनी असा निर्णय दिला आहे की, जर एखाद्या सदस्याचे सभागृहासमोरील कोणत्याही विषयात वैयक्तिक, आर्थिक किंवा थेट स्वारस्य असेल, तर त्याने त्या प्रकरणाच्या कार्यवाहीमध्ये भाग घेताना त्याच्या हिताचे स्वरूप घोषित करणे आवश्यक आहे.

लोकसभेतील कार्यपद्धती आणि कामकाजाचे नियम असे नमूद करतात की, सभागृहाच्या कोणत्याही विभागातील सदस्याच्या मताला वैयक्तिक, आर्थिक किंवा पूर्ण हिताच्या कारणास्तव आव्हान दिल्यास, कोणत्याही विषयावर निर्णय घ्यायचा असेल तर सभापतीने अशा प्रकरणाची तपासणी केल्यानंतर, सदस्याचे मत ग्राह्य धरायचे की नाही हे ठरवावे आणि त्याचा निर्णय अंतिम असावा. सभासदांच्या पुस्तकात असे नमूद करण्यात आले आहे की, सभागृहाने निर्णय घ्यायचा असेल तर, वैयक्तिक, आर्थिक किंवा प्रत्यक्ष हितसंबंध असलेल्या सदस्याने त्या विषयावरील कार्यवाहीत सहभागी होताना त्याचे स्वार्थ जाहीर करणे आवश्यक आहे.

2.5.4 स्वारस्यांची नोंदवही

वैयक्तिक स्वारस्य किंवा हित व्यक्त करण्यासाठी एक विशेष तरतूद म्हणजे स्वारस्यांची नोंदवही तयार करणे. या नोंदवहीत वेळोवेळी कायदेकर्त्यांनी त्यांच्या सर्व स्वारस्याची नोंद करणे अपेक्षित आहे. लोकसभा नीतिशास्त्र समितीने शिफारस केली आहे की, लोकसभेच्या प्रत्येक सदस्याला

त्याचे उत्पन्न, मालमत्ता आणि दायित्वे यांचा तपशील देणे अनिवार्य केले जावे. त्यानंतर लोकसभा नीतिशास्त्र समितीने असे निरीक्षण नोंदवले की, पहिल्या अहवालात शिफारस केल्यानुसार, अध्यादेश जारी करून शिफारस पूर्ण केली गेली असल्याने, पुढील कारवाईची आवश्यकता नाही.

नियम 293 (राज्यसभेतील कार्यपद्धती आणि कामकाजाचे नियम) असे नमूद करते की, 'सदस्यांची नोंदणी' आचार समितीने राखली पाहिजे. राज्यसभेच्या नीतिशास्त्र समितीने आपल्या चौथ्या अहवालात शिफारस केली आहे की, सुरुवातीला सदस्यांचे खालील हितसंबंध रजिस्टरमध्ये नोंदवले जावेत:-

- (1) कामाचा मोबदला निर्देशित करण्याचे कार्य
- (2) नियमित लाभदायक क्रियाकलाप
- (3) नियंत्रित स्वरूपाचे योगदान
- (4) पेमेंट विरुद्ध सल्लामसलत आणि
- (5) व्यावसायिक प्रतिबद्धता

2.5.5 मालमत्ता आणि दायित्वांचे तपशील देणे

लोकप्रतिनिधी कायदा, 1951 मध्ये लोकप्रतिनिधी (तिसरे संशोधन) अधिनियम, 2002 द्वारे सुधारणा करण्यात आली आहे. एक नवीन कलम (75 अ) घातले गेला आहे ज्यामध्ये असे नमूद केले आहे की, संसदेच्या

सभागृहात किंवा राज्याच्या विधानमंडळात निवडून आलेल्या प्रत्येक उमेदवाराने, मान्यता मिळाल्याच्या तारखेपासून 90 दिवसांच्या आत, त्याच्या मालमत्ता आणि दायित्वांचे तपशील राज्यसभेच्या किंवा विधानपरिषदेच्या अध्यक्षकांडे किंवा लोकसभा किंवा विधानसभेच्या अध्यक्षकांडे सादर करावेत. त्यानुसार, लोकसभेचे सदस्य (मालमत्ता आणि दायित्वांची घोषणा) नियम, 2004 आणि राज्यसभा (मालमत्ता आणि दायित्वांची घोषणा) नियम तयार करण्यात आले आहेत.

या चर्चेवरून हे स्पष्ट होते की, संसदेच्या दोन्ही सभागृहांमध्ये नैतिक संहितेची तरतूद आहे आणि त्या सदस्यांच्या हितसंबंधांची माहिती आणि मालमत्ता आणि दायित्वांचे तपशील जाहीर करण्याची तरतूद करण्यात आली आहे. लोकसभा आणि राज्यसभा या दोन्हींच्या नीतिशास्त्र समित्यांनी सदस्यांना नैतिक आणि आचार वर्तनावर देखरेख ठेवण्याची सूचना दिली आहे.

2.5.6 संसद आणि विधिमंडळांमध्ये नैतिक नियमांची अंमलबजावणी

भारतात, संसदेच्या दोन्ही सभागृहांनी विविध प्रसंगी नैतिक तत्वांच्या उल्लंघनाचे काटेकोरपणे पालन केले आहे. 1951 मध्ये, हंगामी संसदेद्वारे, श्री. एच.जी. मुदगल यांच्या वर्तनाची चौकशी करण्यासाठी सभागृहाची तदर्थ समिती नेमण्यात आली होती. बॉम्बे बुलियन असोसिएशनकडून पैसे आणि इतर फायद्यांच्या बदल्यात संसदेत त्यांच्या काही हितसंबंधांच्या बाजूने, श्री.

मुदगल यांचे आचरण सभागृहाच्या शिष्टाचाराच्या आनुषंगाने आवश्यक आचार मानकांची पूर्तता करत नसल्याचा निष्कर्ष समितीने काढला.

अर्धशतकानंतर तत्सम समस्या पुन्हा समोर आल्या. लोकसभेच्या दहा सदस्यांनी प्रश्न विचारण्यासाठी किंवा सभागृहात इतर बाबी उपस्थित करण्यासाठी पैसे स्वीकारल्याच्या दूरदर्शन वृत्तवाहिनी 'आज तक' ने 12 डिसेंबर 2005 मध्ये आरोप केलेल्या अनुचित वर्तनाची चौकशी करण्यात आली. या समितीने या सदस्यांचे वर्तन संसद सदस्यांसाठी अशोभनीय आणि अनैतिक असल्याचा निष्कर्ष काढला. समितीने सदस्यांची सभागृहातून हकालपट्टी करण्याची शिफारस केली आणि ही सूचना सभागृहाने मान्य केली.

राज्यसभेतील कार्यपद्धती आणि व्यवहाराचे नियम असे नमूद करतात की, आचारसंहिता समिती सदस्यांचे आचरण आणि नैतिक आचरण यावर देखरेख करेल आणि आचारसंहितेच्या कथित उल्लंघनाशी संबंधित प्रकरणांची चौकशी करेल. चौकशीसाठी समिती स्वतः प्रकरणे हाती घेऊ शकते. राज्यसभेच्या अध्यक्षांनी आजतक वाहिनीवर दाखविलेल्या सदनातील सदस्याच्या सहभागाशी संबंधित घटनेचा संदर्भ नीतिशास्त्र समितीकडे दिला. समितीने सदस्याची सभागृहातून हकालपट्टी करण्याची शिफारस केली आणि सभागृहाने ही शिफारस मान्य केली.

नैतिक मूल्ये आणि आचारसंहिता जाहीर केल्याने सार्वजनिक कार्यकर्त्यांवर नैतिक दबाव येतो, तर दुसरीकडे त्यांना प्रभावी देखरेख आणि अंमलबजावणीची आवश्यकता असते. जगातील कायदेमंडळांनी यासाठी

विविध प्रारूपे स्वीकारले आहेत. कॅनडाचा हितसंबंध आणि पोस्ट-एम्प्लॉयमेंट कोड फॉर पब्लिक ऑफिसर्स (2006), संहितेवर देखरेख ठेवण्यासाठी आणि सल्ला देण्यासाठी नैतिकता आयुक्तांचा हवाला देते. एथिक्स कमिशनर हा पार्लमेंट ऑफ कॅनडा कायद्याच्या कलम 72.01 अंतर्गत नियुक्त केलेला अधिकारी आहे. आयुक्त संहितेनुसार त्यांनी केलेल्या तपासणीचा अहवाल सदस्यांना देतात आणि सदस्यांच्या क्रियाकलापांबद्दल हाऊस ऑफ कॉमन्सला वार्षिक अहवाल सादर करतात. नोलन समितीच्या शिफारशींवर आधारित, हाऊस ऑफ कॉमन्सने मानकांसाठी संसदीय आयुक्त पदाची स्थापना केली. मानकांसाठी संसदीय आयुक्त पदाच्या निर्मितीमुळे सदनाला नैतिक मानकांशी संबंधित बाबींमध्ये अधिक पारदर्शकता आणण्यास मदत झाली आहे. यामुळे सदस्यांना आचारसंहितेच्या बाबतीतही वेळीच सल्ला देऊन मदत केली आहे. संसदेच्या दोन्ही सभागृहांनी समान कार्यालयाच्या निर्मितीचा विचार करावा, असे आयोगाचे मत आहे. हे कार्यालय अध्यक्षांच्या अधिपत्याखाली काम करेल. ते आचार समितीला तिचे कार्य पार पाडण्यासाठी, सदस्यांना आवश्यक सल्ला देण्यासाठी आणि नोंदी ठेवण्यासाठी मदत करू शकते.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. संसदेच्या प्रत्येक सभागृहामध्ये 'नीती आयुक्त'चे कार्यालय स्थापन केले जाऊ शकते. सभापती/अध्यक्षांच्या अधिपत्याखाली कार्यरत असलेले हे कार्यालय, नैतिकता समितीला तिचे कार्य पार

पाडण्यासाठी मदत करेल आणि आवश्यक असेल तेव्हा सदस्यांना सल्ला देईल व आवश्यक नोंदी ठेवेल.

ब. राज्यांच्या संदर्भात, आयोग खालील शिफारस करतो:

- i. सर्व राज्य विधानमंडळे त्यांच्या सदस्यांसाठी नैतिकसंहिता आणि आचारसंहिता स्वीकारू शकतात.
- ii. विधायकांचे नैतिक आचरण सुनिश्चित करण्यासाठी, उल्लंघनाच्या बाबतीत मंजूरीसाठी चांगल्या परिभाषित प्रक्रियेसह नीतिमत्ता समित्या स्थापन केल्या जाऊ शकतात.
- iii. 'सदस्यांच्या हितसंबंधांची नोंदणी' राज्य विधानमंडळांच्या सदस्यांद्वारे हितसंबंधांच्या घोषणेसह राखली जाऊ शकते.
- iv. उल्लंघनासह तपशील प्रदान करणारे वार्षिक अहवाल संबंधित सदनांच्या टेबलावर ठेवता येतील.
- v. राज्य विधानमंडळांच्या प्रत्येक सभागृहाद्वारे 'नीती आयुक्त'चे कार्यालय स्थापन केले जाऊ शकते. संसदेसाठी सुचविल्याप्रमाणे हे कार्यालय सभापती/अध्यक्षांच्या अधिपत्याखाली काम करेल.

2.6 लाभाचे पद

भारतीय राज्यघटनेत असे नमूद केले आहे की, संसदेचे आणि विधिमंडळाचे सदस्य लाभाचे पद धारण केल्यास संसदेचे किंवा विधानमंडळाचे सदस्य म्हणून निवडले जाण्यासाठी आणि सरकारच्या अधीन असण्यासाठी अपात्र ठरवले जातील. यामागील मूळ कल्पना म्हणजे

बॉक्स 2.6: संसदेवर एडमंड बर्क यांचे कथन

230 वर्षांपूर्वी (1774 मध्ये!) एडमंड बर्क, ब्रिस्टलमध्ये आपल्या मतदारांना संबोधित करताना, खालीलप्रमाणे बोलले.

तुमचा प्रतिनिधी तुमचा ऋणी आहे, केवळ त्याचा उद्योगच नाही, तर त्याच्या न्यायाचा; आणि तो विश्वासघात करतो, जर त्याने तुमची सेवा करण्याऐवजी तुमच्या मतासाठी बलिदान दिले तर.

संसद ही वेगवेगळ्या आणि प्रतिकूल हितसंबंधांच्या राजदूतांची काँग्रेस नाही; इतर एजंट व वकिलांच्या विरोधात एजंट व वकील म्हणून प्रत्येकाने कोणते हित राखले पाहिजे; परंतु संसद ही एका राष्ट्राची, एकाच हिताची, संपूर्ण राष्ट्राची विचारपूर्वक केलेली सभा आहे; जेथे, स्थानिक हेतूने नव्हे, स्थानिक पूर्वग्रहांनी मार्गदर्शन केले पाहिजे, परंतु सर्व सामान्य कारणांमुळे उद्भवणारे सामान्य चांगले. तुम्ही खरोखरच सदस्य निवडता; परंतु जेव्हा तुम्ही त्याला निवडले असेल तेव्हा तो ब्रिस्टलचा सदस्य नाही तर तो संसद सदस्य आहे.

कार्यालयीन कार्ये आणि विधायी कायदे यांच्यातील हितसंबंध दूर करणे होय. घटनात्मक तत्त्वे हे सुनिश्चित करतात की, निवडून आलेले सदस्य सरकारच्या कामकाजावर देखरेख करू शकतात. कायदेनिर्मिती, अर्थसंकल्प मूल्यांकन आणि सर्व सरकारी कामांवर देखरेख ही सदस्यांच्या कार्यक्षेत्रात असते. सरकारच्या कार्यकारी शाखेने कायद्याची अंमलबजावणी केली पाहिजे, सार्वजनिक पैशाचा मंजूर हेतूसाठी वापर केला पाहिजे आणि कायद्याच्या दिशेने केलेल्या कार्यासाठी जबाबदार असावे. म्हणून, जर सदस्यांनी कार्यकारिणीबद्दल कृतज्ञता व्यक्त केली, तर कायदे कधीही त्याचे स्वातंत्र्य टिकवून ठेवू शकत नाहीत आणि ते मंत्रिमंडळ आणि अधिकाऱ्यांच्या गटावरील नियंत्रण गमावतात. या दृष्टीकोनातून, सदस्यांच्या पदाच्या फायद्यावर घटनात्मक बंधन घालणे आवश्यक आणि स्वागतार्ह दोन्ही आहे.

2003 मध्ये संविधानातील 91 वी घटनादुरुस्ती लागू करून कनिष्ठ सभागृहातील मंत्रीपरिषदेचा आकार 15 टक्क्यांपर्यंत मर्यादित करण्यात आला आहे. कॉर्पोरेशनचे अध्यक्ष, विविध मंत्रालयांचे संसदीय सचिव म्हणून आणि इतर लाभाच्या कार्यालयांमध्ये, पद, प्रतिष्ठा आणि विशेषाधिकार यांच्या लालसा पूर्ण करण्यासाठी विधायकांना नियुक्त करतात. अर्थात, हा अधिकार पृथक्करणाच्या तत्त्वाचा दुरुपयोग आहे. परंतु जोपर्यंत हा गैरवापर आपल्या लोकशाहीच्या मॉडेलला एकत्रित करत आहे, तोपर्यंत केवळ तांत्रिक आणि कायदेशीर मुद्द्यांपुरते कार्यालयाची चर्चा मर्यादित करणे अपुरे ठरेल.

आपल्या देशात, सार्वजनिक पदाचा वापर वैयक्तिक संपत्ती वाढवण्यासाठी बऱ्याच काळापासून केला जातो. त्यामुळे काही वेळा सार्वजनिक कार्यालय हे मोठ्या भ्रष्टाचाराचे आणि वाढत्या संरक्षणाचे साधन बनते.

अशा प्रवृत्तीच्या पार्श्वभूमीवर लाभाच्या कार्यालयाच्या व्याख्येचे पुनर्विचार करणे आवश्यक आहे. लाभाच्या पदाशी संबंधित घटनेच्या कलम 102 आणि कलम 191 च्या भावनेचे गेल्या अनेक वर्षांपासून उल्लंघन केले जात असताना त्याचे कागदावरच पालन केले जात आहे. परिणामी, अनुच्छेद 102 आणि कलम 191 अंतर्गत अपात्रतेतून सूट देण्याची यादी वाढत राहिली आहे. उदाहरणार्थ, 1959 चा कायदा 10 अनुच्छेद 102 अंतर्गत अपात्रतेतून सूट मिळालेल्या शेकडो नावांची यादी करतो. अशा यादीतील कोणत्याही स्पष्ट तर्कसंगततेचा उल्लेख वेळोवेळी विशिष्ट पदाधिकाऱ्यांना संरक्षण देण्याच्या औचित्याशिवाय दुसरे नाही. असेच कायदे कलम 191 अन्वये राज्य विधानमंडळांनी लागू केले आहेत, ज्यात शेकडो पदांना राज्य विधानसभेसाठी अपात्रतेपासून सूट देण्यात आली आहे. प्रत्येक वेळी, कार्यकारिणीद्वारे सदस्याची नियुक्ती एखाद्या कार्यालयात केली जाते ज्याचे वर्गीकरण लाभाचे कार्यालय म्हणून केले जाऊ शकते, त्या कार्यालयाला सूट मिळण्याच्या यादीमध्ये समाविष्ट करण्यासाठी कायदा लागू केला जातो.

कार्यकारिणीच्या अधिकाराचा वापर निर्णय घेण्यामध्ये केला गेला आहे किंवा सार्वजनिक निधीच्या नियोजनात थेट सहभाग घेण्यात आला

आहे, हे अनेकदा दृष्टीआड होते. नियुक्ती आणि पदावरून दूर करण्याबाबत सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेले स्पष्टीकरणही सरकारच्या कार्यकारिणीच्या हातात असते, त्यामुळे अनेक नियुक्त्या सल्लागार स्वरूपाच्या असल्याने ते दोन्ही उपयोगी ठरू शकत नाही.

अनेक पक्षांच्या नेत्यांना आणि विधायकांना विवेकाधीन सार्वजनिक निधीची आवश्यकता असते जेणेकरून त्यांना त्यांच्या मतदारसंघाच्या गरजा पूर्ण करण्यासाठी सार्वजनिक कामे लवकर करता येतील. तथापि, संसद सदस्य स्थानिक क्षेत्र विकास योजना (MPLADS) आणि विधायक स्थानिक क्षेत्र विकास योजना (MLALADS) अशा योजनांचे अधिकार पृथक करण्याची कल्पना निरर्थक ठरते, कारण विधायक देखील थेट कार्यकारी म्हणून काम करतात. विधायक या योजनांतर्गत सार्वजनिक निधीचे थेट प्रशासन करत नाहीत, कारण ते जिल्हा दंडाधिकार्यांच्या नियंत्रणाखाली आहेत हा युक्तिवादही येथे खोटा ठरतो.

विविध घटना तज्ञ आणि न्यायशास्त्रज्ञांनी वरील योजना असंवैधानिक म्हणून घोषित केल्या आहेत. या योजनेत (संसद स्थानिक क्षेत्र विकास योजना) संसद सदस्यांच्या भूमिकेचा विपर्यास केला, जो मूलतः पंचायती राज संस्थांकडे जावयास हवा तो दुसरीकडे वळवला गेला आहे.

लाभाच्या कार्यालयाची स्पष्ट व्याख्या करणे आवश्यक आहे जेणेकरून अधिकार अधिक स्पष्टपणे वेगळे केले जातील. जे विधायक मंत्री नसतात त्यांच्याकडे वैयक्तिक किंवा व्यावसायिक पार्श्वभूमीचे महत्त्वपूर्ण

कौशल्य असते. याशिवाय लोकसेवेच्या अनुभवातून त्यांना विलक्षण दृष्टी आणि सार्वजनिक धोरणाची दूरदृष्टी प्राप्त होते. असे कौशल्य आणि ज्ञान कार्यकारीला धोरण तयार करताना मौल्यवान इनपुट प्रदान करू शकते. त्यामुळे केवळ सल्लागार स्वरूपाच्या समित्या आणि आयोगांच्या स्थापनेत विधायकांचा सहभाग असावा.

लाभाचे कार्यालय परिभाषित करताना, अशी भूमिका किंवा अशा पदांवर मिळणारे मोबदला आणि सुविधा विचारात न घेता, कार्यकारी कार्ये आणि कार्यकारी अधिकार यांच्यात स्पष्ट फरक केला पाहिजे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. खालील तत्वांवर आधारित लाभाचे कार्यालय परिभाषित करण्यासाठी कायद्यात सुधारणा केली पाहिजे:

- i. निव्वळ सल्लागार संस्थांतील सर्व कार्यालये जिथे एखाद्या विधायकाचा अनुभव, अंतर्दृष्टी आणि कौशल्य सरकारी धोरणातील इनपुट असेल, अशा कार्यालयाशी संबंधित मोबदला आणि भत्ते विचारात न घेता, लाभाची कार्यालये मानली जाणार नाहीत.
- ii. कार्यकारी निर्णय घेणे आणि सार्वजनिक निधीचे नियंत्रण करणारी सर्व कार्यालये, ज्यात सार्वजनिक उपक्रमांच्या प्रशासकीय मंडळावरील पदे आणि वैधानिक आणि गैर-वैधानिक प्राधिकरणे थेट धोरण ठरवणारे किंवा संस्थांचे

व्यवस्थापन करणे किंवा खर्च अधिकृत करणे किंवा मंजूर करणे हे लाभाचे कार्यालय मानले जाईल, आणि कोणताही विधायक अशी पदे भूषवू शकत नाही.

- iii. मंत्रिपदावर असताना, एखादा मंत्री नियोजन आयोगासारख्या काही संस्थांमध्ये सामील असू शकतो, जेथे सरकारच्या दैनंदिन कामासाठी मंत्रिमंडळ आणि संघटना, प्राधिकरण किंवा समिती यांच्यात जवळचा समन्वय आणि एकात्मता आवश्यक असते. त्यामुळे ते लाभाचे पद मानले जाऊ नये.

(विवेकाधीन निधीचा वापर, विशिष्ट प्रकल्प आणि योजना निश्चित करण्याचे अधिकार किंवा लाभार्थी निवडणे किंवा विधायकांच्या हातात खर्च अधिकृत करणे हे कार्यकारी कार्याचे कार्यप्रदर्शन मानले जाईल आणि अनुच्छेद 102 आणि 191 अंतर्गत अपात्रतेला आमंत्रित केले जाईल, जरी नवीन कार्यालय अधिसूचित केले आणि त्यावर स्थगिती दिली असली नसली तरीही.)

ब. MPLADS आणि MLALADS सारख्या योजना रद्द कराव्यात.

क. संसदेचे सदस्य आणि राज्य विधानमंडळाचे सदस्य हे माहितीच्या अधिकाराखाली 'सार्वजनिक अधिकारी' म्हणून घोषित केले जावे, ते वैधानिक कार्ये पार पाडत असताना वगळावे.

2.7 नागरी सेवकांसाठी नैतिक संहिता

आत्म-अधीन नसणे, समाजकल्याण आणि सुधारित राज्य हस्तक्षेपांची आवश्यकता असलेल्या मूल्यांचा अवलंब करणे, सहानुभूतीची भावना निर्माण करणे, ही अशी कौशल्ये नाहीत जी नागरी सेवेत प्रवेश करताच आत्मसात करता येतील. तथापि, हे मान्य केले पाहिजे की, आपल्या नागरी सेवा व्यवस्थेमध्ये कार्यपद्धती आणि यशाची परंपरा आहे जी वर्तमान आणि भविष्यातील नागरी सेवकांद्वारे अंमलबजावली जातात. हे देखील मान्य केले पाहिजे की, 'निष्पक्ष वर्तणूक'चे मानदंड तयार करण्यासाठी आणि विकसित करण्यासाठी विद्यमान चौकटीतील कायदे आणि नियमांची बिनदिक्कतपणे अंमलबजावणी केली जाऊ शकत नाही. सर्व काही योग्य ठिकाणी संतुलित करण्याचा प्रश्न आहे. नागरी सेवांमध्ये औपचारिक अंमलबजावणी करण्यायोग्य संहिता अस्तित्वात आहेत ज्यात अपेक्षित वर्तनाचे नियम आणि स्वतंत्रपणे अशा नियमांचे उल्लंघन करण्यासाठी विहित 'शिक्षे'ची तरतूद आहे. दुसरीकडे, औपचारिक शिक्षेशिवाय न्याय्य आणि स्वीकार्य वर्तनाच्या सुरुवातीच्या आणि अपूर्ण परंपरा देखील आहेत, परंतु अशा प्रथा आणि परंपरांचा अवलंब न केल्याने सामाजिक बहिष्कार आणि कलंक निर्माण होतो.

‘अंमलबजावणी करण्यायोग्य मानकांचा’ विद्यमान संच म्हणजे ‘आचार नियम, जे केंद्रीय नागरी सेवा (आचार) नियम, 1964 च्या स्वरूपात

आहेत आणि ते अखिल भारतीय सेवांच्या सदस्यांना आणि कर्मचाऱ्यांना लागू होणारे आहेत.

‘एकनिष्ठता, ‘कर्तव्याप्रती समर्पण’ आणि सरकारी कर्मचाऱ्यांचे असभ्य वर्तनात सहभागी न होणे यासारख्या काही सामान्य नियमांचा अंतर्भाव करून नियमांमध्ये नमूद केलेली आचारसंहिता सरकारी कर्मचाऱ्यांसाठी अवास्तव मानली जाईल. भारतात नागरी सेवांसाठी कोणतीही विहित नैतिक संहिता नाही. भारतात विविध आचार नियम आहेत, जे सामान्य क्रियाकलापांच्या संचावर निर्बंध घालतात. हे आचार नियम एक उद्देश पूर्ण करतात, परंतु नैतिक संहिता तयार करत नाहीत. नव्या नीतिसंहितेत स्वच्छ शासन देण्यावर प्राथमिक भर द्यावा लागेल. प्रत्येक शासकीय कर्मचार्यांने याबाबतीत शपथपत्र व दृढ राहिल्याशिवाय सध्याचे चित्र बदलणार नाही. असे स्वच्छ शासन द्यावयाचे असेल तर प्रत्येक शासकीय निर्णय हा पारदर्शकपणे, काही न्यायिक तत्वांवर, कोणाचीही बाजू न घेता झाला पाहिजे.

कार्मिक, सार्वजनिक तक्रार आणि निवृत्ती वेतन मंत्रालयाच्या विचाराधीन ‘सार्वजनिक सेवा विधेयक’ आहे, ज्यामध्ये नागरी सेवांकडून अनेक सामान्य आवश्यकता मांडण्याचा प्रस्ताव आहे, ज्यांना ‘मूल्ये’ म्हणून संबोधले जाते. बिलामध्ये राज्यघटनेच्या प्रास्ताविकेत नमूद केलेल्या विविध आदर्शांवर निष्ठा, निर्णय घेताना जबाबदारी आणि पारदर्शकता, निष्पक्षपणे वागणे यांसारखी मूल्ये त्यामध्ये आहेत.

सार्वजनिक सेवा
संहिता आणि सार्वजनिक
सेवा व्यवस्थापन संहिता
विधेयकाच्या मसुद्यात
प्रस्तावित करण्यात आली
आहे ज्यामध्ये अधिक विशिष्ट
कर्तव्ये आणि जबाबदाऱ्या
विहित करण्यात आल्या
आहेत. संहितेचे उल्लंघन
केल्यास संस्था/संस्थांना
सध्याच्या मोठ्या आणि
किरकोळ दंडाप्रमाणेच

बॉक्स 2.7: नैतिकतेची उत्क्रांती

“...आपल्याला माहित आहे की,
जसजसे ज्ञान येते, व्यक्ती वाढते, नैतिकता
विकसित होते आणि अलिप्ततेची कल्पना
सुरू होते. पुरुषांना ते समजले किंवा नाही,
ते निःस्वार्थ होण्यासाठी त्या शक्तीने प्रेरित
होतात. नैतिकतेचा तो पाया आहे.
कोणत्याही भाषेत किंवा कोणत्याही
धर्मात किंवा जगातील कोणत्याही
संदेष्ट्याने उपदेश केलेल्या सर्व नीतिमत्तेचे
हे सार आहे...” -स्वामी विवेकानंद

शिक्षेला आमंत्रित केले जाईल. वरील संहिता आणि मूल्यांच्या
अंमलबजावणीवर देखरेख ठेवण्यासाठी आणि मूल्ये व संहितेच्या बाबतीत
सल्ला देण्यासाठी ‘लोकसेवा प्राधिकरण’ स्थापन करण्याचाही प्रस्ताव आहे.
आयोगाने निर्णय घेतला आहे की, ते नागरी सेवा सुधारणांवरील त्यांच्या
आगामी अहवालात प्रस्तावित मसुदा विधेयकाची योग्यरित्या तपशीलवार
तपासणी करेल.

हे विविध मुद्दे केवळ नागरी सेवांसाठीच महत्त्वाचे नाहीत, ते
नोकरशाहीच्या सर्व स्तरांसाठी आणि सर्व स्थानिक संस्था आणि त्यांच्या
कर्मचाऱ्यांसाठी तितकेच महत्त्वाचे आहेत. राज्यघटनेच्या 73 व्या आणि 74

व्या दुरुस्तीनंतर, स्थानिक स्वराज्य संस्थांनी आता राष्ट्राच्या विकासात महत्त्वाची भूमिका बजावली आहे आणि त्यांना मुख्य कार्यकारीचे अधिकार आहेत.

या संस्था आणि त्यांचे कर्मचारी आणि इतर प्राधिकरणासाठी संबंधित कोडच्या आवश्यकतेस मान्यता देण्यात यावी.

1999 मध्ये ऑस्ट्रेलिया सरकारने ऑस्ट्रेलिया सार्वजनिक सेवा कायदा लागू केला, जो नागरी सेवा मूल्यांचा संच निश्चित करतो. ही मूल्ये केवळ उद्दिष्टाची प्रेरक विधाने नाहीत, तर सर्व कर्मचाऱ्यांनी ही मूल्ये स्वीकारणे आणि संहितेचे पालन करणे अपेक्षित आहे. आतापर्यंत वरिष्ठ अधिकाऱ्यांनी या नियमांमध्ये सुधारणा करणे अपेक्षित आहे. हे लक्षात घेणे मनोरंजक आहे की, एजन्सी ज्या प्रमाणात मूल्यांचे पालन करतात त्या मर्यादेपर्यंत

लोकसेवा आयुक्तांना संहितेचे पालन सुनिश्चित करण्यासाठी आवश्यक असलेल्या प्रणाली आणि पद्धतींच्या मर्यादा आणि पर्याप्ततेचे मूल्यांकन

बॉक्स 2.8: सात सामाजिक पापे

महात्मा गांधींनी “यंग इंडिया”, मध्ये 1925 साली उद्धृत केल्याप्रमाणे सात सामाजिक पापे

1. तत्त्वांशिवाय राजकारण
2. कामाशिवाय संपत्ती
3. विवेकाशिवाय विश्रंती
4. चारित्र्याशिवाय ज्ञान
5. नैतिकतेशिवाय वाणिज्य
6. मानवतेशिवाय विज्ञान
7. त्यागाशिवाय पूजा

करण्याचा अधिकार आहे. त्याच्याकडे वैधानिक अधिकार आणि धोरणात्मक जबाबदाऱ्या दोन्ही आहेत. यामध्ये सरकारच्या विविध एजन्सींनी मूल्ये स्वीकारलेल्या सेवेच्या स्थितीबद्दल संसदेला दिलेल्या वार्षिक अहवालाचा समावेश आहे. सार्वजनिक सेवेमध्ये कायद्याने विहित केलेल्या मूल्यांचा संच असावा असे द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचे मत आहे. ऑस्ट्रेलिया सारखे नागरी सेवक या मूल्यांबद्दल सातत्याने उत्साही आहेत याची खात्री करण्यासाठी एक प्रणाली असावी.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. 'सार्वजनिक सेवा मूल्ये' ज्यासाठी सर्व सार्वजनिक सेवकांनी आकांक्षा बाळगली पाहिजे, ते परिभाषित केले जावे आणि ते सरकारी आणि अर्ध सरकारी संस्थांच्या सर्व स्तरांवर लागू केले जावे. या मूल्यांचे कोणतेही उल्लंघन हे शिक्षेला आमंत्रण देणारे गैरवर्तन मानले पाहिजे.

ब. अधिकाऱ्यांच्या नैतिकसंहिता आणि आचारसंहितेमध्ये हितसंबंधांचा संघर्ष सर्वसमावेशकपणे समाविष्ट केला गेला पाहिजे. तसेच, सेवारत अधिकाऱ्यांना सार्वजनिक उपक्रमांच्या मंडळावर नामनिर्देशित केले जाऊ नये. तथापि, हे ना-नफा सार्वजनिक संस्था आणि सल्लागार संस्थांना लागू होणार नाही.

2.8 नियामकांसाठी आचारसंहिता

व्यवसायी आणि व्यापाऱ्यांसाठी आचारसंहिता आहेत. खरे तर अशा संहिता अनादी काळापासून चालत आल्या आहेत. हममुराबीच्या संहितेतही यांचे उल्लेख आढळतात. समाजातील विविध घटकांसाठी आचारसंहिता तयार करणे आणि त्याची अंमलबजावणी करणे हे सर्वसाधारणपणे अंतर्गत नियामक व्यवस्थेद्वारे केले जाते. गिल्ड हे अशाच एका व्यवस्थेचे एक अतिशय प्राचीन स्वरूप आहे. हे संघ समान प्रकारच्या व्यावसायिक किंवा व्यवसायातील लोकांची संघटना होती, जी त्यांच्या परस्पर हितसंबंधांचे रक्षण करण्यासाठी आणि नियम राखण्यासाठी तयार करण्यात आली होती. स्पर्धेच्या औद्योगिकीकरणामुळे या गिल्ड्सची प्रथा कमी-अधिक प्रमाणात संपुष्टात आली आहे.

इंडियन मेडिकल कौन्सिल कायदा, 1956 (1956 चा 102) असे नमूद करतो की,

बॉक्स 2.9: व्यवसायाची विश्वासाहता

“(व्यावसायिक) कौन्सिलची विश्वासाहता कोणत्याही व्यवसायाच्या संदर्भात तिच्या 'शिस्तपालन मंडळा'सह - मग तो कायदा असो, वैद्यकशास्त्र, लेखापालन किंवा इतर कोणताही व्यवसाय असो - ते गंभीर गैरवर्तणुकीच्या प्रकरणांना कसे सामोरे जातात यावर अवलंबून असते. ज्याची प्रवृत्ती या व्यवसायाची विश्वासाहता आणि प्रतिष्ठा नष्ट करते” आणि “शिक्षा, अर्थातच, गैरवर्तनाच्या गंभीरतेशी सुसंगत असणे आवश्यक आहे”.

परिषद व्यावसायिक आचरण, शिष्टाचार आणि वैद्यकीय व्यावसायिकांसाठी आचारसंहिता निर्धारित करेल. वैद्यकीय परिषदेने त्यानुसार व्यावसायिक आचरण नियमावली 'नोंदणीकृत वैद्यकीय व्यावसायिकांसाठी शिष्टाचार आणि नीतिशास्त्र' तयार केली आहे. वकील कायदा, 1961 भारतीय बार कौन्सिलची कार्ये, वकिलांसाठी व्यावसायिक आचरण आणि शिष्टाचार समाविष्ट करते. चार्टर्ड अकाउंटंट्स ऍक्ट, 1949 ने भारतात चार्टर्ड अकाउंटिंग सिस्टीम लागू करण्यासाठी इंस्टिट्यूट ऑफ चार्टर्ड अकाउंटंट्स ऑफ इंडियाच्या स्थापनेची तरतूद केली आहे. फॉर्म देखील कायम ठेवण्यात आले आहेत. प्रेस कौन्सिल कायदा, 1978 अंतर्गत प्रेस कौन्सिल ऑफ इंडिया कार्य करते. ही एक वैधानिक, न्यायिक संस्था आहे, जी प्रेसवर देखरेख करण्यासाठी काम करते. हे नैतिकतेचे उल्लंघन आणि प्रेसच्या स्वातंत्र्याचे उल्लंघन केल्याच्या तक्रारींवर अनुक्रमे प्रेसद्वारे किंवा विरुद्ध निर्णय घेते. या परिषदेची उद्दिष्टे आणि कार्ये उच्च व्यावसायिक मानकांनुसार वृत्तपत्रे, वृत्तसंस्था आणि पत्रकारांसाठी आचारसंहिता तयार करणे समाविष्ट करते. प्रेस कौन्सिल ऑफ इंडियाने पत्रकारिता नियमांची एक संहिता जारी केली आहे, ज्याचे माध्यमांनी पालन करणे अपेक्षित आहे. इंस्टिट्यूट ऑफ इंजिनियर्स (रॉयल चार्टर, 1935 अंतर्गत समाविष्ट) ने 'कॉर्पोरेट सदस्यांसाठी आचारसंहिता' विहित केली आहे.

अंतर्गत नियंत्रक वगळता, नियंत्रकांचा आणखी एक वर्ग आहे, ज्याला 'बाह्य नियंत्रक' म्हटले जाऊ शकते. बाह्य नियामकाचे उदाहरण म्हणजे ऑल इंडिया कौन्सिल फॉर टेक्निकल एज्युकेशन, ही एक वैधानिक

संस्था आहे जी संपूर्ण देशात तंत्रशिक्षण प्रणालीचे योग्य नियोजन आणि समन्वित विकासासाठी स्थापन करण्यात आली आहे. भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण आणि राज्य विद्युत नियामक प्राधिकरण ही काही इतर उदाहरणे आहेत.

जवळजवळ सर्व व्यवसायांसाठी मुबलक आचारसंहिता अस्तित्वात असूनही, अनेकदा असे निदर्शनास आणले जाते की, नैतिकतेच्या नियमांचे पालन करणे सामान्यतः असमाधानकारक आहे. व्यवसायातील नैतिक मूल्यांच्या घसरणीचा देशाच्या शासन व्यवस्थेवर विपरित परिणाम झाला आहे आणि सार्वजनिक जीवनात भ्रष्टाचार वाढण्याचे हे एक महत्त्वाचे कारण आहे. सरकारी कामकाज सुरू झाल्यावर बाह्य नियामकांची भूमिकाही वाढेल. अशा प्रकरणांमध्ये नियामकांनी स्वतःसाठी तसेच सेवा पुरवठादारांसाठी नैतिकतेचे नियम विहित करणे आवश्यक होईल. त्याहूनही महत्त्वाचे म्हणजे वस्तुनिष्ठ, पारदर्शक व निष्पक्ष निर्णय प्रक्रिया आणि अंमलबजावणी यंत्रणा निर्माण करणे. आयोग एका स्वतंत्र अहवालात व्यवसाय, नियामक संस्था आणि त्यांच्या नीतिमत्तेशी संबंधित सर्व मुद्द्यांचे परीक्षण करेल. तथापि, आयोगाला असे वाटते की, सर्व प्रमुख व्यवसायांसाठी नैतिकसंहिता सर्वसमावेशक लागू करण्यायोग्य आचारसंहिता असावी.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. वैधानिक आधार असलेल्या सर्व व्यवसायांसाठी सर्वसमावेशक आणि लागू करण्यायोग्य आचारसंहिता विहित केलेली असावी.

2.9 न्यायपालिकेसाठी नैतिक चौकट

न्यायपालिकेचे स्वातंत्र्य हे न्यायिक नैतिकतेशी अतूटपणे जोडलेले आहे. जनतेच्या भरवशावर चालणारी स्वतंत्र न्यायव्यवस्था ही कायद्याच्या राज्याची मूलभूत गरज आहे. प्रामाणिकपणा आणि प्रतिष्ठेचा भंग करणारे असे वर्तन न्यायाधीश जर करत असतील तर त्यामुळे नागरिकांच्या न्यायव्यवस्थेवर असलेल्या विश्वासाला धक्का पोहोचेल. त्यामुळे न्यायाधीशांचे आचरण नेहमीच निर्दोष असले पाहिजे.

भारताच्या सर्वोच्च न्यायालयाने 7 मे 1997 रोजी झालेल्या सर्व न्यायालयांच्या बैठकीत ‘न्यायिक जीवनाच्या मूल्यांची पुनर्स्थापना’ नावाची सनद मंजूर केली, ज्याला सामान्यतः न्यायाधीशांसाठी आचारसंहिता म्हणून ओळखले जाते. ती पुढीलप्रमाणे आहे :- (1) नुसता न्याय करून चालणार नाही, तर न्याय झाला

बॉक्स 2.10:

न्यायपालिकेचे स्वातंत्र्य

“एखाद्या राजा किंवा कार्यकारिणीपासून स्वतंत्र न्यायव्यवस्था ही चांगली गोष्ट आहे; परंतु राष्ट्राच्या इच्छेचे स्वातंत्र्य हे एक सोलेसिझम आहे, किमान प्रजासत्ताक सरकारमध्ये.” - थॉमस जेफरसन

आहे हेही पाहायला हवे. उच्च न्यायसंस्थेतील सदस्यांच्या आचरण आणि वागणुकीमुळे न्यायव्यवस्थेच्या निःपक्षपातीपणावर लोकांचा विश्वास दृढ झाला पाहिजे. त्यानुसार, सर्वोच्च न्यायालयाच्या किंवा उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशाचे कोणतेही कृत्य, मग ते कार्यालयात असो किंवा वैयक्तिकरित्या, जे या दृष्टिकोनाची विश्वासाहता कमी करू शकते, टाळले जाईल. (2) कोणत्याही न्यायाधीशाने क्लब, सोसायटी किंवा इतर कोणत्याही असोसिएशनच्या कोणत्याही कार्यालयासाठी निवडणूक लढवू नये आणि त्याशिवाय, त्या सोसायटीचा किंवा कायद्याशी संबंधित असोसिएशनचा संबंध असल्याखेरीज त्याने कोणतेही निवडणूक कार्यालय धारण करू नये. (3) बार असोसिएशनच्या वैयक्तिक सदस्यांशी, विशेषतः जे त्याच न्यायालयात त्यांचे काम करत आहेत, त्यांच्याशी जवळीक टाळली पाहिजे. (4) न्यायाधीशाने त्याच्या जवळच्या कुटुंबातील कोणत्याही सदस्याला जसे की, पती/पत्नी, मुलगा, मुलगी, जावई किंवा सून किंवा इतर जवळचे नातेवाईक, जर बारचा सदस्य असेल तर त्याला त्याच्यासमोर हजर राहण्याची किंवा अगदी त्याच्याशी व्यवहार करण्याच्या कारणाशी कोणत्याही प्रकारे संबंधित असण्याची परवानगी देऊ नये. (5) बार असोसिएशनचा सदस्य असलेल्या त्याच्या कुटुंबातील कोणत्याही सदस्याला न्यायाधीशांच्या प्रत्यक्ष निवासस्थानी राहण्याची परवानगी दिली जाणार नाही किंवा त्याच्या व्यावसायिक कामासाठी इतर सुविधा दिल्या जाणार नाहीत. (6) न्यायाधीशाला त्याच्या प्रतिष्ठेनुसार त्याच्या कार्यपद्धतीत फरकाचे स्थान असावे. (7) ज्या प्रकरणात त्याच्या कुटुंबातील कोणताही सदस्य, जवळचा

नातेवाईक किंवा मित्र संबंधित असेल अशा कोणत्याही बाबींवर न्यायाधीश आपले म्हणणे ऐकून घेणार नाही किंवा निर्णय देणार नाही. (8) न्यायाधीश कोणत्याही सार्वजनिक वादविवादात भाग घेऊ शकत नाहीत किंवा राजकीय बाबींवर किंवा निलंबित केलेल्या आणि त्यावर निर्णय होण्याची शक्यता असलेल्या प्रकरणांवर जनतेसमोर आपले मत व्यक्त करू शकत नाही. (9) न्यायाधीशाने आपले निर्णय द्वारे व्यक्त व्हावे अशी अपेक्षा असते. ते मीडियासमोर कोणतीही मुलाखत देणार नाहीत. (10) न्यायाधीश त्याचे कुटुंब, जवळचे नातेवाईक आणि मित्रांशिवाय कोणाकडूनही भेटवस्तू किंवा आदरातिथ्य स्वीकारणार नाहीत. (11) न्यायाधीश ज्या कंपनीमध्ये त्याचे शेअर्स गुंतलेले आहेत त्या कंपनीशी संबंधित प्रकरणाची सुनावणी आणि निर्णय घेणार नाही, जोपर्यंत त्याने त्यामध्ये आपली स्वारस्य व्यक्त केली नाही आणि या प्रकरणाची सुनावणी आणि निर्णय घेण्यास त्याचा कोणताही आक्षेप असू नये. (12) न्यायाधीश समभाग, स्टॉक आणि यासारख्या गोष्टींमध्ये सद्दा लावू शकत नाहीत. (13) न्यायाधीश स्वतः किंवा इतर कोणत्याही व्यक्तीसोबत, प्रत्यक्ष किंवा अप्रत्यक्षपणे, कोणत्याही व्यापारात किंवा व्यवसायात सहभागी होणार नाही. (कायद्यातील प्रबंधाचे प्रकाशन किंवा छंद म्हणून इतर कोणत्याही उपक्रमाचे प्रकाशन हा व्यापार किंवा व्यवसाय आहे असे मानले जाणार नाही.) (14) न्यायाधीश कोणत्याही हेतूसाठी कोणत्याही प्रकारच्या निधीची मागणी करणार नाही, स्वीकारणार नाही किंवा अन्यथा सक्रियपणे स्वतः ला त्याच्याशी जोडणार नाही. (15) स्पष्टपणे प्रदान केल्याशिवाय न्यायाधीशाला त्याच्या कार्यालयाशी संबंधित

कोणत्याही अनुज्ञेय किंवा विशेषाधिकाराच्या स्वरूपात कोणताही आर्थिक लाभ मिळणार नाही. यासंदर्भात काही शंका असल्यास सरन्यायाधीशांच्या मार्फत त्याचे निरसन करून स्पष्टीकरण द्यावे. (16) प्रत्येक न्यायाधीशाने नेहमी काळजी घेतली पाहिजे की, जनता त्याच्याकडे आपल्या नजरेने पाहत आहे आणि त्याने असे काही करू नये की, त्याच्याकडे असलेले उच्च पद आणि तो ज्या पदावर आहे ती सार्वजनिक प्रतिष्ठा दोन्ही अशोभनीय असावी. हे केवळ “न्यायिक जीवनातील मूल्यांचे पुनरुत्थान” आहेत आणि ते स्वतःच सर्वसमावेशक नसून उदाहरणात्मक स्वरूप आहे, जे न्यायाधीशाकडून अपेक्षित आहेत.

भारताच्या सर्वोच्च न्यायालयाच्या वरील संपूर्ण न्यायालयाच्या बैठकीत खालील दोन ठराव देखील पारित करण्यात आले होते:-

“माननीय मुख्य न्यायमूर्तींनी त्यांच्या वगळण्याच्या किंवा आयोगाच्या कृतींद्वारे न्यायालयीन जीवनातील सार्वत्रिक स्वीकारलेल्या “न्यायिक जीवनाच्या मूल्यांची पुनर्स्थापना” मूल्यांचे पालन न करणाऱ्या न्यायाधीशांविरुद्ध योग्य उपचारात्मक कारवाई करण्यासाठी भारताच्या माननीय मुख्य न्यायाधीशांनी एक इन-हाउस कार्यपद्धती तयार करावी, असा ठराव केला आहे.”

“प्रत्येक न्यायाधीशाने, त्याच्या पदाचा कार्यभार स्वीकारल्याच्या वाजवी वेळेच्या आत, आणि अध्यक्षीय न्यायाधीशांच्या बाबतीत, हा ठराव पास झाल्याच्या वाजवी वेळेत आणि त्यानंतर जेव्हा जेव्हा मोठ्या प्रमाणात संपादन केले जाते तेव्हा, असा ठराव करण्यात आला होता. तो त्याची जमीन,

मालमत्ता किंवा गुंतवणुकीद्वारे सर्व मालमत्ता (स्वतःच्या नावावर किंवा पत्नी/पतीच्या नावावर किंवा त्याच्यावर अवलंबून असलेल्या कोणत्याही व्यक्तीच्या नावावर) घोषित करेल. अशी घोषणा न्यायालयाच्या मुख्य न्यायाधीशांना केली जाईल. सरन्यायाधीश रेकॉर्डच्या उद्देशाने अशीच घोषणा करतील. न्यायाधीशांनी किंवा सरन्यायाधीशांनी केलेली घोषणा, यथास्थिती, गोपनीय ठेवली जाईल.”

कलम 124 नुसार भारताचे सरन्यायाधीश आणि सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांची नियुक्ती करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतींकडे आहे. त्यात असे नमूद करण्यात आले आहे की, राष्ट्रपती सर्वोच्च न्यायालयाच्या आणि इतर न्यायालयांच्या न्यायाधीशांसोबत सल्लामसलत केल्यानंतर सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशाची नियुक्ती करतील. उच्च न्यायालयांचे न्यायाधीशही भारताचे राष्ट्रपती नियुक्त करतात. राष्ट्रपतींना त्यासाठी भारताचे मुख्य न्यायाधीश, राज्याचे राज्यपाल आणि उच्च न्यायालयाचे मुख्य न्यायाधीश यांच्याशी सल्लामसलत करावी लागते.

भारतात, सर्वोच्च न्यायालय किंवा उच्च न्यायालयाच्या कोणत्याही नियुक्तीबाबत कार्यकारी किंवा कायदेमंडळ कोणतेही विधान करण्यास सक्षम नाही. सध्याची नियुक्ती प्रणाली सार्वजनिक छाननीसाठी खुली नाही, म्हणून जबाबदारी आणि पारदर्शकतेचा अभाव आहे. इतर देशांतील न्यायाधीशांच्या नियुक्तीच्या पद्धतीचे तुलनात्मक विश्लेषण केल्यास असे दिसून येते की, या देशांमध्ये उच्च न्यायव्यवस्थेकडे लोकांची शिफारस करण्यासाठी एक समिती

असते आणि अशा लोकांचा त्या समितीमध्ये समावेश असतो. पण कदाचित प्रख्यात व्यक्ती देखील असू शकतात.

न्यायाधीशांच्या उत्तरदायित्वाशी जवळचा संबंध असलेला एक पैलू म्हणजे न्यायाधीशांना त्यांच्या चुकीच्या वागणुकीसाठी काढून टाकण्याची व्यवस्था. अनुच्छेद 124 (4) आणि अनुच्छेद 217 (1) अंतर्गत महाभियोगाशिवाय कोणतीही तरतूद नाही, ज्या अंतर्गत न्यायाधिकांवर अन्यायकारक वागणूक किंवा गुन्ह्यांसाठी कारवाई केली जाऊ शकते. महाभियोगाचे पाच टप्पे आहेत, जे पूर्ण करणे कठीण आहे. विद्यमान व्यवस्थेची अपुरीता, के. रामास्वामी यांच्या केसमध्ये 1991 (3) SCC 655, न्यायाधीश (चौकशी) कायदा 1968 च्या अंतर्गत न्यायाधीशांच्या समितीने, व्ही. रामास्वामी यांच्या प्रकरणात विरुद्ध निष्कर्ष देऊनही, अयशस्वी महाभियोग कार्यवाही सिद्ध झाली.

न्यायमूर्तींची नियुक्ती आणि काढून टाकण्याच्या मुद्द्याचे परीक्षण राष्ट्रीय आयोगाच्या कामकाजाच्या पुनरावलोकनाद्वारे करण्यात आले. आयोगाने “न्यायाधीशांच्या नियुक्तीच्या प्रणालीसाठी एकात्मिक योजना म्हणून” राज्याच्या कार्यकारी आणि न्यायपालिका या दोघांच्या प्रभावी सहभागासह राष्ट्रीय न्यायिक आयोग स्थापन करण्याची शिफारस केली आहे.

संविधान (98 वी सुधारणा) विधेयक सरकारने लोकसभेत 2003 मध्ये सादर केले. या विधेयकात भारताच्या सरन्यायाधीशांच्या अध्यक्षतेखाली राष्ट्रीय न्यायिक आयोगाच्या स्थापनेचा प्रस्ताव आहे. हे विधेयक मंजूर होऊ शकले नाही.

कायदा आयोगाने असे निरीक्षण नोंदवले आहे की, 2005 चे विधेयक, ज्यामध्ये केवळ न्यायाधीशांचा समावेश असलेली राष्ट्रीय न्यायिक परिषद स्थापन करण्याचा प्रस्ताव आहे, ते घटनात्मकदृष्ट्या वैध आहे आणि ते न्यायपालिकेचे स्वातंत्र्य, न्यायिक उत्तरदायित्व आणि अधिकारांचे पृथक्करण या तत्वांशी सुसंगत आहे.

सरकार न्यायाधीश (चौकशी) विधेयक, 2006 सादर करण्याचा विचार करत आहे. या विधेयकात राष्ट्रीय न्यायिक परिषदेची स्थापना करण्याचा प्रस्ताव आहे, जी सर्वोच्च न्यायालय आणि उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांच्या गैरवर्तन आणि अक्षमतेच्या आरोपांची प्राथमिक चौकशी आणि तपास करेल आणि अशा चौकशी आणि पुराव्यासाठी उपायांची अंमलबजावणी करण्यासाठी नियमन प्रक्रिया करेल.

एकीकडे राष्ट्रीय न्यायिक परिषदेची घटना अधिक न्यायिक उत्तरदायित्व सुनिश्चित करण्याच्या दिशेने सकारात्मक परिणाम देते, तर दुसरीकडे परिषदेचे संघटन व्यापक असणे आवश्यक आहे आणि तिच्या अधिकारांचा विस्तार करणे आवश्यक आहे जेणेकरून ते न्यायव्यवस्थेचा भाग आहे याची योग्य तपासणी करता येईल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. एक राष्ट्रीय न्यायिक परिषद गठीत केली जावी. सर्वत्र स्वीकृत तत्वांच्या आनुषंगाने न्यायपालिकेच्या सदस्यांची नियुक्ती कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ यांचे प्रतिनिधित्व असलेल्या कॉलेजियमद्वारे केली जावी. कौन्सिलची खालील रचना असावी:

- परिषदेचे अध्यक्ष म्हणून उपराष्ट्रपती
- पंतप्रधान
- लोकसभेचे अध्यक्ष
- भारताचे सरन्यायाधीश
- कायदा मंत्री
- लोकसभेतील विरोधी पक्षनेता
- राज्यसभेतील विरोधी पक्षनेता

उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांच्या नियुक्ती आणि देखरेखीशी संबंधित प्रकरणांमध्ये, कौन्सिलमध्ये खालील सदस्यांचा समावेश असेल:

- संबंधित राज्याचे मुख्यमंत्री
- संबंधित उच्च न्यायालयाचे मुख्य न्यायाधीश

ब. गौण न्यायव्यवस्थेसह न्यायाधीशांसाठी आचारसंहिता ठरवण्यासाठी राष्ट्रीय न्यायिक परिषदेला अधिकृत केले पाहिजे.

क. सर्वोच्च न्यायालय आणि उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांच्या नियुक्तीची शिफारस करण्याचे काम राष्ट्रीय न्यायिक परिषदेकडे सोपवण्यात यावे. तसेच न्यायाधीशांवर देखरेख करण्याचेही काम सोपवले पाहिजे आणि कथित गैरवर्तनाची चौकशी करण्याचे आणि किरकोळ दंड ठोठावण्याचे अधिकार दिले पाहिजेत. आवश्यक

असल्यास ते न्यायाधीशांना काढून टाकण्याची शिफारस देखील करू शकते.

ड. NJC च्या शिफारशींच्या आधारे, सर्वोच्च न्यायालय किंवा उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांना काढून टाकण्याचे अधिकार राष्ट्रपतींना असले पाहिजेत.

इ. राष्ट्रीय न्यायिक परिषदेची तरतूद करण्यासाठी राज्यघटनेच्या कलम 124 मध्ये सुधारणा केली जाऊ शकते. अनुच्छेद 217 मध्येही असाच बदल करावा लागेल. तसेच, न्यायाधिशांवर देखरेख ठेवण्याचा आणि शिस्त लावण्याचा अधिकार कौन्सिलकडे असल्याने, कलम 217 (खंड 4) मध्ये आणखी बदल करणे आवश्यक आहे.

फ. सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशाची न्यायिक मूल्य आयुक्त म्हणून नियुक्ती करण्यात यावी. त्याला/तिला आचारसंहितेची अंमलबजावणी करण्याचे काम सोपवले पाहिजे. उच्च न्यायालयातही अशीच व्यवस्था व्हायला हवी.

(3) भ्रष्टाचार विरोधी कायदेशीर चौकट

3.1 भारतातील भ्रष्टाचार विरोधी कायद्यांची उत्क्रांती

स्वातंत्र्यपूर्व काळात, भारतीय दंड संहिता (IPC) हे सार्वजनिक जीवनातील भ्रष्टाचार विरोधी मुख्य साधन होते. त्याकाळी भ्रष्टाचारावर कारवाई करण्यासाठी विशेष कायद्याची गरज भासली नाही. तथापि दुसऱ्या महायुद्धाने जी टंचाई निर्माण केली ज्यामुळे बेईमान घटकांना परिस्थितीचा गैरफायदा घेण्याची संधी मिळाली व सार्वजनिक जीवनात मोठ्या प्रमाणावर भ्रष्टाचार झाला. युद्धानंतरही हीच परिस्थिती कायम राहिली. या धोक्याबद्दल कायदेनिर्मात्यांना असे वाटले की, कठोर कायदेविषयक उपाययोजना करणे आवश्यक आहे, म्हणून भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा 1947 लागू करण्यात आला.

भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा 1947: हा कायदा भारतीय दंड संहितेत आधीपासून अस्तित्वात असलेल्या भ्रष्टाचाराशी संबंधित गुन्ह्यांची व्याख्या पुन्हा परिभाषित किंवा विस्तारित करत नाही. भारतीय दंड संहितेत दिलेली लोकसेवकाचीच व्याख्या स्वीकारते. तथापि, या कायद्याने गुन्ह्याची नवीन व्याख्या केली – ‘अधिकृत कर्तव्य बजावताना गुन्हेगारी गैरवर्तन’ ज्याने शिक्षेची मुदत वाढवण्याची तरतूद केली (किमान एक वर्षांपासून कमाल 7 वर्षांपर्यंत). काही प्रकरणांमध्ये पुराव्याचा भार आरोपींकडे हस्तांतरित

करण्यासाठी अशी तरतूद करण्यात आली होती की, जेव्हा जेव्हा हे सिद्ध होते की, 'लोकसेवकाने' कोणतेही समाधान (gratification) स्वीकारले आहे, तेव्हा असे गृहीत धरले जाईल की, लोकसेवकाने असे समाधान भारतीय दंड संहितेच्या कलम 161 अंतर्गत हेतू किंवा बक्षीस म्हणून स्वीकारले आहे. प्रामाणिक अधिकाऱ्यांना कोणत्याही प्रकारचा छळ होऊ नये म्हणून, आरोपी सरकारी सेवकाला पदावरून काढून टाकण्यासाठी सक्षम अधिकाऱ्यांच्या परवानगीशिवाय कोणतेही न्यायालय भारतीय दंड संहितेच्या कलम 161, 164 आणि 165 नुसार शिक्षापात्र गुन्ह्यांची दखल घेणार नाही, असा आदेश देण्यात आला होता. लाच देणाऱ्या व्यक्तीने लाच दिल्याचे विधान केल्यावर त्याच्यावर कारवाई करता येणार नाही, अशी तरतूदही या कायद्यात करण्यात आली होती. जर ही प्रतिकारशक्ती दिली गेली नसती, तर सर्व तक्रारदारांवर शिक्षा झाली असती ज्यामुळे ज्या सरकारी अधिकाऱ्याने लाच स्वीकारली त्याच्या विरोधात तक्रार करायला त्यांना धमकवले गेले असते.

फौजदारी कायदा (सुधारणा) कायदा, 1952 आल्याने भ्रष्टाचाराशी संबंधित कायद्यांमध्ये काही बदल झाले. भारतीय दंड संहितेच्या कलम 165 अंतर्गत नमूद केलेली शिक्षा दोन वर्षांच्या ऐवजी तीन वर्षांपर्यंत करण्यात आली आहे. यासह, भारतीय दंड संहितेमध्ये एक नवीन कलम 165A लागू करण्यात आले, ज्यामुळे भारतीय दंड संहितेच्या कलम 161 आणि 165 मध्ये परिभाषित केलेल्या गुन्ह्यांना प्रोत्साहन देणे, हा गुन्हा आहे. भ्रष्टाचारासंबंधीचे सर्व गुन्हे विशेष न्यायाधीशांमार्फतच निर्णयित करावेत, अशी अटही घालण्यात आली होती.

1964 मध्ये दुरुस्त्या: 1964 मध्ये, भ्रष्टाचार विरोधी कायद्यांमध्ये मोठ्या सुधारणा करण्यात आल्या. भारतीय दंड संहितेअंतर्गत 'सार्वजनिक सेवक' ची व्याख्या विस्तृत केली (संथानम समितीने 'लोकसेवक' या नावाच्या व्याख्येचा विस्तार करण्याची शिफारस देखील केली होती) फौजदारी प्रक्रिया संहितेत सुधारणा करण्यात आली की, जर पक्षकारांपैकी एकाची किंवा न्यायालयाची इच्छा असेल तर सुनावणी इन-कॅमेरा व्हावी. या कायद्याच्या कलम 4 अंतर्गत उपलब्ध असलेल्या गृहीतकाचा विस्तार करून भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्याच्या कलम 5(1) आणि 5(2) अंतर्गत परिभाषित केलेल्या गुन्ह्यांचा समावेश करण्यात आला आहे. 'गुन्हेगारी गैरवर्तन' ची व्याख्या विस्तारित करण्यात आली आणि सार्वजनिक सेवकाच्या उत्पन्नाच्या ज्ञात स्रोतांच्या तुलनेत अधिक मालमत्ता हा गुन्हा बनवण्यात आला. कलम 5(अ) मध्ये सुधारणा करण्यात आली होती ज्यामुळे राज्य सरकारांना या कायद्याखालील प्रकरणांचा तपास पोलीस निरीक्षक दर्जाच्या अधिकाऱ्यांना देण्याचे अधिकार देण्यात आले होते. {पूर्वी, हे केवळ दंडाधिकाऱ्यांच्या मान्यतेनेच केले जाऊ शकते (संथानम समितीने शिफारस केलेली)}. या कायद्यांतर्गत प्रकरणांचा तपास करण्यास सक्षम असलेल्या पोलीस अधिकाऱ्यांना या कायद्यांतर्गत गुन्हा केल्याचा संशय आल्यास त्यांना बँकेच्या रेकॉर्डची तपासणी करण्याचे अधिकार देण्यात आले होते. (या अधिकाराचा वापर फौजदारी प्रक्रिया संहितेच्या कलम 94 नुसार केला जाऊ शकतो परंतु गुन्हा दाखल झाल्यानंतर. ही देखील संथानम समितीच्या शिफारशीपैकी एक होती.)

भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा 1988: या कायद्याला 9 सप्टेंबर 1988 रोजी राष्ट्रपतींची संमती मिळाली. यामध्ये भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा 1947, फौजदारी कायदा (सुधारणा) कायदा 1952 आणि भारतीय दंड संहितेतील काही तरतुदी एकत्रित करण्यात आल्या आहेत. याशिवाय लोकसेवकांमधील भ्रष्टाचार प्रभावीपणे उघड करण्यासाठी त्यात काही तरतुदीही ठेवण्यात आल्या आहेत. या कायद्याची ठळक वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत:-

- (1) 'लोकसेवक' या शब्दाची व्याख्या कायद्यात करण्यात आली आहे. ही व्याख्या भारतीय दंड संहितेतील विद्यमान व्याख्येपेक्षा विस्तृत आहे.
- (2) 'सार्वजनिक कर्तव्य' ही नवीन संकल्पना या कायद्यात मांडण्यात आली आहे.
- (3) भारतीय दंड संहितेतील भ्रष्टाचाराशी संबंधित गुन्हे कायद्याच्या प्रकरण 3 मध्ये ठेवण्यात आले आहेत आणि ते भारतीय दंड संहितेमधून वगळण्यात आले आहेत.
- (4) कायद्यातील सर्व प्रकरणांची सुनावणी विशेष न्यायाधीशांद्वारेच केली जाईल.
- (5) न्यायालयीन कामकाज दैनंदिन चालणार आहे.
- (6) विविध गुन्ह्यांसाठी दंड वाढविण्यात आला आहे.
- (7) खटल्यांचा जलद निपटारा करण्यासाठी फौजदारी प्रक्रिया संहिता (केवळ या कायद्याच्या उद्देशाने) सुधारित करण्यात आली.

{फौजदारी प्रक्रिया संहितेच्या सुधारित कलम 243, 309, 317 आणि 397 साठी तरतूद कायद्याच्या कलम 22 मध्ये प्रदान केली आहे.}

- (8) असे नमूद केले आहे की, न्यायालयाच्या मते, न्याय करण्यात अयशस्वी झाल्याशिवाय, मंजूर करण्यात आलेल्या दंडामध्ये कोणतीही चूक किंवा अनियमितता या कारणास्तव या कायद्याखालील कार्यवाही स्थगित करण्याचा आदेश कोणतेही न्यायालय जारी करणार नाही.
- (9) पूर्वकल्पना, लाच देणाऱ्याला इम्युनिटी, डीवायएसपी दर्जाच्या अधिकाऱ्याकडून तपास, बँक रेकॉर्डमध्ये प्रवेश इत्यादींबाबत इतर विद्यमान तरतुदी कायम ठेवण्यात आल्या आहेत.

3.2 भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा, 1988 मधील मुद्दे

भ्रष्टाचाराची व्याख्या:

लाचखोरीचे गुन्हे आणि इतर संबंधित गुन्हे-दंड भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा 1988 च्या कलम 7 ते 15 मध्ये सूचीबद्ध केले आहेत. या गुन्ह्यांमध्ये कोणतेही अधिकृत कृत्य करणे किंवा करण्यास नकार देणे, किंवा कोणत्याही व्यक्तीची बाजू घेणे किंवा नापसंत करणे, हेतू किंवा बक्षीस म्हणून बेकायदेशीर समाधान स्वीकारणे समाविष्ट आहे; विचारात न घेता किंवा अपुरा विचार न करता मौल्यवान वस्तू मिळवणे; आणि गुन्हेगारी गैरवर्तन ज्यामध्ये तृप्ती

मिळवणे, गैरवापर करणे, कोणत्याही व्यक्तीला कोणत्याही सार्वजनिक हिताविना कोणताही आर्थिक लाभ मिळवणे किंवा आर्थिक संसाधने किंवा मालमत्ता त्याच्या ज्ञात उत्पन्नाच्या स्रोतांपेक्षा अप्रमाणित असणे यांचा समावेश आहे. गुन्हेगारी कायद्यांमध्ये सामान्यतः लागू असलेल्या तत्वांचा विचार करून अशा गुन्हांसाठी प्रयत्न करणे किंवा प्रोत्साहन देणे हे देखील गुन्हांच्या यादीमध्ये समाविष्ट केले गेले आहे. त्यामुळे सर्व प्रकारची बक्षिसे, तृप्ती आणि आर्थिक लाभ यावर भर दिला जातो.

तथापि, गेल्या दशकांच्या अनुभवावरून असे दिसून येते की, भ्रष्ट व्यवहारांची अशी थेट व्याख्या विरोधाभासाने प्रतिबंधित आहे आणि सार्वजनिक हितासाठी हानिकारक असलेल्या पदसिद्ध आचरणाच्या संपूर्ण व्यवस्थेमध्ये कठोर दंडात्मक तरतुदींचा समावेश नाही. विशेषतः, चार प्रकारचे पदसिद्ध आचरण आहेत जे सार्वजनिक हिताचे मोठे नुकसान करतात, स्पष्टपणे गुन्हेगारी कायद्याचे उल्लंघन करतात.

यापैकी पहिली आणि कदाचित सर्वात महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे संविधान आणि लोकशाही संस्थांचा दुरुपयोग, ज्यामध्ये पदाच्या शपथेचे जाणीवपूर्वक उल्लंघन केले जाते. काहीवेळा घटनात्मक कार्यकर्ते पक्षपाती विचारांमुळे किंवा वैयक्तिक हेतूने अशा घटनात्मक विकृतीत गुंतलेले आढळले आहेत. अशा बहुतेक प्रकरणांमध्ये, असंवैधानिक विचार, किंवा आर्थिक लाभ किंवा कोणत्याही प्रकारचे समाधान समाविष्ट नाही. अशा काही प्रकरणांमध्ये, सर्वोच्च न्यायालयाने उच्च पदावर असलेल्या व्यक्तींना

संपूर्ण गैरवर्तनासाठी दोषी ठरवले आहे ज्यामुळे संविधानाचा विपर्यास झाला आहे. अशा प्रकरणांमध्ये, जनमत, राजकीय दबाव आणि व्यक्तींच्या सदसद्विवेकबुद्धीच्या मागणीशिवाय असे कृत्य करणाऱ्यांना शिक्षा करण्याची घटनात्मक तरतूद नाही.

अशा प्रकारची आणखी एक श्रेणी म्हणजे अधिकाराचा गैरवापर करणे म्हणजे कोणत्याही पैशाचा विचार किंवा समाधान न करता अवाजवी अनुकूलता किंवा हानी पोहोचवणे. अशा प्रकरणांमध्ये, पक्षपाती हितसंबंध, घराणेशाही आणि वैयक्तिक द्वेष अनेकदा भूमिका बजावतात, जरी 'कायदेशीर' अर्थाने कोणताही भ्रष्टाचार गुंतलेला नाही. तरीही, अशा हेतुपुरस्सर कृत्यांचे नुकसान होणे किंवा गुन्हेगारी निष्काळजीपणाने एखाद्याचे हक्क नाकारणे याचे समाजासाठी गंभीर परिणाम होतात आणि नैतिक शासनाची चौकट आणि कायद्याचे राज्य कमकुवत होते.

तिसरे, आपल्या देशात कायद्याची अंमलबजावणी करणाऱ्या आणि खटला चालविणाऱ्या एजन्सींचा अवाजवी प्रभाव असलेल्या न्याय वितरणात अडथळे आणि विकृती निर्माण करणे सामान्य आहे. अशा बहुतेक प्रकरणांमध्ये, पक्षपाती बक्षिसे, घराणेशाही आणि द्वेषासाठी असू शकतात आणि आर्थिक लाभ किंवा समाधानासाठी नाही. याचा परिणाम असा होतो की, न्याय न मिळाल्याने जनतेचा व्यवस्थेवरील विश्वास उडतो आणि त्यातूनच अराजकता आणि हिंसाचाराला तोंड फुटते.

शेवटी, सरकारी कामाच्या दिखाऊ जीवनशैलीसह सार्वजनिक पैशांचा खर्च करणे खूप सामान्य झाले आहे. अशा सर्व प्रकरणांमध्ये, कोणत्याही नागरिकाला वैयक्तिक आर्थिक लाभ किंवा विशेष नफा किंवा तोटा नाही. तसेच यात कोणताही गैरव्यवहार झालेला नाही. एकूणच सरकारी तिजोरीचे नुकसान होत असून जनहित आणि नागरिकांचा सरकारवरील विश्वास कमी होतो.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्यांतर्गत खालील गोष्टींना गुन्हा म्हणून वर्गीकृत करण्यात यावे:

- राज्यघटना आणि लोकशाही संस्थांचे पूर्णपणे विपर्यास करणे ज्यामुळे पदाच्या शपथेचे ऐच्छिक उल्लंघन होते.
- कोणत्याही व्यक्तीला अवाजवी समर्थन किंवा नुकसान पोहचवणे.
- न्यायात अडथळा.
- सार्वजनिक पैशाचा अपव्यय.

3.2.1 संगनमत लाचखोरी

कोणत्याही भ्रष्टाचाराच्या व्यवहारात दोन पक्ष असतात - एक लाच देणारा आणि दुसरा लाच घेणारा. लाचखोरीच्या गुन्ह्याचे दोन प्रकारात वर्गीकरण करता येते. एका वर्गात, लाच देणारा त्याच्याकडून पैसे उकळण्याचा बळी ठरतो, त्याला किरकोळ सेवेसाठी पैसे द्यावे लागतात कारण जर त्याने लोकसेवकाच्या मागणीचे पालन केले नाही तर त्याला त्याच्या रकमेपेक्षा कितीतरी जास्त नुकसान होईल. लाच द्यावी लागते कारण विलंब, छळ, अनिश्चितता, गमावलेल्या संधी आणि वेतन - हे सर्व लाचखोरीच्या मागणीला नकार देण्याचे परिणाम - इतके भयंकर बनले आहेत की, भ्रष्टाचाराचे दुष्टचक्र नागरिकांच्या दैनंदिन जीवनातून पिळून काढते. याशिवाय, लाच घेणारा आणि लाच देणारा दोघे मिळून समाजाला लुटतात आणि लाच देणारा लाच घेणारा जितका किंवा त्याहूनही अधिक दोषी असतो अशा प्रकरणांचा आणखी एक प्रकार आहे. यामध्ये निकृष्ट दर्जाची कामे करणे, स्पर्धा विस्कळीत करणे, सरकारी तिजोरीची लूट करणे, सार्वजनिक खरेदीत कमिशन घेणे, संगनमताने कर चुकवणे आणि निकृष्ट औषधे देऊन जनतेचे थेट नुकसान करणे, सुरक्षा नियमांचे उल्लंघन करणे आदी प्रकरणांचा समावेश होता. भ्रष्टाचाराच्या या दोन श्रेणींना अनुक्रमे 'जबरदस्ती' आणि 'संगनमत/मिलीभगत' या नावांनीही ओळखले जाते. आपल्या झपाट्याने वाढणाऱ्या अर्थव्यवस्थेसह, जबरदस्ती भ्रष्टाचाराची प्रकरणे वाढत आहेत आणि काही वेळा हे अनेक 'गंभीर आर्थिक गुन्हे'चे रूप घेतात.

भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा कलम 7 सार्वजनिक सेवकाकडून कोणत्याही अधिकृत कामाच्या कामगिरीबद्दल असंवैधानिकरित्या समाधान मिळवणे हा गुन्हा ठरवतो. लाच देण्याची कोणतीही वेगळी व्याख्या दिलेली नसली तरी लाच देणारा हा 'उत्साही' म्हणून दोषी आहे आणि लाच घेणाऱ्याला जी शिक्षा दिली जाते तीच शिक्षा लाच देणाऱ्याला दिली जाते. भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा 'बळाचा वापर' आणि 'गैरसमज' यात कोणताही फरक करत नाही.

बळजबरी वापरून भ्रष्टाचाराचा मुकाबला करण्यासाठी प्रशासकीय सुधारणा अत्यंत प्रभावी आहेत. याव्यतिरिक्त, जरी भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांमध्ये सामान्य शिक्षा होण्याचे प्रमाण कमी असले तरी, असे आढळून आले आहे की, बळजबरी भ्रष्टाचाराच्या वापरासाठी दोषी सिद्ध होण्याचे प्रमाण दोषी भ्रष्टाचारापेक्षा जास्त आहे. याचे कारण म्हणजे लाच देणारा व्यक्ती देखील एक व्यथित व्यक्ती आहे आणि लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्याच्या कलम 24 नुसार त्याला प्रतिकारशक्तीची तरतूद असल्याने तो लाच घेणाऱ्याच्या बचावासाठी पुढे येतो. याशिवाय अशा प्रकरणांमध्ये दक्षता यंत्रणेकडून 'सापळ्याद्वारे पकडणे' अत्यंत प्रभावी ठरते. 'दुसंधी' भ्रष्टाचारासाठीही असेच करणे खरे नाही. या प्रकरणांमध्ये दोषी ठरविणे खूप कठीण होते कारण लाच देणारा आणि लाच घेणारा दोघांनाही या दोघांच्या संगनमताने व्यवहाराचा लाभ मिळतो. सरसकट भ्रष्टाचाराचा नकारात्मक परिणाम अगदी उलट असतो आणि अनेकदा सरकार आणि एकूणच समाजाला त्याचा फटका बसतो.

आयोगाचे असे मत आहे की, लाच देणारे आणि लाच घेणारे दोघेही शिक्षेपासून वाचू नयेत म्हणून 'गैरवर्तणूक' भ्रष्टाचाराला प्रभावी कायदेशीर मार्गाने सामोरे जाणे आवश्यक आहे. तसेच, सराईत भ्रष्टाचाराची शिक्षा अधिक कडक करावी. संगनमताने झालेल्या भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांमध्ये पुराव्याचा भार दोषींवर टाकला पाहिजे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्याच्या कलम 7 मध्ये 'संगनमत लाचखोरी' या विशेष गुन्ह्याची तरतूद करण्यासाठी सुधारणा करणे आवश्यक आहे. जर व्यवहाराचा परिणाम किंवा उद्दिष्ट परिणामामुळे राज्याचे किंवा सार्वजनिक हिताचे नुकसान होत असेल तर गुन्ह्याचे 'संगनमत लाचखोरी' म्हणून वर्गीकरण केले जाऊ शकते;

ब. अशा सर्व प्रकरणांमध्ये लोकसेवकाच्या कृत्यामुळे राज्याच्या किंवा जनतेच्या हिताला धक्का बसला आहे असे जर स्थापित केले गेले, तर न्यायालय असे गृहीत धरेल की, लोकसेवक आणि निर्णयाचा लाभार्थी यांनी 'सामाजिक लाचखोरीचा' गुन्हा केला आहे;

क. लाचखोरीच्या अशा सर्व प्रकरणांसाठी लाचखोरीच्या इतर प्रकरणांपेक्षा दुप्पट शिक्षा असावी. या संदर्भात कायद्यात योग्य ती सुधारणा केली जाऊ शकते.

3.2.2 खटला चालवण्यास मंजूरी

लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्याच्या कलम 19 मध्ये अशी तरतूद आहे की, कायद्याच्या कलम 7, 10, 11, 13 आणि 15 नुसार परिभाषित केलेल्या गुन्ह्यांची दखल घेण्यापूर्वी न्यायालयाला सक्षम अधिकाऱ्याची पूर्वपरवानगी आवश्यक आहे. या तरतुदीचा उद्देश प्रामाणिक सार्वजनिक सेवकांना दुर्भावनापूर्ण आणि त्रासदायक तक्रारींद्वारे त्रासापासून संरक्षण करणे आहे. सक्षम प्राधिकाऱ्याने आरोपी लोकसेवकाविरुद्ध प्रथमदर्शनी खटला चालवला आहे की नाही याविषयी स्वतःचे समाधान करण्यासाठी त्याच्यासमोर ठेवलेल्या पुराव्यांवरून त्याचा विवेक वापरणे अपेक्षित आहे. या तरतुदीचा हेतू स्पष्ट असला, तरी काहीवेळा अप्रामाणिक अधिकाऱ्यांना संरक्षण देण्यासाठी या कलमाचा वापर मंजूर प्राधिकरणाकडून केला जातो, असा युक्तिवाद केला जातो. अशा मंजूरी देण्यात अवाजवी विलंब झाल्याची प्रकरणेही समोर आली आहेत. अशीही उदाहरणे आहेत की, स्वीकृती मंजूर करताना त्रुटींचा वापर करून आरोपींनी स्वीकृतीला आव्हान देण्यासाठी आणि ती बाजूला ठेवण्यासाठी दुर्लक्ष केले. हे संपूर्ण कार्यवाही रद्द करते. आयोगाने मान्यतेशी संबंधित विविध पैलू तपासले आहेत आणि आयोगाने पुढील मुद्द्यांवर मत मांडले आहेत,

- (1) सार्वजनिक सेवकांना रंगेहात पकडले गेलेल्या प्रकरणांमध्ये आणि त्यांच्याकडे त्यांच्या ज्ञात उत्पन्नाच्या स्रोतांपेक्षा अप्रमाणित मालमत्ता असलेल्या प्रकरणांमध्ये मुक्तता

- (2) फिर्यादीसाठी मंजूरीची वैधता
- (3) संसद सदस्य आणि राज्य विधानमंडळ सदस्यांसाठी मंजूरी प्राधिकरण
- (4) न्यायालयाकडून गुन्हाची दखल घेत असताना लोकसेवक होण्याचे थांबवलेल्या व्यक्तींचे संरक्षण
- (5) मंजुर्यांची जलद विल्हेवाट

ही अशी काही क्षेत्रे आहेत जिथे सुधारणेला वाव आहे आणि त्यासाठी कायद्यात दुरुस्ती करावी लागेल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. ज्या सार्वजनिक सेवकाला रंगेहात पकडले गेले किंवा त्याच्या ज्ञात उत्पन्नाच्या स्रोतापेक्षा जास्त मालमत्ता असेल त्याच्याविरुद्ध कायदेशीर कारवाई करण्यासाठी कोणतीही पूर्व परवानगी आवश्यक नसावी.

ब. लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्यात सुधारणा करून मंजूरी देणाऱ्या अधिकाऱ्यांना बोलवावे लागणार नाही याची खातरजमा करून त्याऐवजी योग्य प्राधिकाऱ्याकडून कागदपत्रे प्राप्त करून न्यायालयासमोर सादर केली जावीत.

क. संसदेचे किंवा विधानमंडळाचे पीठासीन अधिकारी अनुक्रमे संसद सदस्य आणि विधिमंडळ सदस्यांच्या मान्यतेला मंजूरी देणारे अधिकारी म्हणून नियुक्त केले जावे.

ड. सेवेत असताना केलेल्या कृत्यांसाठी आता सेवानिवृत्त लोकसेवकांना लागू असलेल्या खटल्यासाठी पूर्व मंजूरीची आवश्यकता, सेवानिवृत्त सार्वजनिक सेवकांनाही लागू करावी.

इ. भारत सरकारला खटला चालवण्यास मंजूरी देण्याचा अधिकार असलेल्या सर्व प्रकरणांमध्ये, हा अधिकार केंद्रीय दक्षता आयुक्त आणि सरकारचे विभागीय सचिव यांचा समावेश असलेल्या अधिकारप्राप्त समितीकडे सोपवण्यात यावा. दोघांमध्ये मतभेद झाल्यास, हे प्रकरण संपूर्ण केंद्रीय दक्षता आयोगासमोर ठेवून त्याचे निराकरण केले जाऊ शकते. सरकारच्या सचिवाविरुद्ध मंजूरी आवश्यक असल्यास, अधिकार प्राप्त समितीमध्ये कॅबिनेट सचिव आणि केंद्रीय दक्षता आयुक्त यांचा समावेश असेल, तशाच प्रकारची व्यवस्था राज्य स्तरावरही केली जाऊ शकते. सर्व प्रकरणांमध्ये खटला चालवण्यास किंवा अन्यथा परवानगी देणारा आदेश दोन महिन्यांच्या आत जारी केला जाईल. नकार दिल्यास, नकाराची कारणे संबंधित विधानमंडळासमोर दरवर्षी मांडली जावीत.

3.2.3 भ्रष्ट लोकसेवकांची भरपाई देण्याची जबाबदारी

एकीकडे लोकसेवकांनी केलेल्या भ्रष्ट कृत्यांमुळे भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्यान्वये शिक्षेला पात्र असताना, दुसरीकडे चुकीचे काम करणाऱ्याला किंवा अशा कोणत्याही व्यक्ती/संस्थेसाठी कोणतेही नागरी दायित्व नाही. ज्यांच्या विरुद्ध चूक झाली आहे किंवा लोकसेवकाच्या गैरवर्तणुकीमुळे कोण

व्यथित झाला आहे अशा प्रतिपूर्तीची तरतूद आहे. घटनात्मक पुनरावलोकन समितीने सार्वजनिक सेवकांनी त्यांच्या चुकीच्या कृतींमुळे सरकारचे नुकसान केले असेल अशा प्रकरणांमध्ये दायित्व निश्चित करण्यासाठी सर्वसमावेशक कायदा लागू करण्याची शिफारस केली होती. त्यामुळे दुसऱ्या ARC ने शिफारस केली की, गुन्हेगारी प्रकरणांमध्ये शिक्षेव्यतिरिक्त, कायद्याने अशी तरतूद केली पाहिजे की, जे लोकसेवक त्यांच्या भ्रष्ट कारवायांमुळे राज्याचे किंवा नागरिकांचे नुकसान करतात, ते नुकसान भरून काढण्यासाठी जबाबदार असतील. भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्यात एक अध्याय जोडून हे करता येईल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. गुन्हेगारी प्रकरणांमध्ये दंडाव्यतिरिक्त, कायद्याने अशी तरतूद केली पाहिजे की, जे लोक सेवक त्यांच्या भ्रष्ट कृत्यांमुळे राज्याचे किंवा नागरिकांचे नुकसान करतात, त्यांना झालेल्या नुकसानाची भरपाई करण्यासाठी जबाबदार धरले जावे आणि ते नुकसानीसाठी जबाबदार असावेत. भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्यात एक अध्याय टाकून हे करता येईल.

3.2.4 भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्यांतर्गत जलद खटला

खटले निकाली काढण्यासाठी ट्रायल कोर्टांना लागणारा सरासरी वेळ गेल्या काही वर्षांपासून वाढत आहे. खटल्यांच्या सुनावणीला उशीर होण्याचे एक प्रमुख कारण म्हणजे कधी एक तर कधी दुसरा युक्तिवाद देऊन वारंवार

तहकूब तारखा घेण्याची आरोपीची प्रवृत्ती. खटल्याला स्थगिती देण्यासाठी ट्रायल कोर्टाने विविध अर्जांवर उच्च न्यायालय आणि नंतर सर्वोच्च न्यायालयात दिलेले असले तरी जवळपास प्रत्येक अंतरिम आदेशाला आव्हान देण्याचीही आरोपींची प्रवृत्ती असते. फौजदारी प्रक्रिया संहितेत योग्य तरतुदी आणून आरोपींना दिलेल्या अशा संधी कमी केल्या जाऊ शकतात. तसेच न्यायाधीशांनी दिलेल्या तारखेला बोलावलेल्या व हजर झालेल्या साक्षीदारांची तपासणी करणे बंधनकारक करण्यात यावे. स्थगितीच्या तारखा केवळ सक्तीच्या कारणास्तव दिल्या पाहिजेत.

भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांची जलद सुनावणी सुनिश्चित करण्यासाठी भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्यात खालील तरतुदी करण्यात आल्या होत्या:-

- (1) कायद्यांतर्गत सर्व प्रकरणे विशेष न्यायाधीशांद्वारे चालविली जातील.
- (2) न्यायालयीन कामकाज दैनंदिन आधारावर चालवले जावे.
- (3) न्यायालयाच्या मते, न्याय करण्यात अपयश आल्याशिवाय, मंजूर केलेल्या शिक्षेमध्ये कोणतीही चूक किंवा अनियमितता या कारणास्तव या कायद्याखालील कार्यवाही स्थगित करण्याचा आदेश कोणतेही न्यायालय जारी करणार नाही.

आयोगाला असे वाटते की, भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांमध्ये खटल्याच्या विविध टप्प्यांसाठी कालमर्यादा निश्चित करण्याची गरज आहे. फौजदारी प्रक्रिया संहितेत सुधारणा करून हे करता येईल. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे,

दररोज चालवल्या जाणाऱ्या चाचणीसाठी सध्याच्या तरतुदींचे अत्यंत काळजीपूर्वक पालन करणे आवश्यक आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. खटल्याच्या विविध टप्प्यांसाठी कालमर्यादा निश्चित करण्यासाठी कायदेशीर तरतूद करणे आवश्यक आहे. सीआर पीसी मध्ये सुधारणा करून हे केले जाऊ शकते.

ब. लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्याच्या तरतुदींनुसार विशेष न्यायाधीश म्हणून घोषित करण्यात आलेले न्यायाधीश या कायद्यांतर्गत खटले निकाली काढण्यावर प्राथमिक लक्ष देतात, याची खात्री करण्यासाठी पावले उचलावी लागतील. कायद्यांतर्गत अपुरे काम असेल तरच विशेष न्यायाधीशांवर इतर जबाबदाऱ्या सोपवाव्यात.

क. लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्यांतर्गत खटले चालविणाऱ्या न्यायालयांच्या कार्यवाही दैनंदिन आधारावर चालतात आणि कोणत्याही विचलनास परवानगी नाही याची खात्री करणे आवश्यक आहे.

ड. सर्वोच्च न्यायालय आणि उच्च न्यायालये अनावश्यक स्थगिती आणि टाळता येण्याजोगे विलंब टाळण्यासाठी मार्गदर्शक तत्त्वे देऊ शकतात.

3.3 खाजगी क्षेत्राचा सहभाग असलेला भ्रष्टाचार

खाजगी क्षेत्रातील भ्रष्टाचार, भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्याच्या कक्षेत येत नाही. तथापि, जर खाजगी क्षेत्राने (किंवा त्यांच्याद्वारे नियुक्त केलेली कोणतीही व्यक्ती) कोणत्याही सार्वजनिक प्राधिकरणास लाच देण्यास भाग पाडत असेल, तर तो लाच घेण्यास प्रवृत्त केल्याच्या गुन्ह्यासाठी लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्यांतर्गत शिक्षेस पात्र होऊ शकतो. मोठ्या प्रमाणात सार्वजनिक सेवा ज्या पूर्वी पारंपारिकपणे सरकारी संस्थांद्वारे हाताळल्या जात होत्या त्या आता गैर-सरकारी संस्थांकडे सोपवल्या जात आहेत. त्यामुळे अशा संस्थांना लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्याखाली आणणे गरजेचे झाले आहे, कारण मोठ्या प्रमाणात स्वयंसेवी संस्थांना सरकारकडून भरीव मदत मिळत आहे. या एजन्सी लोकांचा पैसा खर्च करतात, त्यामुळे भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्याच्या उद्देशाने अशा संस्थांद्वारे नियुक्त केलेल्या लोकांना लोकसेवक म्हणून वागणूक देणे आवश्यक आहे.

भारतात कंपनी कायदा 1956, कंपनीच्या अंतर्गत प्रक्रियांना नियंत्रित करणारी वैधानिक चौकट प्रदान करते. कंपनी ही कायदेशीर व्यक्ती असते जिच्या अंतर्गत प्रक्रिया कंपनी कायदा आणि कौन्सिलच्या लेखांद्वारे निर्धारित केल्या जातात. त्याचे पालन न केल्यास, कंपनी आणि तिच्या चुकणाऱ्या अधिकाऱ्यांवर दंडात्मक तरतुदी लागू केल्या जातात. कंपनी कायदा 1956 मध्ये कंपनी आणि त्यांचे संचालक व अधिकारी यांच्याकडून दंडनीय गुन्ह्यांसाठी दंडनीय तरतुदी आहेत. कंपनी कायदा 1956 अंतर्गत भ्रष्टाचार

किंवा लाचखोरीच्या गुन्द्यांचा उल्लेख नसला तरी, कंपनी आणि त्यांच्या अधिकाऱ्यांच्या चुकीच्या दाव्यांचा निपटारा पुढीलप्रमाणे केला जातो: लेखा आणि लेखापरीक्षणाची यंत्रणा (कलम 211), कलम 235 अंतर्गत कलम 209A तपासणी, तांत्रिक छाननी ताळेबंद (कलम 234) कलम 235/237 किंवा कलम 247 अंतर्गत चौकशी, कलम 233A अंतर्गत विशेष ऑडिट, कंपनी लॉ बोर्ड (CLB) च्या कलम 388B अंतर्गत संदर्भ, इ. याशिवाय, कंपन्यांच्या आर्थिक औचित्याशी संबंधित विविध पैलू तपासण्यासाठी व्यवस्थापन मंडळाच्या लेखापरीक्षण समित्या स्थापन करण्याची गरज आहे. आयोगाला असे वाटते की, 'कॉर्पोरेट गव्हर्नन्सवरील नियमन' ची प्रभावी अंमलबजावणी करून खाजगी क्षेत्रातील भ्रष्टाचाराचा मुकाबला करणे आवश्यक आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाचे आणखी असे मत आहे की, खाजगी क्षेत्रातील भ्रष्टाचाराला विद्यमान कायदे आणि नियमांची प्रभावी अंमलबजावणी करून सामोरे गेले पाहिजे. संपूर्ण खाजगी क्षेत्रातील उपक्रम भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्याच्या कक्षेत आणणे अपेक्षित किंवा व्यावहारिकही नाही.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. सार्वजनिक उपयोगिता सेवा पुरवणाऱ्या खाजगी क्षेत्राला भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्याच्या कक्षेत आणण्यासाठी या कायद्यात योग्य त्या सुधारणा केल्या पाहिजेत.

ब. निधीतून भरीव निधी प्राप्त करणाऱ्या अशा गैर-सरकारी संस्थांचा भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदांतर्गत समावेश करण्यात यावा. असे निकष लावले पाहिजेत की, जर एखाद्या संस्थेला मागील तीन वर्षांमध्ये तिच्या वार्षिक परिचालन खर्चाच्या 50 टक्क्यांहून अधिक रक्कम किंवा त्याहून अधिक रक्कम प्राप्त झाली असेल तर ती निधी प्राप्तकर्ता मानली जाईल आणि अशा निधीचा उद्देश देखील सांगितला पाहिजे.

3.4 भ्रष्ट मार्गाने मिळवलेल्या बेकायदेशीर मालमत्तेची जप्ती

भ्रष्ट लोकसेवकांवर खटला चालवणे आणि त्यानंतर त्यांना दोषी ठरवणे भ्रष्टाचाराच्या तीव्रतेशी सुसंगत नाही. आधी सांगितल्याप्रमाणे, आवश्यक पुराव्याची पातळी आणि कार्यपद्धतीच्या मर्यादांमुळे मोठ्या संख्येने भ्रष्ट लोकसेवकांना खात्री पटली नाही. यापेक्षा वाईट गोष्ट म्हणजे अनेकदा ते शिक्षेशिवाय आपल्या पापाची कमाई सर्वासमोर दाखवतात. फौजदारी खटला चालविण्याबरोबरच भ्रष्ट लोकसेवकाला त्याच्या पापी कमाईच्या मालकीतूनही बेदखल करणे आवश्यक आहे.

लाचलुचपत प्रतिबंधक कायदा सार्वजनिक सेवकाच्या उत्पन्नाच्या ज्ञात स्रोतांपेक्षा अतिरिक्त मालमत्ता जप्त करण्याची तरतूद करतो. तथापि, ही तरतूद अपुरी असल्याचे सिद्ध झाले आहे कारण अशी जप्ती केवळ संबंधित गुन्ह्यांसाठी दोषी आढळल्यावरच शक्य आहे. सध्या, फौजदारी कायदा

(सुधारणा) अध्यादेश, 1944 मधील तरतुदी सार्वजनिक सेवकांच्या असंवैधानिकरित्या अधिग्रहित केलेल्या मालमत्तेच्या जप्ती आणि संलग्नीकरणासाठी लागू केल्या जातात. या अध्यादेशांतर्गत असंवैधानिकपणे मिळविलेल्या मालमत्तेच्या अंतरिम संलग्नीकरणाच्या तरतुदी आहेत. विशेष न्यायाधीशांना अधिकृत व्यक्तीने केलेल्या अर्जाच्या आधारे तसे करण्याचा अधिकार आहे. गुन्हाच्या निकालावर अवलंबून, संलग्न मालमत्ता एकतर जप्त केली जाते किंवा विमुक्त केली जाते.

सध्याच्या तरतुदींमधील आणखी एक त्रुटी म्हणजे कोर्टाने गुन्हाची दखल घेतल्यानंतरच संलग्नीकरणाची प्रक्रिया सुरू होईल. वास्तविक परिस्थितीत, असे केल्याने खूप विलंब होऊ शकतो कारण आरोपीला त्याच्या पापाची कमाई लपवण्यासाठी किंवा समायोजित करण्यासाठी वेळ मिळेल. तथापि, विद्यमान तरतुदींच्या अधीन राहून, राज्य किंवा केंद्र सरकार संलग्नतेची विनंती दाखल करण्यास अधिकृत करते. हे करायलाही वेळ लागू शकतो.

बेहिशोबी मालमत्ता बाळगल्याबद्दल दोषी ठरलेल्या सार्वजनिक सेवकांच्या मालमत्ता जप्त करण्यासाठी कायद्याने पुराव्याचे ओझे दोषी ठरलेल्या लोकसेवकावर ठेवले पाहिजे असे आयोगाचे मत आहे. अशा प्रकरणांमध्ये असे गृहीत धरले पाहिजे की, लोकसेवकांच्या ताब्यात आढळलेली अतिरिक्त मालमत्ता त्याने भ्रष्ट मार्गाने मिळवली होती आणि मालमत्ता जप्त करण्याच्या संभाव्यतेचा पुरावा पुरेसा असेल. कायदा आयोगाने

प्रस्तावित केलेल्या विधेयकाच्या मसुद्यात या गरजा पुरेशा प्रमाणात पूर्ण केल्या जात आहेत.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. कायदा आयोगाने सुचविलेले भ्रष्ट सार्वजनिक सेवक (मालमत्ता जप्त) विधेयक आणखी विलंब न करता लागू केले जावे.

3.5 'बेनामी' व्यवहारांवर बंदी

विधी आयोगाने आपल्या 57 व्या आणि 130 व्या अहवालात बेनामी व्यवहार आणि बेनामी मालमत्ता संपादन करण्यास प्रतिबंध करणारा कायदा लागू करण्याची शिफारस केली होती. बेनामी व्यवहार (प्रतिबंध) कायदा 1988 नावाचा कायदा 1988 मध्ये मंजूर करण्यात आला. ज्या व्यक्तीने दुसऱ्या व्यक्तीच्या नावावर मालमत्ता मिळवली आहे त्या व्यक्तीला स्वतःच्या नावावर दावा करण्यास कायद्याने बंदी आहे. कायद्याचे कलम 3 बेनामी व्यवहारांना प्रतिबंधित करते तर कलम 4 प्राप्तकर्त्याला बेनामीदाराकडून मालमत्ता वसूल करण्यास प्रतिबंधित करते.

कायद्याचा कलम 5 बेनामी मालमत्तेच्या संपादनास परवानगी देतो. त्यात असे म्हटले आहे की: “(1) बेनामी असलेल्या सर्व मालमत्ता अशा प्राधिकरणाद्वारे विहित पद्धतीने आणि विहित केलेल्या प्रक्रियेचे पालन केल्यानंतर अधिग्रहित केल्या जाऊ शकतात. (2) कोणत्याही शंका दूर

करण्यासाठी, याद्वारे असे घोषित केले जाते की, पोट-कलम (1) अंतर्गत कोणत्याही मालमत्तेच्या संपादनासाठी कोणतेही पैसे देय असणार नाहीत.”

दुदैवाने, गेल्या 18 वर्षांत, कलम 5 च्या पोटकलम (1) च्या प्रयोजनांसाठी शासनाने कोणतेही नियम घालून दिलेले नाहीत, ज्याचा परिणाम असा झाला की, शासन वास्तविक मालकाकडून त्याच्या बेनामीदारांच्या नावावर अधिग्रहित केले गेले. मालमत्ता जप्त करण्याच्या स्थितीत नाही. भ्रष्ट लोकसेवकांकडून गोळा केलेला पैसा अनेकदा बेनामी खात्यांमध्ये ठेवला जातो किंवा इतरांच्या नावे मालमत्तांमध्ये गुंतवला जातो. बेनामी व्यवहार (निषेध) कायदा, 1988 ची कठोर अंमलबजावणी केल्याने अशा मालमत्तेचा नाश होऊ शकतो आणि भ्रष्ट अधिकाऱ्यांसाठी मालमत्ता गोळा करणे कठीण होऊ शकते आणि इतरांसाठी प्रतिबंधक म्हणूनही काम करू शकते. दुसऱ्या एआरसीने त्याची त्वरित अंमलबजावणी करण्याची शिफारस केली.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. बेनामी व्यवहार (प्रतिबंध) कायदा 1988 ची त्वरित अंमलबजावणी करण्यासाठी पावले उचलली जावीत.

3.6 व्हिसलब्लोअर्सना संरक्षण

व्हिसलब्लोअर्स

भ्रष्टाचाराविषयी माहिती प्रदान करण्यात महत्त्वाची भूमिका बजावतात. विभाग/एजन्सीमध्ये काम करणारे लोकसेवक त्यांच्या संस्थेतील इतर लोकांच्या पूर्ववर्ती आणि क्रियाकलापांशी परिचित असतात. इतरांपेक्षा व्हिसलब्लोअर चुकीचे काम ओळखण्यास अधिक सक्षम असतात आणि त्यांच्याकडे नैतिक निर्णयाची उच्च पातळी असते. ते कृतीभिमुख देखील आहेत. मात्र, अनेकदा ते सूडास बळी पडण्याच्या भीतीने ही माहिती देण्यास तयार नसतात. लोकसेवकाची त्यांच्या संस्थेतील भ्रष्टाचाराची तक्रार करण्याची तत्परता आणि त्याचे संरक्षण आणि त्याची ओळख यांचा जवळचा

बॉक्स 3.1: द व्हिसलब्लोअर्स

इंडियन ऑइल कॉर्पोरेशन (IOC) मध्ये काम करणारे मंजुनाथ षणमुगम हे लखनौच्या इंडियन इन्स्टिट्यूट ऑफ मॅनेजमेंटचे पदवीधर होते. त्यांनी लाच नाकारली आणि पेट्रोल पंप मालकांकडून भेसळीच्या विरोधात लढा देत आपल्या जीवाला असलेल्या धोक्यांकडे दुर्लक्ष केले. त्याची किंमत त्यांनी चुकवली. 19 नोव्हेंबर 2005 रोजी भ्रष्ट पेट्रोल पंप मालकांच्या सांगण्यावरून त्यांची गोळ्या झाडून हत्या करण्यात आली.

भारतीय राष्ट्रीय महामार्ग प्राधिकरण (NHAI) सोबत काम करणारे सत्येंद्र दुबे यांनी रस्त्यांच्या बांधकामातील भ्रष्टाचाराचा पर्दाफाश केला. 27 नोव्हेंबर 2003 रोजी ते मृतावस्थेत आढळले.

संबंध आहे. जर पुरेसे वैधानिक संरक्षण दिले गेले तर सरकारला भ्रष्टाचाराबाबत पुरेशी माहिती मिळण्याची दाट शक्यता आहे.

कायदा आयोगाने आपल्या 179 व्या अहवालात सार्वजनिक हित प्रकटीकरण (व्हिसलब्लोअर संरक्षण) विधेयक प्रस्तावित केले आहे, जे घोटाळे किंवा भ्रष्टाचाराची तक्रार करणाऱ्यांना संरक्षण प्रदान करते. या विधेयकात भ्रष्टाचाराची तक्रार करणाऱ्यांना संस्थेतील छळापासून संरक्षण देण्याची तरतूद आहे. भ्रष्टाचाराची माहिती देणाऱ्या व्यक्तीला सद्यस्थितीत कोणत्याही छळाचा संशय आल्यास त्यांची बदली अन्यत्र करून घेता येईल, अशीही तरतूद या विधेयकात आहे. माहिती देणाऱ्याची सुरक्षा सुनिश्चित करण्यासाठी, कायदा आयोगाने प्रस्तावित केलेल्या विधेयकानुसार तातडीने कायदा आणणे आवश्यक आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. कायदा आयोगाने प्रस्तावित केलेल्या खालील धर्तीवर व्हिसलब्लोअर्सना संरक्षण देण्यासाठी कायदा ताबडतोब लागू केला जावा:

- खोटे दावे, फसवणूक किंवा भ्रष्टाचार उघड करणाऱ्या व्हिसलब्लोअर्सना गोपनीयता आणि निनावीपणा सुनिश्चित करून, करिअरमध्ये पीडित होण्यापासून संरक्षण आणि शारीरिक हानी व

छळ टाळण्यासाठी इतर प्रशासकीय उपाययोजनांद्वारे संरक्षित केले जावे.

- कॉर्पोरेट व्हिसलब्लोअर्स, फसवणूक किंवा सार्वजनिक हिताचे गंभीर नुकसान टाळतात वा कमिशनच्या हेतुपुरस्सर कृत्ये उघड करतात, त्यांना कायद्याने पाठींबा द्यावा.
- व्हिसलब्लोअरचा छळ करणे किंवा त्याचा बळी घेणे किंवा त्याच्या विरुद्ध बदला घेणे हे फौजदारी गुन्हे असले पाहिजेत ज्यात भरीव दंड आणि शिक्षेची तरतूद असेल.

3.7 गंभीर आर्थिक गुन्हे

आर्थिक गुन्हे, ज्यांना बोलीभाषेत कपट किंवा फसवणूक म्हणून संबोधले जाते (हा शब्द स्वतः भारतीय करार कायदा [Indian Contract Act] मध्ये परिभाषित केला आहे) आज आकार आणि जटिलता या दोन्हीच्या वाढत्या प्रवृत्तीमुळे चिंतेचे विषय बनले आहेत. या वाढत्या चिंतेचे मूळ भारतीय अर्थव्यवस्था ज्या वेगाने वाढत आहे आणि आर्थिक क्षेत्रात विविधता येत आहे ते आहे. यापैकी काही गुन्ह्यांचा प्रभाव खूप विस्तृत आहे. अर्थव्यवस्थेचे मोठे नुकसान करू शकते, सामान्य लोकांवर गंभीरपणे परिणाम करू शकते आणि काहीवेळा ते राष्ट्रीय सुरक्षेसाठी धोका देखील बनू शकते. या आर्थिक गुन्ह्यांमध्ये करचोरी, बनावटगिरी, शेअर बाजारात अव्यवस्था निर्माण करणे, खोटी खाती करणे, बँकिंग व्यवस्थेतील फसवणूक, तस्करी,

मनी लॉड्रिंग, इनसाइडर ट्रेडिंग आणि अगदी लाचखोरी यांचा समावेश आहे. वाढत्या आर्थिक क्रियाकलापांच्या जगात, असे नवीन आर्थिक गुन्हे रोखण्यासाठी सद्यकालीन साधने, तंत्रज्ञान, कायदे पुरेसे नाहीत.

बॉक्स 3.2: गंभीर फसवणूक कार्यालयाची गरज

नुकत्याच झालेल्या शेअर बाजारातील 'घोटाळ्या'च्या चौकशीने आपल्या अंमलबजावणी यंत्रणेतील खंडित दृष्टिकोनाच्या मर्यादा अधोरेखित केल्या आहेत. जरी अनेक एजन्सींनी अत्यंत प्रसिद्ध झालेल्या फसवणुकीची चौकशी केली असली तरी प्रत्यक्षात काय घडले याचे समग्र चित्र कोणालाही मिळाले नाही. अशा परिस्थितीत फसवणूक करणाऱ्यांना प्रभावीपणे शिक्षा होण्याची शक्यता फारच कमी असते.

कॉर्पोरेट जगतातील आर्थिक फसवणुकीचे स्वरूप अतिशय गुंतागुंतीचे असते, आणि केवळ तज्ज्ञांच्या बहु-अनुशासनात्मक टीमद्वारेच त्यांची योग्यरीत्या चौकशी केली जाऊ शकते; हुशार हौशी देखील काय साध्य करू शकतात याला मर्यादा आहेत, विशेषतः जेव्हा त्यांच्याकडे समान व्यासपीठ नसते आणि संबंधित विविध अंमलबजावणी एजन्सी त्यांच्या संबंधित टप्प्यांमधून एकट्याने खेळतात. युनायटेड किंगडममधील सीरियस फ्रॉड ऑफिस (SFO) च्या धर्तीवर एक कार्यालय तयार करून, अधिक एकत्रित दृष्टिकोन प्रदान करण्याची गरज आहे.

आर्थिक गुन्ह्यांवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी अनेक कायदे करण्यात आले आहेत. यामध्ये, भारतीय दंड संहिता (IPC), बँकिंग नियमन कायदा

1949, कंपनी कायदा 1956, सीमाशुल्क कायदा 1962, प्राप्तिकर कायदा, 1961, जीवनावश्यक वस्तू कायदा, परकीय चलनाचे संरक्षण आणि तस्करी प्रतिबंध कायदा, अन्न भेसळ प्रतिबंधक कायदा, भारतीय पेटंट कायदा इ. यातील अनेक कायद्यांचा तपास पोलिसांकडून केला जातो. अशा तपासांना मार्गदर्शन करण्यासाठी काही राज्यांनी आर्थिक गुन्हे शाखा देखील स्थापन केल्या आहेत. काही केंद्रीय कायद्यांच्या संदर्भात, नियुक्त एजन्सीद्वारे तपास केला जातो. सेंट्रल ब्युरो ऑफ इन्व्हेस्टिगेशन इतर प्राधिकरणांकडे किंवा सरकारच्या किंवा न्यायालयांच्या निर्देशांनुसार प्रकरणे देखील हाताळते. या गुन्ह्यांना प्रतिबंध करण्यासाठी सध्याच्या कायद्यांतर्गत शिक्षा अपुरी आहे, असे सर्वसाधारणपणे जाणवते. परिणामी, हे गुन्हे जोखमीचे क्रियाकलाप बनले आहेत.

गंभीर कॉर्पोरेट फसवणुकीच्या प्रकरणांना सामोरे जाण्यासाठी एक विशेष बहु-अनुशासनात्मक संस्था म्हणून 2003 मध्ये गंभीर गुन्हे अन्वेषण कार्यालयाची (SFIO) स्थापना करण्यात आली. यात वित्तीय क्षेत्र, भांडवली बाजार, बँका, लेखा प्रणाली, न्यायिक लेखापरीक्षण, कर आकारणी, कायदा, माहिती तंत्रज्ञान, कंपनी कायदा, सीमाशुल्क आणि तपास या क्षेत्रातील तज्ञ आहेत. हे कार्यालय सध्या कंपनी कायद्याच्या कलम 235 ते 247 च्या तरतुदींनुसार तपासाचे काम करते. त्याच्या चार्टरमध्ये इतर कायद्यांच्या तरतुदींचे उल्लंघन केल्याबद्दल तपास अहवाल संबंधित एजन्सींना योग्य कारवाईसाठी पाठवणे समाविष्ट आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. 'गंभीर आर्थिक गुन्हांवर' नवा कायदा केला पाहिजे.

ब. गंभीर आर्थिक गुन्हाची व्याख्या खालीलप्रमाणे केली जाऊ शकते:

- i. ज्यामध्ये 10 कोटी रुपयांपेक्षा जास्त रकमेचा समावेश आहे; किंवा
- ii. व्यापक सार्वजनिक चिंतेत वाढ होण्याची शक्यता आहे; किंवा
- iii. त्याच्या तपासासाठी आणि खटल्यासाठी आर्थिक बाजार किंवा बँका किंवा इतर वित्तीय संस्थांच्या वर्तनाबद्दल अत्यंत विशेष ज्ञान आवश्यक आहे; किंवा
- iv. महत्त्वपूर्ण आंतरराष्ट्रीय परिमाणे समाविष्ट आहेत; किंवा
- v. ज्याच्या तपासात कायदेशीर, आर्थिक, गुंतवणूक आणि तपास कौशल्ये एकत्र आणण्याची आवश्यकता आहे; किंवा
- vi. जे केंद्र सरकार, नियामक, बँका किंवा कोणत्याही वित्तीय संस्थेला गुंतागुंतीचे वाटतात.

क. अशा गुन्हांचा तपास आणि खटला चालवण्यासाठी एक गंभीर फसवणूक कार्यालय (SFO) स्थापन केले जावे (नवीन कायदानुसार). ते कॅबिनेट सचिवालयाशी संलग्न असावे. या

कार्यालयाला अशा सर्व प्रकरणांची चौकशी करण्याचे आणि या हेतूने स्थापन केलेल्या विशेष न्यायालयांमध्ये खटले चालवण्याचे अधिकार असतील. SFO मध्ये वित्तीय क्षेत्र, भांडवल व फ्युचर्स मार्केट, कमोडिटी मार्केट, अकाउंटन्सी, प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष कर आकारणी, फॉरेन्सिक ऑडिट, तपास, फौजदारी आणि कंपनी कायदा आणि माहिती तंत्रज्ञान यासारख्या विविध विषयांतील तज्ञांचा कर्मचारी असावा. मित्र समितीच्या शिफारशीत म्हटल्याप्रमाणे SFO ला तपासाचे सर्व अधिकार असले पाहिजेत. विद्यमान एसएफआयओचा यात समावेश करण्यात यावा.

ड. अशा गुन्ह्यांच्या तपासावर आणि खटल्यांवर देखरेख ठेवण्यासाठी एक गंभीर फसवणूक देखरेख समिती स्थापन करावी. कॅबिनेट सचिवांच्या अध्यक्षतेखालील या समितीमध्ये मुख्य दक्षता आयुक्त, गृह सचिव, वित्त सचिव, सचिव बँकिंग/वित्तीय क्षेत्र, एक डेप्युटी गव्हर्नर, आरबीआय, सचिव, कंपनी व्यवहार विभाग, कायदा सचिव, सेबीचे अध्यक्ष इ. सदस्य असावेत.

इ. गंभीर फसवणुकीत कोणत्याही सार्वजनिक कार्यकर्त्यांचा सहभाग असल्यास, SFO राष्ट्रीय लोकायुक्तांना अहवाल पाठवेल आणि राष्ट्रीय लोकायुक्तांनी दिलेल्या निर्देशांचे पालन करेल.

फ. गंभीर गुन्हांच्या सर्व प्रकरणांमध्ये, न्यायालयाने आरोपीच्या मनाची गुन्हेगारी स्थिती गृहीत धरली पाहिजे, ती पूर्ण न केल्यास पुरावा सिद्ध करण्याची जबाबदारी आरोपीची असेल.

3.8 प्रकरणांच्या नोंदणीसाठी पूर्व संमती: दिल्ली विशेष पोलीस आस्थापना कायदा, 1946 चे कलम 6A

दिल्ली विशेष पोलीस आस्थापना भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा, 1988 अंतर्गत,

दिल्ली विशेष पोलीस आस्थापना केंद्र सरकारच्या पूर्वपरवानगीशिवाय, भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा, 1988 अंतर्गत केल्याचा आरोप असलेल्या गुन्हाचा तपास करणार नाही. जेथे अशा गुन्हाचा संबंध आहे:-

- केंद्र सरकारचे सहसचिव दर्जाचे कर्मचारी आणि त्यावरील कर्मचारी, आणि
- सरकारी कंपनी, सोसायट्या आणि त्या सरकारच्या मालकीच्या किंवा नियंत्रित असलेल्या स्थानिक प्राधिकरणांसाठी केंद्र सरकारने कोणत्याही केंद्रीय कायदांतर्गत नियुक्त केलेले अधिकारी.

असा युक्तिवाद करण्यात आला आहे की, भ्रष्टाचाराने बरबटलेल्या या वातावरणात अशा तरतुदीचा गैरवापर भ्रष्ट वरिष्ठ लोकसेवकांना संरक्षण

देण्यासाठी केला जाऊ शकतो आणि शेवटी असा बचाव द्यायचा असेल तर केंद्रीय दक्षता आयोगासारख्या संस्थेमध्ये तो निहित असावा, जो वस्तुनिष्ठ पाऊल उचलू शकेल.

सरकारमध्ये निर्णय घेण्यात सहसचिव दर्जाच्या आणि त्याहून अधिक दर्जाच्या अधिकाऱ्यांची महत्त्वाची भूमिका असते. हे निर्णय घेताना किंवा सल्ला देताना त्यांना भीती किंवा अनुकूलता न बाळगता असे करता आले पाहिजे. या अधिकाऱ्यांची वारंवार चौकशी केल्याने त्यांच्या मनोबलावर परिणाम होऊ शकतो आणि ते स्वतःचे संरक्षण करण्यात वेळ घालवतील आणि जनतेच्या हितासाठी काम करणार नाहीत.

समतोल राखून, कर्तव्यदक्ष नागरी सेवकांचे अवाजवी छळापासून संरक्षण करणे आवश्यक आहे असे आयोगाचे मत आहे, परंतु त्याच वेळी भ्रष्ट व्यक्तींनी या संरक्षणाचा गैरवापर केला नाही याची काळजी घेणे आवश्यक असेल, तर ते योग्य ठरेल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. सध्याच्या वैधानिक व्यवस्थेअंतर्गत तपास करण्याची परवानगी केंद्रीय दक्षता आयुक्तांनी संबंधित सचिवांशी सल्लामसलत करून दिली पाहिजे. सरकारच्या सचिवाविरुद्ध चौकशी झाल्यास, कॅबिनेट सचिव आणि केंद्रीय दक्षता आयुक्त यांचा समावेश असलेल्या समितीने परवानगी दिली पाहिजे. यासाठी दिल्ली स्पेशल पोलिस एस्टॅब्लिशमेंट अॅक्टमध्ये दुरुस्ती करावी लागेल. मध्यंतरी केंद्र

सरकारचे अधिकार केंद्रीय दक्षता आयुक्तांना सोपवले जाऊ शकतात, ज्याचा वापर वर नमूद केलेल्या पद्धतीने केला जाईल. या परवानगीवर प्रक्रिया करण्यासाठी 30 दिवसांची कालमर्यादा निर्धारित केली जाऊ शकते.

3.9 कायदेमंडळाद्वारे प्रतिकारशक्तीचा वापर (Immunity Enjoyed by Legislators)

राज्यघटनेच्या कामकाजाचा आढावा घेणाऱ्या राष्ट्रीय आयोगाने शिफारस केली आहे की, कलम 105(2) मध्ये हे स्पष्ट करण्यासाठी सुधारित केले जाऊ शकते की, संसदीय विशेषाधिकारांनुसार संसद सदस्यांना मिळालेली प्रतिकारशक्तीमध्ये त्यांनी सभागृहातील त्यांच्या कर्तव्याच्या संदर्भात केलेल्या भ्रष्ट कृत्यांचा समावेश करू नये. अशी शिफारस करण्यात आली कारण, भ्रष्ट कृत्यांमध्ये पैसे स्वीकारणे किंवा विशिष्ट पद्धतीने बोलणे आणि/किंवा मत देणे यांचा समावेश होतो आणि अशा कृत्यांसाठी ते देशाच्या सामान्य कायदानुसार कारवाईसाठी जबाबदार असावेत.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. आयोगाने, संविधानाच्या कामकाजाचे पुनरावलोकन करण्याच्या राष्ट्रीय आयोगाच्या सूचनेला मान्यता देताना, संसदेच्या सदस्यांना मिळालेली प्रतिकारशक्ती भ्रष्ट कृत्यांमध्ये समाविष्ट होणार नाही याची

तरतूद करण्यासाठी संविधानाच्या कलम 105(2) मध्ये योग्य सुधारणा करण्याची शिफारस केली आहे. त्यांच्याकडून सभागृहातील त्यांच्या कर्तव्याच्या संदर्भात केलेल्या भ्रष्ट कृत्यांचा समावेश केला जाऊ शकत नाही.

ब. आयोगाने अशी शिफारस देखील केली आहे की, राज्य विधानमंडळाच्या सदस्यांच्या संदर्भात घटनेच्या कलम 194(2) मध्ये समान सुधारणा केल्या जाऊ शकतात.

3.10 नागरी सेवकांना घटनात्मक संरक्षण - अनुच्छेद 311

कलम 311: संघराज्य किंवा राज्य यांच्या नियंत्रणाखाली असलेल्या नागरी पदांवर सेवानियुक्त केलेल्या व्यक्तींना बडतर्फ करणे, पदावरून दूर करणे किंवा पदावनत करणे. या अनुच्छेदानुसार सरकारी सेवेतील अधिकाऱ्यांना त्यांच्या कार्यकाळाबद्दल सुरक्षा पुरवलेली आहे . तसेच मनमानी आणि नियमबाह्य निलंबन अथवा कनिष्ठ दर्जाच्या पदावर नियुक्ती यापासून देखील सरकारी सेवकांना संरक्षण पुरवण्यात आलेले आहे. या तरतुदींना भारतीय कायद्याच्या व्यवस्थेचे पाठबळ आहे .

नागरी सेवकांना राज्यघटनेच्या भाग VI मधील विशिष्ट तरतुदीनुसार संरक्षण मिळते, जे त्यांच्या सेवा शर्तीचे नियमन अधिकृत करते.

कलम 311 मध्ये नमूद केलेली प्रक्रिया आणि त्यातील सशर्त तरतूद किंवा अपवाद याचा अर्थ, प्रथम, या कलमांतर्गत समाविष्ट असलेल्या सरकारी नोकरांना सुरक्षित करणे, आणि दुसरे म्हणजे, एखाद्या सरकारी कर्मचाऱ्याला अनियंत्रितपणे बडतर्फ करणे किंवा काढून टाकणे किंवा त्यापासून काही संरक्षण देणे. या तरतुदी कायद्याच्या न्यायालयात लागू करण्यायोग्य आहेत आणि जेथे कलम 311 चे उल्लंघन आहे, तेथे शिस्तपालन प्राधिकरणाने दिलेले आदेश सुरुवातीपासूनच रद्दबातल ठरतात. कलम 310 आणि 311 च्या तरतुदी सर्व सरकारी नोकरांना लागू होतात. भारतीय घटनेचे कलम 311 हे कायदेशीर प्रक्रिया न करता सेवेतील कर्मचाऱ्यांना काढणे, बडतर्फ करणे वा शिक्षा करायला प्रतिबंध करते. ते नैसर्गिक न्याय तत्त्वाच्या दृष्टीने योग्य आहे. पण त्यामुळे सरकारी कर्मचाऱ्यांत बेपर्वाई, गुर्मी आणि अहंकार वाढला आहे, हे तेवढेच खरे आहे.

3.10.1 कलम 311 चालू ठेवण्याच्या बाजूने युक्तिवाद

(1) असा युक्तिवाद केला जातो की, अनुच्छेद 311 अंतर्गत संरक्षण केंद्रित आहे आणि संविधानाच्या रचनाकारांनी अशा दुर्मिळ घटनांची जाणीव ठेवली होती ज्यामध्ये अशा किमान संरक्षणाची देखील आवश्यकता नसते. सुनावणीच्या संधीचे संरक्षण हे नैसर्गिक न्यायाचे मूलभूत तत्त्व मानले गेले आहे. कलम 311 रद्द करायचे असले, तरी सुनावणीची संधी देण्याची गरज नाही, असा युक्तिवाद केला जातो.

केवळ नियुक्ती करणारा प्राधिकरण किंवा त्याच्यापेक्षा वरिष्ठ अधिकाऱ्यानेच बडतर्फीची किंवा काढून टाकण्याची शिक्षा ठोठावण्याची आवश्यकता देखील वाजवी दिसते कारण, सरकार पदानुक्रमित रचनेचे अनुसरण करते जेथे कर्मचाऱ्यांच्या विविध श्रेणींसाठी नियुक्ती अधिकार वेगवेगळ्या स्तरांवर नियुक्त केले जातात. - स्पष्ट तत्त्व म्हणजे उच्च जबाबदारी असलेल्या पदांसाठी, नियुक्ती अधिकार पदानुक्रमात वरचे असतात.

(2) कलम 311 च्या कार्यात्मक सुरक्षेशिवाय कलम 310 कायम ठेवल्यास, एखाद्या कर्मचाऱ्याला सेवेतून बडतर्फ करण्याचा अधिकार राष्ट्रपती किंवा राज्यपालांना आहे, या आधारावर शिस्तपालन प्रक्रिया आणि विभागीय चौकशी नियंत्रित करणारे नियम दुर्लक्षिले जाण्याची उच्च शक्यता आहे. अशा स्थितीत, योग्य चौकशीनंतर आरोप सिद्ध न करता, सेवेशी संबंधित प्रकरणांच्या खटल्यांमध्ये वाढ हा एकमेव परिणाम असेल.

(3) असा युक्तिवाद केला जातो की, हे अनुशासनात्मक चौकशीचे नियमन करणारे नियम आहेत, कलम 311 नव्हे, जे चौकशीच्या विलंबासाठी आणि दोषी सरकारी नोकरांना काढून टाकण्यासाठी देखील जबाबदार आहेत. बऱ्याच संबंधित कार्यपद्धती संविधानाच्या आधीच्या आहेत आणि त्यांच्या उत्पत्तीबद्दल, किंवा काही प्रकरणांमध्ये, त्यांच्या प्रतिपादनाबद्दल देखील फारशी माहिती अस्तित्वात नाही.

3.10.2 कलम 311 रद्द करण्याच्या बाजूने युक्तिवाद

(1) असा युक्तिवाद केला जाऊ शकतो की, जर न्यायपालिकेचे निर्णय चुकीच्या अधिकाऱ्यांवर कारवाई करण्याची गरज लक्षात घेत नाहीत, तर मग कोणत्याही अनैच्छिक अर्थाने भ्रष्टांना संरक्षण देण्याची क्षमता असलेले कलम कायम का ठेवायचे? खरे तर, असे नाही की, सर्वोच्च न्यायालयाने कलम 311 मध्ये समाविष्ट असलेल्या सर्व बाबींमध्ये 'सरकार-समर्थित' दृष्टिकोन स्वीकारला आहे. अशी प्रकरणे आहेत जिथे सर्वोच्च न्यायालयाने शिस्तपालन अधिकारी किंवा सरकारच्या कृतींवर ताशेरे ओढले आहेत.

(2) एक आदर्श नियोक्ता म्हणून सरकारची भूमिका या वस्तुस्थितीपासून दूर जाऊ शकत नाही की, सार्वजनिक हिताने वैयक्तिक अधिकार आणि निश्चितपणे भ्रष्ट व अकार्यक्षम सार्वजनिक सेवकाच्या अधिपत्याखाली असणे आवश्यक आहे. सरकारी अधिकाऱ्यांवर मनमानी किंवा प्रतिशोधात्मक कारवाई होऊ शकते त्याविरुद्ध वाजवी संधी दिली जाणे आवश्यक आहे. परंतु हे केवळ वाजवी असले पाहिजे, अतिरेक नाही आणि कर्मचाऱ्याला कायदेशीर संरक्षण मिळणे आवश्यक असलेल्या स्वरूपाचे मूल्यांकन करण्यासाठी ते निकष असले पाहिजेत. नागरी सेवेतील कार्यकाळाच्या सुरक्षेसाठी किंवा स्थायीतेच्या दृष्टीने प्रदान करणे आवश्यक असलेल्या संरक्षणामुळे अशी परिस्थिती उद्भवू नये की, ज्यामध्ये विलंबित

कारवाई हे चुकीच्या अधिकाऱ्यांना सार्वजनिक हिताच्या विरुद्ध कृत्ये करण्यास प्रोत्साहित करण्याचे सामान्य कारण बनते.

(3) असे मानले गेले आहे की, कलम 311(2) मध्ये नमूद केल्यानुसार 'वाजवी संधी'च्या आवश्यकतेचे योग्य पालन करण्यासाठी, ज्या सरकारी कर्मचाऱ्याविरुद्ध कोणतीही कारवाई प्रलंबित आहे, त्याच्यावर सर्वप्रथम आरोप लावले जातील. खंडन करण्याची संधी दिली जाईल. जर, चौकशीनंतर, आरोप सिद्ध झाले आणि बडतर्फ करणे किंवा काढून टाकणे किंवा श्रेणी कमी करणे यासह कोणताही दंड ठोठावण्याचा प्रस्ताव असेल, तर असा दंड चौकशीदरम्यान दिलेल्या पुराव्याच्या आधारे लावला जाईल. अशा व्यक्तीला प्रस्तावित दंडाच्या संदर्भात प्रतिनिधित्व करण्याची संधी देणे आवश्यक नाही.

आयोगाचा असा विश्वास आहे की, संविधानाच्या अंतर्गत सार्वजनिक सेवकाचे अधिकार हे सार्वजनिक हिताच्या एकूण गरजा आणि देशाच्या कराराच्या अधिकारांच्या अधीन आहेत. प्रामाणिक, कार्यक्षम आणि भ्रष्टाचारमुक्त प्रशासन सुनिश्चित करण्याच्या गरजेपेक्षा भ्रष्ट लोकसेवकाचे अधिकार महत्त्वाचे आहेत, असा युक्तिवाद करता येणार नाही. शेवटी लोकसेवक देशापेक्षा श्रेष्ठ असू शकत नाही आणि देशाची सचोटी, समर्पण, प्रामाणिकपणा, निष्पक्षता, वस्तुनिष्ठता, पारदर्शकता आणि जबाबदारीने सेवा करणे हे त्याचे मूलभूत कर्तव्य आहे.

आयोगाचे असे मत आहे की, संविधानाचा भाग म्हणून कलम 311 चालू ठेवणे आवश्यक नाही. त्याऐवजी, कलम 309 अंतर्गत योग्य आणि सर्वसमावेशक कायद्याची चौकट तयार केली जाऊ शकते, ज्यामध्ये भरती आणि सेवेच्या सर्व पैलूंचा समावेश आहे. तसेच बडतर्फ करणे, काढून टाकणे आणि कमी करणे यासंबंधीचे नियम तयार केले जाऊ शकतात.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. संविधानातील कलम 311 रद्द करण्यात यावे.

ब. यासोबतच संविधानातील कलम 310 रद्द करण्यात यावे.

क. सार्वजनिक हितासाठी केलेल्या सार्वजनिक सेवकांच्या प्रामाणिक कृतीचे संरक्षण करण्यासाठी, कलम 309 अंतर्गत सर्व आवश्यक अटी आणि सेवा प्रदान करण्यासाठी योग्य कायदा प्रदान केला जावा; हे राज्यांनाही लागू केले जावे.

ड. कलम 309 अन्वये कायद्याद्वारे लोकसेवकांना मनमानी कारवाईपासून आवश्यक संरक्षण प्रदान केले जावे.

3.11 शिस्तविषयक कार्यवाही

“शिस्तविषयक कार्यवाही” हे शब्द कोणत्याही कायदे किंवा नियमांमध्ये परिभाषित केलेले नाहीत. तथापि, एक ऑपरेशनल व्याख्या पुढीलप्रमाणे दिली आहे: एखाद्या कर्मचार्याने विहित किंवा निहित

आचारसंहिता आणि व्यावसायिक आचारसंहितेचे उल्लंघन केले आहे की नाही हे शोधण्यासाठी सुरु केलेली कृती ज्याद्वारे नियोक्त्या त्याला नोकरीतून काढून टाकण्याइतपत दोषी मानेल वा त्यावर इतर फायद्यांमधून निष्कासनासाठी दंड लादले जाऊ शकते. लोकसेवकांद्वारे केलेल्या गैरप्रकारांना सामोरे जाण्यासाठी सर्व उपायांच्या स्पेक्ट्रममध्ये शिस्तभंगाच्या कार्यवाहीला विशेष स्थान आहे, कारण संपूर्ण प्रक्रिया नागरी सेवा प्रणालीमध्ये चालविली जाते. एक कार्यक्षम शिस्तपालन प्रणाली कार्यक्षमता आणि व्यावसायिकता वाढवते आणि बाह्य न्यायिक प्रक्रियांचा अवलंब करण्यास जोरदारपणे टाळते ही वस्तुस्थिती आहे.

CCA नियमांमध्ये दोन प्रकारचे दंड प्रदान केले आहेत. किरकोळ दंडांमध्ये “निंदा करणे”, “विशिष्ट कालावधीसाठी पदोन्नती रोखणे”, “वाढ रोखणे आणि कर्मचाऱ्याकडून संपूर्णपणे किंवा काही प्रमाणात पगारातून झालेल्या आर्थिक नुकसानाची वसुली करणे” यांचा समावेश आहे. किरकोळ शिक्षेचा आरोप असलेल्या कर्मचाऱ्याचे स्पष्टीकरण घेऊन त्याचा विचार केल्यानंतरच शिक्षा केली जाते. मुख्य दंडांमध्ये पॅरेंट केडरमध्ये बदल करून रँक कमी करणे, सक्तीची सेवानिवृत्ती, सेवेतून काढून टाकणे वा सेवेतून बडतर्फ करणे यांचा समावेश होतो. कलम 311(2) मधील तरतुदीमध्ये समाविष्ट असलेल्या प्रकरणांशिवाय, देशाच्या सुरक्षेशी संबंधित कारणास्तव आणि जेथे ते असणे हिताचे मानले जात नाही अशा प्रकरणांशिवाय, तपशीलवार चौकशीनंतरच असा दंड लावला जाऊ शकतो.

दोन तथ्ये स्पष्टपणे समोर येतात: प्रथम, विविध टप्पे पूर्ण करण्यासाठी लागणारा वेळ आणि सीव्हीसीने ते पूर्ण करण्यासाठी निर्धारित केलेले वेळापत्रक यांच्यात एकरूपता नाही; आणि दुसरे म्हणजे, अशा प्रकरणांमध्ये 'गुन्द्याचा तात्काळ अहवाल' मिळण्याची अपेक्षा करणे अवास्तव ठरेल, तेथे 'गैरवर्तनूक' शोधण्यात आश्चर्यकारक विलंब होतो. किंबहुना, असे 'गैरवर्तन' कसे उघडकीस येते हे अजिबात स्पष्ट नाही - संस्थेतील बऱ्याच प्रकरणांची चौकशी झाली आहे की नाही किंवा बहुतेक प्रकरणे 'प्रभावित बाहेरील लोकांच्या' तक्रारींद्वारे संबोधित केली गेली होती का? द्वारे प्रकट केले हे असे पैलू आहेत ज्यावर अधिक अचूक आणि अनुभवजन्य पुरावे स्पष्टपणे आवश्यक आहेत.

आयोगाचे असे मत आहे की, शिस्तभंगाच्या कार्यवाहीचे नियमन करणाऱ्या विद्यमान नियमांची पुनर्रचना करावी आणि नवीन नियम तयार करताना खालील सामान्य तत्वांचे पालन केले जावे:-

- (1) कार्यपद्धती सोपी करणे आवश्यक आहे जेणेकरून कृती कमी वेळेत पूर्ण करता येईल.
- (2) कागदपत्रांवरील पुराव्यावर भर द्यावा आणि कागदपत्रांवरील पुरावे पुरेसे नसतील तरच तोंडी पुराव्यावर अवलंबून राहावे.
- (3) विभागामध्ये अपीलीय यंत्रणा प्रदान करण्यात यावी.
- (4) वस्तुनिष्ठता सुनिश्चित करण्यासाठी समितीने मोठ्या दंडाची शिफारस केली पाहिजे.

आयोगाने नागरी सेवा सुधारणांवरील आपल्या अहवालात या पैलूंचा विस्तार केला आहे.

3.12 वैधानिक अहवाल सादर करण्याचे बंधन (Statutory Reporting Obligations)

कायदेशीर तरतुदींनी नागरिकांवर अहवाल देण्याचे बंधन घातले आहे. अशा तरतुदी नागरिक आणि लोकसेवक दोघांनाही लागू आहेत आणि अशा जबाबदाऱ्यांचे पालन करण्यात अयशस्वी झाल्यास शिक्षेची तरतूद करण्यात आली आहे. फौजदारी प्रक्रिया संहिता, 1973 चे कलम 39 कोणत्याही व्यक्तीला सार्वजनिक सेवकाने केलेल्या भ्रष्ट गुन्ह्याची तक्रार दंडाधिकाऱ्याकडे करणे बंधनकारक करते, ज्याद्वारे दंडाधिकारी तो खटला चालवण्यास जबाबदार असेल. मात्र, माहिती देणाऱ्याला संरक्षण देण्यासाठी कोणतीही यंत्रणा उपलब्ध नसल्याने ही तरतूद वाया गेल्यासारखी झाली आहे. स्पष्टपणे, भ्रष्ट कृत्ये करणाऱ्यांकडून सूड घेण्याची भीती आणि व्हिसलब्लोअरला अशा धमक्या आल्यास त्यांचे जीवन आणि मालमत्तेचे रक्षण करण्यात सरकारची असमर्थता, नागरिकांसाठी शक्तिशाली प्रतिबंधक आहेत. लोकसेवकाच्या बाबतीत, या धमक्या केवळ नोंदवलेल्या गुन्ह्यातील गुन्हेगारांच्या वास्तविक एजंटंकडूनच नाहीत तर सरकारी यंत्रणेकडूनही दिल्या जातात, जिथे संगनमताने भ्रष्टाचार होत आहे. त्यामुळे त्याला बाह्य त्रास आणि अंतर्गत सरकारी छळ या दोन्ही गोष्टींचा सामना करावा लागतो.

कायद्याने आवश्यक असलेली माहिती न देणे हा भारतीय दंड संहितेच्या कलम 176 किंवा 202 अंतर्गत गुन्हा मानला जातो. या कलमांमध्ये कायद्याने बांधील असलेल्या एखाद्या व्यक्तीद्वारे सार्वजनिक सेवकास सूचना देण्यात अयशस्वी होणे आणि ज्या व्यक्तीसाठी सूचना देणे अनिवार्य होते अशा व्यक्तीने केलेल्या गुन्हाची तक्रार करणे वगळणे हे समाविष्ट आहे. भारतीय साक्षीपुरावा अधिनियम, 1872 च्या कलम 125 मध्ये गुन्हांच्या संदर्भात दिलेल्या माहितीच्या स्वारस्य आणि प्रामाणिकपणाचे पैलू देखील समाविष्ट आहेत. गुन्हाशी संबंधित अधिकृत माहितीची पावती ही एक प्राधिकारी आहे आणि पोलिस अधिकारी किंवा दंडाधिकारी यांना गुन्हाच्या कृतीशी संबंधित माहितीचा स्रोत उघड करण्यास भाग पाडले जाऊ शकत नाही. या तरतुदींवर नजर टाकल्यास असे दिसून येते की, कायदे निर्मात्यांना एक शतकापूर्वी गुन्हे किंवा भ्रष्टाचाराचे गुन्हे करण्याच्या हेतूची सार्वजनिक आणि अधिकृत माहिती देण्याचे महत्त्व लक्षात आले होते. या संदर्भात, मलेशियाने अशी अट घातली आहे की, ज्या सार्वजनिक अधिकाऱ्याला लाच दिली जाते आणि माहिती देण्यात अपयशी ठरते, त्याला दोषी ठरवून दहा वर्षांपर्यंतच्या कारावासाची शिक्षा ठोठावण्यात यावी. आयोगाला असे वाटते की, व्हिसलब्लोअर्सच्या (म्हणजे कोणत्याही घोटाळ्याची किंवा भ्रष्टाचाराची तक्रार करणारे) संरक्षणासाठी कायदा लागू केल्यास विभागीय छळापासून आवश्यक संरक्षण मिळेल. हे असे वातावरण तयार करेल ज्यामध्ये लोकसेवक पुढे येतील आणि त्यांच्या संस्थेतील भ्रष्ट व्यवहारांचा तपशील देतील.

(4) संस्थात्मक चौकट

4.1 विद्यमान संस्था/एजन्सी

4.1.1 केंद्र सरकार

कार्मिक आणि प्रशिक्षण विभागाची प्रशासकीय दक्षता शाखा ही दक्षता आणि भ्रष्टाचार विरोधी कार्यासाठी नोडल एजन्सी आहे. इतर गोष्टींबरोबरच, सार्वजनिक सेवांमध्ये शिस्त राखणे व भ्रष्टाचार दूर करण्यासाठी सरकारच्या कार्यक्रमांवर देखरेख करणे आणि आवश्यक दिशानिर्देश प्रदान करणे ही त्याची कार्ये आहेत. केंद्रीय स्तरावर पुढील इतर संस्था आणि एजन्सी आहेत (i) केंद्रीय दक्षता आयोग (CVC) (ii) भारत सरकारच्या मंत्रालये/विभागांमधील दक्षता युनिट्स, केंद्रीय सार्वजनिक उपक्रम आणि इतर स्वयंसेवी संस्था आणि (iii) केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो (CBI).

4.1.2 केंद्रीय दक्षता आयोग

भारत सरकारने भ्रष्टाचार प्रतिबंधक समिती ज्याला संधानम समिती म्हणून ओळखले जाते, त्याने केलेल्या शिफारशींच्या आनुषंगाने, केंद्रीय दक्षता आयोगाची स्थापना 11.2.1964 च्या ठरावाद्वारे केली होती. विनीत नारायण विरुद्ध भारत संघ मधील सर्वोच्च न्यायालयाच्या निर्णयामुळे केंद्रीय दक्षता आयोग कायदा, 2003 द्वारे याला वैधानिक दर्जा देण्यात आला. केंद्रीय

दक्षता आयोग (CVC) प्रशासनातील सचोटी राखण्याशी संबंधित सर्व बाबींवर भारत सरकारला सल्ला देतो. हा केंद्रीय अन्वेषण ब्युरो आणि केंद्र सरकारच्या विविध मंत्रालये आणि इतर संस्थांच्या दक्षता प्रशासनाच्या कामकाजावर देखरेख करतो.

4.1.3 भारत सरकारमधील दक्षता युनिट्स

भारत सरकारच्या सर्व मंत्रालये/विभागांमध्ये एक मुख्य दक्षता अधिकारी (CVO) असतो जो संबंधित संस्थेच्या दक्षता शाखेचा प्रमुख म्हणून सर्व दक्षता संबंधित बाबींवर सचिव किंवा कार्यालय प्रमुखांना मदत करतो आणि सल्ला देतो. तो एकीकडे त्यांची संस्था आणि केंद्रीय दक्षता आयोग व केंद्रीय अन्वेषण ब्युरो यांच्यातील दुवा प्रदान करतो. मुख्य दक्षता अधिकाऱ्याने केलेल्या दक्षता कार्यामध्ये त्याच्या संस्थेतील कर्मचाऱ्यांच्या भ्रष्ट कार्यपद्धतीबाबत माहिती गोळा करणे, त्याच्यावर नोंदवलेल्या आरोपांची पडताळणी चौकशी करणे, संबंधित शिस्तपालन प्राधिकरणाकडे पुढील विचारासाठी चौकशी अहवालांवर प्रक्रिया करणे अशा प्रकारच्या सल्लामसलतींचा समावेश होतो. केंद्रीय दक्षता आयोगाकडे प्रकरणे पाठवण्यासाठी आवश्यक असतो.

4.1.4 केंद्रीय अन्वेषण ब्युरो

केंद्रीय अन्वेषण ब्युरो (CBI) ही भ्रष्टाचारविरोधी प्रकरणांसाठी केंद्र सरकारची प्रमुख तपास संस्था आहे. भ्रष्टाचार आणि सार्वजनिक सेवकांचा सहभाग असलेल्या इतर प्रकारच्या गैरप्रकारांशी संबंधित काही विशिष्ट

गुन्द्यांची किंवा गुन्द्यांचे वर्ग तपासण्यासाठी हे त्याचे अधिकार दिल्ली विशेष पोलीस आस्थापना कायदा, 1946 (DSPE कायदा) मधून प्राप्त करतात. विशेष पोलीस आस्थापना, जे केंद्रीय अन्वेषण विभागाचा एक विभाग आहे, त्यात तीन युनिट्स आहेत: (i) भ्रष्टाचार प्रतिबंधक शाखा, (ii) आर्थिक गुन्हे शाखा आणि (iii) विशेष गुन्हे शाखा. भ्रष्टाचार प्रतिबंधक विभाग भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा, 1988 अन्वये नोंदवलेल्या सर्व प्रकरणांची आणि भारतीय दंड संहितेच्या इतर कलमांखालील गुन्द्यांची किंवा लाचखोरी व भ्रष्टाचाराच्या गुन्द्यांसह इतर कायद्यांतील गुन्द्यांची देखील चौकशी करते. भ्रष्टाचार प्रतिबंधक शाखा सार्वजनिक सेवकांनी केलेल्या गंभीर अनियमिततेशी संबंधित कथित प्रकरणांची चौकशी करते. हे प्रकरण सीबीआयकडे पाठवल्यास राज्य सरकारच्या लोकसेवकांविरुद्धच्या खटल्यांचाही तपास करते. विशेष गुन्हे विभाग आर्थिक गुन्द्यांच्या सर्व प्रकरणांचा आणि पारंपारिक गुन्द्यांचा तपास करतो जसे की, अंतर्गत सुरक्षा, हेरगिरी, तोडफोड, अंमली पदार्थ, पुरातन अवशेष, खून, दरोडे, फसवणूक गुन्हेगारी, हुंडाबळी, संशयास्पद मृत्यू आणि इतर गुन्हे तसेच भारतीय दंड संहिता आणि DSPE कायद्याच्या कलम 3 अंतर्गत अधिसूचित इतर कायदे अंतर्गत गुन्हे.

4.1.5 राज्य सरकारांमधील दक्षता यंत्रणा

राज्य सरकारांच्या स्तरावरही दक्षता आणि भ्रष्टाचार विरोधी संस्था अस्तित्वात आहेत. या संस्थांचे स्वरूप आणि कर्मचारी राज्य सरकारांमध्ये

भिन्न आहेत. काही राज्यांमध्ये दक्षता आयोग आणि लाचलुचपत प्रतिबंधक विभाग आहे, तर इतर राज्यांमध्ये लोकायुक्त आहेत. आंध्र प्रदेशात लाचलुचपत प्रतिबंधक विभाग, दक्षता आयोग आणि लोकायुक्त आहेत. तामिळनाडू आणि पश्चिम बंगालमध्ये दक्षता कार्यावर देखरेख ठेवण्यासाठी दक्षता आयोग आहे. तामिळनाडूचे दक्षता आयुक्त हे सरकारचे सेवारत सचिव आहेत तरीही ते दक्षता आयुक्तांच्या क्षमतेनुसार वार्षिक अहवाल सादर करतात. महाराष्ट्रामध्ये ओम्बड्समन आणि दक्षता आयुक्त, लोकायुक्त ही एक बहु-सदस्यीय संस्था आहे ज्यामध्ये उच्च न्यायव्यवस्थेचे निवृत्त न्यायाधीश अध्यक्ष म्हणून आणि एक सेवानिवृत्त नागरी सेवक उपाध्यक्ष म्हणून काम करतात. आसाम, बिहार, गुजरात, जम्मू-काश्मीर, मेघालय आणि सिक्कीममध्ये दक्षता आयुक्त आहेत. केंद्रशासित प्रदेशांमध्ये मुख्य सचिव हे स्वतः दक्षता आयुक्त असतात. काही राज्यांनी केंद्र सरकारचे मॉडेल स्वीकारले आहे आणि अंतर्गत दक्षता संस्था स्थापन करण्यात आल्या आहेत ज्यामध्ये दक्षता आयुक्त आणि विभाग प्रमुखांच्या कार्यालयांमध्ये दुतर्फा अहवाल देण्याची जबाबदारी संबंधित युनिट्ससह विभाग प्रमुखांना आणि दक्षता आयुक्तना आहे.

4.2 भारतातील भ्रष्टाचार विरोधी यंत्रणेचे मूल्यमापन

- (1) राज्य भ्रष्टाचार प्रतिबंधक संस्थांनी नोंदवलेल्या खटल्यांच्या तुलनेत सीबीआयने नोंदवलेल्या खटल्यांमध्ये दोषसिद्धीचे प्रमाण कमी आहे.

- (2) 1988 नंतर राज्य भ्रष्टाचार प्रतिबंधक संस्थांकडून नोंदवलेल्या आणि तपासाच्या प्रकरणांमध्ये झपाट्याने वाढ झाली आहे.
- (3) राज्य भ्रष्टाचार प्रतिबंधक संस्थांसमोर तपासासाठी प्रलंबित प्रकरणांची संख्या वाढत आहे.
- (4) दरवर्षी सुनावणीसाठी निकाली काढल्या जाणाऱ्या खटल्यांची संख्या दाखल होणाऱ्या खटल्यांच्या संख्येपेक्षा कमी आहे यावरून असे दिसून येते की, ट्रायल कोर्टात प्रलंबित प्रकरणांची संख्या वाढत आहे.

4.3 लोकपाल

प्रथम प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने लोकपाल/राष्ट्रीय लोकायुक्त प्रणालीच्या स्थापनेसाठी शिफारस केली होती. लोकपाल विधेयक अनेकदा मांडले गेले पण विविध कारणांमुळे ते कायदा बनू शकले नाही. मंत्री आणि संसद सदस्यांच्या सचोटीवर लोकपाल लक्ष ठेवतो. भारतीय लोकपाल हे स्कॅन्डिनेव्हियन देशांमध्ये अस्तित्वात असलेल्या लोकपाल संस्थेसारखेच असावे असा हेतू होता. लोकपाल संस्था 'सरकारी यंत्रणेच्या अत्याचाराविरुद्ध लोकशाही सरकार' म्हणून उदयास आली आहे. लोकपाल विधेयकात सार्वजनिक कार्यकर्त्यांवरील भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांची चौकशी करण्यासाठी स्वतंत्र संस्था म्हणून लोकपालची स्थापना करण्याची तरतूद आहे, ज्यामध्ये तक्रारी दाखल करणे आणि तपास करणे इत्यादी व्यवस्था करण्यात आली आहे.

सरकारी अधिका-यांवरील भ्रष्टाचाराच्या आरोपांवर विभागीय आणि केंद्रीय दक्षता आयोगाच्या अंतर्गत केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरोद्वारे कारवाई केली जाते. भ्रष्टाचाराच्या काही प्रकरणांमध्ये मंत्री आणि अधिकारी यांचा हातखंडा असू शकतो. त्यामुळे लोकपाल आणि केंद्रीय दक्षता आयुक्त यांच्यात पद्धतशीर संपर्क असायला हवा. याचे कारण की, वरिष्ठ स्तरावर भ्रष्टाचाराविरुद्ध लढण्यासाठी अधिक प्राथमिक दृष्टीकोन आवश्यक असतो. राजकीय स्तरावर काही वेळा अधिकाऱ्यांच्या संगनमताने भ्रष्टाचार होतो. भ्रष्टाचारात गुंतलेल्या अधिकाऱ्यांची काही प्रकरणे राजकीय संरक्षण आणि सहभाग दर्शवू शकतात. त्यामुळे, CVC आणि लोकपाल यांच्यात संपर्क असल्याने माहिती घेण्यात आणि संबंधित सर्व लोकांविरुद्ध तत्पर कारवाई करण्यात मदत होईल. अशीही तरतूद केली जाऊ शकते की, मंत्री आणि संसद सदस्यांच्या भ्रष्टाचाराच्या सर्व प्रकरणांमध्ये, ज्यात अधिकाऱ्यांची संगनमत किंवा मिलीभगत असू शकते, त्यांची चौकशी लोकपालमार्फतच केली जावी. केंद्रीय दक्षता आयोग आपले काम पूर्ण स्वायत्ततेने करत असला, तरी तो लोकपालच्या मार्गदर्शनाखाली आणि देखरेखीखाली काम करेल.

लोकपाल ही तीन सदस्यीय संस्था असावी असे आयोगाचे मत आहे. हे एकापेक्षा जास्त व्यक्तींना कौशल्य आणि निरीक्षण करण्यास अनुमती देईल, जे पारदर्शकता आणि वस्तुनिष्ठतेसाठी आवश्यक असेल. तसेच, बहु-सदस्यत्वामुळे ते कोणत्याही बाह्य दबावापासून संरक्षित राहिल. आयोगाचे असेही मत आहे की, तीन सदस्यांपैकी अध्यक्षपद हे न्यायपालिकेचे (सर्वोच्च

न्यायालयाचे सेवारत किंवा निवृत्त न्यायाधीश), दुसरे सदस्य हे प्रख्यात कायदेतज्ज्ञ आणि तिसरे सदस्य हे केंद्रीय दक्षता आयुक्त (पदसिद्ध) असावेत.

राष्ट्रीय लोकपाल अध्यक्षाची निवड भारताचे उपराष्ट्रपती, पंतप्रधान, विरोधी पक्षनेते, लोकसभेचे अध्यक्ष आणि भारताचे सरन्यायाधीश यांचा समावेश असलेल्या एका समितीद्वारे केली जाईल, ज्यामध्ये विद्यमान न्यायाधीशांच्या पॅनेलमधून सर्वोच्च न्यायालयात ज्यांनी तीन वर्षांपेक्षा जास्त काळ सेवा केलेली आहे यांचा समावेश असेल. विद्यमान न्यायाधीश नियुक्त करणे शक्य नसल्यास, समिती सर्वोच्च न्यायालयाच्या निवृत्त न्यायाधीशाची नियुक्ती करू शकते. हीच समिती राष्ट्रीय लोकपाल (म्हणजे कोणतेही विशिष्ट कायदेशीर) सदस्य निवडू शकते. राष्ट्रीय लोकपाल अध्यक्षांची आणि सदस्यांची नियुक्ती तीन वर्षांच्या केवळ एका कार्यकाळासाठी करावी आणि त्यानंतर त्यांनी सरकारमध्ये कोणतेही सार्वजनिक पद धारण करू नये. केवळ एक अपवाद वगळता, त्यांच्या सेवांची आवश्यकता असल्यास, त्यांना भारताचे सरन्यायाधीश केले जाऊ शकते.

सार्वजनिक जीवनातील नैतिकतेचा दर्जा वाढवण्यासाठी राष्ट्रीय मोहीम राबवण्याची जबाबदारीही राष्ट्रीय लोकपालावर सोपवली पाहिजे.

राष्ट्रीय लोकपालाच्या कार्याची व्याप्ती केंद्रातील सर्व मंत्री (पंतप्रधान वगळता), सर्व राज्यांचे मुख्यमंत्री, केंद्रीय मंत्र्यांच्या दर्जाच्या समतुल्य सार्वजनिक पदावर असलेल्या सर्व व्यक्ती आणि संसद सदस्यांपर्यंत वाढवायला हवी. कोणत्याही सार्वजनिक अधिकाऱ्याविरुद्धच्या चौकशीतून

असे आढळून आले की, त्या सार्वजनिक अधिकाऱ्यासोबत इतर सार्वजनिक अधिकारीही सहभागी आहेत, तर अशा लोकसेवकांविरुद्ध चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालास असेल.

पंतप्रधानांना लोकपालाच्या कार्यक्षेत्राबाहेर ठेवले पाहिजे. कारण पंतप्रधानांचे कार्यालय वैचारिकदृष्ट्या समान लोकांमध्ये पहिले असते, तर दुसरीकडे पंतप्रधान देखील सरकारच्या कार्यकारी शाखेचे नेते बनतात. एकदा निर्णय घेतला की, मंत्रिमंडळ सामूहिक जबाबदारी स्वीकारते. हेच कारण आहे की, सर्व धोरणात्मक वादविवाद हे लोकांच्या पलीकडे मंत्रिपरिषदेतूनच होतात आणि मंत्री आपल्या शंका किंवा मतभेद जनतेसमोर व्यक्त करण्यास मोकळे नसतात. मंत्र्यांमध्ये धोरणे तयार करणे, निर्णय घेणे आणि त्या धोरणांची आणि निर्णयांची अंमलबजावणी करणे हे नेतृत्व आणि समन्वय साधणे हे पंतप्रधानांचे कार्य आहे. पंतप्रधानांचे आव्हानात्मक अधिकार आणि नेतृत्व हे सरकारमध्ये उद्देशाची भावना सुनिश्चित करण्यासाठी आणि आपल्या घटनात्मक योजना त्यांच्या मर्यादित कार्यान्वित करण्याच्या प्रयत्नात विरामचिन्हे आहेत. पंतप्रधान हा संसदेला जबाबदार असतो आणि सरकार अस्तित्वात आहे की नाही यावर त्याचे अस्तित्व असणे किंवा नसणे अवलंबून असते. जर पंतप्रधानांचे वर्तन संसदेतर अधिकाऱ्यांसाठी खुले ठेवले तर सरकारची व्यवहार्यता कोसळते आणि संसदेचे वर्चस्व धोक्यात येते.

आपल्या सरकारच्या प्रारूपामध्ये विधिमंडळाचा सदस्य त्याच्या मतदारसंघातून निवडला जातो. पण गेल्या शतकापासून संसदीय पद्धतीतही निवडणुकांना सार्वमताचे स्वरूप आले आहे. अनेकदा पंतप्रधानांचे व्यक्तिमत्व, दूरदृष्टी आणि नेतृत्व हेच मुद्दे निवडणुकीचा निकाल ठरवतात. त्याचप्रमाणे विरोधी पक्षही आपल्या ताकदीवर लक्ष केंद्रित करतो आणि आपल्या नेत्यावर आशा ठेवतो. निवडणुकीच्या लढतीत नेत्यांच्या स्वीकृतीची कसोटी लागली आहे. अशा रीतीने, सरकारचे लोक कोणत्या नेतृत्वावर विश्वास ठेवतात किंवा त्या विशिष्ट टप्प्यावर कोणते नेतृत्व टेबलवर आणू इच्छितात या मोठ्या प्रश्नावर निवडणूक लढती वाढत आहेत. या प्रचंड राजकीय वास्तवामुळे, पंतप्रधानांच्या कार्यालयाची निवड न झालेल्या अधिकाऱ्यांकडून प्रदीर्घ सार्वजनिक छाननी होऊ देणे मूर्खपणाचे ठरेल. शेवटी, संसद हे सर्वोत्तम व्यासपीठ आहे जिथे आपण पंतप्रधानांच्या कार्यालयात अखंडता लागू करण्यासाठी विश्वास ठेवू शकतो.

नेमके हेच तत्व आणि तर्क राज्याच्या मुख्यमंत्र्यांच्या बाबतीतही खरे आहे. त्यामुळे लोकायुक्तांच्या अखत्यारीत मुख्यमंत्र्यांचा समावेश करणे मूर्खपणाचे ठरेल. अनेक राज्यांनी मुख्यमंत्र्यांना लोकायुक्तांच्या कक्षेबाहेर ठेवले आहे, तरीही काही राज्यांमध्ये मुख्यमंत्र्यांचा समावेश आहे. तथापि, मुख्यमंत्र्यांना उच्च प्रतिष्ठेच्या फेडरल संस्थेच्या अखत्यारीत आणल्यास जोखीम कमी केली जाऊ शकतात. लोकपाल किंवा तत्सम संस्था अस्तित्वात आल्यावर सर्व मुख्यमंत्र्यांना लोकपालच्या अखत्यारीत आणले पाहिजे, असे आयोगाचे मत आहे. या तरतुदीमुळे लोकपालला घटनात्मक

अधिकार बनवणे आणि त्या अधिकारक्षेत्राची घटनेत व्याख्या करणे आवश्यक होईल, तर नियुक्तीचा तपशील आणि रचना संसदेवर कायद्याद्वारे मांडण्यासाठी सोडली जाईल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. राष्ट्रीय लोकायुक्त म्हणून संबोधण्यासाठी राष्ट्रीय लोकपालाची तरतूद करण्यासाठी संविधानात दुरुस्ती करावी. राष्ट्रीय लोकायुक्ताची भूमिका आणि अधिकार क्षेत्राची व्याख्या घटनेत केली गेली पाहिजे, तर रचना, नियुक्तीची पद्धत आणि इतर तपशील संसदेद्वारे कायद्याद्वारे ठरवली जाऊ शकतात.

ब. राष्ट्रीय लोकायुक्ताचे कार्यक्षेत्र केंद्राचे सर्व मंत्री (पंतप्रधान वगळता), सर्व राज्यांचे मुख्यमंत्री, केंद्रीय मंत्र्यांच्या समतुल्य पदावर असलेल्या सर्व व्यक्ती आणि संसद सदस्य यांच्यापर्यंत विस्तारले पाहिजे. एखाद्या सार्वजनिक कर्मचाऱ्याविरुद्धच्या चौकशीमध्ये सार्वजनिक कार्यकर्त्यांसह इतर कोणत्याही सार्वजनिक अधिकाऱ्यांचा सहभाग असल्याचे सिद्ध झाल्यास, राष्ट्रीय लोकायुक्तांना अशा लोकसेवकांविरुद्धही चौकशी करण्याचा अधिकार असेल.

क. पंतप्रधानांना राष्ट्रीय लोकायुक्तांच्या अधिकारक्षेत्राबाहेर ठेवले पाहिजे.

ड. राष्ट्रीय लोकायुक्तामध्ये अध्यक्ष म्हणून सर्वोच्च न्यायालयाचे सेवारत किंवा निवृत्त न्यायाधीश, सदस्य म्हणून प्रख्यात कायदेतज्ज्ञ आणि पदसिद्ध सदस्य म्हणून केंद्रीय दक्षता आयुक्त यांचा समावेश असावा.

इ. राष्ट्रीय लोकायुक्ताच्या अध्यक्षाची निवड भारताचे उपराष्ट्रपती, पंतप्रधान, विरोधी पक्षनेते, लोकसभेचे अध्यक्ष आणि भारताचे सरन्यायाधीश यांचा समावेश असलेल्या समितीद्वारे तीन वर्षांपेक्षा जास्त सेवा असलेल्या सर्वोच्च न्यायालयाच्या विद्यमान न्यायाधीशांच्या पॅनेलमधून केली पाहिजे. विद्यमान न्यायाधीशाची नियुक्ती करणे शक्य नसल्यास, समिती सर्वोच्च न्यायालयाच्या निवृत्त न्यायाधीशाची नियुक्ती करू शकते. तीच समिती राष्ट्रीय लोकायुक्ताच्या सदस्याची (म्हणजेच एक प्रतिष्ठित कायदेतज्ज्ञ) निवड करू शकते. राष्ट्रीय लोकायुक्ताचे अध्यक्ष आणि सदस्य यांची नियुक्ती केवळ तीन वर्षांच्या एका कार्यकाळासाठी केली जावी आणि त्यानंतर त्यांनी सरकारच्या अंतर्गत कोणतेही सार्वजनिक पद धारण करू नये, फक्त अपवाद म्हणजे ते भारताचे सरन्यायाधीश होऊ शकतात, जर त्यांच्या सेवा आवश्यक असतील तर.

फ. सार्वजनिक जीवनातील नैतिकतेचा दर्जा उंचावण्यासाठी राष्ट्रीय मोहीम हाती घेण्याची जबाबदारीही राष्ट्रीय लोकायुक्तांवर सोपवली पाहिजे.

4.4 लोकायुक्त

पहिल्या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाच्या शिफारशी लक्षात घेऊन, अनेक राज्य सरकारांनी राजकीय अधिकारी, विधायक, राज्य सरकारचे अधिकारी, स्थानिक स्वराज्य संस्थांसह लोकसेवकांच्या वर्तनामुळे उद्भवलेल्या आरोप किंवा तक्रारींची चौकशी करण्यासाठी समित्या स्थापन केल्या आहेत. लोकायुक्त स्थापन करण्यासाठी कायदे तयार करण्यात आले. अशा कायद्याच्या आधारे, लोकांचा सदस्य एखाद्या लोकसेवकाविरुद्ध लोकायुक्तांकडे तपासासाठी विशिष्ट आरोप दाखल करू शकतो. लोकायुक्तांना हे देखील खुले असेल की, ते स्वतःच्या प्रस्तावावर लोकसेवकांच्या वर्तनाची चौकशी सुरू करू शकतात. लोकायुक्त हा सामान्यतः उच्च न्यायालय किंवा सर्वोच्च न्यायालयाचा निवृत्त न्यायाधीश असतो आणि त्याची नियुक्ती मुख्यमंत्री, सरन्यायाधीश, सभागृहाचे अध्यक्ष आणि विरोधी पक्षनेते यांच्या संयुक्त निर्णयाच्या आधारावर केली जाते, साधारणपणे 5 वर्षांचा काही कालावधीसाठी. तथापि, बऱ्याच राज्यांमध्ये, लोकायुक्तांना स्वतःचे कोणतेही स्वतंत्र तपास अधिकार नाहीत आणि म्हणून तपास करण्यासाठी सरकारी संस्थांवर अवलंबून राहावे लागते. महाराष्ट्र आणि ओरिसाच्या लोकायुक्तांमध्ये भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांसाठी लोकपालापेक्षा तक्रार निवारण संस्था अधिक वैशिष्ट्यपूर्ण आहे.

सध्या अनेक राज्यांमध्ये लोकायुक्त आहेत परंतु त्यांच्या कार्याबाबत मूलभूत फरक असलेल्या अधिनियमांच्या तरतुदींमध्ये एकसमानता नाही.

सर्व राज्यांमध्ये लोकायुक्त भ्रष्टाचाराच्या मुद्द्यांवर लक्ष ठेवतात, तर दुसरीकडे काही राज्यांमध्ये ते इतर तक्रारी देखील पाहतात. काही राज्यांमध्ये मुख्यमंत्री, कुलगुरू आणि सहकार संस्थांच्या पदाधिकाऱ्यांसह मोठ्या प्रमाणात पदाधिकारी आयुक्तालयाच्या अखत्यारित आले आहेत. इतर राज्यांमध्ये, तो पूर्णपणे प्रतिबंधित स्वरूपात समाविष्ट आहे. काही राज्यांमध्ये, त्यांना चौकशीच्या यंत्रणेसह चौकशीचे अधिकार देण्यात आले आहेत. काही राज्ये तपासादरम्यान शोध आणि जप्तीचे अधिकार देतात. काही राज्यांमधील लोकायुक्तांवरील खर्च संस्थेला आवश्यक आर्थिक स्वातंत्र्य प्रदान करणाऱ्या राज्य एकत्रित निधीवर आकारला जातो. काही लोकायुक्तांना न्यायालयाचा अवमान केल्याबद्दल शिक्षा करण्याचे अधिकार आहेत.

लोकायुक्तांच्या कार्यप्रणालीशी संबंधित अनुभव पुढील उदाहरणांमध्ये दाखवल्याप्रमाणे दुर्दैवी आहेत. 1972 मध्ये ही संस्था स्थापन करणारे महाराष्ट्र हे पहिले राज्य असले तरी, जेव्हा पद ग्रहस्तास पदाचा राजीनामा देण्यास सांगितले गेले आणि तरी तो अनेक महिने पदावर राहिला तेव्हा तिची सार्वजनिक विश्वासाहता नष्ट झाली. ओरिसाने ही संस्था स्थापन केली आणि नंतर ते नष्ट केले. हरियाणामध्ये, लोकायुक्त संस्था एका रात्रीत अध्यादेश जारी करून संपुष्टात आली कारण लोकायुक्त पद धारण करणारे एक सेवारत उच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश तात्काळ बडतर्फ करण्यापासून मुक्त होतात. पंजाब सरकारने हा कायदा एका अध्यादेशाद्वारे रद्द केला होता कारण राज्यातील पूर्वीच्या मंत्रालयातील माजी मंत्र्यांच्या लोकायुक्त सोबतच्या प्रकरणावरून वाद निर्माण झाला होता. त्याच्याविरुद्ध 8 तक्रारी

प्राप्त झाल्या होत्या. राजस्थान लोकायुक्ताने 1996 मध्ये आपल्या वार्षिक अहवालात सरकारला शिफारस केली होती की, संस्था चालू ठेवण्यात काही अर्थ नाही कारण ती प्रभावी ठरली नाही. मध्य प्रदेशच्या लोकायुक्तांनी जमीन व्यवहाराबाबत दोन मंत्र्यांवर आरोप केले होते आणि इतर काही मंत्रीही चुकीच्या कामासाठी जबाबदार असल्याचे आढळून आले होते, तरीही त्यांच्यापैकी कोणावरही कारवाई झालेली नाही. येथेही, लोकआयुक्तांनी त्यांच्या 1997-98 च्या वार्षिक अहवालात सरकारला सल्ला दिला होता की, पुरेसे अधिकार दिल्याशिवाय ही संस्था सुरू ठेवण्याची गरज नाही. आंध्र प्रदेश आणि बिहारमध्ये, दक्षता आयोगाचे वार्षिक अहवाल आयोगाच्या स्थापनेच्या आदेशानुसार विधिमंडळासमोर मांडले गेले नाहीत.

कर्नाटक लोकायुक्त, जी एक अतिशय सक्रिय संस्था आहे, त्याचे नेतृत्व सर्वोच्च न्यायालयाचे निवृत्त न्यायाधीश करतात आणि मुख्यमंत्री व मंत्र्यांसह सर्व लोकसेवक त्यांच्या अधिकारक्षेत्रात येतात. राज्याच्या भ्रष्टाचार प्रतिबंधक ब्युरोला या संस्थेचा भाग बनवल्यामुळे, त्याच्याकडे गैरवर्तणुकीच्या प्रकरणांची चौकशी किंवा तपास करण्याचे अखंड अधिकार आहेत आणि आरोप व तक्रारी हे दोन्ही ते हाताळतात. तथापि, कर्नाटक कायद्यात मुख्यमंत्री, मंत्री आणि सर्व राज्य विधानमंडळ सदस्यांच्या मालमत्ता लोकायुक्तांना परत करण्याची तरतूद असली तरी, आतापर्यंत काहींनी ही रिटर्न पाठवली आहेत आणि ज्यांनी पूर्तता केली नाही त्यांच्याविरुद्ध कोणतीही कारवाई केलेली नाही.

या संदर्भात, लोकायुक्तांच्या परिषदेमध्ये, प्रत्येक राज्यात घटनात्मक पार्श्वभूमी असलेल्या केंद्रीय कायद्यावर आधारित लोकायुक्तांच्या एकसमान संस्थेसाठी सर्वसमावेशक विधेयक आणण्याचा प्रस्ताव होता. विधेयकाच्या मसुद्यात, छाननी सुलभ करण्यासाठी कुप्रशासनाची व्याख्या अधिक व्यापक करण्यात आली आहे आणि संस्थेच्या कक्षेतील सार्वजनिक कार्यकर्त्यांची व्याख्या विस्तृत करण्यात आली आहे. लोकायुक्तांना बळकट करण्यासाठी विविध अधिकार प्रस्तावित करण्यात आले आहेत. सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे, लोकायुक्तांसमोरील कार्यवाही ही त्यांच्या अधिकारक्षेत्रातील न्यायालयीन कार्यवाही म्हणून गणली जावी आणि उच्च न्यायालयाप्रमाणेच अवमानासाठी शिक्षा करण्याचे अधिकार असावेत, असा प्रस्ताव मांडण्यात आला आहे. या प्रस्तावांमध्ये उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांच्या बरोबरीने घटनात्मक दर्जा देण्याचा समावेश आहे.

राज्यांमधील भ्रष्टाचारविरोधी यंत्रणेच्या संपूर्ण संरचनेवर पुनर्विचार करण्याची गरज आहे. भ्रष्टाचाराविरुद्धच्या लढाईत सर्व स्तरांवर या समस्येला योग्य पद्धतीने हाताळणे आवश्यक आहे. एकीकडे, तळागाळातील भ्रष्टाचाराला आळा घालण्यासाठी एका व्यापक यंत्रणेची गरज आहे जी मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांचा प्रभावीपणे तपास करू शकेल. दुसरीकडे, वरिष्ठ स्तरावरील भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी मंत्र्यांसारख्या उच्च सार्वजनिक कार्यकर्त्यांविरुद्धच्या प्रकरणांची चौकशी करण्यासाठी पुरेसे अधिकार, कौशल्य आणि दर्जा असलेली यंत्रणा आवश्यक आहे. जर लोकायुक्त प्रभावी व्हायचे असेल तर, या संस्थेला प्राथमिक प्रयत्न म्हणून

क्षुल्लक कार्यकर्त्यांवरील किरकोळ प्रकरणांची चौकशी करणे योग्य किंवा शक्य होणार नाही. त्यामुळे राज्यस्तरावरील लोकसेवकांमधील भ्रष्टाचाराची प्रकरणे हाताळण्यासाठी केंद्रीय दक्षता आयोगासारखीच संस्था घ्यावी लागेल. लोकायुक्त नंतर सर्वोच्च पातळीवरील भ्रष्टाचाराला सामोरे जाऊ शकतात ज्यामध्ये सर्वात वरिष्ठ सार्वजनिक कार्यकर्त्यांचा समावेश आहे. मात्र, अनेकदा भ्रष्टाचाराचे धागेदोरे अनेक पातळ्यांवरून जातात, त्यात मंत्री आणि सरकारी अधिकाऱ्यांचा हातखंडा दिसून येतो. त्यामुळे लोकायुक्त आणि राज्य दक्षता आयुक्त यांच्यात संपर्क ठेवणे आवश्यक आहे. आयोगाने शिफारस केली आहे की, केंद्रीय दक्षता आयुक्तांना लोकायुक्तचे सदस्य बनवण्यात यावे. बाह्य दबावापासून मुक्त होण्यासाठी बहुसदस्यीय लोकायुक्ताची शिफारसही आयोगाने केली आहे आणि बहुसदस्यीय आयोगाचे निर्णय घेणे अधिक उद्दिष्ट असेल कारण त्यात वेगवेगळे सदस्य असतील. असाच दृष्टिकोन राज्य पातळीवरही योग्य ठरेल. बहुसदस्यीय लोकायुक्ताचे नेतृत्व सर्वोच्च न्यायालयाचे निवृत्त न्यायाधीश किंवा उच्च न्यायालयाचे निवृत्त मुख्य न्यायाधीश, राज्य दक्षता आयोगाचे सदस्य आणि प्रख्यात कायदेतज्ज्ञ किंवा प्रामाणिक म्हणून ओळख असलेले प्रख्यात शासक हे सदस्य असतील. मुख्यमंत्री, विरोधी पक्षनेते आणि उच्च न्यायालयाचे मुख्य न्यायाधीश यांचा समावेश असलेली समिती लोकायुक्तांचे अध्यक्ष आणि सदस्यांची नियुक्ती करेल.

राज्य दक्षता आयोगांनी लाचलुचपत प्रतिबंधक ब्युरोच्या कामकाजावर लक्ष ठेवले पाहिजे. चौकशी, तपास, अपील, पुनरावलोकन

इत्यादी विविध परिस्थितींवरील दक्षतेच्या दृष्टिकोनाचा समावेश असलेल्या शिस्तपालनविषयक बाबींमध्ये शिस्तपालन आणि इतर प्राधिकरणांना स्वतंत्र आणि निःपक्षपाती सल्ला दिला पाहिजे. भ्रष्टाचारविरोधी कामावर सामान्य काळजी आणि पर्यवेक्षण केले पाहिजे.

आयोगाचे असे मत आहे की, लोकायुक्त संस्थेला राजकीय औचित्याच्या अस्पष्टतेपासून दूर ठेवण्यासाठी, लोकायुक्तांना घटनात्मक दर्जा देणे आवश्यक आहे, ज्याचे उदाहरण भूतकाळात दिसून आले आहे. सर्व राज्यांमध्ये लोकायुक्त स्थापनेसाठी घटनादुरुस्ती करणे आवश्यक आहे. हे अधिकार राज्यांमध्ये विशिष्ट समान अधिकार, जबाबदाऱ्या आणि कार्ये प्रदान करण्याची संधी देखील प्रदान करेल. या दृष्टिकोनातून, आयोगाचा असा विश्वास आहे की, लोकायुक्त हे राष्ट्रीय लोकायुक्ताच्या दर्जाचे/बरोबरीचे असू शकते.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. लोकायुक्ताची संस्था स्थापन करण्यासाठी राज्य सरकारांना बंधनकारक करणारी तरतूद समाविष्ट करण्यासाठी आणि त्याची रचना, शक्ती आणि कार्ये याबद्दलची सामान्य तत्त्वे निश्चित करण्यासाठी घटनादुरुस्ती केली पाहिजे.

ब. लोकायुक्त ही एक बहु-सदस्यीय संस्था असावी ज्यामध्ये अध्यक्षस्थानी एक न्यायिक सदस्य, एक प्रख्यात कायदेतज्ज्ञ किंवा सदस्य म्हणून प्रामाणिक ओळख असलेले प्रख्यात प्रशासक आणि

राज्य दक्षता आयोगाचे प्रमुख असावेत. पदसिद्ध सदस्य म्हणून मुख्यमंत्री, उच्च न्यायालयाचे मुख्य न्यायाधीश आणि विधानसभेतील विरोधी पक्षनेते यांचा समावेश असलेल्या समितीद्वारे लोकायुक्तांच्या अध्यक्षाची निवड सर्वोच्च न्यायालयाच्या निवृत्त न्यायाधीशांच्या किंवा उच्च न्यायालयाच्या निवृत्त मुख्य न्यायाधीशांच्या पॅनेलमधून केली जावी. त्याच समितीने प्रख्यात कायदेतज्ज्ञ/प्रशासकांमधून दुसरा सदस्य निवडला पाहिजे. उप-लोकायुक्त असण्याची गरज नाही.

क. लोकायुक्तांचे कार्यक्षेत्र केवळ भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांपुरतेच विस्तारित असेल. त्यांनी सर्वसामान्यांच्या तक्रारींकडे लक्ष देऊ नये.

ड. मंत्री आणि राज्य विधानमंडळ सदस्यांवरील भ्रष्टाचाराची प्रकरणे लोकायुक्तांनी हाताळावीत.

इ. प्रत्येक राज्याने राज्य सरकारी अधिकाऱ्यांविरुद्धच्या भ्रष्टाचाराची प्रकरणे पाहण्यासाठी राज्य दक्षता आयोगाची स्थापना करावी. आयोगाचे तीन सदस्य असावेत आणि त्यांची कार्ये केंद्रीय दक्षता आयोगासारखीच असावीत.

फ. लाचलुचपत प्रतिबंधक ब्युरोला राज्य दक्षता आयोगाच्या नियंत्रणाखाली आणावे.

ग. लोकायुक्तांच्या अध्यक्षी आणि सदस्यांची नियुक्ती काटेकोरपणे एका टर्मसाठी केली जावी आणि त्यानंतर त्यांनी सरकारच्या अंतर्गत कोणतेही सार्वजनिक पद धारण करू नये.

ह. तपासासाठी लोकायुक्तांची स्वतःची यंत्रणा असावी. सुरुवातीला, ते राज्य सरकारकडून प्रतिनियुक्तीवर अधिकारी घेऊ शकतात, परंतु पाच वर्षांच्या कालावधीत, स्वतःच्या संवर्गाची भरती करण्यासाठी आणि त्यांना योग्यरित्या प्रशिक्षित करण्यासाठी पावले उचलली पाहिजेत.

ई. भ्रष्टाचाराची सर्व प्रकरणे राष्ट्रीय लोकायुक्त किंवा राज्य लोकायुक्तांकडे पाठवली जावीत आणि ती कोणत्याही चौकशी आयोगाकडे पाठवली जाऊ नयेत.

4.5 स्थानिक स्तरावरील लोकपाल (ओम्बड्समॅन)

संविधानातील 73 व्या आणि 74 व्या दुरुस्तीने सरकारला लोकांच्या जवळ आणण्यासाठी आणि स्थानिक प्रशासनाची जबाबदारी वाढवण्यासाठी लोकशाही उपाय म्हणून वैधानिक आधारावर तिसऱ्या स्थानिक स्वराज संस्थेच्या नगरपालिकेच्या अधिकारांचे आणि कार्यांचे विकेंद्रीकरण दृढपणे स्थापित केले आहे. तथापि, चिंता व्यक्त केली गेली आहे की, योग्य संरक्षणाशिवाय विकेंद्रीकरणामुळे भ्रष्टाचार होऊ शकतो, जर या प्रक्रियेसह

अनुकूल उत्तरदायित्व व्यवस्था तयार केली गेली नाही, जी अन्यथा केंद्र सरकार आणि राज्य सरकारांच्या स्तरावर उपलब्ध आहेत. त्यामुळे मोठा भ्रष्टाचार होण्याची शक्यता वाढेल. ज्यांच्या सचोटीवर प्रश्नचिन्ह निर्माण झाले आहे अशा स्थानिक राजकारण्यांकडून वाढता भ्रष्टाचार आणि सत्ता बळकावणे ही एक विघटनकारी प्रवृत्ती दिसून येते.

स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या (निवडलेले सदस्य आणि अधिकारी) विरुद्ध भ्रष्टाचाराच्या तक्रारी ऐकण्यासाठी स्थानिक संस्था लोकपालची यंत्रणा स्थापन करावी असे आयोगाचे मत आहे. जिल्ह्यांच्या गटासाठी अशा लोकपालाची स्थापना करावी. स्थानिक स्वराज्य संस्थांतील सार्वजनिक कार्यकर्त्यांवरील भ्रष्टाचाराच्या आरोपांची चौकशी करण्याचे अधिकार स्थानिक संस्था लोकपालला दिले पाहिजेत. निवडून आलेले सदस्य गैरवर्तनात दोषी आढळल्यास त्यांच्यावर कारवाई करण्याचा अधिकार त्यांना देण्यात यावा. त्यासाठी राज्य पंचायती राज अधिनियम आणि नगरपालिका अधिनियमांमध्ये तपशिलांची दुरुस्ती करावी लागेल. एकूणच स्थानिक संस्था लोकपालावर देखरेख करण्याचे काम राज्याच्या लोकायुक्तांकडे असेल ज्यांना स्थानिक संस्था लोकपालावर पुनरावृत्तीचे अधिकार दिले जावेत.

विकेंद्रित स्थानिक स्वराज्य संस्थांसाठी आता मोठी घटनात्मक भूमिका लक्षात घेता, या स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या तीन स्तराचे निवडून आलेले अधिकारी व सदस्य आणि त्यांचे पगारदार कर्मचारी यांच्याविरुद्ध भ्रष्टाचार आणि गैरकारभाराच्या आरोपांची चौकशी करण्यासाठी हा एक

वेगळा दक्षता पुढाकार आहे. अशा निवडलेल्या कर्मचाऱ्यांची एकूण संख्या इतकी मोठी आहे की या संस्थांवर प्रभावीपणे लक्ष ठेवणे राज्य लोकायुक्तांना स्पष्टपणे अशक्य आहे.

संबंधित जिल्ह्यांच्या एका विभागासाठी लोकपालची नियुक्ती संबंधित पंचायत राज/शहरी स्थानिक संस्था कायद्यांतर्गत सर्व राज्ये/केंद्रशासित प्रदेशांमध्ये केली जावी असे आयोगाचे मत आहे. स्थानिक स्वायत्त सरकारी संस्थांच्या कार्यकर्त्यांद्वारे भ्रष्टाचार किंवा गैरकारभाराच्या प्रकरणांची चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालला दिला पाहिजे. लोकायुक्त आधीच अस्तित्वात असल्याने स्थानिक लोकपाल तयार करण्यासाठी दुप्पट प्रयत्न करावे लागतील असा तर्क अनेकदा मांडला जातो. लोकायुक्तांनी मंत्री किंवा समतुल्य दर्जाचे लोक, पदाधिकारी आणि विधायक यांच्याविरुद्धच खटल्यांची चौकशी करावी, अशी शिफारस आयोगाने यापूर्वीच केली आहे. त्यामुळे स्थानिक लोकपाल आणि लोकायुक्त यांच्यात अधिकारक्षेत्राचा संघर्ष असता कामा नये. तथापि, स्थानिक लोकपालाला योग्य मार्गदर्शन करण्यासाठी त्याला लोकायुक्तांच्या संपूर्ण मार्गदर्शनाखाली आणि देखरेखीखाली ठेवले पाहिजे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कार्यकर्त्यांवरील खटल्यांची चौकशी करण्यासाठी जिल्ह्यांच्या गटासाठी स्थानिक संस्था लोकपालची स्थापना करावी. या तरतुदीचा समावेश करण्यासाठी

राज्य पंचायत राज कायदा आणि नागरी स्थानिक संस्था कायद्यात सुधारणा करावी.

ब. स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कार्यकर्त्यांकडून भ्रष्टाचार किंवा गैरकारभाराची प्रकरणे तपासण्याचे आणि कारवाई करण्यासाठी सक्षम अधिकाऱ्यांना अहवाल सादर करण्याचे अधिकार स्थानिक स्वराज्य संस्था लोकपालला दिले पाहिजेत. सक्षम अधिकाऱ्यांनी साधारणपणे शिफारस केल्यानुसार कारवाई करावी. जर ते शिफारशींशी सहमत नसतील तर त्यांनी त्यांची कारणे लेखी द्यावीत आणि कारणे सार्वजनिक करावीत.

4.6 तपास आणि खटला बळकट करणे

भ्रष्टाचारविरोधी कायद्याच्या अंमलबजावणीच्या साखळीत फिर्यादी हा एक कमकुवत दुवा असतो आणि अशी उदाहरणे आहेत जेव्हा अभियोक्त्याने अपराधी अधिकाऱ्याची सुटका केली आहे. म्हणूनच, ज्यांची प्रामाणिकता आणि व्यावसायिक क्षमता मंडळापेक्षा वरिष्ठ स्तरावर आहे त्यांची भ्रष्टाचाराची प्रकरणे कार्यक्षम अभियोक्त्यांद्वारे हाताळली जाणे महत्वाचे आहे. सुप्रीम कोर्टाने भ्रष्टाचाराच्या खटल्यांचे पुनरावलोकन करण्यासाठी युनायटेड किंगडममधील अभियोग संचालकांप्रमाणेच जबाबदार असलेल्या वकिलांचे एक पॅनेल तयार केले जावे, असा आदेश देऊन भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांमध्ये मुख्य संरक्षणाची आदेश दिले. सर्वोच्च

न्यायालयाने निरीक्षण केल्याप्रमाणे, “अनुभव आणि निर्दोष प्रतिष्ठेच्या सक्षम वकिलांचे हे पॅनेल अॅटर्नी जनरलच्या सल्ल्यानुसार तयार केले जाईल.” सर्वोच्च न्यायालयाच्या म्हणण्यानुसार, सीबीआयने चालवलेल्या प्रत्येक खटल्याचा पॅनेलमधील वकिलामार्फत आढावा घ्यावा लागेल आणि अयशस्वी खटल्याची जबाबदारी निश्चित केली जावी. लोकायुक्त/राज्य दक्षता आयोगांना भ्रष्टाचाराशी संबंधित खटल्यांच्या कार्यवाहीवर देखरेख करण्याचे अधिकार दिले जाणे इष्ट ठरेल. हे एकीकडे फिर्यादींना आवश्यक असलेले निरीक्षण आणि दुसरीकडे फिर्यादींना मार्गदर्शन प्रदान करेल.

सरकारी संस्थांमध्ये आणि बाहेरील दोन्ही ठिकाणी वाढत्या इलेक्ट्रॉनिक वातावरणात भ्रष्टाचार प्रतिबंध आणि अंमलबजावणीसाठी तपास यंत्रणांना इलेक्ट्रॉनिक तपास साधने आणि अशी तपासणी करण्याची क्षमता सुसज्ज करण्यासाठी विशिष्ट उपाययोजनांची आवश्यकता आहे. विशेषतः राज्य पातळीवर या क्षेत्रातील अधिकाऱ्यांचे पद्धतशीर प्रशिक्षण आवश्यक आहे.

आधुनिक काळातील भ्रष्टाचाराच्या तपासात गुंतलेल्या गुंतागुंत लक्षात घेता, तपास यंत्रणा आर्थिक, लेखा आणि लेखापरीक्षण, कायदेशीर, तांत्रिक आणि वैज्ञानिक ज्ञान, कौशल्ये आणि तपासाची साधने यांनी सुसज्ज असली पाहिजेत. विशेष म्हणजे त्यांना फॉरेन्सिक अकाउंटिंगचे विशेष ज्ञान आवश्यक आहे, अभियांत्रिकी सारख्या विविध क्षेत्रातील लेखापरीक्षण

प्रकरणाच्या स्वरूपावर अवलंबून असते. तपास यंत्रणांमध्ये सरकारच्या विविध शाखांतील अधिकारी असणे उचित ठरेल.

आंतर-एजन्सी माहितीची देवाणघेवाण आणि विविध अंमलबजावणी व तपास संस्थांमध्ये परस्पर सहाय्य जसे की, अंमलबजावणी संचालनालय, आर्थिक गुप्तचर एजन्सी यासह प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्ष करांशी संबंधित तसेच राज्य तपास यंत्रणा फसवणुकीची गंभीर प्रकरणे आणि आर्थिक गुन्हे उघड करण्यात महत्त्वाची भूमिका बजावू शकतात. ही वस्तुस्थिती ओळखून, वित्त मंत्रालयाने या उद्देशासाठी एक विस्तृत नोडल एजन्सी स्थापन केली आहे. सध्याच्या प्रणाली अंतर्गत, केंद्रीय अर्थमंत्र्यांच्या अध्यक्षतेखाली एक आर्थिक गुप्तचर परिषद आहे ज्यामध्ये राष्ट्रीय स्तरावरील प्रमुख मंत्रालये आणि तपास व गुप्तचर संस्थांचे प्रतिनिधी आहेत. अठरा प्रादेशिक आर्थिक गुप्तचर समित्या (REICs) देखील 1996 मध्ये स्थापन करण्यात आल्या आणि 2003 मध्ये पुन्हा सक्रिय झाल्या. इतर गोष्ठींबरोबरच, विविध अंमलबजावणी आणि आर्थिक गुप्तचर संस्था तसेच तत्सम राज्यस्तरीय एजन्सी यांच्यात ऑपरेशनल समन्वय सुनिश्चित करणेसाठी REIC ला मासिक आधारावर बैठक घेणे आवश्यक आहे. अर्थ मंत्रालयाने REICs च्या कामावर लक्ष ठेवण्याची गरज आहे, जेणेकरून ते आर्थिक आणि संबंधित गुन्हांमुळे उद्भवणारी फसवणूक आणि भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी अधिक प्रभावी नोडल एजन्सी बनतील.

हे देखील लक्षात आले आहे की, नोंदणीकृत बहुतेक तक्रारी किंवा प्रकरणे, प्रेस रिपोर्ट्सवर आधारित आहेत, जी भ्रष्टाचार विरोधी एजन्सीजच्या प्रतिसादावर आधारित आहेत. विभागाच्याच प्रयत्नातून काही प्रकरणे बाहेर आली आहेत. सुव्यवस्थित अनुलंब भ्रष्टाचार प्रवण विभागांमधील अधिकृत पदानुक्रमाच्या अनेक स्तरांमधून चालतो, आणि त्यास पात्रतेचे लक्ष दिले जात नाही. त्यामुळे सरकारी यंत्रणेत पसरलेल्या भ्रष्टाचाराच्या साखळीत सामील असलेल्या अधिकाऱ्यांना लक्ष्य करण्यासाठी माहितीचे स्रोत बळकट करण्याची गरज आहे. भ्रष्टाचारविरोधी एजन्सींनी मोठ्या प्रमाणावर होत असलेल्या भ्रष्टाचाराच्या विशिष्ट संदर्भात माहिती गोळा करण्यासाठी आणि संशयित प्रतिष्ठेच्या उच्चस्तरीय अधिकाऱ्यांवर लक्ष ठेवण्यासाठी पद्धतशीर सर्वेक्षण केले पाहिजे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. राज्य दक्षता आयोग/लोकायुक्तांना भ्रष्टाचाराशी संबंधित खटल्यांच्या कार्यवाहीवर देखरेख करण्याचे अधिकार दिले जाऊ शकतात.

ब. तपास यंत्रणांनी बहु-अनुशासनात्मक कौशल्ये आत्मसात केली पाहिजेत आणि विविध कार्यालये/विभागांच्या कामकाजाशी पूर्णपणे संपर्क असला पाहिजे. यंत्रणांनी सरकारच्या विविध शाखांमधील अधिकारी आकर्षित केले पाहिजेत.

क. इलेक्ट्रॉनिक पाळत ठेवणे, तपासणी, सापळे, शोध व जप्तीचे व्हिडिओ आणि ऑडिओ रेकॉर्डिंग यासारखे तपासाचे आधुनिक तंत्र देखील तैनात केले जावे.

ड. तपास यंत्रणांसाठी विविध प्रकारच्या प्रकरणांच्या तपासासाठी वाजवी कालमर्यादा निश्चित करण्यात यावी.

इ. सापडलेल्या आणि तपासल्या गेलेल्या प्रकरणांच्या संख्येत सातत्यपूर्ण पाऊल टाकले पाहिजे. भ्रष्टाचाराच्या 'मोठ्या' प्रकरणांवर लक्ष केंद्रित करून प्राधान्यक्रमांची पुनर्रचना करणे आवश्यक आहे.

फ. भ्रष्टाचाराच्या खटल्यांची कार्यवाही अॅटर्नी जनरल किंवा अॅडव्होकेट जनरल यांनी तयार केलेल्या वकिलांच्या पॅनेलद्वारे राष्ट्रीय लोकायुक्त किंवा लोकायुक्त यांच्याशी सल्लामसलत करून चालवला जावा.

ग. गुप्तचर माहिती गोळा करण्यासाठी आणि संशयास्पद सचोटीच्या अधिकाऱ्यांना लक्ष्य करण्यासाठी भ्रष्टाचारविरोधी एजन्सींनी विशेषतः उच्च भ्रष्टाचार प्रवण विभागांचे पद्धतशीर सर्वेक्षण केले पाहिजे.

ह. प्रकरणांचा प्रभावीपणे तपास करण्यासाठी राज्यांच्या आर्थिक गुन्हे युनिटला बळकट करणे आवश्यक आहे आणि विद्यमान एजन्सींमध्ये चांगला समन्वय असणे आवश्यक आहे.

(5) सामाजिक चौकट

5.1 नागरिकांचा पुढाकार

लोकसहभाग म्हणजे शासकीय प्रक्रियेत लोकांचा सहभाग. हे प्रशासनावर नागरिकांचे नियंत्रण किंवा प्रशासनावरील सार्वजनिक प्रभाव सूचित करते. प्रशासकीय यंत्रणेच्या सुरळीत आणि प्रभावी कामगिरीसाठी ते आवश्यक आहे. हे प्रशासनाला लोकांच्या गरजा पूर्ण करण्यास सक्षम बनवते, सरकारी धोरणांना सार्वजनिक समर्थन मिळवून देते आणि त्यांना यशस्वी करते. हे प्रशासकीय उत्तरदायित्वाची अंमलबजावणी करण्याचे एक महत्त्वाचे साधन आहे. भ्रष्टाचार उघड करण्यासाठी, दूर करण्यासाठी आणि रोखण्यासाठी नागरिकांच्या आवाजाचा प्रभावीपणे वापर केला जाऊ शकतो. यासाठी नागरिक समाज आणि प्रसारमाध्यमांना भ्रष्टाचाराच्या वाईट गोष्टींबद्दल शिक्षित करणे, त्यांच्यात जागरूकता निर्माण करणे आणि त्यांच्या अंतरात्म्याला साद घालून त्यांचा सहभाग वाढवणे आवश्यक आहे. कायद्याची पारंपारिक विभागणी प्रणाली आणि कार्यकारी अंतर्गत उभ्या उत्तरदायित्वाच्या कायदेशीर माध्यमातून लोकांप्रती सरकारच्या उत्तरदायित्वाच्या संकल्पनेचा एक नवीन आयाम यातून निर्माण झाला. येथे नागरी समाज औपचारिक आणि अनौपचारिक संस्थांचा संदर्भ घेते आणि त्यात खाजगी क्षेत्र, मीडिया, एनजीओ, व्यावसायिक संस्था आणि जीवनाच्या विविध क्षेत्रातील लोकांचे अनौपचारिक वर्ग समाविष्ट आहेत.

नागरी समाज संस्थांनी केलेल्या उत्कृष्ट कार्याचे विश्लेषण खालील उदाहरणाद्वारे करता येईल.

राजस्थानमधील मजदूर किसान शक्ती संघटना (MKSS) या सुप्रसिद्ध स्वयंसेवी संस्थेने रोजगार यादी, व्हाउचर, लाभार्थी याद्या आणि पूर्णता व उपयोग प्रमाणपत्रे मिळवून स्थानिक सार्वजनिक कामांमध्ये भ्रष्टाचार उघड करण्यास सुरुवात केली. नंतर ती जन सुनवाई नावाच्या सार्वजनिक सुनावणीत छाननीसाठी संबंधित गावकऱ्यांना सुपूर्द केली. या जनसुनावणीत खोट्या मस्टर रोल, खोटी बिले व व्हाउचर आणि खोटे पूर्णता व वापर प्रमाणपत्र याबाबत मोठ्या प्रमाणात भ्रष्टाचार झाल्याची उदाहरणे उघडकीस आली. MKSS द्वारे सुसूत्र केलेल्या या जनसुनावणीचा परिणाम म्हणून, राजस्थान सरकारला वॉर्ड सभेची निर्मिती, सरकारी कार्यक्रमांचे सामाजिक लेखापरीक्षण, सार्वजनिक कामांचे प्रस्ताव मंजूर करणे आणि कामांची योग्य अंमलबजावणी प्रमाणित करणे यासारख्या गंभीर सुधारणा करण्यासाठी शेवटी राजी करण्यात आले. दिल्लीतील परिवर्तन या स्वयंसेवी संस्थेने माहिती अधिकार कायद्याचा वापर करून सार्वजनिक वितरण व्यवस्थेतील भ्रष्टाचार उघडकीस आणण्यासाठी रास्त भाव दुकानांद्वारे ठेवलेल्या स्टॉक रजिस्टर्स खुले करण्याचा आग्रह धरला आणि मोठ्या प्रमाणात जनतेसाठीचा तांदूळ, गहू आणि तेल खुल्या बाजाराकडे वळवण्यात आला आहे हे उघड केले.

बॉक्स 5.1: हाँगकाँगचा ICAC

ICAC ने एका जटिल ऑपरेशनमध्ये भ्रष्टाचारविरोधी संदेश समाजाच्या प्रत्येक कोपऱ्यात नेला आहे, ज्याने त्यासाठी खुल्या असलेल्या प्रत्येक संभाव्य मार्गाचा कुशलतेने वापर करण्याचे आवाहन केले आहे. भ्रष्टाचारविरोधी संदेश प्रसारित करण्यासाठी प्रसारमाध्यमे हे सर्वात प्रभावी माध्यम आहे. दरवर्षी, ICAC भ्रष्टाचाराचा मुद्दा सार्वजनिक जाणीवेसमोर ठेवण्यासाठी रेडिओ आणि टेलिव्हिजन जाहिरातींची मालिका तयार करते. ICAC, 'ICAC इन्व्हेस्टिगेटर्स' नावाची टेलिव्हिजन नाटक मालिका देखील बनवते, जी स्थानिक टेलिव्हिजन स्टेशनवर प्रसारित केली जाते. वास्तविक प्रकरणांवर आधारित, ही मालिका ICAC चे तपासकर्ते भ्रष्टाचार कसे उघड करतात आणि शिक्षा करतात याचे चित्रण करून भ्रष्टाचाराबद्दल समाजाला शिक्षित करते. वर्तमानपत्रे आणि मासिकांमधील जाहिराती, वैशिष्ट्यपूर्ण लेख आणि अहवाल, लोकांना भ्रष्टाचार व ICAC द्वारे केलेल्या कामाबद्दल सांगतात. ICAC भ्रष्टाचार विरोधी संदेश पसरवण्यासाठी आणि समाजाच्या सर्व स्तरातील सदस्यांना शिक्षित करण्यासाठी समुदायाशी समोरासमोर संपर्क देखील वापरते. दररोज, ICAC चे कर्मचारी भ्रष्टाचारविरोधी संदेश पसरवण्यासाठी आणि सार्वजनिक समर्थन मिळवण्यासाठी समाजाच्या विविध स्तरांवर शिक्षण सेवा घेऊन जातात. ICAC विविध वयोगटातील विद्यार्थ्यांना आकर्षित करण्यासाठी व्हिडिओ आणि गेमसह खास डिझाइन केलेले शैक्षणिक पॅकेज तयार करते. हे पॅकेज विद्यार्थ्यांना हाँगकाँगमधील भ्रष्टाचारविरोधी कार्याची माहिती देते. ते पैशाबद्दल योग्य दृष्टीकोन आणि न्याय्य खेळाचे महत्त्व यासारख्या सकारात्मक मूल्यांना प्रोत्साहन देण्याचा प्रयत्न करतात. अशा मोहिमा कुटुंबासाठी, समाजासाठी आणि अर्थव्यवस्थेसाठी हानीकारक म्हणून, मैफिली, क्रीडा स्पर्धा आणि शालेय मुलांना वाटण्यात येणाऱ्या साहित्यात भ्रष्टाचाराचे चित्रण केले जाते.

नागरी समाजातील घटकांनी चुकीच्या काम करणाऱ्या सरकारांवर त्यांचा भ्रष्ट व्यवहार सुधारण्यासाठी दबाव आणला आहे. या सोसायट्यांनी जनतेला शिक्षित करून आणि त्यांच्या भ्रष्टाचारविरोधी प्रयत्नांमध्ये मदत करून भ्रष्टाचार शोधण्यासाठी पाळत ठेवणारी यंत्रणा देखील प्रदान केली आहे. भ्रष्टाचार कमी करण्यासाठी आणि सर्वांगीण सुधारणा घडवून आणण्यासाठी त्यांनी आपली मागणी मांडण्यास मदत केली आहे. एकंदरीत, या नागरी संस्थांचा सहभाग मार्गदर्शक उपक्रमांच्या रूपात आहे जो सामान्य माणसाच्या आणि लोकांच्या गरजा पूर्ण करण्याचा आग्रह म्हणून उदयास आला आहे. हे त्यांना मोठ्या प्रमाणावर शिक्षण आणि संसाधने प्रदान करण्यात गुंतले आहे.

नागरी समाजाच्या विभागांच्या यशस्वी उपक्रमांनी भ्रष्टाचाराविरुद्ध लढण्यासाठी लोकांमध्ये शिक्षित आणि जागरूकता निर्माण करण्याची नाजूकता अधोरेखित केली आहे. समाजाच्या वतीने असे उपक्रम राबवले जात असले तरी, सरकार असे वातावरण निर्माण करू शकते ज्यामध्ये नागरिक भ्रष्टाचाराचे समूळ उच्चाटन करण्याच्या प्रयत्नात प्रभावीपणे सहभागी होऊ शकेल. ते सोपे करण्यासाठी काही पावले पुढीलप्रमाणे असू शकतात:-

1. सरकारी कार्यक्रमांवर देखरेख करण्यासाठी नागरी संस्थांना आमंत्रित करणे;
2. सेवेच्या मानकांची स्थापना आणि प्रसार;

3. विश्वासाहं तक्रारींसाठी यंत्रणा उभारणे;
4. भ्रष्टाचारविरोधी संस्था, न्यायपालिका, कायद्याची अंमलबजावणी आणि ट्रस्टचे दर्जा सुधारण्यासाठी कार्यक्रमांची मांडणी करणे;
5. माहितीप्राप्तीसाठी सुगमता;
6. समाजाला भ्रष्टाचाराच्या घटनांबद्दल शिक्षित करणे आणि अखंडतेसाठी नैतिक वचनबद्धता वाढवणे;
7. सार्वजनिक कामांचे तपशील ऐकण्यासाठी श्रोते एकत्र जमतात आणि रहिवासी त्यांचे मत व्यक्त करतात अशा सरकारी क्रियाकलापांची नोंद करण्यासाठी सार्वजनिक सुनावणीचा वापर करणे;
8. रेडिओ, वर्तमानपत्रे आणि दूरदर्शन द्वारे, सरकार किंवा खाजगी क्षेत्राद्वारे प्रायोजित सार्वजनिक शिक्षण आणि जागृती मोहिमा सुरू करणे;
9. समस्यांवर विचार करण्यासाठी आणि सर्व भागधारकांचा समावेश असलेले बदल सुचवण्यासाठी नियमित अंतराने राष्ट्रीय आणि स्थानिक पातळीवर सचोटी कार्यशाळा आणि सार्वजनिक सुनावणी आयोजित करणे;
10. वेळोवेळी सार्वजनिक सेवा वितरणाचे सर्वेक्षण आणि मूल्यांकन करणे;
11. सरकारी कामकाजाच्या सर्वसाधारण किंवा विशिष्ट क्षेत्रातील भ्रष्टाचाराच्या संकल्पनांचे सर्वेक्षण करणे;
12. शिक्षण अभ्यासक्रमात भ्रष्टाचार हा विषय आणणे;

13. भ्रष्टाचारावर वेबसाइट तयार करणे - भ्रष्टाचाराविरुद्ध माहिती देणे, संवाद साधणे, नागरिकांकडून अभिप्राय घेणे तसेच माजी लोकसेवकांकडून मदत घेणे.

5.1.1 नागरिकांच्या सनदेचे महत्त्व

ऐतिहासिकदृष्ट्या 'सनद' (चार्टर) या संज्ञेचा अर्थ अभ्यासताना 'सनद' या संकल्पनेचा संबंध मॅगनाचार्टा शी येताना दिसतो. 15 जून 1215 रोजी मॅगनाचार्टा करार होऊन सार्वभौम राजाने किंवा कायदेमंडळाने मंजूर केलेला लेखी दस्तऐवज म्हणजे नागरिकांची सनद होय. या करारानुसार इंग्लंडच्या राजा जॉन याने इंग्लंडमधील सामंतांना (सरजामदारांना) आणि नागरिकांना मूलभूत स्वातंत्र्याची हमी दिली. नागरिकांच्या दैनंदिन व्यवहारात विविध प्रकारच्या सेवा पुरविण्यासाठी संघटना निर्माण केल्या जातात. उदा. स्थानिक स्वराज्य संस्था, शासकीय कार्यालये, बँका, पतपुरवठा करणाऱ्या आर्थिक संस्था याद्वारे लोकांना सेवा पुरविल्या जातात. नागरिकांना सेवा देऊन त्यांचे समाधान करणे या उद्देशाने या संघटना कार्यरत असतात. नागरिकांच्या सनदेला न्यायालयीन संरक्षण नसते. त्यामुळे नागरिकांच्या सनदेला नैतिक पाठिंबा असतो.

नागरिकांची सनद प्रशासनाला जबाबदार आणि नागरिकांसाठी अनुकूल बनवते. काही वर्षांपूर्वी जवळपास प्रत्येक सरकारी विभाग आणि संस्थेने आपापली नागरिकांची सनद काढली. सनद ही एक घोषणा असते ज्यामध्ये सार्वजनिक सेवा संस्था नागरिकांना आश्वासन देते की, ती

घोषणांमध्ये नमूद केलेल्या निकषांची पूर्तता करून उच्च दर्जाची सेवा प्रदान करेल. मोठ्या प्रमाणात कार्यालयांमध्ये नागरिकांची सनद अनेक दिवसांपासून वापरात नाही. सनदेमधील वचनबद्धता आता सार्वजनिक घोषणा बनल्या आहेत ज्यांच्या अंमलबजावणीसाठी कोणत्याही तरतुदी नाहीत. नागरिकांच्या चार्टरमध्ये सार्वजनिक सेवांसाठी विशिष्ट तरतुदी आणि विहित विशिष्ट जबाबदाऱ्यांचा समावेश असावा आणि विभाग कोणत्या कालावधीत कोणतीही सेवा प्रदान करण्यास किंवा कोणत्याही प्रश्न किंवा तक्रारीला उत्तर देण्यास बांधील असेल ते निर्दिष्ट केले पाहिजे. आयोगाला असा अनुभव आहे की, ही सनद सार्वजनिक सेवाकांना जबाबदार धरण्यासाठी एक प्रभावी साधन बनवण्यासाठी, या सनदांनी सनदेमध्ये नमूद केलेल्या निकषांची पूर्तता करण्यात चूक केल्याबद्दल उपाय/दंड/भरपाई स्पष्टपणे स्पष्ट केली पाहिजे. अव्यवहार्य घोषणांची लांबलचक यादी बनवण्यापेक्षा ज्या आश्वासनांची पूर्तता होणे अपेक्षित आहे, त्या घोषणा समाविष्ट करणे अधिक योग्य ठरेल.

मोठ्या प्रमाणात जनसंपर्क असलेल्या प्रमुख सरकारी कार्यालये आणि संस्थांमध्ये नैतिकतेचे मूल्यमापन आणि देखभाल करण्यात नागरिकांचा सहभाग असू शकतो. हे मूल्यमापन राज्य, जिल्हा आणि तालुका स्तरावर करता येते. अशा कार्यालयांच्या संपर्कात असलेल्या नागरिकांच्या दृष्टीकोनातून हे मूल्यमापन व्यावसायिक एजन्सींच्या मदतीने केले पाहिजे. सरकारी कार्यालयांमध्ये अशी व्यवस्था करण्याची गरज आहे, जेणेकरून सर्व अभ्यागतांचा डाटाबेस राखता येईल. व्यावसायिक एजन्सीने या लोकांशी

संपर्क साधून त्यांचा अभिप्राय घ्यावा. या अभिप्रायाच्या आधारे, सार्वजनिक कार्यालयाला रेटिंग दिले जावे.

नागरिकांच्या सहभागाला प्रोत्साहन देण्याचे धोरण सक्रियपणे राबवले पाहिजे. मिथ्य दावे अधिनियम लागू करणे हे नागरिकांच्या सहभागाला प्रोत्साहन देण्याचे एक साधन आहे. भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांची तक्रार करण्यासाठी बक्षीसाची व्यवस्था केल्याने भ्रष्टाचाराची प्रकरणे उजेडात येण्यास मदत होऊ शकते. नागरिकांच्या तक्रारींवर त्वरित कार्यवाही केल्याने तक्रारींचे निवारण तर होतेच पण इतरही त्यांच्या तक्रारी अधिकाऱ्यांच्या निदर्शनास आणून देण्यास प्रवृत्त होतात.

शालेय जनजागृती कार्यक्रम समाजात वृत्ती बदल घडवून आणण्यासाठी खूप प्रभावी ठरू शकतात. असे कार्यक्रम आदर्शपणे उच्च माध्यमिक शाळांमध्ये घेतले जातात आणि लोकशाहीतील नागरिकांची भूमिका, नागरी समाजाची भूमिका, भ्रष्टाचाराचे हानिकारक परिणाम, भ्रष्टाचाराविरुद्धच्या लढ्यात सामूहिक भाषणाचे तत्त्व, कार्यप्रणाली या संदर्भात पाहिले जाऊ शकते. सार्वजनिक संस्था इत्यादींमध्ये विद्यार्थ्यांना शिक्षण दिले पाहिजे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. नागरिकांची सनद सेवेची पातळी निश्चित करून प्रभावी बनवली पाहिजे आणि या सेवा स्तरांची पूर्तता होत नसल्यास त्यावर उपाय देखील केला पाहिजे.

- ब. महत्त्वाच्या सरकारी संस्था आणि कार्यालयांमध्ये नैतिकतेचे मूल्यांकन आणि देखभाल करण्यात नागरिकांचा सहभाग असू शकतो.
- क. नागरिकांच्या उपक्रमांना प्रोत्साहन देण्यासाठी बक्षीस योजना सुरू केल्या पाहिजेत.
- ड. नैतिकतेचे महत्त्व आणि भ्रष्टाचाराचा मुकाबला कसा करता येईल हे अधोरेखित करणारे शाळा जागरुकता कार्यक्रम सुरू केले पाहिजेत.

5.2 मिथ्या दावा अधिनियम (False Claims Act)

भारतीय दंड संहिता आणि इतर कायद्यांमधील विद्यमान तरतुदी इच्छुक नागरिक आणि नागरी समाज घटकांना भ्रष्टाचाराच्या देयके वसुलीसाठी आणि देयक सामायिक करण्यासाठी न्यायालयात जाण्यास सक्षम करण्यासाठी पुरेसे नाहीत. यूएस मध्ये, मिथ्या दावा अधिनियम इच्छुक नागरिकांना भ्रष्टाचाराची देयके वसूल करण्यासाठी न्यायालय किंवा न्यायिक जिल्ह्यात जाणे शक्य करते.

बॉक्स 5.2: यूएस फॉल्स क्लेम ऍक्ट अंतर्गत वसुली

30 सप्टेंबर 2003 रोजी संपलेल्या आर्थिक वर्षात युनायटेड स्टेट्स विरुद्धच्या फसवणुकीच्या खटल्यांमधील वसुली आणि तपासात विक्रमी \$2.1 अब्ज पर्यंत झाली. मागील वर्षाच्या वसुलीच्या (\$1.1 अब्ज) तुलनेत ही 75 टक्के वाढ आहे आणि काँग्रेसने 1986 मध्ये सिव्हिल फॉल्स क्लेमस कायद्याला जोरदार बळकटी दिल्यापासून एकूण वसुली \$12 बिलियन पेक्षा जास्त आहे.

फेडरल मिथ्या दाव्यांच्या अधीन राहून, एखाद्या व्यक्तीने किंवा संस्थेने केलेल्या फसवणुकीची माहिती असलेली कोणतीही व्यक्ती फेडरल सरकारच्या वतीने खटला दाखल करू शकते. फसवणूक न्यायालयात सिद्ध झाल्यास, फसवणूक करणाऱ्या व्यक्तीला शिक्षा होते आणि अर्जदाराला वसुलीच्या टक्केवारीसह बक्षीस दिले जाते. फेडरल कॉन्ट्रॅक्टमधील फसवणूक नियंत्रित करण्यासाठी हा कायदा गृहयुद्धाच्या काळात लागू करण्यात आला होता. तो 1986 मध्ये सुधारित करून अधिक तपशीलवार केला गेला. अमेरिकेने 1986 मध्ये खोटे दावे कायद्यात सुधारणा करण्याचे कारण म्हणजे काँग्रेसला असे वाटले की, फसवणुकीविरुद्धची लढाई सरकार एकटे लढू शकत नाही आणि खाजगी नागरिकांनी पुढाकार घेऊन सरकारच्या प्रयत्नांना प्रोत्साहन देण्यासाठी कार्य करावे. या कायद्याचे एक महत्त्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे ते व्हिसलब्लोअरला संरक्षण देते. आयोगाने व्हिसलब्लोअर्ससाठी कायदा लागू करण्याची शिफारस केली आहे. सरकारी कार्यालयांतील मिथ्या दाव्यांबाबत, संगनमताच्या बाबतीत 'अंतर्गत माहिती' हा कायदा संमत झाल्यानंतर अधिकाधिक वाढेल, हे येथे आवर्जून सांगणे योग्य ठरेल.

युनायटेड स्टेट्स फॉल्स क्लेमस कायद्याच्या धर्तीवर कायद्याची गरज आहे जेणेकरून इच्छुक नागरिक आणि नागरी समाज वर्ग यांना भ्रष्टाचाराची देयके व दाव्याच्या शेअर्सच्या वसुलीसाठी वैधानिक सवलत मिळणे शक्य होईल. अशा कायद्यामुळे जेथे लोकसेवकाच्या संगनमताने फसवणूक झाली आहे तेथे भ्रष्टाचाराला आळा घालण्यास मदत होईल. पण विशेष म्हणजे

अशा कायद्यामुळे खाजगी संस्थांमध्ये स्वच्छ कार्यसंस्कृती निर्माण होण्यास मदत होईल.

बॉक्स 5.3: खोटे दावे कायद्याचा उद्देश

सरकारला मदत हवी आहे - खूप मदत - वाढत्या अत्याधुनिक फसवणुकीपासून ट्रेझरीचे पुरेसे संरक्षण करण्यासाठी ... उपायाचा भाग - फसवणूक कमी करण्यासाठी, कोणत्याही अर्थपूर्ण सुधारणांसाठी मी आवश्यक मानतो - सार्वजनिक कायदा अंमलबजावणी करणारे आणि सार्वजनिक करदाते यांच्यात एक ठोस भागीदारीची स्थापना आहे. आम्ही दरवर्षी विविध कार्यक्रम आणि खरेदीवर खर्च करत असलेल्या सुमारे \$1 ट्रिलियनची अखंडता सुनिश्चित करण्याचा प्रयत्न करत असल्याने फेडरल सरकारकडे एक मोठे काम आहे. सरकारी अधिकारी एकटे काम करत असतील तर ते काम खूप मोठे आहे.

सिनेटचा सदस्य चार्ल्स ग्रासले 1985 मध्ये खोटे दावे कायद्यात सुधारणा सादर करताना या कायद्यामागील हेतू स्पष्ट करताना.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. यूएस फॉल्स क्लेम्स कायद्याच्या धर्तीवर कायदे तयार केले जावेत, ज्यामुळे नागरिक आणि नागरी समाज गटांना सरकारच्या विरुद्धच्या फसव्या दाव्यांविरुद्ध कायदेशीर दिलासा मिळावा. या कायद्यात खालील घटक असावेत:

- i. कोणताही नागरिक सरकारविरुद्ध खोट्या दाव्यासाठी कोणत्याही व्यक्ती किंवा एजन्सीविरुद्ध खटला दाखल करण्यास सक्षम असावा.
- ii. कायद्याच्या न्यायालयात मिथ्या दावा प्रस्थापित झाल्यास, जबाबदार व्यक्ती/एजन्सी सरकारी तिजोरी किंवा सोसायटीच्या नुकसानीच्या पाच पट दंडासाठी जबाबदार असेल.
- iii. प्रदूषण किंवा इतर सामाजिक खर्चाप्रमाणे होणारे नुकसान आर्थिक किंवा गैर-आर्थिक असू शकते. गैर-आर्थिक नुकसानीच्या बाबतीत, न्यायालयाला आर्थिक अटींमध्ये नुकसानीची गणना करण्याचा अधिकार असेल.
- iv. ज्या व्यक्तीने खटला समोर आणला त्याला वसूल झालेल्या नुकसानीमधून योग्य ती भरपाई दिली जाईल.

5.3 माध्यमांची भूमिका

भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी, देखरेख ठेवण्यासाठी आणि नियंत्रित करण्यासाठी स्वतंत्र माध्यमांची महत्त्वाची भूमिका आहे. अशी माध्यमे भ्रष्टाचाराविषयी जनतेला माहिती आणि शिक्षण देऊ शकतात, सरकारी, खाजगी क्षेत्रातील आणि नागरी संस्थांमधील भ्रष्टाचार उघड करू शकतात

आणि भ्रष्टाचाराविरुद्ध पोलिसी बळकट करताना आचारसंहितेवर लक्ष ठेवण्यास मदत करू शकतात.

तपासांचे मीडिया रिपोर्टिंग आणि भ्रष्टाचाराच्या घटनांचे वृत्तांकन करणे हे भ्रष्टाचाराच्या माहितीचा एक महत्त्वाचा स्रोत असू शकतो. भ्रष्टाचाराच्या घटनांचे रोज रिपोर्टिंग देणे हे आणखी एक योगदान आहे. अशा अहवालांना प्रतिसाद देण्यासाठी, अधिकाऱ्यांनी वेळेवर कारवाई करावी, योग्य तथ्ये सांगावीत, दोषींना पकडण्यासाठी पावले उचलावीत आणि पत्रकारांना व जनतेला अशा कारवाईच्या प्रगतीबद्दल वेळोवेळी माहिती द्यावी. परंतु अनेकदा अशा आरोपांची दखल घेऊन त्यांचा पाठपुरावा करण्यासाठी कोणतीही पद्धतशीर व्यवस्था केली जात नाही, असा नेहमीचा अनुभव आहे. प्रसारमाध्यमांच्या विविध क्षेत्रांतील अहवालांचे संकलन आणि पाठपुरावा हा सर्व सार्वजनिक कार्यालयांमधील तक्रारी निरीक्षण प्रणालीचा अविभाज्य भाग असावा.

असे दिसून आले आहे की, कधीकधी स्पर्धेच्या दबावाखाली, माध्यमे आरोप आणि माहिती लोकांसमोर ठेवण्यापूर्वी त्यांची पडताळणी करत नाहीत. काही वेळा असे आरोप/तक्रार प्रवृत्त केले जातात. हे नियम आणि प्रथा अंगीकारल्या गेल्या पाहिजेत की, सर्व आरोप/तक्रारींची योग्य चौकशी केली जाईल आणि ज्या व्यक्तीवर असे आरोप केले जातात, त्याला आपले म्हणणे मांडण्याची चांगली संधी दिली जाईल.

भारतातील वृत्तपत्रे आणि वृत्तसंस्थांचे दर्जा सुधारण्यासाठी आणि त्यांची देखभाल करण्यासाठी प्रेस कौन्सिलची पुनर्रचना करण्यात आली. प्रेस कौन्सिल ऑफ इंडियाने प्रिंटिंग मीडियासाठी आचारसंहिता ठरवून दिली आहे. तथापि, इलेक्ट्रॉनिक मीडियासाठी असा कोणताही कोड अस्तित्वात नाही. माहिती आणि प्रसारण मंत्रालयाने एक मसुदा ब्रॉडकास्टिंग सर्व्हिसेस रेग्युलेटरी बिल तयार केला आहे, ज्यामध्ये भारतीय प्रसारण नियामक प्राधिकरण स्थापन करण्याचा प्रस्ताव आहे, ज्यामध्ये इलेक्ट्रॉनिक मीडियासह परवाना आणि पाळत ठेवणे या दोन्ही कार्यांचा समावेश असेल. उदारमतवादी समाधान संहितेचे पालन सुनिश्चित करण्यासाठी आणि निकष मांडण्यासाठी स्वयंचलित नियामक यंत्रणा प्रदान करण्याचा प्रस्ताव विधेयकात आहे. माध्यम आयोग स्थापन करण्याचाही प्रस्ताव आहे. आयोग या प्रस्तावांच्या तपशीलांचा अभ्यास करत नाही. आयोगाचे असे मत आहे की, इलेक्ट्रॉनिक मीडिया ही प्रिंट मीडियाइतकीच महत्त्वाची भूमिका बजावत असल्याने, त्याच्या कामकाजाच्या विविध पैलूंचा समावेश असलेल्या इलेक्ट्रॉनिक मीडियासाठी एक कोड तयार करण्याची आवश्यकता आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. माध्यमांद्वारे सर्व आरोप/तक्रारींचे योग्य स्ट्रिकनिंग आणि सार्वजनिक डोमेनमध्ये ठेवण्यासाठी कारवाई करणे आवश्यक असलेले नियम आणि पद्धती विकसित करणे आवश्यक आहे.

ब. इलेक्ट्रॉनिक माध्यमांनी आचारसंहितेचे पालन करण्यासाठी आचारसंहिता आणि स्वयं-नियमन करणारी यंत्रणा विकसित केली पाहिजे.

क. सरकारी एजन्सी भ्रष्टाचाराविरुद्धच्या लढाईत प्रसारमाध्यमांना भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांचे तपशील नियमितपणे उघड करून मदत करू शकतात.

5.4 सामाजिक लेखापरीक्षण (Social Audit)

क्लायंट किंवा लाभार्थी गट किंवा नागरी समाज गटांद्वारे सामाजिक लेखापरीक्षण हा सरकारसाठी उत्पादने आणि सेवांच्या खरेदीमध्ये, कल्याणकारी देयकांच्या वितरणामध्ये उदाहरणार्थ शाळा आणि वसतिगृहांमधील शिक्षक आणि विद्यार्थ्यांची उपस्थिती तपासणे, रुग्णालयातील कर्मचारी आणि इतर तत्सम नागरिक सेवाभिमुख सरकारचे उपक्रम बाबत चुकीच्या गोष्टींबद्दल माहिती मिळवण्याचा आणि प्रतिबंध करण्याचा आणखी एक मार्ग आहे. विभागीय पर्यवेक्षकांच्या तपासणीसाठी हे एक उपयुक्त परिशिष्ट असेल. आयोग, या सर्वांचा तपशील न देता, असे सुचवू इच्छितो की, सामाजिक लेखापरीक्षणासाठीच्या तरतुदी सर्व योजनांच्या परिचालन मार्गदर्शक तत्वांचा एक भाग बनवाव्यात.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. सर्व विकास योजना आणि नागरिक केंद्रित कार्यक्रमांच्या कार्यात्मक मार्गदर्शक तत्वांमध्ये सामाजिक लेखापरीक्षण यंत्रणेची तरतूद केली पाहिजे.

5.5 सामाजिक एकमत निर्माण करणे

भ्रष्टाचाराविरुद्ध लढा देताना समाजाला भ्रष्टाचारमुक्त करण्याच्या महत्त्वावर व्यापक एकमत निर्माण करणे आवश्यक आहे. त्या दृष्टिकोनातून, कारभारात महत्त्वाची भूमिका आणि जबाबदाऱ्या पार पाडणाऱ्या राजकीय पक्षांनी भ्रष्टाचारविरोधी अजेंडा तयार करणे आवश्यक आहे. 2004 च्या लोकसभा निवडणुकीसाठी, बहुतेक प्रमुख राजकीय पक्षांनी त्यांच्या निवडणूक जाहीरनाम्यांमध्ये भ्रष्टाचाराविरुद्धच्या लढ्याचा मुख्य मुद्दा म्हणून समावेश केला होता ही अतिशय समाधानाची बाब आहे. उदाहरणार्थ,

‘भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेसच्या निवडणूक जाहीरनाम्यात म्हटले आहे की, भ्रष्टाचार आणि काळ्या पैशाच्या निर्मितीची मूळ कारणे काँग्रेस दूर करेल. यापुढे उपयुक्त नसलेले किंवा सामाजिक उद्दिष्टे पूर्ण न करणारे नियम आणि कायदे काढून टाकणे, पक्षाकडून निधी संकलनात पारदर्शकता आणणे, निवडणुकीसाठी सरकारी पैसा देणे यास मोठ्या प्रमाणात मदत होईल. सर्व स्तरावरील भ्रष्टाचारामुळे सर्वसामान्यांवर आणखी अत्याचार होत

असल्याची जाणीव काँग्रेसलाही आहे आणि त्यांनी या संकटातून देशाची सुटका करण्याचा निर्धार केला आहे.राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीने म्हटले की, सर्व स्तरांवर भ्रष्टाचारमुक्त प्रशासन देण्यासाठी एनडीए सरकार कटिबद्ध आहे.’

प्रशासकीय सुधारणा आयोगाकडे उपलब्ध असलेल्या सामग्रीच्या आधारे वरील केवळ उदाहरणे आहेत. अशी पुष्टी योग्य दिशेने आहे. भ्रष्टाचाराविरुद्धच्या लढ्यात अधिक समावेशक आणि व्यापक सामाजिक सहमती निर्माण व्हावी, अशी शिफारस आयोग करू इच्छितो.

(6) सर्वांगीण सुधारणा

“भ्रष्टाचारविरोधी क्षेत्रात काहींनी आणि काही वेळा आंतरराष्ट्रीय समुदायाने देखील प्रचारित केलेला एक गैरसमज हा आहे की, विविध भ्रष्टाचारविरोधी मोहिमांद्वारे भ्रष्टाचाराशी लढा दिला जातो. अधिक कमिशन, नैतिक एजन्सी तयार करणे आणि नवीन कायदे, आदेश व आचारसंहिता यांचा सतत मसुदा तयार करणे, अशा उपक्रमांचा फारसा परिणाम झालेला दिसत नाही. हे फक्त भ्रष्टाचाराबद्दल काहीतरी करण्याच्या, दबावावर प्रतिक्रिया देण्याचे, राजकीयदृष्ट्या फायदेशीर मार्ग आहेत. जे मूलभूत आणि पद्धतशीर प्रशासन सुधारणांच्या गरजेची जागा घेत आहे.”.

एकाधिकार + विवेक - उत्तरदायित्व = भ्रष्टाचार

6.1 सर्वांगीण सुधारणांचे महत्त्व

भ्रष्टाचाराशी लढा देण्यासाठी दंडात्मक आणि प्रतिबंधात्मक उपाय एकत्रितपणे राबवण्याची गरज आहे. दंडात्मक उपायांमुळे भ्रष्टाचाराला आळा बसेल तर प्रतिबंधात्मक उपायांमुळे प्रशासकीय व्यवस्था पारदर्शक होण्यास मदत मिळेल. यामुळे प्रशासन व्यवस्थेची विश्वासार्हता वाढेल, लाल फितीचा कारभार आटोक्यात येईल आणि कायदेशीर प्रक्रियांमध्ये सुसंगतता येईल. चांगल्या दर्जाचे प्रतिबंधात्मक उपाय व्यवस्थात्मक सुधारणांचा अविभाज्य

भाग आहेत. यामुळे व्यवस्थेतील प्रक्रिया सुधारण्यास मदत होईल. गेल्या काही वर्षात व्यवस्थात्मक पातळीवरील सुधारणांचे काही यशस्वी प्रयोग राबवण्यात आले. त्याची माहिती पुढीलप्रमाणे:

- (1) भारतीय रेल्वे विभाग: तिकीट आरक्षणाची बदललेली पद्धती, ई-तिकीट विक्री प्रणाली व संगणकीकरण यामुळे तिकीट विक्रीमधील मध्यस्थ नाहीसे झाले आणि तिकीट खिडकीवरील गर्दी कमी झाली. यामुळे पारदर्शक व न्याय्य पद्धतीने रेल्वे तिकीटांचे वाटप करणारी यंत्रणा उभी राहिली.
- (2) सामाईक प्रवेश परीक्षा (कर्नाटक): व्यावसायिक प्रशिक्षण देणाऱ्या महाविद्यालयांत गुणवत्तेच्या आधारावर विद्यार्थ्यांना प्रवेश मिळवून देण्यासाठी तसेच प्रवेशप्रक्रियेमध्ये पारदर्शकता आणण्यासाठी सामाईक प्रवेश परीक्षेचा पर्याय यशस्वीपणे राबवला गेला.
- (3) शिक्षण भरती योजना (कर्नाटक): पारदर्शक, वस्तुनिष्ठ व योग्य प्रक्रियेच्या मदतीने शिक्षकांची भरती करणारी प्रक्रिया यशस्वीपणे राबवण्यात आली.
- (4) ई - पोलीस (पंजाब): यामध्ये ऑनलाईन तक्रार नोंदणीच्या प्रणाली अस्तित्वात आणल्या गेल्या. 'ऑनलाईन' तक्रार नोंदणीबरोबरच या तक्रारींवर योग्य ती कारवाई करणाऱ्या तपास लावणाऱ्या प्रभावी यंत्रणा अस्तित्वात आणण्याचे प्रयत्न झाले. योग्य नेतृत्व, काटेकोर नियोजन व व्यवस्था सुधारण्याची इच्छाशक्ती यामुळे भ्रष्ट व

अपारदर्शक व्यवस्थांमध्ये बदल घडवून आणले जाऊ शकतात हे या उदाहरणांवरून स्पष्ट होते.

प्रशासनाचा कारभार, योजना याबाबत असलेला पारदर्शकतेचा अभाव हे भ्रष्टाचाराचे मूळ कारण आहे. उत्तरदायित्व प्रणालींचा कमकुवत कारभार भ्रष्टाचाराला उत्तेजन देणारा ठरतो. विविध प्रशासकीय नियम आणि क्लिष्ट प्रक्रिया यामुळे सामान्य नागरिकाला व्यवस्थेचे परीक्षण करणे कष्टाचे ठरते. त्यामुळे व्यवस्था आणि प्रक्रिया या दोन्ही पातळींवर मोठ्या प्रमाणावर सुधारणा करण्याची गरज आहे.

6.2 प्रतिस्पर्धा विकसित करणे

भारतातील बहुतांश सार्वजनिक सेवा सरकारकडून मक्तेदारी पद्धतीने पुरवल्या जातात. अशी परिस्थिती स्वभावतःच मनमानी आणि आत्मसंतुष्टतेसाठी अनुकूल असते आणि भ्रष्टाचारासाठी 'विभागीय वर्चस्व'चा फायदा उठवणाऱ्या वर्गाची उच्च शक्यता असते. सार्वजनिक सेवांच्या तरतुदीमध्ये प्रतिस्पर्धेच्या घटकाचा समावेश हा भ्रष्टाचाराला आळा घालण्यासाठी अतिशय उपयुक्त साधन आहे.

प्रतिस्पर्धेच्या आगमनामुळे भ्रष्टाचार रोखण्यात सर्वात मोठ्या यशाचे उदाहरण म्हणजे टेलिकम्युनिकेशन्सचा मुद्दा. आपले दूरसंचार क्षेत्र कालपर्यंत सरकारच्या हातात प्यादे होते. अशा मक्तेदारी नियंत्रणामुळे भ्रष्टाचाराला प्रोत्साहन मिळते. इंडियन टेलीग्राफ कायदा, 1885 ने असे नमूद केले आहे

की, दूरसंचार विभाग केवल दूरसंचार क्षेत्रात धोरण निर्माता, सेवा प्रदाता आणि परवानाधारक म्हणून काम करू शकतो. धोरणात्मक सुधारणांमुळे प्रतिस्पर्धा सुरू झाली, ज्यामुळे खाजगी पक्षांना आंतरराष्ट्रीय आणि राष्ट्रीय लांब पल्ल्याच्या भागात आणि खाजगी सेल्युलर सेवा म्हणून काम करण्याची परवानगी मिळाली. धोरण तयार करणे अशा प्रकारे सेवांच्या तरतुदीपासून वेगळे केले गेले आहे. परिणामी, सेवांच्या किमतीत लक्षणीय घट झाली आहे आणि भ्रष्ट पद्धतींमध्ये मोठी घट झाली आहे.

मोठ्या संख्येने सेवा क्षेत्रातील सरकारी मत्केदारी दूर करणे आणि इतरांना प्रतिस्पर्धा करण्याची परवानगी देणे भ्रष्टाचार कमी करण्यात मोठी भूमिका बजावू शकते. त्यामुळे बऱ्याच अंशी मत्केदारीचे विघटन आणि स्पर्धेचे आगमन या दोन्ही गोष्टी हातात हात घालून चालतात. तथापि, एका क्षेत्रातील नियमन गमावल्यामुळे इतरत्र भ्रष्टाचार होऊ शकतो. या प्रक्रियेतही गडबड होऊ शकते आणि काही वेळा सेवा वितरणात सरकारी संस्थांची जागा घेणाऱ्या खाजगी संस्था आणखी भ्रष्ट होऊ शकतात. त्यामुळे अशी मत्केदारी दूर करून प्रतिस्पर्धा आणताना 'नियामक यंत्रणा' ही तयार करणे आवश्यक आहे, जेणेकरून विहित निकषांनुसार कामाची कामगिरी सुनिश्चित होऊन जनहिताचे रक्षण करता येईल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. प्रत्येक मंत्रालय/विभाग अशी क्षेत्रे ओळखण्यासाठी त्वरित कार्ये हाती घेऊ शकतात जिथे सध्याच्या कामांची मत्केदारी प्रतिस्पर्धेमध्ये

बदलू शकते. राज्य सरकारे आणि स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या पातळीवरही असाच प्रयोग केला जाऊ शकतो. या प्रयोगाला एक वर्ष अशा कालमर्यादित बांधून कामांची मत्तेदारी कमी करण्यासाठी रोड मॅप तयार करावा. विहित मानकांनुसार कामगिरी सुनिश्चित करण्यासाठी, प्रतिस्पर्धेसोबत नियंत्रण प्रणाली देखील सुरू केली पाहिजे जेणेकरून सार्वजनिक हिताशी कोणतीही तडजोड केली जाणार नाही.

ब. काही केंद्र प्रायोजित योजनांची पुनर्रचना केली जाऊ शकते जेणेकरून सेवा वितरणातील स्पर्धेला प्रोत्साहन देण्यासाठी पावले उचलणाऱ्या राज्यांना प्रोत्साहन मिळेल.

क. मोठ्या सार्वजनिक इंटरफेस विषयांवरील सर्व नवीन राष्ट्रीय धोरणे ज्यात लोकांशी अधिक समन्वय साधला जाईल (आणि अशा विषयांवरील विद्यमान धोरणांमध्ये सुधारणा करून), स्पर्धा वाढवण्याच्या समस्येचे स्पष्टपणे निराकरण करेल.

6.3 देवाणघेवाण व्यवहार सुलभ करणे

भ्रष्टाचाराची सुरुवात, वाढ आणि मोडस ऑपरेंडीचे जटिल स्वरूप यांच्यातील यादृच्छिक संबंधांचे स्पष्टीकरण करण्याची गरज नाही. शासनाला कोणतेही बिल भरावे लागणारे सर्वसामान्य नागरिक शासकीय कार्यालयाच्या अनेक फेऱ्या मारताना दिसतात. त्रास टाळण्यासाठी अशा नागरिकांद्वारे

कर्मचाऱ्यांना पैसे देऊन आपले काम करून घेण्याची शक्यता अधिक असते. त्याचप्रमाणे, विस्तृत पदानुक्रम जटिल कार्य पद्धती निर्माण करतात. कामास लागणारा वेळ वाचवण्यासाठी, गर्दी टाळण्यासाठी स्पीड मनी देऊन किंवा दलाल वा मध्यस्थांना नियुक्त करून भ्रष्ट कृत्यास प्रवृत्त करतात. नियमावलीच्या माध्यमातून कार्य पद्धती प्रथा मोडीत निघाली आहे. योग्यरित्या उपयोजित केलेले आणि नियमितपणे अपग्रेड केलेली अशी कागदपत्रे ही प्रशासकीय कार्यपद्धती खोटी ठरवण्याची आणि उत्तरदायित्वाला चालना देण्यासाठीची एक उत्तम स्रोत असू शकतात.

भारतातील प्रशासनाच्या दुर्गुणांपैकी एक म्हणजे प्रत्येक निर्णय प्रक्रियेत अनेक स्तरांचा समावेश आहे. विलंबाव्यतिरिक्त, यामुळे भ्रष्टाचाराला हातभार लागतो. जेव्हा जेव्हा अधिकाराचा दुरुपयोग लक्षात येतो, तेव्हा प्रशासनाचा आणखी एक स्तर जोडला जातो या आशेने की, हे चेक म्हणून काम करेल. बहुतेक वेळा, प्रत्येक अतिरिक्त स्तर मूळ समस्येचे निराकरण न करता विलंब आणि भ्रष्टाचार वाढवते.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. प्रशासकीय सुधारणांच्या केंद्रस्थानी पद्धतींचे सुलभीकरण आणण्याची गरज आहे. विशिष्ट क्षेत्रीय गरजा बाजूला ठेवून, पुढील सुधारणांची व्यापक तत्त्वे असावीत: 'सिंगल विंडो' दृष्टीकोन स्वीकारणे, श्रेणीबद्ध स्तर कमी करणे, विल्हेवाट लावण्यासाठी वेळ मर्यादा निश्चित करणे इ.

ब. अशी कागदपत्रे वेळोवेळी अद्ययावत करण्याची आणि सॉफ्ट-कॉपी ऑनलाइन आणि हार्ड कॉपी विक्रीसाठी उपलब्ध करून देण्याची जबाबदारी विभागाच्या प्रमुखांच्या जबाबदारीसह, विद्यमान विभागीय नियमावली आणि संहिता यांचे सखोल पुनरावलोकन आणि सरलीकृत केले जावे. ही हस्तपुस्तिका अगदी नेमक्या शब्दांत लिहिली गेली पाहिजेत आणि 'विवेकावर सोडा', 'शक्यतोपर्यंत', 'योग्य निर्णय घेतला जाऊ शकतो' इत्यादी वाक्ये टाळली पाहिजेत. हे परवानग्या, परवाने इ. जारी करणाऱ्या सर्व नियम आणि नियमांसाठी पाळले पाहिजे.

क. प्रत्येक सरकारी संस्थेमध्ये कार्यपद्धती सुलभ करण्यासाठी आणि सुव्यवस्थित करण्यासाठी पुरस्कार आणि प्रोत्साहनांची प्रणाली सुरू केली जाऊ शकते.

ड. 'सकारात्मक शांतता' हे तत्त्व सर्वसाधारणपणे वापरले पाहिजे, जरी हे तत्त्व सर्व प्रकरणांमध्ये वापरले जाऊ शकत नाही. जेथे परवानग्या/परवाने इ. जारी केले जातील, तेथे त्याच्या प्रक्रियेसाठी एक कालमर्यादा असली पाहिजे, त्यानंतर परवानगी आधीच दिली नसल्यास, ती मंजूर झाली आहे असे मानले जावे. तथापि, नियमांमध्ये अशी तरतूद असावी की, अशा प्रत्येक प्रकरणासाठी विलंबासाठी जबाबदार असलेल्या अधिकाऱ्याविरुद्ध कारवाई करणे आवश्यक आहे.

6.4 माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर करणे

माहिती आणि दळणवळण तंत्रज्ञान (ICT) सारख्या आधुनिक तंत्रज्ञानाच्या साधनांचा वापर करून सरकारचे घटक, नागरिक व व्यवसाय आणि स्वतःच्या अवयवांमधील संबंध बदलले जाऊ शकतात. डिजिटल क्रांतीमध्ये प्रक्रिया आणि शासन प्रणाली बदलण्याची आणि पुन्हा परिभाषित करण्याची क्षमता आहे. सर्वात जास्त दृश्यमान परिणाम माहिती आणि डेटाच्या प्रवेशावर, व्यवस्थापन माहिती प्रणाली तयार करण्यावर आणि इलेक्ट्रॉनिक सेवा वितरणाच्या क्षेत्रात झाला आहे. प्रशासनाच्या निर्णय प्रक्रियेत नागरिक, संस्था, नागरी समाज गट आणि खाजगी क्षेत्र यांचा व्यापक सहभाग आणि सखोल सहभाग सुनिश्चित करण्यासाठी प्रशासन प्रणालींमध्ये ICT चा वापर करण्यासाठी ई-गव्हर्नन्स ही तार्किक पुढची पायरी आहे.

अलीकडच्या काही उपक्रमांतून अशा अनुप्रयोगामुळे काय साध्य होऊ शकते हे स्पष्टपणे दिसून येते. मध्य प्रदेशातील ज्ञानदूत प्रकल्प हे असेच एक उदाहरण आहे. दुसरे उदाहरण म्हणजे कर्नाटकातील भूमी प्रकल्प. तथापि, हे नेहमीच खरे नाही की, आयटीचा वापर स्वतःच भ्रष्टाचार कमी करण्यास मदत करतो. उदाहरणार्थ, आंध्र प्रदेशची कॉम्प्युटर एडेड अॅडमिनिस्ट्रेशन ऑफ रजिस्ट्रेशन डिपार्टमेंट प्रोग्राम (CARD) योजना, ग्रामीण उपनिबंधक कार्यालयांमध्ये भ्रष्टाचार रोखण्यात अयशस्वी ठरली; संगणकीकृत आणि बिगर संगणकीकृत उपनिबंधक कार्यालयांमधील भ्रष्टाचाराच्या पातळीत कोणताही फरक नव्हता. जर वर उल्लेखित पायलट

आणि तत्सम उपक्रमांना मुख्य प्रवाहात आणायचे असेल तर, विद्यमान प्रशासकीय संरचनांना 'प्राप्त' आणि 'अनुकूलन' तंत्रज्ञानाशी जुळवून घेण्याच्या दृष्टीने खूप मोठी तयारी करणे आवश्यक आहे. तांत्रिक इनपुटचा पुरवठादार आणि सार्वजनिक सेवांच्या व्यवस्थापकाने अशा तंत्रज्ञानाची उपयुक्तता समजून घेणे आवश्यक आहे, ज्यामध्ये इच्छित परिणाम साध्य करण्यासाठी त्यांच्या काही मर्यादा आहेत. इंटरनेटच्या विकासामुळे डेटा आणि माहितीच्या हस्तांतरणाचा आणखी एक परिमाण जोडला गेला आहे ज्याची किंमत अक्षरशः कोणत्याही खर्चाशिवाय लांब अंतरावर आहे. आयटीची ही साठवण, पुनर्प्राप्ती, प्रक्रिया आणि प्रसारित करण्याची शक्ती, जर योग्यरित्या वापरली गेली तर सरकारी प्रक्रिया अधिक पारदर्शक आणि वस्तुनिष्ठ बनवू शकतात आणि भ्रष्टाचाराला वाव कमी करू शकतात. परंतु, आयटीचा कोणताही परिचय करण्याचा प्रयत्न करण्यापूर्वी, विद्यमान कार्यपद्धती योग्यरित्या पुन्हा अभियांत्रिकी आणि संगणकाशी जुळवून घेण्यायोग्य बनवणे आवश्यक आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. शासनाच्या प्रत्येक मंत्रालयाने/विभागाने/संस्थेने प्रशासन सुधारण्यासाठी आयटीच्या वापरासाठी योजना तयार करावी. कोणत्याही सरकारी प्रक्रियेत, माहिती तंत्रज्ञानाचा वापर विद्यमान कार्यपद्धती पूर्णतः पुन्हा अभियांत्रिकी झाल्यानंतरच केला पाहिजे.

ब. माहिती आणि तंत्रज्ञान मंत्रालयाने काही सरकारी प्रक्रिया ओळखणे आणि नंतर त्यांच्या संगणकीकरणाचा प्रकल्प देशव्यापी स्तरावर हाती घेणे आवश्यक आहे.

क. संगणकीकरण यशस्वी होण्यासाठी विभागीय अधिकाऱ्यांचे संगणकीय ज्ञान अद्ययावत करणे आवश्यक आहे. त्याचप्रमाणे, NIC ला विभागाच्या विशिष्ट क्रियाकलापांमध्ये प्रशिक्षित करणे आवश्यक आहे, जेणेकरून ते एकमेकांच्या दृष्टिकोनाचे कौतुक करू शकतील आणि तंत्रज्ञान प्रदाते प्रत्येक विभागाची रचना समजून घेतील याची देखील खात्री होईल.

6.5 पारदर्शकतेला प्रोत्साहन देणे

शासनव्यवहारातील पारदर्शकता म्हणजे शासनव्यवस्थेतील अंधाराला आव्हान देणारा सूर्यप्रकाशच असतो. पारदर्शकतेरूपी सूर्यप्रकाशाने कीड लागलेल्या व्यवस्थेचे निर्जंतुकीकरण व्हावे असे सुशासनाच्या सर्व कायद्यांना अपेक्षित आहे. पारदर्शकता ही सूर्यप्रकाशासारखीच व्यवस्थेचे आरोग्य सुस्थितीत ठेवण्यासाठी व लोकशाही व्यवस्था कायम ठेवण्यासाठी आवश्यक आहे. सार्वजनिक प्रशासनातील पारदर्शकता हा शब्द मोकळेपणा/उत्तरदायित्व या अर्थाने वापरला जातो. एखादी संस्था पारदर्शक मानली जाते जेव्हा तिचे निर्णय घेणे आणि कार्य करणे लोकांसाठी, माध्यमांच्या छाननीसाठी आणि सार्वजनिक चर्चेसाठी

खुले असते. प्रशासनाची पारदर्शक प्रणाली जनतेला सरकारच्या निर्णय प्रक्रियेत सहभागी होण्यास मदत करते आणि अशा प्रकारे खालच्या रूट स्तरावर योगदान देते आणि लोकशाही कार्यशील बनते. चांगल्या प्रशासनासाठी पारदर्शकता ही अत्यावश्यक अट आहे. हे गुप्ततेचे प्रतिशब्द असून सार्वजनिक प्रशासनाचे पारंपारिक वैशिष्ट्य आहे. सरकारी धोरणे आणि कार्यपद्धती समाजाला माहित असावी असा त्याचा अर्थ होतो. पारदर्शकतेचा अर्थ असा आहे की, माहिती मुक्तपणे उपलब्ध आहे आणि अशा निर्णयांमुळे आणि त्यांच्या अंमलबजावणीमुळे प्रभावित झालेल्या लोकांसाठी थेट मिळवण्यायोग्य आहे. अर्थात माहिती सहज समजण्यासारखी आहे. पारदर्शकता नागरिकांना सरकारची धोरणे, त्यांना असलेले अधिकार आणि सरकारकडून कोणत्या सेवांची अपेक्षा करावी याबद्दल माहिती ठेवण्यास सक्षम करते. माहिती अधिकार आणि नागरिकांची सनद हे प्रशासनातील पारदर्शकता सुनिश्चित करण्याचे महत्त्वाचे माध्यम आहेत.

माहितीचा अधिकार कायदा 2005 लागू करून भारताने प्रशासनातील पारदर्शकतेच्या दिशेने एक मोठे पाऊल उचलले. आयोगाने 'माहितीचा अधिकार: सुशासनाची मास्टर की' या शीर्षकाच्या पहिल्या अहवालात 'माहिती स्वातंत्र्य'च्या सर्व पैलूंचे परीक्षण केले आहे आणि व्यापक शिफारशी केल्या आहेत.

6.6 सत्यनिष्ठेसाठी करार

‘सत्यनिष्ठेसाठी करार’ ही एक अशी यंत्रणा आहे जी पारदर्शकता वाढविण्यात आणि लोकांसोबतच्या करारांमध्ये विश्वास निर्माण करण्यात मदत करू शकते. वस्तू आणि सेवांच्या पुनर्प्राप्तीमध्ये गुंतलेल्या सार्वजनिक एजन्सी आणि सार्वजनिक करारासाठी बोलीदार यांच्यातील कराराचे वर्णन करण्यासाठी हा शब्द वापरला जातो की, बोलीदारांनी विवादित करार मिळवण्यासाठी कोणताही बेकायदेशीर मोबदला दिला आहे किंवा तो ते देणार नाही. बोलीचे व्यवस्थापन करणारी सार्वजनिक संस्था, तिच्या बाजूने, पुनर्प्राप्ती प्रक्रियेत न्याय्य वागणूक आणि निष्पक्षता सुनिश्चित करण्याचे काम करते. अशा करारांचे एक महत्त्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे त्यात अनेकदा स्वतंत्र, बाहेरील निरीक्षकांकडून देखरेख आणि छाननी केली जाते. सरकारी आणि सार्वजनिक क्षेत्रातील संस्थांमध्ये ज्या पद्धतीने मोठे सौदे केले जातात त्यामध्ये सुधारित पारदर्शकता आणि लोकांचा विश्वास वाढवण्यासाठी असे करार महत्त्वपूर्ण योगदान देतात. अनेक राष्ट्रीय कायदेशीर यंत्रणा आता अशा करारांना भरपूर पाठिंबा देत आहेत..

ओएनजीसी ही पहिली पीएसयू आहे जिने 17 एप्रिल 2006 रोजी ट्रान्सपरन्सी इंटरनॅशनल इंडिया आणि सीव्हीसी सोबत सामंजस्य करार केला आहे. सुधारित संरक्षण खरेदी प्रक्रिया नियमावली, 2006 मध्ये सर्व संरक्षण करार आणि 300 कोटी रुपयांहून अधिकच्या खरेदीमध्ये “एकात्मता करार” स्वीकारण्याची तरतूद करण्यात आली आहे.

देशातील सरकारी संस्थांनी आतापर्यंत या पद्धतीचा अवलंब करण्यात फारसा रस दाखवला नसल्याचे आयोगाला समजते. कायदेशीर चौकटीत अशा करारांच्या स्थानाबाबत अनिश्चिततेमुळे ही अनिच्छा असल्याचे म्हटले जाते. आयोगाला असे वाटते की, या यंत्रणेला प्रोत्साहन दिले पाहिजे आणि शक्य तितक्या अधिक क्षेत्रांमधील सरकारी व्यवहारांमध्ये हे उपयोगिले पाहिजे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. आयोगाने 'सत्यनिष्ठा करार' च्या यंत्रणेला प्रोत्साहन देण्याची शिफारस केली आहे. अशा करारांची आवश्यकता असलेल्या व्यवहारांचे प्रकार ओळखण्यासाठी आणि अशा करारामध्ये प्रवेश करण्यासाठी प्रोटोकॉल प्रदान करण्यासाठी वित्त मंत्रालय, कायदा आणि कार्मिक मंत्रालयाच्या प्रतिनिधींसह एक टास्क फोर्स तयार करू शकते. टास्क फोर्स, विशेषतः, भारतीय करार कायदा, आणि भ्रष्टाचार प्रतिबंध कायदा यांसारख्या विद्यमान कायदेशीर चौकटीत कोणतीही सुधारणा करणे आवश्यक आहे की नाही याची शिफारस करू शकते.

6.7 विवेकबुद्धी कमी करणे (Reducing Discretion)

सार्वजनिक प्रशासनामध्ये, प्रशासकीय विवेक म्हणजे सार्वजनिक प्रशासकांद्वारे निर्णय घेण्याची लवचिक प्रक्रिया होय. नियामक संस्थांना त्यांच्या दैनंदिन क्रियाकलापांमध्ये हा विवेक वापरण्याचा अधिकार आहे आणि अशी प्रकरणे आहेत जेव्हा नियामक संस्थांनी या विवेकाधिकाराचा दुरुपयोग केला आहे. प्रशासकीय कायदे जे लोकांच्या मूल्यांचे आणि विश्वासांचे प्रतिबिंब आहेत ते या एजन्सींना नियमांचे पालन करण्यास आणि जनतेची सेवा करण्यास मदत करू शकतात. ज्या व्यवस्थेमध्ये विवेकबुद्धी मुबलक असते, तेथे भ्रष्टाचाराच्या संधी सरकारी यंत्रणेच्या हातात अधिक होतात, विशेषतः निम्न स्तरावर. विवेक कमी करून आणि व्यवस्थेत जास्तीत जास्त पारदर्शकता आणून आणि केलेल्या कृतींसाठी कडक उत्तरदायित्व निर्माण करून अशा संधी कमी केल्या जाऊ शकतात. सर्वात यशस्वी भ्रष्टाचारविरोधी सुधारणा अशा आहेत ज्या सार्वजनिक अधिकाऱ्यांच्या नियंत्रणाखाली असलेल्या विवेकाधीन नियंत्रणाचे तोटे कमी करतात.

मोठ्या प्रमाणात सरकारी उपक्रम आहेत जेथे विवेक पूर्णपणे काढून टाकला जाऊ शकतो. असे सर्व उपक्रम माहिती तंत्रज्ञानाच्या मदतीने स्वयंचलित केले जातात. 'जन्म-मृत्यू'ची नोंदणी आणि शिक्षकांच्या पात्रता परीक्षेत मिळालेल्या गुणांवर आधारित भरती ही उदाहरणे आहेत. जेथे विवेक दूर करणे शक्य नाही, तेथे विवेक कमी करण्यासाठी अधिकारांचा वापर सु-

परिभाषित मार्गदर्शक तत्त्वांद्वारे मर्यादित असावा. विवेकबुद्धीच्या वापरावर प्रभावी देखरेख आणि संतुलन केले पाहिजे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. सार्वजनिक इंटरफेस असलेल्या सर्व सरकारी कार्यालयांनी त्यांच्या क्रियाकलापांचा आढावा घ्यावा आणि ज्यात विवेकबुद्धीचा वापर समाविष्ट आहे त्यांची यादी करावी. अशा सर्व कार्यात विवेक दूर करण्याचा प्रयत्न केला पाहिजे. जेथे असे करणे शक्य नाही, तेथे सु-परिभाषित नियमांनी विवेकाला नियंत्रित करण्याचा प्रयत्न केला पाहिजे. मंत्रालये आणि विभागांना त्यांच्या संस्था/कार्यालयांमध्ये हे काम समन्वयित करून ते एका वर्षात पूर्ण करण्यास सांगितले पाहिजे.

ब. महत्त्वाच्या बाबींवर निर्णय घेण्याची जबाबदारी व्यक्तींऐवजी समितीकडे सोपवली पाहिजे. तथापि, तत्पर निर्णय आवश्यक असताना या पद्धतीचा अवलंब केला जाणार नाही याची काळजी घेणे आवश्यक आहे.

क. राज्य सरकारांनी अशाच धर्तीवर पावले उचलली पाहिजेत, विशेषतः जास्तीत जास्त 'जनसंपर्क' असलेल्या स्थानिक संस्था आणि प्राधिकरणांमध्ये.

6.8 पर्यवेक्षण

सार्वजनिक संस्था आणि अधिकारांबाबत विविध टप्प्यांवर पाहणी आणि पडताळणी करणाऱ्या यंत्रणा निर्माण करणे गरजेचे आहे. प्रभावी देखरेख प्रणाली हा या यंत्रणांचा एक भाग होऊ शकतो. वास्तविक पाहता विभागाकडून विभागामध्ये काम करणाऱ्या भ्रष्ट अधिकाऱ्यांविरुद्ध भ्रष्टाचाराचा गुन्हा दाखल करण्याचे प्रमाण कमी आहे. यामागे देखरेख यंत्रणांचा कमकुवत कारभार हे एक महत्त्वाचे कारण आहे. त्यामुळे या यंत्रणांच्या बळकटीकडे लक्ष देण्याची गरज आहे.

कार्यालय अथवा संस्थेतील भ्रष्टाचार नियंत्रित करणे ही त्या कार्यालयाच्या प्रमुख अधिकाऱ्याची जबाबदारी असणे अपेक्षित आहे. प्रशासनामध्ये अधिकारांची उतरंड असलेली व्यवस्था अस्तित्वात आहे. त्यामुळे प्रत्येक स्तराने आपल्या कनिष्ठ पातळीवरील भ्रष्टाचार नियंत्रित करणे गरजेचे आहे.

असे निर्देशनास येते की, भ्रष्टाचार नियंत्रण करणाऱ्या स्वतंत्र संस्था आणि यंत्रणा अस्तित्वात असल्यामुळे कार्यालयातील भ्रष्टाचार नियंत्रित करणे आपली जबाबदारी आहे असे प्रमुख अधिकाऱ्यास वाटत नाही. त्यामुळे बहुतेकवेळा कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या भ्रष्ट वर्तनाकडे मुख्य अधिकाऱ्यांकडून कानाडोळा केला जातो.

भ्रष्टाचार नियंत्रण करणाऱ्या स्वतंत्र संस्था आणि यंत्रणा एका ठरावीक मर्यादेपर्यंतच कार्यालयाच्या अंतर्गत कारभारातील भ्रष्टाचार नियंत्रित करू

शकतात. त्यामुळे कार्यालयाच्या प्रमुखानेच हा भ्रष्टाचार नियंत्रित करण्याचे प्रयत्न करणे अपेक्षित आहे. यामध्ये तपासणी, अचानक भेट, नागरिकांकडून गोळा केलेले गोपनीय अभिप्राय तसेच थेट अथवा छुप्या पद्धतीने लाच अश्या नियम आणि प्रक्रियांची प्रभावी अंमलबजावणी करणे याचा समावेश होऊ शकतो.

त्यामुळे वरिष्ठांकडून आपल्या कनिष्ठांच्या कार्याचे मूल्यांकन करताना, त्या कनिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून भ्रष्टाचार नियंत्रण करण्याचे कोणते प्रयत्न केले गेले आहेत. याचादेखील अभ्यास केला जावा असे सुचवले गेले आहे. तसेच वार्षिक कार्याच्या मूल्यांकन पत्रिकेमध्ये असलेल्या स्वयंपरीक्षेच्या मुद्यामध्ये प्रत्येक अधिकाऱ्याने स्वतःच्या कार्यालयातील भ्रष्टाचार नियंत्रित करण्यासाठी कोणती पावले उचलली आणि त्याचा काय परिणाम झाला याबाबत माहिती लिहिणे अपेक्षित आहे. कार्यालयातील वरिष्ठांनी या स्वयंपरीक्षाच्या नोंदीवर स्वतःचे मत नोंदवणे अपेक्षित आहे.

बहुतेक वेळा कार्यालयातील वरिष्ठ, आपल्या कनिष्ठ अधिकाऱ्यांनी नोंदवलेल्या स्वयंपरीक्षाच्या नोंदीवर वस्तुनिष्ठपणे मत नोंदवण्याच्या ऐवजी 'सरसकट' अभिप्राय नोंदवण्यास प्राधान्य देतात. त्यामुळे कार्यालयात चालणाऱ्या अनैतिक वर्तनावर ठामपणे भाष्य केले जात नाही. यामुळे अधिकाऱ्यांचे मूल्यांकन करणाऱ्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या विश्वासाहतेवर आणि अहवाल तयार करण्याच्या उत्तरदायित्वावर प्रश्नचिन्ह निर्माण होते.

भ्रष्टाचारावर नियंत्रण मिळवण्यासाठी अधिकाऱ्याचे केले जाणारे मूल्यांकन अधिक सक्रियतेने आणि प्रभावीपणे करण्याची गरज आहे. जर मूल्यांकन करणाऱ्या अधिकाऱ्याने आपल्या वार्षिक अहवालामध्ये सहकारी कनिष्ठ अधिकाऱ्याला 'क्लिन चीट' दिली आणि त्यानंतर त्या वर्षात जर त्या अधिकाऱ्यावर भ्रष्टाचार आणि गैरव्यवहाराचा गुन्हा दाखल झाला तर मूल्यांकन करणाऱ्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याला संबंधित दोषी अधिकाऱ्याच्या अहवालामध्ये दिलेल्या 'क्लिन चीट' चे स्पष्टीकरण द्यावे लागते.

'भरारी पथकासह दिलेली कार्यालय भेट' हा सार्वजनिक कार्यालयांत चालणारे गैरवर्तन शोधण्याचा प्रभावी उपाय आहे. ज्या ठिकाणी मोठ्या प्रमाणावर जनसंपर्क येतो, ज्या कार्यालयामध्ये कर गोळा केला जातो, प्रदूषण तपासणी करणाऱ्या यंत्रणा, विजेचा मीटर चेक करणाऱ्या यंत्रणा, तक्रार निवारण केंद्र रोजगार योजना, नैसर्गिक आपत्तींच्या काळात आपत्ती निवारण करणाऱ्या यंत्रणा अशा सर्व ठिकाणी 'अचानक दिलेली कार्यालय भेट' अतिशय उपयुक्त ठरू शकते. सार्वजनिक प्रकल्प आणि रोजगार योजनांची अंमलबजावणी करणाऱ्या प्रकल्पांना अचानक दिलेल्या क्षेत्रभेटीमुळे या योजना खऱ्या अर्थाने लाभार्थी जनतेपर्यंत पोहोचवल्या जात आहेत अथवा नाही हे कळू शकते.

ज्या अधिकाऱ्याच्या हातात सार्वजनिक निधीशी संबंधित व्यवहार असतात अशा कार्यालयांना अचानक दिलेल्या भेटीमुळे कार्यालयामध्ये लाच स्वीकारण्याच्या पद्धतीला नियंत्रित केले जाऊ शकते.

काही प्रसंगी नागरिकांचा फायदा करून देण्यासाठी सार्वजनिक अधिकारी बेकायदेशीर कृत्य करतो. त्यामुळे देखील भ्रष्टाचार होतो. करदात्यांना फायद्याचे ठरावे यासाठी त्यांच्या मालमत्तेचे बेकायदेशीर मूल्यांकन केले जाते. अनेकदा योग्य कृती करण्यासाठी 'लाच' देऊन काम पूर्ण करून घेतले जाते. तसेच सरकारी अधिकाऱ्याकडून कार्यालयीन भ्रष्टाचाराकडे मुद्दाम केलेला कानाडोळा तसेच बेकायदेशीररीत्या पोलिस नियंत्रणामधून ठरावीक माल आणण्याची परवानगी दिली जाते. या प्रकारचे वर्तन भ्रष्टाचार वाढण्यास कारणीभूत ठरते. तेव्हा भ्रष्टाचाराला नियंत्रित करणे ही भ्रष्टाचारविरोधी यंत्रणांबरोबरच सर्व प्रशासकीय विभागांची 'समान' जबाबदारी आहे ही भावना रूजवणे गरजेचे आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. अधिकाऱ्यांच्या पर्यवेक्षकीय भूमिकेवर पुन्हा जोर देण्याची गरज आहे. हे पुनरुच्चार करते की, पर्यवेक्षी अधिकारी त्यांच्या अधीनस्थांमधील भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी प्रामुख्याने जबाबदार असतात आणि त्यांनी यासाठी सर्व प्रतिबंधात्मक उपाययोजना केल्या पाहिजेत.

ब. प्रत्येक पर्यवेक्षी अधिकाऱ्याने त्याच्या/तिच्या संस्थेतील/कार्यालयातील क्रियाकलापांचे काळजीपूर्वक विश्लेषण केले पाहिजे, भ्रष्टाचारास असुरक्षित असलेल्या क्रियाकलापांची ओळख करून घ्यावी आणि नंतर योग्य प्रतिबंधात्मक आणि दक्षता

उपाय तयार करावेत. अधिका-यांद्वारे चुकून किंवा कमिशनमुळे सरकारचे किंवा जनतेचे नुकसान झाल्याच्या सर्व मोठ्या घटनांची चौकशी करून चूक करणाऱ्या अधिकाऱ्यावर कालमर्यादित दोषाची जबाबदारी निश्चित केली जावी.

क. प्रत्येक अधिकाऱ्याच्या वार्षिक कामगिरी अहवालामध्ये एक स्तंभ असण्याची आवश्यकता आहे जेथे अधिका-याने त्याच्या कार्यालयात आणि अधीनस्थ कर्मचाऱ्यांमधील भ्रष्टाचार नियंत्रणात आणण्यासाठी कोणत्या उपाययोजना केल्या आहेत हे सूचित करावे. त्यानंतर अहवाल देणाऱ्या अधिकाऱ्याने यावर आपली विशिष्ट प्रतिक्रिया द्यावी.

ड. पर्यवेक्षक अधिकारी जे अधीनस्थ भ्रष्ट अधिकाऱ्यांना त्यांच्या वार्षिक कार्यप्रदर्शन अहवालात स्वच्छ प्रमाणपत्र देतात त्यांना त्यांची स्थिती स्पष्ट करण्यास सांगितले पाहिजे जर तक्रार केलेल्या अधिकाऱ्यावर भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्यान्वये गुन्हा दाखल झाला असेल. शिवाय, त्यांनी त्यांच्या अधीनस्थ भ्रष्ट अधिकाऱ्यांच्या सचोटीबद्दल विपरित नोंद केलेली नाही, याचीही त्यांच्या अहवालात नोंद व्हायला हवी.

इ. पर्यवेक्षक अधिकाऱ्यांनी हे सुनिश्चित केले पाहिजे की, त्यांच्या अंतर्गत सर्व कार्यालये माहिती अधिकार कायद्याच्या कक्षेत माहितीचे स्वतः प्रकटीकरण करण्याचे धोरण अवलंबत आहेत.

6.9 सुलभता आणि दायित्व सुनिश्चित करणे (Ensuring Accessibility and Responsiveness)

सरकारी विभाग लोकांसाठी सुलभ असावेत आणि त्यांच्या गरजा व आकांक्षांना जबाबदार असावेत. यासोबतच तक्रारींचे त्वरित निराकरण करण्याची जबाबदारीही त्यांच्यावर असावी. हे सुनिश्चित करण्यासाठी, प्रत्येक विभागात उपलब्ध असलेल्या सुविधा, सवलती आणि अधिकार त्यांच्यासाठी सार्वजनिक केले जाणे आवश्यक आहे आणि त्या मिळविण्याची पद्धत आणि त्यांच्या तक्रारींचे निराकरण करणे आणि त्या प्राधिकरणांचा तपशील त्यांना उपलब्ध करून देणे आवश्यक आहे. सेवा मानके परिभाषित करणे आवश्यक आहे. प्रत्येक विभागाने ग्राहकांच्या समस्या समजून घेण्यासाठी पावले उचलणे आवश्यक आहे, विभाग आपल्या सेवांच्या तरतुदीत कोणते निकष पूर्ण करेल आणि ग्राहक त्यांचे पालन करण्यासाठी कोणत्या अटी पूर्ण करेल हे निश्चित करणे आवश्यक आहे. ग्राहकाने आणखी काही उपाय शोधल्यास, अपील करण्याची पद्धत देखील दर्शविली पाहिजे. तसेच अर्ज वेळेत निकाली काढले जातील याची काळजी घेणे आवश्यक आहे.

पुढील स्तरावर हेल्प डेस्क, अधिकाऱ्यांच्या नावांचे ठळक प्रदर्शन, स्वयंचलित कॉल सेंटर्स आणि सेवा वितरणाची सरलीकृत संगणकीकृत प्रणाली ही योग्य दिशेने टाकलेली पावले आहेत. भ्रष्टाचारावर परिणाम

करणारी कामे काही हातांमध्ये केंद्रीत करणे टाळले पाहिजे. ही कार्ये, शक्यतोवर, वेगवेगळ्या लोकांद्वारे चालवल्या जाणाऱ्या क्रियाकलापांमध्ये विभागली पाहिजेत. लोकांशी होणारा संवाद हा कार्यालय प्रमुख आणि काही नियुक्त अधिकारी यांच्यापुरता मर्यादित असावा. माहिती देण्यासाठी 'सिंगल विंडो फ्रंट ऑफिस' द्वारे याची अंमलबजावणी करता येईल.

सरकारी कर्मचाऱ्यांचा सार्वजनिक संपर्क अशा प्रकारे तयार केला गेला पाहिजे की, नागरिक आणि सरकारी अधिकारी यांच्यात नियमित, कालबद्ध आणि सहानुभूतीपूर्ण संवाद सुनिश्चित होईल. या हेतूने, सरकारी विभागांमधील व्यवसाय प्रक्रियेत सुधारणा केली पाहिजे जेणेकरून बँक कार्यालयातील कार्ये "प्रथम या, प्रथम जा (First in First out)" तत्त्वावर विभक्त केली जातील आणि विवेकबुद्धीला कमीत कमी वाव असलेल्या कालबद्ध पद्धतीने पूर्ण होतील. तेव्हा कार्यालय हे संपूर्ण जनतेसमोर नागरिकांना सेवा देण्यासाठी 'सिंगल विंडो' असेल.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. सेवा प्रदात्यांनी त्यांच्या क्रियाकलापांना एकत्र केले पाहिजे जेणेकरून सर्व सेवा समान बिंदूवर वितरित केल्या जातील. अशा कॉमन सर्व्हिस पॉइंट्स एजन्सीला आउटसोर्स केले जाऊ शकतात, ज्याला नंतर संबंधित एजन्सीकडे नागरिकांचा पाठपुरावा करण्याचे काम दिले जाऊ शकते.

ब. भ्रष्टाचाराला प्रवण असलेली कामे वेगवेगळ्या कामांमध्ये विभागली पाहिजेत जी वेगवेगळ्या व्यक्तींवर सोपवली जाऊ शकतात.

क. सार्वजनिक संवाद नियुक्त अधिकाऱ्यांपुरता मर्यादित असावा. सर्व सरकारी विभागांमध्ये फाइल ट्रॅकिंग सिस्टीमसह नागरिकांना माहिती आणि सेवा पुरवण्यासाठी 'सिंगल विंडो फ्रंट ऑफिस' उभारण्यात यावे.

6.10 तक्रारींवर निरीक्षण ठेवणे

'तक्रारींचा' पर्याय हे नागरिकांच्या समस्यांचे निवारण करण्यासाठी एक महत्त्वाचे साधन आहे. अनेकदा या तक्रारींकडे दुर्लक्ष केले जाते. भारतातील बहुतेक सार्वजनिक कार्यालयांमध्ये तक्रार निरीक्षण प्रणाली असते परंतु अनेकदा ही यंत्रणा काम करत नाही कारण ज्या अधिकाऱ्यावर आरोप लावले जातात त्यांच्यापर्यंत तक्रार पोहोचते. तक्रारकर्त्याला सरकारकडून उत्तर मिळण्यासाठी सहसा अनेक महिने लागतात (तेही जेव्हा कोणी उत्तर देते तेव्हा). या संदर्भात काही देशांमध्ये विरोधाभास दिसून येतो. उदाहरणार्थ, हाँगकॉंगमधील भ्रष्टाचाराविरुद्ध स्वतंत्र आयोग (ICAC) तक्रारीला 48 तासांच्या आत प्रतिसाद देते. त्याचप्रमाणे सिंगापूरमध्ये, आयोगाच्या कार्यालयात तक्रारदाराला पाच मिनिटांत हजर केले जाते, तक्रारीची 24 तासांत चौकशी केली जाते आणि दोन महिन्यांत तपास पूर्ण केला जातो.

आपल्या विस्तृत आणि जटिल देशात अशा मुदतीची स्थापना करणे कठीण असले तरी त्या दिशेने काही प्रयत्न आवश्यक आहेत. सार्वजनिक संस्थांनी तत्परतेने प्रतिसाद न दिल्यास, नागरिकांना उत्तर देण्याचे सर्व प्रयत्न व्यर्थ ठरतील. तक्रारींचे निरीक्षण केले पाहिजे, पाठपुरावा केला गेला पाहिजे आणि एका विशिष्ट प्रकरणासाठी सर्वसाधारणपणे किंवा पर्यवेक्षक अधिकाऱ्याने दिलेल्या ठराविक कालावधीत अंतिम परिणाम स्पष्ट साध्य केला पाहिजे. केलेल्या कारवाईचे नियमित मूल्यांकन करणे आवश्यक आहे.

- (1) अशा सर्व कार्यालयांमध्ये, ज्यात मोठ्या प्रमाणात लोकसंपर्क आहेत, त्यांच्याकडे ऑनलाइन तक्रार निरीक्षण प्रणाली असावी. शक्य असल्यास, तक्रारींचे निरीक्षण आउटसोर्स केले पाहिजे.
- (2) ज्या कार्यालयांमध्ये मोठ्या प्रमाणात लोकसंपर्क आहेत, तेथे तक्रारींचे ऑडिट करण्यासाठी बाह्य, नियतकालिक यंत्रणा असावी.
- (3) प्रत्येक तक्रारीची चौकशी करणे आणि त्रुटी असल्यास जबाबदारी निश्चित करण्याव्यतिरिक्त, तक्रारीचा उपयोग प्रणालीगत कमतरतांचे विश्लेषण करण्यासाठी देखील केला जावा जेणेकरून उपाययोजना केल्या जातील.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. मोठ्या प्रमाणात लोकसंपर्क असलेल्या सर्व कार्यालयांमध्ये ऑनलाइन तक्रार ट्रॅकिंग प्रणाली असावी. शक्य असल्यास, तक्रार ट्रॅकिंगचे हे कार्य आउटसोर्स केले पाहिजे.

ब. मोठ्या प्रमाणात लोकसंपर्क असलेल्या कार्यालयांमध्ये तक्रारींचे 'ऑडिट' करण्याची बाह्य, नियतकालिक यंत्रणा असावी.

क. प्रत्येक तक्रारीची चौकशी करणे आणि त्रुटी असल्यास जबाबदारी निश्चित करण्याव्यतिरिक्त, तक्रारीचा उपयोग प्रणालीगत कमतरतांचे विश्लेषण करण्यासाठी देखील केला जावा जेणेकरून उपाययोजना केल्या जातील.

6.11 नागरी सेवांमध्ये सुधारणा

प्रशासन व्यवस्थेतील भ्रष्टाचार कमी करण्यासाठी नागरी सेवा सुधारणा ही मूलभूत गरज आहे. प्रशासकीय व्यवस्था बदलली पाहिजे जेणेकरून नागरी सेवेच्या प्रत्येक स्तरावर कर्तव्ये आणि जबाबदाऱ्यांचे स्पष्ट वाटप संरचित आणि अंतःस्थापित उत्तरदायित्वासह होईल. ज्या पद्धतीने तो आपले कर्तव्य बजावतो त्यापद्धतीने सरकारी कर्मचाऱ्याला जबाबदार धरता येईल. असे वाटप विशिष्ट आणि स्पष्ट असले पाहिजे ज्यामध्ये अधिकाऱ्यांच्या नियंत्रण आणि देखरेख जबाबदाऱ्यांचा समावेश असावा. हे सर्व अशा प्रकारे असावे की, अंतर्निहित उत्तरदायित्व प्रत्येक स्तरावरील सरकारी नोकरांना कार्यक्षमतेने काम करण्यास भाग पाडू शकेल. बक्षिसे आणि शिक्षेची एक अंगभूत प्रणाली असावी जी बक्षिसे देण्याच्या आणि शिक्षा करताना मनमानी विषयनिष्ठता दूर करू शकेल. या वेळी परिश्रमपूर्वक आणि कार्यक्षमतेने काम करण्यासाठी कोणतेही प्रोत्साहन नाही आणि काम

टाळणे, भ्रष्टाचारात गुंतणे किंवा कार्यक्षमतेची स्वीकार्य पातळी गाठण्यात अयशस्वी होण्याचे परिणाम भोगावे लागतील. केवळ कामाचा हिशोबच नाही, तर अधिकाऱ्याची बलस्थाने, कमकुवतपणा आणि प्रतिष्ठा पडताळून पाहण्याची जुनी पद्धतही आता भूतकाळातील असल्याचे दिसते. अधिकाऱ्यांच्या कामगिरीचे नियतकालिक निरीक्षण आणि वस्तुनिष्ठ मूल्यमापन करण्यासाठी नागरी सेवांच्या प्रत्येक स्तरासाठी कामाच्या लेखासंबंधीची यांत्रिक प्रणाली सुरू करण्याची गरज आहे. आयोग नागरी सेवा सुधारणांवरील अहवालात या सर्व पैलूंचा तपशीलवार अभ्यास करेल.

6.12 प्रतिबंधात्मक दक्षतेसाठी जोखीम व्यवस्थापन (Risk Management for Preventive Vigilance)

सरकारमधील भ्रष्टाचार हे कार्यालयाचे स्वरूप, पदावरील व्यक्तीचे कार्य आणि चारित्र्य यावर अवलंबून असते. विवेकाधिकार नसलेल्या कार्यालयापेक्षा अधिक विवेकाधीन अधिकार आणि अधिक सार्वजनिक प्रवचन असलेले कार्यालय भ्रष्टाचाराला अधिक प्रवण असते. असे सूचित करता येते की, सरकारमधील विविध पदांचे भ्रष्टाचाराचा उच्च धोका/मध्यम धोका आणि कमी धोका यांमध्ये वर्गीकरण करणे शक्य आहे.

त्याचप्रमाणे, वैयक्तिक सरकारी कर्मचाऱ्यांच्या सचोटीच्या पातळीमध्ये फरक आहे. हे अगदी मनी-लॉडरिंग श्रेणीपासून अगदी प्रामाणिक असलेल्या लोकांच्या श्रेणीपर्यंत आहे. भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी, जोखीम

व्यवस्थापन प्रणालीने 'कमी जोखमीच्या कर्मचाऱ्यांना' 'उच्च जोखमीच्या नोकऱ्या' किंवा त्याउलट दिल्याची खात्री करून जोखीम कमी केली पाहिजे. विविध कार्यांसाठी आणि सरकारी नोकरांच्या बाबतीत जोखीम प्रोफाइल तयार केल्यानंतरच हे कार्यक्षमतेने केले जाईल. नियोजन धोरण नंतर 'कमी जोखीम असलेल्या कर्मचाऱ्यांना' 'उच्च जोखमीच्या नोकऱ्या' मध्ये गुंतवून सुनिश्चित केले जाऊ शकते.

सरकारी अधिकाऱ्यांसाठी जोखीम प्रोफाइल या अर्थाने आव्हानात्मक आहेत की, सध्याची कामगिरी मूल्यांकन व्यवस्था अहवाल देणाऱ्या अधिकाऱ्याला 'विरुद्ध टिप्पणी' लिहिण्यापासून परावृत्त करते. पुन्हा, एखाद्या अधिकाऱ्याची तक्रार करणाऱ्या अधिकाऱ्याने दिलेल्या विपरित टिप्पणीच्या आधारे 'हाय रिस्क' अधिकारी म्हणून वर्गीकरण करणे योग्य होणार नाही. (जोपर्यंत कोणतीही स्पष्ट गैरव्यवहार लक्षात येत नाही.) त्यामुळे, अधिकाऱ्यांच्या जोखीम प्रोफाइलचे काम 'प्रख्यात व्यक्तींच्या' समितीद्वारे केले गेले असेल आणि हे अधिकाऱ्याने 10 वर्षांची सेवा पूर्ण केल्यानंतर केले असेल तर ते योग्य असेल. दर पाच वर्षांनी एकदा समितीने आपला निर्णय घेण्यासाठी खालील इनपुट वापरावे:

- (1) अहवाल देणाऱ्या अधिकाऱ्याच्या कामगिरीचे मूल्यांकन
- (2) अहवाल देणाऱ्या अधिकाऱ्याने त्यांच्या व्यवसायातील भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी केलेल्या प्रयत्नांवर लक्ष केंद्रित करून स्व-मूल्यांकन.
- (3) दक्षता संस्थेकडून अहवाल.

(4)समतुल्य व्यक्तीच्या मूल्यमापन पत्राद्वारे समितीने केलेले गोपनीय मूल्यमापन.

सचोटी चाचणी ही व्यक्तीच्या सचोटीचे मूल्यांकन करण्याचा एक मार्ग आहे. ही एक सोपी पेपर-पेन्सिल परीक्षा आहे ज्यामध्ये उमेदवाराला विविध प्रश्नांची उत्तरे द्यावी लागतात. या चाचण्या काही विकसित देशांमध्ये संशयित भ्रष्ट लोकांचा शोध घेण्यासाठी वापरल्या जातात. सचोटी चाचण्या, सर्व चाचण्यांप्रमाणेच, सदोष आहेत आणि चुकीचे परिणाम देऊ शकतात आणि त्यामुळे एखाद्या व्यक्तीच्या सचोटीचे मूल्यांकन करण्याचा एक स्पष्ट मार्ग नाही. त्यामुळे, अशा परीक्षेच्या आधारावर शिस्तभंगाची कारवाई केल्याने न्यायालयाच्या तपासासाठी एक आधार तयार होणार नाही परंतु अधिकाऱ्याच्या जोखीम प्रोफाइलिंगच्या कामासाठी त्यांचा वापर केला जाऊ शकतो.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. नोकऱ्यांचे जोखीम प्रोफाइलिंग सर्व सरकारी संस्थांमध्ये अधिक पद्धतशीर आणि संस्थात्मक पद्धतीने केले जाणे आवश्यक आहे.

ब. अधिकाऱ्याने दहा वर्षे सेवा पूर्ण केल्यानंतर, आणि नंतर दर पाच वर्षांनी एकदा 'प्रख्यात व्यक्तींच्या' समितीद्वारे अधिकाऱ्यांचे जोखीम प्रोफाइलिंग केले पाहिजे. समितीने निष्कर्षापर्यंत पोहोचण्यासाठी खालील इनपुट वापरावेत:

- i. अहवाल दिलेल्या अधिकाऱ्याच्या कामगिरीचे मूल्यमापन.
- ii. रिपोर्ट केलेल्या अधिकाऱ्याने त्याच्या/तिच्या कारकिर्दीत भ्रष्टाचार रोखण्यासाठी केलेल्या प्रयत्नांवर लक्ष केंद्रित करून दिलेले स्व-मूल्यांकन.
- iii. दक्षता संस्थेकडून अहवाल.
- iv. समित्याद्वारे मूल्यमापन फॉर्मद्वारे गोपनीयपणे आयोजित केले जाणारे समतुल्य मूल्यांकन.

6.13 लेखापरीक्षण

लेखापरीक्षण अधिकारी अनेकदा गुन्हेगारी गैरवर्तनाच्या गंभीर अनियमिततेच्या संदर्भात त्यांच्या निदर्शनास आलेली माहिती भ्रष्टाचार विरोधी संस्थांना पुरवत नाहीत. नियंत्रक आणि महालेखा परीक्षकांचा लेखापरीक्षण अहवाल संसदेसमोर किंवा राज्य विधानमंडळासमोर ठेवला जातो तेव्हा ही माहिती भ्रष्टाचारविरोधी संस्थांच्या निदर्शनास येते. एक गंभीर अनियमितता (जी लेखापरीक्षणात आढळून येते आणि लेखापरीक्षण प्रश्न म्हणून प्रतिसादासाठी विभागाला कळवली जाते आणि सभागृहासमोर ठेवलेल्या वार्षिक लेखापरीक्षण अहवालाचा भाग म्हणून समाविष्ट केली जाते) भ्रष्टाचार विरोधी संस्थांना कळते तोपर्यंत, बराच वेळ वाया जातो. अशा विलंबामुळे केवळ संस्थेतील गुन्हेगारांना सावध केले जात नाही तर त्यांना त्यांचे ट्रॅक झाकण्यासाठी आणि पुरावे व भौतिक रेकॉर्ड नष्ट करण्यासाठी

पुरेसा वेळ मिळतो त्यामुळे तपास यंत्रणांना त्यांचे तपास यशस्वीपणे पूर्ण करणे अत्यंत कठीण होते. एजन्सी त्यांचे तपास यशस्वीपणे पूर्ण करत आहेत. हे लक्षात घेऊन नियंत्रक आणि महालेखापाल कायमस्वरूपी कार्यरत आहेत. लेखापरीक्षणापूर्वी अशा घटना आढळून येताच त्यांचा अहवाल देण्याची व्यवस्था राज्य सरकारने करणे आवश्यक आहे. आणखी एक नवीन या संदर्भातील पाऊल म्हणजे न्यायालयीन लेखापरीक्षण प्रणालीमधील साधने संबंधित एजन्सीला उपलब्ध करून देणे, जेणेकरून गुन्हेगारी तपासाची मागणी यासारख्या बाबी आवश्यक असल्यास, त्यांची योग्य काळजी घेतली जाऊ शकते. ज्या सरकारी विभागांच्या मोठ्या अनियमितता त्यांच्या निदर्शनास येतात अशा सरकारी विभागांचे न्यायालयीन लेखापरीक्षण करण्यासाठी भ्रष्टाचार विरोधी संस्थांनी यांत्रिकीकरण केले तर ते फायदेशीर ठरेल. या कार्यालयांमध्ये इन-हाऊस कोर्ट हाऊस असावेत, असा विचार आहे. स्थानिक लेखापरीक्षण विभागातही अशाच प्रकारच्या बुद्धिमत्तेची रचना केली जाऊ शकते. सुरुवातीला, या संदर्भात कौशल्य विकसित करताना कोर्ट ऑडिट प्रशिक्षण अभ्यासक्रम आयोजित केले पाहिजेत. आयोग 'फायनान्शियल मॅनेजमेंट' या अहवालात लेखापरीक्षण व्यवस्थेचे तपशील तपासेल. लेखापरीक्षणाची संपूर्ण प्रक्रिया दरवर्षी प्रलंबित लेखापरीक्षण निरीक्षणे प्रकाशित करून लोकांच्या लक्षात आणून दिली पाहिजे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. लेखापरीक्षण पथकाला कोणतीही मोठी अनियमितता आढळून येताच किंवा संशयित होताच, सरकारने त्याची तात्काळ दखल घेतली पाहिजे. यासाठी योग्य यंत्रणा उभारली जाऊ शकते. अशा कोणत्याही अनियमिततेची चौकशी करून कारवाई सुरू करण्याची जबाबदारी कार्यालय प्रमुखाची असेल.

ब. ऑडिट पथकांना फॉरेन्सिक ऑडिटचे प्रशिक्षण दिले पाहिजे.

क. प्रलंबित लेखापरीक्षण प्रश्नांबाबत प्रत्येक कार्यालयाने वार्षिक सार्वजनिक विधान करावे.

6.14 भ्रष्टाचारावर सक्रिय दक्षता (Proactive Vigilance on Corruption)

सक्रिय दक्षता शेवटी भ्रष्टाचाराची व्याप्ती दूर करण्याचा किंवा कमी करण्याचा प्रयत्न करते. सक्रिय दक्षतेचा सध्याचा दृष्टिकोन 1964 मधील संथानम समितीच्या शिफारशींवर आधारित आहे. सक्रिय दक्षतेचा मुख्य भर म्हणजे संशयित भ्रष्ट घटक शोधून काढणे आणि नंतर त्यांना दूर करण्यासाठी किंवा त्यांना संवेदनशील पदे प्राप्त होणार नाहीत याची खात्री करण्यासाठी यंत्रणा निर्माण करणे. या संदर्भात, खालील मुख्य स्रोतांचा अवलंब केला जातो: -

- (1) संदिग्ध सचोटीच्या अधिकाऱ्यांची यादी: ही संस्था/विभागात कार्यरत असलेल्या अधिकाऱ्यांची/कार्यकारींची यादी आहे ज्यात अशा सर्व अधिकाऱ्यांची नावे आहेत ज्यांच्या विरुद्ध कोणत्याही दक्षता संबंधित बाबींवर शिस्तभंगाची कारवाई प्रलंबित आहे किंवा जे कोणत्याही दक्षतेशी संबंधित प्रकरणांमध्ये आहेत. प्रकरणाच्या संदर्भात दंड भोगत आहे.
- (2) संशयास्पद अधिकाऱ्यांची यादी: ही यादी सार्वजनिक क्षेत्रातील उपक्रम/बँकांचे अधिकारी/कार्यकारी यांची आहे ज्यांवर भ्रष्टाचारात गुंतल्याचा संशय आहे. ही यादी संस्थेच्या मुख्य दक्षता अधिकारी आणि केंद्रीय अन्वेषण ब्युरो यांनी तयार केली आहे. या अधिकाऱ्यांवर लक्ष ठेवले जाते.
- (3) अनपेक्षित लोकांची यादी: सेंट्रल ब्युरो ऑफ इन्हेस्टिगेशन संवेदनशील संस्थांशी संबंधित मध्यस्थ, दलाल इत्यादींची यादी तयार करते आणि संबंधित संस्थांमधील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांशी माहितीची देवाणघेवाण 'जाणून घेण्याची गरज' या आधारावर करते.
- (4) वार्षिक मालमत्ता परतावा: संशयित भ्रष्ट घटक/प्रथा शोधण्याचे हे दुसरे साधन आहे.
- (5) दक्षता मंजूरी: सार्वजनिक क्षेत्रातील उपक्रम आणि सार्वजनिक क्षेत्रातील बँकांमधील बोर्ड स्तरावरील नियुक्तीसाठी केंद्रीय दक्षता आयोगाकडून दक्षता मंजूरी प्राप्त केली जाते. याशिवाय, भारत

सरकारने अधिकाऱ्याची नियुक्ती करण्यापूर्वी दक्षता मंजुरी मिळविण्यासाठी एक प्रक्रिया लागू केली आहे.

वर सूचीबद्ध केलेले उपाय संपूर्ण दक्षता यंत्रणेच्या पुढाकाराने घेतले जातात. आयोगाला असे वाटते की, अशा प्रकारच्या उपाययोजना विभाग/संस्थांनी स्वतः सुरू केल्या पाहिजेत कारण या अधिकाऱ्यांबद्दलचे इनपुट त्यांच्याकडे उपलब्ध आहेत आणि त्यांच्याकडून केले जाणारे काम कोणत्याही बाहेरील संस्थेपेक्षा त्यांच्याकडे आहे.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. सक्रिय दक्षतेचे उपाय करणे ही मुख्यतः कार्यालय प्रमुखाची जबाबदारी असली पाहिजे. विभाग/संस्थेद्वारे खालीलपैकी काही उपाययोजना केल्या जाऊ शकतात:-

- (1) लोकसेवकांच्या मालमत्तेची आणि उत्तरदायित्वाची तपासणी वेळेवर केली जावी.
- (2) हे लोकांसाठी सुगम ठेवले पाहिजेत.
- (3) सर्व विभागातील भ्रष्टाचार विरोधी एजन्सीशी सल्लामसलत करून संशयास्पद सचोटीच्या लोकसेवकांच्या वार्षिक याद्या तयार कराव्यात. या यादीमध्ये चौकशीदरम्यान किंवा चौकशीनंतर सचोटीत दोष आढळून आलेल्या अधिकाऱ्यांची नावे असावीत. उदाहरणार्थ:-

- i. ज्याच्यावर कोणत्याही न्यायालयात सचोटीचा अभाव किंवा नैतिक पतन या गुन्हाचा आरोप आहे परंतु ज्याला बडतर्फी, सेवेतून काढून टाकणे किंवा सक्तीची सेवानिवृत्ती याशिवाय कोणताही दंड ठोठावण्यात आला आहे;
- ii. ज्या व्यक्तींना सचोटीच्या अभावामुळे किंवा सरकारच्या हिताचे रक्षण करण्यासाठी कर्तव्यात पूर्ण दुर्लक्ष केल्याबद्दल विभागीयदृष्ट्या मोठा दंड (शिक्षा) लादण्यात आला आहे;
- iii. ज्या व्यक्तींच्या विरोधात प्रामाणिकपणाचा अभाव किंवा नैतिक पतनात गुंतलेल्या खटल्यासाठी कार्यवाही चालू आहे; आणि
- iv. ज्यांच्यावर खटला चालवण्यात आला होता परंतु तांत्रिक कारणास्तव त्यांची निर्दोष मुक्तता करण्यात आली आहे.
- v. वार्षिक अहवाल, इतर नोंदी आणि 50/55 वर्षे वयोगटातील किंवा 25 वर्षे सेवा पूर्ण केलेल्या अधिका-यांच्या सामान्य प्रतिष्ठेच्या आधारे अनिवार्य वार्षिक पुनरावलोकन केले जावे जेणेकरून संशयास्पद सचोटी असलेल्या अधिकाऱ्यांना अनिवार्यपणे निवृत्त करावे. यासाठी वार्षिक कार्यप्रदर्शन अहवालामध्ये सचोटीशी संबंधित अस्सल नोंदी भरणे अनिवार्य असेल आणि या पैलूवर अस्पष्ट आणि मौन बाळगण्याची सध्याची पद्धत अवलंबू नये. अधिकाऱ्यांना सचोटीच्या पातळीवर आधारित श्रेणीबद्ध करणे आवश्यक आहे.

- vi. ज्या सरकारी नोकरांनी मोठ्या अनियमितता आणि निंदनीय कृत्ये शोधून भ्रष्ट घटकांचा पर्दाफाश करण्याची अनुकरणीय क्षमता दाखवली आणि सार्वजनिक मालमत्तेचे मोठ्या प्रमाणात नुकसान करणाऱ्या त्रुटी स्पष्ट केल्या त्यांना बक्षिसे दिली जावीत. अशा अधिकाऱ्यांना छळापासून संरक्षण दिले पाहिजे. तसेच भ्रष्ट अधिकाऱ्यांना लोकांसमोर अपमानित केले पाहिजे.

6.15 गुप्तमाहिती संकलन (Intelligence Gathering)

स्वतःच्या कर्मचाऱ्यांची गुप्त माहिती गोळा करणे ही सुरक्षा आणि तपास यंत्रणांनी अनुसरलेली एक पद्धत आहे. लोकसेवकांबद्दल गुप्तमाहिती गोळा करण्याचे अनेक मार्ग असू शकतात. यामध्ये संशयास्पद लोकसेवकांवर लक्ष ठेवणे, त्यांच्या जीवनशैलीचा अभ्यास करणे, त्यांनी घेतलेल्या निर्णयांचा अभ्यास करणे, त्यांच्याबद्दल नागरिकांच्या तक्रारी, समवयस्कांचे अभिप्राय आणि विश्लेषण यांचा समावेश आहे. गुप्त निधीतून मिळणारी प्रोत्साहनपर रक्कम अशी माहिती गोळा करण्यासाठी वापरली जाते. असे सर्व उपाय नेहमी आवश्यक किंवा व्यवहार्य नसले तरी पर्यवेक्षी अधिकाऱ्याने त्याच्या अधीनस्थ कर्मचाऱ्यांच्या प्रामाणिकपणाचे मूल्यमापन तो पाहत असलेली प्रकरणे, तक्रारी आणि विविध स्रोतांकडून आलेल्या अभिप्रायाच्या आधारे केले पाहिजे. हे नंतर अधिकाऱ्यांच्या जोखीम प्रोफाइलिंग कामासाठी महत्त्वाचे इनपुट बनू शकते.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. पर्यवेक्षी अधिकाऱ्यांनी त्याच्या/तिच्या अधीनस्थांची प्रकरणे, तक्रारी आणि वेगवेगळ्या स्रोतांकडून मिळालेल्या अभिप्रायाच्या आधारे त्याच्या/तिच्या हाताळणीच्या सचोटीचे मूल्यांकन केले पाहिजे. हे नंतर अधिकाऱ्यांच्या जोखीम प्रोफाइलिंगसाठी एक महत्त्वपूर्ण इनपुट बनू शकते.

6.16 सतर्कता/दक्षता जाळे (Vigilance Network)

भ्रष्टाचाराशी संबंधित अनेक शिस्तभंगाची प्रकरणे आणि फौजदारी प्रकरणे विविध प्राधिकरणांकडे प्रलंबित आहेत. त्यांच्या मोठ्या प्रलंबिततेचे एक कारण म्हणजे तपासणी करणाऱ्या अधिकाऱ्यांकडून त्यांचा अल्प प्रमाणात आढावा घेतला जातो. अशा प्रकरणांचा राष्ट्रीय डेटा तयार करणे आणि नियमितपणे अद्यतनित करणे आवश्यक आहे जे सामान्य लोकांच्या कक्षेत असावे. हे विविध पातळ्यांवर अधिकाऱ्यांद्वारे अशा सर्व प्रकरणांवर देखरेख ठेवण्यासाठी एक साधन प्रदान करेल आणि अशा प्रकरणांमध्ये त्वरित कारवाई करण्यासाठी सामान्य ज्ञान देखील निर्माण करेल. या राष्ट्रीय आकडेवारीच्या निर्मितीमुळे प्राथमिक तपास, सर्व तपास संस्था व सर्व शिस्तपालन प्राधिकरणांसोबत नियमित चौकशी, तपास, खटल्याच्या चाचण्या, शिक्षा व दंड, मालमत्तांची वसुली, शिस्तभंग आणि फौजदारी अशा बाबींची माहिती मिळू शकेल. अपीलांशी लिंक असलेली माहिती उपलब्ध

असेल. या नेटवर्कमधील निर्वाचित सदस्य आणि पगारी लोकसेवक या दोघांची प्रकरणे, भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायद्याखालील प्रकरणे आणि सार्वजनिक मालमत्तेचा किंवा संसाधनांचा समावेश असलेल्या सार्वजनिक सेवकांवरील इतर पांढरपेशा आर्थिक गुन्हे आणि भारतीय दंड संहितेच्या अंतर्गत नीतिमूल्यांचा समावेश केला जाईल. याव्यतिरिक्त, इंटरनेटमध्ये सर्व वार्षिक मालमत्तेचे तपशील आणि हितसंबंधांच्या संघर्षासह इतर संबंधित माहिती समाविष्ट असेल. संशयास्पद सचोटीचे अधिकारी, संदिग्ध प्रतिमा असलेले अधिकारी, कंत्राटदार, पुरवठादार, दलाल, संपर्क कर्मचारी आदींबाबत सरकारने भ्रष्टाचारामुळे काळ्या यादीत टाकलेली सर्व माहिती नेटवर्कमध्ये टाकणे फायदेशीर ठरेल. या माहितीचा काही भाग सर्वसामान्यांना, काही भाग सर्व विभागांना आणि सर्व माहिती भ्रष्टाचार करणाऱ्या संस्थांना उपलब्ध असेल. वेब-नेटवर्कमध्ये असा डेटा तयार करण्यात केंद्रीय दक्षता आयोग आघाडीवर असावा.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. सर्व स्तरावरील सर्व भ्रष्टाचार प्रकरणांचा तपशील असलेला राष्ट्रीय डेटाबेस तयार केला पाहिजे. हा डेटाबेस सार्वजनिक डोमेनमध्ये असावा. डेटाबेस नियमितपणे अपडेट करण्यासाठी ओळखल्या गेलेल्या अधिकाऱ्यांना जबाबदार धरले पाहिजे.

(7) प्रामाणिक नागरी सेवकांचे संरक्षण करणे

दक्षता क्रियाकलापांचा मुख्य उद्देश संस्थेतील व्यवस्थापकीय कार्यक्षमता आणि परिणामकारकता कमी करणे नसून वाढवणे हा आहे. जोखीम घेणे हा सरकारी कामाचा भाग झाला पाहिजे. संस्थेचे कोणतेही नुकसान, मग ते आर्थिक किंवा गैर-आर्थिक हा दक्षता चौकशीचा विषय असू शकत नाही. व्यक्तीची सद्भावना जाणून घेण्याची संभाव्य चाचणी अशी असू शकते की, सामान्य ज्ञानाची व्यक्ती प्रचलित परिस्थितीत संस्थेच्या व्यवसाय/कार्यकारी हितसंबंधात, विहित नियम, नियमावली आणि सूचनांच्या मर्यादित राहून निर्णय घेऊ शकते.

सरकारपेक्षाही अधिक, सार्वजनिक क्षेत्रातील उपक्रमांमध्ये व्यवस्थापकीय निर्णय घेणे आणि सार्वजनिक क्षेत्रातील बँकांमधील दैनंदिन व्यावसायिक निर्णयांमध्ये खऱ्या चुका होण्यास पुरेसा वाव आहे ज्यामुळे निर्णय घेणाऱ्याच्या प्रामाणिकपणाबद्दल प्रश्न निर्माण होऊ शकतात. केंद्रीय दक्षता आयोगाने अशा निर्णयांशी कोणताही हेतू न जोडता वास्तविक व्यावसायिक निर्णय चुकीच्या होण्याची शक्यता ओळखली आहे.

वाणिज्य बँकांच्या भूमिका आणि कार्यामधील व्यावसायिक बदल लक्षात घेता, बँकिंग क्षेत्राशी संबंधित तक्रारी/शिस्तभंगाच्या प्रकरणांमध्ये दक्षतेच्या दृष्टीकोनाचा समावेश करण्याचा निर्णय घेताना या पैलूकडे योग्य

लक्ष दिले जात आहे. त्या उद्देशासाठी, प्रत्येक बँकेने बँकेमध्ये प्राप्त झालेल्या तक्रारींची छाननी करण्यासाठी आणि त्या व्यवहारांमध्ये दक्षता अँगल किंवा अन्यथा सहभाग निश्चित करण्यासाठी तपासणी आणि लेखापरीक्षण इत्यादींमधून उद्भवलेल्या प्रकरणांची छाननी करण्यासाठी तीन वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या अंतर्गत सल्लागार समिती स्थापन केली आहे. समिती अशा निष्कर्षावर येण्याची कारणे नोंदवते आणि ती CVO कडे पाठवते. सीव्हीओ, प्रत्येक प्रकरणात निर्णय घेत असताना, समितीच्या सल्ल्याचा विचार करते. अशा नोंदी CVO द्वारे ठेवल्या जातात आणि दक्षता लेखापरीक्षणाच्या उद्देशाने बँकेला भेट दिल्यावर अधिकारी किंवा केंद्रीय दक्षता आयोगाच्या अधिकाऱ्यांची टीम छाननीसाठी उपलब्ध करून दिली जाते. दक्षता अँगलच्या सहभागाबाबत समितीचे सर्व निर्णय एकमताने घेणे अपेक्षित आहे. सदस्यांमध्ये मतभेद असल्यास, बहुसंख्य मत मांडले जाऊ शकते. CVO त्याच्या शिफारशी शिस्तपालन प्राधिकरणाकडे पाठवते. शिस्तपालन अधिकारी आणि CVO यांच्यात मतभेद झाल्यास, प्रकरण सल्ल्यासाठी केंद्रीय दक्षता आयोगाकडे पाठवले जाते.

ऑडिट आणि तपासणीचे तपास/चौकशी अहवाल, ज्यामध्ये दक्षता अँगलचा समावेश आहे, सल्ल्यासाठी दक्षता आयोगाकडे पाठवणे आवश्यक आहे. जरी बँकेतील सक्षम प्राधिकाऱ्याने प्रकरण बंद करण्याचा निर्णय घेतला तरीही, जर संबंधित अधिकारी चौकशी करण्यायोग्य असेल तर त्यासाठी दक्षता आयोगाचा सल्ला आवश्यक असेल.

प्रामाणिक लोकसेवकाचे रक्षण करण्याच्या यंत्रणेच्या क्षमतेबद्दल खऱ्या शंका आहेत. सुदैवाने, निराधार, अशुद्ध, दुर्भावनापूर्ण आणि प्रेरित तक्रारींपासून प्रामाणिक नागरी सेवकाचे संरक्षण सुनिश्चित करण्यासाठी कायद्यात आणि कार्यपद्धतीत पुरेसे संरक्षण आहेत. दिल्ली विशेष पोलीस आस्थापना कायद्यात केलेल्या सुधारणांमुळे आता वैधानिक तरतूद असलेल्या 'सिंगल पॉइंट डायरेक्टिव्ह'मध्ये संयुक्त सचिव आणि भारत सरकार व केंद्रीय सार्वजनिक उपक्रमांमध्ये त्याच्या समकक्ष, त्याहून अधिक दर्जाच्या अधिकाऱ्यांविरुद्ध चौकशी सुरू करण्यासाठी केंद्र सरकारची पूर्व परवानगी आवश्यक आहे. भ्रष्टाचार प्रतिबंधक कायदा 1988 चे कलम 19 आणि भारतीय दंड संहितेच्या कलम 197 अंतर्गत सरकारी सेवकावर खटला चालवण्याची परवानगी सरकार किंवा योग्य प्राधिकरणाकडून आवश्यक आहे कारण असे गुन्हे अधिकृत वर्तनाशी संबंधित आहेत आणि त्याचा भाग बनतात. सीबीआयच्या बाबतीत संबंधित पोलिस अधीक्षकांच्या पूर्वपरवानगीनुसार संस्थेतीलच तपास करणे आवश्यक आहे. लाचलुचपत प्रतिबंधक कायद्यांतर्गत गुन्हा केवळ सीबीआय किंवा राज्याच्या भ्रष्टाचारविरोधी एजन्सीच्या विशेष पोलिस आस्थापनेद्वारे नोंदविला जाऊ शकतो, नागरी पोलिसांद्वारे नाही. भ्रष्टाचाराच्या गुन्ह्याची दखल घेण्यास केवळ विशेष न्यायाधीश सक्षम आहेत. प्रक्रियात्मक सूचनांनुसार, CVC ला त्याच्या अधिकारक्षेत्रात येणाऱ्या नागरी सेवकांच्या संदर्भात सरकारला खटला चालवण्याची परवानगी देण्याची शिफारस करावी लागते. राज्यांमध्ये,

जेथे दक्षता आयोग अस्तित्वात आहेत, तेथे दक्षता आयोग तपासणी करतो आणि खटला चालवण्याच्या मंजूरीची शिफारस करतो.

‘सिंगल पॉइंट डायरेक्टिव्ह’ आणि खटला चालवण्यासाठी पूर्व मंजूरीची आवश्यकता या दोन्ही गोष्टी तपास यंत्रणेच्या वैधानिक अधिकाराला बाधा आणणारे आणि न्यायालयीन प्रक्रियेत अनावश्यक हस्तक्षेप म्हणून प्रश्न उभे करण्यात आले आहेत. जैन हवाला प्रकरणात सर्वोच्च न्यायालयाने केंद्र सरकारचे तत्कालीन कार्यकारी निर्देश रद्द केले होते, ज्यामध्ये सहसचिव आणि त्यावरील प्रकरणांचा तपास सुरू करण्यासाठी पूर्वपरवानगी आवश्यक होती. हे रद्द करण्यासाठी केंद्र सरकारने दिल्ली विशेष पोलीस आस्थापना कायद्यात वैधानिक आवश्यकता आणली. या समावेशाचे कारण अनुक्रमे धोरणात्मक सल्ला आणि व्यावसायिक निर्णयांमध्ये गुंतलेल्या राष्ट्रीयीकृत बँकांसह प्रामाणिक नागरी सेवक आणि सार्वजनिक क्षेत्रातील वरिष्ठ अधिकारी यांचे रक्षण करणे हे होते. प्रामाणिक लोकसेवकांना संरक्षण मिळणे आवश्यक आहे यात शंका नसली तरी, तपासासाठी पूर्वपरवानगी आणि खटला चालवण्याच्या मंजूरीसाठीच्या अशा तरतुदींचा वापर संरक्षण करण्यासाठी भ्रष्ट सरकारच्या हातात साधन म्हणून केला जाणार नाही याची नागरिकांना खात्री देणे तितकेच आवश्यक आहे. केंद्रीय दक्षता आयोगाने त्याच्या अधिकारक्षेत्रात सार्वजनिक क्षेत्रातील अधिकाऱ्यांची प्रकरणे तपासण्यासाठी एक यंत्रणा स्थापन केली आहे. प्रश्न हा एक प्रामाणिक नागरी कर्मचाऱ्याला छळ, प्रतिष्ठा, हानी आणि प्रचंड

मनस्ताप यासारख्या तपास प्रक्रियेतून वाचवण्यासाठी योग्य भेदभाव करण्याचा आहे.

अधिकारी आणि व्यवस्थापकांमध्ये असा एक सामान्य समज आहे की, भ्रष्टाचारविरोधी एजन्सी प्रशासकीय आणि व्यावसायिक जोखमीची पूर्णपणे कदर करत नाहीत आणि जेथे निर्णय चुकीचा झाला आहे किंवा जेथे व्यावसायिक व्यवहारात तोटा झाला आहे त्या हेतूंचा चुकीचा अर्थ लावण्याची त्यांची प्रवृत्ती आहे. असा समज मुलभूत आहे. त्यामुळे तपास यंत्रणांनी हे लक्षात घेणे आवश्यक आहे की, त्यांच्या कृती प्रामाणिक अधिकाऱ्यांचे रक्षण करण्यासाठी तयार केल्या गेल्या आहेत. हे भ्रष्टाचारविरोधी एजन्सी कर्मचाऱ्यांच्या नैतिक मानकांवर आणि व्यावसायिक क्षमतेवर अवलंबून असते. ज्या अधिकाऱ्यांने शिस्तभंगाची कार्यवाही सुरू केली आहे किंवा जो भ्रष्ट अधीनस्थांच्या अप्रामाणिक हेतूंच्या मार्गात उभारविला असेल, त्याच्यावर अप्रामाणिक अधीनस्थांकडून आरोप केले जातात हे सामान्य आहे.

सामान्यतः तपास यंत्रणांकडून असे गृहीत धरले जाते की, (1) भ्रष्टाचारासाठी निर्णय चुकीचा असावा आणि (2) प्रत्येकाला निर्णय घेण्याच्या साखळीत सामील करून घेणे आणि कट रचणे, हे प्रत्यक्षात गुंतलेल्या व्यक्ती शोधून काढण्यासाठी कष्ट घेण्यापेक्षा सोपे आहे. निर्णय योग्य असतानाही भ्रष्टाचार होऊ शकतो आणि तो व्यवस्थेच्या आत आणि बाहेरही विशिष्ट ठिकाणी घडतो याकडे अनेकदा दुर्लक्ष केले जाते. तपासाबाबतच्या

या दृष्टीकोनामुळे दोषी सिद्ध होण्याचे प्रमाण अत्यंत कमी आहे, प्रामाणिक कार्यकर्त्यांचे मनोधैर्य खचले आहे आणि अप्रामाणिक लोक बऱ्याचदा मोकळे सुटतात.

महत्त्वाचा प्रश्न म्हणजे कायद्याच्या दृष्टीने समानता आणि प्रामाणिक नागरी सेवकाचे संरक्षण यातील समतोल सुनिश्चित करणे, ज्याने त्याची प्रतिष्ठा जपली पाहिजे. निष्पक्ष एजन्सीद्वारे भ्रष्टाचारात गुंतलेल्या लोकसेवकांच्या चौकशीसाठी खटला चालवण्याची परवानगी आणि पूर्वपरवानगी या प्रकरणांची तपासणी करूनच असा समतोल साधता येतो. अशी परवानगी देण्याचा अधिकार केंद्रीय दक्षता आयोगाला देण्यात यावा, अशी शिफारस आयोगाने यापूर्वीच केली आहे.

तपास यंत्रणांवरील भ्रष्टाचाराच्या आरोपांची चौकशी करण्यासाठी प्रस्तावित लोकपाल (राष्ट्रीय लोकायुक्त) ला माहिती देण्यासाठी विशेष तपास युनिटची आवश्यकता आहे. हे युनिट बहु-अनुशासनात्मक असावे आणि त्याने तपास संस्थेच्या विरुद्ध छळाच्या आरोपांच्या प्रकरणांची चौकशी करावी. राज्य लोकायुक्तांच्या अधिपत्याखाली असलेल्या राज्यांमध्ये तत्सम युनिट्स अस्तित्वात असाव्यात.

द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

अ. लोकसेवकाविरुद्ध तक्रारींद्वारे किंवा तपास यंत्रणेने तयार केलेल्या स्रोतांकडून प्राप्त झालेल्या भ्रष्टाचाराच्या प्रत्येक आरोपाची कोणतीही चौकशी सुरू करण्यापूर्वी सुरुवातीच्या टप्प्यावरच सखोल तपासणी

करणे आवश्यक आहे. आरोप विशिष्ट आहे की नाही, ते विश्वासाह आहे की नाही आणि ते सत्यापित करण्यायोग्य आहे की नाही हे मूल्यांकन करण्यासाठी अशा प्रत्येक आरोपाचे विश्लेषण करणे आवश्यक आहे. जेव्हा एखादा आरोप या निकषांच्या आवश्यकतांची पूर्तता करतो, तेव्हाच त्याची पडताळणीसाठी शिफारस केली जावी आणि सक्षम अधिकाऱ्याची मंजूरी मिळाल्यानंतर पडताळणी केली जावी. विविध स्तरावरील संशयित अधिकाऱ्यांसाठी लाचलुचपत प्रतिबंधक संस्थांमध्ये पडताळणी/चौकशी अधिकृत करण्यासाठी सक्षम अधिकाऱ्यांचे स्तर निश्चित केले पाहिजेत.

ब. भ्रष्टाचाराच्या आरोपांशी संबंधित प्रकरणांमध्ये, तक्रारी/स्रोत माहितीच्या आधारे खुली चौकशी लगेच केली जाऊ नये. पडताळणी/गुप्त चौकशी मंजूर केल्यावर, अशा पडताळणीची गुप्तता राखली जाईल याची खात्री केली पाहिजे आणि पडताळणी अशा प्रकारे केली जावी की, संशयित अधिकारी किंवा इतर कोणालाही याची माहिती येऊ नये. अशी गुप्तता केवळ निष्पाप आणि प्रामाणिक अधिकाऱ्यांच्या प्रतिष्ठेचे रक्षण करण्यासाठीच नाही तर खुल्या गुन्हेगारी तपासाची परिणामकारकता सुनिश्चित करण्यासाठी देखील आवश्यक आहे. पडताळणी/चौकशीची अशी गुप्तता हे सुनिश्चित करेल की, आरोप चुकीचे असल्याचे आढळल्यास, हे प्रकरण कोणालाही कळल्याशिवाय बंद केले जाऊ शकते.

चौकशी/पडताळणी अधिकाऱ्यांनी भ्रष्टाचाराचे आरोप हाताळण्यात गुंतलेल्या संवेदनशीलतेचे कौतुक करण्याच्या स्थितीत असले पाहिजे.

क. पडताळणी/चौकशींच्या परिणामांचे मूल्यमापन सक्षम आणि न्याय्य पद्धतीने केले पाहिजे. तथ्यांचे चुकीचे मूल्यांकन आणि अशा तथ्यांच्या समर्थनार्थ गोळा केलेले पुरावे यामुळे खूप अन्याय होऊ शकतो. हे कार्य हाताळणारे कर्मचारी केवळ सक्षम आणि प्रामाणिक नसून ते निःपक्षपाती आणि न्यायाच्या भावनेने प्रेरित असले पाहिजेत.

ड. जेव्हा जेव्हा एखाद्या चौकशी अधिकाऱ्याला तांत्रिक/गुंतागुंतीच्या समस्या समजून घेण्यासाठी एखाद्या तज्ञाशी सल्लामसलत करण्याची आवश्यकता असते तेव्हा तो ते करू शकतो, परंतु प्रामाणिक आणि निष्पाप व्यक्तींवर अन्याय होणार नाही याची खात्री करण्यासाठी प्रत्येक टप्प्यावर योग्य विचार करणे आवश्यक आहे.

इ. प्रशिक्षणाद्वारे आणि चौकशी/तपासणीदरम्यान आवश्यक तज्ञांना जोडून भ्रष्टाचारविरोधी एजन्सींमध्ये क्षमता वाढीची खात्री दिली पाहिजे. ज्या सार्वजनिक सेवकांनी व्यावसायिक/आर्थिक निर्णय घेणे अपेक्षित आहे त्यांच्यामध्ये योग्य प्रशिक्षण कार्यक्रमांद्वारे क्षमता निर्माण करणे आवश्यक आहे.

फ. तपास यंत्रणांतील पर्यवेक्षक अधिकाऱ्यांनी हे सुनिश्चित केले पाहिजे की, ज्यांच्याविरुद्ध पुरावे मजबूत आहेत अशा लोकसेवकांवरच कारवाई केली जाईल.

ग. अधिकाऱ्यांचे प्रोफाइलिंग असावे. प्रत्येक सरकारी कर्मचाऱ्याची क्षमता, व्यावसायिक पात्रता, सचोटी आणि प्रतिष्ठा यांची नोंद करून रेकॉर्डवर आणले पाहिजे. कोणत्याही सरकारी कर्मचाऱ्याविरुद्ध कारवाई करण्यापूर्वी संबंधित सरकारी कर्मचाऱ्याच्या प्रोफाइलचा संदर्भ घ्यावा.

ह. तपास यंत्रणांवरील भ्रष्टाचाराच्या आरोपांची चौकशी करण्यासाठी प्रस्तावित लोकपाल (राष्ट्रीय लोकायुक्त)/राज्य लोकायुक्त/दक्षता आयोगाशी एक विशेष तपास युनिट संलग्न केले जावे. हे युनिट बहु-अनुशासनात्मक असावे आणि याने तपास संस्थेविरुद्ध छळवणुकीच्या आरोपांच्या प्रकरणांचीही चौकशी करावी. तत्सम युनिट्स राज्यांमध्येही स्थापन करण्यात याव्यात.

(8) आंतरराष्ट्रीय सहकार्य

भ्रष्टाचाराने राष्ट्रीय सीमा ओलांडल्या आहेत. म्हणून, राष्ट्रीय भ्रष्टाचारविरोधी उपायांना आंतरराष्ट्रीय स्तरावर, परस्पर सहाय्य आणि सहकारी कायद्याच्या अंमलबजावणी पुढाकारांसह बळकट करणे आवश्यक आहे, जसे की, परदेशी नागरिकांसंबंधी लाच देणे आणि त्याद्वारे भ्रष्टाचार, परस्पर कायदेशीर सहाय्य, पुरावे गोळा करणे आणि हस्तांतरित करणे, मनी लाँड्रिंग, तांत्रिक सहाय्य आणि माहितीची देवाणघेवाण, प्रत्यार्पण, ट्रेसिंग, गोठवणे, परदेशात हस्तांतरित केलेल्या बेकायदेशीर निधीची जप्ती, मालमत्ता पुनर्प्राप्ती आणि परत पाठवणे इ. विशेषतः मनी लाँड्रिंगला प्रतिबंध करण्याशी संबंधित तरतुदी मजबूत करणे आणि ऑफशोर वित्तीय केंद्रांना या रकमेचा आश्रय घेण्यापासून रोखण्यासाठी नियंत्रण ठेवणे हे आवश्यक पाऊल आहे.

डिसेंबर 1996 मध्ये जनरल असेंब्लीने स्वीकारलेली आंतरराष्ट्रीय व्यावसायिक व्यवहारांमधील भ्रष्टाचार आणि लाचखोरीविरुद्ध संयुक्त राष्ट्रांची घोषणा हा एक महत्त्वाचा टप्पा आहे. हे सार्वजनिक आणि खाजगी दोन्ही क्षेत्रांशी संबंधित आहे. प्रत्येक देशाची राज्यघटना, मूलभूत कायदेशीर तत्त्वे, कायदे आणि कार्यपद्धती यांच्या अधीन राष्ट्रीय, प्रादेशिक आणि आंतरराष्ट्रीय स्तरावर संस्थांद्वारे केल्या जाणाऱ्या कृतींचे पाठबळ असलेल्या राजकीय बांधिलकीचे स्वरूप या घोषणापत्रात आहे. या घोषणेमध्ये आंतरराष्ट्रीय व्यवहारांमध्ये लाचखोरीला बंदी घालणारे कायदे, परदेशी

सार्वजनिक अधिकाऱ्यांच्या लाचखोरीला गुन्हेगार ठरवणारे कायदे आणि लाच देणाऱ्यांवर कर वजावट मिळणार नाही याची खातरजमा करणारे कायदे तयार करण्याचे आणि अंमलबजावणीचे आवाहन करण्यात आले आहे. तसेच तपास, खटला चालवणे आणि प्रत्यार्पण यासंबंधीच्या दंडात्मक उपायांमध्ये आंतरराष्ट्रीय सहकार्याची मागणी करण्यात आली आहे. संयुक्त राष्ट्रसंघाचा आणखी एक उपक्रम म्हणजे सार्वजनिक अधिकाऱ्यांसाठी डिसेंबर 1996 मध्ये स्वीकारण्यात आलेली आंतरराष्ट्रीय आचारसंहिता सदस्य राष्ट्र लोकसेवकांना कर्तव्य निष्ठा, सचोटी, कार्यक्षमता, परिणामकारकता, निष्पक्षता, हितसंबंधांच्या संघर्षास प्रतिबंध, प्रकटीकरण निकष, भेटवस्तू व अनुकूलता स्वीकारणे, गुप्तता राखणे, निःपक्षपातीपणासह सुसंगत राजकीय क्रियाकलापांचे नियमन, जनतेचा विश्वास आणि प्रेरणादायीत्व या मार्गदर्शक तत्वांच्या संचाद्वारे मार्गदर्शन करते. याव्यतिरिक्त, UN ने भ्रष्टाचारविरोधी धोरणावर एक नियमावली आणि धोरण मार्गदर्शक व ऑपरेशनल साधन म्हणून अँटी करप्शन टूल किट तयार केले आहे. संयुक्त राष्ट्र संघाने मनी लाँड्रिंग आणि गुन्ध्यातून मिळणाऱ्या उत्पन्नावर एक आदर्श कायदाही तयार केला आहे.

ऑक्टोबर 2003 मध्ये यूएन जनरल असेंब्लीने स्वीकारलेल्या भ्रष्टाचाराविरुद्धच्या संयुक्त राष्ट्रांच्या कराराने भ्रष्टाचाराविरुद्ध एक प्रभावी आंतरराष्ट्रीय कायदेशीर साधन उपलब्ध करून दिले आहे ज्यावर भारताने स्वाक्षरी केली आहे, परंतु अद्याप त्याला मान्यता मिळणे बाकी आहे. कन्व्हेन्शन स्वाक्षरी करणाऱ्यांना गुन्हेगारांचे प्रत्यार्पण करण्यासाठी, पुरावे

गोळा करण्यासाठी आणि भ्रष्टाचाराची रक्कम शोधणे, गोठवणे, जप्त करणे याला समर्थन देण्यासाठी उपाययोजना करणे बंधनकारक करते. यामध्ये ज्या देशांची मदत घेतली जाते त्यांच्या कायदेशीर आणि प्रक्रियात्मक सुरक्षेशी समेट करणे आवश्यक असले तरीही मालमत्ता पुनर्प्राप्ती हे अधिवेशनाचे मूलभूत तत्त्व आहे.

लूट केलेल्या मालमत्तेची परतफेड अपेक्षित देशांना पुरावा आणि प्रक्रियात्मक आवश्यकता सारख्या कायदेशीर व्यवस्थेची विविधतामुळे पुनर्प्राप्तीमध्ये गंभीर समस्यांना तोंड द्यावे लागते. अशा प्रकरणांचा यशस्वीपणे तपास आणि खटला चालवण्यासाठी, तार्किक निष्कर्षापर्यंत पोहोचण्यासाठी आर्थिक संसाधने व तज्ञांच्या कमतरतेमुळे विकसनशील देश या प्रयत्नांमध्ये आणखी विवश आहेत. आंतरराष्ट्रीय स्तरावर प्रभावी समन्वयासह देशांतर्गत क्षमता निर्माण करणे, विशेषतः तांत्रिक सहाय्य, समन्वय आणि दळणवळणाच्या क्षेत्रात प्रगती साधण्यासाठी महत्त्वपूर्ण ठरेल.

आशियाई विकास बँक आणि आर्थिक सहकार्य व विकास संघटना (ADB व OECD) भ्रष्टाचार विरोधी कृती आराखडा आशिया पॅसिफिकसाठी बंधनकारक करार नसून तो भ्रष्टाचार रोखण्याच्या बाबतीत आंतरप्रादेशिक सहकार्याचे कारण पुढे करत व्यापक समज आहे. यावर भारत सरकारने स्वाक्षरी केली आहे.

कराराची पार्श्वभूमी स्वरूपात आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांच्या टास्क फोर्सने स्थापन केलेला भ्रष्टाचार विरोधी फसवणूक व भ्रष्टाचार

रोखण्यासाठीचा एकसमान आराखडा होता. संयुक्त निवेदनानुसार स्वाक्षरी करणाऱ्या संस्था भ्रष्टाचार, शाश्वत आर्थिक विकासाला खीळ आणि गरिबी कमी करण्यात एक मोठा अडथळा मानतात. भ्रष्टाचार कार्यक्षमता कमी करते आणि प्राप्त निधीचा गैरवापर करून गरिबी कमी करण्यावर विपरीत परिणाम करते.

एकसमान आराखडा दस्तऐवजाचा मोठा भाग तपासासाठी मार्गदर्शक तत्वे तयार करतात. तुलनेने अधिक महत्त्वाची मार्गदर्शक तत्वे पुढीलप्रमाणे आहेत. प्रत्येक संस्थेकडे तपास करण्यासाठी एक जबाबदार तपास कार्यालय असेल. तपास कार्यालयाच्या तपासणीचा उद्देश संस्थेद्वारे वित्तपुरवठा केलेल्या प्रकल्पांपुरता आणि संस्थेच्या कर्मचाऱ्यांच्या सदस्यांच्या गैरवर्तणुकीच्या आरोपांपर्यंत मर्यादित नसून भ्रष्ट किंवा फसव्या पद्धतींच्या आरोपांची सत्यता तपासणे आणि निर्धारित करणे हा आहे. तपास कार्यालयाने ऑपरेशनल क्रियाकलापांसाठी जबाबदार असलेल्या किंवा त्यात गुंतलेल्या व्यक्तींच्या अयोग्य प्रभावापासून, बदलाच्या भीतीपासून मुक्त राहून स्वतंत्रपणे आपली कर्तव्ये पार पाडणे आवश्यक असेल. तपासाचे निष्कर्ष तथ्ये आणि विश्लेषणावर आधारित असतात, ज्यात व्यवहार्यांतेचा समावेश असतो. शिफारशी अशा निष्कर्षांवर आधारित असाव्यात.

आराखड्यातील महत्त्वाची तरतूद तक्रारींच्या स्रोताबाबत आहे. निनावी किंवा गोपनीय स्रोतांकडून आलेल्या तक्रारींसह तपास कार्यालय सर्व तक्रारी त्यांच्या स्रोताकडे दुर्लक्ष करून स्वीकारेल. निनावी तक्रारीही

स्वीकारल्या जात असल्याने, तक्रारींच्या संख्येत मोठी वाढ अपेक्षित आहे. तत्त्वे आणि मार्गदर्शक तत्त्वे केवळ सर्व सामान्यतेपुरती मर्यादित नाहीत.

आंतरराष्ट्रीय सहकार्य हे केवळ सरकारांमध्येच नाही तर आंतरराष्ट्रीय खाजगी क्षेत्रातील व्यवसाय आणि व्यावसायिक संस्था यांमध्येही आहे. सार्वजनिक आणि खाजगी क्षेत्रात शुद्ध किंवा भ्रष्ट संबंध असू शकतात. भारतीय खाजगी क्षेत्र, व्यावसायिक गट आणि नागरी संस्था यांच्याद्वारे पुढाकार घेणे हे देखील महत्वपूर्ण आहे.

(9) राजकीय कार्यकारी आणि कायमस्वरूपी नागरी सेवकांमधील संबंध

भारतीय राज्यघटनेने कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ यांना सु-परिभाषित भूमिका आणि जबाबदाऱ्या असलेले स्वतंत्र अधिकार प्रदान केले आहेत. भारत एक संसदीय लोकशाही असल्यामुळे, कायदेमंडळ आणि कार्यकारीमंडळ यांच्यात मंत्रिमंडळ स्तरावर वाटाघाटी होतात, जे एकत्रितपणे कायदेमंडळाला जबाबदार असतात. राज्यघटनेने कार्यकारिणीचे दोन भाग केले आहेत. अनुच्छेद 53 आणि 154 नुसार, केंद्र आणि राज्यांचे कार्यकारी अधिकार राष्ट्रपती किंवा राज्यपाल यांच्याकडे थेट किंवा त्यांच्या अधीनस्थ अधिकाऱ्यांच्या मार्फत असतात. हे अधिकारी नागरी सेवा कायम ठेवतात आणि ते राज्यघटनेच्या भाग XIV द्वारे शासित असतात.

कार्यकारिणीचा दुसरा भाग म्हणजे 'राजकीय'. राष्ट्रपती किंवा राज्यपाल यांनी संविधानाच्या अनुच्छेद 73 आणि 163 नुसार नियुक्त मंत्रिमंडळाच्या मदत आणि सल्ल्यानुसार कार्य करणे आवश्यक आहे. कारण सल्ला सामान्यतः बंधनकारक असतो, अधिकाऱ्यांसाठी असा सल्ला एक आदेश बनतो ज्याचे त्यांनी अनुक्रमे अनुच्छेद 77 आणि 166 नुसार पालन केले पाहिजे. राष्ट्रपती आणि राज्यपाल सरकारमधील कामकाजासाठी नियम तयार करतात. भारत सरकारच्या (कार्य वाटप) नियमांनुसार मंत्र्यांमध्ये कामाचे वाटप केले जाते आणि ज्या पद्धतीने अधिकाऱ्यांनी राष्ट्रपती किंवा

राज्यपालांना त्यांची कार्यकारी कार्ये पार पाडण्यासाठी मदत करणे आवश्यक आहे ते भारत सरकार (कार्य व्यवहार) नियमांनुसार नियंत्रित केले जाते. याचा अर्थ असा आहे की, अधिकारी राष्ट्रपती किंवा राज्यपालांच्या अधीनस्थ असले तरी ते या संदर्भात तयार केलेल्या नियमांनुसार मंत्रिपरिषदेच्या आदेशाची अंमलबजावणी करतात. सरकारच्या कार्याच्या नियमांमध्ये सरकारच्या सचिवाला एखाद्या विशिष्ट प्रकरणामध्ये प्रस्तावित केलेल्या कारवाईबद्दल सल्ला देण्यासाठी आणि त्यांच्या आदेशांची योग्यता किंवा कायदेशीरपणा सांगणारी एक नोट त्यांना सादर करण्याची तरतूद आहे. सचिव आणि मंत्री यांचे नाते सेंद्रिय आहे. सचिवाला मंत्र्याला सल्ला देण्याचे घटनात्मक कर्तव्य असते. एकदा त्यांच्या सल्ल्याचा योग्य विचार केला गेला की, जोपर्यंत मंत्री बेकायदेशीर आदेश काढत नाहीत, तोपर्यंत सचिव त्याची अंमलबजावणी करण्यास बांधील असतात. मंत्र्याने त्यांच्या आदेशाची अंमलबजावणी करणाऱ्या सचिवाला पाठिंबा देणे आवश्यक आहे. कायदा तयार झाल्यानंतर किंवा नियम आणि कायदे मंजूर झाल्यानंतर, ते प्रत्येकाला लागू होतात, मग तो राजकीय कार्यकारिणीचा सदस्य असो किंवा कायम नागरी सेवेचा. सरकारी सेवकाने पक्षपात न करता, प्रामाणिकपणे आणि भीती न बाळगता सरकारच्या आदेशांची अंमलबजावणी करणे आवश्यक आहे. नेमके याच ठिकाणी राजकीय कार्यकारिणी आणि नागरी सेवक यांच्यात काही प्रमाणात मतभेद निर्माण होऊ लागतात. संबंधांमध्ये तणाव आणणारा आणखी एक मुद्दा म्हणजे मंत्री आणि इतर राजकीय नेत्यांच्या आदेशानुसार, विशेषतः राज्यांमध्ये लोकसेवकांच्या मनमानी बदल्या आणि नियुक्त्या होय.

खरेतर, लोकसेवकांच्या बदल्या इतक्या फायदेशीर आहेत की, या बदल्या उद्योग म्हणून प्रसिद्ध आहेत.

पाचव्या वेतन आयोगाला 'बदली उद्योग' बद्दल काही विपरीत टिप्पणी करावी लागली. पाचव्या वेतन आयोगाने सर्वसमावेशक, स्पष्ट आणि पारदर्शक बदली धोरण स्वीकारण्याबाबत अनेक शिफारशी केल्या होत्या. प्रथम, आयोगाने शिफारस केली आहे की, प्रत्येक विभागाने सर्वसमावेशक बदली धोरणाचा भाग म्हणून तपशीलवार मार्गदर्शक तत्त्वे तयार केली पाहिजेत आणि प्रसारित केली जावीत जेणेकरून बदल्यांमधील मनमानीपणा पूर्णपणे काढून टाकता येईल आणि बदल्या शक्य तितक्या पारदर्शक केल्या पाहिजेत.

दुसरे म्हणजे, प्रशासकीय सातत्य आणि अस्थिरता सुनिश्चित करण्यासाठी पदाधिकाऱ्यांच्या वारंवार बदल्यांपासून परावृत्त केले जावे आणि अधिकाऱ्यांनी ज्या कालावधीसाठी पद धारण केले पाहिजे तो किमान कालावधी पूर्व-निर्धारित असावा आणि सामान्यतः ती प्रकरणे वगळता तीन ते पाच वर्षे असावीत. कोणत्याही स्पेशलायझेशन कौशल्याची उपलब्धता यासारख्या कार्यांच्या आधारावर न्याय्य आहेत. निहित हितसंबंधांच्या विकासासाठी संधी उपलब्ध असलेल्या संवेदनशील पदांच्या बाबतीत, कार्यकाळ दोन ते तीन वर्षांच्या कालावधीसाठी निश्चित केला जावा.

तिसरे, विहित कालावधी पूर्ण होण्यापूर्वी कोणतीही मुदतपूर्व बदली योग्य प्रशासकीय कारणांवर आधारित असावी ज्याचा उल्लेख हस्तांतरण

आदेशातच केला गेला पाहिजे. सार्वजनिक सेवकाला अशा आदेशाविरुद्ध अपील करण्याचा अधिकार देण्यात यावा, जर त्याला त्याबद्दल त्रास होत असेल तर अशा परिस्थितीला तोंड देण्यासाठी प्रत्येक विभागात संक्षिप्त कार्यपद्धतीची तरतूद असावी. आपत्कालीन परिस्थितीत, सार्वजनिक हिताची निकड लक्षात घेऊन असा आदेश काढला गेला असेल आणि त्याची अंमलबजावणी ताबडतोब करावयाची असेल, तर त्या बदली आदेशाविरुद्धचे निवेदन अशा अधिकाऱ्याच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्याने निकाली काढले पाहिजे आणि शक्यतोवर वैयक्तिक सल्लामसलत त्याच दिवशी करून हस्तांतरण ऑर्डर द्यावी.

चौथे, बदलीच्या शिडीचा गैरवापर नोकरशहा किंवा सत्तेच्या राजकारण्यांना होऊ न दिला पाहिजे. शिस्तभंगाच्या कार्यवाहीसाठी निर्धारित केलेल्या प्रक्रियेत गुंतवून शिक्षेचे साधन म्हणून त्याचा वापर करू नये.

सार्वजनिक सेवा विधेयक, 2006 च्या मसुद्यात सुशासनासाठी केंद्रीय लोकसेवा प्राधिकरण स्थापन करण्याचा विचार मांडण्यात आला आहे. विधेयकाच्या कलम 19(ई) नुसार, लोकसेवकांच्या बदल्या आणि नियुक्त्या स्वच्छ आणि उद्देशपूर्ण रीतीने केल्या जातील आणि कोणत्याही पदावरील लोकसेवकाचा कार्यकाळ पूर्ण होईल याची खात्री करण्याची जबाबदारी प्राधिकरणावर सोपविण्यात आली आहे. या प्रकरणांमध्ये प्राधिकरणाच्या शिफारशी अनिवार्य नसून केवळ सल्लागार असू शकतात.

मंत्री आणि अधिकारी यांच्यातील आणखी एक संभाव्य संघर्षाचा मुद्दा म्हणजे गौण अधिकाऱ्यांच्या दैनंदिन कामकाजात मंत्र्यांचा हस्तक्षेप. मंत्रालय किंवा विभागाचे कार्य कार्यक्षमतेने चालविण्यासाठी नोकरशाहीच्या विविध स्तरांवर अधिकार आणि कार्ये सोपविण्याची गरज आहे. हे शिष्टमंडळ पूर्ण झाल्यानंतर, नोकरशाहीला नियुक्त केलेल्या अधिकारानुसार त्यांची कामे करण्यास परवानगी दिली पाहिजे. औपचारिक किंवा अनौपचारिक असो, त्यांच्या अधीन असलेल्या नोकरशाही यंत्रणेच्या निर्णयांवर प्रभाव टाकण्यासाठी मंत्री सूचना जारी करतात असे अनेकदा दिसून येते. अधिकारी स्वतःहून कोणताही निर्णय घेण्याऐवजी मंत्र्यांकडून अनौपचारिक सूचना घेण्याची वाट पाहत असल्याचेही दिसून आले आहे. जिल्ह्यातील विकास कामांचा आढावा घेण्यासाठी अनेक राज्यांनी 'जिल्हा प्रभारी मंत्री' संस्थेची स्थापना केली आहे. जिल्ह्याच्या मंत्र्यांनी पत्रव्यवहाराची मर्यादा ओलांडून पूर्णतः अधिकाऱ्यांच्या अखत्यारीतील विषयांवर सूचना दिल्याची उदाहरणे आहेत. अशा वृत्ती हानीकारक असतात कारण ते अधिकाऱ्यांच्या पुढाकारावर पडदा टाकतात आणि त्याला सोपवलेल्या अधिकाऱ्यांशी संघर्ष करतात. यामुळे सार्वजनिक अहिताचे निर्णय होऊ शकतात आणि त्यामुळे कर्तव्यनिष्ठ लोकसेवकांचे नैतिक उल्लंघन होऊ शकते.

अपयशाचे खापर लोकसेवकांवर फोडण्याची काही मंत्र्यांची प्रवृत्ती आहे. छगला आयोगाने या संदर्भात म्हटले होते की, "मंत्रिपदाच्या जबाबदारीच्या तत्वाला दोन आयाम आहेत - मंत्र्याला त्याच्या अधिकार

क्षेत्रात पूर्ण स्वायत्तता असते आणि मंत्र्यांनी आपल्या सेवकांनी केलेल्या कामाची संपूर्ण जबाबदारी घेतली पाहिजे.”.

राजकीय कार्यकारिणी आणि नोकरशाही यांच्यातील संबंध सर्वसमावेशकपणे निश्चित करणे आवश्यक आहे. याचे कारण असे की, उत्तरदायित्व निर्दिष्ट करणारी कोणतीही प्रणाली नाही, त्यामुळे राजकीय कार्यकारिणी आणि कायमस्वरूपी लोकसेवक यांच्यातील संबंध विवादास्पद बनतात. मंत्री आणि लोकसेवक यांच्यातील नातेसंबंधाची व्याख्या अधिक वस्तुनिष्ठ करण्याचे गांभीर्य यातून अधोरेखित होते. हे संबंध उत्पादन आणि परिणामाच्या चौकटीत ठेवल्यासच हे शक्य आहे. उत्पादने किंवा मुख्य परिणाम म्हणजे त्या विशिष्ट सेवा आहेत ज्या सार्वजनिक सेवक तयार करतात आणि वितरित करतात आणि म्हणून सार्वजनिक सेवकांना त्यांच्या कामगिरीचा आधार असलेल्या प्रमुख परिणामांच्या वितरणासाठी जबाबदार धरले पाहिजे. दुसरीकडे, परिणाम म्हणजे सामाजिक उद्दिष्टांचे यश; अशा योजनेत, राजकीय कार्यकारिणी निकालांसाठी लोकसभा आणि विधानसभा निवडणुकीला जबाबदार ठरते. सामाजिक उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी त्याने योग्य उत्पादने किंवा निकाल दिलेले आहेत की नाही या आधारावर राजकीय कार्यकारिणीचे मूल्यांकन केले जाते.

असे केल्यास, राजकीय कार्यकारिणी आणि स्थायी लोकसेवक यांच्यातील संबंध वस्तुनिष्ठपणे परिभाषित केले जाऊ शकतात.

संकेताक्षर सूची

संकेताक्षर	पूर्ण स्वरूप
ADB (ए डी बी)	Asian Development Bank (आशियाई विकास बँक)
AIR (ए आय आर)	All India Reporter (अखिल भारतीय संवाददाता)
APS (ए आर सी)	Australian Public Service (ऑस्ट्रेलियन लोक सेवा)
CAT (सी ए टी)	Central Administrative Tribunal (केंद्रीय प्रशासकीय न्यायाधिकरण)
CBI (सी बी आई)	Central Bureau of Investigation (केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो)
CJI (सी जे आई)	Chief Justice of India (भारताचे मुख्य न्यायाधीश)
CLB (सी एल बी)	Company Law Board (कंपनी कायदा मंडळ)
CrPC (सीआर पी सी)	Code of Criminal Procedure (फौजदारी प्रक्रिया संहिता)
CVC (सी वी सी)	Central Vigilance Commission (केंद्रीय दक्षता आयोग)

CVO (सी वी ओ)	Chief Vigilance Officer (मुख्य दक्षता अधिकारी)
DDA (डी डी ए)	Delhi Development Authority (दिल्ली विकास प्राधिकरण)
Dy SP (डीवाई एस पी)	Deputy Superintendent of Police (पोलीस उपअधीक्षक)
IPC (आई पी सी)	Indian Penal Code (भारतीय दंड संहिता)
MCOCA (एमसीओसीए)	Maharashtra Control of Organized Crime Act (महाराष्ट्र संघटित गुन्हेगारी नियंत्रण कायदा)
MLA (एम एल ए)	Member of Legislative Assembly (विधानसभेचे सदस्य)
MLALADS (एम एल ए एल ए डी एस)	Member of Legislative Assembly Local Area Development Scheme (विधानसभा सदस्य स्थानिक क्षेत्र विकास योजना)
MP (एम पी)	Member of Parliament (संसद सदस्य)
MPLADS (एम पी एल ए डी एस)	Member of Parliament Local Area Development Scheme (संसद सदस्य स्थानिक क्षेत्र विकास योजना)

NCRWC (एन सी आर डब्ल्यू सी)	National Commission to Review the Working of the Constitution (भारतीय संविधान सुधारणेसाठी राष्ट्रीय आयोग)
NGO (एन जी ओ)	Non-Governmental Organization (गैरसरकारी संस्था)
NJC (एन जे सी)	National Judicial Council (राष्ट्रीय न्यायिक परिषद)
OECD (ओ ई सी डी)	Organization for Economic Cooperation and Development (आर्थिक सहकार्य आणि विकास संस्था)
PIL (पी आई एल)	Public Interest Litigation (जनहित याचिका)
PSU (पी एस यू)	Public Sector Undertaking (खाजगी क्षेत्र उपक्रम)
RBI (आर बी आई)	Reserve Bank of India (रिझर्व्ह बँक ऑफ इंडिया)
SEBI (एस ई बी आई)	Securities and Exchange Board of India (भारतीय रोखे आणि विनिमय मंडळ)
SFIO (एस एफ आई ओ)	Serious Frauds Investigation Office (गंभीर फसवणूक अन्वेषण कार्यालय)

SFO (एस एफ ओ)	Serious Frauds Office (गंभीर फसवणूक कार्यालय)
SPE (एस पी ई)	Special Police Establishment (विशेष पोलीस आस्थापना)
UK (यू के)	United Kingdom (युनायटेड किंगडम)
UN (यू एन)	United Nations (संयुक्त राष्ट्र)
UPSC (यू पी एस सी)	Union Public Service Commission (संघ लोकसेवा आयोग)
US (यू एस)	United States (संयुक्त राज्य)

सर्वसामान्य नागरिकांच्या जीवनातील कोणताही विषय असला तरी त्यामध्ये शासनाच्या सचोटीची (Integrity), नैतिकतेची चर्चा होतेच. प्रख्यात आयसीएस अधिकारी, ए. डी. गोरवाला यांचे मते चांगल्या प्रशासनाची कार्यक्षमता, अर्थव्यवस्था व सचोटी ही तीन मुख्य तत्त्वे असून शेवटच्या तत्त्वापेक्षा पहिल्या दोन तत्त्वांची जास्त काळजी घेतली जाते. राजीव गांधींनी सार्वजनिक प्रशासनाचे स्वरूप पुढील शब्दांत स्पष्ट केले आहे, “आमच्याकडे सरकारी कर्मचारी आहेत, जे सेवा करत नाहीत परंतु गरीब आणि असहाय्यांवर अत्याचार करतात. ते कायदा पाळत नाहीत परंतु राज्य व संपूर्ण सैन्याची फसवणूक करणाऱ्यांशी हातमिळवणी करतात. समाजाच्या किंमतीवर स्वतःचे वैयक्तिक कल्याण करतात. त्यांच्याकडे कामाची नैतिकता नाही, सार्वजनिक अडचणींविषयी भावना नाही, राष्ट्राच्या भविष्यात सहभाग नाही, राष्ट्रीय ध्येयांचे आकलन नाही, आधुनिक भारताच्या मूल्यांशी बांधिलकी नाही; त्यांच्याकडे आहे तो केवळ क्षमता, सचोटी आणि वचनबद्धता नसलेला भाडोत्री दृष्टीकोन.” त्यामुळे जर राष्ट्राचा खरा विकास करायचा असेल तर हा दृष्टीकोन बदलणे आणि नैतिक शासन व्यवस्थेची निर्मिती होणे आवश्यक आहे.

‘शासनामधील नैतिकता’ हा भारत सरकारचा या विषयावरील पहिला प्रथम अहवाल असून या अहवालाच्या मदतीने शासन व्यवस्था, पर्यायाने भारतीय लोकशाही अधिक जबाबदार व सक्षम व्यवस्था म्हणून उभी राहिल असा आशावाद व्यक्त करता येवू शकतो.

अहवालातील घटकांचा समावेश UPSC/MPSC सह विविध परीक्षांमध्ये असल्याकारणाने सदर पुस्तक या अभ्यासकांना उपयुक्त ठरेल अशी आशा !

ISBN 978-93-340-5781-2

