The

ACHIEVERS IAS ACADEMY

जन विश्वास (प्रावधानों का संशोधन) विधेयक, 2022

www.achieversiaspatna.co.in achieversiaspatna@gmail.com

जन विश्वास (प्रावधानों का संशोधन) विधेयक, 2022

विधेयक की मुख्य बातें

- जनविश्वास (प्रावधानोंकासंशोधन) विधेयक, 2022 कृषि, पर्यावरण और मीडिया और प्रकाशन सहित कई क्षेत्रों में 42 कानूनों में संशोधन करता है। संशोधित किए जाने वाले अधिनियमों में भारतीय डाकघर अधिनियम, 1898, पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986, सार्वजनिक दायित्व बीमा अधिनियम, 1991 और सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000 शामिल हैं।

- विधेयक कई जुर्माने को दंड में परिवर्तित करता है, जिसका अर्थ है कि दंड देने के लिए अदालती मुकदमा चलाना आवश्यक नहीं है। यह कई अपराधों के लिए सज़ा के रूप में कारावास को भी हटा देता है। डाकघर अधिनियम, 1898 के तहत सभी अपराध हटाए जा रहे हैं।

- निर्दिष्ट अधिनियमों में कुछ अपराधों के लिए जुर्माना और दंड बढ़ाया जा रहा है। ये जुर्माने और जुर्माने हर तीन साल में न्यूनतम राशि का 10% बढ़ा दिए जाएंगे।

- विधेयक दंड तय करने के लिए निर्णायक अधिकारियों की नियुक्ति का प्रावधान करने के लिए कुछ अधिनियमों में संशोधन करता है। यह अपीलीय तंत्र को भी निर्दिष्ट करता है।

प्रमुख मुद्दे और विश्लेषण

- विधेयक भारतीय डाकघर अधिनियम, 1898 के तहत सभी अपराधों को हटा देता है। इससे दो प्रश्न उठते हैं। पहला, चूंकि इस अधिनियम के तहत कई अपराध केवल डाकघर के अधिकारियों द्वारा ही किए जा सकते हैं, इसलिए यह स्पष्ट नहीं है कि उन अपराधों को हटाना जीवन और व्यवसाय करने में आसानी में सुधार के घोषित उद्देश्य के लिए कितना प्रासंगिक है। दूसरा, छोड़े गए अपराधों में डाक लेखों का गैरकानूनी उद्घाटन शामिल है। इस अपराध के लिए दंड हटाने से निजता का अनुचित हनन हो सकता है।

- पर्यावरणीय अपराधों के लिए दंड देने के लिए नियुक्त निर्णायक अधिकारी कार्यकारी शाखा के वरिष्ठ अधिकारी हैं। उनके पास ऐसे दंडों पर निर्णय लेने के लिए आवश्यक तकनीकी और न्यायिक क्षमता का अभाव हो सकता है।

- विधेयक पर्यावरण संरक्षण के लिए शिक्षा, जागरूकता और अनुसंधान के लिए एक पर्यावरण संरक्षण कोष बनाता है। इस फंड को बनाने के कारण स्पष्ट नहीं हैं, क्योंकि इसके उद्देश्य और केंद्रीय और राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्डों के मौजूदा फंड के बीच ओवरलैप है।

- विधेयक उच्च मूल्य वाले बैंक नोट (नोटबंदी) अधिनियम, 1978 के तहत अपराधों को अपराधमुक्त करता है। इस अधिनियम का उपयोग 16 जनवरी, 1978 को उच्च मूल्य वाले बैंक नोटों को कानूनी निविदा के रूप में हटाने के लिए किया गया था। यह समय सीमा उस अधिनियम के तहत नियामक अनुपालन पर भी लागू होती है। इसलिए, 45 वर्षों के बाद इस अधिनियम के तहत दंडों में संशोधन प्रासंगिक नहीं हो सकता है।

भाग ए: विधेयक की मुख्य बातें

प्रसंग

विश्व बैंक द्वारा प्रकाशित व्यवसाय करने में आसानी रैंकिंग, अनुबंध प्रवर्तन और कर अनुपालन सहित व्यावसायिक गतिविधि के विभिन्न पहलुओं को कवर करती है।[1] भारत 2013 में 185 देशों में से 132वें स्थान पर था, और 2020 में सुधरकर 63वें स्थान पर पहुंच गया, जिसके बाद रैंकिंग बंद कर दी गई।1,[2],[3] वर्षों से, वाणिज्य पर स्थायी समिति (2015) सहित विभिन्न विशेषज्ञ समितियां और कंपनी कानून समिति (2019, 2021) ने व्यावसायिक गतिविधि में बाधाओं को कम करने के लिए सुधारों की सिफारिश की है।[4] कंपनी कानून समिति ने व्यावसायिक गतिविधि में बाधा डालने वाले तकनीकी या प्रक्रियात्मक उल्लंघनों के लिए आपराधिक दायित्व की पहचान की।[5],[6] इसके बाद, कंपनी अधिनियम, 2013 को 2019 और 2020 में संशोधित किया गया ताकि अपराधों को नागरिक उल्लंघनों के रूप में फिर से वर्गीकृत किया जा सके। किसी सरकारी अधिकारी द्वारा सम्मानित किया जाए।[7],[8] जन विश्वास (प्रावधानों का संशोधन) विधेयक, 2022, 22 दिसंबर, 2022 को लोकसभा में पेश किया गया था। यह कुछ अपराधों को कम करने, व्यक्तियों और व्यवसायों पर अनुपालन बोझ को कम करने और व्यापार करने में आसानी सुनिश्चित करने के लिए 42 अधिनियमों में संशोधन करता है। विधेयक को एक संयुक्त संसदीय समिति (अध्यक्ष: श्री पी.पी. चौधरी) को भेजा गया, जिसने 17 मार्च, 2023 को अपनी रिपोर्ट सौंपी।[9]
समिति ने कुछ दंडों की गंभीरता में संशोधन की सिफारिश की। उदाहरण के लिए, मर्चेंट शिपिंग एक्ट, 1958 के तहत, किसी दुर्घटना में जहाज की संलिप्तता के बारे में अधिसूचित प्राधिकारी को सूचित करने में विफल रहने पर एक साल तक की कैद, 10,000 रुपये तक का जुर्माना या दोनों हो सकते हैं। विधेयक में इसे संशोधित कर पांच लाख रुपये का जुर्माना लगाया गया है। समिति ने ऐसे उल्लंघनों के पर्यावरणीय निहितार्थों के कारण संशोधन को छोड़ने की सिफारिश की। 9 विधेयक द्वारा अपराधमुक्त किए गए कुछ कानूनों के लिए, जैसे कि बॉयलर अधिनियम, 1923 में, समिति ने कम से कम न्यायनिर्णयन अधिकारियों और अपीलीय प्राधिकारियों के लिए प्रावधान करने के लिए संशोधनों की भी सिफारिश की। न्यायनिर्णायक अधिकारी से एक पद ऊपर.9

प्रमुख विशेषताऐं

- विधेयक42 अधिनियमों में संशोधन करता है जिनमें शामिल हैं: भारतीय डाकघर अधिनियम, 1898, पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986, सार्वजनिक देयता बीमा अधिनियम, 1991 और सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000।

- **कुछ अपराधों को अपराधमुक्त करना:**

विधेयक के तहत, कुछ अधिनियमों में कारावास की सजा वाले कई अपराधों को केवल मौद्रिक दंड लगाकर अपराधमुक्त कर दिया गया है। उदाहरण के लिए, सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000 के तहत, किसी कानूनी अनुबंध का उल्लंघन करते हुए व्यक्तिगत जानकारी का खुलासा करने पर तीन साल तक की कैद या पांच लाख रुपये तक का जुर्माना या दोनों से दंडनीय है। विधेयक में इसके स्थान पर 25 लाख रुपये तक का जुर्माना लगाया गया है। कुछ अधिनियमों में, जुर्माने के बजाय जुर्माना लगाकर अपराधों को अपराध की श्रेणी से हटा दिया गया है। उदाहरण के लिए, पेटेंट अधिनियम, 1970 के तहत, भारत में पेटेंट के रूप में गलत तरीके से प्रस्तुत वस्तु बेचने वाले व्यक्ति पर एक लाख रुपये तक का जुर्माना लगाया जा सकता है। विधेयक में जुर्माने की जगह जुर्माना लगाया गया है, जो दस लाख रुपये तक हो सकता है।

- **अपराधों को हटाना:** विधेयक कुछ अपराधों को हटाता है। इनमें भारतीय डाकघर अधिनियम, 1898 के तहत सभी अपराध शामिल हैं।

- **जुर्माने और जुर्माने में संशोधन:** विधेयक निर्दिष्ट अधिनियमों में विभिन्न अपराधों के लिए जुर्माने और दंड को बढ़ाता है। हर तीन साल में जुर्माना और जुर्माना न्यूनतम राशि का 10% बढ़ाया जाएगा।

- **न्यायनिर्णायक अधिकारी:** केंद्र सरकार दंड निर्धारित करने के लिए एक या अधिक न्यायनिर्णयन अधिकारी नियुक्त कर सकती है। ये अधिकारी साक्ष्य के लिए व्यक्तियों को बुला सकते हैं और संबंधित अधिनियमों के उल्लंघन की जांच कर सकते हैं। इन अधिनियमों में कृषि उपज (ग्रेडिंग और मार्किंग) अधिनियम, 1937 और सार्वजनिक देयता बीमा अधिनियम, 1991 शामिल हैं। विधेयक इन अधिकारियों द्वारा पारित आदेशों के लिए अपीलीय तंत्र को भी निर्दिष्ट करता है। उदाहरण के लिए, पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 में, निर्णायक अधिकारी के आदेशों के खिलाफ 60 दिनों के भीतर राष्ट्रीय हरित न्यायाधिकरण में अपील दायर की जा सकती है।

भाग बी: प्रमुख मुद्दे और विश्लेषण

भारतीय डाकघर अधिनियम, 1898 के तहत अपराधों का लोप

विधेयक भारतीय डाकघर अधिनियम, 1898 के तहत सभी अपराधों और दंडों को हटा देता है। इससे दो मुद्दे उठते हैं।

अधिनियम के तहत अपराधों को छोड़ना विधायी मंशा से प्रासंगिक नहीं हो सकता है

हटाए जाने वाले अपराधों में डाकघरों में कार्यरत अधिकारियों द्वारा किए गए अपराध शामिल हैं, जैसे डाक लेखों की चोरी या बेईमानी से दुरुपयोग और डाक चिह्नों के संबंध में धोखाधड़ी। यह स्पष्ट नहीं है कि ऐसे अपराधों को क्यों हटाया जा रहा है, क्योंकि वे विधेयक के उद्देश्य से प्रासंगिक नहीं हो सकते हैं। विधेयक का घोषित उद्देश्य जीवनयापन और व्यवसाय करने में आसानी को बढ़ावा देने के लिए कुछ अपराधों को अपराध की श्रेणी से बाहर करना है।

अधिनियम के तहत अपराधों को हटाने से गोपनीयता संबंधी समस्याएं पैदा हो सकती हैं

यह अधिनियम डाक वस्तुओं को अवैध रूप से खोलने के लिए डाकघरों के अधिकारियों को दो साल तक की कैद, जुर्माना या दोनों से दंडित करता है। डाक अधिकारियों के अलावा अन्य व्यक्तियों को भी मेल बैग खोलने के लिए दंडित किया जाता है। विधेयक इन सभी प्रावधानों को हटा देता है। इससे प्राइवेसी को लेकर सवाल उठ सकते हैं. अत्यधिक व्यक्तिगत जानकारी, जैसे स्वास्थ्य बीमा जानकारी और क्रेडिट कार्ड स्टेटमेंट, डाक द्वारा प्राप्त की जा सकती है। इन अपराधों को हटाने से गोपनीयता के उल्लंघन के खिलाफ सुरक्षा उपाय हटा दिए जाएंगे। यह 2017 में सुप्रीम कोर्ट द्वारा मान्यता प्राप्त निजता के अधिकार के खिलाफ जा सकता है। ये उल्लंघन भारतीय दंड संहिता, 1860 जैसे अन्य कानूनों द्वारा कवर नहीं किए जाते हैं, जो केवल वहीं दंडित करते हैं जहां वे चोरी या दुरुपयोग के साथ होते हैं। [10]

पर्यावरण कानूनों के तहत निर्णायक अधिकारियों की योग्यता जोड़ी गई

विधेयक वायु (प्रदूषण की रोकथाम और नियंत्रण) अधिनियम, 1981 (वायु अधिनियम) और पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 (ईपी अधिनियम) के तहत निर्णय प्रक्रिया में संशोधन करता है। वर्तमान में, दोनों कानूनों के उल्लंघन पर अदालत में केवल निर्दिष्ट प्राधिकारियों या किसी व्यक्ति द्वारा शिकायत पर मुकदमा चलाया जाता है, जिसने इन प्राधिकारियों को शिकायत दर्ज करने के अपने इरादे के बारे में 60 दिनों का नोटिस दिया है। [11] वायु अधिनियम के तहत, ये प्राधिकरण केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (सीपीसीबी) और संबंधित राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (एसपीसीबी) हैं। ईपी अधिनियम के तहत, ये प्राधिकरण केंद्र सरकार के अधिसूचित अधिकारी हैं। विधेयक में निर्णायक अधिकारियों को दोनों अधिनियमों के तहत दंड तय करने और ईपी अधिनियम के तहत अदालत में शिकायत दर्ज करने का भी प्रावधान है। उनके आदेशों के विरुद्ध अपील राष्ट्रीय हरित न्यायाधिकरण में की जा सकती है। दोनों अधिनियमों के तहत, अधिकारी केंद्र सरकार के संयुक्त सचिव या उससे ऊपर या राज्य सरकार के सचिव के पद का होगा। निर्णय की यह नई प्रक्रिया कुछ मुद्दे उठाती है।

निर्णायक अधिकारियों की स्वतंत्रता

सरकारें या उनकी एजेंसियां वायु अधिनियम और ईपी अधिनियम का उल्लंघन कर सकती हैं। उदाहरण के लिए, 2022 में, नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल ने अतिरिक्त खनन के लिए केंद्र सरकार और तेलंगाना सरकार के संयुक्त स्वामित्व वाली कोयला खनन कंपनी सिंगरेनी कोलियरीज कंपनी लिमिटेड को दंडित किया। सवाल यह है कि क्या सरकारी अधिकारी ऐसे मामलों में निर्णायक प्राधिकारी के रूप में पर्याप्त रूप से स्वतंत्र होंगे।

निर्णायक अधिकारियों की न्यायिक और तकनीकी क्षमता

विधेयक के तहत, ईपी अधिनियम या इसके तहत बनाए गए नियमों और निर्देशों का पालन करने में विफल रहने पर जुर्माना 5,000 रुपये से 15 लाख रुपये (निचली सीमा से 300 गुना) तक है। विधेयक ईपी अधिनियम के तहत दंड तय करने के लिए निर्णायक अधिकारी के लिए मानदंड भी जोड़ता है। इनमें शामिल हैं: (I) प्रभावित आबादी और क्षेत्र, (II) उल्लंघन की अवधि और आवृत्ति, (III) प्रभावित लोगों की भेद्यता, और (IV) उल्लंघन से अनुचित लाभ। दंडों की विस्तृत श्रृंखला और विभिन्न मानदंडों को संतुलित करने में शामिल विवेक की सीमा को देखते हुए, ईपी अधिनियम और वायु अधिनियम दोनों के तहत मामलों का निर्णय करना प्रभावी रूप से एक न्यायिक भूमिका है। इसलिए, सवाल यह है कि क्या निर्णायक अधिकारी, जो केंद्र सरकार का संयुक्त सचिव होगा या राज्य सरकार का सचिव होगा, इन दंडों को तय करने के लिए सक्षम होगा।

इसके अलावा, वायु अधिनियम के तहत अपराधों के लिए कानूनी कार्यवाही में महत्वपूर्ण तकनीकी इनपुट शामिल है। इन निर्णायक अधिकारियों में वायु अधिनियम और ईपी अधिनियम के तहत सभी दंडों पर निर्णय लेने के लिए आवश्यक तकनीकी क्षमता का अभाव हो सकता है। उदाहरण के लिए, वायु अधिनियम के तहत, सीपीसीबी या एसपीसीबी, या किसी ऐसे व्यक्ति द्वारा अदालत में शिकायत दर्ज की जा सकती है जिसने पहले संबंधित प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड को नोटिस दिया हो। अधिनियम के तहत प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के अधिकारियों को वायु उत्सर्जन के नमूने एकत्र करने का अधिकार है। फिर इन नमूनों का विशेषज्ञ विश्लेषकों द्वारा विश्लेषण किया जाता है, जिनकी रिपोर्ट कानूनी कार्यवाही में सबूत के रूप में पेश की जा सकती है।

विधेयक के तहत, वायु अधिनियम के तहत एक निर्णायक अधिकारी द्वारा जांच करने और दंड तय करने का तरीका नियमों द्वारा निर्धारित किया जाना है। निर्णय अधिकारी के समक्ष कार्यवाही में पर्यावरणीय क्षति का आकलन करने में प्रदूषण नियंत्रण बोर्डों की भूमिका विधेयक में निर्दिष्ट नहीं है।

निर्णायक अधिकारियों और न्यायपालिका के बीच संबंध

विधेयक के तहत, न्यायनिर्णायक अधिकारी ईपी अधिनियम के तहत उल्लंघनों के खिलाफ शिकायतें प्राप्त करने और सुनवाई के लिए जिम्मेदार होगा। उनके निर्णयों के विरुद्ध राष्ट्रीय हरित न्यायाधिकरण में अपील की जा सकती है, जिनके निर्णयों के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जाती है। विधेयक न्यायनिर्णायक अधिकारी को ईपी अधिनियम के तहत अपराधों के लिए अदालत में शिकायत दर्ज करने का अधिकार भी देता है। सवाल यह है कि क्या एक समानांतर प्रक्रिया की आवश्यकता है जिसमें न्यायनिर्णायक अधिकारी अदालत में शिकायत भी दर्ज कर सके। यह एक न्यायिक निकाय की भूमिका को अभियोजन पक्ष के साथ मिलाने जैसा हो सकता है।

प्रस्तावित और मौजूदा फंड के बीच कार्यात्मक ओवरलैप

विधेयक ईपी अधिनियम के तहत एक पर्यावरण संरक्षण कोष जोड़ता है। इस फंड का उपयोग पर्यावरण संरक्षण के लिए शिक्षा, जागरूकता और अनुसंधान के साथ-साथ इन अधिनियमों को लागू करने के खर्च के लिए किया जाएगा। अन्य फंड मौजूद हैं जो समान उद्देश्य को पूरा करते हैं, इसलिए सवाल यह है कि क्या यह नया फंड आवश्यक है। सीपीसीबी और एसपीसीबी दोनों के पास अपने स्वयं के फंड हैं। [13], [14] सीपीसीबी और एसपीसीबी दोनों वायु अधिनियम और ईपी अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने की जिम्मेदारी लेते हैं। [15], [16], [17], [18]] वे वायु और जल प्रदूषण के नियंत्रण के लिए अनुसंधान, कार्यक्रम कार्यान्वयन और मीडिया कार्यक्रम भी संचालित करते हैं। [19] चूंकि ये फंड पहले से ही पर्यावरण संरक्षण के लिए शिक्षा, जागरूकता और अनुसंधान प्रदान करते हैं, इसलिए समान उद्देश्यों के लिए एक नए फंड की आवश्यकता स्पष्ट नहीं है। नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की 2017 की रिपोर्ट के अनुसार, सीपीसीबी और एसपीसीबी के पास पर्याप्त धन है, लेकिन उनका पूरा उपयोग करने के लिए कर्मियों और बुनियादी ढांचे की कमी है।[20] नए फंड के साथ भी इसी तरह की समस्याएं बनी रह सकती हैं।

उच्च मूल्य बैंक नोट (विमुद्रीकरण) अधिनियम, 1978 में संशोधन का औचित्य

उच्च मूल्य वर्ग के बैंक नोट (विमुद्रीकरण) अधिनियम, 1978 ने 16 जनवरी 1978 को उच्च मूल्य वर्ग के बैंक नोटों को वैध मुद्रा से समाप्त करने की घोषणा करके उन अवैध लेनदेन पर अंकुश लगाने की मांग की, जो उच्च मूल्यवर्ग के बैंक नोटों पर निर्भर थे।[21] इनमें 1,000 रुपये, 5,000 रुपये और 10,000 रुपये मूल्यवर्ग के बैंकनोट शामिल थे। अधिनियम के अनुसार बैंकों को अपने पास मौजूद उच्च मूल्य वाले बैंकनोटों की मात्रा के संबंध में घोषणाएँ तैयार करनी होंगी और उन्हें भारतीय रिज़र्व बैंक को प्रस्तुत करना होगा।[22] कोई भी व्यक्ति 19 जनवरी, 1978 से पहले ऐसे बैंकनोटों को कुछ विवरण प्रदान करने वाली घोषणा के साथ जमा करके बदल सकता था।[23] अपराधों में समय सीमा से पहले इस घोषणा को प्रस्तुत करने में असफल होना, या जानबूझकर झूठी घोषणा प्रस्तुत करना शामिल है। अधिनियम में गलत रिटर्न देने वाले बैंक अधिकारियों या बैंक नोट जमा करते समय झूठी घोषणा करने वाले व्यक्तियों के लिए कारावास का प्रावधान है। विधेयक में इन अपराधों के लिए सजा के रूप में कारावास को हटाने का प्रावधान है। ये बैंक नोट वैध मुद्रा नहीं रहे और इन्हें बदलने की समय सीमा 45 साल पहले समाप्त हो गई। इसलिए यह स्पष्ट नहीं है कि ये दंड आज क्यों प्रासंगिक हैं, और इन्हें कम करने की आवश्यकता है। विधेयक (2023) पर संयुक्त संसदीय समिति ने अधिनियम को ही निरस्त करने की सिफारिश की।9