



नागरिकों पर भरोसा अपराधमुक्ति का तरीका

नए कानून का उद्देश्य जहां भी संभव हो छोटे अपराधों के लिए कारावास को मौद्रिक दंड में बदलना और अपराधों की गंभीरता के आधार पर दंड को तर्कसंगत बनाना है। इसका उद्देश्य मामूली या छोटे उल्लंघनों या अनपेक्षित उल्लंघनों के लिए लोगों को अदालत परिसर में घसीटने से बचना है; इसके बजाय यह विधेयक औपचारिक अपराधिक अदालतों के अलावा अन्य प्राधिकारियों द्वारा मौद्रिक दंड और निर्णय का प्रावधान करता है।

के आर साजी कुमार

न्यायिक सदस्य, राष्ट्रीय कंपनी कानून न्यायाधिकरण (एनसीएलटी) और पूर्व अपर सचिव, कानून एवं न्याय मंत्रालय, भारत सरकार के विधायी विभाग।

जन विश्वास विधेयक का मसौदा तैयार करने का अनुभव

विधायी विभाग के लिए भारत का मसौदा कार्यालय होने के नाते, जन विश्वास (प्रावधानों का संशोधन) विधेयक, 2023 (जन विश्वास विधेयक) का मसौदा तैयार करना और इसे अंतिम रूप देना विशेष रूप से मेरे लिए एक अनूठा अनुभव था। मुझे विधायी विभाग में विधेयक का मसौदा तैयार करने वाली टीम का नेतृत्व करने का अवसर मिला और मुझे इसे प्रमाणित करने और संसद में प्रस्तुत करने के लिए अग्रेषित करने का विशेषाधिकार भी मिला। मेरा भाग्य बिल के प्रारंभिक प्रारूपण तक ही सीमित नहीं था, बल्कि रीडिंग के विभिन्न चरणों में बिल की निगरानी करना और बाद में संयुक्त संसदीय समिति (जेपीसी) के समक्ष संशोधनों का बचाव करने के लिए उद्योग

और आंतरिक व्यापार संवर्धन विभाग (डीपीआईआईटी) और अन्य मंत्रालयों/विभागों के साथ जिम्मेदारी साझा करना शामिल था। जन विश्वास विधेयक का मसौदा तैयार करना चुनौतीपूर्ण था और इसने विधायी विभाग के लिए चिरस्थायी संस्थागत यादें छोड़ दीं और एक विधायी परामर्शदाता के रूप में एक बेजोड़ पेशेवर अनुभव भी छोड़ दिया।

जन विश्वास - जनता पर भरोसा करना

जैसा कि विधेयक के संक्षिप्त शीर्षक से स्पष्ट है कि यह विधेयक प्रधान मंत्री के उस दृष्टिकोण का हिस्सा है, जिसके तहत लोगों पर भरोसा करने के लिए विभिन्न उपाय लागू किये जाएं न कि सिर्फ लोग ही सरकार पर भरोसा करें। यह विधेयक उन कार्यक्रमों की शृंखला में से एक था जिनका उद्देश्य देश

में जीवनयापन और व्यवसाय करना आसान बनाना था, अर्थात् दस्तावेजों के स्व-सत्यापन को प्रोत्साहित करना, एक राष्ट्रीय न्यायिक डाटा ग्रिड का निर्माण, वरिष्ठ नागरिक कल्याण कोष, प्रतिभूतिकरण परिसंपत्ति पुनर्निर्माण की केंद्रीय रजिस्ट्री और सुरक्षा हित और अन्य इलेक्ट्रॉनिक पोर्टल इत्यादि। वस्तु एवं सेवा कर, दिवाला और दिवालियापन को नियंत्रित करने वाले नए कानूनों के साथ साथ ही कंपनी कानून में संशोधन भी लागू किए गए। नागरिकों के लिए जीवनयापन में आसानी और व्यवसाय करने में आसानी हासिल करने के लिए कई औपनिवेशिक अधिनियमों को या तो निरस्त कर दिया गया या उनमें संशोधन किया गया। जन विश्वास कानून आपराधिक दंडों को खत्म करने और उन्हें मौद्रिक दंड में बदलने के प्रयास का हिस्सा है। यह पहली बार है कि विश्वास-आधारित शासन के हिस्से के रूप में जेल की सजा को हटाने और मौद्रिक दंड में बदलने के लिए कानूनों में बड़े पैमाने पर संशोधन किया गया है। सरकार को लोकतांत्रिक शासन में अपने लोगों और संस्थानों पर भरोसा करने की जरूरत है। इस समेकित संशोधन प्रक्रिया का उद्देश्य सरकार और शासित के बीच विश्वास की कमी को दूर करना है। कारावास को मौद्रिक दंड में बदलने से मुकदमा करने वालों और आपराधिक अदालतों दोनों पर बोझ कम हो जाता है, जिससे पक्षकारों को प्रशासनिक, न्यायिक और अपीलिय तंत्र के माध्यम से मामूली उल्लंघनों एवं अपराधों को निपटाने में मदद मिलती है।

मसौदा तैयार करने की चुनौतियाँ

विधायी प्रारूपण में रचनात्मकता शामिल होती है; किसी कानून का मसौदा तैयार करते समय यह ध्यान रखा जाता है कि वह कानून के उद्देश्य की भावना को परिपूर्ण करता हो ताकि कानून लंबे समय तक टिक सके। काफी अनुभवी विधायी सलाहकारों की एक टीम के रूप में भी, हमें कम समय में मसौदे को अंतिम रूप देने के लिए कुछ अलग क्षेत्रों में काम करना पड़ा और कुछ नवीनता भी लानी पड़ी। सबसे पहले, हमारे पास सटीक विधायी मिसालें नहीं थीं। दूसरे, यह एक अनछुई प्रारूपण यात्रा थी जिसमें कृषि से लेकर परिवहन, वित्त, अर्थशास्त्र, बौद्धिक संपदा, पर्यावरण, रक्षा आदि कई विषय शामिल थे। प्रारंभ में, प्रस्ताव, लगभग 30 अधिनियमों के प्रावधानों में संशोधन करने का था, लेकिन हमने 42 केंद्रीय अधिनियमों में संशोधन किया, जिसमें 182 प्रावधान शामिल थे, जिसमें 1867 से 2016 तक के स्वतंत्रता पूर्व और बाद के अधिनियम भी शामिल थे। मंत्रिमंडल के लिए 42 मसौदा नोटों की जांच और समान संख्या में संशोधन विधेयकों का अलग से मसौदा तैयार करना, यह विधायी विभाग के समक्ष 19 प्रशासनिक मंत्रालय के साथ बातचीत करने जैसा था। किसी भी स्थिति में, हमें 42 विभिन्न अधिनियमों के साथ-साथ इन अधिनियमों के प्रावधानों पर प्रभाव डालने वाले अन्य अधिनियमों का अध्ययन, इन्हें समझना और अनुसंधान करना था। हमारी प्रारंभिक चुनौती

यह थी कि क्या अलग-अलग संशोधन विधेयकों का मसौदा तैयार किया जाए या सभी संशोधनों को एक ही विधायी उपकरण में जोड़ दिया जाए। सौभाग्य से, 'ईज ऑफ लिविंग' और 'ईज ऑफ डूइंग बिजनेस' पहले से ही सरकार के नीतिगत एजेंडे में थे और कई प्रस्ताव मसौदा तैयार करने और परामर्श के विभिन्न चरणों में लंबित थे। चूंकि यह प्रस्ताव व्यक्तियों और संस्थाओं पर अनुपालन बोझ को कम करने के प्रधान मंत्री के दृष्टिकोण से उत्पन्न हुआ था, कई प्रशासनिक मंत्रालयों ने पहले ही कैबिनेट के लिए व्यक्तिगत मसौदा नोट प्रसारित करके कार्रवाई शुरू कर दी थी, जिससे हमें प्रारंभिक मसौदा तैयार करने में मदद मिली।

मसौदे को आकार देना

हमारी टीम ने डीपीआईआईटी के साथ हमारी प्रारंभिक बातचीत से कार्य की तात्कालिकता और समयबद्धता को समझा। हम जानते थे कि मंत्रिमंडल जल्द ही प्रस्ताव पर विचार कर रही है और हमें त्वरित कार्रवाई करनी होगी। हमने महसूस किया कि विधायी विभाग का बोझ सामान्य से अधिक भारी था। प्रस्ताव को अंतिम रूप देने के लिए सीमित समय को ध्यान में रखते हुए, हमने अलग-अलग विधेयकों के बजाय विभिन्न मंत्रालयों द्वारा प्रशासित सभी अधिनियमों में संशोधन को कवर करने वाला एक ही विधेयक लाने का निर्णय लिया। इससे कैबिनेट के लिए अलग-अलग मसौदा नोट प्रसारित करने और अन्य मंत्रालयों की टिप्पणियां प्राप्त करने का बोझ कम हो गया। विधायी विभाग में हम हमेशा असामान्य दबाव में काम करते हैं। एक बार जब प्रशासनिक मंत्रालय औपचारिक रूप से अपने प्रस्ताव विभाग को सौंप देते हैं, तो हम शेष बोझ साझा करते हैं। प्रारंभ में, हमने सोचा था कि हमारी बातचीत डीपीआईआईटी तक ही सीमित रहेगी, जो समन्वय विभाग था, और हम संशोधनों का मसौदा तैयार करने और अंतिम रूप देने के लिए किसी अन्य मंत्रालय के साथ शामिल नहीं होंगे। इसलिए, हमने डीपीआईआईटी को संबंधित मंत्रालयों के साथ चर्चा पूरी करने और हमें एक संकलित प्रस्ताव प्रदान करने की सलाह दी। हालाँकि, जल्द ही हमें एहसास हुआ कि इसमें अधिक समय लगेगा क्योंकि डीपीआईआईटी द्वारा संबंधित मंत्रालयों के साथ प्रस्तावों को अंतिम रूप देने के बाद भी, हमारा सहयोग आवश्यक होगा। दोहराव से बचने के लिए, हमने प्रत्येक के लिए अलग-अलग तारीखें और समय निर्धारित करके प्रशासनिक मंत्रालयों के साथ चर्चा निर्धारित की। इसने अच्छा कार्य किया और हमने सीधे उनसे संपर्क किया और एक बिल में संयोजन के लिए अलग-अलग ड्राफ्ट को अंतिम रूप दिया। डीपीआईआईटी में अधिकारियों की टीम अपने दृष्टिकोण में उत्तरदायी, तेज और व्यावहारिक थी।

सही प्रारूप

एक बार जब हम स्पष्ट हो गए कि हम सभी अधिनियमों और संशोधनों को शामिल करते हुए केवल एक ही विधेयक का

मसौदा तैयार करेंगे, तो अगला कार्य विधेयक के परिचयात्मक और प्रारंभिक भागों के लिए एक उपयुक्त प्रारूप पर निर्णय लेना था और फिर संशोधनों के पर्याप्त हिस्से की व्यवस्था करना था। हमने बिल को डिजाइन करने के लिए एक प्रारंभिक मानसिक रूपरेखा बनाई और सुझाव दिया कि सभी संशोधनों को एक सारणीबद्ध रूप में एक सामान्य अनुसूची के तहत समूहीकृत किया जाएगा, जिसमें अधिनियमों के संक्षिप्त शीर्षक, अधिनियम संख्या और किए जाने वाले संशोधनों के बारे में विवरण शामिल होंगे और इन्हें आसानी से समझने के लिए अलग-अलग कॉलम होंगे। इस पद्धति को डीपीआईआईटी ने स्वीकार किया और कई लोगों ने इसकी सराहना की।

जुर्माने और सज़ा का आवधिक पुनरीक्षण

नए कानून का उद्देश्य जहां भी संभव हो छोटे अपराधों के लिए कारावास को मौद्रिक दंड में बदलना और अपराधों की गंभीरता के आधार पर दंड को तर्कसंगत बनाना है। इसका उद्देश्य मामूली या छोटे उल्लंघनों या अनपेक्षित उल्लंघनों के लिए लोगों को अदालत परिसर में घसीटने से बचना है; इसके बजाय यह विधेयक औपचारिक आपराधिक अदालतों के अलावा अन्य प्राधिकारियों द्वारा मौद्रिक दंड और निर्णय का प्रावधान करता है। दंडों के युक्तिकरण में उल्लंघनों की प्रकृति और गंभीरता के आधार पर, कुछ प्रमुख अपराधों के लिए भारी मौद्रिक दंड पर भी विचार किया गया है। नया विचार यह था कि अधिनियम लागू होने के बाद हर पांच साल में न्यूनतम जुर्माना और दंड में दस प्रतिशत की बढ़ोतरी के प्रावधानों को शामिल किया जाए। इससे अधिनियम में बार-बार संशोधन करने से बचा जा सकता है, जिससे मुद्रास्फीति और धन के अवमूल्यन के अनुरूप अर्थदंड और जुर्माने में थोड़ी वृद्धि की सुविधा मिलती है। यह आनुपातिकता के सिद्धांत के आधार पर अपराध की गंभीरता के आधार पर सज़ा देने में निष्पक्षता भी सुनिश्चित करता है। कम गंभीर अपराधों के लिए सज़ा के रूप में कारावास को हटाने से आपराधिक अदालतों पर बोझ कम हो जाएगा।

बचत खण्ड का मसौदा तैयार करना

हमारा अगला कार्य एक उपयुक्त बचत खंड शामिल करना था। चूंकि नया अधिनियम विभिन्न अन्य अधिनियमों में निहित कई प्रावधानों को निरस्त करता है, इसलिए प्रावधानों के तहत पहले से की गई कार्रवाइयों को निरस्त होने से बचना आवश्यक था। निरस्त किये जा रहे प्रावधानों को कुछ अन्य अधिनियमों में भी लागू किया गया होगा, जिन्हें फिर से सहेजने की आवश्यकता है। बचत खंड में प्रावधान है कि जन विश्वास कानून अन्य कानूनों के तहत पहले से स्थापित किसी भी अधिकार या दायित्व की वैधता, अमान्यता, प्रभाव या परिणाम को प्रभावित नहीं करेगा।

लंबे और छोटे शीर्षक

किसी विधेयक का लंबा शीर्षक वह लंबा विवरण होता है जो विधायी पाठ की शुरुआत में दिखाई देता है। यह विधेयक के उद्देश्यों और उद्देश्य को दर्शाता है ताकि पाठक को प्रस्तावित कानून की एक झलक मिल सके। विधायी प्रारूपण में, हालाँकि लंबे शीर्षक का प्रारूप शुरुआत में ही तैयार किया जाता है, लेकिन प्रारूपण प्रक्रिया के दौरान इसमें संशोधन होते रहते हैं। जब तक मसौदे को अंतिम रूप दिया जाता है, तब तक मसौदा तैयार करने वाले और प्रशासनिक मंत्रालय कई नए विचारों के साथ सामने आ चुके होंगे, जिससे प्रारंभिक विचारों में संशोधन किया जा सकेगा। लघु शीर्षक के मामले में भी ऐसा ही है। यह और कुछ नहीं बल्कि नए कानून का औपचारिक नामकरण है जिसके द्वारा इसे जाना जाता है और उद्धृत किया जाता है। जैसा कि नाम से पता चलता है, लघु शीर्षक वर्णनात्मक लंबे शीर्षक से छोटा होता है, हालाँकि यह लंबे शीर्षक के मूल तत्वों को दर्शाता है। जैसा कि हम विभिन्न अधिनियमों के तहत ईज़ ऑफ़ डूइंग बिज़नेस को बढ़ावा देने तथा अर्थदंड और जुर्माने को तर्कसंगत बनाने के लिए सरकार की पहल को प्रतिबिंबित करना चाहते थे, हमने ईज़ ऑफ़ डूइंग बिज़नेस के लिए अपराधों के वैधीकरण (गैर-अपराधीकरण), इन्हें 'तर्कसंगत बनाने' और 'विश्वास आधारित शासन' के प्रधान मंत्री के दृष्टिकोण को अपनाते हुए एक अंतिम लंबे शीर्षक पर ध्यान केंद्रित किया। इस प्रकार विधेयक का लंबा शीर्षक नागरिकों में सरकार के मजबूत विश्वास को दर्शाता है, जो शासन में समावेशिता और सार्वजनिक भागीदारी सुनिश्चित करता है। हमने इसे अधिक 'भारतीय स्पर्श' और 'देवनागरी ध्वनि' देने वाली अभिव्यक्ति गढ़कर छोटे शीर्षक को लंबे शीर्षक के साथ मिलाने का भी प्रयास किया; इस प्रकार, संक्षिप्त शीर्षक का पहला भाग 'जन विश्वास' अभिव्यक्ति से शुरू होता है।

जन विश्वास कानून- सदैव कायम रहने वाला

हालाँकि जन विश्वास अधिनियम एक संशोधित कानून है, लेकिन इसे कानून की किताब से हटाने के लिए किसी भी नियमित निरसन और संशोधन कानून के तहत निरस्त नहीं किया जा सकता है। यह कुछ कारावासों को स्थायी रूप से मौद्रिक दंड में परिवर्तित करता है, कुछ दंडात्मक प्रावधानों को तर्कसंगत बनाता है, और उल्लंघनों के वैकल्पिक समाधान प्रदान करता है। इसलिए, इसका कानून की किताब में एक स्थायी स्थान है और यह एक स्टैंडअलोन कानून है। संबंधित संशोधनों के मूल अधिनियमों के निकायों पर आश्रय लेने के बाद भी, यह अधिनियम तब तक बना रहेगा जब तक कि मूल अधिनियम कानून की किताब पर मौजूद नहीं है, क्योंकि अधिनियम की धारा 3 के संदर्भ में जुर्माने और अर्थदंड को हर पांच साल में संशोधित किया जाना है। संभवतः, भविष्य में और भी जन विश्वास अधिनियम हो सकते हैं। □