

सरकारी सेवकों के विरुद्ध अनुशासनिक कार्यवाही की नियम संगत प्रक्रिया

अनुशासनिक कार्यवाही का संचालन किसी सरकारी सेवक के विरुद्ध आरोपित कदाचार के मामलों की सत्यता की जाँच हेतु और सत्यसिद्ध कदाचारों की गंभीरता के अनुरूप दण्ड अधिरोपित करने हेतु की जाती है। उक्त जाँच प्रक्रिया में नैसर्गिक न्याय के सिद्धान्तों का पालन करते हुए अर्द्ध न्यायिक प्रक्रिया का पालन अर्थात् दोनों पक्षों के दावों और साक्ष्यों की संतुलित व्याख्या आधारित निष्कर्ष का अनुपालन अपरिहार्य होता है। लेकिन कई मामलों में इस अपरिहार्यता का उल्लंघन उच्चतर न्यायालयों द्वारा अप्रिय टिप्पणी का कारण बनता है और कई अन्य मामलों में न्याय-विलंब (Justice Delayed) का कारण बनता है। ऐसे दो आदेश यहाँ उद्धृत किये जाते हैं—

(i) CWJC No.- 5042/2016 (पंकज कुमार बनाम बिहार राज्य एवं अन्य) में दिनांक-04.09.2017 को पारित आदेश:-

"It is about time that the Chief Secretary, Government of Bihar takes appropriate steps to train its officers discharging functions of a Disciplinary Authority for unless they have the time and inclination to go through the 'Disciplinary Rules' and understand the procedures prescribed therein, these disciplinary proceedings are proving a mockery.

It is because of such laches of the Disciplinary Authorities and their ignorance about the statutory procedure mandated under the 'Disciplinary Rules' that government servants facing serious corruption charges, succeed in the litigations. The matter is very serious and requires serious attention because the case in hand is not an isolated example rather this Court is burdened with matters clothed with statutory violations."

(ii) परिवाद संख्या-1/लोक (कृषि).-12/2011 में माननीय सदस्य (न्यायिक) लोकायुक्त, बिहार द्वारा दिनांक-08.02.2018 को पारित अंतरिम आदेश-

"Let a copy of this order be sent to the Chief Secretary of the Government of Bihar, Principal Secretary of the General Administration Department, Bihar, Patna, as well as to the Director, Agriculture, Bihar, Patna by Email, for ensuring that conducting of departmental proceeding and passing the order of punishment by way of checking corrupt practices of the officials and employees of the State of Bihar is taken to be a serious matter by all concerned departmental heads/Divisional Commissioner(s)/ Collector(s) of the Bihar."

अतः अनुशासनिक मामलों में नियम संगत कार्यवाही एवं तदुपरान्त उसका नियमानुसार निष्पादन आवश्यक है। मामलों में त्वरित निष्पादन हेतु एक सामान्य शर्त है नियमों की पूर्ण जानकारी ताकि किसी प्रश्न या शंका का अविलम्ब समाधान करते हुए निष्पादन तक पहुँचा जा सके। वैसे तो नियमावली के हर शब्द और वाक्य जाँच प्रक्रिया के लिये अंतिम हैं फिर भी विहित प्रक्रिया और नियमों को अधोलिखित कड़िकाओं में स्पष्ट किया जाता है:-

1. नियम-14 के खंड (vi) से (xi) में विनिर्दिष्ट शास्तियाँ (दंडों) अर्थात् वृहद दंडों में से कोई दण्ड अधिरोपित करने के लिए अनुशासनिक कार्यवाही की प्रक्रिया का अनुसरण

आवश्यक है। नियम-14 के खंड (i) से (v) में विनिर्दिष्ट दंडों अर्थात् लघु दंडों के लिए भी, नियम-19 के खंड (1)(ख) के आलोक में, जहाँ अनुशासनिक प्राधिकार की राय में ऐसी जाँच आवश्यक हो, अनुशासनिक कार्यवाही का अनुसरण किया जा सकता है। विहार पेंशन नियमावली के नियम-43(बी) के अन्तर्गत पेंशन की कटौती का दंड भी अनुशासनिक कार्यवाही की प्रक्रिया का अनुसरण करके ही दिया जा सकता है।

2. सामान्य प्रशासन विभाग के पत्रांक- 1893 दिनांक-14.06.2011 के क्रम में पत्रांक-8237 दिनांक-06.07.2017 के तहत यह निदेश दिया गया है कि अनुशासनिक प्राधिकार द्वारा अनुशासनिक कार्यवाही के संचालन का निर्णय लिये जाने के पूर्व, आरोपों की प्रकृति एवं गम्भीरता का आकलन किया जाय। यदि प्रतिवेदित आरोप गम्भीर प्रकृति के नहीं हों और लघु शास्तियाँ अधिरोपित किये जाने योग्य हों तो, नियमावली के नियम-19 के प्रावधानों का अनुसरण करते हुए आरोप प्रकरण का अन्तिम निष्पादन किया जाय। आरोप की प्रकृति एवं गम्भीरता को ध्यान में रखते हुए अनुशासनिक कार्यवाही उन्हीं मामलों में प्रारम्भ किया जाय, जिसमें अनुशासनिक प्राधिकार की राय में आरोपित सरकारी सेवक को बृहत दण्ड दिये जाने की सम्भावना हो।

3. नियम-17 (4), (5) एवं (6) के अनुसार आरोप-पत्र का गठन किया जाना है। एतदर्थ सामान्य प्रशासन विभाग की अधिसूचना संख्या-15983 दिनांक-14.12.2017 द्वारा बिहार सरकारी सेवकों के विरुद्ध आरोप पत्र का गठन विनियमावली, 2017 प्रवृत्त है जिसके परिशिष्ट में आरोप-पत्र का प्रपत्र विहित किया गया है। आरोप पत्र पर सर्वप्रथम अनुशासनिक प्राधिकार का अनुमोदन प्राप्त किया जाना है। आरोप पत्र के अनुशासनिक प्राधिकार से अनुमोदित नहीं रहने पर इस आरोप पत्र के आधार पर आगे की गई कोई कार्रवाई विधिसम्मत नहीं होगी। अनुशासनिक प्राधिकार को साक्ष्यों सहित आरोप-पत्र की प्रति आरोपित सरकारी सेवक को भेजते हुए उनसे बचाव का लिखित अभिकथन माँगना है। लिखित अभिकथन प्राप्त होने पर जहाँ आरोपित सरकारी सेवक द्वारा सभी आरोप को स्वीकार कर लिया जाय वहाँ आगे जाँच आवश्यकता नहीं रह जायेगी और वह ऐसे साक्ष्य लेते हुए, जिसे वह उचित समझे, ऐसे प्रत्येक आरोप पर अपना निष्कर्ष अभिलिखित करते हुए नियम-18 के अनुसार कार्रवाई करेगा। परन्तु, जहाँ सभी या किसी आरोप को स्वीकार नहीं किया गया हो वहाँ अनुशासनिक प्राधिकार आरोपों के बारे में स्वयं जाँच-पड़ताल कर सकता है अथवा जाँच के लिए जाँच पदाधिकारी (संचालन पदाधिकारी) की नियुक्ति कर उससे जाँच करवा सकता है। जहाँ बचाव का लिखित अभिकथन प्राप्त नहीं हो पाये, वहाँ भी यही प्रक्रिया अपनायी है अर्थात् स्वयं जाँच-पड़ताल करेगा या संचालन पदाधिकारी नियुक्त कर जाँच करवायेगा। जहाँ संचालन पदाधिकारी की नियुक्ति की जाय वहाँ उसे निम्नलिखित कागजात उपलब्ध कराये जाने हैं-

(i) आरोप पत्र

(ii) उन दस्तावेजों की सूची (प्रतिलिपि सहित) और उन साक्षियों की सूची जिनके द्वारा आरोप के मद्दों को सिद्ध करना प्रस्तावित हो।

(iii) विनिर्दिष्ट साक्षियों (यदि कोई हो) के अभिकथन की एक प्रति।

(iv) विनिर्दिष्ट दस्तावेजों (साक्ष्यों) को सरकारी सेवक को उपलब्ध कराया जाना, साबित करनेवाला साक्ष्य।

(v) आरोपित सरकारी सेवक द्वारा समर्पित बचाव का लिखित अभिकथन (यदि हो) की एक प्रति।

(vi) प्रस्तुतीकरण पदाधिकारी की नियुक्ति संबंधी आदेश की एक प्रति।

नोट:- प्रायः ऐसा देखा जाता है कि आरोप पत्र पर आरोपी कर्मी द्वारा समर्पित बचाव बयान पर अनुशासनिक प्राधिकार/विभाग द्वारा उस प्राधिकार से मन्तव्य की अपेक्षा की जाती है जिन्होंने आरोप पत्र गठित/प्रेषित किया हो। कई मामलों में इस प्रक्रिया के तहत मन्तव्य की अपेक्षा में कई वर्षों का समय लगते हुए भी देखा जा रहा है। परन्तु नियमावली के प्रावधानों के तहत इसकी आवश्यकता नहीं है। वस्तुतः बचाव बयान पर समुचित निर्णय लेने (आवश्यकतानुसार अनुशासनिक कार्यवाही के संचालन का निर्णय सहित) का दायित्व अनुशासनिक प्राधिकार का है। ऐसे मामलों में, जहाँ आरोप की अनुशांसा करने वाले प्राधिकार का मन्तव्य आवश्यक हो, वहाँ उसी प्राधिकार (अथवा उसके किसी अधीनस्थ) को प्रस्तुतीकरण प्राधिकार नियुक्त कर दिया जाना पर्याप्त होता है। परन्तु मन्तव्य की माँग किये जाने के क्रम में हुए/किये जाने वाले विलम्ब को माननीय न्यायालय/माननीय लोकायुक्त द्वारा कई मामलों में उचित नहीं माना गया है क्योंकि उससे किसी आरोपी सरकारी सेवक के विरुद्ध अनुशासनिक कार्रवाई के अंतिम निष्पादन में अतिशय विलम्ब होता है और उसे बेवजह मानसिक कष्ट होता है।

4. भारत-संविधान के अनुच्छेद-311 के प्रावधानों को दृष्टिगत रखते हुए अनुशासनिक कार्यवाही की प्रक्रिया को एक अर्द्धन्यायिक प्रक्रिया (Quasi-judicial Proceedings) का स्वरूप दिया गया है। एतदर्थ नियमावली के नियम-17 के उपनियम (3) से (23) तक में विस्तृत प्रावधान किये गये हैं।

5. नियम-17 के उपनियम(2) के अनुसार, जहाँ पर सरकारी सेवक के विरुद्ध अवचार या कदाचार के किसी लांछन की सत्यता के बारे में जाँच करने के आधार हों वहाँ ऐसी जाँच (कार्यवाही) की जा सकती है और ऐसी जाँच अनुशासनिक प्राधिकार चाहे तो स्वयं कर सकता है अथवा जाँच प्राधिकार (संचालन पदाधिकारी) की नियुक्ति कर उससे जाँच करवा कर उसके प्रतिवेदन के आधार पर कार्रवाई कर सकता है। सामान्य प्रशासन विभाग के पत्रांक-1893 दिनांक-14 जून, 2011 की कंडिका-2(6) के अनुसार संचालन पदाधिकारी के रूप में आरोपित सरकारी सेवक से वरीय पदाधिकारी की ही नियुक्ति की जानी चाहिए। संचालन पदाधिकारी को अभियोजन पक्ष (अनुशासनिक प्राधिकार) की ओर से सहायता देने के लिए प्रस्तुतीकरण पदाधिकारी (Presenting Officer)/प्रस्तोता/उपस्थापन पदाधिकारी की नियुक्ति का प्रावधान नियम-17 (5) में है। प्रस्तुतीकरण पदाधिकारी के रूप में ऐसे सरकारी सेवक की नियुक्ति की जानी है जो अनुशासनिक प्राधिकार की ओर से विषय को समुचित ढंग से प्रस्तुत करने के लिए वांछित जानकारी रखता हो। प्रस्तुतीकरण पदाधिकारी का यह कर्तव्य होता है कि आरोप से संबंधित आवश्यक अभिलेख/दस्तावेज एवं साक्ष्य प्राप्त कर संचालन पदाधिकारी के समक्ष प्रस्तुत करें। उसका कार्य अभियोजन पक्ष को प्रस्तुत करने का होता है।

6. (क) नियम-17(2) के परन्तुक के अनुसार जाँच प्राधिकार के रूप में मुख्य जाँच आयुक्त की नियुक्ति का प्रावधान है। उनकी सहायता के लिए जाँच आयुक्त होते हैं। (क्रमशः संयुक्त आयुक्त, विभागीय जाँच तथा अपर समाहर्ता, विभागीय जाँच) जिलों में विभागीय जाँच के लिए बिहार

प्रशासनिक सेवा के पदाधिकारी की पदस्थापना होती है जो उसी कार्य के लिए dedicated होते हैं। मुख्य जाँच आयुक्त को संचालन पदाधिकारी वैसे ही मामलों में नियुक्त किया जाना है जिनमें आरोपी वेतन स्तर-3 या उससे ऊपर के वेतन-स्तर का पदाधिकारी हो तथा आरोप गंभीर कदाचार, बेईमानी, गबन आदि से संबंधित हों। साथ ही सामान्य प्रशासन विभाग के परिपत्र संख्या-6959 दिनांक-21.10.2008 में निहित प्रावधान के आलोक में मुख्य जाँच आयुक्त को कार्यवाही भेजने के पूर्व उन्हें संचालन पदाधिकारी नियुक्त किये जाने के प्रस्ताव पर सामान्य प्रशासन विभाग के माध्यम से मुख्य सचिव की सहमति प्राप्त की जानी है। ऐसे मामलों में मुख्य जाँच आयुक्त या तो स्वयं जाँच करेंगे या जाँच का कार्य किसी जाँच आयुक्त को हस्तान्तरित कर सकेंगे। जाँच के ऐसे हस्तांतरित मामले में जाँच आयुक्त जाँच प्रतिवेदन सहित जाँच अभिलेख सीधे अनुशासनिक प्राधिकार को प्रेषित करेंगे। मुख्य जाँच आयुक्त को मामले भेजते समय सामान्य प्रशासन विभाग के परिपत्र संख्या-6959 दिनांक-21.10.2008 में निर्धारित शर्तें पूरी करना तथा संकल्प के साथ यथानिर्धारित जाँच पत्र संलग्न करना आवश्यक है। वैसे मामले, जो गंभीर कदाचार, बेईमानी, गबन आदि से संबंधित नहीं हो, में विभाग/कार्यालय के अधीन पदस्थापित पदाधिकारियों से जाँच करायी जा सकती है या अनुशासनिक प्राधिकार स्वयं भी जाँच कर सकता है।

(ख) पूरे राज्य में संचालित अनुशासनिक कार्रवाईयों के समुचित विनियंत्रण एवं पर्यवेक्षण के लिए दिनांक-05.02.2025 को एक मुख्य जाँच आयुक्त निदेशालय का गठन किया गया है, जो सामान्य प्रशासन विभाग का संलग्न कार्यालय है।

7. संचालन पदाधिकारी को एक आदेश फलक (order sheet) रखना है और उसमें प्रत्येक दिन की कार्यवाही अंकित करते हुए आरोपित सरकारी सेवक एवं प्रस्तुतीकरण पदाधिकारी का हस्ताक्षर (उपस्थिति) अंकित कराना है। संचालन पदाधिकारी एवं प्रस्तुतीकरण पदाधिकारी को नियम-17 के प्रत्येक प्रावधान का अध्ययन कर प्रत्येक प्रावधान का अनुसरण करना चाहिए, क्योंकि अनुशासनिक कार्यवाही के संचालन की पूरी प्रक्रिया उक्त नियम-17 में दी गयी है। नियम-17 में दी गयी प्रक्रिया का पूर्णतः अनुसरण करने पर विभागीय कार्यवाही के संचालन में तकनीकी त्रुटि की सम्भावना नहीं रहती है। नियम-17(7) से ही संचालन पदाधिकारी एवं प्रस्तुतीकरण पदाधिकारी के लिए अनुसरणात्मक प्रक्रिया प्रारम्भ है और प्रत्येक प्रावधान का अनुसरण आवश्यक है।

8. नियम-17(11), (12),(13),(14),(15),(16) एवं (18), में साक्ष्यों को उपलब्ध कराने, दस्तावेजों के निरीक्षण का अवसर देने, साक्ष्यों/साक्षियों के परीक्षण/प्रतिपरीक्षण/पुनर्परीक्षण का अवसर देने आदि संबंधी महत्वपूर्ण प्रावधान हैं, जिनका अनुसरण अधिकतर संचालन पदाधिकारियों/प्रस्तुतीकरण पदाधिकारियों द्वारा नहीं किया जाता है, जबकि विभागीय कार्यवाही के अर्द्धन्यायिक प्रक्रिया होने के कारण इनका अनुसरण करना आवश्यक है। उक्त उपनियमों में निहित प्रावधानों का अनुसरण करने पर विभागीय कार्यवाही में तकनीकी त्रुटि रहने की सम्भावना नहीं रहती है।

9. नियम-17(19) में स्पष्ट प्रावधान है कि साक्ष्यों को पेश किया जाना पूरा हो जाने पर, जाँच प्राधिकार (संचालन पदाधिकारी) प्रस्तुतीकरण पदाधिकारी एवं आरोपित सरकारी सेवक को सुनेगा या यदि वह चाहे तो अपने-अपने मामले का लिखित पक्ष कथन दाखिल करने की अनुमति देगा। साथ ही, नियम-17(20) में प्रावधान किया गया है कि यदि सरकारी सेवक, जिसे आरोप पत्र दिया जा चुका हो किन्तु बचाव का लिखित अभिकथन निर्धारित तिथि को या उसके पूर्व पेश न करे अथवा

संचालन पदाधिकारी के समक्ष स्वयं उपस्थित न हो अथवा उक्त नियमों के प्रावधानों का अनुपालन करने में अन्यथा विफल रहे या अस्वीकार करे तो संचालन पदाधिकारी एक-पक्षीय जाँच कर सकता है।

10. किसी पद-विशेष के धारक व्यक्ति की संचालन पदाधिकारी के रूप में नियुक्ति होने के बाद यदि कालान्तर में कार्यवाही संचालन के मध्य में ही उसका अन्यत्र स्थानान्तरण होने के कारण संचालन पदाधिकारी के रूप में उसकी अधिकारिता नहीं रह जाय और कोई अन्य व्यक्ति पद का प्रभार ग्रहण करे जिसे ऐसी अधिकारिता हो तो नियम-17(22) के अनुसार ऐसा उत्तरवर्ती संचालन पदाधिकारी पूर्ववर्ती द्वारा उसे प्रकार अभिलिखित किये गये अथवा अंशतः पूर्ववर्ती द्वारा एवं अंशतः उसके द्वारा अभिलिखित किये गये साक्ष्य के आधार पर कार्यवाई कर सकता है। हालाँकि प्रावधान यह भी है कि यदि उत्तरवर्ती संचालन पदाधिकारी की राय हो कि पूर्व में अभिलिखित साक्ष्यों के संबंध में किसी साक्षी की पुनः जाँच आवश्यक है तो वह ऐसे साक्षी को बुलाकर उसका परीक्षण, प्रतिपरीक्षण एवं पुनर्परीक्षण कर सकता है।

11. उल्लेखनीय है कि अनुशासनिक कार्यवाही संचालन के क्रम में आरोपी द्वारा समर्पित अभिकथन पर संचालन पदाधिकारी द्वारा अनुशासनिक प्राधिकार से मन्तव्य की माँग किया जाना विधिसम्मत नहीं है। आरोपी के अभिकथन पर विभागीय/अनुशासनिक प्राधिकार द्वारा मन्तव्य उपलब्ध कराने की स्थिति में प्राप्त मन्तव्य से संचालन पदाधिकारी के प्रभावित होने की आशंका/संभावना होती है जिससे विभागीय कार्यवाही प्रभावित/दूषित समझी जाती है। माननीय न्यायालय के विभिन्न आदेशों में इसे विधिसम्मत नहीं माना गया है।

12. कार्मिक एवं प्रशासनिक सुधार विभाग के पत्रांक-2178 दिनांक-28 फरवरी, 2007 के अन्तर्गत नियमावली के नियम-17 के विभिन्न प्रावधानों का अनुसरण करते हुए संचालन पदाधिकारी द्वारा कार्यवाई सम्पन्न करने की अवधि 06(छह) माह निर्धारित की गयी है। अधिकतर संचालन पदाधिकारी उक्त निर्धारित अवधि में जाँच सम्पन्न कर प्रतिवेदन समर्पित नहीं कर पाते हैं जिसके कारण कार्यवाही की प्रक्रिया को पूरा करने में अनावश्यक विलम्ब हो जाता है। उपर्युक्त समय-सीमा का अनुपालन संचालन पदाधिकारियों के लिए आवश्यक है।

13. जाँच पूर्ण हो जाने पर जाँच प्रतिवेदन/अभिलेख तैयार करने संबंधी प्रावधान नियम-17(23)(i) में किया हुआ है। तदनुसार जाँच प्रतिवेदन/अभिलेख में निम्नलिखित अन्तर्विष्ट होने चाहिए—

(क) आरोप पत्र

(ख) प्रत्येक आरोप के मद के संबंध में आरोपित सरकारी सेवक का प्रतिवाद।

(ग) प्रत्येक आरोप के मद के संबंध में साक्ष्य का निर्धारण।

(घ) प्रत्येक आरोप के मद पर निष्कर्ष और उसके कारण।

उल्लेखनीय है कि संचालन पदाधिकारी को जाँच के आधार पर मात्र आरोप-वार अपना निष्कर्ष प्रतिवेदित करना है, उन्हें दंड की अनुशंसा नहीं करनी है। पत्रांक-1893 दिनांक-14.06.2011 की कंडिका-2(8) के तहत स्पष्ट निदेश दिया गया है कि संचालन पदाधिकारी को नियम-17(23) के अनुसार जाँच का निष्कर्ष प्रतिवेदित करना है, दंड की अनुशंसा नहीं करनी है।