भद्रपुरुष के खेल का विनियमनः भारत में आसूचना संबंधी सुधार

Regulating the Gentleman's Game: Intelligence Reform in India

मेनका गुरूस्वामी

Menaka Guruswamy
September 27, 2010

भारत के 64 वें स्वाधीनता दिवस के आलोक में मैं अपने देश के बारे में कुछ सोचने के लिए विवश हूँ: एक ऐसा देश जो प्रभुतासंपन्न,धर्मनिरपेक्ष और लोकतांत्रिक गणतंत्र है, स्वाधीन भारत उपनिवेशी देश से कैसे अलग होगा. इसमें लोकतांत्रिक संविधान की संस्कृति है, इसमें एक ऐसी शासन प्रणाली है जिसमें कानून और व्यवस्था का राज है; इसमें लोगों के चुने हुए प्रतिनिधि संसद में बैठकर देश पर निगरानी रखते हैं; इसमें सभी निर्णय स्वतंत्र न्यायपालिका द्वारा किए जाते हैं और उनका कार्यान्वयन उत्तरदायी कार्यपालिका द्वारा किया जाता है.

कुछ माह पूर्व आसूचना एजेन्सियों को विनियमित करने की आवश्यकता पर चर्चा हो रही थी. इस चर्चा में मुझे भी एक पैनल सदस्य के रूप में भाग लेने का मौका मिला. चर्चा के दौरान आसूचना ब्यूरो (आईबी) के पूर्व प्रमुख ने हम नागरिकों की ओर देखा और बड़े धीरज से समझाते हुए बताया कि आसूचना एक "भद्रपुरुष का व्यवसाय" है जिसे बहुत ही "कठोर पड़ोस" में काम करना होता है. उनके साथ बैठे अनुसंधान व विश्लेषण विंग (रॉ) के पूर्व प्रमुख ने सहमति में सिर हिलाया और यह निष्कर्ष रखा कि जब ये "सम्मानित भद्रपुरुष" तैयार हो जाएँ तभी विनियमन पर विचार किया जाना चाहिए. .

सशस्त्र सेना, अर्धसैनिक बल, पुलिस,स्वतंत्र न्यायालय और इसकी अनेक आसूचना एजेन्सियाँ ही भारत के सुरक्षा चक्र के अंग हैं. अनेक एजेन्सियों में से न्यायालय की पसंदीदा एजेन्सियाँ हैं, केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो (सीबीआई), उपर्युक्त बाहरी आसूचना एजेन्सी, रॉ और आंतरिक सुरक्षा संगठन (आईबी). इस प्रकार की लगभग पंद्रह एजेन्सियाँ हैं, जिनमें तीन सैनिक शाखाएँ हैं, जिनकी अपनी आसूचना सेवाएँ हैं.

सीमा सुरक्षा बल, सेना, केंद्रीय रिज़र्व पुलिस बल जैसी सशस्त्र सेनाएँ या नई राष्ट्रीय अन्वेषण एजेन्सी की स्थापना और विनियमन संविधियों द्वारा किया जाता है. इनकी स्थापना, वित्तपोषण (या कड़ाई से लेखापरीक्षित) और विनियमन कानून द्वारा किया जाता है. केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो (सीबीआई) इस नियम का अपवाद है. हैरानी की बात है कि इसकी स्थापना दिल्ली विशेष पुलिस बल अधिनियम, 1946 के अंतर्गत की

गई थी. विशेष पुलिस प्रतिष्ठान की स्थापना सन् 1941 में उपनिवेशवादी भारत सरकार द्वारा दूसरे विश्व युद्ध के दौरान भारत के युद्ध और सप्लाई विभाग के लेनदेन में घूसखोरी और भ्रष्टाचार के मामलों की जाँच के लिए की गई थी.

इन एजेन्सियों के विनियमन के आह्वान में कई माँगें हैं, एजेन्सियों में कार्यरत अधिकारियों की अन्वेक्षा ,जवाबदेही, दक्षता और संरक्षण. इन माँगों में भर्ती और नियुक्ति की प्रक्रिया में खुलापन और पारदर्शिता, सेवा के दौरान नियमित प्रशिक्षण, विशेष भाषा और कौशल से युक्त लोगों को भाड़े पर लेने की माँग भी शामिल है. इस समय इन सभी प्रक्रियाओं का अभाव है. यही कारण है कि इन एजेन्सियों में संचालन और घुसपैठ की क्षमता का अभाव है. साथ ही योग्य उम्मीदवारों की भी कमी भी है. पिछली जनवरी में उपराष्ट्रपति हमीद अन्सारी ने रॉ के संस्थापक की स्मृति में आयोजित चौथा आर. एन. काव स्मारक व्याख्यान दिया था. उपराष्ट्रपति महोदय ने कहा कि कार्यपालकों द्वारा सुरक्षा और आसूचना में की गई अन्वेक्षा से खुले समाज में सुशासन की अपेक्षाएँ पूरी नहीं होतीं. उन्होंने आगे यह भी कहा कि भारत जैसे लोकतांत्रिक समाज में अन्य लोकतांत्रिक देशों की तरह संसदीय स्थायी समिति का गठन होना चाहिए ताकि इन सेवाओं के वित्त संबंधी और कार्य परिणामों की जवाबदेही को सुनिश्चित किया जा सके.

आसूचना संबंधी सेवाओं की लोकतांत्रिक जवाबदेही की विषयवस्तु अनेक रूपों में व्यक्त होती है. हैन्स बॉर्न और ऐन लेई ने '*आसूचना को जवाबदेह कैसे बनाएँ*' शीर्षक से लिखी अपनी पुस्तक में बताया है कि लोकतांत्रिक जवाबदेही कार्यपालकों के नियंत्रण और संसदीय अन्वेक्षा तथा सिविल सोसायटी द्वारा दी गई सूचनाओं से होती है. लेखकद्वय ने आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (ओईसीडी), संयुक्त राष्ट्र और अन्य आसूचना एजेन्सियों के बीच आम सहमति को स्पष्ट करते हुए कहा कि इनका उद्देश्य यह है कि सुरक्षा और आसूचना एजेन्सियों को कार्यपालकीय शासन से अलग किए बगैर ही राजनैतिक दुरुपयोग से बचाया जाना चाहिए.

पिछले बीस वर्षों में मानवाधिकार के यूरोपीय न्यायालय में गैर-कानूनी वायर-टैप्स के खिलाफ़ निजता और घरेलू मामलों में मुकदमों के कारण आसूचना सेवाओं का व्यापक विनियमन हुआ है. उदाहरण के लिए हर्मन और ह्यूविट बनाम यू.के. के मामले में मानवाधिकार के यूरोपीय न्यायालय ने सन् 1986 में निर्णय दिया कि यू.के. सुरक्षा सेवा (एमआई5) सांविधिक आधार के अभाव में अपने इस दावे के लिए घातक सिद्ध होती है कि निगरानी और फ़ाइल-कीपिंग के लिए उसके कारनामे 'कानून के अनुरूप' थे और इस प्रकार मानवाधिकार के यूरोपीय कन्वेन्शन (ईसीएचआर)

द्वारा गारंटीकृत निजता के अधिकार के विपरीत थे. इस निर्णय के फलस्वरूप यू.के. ने एमआई5 (सुरक्षा सेवा अधिनियम, 1989) के लिए एक सांविधिक चार्टर पारित किया और उसके कुछ समय बाद आसूचना सेवा अधिनियम,1994 (एमआई16 और सरकारी संचार मुख्यालय) पारित किया.

“कानून द्वारा स्थापित कार्यविधि के अलावा किसी भी व्यक्ति को उसके जीवन या व्यक्तिगत आज़ादी से वंचित नहीं किया जा सकता.” भारतीय संविधान के अनुच्छेद 21 के इस उपबंध के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए कानून बनाना ज़रूरी है अन्यथा व्यक्ति को उसके जीवन या व्यक्तिगत आज़ादी से वंचित करना असंवैधानिक और गैर-कानूनी काम ही होगा. जीवन के विधीय अधिकार को भारत में निजता के अधिकार के रूप में रखा गया है. एजेन्सियों द्वारा बड़े पैमाने पर फ़ोन की बातचीत की मोटे तौर पर अनावश्यक लगने वाली निगरानी को हाल ही की रिपोर्टों में इस अधिकार से जोड़कर देखा गया है. किसी ऐसी कानूनी प्रक्रिया के अभाव में जिससे ऐसी दखलंदाज़ी की कार्रवाई को न्यायोचित सिद्ध किया जाता, एजेन्सियों पर ठोस आरोप लगाए जाने लगे हैं कि सरकार द्वारा अपने राजनैतिक विरोधियों के विरुद्ध इन एजेन्सियों का दुरुपयोग किया जाता है.

ऑस्ट्रेलिया और युनाइटेड किंगडम जैसे लोकतांत्रिक ढाँचे वाले देशों ने अन्वेक्षा (ओवरसाइट) तंत्र को विकसित कर लिया है. सूचना सेवा अधिनियम 1994 के ज़रिए संसदीय आसूचना व सुरक्षा समिति (आईएससी) ने यू.के. में आसूचना एजेन्सियों के खर्च, प्रशासन और नीतियों की पुनरीक्षा की है. ऑस्ट्रेलियाई सुरक्षा आसूचना संगठन ऑस्ट्रेलियाई सुरक्षा सेवा के साथ मिलकर काम करता है और ये दोनों एजेन्सियाँ महान्यायवादी के अधीन हैं. संसदीय अन्वेक्षा समिति प्रधानमंत्री के कार्यालय में कार्यरत अलग आसूचना अधिकारी के अलावा एजेन्सियों के अन्वेषण की कार्रवाई भी कर सकती है.

अन्य लोकतांत्रिक देशों में विभिन्न प्रकार के अन्वेक्षा तंत्रों का उपयोग किया जाता है. उदाहरण के लिए कनाडा में सांविधिक निकायों में स्वतंत्र विशेषज्ञ रखे जाते हैं, जिनकी नियुक्ति कनाडा के कार्यपालक द्वारा की जाती है, यू.के. और नॉर्वे में वित्त,प्रशासन और नीति संबंधी अन्वेक्षा के कार्यों की जानकारी रखने वाली संसदीय समितियाँ होती हैं और अमरीका में सर्वाधिक सक्षम कॉन्ग्रेसीय तंत्र विकसित किए गए हैं जो नियुक्ति की प्रक्रिया की पुनरीक्षा भी करती है. लोकतंत्र की दृष्टि से अपेक्षाकृत युवा अर्जेन्टाइना, पोलैंड और दक्षिण अफ़्रीका जैसे देशों में भी संसदीय अन्वेक्षा समितियों का गठन किया गया है.

भारत में एजेन्सी के सक्षम अधिकारियों और प्रमुख की नियुक्ति के लिए किसी स्थापित प्रक्रिया का अभाव है. यह ज़रूरी है कि कानूनी स्थापना के अनुरूप ही न्यूनतम योग्यता के साथ-साथ नियुक्ति की प्रक्रिया भी अपनाई जानी चाहिए. संसद या कम से कम विपक्ष के नेता द्वारा इन प्रक्रियाओं की संवीक्षा की जानी चाहिए. इसके अलावा, प्राधिकार के पदों और जिम्मेदारी के कार्यकाल तथा उन्हें हटाने का मानदंड भी कानूनी प्रक्रिया द्वारा स्पष्टतः निर्धारित किया जाना चाहिए. इससे न केवल प्रत्याशियों की गुणवत्ता की पुष्टि होती है,बल्कि सरकारी दवाब से भी बचा जा सकता है और संपर्कों और सामंजस्य के बजाय गुण-दोष के आधार पर निर्णय किया जा सकता है.

इस समय आसूचना एजेन्सियों द्वारा प्रभावित नागरिकों और एजेन्सियों के कर्मचारियों के बचाव का वास्तव में कोई उपाय नहीं है और न ही उनकी पोल खोलने वाला कोई तंत्र ही मौजूद है. विभिन्न देशों द्वारा अलग-अलग उपाय किए गए हैं. न्यूज़ीलैंड में एक स्वतंत्र प्रहरी के रूप में एक संस्था है, जिसके पास एजेन्सी के खिलाफ़ शिकायतों के निवारण के अधिकार हैं, यू.के. में विशेष न्यायाधिकरण हैं और जर्मनी और नॉर्वे जैसे देशों में संसदीय अन्वेक्षा समितियाँ हैं,जो एजेन्सी के खिलाफ़ शिकायतों का निवारण करती हैं.

स्वाधीन भारत,भारतीय संविधान और भारत के लोगों के लिए एक जवाबदेह, दक्ष और सुप्रशिक्षित आसूचना समुदाय का होना आवश्यक है. अगर कानून का शासन प्रभावी नहीं है और गैर-जवाबदेही ही कानून बन जाता है तो इससे असंवैधानिक काम करने की संस्कृति विकसित होने लगती है.

मेनका गुरूस्वामी भारत के उच्चतम न्यायालय में कानूनी प्रेक्टिस करती हैं.

हिंदी अनुवादः विजय कुमार मल्होत्रा, पूर्व निदेशक (राजभाषा),रेल मंत्रालय, भारत सरकार

<malhotravk@hotmail.com>