सत्यमेव जयते

दिल्ली विधान सभा सचिवालय
DELHI LEGISLATIVE ASSEMBLY

लोक लेखा समिति
PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE
(FOURTH ASSEMBLY)

प्रथम प्रतिवेदन
FIRST REPORT

कारागार विभाग की कार्यप्रणाली एवं दिल्ली में कारागारों के प्रबंधन पर प्रतिवेदन

REPORT ON FUNCTIONING OF *PRISON DEPARTMENT* AND MANAGEMENT OF JAILS IN DELHI

दिनांक 15 दिसंबर 2009 को प्रस्तुत
Presented on 15 December 2009

दिल्ली विधान सभा सचिवालय, विधान सभा भवन, पुराना सचिवालय, दिल्ली - 110054
Delhi Legislative Assembly Secretariat, Vidhan Sabha Bhawan, Delhi - 54

1.	श्री प्रहलाद सिंह साहनी	सभापति
2.	श्री कंवर करण सिंह	सदस्य
3.	श्री नसीब सिंह	सदस्य
4.	श्री ए.दयानन्द चंदेला ए.	सदस्य
5.	श्री नन्द किशोर	सदस्य
6.	श्री सुमेश शौकीन	सदस्य
7.	श्री साहब सिंह चौहान	सदस्य
8.	श्री जय भगवान अग्रवाल	सदस्य
9.	श्री श्याम लाल गर्ग	सदस्य

विशेष आमंत्री

1.	श्री राजबीर सिंह	महालेखाकार(लेखा परीक्षा),दिल्ली
2.	श्री वी.वी.भट्ट	प्रधान सचिव (वित्त),दिल्ली सरकार
3.	श्री अमर नाथ	अतिरिक्त सचिव (वित्त),दिल्ली सरकार

विधान सभा सचिवालय

1.	श्री सिद्धार्थ राव	सचिव
2.	श्रीमती शिमला	संयुक्त सचिव (विधायी)
3.	श्री एस.के.सिकदर	अवर सचिव

****

मैं, प्रहलाद सिंह साहनी, सभापति, लोक लेखा समिति, दिल्ली विधान सभा, समिति द्वारा इसका प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए प्राधिकृत किये जाने पर एतद्द्वारा, मार्च 2005 को समाप्त हुए वर्ष के लिए नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन खण्ड-II में वर्णित, *दिल्ली में जेलों का प्रबन्धन* से सम्बन्धित लेखा परीक्षा अनुच्छेदों के परीक्षण से संबद्ध समिति का प्रतिवेदन प्रस्तुत करता हूँ।

समिति ने दिनाँक 11सितम्बर, 2009 तथा 13 नवम्बर 2009 को आयोजित बैठकों में उपरोक्त अनुच्छेदों पर विचार किया। समिति ने जेलों की दशा तथा विभाग की कार्यप्रणाली देखने के लिए दिनाँक 20 नवम्बर 2009 को तिहाड जेल परिसर का दौरा किया। समिति ने व्यापक विचार-विमर्श किया और विभागीय प्रतिनिधियों को भी लिखित उत्तर देने तथा बैठकों में अपने विचार प्रस्तुत करने का प्रयाप्त अवसर दिया गया। समिति सभी वॉछित सूचनाओं एवं दस्तावेजों को तत्काल प्रस्तुत करने में जेल विभाग के विभाग के अधिकारियों की सराहना करती है। समिति का प्रतिवेदन दिनाँक 15 नवम्बर 2009 को सम्पन्न बैठक में स्वीकृत किया गया।

समिति, श्री राजबीर सिंह, महालेखाकार (लेखा-परीक्षा), दिल्ली, श्री वी.वी.भट्ट, प्रधान सचिव (वित्त) एवं श्री अमरनाथ, अतिरिक्त सचिव (वित्त) द्वारा प्रदत्त सहयोग तथा मार्गदर्शन के लिए उनकी सराहना करती है। समिति, विधान सभा सचिवालय के अधिकारियों और स्टाफ द्वारा बैठकों के दौरान एवं प्रतिवेदन तैयार करने में दिए गए बहुमूल्य सहयोग के लिए भी आभार व्यक्त करती है।

(प्रहलाद सिंह साहनी)

सभापति

लोक लेखा समिति

दिल्ली

दिनाँक:15 नवम्बर 2009

संक्षिप्त पृष्ठभूमि

एशिया के सबसे बड़े जेल परिसरों में से एक, तिहाड जेल की कार्यप्रणाली का विस्तृत अध्ययन समिति द्वारा भारत के नियंत्रक महालेखापरिक्षक के प्रतिवेदन, खंड-2 का अध्ययन करने के पश्चात् किया गया जिसमें दिल्ली की जेलों के प्रबंधन पर निष्पादन लेखा परीक्षा से सम्बन्धित अध्याय है।

कारागार विभाग दिल्ली सरकार के गृह विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करता है। इस विभाग का प्रमुख महानिदेशक है तथा इनकी सहायता के लिए एक अतिरिक्त महानिरीक्षक और उप महानिरीक्षक होता है।

नियंत्रक महालेखा परीक्षक द्वारा कराए गए निष्पादन लेखा परीक्षा का विस्तृत उद्देश्य उस तरीके का निर्धारण करना था जिसके तहत दिल्ली कारागार अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत कैदियों की सुरक्षा बनाए रखने हेतु व्यवहार का न्यूनतम स्तर और उनका सुधार तथा पुनर्वास को प्राप्त किया जा रहा था लेखा परीक्षा के मुख्य उद्देश्य इस प्रकार थे:

- क्या कैदियों को हिरासत और कारावास के समय सुरक्षित और निश्चिन्त तरीके से रखा जा रहा था,

- क्या कैदियों को सुविधाएं और छूट नियमों के अनुसार दी जा रही थीं और इनका प्रबन्ध अल्पव्ययता और कुशलता पूर्वक किया जा रहा था, और

- क्या सुधार और पुनर्वासित कार्य जिनकी जिम्मेदारी ली गई थी, ऐसे कार्य का प्रभाव अधिनियमों तथा नियमो के अनुसार थे।

दिनाँक 11 सितम्बर 2009 को आयोजित बैठक में प्रारंभिक विचार-विमर्श के पश्चात् समिति ने पाया कि लेखा परीक्षा द्वारा प्रतिवेदित जेलों में अत्यधिक भीड-भाड का मुद्दा सबसे अधिक चिंताजनक समस्या है जिस पर तत्काल ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है। अतः समिति ने नियंत्रक महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन के पैर संख्या 4.9.1 को सर्वप्रथम जाँच हेतु लेने का निर्णय किया जिसमें जेलों के अत्यधिक रूप से भीड़ भरे होने की स्थिति का वर्णन किया गया है।

पैरा संख्या 4.9.1 : अत्यधिक रूप से भीड़ भरी जेलें

(वर्ष 2005 को समाप्त हुए वर्ष के लिए नियंत्रक-महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन के अंश)

मापदण्डों पर आधरित जेल क्षमता के साथ वास्तविक जेल आबादी की तुलना में 148 प्रतिशत से 230 प्रतिशत की रेंज में अत्यधिक भीड-भाड होने की स्थिति इस प्रकार है:

31 दिसम्बर को	जेल क्षमता	कैदियों की संख्या
2000	3650	10625
2001	3650	11023
2002	3650	12041
2003	4000	12172
2004	5050	12580

अत्यधिक भीड़ होने के कारण कारावासी अस्वास्थ्यकर परिस्थितियों में रहते हुए पाये गए, जिनका वर्णन इस प्रकार है:

- कोठरियों और वार्डों में बदबूदार हवा घुटन का कारण बनी हुई थी।
- प्रयाप्त स्थान की कमी के कारण कारावासी कोठरी खंड़ों के बरांदों में पूरे तौर से भरे गए थे, जहाँ पंखें नहीं थे अथवा कठोर जलवायु सम्बन्धी स्थितियों को सुधारने के लिए कोई अन्य सुविधा नहीं थी ।

- मैनुएल के अनुसार सभी कैदियो को सोने के लिए शायिकाएं उपलब्ध नहीं कराई गई थी।
- स्नानागार अपर्याप्त थे प्रत्येक 10 कैदियों के लिए एक स्नानागार के मानक के विरूद्ध औसतन 16 से 53 कैदी एक स्नानागार का इस्तेमाल कर रहे थे ।
- बन्द हुई सीवर लाइनों की वजह से बहुत से शौचालय के खण्ड़ों में ऊपर से बहाव हो रहा था, जिसकी वजह से उनको अनुपयोगी बना दिया गया था और परिणामस्वरूप अस्वास्थ्यकर वातावरण के साथ-साथ इस्तेमाल हो रहे शौचालय के सामने बहुत लम्बी कतार लगी रहती थी।

यह स्पष्ट था कि जेल में मैनुअल के प्रावधानों के अन्तर्गत अपेक्षित मूलभूत सुविधाएं कैदियों को नहीं मिल पा रही थी और इस पहलू पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है। अधिक भीड़, स्वच्छता और स्वास्थ्य-विज्ञान के लिए समस्या बनी हुई थी।

विभाग का उत्तर

विभाग ने अपने कार्रवाई नोट/लिखित उत्तर में जेलों में अत्यधिक भीड़-भाड़ को स्वीकार किया तथा बताया कि अनेक उपाय जैसे नई जेलों का निर्माण, केसों के तीव्र मुकदमें चलाने तथा शीघ्र निपटान, प्ली बार्गोनिंग कोर्ट्स, दण्ड सहिता की धारा 107 के साथ पठित धारा 151 के तहत लाए गए कैदियों को रिहा करना तथा जमानत देने से सम्बन्धित प्रावधानों में छूट और प्रक्रिया को सरल बनाने जैसे कदम उठाये जा रहे हैं ताकि जेलों में भीड़ को कम किया जा सके।

लेखा परीक्षा द्वारा भीड़-भाड़ से सम्बन्धित प्रकाश में लाई गई समस्याओं से जुड़े बिन्दुओं पर विभाग द्वारा निम्नलिखित पैरा-अनुसार उत्तर भी दिये गए:

1. सभी खराब लाइटों, पंखों तथा रोशनदानों को बदल दिया गया है जिससे बैरकों में पर्यावरण का सुधार हुआ है।
2. नई बनाई गई जेलों जैसे जिला रोहिणी जेल तथा सैन्ट्रल जेल 8 एवं 9 के चालू होने से पहले से विद्यमान जेलों में कारावासियों की संख्या में कमी आई है।
3. जेलों में भीड़-भाड़ होने के कारण प्रत्येक कैदी को स्लीपिंग बर्थ प्रदान नहीं की जा सकती ।
4. सभी जेलों में कैदियों के नहाने हेतु पर्याप्त स्थान है।
5. यह स्वीकार किया गया है कि कभी-कभी सीवर बन्द हो जाते हैं तथा भर जाते हैं। तथापि हाल ही में सभी सीवरों को सक्शन मशीन का प्रयोग करके लोक निर्माण विभाग द्वारा पूरी तरह से साफ किया गया है जिससे सफाई व्यवस्था में सुधार हुआ है।

दिनाँक 11 सितम्बर 2009 को आयोजित बैठक में प्रधान सचिव (गृह) ने बताया कि यह पैरा नियंत्रक महालेखा परीक्षक द्वारा मार्च 2005 में लिया गया था और उसके बाद पीछले चार वर्षों में स्थिति में बहुत बदलाव आया है तथा कैदियों के लिए बहतर जीवन सुविधाऐं सुनिश्चित करने के लिए जेलों में अनेक सुधार किए गए हैं। उन्होंने संक्षेप में जेलों में भीड़ कम करने के लिए अपनाए गए उपायों जैसे छोटे-मोटे अपराधों वाले केसों का विशेष न्यायालयों द्वारा निपटान तथा प्ली बार्गोनिंग कोट्र्स, लगाना। महानिदेशक (कारागार) ने जेलों में किए जा रहे असंख्य सुधारों, बेहतरीकरण तथा सुविधाओं में वृद्धि से समिति को अवगत कराया। **उन्होंने सूचित किया कि इस समय कुल जेल क्षमता 6250 के मुकाबले 11500 कैदी रह रहे हैं।**

नई जेलों के निर्माण के सम्बन्ध में विभाग ने बताया कि मंडोली में लगभग 3500 कैदियों की क्षमतायुक्त जेल का निर्माण किया जा रहा है। लगभग 35 प्रतिशत कार्य पूरा हो चुका है तथा वर्ष 2010 के अन्त तक निर्माण कार्य पूरा हो जाएगा। इसके अतिरिक्त नरेला में जेल परिसर के निर्माण हेतु भूमि चिन्हित कर ली गई है तथा उसका अधिग्रहण अंतिम चरण में

है। महा निदेशक (कारागार) द्वारा यह भी सूचित किया गया कि बापड़ोला में खुली जेल के निर्माण हेतु भूमि चिन्हित कर ली गई है।

समिति के विचार-विमर्श एवं निर्देश

विभाग द्वारा प्रस्तुत लिखित एवं मौखिक उत्तरों पर विचार करने के बाद **समिति ने यह गम्भीरतापूर्वक नोट किया कि कैदियों की जनसंख्या जेल क्षमता से दुगनी है तथा अत्यधिक भीड़-भाड़ से गम्भीर समस्याएँ उत्पन्न हो रही हैं। समिति ने सर्व समिति से विचार व्यक्त किया कि इस भीड़-भाड़ को यथाशीघ्र समाप्त किया जाना चाहिए। बैठक समाप्त होने से पहले विभाग को अगली बैठक में समिति के समक्ष निम्नलिखित रिपोर्ट देने के लिए निर्देश दिया गया:**

1. वर्ष 2010 एवं 2020 के अन्त तक जेल के कैदियों की अनुमानित संख्या तथा उन्हें पर्याप्त आवास एवं मूलभूत सुविधाऐं प्रदान करने हेतु प्रस्तावित उपायों पर रिपोर्ट।
2. पिछले तीन वर्षों के दौरान किये गए जेल सुधारों पर रिपोर्ट तथा की गई प्रगति सहित वर्तमान स्थिति ।

विभाग द्वारा प्रस्तुत उपरोक्त दोनों रिपोर्ट की दिनाँक 13 नवम्बर 2009 को आयोजित बैठक में समिति द्वारा जाँच की गई तथा इन पर व्यापक विचार- विमर्श किया गया। अनुमानित जेल जनसंख्या के सम्बन्ध में प्रस्तुत प्रथम रिपोर्ट में विभाग ने बताया कि पीछले 9 वर्षो के दौरान दिल्ली की जेलों में लगभग 12000 कैदियों की औसत संख्या रही है। इस दावे के समर्थन में की वर्ष 2006 के पश्चात् कैदियों की संख्या में उल्लेखनीय कमी आई है, निम्नलिखित आँकड़े दिये गये हैं:

वर्ष	31 दिसम्बर को कैदियों की संख्या
2006	13436
2007	11605
2008	11553
2009	11362(30 अक्तूबर को)

कमी के सम्बन्ध में रिपोर्ट में वर्णित कारण इस प्रकार हैं:

1. माननीय दिल्ली उच्च न्यायालय ने Crl.Ref.No.1/2007& Crl. M,A. No. 7030/2007 के मामले में न्यायालय ने अपने प्रस्ताव बनाव राज्य एवं अन्य के मामले में कई ऐतिहासिक निर्देश जारी किए हैं जिससे जेलों में भीड़ कम करने में बहुत सहायता मिली है।
2. छोटे अपराधो से जुड़े मामलों का मासिक आधार पर निपटान करने के लिए विशेष न्यायालयों की स्थापना जिससे अक्टूबर 2009 तक 4719 मामलों को निपटाया गया।
3. प्ली बार्गोनिंग कोर्ट्स, की स्थापना जिससे 666 मामलों का निपटारा किया गया।

विभाग ने अनुमान लगाया कि भीड़-भाड़ की समस्या वर्ष 2010 के अन्त तक काफी हद तक समाप्त हो जाएगी तथा 2020 के अन्त तक जेलों में भीड़-भाड़ की समस्या नहीं रहेगी। विभाग का यह विश्वास निम्नलिखित कारणों तथा रिपोर्ट में दर्शाए गए कैदियों की संख्या से सम्बन्धित पुराने आकलनों पर आधारित है:

1. पिछले तीन वर्षों के दौरान कैदियों की औसत संख्या 11500 रही तथा यह आशा है कि कैदियों की संख्या वर्ष 2010 में भी 11500 ही रहेगी।
2. जमानत देने के सम्बन्ध में न्यायालयों की उदार नीति तथा सरकार द्वारा मुकदमों की अवधि में तेजी से कमी करने के प्रयासों से जेल में विचाराधीन कैदियों की संख्या में पर्याप्त कमी आएगी।
3. कैदियों की संख्या वर्ष 2020 तक लगभग 12500 होने का अनुमान है, यदि प्रतिवर्ष लगभग 105 कैदियों की औसत बढ़ोतरी को लिया जाए तथा उपरोक्त पैरा 2 में वर्णित कैदियों की संख्या में कमी करने के विभिन्न उपायों को दृष्टिगत रखा जाए।

4. मनडोली में लगभग 3500 कैदियों की क्षमता से युक्त नई जेल का निर्माण किया जा रहा है। इसका निर्माण वर्ष 2010 के अन्त तक पूरा हो जाएगा। नरेला तथा बापरोला में क्रमशः लगभग 2000 तथा 750 कैदियों की क्षमता से युक्त जेलों के निर्माण का प्रस्ताव अन्तिम चरण में है। सभी नई प्रस्तावित जेलों का निर्माण वर्ष 2020 तक पूरा हो जाएगा।

पिछले तीन वर्षों के दौरान किये गए जेल सुधारों से सम्बन्धित दूसरी रिपोर्ट में ढाँचागत सुधारों, बेहतर चिकित्सा सुविधाओं, कैदियों की सुरक्षा में वृद्धि, बेहतर कैदी प्रबन्धन व्यवस्था, कैदी कल्याण प्रबन्धन, सुधार तथा पुनर्वास गतिविधियाँ, वैधानिक सहायता गतिविधियाँ तथा कौशल विकास योजना इत्यादि का वर्णन किया गया था।

प्रधान सचिव (गृह) तथा महा निदेशक (कारागार) ने समिति से सुधरी हुई स्थितियों तथा सुविधाओं (जैसाकि वांछित रिपोर्ट के माध्यम से समिति के ध्यान में लाया गया था) का निरीक्षण करने के लिए तिहाड़ जेल परिसर का दौरा करने का अनुरोध किया ।

चूँकि समिति जेल की स्थितियों का व्यापक अध्ययन करना चाहाती थी इसलिए समिति द्वारा निर्णय लिया गया कि दिनाँक 20 नवम्बर 2009 को केन्द्रीय कारागार (तिहाड) का दौरा किया जाए।

समिति का निरीक्षण एवं सिफारिशें

समिति यह गम्भीरतापूर्वक चिन्ता जाहिर करती है कि जेलों में भीड़-भाड़ की समस्या से मानवीय पीड़ा में वृद्धि होती है तथा यह कैदियों के अधिकारों के उल्लंघन के लिए उत्तरदायी है। इससे सार्वजनिक धन पर अनावश्यक रूप से अत्यधिक भार भी पड़ता है। जेलों में भीड़-भाड़ बहुत चुनौती पूर्व समस्याओं में से एक है क्योंकि इससे जीवन-यापन के उचित स्तर के अधिकार सहित कैदियों के मूलभूत अधिकारों को भी क्षति पहुँचती है। जेल व्यवस्था द्वारा कैदियों की मूलभूत

आवश्यकताओं को पूरा करने की क्षमता जैसे स्वास्थ्य सुविधाये, भोजन एवं आवास को भीड़-भाड़ से क्षति पहुँचती है। इससे पुनर्वास कार्यक्रम, शैक्षिक प्रशिक्षण तथा मनोरंजनात्मक क्रियाओं के प्रावधान से भी समझौता करना पड़ता है।

समिति यह आश्चार्यपूर्वक एवं असंतोषजनकता से टिप्पणी करती है कि अत्यधिक भीड़-भाड़ के बावजूद अतिरिक्त जगह मुहैया कराने तथा नई जेलों के निर्माण में अनावश्यक विलम्ब हो रहा था, जो इन तथ्यों से स्पष्ट है:

- विभाग ने नरेला में जेल परिसर के निर्माण हेतु भूमि आबंटित करने के लिए दिल्ली विकास प्राधिकरण को मार्च 2003 मे 7.79 करोड़ रूपये का भुगतान किया था लेकिन उक्त भूमि अभी तक आबंटित नही की गई है।
- मंडौली जेल हेतु भूमि विभाग द्वारा वर्ष 1981 में खरीदी गई थी। सत्रह वर्षों पश्चात् वर्ष 1998 में 48.72 करोड़ रूपये का अनुमान तैयार किया गया था जिसे फरवरी 2002 में संशोधित करके 100.85 करोड़ रूपये कर दिया गया। तदन्तर, इसे अगस्त 2004 में संशोधित करके 126.98 करोड़ रूपये तथा दिसम्बर 2004 में 168.51 करोड़ रूपये कर दिया गया। जेल का निर्माण अभी तक पूरा नहीं हुआ है जबकि लोक निर्माण विभाग द्वारा मार्च 1998 से मार्च 2000 के मध्य भूमि भराव तथा ड्राईंग एवं डिजाईन पर 1.51 करोड़ रूपये खर्च किये गये।

- विभाग ने खुली जेल के निर्माण के लिए बापडोला में भूमि के आबंटन हेतु डी.डी.ए. से वर्ष 1997 में सम्पर्क किया लेकिन अभी तक भूमि आबंटित नहीं की गई है।

नई जेलों का निर्माण करके अतिरिक्त जगह मुहैया कराने में विलम्ब होने के कारण भीड़-भाड़ की समस्या निरन्तर अक्षुण्ण रही। अकारण विलम्ब से कीमतों में भारी वृद्धि हुई तथा भूमि के आबंटन के लिए विभाग द्वारा किया गया भुगतान अनावश्यक रूप से लम्बे समय तक निष्फल रहा जिससे राजकोष को पर्याप्त मात्रा में हानि हुई।

तथापि समिति लेखापरीक्षा के निरीक्षणों के पश्चात् विभाग द्वारा पूर्व में उठाये गये अनेक कदमों पर संतोष जाहिर करती है जिनमें कैदियों के जीवन स्तर को सुधारना तथा विशेष/plea bargaining courts के माध्यम से केसों का निपटारा करना सम्मिलित है। माननीय दिल्ली उच्च न्यायालय द्वारा दिल्ली की जेलों में भीड़-भाड़ कम करने के उद्देश्य से जारी ऐतिहासिक निर्देशों का पालन करने में विभाग के ईमानदार प्रयासों की भी समिति सराहना करती है।

भीड़-भाड़ की समस्या को कम करने तथा जेल की सभी दशाओं मे सुधार करने के लिए समिति दृढ़तापूर्वक इन उपायों का अनुमोदन करती है:

1. **विभा्ग को वर्ष 2010 के अन्त तक काफी हद तक भीड़-भाड़ की समस्या से निपटने के लिए एक लघु अवधि का प्रारूप तैयार कर लेना चाहिए। कार्य की प्रगति की देख-रेख करने के लिए तथा मंडौली में जेल, जो निर्माणाधीन बताई गई है तथा वर्ष 2010 के अन्त तक उसका**

निर्माण कार्य पूरा होने की आशा है, उसका निर्माण कार्य समय पर पूरा होना सुनिश्चित करने के लिए सभी आवश्यक कदम उठाने हेतु एक समिति का गठन किया जाना चाहिए। उक्त समिति को सभी पहलुओं का अग्रीम रूप स ग्रह्न अध्ययन करना चाहिए तथा योजना, प्रारूप एवं प्रक्षेपित आवश्यकताओं में परिवर्तन होने से विलम्ब होने से बचने के लिए सभी आवश्यक कदम उठाने चाहिए। इस नई जेल को समय पर पूरा करवाने को सर्वोच्च प्राथमिकता दी जानी चाहिए क्योंकि इसकी लगभग 3500 कैदियों की आवास क्षमता से वर्तमान जेलों में भीड़ कम करने में सहायता मिलेगी।

2. (i) इस लघु अवधि की योजना के अतिरिक्त विभाग को एक लम्बी अवधि की योजना भी बनानी चाहिए ताकि वर्ष 2020 तक भीड़-भाड़ की समस्या पूरी तरह से समाप्त हो जाए। समिति विभाग द्वारा वर्ष 2020 हेतु जेल की जनसंख्या के लगभग केवल 12500 होने के प्रक्षेपण से सहमत नहीं है। यह लगता है कि अनुमान लगाने में रूढ़िवादी तरीका अपनाया गया है। विभाग द्वारा इस सम्बन्ध में अधिक व्यवहारिक तरीका अपनाया जाना चाहिए था जिसके तहत सभी सम्बन्धित कारको जैसे तेजी से बढ़ती जनसंख्या, अपराध दर, हमारी अपराधिक न्याय व्यवस्था और जेल निर्माण योजनाओं में विलम्ब इत्यादि को ध्यान में रखना चाहिए था। जेल कैदियों की जनसंख्या से जुड़े हुए प्रक्षेपण की समीक्षा करके विभाग को यदि आवश्यक हो तो पहले से प्रस्तावित जेलों से अलग नई इत्यादि जेलों के निर्माण के लिए प्रस्ताव तैयार करने चाहिए।

(ii) तदनुसार, विभाग को नई जेलों के निर्माण तथा अन्य ढाँचागत सुधारों को सर्वोच्च प्राथमिकता देनी चाहिए। इस उद्देश्य के लिए लोक निर्माण विभाग, दिल्ली विकास प्राधिकरण तथा अन्य एजेंसियों के साथ मिलकर एक अन्तर-विभागीय व्यवस्था तैयार करनी चाहिए ताकि नई जेलों के निर्माण हेतु भूमि अधिग्रहण तथा अर्बन ऑर्टस कमीशन इत्यादि से स्वीकृति प्राप्त करने के प्रस्तावों में तेजी लाई जा सके। किसी भी विलम्ब की रोकथाम हेतु नई निर्मित जेलों को चालू करने तथा अधिग्रहीत करने की प्रक्रिया को भी कारगर बनाया जाना चाहिए।

(iii) इसके अतिरिक्त विभाग को आदर्श जेल नियमावली में निहित दिशा निर्देशों के आधार पर मानक मोडल बनाने हेतु सकारात्मक से विचार करना चाहिए जिसे भूमि अधिग्रहण के तुरन्त बाद लागू किया जा सके। इससे निश्चित रूप से जेल निर्माण की प्रक्रिया में तेजी आएगी और डिजाईन तथा ड्राईंग में बार-बार बदलाव की जरूरत से भी बचा जा सकेगा।

(iv) विभाग को एक निरिक्षण एवं समन्वय समिति का गठन करना चाहिए ताकि नरेला एवं बापरोला में प्रस्तावित जेलों का निर्माण कार्य समय पर पूरा होना सुनिश्चित हो सके। समिति को भूमि अधिग्रहण, अनुमानों को अन्तिम रूप देने, डिजाईन एवं ड्राईंग अर्बन ऑर्टन कमीशन तथा अन्य सम्बन्धित एजेंसियों से स्वीकृति लेने के लिए तथा निर्माण कार्यों की प्रगति का निरिक्षण करने के लिए ताकि निर्धारित समयावधि में इन दो जेलों का निर्माण पूरा हो सके, समिति को उचित कदम उठाने हेतु उत्तरदायी बनाया जाना चाहिए।

3. अत्यधिक भीड़-भाड़ की समस्या का समाधान हमारे दण्ड कानूनों, दण्ड प्रक्रियों, जमानत कानूनों एवं वैकल्पिक दण्ड आदेश की समीक्षा करते ढूँढ़ा जाना चाहिए। मुकदमा चलने से पहले गिरफ्तारी, लम्बी एवं कठोर दण्ड प्रक्रियों के कारण जेलों में भीड़-भाड़ होती है। मुकदमा, पूर्व गिरफ्तारी को अपराधिक मुकदमों के सबसे अंतिम उपाय के रूप में प्रयुक्त करना चाहिए। मुकदमा-पूर्व के विकल्पो को यथासंभव शीघ्र चरण में लागू करना चाहिए तथा गिरफ्तारी को यहाँ आवश्यक न हो वहॉ लागू नहीं करना चाहिए। इसके अतिरिक्त कुछ अपराधों को निरपराध की श्रेणी में लाना चाहिए तथा गिरफ्तारी के विकल्पों को ऐसे मामलों से निपटने के लिए तैयार करना चाहिए। कानून के तहत समाधेय अपराधों की सूची में कुछ और अपराधों को भी शामिल किया जाना चाहिए तथा पुलिस कर्मियों द्वारा अनावश्यक एवं असंगत गिरफ्तारियों से बचना चाहिए।

4. विचाराधीन कैदियों के समय-समय पर मामलों की समीक्षा के लिए एक व्यवस्था विकसित की जानी चाहिए। कैदियों को उनके अधिकारों एवं उत्तरदायित्वों के बारे में जागरूकता देने के लिए वैधानिक साक्षरता अभियान चलाएँ जाने चाहिए। उन व्यक्तियों की पहचान करना आवश्यक है जिन्हें वैधनिक सहायता की आवश्यकता है एवं वे उसके पात्र हैं। वैधानिक सहायता कर्मियों को ऐसे कैदियों की पहचान करके उन्हें वैधानिक सहायता के अपने अधिकारों के बारे में शिक्षित करना चाहिए। उन्हें विचाराधीन कैदियों की जमानत तथा व्यक्तिगत अनुबंध पर रिहाई कराने में सहायता करनी चाहिए।

5. **यह समिति के ध्यान में लाया गया है कि अभिरक्षण, मेडिकल एवं पैरा मेडिकल स्टाफ की कमी से जेलों की कार्यप्रणाली बुरी तरह से प्रभावित हो रही है। समिति यह सिफारिश करती है कि सरकार को जेल विभाग के रिक्त पदों को भरने को सर्वोच्च प्राथमिकता देनी चाहिए तथा अनावश्यक विलम्ब को रोकने के लिए चयन प्रक्रिया की प्रगति की समय-समय पर समीक्षा करनी चाहिए।**

6. **विभिन्न विशेषज्ञ समितियों, न्यायालयों तथा कार्यशालाओं द्वारा समय-समय पर की गई सिफारिशों को लागू करने की प्रक्रिया के निरिक्षण हेतु एक व्यवस्था विकसित करनी चाहिए।**

समिति द्वारा तिहाड जेल का दौरा

दिनाँक 13 नवम्बर 2009 को आयोजित बैठक के लिए गए निर्णय के अनुसार समिति ने दिनाँक 20 नवम्बर 2009 को तिहाड जेल का दौरा किया ताकि वहाँ की स्थितियों को देखा जा सके तथा विभाग द्वारा लागू किये गए सुधारों को भी निकट से देखा जा सके। **यह दिल्ली विधान सभा की लोक लेखा समिति द्वारा किसी विभाग का सबसे पहला दौरा था, जिससे यह दौरा विशेष एवं अलग बन गया।**

दौरे के प्रारम्भ में श्री बी.के.गुप्ता, महानिदेशक (कारागार) ने अपने कक्ष में पावर प्वाईंट के द्वारा प्रस्तुतिकरण देते हुए बताया कि दिल्ली की जेलों ने सौंपे गए सभी कार्यों को सफलतापूर्वक पूरा किया है तथा कैदियों की सुरक्षित हिरासत सुनिश्चित की है। इस बात पर बल दिया गया कि पिछले 3 वर्षों के दौरान जेल से भागने की कोई घटना नहीं हुई तथा दिल्ली की किसी भी जेल में झगड़े नहीं हुए। इस प्रस्तुतीकरण के द्वारा समिति को विभिन्न ढॉचागत सुधारों, नशा करने वालों के प्रबन्धन एवं एच.आई.वी. रोकथाम उपायो सहित बेहतर स्वास्थ्य सुविधाओं, जेल प्रबन्धन व्यवस्था, आगन्तुक प्रबन्धन व्यवस्था, वैधानिक सहायता

गतिविधियों सहित कैदी कल्याण प्रबन्धन, सुधार, पुनर्वास एवं कौशल विकास योजना के बारे में समिति को अवगत कराया गया ।

महानिदेशक (कारागार) में समिति को अभिरक्षण स्टाफ की कमी के बारे में भी जानकारी दी। उन्होंने बताया कि अभिरक्षण स्टाफ एवं कैदियों के अनुमोदित अनुपात 1:6, के मुकाबले अभिरक्षण स्टाफ एवं कैदियों का उपलब्ध अनुपात 1:12 है। 1357 स्वीकृत पदों में से इस समय 433 पद रिक्त हैं। जेल विभाग चयन प्रक्रिया हेतु दिल्ली अधीनस्थ सेवा चयन बोर्ड पर निर्भर है। समिति को यह जानकर आश्चर्य हुआ कि समितियों का विज्ञापन 7 फरवरी 2008 को दिया गया था तथा दिल्ली अधीनस्थ सेवा चयन बोर्ड ने एक वर्ष एवं नौ महीने पश्चात् 14 नवम्बर 2009 को परीक्षा आयोजित की। महानिदेशक (कारागार) ने यह स्पष्ट किया कि वर्तमान चयन प्रक्रिया के पूरा होने में तीन महीने और लगेंगे तथा इसके बाद स्टाफ को नौ महीने का मूलभूत प्रशिक्षण दिया जाएगा। इस प्रकार अब से एक वर्ष पश्चात उनकी सेवाऐ उपलब्ध होंगी।

समिति ने सर्वसमिति से इस मामले को सेवा विभाग एवं दिल्ली अधीनस्थ सेवा चयन बोर्ड के समक्ष रखने का निर्णय लिया ताकि ऐसे असाधारण विलम्ब के वास्तविक कारणो का पता लगाया जा सके और चयन प्रक्रिया में तेजी लाने के उपाय ढूँढ़े जा सकें।

पावर प्वाईंट प्रस्तुतीकरण के बाद समिति ने महानिदेशक (कारागार) एवं विभाग के अन्य वरिष्ठ अधिकारियों के साथ जेल का दौरा किया। समिति ने इन जेलों एवं सुविधा केन्द्रों का दौरा किया :

1. सी.सी.टी.वी. नियंत्रण कक्ष
2. केन्द्रीय आगन्तुक पंजीकरण केन्द्र
3. सैन्ट्रल जेल संख्या-1 स्थित नव आगन्तुक कक्ष
4. केन्द्रीय जेल संख्या-4 मे जेल प्रबन्धन व्यवस्था, बायो मैट्रिक पहचान व्यवस्था, जाँच पहचान परेड कक्ष तथा प्रथम बार अपराधी वार्ड (माडल वार्ड)।
5. केन्द्रीय जेल संख्या 2 में जेल फैक्टरी

समिति के निरीक्षण

समिति जेल की ढॉचागत व्यवस्था तथा सुविधाओं से प्रशंस एवं संतुष्ट है। यद्यपि कैदियों की संख्या जेल की समक्षा से लगभग दुगनी है लेकिन जेल अधिकारियों ने जेल की उचित देख-रेख हेतु उल्लेखनीय कार्य किया है। कमरे पर्याप्त पंखों एवं एग्जोस्ट पंखों सहित समुचित रूप से संवातित हैं तथा शौचालय भी साफ हैं। यह पाया गया कि कूड़ा-कड़कट को प्रतिदिन हटाकर उच्च स्तर की सफाई एवं स्वास्थ्य व्यवस्था कायम की गई है। सी.सी.टी.वी. नियंत्रण कक्ष एवं आगन्तुक पंजीकरण केन्द्र की प्रभावी एवं कारगर कार्यप्रणाली ने भी समिति को प्रभावित किया। पारदर्शी कॉंच युक्त अग्रभाग एवं माईक सिस्टम सहित नव आगन्तुक कक्ष भी प्रशंसनीय है, जिसमें कैदियों एवं उनके मिलने वालों के मध्य बेहतर श्रव्यता, दृश्यता एवं निजता उपलब्ध है।

जेल प्रबन्धन व्यवस्था में सभी कैदियों की फोटो एवं बायो मैट्रिक पहचान सहित व्यक्तिगत एवं केस की जानकारी संगृहीत है, इससे तीव्रता एवं आसानी से सही जानकारी मिलना संभव हुआ है और इससे क्रांतिकारी परिवर्तन आया है। ग्वाहों की सुरक्षा हेतु आदर्श परीक्षण पहचान कक्षों की स्थापना तथा स्वतंत्र एवं निष्पक्ष परीक्षण पहचान परेड का आयोजन जेल प्रशासन द्वारा उठाया गया उल्लेखनीय कदम है। प्रथम अपराधी वार्ड साफ एवं सही ढंग से देख-रेख युक्त पाया गया। **कैदियों हेतु आर.ओ.सिस्टम से स्वच्छ पेय जल की सुविधा, पुस्तकालय, केवल टी.वी., उपग्रह रेडियो, इन्डोर गेम्स तथा कैन्टीन सुविधाओं से समिति को यह विश्वास हो गया की जेल अधिकारी महात्मा गॉधी के इस विचार का ईमानदारी से अनुकरण कर रहे हैं कि *अपराध से घृणा करो, अपराधी से नहीं।***

समिति जेल विभाग द्वारा अपनाये गए निम्नलिखित नव-परिवर्तनों तथा कार्यक्रमों के लिए विभाग की सराहना करती है:

1. **कैदियों को शैक्षिक सुविधाए एवं विभिन्न कार्यों में प्रशिक्षण प्रदान करके उन्हें सुधारना एवं पुनर्वासित करना।**

2. महानिदेशक (रोजगार एवं प्रशिक्षण), श्रम मंत्रालय, भारत सरकार के दिशा निर्देशों के तहत कैदियों को विभिन्न कौशलों का रोजगारपरक प्रशिक्षण देने हेतु **कौशल विकास उपक्रमण योजना**। इस योजना के तहत 14 क्षेत्रों में 80 रोजगारपरक पाठ्यक्रमों की व्यवसायिक प्रशिक्षण हेतु पहचान की गई है तथा रोजगार प्राप्ति हेतु उद्योग से निकट समपर्क है।

3. **ऊर्जा संरक्षण हेतु उपाय तथा तिहाड़ को विश्व का प्रथम हरित नजरबन्दी केन्द्र बनाना।** इस योजना के तहत जेल के 11500 कैदियों द्वारा प्रतिदिन फेंके गए कूड़ा-कडकट को वायो गैस तथा विद्युत उत्पादन हेतु उपयोग करने की योजना है तथा 400 एकड़ परिसर में सौर ऊर्जा को संगृहीत करना है। जेल लगभग 3 वर्षों में हरित माध्यम से सारी वांछित ऊर्जा उत्पन्न करने में सक्षम होगी जिसके लिए बायोमास गैसीफायर प्लांट से उत्पन्न बिजली का उपयोग तिहाड जेल परिसर में प्रकाश व्यवस्था हेतु तथा निर्माण इकाईयों, किचन तथा बेकरी चलाने हेतु किया जाएगा।

समिति ने श्री बी.के.गुप्ता, महानिदेशक (कारागार) एवं उनके अधिकारियों तथा स्टाफ की टीम के ईमानदारीपूर्ण, समर्पित, अनथक प्रयासों से जेल को एक *सुधारालय* के रूप में परिवर्तित करने के लिए उनकी सराहना की।

निष्कर्ष

नियंत्रक महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन, कार्रवाई नोट, विभाग के लिखित एवं मौखिक अभ्यावेदनों का गहनतापूर्वक तथा तिहाड जेल परिसर का दौरा करने के पश्चात् समिति इस निष्कर्ष पर पहुँची है कि जेलों की दशा को सुधारने के लिए कई कदम उठाए गए हैं लेकिन बहुत कुछ किया जाना शेष है।

तदनुसार समिति ने इस प्रतिवेदन के पिछले पृष्ठों में कुछ सिफारिशें की हैं। समिति का विश्वास है कि यदि इसकी सिफारिशों को ईमानदारीपूर्वक क्रियान्वित किया गया तो विभाग की कार्यप्रणाली में निश्चित रूप से सुधार होगा तथा इससे जेलों में भीड़-भाड़ की समस्या से निपटने में तथा जेलों की सभी दशाओं को सुधारने में बहुत सहायता मिलेगी ।

समिति सरकार से आशा करती है कि यह न केवल समिति की सिफारिशों पर विचार करे अपितु व्यापक जनहित में इस प्रतिवेदन में वर्णित सिफारिशों को क्रियान्वित भी करे।

सदन में समिति के प्रतिवेदन के प्रस्तुतीकरण के तीन माह के अन्दर समिति की सिफारिशों पर जेल विभाग कार्रवाई रिपोर्ट प्रस्तुत करे।

(प्रहलाद सिंह साहनी)

सभापति

लोक लेखा समिति

दिल्ली

दिनाँक