अध्याय 2 : नाभिकीय तथा विकिरण सुविधाओं का नियामक ढांचा

लेखापरीक्षा उद्देश्यः क्या एक नाभिकीय नियामक से अपेक्षित उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए एईआरबी के पास आवश्यक नियामक स्थिति, प्राधिकार, स्वतन्त्रता तथा पर्याप्त अधिदेश है।

2.1 प्रस्तावना

किसी स्वतन्त्र नियामक की चारित्रिक विशेषताएं यह है कि यह डिक्री, विधान या किसी कार्यकारी आदेश की अपेक्षा विधि द्वारा सृजित किया जाना चाहिए, जो नियामक के क्षेत्राधिकार, शक्तियों, कर्तव्यों तथा उत्तरदायित्वों पर स्पष्टता प्रदान करे। कानूनी शक्तियों के सन्दर्भ में नियामक निकाय को अपने सांविधिक अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत मामलों पर अन्तिम निर्णय करने का प्राधिकार होना चाहिए। इसे उन क्षेत्रों, के लिए जिसके लिए इसे कानूनी प्राधिकार प्रदान किया गया है, मानक स्थापित करने एवं नियम बनाने में समर्थ होना चाहिए। इसे अपने निर्णय, मानक, संहिता तथा नियम लागू करने के लिए भी समर्थ होना चाहिए और इसके लिए इसे उल्लंघनों की गम्भीरता को औचित्य के अनुसार उपचार जिसमें दण्ड भी हो, का सहारा लेने में समर्थ होना चाहिए। इसे सूचना की प्रस्तुति तथा प्रावधान, जो आवश्यक हो, को बाध्य करने और विनियमित संस्थाओं के निष्पादन की निगरानी करने में समर्थ होना चाहिए।

इस अध्याय में हमने जांच की कि क्या एईआरबी एक स्वतन्त्र नियमक की विशिष्टता को पूरा करता है और स्पष्ट कानूनी प्राधिकार रखता है तथा आईएईए द्वारा निर्धारित वित्तीय एवं जनशक्ति मानकों के सन्दर्भ में यह कितना स्थाई है।

2.2 परमाणु ऊर्जा नियामक बोर्ड की कानूनी स्थिति

भारत में एई अधिनियम तथा इसके अन्तर्गत बनाए गए नियम देश में परमाणु ऊर्जा तथा विकिरण सुविधाओं से संबंधित मुख्य विधान तथा विनियामक ढांचे का प्रावधान करते हैं। जैसा कि पूर्व में बताया गया, एईआरबी का गठन 1983 में एई अधिनियम 1962 की धारा 27 के अन्तर्गत किया गया था जो केन्द्र सरकार को, इस अधिनियम द्वारा प्रदान की गई किसी शक्ति या इसको सौंपे गए किसी कर्तव्य को केन्द्र या राज्य सरकार के किसी अधीनस्थ अधिकारी या प्राधिकरण को प्रत्यावर्तित करने की अनुमति देता है। अधिनियम की धारा 27 वर्तमान में किसी प्राधिकरण या बोर्ड के गठन का प्रावधान नहीं करती है बल्कि केवल अधीनस्थ प्राधिकरण को शक्तियों के प्रत्यावर्तन का प्रावधान करती है। इस प्रकार, एईआरबी की कानूनी स्थिति को स्वतन्त्र शक्तियों से युक्त सांविधिक निकाय की अपेक्षा, केन्द्र सरकार द्वारा इसको प्रदत्त शक्तियों के युक्त अधीनस्थ प्राधिकरण के रूप में देखा जा सकता है। इस प्रकार, एईआरबी किसी विशिष्ट विधान द्वारा सृजित नहीं किया गया है।

अन्तर्राष्ट्रीय प्रथाः अन्तर्राष्ट्रीय परमाणु ऊर्जा एजेंसी (आईएईए) ने नियामक निकायों की स्वतन्त्रता की सर्वोपरि आवश्यकता को मान्यता दी है। 2003 की इसकी रिपोर्ट सुदृढ़ विनियम विकसित करने और बनाने, ऐसे विनियमों के साथ अनुपालन सत्यापित करने तथा उचित उपाय लागू करते हुए स्थापित विनियमों को प्रवर्तित करने हेतु नियामकों के समर्थ होने की आवश्यकता पर जोर देती है।

नियामक निकायों की स्वतन्त्र कानूनी स्थिति को स्वीकार कर लिया गया है तथा अनेक देशों ने अपने विधान मण्डलों द्वारा बनाई विधि के माध्यम से उन्हें कानूनी स्थिति प्रदान की है। ऐसे मामलों के उदाहरण नीचे सूचीबद्ध हैं:

स्वतन्त्र नियामक प्राधिकरण–क्षेत्रपार तुलना

आस्ट्रेलिया	आस्ट्रेलियाई विकिरण सुरक्षा तथा नाभिकीय सुरक्षा अधिनियम 1998 में नाभिकीय प्रतिष्ठानों के प्रचालन को विनियमित करने के लिए शासन प्रणाली स्थापित की गई। आस्ट्रेलियाई विकिरण सुरक्षा तथा नाभिकीय सुरक्षा एजेंसी को अधिनियम के अन्तर्गत कार्य निष्पादित करना और शक्तियों का प्रयोग सौंपा गया है।
कनाडा	कनाडा का नाभिकीय सुरक्षा तथा नियंत्रण अधिनियम मई 2000 से लागू किया गया है। अधिनियम ने कनाडाई नाभिकीय सुरक्षा आयोग स्थापित किया। अधिनियम क्राउन, संघीय एवं प्रान्तीय दोनों पर तथा निजी क्षेत्र पर बाध्यकारी है।
फ्रांस	नाभिकीय सुरक्षा प्राधिकरण, एक स्वतन्त्र प्रशासनिक प्राधिकरण जून 2006 में एक अधिनियम द्वारा सृजित किया गया था।
पाकिस्तान	पाकिस्तान सरकार ने किसी नाभिकीय दुर्घटना के परिणामस्वरूप नाभिकीय क्षति के लिए सिविल देयता की सीमा तक पाकिस्तान में नाभिकीय सुरक्षा तथा विकिरण सुरक्षा के विनियमन के लिए पाकिस्तान नाभिकीय विनियामक प्राधिकरण स्थापित करने के लिए 2001 में एक अध्यादेश बनाया।
यू एस	1974 के ऊर्जा पुनर्गठन अधिनियम द्वारा नाभिकीय विनियामक आयोग स्थापित किया गया था।

भारत में एईआरबी की स्थिति इस तथ्य द्वारा कम हो जाती है कि इसका कोई कानूनी अस्तित्व नहीं है और यह मात्र अधीनस्थ प्राधिकरण है।

विनियामक के अधिकारों की कमी से उत्पन्न विनियामक ढांचे की कमजोरियों को फुकुशिमा नाभिकीय दुर्घटना स्वतन्त्र जांच आयोग की रिपोर्ट में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है जिसमें माना गया है कि "टेपको फुकुशिमा नाभिकीय विद्युत संयंत्र दुर्घटना सरकार, विनियामक और टेपको के बीच सांठ–गांठ तथा कथित पार्टियों द्वारा शासन के अभाव का परिणाम था। उन्होने नाभिकीय दुर्घटनाओं से सुरक्षित होने के राष्ट्र के अधिकार को प्रभावी रूप से धोखा दिया। इसलिए हम निष्कर्ष निकालते हैं कि दुर्घटना स्पष्टतया 'मानवनिर्मित' थी। हमारा विश्वास है कि मूल कारण संगठनात्मक तथा नियामक प्रणालियां थीं जिन्होने निर्णयों तथा कार्यों में दोषपूर्ण विवेक को साथ दिया।"

स्वायत्त तथा शक्ति सम्पन्न विनियामक होने की विफलता स्पष्टतया गम्भीर जोखिमों से युक्त है।

2.3 एईआरबी को विस्तृत कानूनी शक्तियों के साथ सांविधिक स्थिति प्रदान करने में विलम्ब

अनेक समितियों द्वारा यथासंस्तुत एई अधिनियम 1962 संशोधन द्वारा एईआरबी को विस्तृत कानूनी शक्तियों के साथ सांविधिक स्थिति प्रदान करने की आवश्यकता पर कार्रवाई करने के सम्बन्ध में वर्षों से डीएई द्वारा की गई कार्रवाइयां, घटनाओं के कालक्रम में नीचे दी गई हैं:

दिनांक	घटना
फरवरी 1981	मैकोनी समिति[3] 'विनियामक तथा सुरक्षा कार्यों का पुनर्गठन' नामक रिपोर्ट प्रस्तुत करती है और इसे कानूनी स्थिति देने के लिए एई अधिनियम के अन्तर्गत सांविधिक निकाय के रूप में एईआरबी के सृजन की सिफारिश करती है।
नवम्बर 1983	डीएई एई अधिनियम 1962 की धारा 27 के अन्तर्गत प्रदत्त शक्तियों के अधीन एईआरबी का गठन करता है।
मई 1987	मैकोनी समिति अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करती है और एईआरबी के नियामक कार्यों की प्रभावकारिता से सम्बन्धित उपाय का सुझाव करती है।
नवम्बर 1992	डीएई, परमाणु ऊर्जा अधिनियम की धारा 26 (अपराधों का संज्ञान) के संशोधन के लिए राज्य सभा में 'परमाणु ऊर्जा (संशोधन) विधेयक 1992' नामक अध्यादेश प्रस्तुत करता है।
जनवरी 1997	नााभिकीय प्रतिष्ठापन की विनियामक प्रक्रिया के सभी पहलुओं की समीक्षा करने के लिए राजा रामन्ना समिति का गठन किया जाता है।

[3] 1981 में प्रस्तुत मैकोनी समिति रिपोर्ट का शीर्षक 'विनियामक तथा सुरक्षा कार्यों का पुनर्गठन' था। इसने एई अधिनियम के अन्तर्गत निर्दिष्ट नियामक तथा सुरक्षा आवश्यकताओं को लागू करने के लिए सुरक्षा मानक निर्धारित करने और नियम तथा विनियम बनाने में डीएई की सहायता करने की शक्तियों के साथ एक परमाणु ऊर्जा नियामक बोर्ड के सृजन की सिफारिश की। समिति ने यह भी सिफारिश की कि एईआरबी को कानूनी आधार देने के लिए अधिनियम के अन्तर्गत (यदि आवश्यक हो, अधिनियम के उचित संशोधन द्वारा) सांविधिक निकाय होना चाहिए।

अगस्त 1997	राजा रामन्ना समिति अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करती है। यह नाभिकीय सुरक्षा के विनियमन में इसकी प्रभावकारिता में वृद्धि करने के लिए एई अधिनियम के संशोधन और विनियामक प्रणाली में परिवर्तनों की सिफारिश करती है ताकि यह अधिक प्रभावी हो सके।
फरवरी 2000	केबिनेट के विचार के लिए व्यापक संशोधन लाने के लिए केबिनेट डीएई को निर्देश देता है।
अप्रैल 2001	डीएई एई अधिनियम 1962 की व्यापक समीक्षा तैयार करता है।
सितम्बर 2001	परमाणु ऊर्जा आयोग, परमाणु ऊर्जा नियामक प्राधिकरण (एईआरए) के गठन सहित प्रस्तावित संशोधनों पर विचार करता है।
जून 2002	केबिनेट सुरक्षा समिति (सीसीएस) एई अधिनियम 1962 के संशोधन से सम्बन्धित प्रस्ताव का अनुमोदन करती है।
दिसम्बर 2003	डीएई संवीक्षा के लिए विधि एवं न्याय मंत्रालय को ड्राफ्ट बिल प्रस्तुत करता है।
जुलाई 2004	विधायी विभाग, विधि एवं न्याय मंत्रालय सलाह देता हैं कि चुंकि नई सरकार का गठन हुआ है इसलिए भारत सरकार में अन्तर मंत्रालयी परामर्श दोबारा तैयार किए जांए।
जुलाई 2005	डीएई केबिनेट के समक्ष रखने के लिए प्रधानमंत्री के अनुमोदन के लिए एक ड्राफ्ट नोट प्रस्तुत करता है।
जुलाई 2005	जन विनाशक आयुध एवं उनकी सुपुर्दगी प्रणाली (गैर कानूनी कार्यकलापों का निषेध) अधिनियम 2005 के साथ इसके प्रावधानों का सामंजस्य, तथा यूएस के साथ संयुक्त वक्तव्य में निहित आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए प्रस्तावित मसौदा संशोधनों के आगे निर्धारण की वचनबद्धता का डीएई निर्देश देता है।
अक्तूबर 2005	दोबारा विचार प्राप्त करने के लिए सम्बन्धित सभी मंत्रालयों तथा विभागों को डीएई एक संशोधित मसौदा टिप्पणी परिचालित करता है।
मार्च 2006	डीएई टिप्पणियों को शामिल कर, एक संशोधित केबिनेट टिप्पणी विधायी विभाग, विधि एवं न्याय मंत्रालय को संवीक्षा के लिए भेजता है।
जनवरी 2007	विधायी विभाग की सलाह के आधार पर डीएई दोबारा एक संशोधित टिप्पणी केबिनेट को भेजता है तथा संवीक्षा के लिए विधायी विभाग को एक संशोधित मसौदा विधेयक भेजता है।
जून 2007	संशोधन करने के बाद मसौदा अध्यादेश तथा केबिनेट टिप्पणी संवीक्षा के लिए विधि मंत्रालय को प्रस्तुत किए जाते हैं।
अगस्त 2007	विधायी विभाग मसौदा अध्यादेश की संवीक्षा करता है और केबिनेट के लिए अन्तिम टिप्पणी केबिनेट सचिवालय को भेजी जाती है।
सितम्बर 2007	केबिनेट की टिप्पणी वापस ली जाती है।

जून 2010	मायापुरी दुर्घटना[4] के परिणामस्वरूप एईआरबी को सुदृढ़ करने के प्रस्ताव में आवश्यक संशोधन सुझाने के लिए परमाणु ऊर्जा अधिनियम 1962 के संशोधन की जांच करने के लिए डीएई एक आन्तरिक समिति का गठन करता है।
दिसम्बर 2010	आन्तरिक समिति परमाणु ऊर्जा अधिनियम 1962 में अनेक संशोधन सुझाते हुए अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करती है।
सितम्बर 2011	नाभिकीय सुरक्षा विनियामक प्राधिकरण तथा अन्य विनियामक निकायों के गठन के लिए नाभिकीय सुरक्षा विनियामक प्राधिकरण विधेयक 2011 (एनएसआरए बिल 2011) 7 सितम्बर 2011 को लोक सभा में प्रस्तुत किया जाता है।

घटनाओं का उर्पयुक्त कालक्रम, विधि के अधीन एक स्वतन्त्र विनियामक का प्रावधान करने हेतु नाभिकीय सुरक्षा की विनियमन में इसकी प्रभावकारिता बढाने के लिए एई अधिनियम 1962 संशोधित करने में विलम्ब तथा भारत सरकार द्वारा इसे पर्याप्त प्राथमिकता प्रदान करने के अभाव का उल्लेख करता है। विधायी परिवर्तन लाने के अनेक प्रयासों के बावजूद तथ्य यह है कि एई अधिनियम 1962 अभी तक (जुलाई 2012) संशोधित नहीं किया जा सका है।

डीएई ने बताया (फरवरी 2012) कि प्रोत्साहक तथा विनियामक कार्यों से संबंधित कानूनी उत्तरदायित्वों के पृथक्करण के संबंध में बृहत स्पष्टता लागू करने के लिए मौजुदा कानूनी ढांचे को सुधारने की प्रक्रिया को पहले ही आरम्भ किया जा चुका था तथा मौजुदा एईआरबी को बढी हुई कानूनी स्थिति देने के लिए नाभिकीय सुरक्षा नियामक प्राधिकरण विधेयक संसद के सामने रखा जा चुका था।

डीएई ने आगे बताया (फरवरी 2012) कि जहां तक विकिरण सुरक्षा का संबंध था, लोक सभा में प्रस्तुत नाभिकीय सुरक्षा विनियामक प्राधिकरण (एनएसआरए) विधेयक 2011 से एई अधिनियम 1962 में परिणामी संशोधन निर्दिष्ट किए गए थे जिसके प्रावधान धारा 16, 17, 23, 26 तथा 30 से सम्बन्धित थे तथा परमाणु ऊर्जा (संशोधन) विधेयक 2011 ड्राफ्ट किया जा चुका था तथा सम्बन्धित मंत्रालयों को टिप्पणियों के लिए प्रभारी मंत्री के रूप में प्रधान मंत्री के अनुमोदन से परिचालित किया जा चुका था। परमाणु ऊर्जा (संशोधन) विधेयक 2011 को ससंद में प्रस्तुत किये जाने का एक प्रस्ताव अनुमोदनार्थ कैबिनेट के सामने शीध्र ही प्रस्तुत किया जायेगा। डीएई ने यह भी बताया कि परमाणु ऊर्जा (संशोधन) अध्यादेश, 2011 लाने में विलम्ब अप्रत्याशित रूकावटों के कारण हुआ और आशय यह था कि विधेयक जहां तक सम्भव हो व्यापक हो।

अधिनियम के संशोधन की प्रक्रिया में संरक्षित विलम्ब जैसा कि पूर्व घटनाओं के कालक्रम में स्पष्ट है, और डीएई के उत्तर भी पुष्टि करते हैं कि 1981 में इस दिशा में मैकोनी समिति द्वारा की गई पहली सिफारिश के 30 वर्षों से अधिक समय से मामले को पर्याप्त प्राथमिकता नहीं दी गई थी।

[4] दिल्ली विश्वविद्यालय द्वारा विकिरण उपकरण के असुरक्षित तथा अप्राधिकृत निपटान के कारण मायापुरी दुर्घटना अप्रैल 2010 में हुई, परिणामस्वरूप गम्भीर चोटें आई जिसमें एक व्यक्ति की मृत्यू भी शामिल है।

यद्यपि अन्तर्राष्ट्रीय वचनबद्धताएं, अच्छी प्रथाएं और आन्तरिक विशेषज्ञ समितियों की सिफारिशें उपलब्ध हैं फिर भी एईआरबी की कानूनी स्थिति अब भी केन्द्र सरकार द्वारा इसे प्रत्यावर्तित शक्तियों के साथ सरकार के अधीनस्थ प्राधिकरण की है।

2.4 विनियामक स्वतन्त्रता तथा एईआरबी की भूमिका की स्पष्टता

31 मार्च 2005 को भारत सरकार द्वारा अभिपुष्ट आईएईए की नाभिकीय सुरक्षा सम्मेलन का अनुच्छेद 8 अनुबन्ध करता है कि संविदा की प्रत्येक पार्टी को विनियामक निकाय और नाभिकीय ऊर्जा के प्रोत्साहन अथवा उपयोग से सम्बन्धित किसी अन्य निकाय या संगठन के कार्यों के बीच एक प्रभावी पृथक्करण सुनिश्चित करने के लिए उचित कदम उठाना चाहिए। एक विनियामक निकाय को दवाब या रूकावट के बिना अपने प्रमुख नियामक कार्यों (मानक–निर्धारण, अनुमोदन, निरीक्षण तथा प्रवर्तन) को करने में समर्थ होना चाहिए। प्रभावी स्वतन्त्रता प्राप्त करने की आईएईए द्वारा निर्धारित मानदण्ड के आधार पर हमने एईआरबी की स्थिति निर्धारित करने का एक प्रयास किया। हमारे निष्कर्षों पर नीचे चर्चा की गई है:

आईएईए द्वारा निर्धारित मानदण्ड	भारत में वर्तमान स्थिति	लेखापरीक्षा टिप्पणियां
1. विनियामक तथा अविनियामक कार्यों का संस्थागत पृथक्करण	डीएई विद्युत उत्पादन के अविनियामक कार्यकलापों के लिए उत्तरदायी है जबकि डीएई के कार्यकलापों के विनियामक कार्यों के लिए एईआरबी उत्तरदायी है। वर्तमान परिस्थिति में एईआरबी तथा डीएई परमाणु ऊर्जा आयोग (एईसी) को जवाबदेह है।	यह तथ्य कि अध्यक्ष, एईसी तथा सचिव, डीएई एक ही हैं, विनियामक तथा अविनियामक कार्यों के संस्थागत पृथक्करण के मूल तत्व को नकारता है।
2. विनियामक कर्मचारियों के लिए निर्धारित अवधि एवं राजनीतिक आधारों पर विनियामक अधिकारियों को हटाने पर व्यवरोध	अध्यक्ष तीन वर्षों की अवधि के लिए या अगले आदेशों तक, जो भी पहले हो नियुक्त किया जाना है जिसका अर्थ है कि उसे तीन वर्षों की अवधि से पहले हटाया जा सकता है। तथापि, वर्तमान में अध्यक्ष, एईआरबी के कार्यालय की कोई निर्धारित अवधि नहीं है और सेवा विस्तार अलग–अलग मामले के आधार पर दिया जाता है। तीन अध्यक्षों ने 1990–1993, 1993–1996, तथा 1996–1999 के दौरान तीन वर्षों की अवधि के लिए तथा 2000–2005 एवं 2005–2010 के दौरान पांच वर्षों की अवधि के लिए दो ने, तथा 1983 से 1990 तक के दौरान सात वर्षों की अवधि के लिए एक ने कार्य किया।	अन्तर्राष्ट्रीय रूप से चिन्हित प्रथाएं अपनाई नहीं गई हैं।

3.	विनियामक निकाय के लिए अलग बजट–संबंधी तथा रोजगार अधिकार	नवम्बर 1983 में जारी एईआरबी के गठन आदेश के अनुसार एईआरबी के बजट, संसदीय कार्य और स्थापना तथा लेखा से सम्बन्धित मामलों के सम्बन्ध में डीएई प्रशासनिक सहायता करता है। एईआरबी अपनी बजटीय आवश्यकता तैयार करता है और डीएई को प्रस्तुत करता है। डीएई एईआरबी के अलग–अलग लेखा शीर्षों के अन्तर्गत बजट आवंटन करता है।	कानूनी ढांचे में परिभाषित की गई विनियामक के वित्तपोषण तन्त्र की बेहतर प्रथा के विरुद्ध एईआरबी बजटीय तथा प्रशासनिक सहायता के लिए डीएई पर निर्भर हैं।
4.	उत्तरदायित्वों के परस्पर विरोध के बिना किसी अधिकारी या संगठन को सूचना देना	एईआरबी गठन आदेश 1983 के अनुसार अध्यक्ष, एईआरबी, अध्यक्ष, एईसी को रिपोर्ट करता है।	अध्यक्ष, एईआरबी, अध्यक्ष, एईसी को रिपोर्ट करता है। अध्यक्ष एईसी, सचिव डीएई भी है जो एईआरबी द्वारा नियंत्रित निकायों में से एक है, परिणामस्वरूप उत्तरदायित्वों तथा हित का परस्पर विरोध होता है।

डीएई ने बताया (फरवरी 2012) कि गठन आदेश के अनुसार अध्यक्ष, एईआरबी को 'वित्तीय शक्तियां प्रत्यावर्तन नियम' तथा अन्य सुसंगत नियमों के अन्तर्गत विभागाध्यक्ष की पूर्ण शक्तियां हैं।

उपर्युक्त सारणीयन स्पष्ट करता है कि आईएईए द्वारा निर्धारित मानदण्ड के अनुसार एईआरबी को कोई प्रभावी स्वतन्त्रता नहीं है। 1997 में श्री राजा रामन्ना की अध्यक्षता वाली विशेषज्ञ समिति ने सिफारिश की थी कि अध्यक्ष, एईआरबी की वित्तीय शक्तियां पूर्णतया बढ़ाई जानी चाहिए जैसा कि भारत सरकार में विभाग के सचिव की हैं और उसे अपने बजट शीर्ष के अन्तर्गत आवंटित निधियों पर नियंत्रण करने के लिए पूर्ण शक्तियां दी जानी चाहिए। इसके बावजूद इस संबंध में अध्यक्ष, एईआरबी सचिव, डीएई का अधीनस्थ बना हुआ है।

डीएई ने आगे बताया (फरवरी 2012) कि विनियामक निकाय को विधिवत स्वायत्तता देने के उद्देश्य से एक विधेयक, नाभिकीय सुरक्षा नियामक प्राधिकरण विधेयक, 2011 सितम्बर 2011 में संसद में प्रस्तुत किया गया था।

एईआरबी की स्वायत्तता निम्न पहलूओं से सीमित है : (i) विनियामक एवं अविनियामक कार्यों में कोई संस्थागत पृथक्करण नहीं है; (ii) एईआरबी अध्यक्ष का कार्यकाल निर्धारित नहीं है और वह डीएई में किसी विभागाध्यक्ष के समान क्षमता में कार्य करता है; (iii) कोई अलग बजटीय अधिकारी नहीं है, और (iv) एईआरबी ऐसे अधिकारी/संगठन को रिपोर्ट करता है जिसके कार्यकलाप इसके अर्थात एईसी द्वारा व्यवस्थित किए जाने हैं।

2.5 नियम बनाने की शक्तियाँ

नाभिकीय तथा विकिरण सुरक्षा के क्षेत्र में विभिन्न कार्यकलापों को नियंत्रित करने के वर्तमान नियम निम्न हैं:

- परमाणु ऊर्जा (खानों का कार्यचालन, खनिज तथा निर्धारित पदार्थों का प्रहस्तन) नियमावली 1984
- परमाणु ऊर्जा (रेडियोधर्मी अपशिष्ट का निपटान) नियमावली 1987
- परमाणु ऊर्जा (खाद्य किरणन नियंत्रक) नियमावली 1996
- परमाणु ऊर्जा (फैक्टरियां) नियमावली 1996
- परमाणु ऊर्जा (विकिरण सुरक्षा) नियमावली 2004

तथापि हमने पाया कि उपर्युक्त में से कोई नियम एईआरबी द्वारा तैयार नहीं किए गए थे। वे सभी डीएई द्वारा तैयार किए गए थे।

डीएई ने बताया (फरवरी 2012) कि परमाणु ऊर्जा अधिनियम 1962 की धारा 30 के अनुसार अधिनियम के प्रयोजनों को पूरा करने के लिए नियम बनाने की शक्तियां केन्द्र सरकार को दी गई थीं। तथापि जहां तक उनका नाभिकीय तथा विकिरण सुरक्षा से सम्बन्धित मामलों का सम्बन्ध है नियम बनाते/संशोधित करते समय एईआरबी को हमेशा परामर्शी प्रक्रिया में शामिल किया गया था। डीएई का उत्तर पुष्टि करता है कि एईआरबी को नियम बनाने का कोई अधिकार नहीं है।

नााभिकीय तथा विकिरण सुरक्षा से संबंधित नियम बनाने या संशोधित करने का एईआरबी को कोई अधिकार नहीं है।

2.6 नियम बनाने में नियंत्रण कमजोरियां

एईआरबी परमाणु ऊर्जा (विकिरण सुरक्षा) नियमावली 2004 के संबंध में 'सक्षम प्राधिकारी'[5] के रूप में कार्य करता है। यह देखा गया था कि जबकि एईआरबी सुरक्षा नियामक के रूप में 1983 में गठित किया गया था परन्तु यह 'सक्षम प्राधिकारी के रूप मे केवल दिसम्बर 1987 में अधिसूचित किया गया था। जब परमाणु ऊर्जा (विकिरण सुरक्षा) नियम 2004 में बदले गए थे तब अध्यक्ष एईआरबी को अक्तूबर 2006 में 'सक्षम प्राधिकारी' के रूप में अधिसूचित किया गया था।

डीएई एईआरबी को सक्षम प्राधिकारी की शक्तियों के प्रत्यायोजन में शीघ्रता नहीं है। विलम्ब के परिणामस्वरूप मध्यवर्ती अवधि के दौरान ऐसे कानूनी अधिकार के अभाव के कारण किसी आपदा के समय पर उत्तरदायित्व निर्धारित नहीं किया जा सकता था।

---

5 परमाणु ऊर्जा अधिनियम 1962 के अन्तर्गत लागू नियमों के प्रयोजन हेतु भारत सरकार द्वारा नियुक्त, अनुमोदित, या मान्यता प्राप्त कोई कर्मचारी या अधिकारी।

2.7 नियम लागू करने के प्रावधान

एक नियामक प्राधिकरण को अपने निर्णय, मानक, संहिता तथा नियम लागू करने में समर्थ होना चाहिए। लेखापरीक्षा में ऐसे दृष्टान्त देखे गए जहां नियम अस्पष्ट थे।

परमाणु ऊर्जा (विकिरण सुरक्षा) नियमावली 2004 (आरपीआर 2004) का खण्ड 30 एई अधिनियम की धारा 17 की उपधारा 4 के अन्तर्गत विधिवत प्राधिकृत किसी व्यक्ति को परिसरों, विकिरण प्रतिष्ठानों तथा वाहनों का निरीक्षण करने की शक्ति देता है। 'किसी व्यक्ति' शब्द द्वारा हुई वर्तमान अस्पष्टता को दूर करने और इसे 'एईआरबी' से स्थानापन्न करने की आवश्यकता है जो आरपीआर 2004 के खण्ड 30 के अन्तर्गत इसकी शक्तियों में और स्पष्टता लाने के लिए सक्षम अधिकारी है।

इस आपत्ति को स्वीकार करते हुए डीएई ने बताया (फरवरी 2012) कि यद्यपि निरीक्षण करने के लिए आरपीआर 2004 के अन्तर्गत खण्ड 30 के अनुसार एईआरबी को उपलब्ध प्राधिकार पर कभी भी प्रश्न नहीं उठाया गया, परन्तु आरपीआर 2004 में अन्य संशोधनों के साथ साथ वृहत्तर स्पष्टता लाई जाएगी। उन्हाने आगे आश्वासन दिया कि एनएसआरए के अधिनियम पर नियमों का एक नया सैट जारी किया जाएगा और नए नियम आखिरकार आरपीआर 2004 का स्थान लेंगे।

2.8 शास्ति प्रावधान

एई अधिनियम की धारा 30(3) प्रावधान करती है कि इस अधिनियम के अन्तर्गत बनाए गए नियम प्रावधान कर सकते हैं कि नियमों का उल्लंघन, इस अधिनियम में अन्यथा जो भी स्पष्ट रूप से प्रावधान किया गया, को छोडकर, दण्ड सहित दण्डनीय होगा जो पांच सौ रूपया तक बढाया जा सकता है। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित ध्यान देने योग्य है:

- शास्ति प्रावधानों का एई अधिनियम 1962 के अन्तर्गत प्रावधान किया गया है, डीएई द्वारा संचालित हैं।
- शास्तियों की मात्रा का निर्णय करने में एईआरबी की कोई भूमिका नहीं है।
- शास्तियां लगाने के संबंध में एईआरबी को कोई शक्ति नहीं है।
- दण्ड की अधिकतम राशियां नाभिकीय तथा विकिरण सुविधाओं से सम्बन्धित अपराधों/उल्लंघनों के प्रति निवारक के रूप में काम करने के लिए काफी कम हैं, जिनमें पर्याप्त जोखिम शामिल है।

सिफारिशें

1. सरकार यह सुनिश्चित करे कि नाभिकीय नियामक शक्ति सम्पन्न तथा स्वतन्त्र है। इस प्रयोजन हेतु इसका विधि में सृजन किया जाना चाहिए और विनियमों, की स्थापना, विनियमों के अननुपालन का सत्यापन और अननुपालन के मामलों में इनका प्रवर्तन स्थापित करनें में आवश्यक प्राधिकार का प्रयोग करने में समर्थ होना चाहिए।

2. परमाणु ऊर्जा अधिनियम के अनुसार उद्ग्राह्य दण्डों की अधिकतम राशि की समीक्षा की जाए और उल्लंघनों की गम्भीरता के अनुपात में शास्तियों सहित श्रेणीवत उपाय करने के लिए नियामक के रूप में एईआरबी को शक्तियां दी जाएं।