अध्याय 1
प्रस्तावना

संविदा श्रमिकों के शोषण से रक्षा के लिए संसद ने कई कानून लागू किए हैं। ये प्रावधान कुछ प्रतिष्ठानों में संविदा श्रमिकों के रोजगार को विनियमित करते हैं और कुछ परिस्थितियों में इनका उन्मूलन करते हैं। इन प्रावधानों का उद्देश्य संविदा श्रमिकों को मूलभूत अधिकार प्रदान करना, उनके शोषण को रोकना और उनके लिए बेहतर काम करने की स्थिति सुनिश्चित करना है।

भारतीय रेल, स्टेशन, कोच, वैगनों, लोकोमोटिव, ट्रैक इत्यादि सहित अपनी विभिन्न संपत्तियों के सृजन, मरम्मत और रखरखाव के लिए कई तरह के कार्यों को क्रियान्वित करता है। इन कार्यों को अपने स्वयं के कर्मचारियों के माध्यम से या बाहरी एजेंसियों के माध्यम से निष्पादित किया जाता है। भारतीय रेल के विभिन्न विभाग अर्थात यांत्रिक, वाणिज्यिक, संचालन, विद्युत, सिविल इंजीनियरिंग, संकेत एवं दूरसंचार, चिकित्सा, इत्यादि पर इन कार्यों को कार्यान्वित करने की जिम्मेदारी होती है। बाहरी एजेंसियां रेलवे के लिए काम करती हैं और रेलवे के संविदाओं के निष्पादन के लिए बाहरी श्रमिकों को भी शामिल करती हैं। एक बड़ी संख्या में इन श्रमिकों को 'संविदा श्रमिक' के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। कानून के वैधानिक प्रावधानों के द्वारा संविदा श्रमिकों के संरक्षण का दायित्व 'मूल नियोक्ता' के रूप में भारतीय रेल तथा बाहरी एजेंसियों, जो 'ठेकेदार' के रूप में प्रचलित है, के पास है। श्रमिकों की सुरक्षा के लिए प्रमुख विधानों में से एक संविदा श्रम (विनियमन और उत्सादन) अधिनियम (सीएलआरआर), 1970 है।

भारतीय रेल द्वारा ठेकेदारों के साथ संविदा के तहत लगे सभी कर्मचारी अनिवार्य रूप से अधिनियमों और नियमों (विधायी प्रावधान) के लाभकारी प्रावधानों के दायरे में आते हैं, लेकिन यह जरूरी नहीं कि भारतीय रेल पर मूल नियोक्ता का दायित्व आए। निम्नलिखित पैराग्राफ में विधान, नियमों और विभिन्न न्यायिक घोषणाओं के आधार पर संविदा श्रमिकों के संवैधानिक प्रावधानों के बारे में बुनियादी अवधारणाओं पर चर्चा की गई है।

1.1 संविदा श्रमिकों के संबंध में संवैधानिक प्रावधानों के बारे में बुनियादी अवधारणाएँ

1.1.1 'संविदा श्रमिक 'क्या होता है

संविदा श्रमिक एक ऐसा शब्द है जिसे कोई अन्य व्यक्ति, मूल नियोक्ता को दिए जाने वाले परिणाम के लिए श्रमिकों (manpower) के रूप मे लगाता है, जहां इन श्रमिकों का मूल नियोक्ता के साथ नियोक्ता-कर्मचारी जैसा कोई प्रत्यक्ष संबंध नहीं होता है। इसमें ठेकेदारों के द्वारा मूल नियोक्ता को श्रमिकों की आपूर्ति करना भी

शामिल है, जहां ठेकेदार विनिर्दिष्ट गतिविधियों में शामिल नहीं होता है। इस प्रकार, संविदा श्रम प्रणाली केवल बाहरी स्रोतों तक ही सीमित नहीं है। 'संविदा श्रमिक' श्रमिकों के समूह को दर्शाता है जबकि 'बाहरी स्रोतो के ठेके' कार्य या गतिविधि को दर्शाते है।

जब ठेके के कार्य और सेवाओं को बाह्रय स्रोतों के द्वारा किसी अन्य परिसर में किया जाता है, जो कि मूल नियोक्ता के नियंत्रण और प्रबंधन के तहत नहीं है, तो वहाँ सीएलआरआर, 1970 लागू नहीं होगा। अन्य सभी वाह्रय स्रोतों से ठेके के कार्य और सेवाएँ, जो मूल नियोक्ता के परिसर में की जाती हैं, सीएलआरआर, 1970 के अंतर्गत आएंगी।

1.1.2 मूल नियोक्ता को संविदा श्रमिको के चयन में किसी प्रकार के हस्तक्षेप का अधिकार नही है

एक बार यदि किसी ठेकेदार को कार्य/सेवाओं/गतिविधियों का कार्य निर्धारित करार के तहत आवंटित किया गया हो, तो उसमें मूल नियोक्ता को संविदा श्रमिकों के चयन में किसी प्रकार के हस्तक्षेप का अधिकार नही है। यदि मूल नियोक्ता ठेकेदार के नाम परसंविदा श्रमिकों का चयन कर रहा है, तो वहाँ मूल नियोक्ता तथाकथित संविदा श्रमिकों का नियोक्ता हो जायेगा।

1.1.3 उप-संविदा के संविदा में मूल नियोक्ता का दायित्व

जहां कार्य के लिए ठेकेदार द्वारा उप-संविदा की जाती है, वहाँ संविदा में ठेकेदार एवं मूल नियोक्ता का दायित्व एकसमान है, क्योंकि सीएलआरआर, 1970 के प्रावधानों के अनुसार, उप-ठेकेदार ठेकेदार की परिभाषा में शामिल है। उप-संविदा के परिणाम स्वरूप भी, मूल नियोक्ता में परिवर्तन नहीं होता है।

1.1.4 संविदा श्रमिक के आवश्यक अवयव इस प्रकार हैं:

- ठेकेदार[1] द्वारा या ठेके द्वारा रोजगार दिया गया है
- वह 'कामगार' (श्रमिक)[2] होना चाहिए
- वह प्रतिष्ठान में या उससे जुडे कार्य में, कार्यरत होना चाहिए। कोई भी व्यक्ति किसी भी तरह के प्रतिष्ठान के कार्य में कार्यरत हो तो वह संविदा श्रमिक होगा।
- वह प्रतिष्ठान में या प्रतिष्ठान के कार्य के लिए किराए पर लिया गया है, जहाँ वह रोजगार पर है।
- उसका रोजगार मूल नियोक्ता की जानकारी में या उसके बिना हो सकता है|

[1] सं.श्र.वि. व उ. 1970 का खण्ड 2 (1) (सी)
[2] जैसा की सं.श्र.वि. व उ. 1970 का खण्ड 2 (क) (i) में परिभाषित किया गाय है।

- यह अनिवार्य नहीं है कि केवल जहाँ पर ठेकेदार द्वारा कामगारों के रोजगार का लाईसेंस अधिनियम के अधीन लिया गया है, वे कामगार ही संविदा श्रमिक होंगे। वह कामगार जिसे ठेकेदार द्वारा वैध लाईसेंस नहीं होने के बाद भी अपने साथ लगाया गया हो, वह भी **संविदा श्रमिक** होगा।
- सीएलआरआर, 1970 के प्रावधान उन प्रतिष्ठानों और ठेकेदारों के लिए लागू होते हैं, जिनमें पूर्ववर्ती बारह महीनों के दौरान बीस या अधिक मजदूरों को एक दिन के लिए भी **संविदा श्रमिक** के रूप में नियोजित किया है या किया था।

1.2 संगठनात्मक ढाँचा

रेलवे बोर्ड भारतीय रेलवे की सर्वोच्च संस्था है जो रेल मंत्री को रिपोर्ट करती है। रेलवे बोर्ड की अध्यक्षता, अध्यक्ष रेलवे बोर्ड (सीआरबी) करते हैं और इसके पांच प्रभारी सदस्य ट्रैक्शन, रोलिंग स्टॉक, ट्रैफिक, स्टाफ और इंजीनियरिंग और वित्त आयुक्त (रेलवे) होते हैं। बोर्ड, रेल सेवाओं, अधिग्रहण, निर्माण और संपत्ति के संचालन और रखरखाव के सभी मामलों पर नीतियों को निर्धारित करने और क्षेत्रीय रेलवे में नीतियों और निर्देशों की निगरानी/कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार है। प्रत्येक सदस्य के अंतर्गत एक कार्यात्मक निदेशालय, नीतियों को निर्धारित करने तथा रेलवे कार्यों की निगरानी के लिए होता है। क्षेत्र स्तर पर, 17 क्षेत्रीय रेलवे हैं जिनमें क्षेत्रीय रेलवे के अधिकारियों की विभागवार पदानुक्रम **परिशिष्ट 1** में अंकित है।

1.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

वर्तमान समीक्षा यह आकलन करने के लिए की गई कि क्या रेलवे प्रशासन और उसके ठेकेदारों ने संविदा श्रमिकों के अधिकारों के संरक्षण के लिए सांविधिक कानूनों और नियमों का अनुपालन किया है और यह कि रेलवे प्रशासन के पास संविदा श्रमिकों के सांविधिक कानूनों और नियमों के अनुपालन की निगरानी हेतु कोई तंत्र है।

1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

संविदा श्रमिकों की नियुक्ति, कई विधियों और नियमों के प्रावधानों द्वारा शासित होता है। इस समीक्षा में इन अधिनियम और नियमों के प्रावधानों का उपयोग लेखापरीक्षा मानदंड के रूप में किया गया है। इनमे शामिल हैं:

- संविदा श्रम (विनियमन और उत्सादन) अधिनियम (सीएलआरए), 1970 तथा संविदा श्रम (विनियमन और उत्सादन) केंद्रीय नियम (सीएलआरआर), 1971
- न्यूनतम मजदूरी अधिनियम (एमडब्ल्यूए), 1948 तथा न्यूनतम मजदूरी नियम (एमडब्ल्यूआर), 1950

- कर्मचारी भविष्य निधि तथा विविध प्रावधान अधिनियम (ईपीएफ और एमपीए), 1952 तथा कर्मचारी भविष्य निधि योजना (ईपीएफएस), 1952
- कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम (ईएसआईए), 1948, कर्मचारी राज्य बीमा नियम (1950) और कर्मचारी राज्य बीमा (सामान्य) विनियम, 1950।

इसके अतिरिक्त, समय-समय पर इस संबंध में रेलवे बोर्ड द्वारा जारी किए गए आदेशों और निर्देशो इत्यादि का भी उपयोग लेखा परीक्षा मानदंड के रूप में किया गया है। इसके अलावा, भारतीय रेल के संविदा की सामान्य शर्तों के खंड 54 और 55 का भी लेखापरीक्षा मानदंड के रूप में उपयोग किया गया है।

1.5 लेखा परीक्षा क्षेत्र, कार्यप्रणाली और नमूना

लेखापरीक्षा में 2014-15 से 2016-17 तक तीन वर्षों की अवधि शामिल किया गया। लेखापरीक्षा जाँच में क्षेत्रीय रेलवे मुख्यालय और क्षेत्रीय स्थानों पर उपलब्ध विभिन्न संविदाओं और उनके संबंधित रिकॉर्ड की समीक्षा को शामिल किया गया। चयनित संविदा श्रमिकों से संरचित प्रश्नावली **(परिशिष्ट II)** के माध्यम से एक फीडबैक प्राप्त किया गया, जिसे चालू संविदाओं के संबंध में रेलवे अधिकारियों के साथ संयुक्त निरीक्षण के दौरान लिया गया। फीडबैक फॉर्म के माध्यम से, लेखापरीक्षा ने संविदा श्रमिक का नाम, ठेकेदार का नाम और पता जिसके लिए और किस समय से वह कार्य कर रहा था, कर्मचारी भविष्य निधि (ईपीएफ) का विवरण और कर्मचारी राज्य बीमा (ईएसआई) से संबंधित संविदाकारों के कोड, क्या वे अपने हकदारी के लिए जागरूक है, क्या उन्हे नकद में या बैंक के माध्यम से भुगतान किया जा रहा है, कितनी राशि का भुगतान किया जा रहा है, कितने घंटे वे काम करते हैं, साप्ताहिक विश्राम दिवसके लिए भुगतान, बोनस भुगतान, बकाया देय राशि, यदि कोई हो इत्यादि से संबंधित सूचनाओं को एकत्रित किया गया।

लेखापरीक्षा का आयोजन छह क्षेत्रीय रेलवे सहित नौ रेलवे संरचनाओं पर किया गया, नामतः उत्तर रेलवे (उ.रे.), उत्तर मध्य रेलवे (उ.म.रे.), उत्तर पश्चिमी रेलवे (उ.प.रे.), मध्य रेलवे (म.रे.), पूर्वी रेलवे (पू.रे.) और दक्षिण पश्चिमी रेलवे (द.प.रे.), दो उत्पादन इकाइयां (चितरंजन लोकोमोटिव वर्क्स, चित्तरंजन और डीजल लोकोमोटिव, वाराणसी) और मेट्रो रेलवे, कोलकाता। क्षेत्रीय मुख्यालय, मंडलों, निर्माण, भारतीय रेलवे प्रोजेक्ट मैनेजमेंट यूनिट (आईआरपीएमयू) (एनसीआर में), कार्यशालाएं और उत्पादन इकाइयों के प्रत्येक विभाग से दो संविदाओं का चयन किया गया था। इन चयनित नौ रेलवे संरचानाओं में कुल 463[3] संविदाओं की

[3]मध्य-रेलवे-105,पूर्व रेलवे-75, उत्तर मध्य रेलवे-105, उत्तर रेलवे-75, उत्तर पश्चिम रेलवे-34,दक्षिण पश्चिम रेलवे-46,मेट्रों कोलकाता-11,डीजल लोकोमोटिव वकर्स-6, चितरंजन लोकोमोटिव वकर्स-6

समीक्षा लेखापरीक्षा द्वारा की गई। इनमें से 108 संविदाओं में 31 मार्च 2017 तक कार्य पूरा हो चुका था तथा शेष संविदाएँ प्रगति में थी।

लेखापरीक्षा दलों द्वारा चयनित चालू ठेके के कार्यस्थल पर रेलवे कर्मचारियों के साथ संयुक्त निरीक्षण भी किया गया। 266 संविदाओं में 928 संविदा श्रमिकों (प्रत्येक व्यक्तिगत कार्यों में लगे श्रमिकों का 10 प्रतिशत) से लिए गए फीडबैक भी लेखापरीक्षा अध्ययन में शामिल किए गए।

लेखापरीक्षा द्वारा केंद्रीय श्रम आयुक्त, कर्मचारी भविष्य निधि संगठन और कर्मचारी राज्य बीमा निगम के अधिकारियों के साथ बैठक कर इनकी भूमिका पर भी चर्चा की गई। इन संगठनों द्वारा 2014 में शुरू की गई नई निरीक्षण योजनाओं पर भी चर्चा की गई। लेखापरीक्षा द्वारा श्रम कानूनों के अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए केस स्टडि के रूप मे एक गैर रेलवे संगठन, दिल्ली मेट्रो रेल निगम मे प्रणाली और नियंत्रण की भी समीक्षा किया गया।

मूल नियोक्ता तथा ठेकेदारों द्वारा अभिलेखों को प्रदान नहीं करने के कारण लेखा परीक्षा क्षेत्र की कुछ सीमाएं रहीं। मार्च 31, 2017 तक चयनित संविदाओं मे से 108 संविदाएं पूर्ण हो चुके थे तथा इनमे से अधिकांश ठेकों के अभिलेख मूल नियोक्ता व ठेकेदारों द्वारा संरक्षित नहीं किए गए, जो कि आवश्यक था। इनमें से ज़्यादातर अभिलेख ठेकेदारों द्वारा रखे जाने थे और यदि उन्हे समय-समय पर सत्यापित किया जाता तो, उनकी प्रति मूल नियोक्ता के पास भी होनी चाहिए थी। ठेकेदारों द्वारा दस्तावेजों के रख-रखाव का अभाव/आंशिक रख-रखाव यह सिद्ध करता है कि संविदा श्रमिकों से संबन्धित प्रावधानों का उचित तरीके से अनुसरण नहीं किया जा रहा है। उन मामलों में लेखा परीक्षा सूचना/जानकारी प्राप्त नहीं कर सकी तथा इन्हें प्रतिवेदन में 'लेखा परीक्षा को अभिलेख प्रदान नहीं किए गए' के रूप में अंकित किया गया है। वे मामले जहां अनुपालन नहीं किया जाना पाया गया है, वे रेलवे द्वारा उपलब्ध कराई गयी सूचनाएँ तथा अभिलेखों में उपलब्ध आंशिक सूचनाओं के आधार पर है।

सभी चयनित रेलवे संरचनाओं में संबंधित अधिकारियों के साथ एक्ज़िट सम्मेलनों में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई। 24 जनवरी 2018 को रेलवे बोर्ड स्तर पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा सिफारिशों पर चर्चा की गई। रेलवे द्वारा अब तक दी गई प्रतिक्रिया तथा कार्रवाई को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

प्रतिवेदन में लेखा परीक्षा निष्कर्ष चयनित नौ रेलवे संरचनाओं में पर्यवेक्षणों के आधार पर है। इस प्रकार की कमियाँ दूसरे रेलवे संरचनाओं तथा इकाइयों मे भी

प्रचलित हो सकती हैं। इनकी रेलवे प्रशासन द्वारा सभी इकाइयों मे जांच कि जानी चाहिए और उचित कदम उठाने चाहिये।

1.6 आभार

लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान रेलवे प्रशासन द्वारा दिए गए सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभार प्रकट करता है।