



प्राचीन काल से आधुनिक काल तक भारत में कारागृहों का विकास

Dr. Ravi Kumar Tyagi

Assistant Professor Opjs University (Churu)

परिचय:-

विश्व के प्राचीन देशों में कारागृहों का स्वरूप अपराधियों को काल कोठरी में बंद करके रखना था। परन्तु अब यह एक पूर्व अवधारणा रह गई है। 1597 से पूर्व का कारागृहों के इतिहास का उल्लेख प्राप्त नहीं है। लेकिन सन् 1553 में लंदन में आवारा दुराचारियों एवं निष्क्रीय व्यक्तियों को रखने के लिए एक शरणाश्रम बनाये जाने का उल्लेख प्राप्त है। फिर भी यह स्वीकार किया जाता है कि मानव-जीवन के विकास के साथ ही कारागृहों का भी विकास हुआ होगा।

यह मान सकते हैं कि कृषि युग में कारागृहों का विकास हुआ। डॉ. सेठना ने अपनी पुस्तक “समाज एवं अपराधी” में उल्लेख किया है कि 1597 में भी कारागार थे और उनकी व्यवस्थित रूप से स्थापना हो चुकी थी

प्राचीन भारत की कारागृह व्यवस्था:-

प्राचीन कारागृह अत्यन्त ही भयानक थे। यहां पर बंदियों को चुहों और सुअरों की तरह रखा जाता था। ये कारागृह अपराधों में कमी लाने के स्थान पर उनके वृद्धि किया करते थे, क्योंकि ये बदले की भावना पर आधारित होते थे। पूर्व में कैद खाने गैर सरकारी ठेकेदारों के द्वारा चलाये जाते थे, जो घूसखोरी एवं लाभ के लिए कार्य करते थे। इन कैदखानों की काफी दयनीय होती थी, इनमें शुद्ध वायु, पानी एवं प्रकाश तक कोई व्यवस्था नहीं थी। कैदियों की इस दुर्दशा को देखते हुए सरकार द्वारा इन कैदखानों का संचालन किया जाने लगा। तथा कैदियों की बुरी दशा सुधारने का प्रयास किया जाने लगा।¹

प्राचीन भारत की कारागृह वे स्थान थे जहां अपराधी को उसकी सजा सुना दिये जाने कैद करके रखा जाता था। प्राचीन भारतीय परम्परा के अनुसार जैसा ‘मनु’ और ‘कौटिल्य’ ने भी परिभाषित किया है कि इस काल में अपराधियों को शारीरिक प्रताड़ना, फांसी पर लटकाना, दागना, अंग विच्छेद करना, मृत्युदंड की सजा दी जाती थी।²

पूर्व-बौद्धिक युग में भी कारागृहों का अस्तित्व था। उस वक्त के कारागृह अत्यंत कष्टकारक थे। प्राचीन भारतीय कारागार पूर्णतः काल कोठरियों के समान थे जहां सीढ़न, अंधकार एवं प्रकाश की कोई व्यवस्था नहीं था, इन कारागारों में सफाई व्यवस्था पर भी ध्यान नहीं दिया जाता था, तथा इन कारागारों में कैदियों के साथ अमानवीय व्यवहार किया जाता था।³

¹ Harish Chandra Saksena, “Prisons and prison relation”, encyclopedia of social work in India Vol. I, Publication Division, Government of India New Delhi, P.313.

² K.V.R. aiyanger, “Some Aspects of Ancient Indian poli...”

³ S. Prakash, “History of Indian prisans system” The Journal of corrrertional work, No xxii jail training School, Lucknow, 1976.



प्राचीन भारतीय कानून विद्वानों के अनुसार कारागृहों के जीवन के बारे में जो ज्ञात हुई, उनकी समीक्षा एवं उपलब्ध आंकड़ों के आधार पर कारागारों की स्थिति एक स्पष्ट ज्ञात होती है। कुछ “स्मृति लेखको” ने प्राचीन कारागृहों के बारे में जो जानकारी प्रदान की है उनके अनुसार हत्या करने वाले के लिए मृत्युदंड निश्चित था। “याज्ञावल्क” के अनुसार जो कैदी भागने का प्रयास करेगा उसे फाँसी की सजा या अर्थ दण्ड प्रदान किया जाता था। विष्णु के अनुसार जो अपराधी किसी व्यक्ति की आँखों को क्षतिग्रस्त करता था उसे आर्थिक दण्ड प्रदान किया जाता था।⁴

‘कौटिल्य’ के अनुसार जेल को राजधानी में आम सड़कों पर निर्मित होना चाहिए, जिसमें स्त्री एवं पुरुष कैदियों को अलग-अलग रखने की व्यवस्था हो। उन्होंने कैदियों की समस्याओं पर काफी गहनता से अध्ययन करते हुए स्पष्ट किया कि हर पांचवे दिन कुछ कैदियों को स्वतंत्र कर देना चाहिए। यदि कोई कैदी अपने निर्धारित स्थान से अन्य स्थान पर जाता है तब उस पर 24 रु. जुर्माना किया जावे तथा उसके निरीक्षक पर दो गुना जुर्माना किया जावे। यदि निरीक्षक जेल के अन्य नियमों का उल्लंघन करता है तब उस पर 500 रु. तक का जुर्माना किया जावे। ‘कौटिल्य’ के अनुसार यदि कोई अपराधी जेल की दीवार तोड़कर भागने का प्रयास करता है तब उसे मृत्युदण्ड दिया जावे। और यदि किसी निरीक्षक की सख्ती के कारण किसी कैदी की मृत्यु हो जाती थी उस पर 1000/- रु. का जुर्माना किया जाता था। इसका तात्पर्य यह है कि अधिकारी हर समय सतर्क और सावधान रहे।⁵

‘सम्राट अशोक’ में बौद्ध धर्म के प्रभाव में आने के कारण मानवीय परिवर्तन आया और उसके कारागृहों में सुधार किये। प्रो. रामचंद्र ने पुस्तक “मौर्यन पॉलटी” में यह उल्लेख किया है कि सम्राट अशोक अर्थशास्त्र का ज्ञाता था, उनके 26 वर्षीय शासन काल में उन्होंने 25 जेलों का सुधार किया।⁶

अशोक से पूर्व जातक कथाओं में कैद की कुछ अवधारणाओं एवं समाज का प्रभाव मिलता है। ‘सीआ जातक नं. 283’ के अनुसार राजा किसी भी अधिकारी को जेल भेज सकता था जिसने अपराध किया है परन्तु यदि राजा को बाद में ज्ञात होता कि वह अपराध उसने नहीं किया तो वह छोड़ देता था। ‘जातक नं. 201’ में अपराधी कैद को कैद में रखने तथा जातक नं. 472 में राजनैतिक कैदी को युद्ध के दौरान उसे सेना में शामिल किये जाने का उल्लेख प्राप्त होता है। प्राचीन भारत में कैदियों को जेल से मुक्त करना एक सामान्य बात थी।⁷

प्राचीन भारतीय पुरातत्व विभाग ने ‘राजगीर’ नामक पंपलेट में ‘बिम्बसार’ के समय की जेल का वर्णन किया जिसमें यह दर्शाया गया है कि “प्रमुख मार्ग जो दक्षिण की ओर जाता है, मनिहार मन से 3/4 मील दूर

⁴ वासुदेव उपाध्याय op. cit, p. 323.

⁵ वासुदेव उपाध्याय op. cit, p. 324-325.

⁶ V.R. Ramchandra Dikhitar “The”.

⁷ वासुदेव उपाध्याय op. cit, p. 327.



पर आगन्तुओं के लिए 200 फीट पथरों से ढकी जगह जिसमें 6 फुट मोटी दीवाल थी। “ये उस जेल का वर्णन है जिसमें ‘बिम्बसार’ को उसके पुत्र अजातशत्रु ने कैद किया था। जेल के अधिकारियों को “बन्धनागाराध्यक्षा एवं कारक” कहा जाता था। प्रथम जेल अधीक्षक और द्वितीय उसका सहयोगी होता था। जेल विभाग सत्रिदाता के अधीन होता था, जिसे किसी स्थान को चुनने का अधिकार होता था जिस पर आवश्यक भवन का निर्माण किया जाता था।⁸

मध्यकालीन भारत की कारागार व्यवस्था:—

मध्यकालीन वैधानिक व्यवस्था भारत की प्राचीन व्यवस्था से काफी मिलती जुलती है। समकालिका मुस्लिम शासकों ने भारत में श्रेष्ठ न्याय व्यवस्था को स्थापित करने का प्रयास किया था। मुगलकाल में वैधानिक न्याय व्यवस्था ‘कुरान’ पर आधारित को तीन वर्गों में विभाजित किया गया था:

(अ) ईश्वर के विरुद्ध अपराध। (ब) राज्य के विरुद्ध अपराध। (स) व्यक्तिगत अपराध।

इन अपराधों के लिए दंड चार प्रकार का था :

(अ) हद (ब) ताहिर (स) क्वासस (*Quiras*) और (द) ताशिर।⁹

इस वक्त के कैदियों को जेल में लोहे की जंजीरों (बेड़ियों) से जकड़ा जाता था। ये जंजीरें कैदियों के पैरों से लेकर गले तक में बांधी जाती थी।¹⁰

शेरशाह का न्याय शासन निष्पक्ष तथा कठोर था। ऊंचे कुल तथा पद वालों को भी वह उसी तरह दंड देता था जैसे कि वह निम्न कुल वालों को दिया करता था। गंभीर अपराधियों को वह कारावास की सजा देता था।

मराठा काल में भी कैदियों को कारागार में दंड के लिए रखा जाता था। मृत्युदंड, अंगविच्छेद, जुर्माना करना आदि इस काल में दंड प्रदान करने के सामान्य तरीके थे। दंड के स्वरूप भारत के प्राचीनकाल से लेकर मध्यकाल तथा मराठाकाल तक एक समान थे।¹¹ किले के कुछ कमरों को बंदी खाना या अदबखाना के नाम से जाना जाता था, यहां पर उन अपराधियों को रखा जाता था, जो गंभीर अपराध किया करते थे। अपराधियों से उनके अपराध की गंभीरता के अनुसार व्यवहार किया जाता था। और अपराध की गंभीरता के अनुसार ही कैदियों को अलग-अलग स्थानों पर भेज दिया जाता था।

राजनैतिक कैदियों के साथ अच्छा व्यवहार किया जाता था, लेकिन उनका जेल के बाहर के लोगों से एवं अपने संबंधियों से मिलना जुलना वर्जित था। उन्हें सभी प्रकार की सुविधाओं दी जाती थीं और साथ ही

⁸ V.R. Ramchandra op cit, p. 172-173, quoted in Indra J. Singh op, cit, p.20.

⁹ हदीस: <http://www.islamdharma.org/article.aspx?ptype=A&menuid=26>

¹⁰ Ibid, Pp 35-36.

¹¹ R.N. Datt “Prison is social system” Popular Prakasan, Bombay-1981 P 47.

साथ अच्छा भोजन भी दिया जाता था।¹² इस प्रकार न तो प्राचीन काल में और न ही मध्यकालीन भारत में कारागार व्यवस्था इस प्रकार की थी :

1. इस समय के कारागारों में आधुनिकता नहीं थी।
2. कारागारों की आंतरिक प्रशासनिक व्यवस्था का कोई उल्लेख प्राप्त नहीं हुआ।
3. अलग से कारागारों की व्यवस्था नहीं थी और न ही न्यायालयों से कारागृहों का कोई संबंध था।

ब्रिटिश भारत में कारागृह व्यवस्था और आधुनिक कारागृह व्यवस्था का जन्म:-

सन् 1773 में रेग्यूलेटिंग एक्ट पारित किया गया तथा कलकत्ता में उच्चतम न्यायालय की स्थापना की गई जहां पर दीवानी और फौजीदारी मामलों के निपटारे के लिए अंग्रेजी कानून व्यवस्था के अंतर्गत एक अंग्रेज अधीक्षक को नियुक्त किया गया।¹³ अंग्रेजी अपराध कानून भारतीयों पर लागू किया गया।

सन् 1859 में 'भारतीय दण्ड संहिता' तथा 1860 में 'दण्ड प्रक्रिया संहिता' का निर्माण किया गया। आधुनिक जेल व्यवस्था के अनुसार अपराधियों के दंड की व्यवस्था की गई। सन् 1773 में जिस व्यवस्था को प्रारंभ किया गया वह सन् 1860 तक संपूर्ण भारत में लागू हो गई।¹⁴

ब्रिटिश काल के प्रारंभिक कारागृहों में बंदियों के रहने की उचित व्यवस्था (इंतजाम) नहीं थी। उनके भोजन, जल, स्वास्थ्य एवं चिकित्सा पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता था, ईस्ट इंडिया कंपनी के निर्देशक (डायरेक्टर) जेलों पर आवश्यकता से न्यूनतम खर्च करते थे, तथा जेल व्यवस्था पर भी पर्याप्त ध्यान नहीं देते थे, इसी के परिणामस्वरूप जेल व्यवस्था अत्यंत खराब हो गयी थी। ईस्ट इंडिया कंपनी के नियमों के अधीन 143 दीवानी, 75 फौजदारी 68 मिले जुले कारागृह थे, लगभग 75,100 कारागृह बंगाल, उत्तर पश्चिम प्रांत, मद्रास और बंबई में बनाये गये थे।

जेल व्यवस्था में सुधार लाने के लिए भारत में प्रथम कमेटी सन् 1836 में स्थापित की गई जिसे 'फेमस कमेटी' के नाम से जाना जाता है। इस समिति के सदस्यों में लार्ड मैकाले भी शामिल थे। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट सन् 1838 में प्रस्तुत की।

फेमस कमेटी ने कारागार व्यवस्था में सुधार लाने के लिए कुछ सुझाव रखे¹⁵:-

1. केन्द्रीय कारागार में 1000 से अधिक कैदियों को न रखा जाय।
2. सभी प्रांतों में जेल महानिरीक्षकों की नियुक्ति की जाये।
3. कारागारों के भवन बड़े हों, जिससे कि उनमें बंदियों को रखने की सुविधा हो।

¹² Ibid, p.50.

¹³ लियोन रिडज़िनो विज्ञा: द ग्रोथ ऑफ क्राइम पृ क्रं. 257।

¹⁴ G.R. Madan, "Indian social problems", vol I, Allied, New Delhi, 1981 P. 126.

¹⁵ G.R. Madan, op. cit. p. 127.



तदनुसार सन् 1846 में प्रथम केन्द्रीय कारागार की स्थापना आगरा में की गई तथा इसके बाद बरेली तथा इलाहाबाद में सन् 1848 में, लाहौर में सन् 1852 में, मद्रास में सन् 1857 में, बम्बई में सन् 1864 में, अलीपुर में सन् 1864 में, बनारस तथा फतेहगढ़ में सन् 1864 में तथा लखनऊ में सन् 1867 में केन्द्रीय कारागारों की स्थापित किये गये। सन् 1844 में सर्वप्रथम जेल महानिर्देशक की नियुक्ति उत्तर-पश्चिम प्रांत में की गई तथा सन् 1852 में अन्य प्रांतों में भी इस पत्र की स्थापना की गई। सन् 1850 में भारत सरकार ने देश भर की प्रांतीय सरकारों से यह अनुरोध किया कि वे कारागार महानिरीक्षक की नियुक्ति करें।

सन् 1862 में उत्तर-पश्चिम सीमा प्रांत में जेलों में सिविल सर्जनों की नियुक्ति की गई। सन् 1864 में जेलों में सुधार के लिए एक दूसरी समिति बनाई गई जिसका प्रमुख कार्य कारागृहों में होने वाली मृत्यु दर को कम करना एवं कारागारों की अन्य व्यवस्थाओं को ठीक करना।¹⁶ समिति ने अपने अध्ययनों से यह ज्ञात किया कि दस वर्षों में कैदियों की मृत्यु संख्या 46,309 से कम नहीं थी। समिति ने यह निष्कर्ष निकाला कि कारागृहों में बंदियों की मृत्यु होने के प्रमुख कारण थे।

1. कारागृहों में कैदियों की संख्या का अधिक होना।
2. स्वच्छ वायु का अभाव।
3. खराब सुरक्षा व्यवस्था।
4. गंदे पानी के निकासी की व्यवस्था नहीं।
5. अपर्याप्त वस्त्र।
6. फर्श पर सोना।
7. स्वच्छता एवं सफाई की कमी।
8. कैदियों से उनके क्षमता से अधिक श्रम कार्य लेना।
9. अपर्याप्त चिकित्सा सुविधा।
10. स्वच्छ जल की कमी।¹⁷

इस समिति ने सुझाव दिया कि जिन कैदियों (बंदियों) पर मुकदमा चल रहे हैं उन्हें अलग रखा जाय तथा अन्य कैदियों को उनकी आदत एवं प्रवृत्ति के अनुसार अलग रखा जाये। विभिन्न प्रांतों की जेलों (कारागारों) में सुधार के लिए भी इस समिति ने कुछ सिफारिशें की।¹⁸

सन् 1892 में पांचवी बार एक ऐसी राष्ट्रीय स्तर की कारागार सुधार समिति का गठन किया गया जिसने संपूर्ण कारागार व्यवस्था का निष्पक्ष मूल्यांकन किया और कारागार में बंदियों को दिये जाने वाले दण्ड के उद्देश्य स्वरूप में योजना लाने के लिए एक योजना को निर्मित किया। इस अखिल भारतीय समिति ने विभिन्न

¹⁶ R.N. Datir, op. cit, p.57.

¹⁷ Devakar, op cit. p. 13.

¹⁸ C.S. Malliah, op cit. p. 38.



समितियों द्वारा की गई सिफारिशों के कार्य को पूर्ण किया। इस समिति ने संपूर्ण जेल प्रशासन का पुनः निरीक्षण करके कुछ विस्तृत नियम बनाये। इस समिति का सबसे प्रमुख कार्य रहा सन् 1894 में कारागृह अधिनियम को निर्मित करवाना।

यह कारागृह अधिनियम सन् 1894 में संपूर्ण भारत के कारागृहों में एक साथ लागू किया गया कारागार अधिनियम (1891) के द्वारा कैदियों को कोड़े से मारने की प्रथा को प्रतिबंधित किया गया साथ ही इस अधिनियम के द्वारा अन्य दंडों को देने की कठोरता को भी कम किया गया। पूर्व निर्दिष्ट कैदियों जिनका वर्गीकरण किया गया है उनको छोड़कर सभी बंदियों के साथ एक जैसा व्यवहार करने को महत्व दिया गया।¹⁹

यद्यपि विभिन्न आयोगों की स्थापना की गई, विभिन्न समितियों के सुझावों पर भी अमल करने का प्रयास किया गया लेकिन फिर भारतीय कारागृहों में अपेक्षाकृत सुधार नहीं हो पाया और भारतीय कारागृह सुधार की दृष्टि से पिछड़े रहे तथा कैदियों के जीवन को सुधारने में जेल प्रशासन भी असफल रहा। बंदियों में मानवता लाने और सभ्य बनाने में भी कारागार प्रशासन दिशाहीन रहा, बंदियों को अच्छा भोजन, उनके स्वास्थ्य की देखभाल का कार्य दक्षता प्रदान करने में जेल प्रशासन पूरी तरह असफल रहा।²⁰

उपरोक्त कारागार नीति 1919 तक प्रभावित रही। भारतीय कारागृह व्यवस्था में परिवर्तन लाने के लिए सन् 1919 में स्वतंत्रता पूर्व समिति गठित की गई, जिसके अध्यक्ष सर एलेकजेंडर मेडर्यू थे। इस समिति ने सन् 1920 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इस समिति ने भारतीय जेलों की विभिन्न समस्याओं का तो अध्ययन किया, साथ ही इंग्लैण्ड, अमेरिका, जापान, फिलिपीन्स और हांगकांग की कारागारों में उत्पन्न होने वाली समस्याओं को भी अध्ययन किया। 1919 की भारतीय कारागृह समिति को कारागारों के सुधार की दिशा का वह मोड़ माना जाता है जहां से सुधार के मार्ग की दिशा का बोध होता है।

इस समिति ने सर्वप्रथम दो प्रमुख बातों को प्रस्तावित किया—

“निवारण” और “सुधार” के द्वारा भारतीय जेल प्रशासन को अधिक प्रभावशाली बनाना। जेल प्रशासन का मुख्य उद्देश्य बंदी में पनप रही अपराध की भावना की रोकथाम करना तथा बंदी के जीवन को बदल कर उन्हें एक अच्छा नागरिक बनाना। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट में अनेक बातों की सिफारिश की थी। जैसे में कैदियों का वर्गीकरण और उन्हें अलग-अलग रखना, जेल में बंदियों को किसी न किसी प्रकार के को सिखाना जाय, कारागृहों के बंदियों के लिए कर्मचारियों का समूह (स्टाफ) हो, अनुशासन और दंड, जेलों में सुधार का प्रभाव, कारागारों में स्वच्छता, चिकित्सा व्यवस्था, जेलों या कारागृहों में स्वच्छता, चिकित्सा व्यवस्था जेलों या कारागृहों या कारागारों से

¹⁹ G.R. Madan, op cit. p. 128.

²⁰ C.S Malliah, op cit. p. 38.



कैदियों को मुक्त करते समय उनकी सहायता करना, परीक्षण काल बंदियों को किसी व्यवस्था या रोजगार प्रदान करने वाले कार्य को सिखाना इत्यादि।²¹

कुछ समय पश्चात् मान्टेग्यू चेम्सफोर्ड के सुधारों के आने के पश्चात् जेल को राज्य के विषय के अंतर्गत रखा गया। राज्य या प्रान्तीय सरकारों से यह अपेक्षा की गई कि वे कारागारों की व्यवस्था को सुधारने के लिए श्रृंखलाबद्ध ढंग से सुधार समिति का गठन किया तथा इन समितियों के अंतर्गत जितने भी कारागृह आते थे, उनमें अधिक से अधिक सुधार की अपेक्षा की गई। जिन प्रान्तों ने सुधार समितियों का गठन किया था उनमें प्रमुख समितियों को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—

प्रथम — स्वतंत्रता प्राप्ति से पहले की। **द्वितीय**— स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् की।

प्रथम — स्वतंत्रता प्राप्ति से पहले की।

1. दि यूनाइटेड प्राविन्सेज जेल इंक्वायरी कमेटी 1928—29
2. दि कमेटी ऑफ प्रिजन रिफार्म्स इन मैसूर 1940—41
3. दि यू. पी. जेल रिफार्म्स कमेटी 1946 तथा
4. दि बाम्बे जेल रिफार्म्स कमेटी 1946—48

द्वितीय — स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद की।

1. दि ईस्ट पंजाब जेल रिफार्म्स कमेटी 1950—51
2. दि जेल रिफार्म्स कमेटी, उड़ीसा, 1952—55
3. दि जेल रिफार्म्स कमेटी, ट्रावनकोर कोचीन राज्य 1953—55
4. दि यू. पी. जेल इंडस्ट्रीज इंक्वायरी कमेटी, 1955—56
5. दि राजस्थान जेल रिफार्म्स कमेटी, 1964
6. दि बिहार जेल रिफार्म्स कमेटी वेस्ट बंगाल, 1972 तथा
7. दि जेल कोड रिविजन कमेटी वेस्ट बंगाल, 1972

सन् 1952 में बंबई में अखिल भारतीय जेल महानिरीक्षकों का सम्मेलन आयोजित किया गया, इस सम्मेलन में “मॉडल प्रिजन मेन्युअल” को प्रस्तावित किया गया था। इसके पश्चात् सन् 1957 में एक अखिल भारतीय जेल समिति गठित की गई, इस समिति का उद्देश्य कारागार—प्रशासन की समस्याओं का मूल्यांकन करना तथा आदर्श कारागार नियमावली (मॉडल जेल मेन्युअल) की रचना करना था।

²¹ Vidya Bhusan, Op. cit. p. 22.

इस समिति ने सन् 1959 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की इस समिति द्वारा जिस आदर्श जेल नियमावली की रचना की गयी थी उसके प्रमुख प्रस्ताव निम्न प्रकार से थे:-

1. कारागृहों एवं सुधार सेवाओं के राज्यों के गृहमांत्रलय के अधीन एवं नियंत्रण में रखा जाये।
2. हर राज्य में बंदियों (कैदियों) को रखने के लिए बंदी संस्थाओं को स्थापित किया जाये।
3. प्रत्येक केन्द्रीय कारागृह में स्वाभाविक तथा गैर आदतन अपराधियों को रखने की विशिष्ट व्यवस्था। इन कारागारों में केवल लम्बी की सजा पाये हुये वयस्क ही रखे जाना चाहिए और कैदियों की संख्या अधिकतम 750 होनी चाहिए।
4. प्रत्येक जिला स्तरीय बंदीगृह में कम सजा पाये हुए बंदियों को उनकी आपराधिक प्रवृत्ति को ध्यान में रखकर पृथक रखना चाहिए तथा इन बंदीगृह में बंदियों की अधिकतम संख्या 400 होनी चाहिए।
5. प्रत्येक कारागृह में निम्नलिखित प्रकार के कर्मचारियों नियुक्त होना चाहिए:- अधीक्षक (ग्रेड -व ग्रेड-2) उप अधीक्षक (ग्रेड-1 व ग्रेड-2)
6. बंदीगृह -कर्मचारियों की नियुक्ति एवं चयन, उनकी शारीरिक पुष्टता, कठोर कार्य करने की क्षमता, साहस, नेतृत्व, विश्वसनीयता, संतुलित व्यक्तित्व, प्रशासनिक निपुणता, चारित्रिक निष्ठा, मानववादी दृष्टिकोण तथा अपराधियों के सुधार में विश्वास रखने की मात्रा को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिए।
7. कारागृहों के समस्त कर्मचारियों को उनकी नियुक्ति के तुरंत बाद विशिष्ट प्रशिक्षण केन्द्रों में रखकर उन्हें कारागृह व्यवस्था की वस्तुस्थिति से परिचित करवाना आवश्यक है।
8. कारागृहों के कर्मचारियों की सेवा-दशाएं ऐसी होनी चाहिए जिसमें कुशल तथा कर्तव्यपरायण व्यक्ति इस सेवा में भर्ती होने का इरादा बना सकें।
9. प्रत्येक कारागृह के कर्मचारियों के लिए "कल्याण समिति" का गठन किया जाना चाहिए। प्रत्येक कारागृह में कर्मचारियों के लिए एक केन्द्रीय एवं सहयोगी उपभोक्ता भंडार होनी चाहिए ताकि वे उनसे उधार वस्तुएँ खरीद सकें।
10. प्रत्येक कारागृह में बंदियों का वर्गीकरण, उनकी आयु, लिंग शिक्षा तथा आपराधिक प्रवृत्ति को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिए।

18 अक्टूबर 1972 को भारत सरकार ने एक "वर्किंग ग्रुप ऑन प्रिजन्स इन द कन्द्री" का गठन उन विधियों पर विचार करने के लिए किया जिन्हें कारागृह सुधार का प्रमुख आधार माना गया। इसका प्रमुख कार्य यह देखना था कि देश कि विभिन्न कारागृहों में अपर्याप्त सुविधाओं को किस प्रकार से विस्तारित किया जा सकता है। इस वर्किंग ग्रुप ने अपनी रिपोर्ट सन् 1973 में केन्द्रीय सरकार को दी। इस रिपोर्ट में वर्णित किये गये प्रमुख निष्कर्ष निम्नलिखित थे:-

1. पूरे देश में कारागार-प्रशासन की व्यवस्था असंतोषजनक है।
2. कारागृहों की इमारतें बहुत पुरानी व जर्जर हो चुकी हैं तथा उनमें भौतिक सुविधाओं की अत्यंत कमी है।
3. कारागृह बंदियों से भरे हैं, लगभग सभी कारागृहों में क्षमता से अधिक बंदी है।
4. बंदियों का वैज्ञानिक वर्गीकरण नहीं किया गया है।
5. कारागृहों में सुधार कर्मचारियों की नियुक्ति नहीं हो पाई है।
6. कारागृहों के कल कारखाने उतने ही प्राचीन हैं जितने कि वे 50 वर्ष थे।
7. कारागृह कर्मचारियों को व्यावसायिक प्रशिक्षण नहीं दिया गया है।

कार्य समिती ने कारागार प्रशासन में सुधार करने के लिए निम्नलिखित योजना प्रस्तुत की:-

1. बंदियों की अभिरक्षा के दर्शन पर आधारित कारागृहों की व्यवस्था को सुधारात्मक दर्शन में बदलने की जरूरत।
2. कारागृहों की एक राष्ट्र-नीति का निर्माण करना जिसमें कारागृहों के विकास में मुख्य स्वरूपों को पंचवर्षीय योजनाओं में शामिल करना आवश्यक है।
3. भारत के संविधान में ऐसे संशोधन किए जाये जिससे कि प्रशासन का विषय समवर्ती सूची में शामिल हो जाये।
4. केन्द्रीय तथा प्रांतीय स्तर पर उपयुक्त कारागार अधिनियमों को पारित करने की आवश्यकता।
5. भारत में एक राष्ट्रीय स्तर के सुधार प्रशासन संस्थान का स्थापित करने की जरूरत।

गृह मंत्रालय ने जेलों में सुधार एवं उन्हें आधुनिक बनाने के लए 1977-78 के बजट में 2 करोड़ रुपये का प्रावधान रखा तथा 1978-79 के बजट में राशि बढ़ाकर 4 करोड़ रुपये कर दी गई।²²

सन् 1979 में मुख्य सचिवों के सम्मेलन में इस बात को प्रस्तावित किया गया कि जेलों में बढ़ती भीड़ को कम किया जाये, जिसके लिए विभिन्न प्रकार सिफारिशें की गईं। जिनमें से कुछ इस प्रकार थी-कारागृहों में से एक ऐसे प्रभावशाली तंत्र को विकसित किया जाय तो लगातार 'अन्डर ट्रायल' कैदियों के मामलों की समीक्षा कर सकें, तथा इसके लिए कानून जानने वाले अधिकारियों की नियुक्ति स्थायी या अस्थायी रूप में की जाय। सम्मेलन में यह सिफारिशें भी गई थी कि कैदियों को विभिन्न वर्गों में वर्गीकृत करना जिसमें उनकी देखभाल में सविधा हो। साथ ही इन बातों पर गौर किया गया-पुर्ननिरीक्षक में सुधार, अनुशासन पर अधिक ध्यान दिया जाये, दुराचार व भ्रष्टाचार को समाप्त करने को कठोर प्रयास, कारागार के कर्मचारियों को प्रशिक्षित करके उनकी

²² H.C. Saksena, op. cit. p. 315



योग्यता—गुणवत्ता में सुधार किया जाये। सन् 1977 में बनाई गई योजना के अंतर्गत राज्य सरकारों द्वारा जेलों में सुधार किया जावे, और सुधार के लिए उन्हें केन्द्र सरकार द्वारा आर्थिक सहायता उपलब्ध कराई जाये।

इसी के अनुसार सातवें आर्थिक आयोग की सिफारिशों के आधार पर 11 राज्यों के लिए 48.31 करोड़ रुपया अनुदान के रूप में प्रदान किया गया जो पांच वर्षों के लिए (1979–84) जेल प्रशासन एवं कैदियों की दशा में सुधार करने के लिए था। यह अपेक्षा भी की गई कि जो अनुदान राशि प्रदान की गई है वह मुख्यतः भोजन व्यवस्था, कैदियों के वस्त्र एवं उनकी चिकित्सा, पीने के लिए स्वच्छ जल, मनोरंजन, साफ—सफाई व्यवस्था, बिजली व्यवस्था तथा राज्यों के जेल भवनों के विस्तार व सुधार में खर्च की जावे।²³

केन्द्रीय सरकार ने भारत की विभिन्न जेलों में सुधार के लिए न्यायमूर्ति ए. एन. की अध्यक्षता में एक समिति गठित की।²⁴ जिसमें 31 मार्च सन् 1983 को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की—जिसमें प्रमुख रूप से एक राष्ट्रीय कारागार आयोग का सुझाव दिया गया जो भारतीय जेलों के आधुनिकीकरण की प्रगति का निरंतर मूल्यांकन करता हो। इसके अन्य सुझाव निम्नलिखित हैं—

1. भारतीय दंड संहिता में आवश्यकतानुसार संशोधन किया जाये।
2. जेल मैनुअल का प्राथमिकता के आधार पर पुननिरीक्षण किया जाये।
3. भारतीय संविधान के भाग 4 में प्रमुख रूप से जेलों की राष्ट्रीय नीति को सूत्र के रूप में वर्णित तथा समावेशित किया जाय।
4. भारतीय संविधान की सातवी अनुसूची में जेल एवं उससे संस्थाओं को शामिल करना चाहिए।
5. जेलों में सुधार कार्य को समान रूप देने तथा प्रशासनिक सुधार हेतु विकल्प होना चाहिए और नियम बनाना चाहिए जिसके संसद में स्वीकृति प्राप्त करनी होगी।²⁵

जस्टिस मुल्ला द्वारा सौंपी गयी रिपोर्ट का अनुसरण करने योग्य कार्य को देश के गृह मंत्रालय (विभाग) ने स्वीकार किया तथा केन्द्रीय व राज्यों की सरकारों ने भी मान्यता प्रदान की। इस समिति ने कारागृहों को अद्यतन बनाने तथा कारावासियों की दशा में सुधार करने के लिए राज्यों को 137.50 करोड़ रुपये दिये जाने की सिफारिश की लेकिन आर्थिक कठिनाईयों के चलते केन्द्रीय सरकार के द्वारा राशि उपलब्ध कराना संभव नहीं हुआ। इसके बाद भारत सरकार ने मई 1986 में महिला कारावासियों की स्थिति में सुधार के लिए उच्चतम न्यायालय के 'न्यायाधीश श्री व्ही.के. कृष्णा अय्यर' की अध्यक्षता में एक समिति गठित की। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट 1 जून 1987 को प्रस्तुत की। इस समिति के प्रमुख सिफारिशें इस प्रकार थीं—

²³ "India 1983", Ministry, of Information and Broadcasting, Government of India New Delhi, 1983, p. 45.

²⁴ C.S. Malliah, op cit. p. 450.

²⁵ Report of the chief United Nations correspondent in India in the field of the prevention of crime and the treatment of offenders, (from 1-1- 1983 to 31-12-1983) ministry of social welfare, government of India, New Delhi. Pp. 1-2.



1. भारत की महिला कैदियों के लिए एक राष्ट्रीय नीति बनाई जाय।
2. महिला कैदियों के लिए दंड और आचरण के लिए नये नियम बनाये जायें।
3. पुलिस, कानून तथा कारागृहों में एक ऐसा सामंजस्य स्थापित हो ताकि महिला कैदियों साथ न्याय किया जा सके।
4. उन्हें वैधानिक सहायता प्रदान की जाये।
5. महिला बंदियों के लिए अलग कारागृह हों।
6. महिला कैदी से जन्में बच्चे की जेल में उचित देखभाल की जावे। कारागृहों में माँ एवं बच्चे के लिए पौष्टिक भोजन की व्यवस्था हो।
7. महिला अपराधियों के लिए और अधिक महिला पुलिस कर्मियों की नियुक्ति की अनुशंसा की।
8. समिति ने शहरी क्षेत्रों के बाल अपराधों से निपटने के लिए विशेष बाल अपराध प्रकोष्ठ स्थापित किये जाने की अनुशंसा की।²⁶

इसके अलावा समय-समय पर विभिन्न मंचों के द्वारा कैदियों एवं कारागारों की स्थिति को सुधारने के लिए विद्वानों के द्वारा सुझाव प्रदान किये जाते हैं। जिनमें से कुछेक सुझावों पर अमल भी किया गया। जबकि कई महत्वपूर्ण सुझाव आर्थिक तंगी के चलते अमल में नहीं लाये जा सके।

भारत में कारागृहों का वर्गीकृत:-

1. केन्द्रीय कारागार— इसमें 700 से लेकर 1000 तक बंदियों के रखने का स्थान उपलब्ध होता है।
2. जिला कारागार— इसमें 100 से लेकर 500 तक बंदियों के रखने का स्थान होता है। इन कारागृहों को 5 श्रेणियों में बंदियों की संख्या के आधार पर पुनः विभाजित किया जाता है।
3. अल्पवयस्क कारागार — इसमें अल्पायु के बंदी रखे जाते हैं।
4. हवालात कारागार — इसमें विचाराधीन कैदी रखे जाते हैं।
5. महिला कारागार — इसमें सिर्फ महिला बंदियों को रखा जाता है।
6. खुले कारागार — इन कारागृहों में सुरक्षा न्यून होती है। इन कारागृहों में अच्छे आचरण वाले बंदियों तथा सामान्य कारावासी की आधे से अधिक सजा की अवधि को पूरा करने के पश्चात् बंदियों को भेजा जाता है।
7. आदर्श कारागार — इन कारागृहों को मध्यम सुरक्षात्मक कारागृहों की श्रेणी में रखा जा सकता है।

निष्कर्ष :-

उपरोक्त प्राचीन काल से लेकर आधुनिक काल तक के जेलों के विकास का संक्षिप्त अध्ययन करने पर ज्ञात होता है कि प्राचीन काल के कारागृहों में न तो कैदियों के रहने की उचित व्यवस्था थी और न ही उनके

²⁶ डॉ. न. नि. परांपजे: अपराध शास्त्र एवं दण्ड प्रशासन (संस्करण 2000)।



भोजन, पानी, स्वच्छ, वस्त्र, इत्यादि की व्यवस्था का कोई प्रबंध था। कारागृह अत्यंत दयनीय स्थिति में थे और इन कारागृहों में कैदियों को कठोर यातनाएं दी जाती थीं।

भारत के स्वतंत्र होने के बाद देश में कारागृहों एवं बंदियों की दशा सुधारने के विभिन्न प्रयास किये। केन्द्रीय सरकार द्वारा अनुदान राशि प्रदान करके जहां कैदियों का मूलभूत सुविधायें उपलब्ध कराई गई वहीं विभिन्न राज्यों में नवीन कारागृहों का निर्माण कार्य किया गया। महिला एवं बाल अपराधियों को रखने के लिए अलग से कारागृह निर्मित किये गये। कैदियों को कारागृहों में विभिन्न प्रकार के उद्योग कार्यों में लगाया गया बदले में उन्हें पारिश्रमिक प्रदान किया जाने लगा। कारागृहों में जो सुधारवादी कार्यक्रम लागू किये गये उन्हें तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है।

केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों के प्रयासों से जहां भारतीय कारागारों की स्थिति में सुधार हुआ नहीं कारागृह प्रशासन को भी कैदियों से उचित व्यवहार करने की अपेक्षा की गई। अध्ययन से ज्ञात होता है कि भारतीय कारागार व्यवस्था में प्राचीनकाल से लेकर वर्तमान काल कई क्रांतिकारी बदलाव आये हैं। केन्द्रीय एवं प्रान्तीय सरकारों ने भी कारागारों में विकास के लिए पर्याप्त प्रयास किये, हालांकि इसमें कई खामियाँ हैं, जिनको सुधारने की पर्याप्त आवश्यकता है।
