ISSN 2348-3857

लोकपाल संस्था का गठन, कार्य एवं चुनौतियाँ

सुश्री वर्षा पारगी

सहायक आचार्य, राजनीति विज्ञान

जनार्दन राय नागर राजस्थान विद्यापीठ (डीम्ड) विश्वविद्यालय, उदयपुर (राजस्थान)

शोध सारांश

हमारे देश में भ्रष्टाचार लगातार बढ़ता ही जा रहा है। मानवीय जीवन के हर क्षेत्र में भ्रष्टाचार फैला हुआ है। जैसे आई.पी.एल. में खिलाड़ियों की स्पॉट फिक्सिंग, नौकरियों में अच्छा पद प्राप्त करने की लालसा में लोग रिश्वत देने से भी पीछे नहीं रहते हैं। वर्तमान में देश का प्रत्येक तबका इस बीमारी से पीड़ित है। हमारा देश भारत पूरी दुनिया में 94वें स्थान पर भ्रष्टाचार के मामले में है। देश में राजनीतिक व प्रशासनिक स्तर पर भ्रष्टाचार निवारण के लिए ही लोकपाल संस्था का गठन किया गया है। एक सक्षम लोकपाल की स्थापना भ्रष्टाचार को सार्वजनिक जीवन से दूर करने के लिए की गई है। लोकपाल संस्था भ्रष्टाचार निवारण एवं जन शिकायत निवारण का कार्य करेगी, जिससे हमारे देश का विकास होगा। लेकिन भ्रष्टाचार को पूर्ण रूप से खत्म करने की चुनौती लोकपाल संस्था के सामने अब भी खड़ी है। क्या लोकपाल संस्था भारत को पूर्ण रूप से भ्रष्टाचार मुक्त कर पायेगी? इस सवाल का जवाब हमें तभी मिलेगा जब लोकपाल संस्था भ्रष्टाचार जैसी विकट समस्या का समाधान कर पायेगी। इसके जवाब लिए हमें थोड़ा धैर्य रखना होगा।

ब्रिटेनिका विश्वकोष में ओम्बुड्समेन को नौकरशाही की शक्तियों के दुरुपयोग के संबंध में नागरिकों द्वारा की गयी शिकायतों की खोज करने हेतु व्यवस्थापिका का आयुक्त कहा गया है। इस प्रकार यह व्यवस्थापिका का एक अधिकृत अभिकर्ता है, जो सरकार एवं प्रशासनिक अधिकारियों के अर्द्ध-न्यायिक एवं अन्य प्रशासनिक कृत्यों पर निरन्तर चौकसी रखता है। प्रशासनिक अधिकारियों के विरुद्ध कुप्रशासन, प्रशासनिक स्वविवेक का दुरुपयोग, भ्रष्ट आचरण, पक्षपात, भाई-भतीजावाद, राजनीतिक प्रभाव आदि के संबंध में नागरिकों द्वारा की गयी शिकायतों की खोजबीन करना तथा पीड़ित पक्ष को राहत दिलाना ही उसका मुख्य कार्य है।[1]

ओम्बुड्समेन प्रथा स्केन्डीनेवियन देशों द्वारा विकसित पद्धति है। सर्वप्रथम, वर्ष 1908 में स्वीडन में न्यायिक ओम्बुड्समेन की नियुक्ति हुई। ओम्बड्समेन, स्वीडिश शब्द 'ओम्बुड' (Ombud) से बना है जिसका अर्थ है - ऐसा व्यक्ति जो दूसरों का प्रतिनिधित्व करता है। स्वीडन में ओम्बड्समेन से तात्पर्य उस संस्था से है जो व्यवस्थापिका द्वारा चयनित तथा राजनीतिक रूप से तटस्थ होती है और प्रशासनिक अनियमितताओं के विरुद्ध जनता की शिकायतें सुनती एवं उनकी जाँच करती है। ओम्बुड्समेन अर्थात् जनता का प्रतिनिधि या वकील, एक संवैधानिक संस्था है जो नागरिक अधिकारों की रक्षा सहित प्रशासनिक कार्यकुशलता में अभिवृद्धि करती है।[2] वहाँ यह संस्था आज तक सफलतापूर्वक कार्य कर रही है। स्वीडन में ओम्बुड्समेन सभी प्रकार के प्रशासकीय भ्रष्टाचार की खोज करता हैं। तत्संबंधी प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत करने के साथ-साथ यह प्रत्येक अपराधी पाये जाने वाले दोषी अधिकारी पर न्यायालयों में मुकदमे भी चलाता है। बाद में इस पद्धति की उपयोगिता ने डेनमार्क को आकर्षित किया। यहाँ ओम्बुड्समेन की नियुक्ति संसद द्वारा प्रत्येक आम निर्वाचन के बाद की जाती है। संसद का विश्वास खो देने पर उसे पद से हटाया जा सकता है। उसे अधिकार है कि वह मंत्रियों तथा लोक-कर्मचारियों के संबंध में शिकायतों की जाँच करे एवं संसदीय नियमों और कार्य-विधियों की त्रुटियों को बताए लेकिन उसे न्यायाधीशों के कार्य और व्यवहार पर टीका-टिप्पणी करने का अधिकार नहीं है। ओम्बुड्समेन का कर्तव्य है कि वह संसद के समक्ष अपना वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करे।[3] डेनमार्क की उपलब्ध सफलताओं से उत्साहित होकर न्यूजीलैण्ड ने वर्ष 1962 में इसे अंगीकृत किया। न्यूजीलैण्ड के उदाहरण ने इंग्लैण्ड सहित अन्य देशों को भी यह पद्धति लागू करने का मार्ग खोल

दिया। इंग्लैण्ड ने वर्ष 1967 में इस पद्धति को अपनी संसदीय शासन प्रणाली एवं प्रतिनिध्यात्मक प्रजातंत्र की आवश्यकताओं के अनुरूप संशोधित कर अपनाया। ब्रिटेन के प्रशासनिक एवं सार्वजनिक जीवन में 'प्रशासन हेतु संसदीय आयुक्त' का एक विशिष्ट स्थान है। भारत में तो इससे भी पूर्व वर्ष 1966 में वर्तमान प्रधानमंत्री, श्री मोरारजी देसाई की अध्यक्षता में गठित, प्रशासनिक सुधार आयोग ने प्रशासकीय अन्याय से पीड़ित नागरिकों के कष्टों की समस्याओं पर अपने अन्तरिम प्रतिवेदन में इस संस्था को अंगीकृत करने की अनुशंसा की थी। भारत के लिए आयोग ने इस संस्था की दो श्रेणियों का प्रस्ताव किया था। प्रथम स्तर पर लोकपाल का प्रस्ताव था, जिसे केन्द्रीय मंत्रियों एवं केन्द्रीय शासन के वरिष्ठ सचिवों के विरुद्ध शिकायतों के अन्वेषण का अधिकार हो। द्वितीय स्तर पर एक अथवा अधिक लोकायुक्तों का प्रस्ताव था, जिन्हें सचिव स्तर से निम्न केन्द्रीय सरकार के अन्य प्रशासकीय अधिकारियों के कृत्यों की खोजबीन करने का अधिकार प्राप्त हो। राज्यों में भी इसी प्रकार लोकपाल एवं लोकायुक्त नियुक्त किये जाने का प्रस्ताव था। तत्कालीन भारत सरकार ने इस सुझाव को स्वीकार कर लिया था। इस प्रयोजन हेतु 9 मई, 1968 को लोक सभा में एक विधेयक भी प्रस्तुत किया गया, जो वर्ष 1969 में इस सदन द्वारा पारित भी कर दिया गया था। दुर्भाग्य से वर्ष 1970 में चौथी लोक सभा के विघटन के साथ यह विधेयक भी राज्य सभा द्वारा पारित न होने के कारण समाप्त हो गया।[4]

इसके बाद इस विधेयक को वर्ष 1971, 1977, 1985, 1989, 1996, 1998, 2001, 2005 और 2008 ई. में संसद में पेश किया गया, लेकिन हर बार इसे किसी न किसी वजह से चर्चा के लिए टाला गया। हर बार पेश किये जाने के बाद इस विधेयक में सुधार के लिए या तो इसे किसी संयुक्त संसदीय समिति के पास या फिर गृह मंत्रालय के विभागीय स्थायी समिति के पास भेजा गया और जब तक विधेयक पर सरकार कोई अन्तिम निर्णय ले पाती, सदन भंग हो जाती।[5] वर्ष 2011 में फिर जनान्दोलन हुआ, तब जाकर वर्तमान स्वरूप हमारे समक्ष आया है।

लोकपाल संस्था का गठन

लोकपाल एक भ्रष्टाचार निवारक संस्था है, जिसकी स्थापना के लिए लोकपाल कानून बनाने की अब राह खुली है। नये लोकपाल के मुताबिक लोकपाल उच्च पदों पर बैठे लोगों से जुड़े भ्रष्टाचार के केसों में उनके खिलाफ आम लोगों की शिकायतों की जाँच करेगा।

भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था को भ्रष्टाचार मुक्त करने और इसके अस्तित्व को बरकरार रखने तथा प्रशासन में पारदर्शिता लाने के उद्देश्य से देश में एक सशक्त लोकपाल और लोकायुक्त प्रणाली लागू करने के लिए लगभग साढ़े चार दशक पूर्व आरम्भ की गई प्रक्रिया को अब कानूनी मान्यता प्राप्त हो चुकी है। संसद द्वारा पारित लोकपाल एवं लोकायुक्त विधेयक, 2013 (विधेयक संख्या 134-C/वर्ष 2011) को देश के राष्ट्रपति प्रणव मुखर्जी ने 1 जनवरी, 2014 को अपनी संस्तुति प्रदान कर दी है। राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त होने के पश्चात् इस विधेयक को अधिनियम का दर्जा प्राप्त हो गया है। यह अधिनियम केन्द्रीय विधि एवं न्याय मंत्रालय द्वारा निर्मित नियमावली के साथ 1 जनवरी, 2014 को राजकीय राजपत्र में प्रकाशित होने के पश्चात् प्रवर्तन में आ गया है। स्वीकृत अधिनियम संसद से सड़क तक चली लम्बी विचार-विमर्श प्रक्रिया एवं भ्रष्टाचार से त्रस्त आम जनता द्वारा इस हेतु किए गए अथक संघर्ष की प्रतिपुष्टि है। पारित अधिनियम के प्रावधानों के लागू होने से देश में प्रशासनिक भ्रष्टाचार को नियंत्रित करने में महत्वपूर्ण सफलता मिलेगी।[6]

इसका मकसद प्रशासनिक कार्यों में निष्पक्षता व पारदर्शिता लाने के लिए व उसे जनता में भरोसेमन्द बनाने के लिए जनता की शिकायतों पर जरूरी जाँच प्रक्रिया को अंजाम देना है। इसी तरह राज्यों में भी लोकायुक्तों की नियुक्ति की जायेगी।[7] लोकपाल में एक अध्यक्ष और अधिकतम आठ सदस्य होंगे। लोकपाल का अध्यक्ष उच्चतम न्यायालय का कोई वर्तमान या सेवानिवृत्त मुख्य न्यायाधीश या न्यायाधीश अथवा अधिनियम की धारा 3(b) के अनुसार योग्यता रखने वाला व्यक्ति होगा।[8] लोकपाल में अधिकतम आठ सदस्यों में से आधे न्यायिक पृष्ठभूमि से होंगे। इसके अलावा कम से कम आधे सदस्य अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, पिछड़ी जाति, अल्पसंख्यकों और महिलाओं में से होंगे। यह नहीं बन सकेंगे लोकपाल के सदस्य - (1) संसद सदस्य या किसी राज्य या केन्द्र शासित प्रदेश की विधान सभा का सदस्य। (2) ऐसा व्यक्ति जिसे किसी किस्म के नैतिक भ्रष्टाचार का दोषी पाया गया हो। (3) किसी पंचायत या निगम का सदस्य। (4) ऐसा व्यक्ति जिसे राज्य या केन्द्र सरकार की नौकरी से बर्खास्त किया गया हो।

लोकपाल में पद छोड़ने के बाद

- लोकपाल कार्यालय में नियुक्ति खत्म होने के बाद अध्यक्ष और सदस्यों पर कुछ काम करने के लिए प्रतिबन्ध लग जाता है।
- इनकी अध्यक्ष या सदस्य के रूप में पुनर्नियुक्ति नहीं हो सकती।

- इन्हें कोई कूटनीतिक जिम्मेदारी नहीं दी जा सकती और केन्द्र शासित प्रदेश के प्रशासक के रूप में नियुक्ति नहीं हो सकती। इसके अलावा, ऐसी कोई भी जिम्मेदारी या नियुक्ति नहीं मिल सकती, जिसके लिए राष्ट्रपति को अपने हस्ताक्षर और मुहर से वारण्ट जारी करना पड़े।
- पद छोड़ने के पाँच साल बाद तक ये राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, संसद के किसी सदन, किसी राज्य विधानसभा या निगम या पंचायत के रूप में चुनाव नहीं लड़ सकते।

लोकपाल के पद पर नियुक्ति एक कमेटी करेगी, जिसमें प्रधान मंत्री, लोकसभा स्पीकर, लोकसभा में नेता विपक्ष, सुप्रीम कोर्ट के चीफ जस्टिस सहित इन सबकी सिफारिश पर शामिल एक प्रमुख न्यायविद् होगा। लोकपाल की जाँच के दायरे में कुछ शर्तों के साथ प्रधान मंत्री भी होंगे। इसके अलावा केन्द्रीय सरकार के सभी कर्मचारी अब इसके दायरे में हैं। विदेश से 10 लाख से ज्यादा का दान हासिल करने वाली संस्थाएँ भी अधिकार क्षेत्र में है।

लोकपाल संस्था में कार्य

जाँच शाखा - (1) अगर कोई जाँच कमेटी मौजूद नहीं है तो भ्रष्टाचार के आरोपी सरकारी कर्मचारी के खिलाफ शुरूआती जाँच के लिए लोकपाल एक जाँच शाखा का गठन कर सकता है। इसका नेतृत्व एक निदेशक करेगा। (2) लोकपाल द्वारा गठित ऐसी जाँच शाखा के लिए केन्द्र सरकार अपने मंत्रालय या विभाग से उतने अधिकारी और कर्मचारी उपलब्ध करवायेगी, जिसकी प्राथमिक जाँच के लिए लोकपाल को जरूरत होगी। **अभियोजन शाखा** - (1) किसी सरकारी कर्मचारी पर लोकपाल की शिकायत की पैरवी के लिए लोकपाल एक अभियोजन शाखा का गठन करेगा। इसका नेतृत्व भी एक निदेशक करेगा। (2) लोकपाल द्वारा गठित ऐसी अभियोजन शाखा के लिए केन्द्र सरकार अपने मंत्रालय या विभाग से उतने अधिकारी और कर्मचारी उपलब्ध करवायेगी, जितनी प्राथमिक जाँच के लिए जरूरत होगी।

लोकपाल के क्षेत्राधिकार

तलाशी और जब्तीकरण

- कुछ मामलों में लोकपाल के पास दीवानी अदालत के अधिकार भी होंगे।
- लोकपाल के पास केन्द्र या राज्य सरकार के अधिकारियों की सेवा का इस्तेमाल करने का अधिकार होगा।

सम्पत्ति को अस्थाई तौर पर नत्थी (अटैच) करने का अधिकार

- नत्थी की गई सम्पत्ति की पुष्टि का अधिकार।
- विरोध परिस्थितियों में भ्रष्ट तरीके से कमाई गई सम्पत्ति, आय, प्राप्तियों या फायदों को जब्त करने का अधिकार।
- भ्रष्टाचार के आरोप वाले सरकारी कर्मचारी के स्थानान्तरण या निलम्बन की सिफारिश करने का अधिकार।
- शुरूआती जाँच के दौरान उपलब्ध रिकॉर्ड को नष्ट होने से बचाने के लिए निर्देश देने का अधिकार।
- अपना प्रतिनिधि नियुक्त करने का अधिकार।
- केन्द्र सरकार को भ्रष्टाचार के मामलों की सुनवाई के लिए उतनी विशेष अदालतों का गठन करना होगा, जितनी लोकपाल बताए।
- विशेष अदालतों को मामला दायर होने के एक साल के अन्दर उसकी सुनवाई पूरी करना सुनिश्चित करना होगा।
- अगर एक साल के समय में यह सुनवाई पूरी नहीं हो पाती तो विशेष अदालत इसके कारण दर्ज करेगी और सुनवाई तीन महीने में पूरी करनी होगी। यह अवधि तीन-तीन महीने के हिसाब से बढ़ाई जा सकती है।

लोकपाल संस्था के समक्ष चुनौतियाँ

1. सबसे बड़ी चुनौती तो यह है कि इसका कारगर ढ़ाँचा खड़ा करना और सभी संबंधित जाँच एजेन्सियों में आवश्यकता अनुसार स्टाफ की नियुक्ति इसके सुचारु संचालन के लिए करना।
2. राजनीतिक भ्रष्टाचार और प्रशासनिक भ्रष्टाचार को समाप्त करना।
3. काले धन को उजागर करना।
4. जन शिकायतों का निवारण करना।
5. प्रशासनिक तंत्र में सार्वजनिक आस्था पैदा करना।
6. कुप्रभावित नागरिकों को समय पर न्याय दिलवाना।
7. लोकपाल कानून का सही अमल करना।
8. गरीबों को न्याय दिलवाना।
9. अपनी जाँच सुनिश्चित अवधि में पूर्ण करना।
10. अपराधी व्यक्ति के प्रति दण्डात्मक कार्यवाही करना।

11. देश में विकास करना।

12. जनता की इच्छाओं के प्रति इसे प्रतिसंवेदी बनाना।

13. लोकपाल को हमेशा एक जागरूक प्रहरी के समान भूमिका निभाना।

14. ईमानदार तथा कुशल प्रशासकों की प्रतिष्ठा कायम करना।

15. कुप्रशासन तथा भ्रष्ट अधिकारियों पर अंकुश लगाना।

निष्कर्ष

भारत में भ्रष्टाचार की जड़ें दिन-प्रतिदिन गहरी होती जा रही हैं, जिनमें सुधार के लिए गम्भीर व ईमानदार प्रयास की जरूरत है। अत: पारित लोकपाल संस्था के समक्ष भ्रष्टाचार को हमेशा के लिए जड़ से नष्ट करने की सबसे बड़ी चुनौती है। साथ ही जन शिकायत निवारण के लिए नागरिकों की सुनवाई करते समय लोकपाल को उन प्रशासनिक कमजोरियों की खोज करना अति आवश्यक है, जिसके कारण शिकायतें पैदा हुई हैं।

संदर्भ सूची

1. फडिया, डॉ. बी.एल., लोकप्रशासन, साहित्य भवन पब्लिकेशन, 2011, पृ. 726
2. कटारिया, डॉ. सुरेन्द्र, तुलनात्मक प्रशासनिक व्यवस्थाएँ, आर.बी.एस. पब्लिकेशन, जयपुर, 2013, पृ. 228
3. शर्मा, डॉ. प्रभुदत्त, शर्मा, डॉ. हरिशचन्द्र, लोक प्रशासन : सिद्धान्त एवं व्यवहार, पृ. 493
4. जैन, डॉ. प्रेमचन्द्र, कुप्रशासन पर नियंत्रण का स्वायत्त यंत्र ओम्बड्समेन, मध्य प्रदेश हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, भोपाल, पृ. 224-225
5. रिजवी, आबिद, राष्ट्र नायक अन्ना हजारे, साहित्य पब्लिकेशन, मेरठ, 2012, पृ. 90
6. यशपाल, लोकपाल बिल (इन्टरनेट) द ट्रिब्यून हाउस, चण्डीगढ़, 2013 http://www.dainiktribuneonline.com/2013/12/लोकपाल बिल (Accesed 3 March, 2015]
7. पूर्वोक्त
8. पूर्वोक्त