

खण्ड 4

नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ

THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

खण्ड 4 नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ

सरकार के कार्य का अन्तिम उद्देश्य नागरिकों का कल्याण करना होता है। लोक प्राधिकारी इस प्रकार की कार्रवाई या गतिविधियों को करने के लिए बाध्यकारी है जो राज्य व्यवस्था और अर्थव्यवस्था को विकास की ओर ले जाते हैं और उसका नेतृत्व करते हैं। प्रशासन के कार्यों का पालन करने के लिए नागरिकों के प्रशासन अन्तरापृष्ठ के द्वारा प्रभावी और सक्षमता के साथ कार्य निष्पादित किए जा सकते हैं। इन दोनों इकाइयों में जोकि इस खण्ड में सम्मिलित की गई हैं, उनमें इस अन्तरापृष्ठ के विभिन्न पक्षों पर विशेष रूप से प्रकाश डाला गया है।

इकाई 7 नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ-I : लोक सेवा वितरण एवं लोक शिकायतों का निवारण

नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ के पीछे यह उद्देश्य है कि नागरिकों को प्रशासन के केन्द्र में स्थापित किया जाना है। एक अच्छा प्रशासन सिविल सेवकों की सेवाओं की गुणवत्ता पर आवश्यक रूप से निर्भर करता है और उसमें नागरिकों की संतुष्टि अनिवार्य रूप से शामिल है। इस इकाई में नागरिक-प्रशासन परस्पर क्रियाकलापों के अर्थ और उनकी प्रकृति पर व्यापकता से प्रकाश डाला गया है। इसमें इस प्रकार के परस्पर क्रियाकलापों की प्रमुख श्रेणियों को प्रस्तुत किया गया है और राज्य स्तर पर लोक सेवा कानून के उद्देश्यों और विशेषताओं की चर्चा की गई है। इसके अतिरिक्त भारत में शिकायतों के समाधान के अर्थ और इसके क्षेत्र तथा इसी प्रकार से संघ के स्तर पर लोक शिकायतों के समाधान के लिए प्रदत्त मशीनरी (रचनातन्त्र) के कार्यों को भी व्यापकता से स्पष्ट किया गया है।

इकाई 8 नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ-II : (सूचना का अधिकार अधिनियम, लोकपाल, नागरिक घोषणा पत्र एवं ई-गवर्नेन्स

सन् 1960 और 1970 के दशकों के दौरान सरकार और उसके मुख्य साधन-स्रोत नौकरशाही के कार्यों के प्रति असंतुष्टिकरण तथा उनके प्रति मोह भंग होने के परिणामस्वरूप नागरिकों को और अधिक सशक्त बनाने के उद्देश्य से एक सुधार आन्दोलन की चिन्तनी पैदा हो गई। इस इकाई में नागरिकों तथा सरकार के प्रशासनिक पहलुओं के बीच अन्तःपृष्ठ के कुछ महत्वपूर्ण अवयवों के सम्बन्ध में विशेष चर्चा की गई है। भारत में भ्रष्टाचार के सम्बन्ध में नागरिकों की असंतुष्टिकरण का न्यूनीकरण करने के लिए कुछ संस्थानों की स्थापना करने के लिए कानूनों को पारित किया गया है जैसे कि लोकपाल और लोकायुक्त। लोकपाल संस्थान की शक्तियों और उसकी कमजोरियों की समीक्षा करने के अतिरिक्त सूचना का अधिकार अधिनियम के महत्व और उसकी विशेषताओं की व्यापकताओं को इस इकाई में विस्तार से स्पष्ट किया गया है। इसमें भारत के नागरिकों के लिए नागरिक घोषणापत्र एक दस्तावेज है जिसमें कुछ विशिष्ट उद्देश्यों को सम्मिलित किया गया है जोकि लोक सेवाओं के सुधार करने के लिए लक्ष्य को प्राप्त करना है। इस पर इस इकाई में विशेष रूप से प्रकाश डाला गया है। इसके साथ ही, इस इकाई में ई-गवर्नेन्स (ई-शासन) के महत्व और इसकी विशेषताओं को भी विशेष रूप से दर्शाया गया है, उन पर प्रकाश डाला गया है।

इकाई 7 नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ-I : लोक सेवा वितरण एवं लोक शिकायतों का निवारण

इकाई की रूपरेखा

- 7.0 उद्देश्य
- 7.1 प्रस्तावना
- 7.2 नागरिक की प्रकृति-प्रशासन अन्तरापृष्ठ
- 7.3 लोक सेवा वितरण और विध-निर्माण
 - 7.3.1 लोक सेवा वितरण पर विध-निर्माण के उद्देश्य और विशेषताएँ
 - 7.3.2 आलोचनात्मक अवलोकन
- 7.4 लोक शिकायतें
- 7.5 लोक शिकायतों के निवारण के लिए मशीनरी
- 7.6 निष्कर्ष
- 7.7 शब्दावली
- 7.8 संदर्भ लेख
- 7.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

7.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे:

- नागरिक का महत्व और अर्थ-प्रशासन अन्तरापृष्ठ;
- भारत में शिकायत निवारण रचनातन्त्र का महत्व; और
- भारत में लोक सेवा वितरण की गुणवत्ता में सुधार के लिए तरीके और उपायों की चर्चा।

7.1 प्रस्तावना

प्रभावी और दक्ष लोक सेवा वितरण अच्छे शासन का एक महत्वपूर्ण तत्व होता है। आमजन या सामान्य व्यक्ति नौकरशाही की उदासीनता (Bureaucratic Apathy) के कारण या सेवाओं के वितरण में विलम्ब होने के कारण प्रमुख समस्याओं का सामना करने का दुखदायी अनुभव होता है। इसके साथ ही भ्रष्टाचार की एक प्रमुख समस्या भी बन गई है। सेवा के अधिकार का पक्ष कानून में निहित है, जिसका आदर्श व मानक अथवा सेवा की गुणवत्ता नागरिक अधिकारपत्रों (Citizen Charters) में विधिवत् सम्मिलित किया गया है। इसके अतिरिक्त, निहित और निश्चित समय के अंतर्गत सेवाओं का वितरण करना एक कानूनी बाध्यता है। इस सम्बन्ध में किसी प्रकार की कमी करने से सेवाओं के प्रदानकर्ताओं को सजा दी जा सकती है, ऐसे प्रावधान मौजूद हैं। इसलिए सेवाओं के समयबद्ध वितरण के लिए नागरिकों को सांविधानिक गारंटी प्रदान की गई है तथा व्यापक रूप से कानूनों का निर्माण करके अनेक अधिनियम पारित किए गए हैं। सन् 2016 के अन्त तक भारत में 16

राज्यों/केन्द्र-शासित प्रदेशों (Union Territories - UTs) में अधिनियम पारित किए जा चुके हैं। इस सम्बन्ध में संघ सरकार और चार राज्यों द्वारा बिल प्रस्तुत किए गए हैं।

क्या लोक सेवा वितरण स्थापित है और क्या शिकायत निवारण के अधिकार के रूप में इसका महत्व है, इन दोनों के बीच कुछ अतिव्याप्ति प्रदर्शित होती है। समय पर सेवाओं का वितरण तथा शिकायतों के निवारण के सम्बन्ध के साथ नागरिकों और सरकारी अभिकरणों से दोनों सम्बन्धित हैं दोनों की अनेक सामान्य विशेषताएँ हैं जैसे कि अंकीकृत आँकड़ों (Digitised Databases) पर आधारित, अपीलिय रचनातन्त्र (Appellate Mechanisms) और पथभ्रष्ट लोक सेवाओं पर दण्ड लगाना या उनको दण्डित करना इत्यादि शामिल हैं। दोनों ही नागरिक-प्रशासन के सम्बन्धों पर कार्य करते हैं। ये दोनों एक ही सिक्के के दो पहलू हैं जिनको शासन के नाम से जानते हैं। बिहार केवल एक ऐसा राज्य है जहाँ पर दोनों कानून लागू होते हैं जिनके नाम हैं (1) बिहार लोक सेवा अधिकार अधिनियम (Bihar Right to Public Services Act), 2011 तथा (2) बिहार शिकायत निवारण अधिकार अधिनियम (Bihar Right to Public Grievance Redressal Act), 2015। लोक सेवाओं के वितरण में सरकार के महत्तम उत्तरदायित्व के लिए अन्तर को समझना और उसका समर्थन करना एक निर्णायक विषय है।

7.2 नागरिक की प्रकृति-प्रशासन अन्तरापृष्ठ

मोटे तौर पर कहा जाए तो "अन्तरापृष्ठ" (Interface) का अर्थ एक ऐसा बिन्दु है जहाँ पर दो व्यवस्थाएँ, विषय, संगठन इत्यादि एक ही स्थान पर मिलते हैं और परस्पर क्रियाएँ करते हैं। जैसा कि हम पहले ही बता चुके हैं कि लोकतान्त्रिक देश जैसा कि हमारा है इसमें नागरिकों और प्रशासन के बीच सम्बन्ध होना अत्यंत महत्वपूर्ण है क्योंकि प्रतिनिधित्व सरकार की सफलता के लिए समर्थन और सहमति शासन के लिए पूर्व शर्त है। राज्य और वास्तविक शब्दों में नागरिकों को व्यापक क्षेत्रों में सेवाएँ उपलब्ध कराने के लिए शासन की महत्वपूर्ण जिम्मेदारी है। नागरिक-केन्द्रित शासन नागरिकों की सम्बन्धित चिन्ताएँ और उनकी शिकायतों की उपेक्षा नहीं की जा सकती है।

अनेक प्रकार के तरीके हैं जिनके माध्यम से नागरिक अपने दैनिक जीवन के कार्यों में प्रशासनिक अभिकरणों के साथ परस्पर क्रियाकलाप कर सकते हैं, अपनी शिकायतों के समाधानों का हल कर सकते हैं। इस सम्बन्ध में मोहित भट्टाचार्य (Mohit Bhattacharya, 2006) ने इस प्रकार के परस्पर क्रियाकलापों को पाँच श्रेणियों में विभाजित किया है। ये श्रेणियाँ निम्न प्रकार से उल्लिखित की गई हैं:

1. **सेवार्थी (Clients):** सेवार्थी के परस्पर क्रियाकलाप का स्वरूप बिल्कुल सामान्य होता है जिसमें नागरिक सरकार के अभिकरणों से लाभ प्राप्त करता है अथवा सेवाएँ ग्रहण करता है। उदाहरण के लिए एक रोगी सरकारी अस्पताल में चिकित्सा जाँच व स्वास्थ्य की जाँच कराने और इलाज कराने के उद्देश्य से जाता है।
2. **नियमन (Regulate) :** जैसे कि नियमन करने के लिए नागरिक सरकारी अभिकरणों के साथ परस्पर क्रिया करते हैं जैसे कि पुलिस, कर अभिकरण, लाइसेंसिंग प्राधिकरण, इत्यादि अभिकरणों से वह परस्पर क्रियाकलाप करता है।
3. **वादकारी (Litigants):** यह सामान्य सी बात है कि शिकायतों का निवारण करवाना नागरिकों के लिए एक परेषानी का मामला है। इसके लिए निवारण के लिए कोर्ट में जाने की आवश्यकता पड़ती है। उदाहरण के लिए स्थानीय निकाय के कार्मिकों द्वारा भवन निर्माण की अनुमति न देने पर न्याय के लिए न्यायालय में दावा किया जाता है।

4. **कटिंग-ईज लेवल इनकाउन्टर (Cutting-Edge Level Encounters)** : नागरिक लोक अभिकरणों के साथ निचले स्तर पर बहुत ही नजदीकी से परस्पर कार्य करते हैं जैसे कि पानी, बिजली और स्वच्छता सम्बन्धी सुविधाओं इत्यादि से सम्बन्धित समस्याओं के लिए सरकारी निगम से शिकायत निवारण कराया जाता है।
5. **सहभागिता (Participation)** : इस प्रकारसे लोग विभिन्न स्तरों पर लोक अभिकरणों में निर्णय-निर्माण में सीधी सहभागिता या भागीदारी करते हैं। उदाहरण के लिए, निगम वार्ड में नागरिकों की समितियों का गठन किया जाता है। इस तरह से सहभागिता नागरिकों और प्रशासन दोनों के लिए लाभदायक व सहायक होती है।

पी. आर. दुभाशी (P.R. Dubhashi, 1975) के द्वारा सम्पर्क की प्रकृति और प्रकारों की पहचान की गई है जिनका महत्व निम्न प्रकार है:

- i) नागरिक सरकार को देय राशि का भुगतान करने के उद्देश्य से प्रशासन से सम्पर्क करते हैं अथवा सरकार से देय धनराशि या धनराशि प्राप्ति के लिए प्रशासन से सम्पर्क करते हैं।
- ii) नागरिक लाइसेंस अथवा परमिट प्राप्त करने या जहाँ पर आवश्यक हो अपनी गतिविधियों के लिए कानूनी मंजूरी लेने के लिए प्रशासन से सम्पर्क करते हैं।
- iii) नागरिक सम्पत्ति अधिकार प्राप्त करने के लिए पंजीकृत कराने के क्रम में प्रशासन से सम्पर्क करते हैं।
- iv) नागरिक विशिष्ट अथवा सामान्य सेवाओं को प्राप्त करने के लिए सरकारी अभिकरणों से सम्पर्क करते हैं अथवा विशिष्ट वैयक्तिक सहायता प्राप्त करने या सामान्य सहयोग और मार्गदर्शन के लिए अभिकरणों से सम्पर्क करते हैं।

लोगों और प्रशासन के बीच सहभागिता के परस्पर क्रियाकलाप प्रशासन द्वारा उनके कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने में लोगों की भागीदारी इच्छा प्रबल करने और उनमें उत्साह पैदा करने का कार्य होता है।

7.3 लोक सेवा वितरण और विध-निर्माण

लोक सेवा का सम्बन्ध सेवा से होता है जिसको राज्य (कार्य संचालन में सरकार) द्वारा अपने नागरिकों को उपलब्ध कराया जाता है। यह सेवा (स्वास्थ्य देखभाल, शिक्षा, सामाजिक सेवाएँ, बिजली, परिवहन, स्वच्छता या साफ-सफाई, जल आपूर्ति इत्यादि के प्रावधान) लोक अभिकरणों के द्वारा सीधी उपलब्ध कराई जा सकेगी अथवा फिर सेवाओं की सुविधाओं के प्रावधान देने होते हैं।

7.3.1 लोक सेवा वितरण पर विध-निर्माण के उद्देश्य और विशेषताएँ

लोक सेवा अधिकार अधिनियम (Right to Public Service Act - RPSA) केन्द्र सरकार का विध-निर्माण नहीं है। भारत सरकार ने अभी तक लोक सेवा वितरण (Public Service Delivery - PDS) अधिकार पर कोई विध-निर्माण नहीं किया है यानि कि कोई विधेयक नहीं बनाया है, यद्यपि शिकायत निवारण बिल (Grievance Redressal Bill) नामक शीर्षक से एक बिल सन् 2011 में प्रस्तावित किया गया था किन्तु वह पारित नहीं हो सका। मध्य प्रदेश ऐसा प्रथम राज्य था जिसने लोक सेवा गारन्टी अधिनियम (Public Service Guarantee Act), 2010 में पारित किया था। इस अधिनियम को अनेक राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों ने अपने यहाँ लागू किया हुआ है।

अधिकतर राज्यों/ केन्द्र शासित प्रदेशों (आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, चण्डीगढ़, छत्तीसगढ़, दिल्ली, गोवा, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल) ने इस अधिनियम को पहले से ही किसी-न-किसी रूप में अधिनियमित या अधिसूचित किया हुआ है अथवा अन्य लोक सेवा वितरण अधिनियमों (Public Service Delivery Acts) को लागू किया हुआ है। लोक सेवा अधिनियम (Public Service Act - PSA) द्वारा वस्तुओं और सेवाओं की समयबद्ध वितरण व्यवस्था को लोगों के अधिकार के रूप में प्रदत्त किया हुआ है। इस लोक सेवा अधिनियम ने "लोक सेवकों को दोषी पाए जाने पर, यदि वे विशिष्ट समय के अन्दर आवश्यक सेवाओं का वितरण करने में असमर्थ रहते हैं, उनको दण्ड देने के लिए सांविधानिक रचनातंत्र का गठन किया हुआ है, उसके अनुसार उन्हें दण्ड देने की व्यवस्था की गई है।"

लोक सेवा अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत केवल कुछ विभागों को विशिष्ट सेवाओं को उपलब्ध कराने के लिए, इस कानून के तहत विशेष रूप से अधिसूचित किया गया है। इसलिए, उदाहरण के लिए पुलिस विभाग को इस कानून के अन्दर अधिसूचित नहीं किया गया है और न ही इस विभाग की इस विधि के अनुसार सेवाएँ उपलब्ध कराने के लिए शामिल किया गया है। समाज कल्याण विभाग के अंतर्गत वृद्ध लोगों को पेंशन देने के लिए उनसे आवेदन प्राप्त करेगा और उनकी जाँच-पड़ताल करके उनको पेंशन देने की सिफारिश करेगा।" इसके अतिरिक्त और कार्य उसको नहीं सौंपे गए हैं। इस समय 20 सेवाएँ और 49 उप सेवाएँ अधिसूचित की गई हैं।

इसलिए, उदाहरण के लिए यह कानून अधिसूचित किया गया है कि पेंशन सम्बन्धी आवेदनों को खण्ड विकास अधिकारी (Block Development Officer - BDO) इस प्रकार के आवेदनों की 21 दिन के अन्दर अपनी कार्रवाई पूरी कर देगा। इसका अर्थ यह हुआ कि वृद्धावस्था की पेंशन के लिए दिए गए आवेदन को खण्ड विकास अधिकारी द्वारा तीन सप्ताह के अन्दर पारित कर देगा। कुछ थोड़ी-सी सामान्य लोक सेवाएँ जैसे कि जन्म-मृत्यु के प्रमाणपत्रों, राशन कार्ड, अधिशासी या आवासीय प्रमाण पत्र, मतदाता कार्ड, टेलीफोन का कनेक्शन इत्यादि देने या प्रमाण पत्र को जारी करने से सम्बन्धी व्यवस्था को स्थापित किया हुआ है। इसके अतिरिक्त गाँवों में इन दिनों में लोक अभिकरणों को भूमि रिकार्ड की कापी देने के लिए प्राधिकृत किया हुआ है।

सेवा की प्राथमिकता की प्रक्रिया: सामान्यतः नागरिक प्राथमिकता की सेवा के लिए सम्बन्धित अधिकारी को प्रार्थनापत्र देता है, इसके लिए उसकी एक पावती पर्ची दी जाती है। यह अधिकारी निश्चित समय के अंतर्गत सेवा उपलब्ध कराएगा या फिर निश्चित समय के अन्दर ही उसे सेवा उपलब्ध न कराने के समुचित कारणों से अवगत कराएगा। जब अधिकारी दिए गए समय के अन्दर सेवा उपलब्ध कराने में असफल रहता है जो उसका कानूनी कर्तव्य है, ऐसी स्थिति में अधिनियम पीड़ित नागरिक को यह अधिकार प्रदान करता है कि वह प्रथम और द्वितीय अपीलीय अधिकारी के समक्ष सम्बन्धित अधिकारी की शिकायत करके उसको दण्डित कराने के लिए वाद प्रस्तुत करें। इस तरह से अपीलीय अधिकारी उस मामले पर विचार करेगा तथा यह देखेगा कि पीड़ित व्यक्ति को सेवा क्यों नहीं उपलब्ध कराई वह उस सेवा को उपलब्ध कराए अथवा अधिकारी को आदेश देकर पालन के लिए कहेगा। यदि ऐसा करने पर भी कुछ नहीं होता है तो दोषी अधिकारी को दण्ड दिया जाएगा जो अपीलीय अधिकारी इसके लिए प्राधिकृत होता है। यह कानूनी प्रावधान प्रशासन को लोक आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए जिम्मेदार बनाता है। दण्ड के प्रावधान अकर्मण्ड और लापरवाह अधिकारी के विरुद्ध शक्तिशाली भय । निर्माण करके समस्या का निवारण करने में असमर्थ होता है।

7.3.2 आलोचनात्मक अवलोकन

नागरिक और प्रशासन
अन्तरापृष्ठ-1 : लोक सेवा
वितरण एवं लोक शिकायतों
का निवारण

यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि सेवा का अधिकार अधिनियम देश में भ्रष्टाचार को कम करने में एक महत्वपूर्ण उपाय के रूप में सिद्ध हुआ है। इसके अतिरिक्त, यह अधिनियम पारदर्शिता को व्यापक बनाता है और लोक प्रशासन में सार्वजनिक जिम्मेदारियों को सुनिश्चित करता है। इस अधिनियम को बीस से अधिक राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों ने अपनाया हुआ है। साथ ही यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि सरकारी विभागों में कार्यों की पारदर्शिता में वृद्धि हुई है और कार्य निष्पादन की अनुक्रिया में विशेष सुधार निश्चित हुआ है। परन्तु इसके बावजूद अभी भी बहुत सारी समस्याएँ मौजूद हैं जिसमें एक सामान्य नागरिक प्राथमिक सेवाओं को प्राप्त करने में अनेक कठिनाइयों और कष्टों का सामना करता है। लोक सेवा अधिकार के अंतर्गत एक नागरिक पूरी तरह से भाग दौड़ या प्रयास करता है तथा अपनी सेवाओं को प्राप्त करने के लिए लगातार पेपर/दस्तावेज़ सम्बन्धित विभागों में प्रस्तुत करता रहता है चण्डीगढ़ में पेंशन वितरण का एक केस अध्ययन किया गया जिससे यह ज्ञात हुआ है कि असंतुष्टि का प्रमुख कारण जानकारी की कमी को पाया गया है। सपरु (Sapru, 2016) का कहना है कि नीति-निर्माणकर्त्ताओं के लिए यह आवश्यक है कि वे एक अच्छी बाजारीकरण युक्ति तैयार करें और संचार के ऐसे उपाय करें जिससे उनकी जानकारी उन लोगों तक पहुँच सके जो अधिकतर निरक्षर नागरिक हैं।

प्रशासन को जिम्मेदार बनाने को निश्चित करने के लिए उन पर नियंत्रण करने के उद्देश्य ऐसे उपाय या उपकरण और क्रियाविधि तैयार करने के लिए राजनीतिक प्रमुखों को इसके लिए जिम्मेदारी का भागीदार बनाने का एक मुद्दा है जिसमें यह लोग प्रशासन में सुधार करने के लिए प्रदत्त हो सकते हैं और इस दिशा में ठोस कार्रवाई कर सकते हैं। हाल के दिनों में कुछ कानून पारित हुए हैं जिनके अंतर्गत "सूचना का अधिकार", "सेवा का अधिकार" और लोकपाल और लोकायुक्त पदों का निर्माण हुआ है। जो एक सही दिशा में किए गए विध-निर्माण का उदाहरण है। ये कानून जो पारित किए गए हैं, इनके प्रभाव से लोक अधिकार क्षेत्र में भ्रष्टाचार का स्तर कम होगा।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी: क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) नागरिकों और प्रशासन के बीच सम्बन्धों का विश्लेषण कीजिए।

.....
.....
.....
.....

2) राज्य स्तर पर लोक सेवा कानून के उद्देश्य और विशेषताओं की चर्चा कीजिए।

.....
.....
.....
.....

7.4 लोक शिकायतें

लोक शिकायतों का वर्ष प्रतिदिन उनकी संख्या में वृद्धि होना यह केवल सरकार की चिन्ता का विषय नहीं है बल्कि यह व्यापक रूप से उतना ही नागरिकों के लिए भी चिन्ता का कारण बन गया है। यदि हम सांख्यिकी आँकड़ों को देखते हैं, हमें पता लगता है कि सरकार और इसकी प्रशासनिक मशीनरी के विरुद्ध लोक शिकायतों की संख्या में अत्यधिक वृद्धि हुई है जैसे कि सन् 2016 में शिकायतों की संख्या 12 लाख थी जो सन् 2017 में बढ़कर 14 लाख हो गई। औसत नागरिकों की संकटपूर्ण समस्या प्रशासन के साथ है जोकि उनकी सेवाओं और उनके साथ समुचित व्यवहार करने से वंचित करता है जिनका नागरिक पूरी तरह से हकदार है। इसलिए किस प्रकार से प्रशासनिक मशीनरी के नीचे के स्तर के कार्य को (जबकि उनका ऊँचला स्तर) अनुक्रियाशील, सहानुभूतिपूर्ण बनाया जाए और इसी के साथ में सरकारी कर्मचारियों द्वारा गलत काम करने के विरुद्ध उसको जिम्मेदार ठहराया जा सके।

शिकायत निवारण का अर्थ और क्षेत्र

जबकि शिकायत शब्द का अर्थ है: "जब व्यक्ति गलत या अनुचित व्यवहार को महसूस करता है और उस पर अपना अप्रसन्न अनुभव करता है।" इसके अतिरिक्त शिकायत निवारण की व्यापक परिभाषा में शामिल है: "किसी मुद्दे पर की गई कार्रवाई" जिसे नागरिकों द्वारा उठाया गया हो और जिसका उद्देश्य "और प्रभावी सेवाओं की प्राप्ति" करना होता है।

एक शिकायत का अभिप्राय किसी भी गलत कार्रवाई के लिए विरुद्ध शिकायत करना है जिसमें प्रतिवेदन देने तथा उसमें सुधार करना होता है। शिकायत निवारण की शिकायतों में सम्मिलित किया जाता है जैसे कि वचनबद्धता के होने के बाद सेवा की अनुपलब्धता, अत्यधिक विलम्ब, भेदभाव (धर्म, जाति, जेन्डर इत्यादि) के आधार पर, स्टॉफ का दुर्व्यवहार, दुराचार, पक्षपात या भाई-भतीजावाद, दुःप्रशासन इत्यादि इसमें सम्मिलित होते हैं।

सरकारी मशीनरी के विरुद्ध कुछ सामान्य शिकायतें होती हैं जिनको निम्नांकित श्रेणियों में चित्रित किया जा सकता है, जो इस प्रकार हैं:

1. **भ्रष्टाचार (Corruption)** : किसी काम करने या न करने के लिए रिश्त मँग करना और उसको स्वीकार करना।
2. **पक्षपात (Favouritism)** : व्यक्तियों को प्रभावित करने के लिए अनुग्रहित करने के लिए किसी काम को करना या न करने के लिए बाध्य करना।
3. **भाई-भतीजावाद (Nepotism)** : एक व्यक्ति के अपने संबंधियों या रिश्तेदारों या लोगों की सहायता करना।
4. **अशिष्ट व्यवहार (Discourtesy)** : अपनी भाषा में गालियों का प्रयोग करना या दुर्व्यवहार के अन्य प्रकार।
5. **कर्तव्य की उपेक्षा (Neglect of Duty)** : निश्चित किए गए कार्य को टालना या उससे बचना।

6. **भेदभाव (Discrimination)** : व्यक्तियों की श्रेणियों की शिकायतों अथवा उनकी अपीलों की उपेक्षा करना।
7. **विलम्ब (Delay)** : समुचित समय पर कार्यों का निबटान न करना।
8. **कुशासन (Maladministration)** : लक्ष्यों को प्राप्त करने में अक्षमता या अयोग्यता का होना।
9. **निवारण मशीनरी की अपर्याप्तता (Inadequate Redressal Machinery)** : प्रशासन के विरुद्ध शिकायतों को निपटाने के लिए आवश्यक प्रशासनिक मशीनरी की कमी का होना।

आँकड़ों से पता चलता है कि जून 2018 तक (1 जनवरी 2018) केन्द्र सरकार ने 7.76 लाख शिकायतें/परिवाद प्राप्त किए थे जिनमें से 7.03 केन्द्र परिवादों/शिकायतों को समुचित कार्रवाई करने के बाद निपटा दिया था।

7.5 लोक शिकायतों के निवारण के लिए मशीनरी

लोक शिकायतों के निवारण के लिए भारत सरकार, लगभग सभी राज्य सरकारों और इसी तरह से इनके अधीन प्रमुख संगठनों द्वारा शिकायत निवारण रचनातन्त्र की स्थापना की गई है। संघ सरकार के स्तर पर, प्राथमिक तौर पर लोक शिकायतों के निवारण के लिए दो नोडल अभिकरण मनोनीत किए गए हैं। ये निम्न प्रकार हैं:

1. प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग, कार्मिक मन्त्रालय, लोक शिकायतें और पेंशन, तथा
2. लोक शिकायत निदेशालय, मन्त्रीमण्डल सचिवालय।

लोक शिकायत निदेशालय (Directorate of Public Grievances - DPG) की स्थापना सन् 1988 में की गई थी, यह लोगों से शिकायतें प्राप्त करता था परन्तु इसके बाद समुचित समय के अन्दर सम्बन्धित मन्त्रालय/विभाग से संतोशजनक निवारण करने में पूर्णतया असफल रहा था। यह स्पष्ट है कि लोक शिकायत निदेशालय अपने कार्य क्षेत्र में अपने क्षेत्रों से सम्बन्धित लोक शिकायतों के निवारण के लिए अन्तिम आश्रम अथवा केन्द्र बिन्दु है। यहाँ पर यह बता देना आवश्यक है कि निवारणों को दर्ज कराने के लिए पोर्टल पर डाक, ईमेल या ऑनलाइन के माध्यम से की जा सकती हैं। प्रत्येक शिकायत की जाँच करके यह पता लगाया जाता है कि यह लोक शिकायत निदेशालय के कार्यक्षेत्र से सम्बन्धित है या नहीं। इस तरह से जो शिकायतें लोक शिकायत निदेशालय के कार्यक्षेत्र से सम्बन्धित नहीं होती हैं उनको समुचित निवारण के लिए प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग को भेज दिया जाता है तथा इसकी सूचना शिकायतकर्ता को भी भेज दी जाती है। शेष बची शिकायतों का विश्लेषण करके पता लगाया जाता है कि क्या ये मुद्दे गंभीर हैं और क्या ये मन्त्रालय/विभाग से सम्बन्धित हैं और इन शिकायतों को निवारण करने में समर्थ रहेंगे, इन सब मुद्दों पर विचार किया जाता है। गंभीर प्रकृति की शिकायत के कसों को या तो लम्बे समय तक अनिर्णित रख लेते हैं अथवा सम्बन्धित सेवा के संगठनों/मन्त्रालयों को विस्तृत जाँच के लिए अपने पास रख लेते हैं। इन कसों की एक उचित निष्कर्ष के साथ समीक्षा की जाती है। शेष बचे कसों को समुचित उपचारी उपायों के लिए सम्बन्धित मन्त्रालय को स्थानान्तरण कर दिया जाता है।

जब लोक शिकायत निदेशालय को टिप्पणी या जाँच करने की आवश्यकता होती है तो वह सम्बन्धित विभाग या संगठन को समीक्षा के लिए भेज देता है। वह विभाग या संगठन तीस दिन के अंदर वापिस टिप्पणी के साथ भेज देता है। टिप्पणी प्राप्त करने के पश्चात् लोक शिकायत निदेशालय इस पर समुचित निर्णय ले लेता है और यदि उनको इसमें कोई कमी महसूस होती है तो वह फिर से विभाग या संगठन को इसकी जाँच के लिए भेज देता है ताकि शिकायत को निष्पक्ष रूप से हल किया जा सके, उसका निवारण किया जा सके। यह विषय ध्यान में रखा जाना चाहिए कि प्रायः शिकायत या विवाद पर तब तक कार्यवाही की जाती है जब तक शिकायत समाप्त नहीं होती है।

लोक शिकायत निदेशालय अपने कार्य परिचालन के लिए उन्नत कम्प्यूटर कार्य व्यवस्था का प्रयोग करता है। लोक शिकायत निवारण और निगरानी व्यवस्था (Public Grievance Redress and Monitoring System - PGRAMS) लोक शिकायत निदेशालय के लिए विशिष्ट स्वचालित कार्यक्रम है, इस कार्यक्रम को सन् 1999 में अपनाया गया था। लोक शिकायत निवारण और निगरानी व्यवस्था (PGRAMS) को केन्द्रीकृत लोक शिकायत निवारण और निगरानी व्यवस्था (Centralised Public Grievance Redress and Monitoring System - CPGRAMS) के साथ समेकित किया गया है और लोक शिकायत पोर्टल की परिचालन व्यवस्था में सभी मन्त्रालयों व भारत सरकार के विभागों को सम्मिलित किया गया है। इसके अतिरिक्त निवारण व्यवस्था को और अधिक बेहतर बनाने के लिए अनेक उपायों को शामिल किया गया है जैसे कि शिकायतकर्ता के साथ अच्छे संचार और सम्पर्क के लिए ई-मेल/ एस.एम.एस., लोक शिकायत निदेशालय के सम्बन्ध में जागरूकता पैदा करने के लिए प्रेस विज्ञापन देने ताकि आम लोगों को इसकी जानकारी मिल सके इत्यादि, यह सब हाल के वर्षों में कार्यान्वित किए गए कार्यक्रम हैं।

केन्द्रीकृत लोक शिकायत निवारण और निगरानी व्यवस्था की स्थापना एक ऐसे मंच या प्लेटफार्म के रूप में की गई है जिसमें कहीं भी तथा सभी दिन और पूरे 24 घंटे (24 × 7) लोगों के विवादों/शिकायतों का निवारण करने के लिए विचारण किया जाएगा।

इनमें से निम्नलिखित मामले/मुद्दे निवारण के लिए स्वीकार नहीं किए जाते हैं:

1. न्यायाधीन मामले या किसी भी न्यायालय से सम्बन्धित मामले में दिए गए निर्णय।
2. व्यक्तिगत और पारिवारिक विवाद
3. आर.टी.आई. के मामले
4. ऐसा कोई भी केस जिसका प्रभाव देश की प्रादेशिक अखण्डता अथवा अन्य देशों के साथ मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों पर पड़ता हो।
5. सुझावों को नहीं सुना जाएगा।

इन नोडल अभिकरणों के अतिरिक्त अन्य संस्थागत रचनातंत्र का भी निर्माण किया गया है जैसे कि केन्द्रीय सतर्कता आयोग, लोकपाल और लोकायुक्त की स्थापना की गई है जोकि भ्रष्टाचार एवं लोक सेवकों द्वारा कार्यालय या शक्ति का दुरुपयोग करने की शिकायतों का निवारण करना आज्ञापक व अनिवार्य कार्य है जिसका इनको पालन करना है। हाल ही में भारत सरकार ने केन्द्रीय स्तर पर लोकपाल की नियुक्ति करने के लिए कदम उठाए हैं। लोकपाल के संस्थान को भ्रष्टाचार के विरुद्ध कार्य करने के लिए देखा जाता है।

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग का अवलोकन

नागरिक और प्रशासन
अन्तरापृष्ठ-1 : लोक सेवा
वितरण एवं लोक शिकायतों
का निवारण

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (Administrative Reforms Commission - ARC) ने नागरिक केन्द्रीत प्रशासन (Citizen Centric Administration) (फरवरी 2009) पर अपनी बारहवीं रिपोर्ट केन्द्रीय स्तर पर, विशेषकर आधुनिक प्रौद्योगिकी की पद्धति और उसकी व्यवस्था की अत्यधिक प्रसन्नता व्यक्त की है। आयोग ने अपनी रिपोर्ट में यह विचार व्यक्त किए हैं कि जो केन्द्र में व्यवस्था की है उसी प्रकार से राज्य और जिला स्तरों पर भी की जानी चाहिए क्योंकि विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था से नागरिकों की अत्यधिक संख्या को लाभ मिलेगा तथा दूसरी ओर क्षेत्रीय कार्यों की प्रभावकारिता में सुधार लाने में सहायता मिलेगी।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी: क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) शिकायत निवारण के अर्थ तथा राज्य और उसके महत्व की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2) संघ स्तर पर लोक शिकायतों के निवारण के लिए बनाई गई मशीनरी की चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7.6 निष्कर्ष

नागरिक-प्रशासन अन्तरापृष्ठ के पीछे यह उद्देश्य है कि नागरिकों को प्रशासन के केन्द्र में स्थापित करता है। अच्छा शासन सिविल सेवकों से सेवा की गुणवत्ता पर आवश्यक रूप से निर्भर करता है और नागरिक वर्ग की संतुष्टि इसका अनिवार्य अंग है। यदि हम 320 ई. पू. में देखें तो कौटिल्य कहते हैं कि उसके उद्देश्य की प्रसन्नता राजा में निहित होती है और उनका यानी प्रजा का कल्याण होता है। प्रशासनिक सुधार आयोग ने नागरिकों की शिकायतों के निवारण की समस्या पर अपनी अन्तरिम रिपोर्ट पर टिप्पणी की है कि "यदि लोगों की समर्पण व सम्पन्नता में एक सरकार की शक्ति में निहित होती है, यह उनके संतोष में निहित होता है जोकि लोकतन्त्र की सुरक्षा और स्थायीतत्व में समाहित होती है।"

7.7 शब्दावली

शिकायत (Grievance): शिकायत के लिए एक वास्तविक या काल्पनिक कारण विशेषकर अनुचित व्यवहार के लिए प्रयोग।

सेवार्थी (Client): एक व्यक्ति या ग्राहक संगठन से सेवा प्राप्त करने का अधिकारी होता है।

लोक सेवक (Public Servant): एक व्यक्ति जो राज्य के लिए कार्य करता है।

पारदर्शिता (Transparency): संचार और उत्तरदायित्वों में खुलापन

कटिंग ईज (Cutting-edge): एक स्तर जिसमें प्रशासन के मुद्दे लोगों को छूते हैं।

7.8 संदर्भ लेख

Bhattacharya, M. (2007). *New Horizons of Public Administration*. New Delhi, India: Jawahar Publishers.

Box, R. (1999). Running Government Like a Business. *American Review of Public Administration*. 29(1).

Dubhashi, P.R. (1975). Administrator and Citizen. *Indian Journal of Public Administration*. 21(3).

Government of India. (2018). *Annual Report 2017-18*. New Delhi, India: Cabinet Secretariat.

Sapru, Y. (2016). Determinants of the Success of Public Service Delivery under Direct Benefit Transfer. *Indian Journal of Public Administration*. 62(1).

First Administrative Reforms Commission. (1966). *Report of the Study Team on Redress of Citizen's Grievances*. New Delhi, India: Government of India.

7.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
 - नागरिक-प्रशासन अन्तरापृष्ठ की प्रकृति
 - नागरिकों की विध्न बाधाएँ – प्रशासनिक अन्तरापृष्ठ
- 2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
 - लोक सेवा कानून के उद्देश्य और विशेषताएँ
 - लोक सेवा कानून के परिचालन का मूल्यांकन

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
 - लोक शिकायत की परिभाषा
 - शिकायत निवारण का अर्थ और कार्यक्षेत्र
 - लोक प्रशासन में शिकायत निवारण का महत्व

2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:

- प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायतों के विभाग की भूमिका, कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय।
- लोक शिकायत निदेशालय, मन्त्रीमण्डल सचिवालय की भूमिका
- शिकायत निवारण प्रक्रिया का कम्प्यूटरीकरण

नागरिक और प्रशासन
अन्तरापृष्ठ-1 : लोक सेवा
वितरण एवं लोक शिकायतों
का निवारण



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 8 नागरिक और प्रशासन अन्तरापृष्ठ-II : सूचना का अधिकार अधिनियम, लोकपाल, नागरिक घोषणापत्र एवं ई-गवर्नेन्स

इकाई की रूपरेखा

- 8.0 उद्देश्य
- 8.1 प्रस्तावना
- 8.2 सूचना का अधिकार अधिनियम
 - 8.2.1 आलोचनात्मक अवलोकन
- 8.3 लोकपाल
 - 8.3.1 अधिनियम, 2013 की प्रमुख विशेषताएँ
 - 8.3.2 आलोचनात्मक अवलोकन
- 8.4 नागरिक घोषणापत्र
 - 8.4.1 नागरिक घोषणापत्र के सिद्धान्त
 - 8.4.2 नागरिक घोषणापत्र के घटक और विशेषताएँ
 - 8.4.3 घोषणापत्रों के कार्यान्वयन की समस्याएँ
 - 8.4.2 आलोचनात्मक अवलोकन
- 8.5 ई-गवर्नेन्स
 - 8.5.1 ई-गवर्नेन्स का महत्व और विशेषताएँ
 - 8.5.2 आलोचनात्मक अवलोकन
- 8.6 निष्कर्ष
- 8.7 शब्दावली
- 8.8 संदर्भ लेख
- 8.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

8.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप निम्न को समझ सकेंगे:

- सरकार और उसके प्रशासन के साथ नागरिक अन्तरापृष्ठ;
- सूचना का अधिकार – आर.टी.आई. (Right to Information Act – RTI) अधिनियम के महत्व और प्रमुख विशेषताएँ
- लोकपाल संस्थान की शक्ति और कमज़ोरियाँ; और
- ई-गवर्नेन्स की कार्यनीतियों का महत्व और प्रयोग।

8.1 प्रस्तावना

सन् 1960 और 1970 के दशकों के दौरान सरकार और इसके विभागों, नौकरशाही के कार्यों के कारण लोगों के अन्दर असंतोश की भावनाओं ने जोर पकड़ा और सरकार की ओर से मोह भंग ने अपनी गति में बेहद वृद्धि हुई जिसके परिणामस्वरूप नागरिकों को और सशक्त बनाने के उद्देश्य से एक सुधार आन्दोलन की चिन्गारी पैदा हो गई। क्योंकि एक राज्य जोकि लोक नीति प्रक्रिया में लोगों के एक बहुत बड़े भाग के हितों और उनकी आवश्यकताओं की पूर्ति की अनदेखी नहीं कर सकता है और वह "प्रभावी राज्य" भी नहीं हो सकता है। लोगों की भागीदारी तथा उनसे सलाह या परामर्श करना तथा उनकी आवश्यकताओं की पहचान करना साथ ही उनके हितों को पूरा करना, यह सब कार्य अत्यंत आवश्यक है। इसके साथ ही सरकार के साथ या इसके कार्यों में अनुक्रिया करने के लिए सार्वभौमिक मानव अधिकार घोषणा (Universal Declaration of Human Rights) के अनुच्छेद 21 में संयुक्त राष्ट्र ने लोगों के अधिकार के रूप में गारन्टी देते हुए अनुबद्ध किया हुआ है। यह अनुबद्ध या गारन्टी भिन्न प्रकार से हैं: "प्रत्येक व्यक्ति को अपने देश की सरकार में भागीदारी या हिस्सा लेने का अधिकार है, यह सीधे ही अथवा स्वतंत्रतापूर्वक चयन किए गए प्रतिनिधियों के माध्यम से हो सकती है। लोगों की आकांक्षाएँ अथवा उनकी इच्छाएँ सरकार के प्राधिकार के आधार पर होंगी।" रिचर्ड बॉक्स (Richard Box 1998) का आंकलन है कि सरकार पर कुलीन लोगों के नियंत्रण का युग लोकतन्त्र के युग में परिवर्तित हो गया है अथवा लोकतन्त्र ने उसको बदल दिया है। इसके साथ ही परवर्ती नागरिक शासन में अथवा प्रमुखता से विचारात्मक के द्वारा लिए गए निर्णयों से शासन का संचालन करना होता है और नागरिकों से प्रोत्साहित लोक शासन के साथ अनुक्रिया करके, उसमें हिस्सा लेना इन सब कारणों से लोगों की शिकायतें कम होती हैं, उनमें न्यूनीकरण हो जाता है। प्रशासन के साथ नागरिकों का अन्तरापृष्ठ करने से ऐसा लगता है कि प्रभावी प्रशासन के लिए यह व्यवस्था बहुत महत्वपूर्ण है।

भारत में भ्रष्टाचार के सम्बन्ध में जो असंतोश नागरिकों के मन में व्याप्त है, उसको कम करने के लिए कुछ संस्थानों की स्थापना की गई है जैसे कि लोकपाल और लोकायुक्त (Lokpal and Lokayukta)। इनकी रचना कानून पारित करके की गई है। इन संस्थानों का प्रमुख कार्य है भ्रष्टाचार के आरोप की जाँच करना। साथ ही सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 (नागरिकों को सूचना प्राप्त करने के अधिकार की शक्ति प्रदान की गई है), नागरिक घोषणापत्र (विशिष्ट सेवाओं के लिए नागरिकों को अधिकार प्रदान करना), ई-गवर्नेन्स (इलैक्ट्रॉनिक पद्धति के द्वारा शासन करना), इन सबके साथ ही, इस सम्बन्ध में प्रासंगिक विधानों को पारित किया गया है। इन विधियों और अन्य अनेक संस्थानों की रचनातन्त्र तथा कानूनों के द्वारा नागरिकों की शिकायतों के निवारण की दिशा में परिचालन किए गए हैं। प्रस्तुत इकाई में नागरिकों और सरकार के प्रशासनिक पहलुओं के बीच अन्तरापृष्ठ के कुछ महत्वपूर्ण आयामों की चर्चा की गई है।

8.2 सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005

भारत में षायद यह प्रथम सबसे महत्वपूर्ण कानून पारित हुआ है। इस कानून को सूचना का अधिकार अधिनियम (आर.टी.आई. 2005) के नाम से जाना जाता है। यह भारत के नागरिकों को (जम्मू कश्मीर के लोगों को छोड़कर) व्यापक अधिकार प्रदान करता है। यह किसी लोक एजेंसी या संस्थान से किसी मामले के सम्बन्ध में जिसमें पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व की आवश्यकता होती है जिनको वे अपने कार्य निष्पादन में प्रयोग करते हैं यानी कि उनके कार्यों के सम्बन्ध में सम्पूर्ण जानकारी प्राप्त करने का अधिकार। इसका मुख्य उद्देश्य

भ्रष्टाचार को कम करना, लोक संस्थानों को लोगों के लिए कार्य करने के योग्य बनाना है। इसका उद्देश्य यह भी है कि नागरिकों को सूचनाओं से सम्पन्न करना है, उनको सभी जानकारियाँ उपलब्ध हो जिनके माध्यम से वे लोग सरकार और संस्थानों के द्वारा किए जाने वाले कार्यों की निगरानी कर सकें और अपने अधिकारों का प्रयोग करने में समर्थ बन सकें। यह कानून जोकि भागीदारीमूलक लोकतंत्र को शक्तिशाली बनाने पर जोर देता है और लोग-केन्द्रित शासन में प्रवेश कराता है तथा लोक एजेंसियों में पारदर्शिता को बढ़ावा देने के कार्यों को भी प्रोत्साहित करता है। सूचना का अधिकार अधिनियम के कार्यों को आसान बनाने के लिए तथा वहाँ तक पहुँचने के लिए ऑनलाइन पोर्टल के नेटवर्क को विस्तृत करते हुए केन्द्रीय सूचना आयोग (Central Information Commission - CIC) के साथ सभी लोक प्राधिकारियों को पंजीकृत किया गया है।

यह अधिनियम नागरिकों को किसी भी प्राधिकरण या निकाय या स्वसरकार के स्थापित संस्थान या गठन किया हुये संसद या राज्य विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून के द्वारा स्थापित कोई भी निकाय जिसके पास आवश्यक सूचना है, उसको प्राप्त करने का अधिकार नागरिकों को दिया गया है। केन्द्र सरकार या एक राज्य सरकार के द्वारा संस्थानों या संगठनों को पर्याप्त वित्तीय सहायता प्रदान की गई है वे सब लोक प्राधिकरण के अर्थ में सम्मिलित की गई है। सूचना का अधिकार अधिनियम में कार्य, दस्तावेजों तथा रिकार्डों जिनमें लोक संस्थानों / लोक प्राधिकरण द्वारा रखी हुई सामग्री के नमूनों को प्रभावित करने इत्यादि की जाँच करने के कार्यों को सम्मिलित किया गया है। किसी भी निजी निकाय से सम्बन्धित सूचना जो कुछ समय के लिए कार्य बल के लिए कार्य कर रही है और किसी भी कानून के अंतर्गत लोक प्राधिकरण के द्वारा वहाँ पहुँचा जा सकता है, इन सबको सूचना प्राप्त की सीमाओं के अंतर्गत रखा गया है। सूचनाओं की कुछ श्रेणियाँ निर्धारित की गई हैं जिनको लोक प्राधिकरण स्वप्रेरणा से सार्वजनिक रूप से प्रकाशित करना आवश्यक होता है।

सूचना का अधिकार अधिनियम के अंतर्गत, एक व्यक्ति सम्बन्धित कार्यालय के लोक सूचना अधिकारी (Public Information Officer - PIO) को एक साधारण आवेदन करना होता है जिसमें जो सूचना प्राप्त करना चाहता है, उसको अपने आवेदन में लिख देना होता है। आवेदन को हिन्दी अंग्रेजी या क्षेत्र की सरकारी भाषा लिखकर डाक से भेज सकते हैं अथवा दस्तावेजों को व्यक्तिगत रूप से भी प्रस्तुत किया जा सकता है, इसके अतिरिक्त ईमेल के द्वारा भी आवेदन किया जा सकता है। यदि आवेदनकर्ता को 30 दिन के अंदर सूचना प्राप्त नहीं होती है अथवा उसको मिले उत्तर व प्राप्त सूचना से उसकी संतुष्टि नहीं होती है तो ऐसी स्थिति में वह 30 दिन के अंदर अपीलीय प्राधिकारी के पास इस सम्बन्ध में अपनी अपील कर सकता है। वह अधिकारी लोक सूचना अधिकारी से बड़ा होता है। अपीलीय प्राधिकारी अपील के सम्बन्ध में अपील प्राप्ति की तारीख से 30 दिन के अन्दर उस पर अपना निर्णय दे देगा। यदि आवेदक अपीलीय प्राधिकारी के निर्णय से संतुष्ट नहीं होता है तो ऐसी स्थिति में आवेदक के पास यह अधिकार है कि वह अपीलीय प्राधिकारी के विरुद्ध 90 दिन के अंदर केन्द्रीय सूचना आयोग या राज्य सूचना आयोग में जैसी भी स्थिति में हो अपनी अपील कर सकता है। केन्द्रीय सूचना आयोग कार्यालयों, संस्थानों, सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों इत्यादि तथा राज्य सूचना आयोग से सम्बन्धित अपीलों पर कार्रवाई करेगा। इसी तरह से केन्द्र सरकार, केन्द्र शासित प्रदेशों, राज्य सूचना आयोग जो उनके कार्यालयों, वित्तीय संस्थानों, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों, राज्य सरकार से सम्बन्धित अपीलों पर कार्रवाई का कार्य करेगा। आयोग कानून के साथ उसके पालन के लिए आवश्यक आदेश कर सकता है जिसमें दस्तावेजों को प्रस्तुत करना, लोक सूचना अधिकारी की नियुक्ति या प्रमाणित विशिष्ट सूचना इत्यादि उपलब्ध करवाएगा।

केन्द्रीय सूचना आयोग तथा राज्य सूचना आयोग को इस अधिनियम के द्वारा उच्च प्राधिकृत स्वतंत्र निकाय के रूप में स्थापित किया गया है तथा लोक सूचना अधिकारी द्वारा कानून की उपेक्षा करने या अपना कर्तव्य न निभाने की स्थिति में ये उसको दण्ड दे सकते हैं। सूचना का अधिकार अधिनियम एक व्यापक कानून की व्यवस्था है तथा यह लगभग सभी शासन के स्तरों को अपने आपमें समाहित करता है, एवं यह न केवल केन्द्र सरकार, राज्य सरकार में लागू होता है, बल्कि उन सब संस्थानों एवं संगठनों पर भी लागू होता है जो सरकार से अनुदान राशि प्राप्त करते हैं। इस अधिनियम के अंतर्गत सूचना प्राप्त करने के लिए न्यूनतम छूट के साथ व्यापक आधार दिया गया है। ध्यान रहे कुछ वर्षों के बीत जाने पर इस अधिनियम ने सरकार के कार्यों में प्रबल रूप से जो गुप्त रखने की संस्कृति थी उसको खुलापन और पारदर्शिता की संस्कृति में परिवर्तित कर दिया है।

8.2.1 आलोचनात्मक अवलोकन

यद्यपि, सूचना के अधिकार ने लोक हितों के मामलों में लोक प्राधिकारियों से नागरिकों को सूचना प्राप्त करने के बहुत ही महत्वपूर्ण अधिकार दिए हैं। फिर भी इन सबका परिचालन भी बिना कमियों के पूरा नहीं होता है। शासन की प्रबल संस्कृति में परिवर्तन किए बिना केवल सूचना का अधिकार प्रदान करना तथा इसको लागू करना कठिन नहीं होगा।

सूचना के अधिकार के प्रकार्यों में मुद्दे और चुनौतियाँ

भारत में सूचना के अधिकार के प्रकार्यों की जाँच पड़ताल करने के लिए अध्ययन किया गया जिसमें पाया गया है कि एक प्रभावी तरीके से सूचना के अधिकार को क्रियान्वित करने में अनेक मुद्दों और चुनौतियों की पहचान की गई। इनमें कुछ को निम्नांकित रूप से सूचीबद्ध किया गया है:

- सूचना के अधिकार और इसके प्रावधानों के सम्बन्ध में लोक जागरूकता की कमी जिनके माध्यम से लोक प्राधिकारियों से आवश्यक सूचना को प्राप्त किया जा सकता है अथवा उनसे माँग की जा सकती है;
- आवेदनकर्ता को लोक प्राधिकारियों द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली सूचना अपर्याप्त और निम्न स्तर की होती है;
- रिकार्ड की जाँच करने में सूचना प्राप्त करने वाले व्यक्ति को समय-समय पर बाधाओं का सामना करना पड़ता है;
- कभी-कभी लोक प्राधिकारी 30 दिन की निश्चित की गई समयबद्ध अवधि की दी गई गारन्टी में सूचना उपलब्ध कराने में असफल रहते हैं;
- बहुत सारे संगठनों के लोक सूचना ई-गवर्नेन्सी कुशल नहीं होते हैं यानि कि उनके अन्दर आवश्यक कौशलों का अभाव होता है;
- लोक सूचना अधिकारियों और प्रथम अपीलीय प्राधिकारी प्राधिकारियों को प्रशिक्षण नहीं दिया जाता है अथवा उनको इस तरह के प्रशिक्षण देने के प्रयास नहीं किए जाते हैं;
- लोक सूचना अधिकारियों में प्रतिबद्धता और प्रोत्साहन देने का नितांत अभाव होता है।
- अप्रचलित रिकार्ड का प्रबंधन;
- अपर्याप्त संरचना;
- लोक सूचना अधिकारी के अन्दर उदारता का अभाव तथा व्यापक निष्क्रियता होती है तथा वह आवश्यकतानुसार कार्यों का सख्ती से निपटान नहीं करता है।

- बहुत सारे आवेदन पत्रों में तुच्छ किस्म की सूचना माँगी जाती है।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी: क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

- 1) सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 के महत्व पर चर्चा कीजिए और इसके प्रमुख तत्वों पर प्रकाश डालिए।

.....

.....

.....

.....

.....

- 2) सूचना का अधिकार अधिनियम के कार्यान्वयन में उत्पन्न मुद्दे और चुनौतियाँ को उजागर कीजिये।

.....

.....

.....

.....

.....

8.3 लोकपाल

प्रशासनिक सुधार आयोग (1966) की सिफारिशों के आधार पर, सरकार ने लोकपाल और लोकायुक्त बिल, 1968 को तैयार किया और इसे मई 1968 में संसद में प्रस्तुत किया गया परन्तु इस बिल को संसद से अनुमोदित नहीं किया जा सका था। यह बिल संसद में 9 बार (1968, 1969, 1971, 1977, 1989, 1996, 1998, 2001 तथा 2011) प्रस्तुत किया गया या संसद के पटल पर रखा गया था। नवीनतम लोकपाल और लोकायुक्त बिल (नौवीं बार) को 22 दिसम्बर 2011 में लोकसभा में अनुमोदन के लिए रखा गया, यह अन्ना हजारे के व्यापक आन्दोलन (भ्रष्टाचार विरोधी आन्दोलन) के बाद ही पारित हुआ। दिसम्बर 2013 में यह बिल दोनों सदन से पारित हो गया। इसके पश्चात् राष्ट्रपति के हस्ताक्षर होने के पश्चात् 16 जनवरी 2014 को यह लागू हो गया।

8.3.1 अधिनियम, 2013 की प्रमुख विशेषताएँ

वर्ष 2013 में भारतीय संसद ने लोकपाल और लोकायुक्त अधिनियम का अधिनियमन किया, यह भारत के इतिहास में मील का पत्थर माना गया है। इस अधिनियम ने केन्द्र में लोकपाल और राज्य स्तरों पर लोकायुक्त की संस्थानों की स्थापना करके एक मार्ग प्रशस्त किया है। यह संस्थान स्वीडन के ओम्बड्समैन यानि की सरकार के विरुद्ध शिकायत सुनने वाले अधिकारी के अनुरूप तैयार किया गया है। इन संस्थानों का प्रमुख उद्देश्य लोक कार्यकर्ताओं तथा प्राधिकारियों के विरुद्ध भ्रष्टाचार के आरोपों की जाँच करना है जो उनसे संबद्ध मामलों में सम्मिलित होते हैं। इस अधिनियम की निम्नलिखित प्रमुख विशेषताएँ हैं:

नियुक्ति और हटाया जाना

नागरिक और प्रशासन
अन्तरापृष्ठ-II : (सूचना का
अधिकार अधिनियम,
लोकपाल, नागरिक घोषणा
पत्र एवं ई-गवर्नेन्स

यह अधिनियम लोकपाल के अध्यक्ष तथा इसके 8 सदस्यों की नियुक्ति के प्रावधान की व्यवस्था करता है (इसमें 50 प्रतिशत न्यायिक व्यवस्था के सदस्य होंगे और शेष 50 प्रतिशत सदस्य अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़े वर्ग, अल्पसंख्यक तथा महिलाओं से नियुक्त किए जाएंगे)। लोकपाल के अध्यक्ष की नियुक्ति के लिए वह व्यक्ति होगा जो भारत के उच्चतम न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश अथवा उच्चतम न्यायालय का कोई न्यायाधीश इसके लिए पात्र होगा। लोकपाल के सदस्य बनने की योग्यता के लिए व्यक्तिगत रूप से निर्देश, सत्यनिष्ठा और विशिष्ट योग्यता के साथ विशेष ज्ञान की अत्यंत आवश्यकता है और वहीं पर भ्रष्टाचार विरोधी नीति, लोक प्रशासन, सतर्कता, वित्त साथ ही बीमा, बैंकिंग, कानून तथा प्रबंधन से सम्बन्धित कम से कम 25 वर्षों की विशेषज्ञता के साथ 25 वर्ष के अनुभव की नितांत आवश्यकता का प्रावधान रखा गया है। अध्यक्ष और सदस्यों का चयन होने के पश्चात् 5 वर्ष की अवधि तक अपने अपने पदों पर आसीन रहेंगे। इसके साथ ही यदि वे 5 वर्ष से पहले 70 वर्ष की आयु के हो जाते हैं तो उन्हें पाँच वर्ष पहले भी अपना पद त्यागना होगा। लोकपाल के अध्यक्ष का वेतनमान तथा अन्य भत्ते उच्चतम न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के समान ही देय होंगे। इसके साथ ही सदस्यों का वेतनमान और उनके भत्ते उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के समान ही तेय होंगे।

लोकपाल की चयन समिति में प्रधानमंत्री, लोकसभा का अध्यक्ष, लोकसभा में प्रतिपक्ष का नेता, उच्चतम न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश अथवा उच्चतम न्यायालय का कार्यरत न्यायाधीश (जिसे प्रमुख न्यायाधीश ने नामित किया हो) और एक विशिष्ट न्यायविधि को इसमें शामिल किया जाएगा। इसके साथ निष्पक्षता की दिशा में सुनिश्चित करने के लिए लोकपाल के अध्यक्ष और इसके सदस्य कोई भी अन्य पद ग्रहण नहीं करेंगे जो लाभ का पद हो और साथ ही वे विधानमण्डल और किसी राजनीतिक दल के सदस्य नहीं बन सकते हैं। और इस अवधि के समाप्त होने के पश्चात् वे किसी भी राज्य के अंतर्गत किसी भी पद की नियुक्ति के अयोग्य माने जाएंगे। इनको इनके पदों से हटाने के लिए (भारत के राष्ट्रपति द्वारा) उनके द्वारा किया जाने वाले दुर्व्यवहार या कदाचार अथवा अक्षमता के आधार पर उनको पदों से हटाया जा सकता है। वेतन और भत्ते तथा पेंशन पर खर्च होने वाली राशि को भारत की एकीकृत निधि से प्राप्त किया जायेगा।

अधिकारक्षेत्र: लोकपाल का अधिकार क्षेत्र सभी लोक सेवकों को सम्मिलित करेगा जिसमें सरकारी कर्मचारी, मन्त्री, पूर्व और वर्तमान, विधानपालिका के सदस्य, सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारी (केन्द्र द्वारा प्रदत्त निधियन) शामिल होंगे। इसके अतिरिक्त लोक सेवक तथा ट्रस्ट के लोग, और ए.जी.ओ. के वार्ड के सदस्य गण, जो एक करोड़ से अधिक की धनराशि सरकार से अनुदान के रूप में प्राप्त करते हैं (एफ.सी.आर.ए.) अथवा जो दस लाख प्रति वर्ष विदेश निधि से प्राप्त करते हैं, ये सब लोग लोकपाल के अधिकारक्षेत्र में सम्मिलित होते हैं।

अधीक्षकता करने का अधिकार: लोकपाल को किसी भी जाँच एजेंसी जिसमें केन्द्रीय जाँच ब्यूरो सम्मिलित है उस पर अधीक्षकता और निर्देशन करने का अधिकार है जो उसके पास भ्रष्टाचार विरोधी ओम्बड्समैन (लोकपाल) के पास केस आते हैं उनको जाँच के लिए जाँच एजेंसियों को जाँच के लिए संदर्भित कर सकते हैं।

पूछताछ और जाँच करना

आरोपित अपराध की चूक गलती की तारीख से 7 वर्ष की अवधि के अंतर्गत लोकपाल को शिकायत की जा सकती है। शिकायत के कागजों के साथ एक शपथ पत्र संलग्न करना

होगा। भारत का राष्ट्रपति लोक कार्यकर्ता के सम्बन्ध में आरोप की जाँच लोकपाल को करने के लिए कह सकता है। केस की संवीक्षा के बाद, लोकपाल चाहे तो केस की व्यापक रूप से संवीक्षा कर सकता है, न्यायिक प्रक्रिया की तरह से गुप्त कक्ष में की जाएगी यानी सभी कार्रवाई के विवरणों को गुप्त रखा जाएगा निष्पक्ष प्रक्रिया के मूल विचार को ध्यान में रखते हुए लोकपाल कुछ विशेष स्थितियों में समुचित प्रक्रिया को अपना सकते हैं।

अधिनियम में यह विशिष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि प्रधानमंत्री के विरुद्ध की जाने वाली जाँच गुप्त कक्ष में गुप्त रखी जाएगी और इनके विरुद्ध जाँच के लिए लोकपाल अपनी संपूर्ण पीठ के दो-तिहाई सदस्यों की सहमति व अनुमोदन लेना अनिवार्य होगा। इसके साथ किसी भी जाँच के प्रयोजन के लिए लोकपाल सिविल न्यायालय को केस सम्बन्धी दस्तावेज और गवाहों के साक्ष्य के लिए बुलाने और उस पर कार्रवाई करने का प्राधिकार दे सकता है।

अभियोजन: अधिनियम यह प्रावधान उपलब्ध कराता है कि अभियोजन का निदेशालय पूरी तरह से सी.बी.आई. के निदेशक के नियंत्रण में कार्य करेगा। लोकपाल का कार्य अपनी अभियोजन विंग के माध्यम से अभियोजन की कार्रवाई की जाएगी जो विशेष न्यायालय द्वारा साक्ष्यों की न्यायिक रूप से जाँच की जाएगी और इसको दो वर्ष के अन्दर पूरा कर दिया जाएगा। इस अधिनियम में यह भी प्रावधान है कि भ्रष्ट तरीके से एकत्रित की गई सम्पत्ति को जब्त और कुर्की करने का अधिकार दिया गया है, यहाँ तक चाहे अभियोजन अभी भी लम्बित ही क्यों न रही हो। इस अधिनियम में यह प्रावधान उपलब्ध है कि जो लोक सेवक सच्चा और ईमानदार होगा उसको संरक्षण उपलब्ध कराया जाएगा साथ में जो भ्रष्टाचारी के विषय में सूचना प्रदान करेगा उसको भी पूरी तरह से संरक्षण प्रदान किया जाएगा।

अपराध और दण्ड

झूठी और गलत शिकायत करने के मामलों में दण्ड के रूप में कारावास का प्रावधान रखा गया है जिसकी अवधि एक वर्ष तक की हो सकती है और साथ में 1 लाख तक का जुर्माना किया जा सकता है। यदि लोक सेवक है तो इस मामले में 7 वर्ष के कारावास का दण्ड दिया जा सकता है। आपराधिक दुराचरण और भ्रष्टाचार को प्रोत्साहित करने वाला अभ्यासगत व्यक्ति के मामलों में 10 वर्ष तक के कारावास की सजा दी जा सकती है।

अभियोजन पर पाबन्दी

लोकपाल संस्थान में यह प्रावधान रखा गया है कि लोकपाल द्वारा किए गए निर्णय के सम्बन्ध में किसी भी न्यायालय में उसके निर्णय को चुनौती, पुनरीक्षण, निरस्त करना अथवा उस पर किसी प्रकार के प्रश्न खड़े करना इत्यादि पर पाबन्दी है। यह सिविल न्यायालय के अधिकार क्षेत्र से भी बाहर का विषय है किन्तु संविधान के अनुच्छेद 32 और 226 के अंतर्गत उच्चतम न्यायालय में लोकपाल के निर्णय के विरुद्ध अपील की जा सकती है।

8.3.2 आलोचनात्मक अवलोकन

लोकपाल अधिनियम 2013 के सम्बन्ध में कहा जा सकता है कि इस में कोई षंका का विषय नहीं है कि यह एक सकारात्मक पहलू को हमारे समक्ष रखता है जैसे कि जाँच और अभियोजन के लिए इसका अपना जाँच और अभियोजन विंग है। इसलिए यह सरकार की एजेन्सियों पर निर्भर नहीं होगा जैसे कि (सी.बी.आई.) जिसकी तटस्थता, वस्तुपरकता और निष्पक्षता सही है या गलत है, इस पर प्रश्न खड़े नहीं किए जा सकते हैं। इस के साथ यह समुचित है कि लोकपाल अधिनियम के अंतर्गत इस प्रकार के मामलों में जिनमें शक्ति का

दुरुपयोग किया गया हो या फिर अन्य कोई अवैध कार्य किया गया हो और जिसमें 7 वर्ष का समय बीत चुका हो, इस प्रकार की शिकायतों को यह स्वीकार नहीं करता है। इसके साथ ही शिकायत सुनने की व स्वीकार करने की अवधि में दूर भी दी गई है ताकि शत्रुता या राजनीतिक कुल बैर के अनुसार लोक सेवकों को सेवा निवृत्त हो जाने के बाद उनको कोई किसी भी तंग न कर सकें। इसके अतिरिक्त यह भी समुचित प्रावधान किया गया है कि लोकपाल अधिनियम के अनुसार लोकपाल को यह शक्ति प्रदान की गई है कि वह गलत और आधारहीन शिकायतों पर ध्यान न दें और जो व्यक्ति इस तरह की गलत शिकायत करेगा उसको दण्डित करने की अधिकार है। लोकपाल संस्थान भ्रष्टाचार विरोधी एक महत्वपूर्ण एजेंसी है। इसे "प्रशासन का हित प्रहरी अथवा छोटे व्यक्तियों के रक्षक के नाम से जानते हैं।" परन्तु लोकपाल संस्थान राजनीतिक प्रशासनिक व्यवस्था में व्याप्त सभी बुराइयों के समाधान के लिए के लिए सम्पूर्ण उपाय नहीं है। लोकपाल संस्थान को सक्षम और प्रभावकारी बनाने के लिए यह आवश्यक है कि एक शिकायत मशीन या सरकारी तंत्र के रूप में समुचित आंतरिक शिकायत निवारण पद्धति निर्मित या स्थापित करने की अत्यंत आवश्यकता है।

सन् 2013 में मोदी सरकार ने एक संशोधित बिल प्रस्तुत किया है। हालाँकि, लोकपाल और लोकायुक्त तथा अन्य सम्बन्धित कानून (संशोधन) बिल 2014 में प्रस्तावित संशोधन समाहित है, तथा 18 दिसम्बर 2014 से संसद में प्रस्तुति के दिन से ही उन पर धूल जम गई है। अभी इस कानून को दिन का उजाला देखना बाकी है। कहने का अर्थ यह है कि इसका लागू होना अभी तक शेष व लम्बित है। हाल ही में उच्चतम न्यायालय ने अधिनियम 2013 के अंतर्गत लोकपाल की नियुक्ति न करने के लिए प्रयासों के सम्बन्ध में समुचित कार्रवाई न करने के सम्बन्ध में केन्द्र सरकार को काफी लताड़ लगाई हैं तथा यह भी कहा है कि आप इस अधिनियम को जानबूझकर शक्तिहीन बनाने का प्रयास कर रहे हैं। इस सम्बन्ध में सरकार ने अपने उत्तर में कहा है कि लोकपाल और इसके सदस्यों की चयन समिति के लिए सदस्यों की सूची तैयार कर ली गई है।

8.4 नागरिक घोषणापत्र

मोटे तौर पर कहा जाए कि नागरिक घोषणापत्र एक विशिष्ट दस्तावेज है जिसका उद्देश्य भारत के नागरिकों के लोक सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार करना है। इसलिए घोषणापत्र एक ऐसा साधन या उपाय है जोकि संगठन को पारदर्शिता, उत्तरदायी तथा नागरिकों के लिए हितकारी बनाता है। नागरिक घोषणापत्र की योजना जो हमारे समक्ष वर्तमान स्वरूप में है, इसका आरंभ सन् 1991 में यू.के. में हुआ था। इसका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि लोक सेवाएँ नागरिकों की आवश्यकताओं के अनुसार उनको जिम्मेदार बनाया जाएँ।

8.4.1 नागरिक घोषणापत्र के सिद्धान्त

अतः, नागरिक घोषणापत्र (Citizens' Charter) का मुख्य उद्देश्य यह है कि लोक सेवाओं को नागरिक केन्द्रित (Citizen-centric) बनाया जाए जिनमें यह सुनिश्चित किया जाए कि लोक सेवाओं को आपूर्ति संचालन (Supply-Driven) के स्थान पर माँग-पूर्ति संचालन (Demand-Driven) के लिए बनाया जाए। इस तरह से नागरिक घोषणापत्र के निम्नलिखित सिद्धान्तों को निर्मित करते हुए उसकी विशेषताओं का नीचे उल्लेख किया गया है (ए.आर. सी.- ARC 2009: 34).

1) **गुणवत्ता (Quality):** सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार करना।

2. **चयन (Choice):** जहाँ पर संभव हो सके सेवाओं को उपयोगकर्ताओं को विकल्प उपलब्ध कराना।
3. **मानक या स्तर (Standards):** एक निश्चित समय के अन्दर क्या अपेक्षा की जाती है उनका विवरण देना।
4. **मूल्य (Value):** करदाताओं की धनराशि के अनुसार उनको महत्व देना या मूल्य चुकाना।
5. **उत्तरदायित्वता (Accountability):** सेवा उपलब्ध कराने वालों (व्यक्तिगत या फिर संगठन) की जवाबदेही निश्चित करना।
6. **पारदर्शिता (Transparency):** नियमों, प्रक्रियाओं, योजनाओं तथा शिकायत निवारण के रचनातंत्र में खुलापन, स्पष्टता और सीधा-सादा घोषणापत्र होना चाहिए।

24 मई 1997 को नई दिल्ली में अनेक राज्यों और केन्द्र-शासित प्रदेशों के मुख्यमन्त्रियों के एक सम्मेलन का आयोजन किया गया जिसमें केन्द्र और राज्य सरकारों के स्तर पर प्रभावी तथा अनुक्रिया के लिए एक कार्य योजना (Action Plan for Effective and Responsive Government) बनाई जिसको दोनों स्तर पर अपनाया गया। इस सम्मेलन में प्रमुख निर्णय यह लिया गया कि केन्द्र और राज्य सरकारें अपने-अपने यहाँ पर नागरिक घोषणापत्र को सूत्रबद्ध करेंगी।

भारत सरकार में प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग (Department of Administrative Reforms and Public Grievances in Government of India - DARPG) को नागरिक घोषणापत्र के कार्य को आरंभ करने, संयोजन, सूत्रबद्ध और उसके संचालन करने का कार्यभार सौंपा गया। घोषणापत्र को सूत्रबद्ध करने के लिए केन्द्र और राज्य स्तर पर सरकार की एजेंसियों को सलाह दी गई कि वे कार्यबल का गठन करें और उसमें उपयोगकर्ताओं, वरिष्ठ प्रबन्धकों तथा नीचे के स्तर के स्टाफ का उसमें प्रतिनिधित्व प्रदान करें।

8.4.2 नागरिक घोषणापत्र के घटक और विशेषताएँ

नागरिक संसाधनों में निम्नलिखित तत्वों को सम्मिलित करने की अपेक्षा की गई:

1. दूरदृष्टि और मिशन का विवरण;
2. संगठन द्वारा कार्य सम्पादन का विवरण देना;
3. ग्राहकों (क्लाइन्टों) का विवरण;
4. प्रत्येक ग्राहक समूह को उपलब्ध कराई गई सेवाओं का विवरण;
5. शिकायत निवारण रचनातंत्र का विवरण और किस प्रकार से वहाँ तक पहुँच बनाई जाए; तथा
6. ग्राहकों (क्लाइन्टों) की ओर से उनकी अपेक्षाएँ।

भारत में नागरिक घोषणापत्रों की विशिष्ट विशेषताएँ निम्न प्रकार से हैं:

1. सेवा आपूर्ति के लिए स्वीकृति और प्रकाशित स्तर या गुणवत्ता
2. सेवा आपूर्ति के सम्बन्ध में खुलापन और उसकी सूचना;
3. "चयन" और प्रयोगकर्ताओं के साथ सलाह-मषवरा;
4. सेवा आपूर्ति में षिष्टाचार और सहयोग करना; तथा

5. शिकायतों के निवारण के प्रावधान।

नागरिक घोषणापत्रों की स्थापन या निर्माण भारत में दो दशकों से अधिक हो गया है। सन् 2016 में भारत सरकार में प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग (DARPG) ने एक वेबसाइट की सूची में विभिन्न सरकारों अथवा भारत में अर्ध सरकारी एजेंसियों ने लगभग 2000 घोषणापत्रों के मसौदे तैयार किए थे।

8.4.3 घोषणापत्रों के कार्यान्वयन की समस्याएँ

नागरिक घोषणापत्रों की संकल्पना और कार्यान्वयन में अनेक समस्याएँ मौजूद हैं। उनमें से कुछ समस्याओं पर नीचे चर्चा की गई है।

- 1) संगठनों की सामान्य मान्यता है जिसमें नागरिक घोषणापत्रों को सूत्रबद्ध किया गया है, उसका कार्य केवल इसलिए किया गया था कि इसके लिए ऊपर से निर्देशन किया गया था यानि कि यह सब कार्य बेमन से किए गए थे। अतः यह सब कार्य संगठन के दैनिक कार्यों में सम्मिलित हो गए और उन्होंने इस पर कोई विशेष ध्यान केन्द्रित नहीं किया था इसके परिणामस्वरूप नागरिक से इस सम्बन्ध में किसी प्रकार के परामर्श की प्रक्रिया को अपनाया नहीं गया अथवा उसका नितान्त अभाव रहा है।
- 2) नागरिक घोषणापत्रों का कार्य जिन कर्मचारियों व अधिकारियों को सौंपा गया था उनके पास इस कार्य को सूत्रबद्ध करने के लिए न तो कोई दृष्टि थी और न ही उनके पास इस सम्बन्ध में किसी प्रकार की प्रशिक्षण शिक्षा था।
- 3) नागरिक घोषणापत्रों से सम्बन्धित कार्य जिनको करने के लिए दिया गया था वे स्वयं ही अस्तव्यस्त थे क्योंकि कार्य सम्पन्न होने वाली ठीक स्थिति में ही या उस अवधि में उनका स्थानान्तरण कर दिया गया था।
- 4) जागरूकता अभियान यानि कि नागरिकों को घोषणापत्र के सम्बन्ध में शिक्षित करने का कार्य व्यवस्थित तरीके से अपनाया नहीं गया था।
- 5) आम तौर पर, नागरिक घोषणापत्र में उल्लिखित सेवाओं की आपूर्ति अनुसूची के अनुसार दिए गए मानकों को अपनाया नहीं गया। इसके परिणामस्वरूप नागरिक घोषणापत्रों का महत्व नष्ट हो गया था। इस प्रकार से कुछ नागरिक यह समझने लगे कि यह तो केवल हास्यजनक और आनुष्ठानिक कार्य है और इस तरह से असफलता के कगार पर पहुँच गया।
- 6) नागरिक घोषणापत्रों की गुणवत्ता के स्तर को बनाए रखने के विचार को समुचित रूप से समझा ही नहीं गया था। इन सबके परिणामस्वरूप सेवाओं की आपूर्ति की गुणवत्ता से सम्बन्धित मुद्दों को उनके कार्यान्वयन में सामना करने को मिला जिससे व्यवस्थित रूप में सफलता नहीं मिल पाई।

8.4.4 आलोचनात्मक अवलोकन

यह अवलोकन किया गया है कि नागरिक घोषणापत्र की अभिकल्पना इस तरह से की गई है कि सेवाओं की गुणवत्ता उपलब्ध कराई जाये, समय सूची के अनुसार सेवाओं की आपूर्ति करें, शिकायतों का निवारण तथा उत्तरदायित्व का पूरी तरह से निर्वाह करें। हालाँकि, इसके क्रियान्वयन में बहुत सारी कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है यह सब उसी तरह से हैं जैसे कि सामान्य लोक प्रशासन में प्राधिकार की समस्या सामने आती है। फिर भी सरकारी संगठनों और लोक एजेंसियों में प्रस्तावित नागरिक घोषणापत्र वस्तुओं और सेवाओं की

8.5 ई-गवर्नेन्स

ई-गवर्नेन्स (E-Governance) और ई-गवर्नमेंट (E-Government - e-gov) दोनों शब्द हाल के दशकों में एक-दूसरे के लिए प्रायः प्रयोग किए जाते रहे हैं। अनेक सरकारें ई-गवर्नेन्स की कार्यनीतियों को शासन की गुणवत्ता में वृद्धि करने के लिए प्रयोग करती हैं। ई-गवर्नेन्स सरकार को और अधिक प्रभावी, सक्षम तथा पारदर्शी बनाने के कार्य में सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकियों (Information and Communication Technologies - ICTs) के द्वारा फैलाव के कार्य सम्पन्न करती है। इसे व्यापक रूप से कहा जाए तो सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकियों के रचनात्मक प्रयोग द्वारा शासन में सुविधा देने में सुधारों के सम्बन्ध में सहयोग और सहायता करती है।

8.5.1 ई-गवर्नेन्स का महत्व और विशेषताएँ

ई-गवर्नेन्स के उद्गम से पूर्व सरकारी सेवाओं की आपूर्ति हस्तचालित व शारीरिक परिश्रम के द्वारा पूरी की जाती थी जिसके कारण नागरिकों को काफी कठिनाइयों का सामना करना पड़ता था। सरकार के कार्यालयों में भारी भीड़, लम्बी-लम्बी लोगों की पंक्तियाँ, कर्मचारियों की अधिक संख्या में अनुपस्थित रहने की प्रवृत्तियाँ, अहंकारपूर्ण व्यवहार, इत्यादि समस्याएँ नागरिक सेवाओं में सामान्य बातें पाई जाती रही हैं। इन सभी कारणों से ऐसा लगता है कि कर्मचारियों का ध्यान नागरिकों को सेवाएँ उपलब्ध न कराने के स्थान पर न होकर मात्र भ्रष्टाचार करने के कार्यों में होता था। सूचना प्रौद्योगिकी (IT) के निष्पादन और उत्पादकता में सुधार करने के लिए भारत सरकार ने राष्ट्रीय ई-गवर्नेन्स योजना (National e-Governance Plan - NeGP) की स्थापना करने की अनुमति व अनुमोदन किया है जिसके माध्यम से नागरिकों और प्रशासन के बीच सम्बन्धों को बेहतर बनाने के रूप में देखा गया है। इसका उद्देश्य नागरिकों को सरकारी सेवाओं की आपूर्ति में सुधार होना, इसके साथ ही सामान्य सेवाओं की आपूर्ति, निर्गम के माध्यम से सामान्य व्यक्ति को उसी के स्थान पर सेवाएँ उपलब्ध कराना और सक्षमता, पारदर्शिता और इस प्रकार की सेवाओं की विश्वस्नीयता सुनिश्चित की जाती है और नागरिकों की मूल आवश्यकताओं को पूरी करने में देने योग्य लागत की पूर्ति करने में समर्थ हो सकें, इन सब कठिनाइयों का विशेष रूप से ध्यान रखा गया है।

इलेक्ट्रॉनिक और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (Ministry of Electronics and Information Technology - MeitY) सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000 (2008 में संशोधित) की सीमाओं के अंतर्गत अपना कार्य निष्पादन करता है जिसमें इलेक्ट्रॉनिक आँकड़े विनियम और अन्य इलेक्ट्रॉनिक संचार के साधनों के द्वारा कानूनी मान्यता प्रदत्त करता है जिनको सामान्य इलेक्ट्रॉनिक वाणिज्य या सम्पर्क के रूप में जाना जाता है। मूल रूप में यह संचार और सूचना का संग्रहण के पेपर-आधारित प्रणाली के विकल्प के रूप में इसका प्रयोग किया जाता है और इन सरकारी एजेंसियों में दस्तावेजों को इलेक्ट्रॉनिक के माध्यम से भरने के लिए सुविधा प्रदान करता है।

इलेक्ट्रॉनिक और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, इलेक्ट्रॉनिक्स इंटरनेट (आई.एस.पी.एस. के लाइसेंस के अतिरिक्त) और साइबर सुरक्षा से सम्बन्ध नीति के मामलों के कार्यों को पूरा करता है। ई-गवर्नेन्स का उद्देश्य नागरिकों को सक्षम बनाना है और इसके अतिरिक्त इलेक्ट्रॉनिक्स को मिलाकर उसके सतत् विकास को उन्नत करना, सूचना प्रौद्योगिकी और

सूचना प्रौद्योगिकी उपलब्ध सेवाओं (Information Technology Enabled Services - ITeS) उद्योगों, डिजीटल विनियम (Digital Transactions) और डिजीटल भुगतान (Digital Payments), बहु-शाखाओं के दृष्टिकोण (Multi Pronged Approach) को अपनाया गया है जिसमें मानव संसाधनों का विकास, षोध एवं विकास (R&D) का विकास तथा नवीनीकरण को सम्मिलित किया गया है। डिजीटल सेवाओं के माध्यम से सक्षमता को सुधारना एवं साइबर स्पेस को सुरक्षित करना इत्यादि कार्य इसके प्रमुख तत्व हैं।

डिजीटल इंडिया प्रोग्राम (Digital India programme) का अनावरण करने के साथ ही इलेक्ट्रॉनिक और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय की भूमिका में वृद्धि हुई है। इस कार्यक्रम की महादृष्टि या दूरदृष्टि के कारण भारत डिजीटल रूप से रूपांतरित समाज सषक्तीशाली तथा अर्थव्यवस्था के ज्ञान में वृद्धि हुई है। इस कार्यक्रम के तीन दृष्टिकोण हैं जिनके नाम, डिजीटल संरचना जो प्रत्येक नागरिक के प्रयोग में आती है, शासन तथा सेवाएँ जिनकी माँग की जाती है या माँग के आधार पर पूर्ति की जाती है और नागरिकों को डिजीटल के प्रयोग करने में सषक्त बनाना और देश में विभाजित भागों को एक-दूसरे से जोड़ना है। यह संरचनात्मक कार्यक्रम की अभिकल्पना या रचना इस प्रकार की गई है कि संरचना, उत्पादन, कौशल तथा आपूर्ति मंच की व्यापक व सम्पूर्ण समग्रता की रचना की जा सके जो आत्मविश्वास, ज्ञान और अर्थव्यवस्था के निर्माण में सहायक होगी।

डिजीटल इंडिया के आगमन के साथ यह कार्यक्रम सबसे प्रमुख उभर कर सामने आया है जिसमें अनेक नई नीतियों का आरंभ किया गया है जिनकी शुरुआत इलेक्ट्रॉनिक और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा किया गया है, जैसे कि ई-गवर्नेन्स में मुक्त स्रोत सॉफ्टवेयर को अपनाने पर ई-क्रांति नीति के रूप में निर्माण किया गया, ई-मेल नीति सूचना प्रौद्योगिकी संसाधनों के प्रयोग पर नीति बनाना, सरकार के अनुप्रयोग के खुले स्रोत कोड द्वारा सहयोगात्मक अनुप्रयोग विकास करना तथा क्लाउड अनुप्रयोग तथा ई-गवर्नेन्स सक्षमतापूर्ण ढाँचा के लिए रि-इंजीनियरिंग का मार्गदर्शन करना (reengineering guidelines)। इसके साथ ही प्रमुख योजनाएँ जैसे कि ई-जिला (e-districts), सामान्य सेवा केन्द्र (Common Service Centres) और व्यापक क्षेत्र नेटवर्क (State-Wide Area Network - SWAN) भी इस दिशा में कार्य कर रहे हैं।

8.5.2 आलोचनात्मक अवलोकन

भारत में ई-गवर्नेन्स सेवाओं के लिए की जाने वाली माँगों में वृद्धि हुई है। नागरिकों पर ई-गवर्नेन्स का प्रभाव, ई-गवर्नेन्स कार्यनीतियों के डिजाइन तथा उनके कार्यान्वयन के लिए विशिष्ट मुद्दा बन गया है। परन्तु ठोस ई-गवर्नेन्स के कार्यान्वयन में कुछ प्रमुख समस्याएँ बनी हुई हैं। भारत और विदेशों में सॉफ्टवेयर उद्योग की माँग की गई है और वे उँचे वेतन देने के लिए आमन्त्रित करते हैं, अधिकतर योग्य व सक्षम कार्य करने वाले इंजीनियर बेमन से सरकारी कार्यों में शामिल होते हैं या वे फिर ई-गवर्नेन्स के उद्योगों में बाहरी स्रोत के रूप में अपनी सेवाओं को प्रस्तुत करते हैं या देते हैं। इसलिए भारत में योग्य कार्मिक चाहे तकनीकी क्षेत्र हो या प्रबंधन स्तर का कार्य, दोनों में बहुत कम संख्या में प्रशिक्षित लोग हैं, इसलिए ई-गवर्नेन्स की प्रक्रिया को गति प्रदान कर सकें, इसके लिए सक्षम व प्रशिक्षित योग्य कर्मचारियों की बेहद कमी बनी हुई है। इसके अतिरिक्त संस्थागत संरचनाओं की अपर्याप्तता के कारण अनेक समस्याएँ बनी हुई हैं और ई-गवर्नेन्स कार्यक्रमों में कार्मिकों की संख्या वृद्धि नहीं हो पा रही है।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी: क) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ख) इकाई के अंत में दिए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) सरकार और उसकी प्रशासनिक मशीनरी पर ई-गवर्नेन्स के प्रभाव की चर्चा कीजिए।

.....
.....
.....
.....
.....

2) लोकपाल संस्थान के महत्व और प्रमुख विशेषताओं की चर्चा कीजिए।

.....
.....
.....
.....
.....

8.6 निष्कर्ष

सरकार और इसकी प्रशासनिक शाखाओं के साथ नागरिकों के अन्तरापृष्ठ के महत्व एवं शासित के महत्व में वृद्धि हो रही है। इसके साथ ही केन्द्रीय सरकार और इसी तरह से अधिकतर राज्य सरकारें यह अनुभव कर रही हैं कि योजनाओं तथा विकास की नीतियों को सूत्रबद्ध करने तथा उनके कार्यान्वयन करने में नागरिकों का सहयोग बहुत ही लाभदायक तथा महत्वपूर्ण होता है। सरकार में सम्मिलित प्रयास किए गए ताकि नागरिकों के बीच जो असंतोश की भावनाएँ पनप रही हैं उनको कम किया जा सके और इसके साथ ही उनकी समस्याओं को कम करने के लिए विभिन्न मार्गों व माध्यमों को भी उपलब्ध कराया गया है। इन उपायों में सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005, लोकपाल संस्थान, नागरिक घोषणापत्र तथा ई-गवर्नेन्स जैसे उपायों का उद्गम हुआ है जो बहुत ही प्रभावी पद्धतियाँ हैं जिनके द्वारा सरकार और शासितों के बीच जो खाई है, उसे कम किया जा सके, यह उपर्युक्त उपाय बहुत ही महत्वपूर्ण सिद्ध हुए हैं।

8.7 शब्दावली

ई-गवर्नमेंट अथवा ई-सरकार (E-Government): ई-सरकार शब्द का प्रयोग बहुत व्यापकता के साथ प्रयोग किया जाता है, इसको ई-गवर्नेन्स से सम्बन्धित प्रयासों तथा कार्यक्रमों के रूप में परिभाषित किया गया है।

ई-गवर्नेन्स अथवा ई-शासन (E-governance): यह सरकार की सेवाओं, सूचनाओं का आदान-प्रदान करना, विभिन्न असंबद्ध प्रणालियों के संचार की कार्रवाई तथा उनका एकीकृत, नागरिकों या कार्य व्यापार के लिए सेवाओं के अर्थ के लिए उनकी आपूर्ति करने के लिए सूचना और संचार प्रौद्योगिकियों के अनुप्रयोग और संचालन के लिए प्रयोग किया जाता है।

पारदर्शिता (Transparency): संयुक्त राष्ट्र के अनुसार, सरकार की पारदर्शिता “नागरिकों” की सूचनाओं को प्राप्त करने की पहुँच और निर्णय निर्माण प्रक्रियाओं उनकी आपसी समय की सूचना और उनकी सुविधाओं के लिए प्रयोग किया जाता है।

नागरिकों की भागीदारी (Citizen Participation): नागरिक भागीदारी का अर्थ प्रशासनिक निर्णय-निर्माण, नीति सूत्रबद्ध करना तथा नीति के कार्यान्वयन में नागरिकों की सीधी सहभागिता के रूप में प्रयोग किया जाता है।

8.8 संदर्भ लेख

Agarwal, U.C. (2004). *Public Administration: Vision and Reality*. New Delhi, India: Indian Institute of Public Administration.

Bhattacharya, M. (2006). *New Horizons of Public Administration*. New Delhi, India: Jawahar Publishers.

Box, R. (1988). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, USA: Sage.

Chakrabarty, B. & Chand, P. (2016). *Indian Administration*. New Delhi, India: Sage.

Medury, U. (2010). *Public Administration in the Globalization Era*, New Delhi, India: Orient Black Swan.

Second Administrative Reforms Commission. (2009). *Citizen 'Centric Administration*. New Delhi, India: Government of India.

Sapru, R.K. & Sapru, Y. (2014). Good Governance Through E-Governance with Special Reference to India. *Indian Journal of Public Administration*.

8.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
 - सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 की प्रमुख विशेषताएँ
 - सूचना का अधिकार अधिनियम के कार्य
- 2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:
 - सूचना का अधिकार अधिनियम के सम्बन्ध में लोक जागरूकता की कमी तथा इसके प्रावधान जहाँ कहीं भी लोक प्राधिकारियों से लोग आवश्यक सूचनाओं को माँग सकते हैं।
 - आवेदक को लोक प्राधिकारियों द्वारा अपर्याप्त और घटिया किस्म की सूचनाएँ उपलब्ध कराई जाती हैं।
 - रिकार्डों की जाँच करने में सूचना प्राप्त करने वालों को अनेक बाधाओं का सामना करना पड़ता है।
 - अनेक बार लोक प्राधिकारियों द्वारा 30 दिन के निश्चित समयसीमा में सूचना उपलब्ध कराने में असफल रहते हैं।

- अनेक संगठनों में नियुक्त लोक सूचना अधिकारी आवश्यक कौशलों या योग्यताओं को नहीं जानते हैं।
- सूचना अधिकारियों और प्रथम अपीलीय प्राधिकारियों को प्रशिक्षण नहीं दिया जाता है अथवा उनको प्रशिक्षण में भाग लेने में असफल रहते हैं।
- सूचना अधिकारियों में प्रतिबद्धता और प्रोत्साहन की कमी होती है।
- पुराना या अप्रचलित रिकार्ड प्रबंधन
- अपर्याप्त संरचना
- सूचना अधिकारी की तरफ से उदारता व षिथिलता होने के कारण वे आवश्यक रूप से कार्य करने के लिए प्रतिबद्ध नहीं होते हैं।
- बहुत सारे आवेदन पत्रों में अनउपयुक्त सूचनाओं की माँग की जाती है।

बोध प्रश्न 2

1) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:

- ई-गवर्नेन्स का महत्व और विशेषताएँ
- संस्थागत संरचनाओं की समस्याएँ और सक्षम व योग्य कर्मचारियों की कमी।

2) आपके उत्तर में निम्न को सम्मिलित होना चाहिए:

- लोकपाल की नियुक्ति और उसको पद से हटाना
- क्षेत्राधिकार या अधिकार क्षेत्र
- अधीक्षण की शक्तियाँ, जाँच और पूछताछ करना
- अपराध और दण्ड
- सीमाएँ/समस्याएँ