

खण्ड 3

संस्थागत ढाँचा

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 6 मंत्रिपरिषद सचिवालय

संरचना

- 6.0 उद्देश्य
- 6.1 प्रस्तावना
- 6.2 मंत्रिपरिषद सचिवालय का विकास
- 6.3 संगठन
- 6.4 कार्य
- 6.5 मंत्रिपरिषद सचिव का कार्यालय
 - 6.5.1 नियुक्ति और कार्यकाल
 - 6.5.2 भूमिकाएँ, शक्तियाँ, और कार्य
- 6.6 मंत्रिपरिषद समितियाँ
 - 6.6.1 आकार
 - 6.6.2 भूमिका और कार्य
- 6.7 मंत्रिपरिषद सचिवालय: मूल्यांकन
- 6.8 सारांश
- 6.9 संदर्भ लेख

6.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप:

- मंत्रिपरिषद सचिवालय के विकास, संगठन, और कार्यों को उजागर कर सकेंगे;
- मंत्रिपरिषद सचिव की भूमिकाओं, शक्तियों, और कार्यों की व्याख्या कर सकेंगे; और
- विभिन्न मंत्रिपरिषद समितियों के आकार, कार्यों, और भूमिकाओं का वर्णन कर सकेंगे।

6.1 प्रस्तावना

सचिवालय भारत को ब्रिटिश की देन है। इस सचिवालय का मुख्य कर्तव्य अभिलेखों को बनाये रखना, और मंत्रिपरिषद को सचिवीय सहायता प्रदान करना है। इस इकाई में हम मंत्रिपरिषद सचिवालय के विकास, संगठन, और कार्यों के बारे में चर्चा करेंगे। साथ ही, मंत्रिपरिषद सचिव, और मंत्रिपरिषद समितियों की भूमिका पर भी प्रकाश डालेंगे।

प्रारम्भ करते हैं मंत्रिपरिषद सचिवालय के विकास से।

6.2 मंत्रिपरिषद सचिवालय का विकास

1935 से पूर्व, भारत में गवर्नर जनरल के पास अपना एक गैर-सरकारी सचिव हुआ करता था, जो गवर्नर जनरल के साथ-साथ उसके कार्यकारी परिषद को सचिवीय सहायता प्रदान करता था। जब लार्ड वेलिंग्टन 1931-36 के बीच गवर्नर जनरल हुआ करते थे, उन्होंने अपने गैर-सरकारी सचिव को मन्त्रिमण्डल की बैठकों में भाग लेने, और कार्यवाही को अभिलिखित करने की सलाह दी।

स्वतंत्रता के बाद, हमने संसदीय लोकतंत्र को अपनाया, जिसमें एक मंत्रिपरिषद होता है, जिसकी अध्यक्षता प्रधानमंत्री के द्वारा की जाती है। जब ये देखा गया कि मंत्रिमण्डल विशेषकर मंत्रिपरिषद को सचिवीय सेवाओं की आवश्यकता है, जो वरिष्ठ अधिकारियों की कमी के कारण पूर्ण नहीं हो सकती थी, अतः सन् 1947 में एक नया मंत्रिपरिषद सचिवालय अस्तित्व में आया। मंत्रिपरिषद सचिव को मंत्रिपरिषद सचिवालय का उत्तरदाई बनाया गया। 1948 में मंत्रालयों के विभिन्न विभागों की इकाइयों को मंत्रिमण्डल सचिवालय में संबद्ध कर दिया गया। भारत सरकार के संगठन, और पद्धति प्रभाग (Organisation and Methods Division) ने मार्च 1954 में कार्य करना आरम्भ किया। यह 25 मार्च 1964 तक मंत्रिमण्डल सचिवालय के पृथक स्कंध के रूप में बना रहा। 1964 में, प्रशासनिक सुधार विभाग नाम का एक नया विभाग गृह मंत्रालय में स्थापित किया गया और संगठन और पद्धति प्रभाग को इस नए विभाग में स्थानांतरित कर दिया गया। पहली प्रशासनिक सुधार आयोग के सुझावों के परिणामस्वरूप, एक केंद्रीय कार्मिक एजेंसी (सीपीए) अगस्त 1970 में स्थापित की गई और फरवरी 1973 में सीपीए की सिफारिश के अनुसार प्रशासनिक सुधार विभाग को वापस कैबिनेट में स्थानांतरित कर दिया गया। 1977 में जनता सरकार के समय, कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग (जो पहले से ही एक विभाग में विलय थे) को फिर से गृह मंत्रालय में स्थानांतरित कर दिया गया। तब से, यह विभाग मंत्रालय में कार्य कर रहा है।

इस तरह, मंत्रिमण्डल सचिवालय केन्द्रीय मंत्रिमण्डल की कर्मचारी एजेंसी के रूप में काम कर रहा है। इसे व्यापार नियमों, 1961 के आवंटन के अन्तर्गत संचालित किया जाता है। भारत के प्रधानमंत्री इसके राजनीतिक प्रमुख हैं और मंत्रिमण्डल सचिव प्रशासनिक प्रमुख हैं।

6.3 संगठन

मंत्रिपरिषद सचिवालय के तीन भाग हैं—सिविल भाग, सैन्य भाग और गुप्तचर (इंटेलिजेंस) भाग। सिविल भाग केंद्रीय मंत्रिपरिषद को सलाह और सहायता प्रदान करता है। जहाँ दूसरी ओर सैन्य भाग मंत्रिपरिषद की रक्षा समिति और सैन्य मामलों की समिति को सचिवीय सेवायें प्रदान करता है। राष्ट्रीय रक्षा परिषद और रक्षा मामलों की अन्य समितियों को भी यह सचिवीय सहायता प्रदान करता है। मंत्रिपरिषद सचिवालय का तीसरा भाग, गुप्तचर भाग केंद्रीय मंत्रिपरिषद की संयुक्त गुप्तचर समिति से संबंधित मामलों को देखता है।

मंत्रिपरिषद सचिवालय में निम्नलिखित संगठन भी हैं:

- अनुसंधान और विश्लेषण भाग (रॉ)
- सुरक्षा महानिदेशक
- विशेष सुरक्षा समूह
- संयुक्त गुप्तचर समिति
- लोक शिकायत निदेशालय
- राष्ट्रीय प्राधिकरण, रासायनिक हथियार सम्मेलन

इसके अतिरिक्त, सहायता के लिए बड़ी संख्या में अधिकारी जैसे सचिव, उपसचिव होते हैं। साथ ही, मंत्रिपरिषद सचिवालय में प्रधानमंत्री के लिए विषय सम्बन्धित सलाहकार भी है।

6.4 कार्य

मंत्रिपरिषद सचिवालय निम्नलिखित कार्य करता है।

1. मंत्रिपरिषद सचिवालय, मंत्रिपरिषद की बैठकों के लिए कार्यसूची तैयार करता है और उसके विचारार्थ आवश्यक सूचनाएँ और सामग्री उपलब्ध कराता है।
2. मंत्रिपरिषद और इसकी समितियों में किए गए विचार, विमर्श और लिये गए निर्णयों का रिकॉर्ड रखता है और उन्हें सभी संबन्धित मंत्रालयों को प्रसारित करना भी करता है।
3. मंत्रिपरिषद समितियों जैसे राजनीतिक मामलों की समिति, आर्थिक मामलों की समिति, नियुक्ति समिति और संसदीय मामलों की समिति को सचिवीय सहायता प्रदान करता है।¹
4. राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, और सभी केंद्रीय मंत्रालयों को केंद्र सरकार द्वारा की गई गतिविधियों की जानकारी देता है।
5. सरकार के कार्य के नियमों को तैयार करता है तथा उन्हें अन्तिम रूप देता है और उसी समान यह केन्द्र सरकार के मंत्रालयों/विभागों में इन्हें आवंटित करता है।
6. इसका कार्य केंद्र सरकार में मुख्य समन्वय एजेंसी के रूप में भी है इस सम्बन्ध में, यह मंत्रालयों के बीच विवादों को सुलझाता है।
7. संबन्धित मंत्रालयों/विभागों और अन्य कार्यकारी एजेंसियों द्वारा मंत्रिपरिषद के निर्णयों के कार्यान्वयन को देखता है।
8. मंत्रियों की नियुक्ति और त्याग पत्र, मंत्रियों को विभागों का आवंटन, और संगठन और मंत्रालयों के पुनः संगठन में संबंधित कार्य को संभालता है।

6.5 मंत्रिपरिषद सचिव का कार्यालय

मंत्रिपरिषद सचिव मंत्रिपरिषद सचिवालय का प्रशासनिक अधिकारी होता है। इनका चयन भारतीय प्रशासनिक सेवा में से वरिष्ठ अधिकारी का होता है। इन्हें स्वयं के विशेष गुणों जैसे शक्ति, कौशल, पहल, व दक्षता के आधार पर नियुक्त किया जाता है। यह सभी विभागों के बीच समन्वय का कार्य तथा सभी विभागों द्वारा वे मामले, जो मंत्रिपरिषद/प्रधानमंत्री से सम्बद्ध हो, के समयगत व प्रभावी क्रियान्वयन को देखता है। इनमें एक वरिष्ठ अधिकारी होने का गुण समाहित होना चाहिए, जिससे वे सभी विभागाध्यक्षों के विश्वास और सम्मान के पात्र बन सकें।

6.5.1 नियुक्ति और कार्यकाल

मंत्रिपरिषद सचिव सिविल सेवा बोर्ड के पदेन अध्यक्ष होते हैं और भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के प्रमुख होते हैं। परम्परागत रूप में, एक वरिष्ठतम सिविल सेवक को मंत्रिपरिषद सचिव के रूप में नियुक्त किया जाता है। वह भारतीय प्रशासनिक सेवा का होता है। इनका कार्यकाल आमतौर पर 2 से 3 साल का होता है। हालाँकि, इनकी कार्यकाल की अवधि निश्चित नहीं है, लेकिन औसतन इनकी अवधि 3 वर्षों की ही होती है। इनका कार्यकाल बढ़ाया भी जा सकता है। मंत्रिपरिषद सचिव प्रधानमंत्री के प्रति उत्तरदायी होते हैं और सभी मामलों के बारे में प्रधानमंत्री को रिपोर्ट करते हैं।

¹ पहली तीन समितियाँ का मुख्य प्रधानमंत्री होता है। चौथी समिति गृहमंत्री के अधीन होती है।

मंत्रिपरिषद सचिव के अतिरिक्त, मंत्रिपरिषद सचिवालय में तीन अन्य सचिव होते हैं। वे क्रमशः तीन खण्डों का नेतृत्व करते हैं : सुरक्षा, समन्वय, और राजनीतिक। साथ ही, इन सचिवों के नीचे, कई संख्या में अतिरिक्त सचिव, संयुक्त सचिव, निदेशक, उपसचिव, और अवर सचिव होते हैं। इसके अतिरिक्त, विज्ञान और प्रौद्योगिकी के क्षेत्रों में दो सलाहकार होते हैं, जो विशेष रूप से, प्रधानमंत्री की सहायता के लिए होते हैं।

6.5.2 भूमिकाएँ, शक्तियाँ, और कार्य

निम्नलिखित बिन्दु मंत्रिपरिषद सचिव की भूमिकाओं, शक्तियों, और कार्यों पर प्रकाश डालते हैं, जो इस प्रकार हैं:

1. केंद्रीय प्रशासन का मुख्य समन्वयक
2. वरिष्ठ चयन बोर्ड का अध्यक्ष, जो केंद्रीय सचिवालय में संयुक्त सचिव के पद के लिए अधिकारियों का चयन करते हैं।
3. केंद्रीय सचिवालय में सचिव और अतिरिक्त सचिव के पद के लिए अधिकारियों का चयन करता है।
4. प्रशासन पर सचिवों की समिति का अध्यक्ष होता है, जो अंतर-मंत्रालय विवादों को हल करने के लिए स्थापित किया गया है।
5. प्रतिवर्ष आयोजित मुख्य सचिवों के सम्मेलन की अध्यक्षता करता है।
6. सभी प्रशासन और नीति सम्बन्धी मामलों में प्रधानमंत्री का मुख्य सलाहकार होता है।
7. मंत्रिपरिषद सचिव एक मंत्री के मानहानि के मामलों में समाचार पत्र के प्रकाशक या लेखा परीक्षक के विरुद्ध अभियोजन आरम्भ करने के लिए स्वीकृति देता है। इस संबंध में कैबिनेट सचिव बिना प्रधानमंत्री की सलाह के, अपने विवेक से इस ओर कार्य कर सकता है।
8. सभी सिविल सेवकों के लिए सलाहकार और सचेतन पालक है। यह विभागीय कठिनाइयों के समाधान में सहायता करता है। रमेश के. अरोरा और रजनी गोयल के विश्लेषण के अनुसार, सिविल सेवाओं के प्रमुख के रूप में, मंत्रिपरिषद सचिव यह सुनिश्चित करता है कि सिविल सेवकों का मनोबल ऊँचा रहे। वह राजनेताओं और सिविल सेवकों के बीच एक प्रतिरोधक (बफर) के रूप में कार्य करता है और संघर्ष की स्थितियों में सिविल सेवकों के हितों की रक्षा करता है।
9. वह एक ओर, प्रधानमंत्री और विभिन्न प्रशासनिक एजेंसियों के बीच एक कड़ी के रूप में कार्य करता है और दूसरी ओर लोक सेवा व राजनीतिक प्रणाली के बीच।

एक पूर्व मंत्रिपरिषद सचिव ने अपनी पुस्तक में मंत्रिपरिषद सचिव की भूमिका पर ध्यान केन्द्रित करते हुए कहा कि मंत्रिपरिषद सचिव प्रधानमंत्री की आँख और कान होता है, जो प्रधानमंत्री को केन्द्र सरकार के कारोबार के संचालन से संपर्क बनाए रखने में सक्षम बनाता है। लेकिन वह प्रधानमंत्री के लिए किसी भी तरह से हितप्रहरी या अन्वेषक नहीं है। मंत्रिपरिषद सचिव का कार्य 'स्टाफ' प्रकृति का होता है, जिसका कार्य प्रधानमंत्री की सहायता करना है न कि संचालन।

गोपाल स्वामी अय्यंगर की रिपोर्ट 'सरकार की मशीनरी के पुनर्गठन' (1949) में मंत्रिपरिषद सचिव की स्थिति और भूमिका के सम्बन्ध में निम्नलिखित सुझाव दिये गये:

1. वह सर्वोच्च रैंक का एक प्रशासनिक अधिकारी होना चाहिए, जिसे उसके विशेष गुणों जैसे ऊर्जा, पहल, और दक्षता के लिए कार्यालय के लिए चुना जाये।
2. केबिनेट सचिव मंत्रिपरिषद सचिवालय का प्रमुख होने के कारण, उसे समन्वय तथा विभागों द्वारा, उन मामलों का जिनका सम्बन्ध मंत्रीमण्डल/प्रधानमंत्री से है, का समयगत व प्रभावी क्रियान्वयन सुनिश्चित करना होता है।
3. इनमें एक वरिष्ठ अधिकारी होने का गुण समाहित होना चाहिए जिससे वह सभी विभागों के प्रमुखों के विश्वास और सम्मान के पात्र बन सके।
4. उसे सचिवों की समिति का पदेन अध्यक्ष होना चाहिए, जिसका कार्य प्रशासनिक नियुक्तियों के लिए चयनों पर प्रधानमंत्री और अन्य मंत्रियों को सलाह देना है।
5. उसका ओहदा ऐसा होना चाहिए कि उसे केन्द्र सरकार के लोक सेवा का प्रथम सदस्य माना जाए, और एक ऐसा व्यक्ति, जिसके विवेक और निष्पक्षता पर सरकार तथा लोक सेवा को पूर्ण रूप से विश्वास हो।

6.6 मंत्रिपरिषद समितियाँ

मंत्रिपरिषद विशिष्ट क्षेत्रों में निर्णय लेने के लिए समिति प्रणाली का उपयोग करता है। मंत्रिपरिषद की स्थायी समितियों के गठन के लिए व्यावसायिक नियम बनाए गए हैं, जिससे वह राजनीतिक और आर्थिक महत्व के मामलों पर शीघ्रता से निर्णय ले सके और साथ ही प्रशासनिक मामलों में समन्वय सुनिश्चित कर सके। इन समितियों को स्थिति की आवश्यकताओं के अनुसार नियुक्त किया जाता है और ये प्रायः तदर्थ होती हैं।

6.6.1 आकार

समितियों में सदस्यों की संख्या अलग-अलग होती है, लेकिन आमतौर पर तीन से आठ सदस्यों की यह एक समिति में होती है। इन समितियों का अध्यक्ष प्रायः प्रधानमंत्री या मंत्रिपरिषद का मंत्री होता है। राजनीतिक मामलों की समिति, आर्थिक मामलों की समिति, संसदीय मामलों की समिति, नियुक्ति समिति, आवास समिति, उद्योग और व्यापार समिति, और खाद्य व कृषि पर समिति आदि स्थायी समितियाँ हैं। इनमें से राजनीतिक मामलों की समिति सबसे शक्तिशाली होती है, क्योंकि इसमें सदस्य अधिकांशरूप से वरिष्ठ मंत्री होते हैं जो इसे एक अतिप्रभावशाली मंत्रिपरिषद बनाते हैं।

6.6.2 भूमिका और कार्य

मंत्रिपरिषद समितियों को स्पष्ट व परिभाषित क्षेत्रों में गहन अध्ययन करना होता है, जिससे मंत्रिपरिषद का कार्यभार कम हो सके। इन समितियों में सदस्यता में लचीलापन होने के कारण ये समितियाँ विभिन्न विभागों को एक मंच पर आने और मुद्दों को सुलझाने में सक्षम बनाती हैं। मंत्री/विभाग विशेष मुद्दों पर विचार-विमर्श कर सकते हैं तथा एक सर्वसम्मति पर पहुँच सकते हैं। इनके अतिरिक्त, कई मामले जो फैसलों के लिए मंत्रिपरिषद तक जा सकते हैं, का निष्पादन समितियों के स्तर पर ही हो जाता है। इससे न केवल उन महत्वपूर्ण आर्थिक और राजनीतिक मुद्दों पर एक समन्वित कार्रवाई हो पाती है, बल्कि इनका तेजी से निर्णय भी सुनिश्चित होता है। मंत्रिपरिषद अधिकतर इन समितियों के निर्णयों को स्वीकार करता है।

हालांकि, इस तथ्य के होते हुए भी कुछ समितियाँ प्रायः वास्तविक अधिकार का प्रयोग करती हैं, ये समितियाँ लगातार प्रभावी नहीं रही हैं। पहली बात यह है कि ये समितियाँ सरकारी कामकाज के सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों को सम्मिलित नहीं करती हैं। दूसरी, ये मामलों को तभी हाथ में ले सकती हैं, जब उससे सम्बन्धित मंत्री या मंत्रिपरिषद उस मामले को इनको प्रेषित करते हैं। अंत में, इनकी बैठकें नियमित रूप से नहीं होती हैं, जबकि जटिल समस्याओं पर निरंतर ध्यान दिये जाने के लिए और महत्वपूर्ण नीतियों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में प्रगति की निरंतर निगरानी के लिए इन बैठकों का नियमित रूप से होना अत्यन्त आवश्यक है।

6.7 मंत्रिपरिषद सचिवालय: मूल्यांकन

कांग्रेस शासन में मंत्रिपरिषद सचिवालय के कद और प्रभाव में अत्यंत वृद्धि हुई, विशेषकर हाल ही के प्रधानमंत्रियों के शासनकाल में। प्रेक्षकों का मानना है कि इस अवधि में, यह संस्थान 'सुपर-कैबिनेट' के रूप में काम कर रहा था और इसने अपने वास्तविक अधिकार का पूर्ण रूप से उपयोग किया, जिससे सरकारी विभाग या एजेंसी शीर्षस्थ नीतियों और निर्णयों को प्रभावी रूप दे पायें। अधिकांश अधिकारियों को राज्य मंत्री या भारत के सचिव का दर्जा प्राप्त था।

हाल के दशकों में, विशेष रूप से अस्सी के दशक से, भारत में मंत्रिपरिषद सचिवालय का चढ़ाव (प्रधानमंत्री सचिवालय सहित) इस बात का सूचक है कि नीति और निर्णायक अधिकार प्रधानमंत्री में निरंतर रूप से केन्द्रीकृत हो रहे हैं। समन्वय के नाम पर लाइन मंत्रालयों पर एक समग्र पर्यवेक्षी एजेंसी के रूप में इसने कार्य किया है।

इस संदर्भ में, यह सुनिश्चित कर लेना चाहिए कि स्टाफ एजेंसियों को बहुत अधिक शक्तियों को ग्रहण नहीं करना चाहिए, जिससे ये मंत्रियों और सचिवों को उनके शक्तियों और स्थिति से वंचित करें। मंत्रिपरिषद सचिवालय, जिसको मूलतः सरकारी समन्वय प्रोत्साहित करने के लिए बनाया गया था, को इसी भूमिका में ही रहकर कार्य करना चाहिए।

गतिविधि

मंत्रिपरिषद सचिवालय और केंद्रीय सचिवालय के बीच अंतर स्पष्ट कीजिये।

6.8 सारांश

मंत्रिपरिषद सचिवालय को मंत्रिपरिषद और इसकी विभिन्न समितियों को सचिवीय सहायता प्रदान करना होता है। मंत्रिपरिषद सचिव मंत्रिपरिषद सचिवालय का प्रशासनिक प्रमुख होता है। इस पद के महत्व के कारण, यह पद आमतौर पर सरकार द्वारा चुने गए सबसे वरिष्ठ सिविल सेवक को दिया जाता है। वह भारत के संविधान में उल्लिखित सभी सिविल सेवकों का प्रमुख होता है।

6.9 संदर्भ लेख

- 1) Avasthi, A., 1980, Central Administration, Tata McGraw Hill, New Delhi
- 2) Chanda, Asok, 1967, Indian Administration, George Allen and Unwin Ltd., London
- 3) Indian Administration, 2013, Dr. B. R. Ambedkar Open University,

- 4) Indian Administration, BPAE-102, 2005, School of Social Sciences, IGNOU, New Delhi
- 5) Jain, H.M., 1969. The Union Executive, Chaitanya Publishing House, Allahabad
- 6) Khera, S.S., 1975. The Central Executive, Orient Longman, New Delhi
- 7) Laxmikanth, M., 2013, Public Administration, McGraw Hill Education (India) Pvt. Ltd, New Delhi
- 8) Maheswari, S.R., 2001, Indian Administration, Orient Longman, New Delhi
- 9) Sharma, L.N., 1976, The Indian PM, Macmillan, Delhi



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 7 केंद्रीय सचिवालय

संरचना

- 7.0 उद्देश्य
- 7.1 प्रस्तावना
- 7.2 संगठनात्मक संरचना
- 7.3 कार्य और भूमिका
- 7.4 कार्यकाल प्रणाली
- 7.5 सचिवालय और कार्यकारी एजेंसियों के बीच संबंध
- 7.6 मूल्यांकन
- 7.7 सारांश
- 7.8 संदर्भ लेख

7.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप:

- केंद्रीय सचिवालय के कार्यों और भूमिकाओं का विवरण कर सकेंगे;
- केंद्रीय सचिवालय की संगठनात्मक संरचना की व्याख्या कर सकेंगे;
- कार्यकाल प्रणाली के बारे में प्रकाश डाल सकेंगे; और
- विशेषज्ञों और सामान्यज्ञों के बीच संबंधों का परीक्षण कर सकेंगे।

7.1 प्रस्तावना

केंद्रीय सचिवालय सभी मंत्रालयों और विभागों का प्रशासनिक कार्यालय होता है। सचिवालय का अर्थ सचिव के कार्यालय से है। केंद्रीय सचिवालय केन्द्र सरकार के मंत्रालयों से सम्बन्धित सभी सचिवों का कार्यालय होता है।

इस इकाई में हम संक्षेप में यह जानने का प्रयास करेंगे कि सचिवालय की संरचना और कार्य क्या हैं? इसका प्रारम्भ केंद्रीय सचिवालय के संगठनात्मक संरचना से करेंगे।

7.2 संगठनात्मक संरचना

प्रत्येक मंत्रालय में निम्नतम स्तर पर एक अनुभाग होता है, जिसमें एक अनुभाग अधिकारी होता है तथा कई सहायक और टंकक होते हैं, जो अनुभाग अधिकारी के अधीन काम करते हैं। यह अनुभाग इसे आवंटित किए गए विषय से सम्बन्धित कार्य को करता है। इस अनुभाग को कार्यालय भी कहा जाता है। दो अनुभागों से मिलकर एक शाखा बनती है, जो अवर सचिव के अधीन होती है, जिसे शाखा अधिकारी भी कहते हैं। दो शाखायें मिलकर एक विभाग बनाती है, जिसका प्रमुख उपसचिव होता है। जब कार्य का भार सचिव के प्रबंधनीय कार्यों से अधिक हो जाता है, तब एक या दो स्कंध और भी बना दिए जाते हैं और प्रत्येक स्कंध एक संयुक्त सचिव के अधीन होता है। कभी अतिरिक्त सचिव के अधीन भी स्कंध रखे जाते हैं। विभाग आमतौर पर ऐसी इकाईयाँ होती है, जो मंत्रालयों के भीतर होती

है और मंत्रालय से संबंधित विभिन्न क्षेत्रों को देखती हैं। ये विभाग आमतौर पर एक सचिव या विशेष सचिव के नेतृत्व में कार्यरत होते हैं। हालाँकि, कुछ मामलों में विभाग मंत्रालय की ही तरह स्वायत्त और दर्जे में भी उनके बराबर हो सकते हैं। सचिव मंत्रालय का प्रशासनिक प्रमुख होता है।

इस तरह, सचिवीय पदों का क्रम निम्नानुसार है, प्रत्येक स्तर पर संबंधित मामलों को देखने के लिए एक अधिकारी प्रभारी होता है।

- मंत्रालय: सचिव
- विभाग: सचिव/विशेष सचिव
- स्कंध: संयुक्त/ अतिरिक्त सचिव
- प्रभाग: उपसचिव
- शाखा: अवर सचिव
- अनुभाग: अनुभाग अधिकारी

हम इन अधिकारियों की भूमिकाओं और जिम्मेदारियों पर चर्चा करेंगे।

सचिव

सचिव किसी मंत्रालय या विभाग का प्रशासनिक प्रमुख होता है। वह नीति से सम्बन्धित सभी मामलों में सम्बन्धित मंत्री का प्रमुख सलाहाकार होता है। संबंधित मंत्रालय/विभाग के सभी प्रशासनिक मामले भी इस अधिकारी के अधीन आते हैं।

विशेष सचिव

एक विशेष सचिव की नियुक्ति एवं उसके पद व वेतन को उचित रूप से परिभाषित नहीं किया गया है। आमतौर पर, उसका वेतन मामले की गम्भीरता (योग्यता) के आधार पर तय किया जाता है। विशेष सचिव एक विभाग या कभी-कभी एक स्कंध का प्रभार संभाल सकता है।

संयुक्त/अतिरिक्त सचिव

संयुक्त सचिव व अतिरिक्त सचिव विभिन्न स्कंध के एकल रूप में प्रभारी होते हैं। जब सचिव का कार्यभार उसके प्रबंधकीय कार्यों से अधिक हो जाता है, मंत्रालय के अधीन एक या एक से अधिक स्कंध की स्थापना की जाती है और तब ये स्कंध संयुक्त सचिव या कुछ मामलों में अतिरिक्त सचिव के अधीन कार्य करते हैं।

उप-सचिव

उपसचिव वह अधिकारी होता है, जो एक सचिवालय विभाग (division) का कार्यभार संभालता है और विभाग के अंतर्गत आने वाले सभी कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है।

अवर सचिव

अवर सचिव एक मंत्रालय में एक शाखा का प्रभारी होता है। इसका कार्य शाखा के अंतर्गत आने वाले सभी कार्यों के निपटारे पर नियंत्रण रखना तथा साथ में, अपनी शाखा में अनुशासन भी रखना होता है।

कार्यालय में अनुभाव अधिकारी, सहायक, कनिष्ठ सहायक एवं टंकक, आषुलिपिक, व चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी होते हैं।

7.3 कार्य और भूमिका

केंद्रीय सचिवालय, केंद्रीय विषयों को प्रशासित करने के लिए एक बुनियादी संस्थान है। सचिवालय के कार्य इस प्रकार हैं:

1. यह सरकारी नीतियों के निर्माण में मंत्रियों की सहायता करता है। इस ओर, इसका कार्य वित्तीय उपलब्धता, मानवशक्ति उपलब्धता, अंतर्निहित कानून आदि का व्यापक एवं विस्तृत परीक्षण करना है और संबंधित मंत्री के समक्ष मसौदा रखने से पहले उस पर गहन चर्चा करना है।
2. केंद्रीय सचिवालय एक विचारक मण्डल है और साथ ही सूचनाओं का भण्डारग्रह है, जो सरकार को तत्कालीन नीतियों की समीक्षा करने और भविष्य के लिए योजना बनाने में सक्षम बनाता है।
3. नीति ओर वित्त आयोग जैसे आयोगों के बीच यह सचिवालय एक कड़ी का कार्य करता है। सचिवालय राज्यों तथा विभिन्न आयोगों व संस्थानों (जैसे नीति व वित्त आयोग) के बीच संचार के माध्यम के रूप में काम करता है।

सचिवालय सरकारी नीतियों बनाने में सम्बन्धित मंत्रियों की मदद करता है, इस मदद के तहत वह उन्हें प्रासंगिक(सम्बन्धित) दस्तावेज प्रदान करता है। एक बार नीतियाँ तैयार होने के बाद, यह सचिवों की जिम्मेदारी होती है कि वह इन नीतियों के कार्यान्वयन पर ध्यान रखें इसके लिए उन्हें क्षेत्र अभिकरण (फील्ड एजेंसियों) द्वारा अपनायी गई नीतियों और कार्यक्रमों के निष्पादन पर नियंत्रण करना होता है और साथ ही साथ परिणामों का मूल्यांकन करना होता है। इसके अतिरिक्त इसका कार्य समय-समय पर नीतियों में वृद्धिशील संशोधन, नीतियों को प्रभावशाली बनाने के लिए नियमों और विनियमों का निर्माण, संचालन योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति, क्षेत्रीय योजना में भाग लेना व कार्यक्रमों को तैयार करना, बजट सम्बन्धित कार्य और बजटीय नियंत्रण, तथा नीतियों का समन्वय और व्याख्या करना होता है। इन्हें संसद में उठाये गये सवालियों के सम्बन्ध में सम्बन्धित मंत्रियों को सूचना देनी होती है, जिससे सम्बन्धित मंत्रिगण प्रासंगिक उत्तर देने में सक्षम हो सके। इन्हें अपने आंतरिक संगठनात्मक क्षमता को अधिक से अधिक विकसित करना होता है। इसके साथ, उन्हें राज्य प्रशासन के साथ संपर्क व समन्वय बनाये रखना होता है।

भारतीय प्रणाली में, सामान्यज्ञ और विशेषज्ञ कार्यों के बीच कोई विशेष सीमा रेखा विद्यमान नहीं होती है, इसलिए कभी-कभी विशेषज्ञ कुछ विभागों के पदेन अध्यक्ष के रूप में काम करते हैं, जिससे नीतियों का निष्पादन आसान और प्रभावी हो जाता है।

इस प्रकार केंद्रीय सचिवालय एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है और भारतीय प्रशासन में एक प्रतिष्ठित स्थान रखता है।

7.4 कार्यकाल प्रणाली

सचिवालय के वरिष्ठ पदों पर उन अधिकारियों को रखने की प्रथा है, जो अधिकारी राज्यों से (या केन्द्रीय सेवाओं से) एक विशिष्ट समय के लिए आते हैं और अपना कार्यकाल समाप्त कर अपने मूल राज्यों या सेवाओं में वापस चले जाते हैं। इस प्रथा को कार्यकाल प्रणाली कहते हैं। 1905 से ही सचिवालय में यह प्रणाली रही है और स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् इस प्रणाली को भारत सरकार द्वारा बनाए रखा गया। इस प्रणाली के अंतर्गत:

1. अधिकारी, जो कार्यकारी प्रणाली के अंतर्गत केन्द्र व राज्य स्तरों पर कार्य करते हैं, इससे इन स्तरों के बीच प्रशासनिक समन्वय उत्पन्न होता है। हमारी संघीय नीतियों के कार्यचालन पर एक समकेक प्रभाव भी पड़ता है।
2. मंत्रालय व विभाग, जिला और राज्य स्तरों पर प्रत्यक्ष अनुभव रखने वाले, नौकरशाहों के प्रशासनिक अनुभव से लाभान्वित होते हैं।
3. सचिवालय में लम्बे समय तक रहने के कारण वरिष्ठ अधिकारियों का क्षेत्र स्तर पर प्रशासनिक वास्तविकता से संपर्क टूट जाता है। कार्यकाल प्रणाली द्वारा उन्हें आम जनता तथा क्षेत्र से बराबर अनुक्रिया मिलती है।
4. वरिष्ठ अनुभवी अधिकारी सभी समस्याओं से संबंधित एक व्यापक राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य रखते हैं, इस कारण राज्यों को भी लाभ होता है।
5. कार्यकाल प्रणाली में अधिकांश अधिकारियों को राज्य व केन्द्र स्तरों में काम करने का मौका मिलता है, जिससे उन्हें राष्ट्रीय व राज्यीय समस्याओं पर एक साकल्यवादी अवलोकन प्राप्त होता है।
6. इससे सिविल सेवाओं की स्वायत्तता को शक्ति मिलती है, जिससे राजनीतिक नेताओं की चापलूसी नहीं करनी पड़ती है।

यद्यपि कार्यकाल प्रणाली अब भी प्रचलित है, इस पर अनेक आरोप लगाये गए हैं। संक्षेप में ये इस प्रकार हैं:

1. सचिवालय में धीरे-धीरे नौकरशाही का काम विशिष्ट होता जा रहा है। अतः कार्यकाल प्रणाली इस प्रकार के सामान्यज्ञ प्रतिमान के अनुरूप नहीं हो पाती है।
2. कार्यकाल प्रणाली कार्यालय व्यवस्था पर अतिरिक्त निर्भरता को बढ़ा देती है।
3. कार्यकाल प्रणाली के अंतर्गत आए कई अधिकारीगण अपने मूल विभागों में वापस नहीं जाते हैं। परिणामस्वरूप कार्यकाल प्रणाली के मूल सिद्धांत का अर्थ नहीं सिद्ध हो पाता तथा सचिवालय का 'अति नौकरशाहीकरण' हो जाता है।

आगामी भाग में हम कार्यकारी एजेंसियाँ, जो विशेषज्ञ होती हैं, और सचिवीय अधिकारी व कर्मचारी, जो सामान्यज्ञ होते हैं, के बीच के सम्बन्ध का अध्ययन करेंगे।

7.5 सचिवालय और कार्यकारी के बीच संबंध

कार्यकारी एजेंसियाँ जैसे निदेशालय और क्षेत्र एजेंसियाँ सरकारी नीतियों के निष्पादन के लिए उत्तरदाई होते हैं। इन कार्यालयों में विशेषज्ञ होते हैं, जिनके पास संबंधित क्षेत्रों का विशेषज्ञ ज्ञान होता है। सरकारी कार्यक्रमों की आवश्यकताओं के अनुरूप, कार्यकारी

एजेंसियों को भिन्न-भिन्न रूपों से आयोजित किया जाता है। जैसे कार्यकारी एजेंसियाँ एक संलग्न कार्यालय¹ या एक अधीनस्थ कार्यालय² या एक विभागीय उपक्रम³ या एक निगम या बोर्ड⁴ या सोसायटी पंजीकरण अधिनियम⁵ के अंतर्गत पंजीकृत सोसायटी हो सकती हैं।

दूसरी ओर सचिवालय है, जिसमें सामान्यज्ञ⁶ होते हैं, वे अखिल भारतीय सेवाओं से होते हैं। सचिवीय कार्यालयों और कार्यपालिका के बीच सहयोग और समन्वय का सम्बन्ध होना चाहिए क्योंकि सरकारी कार्यों के निष्पादन में ये स्वतंत्र और अलग संस्थाओं के रूप में काम नहीं कर सकते हैं। हालाँकि, ब्रिटिश काल से ही, दोनों को अलग-अलग संस्थाओं के रूप में माना जाता रहा है। सामान्यज्ञ का मुख्य कार्य नीति को आकार देकर उसका निर्माण करना होता है, जबकि कार्यकारी एजेंसियाँ नीति निष्पादन का कार्य करती हैं। यह इस धारणा पर आधारित है कि सामान्यज्ञ का कार्य केवल नीति निर्माण है और इन्हें नीति निष्पादन से दूर रखा जाना है, जो कि विशेषज्ञों का क्षेत्र होता है। यही धारणा एक सबसे बड़ा कारण है कि हमारे देश में नीति चाहे कितनी भी अच्छी रीति से बनाई गई है, तब भी क्रियान्वयन में पूरी तरह से विफल हो जाती हैं। सम्पूर्ण नीति चक्र, जिसके अंतर्गत नीति निर्माण, नीति निष्पादन, नीति निगरानी, नीति मूल्यांकन, और नीति में वृद्धिशील संशोधन सम्मिलित हैं, एक दूसरे में गूँथे हुए होते हैं और इन्हें एकल रूप में नहीं लिया जा सकता है यही कारण है कि जिसके न होने पर सचिवालय और कार्यकारी एजेंसियों के बीच संबंध तनावपूर्ण रहा है।

छ: प्रतिमानों का हम अब विवरण करेंगे, जो इन दोनों इकाइयों के बीच सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध को बना सकते हैं।

1. पहले प्रतिमान में मंत्रालय और कार्यकारी विभाग पूर्ण रूप से एक दूसरे में विलीन होते हैं। उदाहरण के लिए रेलवे बोर्ड और रेल मंत्रालय, डाक-तार और संचार मंत्रालय। यह व्यापारिक संगठनों के लिए सबसे उपयुक्त है।
2. दूसरा प्रतिमान, वह है जिसमें मंत्रालय का वरिष्ठ अधिकारी साथ-साथ कार्यकारी विभाग के अध्यक्ष के रूप में भी कार्य करता है। अतः यह अधिकारी नीति बनाने और उसके कार्यान्वयन दोनों के लिए उत्तरदायी होता है, उदाहरण के लिए कृषि विभाग का अतिरिक्त सचिव खाद्य महानिदेशक है।

¹ भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद एक स्वायत्त संस्था है जो भारत में कृषि, शिक्षा, और अनुसंधान के समन्वय के लिए उत्तरदायी है।

² विस्फोटक निरीक्षणालय के पास विस्फोटकों के विनिर्माण, कब्जे, प्रयोग, विक्रय, परिवहन और आयात-निर्यात के अनुज्ञापन करने के बारे में नियम बनाने की शक्ति होती है।

³ आयुध कारखाने, आयुध निर्माणी बोर्ड के अंतर्गत आते हैं, जो रक्षा मंत्रालय के रक्षा उत्पाद विभाग के अंतर्गत भारत सरकार का उपक्रम है। ये कारखाने छोटे हथियार, विमान हथियार, युद्ध-रोधी, नौसैनिक हथियार, जहाज-रोधी हथियार आदि का उत्पादन करते हैं।

⁴ ओ.एन.जी.सी. एक भारतीय सार्वजनिक क्षेत्र का पेट्रोलियम निगम है पेट्रोलियम व प्राकृतिक गैस मंत्रालय के अंतर्गत आता है। यह देश का तेल और गैस का उत्पादन करने वाला सबसे बड़ा निगम है। नवंबर 2010 भारत सरकार ने ओ.एन.जी.सी. को महारत्न का दर्जा दिया।

टी बोर्ड ऑफ इण्डिया भारत सरकार की एक राज्य एजेंसी है, जो चाय के व्यापार को बढ़ावा देने और चाय के निर्यात के लिए स्थापित की गई।

⁵ भारतीय विदेश व्यापार संस्थान एक मानद विश्वविद्यालय है, जिसकी स्थापना 1963 में भारत सरकार के वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय के अंतर्गत एक राष्ट्रीय संस्थान के रूप में की गई थी।

⁶ सामान्यज्ञ, विषय विशेषज्ञ या निपुण नहीं होते हैं

3. मंत्रालय के कार्यालय व कार्यकारी विभाग का विलय, जिसमें सचिवालय व कार्यकारी कार्यों के लिए एक सामूहिक कार्यालय होता है। इस व्यवस्था से किसी भी नीति की जाँच अधिकारी द्वारा एक ही बार होती है, जिससे लागत, समय, व मेहनत में अत्यन्तरूप से बचत होती है।
4. मंत्रालय और कार्यकारी के पास अलग अलग कार्यालय होते हैं, लेकिन उनके फाइलों और फाइल केन्द्र साझा होते हैं, जो कार्यकारी कार्यालय में स्थित होते हैं।
5. सचिवालय और कार्यकारी विभागों के पृथक कार्यालय व स्थिति फाइल ब्यूरो होते हैं, हालाँकि कार्यपालक कार्यालय के अध्यक्ष को मंत्रालय में पदेन स्थिति प्रदान की जाती है। उदाहरण के लिए, कपड़ा आयुक्त वाणिज्य मंत्रालय का पदेन संयुक्त सचिव है। इस व्यवस्था के अंतर्गत, समय की बचत के साथ-साथ कागजी काम में भी अत्यन्त लागत होती है, क्योंकि अनुमोदन के लिए प्रत्येक फाइल को मंत्रालय तक नहीं जाना होता है। अधिकारी के पदेन उपस्थिति से वह उस पृष्ठभूमि से भली-भाँति परिचित होता है, जिसमें नीति बनाई गई। इससे नीति के क्रियान्वयन में भी दक्षता आती है।
6. मंत्रालय और कार्यकारी एजेंसी दोनों के अलग-अलग कार्यालय होते हैं और उनके बीच परामर्श स्व-निहित पत्रों के माध्यम से होता है। यह भारत में केन्द्र और राज्यों के स्तर पर अपनाई जाने वाली मानक पद्धति है।

प्रत्येक स्वरूप के हानि और लाभ दोनों हैं। हालाँकि, कौनसा स्वरूप उपयुक्त है, यह नीति पर निर्भर करता है। फिर भी, न तो पूर्ण अलगाव और न ही पूर्ण विलय उचित है।

गतिविधि

स्थायी व राजनीतिक कार्यपालिकाओं के सम्बन्ध पर अपने विचार बताएँ।

7.6 मूल्यांकन

केंद्रीय सचिवालय, एक संस्थागत प्रणाली के रूप में सरकार के समुचित कार्य के लिए अपरिहार्य है। प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग के अनुसार, 'सचिवालय कार्य प्रणाली ने प्रशासन के लिए संतुलन, दृढ़ता, और निरंतरता प्रदान की है। यह न केवल एक केन्द्र के रूप में काम करता है, बल्कि अंतर-मंत्रालय समन्वय को भी सुविधाजनक बनाता है।'

हालांकि, आज सचिवालय अनावश्यक कार्यों से घिरा है और यह अत्यधिक कर्मचारियों की संख्या से भरा व बोझल है। इस कारण उत्तरदायित्व दरकिनारा हो जाता है, जिससे कार्य की गुणवत्ता पर नकारात्मक प्रभाव पड़ता है। मंत्रालय कार्यालयों और कार्यकारी के बीच आपसी बातचीत से यदि, एक बेहतर सम्बन्ध बनाया जा सकता है, तब ये सम्बन्ध तनावपूर्ण नहीं होंगे बल्कि आपसी सहयोगपूर्ण होंगे।

7.7 सारांश

केंद्रीय सचिवालय में केन्द्र सरकार के सभी मंत्रालय और विभाग आते हैं और यह एक प्रशासनिक कार्यालय है। मंत्रालयों और विभागों का नेतृत्व राजनीतिक रूप से मंत्री और प्रशासनिक रूप से सचिव करते हैं। इस इकाई में, हमने केंद्रीय सचिवालय की संगठनात्मक संरचना, कार्यों और भूमिकाओं से स्वयं को परिचित किया है। इस इकाई ने कार्यकाल प्रणाली और सचिवालय-कार्यकारी एजेंसियों के संबंधों पर भी प्रकाश डाला है।

7.8 संदर्भ लेख

- 1) Avasthi, A., 1980, Central Administration, Tata McGraw Hill, New Delhi
- 2) Chanda, Asok, 1967, Indian Administration, George Allen and Unwin Ltd, London
- 3) Indian Administration, 2013, Dr. B. R. Ambedkar Open University, Hyderabad
- 4) Indian Administration, BPAE-102, 2005, School of Social Sciences, IGNOU, New Delhi
- 5) Jain, H.M., 1969, The Union Executive, Chaitanya Publishing House, Allahabad
- 6) Khera, S.S., 1975, The Central Executive, Orient Longman, New Delhi
- 7) Laxmikanth, M., 2013, Public Administration, McGraw Hill Education (India) Pvt. Ltd, New Delhi
- 8) Maheswari, S.R. 2001, Indian Administration; Orient Longman, New Delhi
- 9) Sharma, L.N., 1976, The Indian Prime Minister; Macmillan, Delhi



इकाई 8 केन्द्रीय सेवाएँ और अखिल भारतीय सेवाएँ

संरचना

- 8.0 उद्देश्य
- 8.1 प्रस्तावना
- 8.2 भारत में नागरिक सेवाएँ
- 8.3 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
- 8.4 अखिल भारतीय सेवाओं का गठन
- 8.5 केन्द्रीय सेवाओं
- 8.6 आलोचनात्मक मूल्यांकन
- 8.7 सारांश
- 8.8 संदर्भ लेख

8.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद, आप:

- भारत में उच्च नागरिक सेवाओं का वर्गीकरण कर सकेंगे;
- विभिन्न केन्द्रीय सेवाओं को सूचीबद्ध कर सकेंगे;
- अखिल भारतीय सेवाओं की विशेषताओं और महत्व को विस्तार से समझ सकेंगे;
- अखिल भारतीय सेवाओं के विरुद्ध और उनके पक्ष में चर्चा कर सकेंगे।

8.1 प्रस्तावना

किसी भी देश के सार्वजनिक कार्मिक प्रणाली की बुनियादी विशेषताओं में से एक इसकी नागरिक सेवाओं का वर्गीकरण है। चूँकि नागरिक सेवकों को सरकार के विभिन्न स्तरों पर नियुक्त किया जाता है, इसीलिए यह अनिवार्य हो जाता है कि सेवाओं का वर्गीकरण किया जाये, जिससे नियुक्ति प्रक्रिया को सक्षम बनाया जा सके।

इस इकाई में, हम मुख्य रूप से अखिल भारतीय सेवाओं (AIS) और केन्द्रीय सेवाओं (CS) के रूप में वर्गीकृत दो महत्वपूर्ण सेवाओं पर ध्यान केंद्रित करेंगे।

8.2 भारत में नागरिक सेवा

नागरिक सेवा शब्द का उपयोग पहली बार ईस्ट इंडिया कंपनी द्वारा किया गया था, जो भारत के गैर-सैन्य या नागरिक कर्मचारियों की स्थापना के लिए किया गया था। वर्तमान में नागरिक सेवा शब्द का अर्थ सभी सरकारी या राज्य कर्मियों से है, जो गैर-सैन्य श्रेणी के हैं। ई.एन. ग्लैडेन के शब्दों में, "सिविल सेवा की अवधारणा को प्रशासन में तटस्थ विशेषज्ञों के एक पेशेवर निकाय के रूप में माना जाता है, जो अपने स्वयं के लाभ को निरपेक्ष रखते हुए राष्ट्र की सेवा के लिए समर्पित है। जिसका किसी पार्टी या राजनीतिक दल या वर्ग हित से कोई सम्बन्ध नहीं होता है।" ग्लैडेन आगे बताते हैं कि नागरिक सेवा एक महत्वपूर्ण सरकारी संस्थान का नाम है, जिसमें सरकार के प्रशासन के अधिकारी और

कर्मचारी सम्मिलित होते हैं। नागरिक सेवा एक मनोभाव है, जो आधुनिक लोकतंत्र के लिए आवश्यक है, विशेषकर सार्वजनिक अधिकारियों के लिए, जो समुदाय की सेवा में अपना जीवन समर्पित करते हैं।

हरमन फाइनर, जो नागरिक सेवाओं को स्थायी भुगतान पाने वाले कुशल अधिकारियों के एक निकाय के रूप में देखते हैं और कहते हैं कि नागरिक सेवा का कार्य केवल सरकारी नीतियों को आकार देने का ही नहीं है, बल्कि नीतियों को कार्यान्वित करने का भी है। आज की आधुनिक राज्य में, वे सभी प्रकार की सार्वजनिक सेवाओं को लोगों तक पहुँचाते हैं। लोगों का कल्याण अत्यधिक रूप से इन लोगों की कार्यकुशलता और सहानुभूति पर निर्भर करता है, जिसके आधार पर ये कार्य समझ पाते हैं और करते हैं। प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने कार्मिक प्रशासन पर अपनी रिपोर्ट पर ये टिप्पणी की थी कि एक समाज की प्रगति सरकार के प्रभावी कामकाज पर निर्भर करती है। और सरकार चाहे लोकतांत्रिक हो या किसी और प्रकार की, उसका अंतिम विश्लेषण उतना ही अच्छा होगा, जितना कि इसके कर्मों इसे बनाते हैं। इसीलिए, सिविल सेवाओं की क्षमता और मनोबल सुशासन की बुनियाद और सभी की उन्नति के लिए आवश्यक हैं।

8.3 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

ईस्ट इंडिया कम्पनी के समय से ही हुए भारतीय सिविल सेवाओं के गठन के साथ सदा से ही अखिल भारतीय संवर्ग का वर्चस्व रहा है। अखिल भारतीय संवर्ग को ब्रिटिश सरकार ने अपने सभी विभागों में प्रारम्भ किया। ये सेवाएँ गवर्नर जनरल के अधीन नहीं थी, बल्कि सीधे भारत के राज्य सचिव और उसके परिषद के अधीन थीं। वेतन, पेंशन, पदच्युति किसी भी भारतीय विधान सभा के अधीन नहीं थे। बल्कि, राज्य परिषद के सचिव को इन पर पूर्ण अधिकार था।

ये उच्च वर्गीय सेवाएँ जनमत के प्रति अनुक्रियाशील और उत्तरदायी नहीं थी और इनके लिए 1919 के भारत अधिनियम के अंतर्गत लाए गए सुधारों के साथ स्वयं को ढालने में कठिनाईयाँ हुईं। 1924 में ली आयोग ने ऐसी कुछ अखिल भारतीय सेवाओं के समाप्ति का सुझाव दिया, जो उन विभागों से सम्बन्धित थे, जिन्हें 1919 के अधिनियम के अंतर्गत भारतीयों को 'हस्तांतरित' कर दिया गया था। इनमें सम्मिलित सेवायें थी—भारतीय शिक्षा सेवायें, भारतीय कृषि सेवाएँ, भारतीय पशु चिकित्सा सेवाएँ, और भारतीय इंजीनियरिंग सेवाओं की सड़क एवं निर्माण शाखा। लेकिन आयोग ने भारतीय सिविल सेवा, भारतीय पुलिस सेवा, भारतीय वन सेवा, भारतीय चिकित्सा सेवा और भारतीय इंजीनियरिंग सेवाओं की सिंचाई शाखा को अखिल भारतीय सेवा में ही रखा। आयोग ने इन सेवाओं के अधिक भारतीयकरण का भी सुझाव दिया। आयोग ने यह सुझाव भी दिया कि यदि किसी विभाग का नियंत्रण भारतीय मंत्री को हस्तांतरित किया जाए तो विभाग में उस समय कार्यरत किसी भी ब्रिटिश अधिकारी को अनुपातिक पेंशन लेकर सेवानिवृत्त होने का अधिकार होना चाहिए। ये सुझाव अमल में लाई गयी।

1935 के भारत सरकार अधिनियम के अंतर्गत इन सेवाओं की स्थिति में और परिवर्तन लाए गए। इसके अंतर्गत भविष्य में प्रांतिय सरकारों में आने वाली भर्तियाँ, जो सचिव द्वारा किए जाते थे, को उचित नहीं माना गया, क्योंकि ये सेवाएँ भारतीय अधिकारियों में निहित हो गई थीं। ये कहा गया कि ऐसी भर्तियाँ भारत की प्रांतिय सरकार ही करेंगी। हालाँकि, संयुक्त समिति ने इन सुझावों को कुछ सीमा में ही स्वीकार किया और आई.सी.एस., आई.पी., आई.एम.एस. सेवाओं को जारी रखने का सुझाव दिया। इस सुझाव को भारत सरकार अधिनियम

1935 के सेक्शन 224 के अंतर्गत रखा गया। इस प्रकार, 1947 में आजादी के समय केवल दो अखिल भारतीय सेवाओं अर्थात् भारतीय सिविल सेवा (आई.सी.एस.) और इंपीरियल पुलिस (आई.पी.) में ही सीधी भर्ती हुई। आई.एम.एस. के लिए नियुक्तियाँ रोक दी गईं। इन सेवाओं में सबसे ऊँची और सबसे महत्वपूर्ण सेवा भारत सिविल सेवा थी, जिसे आमतौर पर आई.सी.एस. के नाम से जाना जाता है, जिसे उच्च वेतनमान और व्यापक अधिकारों तथा प्रतिष्ठा प्रदान की गई थी। इन्हें ब्रिटिश सरकार का इस्पाती ढाँचा (steel frame) माना जाता था। अंग्रेजों के भारत छोड़ते समय भारत में 10 अखिल भारतीय सेवाएँ और 22 केन्द्रीय सेवाएँ थीं। वास्तव में सरदार पटेल ने 1946 में ही, जब वे गवर्नर जनरल की कार्यकारी परिषद में गृह सदस्य थे, पुरानी आई.सी.एस. और आई.पी. के स्थान पर दो नई अखिल भारतीय सेवाओं— भारतीय प्रशासनिक सेवा (IAS) और भारतीय पुलिस सेवा (IPS) के गठन के लिए प्रांतीय सरकारों की सहमति प्राप्त कर ली थी।

अब हम अखिल भारतीय सेवाओं के संदर्भ में चर्चा करेंगे।

8.4 अखिल भारतीय सेवा का गठन

संविधान में भी अखिल भारतीय संवर्ग की सिविल सेवाओं का प्रावधान है। इसमें पहले से गठित (अनुच्छेद 312-2 के अंतर्गत) भारतीय प्रशासनिक सेवा और भारतीय पुलिस सेवा संवर्गों का स्पष्ट उल्लेख है। संविधान ने संसद को आवश्यकता पड़ने पर या राष्ट्रीय हित में, ऐसी ही अन्य अखिल भारतीय सेवाएँ को गठित करने का अधिकार दिया है, जिसके लिए राज्य सभा में उपस्थित और मतदान में भाग ले रहे सदस्यों में दो-तिहाई के समर्थन से प्रस्ताव पास किया जाना आवश्यक है (अनुच्छेद 312-1)। राज्य सभा में विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधि होते हैं, अतः इसके समर्थन से नई सेवाओं के गठन के लिए राज्यों की सहमति सुनिश्चित की जाती है। हम भारत में भाग्यशाली होंगे, यदि हम इस प्रयास को आगे ले जा सकें, जिससे विघटनकारी तत्वों पर प्रभावी नियंत्रण के साथ-साथ इन सेवाओं में कार्यरत रंगरूटों में सेवा के प्रति आकर्षण सुनिश्चित कर पाएँगे।

संविधान संसद को इन सेवाओं के अधिकारियों की नियुक्ति और सेवा-षर्तों के बारे में कानून द्वारा नियमन करने का अधिकार देती है। अभी तक केवल एक और सेवा अर्थात् भारतीय वन सेवा का ही गठन किया गया है।

1951 में अखिल भारतीय सेवा अधिनियम पारित किया गया। इस के अनुच्छेद 3 के उप अनुच्छेद (1) में दिए गए अधिकारों के अन्तर्गत केन्द्र सरकार ने अखिल भारतीय सेवाओं के लिए नए नियम और विनियम बनाए।

अखिल भारतीय सेवाओं को लाने के पीछे मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित हैं:

- केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों को योग्य और प्रतिभाशाली प्रशासनिक कर्मियों को प्रदान करना।
- केन्द्र व राज्यों के बीच संपर्क को बढ़ावा देना।
- प्रशासन के मानकों में एकरूपता लाना।
- यह सुनिश्चित करना कि सेवाएँ सांप्रदायिक या पार्टी पूर्वाग्रह से मुक्त हैं।
- सेवाओं में संतोष और सुरक्षा की भावना सुनिश्चित करना।

हमारे देश में, भारतीय प्रशासनिक सेवा, भारतीय पुलिस सेवा, और भारतीय वन सेवा ही केवल तीन अखिल भारतीय सेवाएँ हैं।

इन सेवाओं के अधिकारियों को एक राज्य आवंटित किया जाता है (जिसे कैडर राज्य कहा जाता है) और सेवानिवृत्ति तक उन्हें उस राज्य सरकार के अधीन कार्य करना होता है। हालांकि, वे कुछ वर्षों के लिए प्रतिनियुक्ति पर भारत सरकार के लिए भी काम कर सकते हैं।

अब हम अखिल भारतीय सेवाओं के तीनों घटकों पर चर्चा करेंगे: भारतीय प्रशासनिक सेवा, भारतीय पुलिस सेवा, और भारतीय वन सेवा।

प्रारम्भ करते हैं भारतीय प्रशासनिक सेवा से।

भारतीय प्रशासनिक सेवा (IAS)

भारतीय प्रशासनिक सेवा (आइ.ए.एस.) पुरानी भारतीय सिविल सेवा की सीधी उत्तराधिकारी है। अखिल भारतीय सेवा के रूप में, यह केन्द्र सरकार के प्रत्यक्ष नियंत्रण में है, लेकिन इसके साथ ही इसे राज्य संवर्गों (कैडर) में भी बाँटा गया है, जो संबंधित राज्य सरकारों के सीधे नियंत्रण में होते हैं। राज्य संवर्ग सेवा के अधिकारियों का वेतन और पेंशन राज्य सरकारों द्वारा दिया जाता है, लेकिन अधिकारियों पर अनुशासनिक नियंत्रण रखने और दण्डित करने का काम केन्द्र सरकार का है, जो संघ लोक सेवा आयोग की सलाह पर निर्भर होती है। चयन के बाद, अधिकारियों की विभिन्न राज्य संवर्गों के अंतर्गत नियुक्ति की जाती है। राज्य संवर्गों में अधिकारियों की संख्या इस तरह निर्धारित की जाती है कि कुछ अधिकारियों का रिजर्व संघ सरकार के अंतर्गत तीन, चार, या पाँच वर्षों की एक या अधिक सेवा अवधि के लिए प्रतिनियुक्त किए जा सकें और यह अवधि समाप्त होने पर स्वयं के राज्य के संवर्ग में वापस लौट आए। इससे यह सुनिश्चित हो जाता है कि संघ सरकार के पास ऐसे अधिकारी उपलब्ध होते हैं, जिन्हें राज्यों की स्थितियों का अनुभव और बुनियादी जानकारी होती है। दूसरी ओर, राज्यों को इसका लाभ होता है कि उनके अधिकारी केन्द्र सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों से परिचित हो जाते हैं। ऐसी व्यवस्था से केन्द्र और राज्य दोनों ही सरकारों को लाभ होता है। अधिकांश अधिकारियों को कम से कम एक बार संघ सरकार के अंतर्गत काम करने का अवसर मिलता है, कई अधिकारियों को यह अवसर एक से अधिक बार भी मिलता है। वरिष्ठ अधिकारियों को सचिवालय में और सचिवालय से बाहर नियुक्त किए जाने की इस आवर्ती प्रणाली को सरकारी शब्दकोश में सेवा अवधि प्रणाली कहा जाता है।

इस सेवा की एक और प्रमुख विशेषता है, इसकी व्यापक विविधता। इसमें 'सामान्यज्ञ प्रशासक' होते हैं, जिनसे व्यापक विविधता भरे दायित्व निभाने की अपेक्षा की जाती है। उदाहरण के लिए, कानून व्यवस्था बनाए रखना, राजस्व की वसूली करना, व्यापार, वाणिज्य, और उद्योग का नियमन करना, कल्याण कार्यक्रम का क्रियान्वयन करना, विकास और विस्तार कार्य को करना आदि। संक्षेप में, भारतीय प्रशासनिक सेवा, वे सारे काम करती हैं जो पहले भारतीय सिविल सेवा करती थी। यह एक सामान्यज्ञ प्रशासक सेवा है, जिसके अधिकारियों की प्रशासन के सभी शाखाओं में नियुक्ति हो सकती है।

सिविल सेवा में वरिष्ठता के आधार पर सिविल सेवकों को पद (रैंक) दिया जाता है। एक भारतीय प्रशासनिक सेवक राज्य में दो साल के लिए परिवीक्षाधीन अधिकारी के रूप में अपना कैरियर प्रारम्भ करता है। अधिकारी अपने ये दो साल प्रशिक्षण स्कूलों, क्षेत्र कार्यालयों, सचिवालयों, या एक जिला मजिस्ट्रेट के कार्यालय में व्यतीत करता है।

उसकी नियुक्ति या तो उप-संभागीय मजिस्ट्रेट के रूप में की जाती है और उसे कानून व व्यवस्था बनाये रखने के कार्य को करना होता है, या फिर उसे उप-संभागीय विकास अधिकारी के रूप में कार्य करना होता है, जहाँ उसे सामान्य प्रशासन में आने वाले विकास कार्यों को देखना होता है, या फिर उसे एक उप-विभागीय जिलाधीश के रूप में राजस्व और करों को एकत्र करना होता है।

दो साल की अवधि में जूनियर स्केल अधिकारी के रूप में कार्य करने के पश्चात् उसे वरिष्ठ मापक्रम प्राप्त होता है। वह उच्च समय-मापक्रम में संयुक्त सचिव बन सकता है।

13 वर्षों की नियमित सेवा के बाद, उन्हें विशेष सचिव के पद पर पदोन्नत किया जा सकता है।

राज्यों के भीतर एक सिविल सेवक होने के कारण, अगला पदोन्नति, आयुक्त सह-सचिव का होता है और यह 16 साल की नियमित सेवा के बाद प्राप्त होता है।

24 वर्षों की नियमित सेवा के बाद, आई.ए.एस. अधिकारी को एक प्रमुख सचिव/वित्त आयुक्त के रूप में पदोन्नति दी जा सकती है।

प्रत्येक राज्य में सचिवों/प्रमुख सचिवों के अतिरिक्त एक मुख्य सचिव होता है। राज्य में मुख्य सचिव एक शीर्ष श्रेणी (रैंक) है, जो एक सिविल सेवक अपने कार्यकाल में प्राप्त कर सकता है। नई दिल्ली जैसे कुछ राज्यों व संवर्गों में वित्तीय आयुक्त और अतिरिक्त सचिव जैसे उच्च पदों पर मुख्य सचिव के समान वेतन मिलता है।

मंडल स्तर पर, संभागीय (Divisional) कमिश्नर उसके मंडल का प्रभारी होता है। उसका उत्तरदायित्व कानून और व्यवस्था, सामान्य प्रशासन, और विकास कार्यों का ध्यान रखना होता है।

प्रत्येक मंडल के अंतर्गत जिले होते हैं और हर जिले का प्रभारी जिलाधीश होता है। जिलाधीश होने के कारण वह राजस्व संग्रहण, विकास कार्य, व कानून व व्यवस्था को देखता है।

भारतीय पुलिस सेवा (IPS)

भारतीय पुलिस सेवा अखिल भारतीय सेवाओं में से एक है, जो सार्वजनिक सुरक्षा, आंतरिक सुरक्षा, और कानून व्यवस्था के लिए जबाबदेह है। इसे पहले इंपीरियल पुलिस के नाम से जाना जाता था और 1948 में स्वतन्त्रता के बाद इसका नाम बदल कर आईपीएस कर दिया गया। आई.पी.एस. को गृह मंत्रालय द्वारा प्रबन्धित किया जाता है, हालांकि इसके कर्मियों से संबंधित नीतियाँ, कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग द्वारा निर्धारित की जाती हैं। आई.पी.एस. एक ऐसी सेवा है, जिसके अन्तर्गत सभी वरिष्ठ पुलिस अधिकारी आते हैं, चाहे वे किसी भी संस्था के लिए काम करते हैं।

इस सेवा के अधिकारी भी अखिल भारतीय सिविल सेवा परीक्षा के माध्यम से ही भर्ती किये जाते हैं, जैसे भारतीय प्रशासनिक सेवा, भारतीय वन सेवा, और अन्य केन्द्रीय सिविल सेवा। आई.पी.एस. राज्य कैडरों में कार्य करते हैं, भले ही पद ए.आई.एस. का है, जो केन्द्र सरकार के नियंत्रण में है। इसीलिए, वे संबंधित राज्य सरकार के नियंत्रण में कार्य करते हैं।

भारतीय पुलिस सेवा के लिए चुने गए रंगरूटों को पहले पाँच महीने का बुनियादी प्रशिक्षण और फिर विशेष प्रशिक्षण हैदराबाद स्थित सरदार पटेल राष्ट्रीय पुलिस अकादमी में दिया

जाता है। इस समय पढ़ाए गए विषयों आदि का पुलिस अधिकारी के सामान्य काम-काज से सीधा सम्बन्ध है। प्रशिक्षण पाठ्यक्रम में अपराध मनोविज्ञान, अपराध का पता लगाने में काम आने वाले वैज्ञानिक उपकरण, भ्रष्टाचार निवारक उपाय और किसी मुसीबत में तत्काल सहायता पहुँचाने के तरीके सम्मिलित हैं। सालभर के प्रशिक्षण के बाद परिवीक्षाधीन अधिकारी को संघ लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित एक परीक्षा पास करनी होती है। इसके बाद उसे सहायक पुलिस अधीक्षक के पद पर नियुक्त किया जाता है।

एक आई.पी.एस. अधिकारी अपने कार्यकाल में निम्नलिखित पदों पर पदभार ग्रहण करता है।

- सहायक पुलिस अधीक्षक (2 वर्षों की परिवीक्षा के लिए उप-विभाग)
- पुलिस अधीक्षक या पुलिस उपायुक्त (4 वर्ष की सेवावधि पूरी करने के बाद)
- जूनियर प्रशासनिक ग्रेड (9 वर्ष की सेवावधि पूरी करने के बाद)
- चयन ग्रेड (13 वर्ष की सेवावधि पूरी करने के बाद)
- पुलिस उपमहानिरीक्षक या अतिरिक्त पुलिस आयुक्त (14 वर्ष की सेवावधि पूरी करने के बाद) (डी.आई.जी./ए.सी.पी.)
- पुलिस महानिरीक्षक (18 वर्ष की सेवावधि पूरी करने के बाद) (ई.जी.)
- अतिरिक्त पुलिस महानिदेशक (25 वर्ष की सेवावधि पूरी करने के बाद) (ए.डी.आई.जी.)
- पुलिस महानिदेशक (30 वर्ष की सेवावधि पूरी करने के बाद) (डी.जी.पी.)

पुलिस महानिदेशक/पुलिस आयुक्त चेन्नई, दिल्ली, कोलकत्ता, तथा मुंबई जैसे महानगरों में सम्पूर्ण पुलिस बल के प्रमुख होते हैं। उन्हें पूरे राज्य के कानून और व्यवस्था को बनाये रखने का कार्य सौंपा जाता है। उनके अधीनस्थ पद पर अतिरिक्त डी.जी.पी. होता है। पुलिस महानिरीक्षक या संयुक्त पुलिस आयुक्त विशिष्ट पुलिस विभागों के प्रमुख होते हैं, जैसे अपराध जाँच विभाग, विशेष शाखा आदि।

इसके अतिरिक्त, अधिकारी सरकारी एजेंसियों जैसे इंटेलिजेंस ब्यूरो, रिसर्च एंड एनालिसिस विंग, और केन्द्रीय जाँच ब्यूरो में भी काम करते हैं। इन्हें भारतीय इस्पात प्राधिकरण (सेल), भारतीय गैस प्राधिकरण (गेल), इंडियन ऑयल कार्पोरेशन इत्यादि जैसे सार्वजनिक उपक्रमों में भी काम करने को मिलता है। ये केंद्रीय कर्मचारी योजना के अंतर्गत राज्य सचिवालय और केंद्रीय सचिवालय में भी काम करते हैं। सीमा सुरक्षा बल के महानिदेशक, केंद्रीय रिजर्व पुलिस बल के महानिदेशक, और केन्द्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल के महानिदेशक के रूप में भी वरिष्ठ अधिकारी के रूप में तैनात होते हैं।

वे विभिन्न अंतरराष्ट्रीय संगठनों जैसे वाणिज्य दूतावास (विदेशी मिशन), संयुक्त राष्ट्र (यू.एन.), अंतरराष्ट्रीय क्रिकेट परिषद, इंटरपोल (अंतरराष्ट्रीय पुलिस), और दूनिया भर के दूतावासों में काम करते हैं, जैसे कि राजदूत, महावाणिज्य जनरल, उप उच्चयुक्त, उच्चायुक्त और प्रथम सचिव।

भारतीय वन सेवा (IFS)

स्वतंत्रता के बाद, भारतीय वन सेवा (IFS) की स्थापना 1966 में वन संसाधनों की सुरक्षा, संरक्षण, और पुनर्स्थापन के लिए अखिल भारतीय सेवा अधिनियम 1951 के अंतर्गत की गई थी।

वन समवर्ती सूची में सम्मिलित है।

संघ लोक सेवा आयोग इस सेवा के अधिकारियों के चयन के लिए अलग से परीक्षा आयोजित करता है। इसमें लिखित परीक्षा और साक्षात्कार सम्मिलित है। हालाँकि, यह अखिल भारतीय सेवा है, लेकिन यह सामान्य सिविल सेवा नहीं है। इसका स्वरूप और काम-काज विशिष्टता और विशेषज्ञता वाला है। इस सेवा का प्रबंध कार्मिक और प्रशासनिक सुधार विभाग करता है, जो कार्मिक मामलों के सम्बन्ध में नियम बनाता है।

चयनितों को अखिल भारतीय सेवा व केन्द्रीय सेवा के अन्य सफल उम्मीदवारों के साथ तीन महीने तक चलने वाले एक बुनियादी पाठ्यक्रम से गुजरना पड़ता है। बुनियादी पाठ्यक्रम के बाद परिवीक्षाधीन अधिकारी को देहरादून स्थित भारतीय वन संस्थान में दो वर्षों का प्रशिक्षण कार्यक्रम पूरा करना होता है, जिसकी समाप्ति के पश्चात् उन्हें एक परीक्षा पास करनी होती है जिसके उपरान्त उनकी औपचारिक नियुक्ति होती है। आई.एफ.एस. के लिए चुने गए उम्मीदवारों को इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय वन अकादमी, देहरादून में प्रशिक्षित किया जाता है। अधिकारियों को पर्याप्त सामर्थ्यवान बनाने हेतु प्रशिक्षण दिया जाता है, जिससे कि वे कठिन क्षेत्रों में भी कार्य कर सकें।

भारतीय वन सेवा संवर्ग (cadre base) आधारित सेवा है। अन्य अखिल भारतीय सेवाओं की तरह इसके अधिकारी भी प्रतिनियुक्त होकर केन्द्र सरकार की सेवा में आ सकते हैं, लेकिन प्रतिनियुक्ति की अवधि पूरी होने पर, उन्हें अपनी सेवा में वापस जाना होता है। संवर्ग राज्य के किसी कार्यालय में नियुक्ति के तुरन्त पश्चात् अधिकारी को एक वर्ष तक परिवीक्षा पर रखा जाता है और इसके बाद उसे संवर्ग में किसी दूसरे कार्यालय में नियमित नियुक्ति दी जाती है।

भारतीय वन सेवा के पद निम्नानुसार हैं:

- परिवीक्षाधीन अधिकारी
- संभागीय वन अधिकारी / डिविजन फॉरेस्ट ऑफिसर (डी.एफ.ओ.)
- उप वन संरक्षक / वन संरक्षक / डिप्टी कौन्सर्वेटर ऑफ फॉरेस्ट (डी.सी.एफ.)
- मुख्य वन संरक्षक / चीफ कौन्सर्वेटर ऑफ फारेस्ट (सी.सी.एफ.)
- अतिरिक्त मुख्य वन संरक्षक / एडिज्नल चीफ कौन्सर्वेटर ऑफ फारेस्ट (ए.सी.सी.एफ.)
- प्रमुख मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ.) (राज्य में सर्वोच्च पद)
- वन महानिदेशक (डी.जी.एफ.) (केन्द्र में सर्वोच्च पद और राज्यों के वरिष्ठतम PCCF में से चुने गए)

केन्द्रीय सचिवालय व राज्य सचिवालयों में वरिष्ठ पद और केन्द्रीय कर्मचारी योजना के अंतर्गत विभिन्न कार्यभार के अतिरिक्त एक आई.एफ.एस. अधिकारी वन, वन्यजीव, और पर्यावरण के प्रबंधन से संबंधित कई राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय संगठनों में भी काम करते हैं। इनमें से कुछ संगठन हैं:

- सार्क (SAARC) वन केन्द्र
- भारतीय वन सर्वेक्षण
- भारतीय वन्यजीवन संस्थान
- भारतीय वन अनुसंधान और शिक्षा परिषद (आई.सी.एफ.आर.ई.)

- इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय वन अकादमी (आई.जी.एन.एफ.ए.)
- वन शिक्षा निदेशालय
- वन्यजीवन अपराध नियंत्रण ब्यूरो (डब्ल्यू.सी.सी.बी.)
- संयुक्त राष्ट्र खाद्य और कृषि संगठन
- एकीकृत पर्वत विकास के लिए अंतरराष्ट्रीय केन्द्र

अब हम केन्द्रीय सिविल सेवाओं पर चर्चा करेंगे।

8.5 केन्द्रीय सिविल सेवायें

केन्द्रीय सिविल सेवाएँ पूरी तरह से केन्द्र सरकार के अधीन होती हैं। इसके अधिकारी केवल केन्द्र सरकार के पदों पर काम करते हैं। इन सेवाओं में भारतीय राजस्व सेवा, भारतीय सूचना सेवा, भारतीय डाक सेवा, भारतीय लेखा परीक्षा और लेखांकन सेवा, भारतीय रक्षा संपदा सेवा, भारतीय रक्षा लेखा सेवा, भारतीय नागरिक लेखा सेवा, भारतीय रेल यातायात सेवा, भारतीय रेलवे लेखा सेवा, भारतीय रेलवे कार्मिक सेवा, भारतीय व्यापार सेवा आदि सम्मिलित हैं। वे किसी भी राज्य सरकार के लिए काम नहीं कर सकते हैं। परन्तु कुछ दुर्लभ मामलों में कुछ अधिकारी किसी भी राज्य सरकार में प्रतिनियुक्ति पर जा सकते हैं। ऐसा तब होता है, जब कोई व्यक्तिगत रूप से अनुरोध करें या वह राज्य उनका मूल राज्य हो।

केन्द्र सरकार की सिविल सेवाओं में नियमित केन्द्रीय सिविल सेवाओं के साथ-साथ सिविल पद भी होते हैं, जो सामान्य केन्द्रीय सेवा के अन्तर्गत आते हैं। केन्द्रीय सिविल सेवा (वर्गीकरण, नियंत्रण, और अपील) नियमावली, 1965 जिसे गृह मंत्रालय द्वारा लागू किया गया है, के अनुसार केन्द्रीय सिविल सेवाओं और अन्य सिविल पदों को चार अवरोहित श्रेणियों अर्थात् श्रेणी I, श्रेणी II, श्रेणी III, श्रेणी IV, में विभक्त किया गया है।

राष्ट्रपति, नियुक्ति प्राधिकारी होने के कारण, श्रेणी प्रथम अधिकारियों के लिए अनुशासनात्मक प्राधिकारी और श्रेणी द्वितीय अधिकारियों के लिए अपीलीय प्राधिकारी माने जाते हैं जबकि श्रेणी III और श्रेणी IV के लिए अनुशासनात्मक और अपीलीय प्राधिकारी संबंधित विभागाध्यक्ष होते हैं।

प्रायः ऐसा कहा जाता है कि अखिल भारतीय और केन्द्रीय सेवाओं में नियुक्ति समान प्राधिकारी द्वारा होती है, अतः इन्हें दो भागों में बाँटने का कोई औचित्य नहीं है। हालाँकि, नियुक्ता प्राधिकारी समान हैं, परन्तु अखिल भारतीय और केन्द्रीय सेवाओं के बीच महत्वपूर्ण अंतर हैं। अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारी केन्द्र और राज्य दोनों सरकारों के अन्तर्गत काम करते हैं। इसके अतिरिक्त, भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी, आवश्यकता अनुरूप, सामान्य निरीक्षण वाले किसी भी पद पर नियुक्त किए जा सकते हैं, जबकि केन्द्रीय सेवाओं के अधिकारी विशिष्ट व विशेषज्ञता वाले पदों पर ही नियुक्त किए जा सकते हैं। इस प्रकार दोनों तरह की सेवाओं को दो भागों में बाँटना उचित ठहराया जा सकता है।

प्रथम और द्वितीय श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं में भर्ती संघ लोक सेवा आयोग द्वारा सम्मिलित अखिल भारतीय सेवा परीक्षा के आधार पर की जाती है। केन्द्रीय सेवाओं में प्रथम श्रेणी के पदों के लिए चुने गए अधिकारियों को अपनी पहली पोस्टिंग पर जाने से पहले मसूरी स्थित लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासनिक अकादमी में पाँच महीने का बुनियादी पाठ्यक्रम तथा अन्य केन्द्रीय प्रशिक्षण संस्थानों में प्रशिक्षण पाठ्यक्रम को पूरा करना होता है। केन्द्रीय सेवाओं के अधिकारियों का काम अलग तरह का और विशिष्ट होता है इसीलिए अखिल

भारतीय सेवाओं के विपरीत, इनके प्रशिक्षण कार्यक्रम में उस काम की प्रकृति पर स्पष्ट बल दिया जाता है, जिसे अधिकारी को आगे अपने कार्यकाल में करना होता है। केन्द्रीय सेवाओं के लिए चुने गए अधिकारी को प्रशिक्षण अवधि के दौरान व्यावहारिक अर्थात् उसके कार्यक्षेत्र में ही प्रशिक्षण भी दिया जाता है। प्रशिक्षण की समाप्ति पर, परिवीक्षाधीन अधिकारियों को एक विभागीय परीक्षा पास करनी होती है। इस परीक्षा के विषय उसके काम से सीधे संबंधित होते हैं। सभी अधिकारी अपने कार्य में निरन्तर प्रशिक्षण प्राप्त करते रहते हैं।

इन सेवाओं का प्रशासन उन सभी मंत्रालयों द्वारा देखा जाता है, जिसके अंतर्गत इन सेवाओं के पद आते हैं। कार्मिक विभाग इन सेवाओं की सेवा शर्त निर्धारित करता है। वित्त मंत्रालय पदों के वेतनमान और अन्य वित्तीय पक्षों, जैसे वेतन निर्धारण, वेतन वृद्धि की मंजूरी, पेंशन, ग्रेच्युटी, और भविष्य निधि जैसे मामलों को देखता है।

गतिविधि

8.6 आलोचनात्मक मूल्यांकन

भारत में विद्वानों, समितियों, और आयोगों द्वारा वर्गीकरण प्रणाली की अत्यधिक आलोचना की गई है। उदाहरण के लिए पॉल.एच. अपलेवी ने अपनी पहली भारत यात्रा में भारतीय प्रशासन प्रणाली का अध्ययन करने के बाद, यह महसूस किया, "कार्मिक कृ. दृढ़ "वर्गों" और कई "विशेष सेवाओं" में स्वेच्छा से स्वयं को व्यवस्थित करते हैं जिससे वर्गों और सेवाओं के बीच बड़ी बाधाएँ उत्पन्न होती हैं। परिणाम स्वरूप सार्वजनिक सेवा का बहुत कम महत्व रह जाता है सार्वजनिक सेवा के लगभग सभी स्तरों पर यह यह मान लिया जाता है कि एक निश्चित वर्ग का एक व्यक्ति उसी वर्ग के दूसरे व्यक्ति के बराबर होता है कृ. जिससे उत्तरदायित्व तनूकृत व विसरित हो जाती हैं तथा श्रेणियाँ भी अतिष्योक्तिपूर्ण हो जाती हैं।"

1959 में, कर्मचारी संगठनों ने दूसरे वेतन आयोग का प्रतिनिधित्व किया था ताकि वर्गीकरण की मौजूदा प्रणाली को इस आधार पर समाप्त कर दिया जाये कि वर्गीकरण की इस प्रणाली ने चेतना को बढ़ावा दिया और इस तरह की जाति व्यवस्था का गठन किया, जो कुछ मिथ्याभिमान को ही सन्तुष्ट कर सकती है

लेकिन इसका उद्देश्य सार्वजनिक सन्तुष्टि को तप्त करना नहीं है। इस दृष्टिकोण से सहमत होते हुए वेतन आयोग ने साफ रूप से यह उल्लेखित किया कि "यह बिल्कुल आवश्यक नहीं है कि नागरिक सेवा में ग्रेड को थोपा जाए, जैसा कि हमारे यहाँ होता है। हमें नहीं लगता कि प्रशासन के लिए कोई गम्भीर असुविधा होगी यदि हम इस प्रकार के वर्गीकरण को त्याग दें।"

इसी तरह, ए.आर.सी. के अध्ययन दल ने वर्गीकरण के प्रचलित व्यवस्था के विपरीत अपने सुझाव दिये हैं।

उपरोक्त के अतिरिक्त, सेवाओं के इस वर्गीकरण प्रणाली के कुछ आलोचनात्मक बिन्दुओं को हम निम्नलिखित प्रस्तुत करते हैं:

- भारत में पदों का वर्गीकरण किसी एक कार्यालय द्वारा नहीं किया जाता है। कम से कम चार अलग सरकारी कार्यालय इस कार्य को देखते हैं। कार्मिक, लोक शिकायत, और पेंशन मंत्रालय आई.ए.एस. का संवर्ग प्राधिकारी है। गृह मंत्रालय भारतीय पुलिस सेवा के लिए कैंडर नियंत्रण प्राधिकरण होता है।

- यह आलोचना की गई है कि वर्गीकरण की प्रचलित प्रणाली ने वर्ग बोध और इस प्रकार की जाति व्यवस्था के गठन को बढ़ावा दिया है, जो लोकतांत्रिक भावना को बरकरार नहीं रख सकती है।
- वेतन मानदंड और सेवाओं व विभिन्न वर्गों के पदों में एक निरंतर अतिव्यापता रही है। चौथे वेतन आयोग और पाँचवें वेतन आयोग ने इस अतिव्यापता को सुलझाने का प्रयास किए, परन्तु और प्रयासों की भी आवश्यकता है।
- व्यापक संस्थापक लागत की गणना व जाँच करने के लिए बहुत कार्मिकों की आवश्यकता होती है। यह मानवशक्ति की बर्बादी है।
- यह वर्गीकरण किसी भी पद के अंतर्विषय को परिभाषित नहीं करता है, ना ही इनकी गुणात्मक या मात्रात्मक गुणों को सूचित करता है।
- यह, पदों का उनके लिए आवश्यक योग्यता से नहीं जोड़ता है।
- वर्तमान वर्गीकरण प्रणाली पूर्व तर्कपूर्ण मानकों को एक बेहतर चयन, नियुक्ति, प्रशिक्षण, पदोन्नति, स्थानान्तरण या जीवन वर्षति विकास के लिए सुसाध्य नहीं बनाती है।

8.7 सारांश

इस इकाई में हमने अखिल भारतीय सेवाओं और केंद्रीय सेवाओं पर ध्यान केंद्रित किया है, जो भारत में सेवाओं के वर्गीकरण का एक महत्वपूर्ण भाग है। ब्रिटिश शासन के परिणामस्वरूप, भारत में सिविल सेवा अंग्रेजी पैटर्न पर वर्गीकृत की गई। लॉर्ड एटिसन की अध्यक्षता में नियुक्त लोक सेवा आयोग की रिपोर्ट के बाद, सेवाओं को चार भागों में वर्गीकृत किया गया- राज्य सम्बन्धि सेवाएँ, प्रांतीय सेवाएँ, अधीनस्थ सेवायें, और अवसर सेवायें।

स्वतंत्रता के समय हमारे पास दो सेवायें थीं- अखिल भारतीय सेवाएँ और 23 (Gr. A) केन्द्रीय सेवायें। वर्तमान में, केंद्रीय सेवायें चालीस (Gr. A) से अधिक हैं, जो भारत सरकार के संबंधित विभागों की सेवा करती हैं। जबकि, तीन अखिल भारतीय सेवाएँ (IAS, IPS, IFS), जिन्हें केन्द्र सरकार द्वारा भर्ती और प्रशिक्षित किया जाता है, सम्पूर्ण देश के लिए नियुक्त होते हैं, जिससे ये देश के लिए लाभप्रद सिद्ध हों और साथ ही देश के विभिन्न राज्यों और केन्द्र के लिए भी।

भारत का राष्ट्रपति इन सेवाओं के लिए अनुशासनात्मक प्राधिकरण होता है, जो यू.पी.एस.सी. के परामर्श से उचित कार्रवाई करता है।

अखिल भारतीय सेवाओं को संवैधानिक दर्जा प्राप्त है और शासन में उनकी भूमिका को अत्यन्त महत्वपूर्ण माना जाता है।

8.8 संदर्भ लेख

All India and Central Services, eGyanKosh, retrieved from IGNOU website gyankosh.ac.in/bitstream/123456789/19102/1/Unit-11.pdf

Jha, 2012, Public Personnel Administration, Pearson Education, India

Palekar, S.A., 2005, Public Personnel Administration ABD Publishers, Jaipur

Procter, Arthur W, 2009, Principles of Personnel Administration, Biblio Life

Sharma, M.K., 2007, Personnel Administration, Anmol Publisher, Delhi

Wikipedia, All India Services, retrieved https://en.wikipedia.org/wiki/All_India_Services

Wikipedia, Central Civil Services, retrieved https://en.wikipedia.org/wiki/Central_Civil_Services

अखिल भारतीय सेवा व
केन्द्रीय सिविल सेवा



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 9 प्रशासनिक प्राधिकरण

संरचना

- 9.0 उद्देश्य
- 9.1 प्रस्तावना
- 9.2 प्रशासनिक प्राधिकरण:अवधारणा
- 9.3 भारत में प्रशासनिक प्राधिकरण:संवैधानिक प्रावधान
 - 9.3.1 प्रशासनिक प्राधिकरण.संवैधानिक प्रावधान
 - 9.3.2 विशेषताएँ
 - 9.3.3 भारत में कुछ प्रमुख प्राधिकरण
- 9.4 प्रशासनिक प्राधिकरण के गुण व दोष और सुरक्षा उपाय
 - 9.4.1 गुण
 - 9.4.2 दोष
 - 9.4.3 सुरक्षा उपाय
- 9.5 सारांश
- 9.6 संदर्भ लेख

9.0 उद्देश्य

इस इकाई को पढ़ने के बाद आप:

- प्रशासनिक प्राधिकरण की अवधारणा पर चर्चा कर सकेंगे;
- प्रशासनिक प्राधिकरण से सम्बन्धित मामलों के लिए संवैधानिक प्रावधानों का वर्णन कर सकेंगे;
- प्रशासनिक प्राधिकरण के कार्य निष्पादन में आने वाले गुण एवं दोषों का परीक्षण कर सकेंगे;
- प्रशासनिक प्राधिकरण के कार्यान्वयन में आने वाली बाधाओं को कम करने के लिए सुरक्षा-उपायों को उजागर कर सकेंगे।

9.1 प्रस्तावना

आज हम पाते हैं कि लोक प्रशासन का कार्य केवल सरकारी नीतियों के कार्यान्वयन और उनको लागू करने तक ही सीमित नहीं है, बल्कि इनका विस्तार करके इनमें न्यायिक मामलों से सम्बन्धित कार्यों को भी सम्मिलित किया गया है। दूसरे शब्दों में प्रशासनिक संस्थाओं का कार्य केवल नियम बनाना और उनका क्रियान्वयन ही नहीं, बल्कि, इन्हें नियम-सम्बन्धी निर्णय भी लेने होते हैं, जो वृहद रूप में निर्णायक होते हैं। आज हमारे पास प्रशासनिक प्राधिकरण हैं, जो न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करते हुए निर्णय देते हैं, विशेष रूप से जो नागरिकों के मामलों से संबंधित हैं। वे नागरिकों को शीघ्र और कम खर्च में न्याय प्रदान करते हैं, जिससे न केवल आम आदमी को न्याय सम्बन्धी मामलों में सहायता मिलती है, बल्कि पहले से ही बोझिल अदालतों के काम को भी कम करते हैं।

9.2 प्रशासनिक प्राधिकरण: अवधारणा

‘प्रशासनिक प्राधिकरण’ शब्द को परिभाषित करने से पहले, हमें प्रशासनिक अधिनियम शब्द को समझना होगा। जैसा कि ऊपर उल्लेखित किया जा चुका है कि प्रशासनिक संस्थाएँ आज प्रशासनिक या नियामक कार्य करने तक सीमित नहीं हैं वे बड़े पैमाने पर अर्ध-विधायी और अर्ध-न्यायिक कार्य भी कर रही हैं। जब प्रशासनिक एजेंसियाँ अर्ध-न्यायिक कार्यों को करती हैं, तब यह प्रायः “प्रशासनिक अधिनिर्णयण” कहा जाता है। एल.डी. व्हाइट के शब्दों में “प्रशासनिक अधिनिर्णयण का अर्थ कानून और तथ्यों के आधार पर प्रशासनिक संस्था द्वारा विवाद की जाँच और निपटारे से है।” आमतौर पर दो व्यक्तियों के बीच या राज्य और एक व्यक्ति के बीच विवादों पर निर्णय देने का अधिकार नियमित अदालतों को ही होता है और भारतीय संविधान में इसके लिए एक सुव्यवस्थित और अच्छी से विनियमित न्यायिक प्रणाली का प्रावधान भी है। हालांकि, यह मानना गलत होगा कि अदालतों को निर्णय करने का पूरी तरह से एकाधिकार प्राप्त है। ऐसे प्रशासनिक निकाय हैं, जो विभिन्न प्रकार के मामलों में निर्णय का कार्य करते हैं। इन निकायों को आमतौर पर ‘प्रशासनिक प्राधिकरण’ के रूप में निरूपित किया जाता है।

प्राधिकरण शब्द का शब्दकोष में अर्थ ‘न्यायाधीश की कुर्सी’ होता है और यदि इस अर्थ में इसको जाना जाये, तब इस शब्द की व्यापक अभिव्यक्ति होती है, जिसके अंतर्गत नियमित अदालतें भी आती हैं। लेकिन जब प्रशासनिक कानून के दृष्टिकोण से इन्हें देखा जाए, तब ये प्राधिकरण सामान्य न्यायालय के अधिकार क्षेत्र के बाहर आते हैं। ब्लाचली और ओटमैन के अनुसार, लोक प्रशासन के कार्य पर जब मुकदमें दायर होते हैं, तब ये प्राधिकारी (जो प्रशासनिक प्राधिकरण के हैं), इस ओर कानून की व्याख्या करते हुए इन्हें लागू करते हैं। “भारत के संविधान के अंतर्गत ‘न्यायालय’ और ‘प्राधिकरण’ शब्दों का प्रयोग न्यायिक प्रकृति के अनुसार दो अलग-अलग संस्थानों के रूप में किया गया है।

रौबसन के अनुसार, “संसद ने अदालतों को अनदेखी नहीं किया, लेकिन, उन्होंने निर्णय करने वाले नए अंगों को स्थापित करने की संभावना का पता लगाया, जिनके पास अधिक तकनीकी ज्ञान है और वे सरकार के प्रतिकूल नहीं होंगे और जो सामाजिक दायित्वों को अधिक महत्व देंगे।” इस कारण से सरकार ने प्रशासनिक प्राधिकरण को स्थापित किया, जो जनहित को प्रभावित करने वाले कारणों पर न्यायिक रूप से गौर कर सकते थे। प्रशासनिक प्राधिकरण मुख्य रूप से अर्ध-न्यायिक कार्यों को करने से संबंधित रहे हैं। ये वे सरकारी निकाय हैं, जो कार्यपालिका से सम्बन्धित हैं न कि न्यायिक शाखा से। हालांकि, अनेक मामलों में, ये नियमित अदालतों के अनुरूप न्यायिक शक्तियों से लैस हैं।

प्रत्येक प्राधिकरण एक प्रकार के विवाद से निपटने के लिए होता है; जैसे हमारे पास औद्योगिक प्राधिकरण है, जो श्रम और प्रबंधन के बीच विवादों को निपटाते हैं। आयकर अपीलिय न्यायाधिकरण हैं, जो कर अधिकारियों और नागरिकों के बीच विवादों को निपटाते हैं।

अब हम प्रशासनिक प्राधिकरण के लिए संवैधानिक प्रावधानों पर चर्चा करेंगे।

9.3 भारत में प्रशासनिक प्राधिकरण के लिए संवैधानिक प्रावधान

9.3.1 प्रशासनिक प्राधिकरण.संवैधानिक प्रावधान

भारत के संविधान में प्रशासनिक प्राधिकरण को लेकर प्रावधान किया गया है। अनुच्छेद 323 ए(1) में कहा गया है कि लोक सेवाओं व पदों, जो भारत सरकार के अधीन आते हैं, में व्यक्तियों के नियुक्ति व सेवा शर्तों के सम्बन्ध में विवाद व शिकायतें संसद द्वारा जाँच व निर्णय के लिए प्रशासनिक प्राधिकरण को सौंपे जा सकते हैं।

अनुच्छेद 323 ए धारा (1)

1. इस अनुच्छेद में ये प्रावधान है कि संघ के लिए एक प्रशासनिक प्राधिकरण होगा और प्रत्येक राज्य अथवा दो या दो से अधिक राज्यों के लिए एक अलग से प्रशासनिक प्राधिकरण होगा।
2. यह अधिकार क्षेत्र, शक्तियाँ (अवमानना के लिए दंडित करने की शक्ति सहित) और प्रभुत्व को निर्दिष्ट करता है, जिसका प्रयोग प्राधिकरण के द्वारा किया जा सकता है।
3. यह प्राधिकरण द्वारा पालन की जाने वाली प्रक्रियाओं के नियमों का प्रावधान करती है।
4. विवादों व शिकायतों के सम्बन्ध में अनुच्छेद 136 के तहत, सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र की छोड़कर, यह सभी अदालतों के क्षेत्राधिकार से प्राधिकरण को मुक्त रखता है।

अनुच्छेद 323 बी धारा (2)

व्यवस्थापिका, इस धारा के अंतर्गत ऐसे मामले, जिन पर वह कानून बनाती है, में उठे कोई भी विवाद, शिकायत, या अपराध प्राधिकरण को जाँच-पड़ताल के लिए सौंप सकती है। इस धारा के अंतर्गत निम्नलिखित मामले आते हैं:

1. प्रवर्तन, मूल्यांकन, उदग्रहण, संग्रहण, और किसी भी कर का विनियम।
2. विदेशी मुद्रा, आयात व निर्यात
3. औद्योगिक और श्रम विवाद
4. भूमि से संबंधित मामले जैसे राज्य द्वारा किसी संपत्ति का अधिग्रहण, जिसको अनुच्छेद 31ए में परिभाषित किया गया है या ऐसे किसी भूमि अधिकार को विलोपन या रूपान्तरण या कृषि भूमि की हदबंदी।
5. शहरी सम्पत्ति की हदबंदी
6. अनुच्छेद 329 और 329ए में उल्लिखित मामलों को छोड़कर संसद या राज्य विधानसभा के किसी सदन के चुनाव।
7. खाद्य पदार्थों के उत्पादन, खरीद, और आपूर्ति और वितरण से संबंधित कीमतों का नियमन।
8. मकान मालिकों और किरायेदारों के अधिकारों, स्वामित्व और हितों का नियमन।

9.3.2 विशेषताएँ

एक प्राधिकरण, वैधानिक प्रावधानों के अनुसार, एक कार्यकारी आदेश से अस्तित्व में आता है, जिससे यह अर्ध-न्यायिक कार्य को कर सके। एक निकाय प्राधिकरण के रूप में नामित हो सकता है, यदि यह नागरिकों के अधिकारों को प्रभावित करने वाले कानूनों या तथ्यों के प्रश्नों पर निर्णय लेने के लिए न्यायिक शक्तियाँ रखता हो। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा निर्धारित किए गए कुछ मापदंडों के आधार पर एक प्राधिकरण को काम करना होता है:

1. कार्यवाही केवल एक आवेदन पर प्रारम्भ हो सकती है, जो कि एक शिकायत के रूप में होनी चाहिए।
2. प्रमाणों की खोज, निरीक्षण, व एकत्रीकरण के सम्बन्ध में इसे न्यायालय के अनुरूप अधिकार होने चाहिए।
3. इसे गवाहों की जाँच और पूछताछ का अधिकार होना चाहिए।
4. इसे कानूनी प्रतिनिधित्व की अनुमति मिलनी चाहिए।
5. इसके निर्णय कानून के प्रावधानों के अनुसार साक्ष्य पर आधारित होने चाहिए।
6. इसके सदस्यों को एक नियमित अदालत के न्यायधीश होने के लिए योग्य होना चाहिए।
7. इसे जनता के बीच बैठना अपेक्षित है।

9.3.3 भारत में कुछ प्रमुख प्राधिकरण

वर्तमान में देश में कई प्रशासनिक प्राधिकरण विद्यमान हैं। यद्यपि, ये सूची अत्यधिक है, फिर भी इनमें से कुछ नीचे सूचीबद्ध हैं।

- आयकर अपीलिय प्राधिकरण
- रेलवे दरें प्राधिकरण
- औद्योगिक प्राधिकरण
- प्रतिलिप्याधिकार प्राधिकरण
- कर्मचारी बीमा न्यायालय
- विदेशियों का प्राधिकरण
- प्रेस और पंजीकरण अपीलिय बोर्ड
- केंद्रीय प्रशासनिक प्राधिकरण
- राष्ट्रीय ग्रीन प्राधिकरण
- किराया नियंत्रण प्राधिकरण
- सैन्य प्राधिकरण

9.4 प्रशासनिक प्राधिकरण के गुण व दोष और सुरक्षा उपाय

9.4.1 गुण

प्रशासनिक प्राधिकरण के निम्नलिखित गुण हैं:

- जल्द निर्णय के लिए क्रियाविधि प्रदान करता है।
- प्रभावी लागत
- बोज़ तले दबी न्यायापालिका को राहत प्रदान करता है।
- सरल प्रक्रिया
- स्थापित करना आसान
- जटिल और तकनीकी मामलों से निपटने में सक्षम
- सामाजिक-आर्थिक विकास को सुगम बनाना।

9.4.2 दोष

हालांकि, प्रशासनिक निर्णयन की क्रियाविधि शासन का एक अभिन्न अंग बन गया है, परन्तु यह समस्याओं से परे नहीं है। प्रशासन की यह बढ़ती हुई निर्णयन शक्तियों के कारण कई मुद्दे और आपत्तियाँ सामने आई हैं, जो निम्नलिखित हैं:

1. तेजी से बढ़ती हुई प्राधिकरणों की संख्या और अनावश्यक जटिलताएँ

प्राधिकरण के बारे में आम समस्याओं में से एक उनकी अनियोजित और तेजी से बढ़ती हुई संख्या है। प्रत्येक वैधानिक निकाय के पास निर्णयन लेने के लिए अपनी एक मशीनरी होती है। इस कारण ये सामानान्तर निकाय के रूप में कार्य करते हैं और एक ही प्रकार के विवाद से सम्बन्धित भिन्न-भिन्न निर्णय देते हैं। इससे भ्रम उत्पन्न होते हैं और यह विवादों को और जटिल बना देते हैं। इस कारण इन पर एकसमान सिद्धान्त बनाना अत्यधिक कठिन हो जाता है।

2. एक समान प्रक्रिया का अभाव

प्रशासनिक प्राधिकरण न्याय को देते हुए जिन प्रक्रियाओं का पालन करते हैं, उनमें एकरूपता नहीं दिखाई देती है। प्राधिकरण प्रायः सरसरी रूप से निर्णयन करते हैं और पूर्ववर्तियों का पालन नहीं करते हैं। ऐसी स्थितियों में भविष्य में निर्णयों का पथ प्रदर्शित नहीं किया जा सकता है।

3. कानून के नियम का उल्लंघन

प्रत्येक प्राधिकरण अपने स्वयं के अलग-अलग कानूनों और प्रक्रियाओं के कारण कानून के शासन में विघ्न पैदा करता है। कानून प्रत्येक व्यक्ति को अपने समक्ष समान मानता है और सरकारी स्वेच्छाचारिता पर कानून की श्रेष्ठता भी सुनिश्चित करता है। इसका प्रायः प्राधिकरणों के कानूनों और प्रक्रियाओं में अभाव पाया जाता है।

4. प्राकृतिक न्याय के सिद्धान्त को कम आंका गया

प्रशासनिक प्राधिकरण प्राकृतिक न्याय के सिद्धान्त का उल्लंघन करते हैं। कोई भी व्यक्ति अपने स्वयं के मामले में न्याय करने वाला न्यायाधीश नहीं हो सकता है, इसमें सम्मिलित पक्षों को सुनने की आवश्यकता होती है और निर्णय लेने के लिए तर्क को व्यक्त किया जाना भी आवश्यक होता है। इसी तरह, प्राधिकरण द्वारा तथ्यों की जाँच गुणवत्ता के प्रति क्षीण होती है।

5. निर्णयों की अदृश्यता

न्यायिक अदालतों के विपरीत, अधिक से अधिक प्राधिकरण अपने निर्णयों को प्रकाशित नहीं करते। यह आमतौर पर कहा जाता है कि प्रशासनिक प्राधिकरण जनता में विश्वास नहीं जगा पाता है क्योंकि प्रशासनिक प्राधिकरण की प्रक्रिया के नियमों के अनुसार कार्यवाही का कोई प्रचार नहीं होता है। कोई भी विशिष्ट निर्णय लेते समय ये उसका तर्क नहीं देते हैं। रॉबसन के अनुसार, “प्रचार के बिना भविष्य के निर्णयों की प्रवृत्ति की भविष्यवाणी करना असम्भव है और गोपनीयता के कारण निरंकुश नौकरशाही का वातावरण आरम्भ हो जाता है। कृक इसका कोई अंतर्निहित कारण नहीं है।

प्रशासनिक प्राधिकरण को नियमित अंतराल पर अपनी प्रतिवेदन प्रकाशित करने की आवश्यकता है और ये तर्क-संगत होने चाहिए।

6. अपील करने का सीमित अधिकार

किसी भी न्यायिक प्रणाली की ताकत अपील करने के अधिकार में निहित है। वास्तविकता में, अपील प्रशासन में किसी भी त्रुटि के विरुद्ध एक सुरक्षा कवच होता है। कभी-कभी प्रशासनिक प्राधिकरण उनके स्वयं के निर्णयों के विपक्ष में कानून की अदालतों में किसी भी अपील को अस्वीकृत कर देता है। इसलिए, जनता प्राधिकरण प्रणाली के न्याय पर अपना विश्वास खो देती है।

7. निर्णयों की अननुमेयता

पूर्वानुमान की एक निश्चित मात्रा न्याय प्रशासन की एक अनिवार्य विशेषता है। चूंकि, नियमित अदालतें पूर्व उदाहरणों के सिद्धान्तों का पालन करती हैं, इसलिए समान तथ्यों के आधार पर मामलों से सम्बन्धित निर्णय लेना आसान होता है। परन्तु प्रशासनिक प्राधिकरण का व्यवहार इन सिद्धान्तों पर बिलकुल ही आधारित नहीं है।

8. विशेषज्ञ न्यायधीशों की कमी

न्याय निर्णायकों में कानून व कानून की क्रिया विधियों में प्रशिक्षण का अभाव पाया जाता है। इस कारण से निर्णय दोषपूर्ण होते हैं। इसके अतिरिक्त, एक ही अधिकारी में विभिन्न प्रकार के कार्यों का संयोजन एक अनौपचारिक दृष्टिकोण पैदा करता है। जबकि, ऐसे कार्यों को करने के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है। उदाहरण के लिए, एक अभियोजन और न्यायधीश के कार्य या तो एक व्यक्ति या एक विभाग में संयुक्त होते हैं। ऐसे मामलों में, व्यक्तिगत पूर्वाग्रह या अधिकारिक पूर्वाग्रह होने की संभावना बढ़ जाती है।

9.4.3 सुरक्षा उपाय

उपरोक्त के संबंध में कुछ संगठनात्मक, प्रक्रियात्मक, और न्यायिक प्रकार के सुरक्षा उपायों का पालन किया जा सकता है। इन उपायों से इनके दोषों को कुछ सीमा तक कम किया जा सकता है।

संगठनात्मक सुरक्षा उपायों के अंतर्गत, आमतौर पर यह माना जाता है कि प्राधिकरणों को उन व्यक्तियों से सुसज्जित किया जाना चाहिए, जिन्हें कानूनी प्रशिक्षण और अनुभव हो। इसके अतिरिक्त, जहाँ तक संभव हो, प्राधिकरण को न्यायिक अधिकारी के रूप में एकल अधिकारिक निकाय की जगह एक बहु निकाय होना चाहिए।

प्रक्रियात्मक उपायों में, यह सुझाव दिया गया है कि निर्णयन अधिकारियों को मार्गदर्शन या परामर्ष प्रदान करने के लिए वरिष्ठ या सेवानिवृत्त न्यायाधीशों/अधिकारियों के एक निकाय का गठन किया जाना चाहिए।

अलग-अलग न्यायिक प्रक्रिया के स्थान पर एक न्यायिक प्रक्रिया संहिता को लागू किया जाना चाहिए।

संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों ने प्रशासनिक प्रक्रिया अधिनियम 1946 को लागू किया है। इसी तरह, 'मंत्री की शक्तियाँ समिति' यू.के. ने ये सुझाव दिया है कि प्रशासनिक प्राधिकरण को आम न्याय के सिद्धान्तों का पालन करना चाहिए। इसी को ध्यान में रखते हुए ट्राइब्यूनल्स व इन्क्वायिज़ (inquiries) अधिनियम को इंग्लैण्ड में पारित किया गया था। लेकिन भारत में आज तक ऐसा कोई कानून पारित नहीं हुआ है।

तीसरा, यह अनुभव किया गया है कि न्यायिक नियंत्रण के अभाव में प्राधिकरण का कार्य पक्षपातपूर्ण निर्णयन होता है। आमतौर पर, विकसित देशों जैसे जर्मनी और फ्रांस में प्रशासनिक प्राधिकरण उच्चतम न्यायालयों की निगरानी में होते हैं, जिससे न्यायिक निर्णयों में पारदर्शिता लायी जाती है।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 32, 136, 226, और 227 में प्रशासनिक प्राधिकरण पर सर्वोच्च न्यायालय का नियंत्रण प्रदान करते हैं। जैसे कि अनुच्छेद 32 नागरिकों को उनके मौलिक अधिकारों के उल्लंघन पर संवैधानिक उपचार प्रदान करता है। नागरिक, ऐसी अवस्था में, सर्वोच्च न्यायालय में जाने का अधिकार रखते हैं।

गतिविधि

आप प्रशासनिक प्राधिकरणों में से किसी एक पर अध्ययन कर सकते हैं और हमें परिणाम बता सकते हैं।

9.5 सारांश

बड़े पैमाने पर औद्योगिक और शहरीकरण के कारण, प्रशासनिक जटिलताओं में वृद्धि हुई है। इससे भारत में प्रशासनिक प्राधिकरणों की संख्या में वृद्धि हुई है। इन प्राधिकरणों के पास अर्ध-न्यायिक शक्तियाँ हैं और वे प्रशासनिक कानून के अन्तर्गत आवश्यक मामलों को देखते हैं। प्राधिकरण ने लागत और समय को कम करके आम आदमी के लिए न्यायिक मामलों को सुलभ बना दिया है। साथ ही कानून के बोझ से दबे हुए न्यायालयों को राहत पहुँचाई है।

हालांकि, कुछ मामलों में, प्राधिकरण को आलोचना का सामना करना पड़ा है। लेकिन कुछ संगठनात्मक, प्रक्रियात्मक, और न्यायिक सुरक्षा उपायों द्वारा प्रशासनिक प्राधिकरण सहजता और निष्पक्षता के सिद्धान्तों का पालन कर सकते हैं और अपने अधिकारियों और कर्मियों के लिए एक क्षमता निर्माण प्रणाली को निर्धारित कर सकते हैं।

9.6 संदर्भ और उपयोगी पुस्तकें

- Blachly and M. E. Oatman, 1934, Administrative Legislation and Adjudication, The Brookings Institution, Washington
- Jain, S.N., 1977, Administrative Tribunals in India; Existing & Proposed,

- Jain, S.N., 1971, Problems of Administrative Justice in India, Law & Commonwealth Conference
- Massey, I.P., 2005, Administrative Law, Eastern Book Co., Lucknow
- Robson, W.A., 1951, Justice and Administrative Law-Third Edition, Steven & Sons Ltd., London
- Singh, Sahib and Swinder Singh, 2011, Public Personnel & Financial Administration, New Academic, Jalandhar
- White, L.D., 1926, Introduction to the Study of Public Administration, Macmillan Co. New York



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

