भारत सरकार

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

बारहवीं रिपोर्ट

नागरिक - केन्द्रिक प्रशासन

शासन का केन्द्र बिन्दु

फरवरी, 2009

भूमिका

अमरीकी धर्मविज्ञानी रेनहोल्ड निएबुहर ने लिखा था, *"न्याय के लिए मनुष्य की क्षमता प्रजातंत्र को संभव बनाती है किन्तु अन्याय के प्रति मानव की इच्छा प्रजातंत्र को आवश्यक बनाती है।"* यह भी कहा जाता है कि *"प्रजातंत्र सरकार का सबसे बुरा स्वरूप है सिवाय उन सभी अन्य स्वरूपों के जिनका समय-समय पर परीक्षण किया गया है"* (सर विंटसन चर्चिल)। किन्तु समय-समय पर चुनावों और व्यापक प्रचलित भ्रम के चक्रों के साथ, जिन्हें प्रायः पदभार-रोधी कहा जाता है, पारंपरिक प्रतिनिधिक प्रजातंत्र के विरोधी भी इस बात को स्वीकारेंगे कि आम नागरिक शासन और राजनीति अथवा विशाल प्रणालियों और सरकारी विभागों के स्तरों से कम संबंधित होता है; बल्कि वह सरकारी सेवा तक तीव्र और साम्य सुलभता प्राप्त करने में अधिक रुचि रखता है, चाहे वह विनियामक हो अथवा विकासात्मक अथवा कल्याणोन्मुखी, संभवतः अपने दरवाजे पर। यही वजह है कि शासन प्रणालियों में स्थिरता, पारदर्शिता, कार्यकुशलता और सातत्य अधिक जरूरी है जिससे नागरिक तत्काल सर्वाधिक संबंधित हैं। इसी वजह से भारत में हमारी प्राथमिकता नागरिक को आधुनिक लोक प्रशासन का केन्द्र बिंदु बनाने पर बल देने की होनी चाहिए। समावेशी सरकार के बारे में यही मेरा विचार है।

भारत में एक व्यापक कानूनी ढांचा और संस्थागत उपाय हैं जिन पर संविधान द्वारा बल दिया गया है, जिनके तहत एक कल्याण राज्य की परिकल्पना की गई है और जिनके अंतर्गत एक नागरिक-केन्द्रिक शासन प्रणाली की स्थापना करने की व्यवस्था की गई है । किन्तु आम धारणा और साथ ही वास्तविकता भी इस कल्पना से दूर है । इस पृष्ठभूमि में, प्र.सु.आ. ने अभी तक प्रस्तुत अपनी सभी रिपोर्टों में समावेशी, पारदर्शी और नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन की जरूरत पर विचार करने का प्रयास किया है, विशेष रूप से वर्तमान रिपोर्ट में, जिसमें विशिष्ट रूप से नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन के प्रोन्नयन से संबंधित विचारार्थ विषय पर विशेष रूप से चर्चा की गई है । आयोग ने इस रिपोर्ट में उन प्रक्रियाओं, पद्धतियों, कार्यनीतियों और सर्वोत्तम प्रथाओं पर विस्तारपूर्वक विचार किया है जिनसे हमें इस उद्देश्य को प्राप्त करने में मदद मिल सकती है ।

उत्तम शासन और नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन की अवधारणाएं एक-दूसरे से निकटतः जुड़ी हैं। किसी भी सरकार के लिए चाहे वह स्थानीय, राज्य अथवा राष्ट्रीय हो, नागरिकों का कल्याण और नागरिकों की संतुष्टि सुनिश्चित करने के उद्देश्य से नागरिक-केन्द्रिकता महत्वपूर्ण है, जिसका उद्देश्य

उत्तम शासन प्रदान करना है । जैसा कि रिपोर्ट में कहा गया है, नागरिक केन्द्रिक शासन की पूर्वापेक्षाएं निम्नलिखित हैं :

(क) सुदृढ़ कानूनी ढांचा;

(ख) कानूनों के समुचित पालन और उनके प्रभावी कार्यकरण हेतु जोरदार संस्थागत पद्धति;

(ग) इन संस्थानों की सक्षम कार्मिक स्टॉफ-पद्धति; और ठोस कार्मिक प्रबंधन नीतियां;

(घ) विकेन्द्रीकृत, प्रत्यायन और जवाबदेही हेतु सही नीतियां ।

इन आवश्यक शर्तों से आगे बढ़ते हुए आयोग ने शासन को नागरिक-केन्द्रिक बनाने के लिए निम्नलिखित प्रमुख सिद्धांतों का उल्लेख किया है :-

- कानून का शासन-शून्य सहिष्णुता कार्यनीति
- संस्थानों को कम्पायमान, प्रतिक्रियाशील और जवाबदेह बनाना
- विकेन्द्रीकरण
- पारदर्शिता
- सिविल सेवा सुधार
- शासन में नैतिकता
- प्रक्रिया सुधार
- शासन की कोटि का समय-समय पर और स्वतंत्र आकलन

अंततः, विषयों को सिद्धांतों और पूर्व-शर्तों से आगे पार करते हुए, आयोग ने उन विवरणों की आगे जांच करने का प्रयास किया है कि किस प्रकार शासन को, कार्यनीतियों और प्रक्रियाओं, साधनों और पद्धतियों के संदर्भ में और अधिक नागरिक-केन्द्रिक बनाया जा सकता है जिनका उपयोग प्रशासन को नागरिक-केन्द्रिक बनाने के लिए उपयोगी रूप से किया जा सकता है । ये हैं :

(क) शासन को "नागरिक-केन्द्रिक" बनाने के लिए पुनः इंजीनियरी प्रक्रिया ।

(ख) उपयुक्त आधुनिक प्रौद्योगिकी अपनाना ।

(ग) सूचना का अधिकार ।

(घ) नागरिक चार्टर ।

(ङ.) सेवाओं का स्वतंत्र आकलन ।

(च) शिकायत समाधान पद्धतियां ।

(छ) सक्रिय नागरिक भागीदारी-सरकारी-निजी भागीदारी ।

ऊपर बताई गई कुछेक पद्धतियों पर आयोग द्वारा अपनी पिछली रिपोर्टों में विस्तारपूर्वक विचार किया गया है । इस प्रकार, आयोग ने "सूचना का अधिकार" पर अपनी पहली रिपोर्ट में, शासन में और अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित करने व "सूचना का अधिकार अधिनियम " के बेहतर कार्यान्वयन के लिए अपेक्षित और परिवर्तनों के संबंध में विस्तारपूर्वक सिफारिशें की हैं। इसी प्रकार, "ई-शासन " पर आयोग की रिपोर्ट में इस संबंध में विस्तृत सिफारिशें की गई हैं कि किस प्रकार प्रक्रियाओं की पुनः इंजीनियरी से पहले आधुनिक प्रौद्योगिकी को अपनाने से शासन को अधिक प्रतिक्रियाशील, पारदर्शी और सक्षम बनाया जा सकता है ।

इसी संदर्भ में आयोग ने अपनी वर्तमान रिपोर्ट में सरकार के विभिन्न कार्यों, विशेष संस्थागत पद्धतियों, जैसे कि समाज के भेद्य वर्गों के अधिकारों की सुरक्षा के लिए स्थापित राष्ट्रीय और राज्य आयोगों, सरकारी विभागों के निष्पादन और जवाबदेही में सुधार करने के एक उपाय के रूप में नागरिक चार्टर जैसी अन्य पद्धतियों की भूमिका की दृष्टि से और अधिक विशिष्ट ढंग से नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन की अवधारणा की जांच की है कि किस प्रकार प्रक्रियाओं के सरलीकरण और विकेन्द्रीकरण तथा प्रत्यायन से कार्यकुशलता में सुधार हो सकता है और सरकारी सेवाओं को नागरिकों के द्वार तक पहुंचाया जा सकता है तथा अंततः किस प्रकार प्रशासन में नागरिकों की भागीदारी सरकारी विभागों को और अधिक प्रतिक्रियाशील, जवाबदेह व पारदर्शी बना सकती है । क्योंकि शासन के अंतर्गत/प्रमुख रूप से अनेक सेवा प्रचालन सम्मिलित हैं, जिनका प्रमुख उद्देश्य अधिकतम नागरिक कल्याण, प्रबंधन सिद्धांतों का, क्षीण चिंतन (प्रोसेस प्रवाह, अनावश्यक जटिलता की लागतों को न्यूनतम करना) के साथ मिलाकर छः "सिगमा " अवधारणाओं (डाटा, ग्राहकों/नागरिकों पर बल, गुणवत्ता) जैसे प्रबंधन सिद्धांतों के उपयोग द्वारा सरकारी सेवा संगठनों को और अधिक कुशल व नागरिक-अनुकूल एजेंसियों के रूप में कार्य करने में सहायता प्रदान करना है ।

मेरी अंततः उम्मीद यह है कि भारत में शासन को सरल बनाया जाए जिससे कि स्थानीय स्तर पर सभी किस्म की सरकारी सेवाओं का आधुनिक आईटी प्रौद्योगिकी का यथासंभव सर्वाधिक सुचारू ढंग से उपयोग करने के लिए इसके नागरिकों को एक बहु-चैनल खिड़की सुपुर्दगी प्राप्त हो सके ताकि नागरिकों को ये सुविधाएं सहज रूप से और सुविधापूर्वक उनके द्वारा पर उपलब्ध हो सके तथा चल टेलीफोनी का उपयोग करके भी प्राप्त हो सकें । उम्मीद है कि इस रिपोर्ट से उसे वास्तविक रूप से प्रदान करने की दिशा में कतिपय संकेतक उपलब्ध हो सकेंगे ।

M. Veerappa Moily

(एम. वीरप्पा मोइली)
अध्यक्ष

नई दिल्ली
17 फरवरी, 2009

भारत सरकार

कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय

प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 31 अगस्त, 2007

सं.के-11022/9/2004-आर सी, राष्ट्रपति, लोक प्रशासन पद्धति की पुनर्संरचना के संबंध में एक विस्तृत रूपरेखा तैयार करने के लिए एक जांच आयोग, जिसे द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (ए.आर. सी.) कहा जाएगा, सहर्ष गठित करते हैं ।

2. आयोग में निम्नलिखित सम्मिलित होंगे :

(i)	डॉ0 वीरप्पा मोइली	- अध्यक्ष
(ii)	श्री वी. रामचन्द्रन	- सदस्य
(iii)	डॉ0 ए.पी. मुखर्जी	- सदस्य
(iv)	डॉ0 ए.एच. कालरो	- सदस्य
(v)	डॉ0 जयप्रकाश नारायण	- सदस्य*
(vi)	श्रीमती विनीता राय	- सदस्य-सचिव

3. आयोग, सरकार के सभी स्तरों पर, देश के लिए एक सक्रिय, प्रतिक्रियाशील, जवाबदेह, संधारणीय और कुशल प्रशासन प्राप्त करने के संबंध में उपायों का सुझाव देगा । अन्य बातों के साथ-साथ आयोग निम्नलिखित पर विचार करेगा :

(i) भारत सरकार का संगठनात्मक ढांचा
(ii) शासन में नैतिकता
(iii) कार्मिक प्रशासन की पुर्नसंरचना
(iv) वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण
(v) राज्य स्तर पर प्रभावी प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vi) प्रभावी जिला प्रशासन सुनिश्चित करने के उपाय
(vii) स्थानीय स्वःशासन/पंचायती राज संस्थान
(viii) सामाजिक पूंजी, विश्वास और भागीदारीपूर्ण सरकारी सेवा प्रदान करना
(ix) नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन
(x) ई-अधिशासन प्रोत्साहित करना
(xi) संघीय राजतंत्र के मुद्दे
(xii) संकट प्रबंधन
(xiii) सार्वजनिक व्यवस्था

प्रत्येक शीर्ष के अंतर्गत जिन मुद्दों की जांच की जाएगी उनमें से कुछेक का उल्लेख विचारार्थ विषयों में किया गया है जो इस संकल्प की अनुसूची के रूप में संलग्न हैं ।

4. आयोग, रक्षा, रेलवे, विदेश कार्य, सुरक्षा और आसूचना के प्रशासन की और साथ ही केन्द्र-राज्य संबंधों, न्यायिक सुधारों आदि जैसे विषयों को भी अपने विस्तृत जाँच से अलग रख सकता है, जिनकी पहले ही अन्य निकायों द्वारा जांच की जा रही है । तथापि, आयोग, सरकार अथवा इसकी किसी सेवा एजेंसी के तंत्र के पुनर्गठन की सिफारिशें करते समय इन क्षेत्रकों की समस्याओं को ध्यान में रखने में स्वतंत्र होगा ।

5. आयोग, राज्य सरकारों के साथ परामर्श करने की जरूरत पर समुचित रूप से ध्यान देगा।

6. आयोग, अपनी स्वयं की प्रक्रियाएं तय करेगा (राज्य सरकारों के साथ परामर्श सहित, जो आयोग द्वारा उपयुक्त समझी जाएं) तथा अपनी सहायतार्थ समितियाँ, परामर्शदाता/ सलाहकार नियुक्त कर सकता है । आयोग, इस विषय पर उपलब्ध विद्यमान सामग्री और रिपोर्टों को ध्यान में रख सकता है और सभी मुद्दों पर प्रारंभ से विचार करने के प्रयास की बजाए, उन्हीं पर अपनी राय आधारित कर सकता है ।

7. भारत सरकार के सभी मंत्रालय और विभाग आयोग को ऐसी जानकारी और दस्तावेज तथा अन्य सहायता उपलब्ध कराएंगे जो आयोग द्वारा अपेक्षित हों । भारत सरकार को भरोसा है कि राज्य सरकारें व सभी अन्य संबंधित व्यक्ति/संगठन आयोग को अपना पूर्ण सहयोग और सहायता प्रदान करेंगे ।

8. आयोग, अपनी रिपोर्ट/रिपोर्टें अपने गठन के एक वर्ष के अंदर कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय, भारत सरकार को प्रस्तुत करेगा ।

ह0/-

(पी.आई. सुवराथन)

अपर सचिव, भारत सरकार

*डॉ0 जयप्रकाश नारायण, सदस्य ने 1 सितम्बर, 2007 से त्यागपत्र दे दिया

(संकल्प सं. के.11022/26/2007-एआर, दिनांक 17.8.2007)

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 24 जुलाई, 2006

सं. के-11022/9/2004-आरसी (खण्ड-II) - राष्ट्रपति, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सरकार को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए आयोग की कार्यावधि एक वर्ष के लिए 31.8.2007 तक सहर्ष बढ़ाते हैं।

ह/-
(राहुल सरीन)
अपर सचिव, भारत सरकार

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 17 जुलाई, 2007

सं. के-11022/26/2007-ए आर - राष्ट्रपति, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सरकार को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए आयोग की कार्यावधि सात महीने के लिए 31.3.2008 तक सहर्ष बढ़ाते हैं।

ह/-
(शशि कान्त शर्मा)
अपर सचिव, भारत सरकारt

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 14 फरवरी, 2008

सं.के-11022/26/2007-ए आर- राष्ट्रपति, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सरकार को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए आयोग की कार्यावधि छः महीने के लिए 30.9.2008 तक सहर्ष बढ़ाते हैं।

ह0/-
(ध्रुव विजय सिंह)
अपर सचिव, भारत सरकार

भारत सरकार
कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय
प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 5 सितम्बर, 2008

सं.के-11022/26/2007-ए आर- राष्ट्रपति, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा सरकार को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करने के लिए आयोग की कार्यावधि छः महीने के लिए 31.03.2009 तक सहर्ष बढ़ाते हैं।

ह0/-
(पी.के. झा)
संयुक्त सचिव, भारत सरकार

संगठन

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

1. डॉ0 एम. वीरप्पा मोइली, अध्यक्ष
2. श्री वी. रामचन्द्रन, सदस्य
3. डॉ0 ए.पी. मुखर्जी, सदस्य
4. डॉ0 ए.एच. कालरो, सदस्य
5. श्रीमती विनीता राय, सदस्य-सचिव

आयोग के अधिकारीगण

1. श्री ए.बी. प्रसाद, संयुक्त सचिव
2. श्री पी.एस. खरोला, संयुक्त सचिव
3. श्री आर.के. सिंह, अध्यक्ष के निजी सचिव
4. श्री संजीव कुमार, निदेशक
5. श्री शाही संजय कुमार, उप सचिव

विषय वस्तु

		पृष्ठ संख्या
अध्याय-1	**प्रस्तावना**	1
अध्याय-2	**नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन की अवधारणा**	9
अध्याय-3	**सरकार के कार्य**	29
अध्याय-4	**नागरिक चार्टर**	37
अध्याय-5	**प्रशासन में नागरिकों की भागीदारी**	65
अध्याय-6	**विकेन्द्रीकरण और प्रत्यायन**	82
अध्याय-7	**शिकायत समाधान तंत्र**	88
अध्याय-8	**उपभोक्ता संरक्षण**	102
अध्याय-9	**विशेष संस्थागत पद्धतियां**	112
अध्याय-10	**प्रक्रिया सरलीकरण**	130
	निष्कर्ष	150
	सिफारिशों का सारांश	152

तालिकाओं की सूची

तालिका सं.	**शीर्षक**	
तालिका 2.1	वैश्विक प्रतिस्पर्द्धात्मकता सूचक (2008-09) भारत का दर्जा	15
तालिका 4.1	नागरिकों के चार्टरों का समग्र आकलन	44
तालिका 4.2	सेवोत्तम मॉडल : आकलन मापदंड	55
तालिका 4.3	सेवोत्तम मॉडल : प्रसंस्करण से सेवाओं की कोटि तक	58
तालिका 8.1	उपभोक्ता न्यायालयों द्वारा मामलों का निपटान	103
तालिका 8.2	लोक अदालतों द्वारा तय किए गए उपभोक्ता विवाद (31.12.2008 तक अद्यतन)	107

तालिका 10.1 भारत में पंजीकृत मोटर वाहनों की कुल संख्या -1951-2004 137

चित्रों की सूची

चित्र संख्या	शीर्षक	
चित्र 2.1	उत्तम शासन	9
चित्र 9.1	अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति (अत्याचारों की रोकथाम) अधिनियम, 1989 के तहत पंजीकृत मामलों की संख्या	125
चित्र 9.2	एचएचआरसी द्वारा मामलों का निपटान- 2005-06, 2004-05, 2003-04	126
चित्र 10.1	मोटर वाहन ड्राइविंग लाइसेंस जारी करने की प्रक्रिया	139
चित्र 10.2	आ.प्र. में सिविल पंजीकरण पद्धति की प्रशासनिक संरचना	142

बॉक्सों की सूची

बॉक्स संख्या	शीर्षक	
बॉक्स 1.1	नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन पर जवाहरलाल नेहरू	1
बॉक्स 2.1	2006 पारदर्शिता अंतर्राष्ट्रीय भ्रष्टाचार बोध-सूचक	11
बॉक्स 2.2	परियोजनाओं के कार्यान्वयन में आम बाधाएं	12
बॉक्स 2.3	सरकारी सेवाएं किससे पीड़ित हैं i	14
बॉक्स 2.4	मैक्सिको महिला ने अनुपयोगी लाल फीताशाही के लिए 22,000 डालर जीते	16
बॉक्स 2.5	मूलभूत कर्त्तव्य	18
बॉक्स 3.1	एकल खिड़की बहु-चैनल सरकार (एसडब्ल्यूएमसीजी)- जर्मनी	34
बॉक्स 4.1	नागरिक चार्टरों और आरटीआई के बारे में जागरूकता : झारखंड	42
बॉक्स 4.2	यूरोप में रेलें देर से चलने के लिए क्षतिपूर्ति अदा करती हैं	47
बॉक्स 4.3	नागरिक चार्टर के संबंध में संसदीय समिति के विचार	51
बॉक्स 4.4	आईएस 15700 : 2005 में कुछ निर्धारण	57
बॉक्स 5.1	नागरिक रिपोर्ट कार्ड (सीआरसी)-बंगालुरु	70

बॉक्स 5.2	नागालैंड में सेवाओं का सामुदायिकरण	71
बॉक्स 5.3	भागीदारी : शासन में नागरिक भागीदारी - दिल्ली	72
बॉक्स 5.4	आशा की किरण	80
बॉक्स 7.1	लोक शिकायत आयोग - दिल्ली	91
बॉक्स 7.2	डीएआर एंड पीजी द्वारा जारी मार्गनिर्देश (सौदाहरण)	92
बॉक्स 7.3	दूरसंचार क्षेत्रक में शिकायत समाधान तंत्र	94
बॉक्स 8.1	न्याय में देरी	104
बॉक्स 8.2	आवश्यक नहीं कि उपभोक्ता न्यायालय "तकनीकी" हों	105
बॉक्स 10.1	विनियामक प्रक्रियाओं की पुनः इंजीनियरी	133
बॉक्स 10.2	जानकारी-फोन पर आरटीआई सुविधा	135

संलग्नकों की सूची

संलग्नक IV	(1) आय कर विभाग का नागरिक चार्टर	162
संलग्नक IV	(2) दिल्ली परिवहन निगम का नागरिक चार्टर	165
संलग्नक IX	(1) विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना	171

संकेताक्षरों की सूची

संकेताक्षर	पूर्ण रूप
एआरसी	प्रशासनिक सुधार आयोग
बीएटीएफ	बंगलौर एजेंडा कार्य बल
बीडीए	बंगलौर विकास प्राधिकरण
बीएमपी	बंगलौर महानगर पालिका
बीडब्ल्यूएसएसबी	बंगलौर जलापूर्ति और सीवरेज बोर्ड
बीएसएनएल	भारत संचार निगम लिमिटेड
सीवीसी	केन्द्रीय सतर्कता आयोग
सीपीजीआरएएमएस	केन्द्रीयकृत लोक शिकायत समाधान और मानीटरन पद्धति
सीआरसी	नागरिक रिपोर्ट कार्ड
डीएआर एंड पीजी	प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग
डीपीजी	लोक शिकायत निदेशालय
डीसीडीआरएफ	जिला उपभोक्ता विवाद समाधान मंच
डीआईएसएलआईसी	राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र की जिला सूचना पद्धति
एचएमडब्ल्यूएसएसबी	हैदराबाद महानगर जलापूर्ति और सीवरेज बोर्ड
आईसीटी	सूचना और संचार प्रौद्योगिकी
एमसीसी	मेट्रो ग्राहक देखभाल
एनसीएससी	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग
एनसीएसटी	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग
एनसीडब्ल्यू	राष्ट्रीय महिला आयोग
एनसीडीआरसी	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग

एनसीएम	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
एनसीबीसी	राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग
एनएचआरसी	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग
एनआईसी	राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र
एनजीओ	गैर-सरकारी संगठन
एनआरईजीए	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम
पीएसी	लोक मामले केन्द्र
पीएसयू	सरकारी क्षेत्र उपक्रम
आरटीओ	क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय
आरबीआई	भारतीय रिजर्व बैंक
आरटीआई	सूचना का अधिकार
एसडब्ल्यूसी	एकल खिड़की प्रकोष्ठ
एससीडब्ल्यू	राज्य महिला आयोग
एससीडीआरएफ	राज्य उपभोक्ता विवाद समाधान मंच
एसएचआरसी	राज्य मानवाधिकार आयोग
वीईसी	ग्राम शिक्षा समिति
वीईएमबी	ग्राम विद्युत प्रबंधन बोर्ड
वीएचसी	ग्राम स्वास्थ्य समिति

प्रस्तावना

1

"हमारे विचार में ग्राहक सर्वाधिक महत्वपूर्ण विजिटर है । वह हमारे ऊपर निर्भर नहीं है। हम उस पर निर्भर हैं । वह हमारे कार्य में बाधक नहीं है । वह इसका प्रयोजन है । वह हमारे व्यवसाय में कोई बाहरी व्यक्ति नहीं है । वह इसका एक भाग है।"

-महात्मा गांधी

1.1 द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (प्र.सु.आ.) की स्थापना सरकारी प्रशासन पद्धति के पुनर्गठन हेतु एक खाका तैयार करने और देश में शासन के सभी स्तरों पर एक सक्रिय, प्रतिक्रियाशील, जवाबदेह, संधारणीय और सक्षम प्रशासन कायम करने के लिए उपाय सुझाने के अधिदेश के साथ की गई थी।

बॉक्स 1.1 : नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन पर जवाहरलाल नेहरू

" …….. प्रशासन का उद्देश्य कुछ प्राप्त करना है और न कि प्रक्रिया के कतिपय नियमों का पालन करते हुए और अपने पूर्ण संतोष के साथ अपनी ओर देखते हुए, नरकिसस जैसा एकांत के रूप में । बहरहाल, परीक्षा मानव और उनका कल्याण है " (मार्च 29, 1954)।

स्रोत : संस्थान की उद्घाटन बैठक में 29 मार्च, 1954 को दिए गए भाषण से, "पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन विजन एंड रिअलिटी " से, यू.सी. अग्रवाल, आईआईपीए द्वारा उद्धरित।

1.2 आयोग के विचारार्थ विषयों में से एक नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन से संबंधित है। प्र.सु.आ. से विशिष्ट रूप से इस मुद्दे के निम्नलिखित पहलुओं की जांच करने के लिए कहा गया है :

- *जवाबदेह और पारदर्शी सरकार*
    - *प्रत्यायन, जवाबदेही और पारदर्शिता के मुद्दे ।*
    - *प्रक्रिया जवाबदेही से उत्पादकता जवाबदेही और कार्य संपादन से परिवर्तनशील अधिशासन की ओर बढ़ना।*
    - *सेवाएं प्रदान करने में देरी को कम करना और तात्कालिकता सुनिश्चित करना।*
- *प्रशासन को और अधिक परिणामोन्मुखी बनाने के लिए प्रगतिशील उपाय करना। इन उपायों में अन्य बातों के साथ-साथ सम्मिलित हैं :*

- *प्रक्रिया सरलीकरण।*
- *लक्ष्य-समूह विचार-विमर्श।*
- *स्थानीय जरूरतों को पूरा करने वाली कार्यान्वयन एजेंसियों को शिथिलता ।*

- *नागरिक-केन्द्रिक निर्णय-निर्माण को सुदृढ़ करना :*
  - *नागरिकों को नागरिक चार्टरों आदि के जरिए और सशक्त बनाना ।*
  - *उपभोक्ता समूहों को निर्णय निर्माण प्रक्रियाओं की सुलभता सुकर बनाना । प्रचालनात्मक ब्यौरों में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित शामिल हो सकते हैं :*
    - सूचना सुविधा और समाधान केन्द्र स्थापित करना ।
    - शिकायतों के प्रस्तुतीकरण और समाधान हेतु सुविधाओं को सुदृढ़ बनाना तथा उनके उत्तरों की व्यवस्था करना ।
    - सुझाव प्राप्त करने के लिए परामर्श पद्धति कायम करना ।

- *सूचना की आजादी :*
  - *सरकारी दस्तावेजों की, विशेष रूप से सकारी गुप्तता अधिनियम के संदर्भ में, गोपनीयता वर्गीकरण की समीक्षा करना ।*
  - *पारदर्शिता को प्रोत्साहित करना तथा गैर-वर्गीकृत डाटा तक पहुंच ।*
  - *सूचना का प्रकटन तथा नागरिकों के सूचना के अधिकार के पूरक के रूप में पारदर्शिता।*

उपरोक्त के अलावा, एक और विचारार्थ विषय नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन से संबंधित है :

- *सामाजिक पूंजी, विश्वास और भागीदारीपूर्ण सरकारी सेवा प्रदान करना ।*
  - *प्रशासनिक दृष्टिकोणों की जन-केन्द्रिकता में वृद्धि करना ।*
  - *कार्यक्रमों की अवधारणा और कार्यान्वयन में आम समुदाय और जन प्रतिनिधियों की अधिक भागीदारी सुनिश्चित करना ।*

1.3 नागरिक-केन्द्रिक बनने के उद्देश्य से अधिशासन-भागीदारीपूर्ण और पारदर्शी होना चाहिए । यह नागरिकों के लिए प्रभावी, सक्षम और प्रतिक्रियाशील होना चाहिए । इसके अलावा, नागरिकों की सेवा करने का सिद्धांत सभी सरकारी संगठनों का प्रमुख ध्येय होना चाहिए । अंत में किंतु अंतिम नहीं,

सरकारी संगठन लोगों के प्रति जवाबदेह होने चाहिए । एक प्राथमिक कार्य के रूप में राज्य का उद्देश्य अपने नागरिकों के कल्याण को प्रोत्साहित करना है, शासन संस्थानों के कामकाज का आकलन अंततः उनके द्वारा लोगों को प्रदान की जाने वाली संतुष्टि पर आधारित होगा । इस संबंध में नागरिकों की ही राय को महत्व प्रदान करना होगा ।

1.4 पिछले उपाय

अनेक सुधार उपाय किए गए हैं- कुछ मेक्रो स्तर पर और कुछ अन्य माइक्रो स्तर पर - जिनका उद्देश्य प्रशासन को लोगों के निकट लाना था । इनमें सम्मिलित हैं : (i) लोगों को कतिपय अधिकार प्रदान करने वाले कानूनों का अधिनियमन; (ii) नागरिकों की कठिनाइयों को दूर करने के लिए नई संस्थागत पद्धतियां कायम करना; (iii) लोगों के निकट ही इकाइयां स्थापित करके नागरिकों के लिए सुलभता में सुधार करना; (iv) अफसरशाही देरियों को कम करने के लिए प्रक्रियाओं को सरल बनाना; (v) आंतरिक कार्यकुशलता सुधारने के लिए प्रौद्योगिकी का इस्तेमाल करना; (vi) अच्छा निष्पादन करने वाले सरकारी कर्मचारियों को पुरस्कृत करना; (vii) संगठन के अंदर अनुशासन में सुधार करना; (viii) विनियामक नियंत्रण में कमी लाना; (ix) जन संपर्क कार्यक्रम आयोजित करना आदि । कुछ सामान्य सुधार उपायों का उल्लेख निम्नलिखित पैराग्राफों में किया गया है :

1.4.1 संथानम समिति रिपोर्ट - केन्द्रीय सतर्कता आयोग

संथानम समिति के नाम से ज्ञात, भ्रष्टाचार की रोकथाम संबंधी समिति द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर, भारत सरकार द्वारा 1964 में केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) की स्थापना की गई थी । विनीत नारायण बनाम भारत का संघ (1998) 1 एससीसी 226 में माननीय उच्चतम न्यायालय के न्याय निर्णय के परिणामस्वरूप इसे केन्द्रीय सतर्कता आयोग अधिनियम, 2003 के माध्यम से सांविधिक दर्जा प्रदान किया गया । सीवीसी, केन्द्रीय सरकार को प्रशासन में एकीकरण बनाए रखने से संबंधित सभी मामलों पर सलाह देता है । यह केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो- भ्रष्टाचार-रोधी मामलों में केन्द्रीय सरकार की प्रमुख अन्वेषण एजेंसी और साथ ही केन्द्रीय सरकार में विभिन्न मंत्रालयों व अन्य संगठनों के कामकाज व सतर्कता प्रशासन पर भी निगरानी रखता है ।

1.4.2 प्रथम प्र.सु.आ.- लोकपाल और लोकायुक्त

प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग ने लोकपाल की स्थापना की सिफारिश की थी । लोकपाल विधेयक अनेक बार संसद में प्रस्तुत किया गया किन्तु भिन्न-भिन्न कारणों से यह कानून के रूप में अधिनियमित नहीं हो सका है । लोकपाल से उम्मीद की जाती है कि वह मंत्रियों और सांसदों की सत्यनिष्ठा पर नजर रखेगा । लोकपाल विधेयक में, शिकायतें दर्ज करने और पूछताछ आयोजित करने आदि के लिए एक पद्धति के साथ, सार्वजनिक कार्यकर्ताओं के विरुद्ध

भ्रष्टाचार के मामलों की जांच करने के लिए एक स्वतंत्र निकाय के रूप में लोकपाल के गठन की व्यवस्था है ।

प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों के बाद, अनेक राज्यों ने राजनीतिक कार्यपालकों, विधायकों, राज्य सरकार के अधिकारियों, स्थानीय निकायों, उद्यमों व अन्य संगठनों सहित सरकारी सेवकों के आचरण से उत्पन्न आरोपों अथवा शिकायतों की जांच करने के लिए "लोकायुक्तों " का गठन किया है । जनता का कोई सदस्य, पूछताछ के लिए किसी सरकारी सेवक के विरुद्ध लोकायुक्त के पास विशिष्ट आरोप फाइल कर सकता है । लोकायुक्त स्वमेव भी सरकारी सेवकों के आचरण की जांच शुरू करा सकता है । आयोग ने "अधिशासन में नैतिकता " पर अपनी रिपोर्ट में इस विषय पर विचार किया है और सारवान सिफारिशें की हैं।

1.4.3 प्रशासनिक कानूनों की समीक्षा

नागरिकों को सेवाएं प्रदान करने में असाधारण देरी का एक प्रमुख कारण नियमों, विनियमों और प्रक्रियाओं की जटिलता की विद्यमानता है, जिनकी उपयोगिता समाप्त हो चुकी है । इसलिए सरकार ने मई, 1998 में प्रशासनिक कानूनों की समीक्षा के संबंध में एक आयोग की स्थापना की। आयोग ने अपनी रिपोर्ट 30 सितम्बर, 1998 को प्रस्तुत की । इसकी महत्वपूर्ण सिफारिशों में कुछेक हैं : (i) सभी मंत्रालयों/विभागों द्वारा उनके द्वारा प्रशासित विभिन्न केन्द्रीय कानूनों के अंतर्गत नियमों, विनियमों आदि के बारे में अद्यतन सूचना का संकलन; (ii) विभिन्न अधिनियमों में जल्द से जल्द संशोधन; (iii) संविधियों, कानूनों आदि का एकीकरण और तालमेल; और (iv) लागू लगभग 2500 कानूनों में से विभिन्न श्रेणियों के 1382 केन्द्रीय कानूनों को इस आधार पर रद्द करना कि ये कानून असंगत हो गए हैं।[1]

1.4.4 नागरिक चार्टर

नागरिक चार्टर इस धारणा पर आधारित है कि नागरिक "राजा" है और सरकारी संगठन शासनकरने के लिए नहीं बल्कि नागरिकों की सेवा करने के लिए हैं। नागरिक चार्टर इस सिद्धांत की मात्र प्रतिछाया है। यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि सेवा प्रदाता और साथ ही नागरिक भी यह समझे कि सरकारी एजेंसियों का उद्देश्य सेवा प्रदान करना है, प्रत्येक संगठन को उन सेवाओं को स्पष्ट करना चाहिए जो उसे निष्पादित करनी है और उसके बाद इन सेवाओं के संबंध में मानकों/मानदंडों को विनिर्दिष्ट किया जाना चाहिए । एक बार ऐसा हो जाने पर सरकार को जिम्मेदार ठहराया जा सकता है, यदि सेवा मानकों को पूरा न किया जाए । भारत सरकार ने नागरिक चार्टर तैयार करने का काम 1996 में शुरू किया। नागरिक चार्टर की स्कीम की अनेक बार समीक्षा की गई है तथा इनके फलस्वरूप कोटि प्रबंधन पद्धति मानक-आईएस 15700 : 2005 और साथ ही नए आकलन-सुधार मॉडल "सेवोत्तम " को भी अंतिम रूप दिया गया ।

[1]स्रोत : प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग की वेबसाइट से अपनाया गया।

1.4.5 ई-शासन

सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) में हुई क्रांति में शासन प्रक्रिया को नए स्तरों तक ऊपर उठाने की क्षमता है । विश्व भर में अधिकाधिक देश क्यों "ई-शासन " को अपना रहे हैं इसका कारण यह है कि शासन अपने आप में पिछले कुछ दशकों में अधिक जटिल और विविधीकृत हो गया है तथा इससे भी अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि सरकार से नागरिकों की आकांक्षाओं में कई गुणा वृद्धि हुई है । आईसीटी से डाटा का सुचारू भंडारण और पुनः प्राप्ति सुकर होती है, सूचना का संप्रेषण तुरंत होता है, सूचना और डाटा का प्रसंस्करण पिछली मैनुअल पद्धतियों की तुलना में तेजी से होता है, सरकारी प्रक्रियाओं में तेजी आती है, निर्णय जल्द और विवेकपूर्ण लिए जा सकते हैं, पारदर्शिता में वृद्धि होती है तथा जवाबदेही प्रवर्तित होती है । इससे सरकार की भौगोलिक और जनांकिकीय-दोनों ही दृष्टि से पहुंच में वृद्धि होती है ।

इलेक्ट्रानिकी के बढ़ते महत्व को समझते हुए भारत सरकार ने 1970 में इलेक्ट्रानिकी विभाग की स्थापना की । बाद में, 1977 में राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एनआईसी) की स्थापना, भारत में ई-शासन की दिशा में पहला कदम था, क्योंकि इससे "सूचना " और "संचार " दोनों पर ही ध्यान केन्द्रित हो गया । वैयक्तिक कंप्यूटरों के अविष्कार से कंप्यूटरों की भंडारण, पुनः प्राप्ति और प्रसंस्करण क्षमताएं सरकारी कार्यालयों में आ गई । 1980 के दशक के अंत तक बड़ी संख्या में सरकारी कार्यालयों में कंप्यूटर थे किन्तु उनका उपयोग मुख्यतः "वर्ड प्रोसेसिंग " के लिए किया जाता था । धीरे-धीरे, बेहतर साफ्टवेयर की शुरूआत से, कंप्यूटरों का अन्य प्रयोजनों के लिए उपयोग किया जाने लगा, जैसे कि डाटाबेसों का प्रबंधन और सूचना का प्रसंस्करण। संचार प्रौद्योगिकी में प्रगति से कंप्यूटरों की बहुविज्ञता और पहुंच में और सुधार हुआ तथा बहुत से सरकारी विभागों ने अनेक अनुप्रयोगों के लिए आईसीटी का उपयोग करना शुरू कर दिया जैसे कि पत्रों और फाइलों के संचलन का पता लगाना, विकास कार्यक्रमों का मानीटरन, कर्मचारियों के वेतन चिट्ठों की प्रोसेसिंग, रिपोर्टें तैयार करना आदि। तथापि, ई-शासन के लिए प्रमुख रूप से बल 1987 में "निकनेट " की शुरूआत के फलस्वरूप मिला- राष्ट्रीय उपग्रह-आधारित कंप्यूटर नेटवर्क । इसके बाद देश में सभी जिला कार्यालयों के कंप्यूटरीकरण के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र की जिला सूचना पद्धति (डिस्निक) की शुरूआत की गई जिसके लिए राज्य सरकारों को निःशुल्क हार्डवेयर और साफ्टवेयर की पेशकश की गई । 1990 तक "निकनेट" का सभी जिला मुख्यालयों तक राज्य राजधानियों के माध्यम से विस्तार किया गया । 1990 के दशक के दौरान केन्द्रीय और राज्य सरकारों द्वारा अनेक महत्वपूर्ण पहल की गई । इन सभी के परिणामस्वरूप 2006 में राष्ट्रीय ई-शासन कार्यक्रम की शुरूआत हुई (आयोग ने अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में ई-शासन के विभिन्न पहलुओं पर विचार किया है) ।

1.4.6 कंप्यूटरीकृत शिकायत समाधान तंत्र

एआर एंड पीजी विभाग द्वारा राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एनआईसी) के सहयोग से विकसित एक कंप्यूटरीकृत लोक शिकायत समाधान और मानीटरन पद्धति (सीपीजीआरएएमएस) विभाग में 5

सितम्बर, 2001 को शुरू की गई । प्राप्त सभी शिकायतों को इस पद्धति में दर्ज किया और प्रसंस्करित किया जाता है । इस साफ्टवेयर का इंटरनेट रूपांतर 31.5.2002 को शुरू किया गया जिसके तहत नागरिकों को अपनी शिकायतें इंटरनेट पर प्रस्तुत और मानीटरन करने की सुविधा उपलब्ध है । भारत सरकार में नागरिक चार्ट की एक विस्तृत वेबसाइट भी इसी दिन शुरू की गई । अनेक अन्य सेवाएं शामिल करके सीपीजीआरएएमएस में और सुधार किया गया ।

1.4.7 सूचना का अधिकार

सूचना का अधिकार को भागीदारीपूर्ण प्रजातंत्र को मजबूत करने की एक कुंजी के रूप में देखा गया है, जिससे लोगों में जन केन्द्रित अधिशासन की शुरूआत हुई क्योंकि सूचना की सुलभता से नागरिक सरकारी नीतियों और कार्यों के बारे में सूचना की मांग और प्राप्त करने में समर्थ हो गए, जिसके फल्स्वरूप उनका कल्याण हुआ । सरकारी संगठनों में पारदर्शिता और उन्हें और अधिक उद्देश्यपरक ढंग से कार्य करने में समर्थ बनाती है तथा नागरिकों को शासन प्रक्रिया में प्रभावी ढंग से भागीदारी करने में भी समर्थ बनाती है । मूलभूत दृष्टि से, सूचना का अधिकार उत्तम शासन की एक बुनियादी जरूरत है। सार्वजनिक मामलों में पारदर्शिता की जरूरत को समझते हुए, भारतीय संसद ने सूचना का अधिकार 2005 का अधिनियमन किया । यह एक पथ प्रदर्शक विधान है जो लोगों को सशक्त बनाता है तथा पारदर्शिता को प्रोत्साहित करता है । आयोग ने इस मुद्दे की जांच की है तथा अपनी पहली रिपोर्ट में विस्तृत रूप से सिफारिशें की हैं ।

1.5 नागरिक फीडबैक

राज्यों के अपने दौरे के दौरान आयोग ने, शासन पद्धति में सुधार के संबंध में देश के विभिन्न भागों में वास्तविक स्थिति की स्वयं जानकारी प्राप्त करने के लिए सार्वजनिक सुनवाइयां आयोजित की। इन सुनवाइयों के दौरान व्यक्त की गई कुछ शिकायतें, जो नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन को, विशेष रूप से कटिंग-एज स्तर पर, सीधे ही प्रभावित करती हैं, निम्नलिखित हैं :

(i) *अधिकारीगण अपने कार्यालय में आने और जाने के संबंध में निर्धारित समय तालिकाओं का पालन नहीं करते ।*

(ii) *कार्यालयों में लोगों से मिलने के लिए कोई निश्चित दिन अथवा समय-तालिका नहीं है।*

(iii) *विभिन्न प्रमाण-पत्र प्राप्त करने में काफी असुविधा और देरी होती है (उदाहरणार्थ आय और जाति प्रमाण-पत्र) जिसका कारण बोझिल प्रक्रियाएं तथा कार्यालय की उदासीनता का होना है ।*

(iv) *सरकारी कार्यालयों में फाइलें बग़ैर रिश्वत दिए आगे नहीं बढ़ती ।*

(v) *किस प्रकार लाभ प्राप्त किया जाए इस संबंध में लोगों को जानकारी प्रदान करने के लिए विभिन्न विकासात्मक कार्यक्रम कार्यान्वित करने वाले विभागों में कोई नोडल अधिकारी नहीं है ।*

(vi) *शिकायतें दूर करने के लिए राज्यपाल और मुख्यमंत्रियों जैसे उच्च प्राधिकारियों को लिखे गए पत्र भिन्न-भिन्न विभागों को भेज दिए जाते हैं जो उनके संबंध में कोई कार्रवाई नहीं करते ।*

(vii) *फाइल की गई शिकायतों के संबंध में कोई पावती जारी नहीं की जाती ।*

(viii) *पटवारी आमतौर पर ग्राम पंचायत से अनुपस्थित रहता है- उसकी उपस्थिति के लिए प्रतिदिन कुछ घंटे निश्चित किए जाने चाहिए ।*

(ix) *पुलिस स्टेशनों और तहसील कार्यालयों में व्यापक रूप से भ्रष्टाचार मौजूद है ।*

(x) *वरिष्ठ नागरिकों के साथ अधिकारियों द्वारा सम्मानपूर्वक व्यवहार नहीं किया जाता और उन्हें प्रायः उत्पीड़ित किया जाता है ।*

(xi) *सरकारी अधिकारियों की ओर से लापरवाही, उच्च अधिकारियों को बताए जाने पर भी अनसुनी रह जाती हैं और कोई दंड नहीं दिया जाता ।*

(xii) *सरकारी विभागों में भ्रष्टाचार चैक करने के लिए सतर्कता और भ्रष्टाचार-रोधी विभाग द्वारा शायद ही कोई कार्रवाई की जाती है ।*

(xiii) *निचले स्तरों पर सूचना का स्वमेव प्रकटन नहीं किया जाता ।*

(xiv) *सरकारी विभागों से, जैसे कि नगर निगमों से जानकारी चाहने वाले नागरिकों को संतोषजनक उत्तर प्राप्त नहीं होते ।*

1.6 आभार

राज्यों के अपने दौरों के दौरान आयोग ने राज्यपालों, मुख्यमंत्रियों, सेवानिवृत्त सिविल सेवकों, प्रख्यात सार्वजनिक हस्तियों, राज्य सरकार के अधिकारियों और मीडिया के सदस्यों के साथ भी विस्तारपूर्वक चर्चाएं आयोजित की । आयोग ने इन दौरों के दौरान जनता के सदस्यों के साथ भी विचार-विमर्श किया था जैसा कि पिछले पैराग्राफों में उल्लेख किया गया है । इन विचार-विमर्शों से, विशेष रूप से जनता के सदस्यों के साथ, आयोग को शासन के संबंध में नागरिक के परिप्रेक्ष्य की वास्तविक जानकारी मिली और साथ ही और अधिक नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन के संबंध में सुधार एजेंडे के विषय में उनकी राय और सुझाव प्राप्त हुए । इन दौरों के दौरान आयोग, विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा सुधारों के विभिन्न

पहलुओं के विषय में, नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन प्रोत्साहित करने के लिए उपायों सहित, किए गए प्रस्तुतीकरणों से भी लाभान्वित हुआ। आयोग को, इस विषय पर इनपुट प्राप्त करने के लिए सार्वजनिक मामले केन्द्र (पीएसी), बंगलौर की मदद भी प्राप्त हुई । इस विचारार्थ विषय के विभिन्न पहलुओं की इन कार्यशालाओं में चर्चा की गई तथा अपने अन्य विचारार्थ विषयों पर प्र.सु.आ. द्वारा आयोजित राष्ट्रीय विचार-विमर्शों में चर्चा की गई । आयोग, सार्वजनिक मामले केन्द्र को भी, विशेष रूप से अध्यक्ष डॉ0 सैमुअल पॉल और उनके दल को, इस विषय में उनके बहुमूल्य योगदान के लिए धन्यवाद देना चाहेगा । आयोग, उत्तम अधिशासन केन्द्र (सीजीजी), हैदराबाद और मुख्य कार्यकारी अधिकारी श्री राजीव शर्मा के नेतृत्व में अधिकारियों के उनके दल और हरीश चन्द्र माथुर राजस्थान राज्य लोक प्रशासन संस्थान (एचसीएमआरआईपीए) और अपर मुख्य सचिव व निदेशक (प्रशिक्षण) श्री राकेश हूजा के नेतृत्व में उनके अधिकारियों का भी आयोग की अनेक सरकारी प्रक्रियाओं का अध्ययन आयोजित करने में मदद करने के लिए आभारी हैं । आयोग, श्री पी.डी. शेनाय, सदस्य, राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग और श्रीमती पुष्पा गिरीमाजी, एक प्रख्यात पत्रकार तथा उपभोक्ता अधिकारों व सम्बद्ध मुद्दों के विषय में लेखक के प्रति अपना आभार व्यक्त करता है जिन्होंने उपभोक्ता शिकायत समाधान तंत्र के विषय में अपने विचारों से हमें अवगत कराया। आयोग, सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय के अधिकारियों को भी उनके इनपुटों के लिए धन्यवाद देना चाहता है । आयोग, केन्द्रीय और राज्य सरकारों, दोनों के सेवारत और सेवानिवृत्त सिविल सेवकों को भी धन्यवाद देना चाहेगा जिन्होंने आयोग के साथ अपने विचार-विमर्श के दौरान अपने उपयोगी सुझाव दिए ।

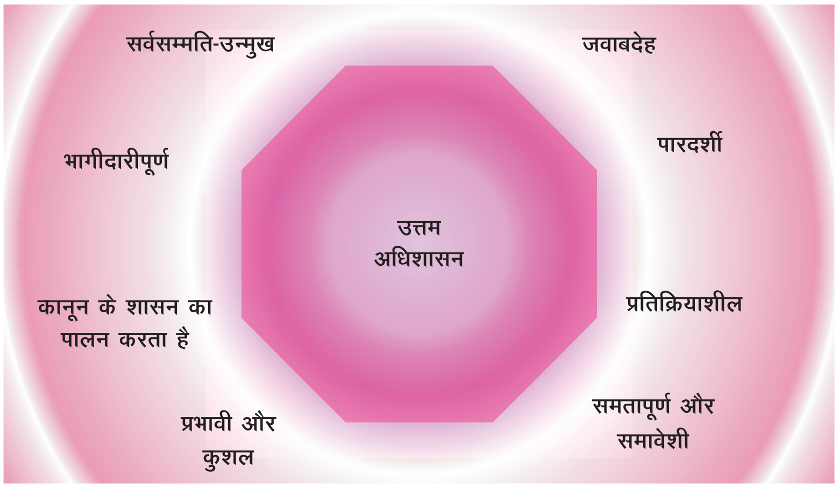
नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन की अवधारणा

2

2.1 उत्तम अधिशासन और नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन

2.1.1 उत्तम अधिशासन की अ वधारणा कोई नई नहीं है। कौटिल्य ने अपने ग्रंथ "अर्थशास्त्र" में राजा के गुणों और एक सु-शासित राज्य की इस प्रकार परिभाषा की थी : *"अपनी प्रजा की खुशी में उसकी खुशी निहित है, उनके कल्याण में अपना कल्याण समझते हैं, जिससे उन्हें खुद को खुशी मिलती है, जिन्हें वह अच्छा नहीं समझते, किन्तु जिस किसी भी बात से प्रजा को खुशी होती है, उसे वह उत्तम समझता है"।* महात्मा गांधी ने "सु-राज" की अवधारणा का प्रतिपादन किया था। उत्तम अधिशासन के निम्नलिखित आठ गुण हैं जो उन्हें अपने नागरिकों के साथ जोड़ते हैं। (चित्र 2.1)

चित्र 2.1 : उत्तम अधिशासन



2.1.2 उत्तम शासन का उद्देश्य एक ऐसा माहौल उपलब्ध कराना है जिसमें सभी नागरिक, चाहे वे किसी भी श्रेणी, जाति और लिंग के हों[2], अपनी पूर्ण क्षमता का विकास कर सकें। इसके अतिरिक्त, उत्तम शासन का उद्देश्य नागरिकों को प्रभावी, सुचारू और समतापूर्ण सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करना भी है। निष्कर्ष रूप में जिन 4 सिद्धांतों पर उत्तम शासन आधारित है, निम्न प्रकार हैं :

[2] यूनेस्को वेबसाइट www.unescap.org

- लोकाचार (नागरिकों के प्रति सेवा का)
- नैतिकता (ईमानदारी, सत्यनिष्ठा और पारदर्शिता)
- साम्यता (सभी नागरिकों के साथ एकसमान व्यवहार करना, कमजोर वर्गों के लिए सहानुभूति के साथ) और
- कार्यकुशलता (उत्पीड़न के बगैर और आईसीटी का अधिकाधिक उपयोग करके प्रभावी ढंग से सेवा प्रदान करना) ।

इस प्रकार नागरिक उत्तम शासन का आधार हैं । इसलिए उत्तम शासन और नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन समाधेय रूप से जुड़े हैं ।

2.1.3 संविधान में इस देश के लोगों के लिए संस्थापकों की कल्पना निहित की गई है तथा राज्य के तीन अंगों-विधायी, कार्यपालिका और न्यायपालिका की भूमिका और कार्यों का भी उल्लेख किया गया है । इसमें मूलभूत अधिकारों का, जो प्रजातंत्र के लिए महत्वपूर्ण है और राज्य के निदेशात्मक सिद्धांतों का उल्लेख किया गया है, जिसमें एक कल्याण राज्य[3] की अवधारणा वर्णित है और हमारे संविधान की एक अनूठी विशेषता है । इसलिए सभी स्तरों पर सरकार का प्रयास एक नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन उपलब्ध कराना है । इस उद्देश्य हेतु एक जोरदार कानूनी रूपरेखा का निर्माण किया गया है। राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग, राष्ट्रीय महिला आयोग, राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग और लोकायुक्त आदि जैसे संस्थानों की स्थापना की गई है। समाज के कमजोर वर्गों के समाजार्थिक सशक्तिकरण के लिए सकारात्मक कार्यों सहित अनेक अन्य उपाय किए गए हैं ।

2.1.4 दसवीं योजना में उत्तम शासन के कार्यान्वयन के लिए निम्नलिखित दृष्टि से ध्यान आकर्षित किया गया है :

> *"शासन का संबंध ऐसी सभी प्रक्रियाओं के प्रबंधन से है जो किसी समाज में उस परिवेश की परिभाषा करती है जिनसे एक ओर व्यक्तियों को अपनी क्षमता स्तरों में वृद्धि करने की अनुमति और समर्थ बनाती हैं और दूसरी ओर उपलब्ध विकल्पों में वृद्धि करने और उनकी क्षमता को समझने का अवसर प्रदान करती हैं । राजनीतिक, सामाजिक और जीवन के आर्थिक पहलुओं को शामिल करते हुए ये प्रक्रियाएं मानव प्रयास के प्रत्येक पहलुओं को प्रभावित करती हैं चाहे वे व्यक्ति, परिवार, ग्राम, क्षेत्र अथवा राष्ट्र कोई भी हों । यह राज्य, सिविल सोसायटी और बाजार को कवर करता है जिनमें से प्रत्येक मानव विकास को बनाए रखने के लिए महत्वपूर्ण है। राज्य, व्यक्तियों की क्षमता का निर्माण करने और निजी पहल प्रोत्साहित करने के लिए एक प्रेरक राजनीतिक, कानूनी और आर्थिक परिवेश का निर्माण करने के लिए जिम्मेदार है"।*

[3] केशवानंद भारती मामला, एआईआर 1973 एससी 1461

2.1.5 ग्यारहवीं योजना के अंतर्गत इस बात पर बल दिया गया है कि उत्तम शासन के अंतर्गत निम्नलिखित विशिष्ट आयामों को कवर किया जाना चाहिए :

एक प्रजातांत्रिक देश के रूप में, उत्तम शासन की एक केन्द्रीय विशेषता, जनता के सभी वर्गों द्वारा प्रभावी भागीदारी के साथ एक उचित ढंग से विभिन्न स्तरों पर सरकार का चुनाव करने का संवैधानिक रूप से सुरक्षित अधिकार प्राप्त है । यह, सरकार की वैधता और मतदाता के प्रति इसकी जिम्मेदारी हेतु एक बुनियादी आवश्यकता है ।

बॉक्स 2.1 : 2006 पारदर्शिता अंतर्राष्ट्रीय भ्रष्टाचार बोध सूचक

एक बर्लिन-आधारित संगठन "ट्रांसपेरेन्सी इंटरनेशनल द्वारा किए गए वार्षिक सर्वेक्षण के अनुसार, फिनलैंड, आइसलैंड और न्यूजीलैंड को विश्व के सबसे कम भ्रष्ट देश के रूप में और हैती को सर्वाधिक भ्रष्ट देश समझा जाता है । सूचक के अंतर्गत भ्रष्टाचार को निजी लाभ हेतु सरकारी पद के दुरुपयोग तथा उस मात्रा को मापने के रूप में परिभाषित किया गया है, जिसे देश के सरकारी अधिकारियों और राजनीतिज्ञों के बीच विद्यमान के रूप में समझा जाता है । यह एम मिश्रित सूचक है जो 9 स्वतंत्र संस्थानों से 12 मतदानों और सर्वेक्षणों से लिया गया है, जिसके अंतर्गत व्यवसाय के लोगों और देश के विश्लेषकों की राय एकत्रित की गई थी । विश्व के कुल 193 देशों में से केवल 163 देशों को सर्वेक्षण के अंतर्गत शामिल किया गया जिसका कारण शेष देशों से विश्वसनीय डाटा का अभाव था । अंक दस (स्कीवी स्पष्ट) और शून्य (अत्यंत भ्रष्ट) के बीच थे । 5.0 वह संख्या है जिसे "ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल " ने उन देशों से भिन्न सीमारेखा के रूप में समझा जहां गंभीर भ्रष्टाचार की समस्या है और नहीं है ।

भारत 3.3 की रेटिंग के साथ 70वें स्थान पर है । अंतर्राष्ट्रीय स्थिति में यह निम्न रैंकिंग है तथा दर्शाता है कि भारत में भ्रष्टाचार एक गंभीर समस्या है।

- *सभी स्तरों पर सरकार जवाबदेह और पारदर्शी होनी चाहिए । जवाबदेही से निकट तः जुड़े भ्रष्टाचार को समाप्त करने की जरूरत है, जिसे व्यापक रूप से शासन में एक बड़ी कमी के रूप से देखा जाता है। पारदर्शिता भी, जवाबदेही सुनिश्चित करने और वास्तविक भागीदारी को समर्थन बनाने के लिए दोनों ही दृष्टि से महत्वपूर्ण है ।*

- *सरकार, सामाजिक और आर्थिक सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने में प्रभावी और कुशल होनी चाहिए, जो इसकी प्रमुख जिम्मेदारियां हैं। इसके लिए अपने कार्यक्रम तैयार करने में सतत रूप से मानीटरन और ध्यान देने की जरूरत है। हमारी स्थिति में, जहां प्राथमिक शिक्षा और स्वास्थ्य जैसी प्रमुख सेवाएं प्रदान करने की जिम्मेदारी स्थानीय स्तर पर है, इसके लिए स्थानीय शासन की कारगरता और कार्यकुशलता सुनिश्चित करने पर विशेष ध्यान दिए जाने की जरूरत है।*

- *सरकार निचले स्तरों पर केवल तभी सुचारू रूप से कार्य कर सकती है यदि उन्हें ऐसा करने के लिए सशक्त बनाया जाए । यह पीआरआई के संबंध में विशेष रूप से प्रासंगिक है जो उन्हें संवैधानिक रूप से सौंपे गए कार्यों को निष्पादित करने के लिए निधियों और साथ ही कार्यकर्ताओं के अपर्याप्त अंतरण से पीड़ित हैं ।*

बॉक्स 2.2 : परियोजनाओं के कार्यान्वयन में सामान्य बाधाएं

परियोजनाओं के कार्यान्वयन में सर्वाधिक सामान्य रूप से नोट की गई बाधाओं में सम्मिलित हैं :

(i) एक ही अथवा एकसमान मुद्दों को शासित करने वाले कानूनों की बहुलता ।

(ii) बड़ी संख्या में अनुमोदनों/अनुमतियों की जरूरत ।

(iii) एक ही अथवा एकसमान मुद्दों के संबंध में भिन्न-भिन्न प्राधिकारियों से आवश्यक अलग-अलग मंजूरियां/अनुमोदन।

(iv) निवेशकर्ता और प्राधिकारियों के बीच संपर्क के अत्यधिक प्वाइंट।

(v) मंजूरियों और अनुमोदनों के प्रशासन में पारदर्शिका का अभाव ।

(vi) बहुत-सी एजेंसियों/विभागों को प्रदान की जाने वाली सूचना की मात्रा और विवरणियों की बड़ी संख्या ।

(vii) सम्बद्ध विभागों के बीच बहुत कम संप्रेषण और सूचना-भागीदारी।

स्रोत : निवेश अनुमोदन और कार्यान्वयन प्रक्रिया में सुधार के संबंध में रिपोर्ट-नवम्बर, 2002।

- *एक अत्यंत महत्वपूर्ण आवश्यकता यह है कि कानून का शासन मजबूत रूप से कायम किया जाए। यह व्यक्तियों को अपने अधिकारों की मांग करने के लिए समर्थ बनाने के वास्ते न केवल सरकार और व्यक्तियों के बीच संबंधों के लिए प्रासंगिक है बल्कि व्यक्तियों अथवा व्यवसायों के बीच संबंधों की दृष्टि से भी प्रासंगिक है । एक आधुनिक आर्थिक सोसायटी निजी इकाइयों के बीच अधिकाधिक जटिल विचार-विमर्श पर निर्भर है और ये विचार-विमर्श केवल तभी सुचारू रूप से निष्पादित किए जा सकते हैं यदि कानूनी अधिकार स्पष्ट हों और इन अधिकारों के प्रवर्तन हेतु कानूनी उपचार तीव्र हों ।*

- *अंत में, संपूर्ण प्रणाली को ऐसे ढंग से कार्य करना चाहिए जिसे उचित और समावेशी समझा जाए । यह एक बोधात्मक मुद्दा है किन्तु यह फिर भी वास्तविक है । असुविधाप्राप्त समूह, विशेष रूप से अनुसूचित जातियां, अनुसूचित जनजातियां, अल्पसंख्यक व अन्यों को यह महसूस होना चाहिए कि उनकी बराबर की साझेदारी है और राज्य की वैधता सुनिश्चित करने के लिए लाभों के पर्याप्त प्रवाह की समझ होनी चाहिए।*

2.2 भारत में शासन के बारे में बोध

2.2.1 जैसाकि पहले कहा गया है, भारत में सार्वजनिक प्रशासन आमतौर पर अप्रतिक्रियाशील, असंवेदी और भ्रष्ट समझा जाता है । राज्यों के दौरों के दौरान आयोग को जनता से अनेक बार भेंट करने और उन्हें सुनने का अवसर मिला तथा नागरिकों द्वारा की गई अधिकांश टिप्पणियां सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं की घटिया कोटि, सरकारी सेवकों को उदासीन रुख, भ्रष्टाचार और प्राधिकार के दुरुपयोग व जवाबदेही के अभाव के बारे में थी । एक आम शिकायत अत्यधिक लाल फीताशाही और किए जाने वाले नेमी किस्म के कार्य में लगने वाले लम्बे समय के बारे में थी । इस संबंध में छठे केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशें नोट करने योग्य हैं :

"आम आदमी के लिए नौकरशाही का अर्थ नेमी और दोहराई जाने वाली प्रक्रियाएं, कागजी कार्य और देरिया हैं । ऐसा इस तथ्य के बावजूद है कि सरकार और नौकरशाही नागरिकों को उनकी कानूनी गतिविधियों के सही अनुसरण में सुविधा प्रदान करने के लिए है । पद्धति में कठोरताओं, शक्तियों के अत्यधिक केन्द्रीयकरण, अत्यंत पदक्रम परंपरा और बड़ी संख्या में मध्यवर्ती स्तरों के साथ कामकाज की ऊपर से नीचे की पद्धति, जिसकी वजह से कोई निर्णय लेने में देरी होती है, प्राधिकार का जवाबदेही से परित्याग और लघु प्रबंधन की ओर प्रवृत्ति के कारण एक ऐसी पद्धति कायम हो गई है, जिसमें किसी ठोस बात की बजाए स्वरूप ज्यादा महत्वपूर्ण है तथा प्रक्रियाओं को परिणामों व आउटकम की तुलना में अधिक महत्व दिया जाता है । प्रशासनिक प्रणालियों द्वारा निष्पादन न करना, सेवा की घटिया कोटि और प्रतिक्रियाशीलता का अभाव व प्राधिकार को वस्तुपरक व नकारात्मक दुरुपयोग की वजह से सरकारी प्रणालियों में भरोसा समाप्त हो गया है, जिसे तत्काल बहाल किए जाने की जरूरत है । "

2.2.2 पांचवें केन्द्रीय वेतन आयोग ने सिविल सेवकों के आम प्रभाव के बारे में निम्नलिखित राय व्यक्त की थी :

"तथापि, यदि जनता के किसी सुविज्ञ सदस्य की राय के बारे में कहा जाए तो सार्वजनिक सेवाओं के बारे में उसकी अनेक शिकायतें हैं। ये उनके आकार, उत्पादकता, जवाबदेही, पारदर्शिता और सत्यनिष्ठा के संबंध में हैं ।

एक आम धारणा है कि नौकरशाही का निरपेक्ष आकार मूलभूत आवश्यकता से बहुत ज्यादा हो गया है। इसे प्रायः "फुलाया हुआ " कहा जाता है । यह भी महसूस किया जाता है कि कार्य भार पर बहुत कम ध्यान के साथ, उनकी संख्या में तीव्र गति से वृद्धि हो रही है । लोग नौकरशाही के ऊपरी शीर्ष पर अत्यधिक भारी होने की बात भी कहते हैं ।

सरकारी सेवाओं के बारे में न केवल यह समझा जाता है कि उनकी संख्या बहुत अधिक है, यह भी विश्वास किया जाता है कि सकल घरेलू उत्पाद में उनका कोई योगदान नहीं होता । कहा जाता है कि सरकारी सेवक कार्यालय में अनिवार्य रूप से देर से आते हैं, अपना बहुत अधिक समय चाय पीने, धूम्रपान और गपबाजी में बिताते हैं और समय से पहले ही कार्यालय छोड़ देते हैं । परिणामस्वरूप, कहा जाता है कि उत्पादकता अत्यंत न्यून है, उनके वास्तविक कार्य के घंटों का अनुमान एक दिन में एक से ढाई घंटे के बीच है ।

महसूस किया जाता है कि नौकरशाह खुद ही कानून होते हैं । वे अपने आपको कागजों के ढेर में छिपा लेते हैं, सार्वजनिक मुद्दों के संबंध में अपनी डीलिंग में अनावश्यक गुप्तता बरतते हैं, किसी चीज के बदले में रूढ़िवादी निर्णय लेते हैं जिनका सदा कागजों में लेख नहीं होता और वे किसी के प्रति भी जवाबदेह नहीं होते । उनका आजीवन सेवा संविदा होता है जिसे किसी भी

आधार पर कम नहीं किया जा सकता, ये संविधान के अनुच्छेद 311 के अंतर्गत सुरक्षोपायों द्वारा सुरक्षित हैं। उनके गलत कार्यों का कभी पता नहीं लगाया जाता । यदि पता चल जाए तो वे समितियों में सामूहिक निर्णय निर्माण के कवच का सहारा लेते हैं जिसे कभी सामने नहीं लाया जा सकता। उनके विरुद्ध लगाया जाने वाला एक सर्वाधिक गंभीर आरोप सत्यनिष्ठा और ईमानदारी का अभाव होना है । इस प्रकार, आरोप लगाया जाता है कि उनमें न केवल इस दृष्टि से कमी है कि वे अपनी प्रभुसत्तासंपन्न शक्तियों का प्रयोग करने में सरकारी सेवकों के रूप में उनके द्वारा लिए जाने वाले निर्णयों के लिए धन अथवा पुरस्कार प्राप्त करते हैं, बल्कि दूरदृष्टि से भी वे अपने विचारों, शब्दों और कार्यों के बीच सामंजस्य कायम रखने में भी असमर्थ रहते हैं । प्रत्येक दिन किसी न किसी घोटाले का पर्दाफाश हो

बॉक्स 2.3 : सरकारी सेवाएं किस चीज से पीड़ित हैं i

सेंटर फार मीडिया स्टडीज (सीएमएस) के हाल ही के एक अध्ययन से पता चलता है कि अधिकांश नागरिक सार्वजनिक सेवाएं प्रदान किए जाने से संतुष्ट नहीं हैं। अध्ययन के अंतर्गत सम्मिलित 11 विभागों में से 7 विभागों में, एक-तिहाई से कम नागरिक प्रदत्त सेवाओं से संतुष्ट थे । वस्तुतः, अधिकांश जरूरत-आधारित सेवाओं में, जैसे कि पुलिस, न्यायपालिका और नगरपालिकाओं (जहां अधिक विवेक और शक्तियां प्राप्त हैं) 20 प्रतिशत परिवार भी उनकी सेवाओं से संतुष्ट नहीं थे । अनिवार्य सेवाओं जैसे कि पीडीएस, अस्पताल और बिजली और जलापूर्ति के मामले में भी मात्र 30-40 प्रतिशत परिवार सेवाओं से खुश हैं ....

अध्ययन से पता चलता है कि अधिकांश विभागों में शायद ही कोई प्रभावी शिकायत समाधान पद्धति मौजूद है । अधिकांश मामलों में नागरिकों को यह भी ज्ञात नहीं है कि ऐसी पद्धति विद्यमान है तथा विभाग उन्हें जानकारी देने का कोई प्रयास नहीं करते । जिन्हें इस बात की जानकारी है उन्हें इसमें बहुत कम विश्वास है । आश्चर्य की बात नहीं है कि परिणाम लाचारी की एक भावना है । कटिंग एज स्तर कर्मचारियों का व्यवहार चिंता का एक अन्य विषय है । सार्वजनिक सेवाओं के अधिकांश कर्मचारी लोगों की बदलती आकांक्षाओं के अनुसार नहीं बदलते हैं ।

विभागीय स्तर पर अनेक संभावित उपाय हैं जैसे कि सेवाओं की नीतिगत आउटसोर्सिंग, प्रौद्योगिकी का उपयोग (जैसे कि आंध्र प्रदेश में ई-सेवा), बेहतर वाणिज्यिक प्रथाएं, स्टाफ के लिए निष्पादन-सम्बद्ध प्रोत्साहन, उपभोक्ता संतुष्टि पर समय-समय पर नजर रखना और निवासी कल्याण एसोसिएशनों को शामिल करना । सार्वजनिक सेवाओं की कोटि सुधारने में इन उपायों का काफी लाभ हो सकता है ।

इसके साथ ही सार्वजनिक सेवा प्रदाता को उपभोक्ता समितियों के माध्यम से नागरिक के प्रति और अधिक जवाबदेह बनाए जाने की जरूरत है । मध्य प्रदेश में रोग कल्याण समितियों के मामले में इस प्रयोग ने अपनी क्षमता प्रदर्शित कर दी है ।

इसके साथ ही, समय है कि हम परिव्यय को आउटकम के साथ सम्बद्ध करें । हम, स्थानीय शासनों के साथ सार्वजनिक सेवा करारों (पीएसए) वाले ब्रिटिश प्रयोग से बहुमूल्य पाठ सीख सकते हैं- जिसके अंतर्गत विभिन्न सेवाओं के लिए उद्देश्यपरक और मापयोग्य लक्ष्य एक आकलन पद्धति के साथ मिलाकर निश्चित किए जाते हैं। स्थानीय शासनों के लिए निधियों का आबंटन पीएसए के संबंध में उनकी उपलब्धि के आधार पर किया जाता है।

स्रोत : बिजनिस स्टैंडर्ड-25/26 मार्च, 2006 (श्री मनु वत्सल शर्मा और नवीन सुरापानेनी, सेंटर फार मीडिया स्टडीज)

रहा है तथा सरकारी सेवकों के बारे में पता चले साक्ष्य से न केवल भ्रष्टाचार में लिप्त होने का पता चलता है बल्कि खुले लाभ प्राप्तकर्ता होने का भी पता चलता है ।

2.2.3 हाल ही में जारी "ग्लोबल कम्पीटीटिवनैस इंडेक्स रिपोर्ट " (2008-09) से भारत[4] में निम्नलिखित अच्छाइयों और चिंता के विषयों का भी पता चलता है :

तालिका 2.1 : वैश्विक प्रतिस्पर्द्धात्मकता सूचक (2008-09) भारत का दर्जा

	प्राचल	विश्व रैंक (अधिकतम 134)
अच्छाइयां	नूतनता-वैज्ञानिकों और इंजीनियरों की उपलब्धता	3
	देशज बाजार आकार	4
	स्थानीय इक्विटी बाजार के माध्यम से वित्तपोषण	8
	स्थानीय प्रतिस्पर्धा की गहनता	11
	प्रबंधन स्कूलों की कोटि	12
	गणित और विज्ञान शिक्षा की कोटि	17
	राष्ट्रीय बचत दर	19
	एफडीआई और प्रौद्योगिकी अंतरण	20
	वैज्ञानिक अनुसंधान संस्थानों की कोटि	27
	नूतनता के लिए क्षमता	35
चिंता के विषय	सार्वजनिक निधियों का विचलन	55
	सरकारी नीति निर्माण की पारदर्शिता	55
	सरकारी अधिकारियों के निर्णयों में पक्षपात	58
	फर्मों का नैतिक व्यवहार	61
	सरकारी खर्च की बर्बादी	62
	राजनीतिज्ञों पर सार्वजनिक भरोसा	84

भारत में अधिशासन के बारे में लोगों के बोध के एक विश्लेषण से पता चलता है कि उत्तम शासन के मार्ग में अनेक बाधाएं हैं और इनकी सूची निम्नलिखित पैराग्राफों में दी गई है :

2.3 उत्तम शासन में बाधाएं

सरकारों के लिए कारणों का उल्लेख, जो नागरिक केन्द्रिक नहीं हैं, कुछ सरकारी सेवकों के रुख और कार्य, विद्यमान संस्थागत प्रणालियों में कमियों और कुछ नागरिकों की वजह से भी किया जा सकता

[4] स्रोत : www.weforum.org/pdf/GCR08/GCR08.pdf27

है । यद्यपि विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून उत्तम और संगत हो सकते हैं तथापि, उन पर सरकारी कार्यकर्ताओं द्वारा प्रायः उचित रूप से अमल नहीं किया जाता । कभी-कभी उपलब्ध कराई जाने वाली संस्थागत पद्धति भी कमजोर और कुविचारित हो सकती है और इस प्रकार उनमें न तो क्षमता होती है और न ही कानूनों को सच्ची भावना के साथ लागू करने के लिए संसाधन । इस संदर्भ में प्रधानमंत्री ने कहा था :[5]

> *"प्रभावी और कुशल संस्थान, सफल विकास और शासन प्रक्रिया का आधार हैं । संस्थापकों ने आवश्यक संस्थागत संरचना का निर्माण करने की परिकल्पना की थी, जिसके फल्स्वरूप हम यहां तक पहुंचे हैं । हमें इस बात पर विचार करने की जरूरत है कि क्या यह संरचना आने वाले वर्षों के लिए पर्याप्त हैं, क्या कामकाज के पुराने तरीकों से तेजी से बदलते विश्व में भावी मांगों का समाधान हो सकता है; क्या विगत में अपनाई गई दक्षताओं और क्षमताओं की प्रासंगिकता समाप्त हो गई है¡ क्या इन प्रश्नों को पूछने और इनके उत्तरों से हम उन संस्थागत सुधारों का विनिर्धारण करने में समर्थ हो सकेंगे जिनसे हमारे समय की जरूरतें पूरी हो सकती हैं ।*

पद्धति प्रायः अत्यधिक केन्द्रीकरण की समस्याओं से पीड़ित है तथा नीतियां व कार्रवाई योजनाएं नागरिकों की जरूरतें पूरा करने से बहुत दूर हैं। परिणाम यह है कि जो अपेक्षित हैं और जो उपलब्ध कराया जा रहा है, उसके बीच बेमेलपन है। कानूनों को लागू करने वाले कार्मिकों की अपर्याप्त क्षमता निर्माण की वजह से भी नीतियों और कानूनों का उचित ढंग से कार्यान्वयन नहीं हो पाता। इसके अलावा, अधिकारों और कर्त्तव्यों के बारे में जागरूकता की कमी और कुछेक नागरिकों की ओर से कानूनों के पालन के प्रति बेदर्दी दृष्टिकोण की वजह से भी उत्तम शासन में बाधाएं पहुंचती हैं ।

बॉक्स 2.4 : मैक्सिको की एक महिला ने अनुपयोग लाल फीताशाही के लिए 22,000 डालर जीते

मैक्सिको नगर (एएफपी)- मैक्सिको की एक महिला ने जिसे अपने बीमार पुत्र के लिए औषधि प्राप्त करने के लिए हर सप्ताह सात हस्ताक्षर एकत्र करने होते थे, सर्वाधिक निरर्थक नौकरशाही प्रक्रिया के लिए एक सरकारी प्रतियोगिता जीती ।

कुख्यात नौकरशाही देश में सबसे बुरी लाल फीताशाही का पता लगाने के लिए प्रतियोगिता जीतने के बाद राष्ट्रपति फेलिपे काल्डेरोन से सेसिलिआ वेलाज्क्वेज को 300000 (22000 डालर) का चैक प्राप्त हुआ ।

वेलाज्क्वेज के पुत्र की जेनेरिक स्थिति है और उसे अपने पुत्र की औषधि के लिए हर दो सप्ताह सामाजिक सुरक्षा सेवाओं में जाने की जरूरत है । "इस प्रक्रिया में हर बार कम से कम चार दिन लगते हैं, नुस्खा प्रदान करने से लेकर औषधि देने तक " वेलाज्क्वेज ने कहा ।

प्रतियोगिता के लिए, जिसकी निगरानी सार्वजनिक सेवा मंत्रालय ने की थी, निराश नागरिकों से 20,000 प्रविष्टियां प्राप्त हुईं ।

"वह एक कार्य करने वाली महिला है, जिसका एक एक बीमार बेटा है और मैं, एक पिता के नाते जानता हूं कि हम अपने बच्चों के स्वास्थ्य और जीवन के लिए कुछ भी देंगे ", काल्डेरोन ने पुरस्कार प्रदान करते समय कहा ।

स्रोत : http://www.breitbart.com.article.php/=CNG.65f7f87763fc93d3a726ec0167adc8c8.121ershow_article=1

[5] सिविल सेवा दिवस, 2007

2.3.1 सिविल सेवकों की अभिवृत्तिमूलक समस्याएं

इस बात की बढ़ती चिंता है कि प्रशासन सामान्यतः निष्ठुर, अशिथिलनीय, स्वःअनंत और अंदरूनी हो गया है । परिणामस्वरूप इनका रुख नागरिकों की जरूरतों के प्रति उदासीनतापूण और असंवेदी हो गया है । इसकी और साथ ही सभी स्तरों पर शक्ति प्राप्त करने में अपार बेमेलपन की वजह से स्थिति और ज्यादा बिगड़ गई है । अंततः परिणाम यह है कि अधिकारीगण अपने आपको नागरिकों की सेवा करने की बजाए और अत्यंत गरीबी, निरक्षरता आदि को देखते हुए, उन्हें अपनी दया का पात्र समझते हैं, प्राधिकारी के प्रति घोर अवमानना की परंपरा आज का मानदंड बन गया है ।

2.3.2 जवाबदेही का अभाव

शासन में अकार्यकुशलता के लिए आमतौर पर बताया जाने वाला एक कारण पद्धति के अंदर उनके कार्यों के लिए सिविल सेवाओं को जवाबदेह बनाने की असमर्थता है । दोषी सरकारी सेवकों के विरुद्ध शायद ही अनुशासनात्मक कार्रवाई की जाती है और दंड का आरोपण तो और भी दुर्लभ है । इसका प्रमुख कारण यह है कि अधिकांश स्तरों पर प्राधिकार का जवाबदेही से परित्याग होता है, जिसकी वजह से वास्तविक और स्पष्ट बहानों की एक पद्धति कायम हो गई । अनुशासन के प्रति सामान्य निरुत्साह पैदा हुआ है । इसके अलावा, सिविल सेवकों के लिए प्रदत्त सुरक्षोपायों का जो सुविचारित थे – प्रायः दुरुपयोग किया गया है । जवाबदेही के अभाव का एक अन्य कारण यह है कि सरकार के अंदर निष्पादन आकलन पद्धतियां प्रभावी ढंग से संरचित नहीं हैं । पद्धति से कर्मचारियों में जो उदासीनता आई है उसकी वजह से कर्मचारियों द्वारा नागरिकों और उनकी शिकायतों के प्रति निरुत्साही अथवा उदासीनतापूर्ण अभिवृत्ति का अपनाया जाना है ।

2.3.3 लाल फीताशाही

विश्व भर में नौकरशाहों द्वारा नियमों और प्रक्रियाओं का पालन किए जाने की उम्मीद की जाती है, जो वास्तव में उत्तम शासन के लिए महत्वपूर्ण हैं । तथापि, कभी-कभी ये नियम और प्रक्रियाएं प्रारंभ में ही कु-विचारित और बोझिल होती हैं और इसलिए इनसे कोई प्रयोजन सिद्ध नहीं होता । इसके साथ ही सरकारी सेवक कभी-कभी नियमों और प्रक्रियाओं में बहुत अधिक उलझ जाते हैं और इन नियमों को अपने आप में ही अंत समझते हैं । प्रक्रियात्मक सुधारों पर बल देते हुए प्रधानमंत्री डॉ0 मनमोहन सिंह ने कहा था :

> *प्रायः सरकार में सुधार का सर्वाधिक कठिन क्षेत्र प्रक्रिया और प्रक्रियात्मक सुधार का है। क्षमताओं और प्रौद्योगिकियों में कितनी ही मात्रा में निवेश से एक सीमा से अधिक निष्पादन ओर सेवा प्रदान करने में सुधार नहीं हो सकता यदि हम पुरानी पद्धतियों और प्रक्रियाओं के ही गुलाम बने रहेंगे । कभी-कभी, नीतिगत सुधार उपायों से, सरकारी प्रक्रियाओं में सुधार की*

प्रक्रिया में प्रगति न होने के कारण, वांछित परिणाम प्राप्त नहीं होते । आखिरकार, यही कारण है जिससे तथाकथित "निरीक्षक राज " को बढ़ावा मिलता है । इसी वजह से सरकार के साथ आम नागरिक की अन्योन्यक्रिया बोझिल और भयावह बन जाती है । प्रायः यही भ्रष्टाचार का मूल कारण भी है । जब मैं व्यक्तियों अथवा उद्योगपतियों से मिलता हूं, सरकार का यही पहलू है, जिसमें परिवर्तन की मांग की जाती है।[6]

2.3.4 नागरिकों के अधिकारों और कर्त्तव्यों के बारे में जागरूकता के निम्न स्तर

अपने अधिकारों के बारे में अपर्याप्त जागरूकता नागरिकों को दोषी सरकारी सेवकों को जवाबदेह ठहराने से रोकती है । इसी प्रकार, नागरिकों द्वारा नियमों के अनुपालन के निम्न स्तर भी उत्तम शासन में एक बाधा का काम करते हैं; जब नागरिक अपने कर्त्तव्यों का पालन नहीं करते तो वे अन्य नागरिकों की आजादी और कर्त्तव्यों का उल्लंघन करते हैं। इस प्रकार, अधिकारों के संबंध में जागरूकता और कर्त्तव्यों का अनुपालन एक ही सिक्के के दो पहलू हैं । अपने अधिकारों और साथ ही, अपने कर्त्तव्यों के प्रति पूरी तरह से जानकार एक सतर्क नागरिक संभवतः यह सुनिश्चित करने का एक सर्वोत्तम उपाय है कि अधिकारीगण और साथ ही नागरिक भी अपने कर्त्तव्यों का प्रभावी और ईमानदारीपूर्वक निर्वहन करें।

बॉक्स 2.5 : मूलभूत कर्त्तव्य

- संविधान का पालन करना और इसके आदर्शों, राष्ट्रीय ध्वज और राष्ट्र गीत का सम्मान करना ।
- उन अनूठे विचारों को स्मरण और पालन करना जिनसे आजादी के लिए राष्ट्रीय संघर्ष को प्रेरणा प्राप्त हुई ।
- भारत की प्रभुसत्ता, एकता और अखंडता को बनाए और सुरक्षित रखना।
- देश की रक्षा करना और मांग किए जाने पर राष्ट्रीय सेवाएं प्रदान करना।
- धार्मिक, भाषाई और क्षेत्रीय अथवा वर्गीय विविधताओं से परे भारत के सभी लोगों के बीच आम भाइचारे की भावना और तालमेल को प्रोत्साहित करना, ऐसी प्रथाओं का परित्याग करना जो महिलाओं के सम्मान के प्रतिकूल हों ।
- हमारी मिली-जुली संस्कृति की समृद्ध परंपरा का सम्मान और परिरक्षण करना ।
- राष्ट्रीय पर्यावरण का वनों, झीलों, नदियों और वन्य जीवन सहित, संरक्षण और सुधार करना और सभी जीवित प्राणियों के प्रति दयाभाव रखना ।
- वैज्ञानिक प्रवृत्ति, मानवता और जांच-पड़ताल व सुधार की भावना का विकास करना।
- सार्वजनिक संपत्ति की सुरक्षा करना और हिंसा का त्याग करना ।
- अलग-अलग और सामूहिक कार्यकलाप के सभी क्षेत्रों में श्रेष्ठता की दिशा में प्रयास करना ताकि राष्ट्र सतत रूप से प्रयासों और उपलब्धियों के उच्च स्तरों तक पहुंच सके ।

2.3.5 कानूनों और नियमों का अप्रभावी कार्यान्वयन

देश में बहुत सारे कानून हैं, जिनका अधिनियमन भिन्न-भिन्न उद्देश्यों से किया गया

[6] द्वितीय सिविल सेवा दिवस पर प्रधान मंत्री का भाषण *http://darpg.nic.in/arpg-website/Conference/CivilServiceDay-PPTs/PMaddressatCivilServiceDay.doc*

है-सार्वजनिक व्यवस्था और सुरक्षा बनाए रखना, स्वच्छता और सफाई का अनुरक्षण, नागरिकों के अधिकारों का संरक्षण, कमजोर वर्गों को विशेष संरक्षण प्रदान करना आदि । इन कानूनों के प्रभावी कार्यान्वयन से एक ऐसा माहौल पैदा होता है, जिनसे सभी नागरिकों के कल्याण में सुधार होगा और इसके साथ ही प्रत्येक नागरिक को समाज के विकास के लिए अपना सर्वोत्तम योगदान करने के लिए प्रोत्साहन प्राप्त होगा । दूसरी ओर, असंतोषजनक कार्यान्वयन से नागरिकों को अत्यंत कठिनाई हो सकती है और सरकारी तंत्र में नागरिकों के विश्वास में भी कमी आ सकती है ।

2.4 सुधारों की जरूरत

2.4.1 शासन की गुणवत्ता को मापने के लिए अभी तक कोई एकीकृत सूचक विकसित नहीं हआ है । ऐसे किसी सूचक के अभाव में, शासन के मानकों के बारे में केवल अप्रत्यक्ष निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं । तीव्र आर्थिक विकास, बढ़ती साक्षरता, सुधरे स्वास्थ्य सूचक आदि शासन मानकों में सुधारों की दिशा में संकेत देते हैं । इसके साथ ही, समाज के बड़े वर्गों के मस्तिष्क में सरकार की असंतोषजनक छवि अकुशल और अप्रभावी प्रशासन का संकेत है । इन सभी से हमारी सरकारी प्रणाली में पर्याप्त रूप से सुधार करने की जरूरत का पता चलता है । प्रधानमंत्री ने सिविल सेवा दिवस भाषण (2007) में टिप्पणी की थी :

> *इसी संदर्भ में "सरकार का सुधार " प्रासंगिक बन जाता है । "प्रशासनिक सुधार " एक ऐसा शब्द है जिसका प्रयोग बहुत सी बातें कहने के लिए किया गया है । कुछेक द्वारा इसका उपयोग किसी भी प्रकार की सरकारी समस्याओं से निपटने के लिए किसी भी प्रकार के परिवर्तन के लिए किया गया है । कुछ "प्रशासनिक सुधार " को मात्र रूप से "सरकारी कार्य को बेहतर बनाने " के लिए करते हैं । अन्य वस्तुतः सुधार को "कम सरकारी समझते हैं । मैं सरकार में सुधार को नागरिकों को सभी सरकारी कार्यकलापों और समस्याओं के लिए तथा आम जनता की समस्याओं का प्रभावी ढंग से समाधान करने के लिए सरकार के पुनर्गठन के लिए केन्द्र बिन्दु बनाने का एक साधन समझता हूँ ।*

2.5 उत्तम अधिशासन के लिए आवश्यक पूर्व-शर्तें

2.5.1 उत्तम अधिशासन की बाधाओं के एक विश्लेषण से पता चलता है कि अनेक पूर्व-शर्तें हैं जिन्हें पूरा किया जाना चाहिए ताकि शासन को नागरिक-केन्द्रिक बनाया जा सके । कुछेक पूर्व-शर्तें हैं :

क- ठोस कानूनी संरचना ।

ख- कानूनों के उचित कार्यान्वयन और उनके प्रभावी कार्यकरण हेतु जोरदार संस्थागत पद्धति ।

ग- इन संस्थानों में कार्यरत सक्षम कार्मिक; और ठोस कार्मिक प्रबंधन नीतियां ।

घ- विकेन्द्रीकरण, प्रत्यायन और जवाबदेही के संबंध में सही नीतियां ।

उपरोक्त के अलावा, प्रशासन को नागरिक केन्द्रिक बनाने के लिए अनेक साधनों का भी उपयोग किया जा सकता है । ये हैं :

क- शासन को "नागरिक केन्द्रिक " बनाने के लिए पुनः इंजीनियरी प्रक्रियाएं ।

ख- उपयुक्त आधुनिक प्रौद्योगिकी अपनाना ।

ग- सूचना का अधिकार ।

घ- नागरिक चार्टर ।

ङ.- सेवाओं का स्वतंत्र आकलन ।

च- शिकायत समाधान तंत्र ।

छ- सक्रिय नागरिक भागीदारी-सरकारी-निजी भागीदारियां ।

2.5.2 दृढ़ कानूनी संरचना

एक दृढ़ कानूनी संरचना किसी भी व्यवस्थित समाज के लिए एक पूर्वापेक्षा है । संविधान, हमारी कानूनी संरचना का एक महत्वपूर्ण आधार है । संविधान में विहित उद्देश्यों को और बढ़ावा देने के उद्देश्य से संसद ने बड़ी संख्या में कानूनों का अधिनियमन किया है । एक गतिशील सोसायटी के लिए विद्यमान कानूनों को सतत रूप से अद्यतन बनाने और उभरती जरूरतों और चुनौतियों का सामना करने के लिए नए कानूनों का अधिनियमन करने की जरूरत है ताकि नागरिकों का कल्याण, संरक्षण और विकास संबंधी जरूरतों को पूरा किया जा सके । वस्तुतः, विधि आयोग को विद्यमान कानूनों की आज के समय की जरूरतों और आवश्यकताओं की संगतता सुनिश्चित करने की दृष्टि से जांच करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है । इस संदर्भ में आयोग ने, शासन की एक पारदर्शी, जवाबदेह और नागरिक-केन्द्रिक पद्धति प्रोत्साहित करने के व्यापक अधिदेश के प्रति संगत अनेक कानूनों की जांच और विश्लेषण भी आयोजित किया है । इस प्रकार, सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 की पहली रिपोर्ट में जांच की गई थी । ग्रामीण रोजगार अधिनियम, 2005 की आयोग द्वारा अपनी दूसरी रिपोर्ट में जांच की गई थी । आयोग की तीसरी रिपोर्ट में संकट/आपदा प्रबंधन से संबंधित कानूनों पर विचार किया गया था । आयोग की चौथी रिपोर्ट में, अन्य बातों के साथ-साथ शासन में भ्रष्टाचार को दूर करने के लिए अपेक्षित कानूनी रूपरेखा पर विचार किया गया था । पांचवीं रिपोर्ट "सार्वजनिक व्यवस्था " में देश में पुलिस पद्धति को शासित करने वाले कानूनों का विस्तृत अध्ययन सम्मिलित था । अपनी छठी रिपोर्ट "स्थानीय अधिशासन " में आयोग ने शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों को सशक्त बनाने के लिए सिफारिशें की थी । आयोग ने अपनी सातवीं रिपोर्ट "विवाद निपटान हेतु क्षमता निर्माण " में विवाद समाधान हेतु कानूनी और संस्थागत संरचना की जांच की थी । आयोग की आठवीं रिपोर्ट में आतंकवाद से निपट

ने के लिए कानूनों का व्यापक रूप से आकलन किया गया है । नौवीं रिपोर्ट "सामाजिक पूंजी" में सामाजिक पूंजी को प्रोत्साहित करने के लिए विभिन्न प्रणालियों के संबंध में कानूनी प्रावधानों पर विचार किया गया है । "कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन " नामक दसवीं रिपोर्ट में सिविल सेवाओं के संबंध में कानूनी संरचना का विश्लेषण किया गया है । ग्यारहवीं रिपोर्ट में आयोग ने ई-शासन परियोजनाओं का कार्यान्वयन सुकर बनाने के लिए कानूनी रूपरेखा की सिफारिश की है । जैसाकि पहले कहा गया है, सभी कानूनों का केन्द्रबिन्दु नागरिक होना चाहिए और नागरिक केन्द्रिकता को प्रोत्साहित करने के लिए कोई एक ही कानून नहीं हो सकता । इसलिए आयोग ने इस रिपोर्ट में कुछ कानूनी प्रावधानों की जांच की है, जो देश में नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन के प्रोत्साहन को सीधे ही प्रभावित करते हैं तथा जिन पर इसकी पिछली रिपोर्टों में विचार नहीं किया गया है ।

2.5.3 कानून का शासन कायम करने के लिए जोरदार संस्थागत पद्धति

देश ने पिछले वर्षों के दौरान यह सुनिश्चित करने के लिए कि कानून का शासन कायम हो और हमारे नागरिकों के अधिकार सुरक्षित रहें तथा मानव प्रतिष्ठा बनी रहे, दृढ़ और प्रभावी संस्थागत पद्धतियां कायम और संधारित की गई हैं । इनमें से कुछेक पद्धतियां हमारे संविधान में स्थापित की गई हैं तथा अन्य संविधियों और कार्यकारी आदेशों के माध्यम से कायम की गई हैं । वर्तमान रिपोर्ट में आयोग ने इनमें से कुछ संस्थानों, जैसेकि राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग और राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग, राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग, उपभोक्ता शिकायत समाधान पद्धतियों, राष्ट्रीय बाल आयोग आदि की संरचना, शक्तियों और कार्यकरण की जांच की गई है ।

2.5.4 सक्षम और समर्पित कार्यबल

एक दृढ़ कानूनी पद्धति और जोरदार संस्थागत पद्धति को यह सुनिश्चित करने कि सक्षम और अभिप्रेरित कार्मिक पद्धति का संचालन करें, समर्थित किए जाने की जरूरत है जिससे कि एक कम्पायमान नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन उपलब्ध हो सके । आयोग ने अपनी दसवीं रिपोर्ट "कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन " में सरकार में कार्मिक प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं की विस्तारपूर्वक जांच की है और अनेक महत्वपूर्ण सिफारिशें की हैं । इसलिए, आयोग इस रिपोर्ट में कार्मिक प्रबंधन से संबंधित मुद्दों पर विचार नहीं करेगा ।

2.5.5 विकेन्द्रीकरण, प्रत्यायन और जवाबदेही

अपनी छठी रिपोर्ट में स्थानीय शासन विषय की जांच करते समय आयोग ने निम्न प्रकार उल्लेख किया है :

> *"2.2.1 सहायिकता का एक प्रमुख विचार यह है कि प्रजातंत्र में प्रभुसत्तासंपन्न और पणधारियों के रूप में नागरिक अंतिम निर्णय निर्माता है । नागरिक, राज्य द्वारा प्रदत्त सभी सेवाओं के*

उपभोक्ता भी हैं । नागरिक-प्रभुता-संपन्न-उपभोक्ता को, यथा व्यवहार्य प्राधिकार के रूप में इस्तेमाल करना चाहिए और शेष कार्यों को ऊपर की ओर प्रत्यायित करने चाहिए जिनके लिए बड़े पैमाने पर अर्थव्यवस्था, प्रौद्योगिकीय और प्रबंधकीय क्षमता अथवा सामूहिक सुविधाओं की जरूरत है ।

2.2.2 आक्सफोर्ड शब्दकोश में सहायिकता की परिभाषा "एक ऐसे सिद्धांत के रूप में की गई है कि एक केन्द्रीय प्राधिकारी का कार्य सहायक होना चाहिए जो केवल ऐसे कार्य निष्पादित करे जिन्हें मात्र स्थानीय स्तर पर निष्पादित नहीं किया जा सकता । "

2.2.3 सहायिकता के सिद्धांत के अंतर्गत निर्धारित है : सभी कार्य संभव अधिशासन के लघुतम यूनिट पर नागरिक के निकटतम आयोजित किए जाने चाहिए और ऊपर की ओर केवल तभी प्रत्यायित किए जाने चाहिए जबकि स्थानीय यूनिट कार्य निष्पादित नहीं कर सकता । नागरिक उन कार्यों को समुदाय को प्रत्यायित करते हैं जिन्हें वे खुद निष्पादित नहीं कर सकते, ऐसे कार्य जिन्हें समुदाय निष्पादित नहीं कर सकता, लघुतम प्रणाली में स्थानीय शासन को सौंपे जाते हैं और राज्यों से संघ को । इस स्कीम के अंतर्गत नागरिक और समुदाय शासन के केन्द्र हैं । पारंपरिक पदक्रम के स्थान पर सरकार के सदैव संवर्धित सर्किल होंगे तथा प्रत्यायन बाह्य होता है जो जरूरत पर आधारित है । "

आयोग ने इस रिपोर्ट में प्रत्यायन और जवाबदेही से संबंधित मुद्दों की जांच की है ।

2.5.6 आधुनिक प्रौद्योगिकी अपना-ई-शासन

आयोग ने अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में भारत में ई-शासन पहलों के विभिन्न पहलुओं की जांच की है। आयोग ने इस बात पर बल दिया है कि ई-शासन परियोजनाओं में भी नागरिकों और सरकार के बीच अन्योन्यक्रिया को बदलने के लिए नागरिकों को एक केन्द्र-बिंदु मानते हुए तथा आईटी क्रांति द्वारा उपलब्ध कराए गए प्रौद्योगिकीय साधनों का उपयोग करके, शासन सुधारों पर बल देना होगा । आयोग ने राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय दोनों अनुभव को ध्यान में रखते हुए इस विषय में पहले ही अनेक सिफारिशें की हैं ।

2.5.7 पारदर्शिता और सूचना का अधिकार

पारदर्शिता और सूचना का अधिकार, उत्तम शासन के लिए एक पूर्व-शर्त है । सूचना की सुलभता नागरिकों को सार्वजनिक नीतियों और कार्यक्रमों के बारे में जानकारी प्राप्त करने के लिए सशक्त बनाता है इस प्रकार सरकार को और अधिक जवाबदेह बनाता है और भागीदारीपूर्ण प्रजातंत्र को सुदृढ़ बनाने में और नागरिक-केन्द्रिक शासन में सहायता प्रदान करता है । इससे नागरिकों को सरकार की नीतियों के बारे में अपने आपको अवगत रखने में जो अधिकार उन्हें प्राप्त होते हैं तथा सरकार से सेवा के रूप में उन्हें किस बात की उम्मीद करनी चाहिए, समर्थ बनाता है । इन पहलुओं पर, "सूचना का

अधिकार" पर अनी पहली रिपोर्ट में आयोग द्वारा विस्तारपूर्वक विचार किया गया है । इस रिपोर्ट में आयोग ने "सूचना का अधिकार अधिनियम" के विभिन्न पहलुओं के संबंध में विस्तृत सिफारिशें की हैं और बहुत से उपाय सुझाए हैं जिनमें कार्यालय प्रक्रिया नियमावली में परिवर्तन, सूचना आयुक्तों की प्रणाली को सुदृढ़ करने के लिए उपाय, सूचना का अधिकार अधिनियम के कार्यान्वयन को सुकर बनाने के लिए क्षमता निर्माण और जागरूकता सृजन की जरूरत आदि सम्मिलित है ।

2.5.8 जवाबदेही

"कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन " पर अपनी दसवीं रिपोर्ट में आयोग ने निम्न प्रकार टिप्पणी की थी :

> *13.3.1 जवाबदेही का अर्थ उत्तरदायित्व भी है, अर्थात सरकारी अधिकारियों से पूछे गए प्रश्नों का उन्हें उत्तर देना है । दो प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं । आरटीआई अधिनियम के तहत एक किस्म के प्रश्न के तहत सूचना/डाटा की मांग की जा सकती है तथा इसके अंतर्गत सूचना का एकतरफा पारेषण सम्मिलित है । इससे पारदर्शिता को और कुछ कम मात्रा में सरकार की जवाबदेही को बढ़ावा मिलता है । दूसरी किस्म के प्रश्न के तहत न केवल यह कि क्या किया गया, बल्कि क्यों किया गया, पूछा जा सकता है और इसलिए इसके अंतर्गत जानकारी का परामर्शी दो-तरफा प्रवाह सम्मिलित है जिसके तहत नागरिक सरकारी विभागों के कार्यकरण और सार्वजनिक एजेंसियों की सेवा सुपुर्दगी के संबंध में फीडबैक उपलब्ध कराते हैं। ऐसी पद्धतियों के अंतर्गत सम्मिलित हैं : नागरिक चार्टर, सेवा सुपुर्दगी सर्वेक्षण, सामाजिक ऑडिट, नागरिकों की रिपोर्ट और आउटकम सर्वेक्षण । इन पद्धतियों में से प्रत्येक की "नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन " पर आयोग की आगामी रिपोर्ट में विस्तारपूर्वक चर्चा की जाएगी । "*

तदनुसार, आयोग ने इस रिपोर्ट में एक पृथक अध्याय में नागरिक चार्टर आदि जैसे साधनों की जांच की है ।

2.5.9 आउटकमों पर बल-आकलन और मानीटरन

मानीटरन और आकलन, प्रत्येक संगठन में महत्वपूर्ण प्रबंधकीय कार्य हैं । सरकारी संगठनों में, इन कार्यों का कार्यबल की दृष्टि से उनके बड़े आकार और साथ ही उनकी व्यापक पहुंच के कारण, विशेष महत्व है । कानूनों, नीतियों और मार्गनिर्देशों की सफलता-जिनका कार्यान्वयन बड़ी संख्या में क्षेत्र संगठन द्वारा किया जाता है- उनके प्रभावी प्रशासन पर निर्भर है । इसके लिए सतत मानीटरन और आकलन जरूरी है ।

2.5.10 शिकायत समाधान तंत्र

भारत जैसे कल्याण राज्य में, नागरिकों की विस्तृत रूपों में सरकार के साथ एक सेवा प्रदाता के रूप में, सामाजिक और भौतिक अवस्थापना आदि के रूप में अनेक प्रकार की अन्योन्यक्रियायएं होती हैं ।

कभी-कभी आंतरिक अकार्यकुशलताओं के कारण कार्य अधिक जटिल हो जाता है तथा कभी-कभी सरकारी एजेंसी के सर्वोत्तम प्रयासों के बावजूद बाह्य बाधाएं उन्हें नागरिकों की आकांक्षाओं को पूरा करने से रोकती हैं। उन नागरिकों की शिकायतों का समाधान करना, जिनकी आकांक्षाओं की पूति नहीं हुई है, प्रमुख रूप से संबंधित सरकारी एजेंसी का कार्य है, यद्यपि प्रायः सीमित कार्यक्षेत्र वाली बाह्य जवाबदेही पद्धतियां विद्यमान रहती हैं। इस रिपोर्ट में आयोग ने प्रमुख रूप से उन आंतरिक शिकायत समाधान पद्धतियों पर बल दिया है जिनका विकास सार्वजनिक एजेंसियों और सरकार को करना चाहिए जिससे कि नागरिकों को अपनी शिकायतों के समाधान के लिए न्यायिक हस्तक्षेप जैसे महंगे विकल्पों का सहारा न लेना पड़े।

2.5.11 सक्रिय नागरिक भागीदारी- सूचना, प्रसार, पद्धतियां, लक्ष्य समूह परामर्श

2.5.11.1 नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन को बढ़ावा देने का अर्थ नागरिकों को शिकायत प्रक्रिया में हिस्सेदारी उपलब्ध कराना है। जैसा कि आयोग ने "स्थानीय शासन " पर अपनी छठी रिपोर्ट में नोट किया है, स्थानीय समुदाय स्तर पर पणधारी के रूप में नागरिक सीधे ही निर्णय निर्माण में भाग ले सकते हैं। यह कहा गया था कि ग्राम सभा जैसे संस्थानों के अलावा, नागरिक भागीदारी को, विशिष्ट सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने में विनिर्धारण-योग्य पणधारियों का पता लगाकर, बढ़ावा दिया जा सकता है। आयोग ने यह भी कहा है कि पणधारी समूहों और स्थानीय शासनों के सशक्तिकरण को एक सतत प्रक्रिया के रूप में, न कि दोनों के बीच एक विवाद के कारण के रूप में देखा जाना चाहिए। इसके स्थान पर स्थानीय शासनों के साथ समन्वयन हेतु पद्धतियों के साथ पणधारियों का सशक्तिकरण एक प्रमुख सिद्धांत है जिसका पालन किया जाना चाहिए।

2.5.11.2 वर्तमान रिपोर्ट में आयोग ने इस बात की जांच की है कि किस प्रकार शासन में नागरिकों द्वारा सार्थक भागीदारी को विभिन्न पद्धतियों के जरिए बढ़ावा दिया जा सकता है। इसके लिए, नागरिकों के साथ सूचना की सक्रियतापूर्वक भागीदारी, जैसा कि आरटीआई अधिनियम के तहत अपेक्षित है, पणधारियों के लिए परामर्श पद्धतियां स्थापित करना, शासन के कतिपय पहलुओं में नागरिक समूहों को सम्मिलित करना आदि सम्मिलित होगा।

2.5.12 प्रक्रिया सरलीकरण

जैसा कि आयोग ने "शासन में नैतिकता " पर अपनी रिपोर्ट में नोट किया था, एकल खिड़की दृष्टि कोण अपनाने, पदक्रम संबंधी प्रणालियों को न्यूनतम करने, विद्यमान विभागीय नियमावलियों और संहिताओं आदि को अद्यतन और सरल बनाने पर बल देते हुए कारोबार को सरल बनाने को प्रशासनिक सुधारों का केन्द्र बिंदु बनाए जाने की जरूरत है। आयोग ने इस मुद्दे की "ई-शासन " पर अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में और आगे जांच की है, जिसमें इसने सरकारी फार्मों, प्रक्रियाओं और संरचनाओं को फिर से तैयार करने के अंततः उद्देश्य से, जिससे उन्हें प्रक्रियात्मक संस्थागत और कानूनी परिवर्तनों

के समर्थन से ई-शासन के अनुकूल बनाया जा सके । तर्कसंगतता और सरलता पर बल देते हुए सभी सरकारी संगठनों में प्रक्रिया ई-इंजीनियरी के संबंध में विस्तृत सिफारिशें की गई हैं । वर्तमान रिपोर्ट में आयोग ने इस संबंध में विस्तृत अध्ययन किया है कि किस प्रकार नागरिक-सरकार अन्योन्यक्रिया के कुछ भिन्न-भिन्न क्षेत्रों में प्रक्रिया सरलीकरण प्राप्त किया जा सकता है ।

2.6 शासन को नागरिक-केन्द्रिक बनाने के लिए प्रमुख सिद्धांत

2.6.1 कानून का शासन-शून्य सहिष्णुता कार्यनीति

आयोग ने "सार्वजनिक व्यवस्था " पर अपनी पांचवीं रिपोर्ट में कहा है कि हमारे देश में कानून के प्रावधानों को कठोरतापूर्वक न लागू करने की कुछ प्रवर्तन एजेंसियों की एक प्रवृत्ति है । यह, यातायात सम्बद्ध उल्लंघनों, सिविक अपराधों, प्रदूषण नियंत्रण कानूनों के उल्लंघन आदि के मामले में विशेष रूप से स्पष्ट है । कभी-कभी अपनी ओर से नागरिक भी सार्वजनिक स्वास्थ्य, सुरक्षा और अन्यों के हितों के संबंध में परवाह किए बगैर रोक-टोक के नियमों का उल्लंघन करने के दोषी होते हैं । दिल्ली जैसे कुछ नगरों में इस किस्म के अपराधों पर नजर रखने से, चाहे उन्हें न्यायालयों द्वारा अथवा अन्यथा लागू किया जाए, एक अभियान के रूप में कार्य करने की प्रवृत्ति पैदा हुई है और इसलिए इनका कोई दीर्घावधिक प्रभाव पैदा होना कठिन है क्योंकि ये खुद परंपराओं की बजाए व्यक्तित्व अथवा न्यायालयों के निर्णयों द्वारा प्रभावित होते हैं । आयोग ने सिफारिश की है कि :

"6.6.4 सिफारिशें

क- सभी सार्वजनिक एजेंसियों को अपराध के प्रति शून्य सहिष्णुता कार्यनीति अपनानी चाहिए ताकि कानूनों के प्रति अनुपालन का एक माहौल कायम हो सके जिससे सार्वजनिक व्यवस्था का अनुरक्षण होगा ।

ख- इस कार्यनीति को विभिन्न प्रकार के अपराधों के स्तर और प्रवृत्तियों का मानीटरन करने के लिए और उन्हें इन एजेंसियों में कार्यरत अधिकारियों के लिए प्रोत्साहनों और दंडों की एक पद्धति के साथ सम्बद्ध करने के लिए, आधुनिक प्रौद्योगिकी द्वारा समर्थित उपयुक्त सांख्यिकीय डाटाबेसों का निर्माण करके विभिन्न सार्वजनिक एजेंसियों में संस्थागत बनाया जाना चाहिए । अपराध रोकथाम उपायों में समुदाय को शामिल करने के लिए इसे पहलों के साथ मिलाया जाना चाहिए "।

2.6.2 संस्थानों को कम्पायमान, प्रतिक्रियाशील और जवाबदेह बनाना

जैसी कि पिछले पैराग्राफों में चर्चा की गई है, "कानून के शासन" के लिए प्रभावी कार्यान्वयन हेतु संस्थानों की आवश्यकता होती है- जो पर्याप्त रूप से सशक्त, उचित रूप से संरचित और जिनके पास सही कोटि के कार्मिक और संसाधन हों । इसे सुनिश्चित करने के लिए उपायों पर "भारत सरकार

का संगठनात्मक ढांचा " और "राज्य स्तर पर प्रभावी प्रशासन सुनिश्चित करने के उपाय " पर आयोग की रिपोर्टों में अलग से चर्चा की गई है । इसके अलावा, विधानमंडल ने, समाज की विशिष्ट जरूरतों की देखभाल करने के लिए, अनेक विशिष्ट संस्थान स्थापित किए हैं । इनमें से कुछेक संस्थानों के कामकाज पर इस रिपोर्ट में चर्चा की जाएगी ।

2.6.3 सक्रिय नागरिक भागीदारी- विकेन्द्रीकरण और प्रत्यायन

भारत के संविधान के अंतर्गत तीन प्रणालियों की व्यवस्था है- केन्द्रीय, राज्य और स्थानीय । "स्थानीय स्वः शासन/पंचायती राज संस्थान " पर आयोग की रिपोर्ट में और अधिक नागरिक पणधारी भागीदारी के साथ विकेन्द्रीकरण के जरिए प्रदाय पद्धति में सुधार करने के संबंध में सिफारिशें की गई थी । रिपोर्ट में, स्थानीय स्वःशासनों को सशक्त बनाकर भागीदारीपूर्ण शासन को प्रोत्साहित करने के संबंध में भी सिफारिशें की गई हैं । नागरिकों द्वारा भागीदारी के कुछ पहलुओं की इस रिपोर्ट में जांच की गई है । इसके अलावा, प्राधिकार के प्रत्यायन से सम्बद्ध कुछ मुद्दों पर भी इस रिपोर्ट में एक अलग अध्याय में चर्चा की गई है ।

2.6.4 पारदर्शिता

पारदर्शिता, उत्तम शासन का एक प्रमुख सिद्धांत है । निर्णय निर्माण में पारदर्शिता, प्रदाय मानकों का प्रकटन और प्रशासन के दिन-प्रतिदिन कामकाज में खुलापन, नागरिक-केन्द्रिक दृष्टिकोण की प्रमुख विशेषताएं हैं । क्योंकि यह पर्याप्त रूप से एक नई अवधारणा है, जिसे "सूचना का अधिकार अधिनियम" के अधिनियमन के बाद महत्व प्राप्त हुआ है, इसलिए सरकार के सभी स्तरों पर दृष्टिकोणों में परिवर्तन की आवश्यकता है। इस संबंध में आयोग ने "सूचना का अधिकार" पर अपनी रिपोर्ट में सिफारिशें की हैं । शासन में नागरिक भागीदारी के कुछ पहलुओं पर इस रिपोर्ट के अध्याय-5 में चर्चा की गई है ।

2.6.5 सिविल सेवा सुधार

सिविल सेवक, सरकार के विभिन्न संस्थानों का प्रबंधन करते हैं । शासन के प्रति उनका रुख, दक्षता, कार्यकुशलता और दृष्टिकोण, सरकार के साथ नागरिकों को पेश आने वाले अनुभव द्वारा प्रदर्शित होता है । आयोग ने सिविल सेवाओं में सुधारों के संबंध में "कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन " पर अपनी रिपोर्ट में विस्तृत सिफारिशें की हैं । सिविल सेवाओं में सुधारों के संबंध में प्रमुख सिद्धांतों में से एक सिद्धांत "नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन उपलब्ध कराना " है जिससे कि शासन पद्धति लोगों के लिए सेवा का एक साधन बन सके ।

2.6.6 शासन में नीतिशास्त्र

"नीतिशास्त्र " उन मानकों का एक सैट जिसे सोसायटी अपने ऊपर लागू करती है और जिससे आचरण, चयन और कार्रवाइयों को मार्गदर्शित करने में मदद मिलती है । तथापि, शासन में नीतिशास्त्र का, सरकार की विभिन्न एजेंसियों में विद्यमान की तुलना में कहीं अधिक महत्व है। नीतिशास्त्र मानदंडों

से भिन्न उपायों का मुकाबला करने के लिए तुरंत प्रयास करने की जरूरत है । ऐसे प्रयासों के अंतर्गत कारपोरेट नीतिशास्त्र और व्यवसाय में नीतिशास्त्र शामिलज करने की जरूरत है । प्रत्येक व्यवसाय, स्वैच्छिक संगठन और सिविल सोसायटी प्रणालियों में नीतिशास्त्र की जरूरत है क्योंकि ये इकाइयां अब शासन की प्रक्रिया में महत्वपूर्ण रूप से सम्मिलित हैं । अंत में, नागरिक आचरण में नीतिशास्त्र शामिल होना चाहिए क्योंकि ऐसे आचरण का सरकार और प्रशासन में नीतिशास्त्र पर सीधे ही प्रभाव पड़ता है। इसके संबंध में सिफारिशें "शासन में नीतिशास्त्र" पर आयोग की रिपोर्ट में की गई हैं ।

2.6.7 प्रक्रिया सुधार

उपयुक्त कानून अधिनियमित होने, नीतियां निर्धारित होने और संस्थागत प्रणाली निश्चित होने के बाद, यह सुनिश्चित करने के लिए कि वे नागरिकों की प्रभावी और सुचारू रूप से सेवा करें, यह महत्वपूर्ण है कि उपयुक्त प्रक्रियाएं लागू की जाएं । उनके अंतर्गत की गई वचनबद्धताओं का अनुपालन न किए जाने के लिए तयशुदा दंड, स्वतंत्र, अधिकारप्राप्त और प्रभावी भ्रष्टाचार-रोधी एजेंसियों और सरकार के कामकाज में नागरिकों को सम्मिलित करने के लिए नूतन साधनों के साथ सुनिश्चित नागरिक चार्टर सम्मिलित हैं । ये सभी "सूचना का अधिकार अधिनियम " जैसे विधानों के साथ मिलकर निश्चय ही नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन को बढ़ावा देने में एक प्रमुख भूमिका निभाएंगे । वस्तुतः यही एक महत्वपूर्ण पहलु है जिस पर इस रिपोर्ट में बल दिया गया है ।

2.6.8 शासन की कोटि का समय-समय पर और स्वतंत्र आकलन

यह ठीक ही कहा जाता है कि जिस काम का मानीटरन नहीं किया जाता वह कभी नहीं होता। इससे सभी स्तरों पर शासन की कोटि की समय-समय पर मूल्यांकन करने की जरूरत का पता चलता है। यह मूल्यांकन आंतरिक रूप से और साथ ही बाह्य स्वतंत्र एजेंसियों द्वारा भी किया जा सकता है। योजना आयोग ने ग्यारहवीं योजना दस्तावेज में मानीटरन और आकलन क्षमता को सुदृढ़ करने की जरूरत पर बल दिया है और यद्यपि यह कार्यक्रमों और परियोजनाओं के संदर्भ में था तथापि, यह सिद्धांत अधिशासन के संबंध में भी सही है। इस संबंध में अपेक्षित प्रक्रिया सुधारों पर इस रिपोर्ट के परवर्ती अध्यायों में चर्चा की गई है।

3 सरकार के कार्य

3.1 सरकार के कार्य

3.1.1 सभी सरकारें अनेक प्रकार के कार्य निष्पादिम करती हैं । इन कार्यों को निम्न प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है:[7]

क- *स्वःपरिरक्षण-* राज्य के प्राधिकार को बाह्य आक्रमण और आंतरिक गड़बड़ियों, दोनों से परिरक्षित किया जाना चाहिए । सरकार यह कार्य, राष्ट्रीय सेना, पुलिस बल व अन्य प्रवर्तन एजेंसियों की स्थापना और उनके अनुरक्षण द्वारा तथा विधानों के जरिए इन एजेंसियों को सशक्त बनाकर करती हैं ।

ख- *पर्यवेक्षण और विवादों का निपटान-* प्रजातांत्रिक पद्धतियों और प्रक्रियाओं का सुदृढ़ीकरण, विवाद निपटान पद्धतियों की स्थापना तथा उचित अधिशासन, विवादों को न्यूनतम करने के लिए कुछेक उपाय हैं ।

ग- *सामाजिक विकास-* कानूनों का अधिनियमन और प्रभावी प्रवर्तन, कमजोर वर्गों का कल्याण आश्वस्त करना, वांछनीय सामाजिक परिवर्तन करना कुछेक उपाय हैं, जिन्हें सरकार समाजार्थिक विकास करने के लिए अपनाती है ।

घ- *अर्थव्यवस्था का विनियमन-* यह सरकार के एक सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य के रूप में उभरा है । दृढ़ राजकोषीय और मौद्रिक नीतियां अपनाना सरकार का एक प्रमुख कर्त्तव्य है ।

ड.- *वस्तुओं और सेवाओं की व्यवस्था-* समाजार्थिक विकास पर बढ़ते बल को देखते हुए, आजकल सरकारें विभिन्न प्रकार की वस्तुओं और सेवाओं की जैसे कि शिक्षा, स्वास्थ्य, खाद्यान्नों का सार्वजनिक वितरण आदि, प्रमुख प्रदाता हैं।

3.1.2 सरकार के कार्य देश के संविधान में निर्धारित हैं । भारत के संविधान में सरकार की तीन प्रणालियों-केन्द्रीय, राज्य और स्थानीय की भूमिकाएं और कार्य निर्धारित किए गए हैं । इनका ब्यौरा "मूलभूत अधिकारों " के संबंध में भाग-3, "राज्य नीति के निदेशात्मक सिद्धांतों " के संबंध में भाग-4,

[7] ब्रिटानिया ऑनलाइन से अपनाया गया- *http://www.britannica.com/EBchecked/topic/467746/political-system/36736/The-functions-of-government.retrieved.on 6-8-08*

स्थानीय निकायों के संबंध में भाग-9 और 9-क आदि में दिया गया है । वर्तमान विश्लेषण की दृष्टि से सरकार के कार्यों को निम्न प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता हैः

क- विनियामक कार्य

ख- सेवा प्रदाता कार्य

ग- विकासात्मक कार्य

3.2 विनियामक कार्य

3.2.1 थॉमस जेफेरसन का कहना है कि सरकार की स्थापना सभी नागरिकों के असंक्राम्य अधिकारों, अर्थात जीवन, आजादी का अधिकार और खुशी का आचरण, को सुरक्षित रखने के लिए की जाती है । यदि प्रत्येक व्यक्ति को जो कुछ भी वह करना चाहे और खुशी का आचरण करने के लिए पूरी आजादी बरतने की छूट दे दी जाए तो इससे एक ऐसी स्थिति पैदा हो सकती है जिसके अंतर्गत अन्य व्यक्तियों के अधिकार और आजादी प्रभावित हो सकती है । इसके लिए सरकार की विनियामक भूमिका जरूरी है । राज्य कानून अधिनियमित करता है जो समाज के व्यापक हित में नागरिकों के कार्यकलापों पर प्रतिबंध आरोपित करते हैं । इन कानूनों को प्रवर्तित करने के उद्देश्य से, राज्य बड़ी संख्या में संगठनों का निर्माण करता है जिन्हें इन कानूनों के कार्यान्वयन का भार सौंपा जाता है । तथापि, "इष्टतम विनियमन " प्राप्त करना एक चुनौती भरा कार्य है, क्योंकि व्यक्ति की आजादी और समाज के हित के बीच एक संतुलन कायम किया जाना है ।

3.2.2 भारत में, जैसा कि पहले बताया गया है, सरकार की विनियामक भूमिका संविधान के प्रावधान द्वारा निश्चित है जो केन्द्रीय और राज्य विधानमंडलों को विभिन्न विषयों के संबंध में कानून बनाने के लिए सशक्त बनाता है । इसके अलावा, संविधान का अनुच्छेद 19 राज्य को, सामान्य जनता के हित को संरक्षित रखते हुए अथवा शिष्टाचार, नैतिकता आदि के हित में, भारत की प्रभुसत्ता और अखंडता व सार्वजनिक व्यवस्था के हित में- अनुच्छेद 19 द्वारा प्रदत्त- विभिन्न अधिकारों का इस्तेमाल करने के संबंध में उचित प्रतिबंध आरोपित करने की शक्ति प्रदान करता है । परिणामस्वरूप, अनेक कानून और नियम विद्यमान हैं, जिनका उद्देश्य व्यक्तियों और व्यक्तियों के समूहों के कार्यकलापों को विनियंत्रित करना है। ये म्युनिसिपल कानूनों और उप-कानूनों, वाहन यातायात को शासित करने वाले कानूनों, शस्त्र रखने को शासित करने वाले कानूनों, सार्वजनिक शरारत को रोकने के लिए कानूनों, कर कानूनों, जो कर आरोपित करते हैं और निर्धारितियों द्वारा पूरी की जानी वाली विभिन्न आवश्यकताएं निर्धारित करते हैं, आप्रवास से संबंधित कानूनों आदि के रूप में हैं । जैसा कि पिछले पैराग्राफ में बताया गया है, प्रभावी विनियमन एक नाजुक संतुलनकारी कार्य है तथा अत्यधिक विनियमन और साथ ही ढीले विनियमन दोनों से ही नागरिकों को काफी कठिनाई हो सकती है । ऐसे उदाहरण हैं जबकि सरकारी एजेंसियां,

सार्वजनिक कल्याण के अंतिम उद्देश्य को दिमाग में रखे बगैर मात्र विनियमन हेतु विनियंत्रित करती हैं। कभी-कभी व्यवस्थित कठोरताएं, अनावश्यक जटिलताएं और अत्यधिक विकेन्द्रीकरण के फलस्वरूप ऐसी स्थितियां पैदा हो जाती हैं, जिनके तहत सरकार की एजेंसियां उप-इष्टतम रूप से कार्य करती हैं और सरकारी तंत्र के प्रयासों के वांछित परिणाम प्राप्त नहीं होते । बड़ी संख्या में ऐसे मामले भी हैं जबकि कमजोर विनियमन की वजह से सार्वजनिक हित की बलि हो जाती है- म्युनिसिपल इमारत उप-नियमों के असंतोषजनक प्रवर्तन की वजह से दिल्ली में हाल ही में बड़े पैमाने पर तोड़-फोड़ हुई।

3.2.3 "स्थानीय शासन " पर अपनी रिपोर्ट में आयोग ने स्थानीय निकायों द्वारा कार्यान्वित विनियामक मुद्दे की जांच की और टिप्पणी की कि सभी विनियामक कार्यों के संबंध में पांच सिद्धांतों- सरलीकरण, पारदर्शिता, उद्देश्यपरकता, अभिसरण और शीघ्र निपटान- का पालन किया जाना चाहिए । आयोग ने सिफारिश की :

> *5.4.2.10(क) यूएलबी से संबंधित सभी विनियामक प्रावधानों को अद्यतन बनाने और उनके सरलीकरण के एक समयबद्ध कार्यक्रम को अनिवार्य बनाया जाना चाहिए । प्रत्येक राज्य सरकार द्वारा स्थानीय शासन में प्रक्रियाओं की जांच करने और उनके सरलीकरण के लिए एक कार्यबल गठित किया जाना चाहिए । कार्यबल द्वारा स्थानीय सरकारों के क्षेत्र कार्यालयों में विवेक को कम करने तथा उद्देश्यपरकता कायम करने के लिए किए जाने वाले उपायों का भी सुझाव दिया जाना चाहिए । नगर म्युनिसिपल निगम ऐसा कार्य अपने आप आयोजित कर सकते हैं ।*

3.2.4 आयोग इस बात को दोहराना चाहेगा कि स्थानीय सरकारों के संदर्भ में प्रतिपादित सिद्धांत सभी विनियामक कार्यकलापों पर भी लागू होंगे । इसके अलावा, आयोग विनियमन के विभिन्न पहलुओं पर बल देना चाहेगा :

क- *जहां आवश्यक हो विनियमन केवल वही :* यह दलील दी जाती है कि भारत एक अत्यधिक विनियंत्रित देश है, किन्तु अनेक विनियमों को सच्ची भावना से कार्यान्वित नहीं किया जाता । कारणों में सम्मिलित हैं : (i) ऐसे विनियमनों की मात्र संख्या; (ii) अप्रचलित विनियमन जो संविधि पुस्तकों में अभी भी बने हुए हैं; (iii) अत्यधिक कानून बनाने की प्रवृत्ति : परिणामस्वरूप विधान अंतिम लक्ष्य बन जाता है; और (iv) इन विनियमों में निर्धारित जटिल प्रक्रियात्मक औपचारिकताएं । इसलिए सभी कानूनों और विनियमों की- केन्द्रीय, राज्य और स्थानीय- विस्तृत जांच पड़ताल करना आवश्यक है- तत्पश्चात अनावश्यक विनियमों को रद्द किया जाना चाहिए, अप्रचलित कानूनों को अद्यतन बनाया जाना चाहिए और प्रक्रियाओं को सरल बनाया जाना चाहिए ताकि अनुपालन सहज हो सके ।

ख- *विनियमन प्रभावी होना चाहिए :* बड़ी संख्या में विनियमों का परिणाम उनका असंतोषनक प्रवर्तन होता है । सामाजिक विधान इसके उल्लेखनीय उदाहरण हैं । ढीले प्रवर्तन के कारण भ्रष्ट और अनैतिक प्रथाओं को जन्म मिलता है और विधानों के उद्देश्यों की भी पूर्ति नहीं होती है । विनियमों के असंतोषजनक प्रवर्तन का एक अन्य कारण उन्हें प्रवर्तित करने का काम जिन एजेंसियों को सौंपा गया है उनकी क्षमता का निर्माण करने पर कम ध्यान दिया जाना है । उदाहरण के लिए, मोटर वाहन विभाग की क्षमता और विशेषज्ञता सड़क पर चल रहे वाहनों के अपार विकास के साथ गति नहीं रख पाई है । आयोग का मत है कि यह सुनिश्चित करने के वास्ते कि विनियामक उपायों के परिणामस्वरूप भ्रष्ट प्रथाएं न पनपें, उन एजेंसियों पर प्रभावी पर्यवेक्षण रखना आवश्यक है जो इन विनियायमक कार्यों का निष्पादन करते हैं । यह पर्यवेक्षण प्रमुख रूप से पर्यवेक्षण अधिकारियों द्वारा आंतरिक रूप से किया जाना चाहिए और उन्हें एक स्वतंत्र एजेंसी द्वारा समय-समय पर आकलन के जरिए पूरक बनाया जाना चाहिए ।

ग- *विनियमन का सर्वोत्तम स्वरूप स्वःविनियमन है :* कराधान के क्षेत्र में विभागीय आकलन के स्थान पर स्वःआकलन पर अधिक निर्भरता की ओर बदलाव आया है । यह संघीय करों के संबंध में सही है, जैसे कि आय कर, राज्य कर, जैसे कि "वैट " और संपत्ति कर जैसे स्थानीय कर । स्वैच्छिक अनुपालन के इस सिद्धांत का अन्य क्षेत्रों तक विस्तार किया जा सकता है, जैसे कि इमारत उप-नियम, सार्वजनिक स्वास्थ्य विनियम आदि । प्रारंभ में, यह सिद्धांत सीधे ही उन मामलों पर लागू किया जा सकता है जिन मामलों में समय-समय पर नवीकरण किए जाने की जरूरत है ।

घ- *विनियामक प्रक्रियाएं सरल, पारदर्शी और नागरिक- अनुकूल होनी चाहिए :* आयोग ने "शासन में नीति शास्त्र " पर अपनी रिपोर्ट में भ्रष्टाचार की गुंजाइश न्यूनतम करने के लिए अनेक व्यवस्थित सुधारों पर विचार किया है । इनमें सम्मिलित हैं : कारोबार को सरल बनाना, आईटी का उपयोग, पारदर्शिता को प्रोत्साहित करना, विवेक को कम करना, प्रभावी पर्यवेक्षण आदि ।

ड.- *विनियमन कार्यकलापों में नागरिकों के समूहों, व्यवसायिक संगठनों को सम्मिलित करना :* प्रवर्तन तंत्र के संचालन में नागरिकों के समूहों और साथ ही व्यावसायिक संगठनों को भी अनुपालन को प्रमाणित करने और विनियमों के उल्लंघनों की संबंधित प्राधिकारियों को रिपोर्ट करने के लिए शामिल करके भागीदारी प्राप्त की जा सकती है। हाल ही में, दिल्ली में निर्माण अनुमति प्रदान करने के लिए प्रक्रिया को सरल बनाया गया है तथा पंजीकृत वास्तुविदों को मकानों के लिए निर्माण योजनाएं प्रमाणित करने

के लिए प्राधिकृत कर दिया गया है। इससे, सिविल एजेंसियों के कार्य में तथा देरियों और भ्रष्टाचार में भी कमी आई है । इस सिद्धांत का कार्यकलाप के अन्य क्षेत्रों में भी विस्तार किया जा सकता है ।

3.3 सेवा प्रदाता कार्य

3.3.1 सरकार, शिक्षा और स्वास्थ्य जैसे सामाजिक सेवाओं से लेकर बिजली, सड़क, परिवहन और पानी आदि जैसी आधारभूत सेवाओं तक अनेक प्रकार की सेवाएं नागरिकों को प्रदान करती है । "स्थानीय शासन" पर अपनी रिपोर्ट में आयोग ने सेवा प्रदान करने के मुद्दे की विशेष रूप से स्वास्थ्य और शिक्षा के मुद्दे की जांच की थी और निम्न प्रकार सिफारिश की हैं :

क- *शिक्षा और स्वास्थ्य के महत्वपूर्ण सेवा प्रदाय क्षेत्रकों में केन्द्रीयकरण नियंत्रण से विकेन्द्रीकृत कार्रवाई पर, राज्य विभागों में जवाबदेही को स्थानीय समुदायों को सौंपने और रोजगार गारंटा की बजाए सेवा गारंटी पर बल देने के प्रति बदलाव लाए जाने की जरूरत है ।*

ख- *यह आवश्यक है कि सभी स्कूलों को कार्यात्मक रूप से आत्म-निर्भर बनाया जाए, यहां तक कि बुनियादी सुविधाएं और कक्षा की आवश्यकताएं सभी शहरी स्कूलों में अगली दो वर्ष की अवधि के अंदर उपलब्ध कराई जानी चाहिए ।*

ग- *नगरपालिकाओं को, विशेष रूप से बड़ी नगरपालिकाओं को, स्कूलों के संचालन में एनजीओ, कारपोरेट क्षेत्रक और वैयक्तिक स्वयंसेवकों की सहायता प्राप्त करनी चाहिए। वस्तुतः सेवा सुपुर्दगी में सुधार करने के लिए हमारे सामाजिक क्षेत्रक में स्वैच्छिक सेवा तत्व की शुरूआत करना उपयोगी होगा ।*

घ- *निजी स्वास्थ्य देखरेख की दिशा में बदलाव लाने की शहरी क्षेत्रों में प्रवृत्ति को, नैदानिक सेवाओं और निवारक व स्वास्थ्य देखरेख के मात्र उपचारात्मक पहलुओं से भिन्न के रूप में सार्वजनिक स्वास्थ्य पर ध्यान केन्द्रित करने के लिए नगर प्राधिकारियों द्वारा एक अवसर के रूप में देखे जाने की जरूरत है ।*

ड.- *स्कूलों और अस्पतालों के लिए संस्थान- विशिष्ट मानक निर्धारित किए जाने चाहिए तथा सेवा प्रदान करने में निष्पादन का मानीटरन करने के लिए तृतीय पक्षकार द्वारा आकलन किए जाने चाहिए । सेवा आउटकम की गारंटी प्रदान करने और सेवा में निष्पादन को निष्पादन के साथ जोड़कर वेतन की अधिकतम सीमा को समाप्त करके सभी स्तरों पर निष्पादन आधारित प्रोत्साहन निर्धारित किए जाने चाहिए ।*

च- जवाबदेह रहित राज्य स्तर भर्ती से हटकर किसी संस्थान/सोसायटी के रूप में अस्पतालों और स्कूलों के लिए भर्ती की जानी चाहिए ।

छ- स्थानीय निकायों को स्वास्थ्य पद्धतियों, स्वच्छता सुविधाओं और पेयजल सुविधाओं के बीच अभिसरण सुनिश्चित करना चाहिए । शहरी क्षेत्रों में प्राथमिक स्तर सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थानों का प्रबंधन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा किया जाना चाहिए ।

ज- स्थानीय शासनों द्वारा प्रदान की जाने वाली सभी सेवाओं के संबंध में निष्पादन संकेतकों का एक सेट तैयार करने की जरूरत है । संबंधित मंत्रालय को इस प्रयोजनार्थ मार्गनिर्देश निर्धारित करने चाहिए । इसलिए राज्य सरकारों को इस प्रयोजनार्थ मानदंड निर्धारित करने चाहिए ।

झ- संबंधित मंत्रालय को विभिन्न सेवा प्रदाय प्रणालियों के निष्पादन के बारे में राज्य-वार डाटाबेस कायम करना चाहिए । इसी प्रकार, सभी म्युनिसिपल निकायों को कवर करते हुए राज्य को ऐसी सेवाओं के संबंध में एक डाटाबेस तैयार करना चाहिए ।

3.3.2 आयोग इस विषय पर अपनी सिफारिशों को दोहराना चाहेगा । जहां तक आधारभूत सेवाओं का संबंध है, इन सेवाओं के लिए पारंपरिक रूप से सरकारी एजेंसियां जिम्मेदार रहीं हैं क्योंकि इन्हें स्वाभाविक तौर पर उनका एकाधिकार समझा जाता है । तथापि, आजकल इनमें से बहुत सी सेवाओं के निजीकरण की दिशा में प्रवृत्ति बढ़ रही है जिससे कि अधिक कार्यकुशलता, प्रतिस्पर्धा और जवाबदेही भी सुनिश्चित हो सके । दिल्ली सहित भारत के अनेक नगरों में बिजली वितरण का निजीकरण इस प्रवृत्ति को परिलक्षित करता है । चाहे ये सेवाएं सरकारी अथवा निजी एजेसियों द्वारा प्रदान की जाएं। किन्तु, नागरिकों के लिए और अधिक कार्यकुशलता व जवाबदेही सुनिश्चित यकरने की जरूरत है। इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए पूरी लागत वसूली, नागरिक चार्टर का कार्यान्वयन, नागरिक समूहों से फीडबैक प्रणालियां और सरकारी-निजी भागीदारी सुनिश्चित करना कुछेक उपाय हैं । नागरिक चार्टर का विषय और नागरिक समूहों की भागीदारी पर इस रिपोर्ट के अध्याय-4 में विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है ।

3.3.3 सेवाएं प्रदान करने के लिए एकल खिड़की पद्धति

3.3.3.1एक तरीका, जिसे दुनिया भर की सरकारों ने नागरिकों (और व्यवसाय) के लिए सुचारू और प्रभावी सेवाएं प्रदान करने के लिए अपनाया है, "एकल खिड़की पद्धति" है। इस दृष्टिकोण को प्रेरित करने वाली एक शक्ति यह विश्वास है कि नागरिकों को विभिन्न सेवाएं प्राप्त करने के लिए भिन्न-भिन्न सरकारी कार्यालयों का चक्कर काटने की जरूरत नहीं है । इसे अनेक तरीकों से प्राप्त किया जाता है। एक दृष्टिकोण के अंतर्गत सेवा प्रदाता संगठन को अपनी प्रक्रियाएं इस ढंग से पुनर्गठित

करने की छूट होती है कि उसके द्वारा प्रदान की जाने वाली सभी सेवाएं नन्नगरिकों को एक ही केन्द्र/यूनिट के माध्यम से प्राप्त हों। एक अन्य दृष्टिकोण एक ऐसे संगठन की स्थापना करने का है जिसके माध्यम से विभिन्न सरकारी संगठन नागरिकों को एक ही प्रदाय स्थल से सेवाएं प्रदान कर सकते हैं । कुछ सरकारों ने एक ऐसा दृष्टिकोण अपनाया है जिसके अंतर्गत अलग से कोई संगठन स्थापित नहीं किया जाता- सभी संगठन एक सामान्य सेवा प्रदाय अवस्थापना स्थापित करने के लिए यादृच्छिक रूप से कार्य करते हैं ।[8]

3.3.3.2 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) ने सरकारों और उनकी विभिन्न यूनिटों को नागरिकों को तेज, अधिक कुशल व पारदर्शी ढंग से, सूचना और सेवाएं प्रदान करने में समर्थ बना दिया है। वस्तुतः भिन्न-भिन्न सरकारें आजकल सभी सरकारी संगठनों के लिए एक वेब-समर्थित एकल खिड़की अन्योन्यक्रिया उपलब्ध कराती हैं । इसका एक उदाहरण, सभी सरकारी कारोबार, सेवाओं और सूचना के लिए अमरीका की अधिकारिक वेब पोर्टल "usa.gov." है।इसी प्रकार, "**www.direct.gov.uk**" वेबसाइट के अंतर्गत यू.के. सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सूचना और सार्वजनिक सेवाओं के संबंध में एकल खिड़की वेब-समर्थित सुलभता उपलब्ध है। भारत में भी "नेशनल पोर्टल" (http://india.gov.in) के अंतर्गत संघीय और

बॉक्स 3.1 : एकल खिड़की बहु-चैनल सरकार (एसडब्ल्यूएमसीजी)- जर्मनी

एसडब्ल्यूएमसीजी की स्थापना, "एक स्थल पर खरीदारी " एजेंसियां स्थापित करने के उद्देश्य से जर्मनी में म्युनिसिपल स्तर पर 1980 के दशक के मध्य में की गई थी । इस समय, "बहु-चैनल " दृष्टिकोण के तहत वास्तविक सुलभता और वेब आधारित सुलभता पद्धतियों को एकीकृत किया गया है तथा निम्नलिखित चैनलों के माध्यम से एकल खिड़की सेवा प्रदान करने की व्यवस्था है :

1. म्यूनिसिपल इंटरनेट पोर्टल- के तहत विस्तृत सूचना डाउनलोड और सेवाएं प्रदान की जाती हैं।
2. काल सेंटर्स- के तहत सूचना, साधारण सेवाएं और नियुक्तियां उपलब्ध कराई जाती हैं ।
3. नागरिक सेवा केन्द्र (सीएससी)- के तहत पंजीकरणों, आईडी कार्डों, पासपोर्टों, ड्राइविंग लाइसेंसों और अपराध रजिस्टर सत्यापनों से संबंधित सेवाएं प्रदान करने के लिए एकल खिड़की सुविधा प्रदान की जाती है । एक विशिष्ट सीएससी लगभग 1,00,000 लोगों को सेवाएं प्रदान करता है ।

जर्मनी में, सीएससी, राज्य और संघीय स्तरों पर अविद्यमान हैं क्योंकि अधिकांश सेवाएं म्युनिसिपल निकायों द्वारा प्रदान की जाती हैं और संवैधानिक कानून संघीय और राज्य संगठनों को म्युनिसिपल कार्यकलापों में हस्तक्षेप करने से निषिद्ध करते हैं। तथापि, नीतियों, कराधान, सीमा-शुल्क, शिक्षा आदि के बारे में सूचना जैसी सेवाओं के मामलों में, संघीय और राज्य वेब पोर्टल उपलब्ध हैं ।

इस बात की सावधानी बरती गई है कि सीएससी पर ज्यादा भार न पड़े- केवल लोगों की महत्वपूर्ण जरूरतों, सामूहिक सेवाओं, ऐसी सेवाओं से जुड़ी सेवाएं प्रदान की जाती हैं, जिनके संबंध में सिविल सेवकों के लिए विशेषज्ञ तकनीकी ज्ञान की जरूरत नहीं होती । सीएससी पर ऐसी जानकारी प्रदान करने का भार नहीं डाला गया है जो उद्योग विशिष्ट होते हैं अथवा जिनके लिए किसी सरकारी सेवक की विशिष्ट दक्षताओं की जरूरत होती है अथवा जिसके लिए अतिरिक्त जानकारी एकत्र करने की जरूरत होती है ।

स्रोत : http://siteresources.worldbank.org/EXTEDEVELOPMENT/Resources/070918_Axe.ppt?resourceurlname=070928_Axel.ppt

[8] "इम्प्रूविंग सर्विस थ्रू सिंग- विंडो डिलवरी" से लिया गया : राफ हेनत्जमेन, सहायक सचिव, सेवा और नूतनता, कनाडा सरकार

राज्य स्तरों पर बड़ी संख्या में सरकारी संगठनों के लिए अन्योन्यक्रिया की व्यवस्था है ।

इसी प्रकार, राज्य सरकारों ने, विशेष रूप से औद्योगिक मंजूरियां प्रदान करने के लिए "एकल खिड़की एजेंसियां " स्थापित की हैं । इन "एकल खिड़की एजेंसियों " में सभी संबंधित विभागों के मनोनीत शामिल हैं । देखा गया है कि ये एजेंसियां, अनेक बार, केवल "सिद्धांततः अनुमोदन " प्रदान करती हैं और आवेदक को उसके बाद प्रत्येक एजेंसी से अनौपचारिक अनुमोदन प्राप्त करना होता है । इसलिए, इन "एकल खिड़की एजेंसियों को संगत सेवाएं प्रदान करने में समर्थ बनाने के लिए, पर्याप्त रूप से सशक्त बनाए जाचने की जरूरत है । तथापि, यह समझने की जरूरत है कि यद्यपि "एकल खिड़की " दृष्टिकोण एक सादी अवधारणा है तथापि, इसे कार्यान्वित करने के लिए, आईसीटी का प्रयोग करके, सरकारी संगठनों में व्यापक व्यवसाय प्रक्रिया पुनर्गठन की जरूरत है ।

3.3.4 सिफारिशें :

क- सरकारी संगठनों को, विनियामक कार्यों का निष्पादन करते समय पैराग्राफ 3.2.4 उल्लिखित सिद्धांतों का पालन करना चाहिए ।

ख- सरकारी एजेंसियों को, चाहे वे विकासात्मक हों या विनियामक, देरियों को न्यूनतम करने तथा नागरिकों के लिए अधिकतम सुविधाएं प्रदान करने के लिए अपने संगठनों के अंदर, "एकल खिड़की एजेंसी " अवधारणा लागू करनी चाहिए । कुल मिलाकर सरकार को, नागरिकों के लिए सभी विकासात्मक और विनियामक सेवाएं प्रदान करने के लिए राज्य स्तर पर एक एकल खिड़की की जल्द से जल्द स्थापना करने के लिए सीमा की पाबंदी के साथ, एक नक्शा तैयार करना चाहिए ।

3.4 सरकार के विकासात्मक कार्य

3.4.1 सरकार, अपने नागरिकों के समाजार्थिक उत्थान को प्रोत्साहित करने के लिए बड़ी संख्या में कल्याण और विकास कार्यक्रम कार्यान्वित करती है । इनके अंतर्गत, निर्धनता उपशमन कार्यक्रम, रोजगार सृजन स्कीमें, अवस्थापना को सुदृढ़ करने के लिए स्कीमें, समाज के कमजोर वर्गों के कल्याण के लिए उपाय, नागरिकों की स्वास्थ्य और पोषाहार स्थिति सुधारने आदि के लिए कार्यक्रम सम्मिलित हैं। ये कार्यक्रम मुख्य रूप से राज्य सरकारों द्वारा अपने तंत्र और स्थानीय शासनों के माध्यम से कार्यान्वित किए जाते हैं । इनमें से प्रत्येक कार्यक्रम की विशिष्ट प्रवृत्तियां और दिशानिर्देश हैं । आयोग ने अपनी दूसरी रिपोर्ट में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (एनआरईजीए) के कार्यान्वयन के संबंध में मुद्दों की विस्तारपूर्वक जांच की है और इस कानून के प्रभावी कार्यान्वयन के संबंध में विस्तृत रूप से सिफारिशें की हैं । सरकार के अन्य महत्वपूर्ण कार्यक्रमों के विशिष्ट ब्यौरों की जांच किए बगैर आयोग यह सुझाना चाहेगा कि विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में सहायिकता के सिद्धांत को

अपनाया जाना चाहिए। ऐसा करते समय इन कार्यक्रमों के सभी स्तरों पर नागरिकों को शामिल किया जाना चाहिए और सभी विकासात्मक कार्यक्रम के लिए सामाजिक ऑडिट को अनिवार्य बनाया जाना चाहिए।

3.4.2 सिफारिशें

क- **किसी भी कार्यक्रम के लिए कार्यान्वयन तंत्र के संबंध में निर्णय करते समय सहायिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए।**

ख- **इन कार्यक्रमों के सभी स्तरों पर, अर्थात आयोजना, कार्यान्वयन और मानीटरन में नागरिकों को सक्रिय रूप से शामिल किया जाना चाहिए।**

ग- **सभी कार्यक्रमों के संबंध में अनिवार्य सामाजिक ऑडिट आयोजित किया जाना चाहिए।**

घ- **सभी कार्यक्रमों के संबंध में समय-समय पर प्रभाव आकलन आयोजित किया जाना चाहिए।**

नागरिक चार्टर

4

4.1 प्रस्तावना

4.1.1 नागरिक चार्टर एक ऐसा दस्तावेज है जिसका उद्देश्य किसी संगठन को पारदर्शी, जवाबदेह और नागरिक-अनुकूल बनाना है । एक नागरिक चार्टर मूलतः संगठन द्वारा उसके द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवा के मानकों के संबंध में की गई वचनबद्धताओं का एक सेट है। प्रत्येक नागरिक चार्टर में, उसे सार्थक बनाने के लिए अनेक अनिवार्य घटक होते हैं : पहला संगठन की दूरदृष्टि और मिशन वक्तव्य होता है । इसमें वांछित आउटकम और उन लक्ष्यों और आउटकमों को प्राप्त करने के लिए सामान्य कार्यनीति का उल्लेख होता है । दूसरे, नागरिक चार्टर में संगठन द्वारा इस बात का स्पष्ट उल्लेख होना चाहिए कि वह विषयों से संबंधित है और उसके मुख्य-मुख्य सेवा क्षेत्र क्या हैं । इससे उपभोक्ताओं को उन सेवाओं की किस्म को समझने में मदद मिलती है जिनकी वे किसी विशेष सेवा प्रदाता से उम्मीद कर सकते हैं । ये प्रतिबद्धताएं/वायदे नागरिक चार्टर के केन्द्र बिन्दु होते हैं । यद्यपि ये वायदे किसी न्यायालय में प्रवर्तनीय नहीं हैं । फिर भी प्रत्येक संगठन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि किए गए वायदे पूरे किए जाएं और किसी चूक के मामले में उपयुक्त क्षतिपूर्ति/उपचारात्मक पद्धति की व्यवस्था की जानी चाहिए । तीसरे, नागरिक चार्टर में चार्टर के संदर्भ में नागरिकों की जिम्मेदारियां भी निर्धारित की जानी चाहिए ।

4.2 नागरिक चार्टर का विकास

4.2.1 नागरिक चार्टर, जब 1990 के दशक के प्रारंभ में लागू किए गए थे, उस समय ये सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने में उल्लेखनीय बदलाव का द्योतक थे । नागरिक चार्टर के अंतर्गत सार्वजनिक सेवाओं के ग्राहकों के रूप में नागरिकों पर बल दिया जाता है । नागरिक चार्टर स्कीम, अपने वर्तमान रूप में सर्वप्रथम यू.के. में 1991 में प्रारंभ की गई थी । इसका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि सार्वजनिक सेवाओं को उन नागरिकों के प्रति प्रतिक्रियाशील बनाया जाए जिनकी वे सेवा करती हैं। "नागरिक चार्टर पर प्रथम रिपोर्ट की प्रस्तावना" में, जिसे 1992 में प्रधानमंत्री जॉन मेजर ने जारी किया था, निम्न प्रकार परिभाषा स्पष्ट की गई थी :

> *"नागरिक चार्टर के अंतर्गत सार्वजनिक सेवाओं को उन लोगों की दृष्टि से देखा जाता है जो इनका उपयोग करते हैं । काफी समय तक प्रदाताओं का प्रभुत्व था और अब उपभोक्ता की बारी है । नागरिक चार्टर से गुणवत्ता में सुधार होगा, चयनात्मकता में वृद्धि होगी, बेहतर मूल्य प्राप्त होगा तथा जवाबदेही का विस्तार होगा (कैबिनेट ऑफिस, यू.के., 1992)।"*

4.2.2 नागरिक चार्टर एक सार्वजनिक वक्तव्य होता है, जिसमें विशष्ट सेवा के संबंध में नागरिकों की हकदारी, सेवा के मानकों, उपभोक्ताओं द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तों और मानकों का अनुपालन न किए जाने की स्थिति में उपभोक्ताओं के लिए उपलब्ध उपचारों का उल्लेख होता है । चार्टर अवधारणा नागरिकों को सेवा के वचनबद्ध मानकों की मांग करने के लिए सशक्त बनाती है । इस प्रकार, नागरिक चार्टर के अंतर्गत यह सुनिश्चित करके कि ये सेवाएं आपूर्ति प्रेरित न होकर मांग प्रेरित हों, सार्वजनिक सेवाओं को नागरिक-केन्द्रिक बनाना है । इस संदर्भ में नागरिक चार्टर अभियान के मूल रूप में परिकल्पित छः सिद्धांत निम्न प्रकार थे :[9]

(i) *गुणवत्ता- सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार करना*

(ii) *चयन- उपभोक्ताओं के लिए जहां कहीं संभव हो;*

(iii) *मानक- यह विनिर्दिष्ट करते हुए कि एक समय सीमा के अंदर क्या उम्मीद की जानी चाहिए;*

(iv) *मूल्य- करदाता के धन के लिए;*

(v) *जवाबदेही- सेवा प्रदाता की (अलग-अलग और साथ ही संगठन की भी); और*

(vi) *पारदर्शिता- नियमों, प्रक्रियाओं, स्कीमों और शिकायत समाधान में ।*

इनमें 1998 में संशोधन करके निम्न प्रकार सेवा प्रदाय के नौ सिद्धांत बना दिए गए :[10]

(i) *सेवा के निर्धारित मानक;*

(ii) *खुला होना चाहिए और पूरी जानकारी दी जानी चाहिए;*

(iii) *परामर्श और भागीदारी;*

(iv) *सुलभता को प्रोत्साहन और चयन को बढ़ावा;*

(v) *सभी के साथ उचित व्यवहार;*

(vi) *गलत मार्ग पर जाने पर उन्हें सही दिशा में मोड़ना;*

(vii) *संसाधनों का प्रभावी ढंग से उपयोग;*

(viii) *नूतनता और सुधार; और*

(ix) *अन्य प्रदाताओं के साथ काम करना ।*

[9] स्रोत : *http://goicharters.nic.in/ccinitiative.htm*
[10] स्रोत : *http://goicharters.nic.in/ccinitiative.htm*

4.3 चार्टर मार्क

4.3.1 चार्टर मार्क स्कीम, नागरिकों के चार्टरों में कार्यकुशलता में सुधार करने के लिए 1991 में यूनाइटिड किंगडम में लागू की गई थी । इसे संगठनों को अपनी ग्राहक सेवा और उपभोक्ताओं के लिए सुपुर्दगी पर बल देने और सुधार करने में, सहायता प्रदान करने के लिए तैयार किया गया था । चार्टर मार्क मानक में छः मापदंड सम्मिलित थे :[11]

- *मापदंड 1* : मानकों का निर्धारण और उत्तम निष्पादन
- *मापदंड 2* : अपने ग्राहकों, भागीदारी और स्टाफ को सक्रिय रूप से शामिल करना
- *मापदंड 3* : प्रत्येक के लिए निष्पक्ष और सुलभता और चयन को बढ़ावा देना
- *मापदंड 4* : सतत रूप से विकास और सुधार
- *मापदंड 5* : अपने संसाधनों का प्रभावी और विवेकपूर्ण उपयोग
- *मापदंड 6* : जिन समुदायों की आप सेवा कर रहे हैं उनके लिए अवसरों और जीवन स्तर में सुधार करने के लिए योग देना ।

4.3.2 सार्वजनिक सेवा संगठन चार्टर मार्क के लिए आवेदन करने के लिए पात्र थे और केवल उन्हीं को मान्यतास्वरूप चार्टर मार्क दिया जाता था जो उल्लिखित मापदंडों के अनुसार संतोषजनक पाए जाते थे । आकलन की प्रक्रिया स्वतंत्र एजेंसियों द्वारा निष्पादित की जाती थी।

4.3.3 यू.के. में नागरिक चार्टर स्कीम का आकलन बाहरी एजेंसियों के और साथ ही सरकारी समितियों के भी विशेषज्ञों द्वारा किया जाता है । सार्वजनिक सेवा समिति ने "नागरिक चार्टर के संबंध में रिपोर्ट (1997)" में यह निष्कर्ष निकाला कि इस पहल ने "सार्वजनिक सेवाओं को सुधारने में एक महत्वपूर्ण योगदान" किया है । समिति इस निष्कर्ष पर पहुंची कि नागरिक चार्टर के फलस्वरूप बहुत-सी सेवाएं प्रदान करने में, परंपरा और प्रतिक्रियाशीलता में सुधार हुआ है ।[12]

4.3.4 दूसरी ओर, नागरिक चार्टर के बारे में कुछ आलोचना भी हुई है। अनेक आकलनों से पता चला कि चार्टर में किए गए वायदे अस्पष्ट और अर्थहीन थे। लोक प्रशासन संबंधी प्रवर समिति (यूके) ने "चयन, भागीदारी और सार्वजनिक सेवा" पर अपनी 11वीं रिपोर्ट में नोट किया कि नागरिक चार्टर में लोगों का सम्मान समाप्त हो गया है क्योंकि यह अपने उद्देश्यों में अत्यंत भ्रमित है ।[13]

4.3.5 चार्टर मार्क स्कीम की 2006 में व्यापक रूप से समीक्षा की गई-"सार्वजनिक सेवाएं बदलने में ग्राहक भागीदारी" (बर्नार्ड हेर्डन रिपोर्ट)। निम्नलिखित टिप्पणियां की गई :

[11] http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark/criteria.aspx 9.1.09 को पुनः प्राप्त

[12] लोक प्रशासन के संबंध में प्रवर समिति की 12वीं रिपोर्ट (यू.के.)

[13] ibid

चार्टर्ड मार्क स्कीम एक अनकही सफलता की कहानी की तरह है । चार्टर्ड मार्कधारी सामान्यतः स्कीम के बारे में अत्यंत सकारात्मक होते हैं । उनका मत है कि यह मानकों में सुधार करने में एक महत्वपूर्ण प्रबंधन साधन है और इससे स्टाफ के सदस्यों को अभिप्रेरित करने में मदद मिलती है । काफी अधिक उपाख्यानमूलक है किन्तु चार्टर मार्क की कारगरता का बहुत कम सकारात्मक साक्ष्य है । चार्टर मार्क स्कीम प्रगति कर रही है किन्तु पूर्ण सार्वजनिक क्षेत्रक की प्रतिशतता घुसपैंठ- और इस प्रकार समग्र प्रभाव- काफी कम रहता है । आजकल चार्टर मार्क की सार्वजनिक जागरूकता का स्तर बहुत कम है तथा गुणवत्ता स्कीमों और अवार्डों के बारें में जनता के सदस्यों द्वारा सामान्य संदेह प्रकट किया गया- जो हमें संकेन्द्रित समूहों से प्राप्त हुआ । तथापि, कुल मिलाकर लोगों का विश्वास है कि किसी रूप में गुणवत्ता स्कीम अथवा अवार्ड से चयन प्रभावित हो सकता है, जहां यह लागू होता है । यह नोट किया जाना चाहिए कि अधिकांश सार्वजनिक सेवाओं के निष्पादन मानक होते हैं, उनकी संसद तथा जनता को रिपोर्ट की जाती है कि कितनी अच्छी तरह से इनकी पूर्ति हुई है । अधिकांश सार्वजनिक सेवा प्रदाता ग्राहक संतुष्टि के स्तरों का भी माप करते हैं । तथापि, यह विशेष रूप से कठोर नहीं होता है । क्षेत्रकों के बीच भी तुलना करना कठिन है, सिवाय कुछेक अपवादों के । हमने इस बात पर भी ध्यान दिया है कि अनेक देशों में ग्राहक संतुष्टि के मूलभूत प्रेरकों के संबंध में अनुसंधान किए गए हैं । ऐसे अनुसंधान यू.के. में आयोजित किए गए हैं तथा उनके संगत निष्कर्ष निकले हैं । सारांश में, सार्वजनिक सेवाओं के अंदर ग्राहक संतुष्टि के निम्नलिखित प्रमुख प्रेरक समझे जाते हैं :

- *आश्वासित आउटकम प्रदान करना और समस्याओं की सुचारू हैंडलिंग;*
- *सेवा प्रदान करने में समय की पाबंदी;*
- *प्रदत्त सही और विस्तृत जानकारी तथा प्रगति रिपोर्टें;*
- *व्यावसायिकता तथा स्टाफ की दक्षता और ग्राहकों के साथ उचित व्यवहार; और*
- *स्टाफ अभिवृत्तियां- अनुकूल, विनम्र और ग्राहकों की जरूरतों के प्रति सहानुभूतिपूर्ण।*

4.3.6 बर्नार्ड हेरडन रिपोर्ट में की गई सिफारिशों के अनुसरण में चार्टर्ड मार्क स्कीम में संशोधन किया गया तथा "ग्राहक सेवा उत्कृष्टता " स्कीम 2008 में शुरू की गई । चार्टर्ड मार्क स्कीम की तरह, नई स्कीम के अंतर्गत भी सार्वजनिक सेवा संगठनों को, निम्नलिखित पांच मापदंडों के आधार पर एक स्वतंत्र औपचारिक आकलन प्रक्रिया के माध्यम से "ग्राहक सेवा उत्कृष्टता " प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है :

(i) ग्राहक अंतर्दृष्टि

(ii) संगठन की परंपरा

(iii) सूचना और सुलभता

(iv) प्रदाय

(v) समय की पाबंदी और सेवा की गुणवत्ता

4.4 नागरिक चार्टर के संबंध में भारत का अनुभव

4.4.1 भारत सरकार ने "प्रतिक्रियाशील प्रशासन के संबंध में एक राष्ट्रीय संवाद " 1996 में शुरू किया । एक महत्वपूर्ण सुझाव, जो उभरकर सामने आया वह सभी सार्वजनिक सेवा संगठनों के लिए "नागरिक चार्टर " तैयार किए जाने के संबंध में था । इस सुझाव को मई, 1997 में आयोजित मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन में जबर्दस्त समर्थन प्राप्त हुआ । सम्मेलन में एक प्रमुख निर्णय यह लिया गया कि ऐसे सभी क्षेत्रों में जहां बड़ी मात्रा में जनता अन्योन्यक्रिया होती है, जैसे कि रेलवे, दूरसंचार, डाक और सार्वजनिक वितरण पद्धतियां, अस्पताल और राजस्व व बिजली विभाग, केन्द्रीय और राज्य स्तरों पर नागरिक चार्टर तैयार और प्रचालनरत किए जाएं । इसके लिए प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग (डीएआर एंड पीजी) द्वारा उपभोक्ता मामले विभाग के साथ परामर्श करके गति प्रदान की गई । एआर एंड पीजी विभाग ने इसके साथ ही माडल चार्टर की संरचना हेतु मार्गनिर्देश और "क्या किया जाए " और "क्या नहीं किया जाए " की एक सूची भी तैयार की जिससे कि विभिन्न सरकारी विभाग एक संकेन्द्रित और प्रभावी चार्टर तैयार करने में समर्थ हो सकें । मई, 1997 के बाद से, जबसे भारत में कार्यक्रम शुरू किया गया था, विभिन्न मंत्रालयों, विभागों, निदेशालयों व संघ स्तर पर अनेक संगठनों ने 115 नागरिक चार्टर तैयार किए हैं । राज्य सरकार और संघ राज्य क्षेत्रों के विभिन्न विभागों द्वारा ऐसे 650 चार्टर तैयार किए गए हैं (फरवरी, 2007 की स्थिति)[14]।

4.4.2 डीएआरपीजी ने अनेक मार्गनिर्देश तैयार किए जिससे कि सेवा प्रदाय प्राचल निर्धारित करने के लिए सही-सही और सार्थक सेवा प्रदाय संगठन चार्टर तैयार करने में समर्थ हो सकें। ये निम्न प्रकार थे :

क- उपयोगी होने के लिए चार्टर सरल होना चाहिए;

ख- चार्टर केवल वरिष्ठ विशेषज्ञों द्वारा नहीं बल्कि कटिंग एज स्टाफ और उपभोक्ताओं (अलग-अलग संगठन) के साथ विचार-विमर्श करके तैयार किया जाना चाहिए, जो उसे अंततः कार्यान्वित करेंगे ।

[14] डीएआर एंड पीजी की वेबसाइट से उद्धरित

ग- मात्र रूप से चार्टर घोषित करने से वह ढंग नहीं बदलेगा जिस ढंग से हम कार्य करते हैं। एक प्रतिक्रियाशील माहौल पैदा करने के लिए अन्योन्यक्रिया और प्रशिक्षण के माध्यम से ऐसी स्थितियां कायम करना महत्वपूर्ण है।

घ- पेश की जा रही सेवाओं के वक्तव्य से शुरूआत करें।

बॉक्स 4.1 : नागरिक चार्टरों और आरटीआई के बारे में जागरूकता : झारखंड

एक ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल इंडिया स्टडी टीम ने पाया कि बैंकों को छोड़कर, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, बिजली, अस्पताल, जलापूर्ति, आवासन, भू-अभिलेखों और पंजीकरण, पुलिस व लक्षित स्कीमों के मामले में किसी भी सेवा प्रदाता ने कोई नागरिक चार्टर प्रदर्शित नहीं किया। तथापि, कुछ सेवाओं के मामले में, सार्वजनिक सूचना अधिकारी (पीआईओ) का नाम प्रदर्शित करते हुए आरटीआई प्रदर्शन बोर्ड और शिकायत बक्से उपलब्ध थे।

स्रोत : इंडिया करप्शन स्टडी- 2008 : ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल

ड.- उपभोक्ता की हकदारी, सेवा मानक और मानकों का पालन न किए जाने के मामले में उपलब्ध उपचारों के बारे में प्रत्येक सेवा के विरुद्ध उल्लेख किया जाए।

च- प्रक्रियाएं/लागत/प्रभारों को चार्टर में विनिर्दिष्ट स्थानों पर, ऑनलाइन/प्रदर्शन बोर्डों/इश्तहारों/पूछताछ काउंटरों आदि पर उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

छ- स्पष्ट रूप से उल्लेख करें कि यद्यपि ये तर्कसंगत नहीं हैं, फिर भी चार्टर में की गई प्रतिबद्धताएं एक प्रकार से वायदे की तरह हैं, जिन्हें खुद के और उपभोक्ताओं के साथ पूरा किया जाना चाहिए।

ज- फीडबैक प्राप्त करने और निष्पादन ऑडिट के लिए एक संरचना तैयार करें और चार्टर की छः महीने में कम से कम एक बार समीक्षा करने के लिए समय तालिका निश्चित की जाए, और

झ- भिन्न-भिन्न सेवाओं और मंत्रालय/विभाग के संगठनों/एजेंसियों/संलग्न अथवा अधीनस्थ कार्यालयों के लिए अलग-अलग चार्टर तैयार किए जा सकते हैं।

4.4.3 डीएआर एंड पीजी ने, उपभोक्ता समन्वय परिषद, नई दिल्ली के सहयोग से, 1998 में नागरिक चार्टर कार्यक्रम का एक आकलन किया। उस समय यह पहल एक उत्कृष्ट पहल थी, किन्तु निष्कर्ष उत्साहवर्धक थे। बाद में, चार्टरों के आंतरिक और बाह्य आकलनकर्ताओं के लिए एक मानकीकृत मॉडल तैयार करने के लिए 2002 से 2003 तक एक व्यावसायिक एजेंसी को लगाया गया। एजेंसी के कुछेक निष्कर्ष थे :[15]

[15] http://darpg.nic.in/arpg-website/reforminitatives/CitizenCentricIntitiative/CitizensChartersIndianExperience.asp (14.1.2009 को पुनः प्राप्त)

(i) अधिकांश मामलों में, चार्टर एक परामर्श प्रक्रिया के माध्यम से तैयार नहीं किया गया;

(ii) कुल मिलाकर, सेवा प्रदाता चार्टर के दर्शन, लक्ष्यों और मुख्य विशेषताओं के साथ परिचित नहीं थे;

(iii) जिन विभागों का आकलन किया गया उनमें सें किसी भी विभाग ने चार्टरों का पर्याप्त प्रचार नहीं किया गया। अधिकांश विभागों में चार्टर कार्यान्वयन के प्रारंभिक अथवा मध्य स्तर पर हैं; और

(iv) नागरिक चार्टरों की जागरूकता पैदा करने के लिए अथवा चार्टरों के विभिन्न घटकों के संबंध में स्टाफ को रूप से कोई निधियां निश्चित नहीं की गई हैं ।

4.4.4 इस एजेंसी की कुछेक सिफारिशें थी :[16]

क- चार्टर तैयार करने के प्रथम स्तर पर नागरिकों और स्टाफ से परामर्श किए जाने की जरूरत है;

ख- चार्टर के लक्ष्यों/उद्देश्यों की खास-खास बातों के बारे में स्टाफ का अनुस्थापन; विभाग की परिकल्पना और मिशन वक्तव्य; और दक्षताएं जैसे कि टीम निर्माण, समस्या समाधान, शिकायतों का निपटान और संचार दक्षताएं;

ग- उपभोक्ता शिकायतों और समाधान के संबंध में डाटाबेस का निर्माण करने की जरूरत;

घ- मुद्रण मीडिया, पोस्टरों, बैनरों, इश्तहारों, हैंडबिलों, पुस्तिकाओं, स्थानीय समाचार-पत्रों और इलेक्ट्रानिक मीडिया के माध्यम से भी चार्टर का व्यापक रूप से प्रचार करने की जरूरत;

ड.- जागरूकता सृजन और स्टाफ के अनुस्थापन के लिए विशिष्ट बजट का विनिश्चयन; और

च- इस क्षेत्र में सर्वोत्तम प्रथाओं को दोहराना।

4.4.5 भारत में नागरिक चार्टर की एक स्वतंत्र समीक्षा पब्लिक अफेयर्स सेंटर, बंगलौर द्वारा आयोजित की गई थी (2007) तथा परिणाम "इंडियाज सिटिजन्स चार्टर-ए डिकेड ऑफ एक्सपीरिएन्स" नामक एक रिपोर्ट में प्रकाशित किए गए थे। नागरिक चार्टर का एक समग्र आकलन तालिका 4.1 में प्रस्तुत है।

4.4.6 पीएसी की रिपोर्ट में भी निम्नलिखित सामान्य कमियों का उल्लेख किया गया है :

क- घटिया डिजाइन और विषय-वस्तु : *अधिकांश संगठनों के पास सार्थक और सारगर्भित नागरिक चार्टर तैयार करने की पर्याप्त योग्यता नहीं होती । सरकारी एजेंसियों द्वारा*

[16] http://darpg.nic.in/arpg-website/reforminitatives/CitizenCentricIntitiative/CitizensChartersIndianExperience.asp

तालिका 4.1 : नागरिक चार्टरों का समग्र आकलन

चार्टर घटक	सामाजिक विकास	कृषि और ग्रामीण विकास	अवस्थापना	परिवेश	उद्योग	सामान्य प्रशासन	समग्र
परिकल्पना और मिशन वक्तव्य	68%	69%	76%	83%	85%	64%	73%
किया गया व्यवसाय	81%	84%	91%	91%	81%	88%	85%
सम्बद्ध विधान	37%	14%	26%	50%	34%	67%	35%
विभाग के बारे में सूचना	41%	54%	40%	85%	58%	59%	50%
सेवाओं की सूची	24%	21%	22%	24%	22%	25%	23%
गुणवत्ता मानक	50%	61%	69%	59%	59%	44%	57%
नागरिक कर्त्तव्य	41%	28%	54%	63%	23%	41%	41%
अधिकार और क्षतिपूर्ति	20%	17%	24%	31%	12%	26%	21%
शिकायत समाधान	36%	39%	39%	59%	38%	34%	38%
नागरिक-अनुकूल उपाय	62%	61%	67%	61%	59%	51%	63%
समग्र (कुल प्वाइंटों का %)	41%	43%	45%	55%	44%	44%	44%
औसत अंक (प्वाइंट)	41.2%	42.7%	45.2%	54.5%	44.2%	44.1%	43.9%

टिप्पणी : प्रतिशतता से कुल संभावित प्वाइंटों की संख्या (100) से उस औसत अंश का पता चलता है जो किसी निश्चित चार्टर घटक के संबंध में नागरिक चार्टर प्राप्त कर सकता है ।

तैयार किए गए अधिकांश नागरिक चार्टर अच्छी तरह से तैयार नहीं किए जाते । अन्त्य उपयोगकर्ताओं द्वारा एजेंसियों को जवाबदेह ठहराए जाने के संबंध में महत्वपूर्ण सूचना बड़ी संख्या में चार्टरों में उपलब्ध नहीं होती । इस प्रकार, अन्त्य-उपयोगकर्ताओं द्वारा अधिक सार्वजनिक जवाबदेही की मांग करने के लिए पर्याप्त रूप से सशक्त बनाने में नागरिक चार्टर कार्यक्रम सफल नहीं रहा है ।

ख- सार्वजनिक जागरूकता का अभाव : *यद्यपि बड़ी संख्या में सार्वजनिक सेवा प्रदाताओं ने नागरिक चार्टर कार्यान्वित किए हैं तथापि, केवल कुछेक प्रतिशत अन्त्य उपयोगकर्ताओं को नागरिक चार्टर में की गई वचनबद्धताओं की जानकारी है । प्रदाय वायदे के मानकों के बारे में जनता को शिक्षित और संप्रेषित करने के लिए प्रभावी प्रयास नहीं किए गए।*

ग- अपर्याप्त आधार कार्य : *सरकारी एजेंसियां प्रायः चार्टर में किए गए वायदे पूरे करने के लिए उसके आकलन और सुधार करने की दृष्टि से पर्याप्त आधार पर कार्य किए बिना नागरिक चार्टर तैयार करती हैं ।*

घ- चार्टर को शायद ही अद्यतन बनाया जाता है : *इस रिपोर्ट के लिए जिन चार्टरों की समीक्षा की गई, उन्हें शायद ही अद्यतन बनाया गया यद्यपि कुछ दस्तावेज लगभग एक दशक पहले नागरिक चार्टर कार्यक्रम की शुरूआत के समय की तारीख के थे । समीक्षित चार्टरों में से केवल 6% में यह आश्वासन दिया गया था कि दस्तावेज को जारी किए जाने के कुछ समय बाद उसकी समीक्षा की जाएगी । इसके अलावा, कुछ चार्टरों में जारी किए जाने की तारीख दी गई थी । कहने की आवश्यकता नहीं है कि प्रकाशन की तारीख की विद्यमानता से चार्टर की सामग्री की वैधता से अन्त्य-उपभोक्ता आश्वस्त हो सकता है ।*

ङ.- चार्टर तैयार किए जाने के समय अन्त्य उपभोक्ताओं और एनजीओ से परामर्श नहीं किया जाता : *चार्टर्ड तैयार करते समय सिविल सोसायटी संगठन और अन्त्य उपभोक्ताओं से सामान्यतः परामर्श नहीं किया जाता । क्योंकि नागरिक चार्टर का प्रमुख उद्देश्य सार्वजनिक सेवा सुपुर्दगी को और अधिक नागरिक-केन्द्रिक बनाना है, इसलिए एजेंसियों को, सामान्य नागरिकों और सिविल सोसायटी संगठनों के साथ परामर्श करके चार्टर तैयार करते समय अन्त्य उपभोक्ताओं की जरूरतों की जांच करनी चाहिए ।*

च- चार्टर तैयार करते समय वरिष्ठ नागरिकों और अपंग लोगों की जरूरतों पर विचार नहीं किया जाता : *इस रिपोर्ट के लिए समीक्षित केवल एक अध्याय में अपंग उपभोक्ताओं*

और वरिष्ठ नागरिकों के लिए समतापूर्ण सुलभता आश्वस्त थी । वस्तुतः बहुत-सी एजेंसियां असुविधाप्राप्त अथवा वृद्ध लोगों की जरूरतों की पूर्ति करती हैं किन्तु इन सेवाओं का उल्लेख उनके चार्टर में नहीं था ।

छ- परिवर्तन के प्रति विरोध : *नई प्रथाओं के तहत नागरिकों के प्रति एजेंसी और उसके स्टाफ के व्यवहार और अभिवृत्ति में महत्वपूर्ण रूप से परिवर्तन करने की जरूरत है। कभी-कभी विहित हित नागरिक चार्टर को बिल्कुल ही स्थगित करने अथवा उसे प्रभावहीन बनाने के प्रयास करते हैं ।*

4.4.7 नागरिक चार्टरों का आकलन करने के लिए प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग द्वारा प्रायोजित एक अध्ययन भारतीय लोक प्रशासन संस्थान द्वारा आयोजित किया गया था (2008) । इस अध्ययन की कुछेक टिप्पणियां/निष्कर्ष निम्न प्रकार हैं :

क. अभी तक सभी मंत्रालयों/विभागों द्वारा नागरिक चार्टरों को नहीं अपनाया गया है ।

ख. अनेक मामलों में मानकों और वचनबद्धताओं के संबंध में शुद्धता का अभाव था।

ग. संगठनों द्वारा अपने चार्टर का पालन करने में प्रायः बहुत कम रुचि प्रदर्शित की जाती है।

घ. संचार मोर्चे पर चार्टर कार्यक्रम, घटिया आयोजना और प्रचार के लिए संसाधन वचनबद्धता के अभाव में अवरुद्ध हो गया ।

ड. कुछ मामलों में, चार्टर एक बार का ही कार्य बन गया है, जो कुछ समय के बाद ठप्प हो जाता है।

च. जवाबदेही और समीक्षा पद्धतियों का सामान्य रूप से अभाव है ।

छ. चार्टरों के अंतर्गत प्रभावी निष्पादन हेतु भागीदारीपूर्ण पद्धतियों का अभाव है ।

4.5 दो नागरिक चार्टरों का विश्लेषण

4.5.1 आयोग ने निम्नलिखित दो संगठनों के नागरिक चार्टरों का अध्ययन किया :

क. आयकर विभाग (संलग्नक 4(1)।

ख. दिल्ली परिवहन निगम (संलग्नक 4(2)।

4.5.2 आयकर विभाग (भारत सरकार) का नागरिक चार्टर :[17]

4.5.2.1 नागरिक चार्टर (चार्टर 2007) का उद्देश्य, स्वैच्छिक अनुपालन और कठोर प्रशासन को प्रोत्साहित करते हुए उत्तम करदाता सेवाओं के माध्यम से प्रत्यक्ष कर कानूनों के अनुपालन को

[17] *http//www.incometaxindia.gov.in/citizenscharted..asp*

प्रोत्साहित करना है । विभाग द्वारा अपने लिए निर्धारित उद्देश्यों के अंतर्गत 18 कार्रवाई मुद्दे सम्मिलित हैं । इनका उद्देश्य सूचना के प्रसार और जागरूकता पैदा करने से लेकर वापसी जारी करने, आदेशों को प्रभावी बनाने, सुधारों के निपटान और अन्य अनुप्रयोगों व शिकायतों के समाधान तक के मामलों के संबंध में सेवा प्रदान करने में सुधार करना है। इन 18 कार्रवाई मुद्दों में से 16 में संबंधित सेवाएं प्रदान करने के लिए विशिष्ट समय-सीमा का उल्लेख किया गया है । इनमें से कुछेक उल्लेखनीय हैं :

(i) वापसी अदायगी, ब्याज के साथ, यदि कोई हो, उस मास के अंत से, जिसमें सभी दृष्टि से पूर्ण विवरणी प्राप्त हुई थी, 9 महीने के अंदर की जानी चाहिए।

बॉक्स 4.2 : यूरोप में रेलगाड़ियां देर चलने के लिए क्षतिपूर्ति प्रदान करती हैं

थालिस इंटरनेशनल (यूरोप में एक रेलगाड़ी) 30 मिनट से अधिक देरी के लिए, अपवादस्वरूप मामलों को छोड़कर, क्षतिपूर्ति प्रदान करती है । और अधिक स्पष्ट होने के लिए यदि थालिस अपने गंतव्य स्थल पर 30, 60 अथवा 120 मिनट देरी से पहुंचती है, तो थालिस आपको प्रसंगाधीन यात्रा की कीमत के 20, 50 अथवा 100% की अदायगी करती है (केवल अंतर्राष्ट्रीय यात्रा के लिए थालिस टिकट पर) । इस क्षतिपूर्ति के अंतर्गत यात्रा वाउचर सम्मिलित होते हैं, जिनका उपयोग अन्य थालिस यात्रा के लिए किया जा सकता है ।

यूरोस्टार (फ्रांस और यू.के. के बीच रेलगाड़ी) निम्नलिखित क्षतिपूर्ति प्रदान करने का वायदा करती है :

61 से 180 मिनट की देरी (मिलाकर) :

एक मुफ्त एकल टिकट अथवा ब्रसल्स-लंदन अथवा पैरिस-लंदन लाइनों पर किसी यूरोस्टार यात्रा की लागत पर 50% कटौती ।

181 मिनट और उससे अधिक की देरी :

जो रेलगाड़ी देर हुई उसकी एकल यात्रा की प्रतिपूर्ति

स्रोत : *http://www/n-rail.be/int/elservices/ compensation/ index.php#thalys*

(ii) अपील/संशोधन आदेश पर, एओ द्वारा अपील/संशोधन आदेश की प्राप्ति की तारीख से 45 दिन के अंदर, अमल किया जाना चाहिए।

(iii) सुधार आवेदन-पत्र को, जिस मास में आवेदन-पत्र प्राप्त हुआ है, उसके अंत से 2 महीने के अंदर निपटाया जाना चाहिए।

4.5.2.2 वस्तुतः, दो कार्रवाई मुद्दे, जिनसे किसी विशिष्ट समय-सीमा का पता नहीं चलता, जागरूकता पैदा करने और पत्रों की प्राप्ति, स्वीकृति से संबंधित हैं । चार्टर के अंतर्गत करदाताओं की ओर से कतिपय उम्मीदों पर भी बल दिया गया है । इनमें सभी विवरणियों, चालानों और पत्र-व्यवहार में सही पैन/टैन नं. प्राप्त करने और उद्धरित करना, समय पर सही विवरणियां भरना, सही बैंक विवरण उद्धरित करना आदि सम्मिलित हैं।

4.5.2.3 चार्टर से यह स्पष्ट है कि यह विभाग में सभी क्षेत्र संगठनों पर समान रूप से लागू होता है। तथापि, देश भर में क्षेत्र यूनिटों में, कार्यभार (अर्थात् मामलों की संख्या, अंतर्निहित जटिलता), मानव संसाधनों आदि की दृष्टि से भिन्नता है । इसलिए, क्षेत्र यूनिटों के स्तर पर नागरिक चार्टर अपनाए जाने

की जरूरत है जिन्हें पूरे संगठन द्वारा अपनाए गए महत्वपूर्ण सिद्धांतों का पालन करते हुए वास्तविक स्थिति को ध्यान में रखते हुए तैयार किया जाना चाहिए । इसके अलावा, आयकर कार्यालयों में आने वाले नागरिकों के लिए बुनियादी सुविधाएं प्रदान करने के लिए कतिपय मानक विनिर्दिष्ट करने की भी जरूरत है । चार्टर में उल्लिखित समय-सीमा का कहां तक पालन किया जा रहा है इस बात का पता लगाने के लिए आयकर विभाग को समय-समय पर आकलन व जांच करनी चाहिए और तदनुसार उपचारात्मक उपाय करने चाहिए ।

4.5.3 दिल्ली परिवहन निगम का नागरिक चार्टर :[18]

4.5.3.1इस चार्टर का उद्देश्य, *"राष्ट्रीय राजधानी को लाभान्वित करते हुए, उचित कीमतों पर एक सुविधाजनक, आरामदेह, नियमित, समय की पाबंद, कुशल, सुरक्षित, विश्वसनीय और पारि-अनुकूल बस ट्रांजिट पद्धति उपलब्ध कराने के लिए "वचनबद्धता कायम करना है " । इसका उद्देश्य, "यात्रियों की उम्मीदों के अनुसार हमारे कार्य-निष्पादन का आकलन करने के लिए यात्रियों के साथ एक प्रभावी और सक्रिय अन्योन्यक्रिया कायम करना तथा उन्हें सर्वोत्तम संभव सेवा प्रदान करने के लिए उचित उपचारात्मक उपाय करना है"*। तथापि, चार्टर एक चार्टर की बजाए एक सूचना पुस्तिका के रूप में ज्यादा है । इसके अनेक कार्रवाई मुद्दे सामान्य प्रकृति के हैं और उनमें संगठन के "उद्देश्यों " पर प्रकाश डाला गया है । इसमें निगम की भावी योजनाओं का भी उल्लेख किया गया है। उनमें से कुछेक का उल्लेख नीचे किया गया है :

(i) विश्वसनीयता और समय की पाबंदी मानक : *"हमारा उद्देश्य सेवाओं की समय पाबंदी सुनिश्चित करके उन्हें विश्वसनीय बनाना है"।*

(ii) प्रौद्योगिकीय उन्नयन : *"हम, बस बॉडी डिजाइन, इंजिन उपस्कर, प्रौद्योगिकी पद्धतियों आदि में देशज रूप से और विश्व भर में होने वाली नवीनतम प्रौद्योगिकीय उन्नतियों को अपनाने के लिए सदैव इच्छुक रहते हैं, जिससे कि हम यात्रियों को एक आरामदेह और कुशल बस सेवा उपलब्ध कराने में समर्थ हो सकें"।*

(iii) प्रदूषण को नियंत्रित करना : *" .... निगम डीजल बसों के साथ अंतर-राज्य सेवाएं भी प्रचालित करता है । इन बसों का भी नियमित अंतराल के बाद कठोर प्रदूषण चैक किया जाता है ।*

(iv) यात्री देखभाल : "अपने यात्रियों की बेहतर देखभाल करने के उद्देश्य से निगम की योजनाएं हैं :

क. अपने बेड़े की संख्या को इष्टतम बनाना

ख. विविधीकरण लाना

[18] स्रोत : *http:/dtc.nic.in/ccharter.htm*

ग. *अपनी सभी बसों को जीपीएस आधारित "आटोमेटिक वेहिकल ट्रैकिंग सिस्टम " आदि से सज्जित करना ।*

(v) चार्टर में, "विभिन्न श्रेणियों के बस-पासों के लिए पूरी की जाने वाली आवश्यकताओं के बारे में भी जानकारी दी गई है ।

4.5.3.2 इस प्रकार, चार्टर में नागरिकों के लिए, संगठन की ओर से किसी नागरिक-केन्द्रिक कार्यकलाप के संबंध में कोई समय-प्रणाली की उपलब्धता नहीं है । चार्टर में निम्नलिखित जैसे मानकों को भी सम्मिलित किया जाना चाहिए :

(i) *स्वच्छता के मानक :* "बसों की दिन में एक बार सफाई की जाएगी " जैसे बैंचमार्क विनिर्दिष्ट करना ।

(ii) *समय पाबंदी के मानक :* अधिकतम स्वीकार्य देरी से चलने के समय का उल्लेख करने के लिए बैंचमार्क विनिर्दिष्ट करना ।

(iii) *ओवरलोडिंग के मानक :* एक बस में अधिकतम अनुमत्य यात्रियों की संख्या के संबंध में बैंचमार्क विनिर्दिष्ट करना ।

(iv) *उपस्कर कोटि मानक :* बैठने वाले उपस्कर आदि की कोटि विनिर्दिष्ट करते हुए, बसों के लिए अनुमत्य चलने हेतु किलोमीटर की संख्या के संबंध में सीमाएं विनिर्दिष्ट करना।

(*v*) *सुरक्षा मानक :* बैंचमार्कों का पालन विनिर्दिष्ट करना, जैसे कि बसों के लिए 40 केएमपीएच अथवा इतनी ही अधिकतम गति सीमा ।

(vi) *बस कार्मिक मानक :* वर्दियों, यात्रियों के साथ व्यवहार आदि के संबंध में बैंचमार्क विनिर्दिष्ट करना ।

(vii) *कठिनाइयों/शिकायतों के प्रति प्रतिक्रिया के संबंध में मानक :* विभिन्न किस्म की कठिनाइयों/शिकायतों, चार्टर में विनिर्दिष्ट मानकों का अनुपालन न करने आदि के संबंध में प्रतिक्रिया की समय-सीमा विनिर्दिष्ट करना ।

4.5.4 विभिन्न चार्टरों के विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चलता है :

- चार्टरों में सेवा प्रदान करने के मापयोग्य मानकों का शायद ही उल्लेख होता है ।
- क्योंकि प्रदाय मानकों का शायद ही उल्लेख होता है इसलिए यह पता लगाना कठिन होता है कि क्या सेवा के वांछित स्तर प्राप्त हुए हैं अथवा नहीं ।

- जहां कहीं सेवा के मानक विनिर्दिष्ट किए गए हैं उन मामलों में भी यह सुनिश्चित करने की कोई पद्धति नहीं है कि इन मानकों का वास्तव में अनुपालन हुआ है । यदि संगठन चार्टर में किए गए वायदे का सम्मान करने में असमर्थ रहता है तो नागरिक की क्षतिपूर्ति करने के लिए कोई नागरिक-अनुकूल पद्धति नहीं है ।

- चार्टरों में समय-समय पर कोई संशोधन नहीं किया जाता जिससे कि उन्हें एक ओर नागरिकों की आकांक्षाओं के अनुसार और दूसरी ओर संगठनात्मक अनुभव को देखते हुए अद्यतन बनाया जा सके ।

- मूल संगठन के तहत सभी कार्यालयों के लिए एकसमान चार्टर अपनाने की प्रवृत्ति है। ऐसा करने से स्थानीय मुद्दों की अनदेखी होती है ।

- अधिकांश चार्टर शब्दाडम्बरपूर्ण हैं और संगठन की आकांक्षाओं को परिलक्षित करते हैं।

4.6 नागरिक चार्टरों को प्रभावी बनाना- सुधारों हेतु एजेंडा*

4.6.1 आयोग ने निम्नलिखित चार्टरों के मुद्दे पर "शासन में नीतिशास्त्र" संबंधी अपनी चौथी रिपोर्ट में संक्षिप्त रूप से विचार किया है । आयोग की राय थी कि इन चार्टरों को, सरकारी सेवकों को जिम्मेदार ठहराने के लिए इन चार्टरों को एक प्रभावी साधन बनाने के उद्देश्य से, चार्टरों में उल्लिखित मानकों को पूरा करने में चूक होने के मामले में, चार्टरों में उपचार/दंड/ क्षतिपूर्ति का स्पष्ट रूप से उल्लेख होना चाहिए । इस बात पर बल दिया जाता है कि एक लम्बी सूची रखने की बजाए, जिसमें अव्यवहारिक आकांक्षाएं दी गई हों, कुछेक वायदे करना बेहतर होगा ।

(i) *चार्टर तैयार करने से पहले आंतरिक पुनर्गठन किया जाना चाहिए :* क्योंकि एक सार्थक चार्टर का उद्देश्य सेवा की कोटि में सुधार करना है इसलिए चार्टर में इस बाबत मात्र निर्धारण करना पर्याप्त नहीं होगा । संगठन के अंदर विद्यमान पद्धतियों और प्रक्रियाओं का एक पूर्ण विश्लेषण किया जाना चाहिए और यदि जरूरत हो तो इनकी पुनर्संरचना की जानी चाहिए और नए उपाय अपनाए जाने चाहिए । इन आंतरिक सुधारों के बाद अपनाए जाने वाले चार्टर किसी पद्धति की पुनः इंजीनियरी के बिना मात्र डेस्क कार्य के जरिए तैयार किए गए चार्टरों के मुकाबले अधिक विश्वसनीय और उपयोगी होंगे ।

(ii) *एक ही आकार सभी के लिए उपयुक्त नहीं होता :* यह विशाल चुनौती और भी अधिक जटिल हो जाती है क्योंकि नागरिक चार्टरों को कार्यान्वित करने वाले शासनों

*पीएसी द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट से लिया गया

और विभागों की क्षमताओं और संसाधनों में देश भर में काफी भिन्नताएं हैं । इनके अलावा, स्थानीय स्थिति भी भिन्न-भिन्न हैं। राज्यों के बीच नागरिक चार्टरों का अत्यंत असमान विभाजन इस आधारिक वास्तविकता का स्पष्ट साक्ष्य है । उदाहरण के लिए कुछ एजेंसियों के लिए सेवा के वास्तविक मानक विनिर्दिष्ट करने और सहमत होने के लिए अधिक समय की जरूरत हो सकती है। अन्य मामलों में, स्टाफ को इस सुधार प्रक्रिया में भाग लेने के लिए अभिप्रेरित और सज्जित करने के लिए अतिरिक्त प्रयासों की जरूरत हो सकती है । ऐसे संगठनों को, मानकों, शिकायत, समाधान पद्धतियों अथवा प्रशिक्षण के संबंध में परीक्षण करने के लिए समय और संसाधन उपलब्ध कराए जा सकते हैं । उन्हें सेवा प्रदाय श्रृंखला की आंतरिक पुनर्संरचना अथवा नई पद्धतियां लागू करने के लिए भी अधिक समय की जरूरत हो सकती है। इसलिए आयोग का विचार है कि नागरिक चार्टर तैयार करना एक विकेन्द्रीकृत कार्यकलाप होना चाहिए, जिसमें मुख्यालय सामान्य मार्गनिर्देशों की व्यवस्था करे ।

बॉक्स 4.3 : नागरिक चार्टरों के संबंध में संसदीय समिति के विचार

समिति की यह पक्की राय है कि नागरिक चार्टरों में सेवाओं के उन मानकों और समय-सीमाओं का उल्लेख होना चाहिए, जिनकी लोग संगठनों से उचित रूप में उम्मीद कर सकते हैं। इसमें शिकायत समाधान तंत्र का विवरण और यह उल्लेख होना चाहिए है कि इनका कैसे उपयोग किया जा सकता है। इसलिए इसके अंतर्गत, नागरिकों और उपभोक्ता समूहों की भागीदारी से एक स्वतंत्र पद्धति की व्यवस्था है । समिति ने नोट किया है कि अधिकांश सरकारी संगठनों में चार्टर, निर्माण और कार्यान्वयन के प्रारंभिक अथवा मध्य स्तर पर हैं । इनमें तेजी लाए जाने और प्राथमिकता के साथ लागू किए जाने की जरूरत है । इसके अलावा, अधिकांश मामलों में नागरिक चार्टर परामर्शी प्रक्रिया के माध्यम से तैयार नहीं किए जाते । इसलिए समिति की सिफारिश है कि चार्टर तैयार किए जाने के प्रत्येक स्तर पर नागरिकों और स्टाफ से परामर्श किए जाने की जरूरत है और स्टाफ को चार्टर की मुख्य-मुख्य बातों व लक्ष्यों के बारे में जानकारी दिए जाने की जरूरत है ।

समिति की यह भी सिफारिश है कि प्रत्येक मंत्रालय/विभाग राज्य सरकार/संघ राज्य क्षेत्र द्वारा इस प्रकार तैयार किए गए चार्टरों का मुद्रण/इलेक्ट्रानिक मीडिया के जरिए व्यापक रूप से प्रचार किया जाना चाहिए और उन्हें संगठन अथवा स्थापना में प्रमुख स्थानों पर प्रदर्शित किया जाना चाहिए ।

समिति का विचार है कि चार्टर संक्षिप्त और जहां तक संभव हो सरल होना चाहिए तथा बोलचाल की भाषा का प्रयोग किया जाना चाहिए ।

स्रोत : कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय संबंधी विभाग सम्बद्ध संसदीय स्थायी समिति की लोक शिकायत समाधान तंत्र के संबंध में नौवीं रिपोर्ट, 2008

(iii) *व्यापक परामर्श प्रक्रिया :* नागरिक चार्टरों का निर्माण, संगठन के अंदर व्यापक विचार-विमर्श के बाद किया जाना चाहिए जिसके बाद सिविल सोसायटी के साथ सार्थक संवाद आयोजित किया जाना चाहिए । इस स्तर पर विशेषज्ञों से इनपुटों पर भी विचार किया जाना चाहिए ।

(iv) *पक्की वचनबद्धता की जानी चाहिए :* नागरिक चार्टर संक्षिप्त होने चाहिए और उनमें नागरिकों/उपभोक्ताओं के लिए जहां कहीं संभव हो, मात्रायोग्य दृष्टि से सेवा प्रदाय मानकों की पक्की वचनबद्धता की जानी चाहिए । समय गुजरने के साथ-साथ, सेवा प्रदान करने के और अधिक कठोर मानकों के संबंध में प्रयास किए जाने चाहिए ।

(v) *चूक के मामले में समाधान तंत्र :* नागरिक चार्टर में उस राहत का स्पष्ट रूप से उल्लेख होना चाहिए, जिसे संगठन द्वारा प्रदाय के आश्वस्त मानकों के संबंध में चूक किए जाने पर वह प्रदान करने के लिए वचनबद्ध है । इसके अलावा, जहां कहीं संगठन द्वारा सेवा प्रदान करने में चूक हो, नागरिकों के लिए शिकायत समाधान तंत्र का सहारा लेने की छूट होनी चाहिए । इस पर शिकायत समाधान तंत्र संबंधी अगले अध्याय में और आगे विचार किया जाएगा ।

(vi) *नागरिक चार्टरों का समय-समय पर आकलन :* प्रत्येक संगठन द्वारा अपने नागरिक चार्टर का, संभवतः किसी बाह्य एजेंसी के माध्यम से समय-समय पर आकलन किया जाना चाहिए । संगठन के चार्टर का आकलन करते समय इस एजेंसी को इस संबंध में भी एक उद्देश्यपरक विश्लेषण करना चाहिए कि क्या उसमें किए गए वायदों को, परिभाषित प्राचलों के अंदर, पूरा किया जा रहा है। ऐसे आकलन के परिणाम का चार्टर में सुधार करने के लिए इस्तेमाल किया जाना चाहिए । यह इसलिए आवश्यक है क्योंकि नागरिक चार्टर एक गतिशील दस्तावेज है जिसे नागरिकों की बदलती जरूरतों और साथ ही अंतर्निहित प्रक्रियाओं और प्रौद्योगिकी में परिवर्तनों के अनुरूप चलना चाहिए । इसलिए नागरिक चार्टर की समय-समय पर समीक्षा करना जरूरी हो जाता है ।

(vii) *अन्त्य-उपभोक्ता फीडबैक का इस्तेमाल करते हुए बैंचमार्क :* नागरिक चार्टर अनुमोदित और जनता के लिए उपलब्ध कराए जाने के बाद भी उनकी समीक्षा और व्यवस्थित मानीटरन आवश्यक है । चार्टर तैयार करने और उसके कार्यान्वयन की गुणवत्ता के

लिए अधिकारियों को जिम्मेदार न ठहराए जाने पर कार्य-निष्पादन और जवाबदेही को नुकसान पहुंचता है । इस संदर्भ में, एजेंसी द्वारा कार्यान्वित नागरिक चार्टर की गति और आउटकम का आकलन करने में अन्त्य उपभोक्ता द्वारा उपलब्ध कराया गया फीडबैक उपयोगी हो सकता है । यह, यू.के. में कार्यान्वित चार्टरों के संबंध में एक मानक प्रथा है ।

(viii) *अधिकारियों को परिणामों के लिए जिम्मेदार ठहराना :* ऊपर बताई गई सभी बातें एजेंसी प्रधानों अथवा अन्य पदनामित वरिष्ठ अधिकारियों को उनके अपने-अपने नागरिक चार्टरों के लिए जवाबदेह ठहराए जाने की ओर इशारा करती हैं । नागरिक चार्टरों के पालन में किसी चूक की स्थिति में सभी मामलों में मानीटरन पद्धति के अंतर्गत विशिष्ट जिम्मेदारी निश्चित की जानी चाहिए ।

(ix) *प्रक्रिया में सिविल सोसायटी को शामिल करना :* संगठनों को चार्टर तैयार करने, उनके प्रसार और सूचना प्रकटन सुकर बनाने में सिविल सोसायटी समूहों के प्रयासों को समझने और सहायता प्रदान करने की जरूरत को समझना चाहिए । अनेक राज्यों में इस संपूर्ण प्रक्रिया में सिविल सोसायटी की भागीदारी के परिणामस्वरूप चार्टर की विषय-वस्तु में इसके अनुपालन और नागरिकों को इस महत्वपूर्ण पद्धति के महत्व के बारे में अवगत कराने में पर्याप्त सुधार हुआ है ।

4.6.2 सिफारिशें

क. निम्नलिखित सिद्धांतों को अपनाकर नागरिक चार्टर को प्रभावी बनाया जा सकता है :

(i) सभी के लिए एक आकार उपयुक्त नहीं है ।

(ii) संगठन के चार्टर के समग्र छत्र के अंतर्गत प्रत्येक स्वतंत्र यूनिट के लिए नागरिक चार्टर तैयार किया जाना चाहिए ।

(iii) व्यापक परामर्श, जिसके तहत प्रक्रिया में सिविल सोसायटी सम्मिलित है ।

(iv) पक्की वचनबद्धता की जानी चाहिए ।

(v) चार्टर में दी गई वचनबद्धताओं को पूरा करने के लिए आंतरिक प्रक्रियाएं और संरचना में सुधार किया जाना चाहिए ।

(vi) चूक के मामले में समाधान तंत्र ।

(vii) नागरिक चार्टरों का समय-समय पर आकलन ।

(viii) अन्त्य-उपभोक्ता फीडबैक का इस्तेमाल करके बैंचमार्क ।

(ix) अधिकारियों को परिणामों के लिए जिम्मेदार ठहराया जाए ।

4.7 सेवोत्तम मॉडल

4.7.1 *"सेवोत्तम* "[19] एक "सेवा प्रदाय उत्कृष्टता मॉडल " है, जो सार्वजनिक सेवा प्रदान करने में उत्कृष्टता प्राप्त करने के लिए आकलन-सुधार संरचना उपलब्ध कराता है । "सेवोत्तम " जैसे एक साधन की जरूरत इस तथ्य के कारण उत्पन्न हुई कि नागरिक चार्टरों से अपने आप सार्वजनिक सेवाओं की कोटि सुधारने में वांछित परिणाम प्राप्त नहीं हो सकते । इसके अलावा, संगठनों के अंदर विश्वसनीय शिकायत समाधान तंत्र का अभाव भी सेवा प्रदान करने के मानकों को सुधारने में एक बड़ी बाधा है । इस प्रकार, यह अनुभव किया गया कि जब तक विभिन्न उपायों के आउटकम का आकलन करने के लिए कोई पद्धति नहीं होगी तब तक सुधार उपायों के वांछित परिणाम नहीं निकलेंगे । "सेवोत्तम " मॉडल आंतरिक प्रक्रियाओं की कोटि और सेवा प्रदान करने की कोटि पर उनके प्रभाव का आकलन करने की एक मूल्यांकन पद्धति के रूप में कार्य करता है ।

4.7.2 "सेवोत्तम" माडल के तीन माड्यूल हैं ।[20] माड्यूल के प्रथम घटक के लिए प्रभावी चार्टर कार्यक्रम की आवश्यकता है, जिसके फलस्वरूप संगठनों द्वारा जिस तरीके से सेवा प्रदाय आवश्यकताओं को तय करने के लिए नागरिक इनपुट प्राप्त करने के लिए चैनल खुलते हैं । नागरिक चार्टरों में सार्वजनिक रूप से नागरिक की हकदारियों के संबंध में सूचना घोशित होती है, जिससे नागरिक बेहतर जानकार बनते हैं और इस प्रकार उन्हें बेहतर सेवाओं की मांग करने के लिए सशक्त बनाते हैं । मॉडल के द्वितीय घटक "सार्वजनिक शिकायत समाधान " के तहत एक उत्तम शिकायत समाधान पद्धति की जरूरत है, जो इस ढंग से प्रचालित होती है कि नागरिक इस बात से अधिक संतुष्ट होता है कि संगठन किस प्रकार शिकायतों/ कठिनाइयों के प्रति प्रतिक्रिया करता है, चाहे अंतिम निर्णय कुछ भी हो । तीसरे घटक "सेवा प्रदान करने में उत्कृष्टता " के तहत अपेक्षित है कि कोई संगठन सेवा प्रदान करने में तभी उत्कृष्ट निष्पादन प्राप्त कर सकता है, यदि वह उत्तम सेवा प्रदान करने के प्रमुख घटकों का प्रभावी ढंग से प्रबंध करे और सेवा प्रदाय में सतत रूप से सुधार करने की अपनी क्षमता का निर्माण करे ।

4.7.3 प्रत्येक माड्यूल का आकलन इन तीन मापदंडों के आधार पर किया जाता है (तालिका 4.2)। बदले में, प्रत्येक मापदंड के अनेक विशिष्ट घटक/प्रश्न हैं (तालिका 4.2) । अनेक विभागों ने अपनी

[18] "सेवोत्तम" शब्द का गठन दो हिन्दी शब्द सेवा और उत्तम की संधि करके किया गया है जिनका अर्थ क्रमशः सेवा और उत्कृटता है ।
[20] "सेवोत्तम" पर पुस्तिका उद्धरित, प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित ।

सेवाओं की कोटि सुधारने के उद्देश्य से "सेवोत्तम" मॉडल का उपयोग करने के लिए उपाय किए हैं।

तालिका 4.2 : सेवोत्तम मॉडल : आकलन मानदंड

माड्यूल	नौ मापदंड	33 प्रश्न
नागरिक चार्टर	कार्यान्वयन	1.1.1 आप किस प्रकार नागरिक समूहों और साथ ही पणधारियों को कैसे तय करेंगे और/अथवा भेद करेंगे और आप उन्हें क्या सेवा प्रदान करते हैं ?
		1.1.आप अपने नागरिक समूहों की सेवा आकांक्षाओं को कैसे पूरा करते हैं ।
		1.1.3 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि सेवाएं और चार्टर में उल्लिखित उनके मानक ऊपर निर्धारित नागरिक समूहों की आकांक्षाओं के अनुसार हैं ?
		1.1.4 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि चार्टर तैयार करना और/ अथवा उनकी समीक्षा करना एक भागीदारीपूर्ण और आपके नागरिक समूहों की एक समावेशी क्रिया है ।
		1.1.5 आप कैसे सुनिश्चित करते हैं कि अग्रणी स्टाफ और नागरिक समूह चार्टर की जानकारी रखते हैं और अनुपालन हेतु इसकी विषय-वस्तु को आसानी से समझ सकते हैं ?
	मानीटरन	1.2.1 आप किस प्रकार चार्टर विषय-वस्तु के विपरीत विभिन्न प्रदाताओं के सेवा प्रदाय निष्पादन को मापते हैं और उन पर नजर रखते हैं ?
		1.2.2 आप किस प्रकार सेवा प्रदाय में खामियों के बारे में चार्टर मानीटरन के लिए जिम्मेदार अधिकारी/ टीम और संबंधित प्रदाता को जानकारी देते हैं ?
		1.2.3 आप किस प्रकार देखी गई और/अथवा रिपोर्ट की गई कमियों को पूरा करते हैं ?
	समीक्षा	1.3.1 आप कैसे पता लगाते हैं कि क्या आपका चार्टर अपना प्रयोजन पूरा कर रहा है और उसकी कारगरता में वृद्धि करने के लिए आप क्या उपाय करते हैं ?
		1.3.2 आप किस प्रकार अपनी चार्टर संशोधन प्रक्रिया में विधायी परिवर्तनों (अर्थात् सूचना का अधिकार अधिनियम आदि लागू किया जाना) व अन्य संगत प्रावधानों/घटनाओं को शामिल करते हैं ।
		1.3.3 आप कैसे सुनिश्चित करते हैं कि अग्रणी स्टाफ और नागरिकों को उपरोक्तानुसार परिवर्तन करने के आधार की जानकारी है ?
लोक शिकायत समाधान	प्राप्ति	2.1.1 आप किस प्रकार लोक शिकायत प्रक्रिया के बारे में जागरूकता का प्रसार करने के लिए मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं और सुनिश्चित करते हैं कि नागरिकों को उनकी जरूरत के अनुसार जानकारी प्राप्त हों ?
		2.1.2 आप किस प्रकार शिकायतों को रिकार्ड और वर्गीकृत करने के लिए मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं ?
		2.1.3 आप किस प्रकार शिकायत समाधान के बहु-चैनलों, जैसे कि शुल्क-मुक्त टेलीफोन लाइनें, वेबसाइट आदि के संबंध में मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं ?
	समाधान	2.2.1 आप किस प्रकार प्राप्त शिकायतों/कठिनाइयों की प्राप्ति स्वीकृति और समाधान के लिए समय मानदंड निश्चित करते हैं ?
		2.2.2 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि उपरोक्तानुसार समय मानदंड का पालन किया जाए ?
		2.2.3 आप किस प्रकार पद्धति में लगातार सुधार करते हैं और शिकायत समाधान में तेजी लाने के लिए जन सुनवाई, लोक अदालतों और एकल खिड़की निपटान पद्धतियों जैसे मंचों का उपयोग करते हैं?
	निवारण	2.3.1 संगठन की वार्षिक कार्रवाई योजनाएं और कार्यनीति तैयार करते समय आप शिकायत विश्लेषण का किस प्रकार इस्तेमाल करते हैं ?
		2.3.2 आप किस प्रकार शिकायत प्रधान क्षेत्रों का पता लगाते हैं और उन्हें सेवाय प्रदाय सुधार के लिए जिम्मेदार अधिकारी/टीम और लोक शिकायत समाधान अधिकारी को सूचित करते हैं ?
		2.3.3 आप किस प्रकार शिकायत विश्लेषण को चार्टर समीक्षा और अन्य मार्गनिर्देशों के साथ जोड़ते हैं ताकि शिकायत प्रधान क्षेत्रों में सुधार हो सके ?
		2.3.4 आप किस प्रकार शिकायत प्रधान क्षेत्रों को कम करने के लिए आवश्यक सुधारों के संबंध में प्रगति मापते हैं और उस पर नजर रखते हैं ?
		2.3.5 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि अग्रणी स्टाफ और नागरिकों को शिकायत समाधान तंत्र में किए गए सुधारों की जानकारी हो ?

तालिका 4.2 : सेवोत्तम मॉडल : आकलन मानदंड		
माड्यूल	**नौ मापदंड**	**33 प्रश्न**
सेवा प्रदाय क्षमता	ग्राहक	3.1.1 आप किस प्रकार नागरिक संतुष्टि स्तर तय करते हैं और उसमें सुधार करने के लिए अपेक्षित उपायों पर अमल करते हैं ?
		3.1.2 आप किस प्रकार संगठन और सेवा प्रदाय प्रदाता विशेष के संबंध में नागरिक संतुष्टि मापते हैं ?
		3.1.3 आप नागरिक संतुष्टि परिणामों को किस प्रकार चार्टर समीक्षा और सेवा प्रदाय को प्रभावित करने वाली अन्य प्रक्रियाओं के साथ जोड़ते हैं ?
		3.1.4 आप किस प्रकार ऐसे मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं, जिनसे एक नागरिक संकेन्द्रित संगठन का निर्माण करने के लिए आपका संगठन प्रोत्साहित हो ?
		3.1.5 आप सेवा प्रदाय के आधार पर संगठनों के बीच किस प्रकार भेद और उनका पता लगाते हैं तथा उसमें सुधार करने के लिए आवश्यक उपाय कार्यान्वित करते हैं ?
	कर्मचारी	3.2.1 आप अपने अग्रणी स्टाफ को विनम्रतापूर्वक, समय पर और तुरंत सेवा प्रदाय सुनिश्चित करने के लिए किस प्रकार प्रोत्साहित करते हैं ?
		3.2.2 आप, नागरिक आकांक्षाओं के अनुसार सेवा प्रदाय के संबंध में जिम्मेदारियां स्वीकार करने के लिए किस प्रकार अग्रणी स्टाफ की इच्छुकता को प्रोत्साहित करने के लिए मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं ?
		3.2.3 आप सुधरी सेवा प्रदान करने के लिए अपने संगठनों के बीच किस प्रकार स्वास्थ्य प्रतियोगिता को प्रोत्साहित करते हैं ?
	अवस्थापना	3.3.1 आप, नागरिकों की सुविधा के लिए, जैसे कि सिगनेज रखने, प्रतीक्षा बैंच रखने, पेयजल व अन्य जरूरतें, सेवा के न्यूनतम स्तर के संबंध में किस प्रकार तय और कार्यान्वित करते हैं ?
		3.3.2 आप, सेवा प्रदाय जरूरतों, वर्तमान बजटों, सेवा प्रदाय के लिए निश्चित योजनाओं/आवश्यकताओं और मानकों के अनुसार संसाधन उपलब्धता/उपयोग सुनिश्चित करने के लिए सेवा प्रदाय के वर्तमान चैनलों का किस प्रकार निर्धारण करते हैं ?
		3.3.3 आप, सेवा प्रदाय में सतत रूप से सुधार करने के लिए किस प्रकार मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं, जिनसे संगठन प्रोत्साहित हो ?

4.7.4 छठे केन्द्रीय वेतन आयोग ने निम्न प्रकार टिप्पणी की :

"भारत सरकार की नागरिक-केन्द्रिक शासन प्रतिबद्धता के फलस्वरूप सार्वजनिक सेवा प्रदाय (सेवोत्तम) के लिए एक मॉडल का विकास हुआ है। इस मॉडल का विकास बहु-पणधारियों के साथ व्यापक रूप से परामर्श करने के बाद हुआ है तथा इसके आधार पर भारतीय मानक आईएस : 15700 : 2005 *का विकास हुआ है। ऐसा करके भारत सार्वजनिक सेवा प्रदाय के संबंध में प्रकाशित मानक वाला पहला देश बन गया है। हमारा विचार है कि पीआरआई प्रयोजनार्थ "सेवोत्तम" मॉडल को इस मॉडल के साथ एकीकृत किया जा सकता है और इस प्रकार कतिपय स्तर की सार्वजनिक जवाबदेही को पूरा करने*

बॉक्स 4.4 : आईएस 15700 : 2005 में कुछ निर्धारण

नागरिक चार्टर में निम्नलिखित सम्मिलित होंगे :

1. संगठन का दृष्टिकोण और मिशन वक्तव्य ।
2. संगठन द्वारा प्रदान की जाने वाली प्रमुख सेवाओं की कुंजी।
3. प्रदत्त सेवाओं के संबंध में मापयोग्य सेवा मानक तथा मानकों का पालन न करने पर ग्राहकों को उपलब्ध उपचार ।

नागरिक चार्टर की निम्नलिखित विशेषताएं होंगी :

1. संगठन द्वारा अपने ग्राहकों के प्रति प्रतिबद्धताओं पर बल देने के लिए संगठन के व्यवस्थित प्रयास का प्रतिनिधित्व।
2. सरलता तथा सहज बोधगम्य तथा अपेक्षानुसार स्थानीय भाषाओं में मुद्रण ।
3. गैर-भेदभावपूर्ण हो ।
4. शिकायत हैंडलिंग प्रक्रिया का उल्लेख अथवा संदर्भ हो।
5. लोक शिकायत अधिकारी का नाम, पता, टेलीफोन नंबर व अन्य संपर्क विवरण सम्मिलित होना चाहिए ।
6. अद्यतन बनाने और सतत रूप से सुधार करने के लिए समय-समय पर समीक्षा की जानी चाहिए ।
7. आवश्यक होने पर संगठनों की अपने ग्राहकों से आकांक्षाओं पर प्रकाश डाला जाए ।
8. नागरिक चार्टर जारी करने की तारीख तथा उन व्यक्तियों के संबंध में सूचना दी जाए जिनसे उसे तैयार करने के दौरान परामर्श किया गया था ।

वाले मंत्रालयों/विभागों के कर्मचारियों की पीआरआई के माध्यम से पुरस्कृत किया जाना चाहिए। क्योंकि उच्च कोटि की सेवा प्रदान करने के लिए सभी कर्मचारियों के सामूहिक प्रयास की जरूरत है, इसलिए "सेवोत्तम " अंक एक समूह माप होना चाहिए । विश्लेषण की इकाई एक बड़ा संगठन और/या बुनियादी निष्पादन इकाई हो सकती है जिसका निर्धारण सेवा प्रदाय आवश्यकताओं के अनुसार होता है । पीआरआई पद्धति जैसे-जैसे परिपक्व होगी, "सेवोत्तम" के अंतर्गत न्यूनतम निष्पादन को पीआरआई के लिए एक अर्हक के रूप में रखा जा सकता है। इस मामले में, अन्य परिणाम प्राप्त करने वाले संपूर्ण संगठन के कर्मचारी, किन्तु जो "सेवोत्तम " में असफल रहें, पीआरआई प्राप्त नहीं कर सकेंगे। हम इस बात पर बल देना चाहेंगे कि हमारे कहने का किसी भी दृष्टि से "सेवोत्तम " प्राप्त करते हुए अन्य निष्पादन लक्ष्यों का प्राप्त न करना नहीं है। हमारी राय में, उच्च कोटि की सार्वजनिक सेवा प्रदाय का मापन और पुरस्कृत करने को टीमों के लिए एक स्वाभाविक प्राथमिकता बनाया जा सकता है ।

4.7.5 आयोग ने "सेवोत्तम " मॉडल का अध्ययन किया है तथा इसका मत है कि यह सही दिशा में एक कदम है । तथापि, इसके लिए और अधिक सुदृढ़ीकरण व सुधार करने की जरूरत होगी । वर्तमान में यह एक स्वैच्छिक पहल है । इसके साथ ही, बल सेवा मानकों के स्थान पर उत्तम आंतरिक प्रक्रियाओं पर दिया जाता है । आयोग का मत है कि यद्यपि बेहतर सेवाओं के लिए उत्तम आंतरिक प्रक्रियाएं आवश्यक हैं, तथापि केवल यही पर्याप्त नहीं हो सकती । इसलिए सेवा की बेहतर कोटि पर

बल देने की जरूरत है । इसे, प्रक्रियाओं की बजाए सेवा की कोटि पर बल में बदलाव लाकर विद्यमान "सेवोत्तम " संरचना के अंदर प्राप्त किया जा सकता है ।

तालिका 4.3 : सेवोत्तम मॉडल : प्रक्रिया से सेवा की कोटि तक

माड्यूल	नौ मापदंड	33 प्रश्न	सेवाओं की कोटि का आकलन करने के लिए सुझाए गए प्रश्न
नागरिक चार्टर	कार्यान्वयन	1.1.1 आप नागरिक समूहों और साथ ही अपने पणधारियों का भी निर्धारण और/या उनका भेद कैसे तय करेंगे और आप उन्हें क्या सेवाएं देते हैं ?	क्या आपके द्वारा वर्णित सेवाओं का सूचीबद्धन, आपसे नागरिक जो उम्मीद करते हैं, उससे मेल खाता है? क्या कमियां हैं और क्यों ? आप इन कमियों को कैसे पूरा करते हैं ?
		1.1.2 आप अपने नागरिक समूहों की सेवा आकंक्षाओं को कैसे पूरा करते हैं?	
		1.1.3 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि चार्टर में यथावर्णित सेवाएं और उनके मानक ऊपर विनिर्धारित नागरिकों के समूहों की आकांक्षाओं के अनुसार हैं ?	ग्राहकों की आकांक्षाओं की तुलना में आपके द्वारा निर्धारित मानदंडों के बीच क्या अंतर है ?
		1.1.4 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि चार्टर का निर्माण और/अथवा समीक्षा भागीदारीपूर्ण है और आपके सभी नागरिक समूहों का उसमें सहयोग है ?	क्या आप अपना चार्ट तैयार करने और समय-समय पर उसकी समीक्षा करने में नागरिकों का सहयोग लेते हैं ? क्या इसके अंतर्गत सभी नागरिक समूह सम्मिलत हैं ?
		1.1.5 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं अग्रणी स्टाफ और नागरिक समूहों को चार्टर की जानकारी है और वे इसके अनुपालन हेतु इसकी विषय-वस्तु को आसानी से समझ सकते हैं ?	क्या नागरिकों को आपके चार्टर की जानकारी है ?
	मानीटरन	1.2.1 आप चार्टर विषय-वस्तु की दृष्टि से विभिन्न संगठनों के सेवा प्रदाय निष्पादन को कैसे मापते और उस पर नजर रखते हैं ?	क्या नागरिक चार्टर में की गई वचनबद्धताओं का पालन किया जा रहा है ? किस सीमा तक ? क्या नागरिक चार्टर अधिकारी द्वारा सेवा की कोटि के लिए निर्धारित मानदंडों को पूरा करने में असमर्थ रहने पर नागरिकों को कुछ स्वतः राहत प्रदान करता है ?
		1.2.2 आप सेवा प्रदाय में कमियों की चार्टर के मानीटरन के लिए जिम्मेदार अधिकारी/ टीम और संबंधित संगठन को किस प्रकार सूचना देते हैं ?	
		1.2.3 आप देखी गई और/अथवा रिपोर्ट की गई कमियों को कैसे पूरा करते हैं ?	

तालिका 4.3 : सेवोत्तम मॉडल : प्रक्रिया से सेवा की कोटि तक			
माड्यूल	**नौ मापदंड**	**33 प्रश्न**	**सेवाओं की कोटि का आकलन करने के लिए सुझाए गए प्रश्न**
नागरिक चार्टर	समीक्षा	1.3.1 आप यह कैसे पता लगाते हैं कि क्या आपका चार्टर से प्रयोजन सिद्ध हो रहा है और उसकी कारगरता बढ़ाने के लिए क्या उपाय करते हैं ?	चार्टर में विनिर्दिष्ट मानदंड और मानकों के अनुपालन के संबंध में एक स्वतंत्र आकलन रिपोर्ट के क्या निष्कर्ष हैं ?
		1.3.2 आप अपने चार्टर संशोधन प्रक्रिया में विधायी परिवर्तनों (अर्थात् सूचना का अधिकार अधिनियम लागू किया जाना) व अन्य संगत प्रावधानों/घटनाओं को कैसे शामिल करते हैं ?	आप कितनी बार अपने चार्टर को उन्नत करते हैं
		1.3.3. आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि अग्रणी स्टाफ और नागरिकों को उपरोक्तानुसार परिवर्तन करने के आधार की जानकारी है ?	क्या कटिंग एज स्तर वाले स्टाफ और नागरिकों को इन उन्नयनों के बारे में जानकारी है?
सार्वजनिक शिकायत समाधान	प्राप्ति	2.1.1 आप किस प्रकार सार्वजनिक शिकायत प्रक्रिया के संबंध में जागरूकता का प्रसार करने के लिए मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं तथा सुनिश्चित करते हैं कि नागरिकों को उनके लिए जरूरी सूचना प्राप्त हो ?	क्या नागरिकों को शिकायत समाधान तंत्र की जानकारी है ? किस सीमा तक?
		2.1.2 आप किस प्रकार शिकायतों को रिकार्ड और वर्गीकृत करने के लिए मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं ?	आप यह किस प्रकार सुनिश्चित करते हैं कि संगठन में प्राप्त सभी शिकायतें उनकी प्रकृति के अनुसार रिकार्ड और वर्गीकृत की जाती हैं ? शिकायत पंजीकृत न किए जाने के मामलों को आप कैसे चैक करते हैं?
		2.1.3 आप शिकायत समाधान के बहु-चैनलों के संबंध में कैसे मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं, जैसे कि शुल्क-मुक्त टेलीफोन लाइनें, वेबसाइट आदि?	
	समाधान	2.2.1 आप, प्राप्त कठिनाइयों/ शिकायतों की प्राप्ति स्वीकृति और समाधान के लिए किस प्रकार समय मानदंड तय करते हैं ?	शिकायतें दर्ज करते समय क्या आप उनके निटान के लिए समय मानदंड स्वीकार करते हैं। क्या आपके पास ऐसे समय मानदंड का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए कोई चैक है ? कितने मामलों में नागरिकों की संतुष्टि के अनुसार शिकायतों का समाधान किया गया ?
		2.2.2 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि उपरोक्तानुसार समय मानदंड का पालन किया जाता है ?	
		2.2.3 आप किस प्रकार पद्धति में सतत रूप से सुधार करते हैं और जन सुनवाई, लोक अदालतों व अन्य एकल खिड़की निपटान पद्धतियों का शिकायतों के शीघ्र निपटान के लिए पालन करते हैं?	

तालिका 4.3 : सेवोत्तम मॉडल : प्रक्रिया से सेवा की कोटि तक

माड्यूल	नौ मापदंड	33 प्रश्न	सेवाओं की कोटि का आकलन करने के लिए सुझाए गए प्रश्न
सार्वजनिक शिकायत समाधान	निवारण	2.3.1 आप संगठन की वार्षिक कार्रवाई योजना और कार्यनीति तैयार करते समय शिकायत विश्लेषण का किस प्रकार प्रयोग करते हैं ?	
		2.3.2 आप किस प्रकार कठिनाई प्रधान क्षेत्रों का पता लगाते हैं और उनके बारे में सेवा प्रदाय सुधारों के लिए जिम्मेदार अधिकारी/दल और सार्वजनिक शिकायत समाधान अधिकारी को सूचित करते हैं ?	शिकायतें कम करने के लिए आंतरिक प्रक्रिया में क्या सुधार किए गए हैं ? क्या इससे शिकायतों की संख्या में कमी आई है ?
		2.3.3 आप शिकायत विश्लेषण का चाट ᷇र समीक्षा व अन्य मार्गनिर्देशों के साथ कैसे तालमेल बिठाते हैं, जिससे कि शिकायत- प्रधान क्षेत्रों में सुधार हो सके ?	
		2.3.4 आप, शिकायत प्रधान क्षेत्रों में कमी लाने के लिए अपेक्षित सुधारों को किस प्रकार मापते हैं और उनकी प्रगति पर कैसे नजर रखते हैं ?	
		2.3.5 आप यह कैसे सुनिश्चित करते हैं कि अग्रणी स्टाफ और नागरिकों को शिकायत समाधान तंत्र में किए गए सुधारों की जानकारी हो ?	
सेवा प्रदाय क्षमता	ग्राहक	3.1.1 आप किस प्रकार नागरिक संतुष्टि स्तरों का निर्धारण करते हैं और उसमें सुधार करने के लिए अपेक्षित उपायों पर अमल करते हैं?	क्या नागरिक संतुष्टि के स्तर में कोई सुधार है ?
		3.1.2 आप संगठन के बीच और विशिष्ट सेवा प्रदाय तंत्र के संबंध में नागरिक संतुष्टि को कैसे मापते हैं ?	
		3.1.3 आप, नागरिक संतुष्टि परिणामों का चार्टर समीक्षा व सेवा प्रदाय को प्रभावित करने वाली प्रक्रिया के साथ किस प्रकार तालमेल बिठाते हैं ?	क्या नागरिक संतुष्टि के स्तर में सुधार अथवा अन्यथा के कारण चार्टर समीक्षा अथवा प्रक्रिया समीक्षा की गई ?
		3.1.4 आप, एक नागरिक संकेन्द्रित संगठन का निर्माण करने के लिए अपने संगठन को प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से किस प्रकार मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं ?	आपने ग्राहकों/लाभभोगियों/ नागरिकों के बीच जागरूकता पैदा करने के लिए क्या उपाय किए हैं ?
		3.1.5 आप, सेवा प्रदान करने के आधार पर संगठनों का कैसे पता लगाते हैं और उनके बीच भेद करते हैं तथा उसमें सुधार करने के लिए आवश्यक उपायों को कार्यान्वित करते हैं ?	

तालिका 4.3 : सेवोत्तम मॉडल : प्रक्रिया से सेवा की कोटि तक			
माड्यूल	**नौ मापदंड**	**33 प्रश्न**	**सेवाओं की कोटि का आकलन करने के लिए सुझाए गए प्रश्न**
सेवा प्रदाय क्षमता	कर्मचारी	3.2.1 आप किस प्रकार अपने अग्रणी स्टाफ को विनम्र, समय का पाबंद बनने और तत्काल सेवा प्रदान करने के लिए प्रोत्साहित करते हैं?	क्या संगठन की आंतरिक कार्य पद्धति में सुधार हुआ है ?
		3.2.2 आप, नागरिकों की आकांक्षाओं के अनुसार सेवा प्रदान करने के लिए जिम्मेदारियां स्वीकार करने के लिए अग्रणी स्टाफ की इच्छा को प्रेरित करने के लिए किस प्रकार मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं ?	
		3.2.3 आप, सुधरी सेवा प्रदान करने के लिए अपने संगठन के बीच स्वस्थ प्रतियोगिता को किस प्रकार प्रोत्साहित करते हैं ?	क्या सुधरी सेवा प्रदान करने के लिए आपके संगठन में प्रोत्साहनों/पुरस्कारों की कोई पद्धति है ?
	अवस्थापना	3.3.1 आप नागरिकों की सुविधा के लिए किस प्रकार सेवा के न्यूनतम मानक तय और कार्यान्वित करते हैं, जैसे कि सिगनेज रखना, प्रतीक्षा बैंच रखना, पेयजल व अन्य जरूरतें ?	क्या आपको अपनी अवस्थापना संबंधी सुविधाओं में सुधार करने के विषय में ग्राहकों/नागरिकों से फीडबैक प्राप्त होता है ?
		3.3.2 आप किस प्रकार सेवा प्रदान करने के लिए निश्चित मानकों और योजनाओं/ आवश्यकताओं के अनुसार संसाधन उपलब्धता/उपयोग सुनिश्चित करने के लिए, सेवा प्रदाय जरूरतों, वर्तमान बजटों, सेवा प्रदाय के वर्तमान चैनलों को ध्यान में रखते हुए आवश्यक संसाधन किस प्रकार निश्चित करते हैं?	क्या आप सेवा प्रदाय में सुधार करने के लिए आवश्यक संसाधनों की जरूरतें तय करने के लिए नियमित रूप से कोई योजना तैयार करते हैं?
		3.3.3 आप किस प्रकार सेवा प्रदान करने में सतत रूप से सुधार करने के लिए संगठन को प्रोत्साहित करने के वास्ते मार्गनिर्देश तैयार और कार्यान्वित करते हैं ?	

4.8 संगठनों को नागरिक-केन्द्रिक बनाने के लिए नया दृष्टिकोण

4.8.1 आयोग इस बात को समझता है कि नागरिक चार्टर अपने आप में ही अंतिम लक्ष्य नहीं हो सकता बल्कि यह लक्ष्य प्राप्त करने का एक साधन है- यह सुनिश्चित करने के लिए एक साधन कि नागरिक सदा ही किसी सेवा प्रदाय पद्धति का केन्द्र बिन्दु है। भारतीय मानक ब्यूरो का आईएस 15700 : 2005 कोटि प्रबंधन पद्धतियों के लिए एक भारतीय मानक है। मानक के अंतर्गत ही यह निर्धारित है कि कोटि प्रबंधन पद्धति से संगठन को एक पद्धति का निर्माण करने में सहायता मिलती है, जिससे

यह सतत रूप से उत्तम सेवा प्रदान करने में समर्थ बनता है और यह "सेवा मानकों " का प्रतिस्थापन नहीं है। वस्तुतः, ये एक-दूसरे के पूरक हैं। सेवोत्तम मॉडल का उद्देश्य संगठन का निम्नलिखित के संबंध में आकलन करना हैः (i) नागरिक चार्टर का कार्यान्वयन; (ii) शिकायत समाधान पद्धति का कार्यान्वयन; और (iii) सेवा प्रदाय क्षमता ।

4.8.2 "सेवोत्तम " मॉडल एक शुरूआती चरण है। आयोग का मत है कि प्रशासन को नागरिक-केन्द्रिक बनाने के लिए मॉडल, नागरिकों और संगठनों, दोनों के लिए सहज समझ योग्य होना चाहिए। इसलिए एक कठोर मॉडल निर्धारित और कार्यान्वित करना, ऊपर से नीचे की ओर दृष्टिकोण का पालन करना सदा ही सर्वोत्तम विकल्प नहीं है। क्योंकि नागरिकों की अधिकतम अन्योन्यक्रिया क्षेत्र संगठनों के साथ होती है इसलिए यह आवश्यक है कि नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन को सम्मिलित करने के लिए सुधार, शीर्ष स्तर पर सुधारों पर ध्यान केन्द्रित करके टुकड़ों में दृष्टिकोण अपनाने की बजाए, उसी स्तर पर आयोजित किए जाने चाहिए । विभिन्न राज्यों और संगठनों के अपने दौरे के दौरान आयोग ने नागरिकों के साथ भेंट की, जिन्होंने बताया कि मुख्यालय में किए गए बड़ी संख्या में सुधार कटिंग एज स्तर तक नहीं पहुंचते और इसलिए वास्तविक लाभ बड़ी संख्या में नागरिकों तक नहीं पहुंच पाते । प्रायः दिए गए उदाहरण ग्राम स्तर पर नागरिक-केन्द्रिक सुधारों के अभाव से संबंधित थे, जिनकी वजह से पटवारी व अन्य अधिकरी उदासीन और भ्रष्ट बने हुए हैं ।

4.8.3 नागरिक चार्टर के संबंध में भी यही दृष्टिकोण जरूरी है। आजकल अधिकांश क्षेत्र संगठनों में कोई नागरिक चार्टर नहीं है अथवा वे मुख्यालय द्वारा उपलब्ध कराए गए सामान्य को अपनाते हैं ।

4.9 नागरिक-केन्द्रिकता के लिए प्र.सु.आ. सात उपाय मॉडल :

यह मॉडल आईएस 15700 : 2005 "सेवोत्तम " मॉडल और यू.के. के ग्राहक सेवा उत्कृष्टता मॉडल के सिद्धांतों पर आधारित है। प्रत्येक संगठन को कदम-वार दृष्टिकोण अपनाना चाहिए, जिससे इसे अधिकाधिक और अधिक नागरिक केन्द्रिक बनने में मदद मिलेगी । इस दृष्टिकोण को न केवल शीर्ष प्रबंधन द्वारा अपनाया जाना चाहिए बल्कि संगठन के प्रत्येक यूनिट द्वारा भी अपनाया जाना चाहिए, जिसकी जनता के साथ अन्योन्यक्रिया हो । शीर्ष प्रबंधन की, अपने लिए मानक निर्धारित करने और साथ ही अपने खुद के मानक स्थापित करने में अधीनस्थ कार्यालयों को मार्गदर्शन प्रदान करने की भी दोहरी जिम्मेदारी है। इसके अलावा, सभी पर्यवेक्षी स्तरों पर यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि अधीनस्थ कार्यालयों द्वारा स्थापित मानक वास्तविक हों और सामान्य संगठनात्मक लक्ष्यों के साथ मेल खाते हों। इस प्रकार, यद्यपि प्रत्येक कार्यालय को मानक स्थापित करने में स्वायत्तता होगी तथापि, ये संगठनात्मक नीतियों के अनुरूप होने चाहिए ।

क. आप प्रदान की जाने वाली सभी सेवाओं की **परिभाषा** करें और अपने ग्राहकों का विनिर्धारण करें ।

ख. प्रत्येक सेवा के लिए मानक और मानदंड **निश्चित** करें ।

ग. निश्चित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु क्षमता का **विकास** करें ।

घ. मानक प्राप्त करने के लिए **निष्पादन** करें ।

ड. निश्चित मानकों के विरुद्ध निष्पादन का **मानीटरन** करें ।

च. एक स्वतंत्र पद्धति के जरिए प्रभाव का **मूल्यांकन** करें ।

छ. मानीटरन और मूल्यांकन परिणामों के आधार पर **सतत रूप से सुधार** ।

4.9.1 उपाय 1 : सेवाओं की परिभाषा करें

सभी संगठनात्मक इकाइयों को उनके द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं का स्पष्ट रूप से निर्धारण करना चाहिए। इस प्रयोजनार्थ सेवा का अर्थ व्यापक रूप में होना चाहिए । प्रवर्तन विभाग यह सोच सकते हैं कि प्रवर्तन कोई सेवा नहीं है । किन्तु यह दृष्टिकोण सही नहीं है । विनियमों के प्रवर्तन कार्य के भी सेवा प्रदान करने के अनेक घटक हैं जैसे कि लाइसेंस का मुद्दा, विनम्र व्यवहार आदि । सामान्यतः, नागरिक द्वारा किसी भी वैध आकांक्षा को "सेवा " शब्द के अंतर्गत शामिल किया जाना चाहिए । सेवाओं की परिभाषा करने से संगठन में स्टाफ को उनके द्वारा किए जाने वाले कार्य और संगठन के बीच संबंधों को समझने में मदद मिलेगी । इसके अलावा, इकाई को अपने ग्राहकों का भी विनिर्धारण करना चाहिए और यदि ग्राहकों की संख्या बहुत अधिक हो तो उसे उनका समूहों में वर्गीकरण करना चाहिए । नागरिकों की जरूरतों पर दृष्टि डालने का यह पहला कदम होगा ।

4.9.2 उपाय 2 : मानक निर्धारित करना

यह ठीक ही कहा गया है कि "जिसे मापा नहीं जा सकता वह कार्य कभी नहीं होता "। एक बार विभिन्न सेवाओं का विनिर्धारण और परिभाषा हो जाने पर, अगला तर्कसंगत और संभवतः सर्वाधिक महत्वपूर्ण उपाय इनमें से प्रत्येक सेवा के लिए मानक निर्धारित करना है । उत्तम शुरूआत प्वाइंट से ग्राहकों से इस संबंध में इनपुट प्राप्त होगा कि विनिर्धारित सेवाओं में से प्रत्येक के बारे में उनकी क्या उम्मीदे हैं । उसके बाद, उनका क्षमता के आधार पर, संगठन के समग्र लक्ष्य और वास्तव में ग्राहकों की आकांक्षाएं, इकाई को वे मानक निर्धारित करने चाहिए, जिनकी वे वचनबद्धता कर सकते हैं । यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि ये मानक वास्तविक और प्राप्ति योग्य हों । शिकायत समाधान तंत्र इस कार्य का एक अभिन्न अंग होना चाहिए । तत्पश्चात ये मानक नागरिक चार्टर का एक अभिन्न भाग होने चाहिए ।

4.9.3 उपाय 3 : क्षमता का विकास करना

मात्र सेवाओं की परिभाषा करना और उनके संबंध में मानक तय करना पर्याप्त नहीं होगा जब तक कि प्रत्येक इकाई में उन्हें प्राप्त करने की क्षमता नहीं हो । इसके अलावा, क्योंकि मानकों का समय-

समय पर उन्नयन किया जाना है, इसलिए यह आवश्यक है कि क्षमता विकास को भी एक सतत प्रक्रिया बनाया जाए । क्षमता निर्माण के अंतर्गत परंपरागत प्रशिक्षण सम्मिलित होगा किन्तु सही मूल्य कायम किए जाएं, संगठन के अंदर एक उपभोक्ता केन्द्रिक संस्कृति विकसित की जाए और स्टाफ के अभिप्रेरण व मनोबल को भी ऊंचा उठाया जाए ।

4.9.4 उपाय 4 : निष्पादन करना

मानकों की परिभाषा करने और संगठनात्मक क्षमता का विकास करने के बाद यह सुनिश्चित करने के लिए कि संगठन में प्रत्येक व्यक्ति और इकाई मानकों को प्राप्त करने के लिए निष्पादन करे, आंतरिक पद्धतियों का विकास करना होगा । एक मजबूत निष्पादन प्रबंधन होने से संगठनों को व्यक्तियों के निष्पादन को संगठनात्मक लक्ष्यों के प्रति मार्गदर्शित करना आसान होगा ।

4.9.5 उपाय 5 : मानीटरन

निष्पादन के सुनियोजित मानक तभी सार्थक हो सकते हैं यदि उनका पालन किया जाए । प्रत्येक संगठन को यह सुनिश्चित करने के लिए कि सेवा की कोटि के संबंध में की गई वचनबद्धताएं पूरी हों, एक मानीटरन पद्धति का विकास करना होगा, क्योंकि सभी वचनबद्धताओं को नागरिक चार्टर का एक भाग बनाना होगा । इसलिए यह वांछनीय होगा कि एक आटोमेटिक पद्धति की व्यवस्था की जाए जो वचनबद्ध मानक के भंग होने का संकेत दे । इसके अंतर्गत, पद्धति के स्थिर होने तक, सतत रूप से सुधारात्मक उपाय करना सम्मिलित होगा । मानकों का अनुपालन बेहतर होगा यदि उन्हें पुरस्कारों और दंडों की एक पद्धति द्वारा समर्थित किया जाए ।

4.9.6 उपाय 6 : आकलन करना

यह आवश्यक है कि किसी बाह्य एजेंसी द्वारा ग्राहक संतुष्टि की सीमा का आकलन कराया जाए । यह आकलन, यादृच्छिक सर्वेक्षणों, नागरिक रिपोर्ट कार्डों, आवधिक अन्योन्यक्रियाओं के दौरान नागरिकों से फीडबैक प्राप्त करके अथवा किसी व्यावसायिक निकाय द्वारा आकलन कराकर भी प्राप्त किया जा सकता है । ऐसे आकलन से उस मात्र का पता चल सकेगा जहां तक इकाई नागरिक-केन्द्रिक अथवा अन्यथा है । इससे उन क्षेत्रों पर भी प्रकाश पड़ेगा जहां सुधार हुआ है और जहां और सुधार करने की आवश्यकता है । यह पद्धति की सतत समीक्षा में एक इनपुट का काम करेगा ।

4.9.7 उपाय 7 : सतत सुधार

सेवाओं की कोटि में सुधार करना एक सतत प्रक्रिया है । नागरिकों की बढ़ती आकांक्षाओं को देखते हुए, मानीटरन और आकलन के आधार पर नई सेवाएं लागू करनी होंगी, मानकों में संशोधन करना होगा तथा आंतरिक क्षमता और पद्धतियों का भी सतत रूप से उन्नयन करना होगा ।

4.9.8 आयोग का विचार है कि वर्णित मॉडल में उल्लिखित दृष्टिकोण काफी आसान है और इस दृष्टिकोण को अपनाने तथा इसे नागरिक-केन्द्रिक बनाने में किसी संगठन अथवा उनकी किसी इकाई को कोई कठिनाई नहीं होनी चाहिए । आयोग यह भी सिफारिश करना चाहेगा कि केन्द्रीय सरकार और साथ ही राज्य सरकारों द्वारा भी इस मॉडल को सभी सार्वजनिक सेवा संगठनों के लिए अनिवार्य बना दिया जाना चाहिए ।

4.9.9 सिफारिशें

क. केन्द्रीय और राज्य सरकारों द्वारा पैराग्राफ 4.9 में वर्णित सात उपाय मॉडल को उन सभी संगठनों के लिए अनिवार्य बना दिया जाना चाहिए जो जनता के साथ अन्योन्यक्रिया करते हैं ।

5 प्रशासन में नागरिकों की भागीदारी

5.1 शासन में जन की भागीदारी

5.1.1 शासन के अंतर्गत वे पद्धतियां, प्रक्रियाएं और संस्थान शामिल हैं, जिनके जरिए सामूहिक निर्णय लिए और कार्यान्वित किए जाते हैं, नागरिकों के समूह और समुदाय अपने दृष्टिकोण पर नजर रखते हैं, अपने हितों की देखभाल करते हैं, अपने विधिक अधिकारों का इस्तेमाल करते हैं, अपने दायित्वों को पूरा करते हैं और अपने मतभेदों में मध्यस्थता करते हैं (यूएनडीपी 1997) ।

5.1.2 शासन में नागरिक भागीदारी के अंतर्गत विकास प्रतिमान में नागरिकों से विकास के प्राप्तकर्ताओं के रूप में बदलाव शामिल है, जो उन्हें विकास प्रक्रिया में सक्रिय भागीदार के रूप में देखता है । इसके अंतर्गत विकास के प्रति "ऊपर से नीचे की ओर" से "नीचे से ऊपर की ओर" बदलाव भी शामिल है, जिसमें केन्द्रीय सरकार से दूर और आधारभूत स्तरों, अर्थात् "सहायिकता" के निकट, शक्ति का बढ़ता विकेन्द्रीकरण सम्मिलित है, जिस पर आयोग ने "स्थानीय शासन" पर अपनी छठी रिपोर्ट में विस्तारपूर्वक विचार किया है । शासन में नागरिकों की भागीदारी की अवधारणा अनिवार्यतः इस विचार पर आधारित है कि नागरिकों की उनके जीवन, उनके व्यवसाय और उनके समुदायों को प्रभावित करने में वैध भूमिका है । दूसरे शब्दों में, नागरिक भागीदारी का संदर्भ उन पद्धतियों और प्रक्रियाओं से है, जिनके जरिए नागरिक संसाधनों और निर्णय निर्माण को प्रभावित और उन पर नियंत्रण कर सकते हैं जो सीधे ही उनके जीवन को प्रभावित करते हैं । वैचारिक स्तर पर, शासन में नागरिकों की सीधी भागीदारी को एक स्वस्थ प्रजातंत्र में योगदान के रूप में देखा जाता है क्योंकि इसे प्रतिनिधिक प्रजातंत्र के पारंपरिक रूप को सुधारकर एक अधिक प्रतिक्रियाशील के रूप में बदलने और इस प्रकार एक भागीदारीपूर्ण आधारभूत प्रजातंत्र के रूप में देखा जाता है ।

5.1.3 अब यह व्यापक रूप से स्वीकारा जाता है कि सक्रिय नागरिक भागीदारी से उत्तम शासन में निम्न प्रकार से योगदान मिल सकता है :

(i) यह नागरिकों को जवाबदेही की मांग करने में समर्थ बनाती है और सरकार को अधिक प्रतिक्रियाशील, कुशल व प्रभावी बनाने में सहायता करती है ।

(ii) यह सरकारी कार्यकमों और सेवाओं को और अधिक प्रभावी व संधारणीय बनाने में सहायता प्रदान करती है ।

(iii) यह गरीबों और मार्जिनकृत लोगों को सरकारी नीति और सेवा सुपुर्दगी को उनका जीवन सुधारने के लिए प्रभावित करने में समर्थ बनाती है ।

(iv) यह स्वस्थ, आधारस्तरीय प्रजातंत्र को प्रोन्नत करने में सहायता प्रदान करती है।

5.1.4 इस नए प्रतिमान के अंतर्गत, नागरिकों को अब तकनीकी विशेषज्ञता के परिणामों और बाह्य रूप से मार्गदर्शित विकास कार्यक्रमों के मात्र लाभ प्राप्तकर्ता नहीं समझा जाता है । इसकी बजाए, उन्हें विकास प्रक्रिया में बराबर के पणधारी समझा जाता है । वस्तुतः, एक प्रजातांत्रिक अधिकार के रूप में जन भागीदारी, जिसे सभी विकास परियोजनाओं में प्रोत्साहित किया जाना चाहिए, एक ध्येय के रूप में, न कि विकास के एक साधन मात्र के रूप में, अधिकाधिक स्वीकार किया जाता है ।

5.1.5 शासन में नागरिक भागीदारी, एक द्विपक्षीय कार्यकलाप है, जिसके अंतर्गत सरकारी एजेंसियों और साथ ही सभी नागरिकों के लिए भी पूरी भागीदारी अनिवार्य है, जिससे कि ऐसी भागीदारी के सुधरे आउटकम प्राप्त हो सकें, जैसे कि बेहतर सेवा प्रदान करना, सार्वजनिक नीति में परिवर्तन, शिकायतों का समाधान आदि । ऐसी भागीदारी की पद्धति को विभिन्न किस्म के कार्यकलापों के साथ एक सीढ़ी के रूप में बताया गया है जो भागीदारी की भिन्न-भिन्न मात्रओं अथ्वा गहनता की द्योतक है। उदाहरण के लिए, उन्हें परामर्श करके शुरू किया जा सकता है, जिससे कि नागरिकों की जरूरतों और मांगों पर ध्यान दिया जा सके और जिसके अंतर्गत परामर्श बैठकें, ग्राहक फीडबैक, सर्वेक्षण, गृह दौरे आदि सम्मिलित होंगे । अधिक गहनतापूर्वक भागीदारी से, कार्यकलापों की संस्थागत पद्धतियों का निर्माण होगा जैसे कि योजना, बजट पद्धति में सक्रिय भागीदारी और ऑडिट व बजट समितियों आदि में सदस्यता के माध्यम से कार्यक्रमों का मानीटरन ।

5.1.6 आयोग का विचार है कि शासन में नागरिकों की भागीदारी के संबंध में पद्धतियों की निम्नलिखित प्रमुख रूपों से परिकल्पनाएं की जाएं :

(i) जानकारी चाहने वाले नागरिक;

(ii) सुझाव देने वाले नागरिक;

(iii) बेहतर सेवाओं की मांग करने वाले नागरिक;

(iv) नागरिकों द्वारा सेवा प्रदाता व अन्य सरकारी एजेंसियों को जवाबदेह ठहराया जाना; और

(v) प्रशासन/निर्णय निर्माण में सक्रिय नागरिक भागीदारी ।

5.1.7 इनमें से प्रत्येक के विषय में निम्नलिखित पैराग्राफों में विस्तारपूर्वक बताया गया है :

5.2. जानकारी चाहने वाले नागरिक

5.2.1 सूचना तक पहुंच, शासन में नागरिक भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए एक मूलभूत पूर्वापेक्षा है । (प्रक्रियाओं, कीमतों, आवेदन-पत्रों, शिकायत समाधान के लिए संपर्क किए जाने वाले अधिकारियों आदि के संबंध में) सूचना उपलब्ध कराना, नागरिकों की शासन के साथ अन्योन्यक्रिया के लिए नागरिकों को सशक्त बनाने की किसी भी कार्यनीति में पहला कदम है। भारत में सूचना का अधिकार अधिनियम ने सार रूप में शासन में नागरिकों की भागीदारी के लिए यह पूर्वपेक्षा सुनिश्चित करने के लिए पहले ही आधार-कार्य कायम कर दिया है किन्तु इस अधिनियम के तहत नागरिकों को अपने अधिकारों की अधिक जानकारी होने से पारदर्शिता की दूरदृष्टि को प्राप्त किया जा सकता है । "सूचना का अधिकार अधिनियम " पर अपनी पहली रिपोर्ट में आयोग ने, इसके उद्देश्यों को पूर्ण रूप में प्राप्त करने के लिए सूचना का अधिकार अधिनियम के कार्यान्वयन में आवश्यक सुधारों के संबंध में विस्तृत रूप में सिफारिशें की हैं । इन सिफारिशों पर यहां पुनः बल दिया जाता है, जो शासन में नागरिकों की भागीदारी को प्रोत्साहित करने के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण हैं ।

5.3 सुझाव देने वाले नागरिक

5.3.1 न केवल आवधिक चुनावों के दौरान नागरिकों की आवाज सुनने बल्कि उसे सतत आधार पर सुनना, शासन में नागरिकों की भागीदारी का प्रारंभिक मुद्दा है । ऐसी सुनवाई, सार्वजनिक सुनवाई, सर्वेक्षणों, मतसंग्रह आदि के जरिए की जा सकती है जहां नागरिक अपनी समस्याओं के संबंध में और साथ ही संभावित समाधानों के संबंध में भी सुझाव दे सकते हैं । वे अपनी जरूरतों का अनुमान लगाने और उपयुक्त समाधान सुझाने के लिए बेहतर स्थिति में होते हैं, इसी वजह से स्थानीय ज्ञान और दक्षताओं को प्रायः सरकारी विशेषज्ञता के साथ पूरक बनाने की जरूरत होती है । ऐसी भागीदारी से नीति निर्माण प्रक्रिया में सक्रिय भागीदारी कायम होगी जिससे और अधिक भागीदारी करने व नागरिकों को शासन के क्षेत्र में प्रवेश करने के अवसर प्राप्त होंगे ।

5.3.2 उदाहरण के लिए बंगलौर एजेंडा कार्यबल (बीएटीएफ) की स्थापना, बंगलौर को उसके प्रमुख नागरिकों की भागीदारी से, उसकी प्रमुख आईटी कंपनियों और साथ ही बंगलौर नगर समुदाय के प्रख्यात सदस्यों के भी साथ, एक विश्व श्रेणी का नगर बनाने के लक्ष्य के साथ, 1999 में की गई थी । बीएटीएफ से यह पता लगाने के लिए कहा गया कि किस प्रकार नगर सेवाओं और अवस्थापना में सुधार किया जाए, नगर संसाधन आधार का विस्तार किया जाए और नगर निगम की प्रशासनिक क्षमता में वृद्धि की जाए । बीएटीएफ ने इन लक्ष्यों पर अनुवर्ती कार्रवाई करने के लिए हर छठे महीने मुख्यमंत्री और मीडिया की उपस्थिति में सार्वजनिक बैठकें आयोजित की । इस गतिविधि से नागरिक समूहों को न केवल इस संबंध में सुझाव देने के लिए कि क्या किए जाने की जरूरत है बल्कि एक मंच का निर्माण करके नगर सेवा प्रदाताओं पर जवाबदेही भी लागू की जहां उनके द्वारा कभी किए गए वायदों को, एक समयबद्ध ढंग से पूरा किया जा सके।[21]

[21] रीइन्वेन्टिंग पब्लिक सर्विस डेलिवरी इन इंडिया, ईडी, विक्रम चन्द, सागे, पृठ 32

5.3.3 आयोग का मत है कि नागरिकों के सुझाव, नीति निर्माण और कार्यान्वयन दोनों ही स्तर पर बहुत सहायक होते हैं क्योंकि नागरिक अपनी प्राथमिकताओं ओर संभावित समाधानों का उल्लेख करने में सर्वोत्तम स्थिति में होते हैं । यद्यपि नागरिकों के सुझाव प्राप्त करने अथवा परामर्श आयोजित करने के लिए किसी एकसमान मॉडल का सुझाव नहीं दिया जा सकता । तथापि, आयोग का मत है कि इस प्रयोजनार्थ एक उपयुक्त पद्धति का विकास करना सभी सरकारी संगठनों के लिए अनिवार्य होना चाहिए जो सरल "सुझाव बक्से " से लेकर नागरिक समूहों के साथ नियमित परामर्श तक हो सकती है । संबंधित संगठनों के अध्यक्षों द्वारा प्राप्त सुझावों पर तेजी से अनुवर्ती कार्रवाई सुनिश्चित की जानी चाहिए, जिससे कि यह सार्थक प्रक्रिया बन सके । आयोग का यह भी मत है कि प्रोत्साहनों और पुरस्कारों की एक पद्धति लागू की जानी चाहिए जिससे कि जिन सुझावों के फलस्वरूप पर्याप्त सुधार अथवा बचत हो उन्हें सराहा जा सके ।

5.4 बेहतर सेवाओं की मांग करने वाले नागरिक

5.4.1 नागरिक भागीदारी का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि सरकारी संगठन उन संघटकों की सेवा करें जिनकी सेवा करने के लिए उन्हें कायम किया गया है । ऐसा हो, इसके लिए सरकारी सेवकों को न केवल उनके वरिष्ठ अधिकारियों के प्रति बल्कि नागरिकों के प्रति भी जवाबदेह बनाया जाना चाहिए । सरकारी एजेंसियों द्वारा ऐसा समझे जाने पर ही नागरिक अपनी कठिनाइयां इस आश्वासन के साथ बता सकते हैं कि उन पर समुचित ध्यान दिया जाएगा । उदाहरण के लिए, *हैदराबाद महानगर जलापूर्ति और सीवरेज बोर्ड (एचएमडब्ल्यूएसबी) ने "ग्राहक मिलन अभियान " नामक एक अभियान शुरू किया जिसने "वरिष्ठ प्रबंधकों को पूरे नगर के आसपास के इलाके में सीधे ही नागरिकों के साथ अन्योन्यक्रिया करने हेतु अपना आराम और अपने कार्यालय की सुरक्षा त्यागने के लिए मजबूर किया। अभियान में महानगर जल प्रबंधन को न केवल बहुमूल्य ग्राहक फीडबैक प्राप्त हुआ बल्कि आशाएं जाग्रत करके नागरिकों से और अधिक सुधार करने का दबाव भी पड़ा । अभियान का मीडिया में व्यापक रूप से प्रचार किया गया जिससे इसके प्रभाव में और वृद्धि हुई । इसके बाद मुख्यालय में एक महानगर ग्राहक देखभाल (एमसीसी) केन्द्र की स्थापना की गई । एमसीसी, नागरिकों द्वारा एक निश्चित टेलीफोन नंबर के माध्यम से दर्ज कराई गई शिकायतों के प्रत्युत्तर प्राप्त और समन्वित करने के एकमात्र अधिदेश के साथ 24 घंटे खुला रहता था । "ग्राहक समाधान कुशलता पद्धति " नामक एक साफ्टवेयर पैकेज से वरिष्ठ प्रबंधकों को निष्पादन सम्बद्ध डाटा नियमित रूप से प्राप्त होता था जिसका उपयोग अग्रणी और मध्य स्तरीय प्रबंधकों को महानगर जल बोर्ड के नए नागरिक चार्टर, जिसे मुख्यमंत्री द्वारा जनवरी, 2000 में शुरू किया गया था, के मानदंडों के साथ सेवा कोटि और अनुपालन हेतु जवाबदेह ठहराया जा सकता था । अंत में, सभी नए जल और सीवरेज कनेक्शन आवेदन-पत्र प्राप्ति, कार्यवाही और समन्वित करने के लिए मुख्यालय में एक "एकल खिड़की प्रकोष्ठ " (एसडब्ल्यूसी) की स्थापना की गई।* [22]

[22] "रिफोर्मिंग पब्लिक सर्विसिज इन इंडिया", विश्व बैंक, सागे

5.4.2 आयोग का मत है कि किसी सरकारी संगठन की कार्यकुशलता उसके ग्राहकों की शिकायतों/मांगों के प्रति उसकी प्रतिक्रिया द्वारा सर्वोत्तम रूप से आंकी जा सकती है। आयोग का विचार है कि प्रत्येक सरकारी विभाग को निम्नलिखित सुनिश्चित करना चाहिए : (i) सभी शिकायतों को दर्ज करने की एक त्रुटि हीन पद्धति; (ii) प्रतिक्रिया और समाधान हेतु एक निर्धारित समय-अनुसूची; और (iii) एक मानीटरन और आकलन पद्धति जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि निर्धारित मानदंडों का पालन किया जाता है। सूचना प्रौद्योगिकी साधनों के उपयोग से ऐसी पद्धति को नागरिकों के लिए और अधिक सुलभ बनाने में मदद मिल सकती है। आयोग का मत है कि सभी सरकारी संगठनों के अध्यक्षों को, नागरिकों की शिकायतों को समयबद्ध आधार पर प्रत्युत्तर देने के लिए ऐसी पद्धति का विकास सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार ठहराया जाना चाहिए।

बॉक्स 5.1 : नागरिक रिपोर्ट कार्ड (सीआरसी) बंगलौर

सार्वजनिक मामले केन्द्र, बंगलुरू ने तीन नागरिक रिपोर्ट कार्ड (1994, 1997 और 2003) प्रस्तुत किए। सर्वेक्षणों का उद्देश्य निम्नलिखित का पता लगाना था : (1) सार्वजनिक सेवाएं उपभोक्ता की दृष्टि से कितनी संतोषजनक थी; (2) सेवाओं के कौन से पहलू संतोषजनक थे और कौन से नहीं; और (3) इन सेवाओं के लिए उपभोक्ताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से और अप्रत्यक्ष रूप से कितनी लागत उठाई गई। संतुष्टि को रेटिंग पैमाने (1 से 7) पर मापा गया और उसके भिन्न-भिन्न आयामों हेतु औसत प्राप्त करने के वास्ते उसका समुच्चय किया गया।

विगत दस वर्षों के दौरान (अर्थात् तीन रिपोर्टों के बीच का समय) विभिन्न सेवा प्रदायक एजेंसियों के निष्पादन की तुलना करने से सेवाओं के उपभोक्ताओं की संतुष्टि में पर्याप्त सुधार का पता चला। उन नौ एजेंसियों में से सभी को जिनके संबंध में बंगलौर नागरिकों द्वारा फीडबैक उपलब्ध कराया गया, तीसरे सर्वेक्षण में (2003) 70% से अधिक की रेटिंग प्राप्त हुई जबकि 1999 में 40% से कम और 1994 में कहीं कम रेटिंग प्राप्त हुई थी।

स्रोत :http://www.sasanet.org/documents/case%20studies/angalore%20Citizen%20report%20card.pdf

5.5 नागरिकों द्वारा सेवा प्रदाता व अन्य सरकारी एजेंसियों को जवाबदेह ठहराया जाना

5.5.1 सरकारी एजेंसियों द्वारा काम कराए जाने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि उनके द्वारा सेवा प्रदान करने में कार्यकुशलता, समानता और ग्राहक संतुष्टि के मापदंड की पूर्ति हो, जरूरी है कि नागरिक अपनी शिकायतें और अपना असंतोष एक व्यवस्थित ढंग से उठाएं। *प्रयुक्त पद्धति के अंतर्गत नागरिक फीडबैक और सर्वेक्षण, नागरिक रिपोर्ट कार्ड और सामाजिक ऑडिट शामिल हो सकता है। उदाहरण के लिए "सार्वजनिक मामले केन्द्र (पीएसी) द्वारा 1994, 1999 ओर 2003 में आयोजित बंगलौर में नगर सेवाओं के संबंध में तीन नागरिक रिपोर्ट कार्डों (सीआरसी) से नगर एजेंसियों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं की कोटि में पर्याप्त सुधार का पता चला (बालाकृष्णन, 2005) .... तीन यूटिलिटियों, बंगलौर बिजली आपूर्ति कंपनी, दूरसंचार कंपनी (बीएसएनएल) और बंगलौर जलापूर्ति और सीवरेज बोर्ड (बीडब्ल्यूएसएस) ने तीनों रिपोर्ट कार्डों में बड़ा सुधार प्रदर्शित किया; बंगलौर महानगर पालिका (बीएमपी; नगर निगम), सरकारी अस्पतालों और बंगलौर विकास प्राधिकरण (बीडीए) ने 1994 और 1999 के बीच सबसे तेज सुधार किया जबकि 1999-2003 अवधि में संतुष्टि रेटिंग सतत बनी*

रही थी। मामूली तौर पर गिरावट आई। बंगलौर के पांच क्षेत्रीय परिवहन कार्यालयों (आरटीओ) ने 1999 और 2003 के बीच बड़ा सुधार दर्ज किया, जो सुधारों को परिलक्षित करता है, जिसमें ई-शासन का प्रयोग शामिल है। [23]

5.5.2 आयोग का मत है कि नागरिकों को, सरकारी संगठनों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं की आवधिक आधार पर रेटिंग करने का अवसर दिया जाना चाहिए । इसलिए सभी विभागों द्वारा इस प्रयोजनार्थ नियमित नागरिक फीडबैक और सर्वेक्षण नागरिक रिपोर्ट कार्ड तैयार किए जाने चाहिए । इससे न केवल नागरिकों को आवाज प्राप्त होगी बल्कि संबंधित एजेंसियां भी संतुष्टि रेटिंग और सुधार की जरूरत का आकलन करने में भी समर्थ होंगी ।

5.6 प्रशासन/निर्णय निर्माण में सक्रिय नागरिक भागीदारी

5.6.1 आवधिक परामर्शों से भी अधिक, नागरिकों को निर्णय निर्माण में सतत रूप से सुलभता, शासन में और अधिक परिपक्व व गहन स्वरूप है जिससे उन्हें बेहतर नीति, बेहतर योजनाओं, बेहतर परियोजनाओं आदि के लिए सरकार से बातचीत करने में मदद मिलेगी । इस स्तर पर, नागरिक न केवल सरकार के साथ अपनी कठिनाइयों को उठाते हैं बल्कि इसके अंतर्गत सरकार द्वारा वास्तव में नागरिकों के साथ काम करना सम्मिलित है। जैसा कि "स्थानीय शासन" पर आयोग की रिपोर्ट में नोट किया गया था, *"नागरिक भागीदारी का सबसे महत्वपूर्ण स्वरूप, विशिष्ट सार्वजनिक सेवा प्रदान करने में स्पष्ट रूप से विनिर्धारण- योग्य पणधारियों का एक समुदाय है । उदाहरण के लिए, अपने बच्चों को सरकारी स्कूल में भेजने वाले माता-पिता, सांझे स्रोत से सिंचाई प्राप्त करने वाले किसान, बाजार में अपने उत्पाद बेचने वाले उत्पादक और किसी सहकारिता के सदस्य स्पष्ट रूप से विनिर्धारणयोग्य पणधारियों के समूह हैं, जिन्हें भी सहायिकता के सिद्धांत के अनुरूप सशक्तिकरण की जरूरत है। आयोग ने स्थानीय शासनों बनाम नागरिक समूहों के संबंध*

बॉक्स 5.2 : नागालैंड में सेवाओं का सामुदायिकरण

सामुदायिकरण, सरकार और समुदाय के बीच, सार्वजनिक संस्थानों और सेवाओं के प्रबंधन में जिम्मेदारी बांटनें के लिए एक भागीदारी है । प्रारंभ में, सामुदायिकरण की स्कीम के अंतर्गत तीन अत्यंत महत्वपूर्ण क्षेत्रों पर ध्यान केन्द्रित किया गया : प्रारंभिक शिक्षा, आधार स्तर पर स्वास्थ्य सेवाएं और बिजली प्रबंधन । नागालैंड सार्वजनिक संस्थान और सेवा अधिनियम, 2002 में इस पहल के लिए सांविधिक समर्थन की व्यवस्था की गई । इस अधिनियम की पहली महत्वपूर्ण व्यवस्था सममुदाय का प्रतिनिधित्व करने के लिए बोर्ड अथवा समिति का गठन किया जाना था, जो शिक्षा, स्वास्थ्य और स्वच्छता जलापूर्ति इत्यादि के क्षेत्र में सरकार द्वारा स्थापित विशेष सुविधा का उपयोग करते हैं । द्वितीय प्रत्यायन के अंतर्गत राज्य सरकार की शक्तियों और कार्यों को ऐसे प्राधिकरणों को सौंपना, जो ऐसी सार्वजनिक यूटिलिटियों का प्रबंधन करें, सरकारी परिसंपत्तियों को ऐसे बोर्डों को हस्तांतरित करना, ऐसे प्राधिकरणों के लिए निधि का सृजन करना था, जिसमें सरकार से वेतन व अन्य अनुदानों को ये यूटिलिटियां संचालित करने के लिए जमा किया जा सके तथा ऐसे प्राधिकरणों को महत्वपूर्ण पर्यवेक्षी और समर्थनकारी सहायता प्रदान करने के लिए सरकार पर जिम्मेदारी डालना था । अधिनियम के अंतर्गत प्रत्येक क्षेत्रक के लिए नियम प्रख्यापित किए गए थे ।

स्रोत : नागालैंड सरकार

[23] रिफोर्मिंग पब्लिक सर्विसेज इन इंडिया, सागे, पृठ 37

में संवाद को नोट किया है । आयोग का यह पक्का मत है कि पणधारियों और स्थानीय शासनों के सशक्तिकरण को एक सातत्य के रूप में देखा जाना चाहिए और पणधारियों के समूहों और प्रतिनिधिक स्थानीय शासनों के बीच विवाद का कोई कारण नहीं होना चाहिए । इसलिए, स्थानीय शासन के साथ समन्वय हेतु पद्धतियों के साथ पणधारियों का प्रभावी सशक्तिकरण पालन किया जाने वाला एक प्रमुख सिद्धांत है"। ऐसी भागीदारी के उदाहरणों में सम्मिलित हैः भागीदारीपूर्ण म्युनिसिपल बजट व्यवस्था, सरकारी नीतियों, परियोजनाओं और कानूनों में परिवर्तनों के संबंध में विशिष्ट प्रस्तावों के संबंध में मतसंग्रह के माध्यम से नागरिकों को प्रत्यक्षतः मत देने की अनुमति; परियोजनाओं अथवा निर्णयों के अनुमोदन से पहले, जैसे कि भू-उपयोग योजनाओं में परिवर्तन, जो स्थानीय समुदाय और/या पर्यावरण को प्रभावित करते हैं, अनिवार्य सार्वजनिक सुनवाई, स्थानीय अस्पतालों और स्कूलों के लिए प्रबंधन समितियों में प्रतिनिधित्व, सामाजिक ऑडिट, ग्राम सभा को सरकारी कल्याण स्कीमों में कार्यान्वयन के मुद्दों पर निर्णय लेने के लिए सशक्त बनाना आदि।

5.6.2 सामाजिक ऑडिट

सामान्यतः सामाजिक ऑडिट का अर्थ पणधारियों को सरकारी संगठन के किसी एक अथवा सभी कार्यकलापों में, विशेष रूप से विकास लक्ष्यों से संबंधित कार्यकलापों के अंतर्गत ध्येयों की उपलब्धियों को मापने के कार्य में लगाना है । इसका बुनियादी उद्देश्य, समाज में लोगों के विशाल समूह के परिप्रेक्ष्य में, जिनके लिए समाज में लोगों के विशाल समूह के परिप्रेक्ष्य में, जिनके लिए संस्थागत/प्रशासनिक पद्धति तैयार की गई है और उसमें सुधार करने के लिए कार्यकलाप की समझ प्राप्त करना है। किसी संगठन के सामाजिक निष्पादन अथवा कार्यकलाप को मापने, समझ-बूझ प्राप्त करने, रिपोर्ट करने और उसमें सुधार करने में सभी पणधारियों को शामिल करने के लिए अनेक भागीदारी तकनीकों का इस्तेमाल किया जाता है। पूरी प्रक्रिया का उद्देश्य सामाजिक कार्य, पारदर्शिता और

बॉक्स 5.3 : भागीदारी : शासन में नागरिक भागीदारी- दिल्ली

"**भागीदारी** ", शासन में नागरिक भागीदारी–

- पूरे नगर दिल्ली में परिवर्तन को सुकर बनाने का एक साधन है।
- बहु-पणधारियों (नागरिक समूहों, एनजीओ, सरकार) सहयोग के सिद्धांतों और प्रक्रियाओं का उपयोग किया जाता है ।
- बड़ी समूह अन्योन्यक्रिया घटनाओं की पद्धति लागू की जाती है।
- उद्देश्य, परिवर्तन प्रक्रियाओं की सरकार और नागरिकों द्वारा "संयुक्त स्वामित्व" का विकास करना है।
- शासन में लोगों की भागीदारी सुकर होती है।

जनवरी, 2000 में शुरू की गई पहल मजबूत हुई है तथा आठ वर्षों में एक आंदोलन बन गया है। विभिन्न भागीदारी कार्यशालाओं में भाग लेने के बाद 2000 से अधिक नागरिक समूह शासन में "भागीदारी" बन गए हैं। "भागीदार" न केवल अपनी दिन-प्रतिदिन की समस्याओं को हल करने में सफल हुए हैं बल्कि सार्वजनिक यूटिलिटी विभागों में सेवाओं के अनुरक्षण और उन्नयन में भी सहायता प्रदान कर रहे हैं। कुछेक उदाहरण हैं :

1. "स्वच्छ यमुना", "प्लास्टिक थेलों के लिए इंकार करें" और "दिवाली पर पटाखे नहीं" अभियानों का सफल कार्यान्वयन।
2. आरडब्ल्यूए द्वारा सड़क रोशनी चालू करना/बुझाना।
3. आरडब्ल्यूए द्वारा अपनी रिहायशी कालोनी में मीटर रीडिंग।

स्रोत : http://delhigovt.nic.in/bhagi.asp#1

सूचना के संप्रेषण के एक साधन के रूप में कार्य करना है, जिससे कि नीति निर्माताओं, प्रतिनिधियों, प्रबंधकों और अधिकारियों की अधिक जवाबदेही प्राप्त की जा सके । लक्ष्य कार्यकलाप/कार्यक्रम के सभी चरणों को शामिल करते हुए यह एक सतत प्रक्रिया हो सकती है।[24]

5.6.3 अपनी पिछली रिपोर्टों (दूसरी, तीसरी और छठी रिपोर्टों) में आयोग ने इस उद्देश्य हेतु स्थानीय सेवा प्रदान करने में सुधार करने के लिए सामाजिक ऑडिट की एक पद्धति को संस्थागत बनाने की आवश्यकता पर बल दिया है । आयोग ने "स्थानीय शासन " पर अपनी छठी रिपोर्ट में निम्नलिखित सिफारिश की हैं : *"जोरदार सामाजिक ऑडिट मानदंड कायम करने के लिए, प्रत्येक राज्य सरकार को "आयोजना आधार स्तर पर " संबंधी विशेषज्ञ समूह की रिपोर्ट के पैराग्राफ 5.9.5 में सुझाए गए कार्रवाई मुद्दों को कार्यान्वित करने के लिए तत्काल उपाय करने चाहिए।"*

5.6.3.1 ग्राम सभा : जैसा कि "स्थानीय शासन " पर आयोग की रिपोर्ट में नोट किया गया है, स्थानीय शासन की पूरी स्कीम में *ग्राम सभा का एक प्रमुख स्थान है क्योंकि यही वह निकाय है जो अलग-अलग ग्रामवासियों को स्थानीय निर्णय निर्माण प्रक्रिया में भाग लेने का अवसर प्रदान करता है । आयोग का विचार है कि लघु स्तर पर प्रभावी जन भागीदारी प्राप्त करने के उद्देश्य से बड़ी ग्राम पंचायतों को अनेक वार्डों/क्षेत्रों में बांटा जाना चाहिए । छोटी बस्ती इकाई अथवा संकुल का प्रतिनिधित्व करते हुए, वार्ड सभा एक ऐसा मंच उपलब्ध कराएगी, जहां लोग अपनी जरूरतों के बारे में सीधे ही चर्चा कर सकते हैं और क्षेत्र विशिष्ट स्थानीय योजना तैयार कर सकते हैं । वार्ड सभा, ग्राम सभा की कतिपय शक्तियों और कार्यों को निष्पादित कर सकती हैं और उन्हें ग्राम पंचायतों की भी कुछ शक्तियां और कार्य सौंपे जा सकते हैं । तदनुसार, आयोग ने निम्नानुसार सिफारिश की : जहां कहीं बड़ी ग्राम पंचायतें हों, वहां राज्यों को वार्ड सभाएं गठित करने के लिए कदम उठाने चाहिए, जो ऐसी पंचायतों में ग्राम सभा और ग्राम पंचायत की कतिपय शक्तियों और कार्यों का निष्पादन करेंगी, जो उन्हें सौंपे जाएं ।*

5.6.4 आयोग इन सिफारिशों पर पुनः बल देता है क्योंकि इसका निश्चित मत है कि शासन में नागरिकों की भागीदारी आधार स्तर पर ही शुरू की जानी चाहिए ताकि एक स्वस्थ और प्रतिक्रियाशील प्रजातंत्र का निर्माण हो सके ।

5.7 नागरिक भागीदारी को प्रोत्साहित करना

5.7.1 जैसाकि पहले कहा गया है, शासन में नागरिक भागीदारी के लिए प्रेरक संस्थागत माहौल कायम करने के अंतर्गत एक द्विपक्षीय प्रक्रिया सम्मिलित है, जिसके लिए एक ओर एक सतर्क, सक्रिय और जिम्मेदार नागरिक की और दूसरी ओर एक पारदर्शी, प्रतिक्रियाशील और सहयोगी सरकारी एजेंसी की जरूरत है । आयोग का मत है कि सरकारी विभागों और एजेंसियों को इस संबंध में और अधिक सक्रिय बनाने हेतु अभिप्रेरित करने की जरूरत है । उपरोक्त पैराग्राफों में वर्णित नागरिकों का भागीदारी के पांच स्वरूपों में से प्रथम तीन के लिए अनिवार्य रूप से एजेंसियों और नागरिकों के बीच, परामर्श,

[24] *स्रोत : सोशल ऑडिट : ए टूलकिट : सीजीजी हैदराबाद*

सूचना के आदान-प्रदान, शिकायतें और सुझाव आदि प्राप्त करने के लिए, विचार-विमर्श करने हेतु एक उपयुक्त मंच की स्थापना की जानी चाहिए । सु-सज्जित सूचना-सह-सुविधा केन्द्रों की स्थापना, विनिर्दिष्ट दिवसों पर, संभवतः नागरिकों के द्वारा पर सरकारी अधिकारियों द्वारा सार्वजनिक सुनवाई, जिसमें कतारों को कम करने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी के साधनों का अधिक उपयोग शामिल है, जैसे उपायों से सरकार व नागरिकों के बीच इस किस्म की गतिविधि की आवश्यकताओं को पूरा करने में मदद मिलेगी । किंतु अंतिम दो किस्म की नागरिक भागीदारी के लिए, शासन में नागरिक भागीदारी को प्रोत्साहित करने के लिए, संभवतः कानून अथवा सरकारी संकल्पों के समर्थन के साथ, संस्थागत पद्धतियों की स्थापना की जरूरत होगी । ग्राम सभा से लेकर स्थानीय स्कूलों और अस्पतालों आदि की प्रबंधन समितियों में स्थानीय निवासियों/पणधारियों के प्रतिनिधित्व तक, ऐसी पद्धतियों के उदाहरणों का पहले उल्लेख किया जा चुका है । स्थानीय समुदायों को शिक्षा, बिजली और जलापूर्ति जैसी सेवाओं का प्रबंधन करने के लिए स्थानीय समुदायों को सशक्त बनाने के लिए नागालैंड की सामुदायिकरण पहल (ब्यौरा संलग्न बॉक्स में दिया गया है), एक महत्वपूर्ण देशज प्रयोग है जिसके तहत शासन में नागरिकों की प्रभावी भागीदारी सम्मिलित है ।

5.7.2 आयोग का मत है कि यद्यपि शासन में नागरिक भागीदारी को प्रोत्साहित करने के लिए, सामान्य रूप से कोई एक प्रक्रिया अथ्वा पद्धति निर्धारित नहीं की जा सकती, फिर भी सभी स्तरों पर सार्वजनिक एजेंसियों के बीच शासन में उनकी भागीदारी को प्रोत्साहित करने के लिए एक संस्थागत पद्धति कायम करने की जरूरत है तथा ऐसा करने के लिए निम्नलिखित उपाय आवश्यक हैं :

(क) *प्रत्येक विभाग और सार्वजनिक एजेंसी में नीति और प्रथा की एक व्यापक समीक्षा :*

सर्वप्रथम प्रत्येक एजेंसी/विभाग में शासन में नागरिकों की भागीदारी के लिए विद्यमान पद्धतियों का आकलन किया जाना चाहिए ताकि उसके लिए संधारणीय और प्रभावी पद्धतियां विकसित की जा सकें । केन्द्रीय, क्षेत्रीय और राज्य एजेंसियों के बीच विभाग के संबंध में एक संकेन्द्रित समीक्षा से प्रमुख मूल्यों, सिद्धांतों और सफल सर्वोत्तम प्रथाओं का विकास सुनिश्चित हो सकेगा ।

(ख) *प्रशासनिक प्रक्रियाओं में संशोधन करना, जहां आवश्यक हो :*

यह सुनिश्चित करना होगा कि नीति और कार्यक्रम विकास के संबंध में प्रक्रियाओं, बजटों और अनुसूचियों से, एक पारदर्शी और जवाबदेह निर्णय निर्माण प्रक्रिया के साथ-साथ, नागरिकों की भागीदारी के लिए पर्याप्त "खिड़कियों " का विकास हो ।

(ग) *सरकार में नागरिक भागीदारी को संस्थागत बनाने का काम एक वरिष्ठ स्तरीय अधिकारी को सौंपा जाना :*

पर्याप्त संसाधनों और प्राधिकार के साथ यह कार्य एक वरिष्ठ अधिकारी को सौंपा जाना चाहिए, जो एजेंसी प्रमुख को रिपोर्ट करे, जिससे कि इस मुद्दे को संधारणीय आधार पर आवश्यक प्राथमिकता प्राप्त हो सके ।

(घ) *शासन में नागरिक भागीदारी सुनिश्चित करने में कारगरता को शामिल करने के लिए निष्पादन प्रबंधन समीक्षाएं :*

वरिष्ठ अधिकारियों की निष्पादन प्रबंधन समीक्षाओं के अंतर्गत शासन में नागरिकों की भागीदारी को प्रोत्साहित करने में उनकी भूमिका को शामिल किया जा सकता है ।

5.7.3 नागरिक भागीदारी के क्षेत्र में सरकार और विख्यात स्वैच्छिक संगठनों द्वारा नूतन प्रयोग किए जा रहे हैं जैसे कि एक चेन्नई और बंगलुरु में, शहरी अवस्थापना के सुधार के लिए सरकार के साथ और उसकी सहायता हेतु विचार-विमर्श करने के लिए विभिन्न पणधारियों के लिए एक मंच की व्यवस्था करने हेतु "जनगृह " द्वारा "नगर संयोजन " के संबंध में और एक दिल्ली की रा.रा.क्षेत्र की सरकार द्वारा, सेवाओं के अनुसरण और उन्नयन में नागरिकों की भागीदारी को सुकर बनाने के लिए "भागीदारी " के संबंध में । ऐसे प्रयासों में सरकारी एजेंसियों की सक्रिय और सहकारी भागीदारी से नागरिक भागीदारी को भी बढ़ावा मिलेगा ।

5.7.4 सिफारिशें

क. नागरिकों से सुझावों की प्राप्ति के लिए एक उपयुक्त पद्धति का विकास करना सभी सरकारी संगठनों के लिए अनिवार्य होना चाहिए, जो सादे "सुझाव बक्से" से लेकर नागरिक समूहों के साथ समय-समय पर विचार-विमर्श के रूप में हो सकता है। संबंधित संगठनों के अध्यक्षों को, प्राप्त सुझावों पर कठोर अनुवर्ती कार्रवाई सुनिश्चित करनी चाहिए, जिससे कि यह एक सार्थक प्रक्रिया बन सके। प्रोत्साहनों और पुरस्कारों की एक पद्धति लागू की जानी चाहिए ताकि जिन सुझावों के परिणामस्वरूप महत्वपूर्ण सुधार अथवा बचत प्राप्त हो उन्हें स्वीकारा जा सके।

ख. प्रत्येक सरकारी संगठन को निम्नलिखित सुनिश्चित करना चाहिए : (1) सभी शिकायतों के पंजीकरण के लिए एक त्रुटिरहित पद्धति; (2) प्रतिक्रिया और समाधान के लिए एक निर्धारित समय-अनुसूची; और (3) यह सुनिश्चित करने के लिए कि निर्धारित मानदंडों का अनुपालन किया जाए, एक मानीटरन और आकलन पद्धति। ऐसी पद्धति को नागरिकों के लिए अधिक सुलभ बनाने में सूचना प्रौद्योगिकी के साधनों के उपयोग से मदद मिल सकती है। सरकारी संगठनों के प्रमुखों को नागरिकों

की शिकायतों के समयबद्ध समाधान हेतु ऐसी पद्धति का विकास सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार बनाया जाना चाहिए।

ग. सभी सरकारी संगठनों द्वारा अपनी सेवाओं के संबंध में नागरिकों की प्रतिक्रियाओं का अनुमान लगाने के लिए नियमित नागरिक फीडबैक और सर्वेक्षण व नागरिक रिपोर्ट कार्ड तैयार किए जाने चाहिए । इनका उपयोग संगठन की कार्यकुशलता में सुधार करने के लिए इनपुटों के रूप में किया जा सकता है ।

घ. यद्यपि शासन में नागरिकों की भागीदारी को प्रोत्साहित करने के लिए, सामान्य रूप से कोई एक प्रक्रिया अथवा पद्धति निर्धारित नहीं की जा सकती, फिर भी सभी स्तरों पर सार्वजनिक एजेंसियों के बीच शासन में उनकी भागीदारी प्रोत्साहित करने के लिए संस्थागत पद्धतियां कायम करने की जरूरत है, ऐसा होने के लिए निम्नलिखित कदम आवश्यक हैं :

(i) प्रत्येक विभाग/सार्वजनिक एजेंसी में नीति और प्रथा की एक व्यापक समीक्षा;

(ii) प्रशासनिक प्रक्रियाओं में संशोधन करना, जहां आवश्यक हो;

(iii) शासन में नागरिक भागीदारी को संस्थागत बनाने का कार्य किसी वरिष्ठ स्तरीय अधिकारी को सौंपना; और

(iv) शासन में नागरिक भागीदारी सुनिश्चित करने में कारगरता शामिल करने के लिए निष्पादन प्रबंधन समीक्षाएं।

ङ.. यह उद्देश्य, शिकायत समाधान में नागरिकों की भागीदारी के क्षेत्र में सिविल सोसायटी पहलों में सरकारी एजेंसियों द्वारा सक्रिय और सहकारी भागीदारी द्वारा भी प्राप्त किया जाच सकता है।

5.8 महिला भागीदारी समर्थ बनाना

समाजार्थिक रीति-रिवाज और विविक्त मानदंडों के कारण, हमारे देश के अधिकांश भागों में महिलाओं के लिए सरकारी कार्यालयों/सेवाओं तक पहुंच कठिन होती है । पिछले पैराग्राफों में चर्चित शासन में नागरिकों की भागीदारी सुनिश्चित करते समय सभी सरकारी विभागों/ प्राधिकारियों को इस लैंगिक परिप्रेक्ष्य को ध्यान में रखना चाहिए। इसका अर्थ होगा कि सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों में महिलाओं से इनपुट, सुझाव और भागीदारी प्राप्त करने के लिए इसके वास्ते नागरिक चार्टर में सम्मिलित विशेष उपायों और पद्धतियों की जरूरत होगी। यह इसलिए महत्वपूर्ण है कि हमारे बहुत से समाजार्थिक कार्यक्रमों में महिलाओं पर विशेष बल दिया गया है तथा वे पानी आदि जैसे संसाधनों की, विशेष रूप

से ग्रामीण क्षेत्रों में, प्रमुख उपभोक्ता भी हैं। नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन के भाग के रूप में और महिलाओं की पूर्ण भागीदारी को प्रोत्साहित करने और उनसे फीडबैक प्राप्त करने से यह सुनिश्चित होगा कि आधारिक वास्तविकताओं के आधार पर उनके सुझावों और परिप्रेक्ष्यों को विभिन्न नीतियों और कार्यक्रमों में, शिकायत समाधान और अन्य पद्धतियों सहित, पर्याप्त रूप से परिलक्षित किया जाए।

5.9 शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्ति

5.9.1 2001 जनगणना के अनुसार, भारत में अक्षमताओं वाले व्यक्तियों की संख्या 2.19 करोड़ है (कुल आबादी का 2.13%), जिनमें दृश्यक, सुनने, बोलने, लोकोमोटर और समर्थ मानसिक अयोग्यताएं सम्मिलित हैं । एक नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन को आबादी के इस वर्ग की विशेष आवश्यकताओं की पूर्ति करनी चाहिए और उन्हें शासन की प्रक्रिया में भी पूर्णतः सम्मिलित किया जाना चाहिए । भारत, एशियाई और प्रशांत क्षेत्र में अक्षम व्यक्तियों की समाचनता और पूर्ण भागीदारी संबंधी उद्घोषणा पर एक हस्ताक्षरकर्ता है (अप्रैल, 1993) । इस उद्घोषणा में कहा गया है :[25]

> *"3 पूरे क्षेत्र में, अक्षमताओं वाले लोगों के लिए पूर्ण भागीदारी और समानता के लिए, विशेष रूप से पुनर्वास, शिक्षा और रोजगार के क्षेत्रों में, अवसर अब भी उनके गैर-विकलांग साथियों के मुकाबले न्यून बने हुए हैं । इसका मुख्य कारण नकारात्मक अभिवृत्तियां हैं, जो अपंग व्यक्तियों को नागरिकों के रूप में उनकी हकदारियों में बराबरी के हिस्से से दूर रखती हैं । ऐसी अभिवृत्तियां, अक्षम लोगों को अन्यों के साथ सामाजिक संपर्क और निकट वैयक्तिक संबंधों के अवसरों में भी कटौती करती हैं । अपंगता के साथ प्रायः सदा जुड़े सामाजिक लांछन का भी उन्मूलन किया जाना चाहिए।*
>
> *4. अधिकांश एशियाई और प्रशांत क्षेत्र में कायम माहौल, अपंगता वाले व्यक्तियों की विशेष जरूरतों के संबंध में ध्यान दिए बगैर तैयार किया गया है । अपंग नागरिकों को उनकी शारीरिक बाधाएं और सामाजिक अवरोध सामुदायिक और राष्ट्रीय जीवन में भाग लेने से रोकते हैं । भागीदारी और समानता के संबंध में विभिन्न बाधाएं अपंग लड़कियों और महिलाओं के लिए विशेष रूप से अत्यंत तीव्र हैं । सुधरी अभिवृत्तियों, अधिक जागरूकता और पर्याप्त देखरेख के साथ हम ऐसा सामाजिक और भौतिक परिवेश कायम कर सकते हैं, जो सभी के लिए सुलभ हो, अर्थात् हमें सभी के लिए एक सोसायटी की दिशा में कार्य करना चाहिए। .."*

5.9.2 उपरोक्त उद्घोषणा के अनुसरण में, संसद ने "अपंगता वाले व्यक्ति (समान अवसर, अधिकारों का संरक्षण और पूर्ण भागीदारी) अधिनियम 1995" का अधिनियमन किया । कानून के अंतर्गत अपंगता का शीघ्र पता लगाने, रोकथाम, शिक्षा, रोजगार और सकारात्मक कार्रवाई के लिए विशेष प्रावधान किए गए हैं । इसक अलावा, इसके अंतर्गत शारीरिक रूप से अपंग व्यक्तियों के विरुद्ध गैर-भेदभाव के कुछ सिद्धांत भी निर्धारित किए गए हैं। इसके अलावा, कानून के अंतर्गत अपंग व्यक्तियों से संबंधित

स्रोत : *http//www.unescap.org/esid/psis/disability/decade/about.asp*

सभी मामलों के संबंध में नीति निर्माण, कार्यान्वयन और मानीटरन के लिए संरचनात्मक पद्धति की भी व्यवस्था की गई है ।

5.9.3 कानून के अंतर्गत शारीरिक रूप से विकलांगों के विरुद्ध किसी भी किस्म का भेदभाव निषिद्ध है तथा इस उद्देश्य हेतु निम्नलिखित की व्यवस्था की गई है :

क. परिवहन में कोई भेदभाव नहीं ।

ख. सड़कों पर कोई भेदभाव नहीं ।

ग. स्थापित परिवेश में कोई भेदभाव नहीं ।

घ. सरकारी रोजगार में कोई भेदभाव नहीं ।

5.9.4 तथापि, अपंग व्यक्तियों के लिए बाधा-मुक्त परिवेश प्रोत्साहित करने के लिए कानून में विशिष्ट उपायों की सिफारिश की गई है, क्योंकि वे इस प्रावधान के अध्यधीन हैं कि संबंधित संगठनों/शासनों/स्थानीय निकायों को इन उपायों को "अपनी आर्थिक क्षमता और विकास की सीमाओं " के अंदर करने चाहिए । परिणामस्वरूप, इन सिफारिशों का अनुपालन अत्यंत असमान रहा है । आयोग वित्तीय व अन्य बाधाओं को समझता है जो इन उपायों को तत्काल रूप से लागू करने में रुकावट पैदा कर सकती हैं । किन्तु, इस संबंध में प्रारंभिक उपाय न करना संगठनों के लिए एक बहाना नहीं होना चाहिए । आयोग का मत है कि अनेक किस्म की परिवहन सेवाओं में और साथ ही स्थापित परिवेश में भी, बिना और किसी देरी के इनमें से कुछ उपायों का अपनाया जाना तथा इन उपायों को सर्वसुलभ बनाने के लिए एक योजना तैयार करना अनिवार्य बनाया जाना चाहिए । आयोग का सुझाव है कि उपरोक्त सेवाओं में क्षेत्रों का विनिर्धारण करने के लिए सरकार द्वारा एक विशेषज्ञ समिति स्थापित की जानी चाहिए जहां शारीरिक रूप से विकलांगों के लिए विशेष प्रावधान अनिवार्य बनाए जाने चाहिए । प्रत्येक पांच वर्षों में इन क्षेत्रों की समीक्षा और विस्तार किया जा सकता है ।

5.9.5 आयोग ने यह बात नोट की है कि सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय, "विकलांग व्यक्ति अधिनियम, 1955 " के अंतर्गत सार्वजनिक इमारतों की परिभाषा की व्याख्या करने का प्रयास कर रहा है ताकि यह स्पष्ट हो सके कि सार्वजनिक इमारतों के अंतर्गत वे इमारतें हैं जो सार्वजनिक उपयोग के लिए हैं और केवल सरकारी इमारतें नहीं ।

5.9.6 भारत सरकार ने "अक्षमताओं वाले व्यक्ति (समान अवसर, अधिकारों का संरक्षण और पूर्ण भागीदारी) नियम, 1996 जारी किए हैं । इन नियमों के अंतर्गत विभिन्न अक्षमताओं के मूल्यांकन और आकलन और अयोग्यता प्रमाण-पत्र जारी करने के संबंध में मार्गनिर्देश निर्धारित किए गए हैं । नियम(1) में व्यवस्था है :

क. अक्षमता प्रमाण-पत्र, केन्द्रीय और राज्य सरकार द्वारा यथापूर्वक गठित एक मेडिकल बोर्ड द्वारा जारी किया जाएगा ।

ख. राज्य सरकार एक मेडिकल बोर्ड की स्थापना कर सकती है, जिसमें कम से कम तीन सदस्य शामिल होंगे, जिनमें से कम से कम एक सदस्य गति-विषयक दृश्यक का आकलन करने के लिए न्यून दृष्टि/श्रवण और वाक् अक्षमता, मानसिक अवरुद्धता और उपचारित कुष्ठ, जैसा भी मामला हो, सम्मिलित है, क्षेत्र विशेष का एक विशेष सम्मिलित होना चाहिए ।

ग. मेडिकल बोर्ड, उचित रूप से जांच करने के बाद, ऐसी स्थायी अयोग्यताओं के मामले में, जहां अयोग्यता की मात्रा में भिन्नता का कोई मौका नहीं है, एक स्थायी अयोग्यता प्रमाणपत्र प्रदान करेगा ।

घ. अयोग्यता की मात्रा में भिन्नता का कोई मौका होने की स्थिति में मेडिकल बोर्ड प्रमाणपत्र में वैधता अवधि का उल्लेख करेगा ।

ङ. अयोग्यता प्रमाणपत्र जारी करने की मनाही नहीं की जाएगी जब तक कि आवेदन को सुनवाई का कोई अवसर न दिया जाए ।

च. आवेदक द्वारा अभ्यावेदन दिए जाने पर, मेडिकल बोर्ड, मामले के सभी तथ्यों और परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए अपने निर्णय की समीक्षा कर सकता है और मामले में आदेश पारित कर सकता है, जैसा वह उचित समझे ।

मेडिकल बोर्ड द्वारा प्रमाणपत्र नियम-5 के तहत जारी किया जाएगा, जो व्यक्ति को सरकारों अथवा गैर-सरकाचरी संगठनों की स्कीमों के अंतर्गत अनुमत्य लाभों, सुविधाओं और रियायतों के लिए पात्र बनाएगा, जो केन्द्रीय अथवा राज्य सरकारों द्वारा आरोपित की जाने वाली शर्तों के अध्यधीन होगा ।

5.9.7 सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय ने विस्तृत मार्गनिर्देश जारी किए हैं, जिनमें उपरोक्त प्रमाणन के संबंध में प्रकिया का उल्लेख किया गया है । यद्यपि विकलांगों के संबंध में राष्ट्रीय नीति में कहा गया है कि सरकार यह सुनिश्चित करेगी कि विकलांग व्यक्ति सरल, पारदर्शी और उपभोक्ता-अनुकूल प्रक्रिया अपनाकर यथासंभव कम से कम समय में बिना किसी कठिनाई के अपेक्षित प्रमाणपत्र प्राप्त करें किन्तु वास्तव में ऐसा नहीं हुआ है । आयोग को यह जानकर खुशी हुई कि सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय, "विकलांग व्यक्ति अधिनियम, 1995 " के अंतर्गत एक नया नियम शामिल करने का प्रयास कर रहा है जिससे कि यह व्यवस्था हो सके कि ऐसा अपंगता प्रमाणपत्र आवेदन पत्र प्राप्त होने के एक सप्ताह के अंदर जारी किया जाना चाहिए । आयोग यह भी सिफारिश करना चाहेगा कि जहां कहीं संभव हो, ऐसे प्रमाण-पत्र स्थल पर ही जारी करने का प्रयास किया जाना चाहिए ।

*पीएसी द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट से लिया गया

पीएचसी/ग्राम स्तर पर शिविरों के आयोजन से, जैसा कि जिला कलेक्टर की पहल पर उड़ीसा के कुछ वन जिलों में किया गया था, यह सुनिश्चित करने में बहुत मदद मिलेगी (बॉक्स 5.4)।

बॉक्स 5.4 : आशा की किरण

मयूरभंज जिला प्रशासन (उड़ीसा) ने अनुभव किया कि भिन्न-भिन्न से समर्थ व्यक्तियों की दृष्टि से (डीएपी) सेवा प्रदाय करना अत्यंत जटिल, महंगा और समय खपाने वाला है ।

जिला प्रशासन ने निम्नलिखित नूतनताओं के साथ "आशा की किरण " नामक एक पहल प्रारंभ की :

- ब्लॉक स्तर पर सेवा प्रदाय के विकेन्द्रीकरण के साथ एक एकल खिड़की पद्धति ।
- डीएपी की जरूरतों के उपयुक्त जटिल सरकारी प्रक्रियाओं की पुनर्संरचना ।
- निर्धनों में से निर्धनतम को आकर्षित करने के लिए "शिविर " स्थल पर निःशुल्क सभी सुविधाओं की व्यवस्था ।
- 100% अनुवर्ती कार्रवाई सुनिश्चित करने के लिए अभिसरण और सरकारी-निजी भागीदारियों के माध्यम से निधियां जुटाना ।

स्रोत : उड़ीसा राज्य के आयोग के दौरे के दौरान जिला प्रशासन द्वारा प्र.सु.आ. के समक्ष किया गया प्रस्तुतीकरण (अप्रैल, 2007)।

5.9.8 एक सामान्य धारणा है कि बड़ी संख्या में विकलांग व्यक्तियों को अपनी हकदारियों का ज्ञान तक नहीं है । अनुमान है कि इनकी कुल आबादी में से केवल लगभग 22% के पास निर्धारित अपंगता प्रमाणपत्र हैं । आयोग का मत है कि सभी विकलांग व्यक्तियों का 100% पंजीकरण एक वास्तविकता होनी चाहिए क्योंकि इससे, अन्य बातों के साथ-साथ शीघ्र पता लगाना सुनिश्चित हो सकेगा और साथ ही शारीरिक विकलांगों की कठिनाई दूर करने के लिए उपयुक्त सुधारात्मक कार्रवाई करना और यह भी सुनिश्चित होगा कि उनकी हकदारियां उन सभी को सामान्य रूप से उपलब्ध हों, जिन्हें उनकी जरूरत है । इसके लिए आवश्यक है कि सरकार शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों का पता लगाने और पंजीकरण के लिए एक सक्रिय दृष्टिकोण अपनाए । ऐसा अपने-अपने क्षेत्राधिकार में ऐसे मामलों का पता लगाने और अयोग्यता का आकलन करने का काम प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (पीएचसी) को जिम्मेदारी सौंपकर किया जा सकता है । यह भी अनिवार्य बनाया जाना चाहिए कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ता और सहायक नर्स मिडवाइफ (एनएनएम) द्वारा संदिग्ध अयोग्यता के सभी मामलों की रिपोर्ट संबंधित पीएचसी को की जाए । उसके बाद यह पीएचसी के मेडिकल अधिकारी की जिम्मेदारी होनी चाहिए कि वह मामले की जांच करे और यदि वह उसकी क्षमता के अंदर हो,तो अपंगता प्रमाणपत्र जारी करे। यदि किसी विशेषज्ञ की राय की जरूरत हो तो उसे जिला मेडिकल अधिकाचरी से संपर्क करना चाहिए और वह उसकी व्यवस्था करे।

5.9.9 तथापि, इसके लिए पीएचसी मेडिकल अधिकारी को पर्याप्त संसाधन सौंपने, अनुरूपी प्राधिकार प्रत्यायित करने और इस प्रयोजनार्थ संगत नियमों में परिवर्तन करने की जरूरत होगी। इसके साथ-साथ, सभी विकलांगता प्रमाणपत्र धारकों के लिए, जिला, राज्य और राष्ट्रीय स्तरों पर एकीकरण के साथ, एक डाटाबेस कायम करने के लिए उपाय किए जाने चाहिए।

5.10 सिफारिशें

क. महिलाओं की पूर्ण भागीदारी सुनिश्चित करना नागरिक केन्द्रिक प्रशासन का विशिष्ट उद्देश्य होना चाहिए और यह विभिन्न नीतियों और कार्यक्रमों में, नागरिक चार्टरों और शिकायत समाधान तंत्र सहित, परिलक्षित होना चाहिए।

ख. सरकार, उन क्षेत्रों का विनिर्धारण करने के लिए, जहां शारीरिक रूप से विकलांगों के लिए विशेष प्रावधान अनिवार्य बनाए जाने चाहिए, एक विशेष समिति गठित कर सकती है।

ग. सरकार को, शारीरिक विकलांग व्यक्तियों का पता लगाने और पंजीकरण करने के लिए और अधिक सक्रिय दृष्टिकोण अपनाना चाहिए।

घ. यह प्राप्त करने के लिए, अपने क्षेत्राधिकार में ऐसे सभी मामलों का पता लगाने और अयोग्यताओं का आकलन कराने का काम प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (पीएचसी) की जिम्मेदारी होनी चाहिए। इन जिम्मेदारियों को वहन करने में पीएचसी को समर्थ बनाने के वास्ते, मेडिकल अधिकारी, पीएचसी को तदनुरूपी प्राधिकार के प्रत्यायन और संगत नियमों में परिवर्तनों के साथ, पर्याप्त संसाधन सौंपे जाने चाहिए।

ड. संबंधित मेडिकल कार्मिक की उपस्थिति में पीएचसी स्तर पर शिविरों के आयोजन से स्थल पर ही अयोग्यता प्रमाणपत्र जारी करने में काफी मदद मिलेगी।

च. इसके अलावा, सभी अयोग्यता प्रमाणपत्र धारकों के संबंध में, जिला, राज्य और राष्ट्रीय स्तरों पर एकीकरण के साथ, एक डाटाबेस कायम करने के लिए उपाय किए जाने चाहिए।

6 विकेन्द्रीकरण और प्रत्यायन

6.1 सहायिकता का सिद्धांत

6.1.1 आक्सफोर्ड अंग्रेजी शब्दकोश में "सहायिकता" की परिभाषा उस सिद्धांत के रूप में की गई है जो केवल उन कार्यों को निष्पादित करते समय एक केन्द्रीय प्राधिकरण के एक सहायक कार्य के रूप में होना चाहिए, जिसे और अधिक तत्काल अथवा स्थानीय स्तर पर प्रभावी ढंग से निष्पादित नहीं किया जा सकता।

6.1.2 यह सिद्धांत अनेक राष्ट्रीय संविधानों में सम्मिलित है । उदाहरण के लिए संयुक्त राज्य के संविधान में दसवें संशोधन में निर्धारित किया गया है :

> *"संविधान द्वारा संयुक्त राज्य को जो शक्तियां प्रत्यायित नहीं की गई हैं और न ही इसके द्वारा राज्यों के लिए निषिद्ध हैं, क्रमशः राज्यों के लिए अथवा लोगों के लिए आरक्षित हैं"।*

6.1.3 सहायिकता की परिभाषा यूरोपियाई यूनियन के संविधान के अनुच्छेद 1-11 में दी गई है । इसमें निर्धारित है कि जो क्षेत्र यूनियन की एकमात्र दक्षता के अंतर्गत नहीं आते (अर्थात् भागीदारीपूर्ण अथवा पूरक यूनियन दक्षताओं के सभी क्षेत्रों में- देखिए "दक्षताएं " संयोजन), यह एकमात्र रूप से कार्य करेगा, *"यदि और जहां तक प्रस्तावित कार्रवाई के उद्देश्यों को सदस्य- राज्यों द्वारा पर्याप्त रूप में प्राप्त नहीं किया जा सकता, या तो केन्द्रीय स्तर पर अथवा क्षेत्रीय अथवा स्थानीय स्तरों पर- किन्तु बल्कि पैमाने अथवा प्रस्तावित कार्रवाई की वजह से, यूनियन स्तर पर बेहतर प्राप्त किए जा सकते हैं।"*

6.1.4 "स्थानीय शासन " पर अपनी छठी रिपोर्ट में आयोग ने कहा है :

> *"सहायिकता सिद्धांत लागू करने के लिए व्यवहारिकता की दृष्टि से तीन बड़े लाभ हैं । प्रथम, स्थानीय निर्णय-निर्माण से स्थानीय स्तर पर कार्यकुशलता में सुधार होता है, आत्म निर्भरता को बढ़ावा मिलता है, प्रतियोगिता प्रोत्साहित होती है और नूतनता की पुष्टि होती है । सफल सर्वोत्तम प्रथाओं के प्रदर्शन प्रभावों से उत्तम नूतनताओं का तीव्र प्रसार सुनिश्चित होगा और स्थानीय समुदायों द्वारा कार्यक्रमों और प्रथाओं को अधिक रूप से भी अपनाया जाएगा । दूसरे, प्रजातंत्र तीन मूलभूत धारणाओं पर आधारित है : सभी नागरिक बराबर हैं चाहे उनका स्टेशन और जन्म कहीं भी हो; नागरिक अंततः प्रभुसत्ता संपन्न हैं; और नागरिकों में यह निर्णय लेने की क्षमता है कि उसके हित में क्या सर्वोत्तम है । इन सिद्धांतों पर अमल किए जाने के बाद*

ही प्रजातांत्रिक पद्धति को पूर्ण वैद्यता प्राप्त होती है । सहायिकता, एक प्रजातांत्रिक सोसायटी में इन आधारों की पक्की अभिव्यक्ति है । तीसरे, एक बार निर्णय निर्माण और उसके परिणाम स्थानीय स्तर पर एकीकृत रूप से जुड़ जाने पर, लोग बेहतर ढंग से समझ सकते हैं कि कठोर निर्णय लिए जाने की जरूरत है । ऐसी जागरूकता से अधिक जिम्मेदारी प्रोत्साहित होती है, नागरिकता में सुविज्ञता आती है और प्रजातंत्र परिपक्व होता है । "

6.2 भारत में विकेन्द्रीकरण का इतिहास

6.2.1 भारत में ब्रिटिश शासन अत्यधिक केन्द्रित था । विकेन्द्रीकरण की दिशा में पहला कदम तब उठाया गया जबकि भारत सरकार अधिनियम, 1919 के जरिए प्रांतीय सरकार को कुछ शक्तियां और कार्य सौंपे गए । भारत सरकार अधिनियम, 1935 ने इस प्रक्रिया को और आगे बढ़ाया । भारत के संविधान में एक दृढ़ संघ और साथ ही राज्य सरकारों की भी नींव रखी गई । सातवीं अनुसूची में संसद और राज्य विधानमंडलों की विधायी शक्तियों का सीमांकन किया गया । अनुच्छेद 40 द्वारा और विकेन्द्रीकरण का मार्ग प्रशस्त हुआ क्योंकि इसने ग्राम पंचायतें कायम करना और उन्हें ऐसी शक्तियां व प्राधिकार सौंपना सरकार के लिए अनिवार्य बना दिया गया जो आवश्यक हों जिससे कि वे स्वःशासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने में समर्थ हो सकें । 73वां और 74वां संशोधन भारत में विकेन्द्रीकरण के इतिहास में वाटरशेड थे ।

6.3 विकेन्द्रीकरण की परिभाषा

6.3.1 विकेन्द्रीकरण की परिभाषा निम्न प्रकार की गई है :

"निर्णय निर्माण शक्ति का हस्तांतरण और परिणामों हेतु जवाबदेही और जिम्मेदारी सौंपना । इसके अंतर्गत व्यक्तियों को अथवा इकाइयों को, संगठन के सभी स्तरों पर तदनुरूपी प्राधिकार सौंपना शामिल है- मुख्यालय अथवा शक्ति के अन्य केन्द्रों से दूर होने पर भी "[26]।

"केन्द्र से दूर स्थानीय शाखाओं अथवा सरकारों तक शक्ति का प्रसार "[27]।

6.3.2 किसी भी संगठन को, चाहे वह सरकारी हो अथवा निजी- पूर्णतः केन्द्रीयकृत होने पर ही सर्वोत्तम रूप से निष्पादित किया जा सकता है तथा कुछ कार्य विकेन्द्रीकृत पद्धति से निष्पादित किए जाने से बेहतर परिणाम प्राप्त होते हैं । केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण का मुद्दा सभी संगठनों के बीच विद्यमान है ।

6.3.3 विकेन्द्रीकरण एक ऐसी प्रक्रिया है जिससे निर्णय निर्माण शक्ति लोगों के करीब हस्तांतरित होती है । इसके अंतर्गत राजनीतिक विकेन्द्रीकरण, राजकोषीय विकेन्द्रीकरण और प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण सम्मिलित है । "नए सार्वजनिक प्रबंधन " से, जिसका उद्‌भव कुछ विकसित देशों में 1990 के दशक

[26] http://www.businessdictionary.com/decentralization.html
[27] http://www.audioenglish.net/dictionary/decentralization.htm

में हुआ, विकेन्द्रीयकरण के विषय को एक नया परिप्रेक्ष्य प्राप्त हुआ । "रिइन्वेंटिंग गवर्नमेंट " नामक अपनी पुस्तक में डेविड ओसबोर्न और तेड गएबलर ने मत व्यक्त किया कि सरकारें अपने "ग्राहकों " को सर्वोत्तम कोटि की सेवाएं प्रदान करने में रचनात्मक, बाजारोन्मुखी, विकेन्द्रीकृत और संकेन्द्रित होनी चाहिए । उन्होंने कहा कि सरकारों को "विवाद के स्थान पर संचलन " करना चाहिए और आत्मबोध सेवा सुपुर्दगी को स्वयं समझने की बजाए सेवा व्यवस्था सुनिश्चित करनी चाहिए । यह उन कार्यकलापों को विनियंत्रित और निजीकृत करके किया जा सकता है, जिन्हें निजी क्षेत्रक अथवा नागरिक समूहों द्वारा भी आयोजित किया जा सकता है ।

6.3.4 "स्थानीय शासन" पर अपनी रिपोर्ट में आयोग ने स्थानीय शासनों के लिए राजनीतिक विकेन्द्रीकरण और वित्तीय सशक्तिकरण के मुद्दों की जांच की थी तथा अनेक सिफारिशें की थी । इस रिपोर्ट में आयोग प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण पर ध्यान केन्द्रित करेगा । प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण को प्रायः प्रत्यायन कहा जाता है । और अधिक सही ढंग से कहें तो आयोग सरकारी संगठन के अंदर प्रत्यायन से संबंधित मुद्दों की जांच करेगा जिससे कि उनकी कार्यकुशलता और प्रभावशालिता में वृद्धि हो सके।

6.4 प्रत्यायन का अर्थ

प्रत्यायन का अर्थ मुख्य रूप से एक का प्राधिकार दूसरे को सौंपना है । इसका अर्थ है कि जिन व्यक्तियों को प्राधिकार प्रत्यायित किया गया है, वे निर्णय ले सकते हैं और स्वतंत्र रूप से कार्य कर सकते हैं । वे अपने कार्यों की जिम्मेदारी संभालते हैं । इसके साथ ही जो व्यक्ति प्राधिकार प्रत्यायित करता है वह उनके कार्यों के लिए जवाबदेह बना रहता है जिन्हें प्राधिकार प्रत्यायित किया गया है । चेस्टर बर्नार्ड ने प्रभावी प्रशासन के संदर्भ में प्रत्यायन के सिद्धांत का सर्वप्रथम प्रतिपादन किया; तथापि प्रत्यायन को सामान्यतः सार्वजनिक प्रशासन में व्यापक रूप से स्वीकार और इस्तेमाल नहीं किया गया है । इसका कारण यह हो सकता है कि प्राधिकार का प्रत्यायन सभी पर्यवेक्षकों के लिए अत्यंत चुनौतीपूर्ण है क्योंकि इसके अंतर्गत प्रभावी संप्रेषण, अभिप्रेरण, लक्ष्य निर्धारण और व्यवहार सुधार शामिल है ।

6.5 प्रत्यायन के लाभ

यदि प्रभावी ढंग से इस्तेमाल किया जाए तो प्रत्यायन से इसमें सम्मिलित सभी को लाभ होता है । यह अत्यधिक उपयुक्त स्तर पर निर्णय लेने को समर्थ बनाता है, कार्य परंपरा में बदलाव लाता है, कर्मचारियों की रोजगार, संतुष्टि, अभिप्रेरण और मनोबल में सुधार होता है । इसके अलावा, यह कर्मचारी की मान्यता, जिम्मेदारी और स्वायत्तता की जरूरत की संतुष्टि करता है। प्रत्यायन, कार्यकुशलता के लिए प्रशासन की कुंजी है और इससे सभी को लाभ प्राप्त होता है। इसलिए, प्रत्यायन के अनेक लाभ हैं :

- समय बचता है- इससे निर्णय लेने में तेजी आती है ।
- लोगों का विकास होता है ।

- उत्तराधिकारी तैयार करता है और अभिप्रेरित करता है ।
- उच्च अधिकारियों को प्रगति के हित में रचनात्मक दृष्टिकोण अथ्वा विचार-विमर्श के लिए अधिक समय उपलब्ध होता है ।
- अनावश्यक कार्यों के घंटों में बचाव होता है ।
- उत्पादकता में वृद्धि होती है ।
- सहयोगियों और कर्मचारियों को बहुमूल्य प्रशिक्षण उपलब्ध होता है ।
- संतुष्टि का उच्च स्तर और साथ ही मूल्य की अधिक भावना पैदा होती है ।

6.6 प्रभावी प्रत्यायन में बाधाएं

प्राधिकार के प्रत्यायन के साथ जुड़े अनेक लाभों के बावजूद प्रायः कुछ बाधाएं हैं, जो संगठन के अंदर प्रत्यायन की प्रथा में अंतर्निहित हैं । इन बाधाओं का पता लगाना आवश्यक है जिससे कि उन पर काबू पाने के लिए उपाय किए जा सकें । प्रत्यायन में कुछेक बाधाएं हैं :

क. वरिष्ठों द्वारा प्रत्यायन में हिचकिचाहट :

- क्योंकि उसका विश्वास है कि वह कार्य को बेहतर ढंग से कर सकता है ।
- अन्यों में विश्वास का अभाव होता है ।
- समझता है कि अधीनस्थों को श्रेय प्राप्त हो जाएगा, जिसका वह पात्र है ।
- मानीटरन और पर्यवेक्षण कठिन समझता है ।

ख. प्रत्यायन स्वीकार करने में अधीनस्थों की हिचकिचाहट

- क्योंकि वे अपनी ही पहल पर निर्णय लेने की बजाए पूछना आसान समझते हैं।
- वरिष्ठों की संभावित आलोचना से बचना चाहते हैं ।
- गलतियां करने का भय ।
- अपने कार्य के लिए दायित्व संभालने में आत्मविश्वास का अभाव ।

6.7 प्रत्यायन के सुविधाकर्ता

निम्नलिखित होने पर प्रत्यायन सुकर होता है :

1. पारदर्शिता- अधीनस्थों को अपेक्षित जानकारी प्रदान की जाती है ।
2. खुला संप्रेषण ।

3. अधीनस्थ अपने आपको महत्वपूर्ण समझते हैं ।
4. प्राधिकार को जिम्मेदारी के बराबर बनाया जाता है ।
5. जिम्मेदारी स्वीकार करने और उत्तम निष्पादन को पुरस्कृत किया जाता है ।
6. भरोसे और जोखिम उठाने की संस्कृति का विकास होता है ।
7. रचनात्मक फीडबैक उपलब्ध कराया जाता है ।
8. निष्पादन को मापने और आकलित करने के लिए मानक अग्रिम रूप से निर्धारित होते हैं।

6.8 किस प्रकार प्रत्यायन किया जाए

सफलतापूर्वक प्रत्यायन करने के लिए निम्नलिखित सिद्धांत हैं :

क. *वांछित परिणामों का स्पष्ट रूप से अनुमान लगाएं । अंत को ध्यान में रखते हुए शुरूआत करें और वांछित परिणाम विनिर्दिष्ट करें ।*

ख. *बाधाओं और प्राधिकार, जिम्मेदारी और जवाबदेही का स्पष्ट रूप से विनिर्धारण करें ।*

ग. *जहां संभव हो, प्रत्यायन प्रक्रिया में लोगों को शामिल करें । उन्हें इस बाबत सशक्त बनाएं कि उन्हें क्या कार्य प्रत्यायित किए जाने हैं और कब ।*

घ. *प्राधिकार संप्रेषित करने के साथ जिम्मेदारी का मेल बिठाएं ।*

ङ. *संगठन में निम्नतम स्तर पर प्रत्यायित करें जो कार्य निष्पादित करने के लिए योग्य हों।*

च. *पर्याप्त समर्थन प्रदान करें और चल रहे संप्रेषण और मानीटरन के माध्यम से और साथ ही संसाधनों व श्रेय की व्यवस्था करके भी सफलता सुनिश्चित करें।*

छ. *परिणामों पर ध्यान केन्द्रित करें । व्यक्ति को अपनी पद्धतियों और प्रक्रियाओं पर नियंत्रण करने की छूट दें । इससे सफलता और विश्वास सुकर होता है ।*

ज. *"ऊपर की ओर प्रत्यायन " से बचें । यदि कोई समस्या है, व्यक्ति को कार्य के लिए उच्च स्तरों पर जिम्मेदारी डालने की अनुमति न दें ।*

झ. *अभिप्रेरण और वचनबद्धता कायम करें । इस बात पर चर्चा करें कि किस प्रकार सफलता, वित्तीय परिणामों, भावी अवसरों, अनौपचारिक मान्यता व अन्य वांछनीय परिणामों को प्रभावित करेगी । आवश्यक होने पर मान्यता प्रदान करें।*

ञ. नियंत्रण स्थापित करें और बनाए रखें ।

- समय की पाबंदी और निर्धारित समय का पालन करें ।
- चैक प्वाइंटों की अनुसूची पर सहमत हों ।
- यथावश्यक समायोजन करें ।
- प्रस्तुत सभी कार्य की समीक्षा करने में कुछ समय लगाएं ।

6.9 आयोग का मत है कि यह आम धारणा है कि अनेक सरकारी संगठनों में उच्च स्तरों पर प्राधिकार को बनाए रखने की प्रवृत्ति है और शीर्ष नीति निर्माताओं द्वारा सरकारी संगठनों में नेमी किस्म के मामलों में लघु प्रबंधन में लगे रहने की आम बात है । इससे अकुशल और समय खपाने वाली निर्णय निर्माण प्रक्रियाएं पनपती हैं और इससे वस्तुतः पूरा प्रशासन गैर-नागरिक केन्द्रिक बन जाता है । इसलिए यह आवश्यक है कि प्रत्येक संगठन के अंदर यह आकलन करने के लिए एक प्रक्रिया आयोजित की जाए कि क्या पर्याप्त प्राधिकार प्रत्यायित किए गए हैं । यदि आवश्यक हो, बाह्य विशेषज्ञता प्राप्त की जा सकती है । प्रत्यायन की सीमा के संबंध में निर्णय लेते समय सहायिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए । यह स्पष्ट रूप से निर्धारित किया जाना चाहिए कि किसी भी संगठन में शीर्ष प्राधिकारी अनिवार्य रूप से नीति निर्माण कार्यों के साथ डील करें और क्षेत्र संगठनों को प्रचालनात्मक पहलुओं के साथ डील करना चाहिए ।

6.10 आयोग का यह भी मत है कि वह सीमा जिस तक प्रत्यायित शक्तियों का प्रयोग किया गया है अथवा प्रयोग करने की अनुमति दी गई है, किसी अधिकारी के समग्र निष्पादन के संबंध में आकलन करते समय दो मुद्दे होने चाहिए ।

6.11 सिफारिशें

क. सहायिकता के सिद्धांत के आधार पर प्रत्येक सरकारी संगठन को यह आकलित करने के लिए एक प्रक्रिया आयोजित करनी चाहिए कि क्या पर्याप्त प्राधिकारों का प्रत्यायन किया गया है । ऐसा करते समय यह स्पष्ट रूप से निर्धारित किया जाना चाहिए कि किसी भी संगठन में शीर्ष प्राधिकारी अनिवार्य रूप से नीति निर्माण कार्यों पर ध्यान केन्द्रित करें और क्षेत्र संगठनों को प्रचालनात्मक पहलुओं पर अपना ध्यान केन्द्रित करना चाहिए ।

ख. जिस सीमा तक प्रत्यायित शक्तियों का प्रयोग किया गया है अथवा प्रयोग करने की अनुमति दी गई है, किसी अधिकारी के समग्र निष्पादन के संबंध में आकलन करते समय दो मुद्दे होने चाहिए ।

7 शिकायत समाधान तंत्र

7.1 शिकायत (कठिनाई) की परिभाषा

7.1.1 "कठिनाई " की परिभाषा गलत किए जाने की भावना से उत्पन्न नाराजगी अथवा क्रोध के रूप में की गई है । आईएस 15700 : 2005 के अंतर्गत कठिनाई की परिभाषा किसी संगठन से उसके उत्पादों, सेवाओं और/अथवा प्रक्रियाओं से सम्बद्ध असंतोष की अभिव्यक्ति के रूप में की गई है, जहां प्रतिक्रिया अथवा समाधान की स्पष्ट रूप से अथवा अस्पष्ट रूप से उम्मीद की जाती है । इस प्रकार शिकायत एक प्रकार का असंतोष है, जिसका समाधान किए जाने की जरूरत है । यह, वास्तविक अथवा काल्पनिक, वैध अथवा बेतुकी समझी गई अथवा अ-उच्चारित, लिखित अथवा मौखिक हो सकती है, तथापि इसे किसी न किसी रूप में व्यक्त किया जाना चाहिए।[28]

7.2 भारत में शिकायत समाधान तंत्र

7.2.1 भारत सरकार, राज्य सरकारों और साथ ही उनके अधीन विभिन्न संगठनों ने भी नागरिकों की शिकायतों की जांच करने के लिए शिकायत समाधान तंत्र कायम किए हैं । इसके अलावा, अन्य संस्थागत पद्धतियां हैं जैसे कि सीवीसी और लोकायुक्त जिन्हें सरकारी सेवकों द्वारा कार्यालय के दुरुपयोग और भ्रष्टाचार की शिकायतों की जांच करने का अधिदेश प्राप्त है । उदाहरण के लिए अनेक संगठन, जैसे कि भारतीय रिजर्व बैंक ने शिकायतों की जांच करने के लिए ओमबडस्मन की स्थापना की है । राष्ट्रीय और राज्य मानवाधिकार आयोग, राष्ट्रीय और राज्य महिला आयोग, राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग और राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग भी अपने-अपने निर्धारित क्षेत्रों में जनता से शिकायतों की जांच करते हैं । इस प्रकार, बढ़े हुए जागरूकता स्तरों से, नागरिकों की आकांक्षाएं बढ़ गई हैं तथा उनकी शिकायतों का तुरंत और प्रभावी समाधान करने की मांग भी बढ़ गई है ।

7.2.2 शिकायत समाधान पद्धति का बुनियादी सिद्धांत यह है कि यदि सेवा प्रदान करने का आश्वासित स्तर प्राप्त न हो अथवा यदि किसी नागरिक के अधिकार का समाधान नहीं किया जाए तो नागरिक को शिकायत को दूर करने के लिए कोई पद्धति अपनाने का मार्ग अपनाने की छूट होनी चाहिए । यह पद्धति सु-प्रचारित, सहज उपयोग की जाने वाली, तुरंत होनी चाहिए और इन सभी के अलावा नागरिकों का उसमें विश्वास होना चाहिए कि उन्हें इससे न्याय मिलेगा ।

7.2.3 कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय संबंधी विभाग सम्बद्ध संसदीय स्थायी समिति ने अपनी 29वीं रिपोर्ट में कहा था :

28 स्रोत : http://www.meseb.gov.in/pfc/vol%20-205%20Rev-2%20-20%GRIEVANCE%20REDRESSAL.pdf

आजकल, सशक्त और प्रबुद्धा नागरिक सुविधाजनक और आरामदेय चैनलों में सेवाओं की अधिक मांग कर रहा है। और इसलिए सरकार को सोसायटी की बढ़ती हुई मांगों को पूरा करने के लिए अपने आपको तैयार, विकसित और समर्थ बनाना होगा। एक नागरिक-अनुकूल सरकार को लोक शिकायतों के समाधान को उच्च प्राथमिकता प्रदान करनी चाहिए क्योंकि एक सेवा प्रदाता होने के नाते सरकार लोगों की जरूरतों और आकांक्षाओं को पूरा करने के लिए वचनबद्ध है। लोक शिकायतों का प्रभावी व समय पर समाधान एक प्रतिक्रियाशील और जिम्मेदार शासन की विशेषता है । सूचना का अधिकार अधिनियम अधिनियमित होने के बाद यह और भी अधिक महत्वपूर्ण हो गया है । आज सोसायटी शासन की पुरानी पद्धति से ऊब चुकी है, जो उसकी आकांक्षाओं पर खरी नहीं उतरी है । उनके लिए, सरकारी कर्मचारी असंवेदी, एकांत वाला, भ्रष्ट और कुल मिलाकर प्रशासनिक पद्धति को स्वैच्छाचारी अपारदर्शी और कोई कार्य नहीं के रूप में समझा जाता है । इसके लिए शासन को एक ऐसी पद्धति में बदलने की जरूरत है, जिसके अंतर्गत नागरिक केन्द्र बिन्दु हो और उसके साथ सरकारी नीति के निर्माण और कार्यान्वियन के विभिन्न स्तरों पर परामर्श किया जाना चाहिए। यह उद्देश्य प्राप्त करने के लिए हमारे देश को एक ऐसी सरकारी सेवा की जरूरत है जो समर्थ, नूतन व दूरदृष्टा हो। सिविल सेवा की पारंपरिक भूमिका, जो एक प्रशासक, सेवा प्रदाता और विकास कार्यकलापों के नियंत्रक के रूप में थी, उसमें अब सुविधाकर्ता और विनियामक की नई भूमिकाओं के लिए बदलाव लाया जाना चाहिए, जिससे कि एक उत्कृष्ट राष्ट्र का निर्माण करने के लिए देश में सर्वोत्तम परिवेश और स्थितियां कायम की जा सकें।

7.3 राष्ट्रीय स्तर पर शिकायत समाधान तंत्र की प्रणाली

7.3.1 जनता से शिकायतें भारत सरकार के विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में भिन्न-भिन्न स्थानों पर प्राप्त होती हैं । तथापि, इन शिकायतों को हैंडल करने के लिए भारत सरकार में प्रमुख रूप से दो नामित नोडल एजेंसियां हैं । ये हैं :

क. प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग, कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन विभाग।

ख. लोक शिकायत निदेशालय, मंत्रिमंडल सचिवालय ।

7.4 प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

7.4.1 प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग (डीएआर एंड पीजी), लोक शिकायत समाधान पद्धतियों और नागरिक केन्द्रिक पहलों के संबंध में नीतिगत पहलों के विषय में एक नोडल एजेंसी है । प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग की भूमिका प्रमुख रूप से प्रशासनिक सुधारों और लोक शिकायतों के क्षेत्रों में नागरिक-केन्द्रिक पहल आयोजित करने की है, जिससे कि सरकारी तंत्र

नागरिकों को अबाध रूप से उत्तम कोटि की सरकारी सेवा प्रदान करने में समर्थ हो सके और शिकायतों के कारणों को समाप्त किया जा सके।[29]

7.4.2 एआर एंड पीजी विभाग में प्राप्त शिकायतें संबंधित मंत्रालयों/विभागों/राज्य सरकारों/ संघ राज्य क्षेत्रों को भेज दी जाती हैं, जो समाधान हेतु, शिकायतकर्ता को जानकारी के तहत, शिकायत से जुड़े सारवान कार्यों के साथ डील करते हैं। विभाग प्रत्येक वर्ष लगभग 1000 शिकायतें "उठाता " है और शिकायत की गंभीरता पर निर्भर रहते हुए, उनका निपटान होने तक नियमित रूप से अनुवर्ती कार्रवाई करता है। इससे, समाधान को संबंधित सरकारी एजेंसी को शिकायत समाधान तंत्र की कारगरता का आकलन करने में मदद मिलती है।

7.4.3 एक तुरंत और प्रभावी शिकायत समाधान पद्धति कायम करने के लिए सभी विभागों/ मंत्रालयों को मार्गनिर्देश जारी कर दिए गए हैं। इन मार्गनिर्देशों के अनुसार, सभी मंत्रालयों, स्वायत्त निकायों और सरकारी क्षेत्र उपक्रमों (पीएसयू) के लिए यह आवश्यक है कि वे निदेशक, लोक शिकायत के रूप में एक अधिकारी को पदनामित करें, इनमें स्वायत्त निकाय और सरकारी क्षेत्र उपक्रम शामिल हैं। यह भी निर्धारित किया गया है कि शिकायत समाधान पद्धति नागरिक चार्टर का एक भाग होनी चाहिए। मंत्रालयों को यह भी सलाह दी गई है कि वे प्राप्त याचिकाओं का निपटान करने के लिए एक समय-तालिका निश्चित करें, समाचार-पत्रों के कॉलमों से शिकायतों का स्वमेव निर्धारण करें और याचिकाओं के निपटान का नियमित रूप से मानीटरन करें।

7.5 केन्द्रीयकृत लोक शिकायत समाधान और मानीटरन पद्धति (सीपीजीआरएएमएस)

7.5.1 प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग ने, जनता से शिकायतें प्राप्त करने, उन्हें दूर करने और उनके मानीटरन के लिए 2007 में सीपीजीआरएएमएस की शुरूआत की। पीपीजीआरएएमएस, किसी भी भौगोलिक स्थान से "ऑनलाइन" शिकायत दर्ज कराने की सुविधा प्रदान करती है। यह नागरिकों को संबंधित विभागों के साथ अपनी शिकायत के संबंध में की जा रही अनुवर्ती कार्रवाई की ऑनलाइन जानकारी प्रदान करने में समर्थ बनाती है और साथ ही डीएआर एंड पीजी को शिकायत का मानीटरन करने के लिए भी समर्थ बनाती है। सीपीजीआरएएमएस, एक वेब समर्थित अनुप्रयोग है और एक इंटरनेट कनेक्शन व इंटरनेट ब्रोवसर का उपयोग करके एक पीसी के माध्यम से मंत्रालयों/ विभागों/संगठनों के लिए सुलभ है। नागरिकों के लिए पोर्टल **डब्ल्यूडब्ल्यू.पीजी पोर्टल.निक.इन** के माध्यम से सिस्टम ऑनलाइन सुलभ है। क्योंकि विकसित सिस्टम को हाल ही में शुरू किया गया है इसलिए इसकी कार्यकुशलता और अन्य विभागों/मंत्रालयों द्वारा प्रतिक्रिया की अभी जांच की जानी है। तथापि, सिस्टम आधुनिक प्रौद्योगिकी का सर्वोत्तम उपयोग है।

7.5.2 आयोग का विचार है कि ऐसी ही पद्धति राज्य और जिला स्तरों पर कायम की जानी चाहिए क्योंकि एक विकेन्द्रीकृत पद्धति से एक ओर बड़ी संख्या में नागरिक लाभान्वित होंगे और दूसरी ओर

[29] http://darpg.nic.in/arpg-website/ReportsAndPublication/PublicGrievanceRedress.asp

क्षेत्र कार्यालयों की प्रभावशीलता सुधारने में भी मदद मिलेगी । ऐसी ही अवधारणाओं का अनेक राज्यों में परीक्षण किया गया है, उदाहरण के तौर पर उत्तर प्रदेश में "लोकवाणी " ।

7.6 लोक शिकायत निदेशालय (डीजीपी)

7.6.1 लोक शिकायत निदेशालय की स्थापना मंत्रिमंडल सचिवालय में प्रारंभ में मुख्यतः उन चार केन्द्रीय सरकार के विभागों से संबंधित अलग-अलग शिकायतों की जांच करने के लिए 1.4.1998 को की गई थी, जहां लोक शिकायतें अधिक होती हैं । बाद में, बड़ी सार्वजनिक अन्योन्यक्रिया वाले और विभागों को इसके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत लाया गया ।

7.6.2 निदेशालय की परिकल्पना चयनात्मक रूप से शिकायतों की जांच करने वाले और विशेा रूप से जिन मामलों में शिकायतकर्ता के लिए आंतरिक समाधान तंत्र और पदक्रम प्राधिकारियों से समाधान पाने में असमर्थ रहे हैं, एक अपीलीय निकाय के रूप में की गई थी। एआर एंड पीजी विभाग के विपरीत, लोक शिकायत निदेशालय को यह देखने के लिए कि क्या शिकायत का समाधान निष्पक्ष, उद्देश्यपरक और न्यायोचित ढंग से किया गया है, अधिकारियों और फाइलों की मांग करने में समर्थ है । जहां कहीं निदेशालय इस बात से संतुष्ट हो कि शिकायत का निपटान ऐसे ढंग से नहीं किया गया है तो वह संबंधित मंत्रालय/विभाग द्वारा विचारार्थ और अपनाए जाने हेतु उपयुक्त सिफारिशें करता है, जिन्हें एक मास की अवधि के अंदर कार्यान्वित करना होता है ।[30]

बॉक्स 7.1 : लोक शिकायत आयोग, दिल्ली

लोक शिकायत आयोग एक अतिरिक्त मंच है, जहां जनता अपनी शिकायतें दर्ज करा सकती है । पहले ही, मुख्यमंत्री के कार्यालय में शिकायत निदेशालय, सचिव (एआर) की अध्यक्षता में शिकायत और भ्रष्टाचार-रोधी प्रकोष्ठ तथा सरकार का सतर्कता निदेशालय विभागीय अधिकारियों द्वारा कार्रवाई न करने के संबंध में अथवा भ्रष्टाचार की शिकायतें प्राप्त करते हैं । प्रत्येक विभाग के अधीन और स्थानीय निकायों, जैसे कि दिल्ली नगर निगम, न.दि.न.पा. दिल्ली जल बोर्ड, दिल्ली ट्रांसको आदि में भी एक पृथक शिकायत समाधान तंत्र मौजूद है । लोक शिकायत आयोग एक ऐसा निकाय है जो सेक्टरों, विभागों और एजेंसियों के बीच जांच करता है और एक सरल, वस्तुतः पत्रहीन पद्धति उपलब्ध कराता है, जहां व्यक्ति उन्हें पेश आई कठिनाइयों का उल्लेख करते हुए बेझिझक अपनी बात व्यक्तिगत रूप से कह सकते हैं ।

स्रोत : http://pgc.delhigovt.nic.in/about_us.asp

7.7 राज्यों में शिकायत समाधान तंत्र

7.7.1 राज्य सरकारों ने भी लोक शिकायतों के समाधान के लिए पद्धतियां विकसित की हैं। मुख्यमंत्री के कार्यालय में सामान्यतः एक लोक शिकायत प्रकोष्ठ होता है, जो नागरिकों से शिकायतें प्राप्त करता है, उन्हें संबंधित विभागों को भेजता है और उन पर अनुवर्ती कार्रवाई करता है। कुछ मुख्यमंत्री नियमित रूप से सार्वजनिक सुनवाई करते हैं और जनता की शिकायतें सुनने व उनके प्रत्युत्तर के लिए सुनवाई हेतु इलेक्ट्रानिक मीडिया का भी उपयोग करते हैं । कुछ राज्यों में, मंत्रीगण और वरिष्ठ अधिकारी अपने अधिकारियों के साथ जिलों और गांवों का भी दौरा करते हैं और नागरिकों की शिकायतों का समाधान करते हैं ।

[30] http://darpg.nic.in/arpg-website/ReportsAndPublication/PublicGrievanceRedress.asp

7.7.2 जिला स्तर पर, जिला मजिस्ट्रेट को सामान्य रूप से जिला लोक शिकायत अधिकारी के रूप में मनोनीत किया जाता है। वह, जनता से प्राप्त विभिन्न शिकायतों के निपटान का मानीटरन करता है। कुछ राज्यों में जिला पंचायतों ने भी अपने खुद की शिकायत समाधान पद्धति तैयार की हैं।

7.8 भारत सरकार में विद्यमान लोक शिकायत पद्धति का विश्लेषण

7.8.1 प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग ने केन्द्रीय मंत्रालयों और विभागों में लोक शिकायत समाधान और मानीटरन पद्धति का एक विश्लेषण आयोजित कराया (आईआईपीए-2008)। उसके कुछेक निष्कर्ष निम्न प्रकार हैं :

क. विभिन्न संगठनों में प्राप्त, निपटाई गई और लंबित पड़ी शिकायतों की संख्या और साथ ही समाधान प्रक्रिया को संस्थागत बनाने के संबंध में संगठनों के बीच काफी भिन्नताएं हैं।

ख. जनता के साथ विचार-विमर्श को सुकर बनाने के उद्देश्य से, मंत्रालयों और विभागों को सप्ताह में एक दिन बैठकहीन दिवस के रूप में मनाने की सलाह

बॉक्स 7.2 : डीएआर एंड पीजी द्वारा जारी मार्गनिर्देश (उदाहरणस्वरूप)

- केन्द्रीय सचिवालय कार्यालयों में प्रत्येक बुधवार को बैठकहीन दिवस के रूप में मनाना।
- एक वरिष्ठ अधिकारी को प्रत्येक कार्यालय में शिकायत निदेशक/शिकायत अधिकारी के रूप में पदनामित करना।
- प्रत्येक शिकायत पर निष्पक्ष, उद्देश्यपरक और न्यायोचित ढंग से कार्रवाई करना।
- प्राप्त लोक शिकायत का विश्लेषण करना ताकि ऐसे समस्याग्रस्त क्षेत्रों का पता लगाने में मदद मिल सके जहां नीतियों और प्रक्रियाओं में संशोधन किया जा सके।
- समाचार-पत्रों में छपने वाली शिकायतों को चुने और उन पर एक समयबद्ध तरीके से उपचारात्मक कार्रवाई करें।
- स्टाफ शिकायत तंत्र की स्थापना करें और एक स्टाफ शिकायत अधिकारी पदनामित करें।
- लोक शिकायत कार्य और लोक शिकायतों के समाधान से संबंधित प्राप्ति/निपटान के आंकड़ों को मंत्रालयों/विभागों की वार्षिक कार्रवाई योजना और वार्षिक प्रशासनिक रिपोर्टों में शामिल करें।
- लोक शिकायतों और स्टाफ शिकायतों से संबंधित कार्य के निपटान हेतु समय-सीमा निश्चित करें और ऐसी समय-सीमा का कठोरतापूर्वक पालन करें।
- प्रत्येक शिकायत याचिका के प्राप्त होने के दो सप्ताह के अंदर पावती भेजें, जिसमें उस अधिकारी के नाम, पदनाम और टेलीफोन संख्या का उल्लेख करें जो मामले में कार्रवाई कर रहा है। उस समय-सीमा का भी उल्लेख किया जाए, जिसके अंदर उत्तर भेजा जाएगा।
- लोक अदालतों/स्टाफ अदालतों का गठन करें, यदि पहले नहीं किया गया है और सार्वजनिक तथा स्टाफ शिकायतों और पेंशनभोगियों की भी शिकायतों का जल्द निपटान करने के लिए उनका हर तिमाही आयोजन किया जाए।
- सार्वजनिक अन्योन्यक्रिया वाले क्षेत्रों की जांच करने के लिए एक सामाजिक ऑडिट पैनल का गठन करें जिससे कि संगठन को और अधिक जन-अनुकूल बनाने के लिए प्रक्रियाओं में जरूरी परिवर्तनों की सिफारिश की जा सके।
- सार्वजनिक संपर्क स्थलों पर, जहां कहीं संभव हो, एकल खिड़की पद्धति कायम की जाए ताकि आवेदन-पत्रों का निपटान सुकर हो सके।
- तात्कालिकता और विनम्रता-सार्वजनिक सेवा का एक दायित्व।
- मंत्रालयों/विभागों के तहत संगठनों में मासिक आधार पर शिकायतों का मानीटरन।

दी गई है । यह पता चला कि अधिकांश संगठनों को इस अनुदेश की जानकारी तक नहीं है ।

ग. मंत्रालयों और विभागों को सलाह दी गई है कि वे जनता के साथ विचार-विमर्श के क्षेत्रों की जांच करने के लिए सामाजिक ऑडिट पैनलों की स्थापना करें । अध्ययन से पता चला कि ऐसे पैनलों का गठन नहीं किया गया है ।

घ. लोक शिकायत प्रकोष्ठ प्रायः स्टाफ और संसाधनों के अभाव से पीड़ित रहते हैं। इसके अलावा, ये प्रकोष्ठ पर्याप्त रूप से सशक्त भी नहीं हैं ।

ड. बहुत से मंत्रालय/विभाग, इस विषय में स्पष्ट अनुदेशों के बावजूद स्वमेव समाधान कार्रवाई करने के लिए सीधे ही अथवा समाचार-पत्रों में छपने वाली लोक शिकायतों को नोट नहीं करते हैं ।

च. शिकायतों का समाधान करने के लिए संगठन द्वारा किए गए उपायों के परिणामों का पता लगाने के लिए संतोषजनक सर्वेक्षण आयोजित करने के लिए कोई प्रयास नहीं किए जाते हैं ।

7.8.2 कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय विभाग संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपनी 25वीं रिपोर्ट में टिप्पणी की :

समिति का विचार है कि सामान्यतः लोगों को यह जानकारी नहीं है कि बहुत से सरकारी विभागों और उनके अधीनस्थ कार्यालयों में समाधान की एक पद्धति विद्यमान है जहां उन्हें दौरा करना होता है। इसलिए समिति की सिफारिश है कि राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय समाचार-पत्रों तथा इलेक्ट्रानिक मीडिया के जरिए भी व्यापक रूप से प्रचार किया जाना चाहिए जो लोगों के बीच समाधान तंत्र के संबंध में जागरूकता पैदा करने की आज की जरूरत है विशेष रूप से समाज के कमजोर वर्गों, महिलाओं और विकलांगों तथा दूरवर्ती क्षेत्रों में रहने वाले लोगों के लिए भी । समिति यह भी सिफारिश करती है कि शिकायत निपटान पद्धति सरल, सुगम्य, तुरत, निष्पक्ष, प्रतिक्रियाशील और प्रभावी होनी चाहिए । जनता से उत्पीड़न के विरुद्ध, समय और धन की बर्बादी, कार्यालयों के बार-बार चक्कर लगाना आदि की शिकायतें सुनना कोई असामान्य बात नहीं है । इसलिए समिति की सिफारिश है कि केन्द्रीय/राज्य सरकार/संघ राज्य क्षेत्र में प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में, सूचना प्रदाय पद्धति पर विशेष रूप से बल देते हुए, एक गतिशील लोक शिकायत समाधान पद्धति कायम की जानी चाहिए । समिति का यह भी मत है कि विभिन्न आवेदन-पत्रों/शिकायत फार्मों की भाषा और विषय-वस्तु उपभोक्ता-अनुकूल होनी चाहिए और वह डाकघर जैसे विभिन्न स्थलों पर, डाउनलोडिंग आदि के लिए वेबसाइट पर उपलब्ध होनी चाहिए ।

बॉक्स 7.3 : दूरसंचार क्षेत्रक में शिकायत समाधान तंत्र

- ग्राहकों को तीन चरण शिकायत समाधान पद्धति अपने सेवा प्रदाताओं के साथ उपलब्ध है, यथा काल सेंटर, नोडल अधिकारी और अपीलीय अधिकारी (सेवा प्रदाताओं को शिकायतों से निपटने के लिए विभिन्न सेवा क्षेत्रों में नोडल अधिकारी नियुक्त करने होते हैं) ।
- उपभोक्ता देखभाल हेल्पलाइन को की गई सभी सेवा शिकायतों/अनुरोधों को एक विशिष्ट डॉकेट संख्या दी जाएगी और ग्राहक को सूचित किया जाएगा ।
- सेवा बाधा (त्रुटि से संबंधित शिकायत पर अधिकतम तीन दिन की अवधि में और बिलिंग शिकायतों पर एक सप्ताह के अंदर कार्रवाई की जानी चाहिए) ।

स्रोत : "ट्राई " द्वारा जारी मार्गनिर्देशों के आधार पर । उद्धरण, उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय द्वारा जारी एक विज्ञापन से लिया गया ।

समिति का विचार है कि सुप्रचारित और एकसमान लागू मापदंड के आधार पर आवेदन-पत्रों के अनुमोदन और अस्वीकृति के संबंध में समय-सीमा निश्चित की जानी चाहिए । इसके साथ ही, समाधान एक उचित समयावधि के अंदर किया जाना चाहिस, जैसा कि प्रक्रिया की लंबी तकनीकियों पर ध्यान दिए बगैर, समाधान के प्रत्येक स्तर के लिए निर्धारित की जाए । इसलिए समिति की सिफारिश है कि की गई शिकायतों के समय पर समाधान पर उचित ध्यान दिया जाना चाहिए । समिति का यह भी मत है कि देरी के लिए जिम्मेदार अधिकारियों को जवाबदेह ठहराया जाना चाहिए और उनके विरुद्ध उपयुक्त कार्रवाई की जानी चाहिए ।

....

समिति यह भी सिफारिश करती है कि लोक शिकायत समाधान तंत्र की परिकल्पना सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 की तरह एक सांविधिक रूप में की जानी चाहिए, जिससे यह अनिवार्य होगा कि सभी राज्य सरकारें/संघ राज्य क्षेत्र/मंत्रालय/विभाग/संगठन शिकायतों पर उनके अंतिम निपटान तक कार्रवाई करें ।

....

समिति का विश्वास है कि प्रत्येक विभाग/पीएसयू/पुस्तक न्यास आदि की अपने कार्मिकों की शिकायतों के समाधान के लिए अपनी-अपनी आंतरिक पद्धति है किन्तु यह संतोषजनक रूप से कार्य नहीं कर रही है और यही वजह है कि शिकायतों का निपटान न किए जाने के फलस्वरूप छोटे-छोटे मुद्दों पर न्यायालयों में याचिकाएं दायर की जाती हैं । हमारी न्यायिक प्रणाली, जो पहले से ही देश के विभिन्न न्यायालयों में लंबित 3 करोड़ से अधिक मामलों की वजह से अत्यधिक दबाव में है, उनमें बड़ी संख्या में छोटे-छोटे मुद्दे सम्मिलित हैं, जिन्हें मूल विभागों/संगठनों द्वारा निपटाया जा सकता था, यदि एक उत्तम और परिपक्व आंतरिक शिकायत समाधान पद्धति होती । इसलिए, समिति की सिफारिश है कि विभिन्न मंत्रालयों/

विभागों और संगठनों में उपलब्ध आंतरिक शिकायत समाधान पद्धतियों को सुदृढ़ किया जाना चाहिए और उसे इस तरह से पुनर्संरचित किया जाना चाहिए कि संगठन का प्रतिनिधि और पीड़ित पक्षकार दोनों नामित प्राधिकारी के समक्ष उपस्थित हों और शिकायत का उसी समय समाधान किया जाना चाहिए ।

....

समिति का यह पक्का मत है कि सरकारी सेवकों के रुख/व्यवहार में आमूल रूप से परिवर्तन लाया जाना चाहिए अथवा दूसरे शब्दों में सभी स्तरों पर लोक शिकायतों के समाधान के प्रति मानसिकता तथा लोगों की शिकायतों के विरुद्ध कार्रवाई हेतु जिम्मेदारी निश्चित करना ।

समिति का यह भी मत है कि अभिवृत्तिमूलक परिवर्तन कायम करने की दिशा में एक कदम उत्तम कार्य तथा कारगर सुझाव देने के लिए पुरस्कृत करने तथा जान-बूझकर लापरवाही के लिए दंडित करके सरकारी सेवकों के अभिप्रेरणात्मक स्तरों में सुधार करना है । समिति, हिमाचल प्रदेश विशिष्ट भ्रष्टाचार प्रथा अधिनियम का उल्लेख करना चाहेगी जो अपनी सांविधिक और सदाशयतापूर्ण ड्यूटियों के निपटान में अधिकारियों की ओर से चूक को भ्रष्ट प्रथा के बराबर मानती है ।

....

समिति का यह भी मत है कि मानीटरन पीजीआर पद्धति का एक सर्वाधिक महत्वपूर्ण पहलू है और प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में एक पृथक यूनिट होनी चाहिए, जो नागरिकों की जरूरतों को पूरा करे अथवा पीजीआरएएमएस जैसे एक कंप्यूटरीकृत पद्धति का उपयोग प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में किया जाना चाहिए, जिससे कि शिकायत ऑनलाइन भी की जा सके और पीड़ित व्यक्ति को एक नम्बर दिया जाए, जिससे कि वह अपनी शिकायत की स्थिति की ऑनलाइन जानकारी प्राप्त कर सके ।

.....

अपनी पूर्वोक्त सिफारिशों/टिप्पणियों के समर्थन में, समिति दृढ़तापूर्वक सिफारिश करती है कि लोक शिकायत समाधान तंत्र की परिकल्पना सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 की तरह एक सांविधिक रूप में की जानी चाहिए, जिससे सभी राज्य सरकारों/संघ राज्य क्षेत्रों/मंत्रालयों/विभागों/संगठनों के लिए यह अनिवार्य होगा कि वे शिकायत पर उसके अंतिम निपटान तक कार्रवाई करें । समिति इस बात पर भी पुनः बल देना चाहेगी कि पीजीआरएम पद्धति में सूचना का अधिकार अधिनियम की तरह, 30 दिन की समय सीमा होनी चाहिए तथा देरी के लिए जुर्माने की व्यवस्था की जानी चाहिए ।

7.9 एक प्रभावी लोक शिकायत समाधान पद्धति का विकास

7.9.1 लोक शिकायत पद्धति के लिए सांविधिक समर्थन का मामला

7.9.1.1 जैसा कि पैराग्राफ 7.6.2 में कहा गया है, कार्मिक, लोक शिकायत, विधि और न्याय संबंधी विभाग सम्बद्ध संसदीय स्थायी समिति ने अपनी 25वीं रिपोर्ट में सिफारिश की है कि् लोक शिकायत तंत्र की परिकल्पना सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 की तरह एक सांविधिक रूप में की जानी चाहिए । एक सांविधिक समर्थन की सिफारिश करने का मुख्य कारण संभवतः उस निम्न प्राथमिकता से उत्पन्न होता है कि जो इसे विभिन्न संगठनों से प्राप्त हुई, जैसा कि पैराग्राफ 7.8.2 में भी उल्लेख किया गया है ।

अनेक संवैधानिक और सांविधिक संस्थान हैं जो नागरिकों द्वारा दर्ज कराई जाने वाली शिकायतों की जांच करते हैं :

क. *केन्द्रीय सतर्कता आयोग ।*

ख. *राज्य लोकायुक्त ।*

ग. *राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग : मानवाधिकार के उल्लंघन अथवा उल्लंघन को उकसाने अथवा ऐसे उल्लंघन में सरकारी सेवकों के आचरण में लापरवाही के संबंध में (धारा 12(क) । मानवाधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993) ।*

घ. *राज्य मानवाधिकार आयोग : उपरोक्त (ग) की तरह (धारा 29- मानवाधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993) ।*

ङ. *राष्ट्रीय महिला आयोग : महिला अधिकारों की वंचना, महिलाओं आदि को संरक्षण प्रदान करने वाले कानूनों पर अमल न किया जाना (धारा 10 (च) । राष्टींय महिला आयोग अधिनियम, 1990) ।*

च. *राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग : अनुसूचित जातियों के अधिकारों की वंचना और सुरक्षोपायों के संबंध में शिकायतों के संबंध में (अनुच्छेद 338(5)(ख) ।*

छ. *राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग : अनुसूचित जनजातियों के अधिकारों की वंचना और सुरक्षोपायों के संबंध में शिकायतों के संबंध में । अनुच्छेद 338-क(5)(ख) ।*

ज. *राज्य महिला आयोग : महिला अधिकारों की वंचना, महिलाओं को संरक्षण प्रदान करने वाले कानूनों का पालन न किए जाने आदि से संबंधित शिकायतों के संबंध में (उदाहरण के लिए महाराष्ट्र राज्य महिला आयोग अधिनियम, 1993 की धारा 10(1)(च) ।*

झ. *राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग : बाल अधिकारों की वंचना और उल्लंघन तथा बच्चों को संरक्षण प्रदान करने वाले कानूनों पर अमल न किए जाने के संबंध में (धारा 13(च)। बाल अधिकार संरक्षण आयोग अधिनियम, 2005) ।*

ञ. *राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग : बाल अधिकारों की वंचना और उल्लंघन तथा बच्चों को संरक्षण प्रदान करने वाले कानूनों पर अमल न किए जाने के संबंध में, धारा 24 । (बाल अधिकार संरक्षण आयोग अधिनियम, 2005) ।*

ट. *राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य उपभोक्ता विवाद समाधान मंच, जिला उपभोक्ता विवाद समाधान मंच : बेची गई किसी वस्तु अथवा सेवा अथवा किसी की एवज में प्रदान की गई वस्तु के संबंध में शिकायत के संबंध में (धारा 12, उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986) ।*

7.9.1.2 उपरोक्त के अलावा, आयोग ने "सार्वजनिक व्यवस्था " पर अपनी रिपोर्ट में एक स्वतंत्र पुलिस शिकायत प्राधिकरण की स्थापना की सिफारिश की है । इसके अलावा, आयोग ने अपनी छठी रिपोर्ट में, सार्वजनिक निकायों के कार्यकर्ताओं के विरुद्ध भ्रष्टाचार और कु-प्रशासन की शिकायतों की जांच करने के लिए जिलों के एक समूह के लिए एक स्थानीय निकाय ओमबडस्मन के गठन की सिफारिश की है।

7.9.1.3 भारतीय रिजर्व बैंक ने सर्वप्रथम 1995 में बैंकिंग ओमबडस्मन स्कीम लागू की (इस स्कीम को 2002 और 2006 में संशोधन किया गया था) थी । बैंकिंग ओमबडस्मन, विशिष्ट आधारों पर दर्ज की गई बैंकिंग अथवा अन्य सेवाओं में कमियों से संबंधित शिकायतें प्राप्त और उन पर विचार करता है और निपटारे अथवा समझौते द्वारा अथवा संबंधित बैंक और पीड़ित पक्षकारों के बीच मेल-मिलाप और मध्यस्थता के जरिए अथवा स्कीम के अनुसार अवार्ड पारित करके उनकी संतुष्टि सुकर बनाता है । भारत सरकार द्वारा दिनांक 11.11.1998 की एक अधिसूचना द्वारा, बीमित ग्राहकों की शिकायतों के शीघ्र निपटान और उनकी समस्याओं को कम करने के प्रयोजन से, बीमा ओमबडस्मन पद्धति कायम की गई थी ।[31] बीमा ओमबडस्मन दो किस्म के कार्य निष्पादित करता है : (1) मेल-मिलाप, (2) अवार्ड देना । बीमा ओमबडस्मन किसी भी व्यक्ति से, जिसे बीमाकर्ता के विरुद्ध कोई शिकायत हो, बीमा की वैयक्तिक लाइनों के संबंध में शिकायतें प्राप्त और विचार करने के लिए सशक्त है । शिकायत,

[31] http://www.irdaindia.org/brief12aug2003.htm

बीमाकर्ता के विरुद्ध किसी शिकायत के संबंध में हो सकती है, अर्थात् (क) बीमा कंपनियों द्वारा दावों को आंशिक अथवा पूर्ण रूप से नकारना, (ख) पालिसी के लिए अदा किया गया अथवा देय प्रीमियम के संबंध में विवाद, (ग) ऐसा विवाद दावों से सम्बद्ध होने के मामले में पालिसी शब्दावली के कानूनी निहितार्थ के संबंध में विवाद, (घ) दावों के निपटान में देरी, और (ड.) प्रीमियम प्राप्त होने के बाद ग्राहकों को कोई बीमा दस्तावेज जारी न करना।

7.9.1.4 बिजली अधिनियम, 2003 के अंतर्गत भी ओमबडस्मन के गठन की व्यवस्था है। अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित है कि :

(6) कोई उपभोक्ता, जो उप-धारा(5) के अंतर्गत अपनी शिकायतों का समाधान न होने पर पीड़ित हो, अपनी शिकायत के समाधान के लिए एक प्राधिकारी को अभ्यावेदन दे सकता है, जिसे ओमबडस्मन के नाम से जाना जाएगा, जिसे राज्य आयोग द्वारा नियुक्त अथवा पदनामित किया जाएगा ।

(7) ओमबडस्मन, उपभोक्ता की शिकायत को ऐसे समय के अंदर और ऐसे ढंग से तय करेगा जैसा कि राज्य आयोग द्वारा विनिर्दिष्ट किया जाए ।

7.9.2 अंतर्राष्ट्रीय अनुभव

7.9.2.1ओमबडस्मन संस्थान यूरोपीय देशों में आम है । स्वीडिश संविधान, 1809 द्वारा स्वीडन के संसदीय ओमबस्डमन "जस्टिटिओमबडस्मानेन " की स्थापना की गई जो नागरिकों द्वारा की गई शिकायतों की जांच करने के लिए संसद की एक स्वतंत्र संस्था है । आजकल स्वीडन में अनेक आमबडस्मन हैं, अर्थात् कंज्यूमर ओमबडस्मन, दि इक्वल अपोर्ट्यूनिटीज ओमबडस्मन, दि ओमबडस्मन अंगेन्स्ट एथनिक डिस्क्रिमीनेशन, दि चिल्ड्रन्स ओमबडस्मन, दि डिसेबिलिटी ओमबडस्मन आदि । यू. के. में पार्लियामेंटरी कमीश्नरी एक्ट, 1967 के अंतर्गत कमीश्नर की व्यवस्था की गई, नागरिकों द्वारा की गई शिकायतों की जांच करने के लिए, दि पार्लियामेंटरी कमीश्नर फार एडमिनिस्ट्रेशन के नाम से जाना जाता है । कमीश्नर, सरकारी विभाग अथवा अन्य प्राधिकारी की ओर से, जिस पर यह अधिनियम लागू होता है, की गई कार्रवाई, उस विभाग अथवा प्राधिकारी के प्रशासनिक कार्यों के निष्पादन में की गई कार्रवाई की जांच कर सकता है (शिकायत, हाउस ऑफ कामन्स के एक सदस्य के माध्यम से भेजी जानी चाहिए) । बाद में, अनेक क्षेत्रक विशिष्ट ओमबडस्मन की स्थापना की गई, जैसे कि हेल्थ सर्विस ओमबडस्मन, लीगल सर्विसिज ओमबडस्मन, लोकल गवर्नमेंट ओमबडस्मन, प्रिजन्स एंड प्रोबेशन ओमबडस्मन, पब्लिक सर्विस आमबडस्मन फार वेल्स आदि । श्रीलंका में, पार्लियामेंटरी कमीश्नर फार एडमिनिस्ट्रेशन (ओमबडस्मन) एक संवैधानिक नियुक्ति है और उसे सरकारी अधिकारियों, स्थानीय प्राधिकारियों व अन्य ऐसे ही संस्थानों द्वारा मूलभूत अधिकारों के उल्लंघन व अन्य अनुसूचित व्यवहार की शिकायतों अथवा आरोपों की जांच और रिपोर्ट करने की ड्यूटी सौंपी गई है ।

7.9.3 एक दृढ़ आंतरिक शिकायत समाधान पद्धति

7.9.3.1बड़ी संख्या में बाह्य निकायों की विद्यमानता से, जिनका गठन कठिनाइयों के समाधान के लिए किया गया है, यह स्पष्ट है कि आंतरिक लोक शिकायत समाधान तंत्र ने प्रभावी ढंग से कार्य नहीं किया है। यद्यपि प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग द्वारा विस्तृत मार्गनिर्देश जारी किए गए हैं, तथापि, अनुपालन अपर्याप्त है। इसे देखते हुए संसद की स्थायी समिति ने सिफारिश की कि लोक शिकायत तंत्र के समर्थन में सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 जैसे एक कानून होना चाहिए, जो यह सुनिश्चित करेगा कि लोक शिकायतों पर इतना ध्यान दिया जाए जितना कि वांछित है। आरटीआई अधिनियम की बुनियादी विशेषताएं हैं : (क) इसके अंतर्गत सरकारी प्राधिकारियों से सूचना प्राप्त करने के लिए नागरिकों के अधिकारों की स्पष्ट परिभाषा की गई है; (ख) सूचना प्राप्त करने के लिए संपर्क के सु-परिभाषित प्वाइंट स्थापित करना-पीआईओ; (ग) अनिवार्य बनाया गया है कि विभागों को स्वमेव विनिर्दिष्ट सूचना घोषित करनी चाहिए; (घ) एक समय-सीमा का विनिर्धारण, जिसके अंदर आवेदक को सूचना उपलब्ध कराई जानी है; (ड.) एक आंतरिक अपीलीय तंत्र की स्थापना करना; और (च) निदेश जारी करने और जुर्माना आरोपित करने के लिए भी शक्तियों के साथ एक स्वतंत्र अपीलीय तंत्र का गठन किया गया।

7.9.3.2आयोग का मत है कि लोक शिकायतों के संबंध में आरटीआई पहल के कुछ सिद्धांतों को अपनाया जा सकता है। तथापि, लोक शिकायतों के अंतर्गत बड़ी संख्या में मुद्दे और समस्याएं सम्मिलित हैं, जो लाल फीताशाही, भ्रष्टाचार और देरियों से लेकर भौतिक और सामाजिक अवस्थापना की व्यवस्था करने की बड़ी मांग तक संबंधित हैं। इस प्रकार शिकायतों को तीन प्रमुख समूहों में वर्गीकृत किया जा सकता है : (1) सरकारी कर्मचारियों की ओर से कार्यालय के दुरुपयोग और भ्रष्टाचार से संबंधित शिकायतें; (2) संगठन के अंदर पद्धति संबंधी कमियों से उत्पन्न शिकायतें; और (3) जरूरतों/मांगों की पूर्ति न होने के कारण उत्पन्न शिकायतें। यद्यपि प्रथम श्रेणी की शिकायतों को आरटीआई अधिनियम में सम्मिलित उपायों की तरह ही सांविधिक उपायों के जरिए दूर किया जा सकता है, तथापि, दूसरी और तीसरी श्रेणी की शिकायतों के लिए आंतरिक सुधारों, संगठनात्मक क्षमता निर्माण और पर्याप्त रूप में बजटीय आबंटनों की भी जरूरत हो सकती है। प्रथम श्रेणी की शिकायतों से निपटने के लिए सांविधिक पद्धतियां पहले ही विद्यमान हैं। तथापि, आयोग ने अपनी छठी रिपोर्ट में स्थानीय निकाय ओमबडस्मन की स्थापना की सिफारिश की है। आयोग का मत है कि क्योकि बजटीय आबंटन एक विधायी प्रक्रिया है, इसलिए आरटीआई अधिनियम के अंतर्गत एक बाह्य पद्धति की स्थापना से, ऐसे मुद्दों के संबंध में निदेश जारी करने की शक्तियों के साथ, संसाधन आबंटन प्रक्रिया में हस्तक्षेप होगा, जिसे विधानमंडल द्वारा अनुमोदित किया जाता है। इसके अलावा, एक कानून के जरिए, निदेश जारी करने की शक्तियों के साथ, एक बाह्य अपीलीय प्राधिकरण की स्थापना से मुकदमेबाजी का प्रसार होगा, शिकायत समाधान प्रक्रिया एक कानूनी प्रक्रिया में बदल जाएगी और विद्यमान न्यायिक व सांविधिक पद्धतियों के साथ विवाद छिड़ सकता है। जो शिकायतें व्यवस्था संबंधी कमियों से उत्पन्न

होती हैं अथवा जो अनुरोध अथवा मांग की प्रकृति की हैं, उन्हें एक मजबूत आंतरिक शिकायत समाधान पद्धति, संसाधनों के उपयोग में पारदर्शिता और आंतरिक प्रक्रियाओं में सुधार करके सर्वोत्तम ढंग से निपटाया जा सकता है । इसलिए, इसमें कोई संदेह नहीं है कि आंतरिक लोक शिकायत तंत्र को इसकी पहुंच और कार्यों की दृष्टि से अधिक प्रभावी और सुचारू बनाए जाने की जरूरत है । आयोग का मत है कि इसे निम्नलिखित ढंग से सर्वोत्तम रूप में प्राप्त किया जा सकता है :

(i) केन्द्रीय और राज्य सरकारों द्वारा निर्देश जारी किए जाएं, जिनमें सभी सरकारी प्राधिकरणों से कहा जाए कि वे आरटीआई अधिनियम के अंतर्गत विनिर्दिष्ट सार्वजनिक सूचना अधिकारियों की तरह ही लोक शिकायत अधिकारी पदनामित करें । ये अधिकारी पर्याप्त रूप से वरीयता प्राप्त होने चाहिए और उन्हें तदनुरूपी प्राधिकार सौंपे जाने चाहिए।

(ii) सभी शिकायत याचिकाओं को इन अधिकारियों द्वारा तीस दिन के अंदर संतोषजनक ढंग से निपटाया जाना चाहिए । समय-सीमा का पालन न करने पर वित्तीय जुर्माना आरोपित किया जाना चाहिए ।

(iii) प्रत्येक संगठन को एक अपीलीय प्राधिकारी भी पदनामित करना चाहिए और उसे पर्याप्त शक्तियां सौंपी जानी चाहिए, जिनमें चूककर्ता अधिकारियों पर जुर्माना आरोपित करने की शक्ति शामिल है ।

7.9.3.3 सिफारिशें

क. प्रत्येक संगठन में एक मजबूत और प्रभावी आंतरिक शिकायत समाधान तंत्र की जरूरत है।

ख. केन्द्रीय और राज्य सरकारों द्वारा निदेश जारी किए जाएं जिनमें सभी सरकारी प्राधिकरणों से कहा जाए कि वे आरटीआई अधिनियम के अंतर्गत विनिर्दिष्ट सार्वजनिक सूचना अधिकारियों की तरह ही लोक शिकायत अधिकारी पदनामित करें। ये अधिकारी पर्याप्त रूप से वरीयता प्राप्त होने चाहिए और उन्हें तदनुरूपी अधिकार सौंपे जाने चाहिए ।

ग. प्राप्त सभी शिकायत याचिकाओं को इन अधिकारियों द्वारा तीस दिन के अंदर संतोषजनक ढंग से निपटाया जाना चाहिए । समय-सीमा का पालन न करने पर वित्तीय जुर्माना आरोपित किया जाना चाहिए ।

घ. प्रत्येक संगठन को एक अपीलीय प्राधिकारी भी पदनामित करना चाहिए और उसे पर्याप्त शक्तियां सौंपी जानी चाहिए, जिनमें चूककर्ता अधिकारियों पर जुर्माना आरोपित करने की शक्ति शामिल है ।

7.10 शिकायत प्रधान क्षेत्रों का विश्लेषण और विनिर्धारण

7.10.1 प्रत्येक वर्ष, केन्द्रीय और राज्य स्तरों पर सरकारी संगठनों को बड़ी संख्या में जनता से शिकायतों के समाधान के संबंध में याचिकाएं प्राप्त होती हैं । यद्यपि इन शिकायतों के साथ डील करने के लिए एक जोरदार आंतरिक पद्धति का विकास करना और बेहतर सेवा प्रदान करने के लिए प्रक्रियाओं को सरल बनाना सरकारी संगठनों में कुशल शिकायत समाधान पद्धति का आधार होगा, तथापि ऐसी पद्धति के अंतर्गत प्रमुख रूप से यह सुनिश्चित करने पर बल दिया जाना चाहिए कि बाद में शिकायतों की संख्या वस्तुतः कम हो जाए ।

7.10.2 उन अंतर्निहित कारणों को दूर करने के उद्देश्य से, जिनकी वजह से सार्वजनिक शिकायतें होती हैं, सरकारी संगठनों को उनके द्वारा प्राप्त शिकायतों की प्रकृति का विश्लेषण करने के लिए एक कठोर और आवधिक प्रक्रिया सक्रियतापूर्वक आयोजित करनी होगी । इस प्रकार, शिकायतों को विनिर्धारित, सह-सम्बद्ध और संगठनों व उनके विभिन्न यूनिटों/ कार्यकर्ताओं दोनों के बीच कामकाज में सम्मिलित विभिन्न प्रक्रियाओं से संयोजित करना होगा। ऐसा करने से कार्यों और कार्यकर्ताओं दोनों के आधार पर लोक शिकायतों का एक स्पष्ट खाका उपलब्ध होगा । शिकायतों की प्रकृति और उद्भव का खाका तैयार करने में, जनता की राय और बाह्य सलाह प्राप्त करके आंतरिक संसाधनों में वृद्धि की जा सकती है । एक बार खाका तैयार हो जाने पर संगठन के अंदर शिकायत प्रधान क्षेत्रों, प्रक्रियाओं, कार्यों और यूनिटों/कार्यकर्ताओं का पता लगाना आसान हो जाएगा । इसके फलस्वरूप सुधारात्मक उपायों का विकास व उन्हें अपनाया जा सकता है, जिससे कि संख्या और मात्रा दोनों दृष्टि से ही- शिकायतों की उत्पत्ति के कारणों को दूर किया जा सके । आयोग का मत है कि यह प्रक्रिया नियमित अंतराल पर आयोजित की जानी चाहिए, जिससे कि शिकायत उत्पत्ति के स्रोत क्षेत्रों पर सतत रूप से नजर रखी जा सके और उन्हें दूर करने के लिए तदनुसार उपाय किए जा सकें ।

7.10.3 सिफारिश

क. सरकारी संगठनों को प्राप्त शिकायतों का विश्लेषण करना चाहिए और उन क्षेत्रों का विनिर्धारण करना चाहिए जहां हस्तक्षेपणीय उपायों की जरूरत होगी ताकि उन अंतर्निहित कारकों को समाप्त किया जा सके, जिनकी वजह से लोक शिकायतें पैदा होती हैं । यह प्रक्रिया नियमित अंतरालों पर आयोजित की जानी चाहिए ।

8 उपभोक्ता संरक्षण

8.1 उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम

8.1.1 राज्य की कल्याण भूमिका काफी महत्वपूर्ण है और इसलिए उसे अपने नागरिकों का कल्याण- सुरक्षा, बचाव और कुशलता- सुनिश्चित करना जरूरी है । तथापि, नागरिक अपनी अधिकांश खरीदारी के लिए बाजार पर निर्भर करते हैं, विशेष रूप से वस्तुओं की तथा अधिकाधिक सेवाओं और वस्तुओं तथा सेवाओं के उपभोक्ताओं और इन वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादकों के बीच, जानकारी, सौदेबाजी की शक्ति आदि के बीच विषमता की वजह से राज्य का हस्तक्षेप आवश्यक है। इसके फलस्वरूप, उपभोक्ता संरक्षण तंत्र कायम किया गया । उपभोक्ताओं के हितों को संरक्षण प्रदान करने के लिए उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 में पारित किया गया । इस कानून का उद्देश्य नागरिकों के लिए विनिर्दिष्ट मामलों में उनकी शिकायतों के समाधान के लिए सरल, तेज और कम खर्चीली पद्धति की व्यवस्था करना है। अधिनियम के अंतर्गत तिहरी अर्ध-न्यायिक तंत्र की राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर व्यवस्था है : (i) राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, "राष्ट्रीय आयोग" के नाम से ज्ञात; (ii) राज्य उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, "राज्य आयोग" के नाम से ज्ञात; और (iii) जिला उपभोक्ता विवाद समाधान मंच, "जिला मंच" के नाम से ज्ञात। अधिनियम के अंतर्गत राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर उपभोक्ता संरक्षण परिषदों की स्थापना की भी व्यवस्था है, जिनका मुख्य उद्देश्य उपभोक्ताओं के अधिकारों को प्रोत्साहित और संरक्षण प्रदान करना है ।

8.2 उपभोक्ता न्यायालयों का कार्यकरण

8.2.1 उपभोक्ता क्षेत्र में शिकायतों के निपटान के आंकड़ों पर नजर डालने से पता चलता है कि कुल मिलाकर निपटान की गति अन्य न्यायालयों की तुलना में काफी बेहतर रही है (तालिका 8.1)।

तालिका 8.1 : उपभोक्ता न्यायालयों द्वारा मामलों का निपटान					
क्र.सं.	**एजेंसी का नाम**	**स्थापना के बाद से फाइल किए गए मामले**	**स्थापना के बाद से निपटाए गए मामले**	**लंबित मामले**	**निपटान का %**
सितम्बर, 2003 तक					
1	राष्ट्रीय आयोग	31275	23510	7765	75
2	राज्य आयोग	316374	209314	107060	66
3	जिला मंच	1817861	1572641	245220	87
	जोड़	2165510	1805465	360045	
दिसम्बर, 2008 तक					
1	राष्ट्रीय आयोग	55961	45742	10219	82
2	राज्य आयोग	459918	349000	110918	76
3	जिला मंच	2605337	2368366	236971	91
	जोड़	3121216	2763108	358108	89

स्रोत : खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण विभाग की वार्षिक रिपोर्ट, राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग की वेबसाइट ।

8.2.2 तथापि, लोगों को उम्मीद थी कि इन मंचों पर निपटान इससे भी अधिक जल्द होगा क्योंकि इनसे उम्मीद की जाती है कि ये नागरिकों की कठिनाइयों का जल्द, सरल और कम खर्चीला समाधान करेंगे । कार्यवाहियों में तेजी लाने के लिए कानून में 2002 में संशोधन किया गया तथा एक नई धारा (13(3क) जोड़ी गई, जिसमें निम्न प्रकार निर्धारण किया गया:

> "*3(क) प्रत्येक शिकायत यथासंभव शीघ्र से शीघ्र सुनी जाएगी और शिकायत को विरोधी पक्षकार से नोटिस प्राप्त होने की तारीख से तीन महीने की अवधि के अंदर, जहां शिकायत के लिए वस्तुओं के किसी विश्लेषण अथवा परीक्षण की जरूरत नहीं हो और पांच महीनों के अंदर, निर्णय लेने का प्रयास किया जाएगा, यदि उसके संबंध में वस्तुओं के विश्लेषण अथवा परीक्षण की जरूरत हो :*

> *बशर्ते कि जिला मंच द्वारा साधारणतया कोई स्थगन मंजूर नहीं किया जाएगा जब तक कि पर्याप्त कारण न बताया जाए तथा स्थगन मंजूर करने के कारणों को मंच द्वारा लिखित में रिकार्ड किया जाए ।*

8.2.3 तथापि, इस संशोधन के बावजूद, मामलों के निपटान में देरी बनी हुई है । खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण संबंधी संसदीय स्थायी समिति की तेरहवीं रिपोर्ट में निम्न प्रकार कहा गया है :

> *"उपभोक्ता मामले विभाग के साथ 21.6.2005 को हुई बैठक के दौरान योजना आयोग ने कहा था कि यद्यपि 5% से 8% तक मामलों का निपटान 90 दिन की निर्धारित अवधि के दौरान किया गया, तथापि, मामलों के निपटान की औसत अवधि 150 दिन थी, जिसने संस्थागत पद्धति को मजबूत बनाने की आवश्यकता का महत्व कम कर दिया । इस संबंध में, समिति ने उपभोक्ता मंचों द्वारा निपटाए गए मामलों की ऐसी निम्न प्रतिशतता के बारे में तथा सरकार द्वारा संस्थागत पद्धति को मजबूत बनाने के लिए किए गए उपायों के बारे में सवाल उठाया । "*

8.2.4 श्री शरद पवार, केन्द्रीय उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्री ने, राज्य आयोग के अध्यक्षों और राज्य सरकारों/संघ राज्य क्षेत्रों में उपभोक्ता मामलों के प्रभारी सचिवों के सम्मेलन (अगस्त, 2007) को संबोधित करते हुए उपभोक्ता मंचों के कुल मिलाकर निष्पादन के बारे में संतोष व्यक्त किया। उन्होंने बताया कि 28 लाख से अधिक मामले फाइल किए गए थे तथा 88

बॉक्स 8.1 : न्याय में देरी

संक्षेप में तथ्य यह है कि शिकायतकर्ता श्री भाउसाहेब देवराम पाटिल ने किशोर डी. पाटिल के खिलाफ एक शिकायत संख्या एस.आर. 92, 1993 दर्ज कराई थी, जिसमें त्रुटि पूर्ण रंगीन टेलीविजन सप्लाई करने में उसकी ओर से सेवा में कमी का आरोप लगाया गया था । जिला मंच ने अपने दिनांक 30.09.1994 के एक आदेश के जरिए विरोधी पक्ष को टी.वी. सेट की मरम्मत करने अथवा उसकी कीमत वापस करने का निदेश दिया । क्योंकि आदेश का पालन नहीं किया गया इसलिए शिकायतकर्ता ने जिला मंच के समक्ष एक विस्तार याचिका, 1996 की एम.पी. संख्या 28 फाइल की। उस विस्तार याचिका में जिला मंच ने विरोधी पक्षकार को तीन महीने की साधारण कैद की सजा और 5000/- रुपए का जुर्माना अदा करने की सजा सुनाई ।

विस्तार याचिका में पारित उक्त आदेश के खिलाफ विरोध पक्षकार ने राज्य आयोग के समक्ष पुनरीक्षण याचिका फाइल की, अर्थात् पुनरीक्षण याचिका सं. 44, 1998 । राज्य आयोग ने जिला मंच द्वारा एसआर सं. 92/1993 में पारित मूल निर्णय को उलट दिया और वह इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि वादी और प्रतिवादी के बीच उपभोक्ता और सेवा प्रदाता का कोई संबंध विद्यमान नहीं है ।

30.05.2006 को राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग ने निम्नलिखित आदेश पारित किया (आरपी 580-1999) : "परिणामस्वरूप पुनरीक्षण याचिका की अनुमति दी जाती है । राज्य आयोग द्वारा आरपी सं. 44, 1998 में पारित दिनांक 10.9.1998 का प्रतिवादी आदेश रद्द किया जाता है । लागतों के संबंध में कोई आदेश नहीं होगा । तथापि, इस तथ्य को देखते हुए कि पुनरीक्षण याचिका वर्ष 1999 में फाइल की गई थी, हम जिला मंच को विरोधी पक्षकार (प्रतिवादी) को, उसे आवश्यक नोटिस भेजकर जिला मंच द्वारा 1993 की एसआर सं. 92 में पारित आदेश का पालन करने का निदेश देते हैं ।

प्रतिशत का निपटान कर दिया गया था । तथापि, उन्होंने सावधान किया कि आज की जरूरत आम आदमी की इस धारणा को बदलना है कि उपभोक्ता मंच सिविल न्यायालयों की तरह हो गए हैं, जहां मुकदमा लम्बा चलता है और थोड़ी सी क्षतिपूर्ति वाले मामलों को निपटाने में भी अनेक वर्ष लग जाते हैं। इसके अलावा, उन मामलों में भी जहां आदेश पारित कर दिए गए हैं, उन पर समय पर अमल नहीं किया जा रहा है । एक ऐसी ही आलोचना यह की जाती है कि यद्यपि मंचों के आदेश इतने जल्दी नहीं होते फिर भी वे एक अवरोधक के रूप में कार्य करने के वास्ते पर्याप्त दंडात्मक भी नहीं हैं और इसलिए अपराधकर्ता मंचों को गंभीरता से नहीं लेंगे । इस स्थिति में बदलाव लाना होगा, जिससे कि उपभोक्ता मंच शिकायतों का तेजी से तथा और अधिक प्रभावी ढंग से समाधान करने में एक भूमिका मॉडल बन सकें और एक जोरदार संदेश दे सकें कि शोषण के लिए दंडित किया जाएगा।[32]

8.2.5 ऐसे उदाहरण हुए हैं जबकि विवादों के अंतिम निपटान में कई वर्ष लग गए (बॉक्स 8.1) । कुछेक कारण, जिन्हें आयोग के नोटिस में लाया गया है : (i) अवस्थापना का अभाव और अध्यक्षों व सदस्यों की नियुक्तियों में देरी; (ii) कुछ जिला मंचों द्वारा सीपीसी में निर्धारित प्रक्रियाओं को कठोरतापूर्वक अपनाया जाना; (iii) उदारतापूर्वक स्थगन मंजूर करना।

8.2.6 खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपनी 24वीं रिपोर्ट (2008) में निम्न प्रकार टिप्पणी की थी :

"समिति यह नोट करके अत्यंत चिंतित है कि गैर-कार्यात्मक जिला मंचों की संख्या जो 2006 में 22 थी, 2007 में बढ़कर 52 हो गई। समिति इस बात को देश के अनेक भागों में पीड़ित उपभोक्ता को न्याय प्रदान में एक गंभीर बाधा के रूप में देखती है । "

....

"समिति ने पाया कि यद्यपि राष्ट्रीय आयोग और राज्य आयोगों ने 2007-08 के दौरान 74.30% मामलों का निपटान किया तथापि, असम, हरियाणा, महाराष्ट्र, उड़ीसा और उत्तर प्रदेश में मामलों के

बॉक्स 8.2 : उपभोक्ता न्यायालय "तकनीकी " नहीं होने चाहिए

दुर्भाग्यवश, वर्तमान मामले में, राज्य आयोगों और जिला मंचों ने यह रुख अख्तियार करके कि पीड़ित व्यक्ति के माता-पिता अथवा उनका मुख्तियारनामे के तहत उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 (इसके बाद अधिनियम के रूप में संदर्भित) के अंतर्गत शिकायत फाइल करने के हकदार नहीं हैं, अत्यधिक- तकनीकी रुख अपनाया है ।

यह त्रुटिपूर्ण है । इस बात पर पुनः बल दिया जाता है कि अधिनियम के तहत तकनीकी बातों को प्रोत्साहित नहीं किया जाना चाहिए क्योंकि अधिनियम के तहत निर्धारित एकमात्र प्रक्रिया प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का पालन करना और मामले को दोनों पक्षकारों को सुनने के बाद मामले में निर्णय लेने की है।

बार-बार यह कहा गया कि वस्तुओं में त्रुटियों और सेवा में कमी की शिकायत को एक पत्र प्राप्त होने पर स्वीकार किया जा सकता है, जिसमें पर्याप्त तथ्यों और कार्रवाई के आधार का उल्लेख किया गया हो । यदि आवश्यक हो, इसे शिकायतकर्ता का बयान दर्ज करने के बाद स्वीकार किया जा सकता है तथा यदि आधार हो तो विरोधी पक्षकार को नोटिस भेजा जाना है ।

[32] स्रोत : http://ncdrc.nic.in से उद्धरित ।

निपटान की स्थिति अत्यंत संतोषजनक थी क्योंकि उसी वर्ष के दौरान क्रमशः केवल 53.04%, 57%, 58.12%, 60.87% और 35.78% मामलों का निपटान किया गया । "

सरकार, उपभोक्ता न्यायालयों के लिए बेहतर आधारिक सुविधाएं प्रदान करने के मुद्दे और साथ ही जहां ये निकाय कार्यात्मक नहीं है वहां इनका तुरंत गठन करने पर भी विचार कर रही है । जहां तक मामलों का तेजी से निपटान करने का संबंध है, राष्ट्रीय तथा राज्य आयोगों ने भी अपनी चिंता निम्न प्रकार व्यक्त की है :

तय किया गया कि सभी उपभोक्ता मंचों को लम्बी प्रक्रिया में जाने की बजाए मामलों का निपटान करना चाहिए क्योंकि उपभोक्ता मंचों का मुख्य उद्देश्य तेजी, सहजता और कम खर्च के साथ समतापूर्वक न्याय प्रदान करना है । उपभोक्ता मंच दलीलों के कठोर नियमों से बाध्य नहीं होंगे और उनके लिए जरूरी होगा कि वे अपने समक्ष सामग्री और दस्तावेजों के आधार पर पक्षकारों को पूर्ण न्याय प्रदान करें । यह, इंग्लैंड में वाणिज्यिक न्यायालयों द्वारा अपनाई जाने वाली प्रक्रिया के अनुरूप है (रोय गूडे कमर्शियल लॉ (द्वितीय संस्करण) । केवल प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का पालन किए जाने की जरूरत है । उपभोक्ता मंच सारवान कानून के तहत प्रक्रियात्मक तकनीकियों द्वारा बाध्य नहीं हैं ।

उपभोक्ता मंचों से सरल प्रक्रिया अपनाए जाने की उम्मीद की जाती है, जिसके फलस्वरूप निर्धारित समय के अंदर मामलों के निपटान में देरी नहीं हो सकती । उपभोक्ता मंच, सीपीसी अथवा साक्ष्य अधिनियम का अनुसरण करने के लिए बाध्य नहीं हैं । किन्तु फलस्वरूप, मंचों को मामले में निर्णय लेते समय प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत का पालन करना चाहिए और यह उपभोक्ता मंचों द्वारा ऐसा किया जा रहा है। इसके अलावा, माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा डॉ0 जे.जे. मर्चेंट व अन्य बनाम श्रीनाथ चतुर्वेदी के मामले में निर्धारित (2002) 6 एससीसी 635 का उपभोक्ता मंचों द्वारा पालन किया जाना चाहिए ।[33]

....

पुनः बल दिया जाता है कि राज्य आयोग को अपने-अपने राज्य में कार्यरत जिला मंचों के कामकाज का मानीटरन करना चाहिए । राज्य आयोग के अध्यक्ष को यह भी देखना चाहिए कि जिला मंचों के अध्यक्ष और सदस्य मंचों की बैठकों में नियमित रूप से उपस्थित हों। निपटान मामले फाइल करने से भी अधिक होना चाहिए तथा विवरणों में उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम के अंतर्गत निर्धारित समय-सीमा के अंदर निपटाए गए मामलों का भी उल्लेख होना चाहिए । इस बात पर भी पुनः बल दिया जाता है कि विगत बैठकों में यथा सिफारिश "निष्पादन बैंच मार्क " का जिला मंचों और राज्य आयोगों के अलग-अलग सदस्यों द्वारा किए जा रहे कार्य का आकलन करने के लिए उन्हें बनाए रखा जाए तथा कार्यान्वयन किया जाए ताकि द्वितीय अवधि के लिए उनकी नियुक्ति का आकलन किया जा सके ।

[33] स्रोत : राज्य आयोगों के अध्यक्षों और राज्यों/संघ राज्य सरकारों में उपभोक्ता मामलों के प्रभारी-सचिवों के सम्मेलन में पारित संकल्प, जो 16 और 17 अगस्त, 2008 को हाल नं. 5, विज्ञान भवन, नई दिल्ली में आयोजित किया गया था htttp://ncdrc.nic.in

8.2.7 आयोग का मत है कि यद्यपि उपभोक्ता न्यायालयों में कार्यवाहियों को सरल और तेज करने के उपाय जारी रहने चाहिए । तथापि, बड़ी संख्या में मामलों का निपटान पक्षकारों के बीच मध्यस्थता द्वारा किया जाना चाहिए । इसका पहले से ही परीक्षण किया जा रहा है । 2005 में, राष्ट्रीय आयोग द्वारा 17.08.2005 को आयोजित राज्य आयोग के अध्यक्षों और राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में उपभोक्ता मामलों के प्रभारी सचिवों के एक सम्मेलन में यह निर्णय लिया गया कि सभी उपभोक्ता मंच प्रत्येक सप्ताह के अंतिम कार्य दिवस पर लोक अदालतें भी आयोजित कर सकते हैं । खाद्य, सार्वजनिक वितरण और उपभोक्ता मामले विभाग संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने भी ऐसे प्रस्ताव का समर्थन किया है ।

8.2.8 खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण विभाग संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपनी तेरहवीं रिपोर्ट में निम्न प्रकार टिप्पणी की है :

> *"समिति यह नोट करके खुश है कि उपभोक्ता मंचों द्वारा "लोक अदालतों" के आयोजन से उपभोक्ताओं को अपनी कठिनाइयों का समाधान करने का एक और मंच प्राप्त हुआ है । उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम में यह आवश्यक नहीं है कि उपभोक्ता मंच "लोक अदालतों" का आयोजन करें । तथापि, उपभोक्ता न्यायालयों में लंबिता को कम करने के लिए, लोक अदालतों के माध्यम से न्यायालय से बाहर मामलों का निपटारा, उपभोक्ता शिकायतों का समाधान करने का एक सशक्त माध्यम है । तथापि, समिति को यह नोट करते हुए खेद है कि राष्ट्रीय आयोग के अध्यक्ष द्वारा लोक अदालतों के माध्यम से उपभोक्ता शिकायतों का अधिनिर्णयन करने के लिए जारी अनुदेशों के बावजूद केवल पांच राज्यों, यथा पंजाब, हरियाणा, चंडीगढ, कर्नाटक और महाराष्ट्र ने लोक अदालतें प्रारंभ की हैं । समिति की राय में, लोक अदालत की अवधारणा, उपभोक्ताओं के लिए अपनी शिकायतों का समाधान कराने के लिए एक अत्यंत सुविधाजनक विकल्प है, जो 2005-06 के दौरान लोक अदालतों के माध्यम से राज्य आयोगों और जिला मंचों द्वारा निपटाए गए मामलों की संख्या से स्पष्ट है।"*

8.2.9 लोक अदालत प्रयोग की मिश्रित सफलता रही है । जैसा कि तालिका 8.2 से स्पष्ट है, अभी तक लोक अदालतों द्वारा निपटाए गए मामलों की संख्या बहुत कम है तथा राज्यों के कार्य-निष्पादन में भी भिन्नता है ।

तालिका 8.2 : लोक अदालतों द्वारा निपटाए गए उपभोक्ता विवाद (31.12.2008 तक)

क्र.सं.	राज्य	राज्य आयोग	जिला मंच	की स्थिति
1	आंध्र प्रदेश	उ.न.	उ.न.	0
2	अंडमान व निकोबार द्वीपसमूह	उ.न.	उ.न.	0
3	अरुणाचल प्रदेश	शून्य	शून्य	30.06.2008
4	असम	उ.न.	उ.न.	0
5	बिहार	30	280	31.07.2008

जारी

जारी

6	चंडीगढ़	शून्य	1276	30.11.2008
7	छत्तीसगढ़	80	उ.न.	30.09.2008
8	दादरा व नगर हवेली/ दमन व दीव	उ.न.	उ.न.	0
9	दिल्ली	शून्य	उ.न.	31.12.2007
10	गोवा	शून्य	37	30.11.2008
11	गुजरात	17	595	30.09.2008
12	हरियाणा	5	2071	31.10.2008
13	हिमाचल प्रदेश	शून्य	113	30.11.2008
14	जम्मू व कश्मीर	उ.न.	उ.न.	0
15	झारखंड	उ.न.	6	31.12.2007
16	कर्नाटक	4	6	30.11.2008
17	केरल	उ.न.	उ.न.	0
18	लक्षद्वीप	शून्य	शून्य	30.09.2008
19	मध्य प्रदेश	उ.न.	उ.न.	0
20	महाराष्ट्र	126	701	31.10.2008
21	मणिपुर	उ.न.	उ.न.	0
22	मेघालय	उ.न.	उ.न.	0
23	मिजोरम	1	उ.न.	31.03.2008
24	नागालैंड	उ.न.	उ.न.	0
25	उड़ीसा	106	431	31.10.2008
26	पुड्डुचेरी	उ.न.	उ.न.	0
27	पंजाब	29	2376	30.11.2008
28	राजस्थान	120	2243	30.11.2008
29	सिक्किम	शून्य	शून्य	31.03.2008
30	तमिलनाडु	11	शून्य	30.09.2008
31	त्रिपुरा	शून्य	शून्य	30.06.2008
32	उत्तर प्रदेश	311	1506	30.11.2008
33	उत्तराखंड	शून्य	152	30.11.2008
34	पश्चिम बंगाल	उ.न.	उ.न.	0
	कुल	**840**	**11793**	

स्रोत : *http://ncdrc.nic.in*

8.2.10 लोक अदालतें, उपभोक्ता विवादों के निपटान के लिए एक प्रभावी पद्धति हो सकती है। तथापि, उन्हें और अधिक प्रभवी बनाने के लिए कानून द्वारा यह अनिवार्य बनाया जाना चाहिए कि एक मूल्य विशेष तक के, उदाहरणार्थ दो लाख रुपए, मामलों को सर्वप्रथम लोक अदालतों को संदर्भित किया जाना चाहिए तथा उनका वहां निपटान न होने पर ही उन्हें अधिनियमन हेतु उपभोक्ता न्यायालयों में ले जाया जाना चाहिए ।

8.3 अन्य कानून, जिनका उद्देश्य उपभोक्ता के हितों की देखभाल करना है

8.3.1 उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 के अलावा, बड़ी संख्या में केन्द्रीय और राज्य-कानून व विनियम भी हैं, जिनका उद्देश्य नागरिकों के हितों-सुरक्षा, बचाव, स्वास्थ्य, स्वच्छता आदि को संरक्षण प्रदान करना है । इनमें से कुछेक कानून हैं :

क. *खाद्य अपमिश्रण रोकथाम अधिनियम, 1954 ।*

ख. *अनिवार्य वस्तु अधिनियम और उसके तहत नियम ।*

ग. *वजन और माप मानक अधिनियम, 1976 और वजन और माप (प्रवर्तन) मानक अधिनियम, 1985 ।*

घ. *राज्यों के म्युनिसिपल अधिनियमों के तहत नियम और विनियम और उप-नियम ।*

ङ. *औषध और प्रसाधन अधिनियम, 1940, औषध और जादुई उपचार (आपत्तिजनक विज्ञापन) अधिनियम, 1954 स्वापक औषधि और मनः चिकित्सा पदार्थ अधिनियम, 1985, औषधीय और टॉयलट निर्माण (उत्पाद शुल्क) अधिनियम, 1956, औषधि (कीमत नियंत्रण) आदेश, 1995 (अनिवार्य वस्तु अधिनियम के तहत)*

च. *विभिन्न कानूनों के तहत भारतीय मानक ब्यूरो की अनिवार्य प्रमाणन स्कीम ।*

छ. *सिनेमाटोग्राफ अधिनियम, 1952 ।*

8.3.2 इनमें से प्रत्येक कानून के अंतर्गत निर्धारित प्रक्रियाएं भिन्न-भिन्न हैं किन्तु सामान्य अंतर्निहित सिद्धांत यह है कि इनमें से प्रत्येक कानून के तहत एक लाइसेंसिंग/पंजीकरण प्रक्रिया निर्धारित की गई है, जिसका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि लाइसेंसप्राप्तकर्ता निर्धारित कार्यकलाप आयोजित करने से पहले कतिपय पूर्व-शर्तों का पालन करें । यह सुनिश्चित करने के लिए कि लाइसेंसिंग शर्तों की अवधि के दौरान पालन किया जाए, कानूनों में यादृच्छिक निरीक्षणों की व्यवस्था है और यदि

लाइसेंस की शर्तों का उल्लंघन किया जाए तो दंड निर्धारित किया गया है। इनमें से प्रत्येक कानून की विशिष्टताओं पर विचार किए बिना आयोग का मत है कि इन कानूनों की प्रभावशीलता में और अधिक पारदर्शिता तथा उनके प्रवर्तन में तेजी लाकर वृद्धि की जा सकती है। आयोग द्वारा सुझाए जाने वाले कुछ उपाय हैं :

क. कोई लाइसेंस/अनुमति/पंजीकरण मंजूर करने की अधिकतम समय-सीमा होनी चाहिए। किसी आवेदन-पत्र का निर्धारित अवधि के अंदर निपटान न किए जाने पर कानून में दंड की व्यवस्था होनी चाहिए ।

ख. आवेदन-पत्रों पर "पहलों में सर्वप्रथम आधार " पर ही कार्यवाही की जानी चाहिए । प्राप्त तथा लंबित सभी आवेदन-पत्रों को लाइसेंसिंग प्राधिकारी की वेबसाइट पर प्रदर्शित किया जाना चाहिए ।

ग. आकस्मिक निरीक्षण के लिए चुने जाने वाले यूनिटों का काम निरीक्षण अधिकारियों के विवेक पर नहीं छोड़ा जाना चाहिए । प्रत्येक कार्यालय को निरीक्षणार्थ यादृच्छिक रूप से यूनिट चुनने के लिए एक उद्देश्यपरक प्रक्रिया तैयार करनी चाहिए । किसी यूनिट के विरुद्ध वास्तविक शिकायत प्राप्त होने के मामले में अपवाद किए जा सकते हैं ।

घ. सभी निरीक्षणों के परिणामों को तत्काल सार्वजनिक बनाया जाना चाहिए ।

ड. प्रत्येक वर्ष एक स्वतंत्र एजेंसी द्वारा लाइसेंसिंग और निरीक्षण पद्धति का वार्षिक ऑडिट कराया जाना चाहिए ।

च. सभी लाइसेंसिंग प्राधिकारियों को नागरिकों से शिकायतें प्रापत करने के लिए एक सुलभ पद्धति तैयार करनी चाहिए ।

8.3.3 सिफारिशें

क. बहुत से उपभोक्ता विवादों का निपटान करने में लोक अदालतें कारगर हो सकती हैं । कानून द्वारा यह निर्धारित किया जाना चाहिए कि एक मूल्य विशेष तक के, उदाहरणार्थ दो लाख रुपए, मामलों को प्रथमतः लोक अदालतों को संदर्भित किया जाना चाहिए ।

ख. सभी मंत्रालयों/विभागों द्वारा, लाइसेंस, अनुमतियां अथवा पंजीकरण को विनियंत्रित

करने वाली प्रक्रियाओं की, अधिनियमों, नियमों, अधिसूचनाओं आदि सहित, जाँच की जानी चाहिए । इनकी निम्नलिखित अंतर्निहित सिद्धांतों के अनुसार पुनर्संरचना की जानी चाहिए :

(i) कोई लाइसेंस/अनुमति/पंजीकरण मंजूर करने की अधिकतम समय-सीमा होनी चाहिए। किसी आवेदन-पत्र का निर्धारित अवधि के अंदर निपटान न किए जाने पर कानून में दंड की व्यवस्था होनी चाहिए ।

(ii) आवेदन-पत्रों पर "पहलों में सर्वप्रथम आधार " पर ही कार्यवाही की जानी चाहिए । प्राप्त तथा लंबित सभी आवेदन-पत्रों को लाइसेंसिंग प्राधिकारी की वेबसाइट पर प्रदर्शित किया जाना चाहिए ।

(iii) आकस्मिक निरीक्षण के लिए चुने जाने वाले यूनिटों का काम निरीक्षण अधिकारियों के विवेक पर नहीं छोड़ा जाना चाहिए । प्रत्येक कार्यालय को निरीक्षणार्थ यादृच्छिक रूप से यूनिट चुनने के लिए एक उद्देश्यपरक प्रक्रिया तैयार करनी चाहिए । किसी यूनिट के विरुद्ध वास्तविक शिकायत प्राप्त होने के मामले में अपवाद किए जा सकते हैं ।

(iv) सभी निरीक्षणों के परिणामों को तत्काल सार्वजनिक बनाया जाना चाहिए ।

(v) प्रत्येक वर्ष एक स्वतंत्र एजेंसी द्वारा लाइसेंसिंग और निरीक्षण पद्धति का एक वार्षिक ऑडिट कराया जाना चाहिए ।

(vi) सभी लाइसेंसिंग प्राधिकारियों को नागरिकों से शिकायतें प्रापत करने के लिए एक सुलभ पद्धति तैयार करनी चाहिए ।

9 विशेष संस्थागत पद्धतियां

9.1 प्रस्तावना

9.1.1 प्रशासन को नागरिक-केन्द्रिक बनाने के पीछे बुनियादी सिद्धांत यह सुनिश्चित करना है कि उत्तम शासन के लाभ समाज के सभी वर्गों को उपलब्ध हों । जैसा कि एक पिछले अध्याय में कहा गया है, नागरिक-केन्द्रिक प्रशासनिक संरचना का एक स्तंभ एक जोरदार शिकायत समाधान पद्धति है। क्योंकि कुछ श्रेणी के नागरिक अन्यों की तुलना में अधिक भेद्य हैं इसलिए ऐसे संस्थानों की जरूरत है जो उनकी विशिष्ट कठिनाइयों का समाधान करें । वस्तुतः संविधान में ही समाज के कतिपय असुविधाप्राप्त वर्गों के लिए बहुत से समाजार्थिक और राजनीतिक सुरक्षोपायों की व्यवस्था की गई है । ऐसे नागरिकों के लिए कतिपय विशिष्ट अधिकार सम्मिलित करके तथा राज्य के लिए कतिपय विशिष्ट अधिकार सम्मिलित करके तथा राज्य के लिए कार्रवाई हेतु अनेक "राज्य नीति के निदेशात्मक सिद्धांतों" का निर्धारण करके इनकी गारंटी दी गई है। इसके अलावा, दो विशिष्ट समूहों, यथा अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के मामले में भारतीय संविधान में उनके हितों की सुरक्षा के लिए आयोग गठित करने की भी व्यवस्था की गई है । इसके अलावा, भारतीय राज्य ने समाज के विभिन्न वर्गों के अधिकारों की सुरक्षा के लिए संविधियों के माध्यम से अनेक अन्य आयोग भी गठित किए हैं । इनमें से कुछ आयोग निम्न प्रकार हैं :

(i) राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग

(ii) राष्ट्रीय महिला आयोग

(iii) राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग

(iv) राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग

(v) राष्ट्र्रीय अल्पसंख्यक आयोग

(vi) राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग

9.1.2 ये सभी संस्थान समाज के विशिष्ट वर्गों की कठिनाइयों का समाधान करने पर विशेष रूप से बल प्रदान करने के लिए स्थापित किए गए हैं । एक प्रकार से ये विशेष किस्म के नागरिक-केन्द्रिक उपाय हैं । इन आयोगों के गठन, कार्यावधि, कार्यों और शक्तियों के बारे में निम्नलिखित पैराग्राफों में संक्षेप में चर्चा की गई है ।

9.2 राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग

9.2.1 संविधान के भाग-xiv में "कतिपय वर्गों के संबंध में विशेष प्रावधान" दिए गए हैं। अनुच्छेद 330 में लोक सभा में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थानों के आरक्षण की व्यवस्था है। अनुच्छेद 332 में राज्यों में विधान सभाओं में अनुसूचित जातियों के लिए स्थानों के आरक्षण की व्यवस्था है तथा अनुच्छेद 335 में यह व्यवस्था है कि संघ अथवा किसी राज्य के मामलों के संबंध में सेवाओं और पदों पर नियुक्तियां करते समय अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के सदस्यों के दावों को (प्रशासन की कार्यकुशलता के अनुसरण के अनुरूप) ध्यान में रखा जाएगा। परवर्ती प्रावधान को अनुच्छेद 46 के साथ पढ़ा जाएगा, जिसमें निदेशात्मक सिद्धांत दिया गया है कि राज्य, समाज के कमजोर वर्गों, विशेष रूप से अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के शैक्षिक और आर्थिक हितों को प्रोत्साहित करेगा और उन्हें सभी प्रकार के शोषण और सामाजिक अन्याय से बचाएगा।[34] इसके अलावा, अनुच्छेद 338 में, अनुसूचित यजातियों के लिए प्रदत्त संवैधानिक और कानूनी सुरक्षोपायों से संबंधित सभी मामलों की जांच और मानीटरन करने के लिए राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग का गठन करने की व्यवस्था है।

9.2.2 मूलतः, संविधान के अनुच्छेद 338 में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए एक विशेष कार्यालय की व्यवस्था थी। इस कार्यालय को अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति आयुक्त कार्यालय के रूप में पदनामित किया गया था। 46वें संशोधन के परिणामस्वरूप, एक बहु-सदस्यीय अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति आयोग का गठन 1978 में किया गया था। आयोग का नाम बदलकर 1987 में राष्ट्रीय अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति आयोग रख दिया गया। तथापि, अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए प्रथम सांविधिक राष्ट्रीय आयोग का गठन केवल 1992 में 65वें संशोधन (1990) के बाद, किया गया। संविधान (89वां संशोधन) अधिनियम, 2003 में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए अलग-अलग आयोगों के गठन की व्यवस्था की गई। तदनुसार, प्रथम राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग (एनसीएससी) का 2004 में गठन किया गया।[35]

9.2.3 अन्य बातों के साथ-साथ आयोग के कार्य हैं :

(क) इस संविधान के अंतर्गत अथवा इस समय लागू किसी अन्य कानून के अंतर्गत अथवा सरकार के किसी आदेश के अंतर्गत प्रदत्त सुरक्षोपायों से संबंधित सभी मामलों की जांच और मानीटरन तथा ऐसे सुरक्षोपायों के कार्यकरण का आकलन करना; और

(ख) अनुसूचित जातियों के अधिकारों और सुरक्षोपायों की वंचना के संबंध में विशिष्ट शिकायतों की जांच करना।

[34] नियंत्रक बनाम जलाथन, एआईआर 1987 एससी-537(1986) 2 एसएसएस-679(1986)। एटीसी-I(1986)।

[35] स्रोत : http//ncsc.nic.in/index2.asp?sid=160

9.2.4 अनुसूचित जातियों के लिए प्रदत्त कुछेक संवैधानिक और कानूनी सुरक्षोपाय, जिनकी एनसीएससी को जांच और मानीटरन करना होता है, निम्न प्रकार हैं :

(i) *अनुच्छेद 17 के अंतर्गत प्रदत्त सुरक्षोपाय :* यह अनुच्छेद अस्पृश्यता का निषेध करता है। एनसीएससी, सिविल अधिकार संरक्षण अधिनियम, 1955 तथा अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति (अत्याचारों की रोकथाम) अधिनियम, 1989 के कार्यान्वयन की जांच और मानीटरन करता है ।

(ii) *अनुच्छेद 23, 24 और 25(2)(ख) के अंतर्गत प्रदत्त सुरक्षोपाय :* अनुच्छेद 23 मानव व्यापार और बेगार तथा बलित श्रम के ऐसे ही अन्य रूपों का निषेध करता है तथा यह व्यवस्था की गई है कि इस प्रावधान का कोई उल्लंघन, कानून के अनुसार एक दंडनीय अपराध होगा । इसके अनुसरण में, संसद ने एक बंधुआ श्रम पद्धति (उन्मूलन) अधिनियम, 1976 का अधिनियमन किया । अनुच्छेद 24 में किसी भी फैक्टरी, खान अथवा किसी अन्य प्रकार के खतरनाक रोजगार में 14 वर्ष से कम आयु के बच्चों का रोजगार निषिद्ध करने की व्याख्या है । इस अनुच्छेद के अनुसरण में, केन्द्रीय और राज्य कानूनों का अधिनियमन किया गया है । अनुच्छेद 25(2)(ख) में अन्य बातों के साथ-साथ व्यवस्था है कि सार्वजनिक प्रकृति के हिन्दू धार्मिक स्थान हिन्दुओं की सभी श्रेणियों और वर्गों के लिए खोल दिए जाएंगे । एनसीएससी, इन सामान्य सुरक्षोपायों की जांच और मानीटरन करता है क्योंकि इनकी अनुसूचित जातियों के लिए विशेष प्रासंगिकता है ।

(iii) *अनुच्छेद 15(4) के अंतर्गत प्रदत्त सुरक्षोपाय :* अनुच्छेद 15(4) राज्य को, सामाजिक और शैक्षिक रूप से पिछड़े वर्गों के नागरिकों अथवा अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की उन्नति के लिए कोई भी विशेष प्रावधान करने के लिए सशक्त बनाता है।

(iv) *अनुच्छेद 16(4), 16(4क), 16(4ख), 320(4) और 335 के अंतर्गत प्रदत्त सुरक्षोपाय :* इन अनुच्छेदों के अंतर्गत अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों के लिए पदों, पदोन्नतियों, रिक्तियों को भरने आदि में आरक्षण करने की व्यवस्था है ।

(v) *अनुच्छेद 164(1) के अंतर्गत प्रदत्त सुरक्षोपाय :* इस अनुच्छेद के प्रावधान में उल्लेख है कि छत्तीसगढ़, झारखंड, मध्य प्रदेश और उड़ीसा राज्यों में, जनजातीय कल्याण का एक प्रभारी मंत्री होगा, जो इसके अलावा अनुसूचित जातियों और पिछड़े वर्गों के कल्याण अथवा किसी अन्य कार्य का भी प्रभारी हो सकता है ।

(vi) ऊपर वर्णित के अलावा, संविधियों में प्रदत्त सुरक्षोपाय, जैसे कि बाल श्रम (निषिद्ध और विनियमन) अधिनियम; 1986; न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948; अनुसूचित जातियों आदि के लोगों की भूमि की वंचना को रोकने के लिए विभिन्न राज्यों में लागू अधिनियम और विनियम।

9.2.5 संवैधानिक सुरक्षोपायों और वैयक्तिक शिकायतों से सम्बद्ध मामलों की जांच करते समय एनसीएससी को मुकदमे का विचारण करने वाले एक सिविल न्यायालय की शक्तियां प्राप्त हैं। ऐसी शक्तियों में सम्मिलित हैं :

(क) भारत के किसी भी भाग से किसी व्यक्ति को सम्मन करना और उसकी उपस्थिति प्रवर्तित करना तथा शपथ पर उसकी जांच करना;

(ख) किन्हीं दस्तावेजों की खोज और प्रस्तुति की अपेक्षा करना;

(ग) शपथ-पत्र पर साक्ष्य प्राप्त करना;

(घ) किसी न्यायालय और कार्यालय से कोई सार्वजनिक अभिलेख अथवा उसकी प्रतिलिपि की मांग करना; और

(ड.) गवाहों और दस्तावेजों की जांच करने के लिए कमीशन जारी करना ।

9.2.6 आयोग के 12 राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में कार्यालय हैं, जिससे इसे व्यापक क्षेत्रीय परिप्रेक्ष्य प्राप्त है। आयोग लगभग चार स्कंधों में फैला है, जो क्रमशः प्रशासन और समन्वय, सेवा सुरक्षोपायों, अत्याचारों और नागरिक अधिकारों के संरक्षण और आर्थिक तथा सामाजिक विकास की देखभाल करते हैं।

9.2.7 आयोग का कार्य राष्ट्रपति को वार्षिक व अन्य रिपोर्टें प्रस्तुत करना है । इन रिपोर्टों में उन उपायों के संबंध में सिफारिशें सम्मिलित होती हैं, जो केन्द्रीय और राज्य सरकारों द्वारा सुरक्षोपायों व अन्य कल्याण उपायों के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु करने होते हैं । इन रिपोर्टों को संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा की गई अथवा परिकल्पित कार्रवाई और स्वीकार न किए जाने के कारणों का उल्लेख करते हुए एक ज्ञापन के साथ-साथ संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाना होता है। राज्य सरकारों से संबंधित सिफारिशों के मामले में इन्हें ऐसे ही ज्ञापन के साथ संबंधित राज्य विधान मंडल के समक्ष प्रस्तुत करना होता है ।

9.3. राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग

9.3.1 राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग की स्थापना एनसीएससी की तरह ही हुई है। अनुच्छेद 338 में संशोधन और संविधान द्वारा अनुच्छेद 338क (89वां संशोधन) अधिनियम, 2003 के बाद इसका गठन एक पृथक आयोग के रूप में 2004 में किया गया । इससे पहले, जैसा कि ऊपर कहा गया है,

अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए प्रदत्त संवैधानिक सुरक्षोपायों का मानीटरन एक ही निकाय द्वारा किया जाता था ।

9.3.2 राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग (एनसीएसटी) के मामले में इसके गठन, कार्याविधि, कार्य शक्तियां और रिपोर्टें प्रस्तुत करने की प्रक्रिया एनसीएससी की तरह ही हैं । अनुसूचित जनजातियों के लिए प्रदत्त संवैधानिक और कानूनी सुरक्षोपाय भी अनुसूचित जातियों के लिए प्रदत्त की तरह ही हैं ।

9.3.3 एनसीएसटी छः यूनिटों के माध्यम से कार्य करता है, जो प्रशासन, समन्वय, समाजार्थिक और शैक्षिक विकास, सेवा सुरक्षोपाय और अत्याचार संबंधी मामलों की देखभाल करते हैं ।

9.4 राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग

9.4.1 राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग (एनएचआरसी) का गठन, मानवाधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993 के अधिनियमन के बाद 1994 में किया गया था । विधेयक के उद्देश्यों और कारणों के विवरण में नोट किया गया था कि भारत, सिविल और राजनीतिक अधिकार संबंधी अंतर्राष्ट्रीय अभिसमय और आर्थिक, सामाजिक व सांस्कृतिक अधिकार संबंधी अंतर्राष्ट्रीय प्रसंविदा का एक पक्षकार है, जिन दोनों को संयुक्त राष्ट्र महासभा द्वारा 16 दिसम्बर, 1966 को अपनाया गया था तथा कि उन प्रसंविदाओं में अंतर्निहित अधिकार पर्याप्त रूप से भारतीय संविधान द्वारा सुरक्षित हैं । यह कहा गया कि "मानवाधिकारों से संबंधित मुद्दों के बारे में देश-विदेश में चिंता बढ़ रही है " । इस बात को और बदलती सामाजिक वास्तविकताओं व अपराध तथा हिंसा की प्रकृति में उभरती प्रवृत्तियों को देखते हुए विद्यमान कानूनों और प्रक्रियाओं तथा प्रशासन की पद्धति की समीक्षा करना अनिवार्य समझा गया, जिससे कि और अधिक कार्यकुशलता व पारदर्शिता कायम की जा सके । विधेयक को 8 जनवरी, 1994 को राष्ट्रपति की सहमति प्राप्त हुई ।[36]

9.4.2 अधिनियम की धारा 12 के अंतर्गत एनएचआरसी के लिए यह आवश्यक है कि वह "सभी अथवा कोई भी " निम्नलिखित कार्य-निष्पादित करे :

(क) निम्नलिखित की शिकायत की स्वमेव अथवा याचिका के आधार पर अथवा न्यायालय के निर्देश/आदेश के आधार पर पूछताछ करना :

(i) मानवाधिकारों का उल्लंघन अथवा उन्हें भड़काना; अथवा

(ii) किसी सरकारी सेवक द्वारा ऐसे उल्लंघन की रोकथाम में लापरवाही ।

(ख) किसी न्यायालय में लंबित मानवाधिकारों के उल्लंघन के किसी आरोप से संबंधित किसी कार्यवाही में, ऐसे न्यायालय के अनुमोदन से, हस्तक्षेप करना;

[36] *http://nhrc.nic.in/*

(ग) *राज्य सरकार के नियंत्रण के तहत किसी जेल अथवा संस्थान का दौरा करना, जहां उपचार, सुधार अथवा संरक्षण के प्रयोजनार्थ व्यक्तियों को नजरबंद अथवा रोके रखा जाता हे, जिससे कि निवासियों की रहन-सहन स्थिति का अध्ययन किया जा सके और उनके संबंध में सिफारिशें करना;*

(घ) *मानवाधिकार के संरक्षण के लिए प्रदत्त संवैधानिक और कानूनी सुरक्षोपायों की समीक्षा करना और उनके प्रभावी कार्यान्वयन के लिए उपायों की सिफारिश करना;*

(ङ.) *कारकों की समीक्षा करना, आतंकवाद के कार्यों सहित, जो मानवाधिकारों की प्राप्ति में बाधक हैं और उपयुक्त उपचारात्मक उपायों की सिफारिश करना;*

(च) *मानवाधिकारों के संबंध में संधियों व अन्य अंतर्राष्ट्रीय लिखतों का अध्ययन करना और उनके प्रभावी कार्यान्वयन के लिए सिफारिशें करना;*

(छ) *मानवाधिकारों के क्षेत्र में अनुसंधान आयोजित और प्रोत्साहित करना;*

(ज) *समाज के विभिन्न वर्गों के बीच मानवाधिकार जानकारी का प्रसार करना और प्रकाशनों, मीडिया, सेमिनारों व अन्य उपलब्ध साधनों के जरिए इन अधिकारों के संरक्षण के लिए उपलब्ध सुरक्षोपायों की जागरूकता प्रोन्नत करना;*

(झ) *मानवाधिकारों के क्षेत्र में कार्यरत गैर-सरकारी संगठनों, और संस्थानों के प्रयासों को बढ़ावा देना; और*

(ञ) *ऐसे अन्य कार्य, जिन्हें वह मानवाधिकारों के प्रोन्नयन के लिए आवश्यक समझे।*

9.4.3 अधिनियम के अंतर्गत "मानवाधिकारों" की परिभाषा *"संविधान द्वारा गारंटीशुदा अथवा अंतर्राष्ट्रीय प्रसंविदा में सम्मिलित और भारत में न्यायालयों द्वारा प्रवर्तनीय, वैयक्तिक जीवन, आजादी, समानता और सम्मान से संबंधित अधिकार" के रूप में की गई है ।* इस परिभाषा के अंतर्गत भारत में व्यक्तियों के लिए उपलब्ध अधिकारों का एक व्यापक क्षेत्र सम्मिलित है । इस व्यापक परिभाषा और आयोग को प्रदत्त अनेक कार्यों के कारण एनएचआरसी को अपने कार्यों के निर्वहन को सुकर बनाने के लिए विशिष्ट शक्तियां सौंपी गई हैं । शिकायतों की जांच करने के संबंध में इसे किसी मुकदमे के विचारण में सिविल न्यायालय के समान ही शक्तियां उपलब्ध हैं जैसा कि एनसीएससी/एनसीएसटी को उपलब्ध हैं । तथापि, इसकी कुछ अतिरिक्त शक्तियां भी हैं, जैसे कि :

(i) आयोग को किसी व्यक्ति से किसी जांच के सिलसिले में कोई भी जानकारी मांगने की शक्ति प्राप्त है (विशेषाधिकारों के अध्यधीन) ।

(ii) आयोग के समक्ष कार्यवाही, भा.दं.सं. की धारा 196 के प्रयोजनार्थ और धारा 193 व 228 की दृष्टि से न्यायिक कार्यवाही समझी जाती है । आयोग को, दं.प्र.सं. की धारा 195 और अध्याय-26 के प्रयोजनार्थ एक सिविल न्यायालय भी समझा जाता है ।

(iii) आयोग अथवा उसके द्वारा प्राधिकृत कोई राजपत्रित अधिकारी, कोई दस्तावेज जब्त करने/प्रतिलिपियां लेने के लिए किसी इमारत आदि में प्रवेश कर सकता है ।

9.4.4 इसके अलावा, जांच-पड़ताल आयोजित करने के लिए, आयोग, संघ अथवा राज्य सरकारों के किसी अधिकारी अथवा जांच एजेंसी की, उनकी सहमति से, सेवाओं का उपयोग करने के लिए सशक्त है ।

9.4.5 शिकायत आदि की जांच-पड़ताल के दौरान अथवा उसके पूरा हो जाने के बाद, एनएचआरसी, यदि वह उपयुक्त समझे, संबंधित सरकार अथवा प्राधिकारी को निम्नलिखित की सिफारिश कर सकता है : (क) शिकायतकर्ता को हर्जाना अथवा क्षतिपूर्ति अदा करना; (2) अभियोजन आदि के लिए कार्यवाही शुरू करना और कोई और कार्रवाई करना जिसे वह उपयुक्त समझे । यह निर्देशों/आदेश/हुक्मनामे हेतु उच्चतम न्यायालय अथवा संबंधित उच्च न्यायालय से भी अनुरोध कर सकता है । यह, जांच की लंबिता के दौरान संबंधित सरकार से पीड़ित/परिवार के सदस्यों को तत्काल अंतरिम राहत मंजूर करने के लिए भी सिफारिश कर सकता है । जाँच पूरी हो जाने के बाद आयोग के लिए यह अनिवार्य है कि वह जांच रिपोर्ट और अपनी सिफारिशें संबंधित सरकार को भेजे जिससे यह अपेक्षा की जाती है कि अपनी टिप्पणियां और की गई कार्रवाई रिपोर्ट एनएचआरसी को भेजे । आयोग अपनी वार्षिक रिपोर्ट केन्द्रीय सरकार और संबंधित राज्य सरकार को प्रस्तुत करता है, जो उसे की गई कार्रवाई अथवा प्रस्तावित एक ज्ञापन के साथ संसद के सदन के प्रत्येक पटल पर और राज्य विधान मंडलों में प्रस्तुत करेंगे ।

9.4.6 अधिनियम के अंतर्गत राज्य स्तर पर भी ऐसी ही शक्तियों, कार्यों और अधिदेश के साथ, प्रत्येक संबंधित राज्य क्षेत्राधिकार तक सीमित, राज्य मानवाधिकार आयोग गठित करने की व्यवस्था है ।

9.5 राष्ट्रीय महिला आयोग

9.5.1 भारत में महिलाओं की स्थिति संबंधी समिति ने अपनी रिपोर्ट (1974) में, शिकायतों के समाधान को सुकर बनाने के कार्य पर नजर रखने के कार्य को पूरा करने तथा महिलाओं का समाजार्थिक विकास तेज करने के लिए एक राष्ट्रीय महिला आयोग (एनसीडब्ल्यू) स्थापित करने की सिफारिश की थी । राष्ट्रीय महिला आयोग अधिनियम, 1990 के अधिनियमन के परिणामस्वरूप, महिलाओं के लिए

संवैधानिक और कानूनी सुरक्षोपायों की समीक्षा करने, उपचारात्मक विधायी उपाय सुझाने, शिकायतों के समाधान को सुकर बनाने और महिलाओं को प्रभावित करने वाले सभी नीतिगत मामलों में सरकार को सलाह देने के अधिदेश के साथ, राष्ट्रीय महिला आयोग की स्थापना एक सांविधिक निकाय के रूप में जनवरी, 1992 में की गई थी ।

9.5.2 राष्ट्रीय महिला आयोग को, अन्य कार्यों के साथ-साथ निम्नलिखित कार्य करने का अधिदेश प्राप्त है :

(i) संविधान तथा अन्य कानूनों के अंतर्गत महिलाओं के लिए व्यवस्थित सुरक्षोपायों से संबंधित सभी मामलों का अन्वेषण और जाँच;

(ii) महिलाओं से संबंधित संविधान और अन्य कानूनों के प्रावधानों के उल्लंघन के मामले उपयुक्त प्राधिकारियों के साथ उठाना;

(iii) शिकायतों की जांच करना तथा निम्नलिखित से संबंधित मामलों पर स्वमेव ध्यान देनाः

  (क) मानवाधिकारों की वंचना;

  (ख) महिलाओं को संरक्षण प्रदान करने के लिए अधिनियमित कानूनों पर अमल न करना तथा समानता और विकास का ध्येय प्राप्त करना;

  (ग) महिलाओं की कठिनाइयों को कम करने के उद्देश्य से नीतिगत निर्णयों, मार्गनिर्देशों अथवा अनुदेशों का पालन न किया जाना, उनका कल्याण सुनिश्चित करना और राहत प्रदान करना तथा ऐसे मामलों से उत्पन्न मुद्दे उपयुक्त प्राधिकारियों के साथ उठाना; और

(iv) जेल, सुधारालय, महिला संस्थान व अभिरक्षा के अन्य स्थान का निरीक्षण करना अथवा कराना जहां महिलाओं को कैदियों अथवा अन्यथा रूप में रखा जाता है और उपचारात्मक कार्रवाई हेतु यदि आवश्यक पाया जाए, संबंधित प्राधिकारियों के साथ मामला उठाना ।

9.5.3 इन कार्यों को निष्पादित करने के लिए आयोग को वे सभी शक्तियां प्राप्त हैं जो एक मुकदमे में विचारण हेतु सिविल न्यायालय को प्राप्त हैं, जैसा कि एनसीएससी/एनसीएसटी के मामले में है । महिलाओं को प्रदत्त सुरक्षोपायों के कार्यकरण के संबंध में आयोग द्वारा की गई रिपोर्टों को संघ सरकार, सिफारिशों पर की गई कार्रवाई रिपोर्ट तथा स्वीकार न किए जाने के कारणों, यदि कोई हो, के साथ-साथ संसद के प्रत्येक पटल पर रखेगी । किसी राज्य सरकार से संबंधित मामलों के विषय में रिपोर्ट, की गई कार्रवाई रिपोर्ट के साथ-साथ, राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत की जाएगी ।

9.6 राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग

9.6.1 राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग की स्थापना देश में बाल अधिकारों के संरक्षण, प्रोन्नयन और रक्षा करने के लिए राष्ट्रीय बाल अधिकार अधिनियम, 2005 के अधिनियमन के अनुसरण में, एक सांविधिक निकाय के रूप में मार्च, 2007 में की गई थी ।

9.6.2 अधिनियम में धारा 2(ख) में *"बाल अधिकारों" की परिभाषा "बाल अधिकारों के संबंध में संयुक्त राष्ट्र अभिसमय द्वारा 20 नवम्बर, 1989 को अपनाए गए तथा भारत सरकार द्वारा 11 दिसम्बर 1992 को अनुसमर्थित "बाल अधिकारों" को सम्मिलित करने के लिए की गई है। इस अभिसमय के अनुच्छेद-1 में कहा गया है कि "वर्तमान अभिसमय के प्रयोजनार्थ एक बच्चे का अर्थ अठारह वर्ष से कम आयु के प्रत्येक मानव से है, जब तक कि बच्चे के संबंध में लागू कानून के तहत वह पहले बालिग न हो गया हो"।*[37]

9.6.3 आयोग के मुख्य कार्य हैं :

(i) बाल अधिकारों के संरक्षण के लिए उस समय लागू किसी कानून द्वारा अथवा उसके तहत प्रदत्त सुरक्षोपायों की जांच और समीक्षा करना तथा उनके प्रभावी कार्यान्वयन के संबंध में उपायों की सिफारिश करना ।

(ii) बाल अधिकारों के उल्लंघन की जांच करना और ऐसे मामलों में कार्यवाही शुरू करने की सिफारिश करना;

(iii) केन्द्रीय सरकार अथवा किसी राज्य सरकार अथवा किसी अन्य प्राधिकरण के नियंत्रण के अधीन, बच्चों के लिए निश्चित कोई किशोर अभिरक्षा गृह अथवा बच्चों के लिए निश्चित कोई अन्य रिहायशी स्थान अथवा संस्थान शामिल है, जहां बच्चे, उपचार, सुधार अथवा संरक्षण के प्रयोजनार्थ नजरबंद अथवा रोके रखे जाते हैं और मामलों को सुधारात्मक कार्रवाई के लिए उन प्राधिकारियों के साथ उठाना, यदि आवश्यक समझा जाए।

(iv) शिकायतों की जांच करना और निम्नलिखित से संबंधित मामलों पर स्वमेव ध्यान देनाः

(क) बाल अधिकारों की वंचना और उल्लंघन;

(ख) बच्चों के संरक्षण और विकास हेतु व्यवस्था करने वाले कानूनों का पालन न किया जाना; और

(ग) बच्चों का कल्याण सुनिश्चित करते हुए, नीतिगत निर्णयों, मार्गनिर्देशों अथवा उनकी कठिनाइयों को कम करने के उद्देश्य से जारी अनुदेशों का पालन न

[37] स्रोत : http://ncpcr.gov.in

किया जाना और ऐसे बच्चों को राहत प्रदान करना अथवा ऐसे मामलों से उत्पन्न मुद्दों को उपयुक्त प्राधिकारियों के साथ उठाना ।

9.6.4 इस आयोग की शक्तियां और रिपोर्टें प्रस्तुत करने का तरीका वही है, जो रा.म.आ. के मामले में है । अधिनियम के तहत, बाल अधिकारों के संरक्षण के लिए राज्य आयोग गठित करने की भी व्यवस्था है, जिनके राज्य क्षेत्राधिकार के अंदर ऐसे ही कार्य और शक्तियां हैं ।

9.7 राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग

9.7.1 संविधान के अनुच्छेद 340 के अंतर्गत, सामाजिक और शैक्षिक रूप से पिछड़े वर्गों की स्थितियों की जांच करने के लिए एक आयोग नियुक्त करने की व्यवस्था है । राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग अधिनियम, 1993 के अधिनियमन के बाद, इसी नाम से एक आयोग 1993 में स्थापित किया गया था । राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग (एनबीसीसी) को, नागरिकों के किसी वर्ग के पिछड़े वर्ग के रूप में शामिल करने के लिए प्राप्त अनुरोधों की जांच करने और ऐसी सूचियों में अधिक-समावेशन अथवा अल्प-समावेशन की शिकायतों की सुनवाई करने और संघ सरकार को ऐसी सलाह देने का कार्य सौपा गया है, जिसे वह उपयुक्त समझे । क्योंकि इस आयोग को सौंपे गए कार्य भिन्न हैं इसलिए इन पर इस अध्याय में और आगे विचार नहीं किया गया है ।

9.8 राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग

9.8.1 राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग का गठन, राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग अधिनियम, 1992 के अधिनियमन के बाद किया गया था । इस अधिनियम की धारा 2(ग) के अनुसार, अधिनियम के प्रयोजनार्थ "अल्पसंख्यक " शब्द का अर्थ एक ऐसे समुदाय से है जिसे संघ सरकार द्वारा ऐसा घोषित किया गया है । कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा 23 अक्तूबर, 1993 को जारी एक राजपत्र अधिसूचना के अनुसार, पांच धार्मिक समुदाय, यथा मुसलमान, ईसाई, सिक्ख, बौद्ध और जोरोस्ट्रीअन्स (पार्सी) को अल्पसंख्यक समुदायों के रूप में अधिसूचित किया गया था । 2001 जनगणना के अनुसार, ये पांच अल्पसंख्यक समुदाय देश की कुल आबादी का 18.42% हैं।[38]

9.8.2 आयोग के मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं :

(क) संविधान में और संसद व राज्य अधिनियमों द्वारा अधिनियमित कानूनों में प्रदत्त अल्पसंख्यकों के लिए सुरक्षोपायों के कार्यकरण का मानीटरन;

(ख) संघ सरकाचर और राज्य सरकारों द्वारा अल्पसंख्यकों के हितों के संरक्षण के लिए सुरक्षोपायों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए सिफारिशें करना; और

[38] स्रोत : http://ncm.nic.in/genesis.html

(ग) अल्पसंख्यकों के अधिकारों और सुरक्षोपायों की वंचना से संबंधित विशिष्ट शिकायतों की जांच करना और ऐसे मामलों को उपयुक्त अधिकारियों के साथ उठाना ।

9.8.3 संविधान में "अल्पसंख्यक " शब्द परिभाषित नहीं किया गया है । तथापि, सामान्य सुरक्षोपायों के अलावा, अल्पसंख्यकों के मामले में निम्नलिखित सुरक्षोपायों की विशिष्ट रूप से व्यवस्था की गई है[39] :

(i) "नागरिकों के किसी वर्ग " को अपनी भिन्न भाषा, लिपि अथवा संस्कृति "संरक्षित " रखने का अधिकार (अनुच्छेद 29(1);

(ii) किसी नागरिक को, राज्य द्वारा अनुरक्षित अथवा सहाय्यित किसी शिक्षा संस्थान में, केवल धर्म, मत, जाति, भाषा अथवा इनमें से किसी के आधार पर, दाखिले की मनाही पर प्रतिबंध (अनुच्छेद 29(2);

(iii) सभी अल्पसंख्यकों के अधिकार, चाहे वे उनकी इच्छानुसार शिक्षा संस्थान स्थापित और प्रशासित करने के लिए धर्म अथवा भाषा के आधार पर आधारित हों (अनुच्छेद 30(1);

(iv) राज्य से सहायता प्राप्त करने के मामले में इस आधार पर भेदभाव से आजादी कि कोई शिक्षा संस्थान किसी अल्पसंख्यक के प्रबंधन के अधीन है (अनुच्छेद 30(2);

(v) किसी राज्य की आबादी के एक वर्ग द्वारा बोली जाने वाली भाषा से संबंधित विशेष प्रावधान (अनुच्छेद 347);

(vi) प्राथमिक स्तर पर मातृभाषा में शिक्षण के लिए सुविधाओं का प्रावधान; (अनुच्छेद 350(क);

(vii) भाषाई अल्पसंख्यकों के लिए विशेष अधिकारी और उसके कर्त्तव्यों के लिए प्रावधान (अनुच्छेद 350(ख); और

(viii) विवेक की आजादी और धर्म को मुक्त रूप से अपनाने, पालन करने और प्रचार करने के अधिकार के भाग के रूप में सिख धर्म पालन करने में कृपाण पहनने और ले जाने की व्यवस्था सहित (स्पष्टीकरण 1, अनुच्छेद 25)।

9.8.4 आयोग को, अपने कार्य निष्पादित करने के लिए एनसीएससी के समान ही शक्तियां प्राप्त हैं, अर्थात् एक मुकदमे के विचारण के विचारण हेतु सिविल न्यायालय की ।

[39] http://ncm.nic.in.constitutional_prov.html

9.9 राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग

9.9.1 इस सांविधिक आयोग की स्थापना उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम 1986 के अंतर्गत की गई थी, जो राष्ट्रीय, राज्य तथा जिला स्तरों पर एक उपभोक्ता विवाद समाधान पद्धति की व्यवस्था करने के लिए अधिनियमित किया गया था । क्योंकि इन निकायों को आदेश और डिक्री जारी करने के लिए शक्तियों के साथ न्यायियक कार्य सौंपे गए हैं इसलिए इन पर इस रिपोर्ट के एक अलग अध्याय में विचार किया गया है ।

9.10 मुद्दे

विभिन्न आयोगों के उद्देश्यों, गठन, कार्यों, शक्तियों आदि की तुलना दर्शाते हुए एक तालिका इस रिपोर्ट के संलग्नक-9(1) में प्रस्तुत है ।

9.10.1 आयोग के कार्यकरण में समन्वय और दोहरेपन से बचना

9.10.1.1 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, महिलाओं और बच्चों के लिए पृथक प्रभागों के साथ, इन सभी आयोगों को एक व्यापक मानवाधिकार आयोग के रूप में विलय करने के संबंध में समय-समय पर सुझाव दिए गए हैं । आयोग ने इस सुझाव पर विचार किया है । यद्यपि यह समझता है कि दोहरेपन और संभावित विवाद के बड़े मुद्दे हैं, जिनका समाधान किए जाने की जरूरत है, तथापि, आयोगों के विलयन का, विशेष रूप से बड़े राज्यों में, सुझाव अव्यवहार्य है और इससे विभिन्न असुविधाप्राप्त समूहों की विशेष समस्याओं का पर्याप्त रूप से समाधान नहीं हो पाएगा । फिर भी, कुछ काफी छोटे राज्यों के मामले में यह संभव हो सकता है, जहां समाज के विभिन्न वर्गों की कठिनाइयों का समाधान करने के लिए विभिन्न आयोगों को, उस राज्य में विद्यमान संवैधानिक और सांविधिक आयोग के विशिष्ट कार्य आयोजित करने के लिए एकल "बहु-भूमिका " आयोग के रूप में गठित कया जा सकता है ।

9.10.1.2 बड़ी संख्या में आयोगों की विद्यमानता से प्रत्येक आयोग शिकायतों की विशिष्ट श्रेणियों की जांच करने में समर्थ हो सकता है, जिससे शिकायतों पर शीघ्र कार्रवाई सुनिश्चित हो सकती है । तथापि, आयोगों की बहुलता से क्षेत्राधिकार में दोहरेपन की और शिकायतों से निपटने के प्रयासों में भी दोहरेपन की समस्या उत्पन्न हो सकती है । कुछ कानूनों में इन समस्याओं की परिकल्पना की गई थी और इसके संबंध में कानूनी प्रावधान किए गए थे । उदाहरण के लिए राष्ट्रीय और राज्य मानवाधिकार आयोग के बीच प्रयासों के दोहरेपन को रोकने के उद्देश्य से, मानवाधिकार संरक्षण अधिनियम 1993 (पीएचआरए) की धारा 36 में यह व्यवस्था है कि एनएचआरसी ऐसे किसी मामले की जांच नहीं करेगा जो राज्य आयोग अथवा उस समय लागू किसी कानून के तहत यथापूर्वक गठित किसी अन्य आयोग

के समक्ष लंबित हो । इसके अलावा, पीएचआरए की धारा 3(3) में व्यवस्था है कि राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग, राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग, राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग और राष्ट्रीय महिला आयोग के अध्यक्षों को इसे सौंपे गए विभिन्न कार्यों के निपटान हेतु एनएचआरसी के सदस्यों के रूप में समझा जाएगा । किन्तु इसके अंतर्गत पीएचआरए की धारा 12(क) के तहत निर्धारित कार्य सम्मिलित नहीं हैं, जो मानवाधिकारों के उल्लंघन को उकसाने अथवा उल्लंघन की शिकायत अथवा ऐसे उल्लंघन की रोकथाम में किसी सरकारी सेवक द्वारा लापरवाही की स्वमेव अथवा अन्यथा आधार पर कार्रवाई करता है ।

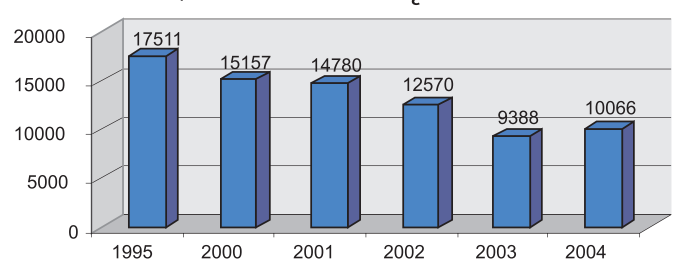
9.10.1.3 इसके अलावा, विभिन्न सांविधिक आयोगों के कार्यों और शक्तियों आदि की तुलना से स्पष्ट है (संलग्नक-9(1) कि एक जैसी कठिनाइयों को दूर करने के लिए राष्ट्रीय और साथ ही राज्य स्तर पर भी आयोग विद्यमान हैं । केन्द्रीय कानून में ही मानवाधिकारों और बाल अधिकारों की सुरक्षा के लिए राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय आयोगों के गठन की व्यवस्था है। इसके अलावा, भिन्न-भिन्न राज्यों ने अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, महिलाओं और अल्पसंख्यकों के हितों की सुरक्षा के लिए सांविधिक आयोग का गठन किया है । इन सभी आयोग में मानवाधिकार आयोग को, पीएचआरए, 1993 में प्रदत्त "मानवाधिकार" शब्द की व्यापक परिभाषा के कारण सबसे ज्यादा व्यापक अधिदेश प्राप्त है ।

9.10.1.4 इसी प्रकार, जहां कहीं राज्यों ने राज्य स्तर आयोग (जैसे कि महिलाओं, अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों, अल्पसंख्यकों, बच्चों आदि के लिए) स्थापित किए हैं, जिनके क्षेत्राधिकारों में राष्ट्रीय स्तर आयोगों के साथ दोहरापन हो सकता है, यह जरूरी है कि प्रयासों में दोहरेपन को रोकने के लिए एक पद्धति विकसित की जाए ।

9.10.1.5 यद्यपि मानवाधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993 (पीएचआरए) की धारा 36(1) में यह निर्धारित है कि किसी अन्य सांविधिक आयोग के समक्ष लंबित शिकायतों की राष्ट्रीय अथवा राज्य स्तरीय आयोगों द्वारा जांच नहीं की जाएगी, तथापि, व्यावहारिक दृष्टि से, ऐसी अ-लंबिता की पुष्टि मात्र रूप से/शिकायतकर्ता द्वारा शिकायत-प्रारूप में की गई (कागज आधारित और ऑनलाइन प्रारूप दोनों में) घोषणा पर निर्भर है । वस्तुतः राष्ट्रीय और राज्य आयोग के बीच नेटवर्किंग और नियमित अन्योन्यक्रिया के अभाव में, प्रारंभिक स्तर पर प्रयासों के दोहरेपन को रोकना कठिन है । वर्ष 2005-06 के लिए एनएचआरसी की वार्षिक रिपोर्ट में कहा गया है कि उसने सभी राज्य मानवाधिकार आयोगों के साथ वार्षिक अन्योन्यक्रिया प्रारंभ की है, जहां परस्पर चर्चाएं होती हैं । विभिन्न राज्यों के आयोग के दौरों के दौरान राज्य स्तरीय आयोगों द्वारा प्र.सु.आ. के समक्ष दिया गया एक सुझाव राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय पर सुधरे तालमेल से संबंधित था । आयोग का मत है कि राष्ट्रीय और राज्य मानवाधिकार आयोगों के बीच और अधिक सार्थक व सतत अन्योयक्रिया पद्धति की जरूरत है ।

9.10.1.6 बुनियादी स्तर पर पर, शिकायतों के मामले में, राष्ट्रीय और राज्य स्तरों पर विभिन्न आयोगों के बीच समन्वयन इलेक्ट्रानिक डाटाबेसों और नेटवर्किंग की स्थापना के माध्यम से आसानी से सुकर हो सकता है । डाटा के सतत रूप से आदान-प्रदान के वास्ते, संवैधानिक और कानूनी सुरक्षोपायों की जांच और मानीटरन करने के वास्ते, ऐसे सभी गठित आयोग के लिए एक एकसमान शिकायत प्रारूप तैयार किए जाने की जरूरत है । इस एकसमान प्रारूप में पीड़ितों और शिकायतकर्ताओं के ब्यौरे शामिल करने के लिए विशिष्ट रूप से तैयार किए गए डाटा क्षेत्र सम्मिलित होंगे । विशिष्ट रूप से तैयार किए गए प्रारूप का प्रयोग किए बिना दर्ज की गई शिकायतों के मामले में आवश्यक ब्यौरों के मामले के पंजीकरण के समय पर ही पता लगाया जा सकता है । आयोग ने "ई-शासन को प्रोत्साहित करना " नामक अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट के पैराग्राफ 6.3.9 में पहले ही यह सिफारिश की है। "स्मार्ट वे फारवर्ड " कि ऐसे डाटाबेसों का सृजन, ऐतिहासिक डाटा की फीडिंग और इसे अद्यतन बनाने की प्रतीक्षा के बगैर किया जाना चाहिए । यूआईडी परियोजना के पूर्णतः कार्यान्वित हो जाने पर, प्रत्येक नागरिक को आबंटित विशिष्ट पहचान संख्या से यह प्रक्रिया और सुकर हो जाएगी । प्रत्येक आयोग के अंदर, प्रारंभिक स्तर पर ही प्राप्त प्रत्येक शिकायत में प्रमुख कठिनाई का विनिर्धारण करने का ठोस प्रयास किए जाने की जरूरत है जिससे कि शिकायत उस आयोग को सौंपी जा सके जो शिकायतकर्ताओं की कठिनाई को दूर करने के लिए सर्वथा उपयुक्त है । जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है मानवाधिकार रोकथाम अधिनियम (पीएचआरए) की धारा 3(3) में व्यवस्था है कि् रा.म.आ., रा.अनु.जाति आयोग, रा.अनु. जनजाति आयोग और रा.अ.आ. के अध्यक्ष रा.मानवाधिकार आयोग के सदस्य समझे जाते हैं। यह विस्तारित आयोग, शिकायतों पर कार्यवाही करने के लिए सर्वाधिक उपयुक्त आयोग के संबंध में मानदंड निर्धारित कर सकता है । ऐसी शिकायतों के समन्वयन के लिए प्रत्येक आयोग एक नोडल अधिकारी नियुक्त कर सकता है ।

चित्र 9.1 : अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति (अत्याचारों की रोकथाम) अधिनियम, 1989 के अंतर्गत पंजीकृत मामलों की संख्या



स्रोत : तालिका 1.6, क्राइम इन इंडिया, 2005 एनसीआरबी

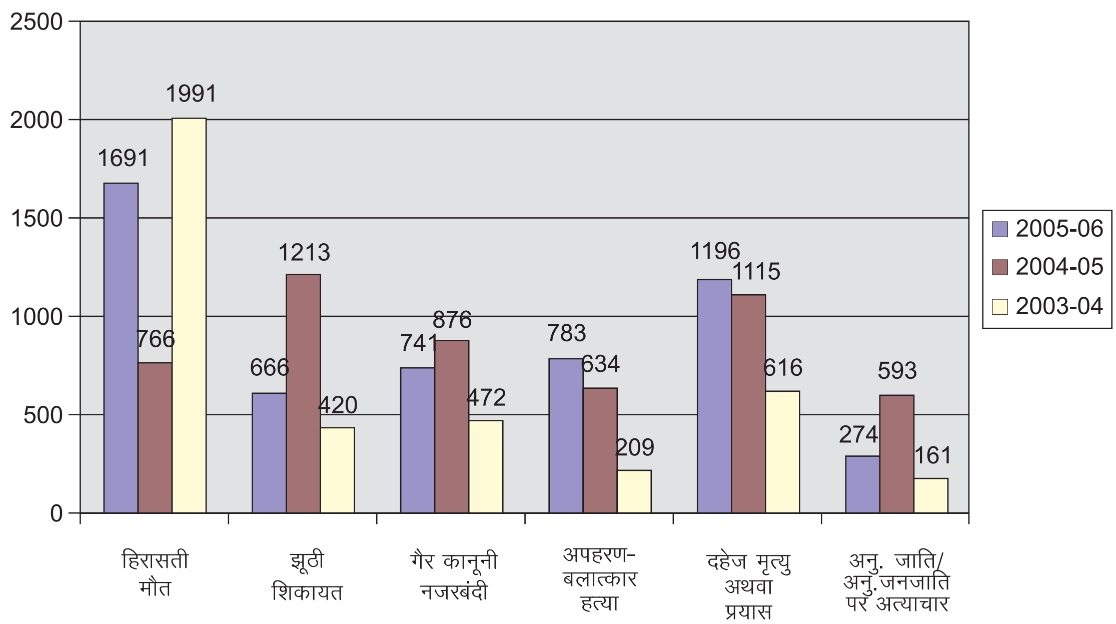
9.10.1.7 डाटाबेस के सृजन और नेटवर्किंग से इन आयोगों को न केवल अपने कार्यभार में चुस्ती लाने में मदद मिलेगी बल्कि यह निर्णय लेने में भी मदद मिलेगी कि जांच-पड़ताल करने के लिए कौन-सा निकाय सर्वोत्तम होगा । इसके अलावा, इससे उन क्षेत्रों और समूहों का पता लगाने में भी मदद मिलेगी, जहां नागरिकों के ऐसे समूहों के अधिकारों का अधिक दुरुपयोग होता है । इससे संबंधित सरकार को स्थिति से निपटने के लिए विशिष्ट उपाय खोजने में मदद मिलेगी ।

9.10.2 और अधिक संकेन्द्रित दृष्टिकोण

9.10.2.1 इन आयोगों को बड़ी संख्या में शिकायतें प्राप्त होती हैं, जिन्हें उनके द्वारा पीड़ितों को कुछ राहत प्रदान करके नियमित रूप से निपटाया जाता है । एक उत्तम नागरिक-केन्द्रिक शासन पद्धति को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि ऐसी शिकायतों के अवसर पैदा न हों । संघ और राज्य सरकारों द्वारा यह सुनिश्चित करने के प्रयास किए जाने चाहिए कि नागरिकों के अधिकारों के, विशेष रूप से भेद्य वर्गों के अधिकारों के उल्लंघन के मामलों में, यदि उन्हें बिल्कुल समाप्त नहीं किया जा सकता तो उनमें पर्याप्त रूप से कमी आए । गंभीर मानवाधिकार उल्लंघनों के मामलों को, जैसे कि हिरासती मृत्यु, उत्पीड़न आदि को समाप्त करने के लिए निवारक उपाय भी करने होंगे ।

9.10.2.2 दंडात्मक न्याय पद्धति के अलावा, राष्ट्रीय और राज्य मानवाधिकार आयोग व अन्य आयोग नागरिकों के अधिकारों के ऐसे उल्लंघन को रोकने और साथ ही पीड़ितों की कठिनाइयों को कम करने में भी एक महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं । विगत तीन वर्षों के दौरान राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग द्वारा निपटाए गए मामलों के एक विश्लेषण से पता चलता है कि मानवाधिकार उल्लंघनों की बड़ी किस्म की शिकायतें प्राप्त होती है और उन पर कार्यवाही की जाती है । किन्तु राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग, राज्य मानवाधिकार आयोगों के प्रयासों के बावजूद ऐसे मामलों की संख्या में कमी नहीं आई है ।

चित्र 9.2 एनएचआरसी द्वारा मामलों का निपटान 2005-2006, 2004-05, 2003-04



स्रोत : एनएचआरसी की वार्षिक रिपोर्ट पर आधारित

इसलिए संघ और राज्य सरकारों को ऐसी घटनाओं को समाप्त करने के लिए सक्रियतापूर्वक कदम उठाने चाहिए । यह अधिक गंभीर अपराधों जैसे कि हिरासती मृत्यु/ बलात्कार आदि का प्राथमिकताकरण करके प्राप्त किया जा सकता है । इस प्रयोजनार्थ एक कार्रवाई योजना तैयार करने के लिए एनएचआरसी/ एसएचआरसी का मार्गदर्शन प्राप्त किया जा सकेगा।

9.10.3 संसदीय निगरानी

9.10.3.1 "विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण " नामक अपनी सातवीं रिपोर्ट में आयोग ने ऐसे आयोगों द्वारा प्रदत्त संस्थागत संरचना की कारगरता की जांच की थी । पैराग्राफ 6.4.3.1 में इस रिपोर्ट में कहा गया है कि *"राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग ने .... निगरानी संस्थानों की कारगरता का विश्लेषण किया है और इस निष्कर्ष पर पहुंचा है कि ये संस्थान बड़ी संख्या में प्राप्त शिकायतों, इन शिकायतों से निपटने की उनकी सीमित क्षमताओं और पर्याप्त क्षेत्र स्टाफ के अभाव के कारण भी, मजबूर हैं "* । इन क्षमता सम्बद्ध बाधाओं के अलावा, प्र.सु.आ. ने यह भी महसूस किया कि क्योंकि इन आयोगों को अपनी रिपोर्टों में केवल सिफारिशें करने का अधिकार प्राप्त है, जिन्हें संसद अथवा राज्य विधानमंडलों, दोनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है, उनकी कारगरता ऐसी सिफारिशों के परिणाम पर निर्भर करती है, अर्थात् उनके अंतिम रूप से कार्यान्वयन पर । इस प्रकार, सातवीं रिपोर्ट के पैराग्राफ 6.4.3.2 में आयोग ने अनुसूचित जातियों के विरुद्ध अत्याचारों की रोकथाम के संबंध में एनएचआरसी द्वारा तैयार रिपोर्ट से निम्नलिखित उद्धरण दिया था :

> *"सांविधिक आयोगों की रिपोर्टों के संबंध में निर्धारित प्रक्रिया यह है कि आयोग का नोडल मंत्रालय रिपोर्ट की सिफारिशों को सरकार की उन संबंधित एजेंसियों के बीच परिचालित करता है, जिनसे वे संबंधित होती हैं । उनके द्वारा प्रस्तुत टिप्पणियों को की गई कार्रवाई रिपोर्ट में शामिल किया जाता है, जिसे यह बताते हुए कि सिफारिश स्वीकृत है अथवा नहीं और यदि स्वीकृत है तो क्या कार्रवाई की गई है, संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है । यदि किसी सिफारिश विशेष के संबंध में कोई अंतिम निर्णय नहीं लिया गया है तो यह टिप्पणी शामिल की जाती है कि यह विचाराधीन है। की गई कार्रवाई के संबंध में इन टिप्पणियों के साथ रिपोर्ट को संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है । इससे यह स्पष्ट है कि आयोग द्वारा रिपोर्टों की प्रस्तुति और संसद के समक्ष उन्हें प्रस्तुत करने के बीच इतना समय क्यों लगता है क्योंकि संबंधित सरकारी एजेंसियों की टिप्पणियां एकत्र करने में काफी समय लग जाता है । अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों से संबंधित राष्ट्रीय आयोगों के मामले में तीन वर्ष तक का समय लग जाता है " ।*

9.10.3.2 इन आयोगों की अनेक सिफारिशों को स्वीकार न किए जाने के मुद्दे पर इस रिपोर्ट में और आगे विचार किया गया था तथा यह राय व्यक्त की गई थी :

"सामान्यतः उन सिफारिशों के संबंध में जो उस विषय पर विद्यमान प्रक्रियाओं/प्रथाओं/ दृष्टि कोणों अथवा निर्णयों से आमूल रूप से भिन्न होती हैं, नौकरशाही प्रवृत्ति उसे असफल बनाने अथवा उसे नामंजूर करने की होती है तथा ऐसा करने के लिए कुछ आधारों का उल्लेख किया जाता है । फिर भी, आयोगों को उम्मीद होती है कि रिपोर्ट पर चर्चा के दौरान कुछ सांसद महत्वपूर्ण सिफारिशें स्वीकार न किए जाने का सवाल उठा सकते हैं, जिसका संबंधित मंत्री को उत्तर देना होता है और मुद्दे का व्यापक रूप से समर्थन होता है, स्वीकार न किए जाने से परेशानी हो सकती है । मुद्दे को मीडिया अथवा एनजीओ/जन भावनाओं वाले नागरिकों/दबाव समूहों द्वारा भी उठाया जा सकता है, जिससे उसे स्वीकार किए जाने के लिए जनमत का निर्माण हो सकता है । किन्तु वास्तविकता यह है कि रिपोर्टों पर चर्चा होती ही नहीं है जैसा कि संसद के समक्ष रखी गई पिछली कुछेक रिपोर्टों के संबंध में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति संबंधी राष्ट्रीय आयोगों का अनुभव है । इसका अंशतः कारण यह भी है कि जब तक रिपोर्टें की गई कार्रवाई रिपोर्ट के साथ प्रस्तुत की जाती हैं तब तक वे पुरानी पड़ जाती हैं और कभी-कभी उनके संदर्भ की प्रासंगिकता समाप्त हो जाती है । इन रिपोर्टों का हवाला नोडल मंत्रालय के बजट अनुदानों पर चर्चा के दौरान भी नहीं दिया जाता क्योंकि समयाभाव और निम्न प्राथमिकता के कारण बजट गिलेटिन द्वारा पारित हो जाता है । मंत्रालयों के संबंध में भी चर्चा की जाती । रा.मा.आ. के सामने भी यही समस्या होगी । यह ज्ञात नहीं है कि क्या राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग की स्थिति इस संबंध में बेहतर है । विभिन्न आयोगों द्वारा की गई विशिष्ट सिफारिशों के बारे में जानकारी उपलब्ध नहीं है, जिन्हें सरकार द्वारा स्वीकार नहीं किया गया है और ऐसी अस्वीकृति के क्या कारण दिए गए । यद्यपि सिफारिशों के व्यापक निहितार्थों व अन्य वैध कारणों को देखते हुए कुछ सिफारिशें स्वीकार करने में सरकार की वास्तविक कठिनाई हो सकती है, बड़े पैमाने पर सिफारिशों का स्वीकार न किया जाना दुखद है और आयोग के लिए निराशाजनक है क्योंकि प्रतीत होता है कि उसके प्रयास व्यर्थ गए । "

9.10.3.3 आयोग ने इस मुद्दे की जांच की है और उसका मत है कि इन आयोगों को और अधिक प्रभावी बनाने के उद्देश्य से, इन विशिष्ट आयोगों की वार्षिक रिपोर्टों पर विचार-विमर्श करने के लिए एक पृथक संसदीय स्थायी समिति गठित करने की जरूरत है । इस प्रकार, एक ओर संसदीय निगरानी से जवाबदेही में वृद्धि होगी और दूसरी ओर आयोगों की सिफारिशों का प्रभावी कार्यान्वयन हो सकेगा।

9.10.4 सिफारिशें

क. विभिन्न सांविधिक आयोगों के समक्ष शिकायतें करने के लिए एक-दूसरे के परामर्श से एक एकसमान प्रारूप तैयार किया जा सकता है । इस प्रारूप में पीड़ितों और शिकायतकर्ताओं का ब्यौरा इस ढंग से दिया जाना चाहिए कि उससे विभिन्न आयोगों

के बीच डाटा का तालमेल बिठाना सुकर हो । एकसमान प्रारूप के उपयोग के बगैर फाइल की गई शिकायतों के मामले में आवश्यक ब्यौरे शिकायत प्राप्त करने वाले आयोग द्वारा ही मामलों के पंजीकरण के समय भरे जा सकते हैं ।

ख. जैसा कि "ई-शासन का प्रोन्नयन : "स्मार्ट " वे फारवर्ड " नामक आयोग की ग्यारहवीं रिपोर्ट के पैराग्राफ 6.3.9 में सिफारिश की गई है, प्रत्येक सांविधिक आयोग को संभावित रूप से एक इलेक्ट्रानिक डाटाबेस का निर्माण करना चाहिए और प्रत्येक डाटाबेस का एक दूसरे के साथ नेटवर्क किया जाना चाहिए जिससे कि डाटा की तुलना सुकर हो सके ।

ग. मानवाधिकार आयोग को (धारा 3(3), पीएचआरए में यथा परिभाषित) सर्वाधिक उपयुक्त आयोग द्वारा शिकायतों से निपटने के लिए मानदंड निर्धारित करने चाहिए। बुनियादी सिद्धांत यह हो सकता है कि शिकायत में प्रमुख कठिनाई पर उपयुक्त आयोग द्वारा कार्यवाही की जाए । ऐसे मुद्दों के संबंध में कार्रवाई का विनिर्धारण और समन्वय करने के लिए प्रत्येक आयोग में एक नोडल अधिकारी नियुक्त किया जाए। एक समन्वित ढंग से ऐसे मामलों पर कार्यवाही को सुकर बनाने के लिए प्रत्येक सांविधिक आयोग के अंदर एक आंतरिक पद्धति विकसित की जानी चाहिए ।

घ. संघ और राज्य सरकारों को, हिरासती मौतों/बलात्कार आदि जैसे गंभीर अपराधों से निपटने में प्राथमिकता के आधार पर सक्रियतापूर्वक कदम उठाने चाहिए, जिससे कि कुछ वर्षों के दौरान उनकी घटना कम हो जाए । इस प्रयोजनार्थ एक कार्रवाई योजना तैयार करने के लिए राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग की सहायता ली जा सकती है ।

ड. छोटे राज्यों में एक एकल "बहु-भूमिका " आयोग गठित किया जा सकता है जो राज्य स्तर पर सभी संवैधानिक और सांविधिक आयोगों के विशिष्ट कार्य निष्पादित करेगा ।

च. इन सांविधिक आयोगों द्वारा प्रस्तुत वार्षिक रिपोर्ट पर विचार करने के लिए एक पृथक संसदीय स्थायी समिति गठित की जा सकती है ।

10 प्रक्रिया सरलीकरण

10.1 आंतरिक प्रक्रियाओं का सरलीकरण

10.1.1 अधिकांश सरकारी संगठनों का कार्यकरण, उद्देश्यपरकता और एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए नियमों और विनियमों द्वारा शासित निर्णय लेने के बेबेरियन सिद्धांत पर आधरित हैं । परिणामस्वरूप, किसी भी सरकारी संगठन में प्रक्रियाओं और पद्धतियों का आधार सामान्यतः संविधियां, नियम और विनियम आदि हैं । ये नियम और विनियम अथवा प्रक्रियात्मक नियामावलियां लम्बी अवधि के बाद तैयार की गई हैं- जिनमें से बहुत-सी प्रक्रियाएं अभी भी उपनिवेशी युग से चली आ रही हैं ।

10.1.2 विगत कुछेक दशकों के दौरान शासन के विस्तार, जटिलताओं और इन सभी के अलावा, नागरिकों की आकांक्षाओं में पर्याप्त रूप से परिवर्तन आया है । यद्यपि पुराने नियमों और प्रक्रियाओं को संशोधित करने के लिए छुट-पुट प्रयास किए गए हैं, किन्तु इनकी विशेष रूप से नागरिकों को केन्द्र बिन्दु बनाते हुए कोई विस्तृत और व्यापक जांच नहीं की गई है । जैसा कि सूचना प्रौद्योगिकी संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपनी 22वीं रिपोर्ट में टिप्पणी की है :

> *"समिति की राय है कि मैनुअल प्रक्रिया को शासित करने वाली सदियों पुरानी संविधियां और विनियम इलेक्ट्रानिक प्रक्रियाओं को शासित करने के लिए उपयुक्त नहीं होंगे, जिसके लिए ई-शासन को सफल बनाने के लिए, एक बिल्कुल ही भिन्न कानूनी संरचना की जरूरत होगी। उनका यह दृढ़ मत है कि प्रक्रिया में कानूनी और विनियामक परिवर्तनों से सेवाएं प्रदान करना अधिक प्रभावी और सुचारू होगा तथा इससे मैनुअल विनियामक पद्धति की अनेक अन्य बाधाएं भी दूर हो जाएंगी । इसलिए, समिति की सिफारिश है कि सभी संगत संविधियों और विनियमों की एक व्यापक समीक्षा तत्काल की जानी चाहिए, जिससे कि उसमें उपयुक्त परिवर्तन लाए जा सकें ताकि उन्हें साइबर युग की प्रौद्योगिकी के अनुरूप बनाया जा सके, जिससे कि नागरिक ई-शासन परियोजनाओं का अधिकतम लाभ उठा सकें । उन्होंने यह भी सिफारिश की है कि एक नई विधायी पद्धति कायम करने की संभावना का भी पता लगाया जाना चाहिए, यदि जरूरत हो, यह सुनिश्चित करने के लिए कि ई-शासन परियोजनाओं के कार्यान्वयन से नागरिक-केन्द्रिक सेवाएं एक प्रभावी व सफल ढंग से प्रदान की जा सकें । "*

10.1.3 आयोग ने ई-शासन पर अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में व्यवसाय प्रक्रिया पुनर्संरचना की जरूरत पर बल देते हुए टिप्पणी की :

"संक्षेप में, आयोग का मत है कि व्यवसाय प्रक्रिया पुनर्संरचना के अंतर्गत संपूर्ण कार्यकलापों को निम्नलिखित चार शीर्षों के अंतर्गत वर्गीकृत किया जा सकता है :

क. नागरिक जरूरतों का स्पष्ट आकलन ।

ख. विद्यमान प्रक्रियाओं का विश्लेषण और कमजोरियों व व्यर्थताओं का विनिर्धारण करना।

ग. प्रक्रियाओं की पुनर्संरचना तथा संविधियों व विनियमों में अपेक्षित परिवर्तन किए जाएं।

घ. फार्मों, प्रक्रियाओं, संरचनाओं और संविधियों में परिवर्तन करना ।

10.1.4 आयोग ने निम्न प्रकार सिफारिश की : (ग्यारहवीं रिपोर्ट का पैराग्राफ 6.4.16)

क. सरकारी संगठन द्वारा निष्पादित किए जाने वाले प्रत्येक कार्य और उसके द्वारा प्रदान की जाने वाली प्रत्येक सेवा अथवा सूचना के संबंध में, उसकी तर्कसंगतता और सरलता सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक प्रक्रिया का कदम-वार विश्लेषण किया जाना चाहिए ।

ख. ऐसे विश्लेषण में, प्रक्रिया की नागरिक-केन्द्रिकता बनाए रखते हुए, सभी पणधारियों के दृष्टिकोणों को शामिल किया जाना चाहिए ।

ग. जो उपाय निरर्थक हैं अथवा जिन्हें सरल बनाए जाने की जरूरत है और जिन्हें ई-शासन के अनुकूल बनाया जा सकता है, उनका पता लगाने के बाद, उन कानूनों, नियमों, विनियमों, अनुदेशों, संहिताओं, नियमावलियों आदि का भी पता लगाया जाना चाहिए, जो उनका आधार हैं ।

घ. यह प्रक्रिया पूरी होने के बाद, सरकारी फार्मों, प्रक्रियाओं और प्रणालियों की पुनर्रचना की जानी चाहिए जिससे किया उन्हें प्रक्रियात्मक, संस्थागत और कानूनी परिवर्तनों के समर्थन से, ई-शासन के लिए अनुकूल बनाया जा सके ।

10.1.5 पहले अपनी छठी रिपोर्ट में, स्थानीय शासन पर विचार करते समय आयोग ने शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) से संबंधित सभी विनियामक प्रावधानों को अद्यतन बनाने तथा उनके सरलीकरण के एक समयबद्ध कार्यक्रम को कार्यान्वित करने का सुझाव दिया था । आयोग ने निम्न प्रकार सिफारिश की : (छठी रिपोर्ट का पैराग्राफ 5.4.2.10) ।

"क. यूएलबी से संबंधित सभी विनियामक प्रावधानों को अद्यतन बनाने व उनके सरलीकरण का एक समय-बद्ध कार्यक्रम अनिवार्य बनाया जाना चाहिए । प्रत्येक राज्य सरकार

को स्थानीय शासनों में प्रक्रियाओं की जांच करने और उन्हें सरल बनाने के लिए एक कार्य बल गठित करना चाहिए । यह कार्य बल स्थानीय शासनों के क्षेत्र कार्यालयों में विवेक को कम करने और उद्देश्यपरकता लाने के लिए भी उपाय सुझा सकता है । नगर म्युनिसिपल निगमों को अपनी ओर से ऐसी प्रक्रिया आयोजित करनी चाहिए ।"

10.1.6 शासन में नीति शास्त्र पर विचार करते समय आयोग ने अपनी चौथी रिपोर्ट में सुणया था :

क. *विधियों में सरलीकरण लाने को प्रशासनिक सुधारों का केन्द्र बिन्दु बनाया जाना चाहिए। विशिष्ट क्षेत्रकीय आवश्यकताओं को अलग रखते हुए, ऐसे सुधारों के प्रमुख सिद्धांत होने चाहिए : "एकल खिड़की " दृष्टिकोण अपनाना, पदक्रम संबंधी प्रणालियों को न्यूनतम करना और निपटान हेतु समय-सीमा निर्धारित करना आदि ।*

ख. *विद्यमान विभागीय नियमावलियों और संहिताओं की बारीकी से समीक्षा की जानी चाहिए और सरलीकृत बनाया जाना चाहिए तथा ऐसे दस्तावेजों को समय-समय पर अद्यतन बनाने और साफ्ट प्रतियां ऑनलाइन व हार्ड प्रतियां बिक्री के लिए उपलब्ध कराने की जिम्मेदारी विभागाध्यक्ष को सौंपी जानी चाहिए । इन नियमावलियों को अत्यंत स्पष्ट शब्दों में लिखा जाना चाहिए और "के विवेक पर छोड़ दिया गया ", "जहां तक संभव हो ", "उपयुक्त निर्णय लिया जा सकता है " आदि जैसे वाक्यांशों से बचा जाना चाहिए । उसके बाद इसे अनुमतियों, लाइसेंसों आदि के मुद्दे को शासित करने वाले सभी नियमों और विनियमों पर लागू किया जाना चाहिए ।*

ग. *प्रक्रियाओं के सरलीकरण और उन्हें चुस्त बनाने के लिए पुरस्कारों और प्रोत्साहनों की एक पद्धति प्रत्येक सरकारी संगठन में लागू की जानी चाहिए ।*

घ. *" सकारात्मक खामोशी " के सिद्धांत का सामान्यतः पालन किया जाना चाहिए, यद्यपि इस सिद्धांत का प्रयोग सभी मामलों में नहीं किया जा सकता । जहां कहीं अनुमति/लाइसेंस जारी किए जाने हों, उन पर कार्यवाही करने के लिए एक समय-सीमा होनी चाहिए, जिसके बाद अनुमति यदि दी नहीं गई, तो समझा जाएगा कि मंजूर कर दी गई । तथापि, नियमों में यह व्यवस्था होनी चाहिए कि ऐसे प्रत्येक मामले के संबंध में, देरी के लिए जिम्मेदार अधिकारी के खिलाफ कार्रवाई की जानी चाहिए ।*

10.1.7 आयोग अपनी इस विषय पर पिछली सिफारिशों पर पुनः बल देना चाहेगा । आयोग सुझाना चाहेगा कि सभी मंत्रालयों/विभागों को अपनी आंतरिक प्रक्रियाओं के सरलीकरण का कार्य आयोजित करना चाहिए । इसे एक समयबद्ध कार्यक्रम के अनुसार एक वर्ष में पूरा किया जाना चाहिए । इसी प्रकार, मंत्रालयों/विभागों को अपने अधीन सभी संगठनों को यह कार्य आयोजित करने के लिए हिदायतें

देनी चाहिए । राज्य सरकारों को भी तदनुसार सलाह दी जानी चाहिए । इस विस्तृत प्रक्रिया के संबंध में प्रत्येक संगठन को निम्नलिखित कदम उठाने होंगे :

क. आंतरिक प्रक्रियाओं से भली-भांति परिचित व्यक्तियों के एक इन-हाउस कोर दल का गठन।

ख. बाह्य विशेषज्ञों की सेवाएं प्राप्त करना, यदि आवश्यक हो ।

ग. नागरिकों से फीडबैक प्राप्त करना ।

घ. आवश्यकता, सरलता, तर्कसंगतता और नागरिक केन्द्रिकता की दृष्टि से सभी प्रक्रियाओं का विश्लेषण करना।

ड. प्रक्रियाओं और फार्मों की पुनर्संरचना।

च. प्रायोगिक अध्ययन करना तथा उसका आकलन कराना।

छ. प्रायोगिक अध्ययन हो जाने पर, नियमों/संविधियों में अपेक्षित परिवर्तनों का विश्लेषण करना।

ज. परिवर्तनों पर अमल करना।

झ. परिवर्तन को बनाए रखने के लिए प्रोत्साहन पद्धति कायम करना।

बॉक्स 10.1 : विनियामक प्रक्रियाओं की पुनर्संरचना

(i) अनुमोदनों/स्वीकृतियों के संबंध में विद्यमान प्रक्रियाओं के सरलीकरण के लिए भी संगत विधानों के अंतर्गत निर्धारित विनियामक प्रक्रियाओं में बुनियादी परिवर्तन करने की जरूरत है। विभिन्न अधिनियमों, नियमों और विनियमों के अंतर्गत प्रत्येक अनुमोदन आवश्यकता की निम्नलिखित क्रम में विनियामक प्रक्रिया की पुनर्संरचना के लिए विस्तृत जांच आयोजित करने की जरूरत होगी :

क. स्वः विनियमन, अर्थात् आवश्यक दस्तावेज भरने पर स्वतः अनुमोदन (टिमटिमाती यातायात रोशनी मॉडल) ।

ख. प्रमाणन के पर्याप्त प्रलेखों के साथ व्यावसायिक आउट सोर्सिंग जिससे कि व्यावसायिक कुप्रथाओं का निर्धारण हो सके ("ठहरो-जाओ यातायात रोशनी " माडल) ।

ग. सार्वजनिक एजेंसी द्वारा पूर्व मामला-दर मामला विनियमन ("पुलिसकर्मी द्वारा यातायात का नियंत्रण " मॉडल) ।

(ii) विनियामक प्रक्रियाओं की पुनर्संरचना, इस स्तर पर समिति द्वारा की जाने वाली एक व्यापक प्रक्रिया है क्योंकि संबंधित मंत्रालयों के साथ भी व्यापक रूप से परामर्श करने की जरूरत होगी । इसलिए यह सिफारिश की जाती है कि पुनर्संरचना समूह गठित किए जा सकते हैं । प्रारंभ में श्रम, पर्यावरण और वन विद्युत, कृषि, पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस मंत्रालयों और औद्योगिक नीति और प्रोन्नयन विभाग में।

स्रोत : निवेश अनुमोदन और कार्यान्वयन प्रक्रियाओं में सुधार के संबंध में रिपोर्ट- नवम्बर, 2002 ।

आयोग का मत है कि "जटिल प्रक्रियाओं से विवेक कम होता है " एक भ्रम है । उपचार, जटिलता हेतु सरलता का परित्याग करने की बजाए अलग-अलग विपथगमन के मामले में तुरंत कठोर कार्रवाई करने में है ।

10.1.8 सरकारी प्रक्रियाओं के सरलीकरण कार्य से निकटतः सम्बद्ध कार्य निर्णय निर्माण प्रक्रिया में प्रणालियों में कटौती करना है। अधिकांश संगठनों में एक व्याधि संगठनात्मक पदक्रम में प्रणालियों की बहुलता की विद्यमानता है। इससे एक ओर निर्णय लेने में देरी होती है और दूसरी ओर जवाबदेही का प्रसार होता है। इसलिए, संरचनात्मक परिवर्तन किसी भी सरलीकरण प्रक्रिया का एक अभिन्न भाग होना चाहिए।

10.1.9 सिफारिशें

क. **सभी मंत्रालयों/विभागों को प्रक्रिया सरलीकरण कार्य आयोजित करने के लिए एक योजना तैयार करनी चाहिए। इसके अंतर्गत नियमों, विनियमों और कानूनों में, जहां कहीं आवश्यक हो, परिवर्तन करना शामिल होना चाहिए। संपूर्ण प्रक्रिया दो वर्ष के अंदर पूरी हो जानी चाहिए। इसी प्रकार, मंत्रालयों/विभागों को अपने पर्यवेक्षण के अधीन सभी संगठनों को यह कार्य आयोजित करने के लिए हिदायतें जारी की जानी चाहिए। राज्य सरकारों को भी तदनुसार सलाह दी जानी चाहिए। इस विस्तृत प्रक्रिया के संबंध में प्रत्येक संगठन को निम्नलिखित कदम उठाने होंगे :**

- **(i)** **आंतरिक प्रक्रियाओं से भली-भांति परिचित व्यक्तियों के एक इन-हाउस कोर दल का गठन।**
- **(ii)** **बाह्य विशेषज्ञों की सेवाएं प्राप्त करना, यदि आवश्यक हो।**
- **(iii)** **नागरिकों से फीडबैक प्राप्त करना।**
- **(iv)** **आवश्यकता, सरलता, तर्कसंगतता और नागरिक केन्द्रिकता की दृष्टि से सभी प्रक्रियाओं का विश्लेषण करना।**
- **(v)** **प्रक्रियाओं और फार्मों की पुनर्संरचना।**
- **(vi)** **प्रायोगिक अध्ययन करना तथा उसका आकलन कराना।**
- **(vii)** **प्रायोगिक अध्ययन हो जाने पर, नियमों/संविधियों में अपेक्षित परिवर्तनों का विश्लेषण करना।**
- **(viii)** **परिवर्तनों पर अमल करना।**
- **(ix)** **परिवर्तन को बनाए रखने के लिए प्रोत्साहन पद्धति कायम करना।**

ख. **संरचनात्मक परिवर्तन किसी भी सरलीकरण प्रक्रिया का एक अभिन्न भाग होना चाहिए।**

10.2 आधुनिक प्रौद्योगिकी का इस्तेमाल करना

आयोग ने इस विषय पर ई-शासन पर अपनी ग्यारहवीं रिपोर्ट में विस्तारपूर्वक विचार किया है।

10.3 पर्यवेक्षण

10.3.1 पर्यवेक्षण किसी भी संगठन में एक अत्यंत महत्वपूर्ण कार्य है । किसी भी पदक्रम संरचना में, प्रत्येक कार्यकर्ता का एक महत्वपूर्ण कार्य, उसे रिपोर्ट करने वाले अन्य कार्यकर्ताओं के कार्य का पर्यवेक्षण करना है । पर्यवेक्षण का अर्थ किसी संगठन में अन्यों के निष्पादन पर नजर रखना और पर्यवेक्षण है। यह निदेशों, मार्गदर्शन, लक्ष्य निर्धारण, समस्या समाधान में सहायता, निरीक्षण आयोजित करके कार्य निष्पादन के मानीटरन, चैक और सत्यापन, रिपोर्ट प्राप्त करने आदि के जरिए किया जाता है।

10.3.2 अनेक सरकारी कार्यालयों में उचित पर्यवेक्षण का अभाव, कार्य निष्पादन के निम्न स्तरों, अपर्याप्त अनुशासन, आंतरिक प्रक्रियाओं में देरी और परिणामतः नागरिक असंतोष से स्पष्ट है। पर्यवेक्षण में यह अभाव प्रायः पर्यवेक्षी स्तरों पर अक्षमता के कारण है। एक अन्य महत्वपूर्ण कारण अधिकारियों द्वारा वास्तविक रूप से अपने अधीनस्थों के कार्य का पर्यवेक्षण करने में संकोच का होना है। जैसा कि पहले कहा गया है पर्यवेक्षण के अनेक तत्व हैं। सहज तत्व, जैसे कि निदेश जारी करना, लक्ष्य निर्धारण आदि सामान्यतः निष्पादित किए जाते हैं किन्तु इन निदेशों का अनुपालन सुनिश्चित करना, सार्थक समीक्षा, बदलती दृढ़ मनोवृत्ति जैसे कठिन तत्वों को सामान्यतः पीछे छोड़ दिया जाता है क्योंकि इनके अंतर्गत पर्यवेक्षण की समय खपाने वाली प्रक्रिया, अधीनस्थों के साथ दोषारोपण का नागवॉर कार्य और आवश्यक होने पर उन्हें दंडित करना शामिल है। इसलिए आयोग का मत है कि सभी अधिकारियों की पर्यवेक्षी भूमिका पर पुनः बल दिए जाने की जरूरत है । इसके साथ ही अधिकारी की वार्षिक कार्य-निष्पादन रिपोर्ट में, उसके खुद के निष्पादन की रेटिंग करते समय उसके अधीनस्थ का निष्पादन एक इनपुट होना चाहिए।

बॉक्स 10.2 : जानकारी- फोन पर आरटीआई सुविधा

सूचना का अधिकार (आरटीआई) आवेदन-पत्र फोन कालों के माध्यम से स्वीकार करने में बिहार के अनूठे प्रयास को ("जानकारी" परियोजना)" नागरिक-केन्द्रिक सेवा प्रदान करने में उत्कृष्ट निष्पादन " के लिए प्रथम पुरस्कार हेतु "नेशनल अवार्ड फार ई-गवर्नेंस (2008-09)" के तहत चुना गया ।

इस सुविधा के अंतर्गत कोई भी व्यक्ति एक विनिश्चित नम्बर पर (एक काल सेंटर) फोन काल कर सकता है और काल सेंटर व्यक्ति सभी विवरण रखेगा । आरटीआई आवेदन-पत्र प्रस्तुत करने के लिए प्रभार को फोन काल चार्ज में शामिल कर लिया जाता है ।

स्रोत : दि टाइम्स ऑफ इंडिया, 7 फरवरी, 2009

10.4 मानीटरन और मूल्यांकन

10.4.1 मानीटरन, किसी संगठनात्मक यूनिट के निष्पादन के बारे में सूचना एकत्र करने की प्रक्रिया है, जिससे कि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कार्यकलाप यथा आदेशानुसार आयोजित किए गए हैं। दूसरी ओर मूल्यांकन के अंतर्गत किसी संगठनात्मक यूनिट के कार्यकलापों के प्रभाव का आकलन किया जाता हे । सामान्य तौर पर कहा जाए तो मानीटरन के अंतर्गत आंतरिक निष्पादन पर ध्यान

केन्द्रित किया जाता है, मूल्यांकन के अंतर्गत संगठन के कार्यकलापों द्वारा निर्मित बाह्य प्रभाव पर बल दिया जाता है। दूसरे शब्दों में, यद्यपि मानीटरन के अंतर्गत परिणामों पर बल दिया जाता है, मूल्यांकन का संबंध आउटकम से है। आयोग ने देखा है कि अधिकांश मानीटरन किट जैसे कि अधीनस्थों द्वारा आवधिक रिपोर्टिंग, निरीक्षण के लिए फार्मेट मुख्यतः प्रक्रिया प्राचलों पर आधारित होते हैं। नागरिक कहां तक संतुष्ट हैं इस बात को इन साधनों के अंतर्गत शायद ही नोट किया जाता है। इसलिए आयोग यह सुझाना चाहेगा कि नागरिकों का फीडबैक, सरकारी कार्यालयों में प्रयुक्त सभी मानीटरन साधनों में एक अनिवार्य इनपुट होना चाहिए।

10.4.2 जैसा कि पहले कहा गया है, यद्यपि संगठनों के अंदर मानीटरन किया जाता है तथापि, प्रभाव मूल्यांकन शायद ही किया जाता है । नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन का निचोड़ यह है कि सभी सरकारी संगठन कुल मिलाकर लोगों की सेवा करने के लिए हैं । उस सीमा का पता लगाने के लिए कि कहां तक, कोई संगठन सार्वजनिक हित की सेवा कर रहा है, किसी संगठन के कार्यकलापों के आउटकम का आकलन करना जरूरी है ।

10.4.3 मूल्यांकन कार्य संगठन द्वारा खुद ही आयोजित किया जाना चाहिए अथवा बाह्य एजेंसियों के माध्यम से कराया जाना चाहिए क्योंकि इसके अंतर्गत बड़ी संख्या में नागरिकों के साथ अन्योन्यक्रिया सम्मिलित है । बाह्य एजेंसियों के माध्यम से मूल्यांकन अधिक प्रभावी होता है क्योंकि नागरिक किसी स्वतंत्र मूल्यांकनकर्ता के समक्ष खुलकर अपनी बात कह सकेंगे । इसलिए आयोग यह सुझाव देना चाहेगा कि प्रत्येक सरकारी कार्यालय का, जो जनता के साथ डील करता है, संगठन द्वारा आयोजित किए जाने वाले मूल्यांकन के अलावा, प्रत्येक वर्ष एक बाह्य मूल्यांकन कराया जाना चाहिए।

10.4.4 सिफारिशें

क. नागरिक से फीडबैक का इस्तेमाल सरकारी कार्यालयों के निष्पादन का मानीटरन करने के लिए किया जाना चाहिए ।

ख. प्रत्येक सरकारी कार्यालय का, जो जनता के साथ डील करता है, संगठन द्वारा आयोजित किए जाने वाले मूल्यांकन के अलावा, प्रत्येक वर्ष एक बाह्य मूल्यांकन कराया जाना चाहिए ।

10.5 प्रक्रियाओं को तर्कसंगत बनाना

आयोग ने तीन विभिन्न प्रक्रिययाओं की एक विस्तृत जांच की और उन्हें और अधिक नागरिक अनुकूल बनाने के लिए एक संरचना का सुझाव दिया है ।

10.5.1 ड्राइविंग लाइसेंस जारी करना

10.5.1.1 ड्राइविंग लाइसेंस "एक सक्षम प्राधिकारी द्वारा मोटर वाहन अधिनियम, 1988 के अंतर्गत जारी लाइसेंस हैं, जो उसमें विनिर्दिष्ट व्यक्ति को किसी विनिर्दिष्ट श्रेणी या विवरण का मोटर वाहन

ड्राइव करने के लिए प्राधिकृत करता है"। मोटर वाहन अधिनियम के अनुसार, सार्वजनिक सड़कों पर वाहन ड्राइव करने के लिए आवश्यक यह एक अनिवार्य दस्तावेज है । अनेक सरकारी एजेंसियां इस दस्तावेज को किसी व्यक्ति की पहचान के सबूत के रूप में भी इस्तेमाल करती है । कानून के अनुसार सभी वाहन दो प्रमुख श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं- परिवहन वाहन और परिवहन वाहनों से इत्तर वाहन। सभी सार्वजनिक सेवा वाहन, जैसे कि टैक्सियां, बस, मालवाहक आदि पूर्ववर्ती श्रेणी के अंतर्गत सम्मिलित हैं जबकि व्यक्तियों द्वारा अपने इस्तेमाल के लिए उपयोग किए जाने वाले वाहन परवर्ती श्रेणी के अंतर्गत सम्मिलित हैं । कहने की आवश्यकता नहीं है कि "परिवहन वाहनों " के उपयोग हेतु प्रावधान अन्यों की तुलना में अधिक कठोर हैं ।

तालिका 10.1 : भारत में पंजीकृत मोटर वाहनों की कुल संख्या- 1951-2004

(आंकड़े हजारों में)

वर्ष (31 मार्च की स्थिति)		सभी वाहन	दोपहिए	कार-जीप और टैक्सियां	बस		मालवाहक	अन्य*
1		2	3	4	5		6	7
1951		306	27	159	34		82	4
1956		426	41	203	47		119	16
1961		665	88	310	57		168	42
1966		1099	226	456	73		259	85
1971		1865	576	682	94		343	170
1976		2700	1057	779	115		351	398
1981		5391	2618	1160	162		554	897
1986		10577	6245	1780	227		863	1462
1991		21374	14200	2954	331		1356	2533
1996		33786	23252	4204	449		2031	3850
1997		37332	25729	4672	484		2343	4104
1998		41368	28642	5138	538	@	2536	4514
1999		44875	31328	5556	540	@	2554	4897
2000		48857	34118	6143	562	@	2715	5319
2001		54991	38556	7058	634	@	2948	5795
2002		58924	41581	7613	635	@	2974	6121
2003	(आर)	67007	47519	8599	721	@	3492	6676
2004	(पी)	72718	51922	9451	768	@	3749	6828

** : अन्यों में सम्मिलित हैं : ट्रैक्टर, ट्रेलर, तिपहिए (यात्री वाहन) व अन्य विविध वाहन, जिन्हें अलग से वर्गीकृत नहीं किया गया है ।*

@ : ओमिनी बस सम्मिलित हैं ।

(पी) : अस्थाई

(आर) : संशोधित

(स्रोत : सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय की वेबसाइट)

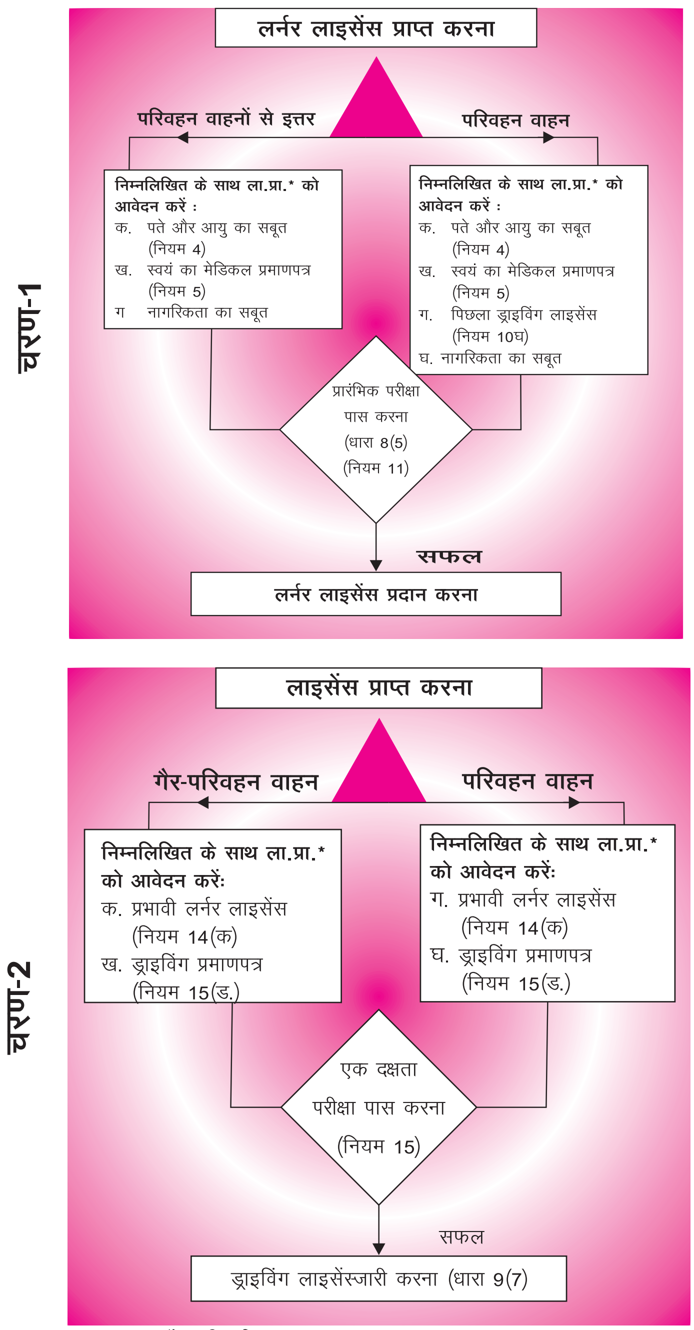
10.5.1.2 ड्राइविंग लाइसेंस जारी करना राज्य मोटर वाहन विभाग का एक प्रमुख कार्य है । सड़कों पर वाहनों की संख्या में अपार वृद्धि, जो तालिका 10.1 से स्पष्ट है, की वजह से ड्राइविंग लाइसेंसों की मांग में तदनुरूपी वृद्धि हुई है । ड्राइविंग लाइसेंस जारी करने की नागरिक-केन्द्रिक पद्धति, निःसंदेह नागरिकों को सहजतापूर्वक लाइसेंस प्राप्त करने में समर्थ बनाएगी, किन्तु इसके साथ ही इससे यह सुनिश्चित होना चाहिए कि जिन आवेदकों के पास अपेक्षित ड्राइविंग दक्षताएं न हों, उन्हें लाइसेंस नहीं दिया जाए क्योंकि एक अप्रशिक्षित ड्राइवर अन्य सड़क उपभोक्ताओं के जीवन के लिए एक खतरा है। पिछले अनेक वर्षों के दौरान लाइसेंस जारी करने की प्रक्रिया में बहुत से सुधार हुए हैं, जिनमें एक महत्वपूर्ण "वाहन " और "सारथी " की शुरूआत किया जाना है - ड्राइविंग लाइसेंस जारी करने से जुड़े विभिन्न मुद्दों पर कार्यवाही करने के लिए कंप्यूटर अनुप्रयोग । "वाहन ", वाहनों से जुड़े सभी खरीद-फरोख्त के संबंध में कार्यवाही के लिए है तथा "सारथी " ड्राइविंग लाइसेंस रखने और सम्बद्ध कार्यकलापों के लिए हैं । "वाहन " का उपयोग पंजीकरण प्रमाण और परमिट जारी करने के लिए किया जा सकता है । "सारथी " का उपयोग एक "लर्नर लाइसेंस " स्थायी ड्राइविंग लाइसेंस, कंडक्टर लाइसेंस जारी करने के लिए और आवेदकों को ड्राइविंग स्कूल लाइसेंस जारी करने के लिए किया जा सकता है । अधिकांश राज्यों ने यह पद्धति अपनाई है।

10.5.1.3 इन सुधारों के बावजूद, आम धारणा यह है कि लाइसेंस जारी करने की पद्धति अभी भी उद्देश्यपरक और पारदर्शी नहीं है और इस प्रकार भ्रष्टाचार प्रधान है । लाइसेंस जारी करने की प्रक्रिया मोटर वाहन अधिनियम, 1998 और मोटर वाहन नियम, 1999 में निर्धारित है । अधिनियम में, जो सभी मोटरीकृत वाहनों की ड्राइविंग के लिए एक लाइसेंस को जरूरी बनाता है, लाइसेंस जारी करने के लिए दोहरी प्रक्रिया निर्धारित की गई है । प्रथम चरण में, किसी लाइसेंसशुदा ड्राइविंग स्कूल में अनिवार्य प्रशिक्षण प्राप्त करने के बाद, आवेदक को ड्राइवर के लाइसेंस के लिए आवेदन करना होता है । अधिनियम की धारा-8 में व्यवस्था है कि किसी आवेदन का कोई लर्नर लाइसेंस जारी नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि वह लाइसेंसिंग प्राधिकारी की संतुष्टि के अनुसार ऐसी परीक्षा पास न करे जैसी कि संघ सरकार द्वारा निर्धारित की जाए । केन्द्रीय मोटर वाहन नियम, 1989 में यह भी निर्धारित है कि लाइसेंसिंग प्राधिकारी एक परीक्षा लेगा, जिसमें बहु-प्रकार के उद्देश्यपरक किस्म के प्रश्न होंगे। इस व्यवस्था के लागू किए जाने से लाइसेंसिंग प्राधिकारी की वस्तुनिष्ठा का तत्व कम हो गया है । बाद में, कुछ राज्यों ने प्रश्न बैंकों का विकास किया तथा आवेदक से पूछे जाने वाले प्रश्न बेतरतीबवार चुने जाते थे । इस प्रक्रिया से प्रारंभिक परीक्षा बिल्कुल उद्देश्यपरक बन गई है और इससे यह सुनिश्चित हुआ है कि केवल वही उम्मीदवार "लर्नर्स लाइसेंस " प्राप्त कर सकते हैं, जिनके पास अपेक्षित ज्ञान है ।

10.5.1.4 अधिनियम की धारा 9 में निर्धारित है कि लाइसेंसिंग प्राधिकारी आवेदक द्वारा निर्धारित परीक्षा में अर्हता प्राप्त करने पर लाइसेंस मंजूर कर सकता है । तथापि, लाइसेंसिंग प्राधिकारी लाइसेंस के नवीकरण के मामले में अथवा यदि आवेदक के पास राज्य सरकार से मान्यताप्राप्त किसी संस्था द्वारा जारी ड्राइविंग लाइसेंस होने पर, ऐसी परीक्षा से छूट दे सकता है ।

10.5.1.5 मोटर वाहन अधिनियम, 1988 और मोटर वाहन नियम, 1989 द्वारा निर्धारित पूरी प्रक्रिया चित्र 10.1 में दिए गए प्रवाह चार्ट द्वारा बताई गई है ।

चित्र 10.1 : मोटर वाहन ड्राइविंग लाइसेंस जारी करने के लिए प्रक्रिया



*ला.प्रा. : लाइसेंस प्राधिकारी

10.5.1.6 "वाहन" और "सारथी" लागू किए जाने से, काफी सीमा तक कार्यालय प्रक्रिया और रिकार्ड-लेखन में तेजी आई है, फिर भी जिस ढंग से "दक्षता परीक्षण" आयोजित किया जाता है, वह अभी भी वस्तुनिष्ठ और अपारदर्शी है । इसलिए आयोग का मत है कि "दक्षता परीक्षण" आयोजित करने के संबंध में प्रक्रिया में तत्काल सुधार किए जाने की जरूरत है ।

10.5.1.7 नियम 15 में, जिसमें उम्मीदवार को ड्राइविंग लाइसेंस मंजूर करने के संबंध में मापदंड निर्धारित हैं, यह निर्धारित किया गया है कि परीक्षा के समय उम्मीदवार निम्नलिखित में समर्थ होना चाहिए (सौदाहरण) :

क. इंजिन शुरू करने से पहले उपयुक्त सावधानी बरतना ।

ख. एगंल पर सुरक्षित और सुचारू रूप से सीधे चलना तथा उसके साथ-साथ टॉप गियर में पहुंच जाने तक सभी गियरों का इस्तेमाल करना ।

ग. टॉप गियर से निचले गियरों को बदलना ।

घ. रोलिंग बैक किए बगैर स्टीप अपवर्ड इनक्लाइन पर वाहन को रोकना और पुनः शुरू करना ।

ड. सीमित खुलेपन में वाहन को पिछली ओर ड्राइव करना ।

...

10.5.1.8 वर्तमान पद्धति में, मोटर वाहन विभाग का एक अधिकारी उम्मीदवार से अपने वाहन में भिन्न-भिन्न प्रकार की चालबाजियां निष्पादित करने के लिए कहता है और उम्मीदवार को अधिकारी द्वारा परीक्षा लिए जाने के वस्तुनिष्ठ आकलन के आधार पर "सफल " घोषित किया जाता है । परीक्षण मापदंड का विश्लेषण करने पर आयोग का मत है कि इस वस्तुनिष्ठ आकलन के स्थान पर, नियम 15 में सूचीबद्ध अधिकांश मापदंडों के संबंध में उद्देश्यपरक परीक्षा लागू करना संभव हो सकता है । उदाहरण के लिए एक मापदंड में निर्धारित है कि उम्मीदवार की सीमित खुलेपन में वाहन को पिछली ओर ड्राइव करने की योग्यता के संबंध में भी परीक्षा ली जानी चाहिए । इस आसानी से परीक्षण किया जा सकता है, यदि उम्मीदवार से प्लास्टिक अथवा काष्ठ स्तंभ खड़े करके निर्मित पूर्व-निश्चित खुले स्थान में पीछे की ओर ड्राइव करने के लिए कहा जाए । परीक्षण प्रक्रिया के दौरान उम्मीदवार द्वारा गिराए गए स्तंभों की संख्या उसकी ड्राइविंग दक्षताओं का एक उत्तम उद्देश्यपरक संकेतक हो सकता है । उम्मीदवार की अन्य अपेक्षित दक्षताओं का परीक्षण करनें के लिए भी ऐसे ही परीक्षणों का आयोजन किया जा सकता है। और अधिक पारदर्शिता लाने के लिए पूरी प्रक्रिया की वीडियो-रिकार्डिंग की जानी चाहिए और सार्वजनिक जांच के लिए उसे खुला रखना चाहिए । आयोग, इन परीक्षणों के और तकनीकी ब्यौरों पर चर्चा नहीं करना चाहेगा किन्तु ड्राइविंग लाइसेंस के प्रयोजनार्थ एक व्यवहारिक परीक्षण पद्धति तैयार करने के लिए एक विशेषज्ञ दल गठित करने का सुझाव देना चाहेगा । ऐसे व्यावहारिक परीक्षणों का प्रयोग अनेक सार्वजनिक परिवहन संगठन में ड्राइवरों की भर्ती करने के लिए किया गया है ।[40]

[40] इंडियन जरनल ऑफ ट्रांसपोर्ट मैनेजमेंट, ड्राइवरों की भर्ती करने के लिए एक पारदर्शी प्रक्रिया विकसित करना, जुलाई, 2000

10.5.1.9 आयोग का यह भी विचार है कि परिवहन विभाग का कार्यभार कम करने के उद्देश्य से, परीक्षण प्रक्रिया की आउटसोर्सिंग भी की जा सकती है । धारा 9(3) में पहले ही यह व्यवस्था है किः

> *"धारा 9 की उप-धारा (3) में संदर्भित ड्राइव करने की दक्षता का परीक्षण लाइसेंसिंग प्राधिकारी द्वारा अथवा ऐसे व्यक्ति द्वारा आयोजित किया जाएगा, जिसे इस संबंध में राज्य सरकार द्वारा प्राधिकृत किया जाए .... " ।*

10.5.1.10 तथापि, मोटर वाहन विभाग को इन परीक्षणों का मानीटरन यादृच्छिक रूप से यह सुनिश्चित करने के लिए करना चाहिए कि इनका आयोजन बिना किसी उत्पीड़न के उचित रूप से किया जा रहा है किन्तु इसके साथ ही यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जो फिट नहीं हैं, उन्हें ड्राइविंग लाइसेंस प्राप्त नहीं हो ।

10.5.1.11 सिफारिशें

क. सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय को, ड्राइविंग लाइसेंस जारी करने के लिए दक्षता को व्यवहारिक और उद्देश्यपरक परीक्षण विकसित करने के लिए एक विशेषज्ञ दल गठित करना चाहिए ।

ख. इन व्यावहारिक परीक्षण के तथा लर्नर लाइसेंस के लिए निर्धारित परीक्षण को भी आउटसोर्सिंग किया जा सकता है । तथापि, उनकी प्रक्रियाओं के बारीकी से मानीटरन की आवश्यकता होगी ।

10.5.2 जन्म और मृत्यु का पंजीकरण

10.5.2.1 सिविल पंजीकरण पद्धति, सरकार द्वारा रखे जाने वाले विभिन्न महत्वपूर्ण डाटाबेसों का आधार होती है । इसके अंतर्गत, महत्वपूर्ण घटनाओं, जैसे कि जन्म, शादी, मृत्यु आदि की अनिवार्य रिकार्डिंग सम्मिलित है । भारत में जन्म और मृत्यु का पंजीकरण औपचारिक आधार पर जन्म और मृत्यु पंजीकरण अधिनियम, 1969 के अधिनियमन के बाद शुरू हुआ । उससे पहले, जन्म और मृत्यु का पंजीकरण, विभिन्न राज्यों में बगैर किसी एकरूपता के स्वैच्छिक आधार पर किया जाता था (इस कानून के अंतर्गत देश में जन्म और मृत्यु के पंजीकरण के लिए कानूनी और प्रशासनिक रूपरेखा की व्यवस्था है । यद्यपि जन्म और मृत्यु का पंजीकरण अधिनियम के तहत अनिवार्य बना दिया गया है, तथापि अनेक राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों में बड़े पैमाने पर अल्प पंजीकरण किया जाता है । अनुमान है कि सभी जन्मों में से केवल 64% और सभी मृत्यु में से 56% फिलहाल भारत में पंजीकृत हैं । पंजीकरण की इस निम्न दर के अनेक कारण बताए जाते हैं- लोगों के बीच जागरूकता का अभाव, इस कार्य को प्रदान की जाने वाली न्यून प्राथमिकता, कुछ कठिन प्रक्रियाएं, पंजीकरण प्रमाणपत्रों के बारे में न्यून उपयुक्तता बोझ, पंजीकरण प्राधिकारियों द्वारा सक्रियतापूर्वक अनुरोध का अभाव, कानूनी प्रावधान का पालन न करने के लिए अभियोग न चलाया जाना आदि । पंजीकरण प्राधिकारियों द्वारा पंजीकरण के

लिए रिश्वत की मांग करने की बात असामान्य नहीं है । अनेक राज्यों ने कंप्यूटरों का प्रयोग करके पंजीकरण प्रक्रिया को आधुनिकीकृत बनाने का प्रयास किया है ।

10.5.2.2 राष्ट्रीय जनसंख्या नीति के अंतर्गत 2010 तक जन्म और मृत्यु का 100% पंजीकरण का लक्ष्य निर्धारित किया गया है । वर्तमान गति को देखते हुए ऐसी संभावना नहीं है कि यह लक्ष्य प्राप्त कर लिया जाएगा जब तक कि जोरदार उपाय न किए जाएं । आयोग का विचार है कि सही पंजीकरण पद्धति से राष्ट्रीय जनसंख्या रजिस्टर, नागरिकों की एक अनूठी पहचान, त्रुटिरहित मतदाता सूची आदि तैयार करने का मार्ग प्रशस्त हो सकता है । सिविल पंजीकरण पद्धति के महत्व को देखते हुए, आयोग ने पंजीकरण के संबंध में कानूनी प्रावधानों की जांच करने का निर्णय लिया, जिससे कि उन्हें नागरिक-अनुकूल बनाया जा सके और जन्म व मृत्यु के एक अत्यंत महत्वपूर्ण डाटाबेस का सृजन सुनिश्चित हो सके ।

10.5.2.3 जन्म और मृत्यु पंजीकरण अधिनियम, 1969 के अंतर्गत संघ, राज्य, जिला, म्युनिसिपल और पंचायत स्तरों पर विभिन्न प्राधिकरणों की स्थापना निर्धारित की गई है (चित्र 10.2)।

चित्र 10.2 : आंध्र प्रदेश में सिविल पंजीकरण की प्रशासनिक प्रणाली- मुख्य जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार- स्वास्थ्य निदेशक

स्तर	
	मुख्य जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार- स्वास्थ्य निदेशक
राज्य स्तर	**अपर मुख्य जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार** 1. *अपर/उप निदेशक, मेडिकल और स्वास्थ्य सेवाएं* 2. *आयुक्त और निदेशक, म्युनिसिपल प्रशासन* 3. *उपायुक्त, पंचायती राज* *अपर मुख्य जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार*
	उप मुख्य जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार 1. *उप निदेशक, मेडिकल और स्वास्थ्य सेवाएं (सांख्यिकी) स्वास्थ्य निदेशालय*
क्षेत्रीय स्तर	अपर मुख्य जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार 1 *क्षेत्रीय मेडिकल निदेशक* प्रत्येक क्षेत्र की स्वास्थ्य सेवाएं* अपर उप-मुख्य जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार 1. *उप निदेशक (महत्वपूर्ण सांख्यिकी) आरडीएम और एचएस कार्यालय*
	जिला जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार *जिला मेडिकल और स्वास्थ्य अधिकारी*
जिला स्तर	**अपर जिला जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार** 1. *जिला राजस्व अधिकारी* 2. *जिला पंचायत अधिकारी* 3. *आयुक्त, म्युनिसिपल कारपोरेशन/म्युनिसिपलिटी*
मंडल स्तर	**मंडल जन्म और मृत्यु रजिस्ट्रार** मंडल राजस्व अधिकारी

10.5.2.4 अधिनियम की धारा 8 के अंतर्गत जन्म और मृत्यु के पंजीकरण के अधिदेश की व्यवस्था है :

"धारा 8 : व्यक्तियों द्वारा जन्म और मृत्यु का पंजीकरण कराना आवश्यक : (1) यह नीचे विनिर्दिष्ट व्यक्तियों की ड्यूटी होगी कि वे अपनी सर्वोत्तम जानकारी और विश्वास के अनुसार, यथा निर्धारित समय के अंदर, लिखित में अथवा मौखिक रूप से रजिस्ट्रार को, धारा 16 की उप-धारा(1) के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा निर्धारित फार्म में दर्ज करने के लिए अपेक्षित अनेक विवरण प्रदान करें अथवा कराएं-

(क) किसी मकान में, चाहे वह रिहायशी हो अथवा गैर-रिहायशी, न ही खंड (ख) से (ड.) में संदर्भित कोई स्थान हो, जन्म और मृत्यु के संबंध में, घर का मुखिया अथवा यदि घर में एक से ज्यादा परिवार रहते हों, परिवार का मुखिया, मुखिया पुरुष होने के नाते, जिसे घर अथवा परिवार द्वारा माना जाए और यदि वह उस अवधि के दौरान किसी समय घर में उपस्थित न हो, जबकि जन्म और मृत्यु की रिपोर्ट की जानी है, घर में उपस्थित मुखिया का नजदीकी रिश्तेदार और ऐसे व्यक्ति की अनुपस्थिति में, उक्त अवधि के दौरान वहां उपस्थित वृद्धतम प्रौढ पुरुष;

(ख) अस्पताल, स्वास्थ्य केन्द्र, प्रसूति अथवा नर्सिंग होम अथवा ऐसे ही अन्य स्थान के संबंध में, प्रभारी मेडिकल अधिकारी अथवा उसके द्वारा इस संबंध में प्राधिकृत कोई व्यक्ति;

(ग) जेल में जन्म और मृत्यु के संबंध में, प्रभारी जेलर;

(घ) चौल्ट्री, चत्तरम, होस्टल, धर्मशाला, बोर्डिंग हाउस, लॉजिंग हाउस, तवर्न, बैरक, टोडी शॉप अथवा सार्वजनिक विश्राम का स्थान, उसका प्रभारी;

(ड.) सार्वजनिक स्थान पर त्याग किया गया कोई नवजात अथवा मृत शरीर पाए जाने के संबंध में, गाँव का मुखिया अथवा अन्य तदनुरूपी अधिकारी, ग्राम के मामले में तथा अन्यत्र स्थानीय पुलिस स्टेशन का प्रभारी अधिकारी, यह भी शर्त है कि जिस व्यक्ति को ऐसा बच्चा अथवा मृत शरीर मिले अथवा, जिसके प्रभार में ऐसा बच्चा अथवा मृत शरीर रखा जाए, उस तथ्य को मुखिया अथवा उपरोक्त अधिकारी के नोटिस में लाएगा;

(च) किसी अन्य स्थान के मामलें में, जैसा निर्धारित हो ।

(2) उप-अनुच्छेद(1) में दी गई किसी बात के बावजूद(1) राज्य सरकार, किसी पंजीकरण प्रभाग में विद्यमान स्थितियों को ध्यान में रखते हुए, एक आदेश द्वारा अपेक्षा कर सकता है कि आदेश में यथा विनिर्दिष्ट अवधि के लिए कोई व्यक्ति राज्य सरकार द्वारा इस संबंध में पदनाम के अनुसार विनिर्दिष्ट, उप-धारा(1) के खंड (क) में उल्लिखित घर में जन्म और मृत्यु के संबंध में, उक्त खंड में विनिर्दिष्ट व्यक्ति की बजाए, सूचना देगा अथवा दिलवाएगा ।

10.5.2.5 बुनियादी तौर पर, इस अनुच्छेद में निर्धारित है कि यह उस मेडिकल संस्थान के प्रधान/ परिवार के मुखिया की जिम्मेदारी होगी, जहां घटना घटित होती है, कि वह अपेक्षित सूचना प्रस्तुत करे। यह भी व्यवस्था है कि रजिस्ट्रार को प्रस्तुत की जाने वाली सूचना निर्धारित फार्म में होगी।

10.5.2.6 इसके अलावा, अनुच्छेद 10 के तहत यह जिम्मेदारी कुछ व्यक्तियों पर डाली गई है जैसे कि मिडवाइफ, मृत शरीरों का निपटान करने वाले प्रभारी व्यक्ति, कि वे प्रत्येक जन्म अथवा मृत्यु की सूचना दें, जिसके वे गवाह हैं । अनुच्छेद 13 के तहत देरी से कराए गए पंजीकरणों के लिए व्यवस्था है ।

"अनुच्छेद 13 : जन्म और मृत्यु का देरी से पंजीकरण- (1) कोई जन्म अथवा मृत्यु, जिसकी सूचना रजिस्ट्रार को उसके लिए विनिर्दिष्ट अवधि समाप्त होने के बाद दी गई है, किन्तु उसके घटित होने के 30 दिन के अंदर, यथा निर्धारित, ऐसी देरी की फीस अदा करने पर ही पंजीकृत की जाएगी ।

(2) कोई जन्म अथवा मृत्यु, जिसकी देरी से सूचना रजिस्ट्रार को तीस दिन के बाद, किन्तु घटना के एक वर्ष के अंदर दी गई हो, केवल निर्धारित प्राधिकारी की लिखित अनुमति से और निर्धारित फीस अदा करने पर तथा नोटरी पब्लिक अथवा राज्य सरकार द्वारा इस संबंध में प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी के समक्ष दिए गए शपथ-पत्र प्रस्तुत करने पर ही पंजीकृत किया जाएगा ।

(3) कोई जन्म अथवा मृत्यु, जिसे उसके घटित होने के एक वर्ष के अंदर पंजीकृत नहीं किया गया हो, केवल प्रथम श्रेणी अथवा प्रेसीडेंसी मजिस्ट्रेट द्वारा जन्म और मृत्यु की शुद्धता का सत्यापन करने और निर्धारित फीस अदा करने पर दिए गए आदेश पर ही पंजीकृत किया जाएगा ।

(4) इस अनुच्छेद के प्रावधान उस कार्रवाई के पूर्वग्रह के बगैर हांगे, जो निर्दिष्ट समयावधि के अंदर किसी जन्म अथवा मृत्यु को पंजीकृत कराने में असफलता के लिए किसी व्यक्ति के खिलाफ की जा सकती है तथा ऐसे जन्म अथवा मृत्यु को ऐसी किसी कार्रवाई की लम्बिता के दौरान पंजीकृत किया जा सकता है ।

10.5.2.7 उपरोक्त प्रावधानों के एक तुरत विश्लेषण से पता चलता है कि इस समय, एक निर्धारित प्रोफार्मा में सूचना प्राप्त करके सूचना के लिए समय-सीमा निर्धारित करके, और एक जटिल प्रक्रिया निर्धारित करके और देरी से सूचना के लिए फीस अदायगी जन्म और मृत्यु का पंजीकरण कराने के लिए विस्तृत प्रक्रिया अपनाने पर बल दिया जाता है न कि जन्म और मृत्यु के 100% पंजीकरण की प्राप्ति को सुकर बनाने पर । आयोग का विचार है कि ऐसे महत्वपूर्ण मुद्दे पर एक उत्तम कानून के अंतर्गत जन्म और मृत्यु के 100% विश्वसनीय पंजीकरण को सुनिश्चित करने पर बल दिया जाना चाहिए तथा प्रक्रियात्मक औपचारिकताएं इसे प्राप्त करने का एक साधन होना चाहिए बजाए इसके कि वे अपने आप में ही अंत बन जाएं । इसके अलावा, इस पूरी प्रक्रिया में रजिस्ट्रार की भूमिका कहीं अधिक सक्रिय होनी चाहिए तथा कानून के तहत यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि यह रजिस्ट्रार की ड्यूटी होनी चाहिए कि वह अपने क्षेत्राधिकार के अंतर्गत जन्म और मृत्यु के प्रत्येक मामले का पंजीकरण करे, चाहे उसे औपचारिक आवेदन-पत्र प्राप्त हुआ है अथवा नहीं । इस समय, इस पहलू पर कानून शांत है और जन्म और मृत्यु की घटनाओं की रजिस्ट्रार को सूचना देने का पूरा दायित्व जनता और निजी कार्यकर्ताओं पर डाला गया है । यदि रजिस्ट्रार का क्षेत्राधिकार बड़ा हो और उसके लिए प्रत्येक जन्म और मृत्यु पर स्वमेव नजर रखना व्यवहार्य न हो तो बड़ी संख्या में सार्वजनिक कार्यकर्ताओं को रजिस्ट्रार पदनामित करके तथा उनमें से प्रत्येक को प्रबंध योग्य क्षेत्राधिकार सौंपकर समस्या पर काबू पाया जा सकता है । इसके अलावा, प्रत्येक रजिस्ट्रार को किसी भी व्यक्ति से जानकारी प्राप्त करने के लिए उसे कानून के तहत सशक्त बनाना होगा । इस प्रयोजनार्थ, कानून के अंतर्गत यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि रजिस्ट्रार को किसी भी व्यक्ति से जन्म और मृत्यु के बारे में जानकारी प्राप्त करने के लिए नोटिस जारी करने की शक्ति प्राप्त होगी और वह व्यक्ति ऐसी जानकारी देने के लिए बाध्य होगा । आयोग इस बात को समझता है कि कानून के प्रावधानों का अनुपालन असंतोषजनक रहा है । इसलिए, अनुपालन न किए जाने पर कानून में जुर्माना आरोपित करने का प्रावधान शामिल किया जाना चाहिए तथा जुर्माना आरोपित करने की प्रक्रिया को तुरंत तथा अवरोधक बनाने के उद्देश्य से जुर्माना आरोपित करने की शक्ति जिला रजिस्ट्रार को प्रदान की जानी चाहिए।

10.5.2.8 आयोग का मत है कि देरी से पंजीकरण कराने के लिए देरी के लिए फीस का प्रावधान 100% पंजीकरण प्राप्त करने में एक बाधा है तथा इसे समाप्त किए जाने की जरूरत है । आयोग यह भी अनुभव करता है कि देरी वाले पंजीकरण मामलों की संवीक्षा और प्रक्रिया में संशोधन करने की जरूरत है तथा घटित घटना की वास्तविकता की पूछताछ करने की ड्यूटी सक्षम प्राधिकारी की होनी चाहिए । यदि सक्षम प्राधिकारी इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि घटना वास्तव में घटित हुई तो वह उसके पंजीकरण का आदेश देगा । देरी के लिए जुर्माना आरोपित करने के लिए प्रावधान हो सकता है किन्तु जुर्माने की अदायगी पंजीकरण के लिए एक पूर्व शर्त नहीं होनी चाहिए ।

10.5.2.9 सिफारिशें

क. जन्म और मृत्यु पंजीकरण अधिनियम के अंतर्गत बल निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुपालन की बजाए 100% पंजीकरण प्राप्त करने पर दिया जाना चाहिए ।

ख. रजिस्ट्रारों द्वारा और अधिक सक्रिय दृष्टिकोण अपनाए जाने की जरूरत है तथा अपने क्षेत्राधिकार के अंदर प्रत्येक जन्म और मृत्यु का पंजीकरण करने की ड्यूटी रजिस्ट्रार को सौंपे जाने की जरूरत है चाहे उन्हें औपचारिक रूप से आवेदन प्राप्त हुआ है अथवा नहीं, किसी भी स्त्रोत से जानकारी के आधार पर अथवा रजिस्ट्रार द्वारा स्वमेव पंजीकरण किया जा सकता है ।

ग. पर्याप्त संख्या में सार्वजनिक कार्यकर्ताओं को रजिस्ट्रार के रूप में पदनामित किया जाना चाहिए ताकि प्रत्येक को एक प्रबंध योग्य अधिकार क्षेत्र सौंपा जा सके ।

घ. प्रत्येक रजिस्ट्रार को किसी भी व्यक्ति से जानकारी प्राप्त करने के लिए कानून के अंतर्गत सशक्त बनाया जाना चाहिए । इस प्रयोजनार्थ, कानून में यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि रजिस्ट्रार को जन्म और मृत्यु के संबंध में किसी भी व्यक्ति से सूचना प्राप्त करने के लिए नोटिस जारी की शक्ति होगी तथा वह व्यक्ति ऐसी जानकारी प्रदान करने के लिए बाध्य होगा ।

ड. जुर्माना आरोपित करने की प्रक्रिया को तुरंत तथा अवरोधक बनाने के उद्देश्य से जुर्माना आरोपित करने की शक्ति जिला रजिस्ट्रार को प्रदान की जानी चाहिए ।

च. देरी से पंजीकरण कराने के लिए कोई फीस नहीं होनी चाहिए । यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि देरी से पंजीकरण कराने के मामले में और अधिक विस्तृत पूछताछ की आवश्यकता होगी । पूछताछ आयोजित करने की जिम्मेदारी सक्षम प्राधिकारी की होनी चाहिए।

10.5.3 इमारत लाइसेंस और पूर्णता प्रमाणपत्र

10.5.3.1 शहरी और ग्रामीण दोनों ही क्षेत्रों में स्थानीय स्वशासी निकाय अपने-अपने क्षेत्राधिकार में इमारत कार्यकलापों को नियंत्रित करते हैं ताकि भू-उपयोग विनियमों और अवस्थापना की व्यवस्था करने के अनुरूप योजनाबद्ध विकास सुनिश्चित हो सके । निर्माण-पूर्व स्तर पर इमारत परमिट और निर्माण-पश्चात स्तर पर पूर्णता प्रमाणपत्र मंजूर करना, दो पद्धतियां हैं जिनके जरिए ऐसे कार्यकलापों को विनियंत्रित किया जाता है । इस कार्यकलाप को सामान्यतः बोझिल, अ-पारदर्शी और भ्रष्टाचार

प्रधान समझा जाता है । यद्यपि इस प्रयोजनार्थ निर्धारित प्रक्रियाओं में राज्यों और नगरों के बीच काफी भिन्नताएं हैं, तथापि सामान्यतः इसके अंतर्गत निम्नलिखित कदम शामिल हैं :

(i) प्रस्तावित इमारत नक्शा आवेदन-पत्र विभिन्न दस्तावेजों के साथ प्रस्तुत करना।

(ii) निर्धारित फीस की अदायगी ।

(iii) विनियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने की दृष्टि से स्थानीय निकाय के अधिकारियों द्वारा दस्तावेजों की संवीक्षा ।

(iv) अधिकारियों द्वारा स्थल का निरीक्षण ।

(v) अनुमोदनार्थ सक्षम प्राधिकारी को प्रस्तुत करना ।

(vi) इमारत परमिट मंजूर करना ।

10.5.3.2 अनेक नगरों ने इस प्रक्रिया को सरल बनाने के लिए कदम उठाए हैं जिससे कि इसे कम जटिल बनाया जा सके । मूलतः ऐसा इमारत उप-नियमों और स्थानीय योजनाओं के अनुपालन के संबंध में दायित्व मालिक और संबंधित वास्तुविद को सौंपकर किया जा रहा है जैसा कि संपत्ति कर के स्वः आकलन के संबंध में किया गया है । उदाहरण के लिए, दिल्ली, बंगलुरू, मैसूर, हैदराबाद आदि ने मालिक/पंजीकृत वास्तुविद द्वारा प्रमाणन के आधार पर एक समयबद्ध आधार पर इमारत परमिट मंजूर करने के लिए पहले ही सरलीकृत प्रक्रियाएं अपनाई हैं । सामान्यतः, इनमें निम्नलिखित उपाय सम्मिलित हैं :

(i) इमारत परमिट का नोटिस मालिक द्वारा स्थानीय निकाय के संबंधित कार्यालय में अपने वास्तुविद के जरिए, अपेक्षित दस्तावेजों-शपथ-पत्र/वचन-पत्र/इमारत विनियम का अनुपालन प्रमाणित करते हुए क्षतिपूर्ति बांड- और अपेक्षित फीस के साथ दिया जाता है।

(ii) संवीक्षा करने के बाद, एक निश्चित समयावधि के अंदर मंजूरी जारी की जाती है और मंजूरी पत्र पर सामान्यतः इस बाबत एक मोहर लगा दी जाती है कि मंजूरी मालिक/पंजीकृत वास्तुविद द्वारा प्रस्तुत शपथ-पत्र/वचन-पत्र के आधार पर जारी की गई है ।

(iii) यदि दस्तावेज सही नहीं होते हैं तो आवेदन-पत्र को सीधे ही नामंजूर कर दिया जाता है और कारण बता दिए जाते हैं ।

(iv) विसंगतियों, गलत-बयानी आदि के मामले में, चूककर्ता वास्तुविद का नाम काली सूची में शामिल कर दिया जाता है और मामले की रिपोर्ट संबंधित वास्तुविद के खिलाफ उपयुक्त कार्रवाई करने के वास्ते वास्तुकार परिषद को कर दी जाती है ।

(v) यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से कि दी गई सूचना सही है, मंजूरी मामलों के यादृच्छिक नमूनों का सत्यापन किया जाता है ।

10.5.3.3 इन सरलीकृत प्रक्रियाओं में कुछ छोटी-मोटी भिन्नताएं भी हैं । उदाहरण के लिए दिल्ली नगर निगम, वास्तुकार परिषद के पास पंजीकृत सभी वास्तुविदों को तत्काल मंजूरी हेतु योजनाएं प्रमाणित करने की अनुमति देता है जबकि बंगलौर में वास्तुविद तथा नगर निगम के पास पंजीकृत इंजीनियर/पर्यवेक्षक भी इमारती योजनाएं प्रमाणित करने के लिए प्राधिकृत हैं । इसके अलावा, उनकी यह जिम्मेदारी होती है कि वे मंजूरशुदा योजनाओं में विचलनों की रिपोर्ट करें और वे उल्लंघनों के लिए पूर्ण जिम्मेदारी को स्वीकार करने का भी वचन देते हैं ।

10.5.3.4 भारत सरकार ने भी जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (जेएनएनयूआरएम) के माध्यम से ऐसी सरलीकृत प्रक्रियाएं अपनाने के लिए स्थानीय निकायों को प्रोत्साहित करने का प्रयास किया है, जेएनएनयूआरएन के मार्गनिर्देशों के अंतर्गत अनिवार्य सुधारों और वैकल्पिक सुधारों के एक सैट की भी व्यवस्था की गई है । इमारतों के निर्माण, स्थलों के विकास आदि के लिए अनुमोदन प्रक्रिया को चुस्त बनाने के लिए उप-नियमों में संशोधन करना भी वैकल्पिक सुधारों के सैट के अंतर्गत शामिल है ।

10.5.3.5 आयोग का मत है कि नागरिकों के तत्कालिक लाभ को देखते हुए और क्योंकि प्रशासनिक सरलीकरण के कारण यह जरूरी है कि उन पर अधिक खर्च न किया जाए तथा उन्हें अपेक्षाकृत रूप से जल्द किया जा सके, इस प्रक्रियात्मक सरलीकरण को, जेएनएनयूआरएम के तहत निर्धारित मार्गनिर्देशों में उपयुक्त रूप से संशोधन करके, राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों के लिए अनिवार्य बनाया जाना चाहिए । इसके अलावा, राज्य सरकारों को अन्य छोटे और मझौले आकार के कस्बों और नगरों के संबंध में भी ऐसे ही सिद्धांत अपनाने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए ।

10.5.3.6 उपरोक्त के अलावा, आयोग का मत है कि इस सरलीकृत प्रक्रिया को स्थानीय निकायों द्वारा पूर्णता प्रमाणपत्र मंजूर करने के लिए अपनाया जाना चाहिए । तथापि, इसके लिए संबंधित स्थानीय निकायों के प्रवर्तन स्कंधों में पर्याप्त रूप से क्षमता निर्माण करने की जरूरत होगी ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि मालिकों/वास्तुविदों द्वारा दिए गए वचनों का अनुपालन किया जाए । पूरी हो गई इमारतों के संबंध में स्वःप्रमाणन के आधार पर पूर्णता प्रमाणपत्र जारी किए जाने के बाद, 90 दिन की विनिर्दिष्ट अवधि के अंदर शत-प्रतिशत सत्यापन करना आवश्यक होगा । नियमों के अंतर्गत, शर्तों के

उल्लंघन और साथ ही लापरवाही अथवा निर्धारित सत्यापन प्राधिकारी की ओर से साठ-गांठ के लिए भी यदि कोई हो, भारी जुर्माने की, ध्वस्त करने सहित, व्यवस्था की जानी चाहिए । इस प्रयोजनार्थ स्थानीय निवासी एसोसिएशनों की सहायता प्राप्त की जा सकती है ।

10.5.3.7 सिफारिशें

क. मालिकों/पंजीकृत वास्तुविदों द्वारा स्वःप्रमाणन के आधार पर इमारत परमिट मंजूर करने के लिए सरलीकृत प्रक्रियाओं को सभी राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों द्वारा अपनाया जाना चाहिए ।

ख. ऐसी प्रक्रियाओं को अनिवार्य सुधारों के एक भाग के रूप में अपनाने के वास्ते जेएनएनयूआरएम मार्गनिर्देशों में संशोधन किया जाना चाहिए ।

ग. स्थानीय निकायों द्वारा पूर्णता प्रमाणपत्र जारी करने में प्रक्रियाओं का ऐसा ही सरलीकरण किया जाना चाहिए । पूरी हो गई इमारतों के संबंध में, स्वःप्रमाणन के आधार पर पूर्णता प्रमाणपत्र जारी किए जाने के बाद, 90 दिन की विनिर्दिष्ट अवधि के अंदर शत-प्रतिशत सत्यापन करना आवश्यक होगा । नियमों के अंतर्गत, शर्तों के उल्लंघन और साथ ही लापरवाही अथवा निर्धारित सत्यापन प्राधिकारी की ओर से, साठ-गांठ के लिए भी, यदि कोई हो, भारी जुर्माने की, ध्वस्त करने सहित, व्यवस्था की जानी चाहिए ।

घ. स्थानीय उप-नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने के वास्ते इन पहलों के साथ-साथ, स्थानीय निकायों के प्रवर्तन स्कंधों का क्षमता निर्माण भी किया जाना चाहिए। इस प्रयोजनार्थ स्थानीय निवासी एसोसिएशनों की सहायता प्राप्त की जा सकती है।

निष्कर्ष :

किसी भी प्रगतिशील प्रजातंत्र के लिए नागरिक-केन्द्रिकता अनिवार्य है तथा यह उत्तम शासन के साथ सतत रूप से जुड़ी है। उत्तम अनुशासन का अर्थ बुनियादी तौर पर एक ऐसा परिवेश कायम करना है, जिसके तहत सभी श्रेणी के नागरिक अपनी पूर्ण क्षमता का विकास कर सकें। इसका अर्थ नागरिकों के लिए एक कुशल और समतापूर्ण ढंग से सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने से भी है।

भारत में, संविधान के अंतर्गत नागरिक-केन्द्रिक शासन के प्रोन्नयन के लिए नींव निर्धारित की गई है। इसमें मूलभूत अधिकारों की व्यवस्था की गई है, जो हमारे प्रजातंत्र के स्तंभ हैं तथा निदेशात्मक सिद्धांतों के एक सैट के जरिए सभी नागरिकों का कल्याण अनिवार्य बनाया गया है । संविधान में दिए गए सिद्धांतों के आधार पर, भारत ने अपने नागरिकों के लिए उत्तम शासन सुनिश्चित करने के लिए एक व्यापक कानूनी और संस्थागत रूपरेखा अपनाई है।

आयोग का प्राथमिक कार्य, देश के लिए शासन के सभी स्तरों पर एक सक्रिय, प्रतिक्रियाशील, जवाबदेह, संधारणीय और कुशल प्रशासन प्राप्त करने के लिए उपाय सुझाना है। इसलिए, प्रशासनिक सुधार आयोग (एआरसी) द्वारा अभी तक प्रस्तुत सभी रिपोर्टों में नागरिक-केन्द्रिक प्रशासन को प्रोत्साहित करने का उद्देश्य एक केन्द्र-बिन्दु रहा है।

इस रिपोर्ट में, आयोग ने ऐसी शासन प्रक्रियाओं पर बल दिया है, जिनसे प्रशासन और अधिक नागरिक-उन्मुख बन सके। रिपोर्ट में प्रस्तुत कार्यनीतियों को मांग-पक्ष कार्यनीतियों और सप्लाई-पक्ष कार्यनीतियों के रूप में समझा जा सकता है।

यद्यपि मांग-पक्ष कार्यनीतियां नागरिकों के समूहों को शासन में और अधिक भूमिका प्रदान करने से संबंधित हैं तथापि, सप्लाई-पक्ष कार्यनीतियों का उद्देश्य सरकारी संगठनों को पुनर्व्यवस्थित करना है जिससे कि उन्हें और अधिक कुशल, प्रभावी व भागीदारीपूर्ण बनाया जा सके।

इसलिए आयोग ने प्रशासन को नागरिकों के प्रति और अधिक प्रतिक्रियाशील बनाने के लिए विभिन्न पद्धतियों पर विचार किया है। इसलिए, और अधिक कार्यकुश्लता व जवाबदेही प्रोन्नत करने के लिए एक साधन के रूप में नागरिक चार्टर की अवधारणा की विस्तारपूर्वक जांच की गई है। इसके अलावा, प्रशासन में नागरिक भागीदारी को प्रोन्नत करने के लिए प्रक्रियाओं और पद्धतियों का सुझाव दिया गया है। आयोग ने, नागरिकों के लिए प्रशासन को और अधिक सुलभ बनाने के लिए, विकेन्द्रीयकरण

व प्रत्यायन के साथ-साथ प्रक्रियाओं के सरलीकरण पर भी बल दिया है । इसके अलावा, आयोग ने सरकारी विभागों में शिकायत समाधान पद्धतियों की पुनर्संरचना के लिए बहुत से उपाय सुझाए हैं। विशेष संस्थागत प्रणालियों, जैसे कि भेद्य वर्गों के संरक्षण के लिए विभिन्न राश्ट्रीय और राज्य आयोगों की भूमिका की भी जांच की गई है और उनके कार्यकरण में सुधार करने क लिए उपाय सुझाए गए हैं।

अंत में आयोग इस बात पर पुनः बल देना चाहेगा कि ऊपर वर्णित उपायों पर आयोग की अन्य रिपोर्टों में की गई विभिन्न सिफारिशों के साथ मिलाकर, अमल करना होगा ।

सिफारिशों का सारांश

1. सरकार के कार्य

(पैरा 3.3.4)

क. सरकारी संगठनों को, विनियामक कार्यों का निष्पादन करते समय पैराग्राफ 3.2.4 उल्लिखित सिद्धांतों का पालन करना चाहिए ।

ख. सरकारी एजेंसियों को, चाहे वे विकासात्मक हों या विनियामक, देरियों को न्यूनतम करने तथा नागरिकों के लिए अधिकतम सुविधाएं प्रदान करने के लिए अपने संगठनों के अंदर, "एकल खिड़की एजेंसी " अवधारणा लागू करनी चाहिए । कुल मिलाकर सरकार को, नागरिकों के लिए सभी विकासात्मक और विनियामक सेवाएं प्रदान करने के लिए राज्य स्तर पर एक एकल खिड़की की जल्द से जल्द स्थापना करने के लिए सीमा की पाबंदी के साथ, एक नक्शा तैयार करना चाहिए ।

(पैरा 3.4.2)

क- किसी भी कार्यक्रम के लिए कार्यान्वयन तंत्र के संबंध में निर्णय करते समय सहायिकता के सिद्धांत का पालन किया जाना चाहिए ।

ख- इन कार्यक्रमों के सभी स्तरों पर, अर्थात आयोजना, कार्यान्वयन और मानीटरन, नागरिकों को सक्रिय रूप से शामिल किया जाना चाहिए ।

ग- सभी कार्यक्रमों के संबंध में अनिवार्य सामाजिक ऑडिट आयोजित किया जाना चाहिए।

घ- सभी कार्यक्रमों के संबंध में समय-समय पर प्रभाव आकलन आयोजित किया जाना चाहिए ।

2. (पैरा 4.6.2) नागरिक चार्टर को प्रभावी बनाना - सुधार के लिए एजेंडा

(i) सभी के लिए एक आकार उपयुक्त नहीं है ।

(*ii*) *संगठन के चार्टर के समग्र छत्र के अंतर्गत प्रत्येक स्वतंत्र यूनिट के लिए नागरिक चार्टर तैयार किया जाना चाहिए।*

(*iii*) *व्यापक परामउर्श जिसके तहत प्रक्रिया में सिविल सोसायटी सम्मिलित है।*

(*iv*) *पक्की वचनबद्धता की जानी चाहिए।*

(*v*) *चार्टर में दी गई वचनबद्धताओं को पूरा करने के लिए आंतरिक प्रक्रियाएं और संरचना में सुधार किया जाना चाहिए।*

(*vi*) *चूक के मामले में समाधान तंत्र।*

(*vii*) *नागरिक चार्टरों का समय-समय पर आकलन।*

(*viii*) *अन्त्य-उपभोक्ता फीडबैक का इस्तेमाल करके बैंचमार्क।*

(*ix*) *अधिकारियों को परिणामों के लिए जिम्मेदार ठहराया जाए।*

3. (पैरा 4.9.9) प्र.सु.आ. नागरिक-केन्द्रिकता के लिए सात उपाय मॉडल

क. केन्द्रीय और राज्य सरकारों द्वारा पैराग्राफ 4.9 में वर्णित सात उपाय मॉडल को उन सभी संगठनों के लिए अनिवार्य बना दिया जाना चाहिए जो जनता के साथ अन्योन्यक्रिया करते हैं।

4. (पैरा 5.7.4) प्रशासन में नागरिक भागीदारी

क. नागरिकों से सुझावों की प्राप्ति के लिए एक उपयुक्त पद्धति का विकास करना सभी सरकारी संगठनों के लिए अनिवार्य होना चाहिए, जो सादे "सुझाव बक्से" से लेकर नागरिक समूहों के साथ समय-समय पर विचार-विमर्श के रूप में हो सकता है। संबंधित संगठनों के अध्यक्षों को, प्राप्त सुझावों पर कठोर अनुवर्ती कार्रवाई सुनिश्चित करनी चाहिए, जिससे कि ये एक सार्थक प्रक्रिया बन सके । प्रोत्साहनों और पुरस्कारों की एक पद्धति लागू की जानी चाहिए ताकि जिन सुझावों के परिणामस्वरूप महत्वपूर्ण सुधार अथवा बचत प्राप्त हो उन्हें स्वीकारा जा सके।

ख. प्रत्येक सरकारी संगठन को निम्नलिखित सुनिश्चित करना चाहिए : (1) सभी शिकायतों के पंजीकरण के लिए एक त्रुटि रहित पद्धति; (2) प्रतिक्रिया और समाधान के लिए एक निर्धारित समय-अनुसूची; और (3) यह सुनिश्चित यकरने के लिए कि निर्धारित मानदंडों का अनुपालन किया जाए, एक मसनीटरन और आकलन

पद्धति । ऐसी पद्धति को नागरिकों के लिए अधिक सुलभ बनाने में सूचना प्रौद्योगिकी के साधनों के उपयोग से मदद मिल सकती है । सरकारी संगठनों के प्रमुखों को नागरिकों की शिकायतों के समयबद्ध समाधान हेतु ऐसी पद्धति का विकास सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार बनाया जाना चाहिए।

ग. सभी सरकारी संगठनों द्वारा अपनी सेवाओं के संबंध में नागरिकों की प्रतिक्रियाओं का अनुमान लगाने के लिए नियमित नागरिक फीडबैक और सर्वेक्षण व नागरिक रिपोर्ट कार्ड तैयार किए जाने चाहिए । इनका उपयोग संगठन की कार्यकुशलता में सुधार करने के लिए इनपुटों के रूप में किया जा सकता है।

घ. यद्यपि शासन में नागरिकों की भागीदारी को प्रोत्साहित करने के लिए, सामान्य रूप से कोई एक प्रक्रिया अथवा पद्धति निर्धारित नहीं की जा सकती, फिर भी सभी स्तरों पर सार्वजनिक एजेंसियों के बीच शासन में उनकी भागीदारी प्रोत्साहित करने के लिए संस्थागत पद्धतियां कायम करने की जरूरत है, ऐसा होने के लिए निम्नलिखित कदम आवश्यक हैं :

(i) प्रत्येक विभाग/सार्वजनिक एजेंसी में नीति और प्रथ की एक व्यापक समीक्षा;

(ii) प्रशासनिक प्रक्रियाओं में संशोधन करना, जहां आवश्यक हो

(iii) शासन में नागरिक भागीदारी को संस्थागत बनाने का कार्य किसी वरिष्ठ स्तरीय अधिकारी को सौंपना; और

(iv) शासन में नागरिक भागीदारी सुनिश्चित करने में कारगरता शामिल करने के लिए निष्पादन प्रबंधन समीक्षाएं।

ड.. यह उद्देश्य, शिकायत समाधान में नागरिकों की भागीदारी के क्षेत्र में सिविल सोसायटी पहलों में सरकारी एजेंसियों द्वारा सक्रिय और सहकारी भागीदारी द्वारा भी प्राप्त किया जाच सकता है।

5. (पैरा 5.10) महिलाओं और शारीरिक विकलांगों की भागीदारी

क. महिलाओं की पूर्ण भागीदारी सुनिश्चित करना नागरिक केन्द्रिक प्रशासन का विशिष्ट उद्देश्य होना चाहिए और यह विभिन्न नीतियों और कार्यक्रमों में, नागरिक चार्टरों और शिकायत समाधान तंत्र सहित, परिलक्षित होना चाहिए।

ख. सरकार, उन क्षेत्रों का विनिर्धारण करने के लिए जहां शारीरिक रूप से विकलांगों के लिए विशेष प्रावधान अनिवार्य बनाए जाने चाहिए, एक विशेष समिति गठित कर सकती है।

ग. सरकार को, शारीरिक विकलांग व्यक्तियों का पता लगाने और पंजीकरण करने के लिए और अधिक सक्रिय दृष्टिकोण अपनाना चाहिए।

घ. यह प्राप्त करने के लिए, अपने क्षेत्राधिकार में ऐसे सभी मामलों का पता लगाने और अयोग्यताओं का आकलन कराने का काम प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (पीएचसी) को जिम्मेदारी सौंपी जानी चाहिए। इन जिम्मेदारियों को वहन करने में पीएचसी को समर्थ बनाने के वास्ते, मेडिकल अधिकाचरी, पीएचसी को अनुरूपी प्राधिकार के प्रत्यायन और संगत नियमों में परिवर्तनों के साथ, पर्याप्त संसाधन सौंपे जाने चाहिए।

ड. संबंधित मेडिकल कार्मिक की उपस्थिति में पीएचसी स्तर पर शिविरों के आयोजन से स्थल पर ही अयोग्यता प्रमाणपत्र जारी करने में काफी मदद मिलेगी।

च. इसके अलावा, सभी अयोग्यता प्रमाणपत्र धारकों के संबंध में, जिला, राज्य और राष्ट्रीय स्तरों पर एकीकरण के साथ, एक डाटाबेस कायम करने के लिए उपाय किए जाने चाहिए।

6. (पैरा 6.11) प्रत्यायन

क. सहायिकता के सिद्धांत के आधार पर प्रत्येक सरकारी संगठन को यह आकलित करने के लिए एक प्रक्रिया आयोजित करनी चाहिए कि क्या पर्याप्त प्राधिकार प्रत्यायन किया गया है। ऐसा करते समय यह स्पष्ट रूप से निर्धारित किया जाना चाहिए कि किसी भी संगठन में शीर्ष प्राधिकारी अनिवार्य रूप् से नीति निर्माण कार्यों पर ध्यान केन्द्रित करें और क्षेत्र संगठनों को प्रचालनात्मक पहलुओं पर अपना ध्यान केन्द्रित करना चाहिए।

ख. जिस सीमा तक प्रत्यायित शक्तियों का प्रयोग किया गया है अथ्वा प्रयोग करने की अनुमति दी गई है, किसी अधिकारी के समग्र निष्पादन के संबंध में आकलन करते समय दो मुद्दे होने चाहिए।

7. (पैरा 7.9.3.3) एक प्रभावी लोक शिकायत समाधान पद्धति का विकास

क. प्रत्येक संगठन में एक मजबूत और प्रभावी आंतरिक शिकायत समाधान तंत्र की जरूरत है।

ख. केन्द्रीय और राज्य सरकारों द्वारा निदेश जारी किए जाएं जिनमें सभी सरकारी प्राधिकरणों से कहा जाए कि वे आरटीआई अधिनियम के अंतर्गत विनिर्दिष्ट सार्वजनिक सूचना अधिकारियों की तरह ही लोक शिकायत अधिकारी पदनामित करें। ये अधिकारी पर्याप्त रूप से वरीयता प्राप्त होने चाहिए और उन्हें तदनुरूपी अधिकार सौंपे जाने चाहिए ।

ग. प्राप्त सभी शिकायत याचिकाओं को इन अधिकारियों द्वारा तीस सदिन के अंदर संतोषजनक ढंग से निपटाया जाना चाहिए । समय-सीमा का पालन न करने पर वित्तीय जुर्माना आरोपित किया जाना चाहिए ।

घ. प्रत्येक संगठन को एक अपीलीय प्राधिकारी भी पदनामित करना चाहिए और उसे पर्याप्त शक्तियां सौंपी जानी चाहिए, जिनमें चूककर्ता अधिकारियों पर जुर्माना आरोपित करने की शक्ति शामिल है ।

8. (पैरा 7.10.3) शिकायत प्रधान क्षेत्रों का विश्लेषण और विनिर्धारण

क. सरकारी संगठनों को प्राप्त शिकायतों का विश्लेषण करना चाहिए और उन क्षेत्रों का विनिर्धारण करना चाहिए जहां हस्तक्षेपणीय उपायों की जरूरत होगी ताकि उन अंतर्निहित कारकों को समाप्त किया जा सके, जिनकी वजह से लोक शिकायतें पैदा होती हैं । यह प्रक्रिया नियमित अंतरालों पर आयोजित की जानी चाहिए ।

9. (पैरा 8.3.3) उपभोक्ता संरक्षण

क. बहुत से उपभोक्ता विवादों का निपटान करने में लोक अदालतें कारगर हो सकती हैं । कानून द्वारा यह निर्धारित किया जाना चाहिए कि एक मूल्य विशेष तक के, उदाहरणार्थ दो लाख रुपए, मामलों को प्रथमतः लोक अदालतों को संदर्भित किया जाना चाहिए ।

ख. सभी मंत्रालयों/विभागों द्वारा, लाइसेंस, अनुमतियां अथवा पंजीकरण को विनियंत्रित करने वाली प्रक्रियाओं की, अधिनियमों, नियमों, अधिसूचनाओं आदि सहित, जाँच की जानी चाहिए । इनकी निम्नलिखित अंतर्निहित सिद्धांतों के अनुसार पुनर्संरचना की जानी चाहिए :

(i) कोई लाइसेंस/अनुमति/पंजीकरण मंजूर करने की अधिकतम समय-सीमा होनी चाहिए। किसी आवेदन-पत्र का निर्धारित अवधि

के अंदर निपटान न किए जाने पर कानून में दंड की व्यवस्था होनी चाहिए ।

(ii) आवेदन-पत्रों पर "पहलों में सर्वप्रथम आधार" पर ही कार्यवाही की जानी चाहिए। प्राप्त तथा लंबित सभी आवेदन-पत्रों को लाइसेंसिंग प्राधिकारी की वेबसाइट पर प्रदर्शित किया जाना चाहिए।

(iii) आकस्मिक निरीक्षण के लिए चुने जाने वाले यूनिटों का काम निरीक्षण अधिकारियों के विवेक पर नहीं छोड़ा जाना चाहिए । प्रत्येक कार्यालय को निरीक्षणार्थ यादृच्छिक रूप सये यूनिट चुनने के लिए एक उद्देश्यपरक प्रक्रिया तैयार करनी चाहिए । किसी यूनिट के विरुद्ध वास्तविक शिकायत प्राप्त होने के मामले में अपवाद किए जा सकते हैं।

(iv) सभी निरीक्षणों के परिणामों को तत्काल सार्वजनिक बनाया जाना चाहिए।

(v) प्रत्येक वर्ष एक स्वतंत्र एजेंसी द्वारा लाइसेंसिंग और निरीक्षण पद्धति का एक वार्षिक ऑडिट कराया जाना चाहिए।

(vi) सभी लाइसेंसिंग प्राधिकारियों को नागरिकों से शिकायतें प्रापत करने के लिए एक सुलभ पद्धति तैयार करनी चाहिए।

10. (पैरा 9.10.4) विशेष संस्थान पद्धतियां

क. विभिन्न सांविधिक आयोगों के समक्ष शिकायतें करने के लिए एक-दूसरे के परामर्श से एक एकसमान प्रारूप तैयार किया जा सकता है। इस प्रारूप में पीड़ितों और शिकायतकर्ताओं का ब्यौरा इस ढंग से दिया जाना चाहिए कि उससे विभिन्न आयोगों के बीच डाटा का तालमेल बिठाना सुकर हो। एकसमान प्रारूप के उपयोग के बगैर फाइल की गई शिकायतों के मामले में आवश्यक ब्यौरे शिकायत प्राप्त करने वाले आयोग द्वारा ही मामलों के पंजीकरण के समय भरे जा सकते हैं।

ख. जैसा कि "ई-शासन का प्रोन्नयन : "स्मार्ट" वे फारवर्ड" नामक आयोग की ग्यारहवीं रिपोर्ट के पैराग्राफ 6.3.9 में सिफारिश की गई है, प्रत्येक सांविधिक आयोग को संभावित रूप से एक इलेक्ट्रानिक डाटाबेस का निर्माण करना चाहिए और प्रत्येक

डाटाबेस को एक दूसरे के साथ नेटवर्क किया जाना चाहिए जिससे कि डाटा की तुलना सुकर हो सके ।

ग. मानवाधिकार आयोग को (धारा 3(3), पीएचआरए में यथा परिभाषित) सर्वाधिक उपयुक्त आयोग द्वारा शिकायतों से निपटने के लिए मानदंड निर्धारित करने चाहिए। बुनियादी सिद्धांत यह हो सकता है कि शिकायत में प्रमुख कठिनाई पर उपयुक्त आयोग द्वारा कार्यवाही की जाए । ऐसे मुद्दों के संबंध में कार्रवाई का विनिर्धारण और समन्वय करने के लिए प्रत्येक आयोग में एक नोडल अधथ्कारी नियुक्त किया जाए। एक समन्वित ढंग से ऐसे मामलों पर कार्यवाही को सुकर बनाने के लिए प्रत्येक सांविधिक आयोग के अंदर एक आंतरिक पद्धति विकसित की जानी चाहिए ।

घ. संघ और राज्य सरकारों को, हिरासती मौतों/बलात्कार आदि जैसे गंभीर अपराधों से निपटने में प्राथमिकता के आधार पर सक्रियतापूर्वक कदम उठाने चाहिए, जिससे कि कुछ वर्षों के दौरान उनकी घटना कम हो जाए । इस प्रयोजनार्थ एक कार्रवाई योजना तैयार करने के लिए राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग की सहायता ली जा सकती है।

ड. छोटे राज्यों में एक एकल "बहु-भूमिका " आयोग गठित किया जा सकता है जो राज्य स्तर पर सभी संवैधानिक और सांविधिक आयोगों के विशिष्ट कार्य निष्पादित करेगा ।

च. इन सांविधिक आयोगों द्वारा प्रस्तुत वार्षिक रिपोर्ट पर विचार करने के लिए एक पृथक संसदीय स्थायी समिति गठित की जा सकती है ।

11. (पैरा 10.1.9) आंतरिक प्रक्रियाओं का सरलीकरण

क. सभी मंत्रालयों/विभागों को एक प्रक्रिया सरलीकरण कार्य आयोजित करने के लिए एक योजना तैयार करनी चाहिए । इसके अंतर्गत नियमों, विनियमों और कानूनों में, जहां कहीं आवश्यक हो, परिवर्तन करना शामिल होना चाहिए । संपूर्ण प्रक्रिया दो वर्ष के अंदर पूरी हो जानी चाहिए । इसी प्रकार, मंत्रालयों/विभागों को अपने पर्यवेक्षण के अधीन सभी संगठनों को यह कार्य आयोजित करने के लिए हिदायतें जारी की जानी चाहिए । राज्य सरकारों को भी तदनुसार सलाह दी जानी चाहिए । इस विस्तृत प्रक्रिया के संबंध में प्रत्येक संगठन को निम्नलिखित कदम उठाने होंगे :

(i) आंतरिक प्रक्रियाओं से भली-भांति परिचित व्यक्तियों के एक इन-हाउस कोर दल का गठन ।

(ii) बाह्य विशेषज्ञों की सेवाएं प्राप्त करना, यदि आवश्यक हो ।

(iii) नागरिकों से फीडबैक प्राप्त करना ।

(iv) आवश्यकता, सरलता, तर्कसंगतता और नागरिक केन्द्रिकता की दृष्टि से सभी प्रक्रियाओं का विश्लेषण करना ।

(v) प्रक्रियाओं और फार्मों की पुनर्संरचना ।

(vi) प्रायोगिक अध्ययन करना तथा उसका आकलन कराना ।

(vii) प्रायोगिक अध्ययन हो जाने पर, नियमों/संविधियों में अपेक्षित परिवर्तनों का विश्लेषण करना ।

(viii) परिवर्तनों पर अमल करना ।

(ix) परिवर्तन को बनाए रखने के लिए प्रोत्साहन पद्धति कायम करना ।

ख. संरचनात्मक परिवर्तन किसी भी सरलीकरण प्रक्रिया का एक अभिन्न भाग होना चाहिए।

12. (पैरा 10.4.4) मानीटरन और आकलन

क. नागरिक से फीडबैक का इस्तेमाल सरकारी कार्यालयों के निष्पादन का मानीटरन करने के लिए किया जाना चाहिए ।

ख. प्रत्येक सरकारी कार्यालय का, जो जनता के साथ डील करता है, संगठन द्वारा आयोजित किए जाने वाले मूल्यांकन के अलावा, प्रत्येक वर्ष एक बाह्य मूल्यांकन कराया जाना चाहिए ।

13. (पैरा 10.5.1.11) प्रक्रियाओं को युक्तिसंगत बनाना

क. सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय को, ड्राइविंग लाइसेंस जारी करने के ल्क्ष्साता को व्यवहारिक और उद्देश्यपरक परीक्षण विकसित करने के लिए एक विशेषज्ञ दल गठित करना चाहिए ।

ख. इन व्यावहारिक परीक्षण के तथा लर्नर लाइसेंस के लिए निर्धारित परीक्षण को भी आउटसोर्सिंग किया जा सकता है । तथापि, उनकी प्रक्रियाओं के बारीकी से मानीटरन की आवश्यकता होगी ।

14. (पैरा **10.5.2.9**) जन्म और मृत्यु का पंजीकरण

क. जन्म और मृत्यु पंजीकरण अधिनियम के अंतर्गत बल निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुपालन की बजाए **100%** पंजीकरण प्राप्त करने पर दिया जाना चाहिए ।

ख. रजिस्ट्रारों द्वारा और अधिक सक्रिय दृष्टिकाचेण अपनाए जाने की जरूरत है तथा अपने क्षेत्राधिकार के अंदर प्रत्येक जन्म और मृत्यु का पंजीकरण करने की ड्यूटी रजिस्ट्रार को सौंपे जाने की जरूरत है चाहे उन्हें औपचारिक रूप से आवेदन प्राप्त हुआ है अथवा नहीं किसी भी स्त्रोत से जानकारी के आधार पर अथवा रजिस्ट्रार द्वारा स्वमेव पंजीकरण किया जा सकता है ।

ग. पर्याप्त संख्या में सार्वजनिक कार्यकर्ताओं को रजिस्ट्रार के रूप में पदनामित किया जाना चाहिए ताकि प्रत्येक को एक प्रबंध योग्य अधिकाचर क्षेत्र सौंपा जा सके ।

घ. प्रत्येक रजिस्ट्रार को किसी भी व्यक्ति से जानकारी प्राप्त करने के लिए कानून के अंतर्गत सशक्त बनाया जाना चाहिए । इस प्रयोजनार्थ, कानून में यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि रजिस्ट्रार को जन्म और मृत्यु के संबंध में किसी भी व्यक्ति से सूचना प्राप्त करने के लिए नोटिस जारी की शक्ति होगी तथा वह व्यक्ति ऐसी जानकारी प्रदान करने के लिए बाध्य होगा ।

ड. जुर्माना आरोपित करने की प्रक्रिया को तुरंत तथा अवरोधक बनाने के उद्देश्य से जुर्माना आरोपित करने की शक्ति जिला रजिस्ट्रार को प्रदान की जानी चाहिए ।

च. देरी से पंजीकरण कराने के लिए कोई फीस नहीं होनी चाहिए । यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि देरी से पंजीकरण कराने के मामले में और अधिक विस्तृत पूछताछ की आवश्यकता होगी । पूछताछ आयोजित करने की जिम्मेदारी सक्षम प्राधिकारी की होनी चाहिए।

15. (पैरा **10.5.3.7**) इमारत लाइसेंस और पूर्णता प्रमाण-पत्र

क. मालिकों/पंजीकृत वास्तुविदों द्वारा स्वःप्रमाणन के आधार पर इमारत परमिट मंजूर करने के लिए सरलीकृत प्रक्रियाओं को सभी राज्य सरकारों और स्थानीय निकायों द्वारा अपनाया जाना चाहिए ।

ख. ऐसी प्रक्रियाओं को अनिवार्य सुधारों के एक भाग के रूप में अपनाने के वास्ते जेएनएनयूआरएम मार्गनिर्देशों में संशोधन किया जाना चाहिए ।

[37] स्रोत : http://ncpcr.gov.in

ग. स्थानीय निकायों द्वारा पूर्णता प्रमाणपत्र जारी करने में प्रक्रियाओं का ऐसा ही सरलीकरण किया जाना चाहिए । पूरी हो गई इमारतों के संबंध में, स्वःप्रमाणन के आधार पर पूर्णता प्रमाणपत्र जारी किए जाने के बाद, **90** दिन की विनिर्दिष्ट अवधि के अंदर शत-प्रतिशत सत्यापन करना आवश्यक होगा । नियमों के अंतर्गत, शर्तों के उल्लंघन और साथ ही लापरवाही अथवा निर्धारित सत्यापन प्राधिकारी की ओर से, साठ-गांठ के लिए भी, यदि कोई हो, भारी जुर्माने की, ध्वस्त करने सहित, व्यवस्था की जानी चाहिए ।

घ. स्थानीय उप-नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने के वास्ते इन पहलों के साथ-साथ, स्थानीय निकायों के प्रवर्तन स्कंधों का क्षमता निर्माण भी किया जाना चाहिए। इस प्रयोजनार्थ स्थानीय निवासी एसोसिएशनों की सहायता प्राप्त की जा सकती है।

संलग्नक-4 (1)

नागरिक चार्टर

आयकर विभाग
भारत सरकार
मार्च, 2007

करदाताओं की सेवा में उत्कृष्टता के प्रति
हमारी वचनबद्धता की घोषणा

हमारा मिशन

- स्वैच्छिक अनुपालन और पक्का प्रशासन प्रोत्साहित करते हुए उत्तम करदाता सेवा के माध्यम से प्रत्यक्ष कर कानूनों के अनुपालन को प्रोत्साहित करना ।

हमारा विश्वास

- पारदर्शिता और निष्पक्षता में
- स्वैच्छिक अनुपालन में
- करदाताओं को प्रोत्साहित और सहायता करने में

हमारा ध्येय

- सुविधा और सूचना केन्द्रों पर और साथ ही वेबसाइट **www.incometaxindia.gov.in** पर जानकारी, इश्तहार, फार्म आदि प्रदान करना तथा जागरूकता कार्यक्रम आयोजित करना।
- ब्याज के साथ वापसी जारी करना, यदि कोई हो, उस मास के 9 महीने के अंदर जारी करना, जिसमें सभी दृष्टि से पूर्ण विवरणी प्राप्त हुई ।
- अपीलीय/पुनरीक्षा आदेश को, ए.ओ. द्वारा अपीलीय/पुनरीक्षण आदेश प्राप्त होने की तारीख से 45 दिन के अंदर कार्यान्वित करना ।
- सुधार आवेदन-पत्र का उस मास के अंत से 2 महीने के अंदर निपटान करना जिसमें आवेदन-पत्र प्राप्त हुआ था ।

संलग्नक-4 (1) जारी

- ब्याज के साथ वापसी जारी करना, यदि कोई हो, धारा 143(1) से इत्तर कार्यवाहियों से उत्पन्न, उसके निर्धारण के 30 दिन के अंदर ।
- करदाताओं से पत्रों की प्राप्ति स्वीकृति ।
- "पैन" आवेदन-पत्र प्राप्त होने के 15 दिन के अंदर "पैन" का आबंटन।
- कर की अदायगी करने हेतु समय में वृद्धि अथवा किस्तों की मंजूरी के लिए आवेदन-पत्र प्राप्त होने वाले मास के अंत से एक मास के अंदर, उसका निपटान करना ।
- आयकर अधिनियम की धारा 230 के अंतर्गत कर निकासी प्रमाणपत्र तत्काल आवेदन पत्र प्राप्त होने की तारीख को अथवा देर से देर अगले कार्य दिवस पर जारी करना ।
- भविष्य निधि/अधिवार्षिकी निधि/उपदान निधि के लिए मान्यता/अनुमोदन हेतु आवेदन-पत्र का उसकी प्राप्ति वाले मास के अंत से 3 महीने के अंदर निपटान करना ।
- संस्थानों को (विश्वविद्यालय, स्कूल, अस्पताल आदि) आयकर अधिनियम की धारा 10(23ग) के अंतर्गत छूट मंजूर करने अथवा उसे जारी रखने के लिए आवेदन-पत्र का निपटान एक वर्ष के अंदर करना ।
- आयकर अधिनियम की धारा 10(23क क क) के अंतर्गत निधि के लिए अनुमोदन हेतु आवेदन पत्र का निपटान उसकी प्राप्ति के मास से तीन महीने के अंदर करना ।
- धर्मादा अथवा धार्मिक न्याय अथवा संस्थान के पंजीकरण हेतु आवेदन पत्र का निपटान उसकी प्राप्ति के मास से 4 महीने के अंदर करना ।
- निर्धारित रोगों के मेडिकल उपचार के संबंध में अस्पताल के लिए अनुमोदन हेतु आवेदन-पत्र का निपटान उसकी प्राप्ति के 90 दिन के अंदर करना ।
- आयकर अधिनियम की धारा 80छ(5)(vi) के अंतर्गत संस्थान अथवा निधि के लिए अनुमोदन प्रदान करने हेतु आवेदन-पत्र का निपटान आवेदन-पत्र दिए जाने की तारीख से छः मास के अंदर करना।
- कोई कर न काटने अथवा कम दर पर कर कटौती करने के लिए आवेदन पत्र का निपटान यथाशीघ्र किन्तु उसकी प्राप्ति के 30 दिन से अधिक देर से न करना ।
- शिकायतों/कठिनाई का समाधान/निपटान उसकी प्राप्ति वाले मास के अंत से 2 महीने के अंदर करना ।
- मामले का हस्तांतरण करने के लिए आवेदन पत्र का निपटान उसकी प्राप्ति के 60 दिन के अंदर करना ।

संलग्नक-4 (1) जारी

बेहतर सेवाओं के लिए, हम अपने करदाताओं से निम्नलिखित उम्मीद करते हैं :

- "पैन"/ "टैन" प्राप्त करना और उसे सभी विवरणियों, चालानों और पत्राचारों में सही रूप से उद्धृत करना ।
- सभी सांविधिक विवरणियां पूर्ण रूप से और सही ढंग से समुचित क्षेत्राधिकार में निश्चित तारीखों के अंदर भरना।
- वापसियां जारी करने को सुकर बनाने के लिए आय की विवरणियों में बैंक खाता संख्या, एमआईसीआर कोड व अन्य बैंक विवरण उद्धृत करना।
- देय करों की समय पर अदायगी करना।
- प्रत्यक्ष कर संविधि के अंतर्गत सभी कार्यवाहियों का अनुपालन करने में उचित और तत्पर ।
- पते में परिवर्तन की सूचना आकलन अधिकारी को दें।
- टीडीएस विवरणियों में सभी कटौतियों का "पैन" उद्धृत करें।

शिकायतें और कठिनाइयां

नागरिक अपनी शिकायतें सभी आयकर कार्यालय इमारतों में कार्यरत सुविधा काउंटरों/कर दाता सेवा केन्द्रों पर कर सकते हैं।

सुविधा काउंटरों/कर दाता सेवा केन्द्रों के टेलीफोन नबंरों और ई-मेल ईड्स के लिए कृपया **www.incometaxindia.gov.in** पर लॉग करें ।

संलग्नक 4(2)

दिल्ली परिवहन निगम
नागरिक चार्टर

चार्टर

इस चार्टर में राष्ट्रीय राजधानी को लाभान्वित करने के लिए उचित कीमतों पर एक सुविधाजनक, आरामदेह, नियमित, समय की पाबंद, सुचारू, सुरक्षित, विश्वसनीय और पारि-अनुकूल बस परिवहन सेवा प्रदान करने के लिए हमारी वचनबद्धता दी गई है ।

उद्देश्य, यात्रियों की उम्मीदों के मुकाबले हमारे कार्य निष्पादन का आकलन करने के लिए उनके साथ एक प्रभावी और सक्रिय अन्योन्यक्रिया स्थापित करना और उन्हें सर्वोत्तम संभव सेवा प्रदान करने के लिए उचित उपचारात्मक उपाय करना है ।

इस चार्टर में यात्री मुख्य केन्द्र बिंदु है और उनकी अधिकतम संतुष्टि मुख्य नीतिगत उद्देश्य है।

विश्वसनीयता और समय की पाबंदी मानक

हमारा उद्देश्य सेवाओं की समय की पाबंदी सुनिश्चित करके अपनी सेवाओं को विश्वसनीय बनाना है। हमारा उद्देश्य वास्तविक मांग को देखते हुए विभिन्न मार्गों पर बारम्बारता को इष्टतम बनाकर बस स्टैंडों पर यात्रियों के प्रतीक्षा समय को भी न्यूनतम करना है ।

प्रौद्योगिकीय उन्नयन

हम, बस बॉडी डिजाइनों, इंजिन उपस्कर, प्रौद्योगिकी, पद्धतियों आदि में देशज रूप से अथवा विश्व में उपलब्ध नवीनतम प्रौद्योगिकीय उन्नतियों को आत्मसात करने में सदैव तत्पर रहते हैं, जिससे कि यात्रियों को एक आरामदेह और कुशल बस सेवा प्रदान की जा सके ।

प्रदूषण नियंत्रित करना

डीटीसी, देश में प्रथम परिवहन है जिसने अपने नगर बेड़े में सीएनजी बसें लागू की हैं । केवल यही नहीं, अपने पूरे नगर बेड़े को सीएनजी बसों में बदलकर, निगम विश्व का सबसे बड़ा पारि-अनुकूल सीएनजी बेड़ा आपरेटर है और इस प्रकार इसे नगर का पर्यावरण स्वच्छ बनाने में अपने सक्रिय योगदान पर गर्व है । हमारे नगर बेड़े में 3110 से अधिक सीएनजी बसें हैं ।

निगम डीजल बसों के साथ अंतर-राज्य सेवाएं भी प्रचालित करता है । इन बसों का भी नियमित अंतराल के बाद कठोर प्रदूषण चैक आयोजित किया जाता है ।

संलग्नक 4(2) जारी

निगम का एक परिपूर्ण प्रदूषण नियंत्रण प्रकोष्ठ है, जो पूर्णतः यह सुनिश्चित करने के लिए समर्पित है कि सड़कों पर चलने वाली इसकी बसें प्रदूषण न फैलाएं । धुआं फैलाने वाली बसों को तुरंत सड़क से हटा लिया जाता है और केवल आवश्यक सुधार करने के बाद ही वापस सड़कों पर लाया जाता है । इसके प्रदूषण प्रकोष्ठ के टेलीफोन नम्बर सभी डीटीसी बसों में प्रदर्शित किए गए हैं तथा धुआं फैलाने वाली किसी भी डीटीसी बस के बारे में शिकायत/ रिपोर्ट टेलीफोन द्वारा प्रदूषण नियंत्रण प्रकोष्ठ को 26811379 पर की जा सकती है ।

विकलांग व वरिष्ठ नागरिकों को सुविधा प्रदान करने के लिए निम्न फर्शी बसें लागू की गई हैं।

ग्राहक देखभाल

- *विशेष किराया बसें :* सामान्य सेवाओं के अलावा, निगम दिल्ली के नागरिकों को विवाह पार्टियों, सैर-सपाटे आदि के लिए विशेष किराए पर भी बसें उपलब्ध कराता है।
- *स्कूल बस सेवा :* निगम की स्कूल बस सेवा को स्कूल जाने वाले बच्चों के अधिकांश माता-पिता द्वारा स्कूल जाने वाले बच्चों के लिए परिवहन की एक सुरक्षित विधि के रूप में पसंद किया जाता है । निगम, स्कूलों को दिल्ली क्षेत्र के अंदर विशेष किराए पर बसें उपलब्ध कराता है।
- *मुफ्त/रियायती पास :* डीटीसी, विकलांग व्यक्तियों, युद्ध में मृत सैनिकों की विधवाओं व उनके आश्रितों, प्रख्यात खेल हस्तियों, स्वतंत्रता सेनानियों आदि को मुफ्त पास और विभिन्न श्रेणी के यात्रियों को, यथा छात्रों, वरिष्ठ नागरिकों, पुनर्वास कालोनियों के निवासियों, पत्रकारों आदि को रियायती पास भी जारी करता है ।
- *यात्री देखभाल :* अपनी यात्रियों की बेहतर देखभाल की दृष्टि से निगम की निम्नलिखित योजनाएं हैं :
  - अपने बेड़े की संख्या को अधिकतम बनाना ताकि यह लोगों की परिवहन जरूरतों को पूरा करने में समर्थ हो सके । नगर बेड़े को 3142 सीएनजी बसों तक बढ़ाने का लक्ष्य है।
  - समाज के विभिन्न घटकों की विशिष्ट जरूरतों को पूरा करने के लिए अनेक प्रकार की सेवाएं लागू करना और उनमें विविधता लाना ।
  - अपनी सभी बसों को जीपीएस आधारित आटोमेटिक वाहन खोज पद्धति से सज्जित करना ताकि वास्तविक/विभेदक समय-सारणी के जरिए बस उपलब्धता को इष्टतम बनाया जा सके, मार्ग में ब्रेकडाउन होने पर बसों को जल्द प्रतिस्थापित करने में सुविधा हो सके और दुर्घटना की स्थिति में चालक दल/यात्रियों की तत्काल सहायता की जा सके । प्रयोगात्मक आधार पर अनेक बसों में आटोमेटिक वेहिकिल ट्रैकिंग पद्धति लागू

संलग्नक 4(2) जारी

की गई है । उपग्रह सहाय्यित मानीटरन के माध्यम से एवीटीएस से यह सुनिश्चित करने में मदद मिलेगी कि बसें कठोरतः अपनी समय-तालिका का पालन करें और चालक दल द्वारा उन्हें बस-स्टैंड पर उचित रूप से रोका जाए ।

- सभी डीटीसी बसों को स्पीड गवर्नरों से सज्जित करना, जिससे कि यात्रियों व अन्य सड़क उपभोक्ताओं के लिए यात्रा सुरक्षित बनाई जा सके ।
- नगर का एक बेहतर चित्र प्रस्तुत करने के लिए निगम ने पूरे नगर में नए डिजाइन के बस क्यू शेल्टर निर्मित किए हैं । डीटीसी टर्मिनलों, टाइम-कीपर बूथों व अन्य डीटीसी संस्थापनाओं का भी पुनरुद्धार किया जा रहा है ।

ग्राहक सूचना

यात्री उपयोग की सहजतापूर्वक सूचना उपलब्धता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से, निम्नलिखित सुविधाएं उपलब्ध हैं :

- ग्राहकों को बिक्री के लिए सभी पास सेक्शनों में मार्ग गाइड/नक्शे उपलब्ध हैं ।
- *मार्ग/समय-तालिकाएं :* महत्वपूर्ण स्थलों/टर्मिनलों पर प्रदर्शित ।
- *"टाइम-कीपिंग-सह-पूछताछ बूथ" :* टर्मिनलों पर जानकारी रखने वाले स्टाफ की तैनाती।
- *शिकायत/सुझाव पुस्तक :* यात्री उसकी कंडक्टर से मांग कर सकते हैं और अपनी शिकायतें/ सुझाव उसमें दर्ज कर सकते हैं ।
- *केन्द्रीय नियंत्रण कक्ष :* चौबीस घंटे काम करता है । डीटीसी सेवाओं के बारे में जानकारी प्राप्त करने के लिए यात्री 24351763 अथवा 24352745 पर फोन कर सकते हैं ।
- *डीटीसी काल सेंटर :* यात्री 23317600 पर फोन करके डीटीसी के काल सेंटर से डीटीसी प्रचालन के बारे में कोई जानकारी प्राप्त कर सकते हैं ।
- *डीटीसी वेबसाइट :* निगम की वेबसाइट .. पर इसके कार्यकलापों के बारे में सभी महत्वपूर्ण जानकारी उपलब्ध है ।
- *केन्द्रीय शिकायत प्रकोष्ठ :* यात्री अपनी शिकायतें फोन नं. 24351587 पर कर सकते हैं।

पास सेक्शन

यात्रियों को अपने पास बनवाने/उनका नवीकरण कराने आदि में पेश आने वाली कठिनाइयों को दूर करने के लिए निगम ने अपने पास सेक्शनों को कंप्यूटरीकृत कर दिया है । यात्रियों को इस प्रयोजनार्थ

संलग्नक 4(2) जारी

पास सेक्शनों के बाहर कठिन लम्बी कतारों में नहीं खड़े रहना पड़ता । सभी डीटीसी पास सेक्शनों के नेटवर्किंग का कार्य प्रगति पर है । उप-नगरों के नियमित यात्रियों की सुविधा हेतु डीटीसी रियायती बस पास उपलब्ध कराता है।

निगम ने निम्नलिखित स्थानों पर पास सेक्शनों को कंप्यूटरीकृत कर दिया है :

सिंधिया हाउस	केन्द्रीय सचिवालय	सरोजिनी नगर डिपो	हौज खास टर्मिनल
नंद नगरी	शाहदरा टर्मिनल	दिल्ली गेट	नेहरू प्लेस
तिमारपुर	कश्मीरी गेट	लाल किला	आजादपुर
पीरागढ़ी	राजा गार्डन	वजीरपुर डिपो	शादीपुर डिपो
लाजपत नगर	उत्तम नगर टर्मिनल	महरौली	नजफगढ़ टर्मिनल
हरीनगर डिपो	मंगोलपुरी	हसनपुर डिपो	साउथ कैम्पस
जामिया मिलिया इस्लामिया	नार्थ कैम्पस	करोल बाग टर्मिनल	रोहिणी डिपो-II
	बवाना डिपो	पूर्व गोविंदनगर	ज.ने.विश्वविद्यालय
अलीपुर	सीमापुरी डिपो		

पास बनवाने की प्रक्रिया

निगम अपने यात्रियों के लिए अपनी नगर बसों हेतु मासिक पास जारी करता है । डीटीसी पास बनवाने के इच्छुक यात्रियों को एक फार्म भरना होता है जो सभी डीटीसी के पास सेक्शनों में एक रुपए में उपलब्ध है । विभिन्न श्रेणी के पासों के लिए पूरी की जाने वाली आवश्यकताएं निम्न प्रकार हैं :

श्रेणी	मासिक प्रभार		आवश्यकताएं
छात्र	गंतव्य स्थल तथा सभी मार्ग पास (साधारण)	13-/ रु0	यथापूर्वक भरा हुआ फार्म तथा फोटो- दोनों संस्थानों के प्राधिकारियों द्वारा सत्यापित, संस्था द्वारा जारी वैध पहचान कार्ड और वैध फीस रसीद ।
	सभी मार्ग (साधारण)	150-/ रु0	
	सभी मार्ग पास (जीएल)	55-/ रु0	

संलग्नक 4(2) जारी

पुनः स्थापित कालोनियों के निवासी	गंतव्य स्थल पास (10 कि.मी. तक)	50-/ रु0	राशन कार्ड और आवास के कब्जे की पर्ची (पुनः स्थापित कालोनियों के केवल वे वास्तविक निवासी जो 25.6.75 और 24.01.1977 के बीच अस्तित्व में आई, हकदार है।
	गंतव्य स्थल पास (10 कि.मी. से अधिक)	100-/ रु0	
आम जनता	सभी मार्ग पास (जीएल) अंतर-राज्य (एनसीआर) पास	450-/ रु0	किसी दस्तावेज की जरूरत नहीं। सभी नगर सेवा में वैध।
	दिल्ली-जीजीएन	700-/ रु0	
	दिल्ली-बहादुरगढ़	575-/ रु0	
	दिल्ली-फरीदाबाद	825-/ रु0	
	दिल्ली-गाजियाबाद	860-/ रु0	
पुलिस कार्मिक	सभी मार्ग	400-/ रु0	पुलिस पहचान पत्र/केवल दिल्ली पुलिस कार्मिक हकदार हैं।
मीडिया व्यक्ति	सभी मार्ग	100-/ रु0	प्रेस सूचना ब्यूरो (पीआईबी) अथवा सूचना और प्रचार निदेशालय (आईआपी) द्वारा जारी प्रत्यायन कार्ड। इसके अलावा, सभी नगर सेवा बसें, गाजियाबाद, गुड़गाँव, फरीदाबाद, बहादुरगढ़ और ग्रेटर नोएडा के लिए जाने वाली डीटीसी बसों में वैध है।
वरिष्ठ नागरिक	सभी मार्ग(जीएल सहित)	50-/ रु0	रिहायश सबूत (जैसे कि राशन कार्ड, चुनाव आईडी काडे)। आयु सबूत के लिए-पासपोर्ट, स्कूल प्रमाणपत्र, ड्राइविंग लाइसेंस, पेंशन बुक, रेडियोलॉजिकल रिपोर्ट, जन्म प्रमाणपत्र। सांसद/ विधान सभा सदस्य और राजपत्रित अधिकारी द्वारा 75000/- रुपए से कम वार्षिक पारिवारिक आय दर्शाने वाला आय प्रमाण-पत्र।
विकलांग व्यक्ति	सभी मार्ग (साधारण)	निःशुल्क	दिल्ली में रिहायश का वैध सबूत, एसडीएम द्वारा जारी आईडी कार्ड, सरकारी अस्पताल द्वारा जारी विकलांगता प्रमाणपत्र। मूक और बधिर (60 डेसीबल), दृष्टिहीन(1/60 से 6/60-दोनों नेत्र) और शारीरिक रूप से विकलांग (40% अथवा अधिक) ही हकदार हैं। दृष्टिकोण के साथ एक सहायक की आधे टिकट पर अनुमति है)

संलग्नक 4(2) जारी

स्वतंत्रता सेनानी	सभी मार्ग (साधारण नगर और अंतर-राज्य)	निःशुल्क	पेंशन अदायगी आदेश, "स्वतंत्र सैनिक सम्मान " स्कीम के अंतर्गत पेंशन प्राप्तकर्ताओं हेतु । बैंक प्रमाणपत्र और दिल्ली में रिहायश का वैध सबूत ।
युद्ध में मृत की विधवाएं और आश्रित	सभी मार्ग (साधारण)	निःशुल्क	रक्षा मंत्रालय द्वारा जारी प्रमाण-पत्र और दिल्ली में रिहायश का वैध सबूत (युद्ध विधवा/1962, 1965 और 1971 युद्ध में शहीद के आश्रित ही हकदार हैं) ।
राष्ट्रीय पुरस्कार विजेता	सभी मार्ग	निःशुल्क	पुरस्कार प्रमाण-पत्र, दिल्ली में रिहायश का वैध सबूत (भारत रत्न, पदम भूषण, पदम विभूषण और पदमश्री के लिए वैध ही हकदार हैं) ।
अंतर्राष्ट्रीय खेल व्यक्ति	सभी मार्ग	निःशुल्क	भारतीय खेल प्राधिकरण और मेजबान देश द्वारा एशियाई और ओलम्पिक खेलों में किसी भी खेल में भारत का प्रतिनिधित्व करने के लिए जारी प्रमाण-पत्र ।

उपरोक्त सभी श्रेणियों के पास प्राप्त करने के इच्छुकों को आईडी कार्ड के लिए 15/- रुपए की राशि अदा करनी होती है ।

अनुलग्नक- IX(1)

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	**राज्य मानवाधिकार आयोग**	**राष्ट्रीय महिला आयोग**	**राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच**	**राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग**	**राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग**	**राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग**	**राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग**	**राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग**
कानूनी संरचना	मानवाधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993	मानवाधिकार संरक्षण अधिनियम, 1993	राष्ट्रीय महिला आयोग अधिनियम, 1990	उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986	संविधान का अनुच्छेद 338- संविधान (89वां संशोधन अधिनियम, 2003	संविधान का अनुच्छेद 3 38क; संविधान (89वां संशोधन) अधिनियम, 2003	बाल अधिकार संरक्षण अधिनियम, 2005	बाल अधिकार संरक्षण अधिनियम, 2005	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग अधिनियम, 1992
उद्देश्य	राष्ट्रीय स्तर पर मानवाधिकारों के बेहतर संरक्षण और उससे संबंधित अथवा प्रासंगिक मामलों के लिए गठित	राज्य स्तर पर मानवाधिकाचरों के बेहतर संरक्षण और उससे संबंधित अथवा प्रासंगिक मामलों के लिए गठित	संविधान तथा अन्य कानूनों के अंतर्गत महिलाओं के लिए प्रदत्त सुरक्षोपायों से संबंधित मामलों के अन्वेषण और जांच करने के लिए गठित	राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर उपभोक्ता विवाद समाधान तंत्र की व्यवस्था करने के लिए	अनुसूचित जातियों के लिए प्रदत्त संवैधानिक सुरक्षोपायों से संबंधित मामलों के अन्वेषण और मानीटरन हेतु	अनुसूचित जातियों के लिए प्रदत्त संवैधानिक सुरक्षोपायों से संबंधित मामलों के अन्वेषण और मानीटरन हेतु	बाल अधिकारों का संरक्षण तथा उससे संबंधित अथवा प्रासंगिक राष्ट्रीय स्तर पर मामले	बाल अधिकारों का संरक्षण तथा उससे संबंधित अथवा प्रासंगिक राज्य स्तर पर मामले	अल्पसंख्यकों के लिए प्रदत्त संवैधानिक और कानूनी सुरक्षोपायों के कार्यकरण का मानीटरन तथा विकास की प्रगति का आकलन करना

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
गठन	आयोग में एक अध्यक्ष और चार सदस्य हैं : (1) अध्यक्ष, उच्चतम न्यायालय का सेवानिवृत्त मुख्य न्यायाधीश होना चाहिए, एक सदस्य उच्चतम न्यायालय का सेवारत अथवा सेवानिवृत्त न्यायाधीश होना चाहिए, एक सदस्य उच्च न्यायालय का सेवारत अथवा	आयोग में एक अध्यक्ष और दो सदस्य हैं : (1) अध्यक्ष, उच्च न्यायालय का सेवानिवृत्त मुख्य न्यायाधीश होना चाहिए, एक सदस्य उच्च न्यायालय का सेवानिवृत्त अथवा सेवारत न्यायधीश होना चाहिए, अन्य सदस्य ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जिसे मानवाधिकारों से संबंधित	आयोग में एक अध्यक्ष और पांच सदस्य हैं । अध्यक्ष ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जो महिलाओं के हित के प्रति समर्पित हो । पांच सदस्य ऐसे होने चाहिए जो योग्य, सत्यनिष्ठ और ख्यातिप्राप्त हों, जिन्हें विधि अथवा विधान, ट्रेड यूनियन, किसी उद्योग अथवा संगठन	राष्ट्रीय आयोग में एक प्रधान (उच्चतम न्यायालय का सेवारत अथवा सेवानिवृत्त न्यायाधीश) और कम से कम चार सदस्य सम्मिलित हैं : जिनमें से एक महिला हो, जिसकी आयु 35 वर्ष से कम न हो, स्नातक की डिग्री आदि हो । कम से कम 50% सदस्यों की न्यायिक	आयोग में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और तीन सदस्य हैं । अध्यक्ष की नियुक्त अजा से संबंधित प्रमुख सामाजिक-राजनीतिक कार्यकर्ताओं में से की जाती है, जो अपने व्यक्तित्व और निःस्वार्थ सेवा द्वारा अजा के बीच विश्वास जाग्रत करें । उपाध्यक्ष व अन्य सदस्यों में से कम	आयोग में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और तीन सदस्य हैं । अध्यक्ष की नियुक्त अजजा से संबंधित प्रमुख सामाजिक-राजनीतिक कार्यकर्ताओं में से की जाती है, जो अपने व्यक्तित्व और निःस्वार्थ सेवा द्वारा अजजा के बीच विश्वास जाग्रत करें । उपाध्यक्ष व अन्य सदस्यों	आयोग में एक अध्यक्ष और छः सदस्य हैं, जिनमें से कम से कम दो महिलाएं होती हैं । अध्यक्ष एक विख्यात व्यक्ति होना चाहिए, जिसने बाल कल्याण को प्रोत्साहित करने में उत्कृष्ट कार्य किया हो । छः सदस्यों की नियुक्ति निम्नलिखित छः क्षेत्रों में प्रख्यात योग्य मनोविज्ञान	राज्य आयोग में एक अध्यक्ष और छः सदस्य सम्मिलित हैं, जिनमें से कम से कम दो महिलाएं हैं । अर्हताएं वहीं हैं जो राष्ट्रीय आयोग के लिए निर्धारित हैं ।	आयोग में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और पांच सदस्य सम्मिलित होंगे, जिनकी नियुक्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रख्यात, योग्यता और सत्यनिष्ठा वाले व्यक्तियों में से की जाएगी; शर्त यह है कि अध्यक्ष सहित पांच सदस्य अल्पसंख्यक समुदाय से होंगे।

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	आयोग में एक अध्यक्ष और चार सदस्य हैं : (1) अध्यक्ष, उच्चतम न्यायालय का सेवानिवृत्त मुख्य न्यायाधीश होना चाहिए, एक सदस्य उच्चतम न्यायालय का सेवारत अथवा सेवानिवृत्त न्यायाधीश होना चाहिए, एक सदस्य उच्च न्यायालय का सेवारत अथवा	आयोग में एक अध्यक्ष और दो सदस्य हैं : (1) अध्यक्ष, उच्च न्यायालय का सेवानिवृत्त मुख्य न्यायाधीश होना चाहिए, एक सदस्य उच्च न्यायालय का सेवानिवृत्त अथवा सेवारत न्यायधीश होना चाहिए, अन्य सदस्य ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जिसे मानवाधिकारों से संबंधित	आयोग में एक अध्यक्ष और पांच सदस्य हैं । अध्यक्ष ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जो महिलाओं के हित के प्रति समर्पित हो । पांच सदस्य ऐसे होने चाहिए जो योग्य, सत्यनिष्ठ और ख्यातिप्राप्त हों, जिन्हें विधि अथवा विधान, ट्रेड यूनियन, किसी उद्योग अथवा संगठन	राष्ट्रीय आयोग में एक प्रधान (उच्चतम न्यायालय का सेवारत अथवा सेवानिवृत्त न्यायाधीश) और कम से कम चार सदस्य सम्मिलित हैं : जिनमें से एक महिला हो, जिसकी आयु 35 वर्ष से कम न हो, स्नातक की डिग्री आदि हो । कम से कम 50% सदस्यों की न्यायिक	आयोग में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और तीन सदस्य हैं । अध्यक्ष की नियुक्त अजा से संबंधित प्रमुख सामाजिक-राजनीतिक कार्यकर्ताओं में से की जाती है, जो अपने व्यक्तित्व और निःस्वार्थ सेवा द्वारा अजा के बीच विश्वास जाग्रत करें । उपाध्यक्ष व अन्य सदस्यों में से कम	आयोग में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और तीन सदस्य हैं । अध्यक्ष की नियुक्त अजजा से संबंधित प्रमुख सामाजिक-राजनीतिक कार्यकर्ताओं में से की जाती है, जो अपने व्यक्तित्व और निःस्वार्थ सेवा द्वारा अजजा के बीच विश्वास जाग्रत करें । उपाध्यक्ष व अन्य सदस्यों	आयोग में एक अध्यक्ष और छः सदस्य हैं, जिनमें से कम से कम दो महिलाएं होती हैं । अध्यक्ष एक विख्यात व्यक्ति होना चाहिए, जिसने बाल कल्याण को प्रोत्साहित करने में उत्कृष्ट कार्य किया हो । छः सदस्यों की नियुक्ति निम्नलिखित छः क्षेत्रों में प्रख्यात योग्य मनोविज्ञान	राज्य आयोग में एक अध्यक्ष और छः सदस्य सम्मिलित हैं, जिनमें से कम से कम दो महिलाएं हैं । अर्हताएं वहीं हैं जो राष्ट्रीय आयोग के लिए निर्धारित हैं ।	आयोग में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और पांच सदस्य सम्मिलित होंगे, जिनकी नियुक्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रख्यात, योग्यता और सत्यनिष्ठा वाले व्यक्तियों में से की जाएगी; शर्त यह है कि अध्यक्ष सहित पांच सदस्य अल्पसंख्यक समुदाय से होंगे।

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	अनुसूचित जनजाति आयोग और राष्ट्रीय महिला आयोग के अध्यक्ष राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग के सदस्य समझे जाएंगे ।		सदस्य क्रमशः अजा और अजजा से संबंधित होना चाहिए ।	जिला मंच में एक प्रधान (सेवारत अथवा सेवानिवृत्त अथवा उसके समान अर्हता रखने वाला एक जिला जज और दो अन्य सदस्य सम्मिलित हैं, जिनमें से एक महिला होगी, जिसकी ऊपर वर्णित अर्हताएं होंगी ।			कठिनाईग्रस्त बच्चे; (v) बाल मनोविज्ञान अथवा समाजशास्त्र; और (vi) बच्चों से संबंधित कानून		

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
कार्या- विधि	अध्यक्ष और सदस्य, पांच वर्ष की अवधि के लिए अथवा 70 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक, जो भी पहले हो, पदधारण करेंगे। सदस्य, पांच वर्ष की और अवधि के लिए पुनर्नियुक्ति के पात्र होंगे ।	राष्ट्रीय आयोग के समान ही	अध्यक्ष और सदस्यों की कार्याविधि अधिकतम तीन वर्ष होगी ।	राष्ट्रीय आयोग के प्रत्येक सदस्य की कार्याविधि पांच वर्ष अथवा 70 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक, जो भी पहले होगी । प्रधान और सदस्य पांच वर्ष की एक और अवधि के लिए पुनर्नियुक्ति के पात्र होंगे, 70 वर्ष की आयु सीमा के साथ। राज्य आयोग के मामले में, प्रधान और सदस्य की कार्यावधि पांच वर्ष अथवा 67 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक, जो भी पहले हो, होगी। वे पांच वर्ष की एक और अवधि के लिए	प्रत्येक सदस्य की कार्यावधि तीन वर्ष होगी । सदस्य, दो कार्यवधियों से ज्यादा नियुक्ति के लिए पात्र नहीं होंगे ।	प्रत्येक सदस्य की कार्यावधि तीन वर्ष होगी। सदस्य, दो कार्याविधि से ज्यादा नियुक्ति के लिए पात्र नहीं होंगे ।	अध्यक्ष और सदस्यों की कार्यावधि तीन वर्ष होती है । वे दो अवधि से ज्यादा नियुक्ति के पात्र नहीं हैं। अध्यक्ष के मामले में पदधारण करने के लिए ऊपरी आयु-सीमा 65 वर्ष और सदस्यों के मामले में 60 वर्ष है ।	राष्ट्रीय आयोग की तरह ही	अध्यक्ष तथा सदस्यों की कार्यावधि तीन वर्ष होगी ।

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना									
	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
				पुनर्नियुक्ति के पात्र होंगे, आयु सीमा के अध्यधीन। जिला मंच के मामले में, प्रधान अथवा सदस्य की कार्यावधि पांच वर्ष अथवा 65 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक, जो भी पहले हो, होगी। वे पुनर्नियुक्ति के भी पात्र होंगे।					

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
कार्य	(1) स्वमेव पूछताछ करना अथवा याचिका पर अथवा किसी न्यायालय के आदेश/ निर्देशन पर मानवाधिकारों के उल्लंघन/ उकसाहट अथवा किसी सरकाचरी सेवक द्वारा ऐसे उल्लंघन की रोकथाम में लापरवाही करना। (2) किसी न्यायालय के	राष्ट्रीय आयोग की तरह ही	(1) शिकायतों की जांच करना और महिला अधिकारों की वंचना; महिलाओं को संरक्षण प्रदान करने वाले कानूनों पर अमल न करने से संबंधित मामलों पर स्वमेव ध्यान देना और समानता और विकास का उद्देश्य प्राप्त करना तथा महिलाओं की	(1)राष्ट्रीय आयोग का क्षेत्राधिकार उन शिकायतों पर कार्यवाही करना है, वस्तुओं और सेवाओं की कीमत तथा मांगा गया हर्जाना, यदि कोई हो, एक करोड़ रुपए से अधिक हो (2) किसी राज्य आयोग के आदेशों के विरुद्ध अपील मंजूर करना; (3)	(1) अनुसूचित जातियों को प्रदत्त संवैधानिक और कानूनी सुरक्षोपायों से संबंधित मामलों की जांच और मानीटरन करना और ऐसे सुरक्षोपायों के कार्यकरण का आकलन करना (2) ऐसी विशिष्ट शिकायतों की जांच करना, जहां	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग की तरह ही	(1) शिकायतों की जांच करना तथा बाल अधिकारों की वंचना और उल्लंघन से संबंधित मामलों पर स्वमेव ध्यान देना; बच्चों के संरक्षण और विकास की व्यवस्था करने वाले कानूनों पर अमल न किया जाना; बच्चों की कठिनाइयों को कम करने तथा कल्याण	अपने क्षेत्राधिकार के अंदर वैसे ही कार्य जैसे कि राष्ट्रीय आयोग के हैं ।	(क) संघ और राज्यों के अधीन अल्पसंख्यकों के विकास की प्रगति का आकलन करना, (ख) संविधान में तथा संसद और राज्य विधानमंडलों द्वारा अधिनियमित कानूनों में प्रदत्त सुरक्षोपायों के कार्यकरण का मानीटरन करना, (ग)

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	समक्ष लंबित मानवाधिकारों के उल्लंघन के आरोपों वाली किसी कार्यवाही में उसकी अनुमति से दखल देना; (3) किसी जेल अथवा अन्य राज्य सरकार के संस्थानों का दौरा करना, जहां व्यक्तियों को उपचार आदि के लिए नजरबंद या रोके रखा		कठिनाइयों को कम करने और कल्याण सुनिश्चित करने के उद्देश्य से नीतिगत निर्णयों का अनुपालन न किया जाना। (2) महिलाओं के लिए प्रदत्त कानूनी और संवैधानिक सुरक्षोपायों की जांच, समीक्षा और रिपोर्ट करना।	राज्य आयोग के समक्ष लंबित अथवा निर्णित किसी उपभोक्ता विवाद के मामले में रिकार्ड मंगाने और उपयुक्त आदेश पारित करने का क्षेत्राधिकार यदि उसे यह प्रतीत हो कि आयोग ने अपने क्षेत्राधिकार का उचित रूपसे प्रयोग नहीं किया है ।	अनुसूचित जातियों के अधिकारों की वंचना हुई है, (3) अनुसूचित जातियों के समाजार्थिक विकास की योजना प्रक्रिया के संबंध में सलाह देना और संघ तथा किसी राज्य के अंतर्गत उनके विकास की प्रगति का आकलन करना, (4) राष्ट्रपति को, सुरक्षोपायों		सुनिश्चित करने के उद्देश्य से नीतिगत निर्णयों आदि का पालन न किया जाना; (2) बाल अधिकारों आदि के संरक्षण के लिए प्रदत्त कानूनी सुरक्षोपायों की जांच, समीक्षा करना और रिपोर्ट करना । (3) आयोग के लिए ऐसे किसी मामले		केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य सरकारों द्वारा अल्पसंख्यकों के हितों के संरक्षण के लिए सुरक्षोपायों के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु सिफारिशें करना, (घ) अल्पसंख्यकों के अधिकारों और सुरक्षोपायों के संबंध में विशिष्ट शिकायतों

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	जाता है ताकि उनकी रहन-सहन की स्थितियों का अध्ययन किया जा सके और सरकार को सिफारिशें की जा सकें; (4) मानवाधिकारों के संरक्षण के लिए संवैधानिक अथवा कानूनी सुरक्षोपायों की समीक्षा करना।			राज्य सरकार का क्षेत्र के अंदर ऐसा ही क्षेत्राधिकाचर है । तथापि, यह 20 लाख रुपए से अधिक किन्तु एक करोड़ रुपए से कम के दावों को स्वीकार कर सकता है । इसके अलावा, इसे राज्य के अंदर जिला मंचों पर अपीलीय और पुनरीक्षा अधिकार	के कार्यकरण के संबंध में, वार्षिक व अन्य रिपोर्टें प्रस्तुत करना तथा उपयुक्त उपायों के संबंध में सिफारिशें करना।		की जांच करना निषिद्ध है, जो राज्य आयोग अथवा किसी अन्य आयोग के समक्ष लंबित हो, जिसे किसी कानून के तहत गठित किया गया हो ।		की जांच करना और ऐसे मामलों को उपयुक्त प्राधिकारियों के साथ उठाना, (ङ.) अल्पसंयकों के विरुद्ध किसी भेदभाव के कारण उत्पन्न समस्याओं का अध्ययन आयोजित कराना और उन्हें दूर करने क लिए उपायों की सिफारिश

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
				है। जिला मंचों को उन शिकायतों आदि को प्राप्त करने का क्षेत्राधिकार है, जिनका मूल्य 20 लाख रुपए से अधिक न हो।					करना; (च) अल्पसंख्यकों के समाजार्थिक और शैक्षिक विकास से संबंधित मुद्दों का अध्ययन, अनुसंधान और विश्लेषण आयोजित करना, (छ) केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य सरकार द्वारा उठाए जाने के लिए किसी अल्पसंख्यक समुदाय के

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
									संबंध में उपयुक्त उपाय सुझाना, (त) अल्पसंख्यकों से संबंधित किसी मामले और विशेष रूप से उन्हें पेश आने वाली कठिनाइयों के संबंध में केन्द्रीय सरकार को आवधिक रूप से अथवा विशेष रिपोर्ट देना।

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
शक्तियां	(1) आयोग को सीपीसी के अंतर्गत एक मुकदमे का विचारण करने वाले सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां, विशेष रूप से निम्नलिखित के संबंध में प्राप्त हैं : (क) गवाहों को सम्मन करना और उनकी उपस्थिति प्रवर्तित करना तथा उनकी	वही, जो राष्ट्रीय आयोग को इसके क्षेत्राधिकार के अंदर प्राप्त हैं ।	(1) आयोग को सीपीसी के अंतर्गत एक मुकदमे का विचारण करने वाले सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां, विशेष रूप से निम्नलिखित के संबंध में प्राप्त हैं : (क) भारत के किसी भी भाग से किसी भी व्यक्ति को सम्मन करना तथा उसकी शपथ पर जांच	राष्ट्रीय आयोग (क) गवाहों को सम्मन करना और उनकी उपस्थिति प्रवर्तित करना तथा शपथ पर उनकी जांच करना; (ख) किसी दस्तावेज की खोज और प्रस्तुति; (ग) शपथ-पत्र पर साक्ष्य प्राप्त करना; (घ) संबंधित विश्लेषण की उपयुक्त	किसी शिकायत की जांच करने के दौरान आयोग को, सीपीसी के अंतर्गत एक मुकदमें का विचारण करने वाले सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां विशेष रूप से निम्नलिखित के संबंध में प्राप्त हैं : (क) किसी व्यक्ति को सम्मन करना और उसकीस	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग की तरह ही	आयोग को (1) सीपीसी के अंतर्गत एक मुकदमे का विचारण करने वाले सिविल न्यायालय की सभी शक्तियां, विशेष रूप से निम्नलिखित के संबंध में, प्राप्त हैं : (क) किसी व्यक्ति को सम्मन करना और उनकी उपस्थिति प्रवर्तित करना तथा शपथ	राष्ट्रीय आयोग की तरह ही	(क) किसी व्यक्ति को सम्मन करना और उनकी उपस्थिति प्रवर्तित करना तथा शपथ-पत्र पर उनकी जांच करना; (ख) किसी दस्तावेज की खोज और प्रस्तुति; (ग) शपथ-पत्र पर साक्ष्य प्राप्त करना (घ) किसी न्यायालय अथवा कार्यालय से किसी सार्वजनिक

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांा विधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	शपथ पर जांच करना, (ख) किसी दस्तावेज की खोज और प्रस्तुति, (ग) शपथ-पत्र पर साक्ष्य प्राप्त करना, (ध) किसी न्यायालय या कार्यालय से किसी सार्वजनिक रिकार्ड अथवा उसक ी प्रतिलिपि की मांग करना; (ड.) गवाहों अथवा		करना; (ख) किसी दस्तावेज की खोज और प्रस्तुति; (ग) शपथ-पत्र पर साक्ष्य प्राप्त करना; (घ) किसी न्यायालय या कार्यालय से किसी सार्वजनिक रिकार्ड अथवा उसकी प्रतिलिपि की मांग करना; (ड.) गवाहों अथवा दस्तावेजों की	प्रयोगशाला अथवा किसी अन्य स्रोत से मांग करना; (ड.) गवाहों अथवा दस्तावेजों की जांच के लिए कमीशन जारी करना । (2) आयोग के समक्ष कार्यवाही, आईपीसी की धारा 193 और 228 के अर्थों में और धारा 196 के प्रयोजनार्थ न्यायिक	उपस्थिति प्रवर्तित करना तथा शपथ पर उसकी जांच करना; (ख) किसी दस्तावेज की खोज और प्रस्तुति; (ग) शपथ-पत्र पर साक्ष्य प्राप्त करना; (घ) किसी न्यायालय या कार्यालय से किसी सार्वजनिक रिकार्ड अथवा उसकी प्रतिलिपि		पर उनकी जांच करना; (ख) किसी दस्तावेज की खोज और प्रस्तुति; (ग) शपथ-पत्र पर साक्ष्य प्राप्त करना; (घ) किसी न्यायालय अथवा कार्यालय से किसी सार्वजनिक रिकार्ड अथवा उसकी प्रतिलिपि की मांग करना; (ड.)		रिकार्ड अथवा उसकी प्रतिलिपि की मांग करना; (ड.) गवाहों अथवा दस्तावेजों की जांच के लिए कमीशन जारी करना; (च) निर्धारित किया जाचने वाला कोई अन्य मामला।

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	दस्तावेजों की जांच करने के लिए कमीशन जारी करना । (2) आयोग को किसी जांच के सिलसिले में किसी व्यक्ति से सूचना प्रस्तुत करने की मांग करने की शक्ति प्राप्त है (3) आयोग के समक्ष कार्यवाही, आईपीसी की धारा 193 और 228 के		जांच करने के लिए कमीशन जारी करना ।	कार्यवाही समझी जाती है। आयोग को सीआचरपीसी की धारा 195 और अध्याय 26 क प्रयोजनार्थ एक सिविल न्यायालय भी समझा जाता है। (3) आयोग को कार्यवाही की लम्बिता के दौरान अंतरिम आदेश पारित करने की शक्ति है । (4) कार्यवाही के अंत में	की मांग करना; (ड.) गवाहों अथवा दस्तावेजों की जांच करने के लिए कमीशन जारी करना ।		गवाहों अथवा दस्तावेजों की जांच करने के लिए कमीशन जारी करना । (2) आयोग को किसी मामले को उस मजिस्ट्रेट को भेजने की शक्ति प्राप्त है, जिसका क्षेत्राधिकार हो और मजिस्ट्रेट आरोपी के खिलाफ शिकायत की सुनवाई के लिए कार्यवाही		

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	के अर्थों में और धारा 196 के प्रयोजनार्थ न्यायिक कार्यवाही समझी जाती है। आयोग को सीआरपीसी की धारा 195 और अध्याय 26 के प्रयोजनार्थ एक सिविल न्यायालय भी समझा जाता है। (4) आयोग, केन्द्रीय अथवा राज्य सरकारों के किसी			आयोग, एक आदेश के जरिए विरोधी पक्षकार से वस्तुओं/ सेवाओं में त्रुटियों, कमियों को दूर करने, उन्हें बदलने, जुर्माना अदा करने, अनुचित व्यापार प्रथाएं जारी न रखने, खतरनाक वस्तुओं को वापस लेने, खतरनाक वस्तुओं के विनिर्माण को			करेगा जैसे कि उसे मामला सीआरपीसी, 1973 की धारा 346 के अंतर्गत उसे भेजा गया हो।		

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	अधिकारी अथवा अन्वेषण एजेंसी की सेवाओं का, उनकी सहमति से, कोई जांच आयोजित करने के लिए उपयोग कर सकता है।			जब्त करने आदि के लिए कह सकता है। (5) आयोग के आदेशों के विरुद्ध उच्चतम न्यायालय में अपील की जा सकती है । राज्य आयोग और जिला मंचः इन निकायों को भी राष्ट्रीय आयोग की तरह ही शक्तियां प्राप्त हैं। राज्य आयोग के					

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
				आदेशों के विरुद्ध राष्ट्रीय आयोग में अपील की जा सकती है। जिला मंच के मामले में राज्य आयोग के पास अपील की जा सकती है ।					

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्प-संख्यक आयोग
कार्यवाहियों का आउट कम	(1) यदि आयोग उपयुक्त समझे वह संबंधित सरकार अथवा प्राधिकारी को निम्नलिखित की सिफारिश कर सकता है : (1) शिकायतकर्ता को क्षतिपूर्ति अथवा जुर्माने की अदायगी; (2) अभियोजन आदि के संबंध में कार्यवाही शुरू करना	राष्ट्रीय आयोग की तरह ही । वार्षिक और विशेष रिपोर्टें राज्य विधान मंडल के समक्ष प्रस्तुत की जाती है ।	केन्द्रीय सरकार, सुरक्षोपायों के संबंध में रिपोर्टें, सिफारिशों के संबंध में की गई कार्रवाई के साथ-साथ संसद के दोनों सदनों में प्रस्तुत करती है । यदि मामला किसी राज्य सरकार से संबंधित है तो राज्य सरकार रिपोर्ट को, की	राष्ट्रीय आयोग, राज्य आयोग और जिला मंचों के आदेश अंतिम हैं यदि ऐसे आदेशों के विरुद्ध कोई अपील नहीं की गई है ।	वार्षिक और विशेष रिपोर्टें संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत की जाती हैं ।	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग की तरह हा। वार्षिक और विशेष रिपोर्टें संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत की जाती हैं ।	1) राष्ट्रीय आयोग संबंधित सरकार अथवा प्राधिकारी को अभियोजन आदि के लिए कार्यवाही शुरू करने की सिफारिश कर सकता है । (2) यह निदेशों/आदेशों/समादेशों के लिए उच्चतम न्यायालय अथवा संबंधित उच्च न्यायालय से अनुरोध कर सकता है ।	राष्ट्रीय आयोग की तरह ही	केन्द्रीय सरकार, वार्षिक रिपोर्ट को, की गई कार्रवाई के ज्ञापन के साथ-साथ संसद के दोनों सदनों में प्रस्तुत करेगा।

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	(2) यह निदेश/आदेश/ समादेश हेतु उच्चतम न्यायालय अथवा संबंधित उच्च न्यायालय से अनुरोध कर सकता है । (3) जांच रिपोर्ट की एक प्रतिलिपि और सिफारिशें संबंधित सरकार अथवा प्राधिकारी को भेजना और की		गई कार्रवाई की रिपोर्ट के साथ-साथ राज्य विधानमंडल में प्रस्तुत करती है।				(3) यह संबंधित सरकार अथवा प्राधिकारी को अंतरिम राहत मंजूर करने की सिफारिश कर सकता है (4) केन्द्रीय और राज्य सरकारों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे वार्षिक रिपोर्टों और विशेष रिपोर्टों को, की गई कार्रवाई के साथ,		

अनुलग्नक- IX(1) जारी

विभिन्न संवैधानिक और सांविधिक संस्थानों के गठन, शक्तियों और कार्यों की तुलना

	राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग	राज्य मानवाधिकार आयोग	राष्ट्रीय महिला आयोग	राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद समाधान आयोग, राज्य आयोग और जिला मंच	राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग	राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग	राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग	राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग
	और की गई कार्रवाई के साथ-साथ रिपोर्टें प्रकाशित करना । (4) आयोग की वार्षिक अथवा विशेष रिपोर्टें संसद के दोनों सदनों अथवा संबंधित राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत की जाती हैं ।						रिपोर्ट प्राप्त होने की तारीख से एक वर्ष के अंदर संसद के दोनों सदनों अथवा राज्य विधानमंडलों में प्रस्तुत करेंगे ।		

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा फरवरी, 2009 तक प्रस्तुत की गई रिपोर्टों की सूची

1.	पहली रिपोर्ट	:	सूचना का अधिकार-उत्तम शासन के लिए मास्टर कुंजी
2.	दूसरी रिपोर्ट	:	मानव संपदा का व्यापक विस्तार हकदारियां और अधिशासन-एक मामला अध्ययन
3.	तीसरी रिपोर्ट	:	संकट प्रबंधन-निराशा से आशा की ओर
4.	चौथी रिपोर्ट	:	शासन में नैतिकता
5.	पांचवी रिपोर्ट	:	सार्वजनिक व्यवस्था - सभी के लिए न्याय.....सभी के लिए शान्ति
6.	छठी रिपोर्ट	:	स्थाननीय अधिशासन-भविष्य की ओर प्रेरणादायी यात्रा
7.	सातवीं रिपोर्ट	:	विवाद समाधान हेतु क्षमता निर्माण मनमुटाव से संयोजन तक
8.	आठवीं रिपोर्ट	:	आतंकवाद से संघर्ष-न्यायसंगतता द्वारा संरक्षण
9.	नौवीं रिपोर्ट	:	सामाजिक पूंजी-एक भागीदारीपूर्ण नियति
10.	दसवीं रिपोर्ट	:	कार्मिक प्रशासन का पुनःमार्जन-नई ऊंचाइयां प्राप्त करना
11.	ग्यारहवीं रिपोर्ट	:	ई-अधिशासन का संवर्धन "स्मार्ट" आगे बढ़ते कदम