P: ISSN NO.: 2394-0344 RNI No.UPBIL/2016/67980 VOL-3* ISSUE-4*(Supplementary Issue) July- 2018
E: ISSN NO.: 2455-0817 *Remarking An Analisation*

लोकपाल सैद्धातिक परिप्रेक्ष्य : एक अध्ययन

अंजना खेर
शोधार्थी,
राजनीति विज्ञान,
लोकप्रशासन एवं मानवाधिकार
अध्ययनशाला,
विक्रम विश्वविद्यालय,
उज्जैन, म.प्र., भारत

सारांश

आधुनिक लोकतांत्रिक देशों में इस बात की अधिकाधिक आवश्यकता महसूस की जा रही है कि राज्य में एक ऐसा स्वतंत्र और निष्पक्ष अभिकरण देना चाहिए जो प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार के मामलों पर निर्भिकतापूर्वक विचार कर सके तथा इस संबंध में जनता कि शिकायतों की छानबीन कर उन्हें दूर करने की दिशा में प्रभावशाली भूमिका निभा सके और इस प्रकार जनता के प्रशासन के प्रति निरन्तर गिरते जा रहे विश्वास को पुनः ऊपर उठा सके तथा लोकपाल एक ऐसा ही स्वतंत्र और सर्वोच्च अधिकारी होता है। जो प्रशासन में सुधार के लिए वह समझाने, आलोचना करने तथा प्रचार करने के साधनों को अपनाता है। अतः हमारे लिये यह जानना आवश्यक है कि लोकपाल का स्वरूप क्या है एवं कार्य क्या है तथा विभिन्न देशों में इसकी स्थिति क्या है ?

मुख्य शब्द : लोकपाल, प्रशासनिक अधिकारी, भ्रष्टाचार।

प्रस्तावना

भारत एक लोकतन्त्रात्मक शासन प्रणाली वाला देश है। आधुनिक युग लोक–कल्याणकारी राज्य का युग है। इस युग में सरकार और उसकी प्रशासकीय शाखा के कार्य निरन्तर बढ़ते जा रहे है। इन कार्यों के बढ़ने से निरन्तर भ्रष्टाचार बढ़ता जा रहा है क्योंकि प्रशासन के हाथ में बहुत से महत्वपूर्ण अधिकार आ गये। प्रशासकीय कर्मचारी और अधिकारी चाहे वे राजनीतिक हो या गैर–राजनीतिक हो कभी–कभी (और भारत में प्राय ही) इन अधिकारों का दुरूपयोग करते है। उनके इस आचरण को भ्रष्टाचार कहते है। इस भ्रष्टाचार के प्रति जनता को अपनी आवाज उठाने का अधिकार होना चाहिए। यह अधिकार उसे प्राप्त भी है। परन्तु इस अधिकार मात्र से कुछ नहीं हो जाता। इस अधिकार के क्रियान्वितीकरण के लिए यह आवश्यक है कि राज्य में एक ऐसा संगठन तंत्र तैयार किया जाय जो जनता की इस तरह की शिकायतों की तुरन्त सुनवाई कर इनके तुरन्त निराकरण की व्यवस्था करें।

प्रजातन्त्र को सफल बनाने का दायित्व प्रत्येक नागरिक पर समान रूप से होता है लेकिन नागरिक अपने इस कर्त्तव्य में सफल नहीं होता है, तब प्रजातन्त्र की सफलता की आशा करना उपयुक्त दिखाई नहीं देता। वर्तमान युग में प्रजातन्त्र को नागरिक की अपेक्षा सत्ता से अधिक भय दिखाई देता है। सम्पूर्ण प्रशासकीय यंत्र विभिन्न प्रकार की अव्यवस्थाओं और कठिनाईयों के बीच खड़ा दिखाई देता है। प्रजातंत्र को प्रशासकीय अधिकारियों से भी भय है और राजनैतिक नेताओं से भी। यदि भारतीय प्रजातन्त्र का हम संघावलोकन करें तब हमें यह अनुभव होता है कि इस पूरे देश को भ्रष्टाचार ने बुरी तरह से जकड़ लिया है। राजनीतिक जीवन भी इससे बचा हुआ नहीं है। प्रो. रूथना स्वामी ने कहा है, ''भारतीय प्रशासन में भ्रष्टाचार सबसे अधिक दुर्भाग्यपूर्ण तत्व है।'' भ्रष्टाचार की इस प्रवृत्ति से मुक्ति पाने के लिये किसी न किसी व्यवस्था का खोजना आवश्यक है। यदि ऐसा नहीं किया गया तो समस्त जनतन्त्र ओर प्रशासन निर्जीव और गतिविहीन हो जायेंगे। इसलिये लोकपाल की संस्था का अध्ययन किया जाना आवश्यक है।

प्रशासन में भ्रष्टाचार को मिटाने और अकुशलता को दूर करने के लिए विभिन्न देशों में समय–समय पर अनेक कदम उठाए गए। इस दिशा में अनेक संस्थान स्थापित किए गए है जो स्थायी रूप से निरन्तर प्रयत्नशील है। यहाँ हमारा उद्देश्य सभी संस्थानों का वर्णन करना नहीं है। हमारा मन्तव्य औम्बुडसमैन (लोकपाल) के बारे में विचार करना है। भारत में औम्बुडसमैन संस्थान को ही 'लोकपाल' का नाम दिया गया है।

आधुनिक लोकतान्त्रिक देशों में इस बात की अधिकाधिक आवश्यकता अनुभव की जा रही है कि राज्य एक ऐसा स्वतन्त्र और निष्पक्ष अभिकरण होना चाहिए जो प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार के मामलों पर निर्भीकतापूर्वक विचार कर

सके, इस सम्बन्ध में जनता की शिकायतों की समुचित छान–बीन कर उन्हें दूर करने की दिशा में प्रभावशाली हो सके और इस प्रकार जनता में प्रशासन के प्रति निरन्तर गिरते जा रहे विश्वास को पुनः स्थापित कर सकें। ओम्बुड्समेन एक ऐसा ही स्वतन्त्र और सर्वोच्च अधिकारी होता है जो जनता का विश्वास जीतने के लिए उसकी शिकायतों को देखता है तथा उन पर उचित कार्यवाही करता है।[1]

कुछ समय से लोकपाल की ओर भारतीय विधानकारों का ध्यान आकर्षित हो रहा है। भारत में निःसन्देह एक ऐसे तन्त्र की स्थापना आवश्यक है जो नागरिकों की कठिनाइयों को परितोष प्रदान कर सके। संसदीय और न्यायिक नियंत्रण इन सम्बन्ध में अत्यधिक अपर्याप्त सिद्ध हो चुके है। चूँकि यह भी विचारावस्था में है अतः हमारे लिये यह जानना आवश्यक है कि लोकपाल का प्रमुख स्वरूप क्या है, अन्य राष्ट्रों में इस सन्दर्भ में क्या अनुभव प्राप्त हुये है और प्रस्तावित भारतीय रचना की प्रकृति क्या है?

लोकपाल संसद का एक अधिकारी है, उसका कार्य सरकारी विभागों के प्रतिकूल आई शिकायतों का अन्वेषण करना है, वह इसकी जाँच करता है कि क्या सरकारी विभागों ने नागरिकों के साथ अनूचित बर्ताव किया है और यदि उसे यह जानकारी हो जाती है कि सरकारी विभागों के प्रतिकूल आये परिवाद औचित्यता से परिपूर्ण है तो वह नागरिकों को उपचार प्राप्त कराने में सहायता करता है। उसकी पदस्थिति बहुत ऊँची होती है – देश के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के समकक्ष और वह सहकारी अधिकारियों तथा कभी–कभी मन्त्रियों द्वारा किये गये भ्रष्टाचार के कार्यों और कुप्रशासन का अन्वेषण करता।[2]

साहित्यावलोकन

द ओम्बुड्समेन, डोनाल्ड सी रावत, संस्करण–द्वितीय इस पुस्तक में लेखक ने ओम्बुड्समेन अर्थात लोकपाल के प्रति विश्व की बढ़ती रूचि को स्पष्ट करने का प्रयास किया है जिसमें व्यवस्थापिका द्वारा ओम्बुड्समेन की नियुक्ति के लिये कहा गया है, जो लोकतन्त्र की शक्ति में वृद्धि करेगा। पुस्तक को लेखक ने चार भागों में विभक्त किया है। पहला भाग ओम्बुड्समेन से सम्बन्धित व्यवस्थाओं के सन्दर्भ में है, विशेष करके स्वीडन, फीनलैण्ड, डेनमार्क, नार्वे, पश्चिम जर्मनी, न्यूजीलैण्ड की लोकपाल से सम्बन्धित व्यवस्थाओं का वर्णन है। दूसरे भाग में लोकपाल से संबंधित संस्थाओं को लिया गया है। जिसमें यू. एस. आर्मी के इंस्पेक्टर जनरल फिलिपिंस की प्रेसिडेंटिश्यल कम्पलेंट एण्ड यूरोपियन कमेटी ऑफ हुमन राईट्स का वृतान्त है। तीसरे भाग में यूनाईटेड स्टेट्स किंगडम में कनाडा, आयरलैण्ड, नीदरलैण्ड से सम्बन्धित व्यवस्थाओं का वर्णन हैं चौथे भाग में ओम्बुड्समेन की आवश्यकता व उसके द्वारा दी गई जानकारी और राज्यों एवं केन्द्रों में लोकपाल की आवश्यकता का वर्णन है।

भ्रष्टाचार और लोकपाल विधेयक : एक विश्लेषण, विभा देशपाण्डे, 2012 यह शोध पत्र भारत की ज्वलंत समस्या भ्रष्टाचार और लोकपाल विधेयक के विश्लेषण से सम्बन्धित है। भ्रष्टाचार की व्यवस्था एक वाक्य में इस प्रकार कर सकते हैं कि, भ्रष्टाचार याने अपने स्वयं के फायदे हेतु किया गया स्वतन्त्रता का दुरूपयोग है। भ्रष्टाचार सभी स्तरों पर दिखाई देता है। संविधान में महत्वपूर्ण समझी जाने वाली संस्थाएँ भी भ्रष्टाचार से खोखली हो गई है। देश की संसद भी भ्रष्टाचार मुक्त नहीं है।

ओम्बुड्समेन फॉर अमेरिकन गवर्नमेंट, स्टेनले वी एंडरसन, 1968, में यह पुस्तक स्वीडन के ओम्बुड्समेन सिस्टम से लेकर सम्पादित की गई है जिसमें ओम्बुड्समेन के विभिन्न स्वरूपों की भिन्न–भिन्न देशों के सन्दर्भ में चर्चा की गई है। जिसमें पाँच विद्वान लेखकों के लेख शामिल है।

करप्शन एण्ड कन्ट्रोल ऑफ मालएडमिनिस्ट्रेशन, जॉन बी. मन्तेरियों 1966, ने इस पुस्तक में लोकपाल और लोकायुक्त जैसी संस्थाओं के द्वारा अलग–अलग देशों में भ्रष्टाचार पर रोकथाम लगाने के नियमों पर विचार किया है। और लेखक ने भारत में बढ़ते हुए भ्रष्टाचार के बारे में भी चर्चा की है और इसे रोकने का उपाय लोकपाल को नियुक्त करना बताया है।

शोध पत्र के उद्देश्य

प्रस्तुत शोध पत्र में लोकपाल विधेयक के कार्य, उपयोगिता, महत्व और विशेषताओं का अध्ययन एवं विश्लेषण करना है तथा विभिन्न देशों में लोकपाल की स्थिति का अध्ययन किया गया है।

शोध प्रविधि

प्रस्तुत शोध पत्र में ऐतिहासिक एवं विश्लेषणात्मक अध्ययन पद्धति का प्रयोग किया गया है। इस शोध पत्र में तथ्यों का संकलन पुस्तकों, समाचार–पत्र, पत्रिकाओं एवं शासकीय अभिलेखों से प्राप्त किया गया है।

सैद्धान्तिक विवेचना

ओम्बुड्समैन (लोकपाल) एक स्वतन्त्र और सर्वोच्च अधिकारी है जो लोक सेवकों के विरूद्ध शिकायत सुनता है, सम्बन्धित विषय की जाँच–पड़ताल करता है तथा उचित कार्यवाही के लिए सिफारिश करता है। वह स्वयं की पहल पर जाँच–पड़ताल प्रारम्भ कर सकता है। प्रशासन में सुधार के लिए वह समझाने, आलोचना करने तथा प्रचार करने के साधनों को अपनाता है। कानूनन वह प्रशासनिक कार्यों को बदलने की शक्ति नहीं रखता है।

ओम्बुड्समैन (लोकपाल) के अस्तित्व मात्र से लोक सेवकों में भय रहता है। वे शक्ति का दुरूपयोग अथवा अतिक्रमण नहीं करते है। यह संस्था एक माध्यम है जिसके द्वारा जनता और सरकार तथा लोक सेवक और विभागों के बीच एक संचार व्यवस्था स्थापित की जाती है। यद्यपि इसके द्वारा जनता की सभी शिकायतों का निराकरण नहीं किया जा सकता है, किन्तु उन्हें न्यून करने में सहायता अवश्य मिलती है। यह प्रशासन तन्त्र को साफ–सुथरा बनाये रखने में मदद करता है। लोक सेवक इसके भय से स्वेच्छाचारी व्यवहार नहीं करते और कार्य पद्धति में सुधार करते रहते है। शिकायत दूर करने के अन्य तरीकों की अपेक्षा ओम्बुड्समैन (लोकपाल) अधिक श्रेष्ठ है क्योंकि इस तक जन सामान्य की पहुँच है, यह

निष्पक्ष होता है, इसके कार्यकर्त्ता विशेषज्ञ होते है तथा भेदभावपूर्ण व्यवहार नहीं करते है।[3]

ब्रिटेनिका विश्वकोश में ओम्बुड्समैन (लोकपाल) को नौकरशाही की शक्तियों के दुरूपयोग के सम्बन्ध में नागरिकों द्वारा की गयी शिकायतों की खोज करने हेतु व्यवस्थापिका का आयुक्त कहा गया है। इस प्रकार, यह व्यवस्थापिका का एक अधिकृत अभिकर्ता है जो सरकार एवं प्रशासनिक अधिकारियों के अर्द्ध–न्यायिक एवं अन्य प्रशासनिक कृत्यों पर निरन्तर चौकसी रखता है। प्रशासनिक अधिकारियों के विरूद्ध कुप्रशासन, प्रशासनिक स्वविवेक का दुरूपयोग, भ्रष्ट आचरण, पक्षपात, भाई–भतीजावाद, राजनीतिक प्रभाव आदि के सम्बन्ध में नागरिकों द्वारा की गयी शिकायतों की खोजबीन करना तथा पीड़ित पक्ष को समुचित राहत दिलाना ही उसका मुख्य कार्य है।[4]

लोकपाल का कार्य

लोकपाल का प्रमुख कार्य नागरिकों की रक्षा करना है। यद्यपि नागरिकों की रक्षा का कार्य न्यायालय करते है, किन्तु न्यायिक प्रक्रिया इतनी जटिल और मंद भी हो गयी है कि साधारणतया नागरिक इसे नहीं अपनाते। संसद भी नागरिकों के कष्टों को दूर करने में बहुत योगदान करती है, परन्तु एक व्यक्ति विशेष व्यक्तिगत शिकायतों की याचिका इसमें प्रस्तुत नहीं कर सकता। अतः लोकपाल एक ऐसी उपयुक्त संस्था है जो प्रशासनिक कार्यों और नागरिकों की शिकायतों से सम्बन्ध रखती है। लोकतन्त्रात्मक शासन प्रणाली ही एक ऐसी शासन व्यवस्था है जिसमें यह महत्वपूर्ण कार्य करने में समर्थ होती है। यदि सरकार कहीं जनता के हितों के प्रति उदासीन हो जाती है तो वहाँ इस संस्था द्वारा जनहित की रक्षा की जाती है।

लोकपाल एक ऐसी संस्था है जिसके भय से लोकसेवक अपनी शक्ति का दुरूपयोग करने में असमर्थ रहते है। भय से लोकसेवक नौकरशाही पूर्ण व्यवहार नहीं करते तथा कार्य पद्धति में सुधार के पक्षपाती रहते है। जनता की शिकायतों को दूर करने का सर्वश्रेष्ठ तरीका लोकपाल ही होता है क्योंकि यह एक निष्पक्ष संस्था होती है। इसके कार्यकर्ता भेदभाव पूर्ण व्यवहार नहीं करते। यह संस्था प्रजातान्त्रिक शासन को स्पष्ट रखने में सहायता पहुँचाती है। लोकपाल के कार्य बहुमुखी है और विभिन्न देशों में इन कार्यों में न्यूनाधिक अन्तर पाया जाता है, तथापि सामान्यतः लोकपाल का मुख्य कार्य नागरिकों की सुरक्षा करना है। लोक–सेवकों, अधिकारियों आदि के विरूद्ध और कहीं–कहीं मंत्रियों के विरूद्ध भ्रष्टाचार सम्बन्धी आरोपों की जाँच करने, नागरिकों या संसद–सदस्यों से प्राप्त शिकायतों की छानबीन करने और अपने निर्णयों तथा सुझावों को सम्बन्धित विभागों को भेजने आदि के महत्वपूर्ण कार्य लोकपाल अथवा संसदीय आयुक्त को निभाने पड़ते है। उसके सुझाव सिफारिशों के रूप में नहीं होते है, सरकार प्रायः उन्हें मानने के लिए बाध्य नहीं होती। अतः लोकपाल एक उपयुक्त संस्था है जो प्रशासनिक कार्यों के प्रति औसत नागरिकों की शिकायतों से सम्बन्धित होती है। लोकतान्त्रिक शासन–व्यवस्था में इसका महत्वपूर्ण प्रभाव होता है। यही कारण है कि नागरिक इसके पक्षपाती होते है।

लोकपाल की उपयोगिता और महत्व

लोकपाल संस्था को जहाँ भी अपनाया गया है वहाँ यह सफलतापूर्वक कार्य कर रही है और दूसरे देश भी इसकी उपयोगिता से अनभिज्ञ नहीं है। लोकपाल संस्था के महत्व और आवश्यकता को संक्षेप में निम्नानुसार दर्शाया जा सकता है :–

1. सामान्यतः इसे संसद की संख्या के रूप में स्थापित किया जाता है यह संस्था संसद और सरकार से स्वतन्त्र रहते हुए अपने कार्यों का निर्वाह निष्पक्ष रूप से करती है।
2. लोकपाल प्रशासन का पर्यवेक्षणकर्ता ही नहीं है बल्कि व्यक्ति के अधिकारों का रक्षक भी है। इसके माध्यम से न्याय और निष्पक्षता की भावना का विकास होता है। जनता की ओर से यह प्रशासन के दिन–प्रतिदिन के कार्यों पर दृष्टि रखता है, जनता की शिकायतों को सुनता है और उन्हें दूर करने के लिए महत्वपूर्ण सुझाव देता है।
3. लोकपाल का पुनरावलोकन प्रायः अर्द्ध–न्यायिक पद्धति का होता है। इसकी जाँच–पड़ताल अनौपचारिक होती है और शिकायतों आदि की जाँच करते समय इसे अधिकार होता है कि यह कार्यालय की फाइलों को देख सके तथा अधिकारियों से स्पष्टीकरण माँग सके। इस प्रकार लोकपाल की प्रतिष्ठा बहुत ऊँची होती है और वह प्रभावशाली रूप में 'जनहित रक्षक' की भूमिका–निभा सकता है।
4. लोकपाल संस्था बहुत कम खर्चीली और अत्यन्त छोटे आकार की होती है।
5. लोकपाल की कार्यवाही विस्तृत और जटिल नहीं होती, वरन् इसके कार्यों के केन्द्र बिन्दु कुप्रशासन प्रक्रिया, भ्रष्टाचार आदि से सम्बन्धित मूल प्रश्न होते है, अतः यह अपने कार्यों को बड़े प्रभावी ढंग से निभा सकता है।
6. इसकी कार्यवाही में पर्याप्त लोचशीलता रहती है। इसके सामने कई विकल्प रहते है। जिनमें से परिस्थिति के अनुसार यह किसी एक को चुन लेता है।
7. इनकी जाँच–पड़ताल खुले रूप में होती है। इसके सभी अभिलेख प्रेस को दे दिए जाते है तथा उनका व्यापक प्रचार किया जाता है।
8. इसके निर्णय तुरन्त कार्यवाही के आदेश न होकर सिफारिश के रूप में होते है जिनको विभाग साधारणतः स्वीकार कर लेते है।
9. इसकी प्रक्रिया स्पष्ट और सरल होती है। कोई व्यक्ति स्वयं प्रभावित न होते हुए भी इससे प्रशासन की शिकायत कर सकता है, किन्तु यह जाँच–पड़ताल तभी प्रारम्भ करता है जब इसे विश्वास हो जाए कि शिकायत के पीछे कोई स्वार्थ की भावना नहीं है। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता से वंचित व्यक्ति लिखित रूप में लोकपाल से सम्पर्क स्थापित कर सकता है।

P: ISSN NO.: 2394-0344 RNI No.UPBIL/2016/67980 VOL-3* ISSUE-4*(Supplementary Issue) July- 2018
E: ISSN NO.: 2455-0817 Remarking An Analisation

10. किसी अधिकारी के विरूद्ध मामला बनाते समय यह अपने विवेक का प्रयोग करता है। यह किसी अधिकारी को दण्ड नहीं दे सकता। अधिक से अधिक इतना कर सकता है कि उसे न्यायालय के सम्मुख प्रस्तुत कर दे, किन्तु ऐसा यह अपवाद रूप में तभी करता है जब इसके पास कोई विकल्प न रहे।
11. संसद में विरोधी दलों की उपेक्षा करने वाली उघण्डी मन्त्रियों के कार्यों का अवलोकन करने के लिये लोकपाल आवश्यक है।
12. इसकी कार्यवाही में प्रायः लचीलापन रहता है। इसके समक्ष अनेक विकल्प होते है जिनमें से यह परिस्थिति के अनुसार चुनने में समर्थ होता है।

लोकपाल की मुख्य विशेषताएँ :

लोकपाल कानून की मुख्य विशेषताओं को निम्नलिखित ढंग से रखा जा सकता है :–

1. लोकपाल स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष होगा। उन्हें सरकारी अथवा किसी भी अन्य प्रकार के बाह्य दबाव से मुक्त होकर काम करने की स्वतन्त्रता प्राप्त होगी।
2. लोकपाल की नियुक्ति प्रधानमंत्री की सलाह पर राष्ट्रपति के द्वारा भारत के मुख्य न्यायाधीश से परामर्श लेकर की जायेगी। इस सम्बन्ध में विरोधी दलों के नेताओं से भी परामर्श किया जा सकता है।
3. लोकपाल संस्था में एक अध्यक्ष के अतिरिक्त दो अन्य सदस्य होंगे। अध्यक्ष का दर्जा सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के बराबर होगा।
4. लोकपाल अपने कार्यों के लिए नियमित प्रशासन पर निर्भर नहीं होगा। उसकी अपनी अलग प्रशासनिक व्यवस्था, संगठन, कर्मचारी तथा अलग सचिवालय होगा।
5. लोकपाल का कार्यकाल पाँच वर्षों का होगा। कार्यकाल पूरा हो जाने के पश्चात् वह लाभ के किसी अन्य पद पर किसी भी संगठन में कार्य नहीं करेगा।
6. लोकपाल को पदच्युत करने की प्रक्रिया वही होगी जो भारत के मुख्य न्यायाधीश को पद से हटाने के समय अपनायी जाती है।
7. लोकपाल को सार्वजनिक एवं शासकीय व्यक्तियों के दुराचरण के सम्बन्ध में जाँच का अधिकार प्राप्त है। प्रधानमंत्री, अन्य मंत्रियों, संसद–सदस्यों, मुख्य मंत्रियों और राज्य के मंत्रियों तथा राज्य विधानमण्डल के सदस्यों के विरूद्ध दुराचरण एवं भ्रष्टाचार के मामलों की जाँच करने का क्षेत्राधिकार इसे प्राप्त है।
8. शिकायत करने पर पाँच वर्ष पूर्व तक के मामलों की भी जाँच लोकपाल द्वारा की जा सकती है।
9. लोकपाल जाँच–कार्य के कालान्तर्गत यदि आवश्यक समझे तो किसी भी विभाग से प्रतिवेदन अभिलेख या अन्य किसी भी प्रकार की सूचना माँग सकता है। वह अगर आवश्यक समझे तो बयान देने के लिए किसी भी अधिकारी को अपने समक्ष उपस्थित होने को बाध्य कर सकता है।
10. लोकपाल की जाँच कार्यवाहियों में देश की कोई भी सर्वोच्च शक्ति बाधा नहीं डाल सकती है उसके पास विचाराधीन मामलों की बिना उसकी अनुमति के हटाया नहीं जा सकता है न्यायापालिका भी उसके कार्यों में हस्तक्षेप नहीं कर सकती है।
11. लोकपाल की वार्षिक रिपोर्ट संसद में पेश की जायेगी, परन्तु लोकपाल यह प्रतिवेदन सीधे संसद को नहीं भेजेगा। बल्कि वह अपने कार्य–निर्णयों और प्रशासन के सम्बन्ध में एक समेकित प्रतिवेदन राष्ट्रपति को भेजेगा और राष्ट्रपति 90 दिन के अन्दर व्याख्यात्मक टिप्पणियों सहित इसे संसद के दोनों सदनों में प्रस्तुत करवायेगा।

विभिन्न देशों में लोकपाल (ओम्बुड्समैन) संस्था :

आज लोकपाल की उपयोगिता निर्विवाद है। यहाँ हमारा उद्देश्य सभी संस्थानों का वर्णन करना नहीं है। हमारा मन्तव्य लोकपाल के बारे में विचार करना है प्रायः सभी विचारक यह मानते है कि इसके द्वारा प्रशासन की मूल समस्या भ्रष्टाचार और अकुशलता पर प्रहार किया जाता है। जॉन. बी. मांटीरों के शब्दों में, ''नियंत्रण की विभिन्न व्यवस्थाओं में केवल लोकपाल ही कुप्रशासन और भ्रष्टाचार से एक साथ निपटने का प्रयास करता है।'' सोवियत संघ में वक्ता (च्तवबनतंजवते) नाम के अधिकारी होते है जो लोकपाल के समान ही कार्य करते है। विभिन्न देशों में लोकपाल पद्धति के न्यूनाधिक विभिन्न रूप है यह उचित होगा कि हम कुछ प्रमुख देशों में 'लोकपाल पद्धति' का अवलोकन करें।

स्वीडन की लोकपाल पद्धति

स्वीडन में लोकपाल का शाब्दिक अर्थ है – 'प्रतिनिधि' अथवा 'वकील'। 19वीं शताब्दी के आरम्भ में स्वीडन के लिए जो नया संविधान बनाया गया उसमें एक लोकपाल नामक अधिकारी की नियुक्ति का विशेष प्रावधान किया गया। इन अधिकारी का कार्य यह निश्चित किया गया कि ''वह इस बात को देखे कि सरकारी अधिकारियों और कर्मचारियों द्वारा नियमों का पालन किया जा रहा है अथवा नहीं।'' लोकपाल को लोक–सेवकों के विरूद्ध लगाए गए भ्रष्टाचार सम्बन्धी आरोपों की जाँच करने का काम भी सौंपा गया। उसे अधिकार दिया गया कि वह नागरिकों से प्राप्त शिकायतों की छानबीन करे, समाचार–पत्रों में प्रकाशित आरोपों की जाँच–पड़ताल करें और सम्बन्धित कागजों तथा फाइलों की माँग करें।

वास्तव में, स्वीडन में 1809 में लोकपाल की स्थापना संसद ने सम्राट की शक्ति के विरूद्ध एक अभिकरण के रूप में की थी, लेकिन अब इसे नागरिकों के अधिकारों का संरक्षक (ळनंतकपंद व िबपजपमदश तपहीजे) के रूप में देखा जाता है। इस प्रकार हम उसे 'जनहित–रक्षक' कह सकते है। स्वीडन में लोकपाल की नियुक्ति एक निर्वाचक मण्डल द्वारा की जाती है और उसी के द्वारा उसे हटाया जा सकता है। लोकपाल सामान्यतः ख्याति प्राप्त विधि–वेत्ता होते है जिनकी प्रतिष्ठा बहुत ऊँची रहती है। उन्हें सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के बराबर वेतन दिया जाता है। उनका काम नियमों और परिनियमों के परिपालन का पर्यवेक्षण करना होता है। वे उल्लंघन कर्त्ताओं के खिलाफ कार्यवाही करते है और प्रशासकीय अधिकारियों तथा निर्णयों के विरूद्ध की गई शिकायतों की जाँच करते है। उनका क्षेत्राधिकार असैनिक प्रशासकीय कर्मचारियों के अलावा न्यायाधीशों

तथा पादरियों पर भी लागू होता है, किन्तु मन्त्रिगण उनके क्षेत्राधिकार के बाहर रखे गए है ताकि संसदीय उत्तरदायित्व विभाजित न हो जाए। सैनिक अधिकारियों के लिए 'सैनिक लोकपाल' अलग होते है। स्वीडन में लोकपाल यद्यपि निर्णय की पुनर्वीक्षा (Review) नहीं कर सकते, लेकिन उन्हें मुकदमों के सम्बन्ध में न्यायाधीशों की कार्यप्रणाली तथा उनके व्यवहार की आवश्यक जाँच करने का अधिकार है। जाँच–पड़ताल के उपरान्त लोकपाल सम्बन्धित विभागों को अपने सुझाव भेज देते है। लोकपाल की अनुशंसाओं के प्रकाश में विभाग शिकायतों के समाधान के लिए समुचित कार्यवाही करते है। उल्लेखनीय है कि लोकपाल की सिफारिशें स्वीडन में सुझावों के रूप में ही मान्य है, वे सरकार पर बाध्यकारी नहीं है। फिर भी प्रायः उनकी सिफारिशों को सरकार द्वारा पूरा सम्मान दिया जाता है और इसीलिए स्वीडिश लोकपाल का प्रभाव व्यापक और प्रतिष्ठा ऊँची है।

डेनमार्क में लोकपाल पद्धति

यहाँ लोकपाल की नियुक्ति संसद द्वारा प्रत्येक आम निर्वाचन के बाद की जाती है। संसद का विश्वास खो देने पर उसे पद से हटाया जा सकता है। उसे अधिकार है कि वह मंत्रियों तथा लोक–कर्मचारियों के सम्बन्ध में शिकायतों की जाँच करें एवं संसदीय नियमों और कार्य–विधियों की त्रुटियों को बताए लेकिन उसे न्यायाधीशों के कार्य और व्यवहार पर टीका–टिप्पणी करने का अधिकार नहीं है। लोकपाल का कर्त्तव्य है कि वह संसद के समक्ष अपना वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करें।

नार्वे तथा न्यूजीलैण्ड में लोकपाल पद्धति

डेनमार्क के मॉडल को ही 1962 में नार्वे में अपनाया गया और 1962 में ही न्यूजीलैण्ड में संसदीय आयुक्त के नाम से लोकपाल संस्थान शुरू किया गया। संसदीय आयुक्त की नियुक्ति निचले सदन की सलाह पर गवर्नर जनरल द्वारा की जाती है और संसद की अवधि तक ही वह अपने पद पर रहता है। संसद के निर्वाचन के बाद संसद की सिफारिश पर उसकी पुनर्नियुक्ति की जा सकती है। न्यूजीलैण्ड में संसदीय आयुक्त को मंत्री पर प्रत्यक्ष नियंत्रण रखने का अधिकार नहीं है। विदेशी सम्बन्ध अन्तर्देशीय राजस्व और प्रधानमंत्रीय विभाग भी उसके क्षेत्र के बाहर है।

ब्रिटेन में पार्लियामेण्टरी कमिश्नर या लोकपाल

ब्रिटेन में इस संस्था की स्थापना का प्रस्ताव सबसे पहले 1961 में सर जॉन याट की अध्यक्षता में स्थापित समिति ने किया। प्रस्ताव में कहा गया कि लोकपाल (ओम्बुड्समैन) को कुशासन अथवा अनुचित निर्णयों के विरूद्ध अपील की सुनवाई का कार्य सौंपा जाए। 1962 में मैकमिलन सरकार ने इस प्रस्ताव को ठुकरा दिया। श्रमिक दल ने लोकपाल की स्थापना का प्रस्तावना अपने 1964 के चुनाव घोषणा पत्र में शामिल किया। सत्तारूढ़ होने के बाद 1965 में इस बारे में 'श्वेत–पत्र' तैयार किया गया और 1967 में इसके लिए आवश्यक कानून पारित कर दिया गया।

ब्रिटिश लोकपाल लगभग वैसा ही पदाधिकारी है जैसा स्वीडन, डेनमार्ग या न्यूजीलैण्ड का लोकपाल (ओम्बुड्समैन) है। उसकी नियुक्ति यद्यपि सम्राट द्वारा (सरकार के परामर्श पर) की जाती है पर उसे हटाने का अधिकार केवल संसद को ही है। ब्रिटिश ओम्बुड्समैन (लोकपाल) या पार्लियामेंटरी कमिश्नर (संसदीय आयुक्त) सिविल सेवाओं के लिए जाते है और उनके क्षेत्राधिकार में सभी मंत्रालय, विभाग, सिविल सेवा सम्बन्ध, सुरक्षा, कर्मचारी प्रशासन, पुलिस क्रिया, निगम, सरकारी ठेके आदि को इनके क्षेत्राधिकार से बाहर रखा गया है। लोकपाल को शिकायते संसद सदस्यों द्वारा ही पेश की जाती है और अपनी जाँच आदि के परिणाम भी उसे संसद सदस्यों को ही बताने पड़ते है। लोकपाल प्राप्त शिकायत के बारे में सम्बन्धित विभाग से पूछताछ करता है और यदि विभागीय उत्तर से उसे सन्तोष हो जाए तो लोकसभा के सम्बन्धित सदस्य को सूचित कर देता है। यदि वह शिकायत को उचित समझता है तो संसद को अपनी रिपोर्ट पेश कर देता है। ब्रिटेन में लोकपाल कितना प्रभावशाली सिद्ध हुआ है, इसका समुचित मूल्यांकन अभी किया जाना शेष है। सामान्यतया उसके कार्य को उपयोगी पाया गया है और इसीलिए उसका अधिकार क्षेत्र बढ़ाकर अब राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा तथा स्थानीय स्वशासन को भी उसके अन्तर्गत कर दिया गया है।[5]

भारत में लोकपाल की आवश्यकता

भारतीय लोक प्रशासन में भ्रष्टाचार एक बहुचर्चित विषय बन गया है और सीधा–साधा दबा हुआ व्यक्ति भी उसकी बात करते हुए कटुता से भर जाता है। आज यह एक तथ्य है कि हमारे देश में बढ़ता हुआ भ्रष्टाचार भारतीय लोक–प्रशासन के उदर में नासूर है। पद प्राप्ति तथा राजनीतिक पहुँच के पीछे अन्धी दौड़ ने देश में भ्रष्टाचार को बहुत बढ़ावा दिया है और अब इसे दुराशयी कैन्सर के समान मान लिया गया है। विदेशी विद्वान टॉब ने भी इस तथ्य को स्वीकार किया है कि भ्रष्टाचार द्वारा कार्य सिद्ध करना भारत में एक सामान्य और सर्वत्र फैली हुई बीमारी है।

भारतीय लोक प्रशासन में भ्रष्टाचार के कैन्सर को उभरते हुए देखकर एक ऐसी प्रभावकारी मशीनरी की अत्यधिक आवश्यकता है जो कष्टों को दूर कर सकें।

भारतीय संविधान में कोई ऐसा उपकरण नहीं है जिससे प्रशासन में विलम्ब, भ्रष्टाचार, भाई–भतीजावाद, स्वेच्छाचारिता, अनियमितता तथा जनता के साथ अन्याय व शिकायतें सुनी जा सके। न्यायालयों का न्यायिक समीक्षा का क्षेत्राधिकार इतना सीमित है कि वे प्रशासनिक गतिविधियों पर नियंत्रण नहीं रख सकते है। सरकार को कई विशेषाधिकार तथा स्वविवेकी शक्तियाँ प्राप्त है जिनके विरूद्ध न्यायालय में कोई प्रश्न नहीं उठाया जा सकता है। न्यायालय केवल उस स्वेच्छाचारिता पर ही रोक लगा सकता है जो मूल अधिकारों या संविधान की धाराओं या कानून द्वारा स्थापित उचित प्रक्रिया के विरूद्ध हो। न्यायालय ने कई प्रशासनिक स्वविवेकी शक्तियों को 'प्रशासनिक सुविधा' के लिए आवश्यक बताया है और उनकी न्यायिक समीक्षा करने से इंकार कर दिया। वे प्रशासनिक कार्यालयों की फाइलों का निरीक्षण नहीं कर सकते है। यदि कोई प्रभावित व्यक्ति प्रशासन के विरूद्ध न्यायालय में पहुँच भी जाता है तो सरकारी अधिकारी विशेषाधिकारों के आधार पर कारण बताने के लिए बाध्य

नहीं है। दूसरे शब्दों में, सरकारी तन्त्र से व्यक्तियों का अहित होने पर ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है जिससे उसे न्यायिक मदद प्राप्त हो सके। अतः ओम्बुड्समैन (लोकपाल) ही ऐसी संस्था हो सकती है जो विभागों की फाइलों की जाँच कर सके, व्यक्तियों की शिकायतों को सुन सके और प्रशासन पर नियंत्रण लगा सके।[6]

लोकतंत्र का आधार स्वतन्त्रता, समानता तथा बंधुत्व की भावना के साथ मानव सम्मान है। लोकतंत्रीय व्यवस्था में सत्ता पर राजनीतिक नेतृत्व तथा शासकीय पदाधिकारियों का नियंत्रण रहता है। लोकतंत्र में यद्यपि नौकरशाही हावी रहती है, किन्तु यदि इसे अनियंत्रित छोड़ दिया जाए तो यह लोकतंत्र को पंगु बना देती है। अतः नौकरशाही पर न्यायिक तथा विधायी नियंत्रण की नितान्त आवश्यकता है, किन्तु वास्तविक व्यवहार में नौकरशाही पर न्यायिक एवं विधायी नियंत्रण प्रभावशाली नहीं है।

लोकतन्त्र में राजनीतिक नेतृत्व का कार्य लोक कल्याणकारी नीतियों की प्रतिस्थापना करना है तथा नौकरशाही का कार्य उक्त प्रकार की नीतियों का स्वार्थ–रहित रूप से क्रियान्वयन करना है, किन्तु साधारणतः ऐसा नहीं होता। वर्तमान में राजनैतिक नेतृत्व प्रशासकीय मामलों में हस्तक्षेप करने लगा है, तथा नौकरशाही अपने प्रशस्त मार्ग से हटकर स्वार्थ में लिप्त अनुचित भ्रष्टाचार के साधन अपनाने में संलग्न है।

लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं की खींचातानी तथा निरन्तर राजनीतिक दबावों के कारण कुशलता, निष्ठा एवं ईमानदारी से कार्य करना लोक सेवकों को कठिन प्रतित होने लगा है। इसके अतिरिक्त राजनीतिक नेतृत्व द्वारा मनमानी नियुक्तियों के कारण प्रशासन में अक्षमता अकार्य अकुशलता तथा अनुशासन का अभाव परिलक्षित है। इससे प्रशासन में भ्रष्टाचार को बढ़ावा मिलता है और शासकीय नीतियों तथा कार्यों के प्रति आम जनता में असन्तोष व्याप्त रहता है।[7]

निष्कर्ष

उपर्युक्त वर्णन के आधार पर निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि लोकपाल एक स्वतंत्र और सर्वोच्च अधिकारी है जो लोकसेवकों के विरुद्ध शिकायत सुनता है, सम्बन्धित विषय की जाँच पड़ताल करता है तथा उचित कार्यवाही के लिए सिफारिश करता है। यह प्रशासन तन्त्र को साफ–सुथरा बनाये रखने में अहम् भूमिका निभाता है। लोकसेवक इसके भय से स्वेच्छाचारी व्यवहार नहीं करते और कार्यपद्धति में सुधार करते रहते है।

प्रशासनिक अधिकारियों के विरुद्ध कुप्रशासन, प्रशासनिक स्वविवेक का दुरुपयोग, भ्रष्ट आचरण, पक्षपात, भाई भतीजावाद, राजनीतिक प्रभाव आदि के संबंध में नागरिकों द्वारा की गई शिकायतों की खोजबीन करना तथा पीड़ित पक्ष को समुचित राहत दिलाना ही उसका मुख्य कार्य है। प्रशासन में सुधार के लिए वह समझाने आलोचना करने तथा प्रचार करने के साधनों को अपनाता है। कानूनन वह प्रशासन के कार्यों में परिवर्तन करने में असमर्थ होता है।

सन्दर्भ ग्रंथ सूची

1. *प्रतियोगिता दर्पण, अक्टूबर 1985, पृ. 209–10.*
2. *रावत रोनाल्ड एण्ड गलहर्न, ओम्बुड्समैन एण्ड अदर्स सिटीजन डिफेन्सर्स, 1967.*
3. *प्रतियोगिता दर्पण, अक्टूबर 1985, पृ. 209–10.*
4. *वार्षिक रिपोर्ट, 1988–89, भारत सरकार – कार्मिक लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय, पृ. 22.*
5. *भारत सरकार, आर्थिक एवं प्रशासनिक सुधार विभाग रिपोर्ट, 1977–78, पृ. 60 एवं दिनमान जुलाई तथा अगस्त 1977.*
6. *वार्षिक रिपोर्ट, 1988–89, भारत सरकार – कार्मिक लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय, पृ. 22.*
7. *सिंह, विजेन्द्र, लोक प्रशासन, एस. चन्द एण्ड कम्पनी, दिल्ली, 1986, पृ. 976.*