ISSN 2230-7370
(Peer - Reviewed)

MAN, NATURE & SOCIETY

Annual Journal of the Department of Political Science

VOL. IX 2023

Prof. Neeta Bora Sharma
Editor-in-Chief
Department of Political Science
D.S.B. Campus, Kumaun University
Nainital

भारतीय लोकतंत्र में सहभागी लोकतंत्र की तलाश : लोकपाल के सन्दर्भ में

डॉ. लता जोशी*

सारांश

आज सम्पूर्ण विश्व में लोकतंत्रात्मक प्रणाली ही एकमात्र ऐसी व्यवस्था है जिसमें दुनिया की अधिकांश जनता का विश्वास बना हुआ है। यही एक ऐसी प्रणाली है जिसमें जनता को अधिकतम सहभागिता का अवसर मिलता है। यही कारण है कि आजादी के उपरान्त भारत ने लोकतांत्रिक प्रणाली को अंगीकार किया। यदि हम आज की अपनी उपलब्धि को देखें तो हम पाते हैं कि लोकतंत्रात्मक प्रणाली अपनाने के कारण ही हम इस विशाल आाबादी, विविधता भरे तरह–तरह से विखंडित–विभाजित देश को अनेक विकट समस्याओं के बावजूद एकजुट रखे हुए हैं।

अन्य राजव्यवस्थाओं की भांति भारतीय लोकतंत्र में भी तथाकथित कमियां उजागर हुई हैं जिसमें भ्रष्टाचार की समस्या एक समस्या है। भारत की गणना संसार के सबसे अधिक भ्रष्ट देशों में की जाती है। आजादी के ठीक एक साल बाद से यदि भ्रष्टाचार की गिनती करें तो 1948 में जीप खरीद घोटाला जो कि 80 लाख रुपये का था, जैसे कई घोटाले हुए जो 2010 में हुए 2जी स्पेक्ट्रम जो कि 1 लाख 76 हजार करोड़ का था, तक में पहुच गए। भारत में राजनीतिक तथा उच्च प्रशासनिक पदों पर भ्रष्टाचार की समस्याओं को हल करने के लिए स्वीडन से प्रारम्भ ओम्बुड्समेन पद की भांति लोकपाल पद की मांग काफी अरसे से की जा रही थी।

भारतीय प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों के अनुरूप पहला लोकपाल विधेयक 1968 में प्रस्तुत किया गया। संसद भंग होने के कारण इस पर कोई विचार नहीं हो सका। इस विधेयक का हमारे देश में एक लम्बा इतिहास है जिसका समय–समय पर स्वरूप बदलता रहा। 1968 के बाद 1971, 1977, 1985, 1990, 1996, 2001, 2005, 2008 में यह विधेयक पेश हुआ। जब–जब भ्रष्टाचार, कुशासन, दलालों, हवालों और घोटालों के मामलों से जनता की सहनशीलता का बांध टूटता नजर आया तब–तब सरकार ने लोकपाल विधेयक का झुन–झुना बजाया। 2010 में इतने सारे घोटाले सामने आए तो ऐसी संस्था की आवश्यकता महसूस हुई जो प्रशासन व कर्मचारियों पर नियन्त्रण रख सके। इस हेतु जो जनगोलबन्दी व आक्रोश व्याप्त हुआ उसने लोकपाल विधेयक के महत्व को और बढ़ावा दिया। वर्ष 2011 में अन्ना हजारे के आन्दोलन से लोकपाल विधेयक प्रत्यक्ष रूप से सामने आया जिसमें समाज व नागरिक समाज ने अपनी महत्वपूर्ण व सक्रिय भूमिका निभाई।

आज भी भ्रष्टाचार भारत के समक्ष ज्वलन्त प्रश्न बनकर खड़ा है। ऐसे में भ्रष्टाचार निरोधी लोकपाल विधेयक विषय में चर्चा और उसकी सार्थकता के संदर्भ में विचार करना प्रासंगिक प्रतीत होता है। साथ ही भारत में विभिन जन आंदलनों के माध्यम से सहभागी लोकतंत्र की राह खुल रही हैं। सामान्यतया माना जाता है कि जन सहभागिता व्यक्ति के हितों की रक्षा करती है। सहभागिता नागरिकों की सामान्य नैतिक सामाजिक राजनीतिक और आर्थिक सजगता को बढ़ाती है और जन सहभागिता सामान्य हित को बढ़ावा देती है। अतः इस शोधपत्र में लोकतंत्र में जन सहभागिता से कैसे सहभागी लोकतंत्र की ओर बढ़ा जा सकता है जानने का प्रयास किया गया है। प्रस्तुत शोधपत्र में भारतीय लोकतंत्रए सहभागी लोकतंत्र व लोकपाल विधेयक का विवेचन व विश्लेषण किया गया है।

मुख्य शब्द–लोकतंत्र , सहभागी लोकतंत्र , लोकपाल , भ्रष्टाचार, ओम्बड्समैन।

* सहायक आचार्य ,राजनीति विज्ञान विभाग, समाजविज्ञान विद्या शाखा, उत्तराखंड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, नैनीताल

प्रस्तावना

भारत विश्व के सबसे बड़े लोकतंत्रात्मक देश के रूप में उभार रहा है। स्वतंत्रता के बाद भारत ने लोकतंत्रात्मक शासन प्रणाली को अपनाया। किसी भी राज्य की इच्छा को साकार रूप देने के लिए सरकार की जरुरत होती है और सरकार अपनी व्यवस्थाओं को चलने के लिए किसी न किसी प्रकार की शासन प्रणाली को चुनती हैं। सरकार को निर्णय लेने और कानून का पालन करवाने की शक्ति कौन देता है ,इस बात पर निर्भर करता है कि उस देश में सरकार किस तरह की है राजतंत्रीय , तानाशाही ,लोकतंत्रीय सरकार या अन्य कोई सरकार। लोकतांत्रिक सरकार में भी जहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्र मे जनता सीधे–सीधे नीति निर्माण प्रक्रिया में भागीदार होती है ,वहीं प्रतिनिधियात्मक लोकतंत्र में सरकार जनता के द्वारा चुनी हुई होती है। जनता वोट देकर अपना प्रतिनिधि चुनती है, जो जनता की ओर से सरकार में भागीदारी निभाता है। ऐसे में सरकार जनता के प्रति जवाबदेह होती है। जनता की राजनीतिक जानकारी, विचार,आस्था,प्रतिबद्धता, दृष्टीकोंण एवं सहभागिता लोकतंत्र को संचालित करती है। इस व्यवस्था में सैद्धांतिक तौर पर सभी को अपने–अपने हितों को प्रकट करने और संगठन बनाने की स्वतंत्रता भी होती है।

स्वतंत्रता प्राप्ति व संविधान निर्माण से पहले भारत के भूगोल में रही अलग अलग शासन प्रणालियों में यहॉ के आम नागरिकों के कभी भी एक समान राजनैतिक, सामाजिक और कानूनी अधिकार नहीं थे। सामंती या राजशाही के दौर में किसी भी तरह का न्याय या व्यवहार, राजा या शासक और उसके तंत्र के विवेक पर निर्भर था। राजा और उसके उपक्रम आम नागरिकों से श्रेष्ठ थे। भारतीय समाज की सांस्कृतिक जड़ों में लिंग और जातीय असमानता भी साश्वत रही है। हर किसी के लिए एक समान न्याय या व्यवहार की कोई सैद्धांतिक या संवैधानिक व्यवस्था की कोई परिकल्पना भी राजशाही की शासन व्यवस्था के दौर में नहीं थी।

इसके बाद भारत एक लंबे दौर के लिए बिट्रिश औपनिवेशिक सत्ता के अधीन आ गया जहॉ उसके नागरिकों के अधिकार दोयम दर्जे पर धकेल दिए गए। इसकी एक छोटी बानगी, हिल स्टेशनों की मॉल रोड्स में उस जमाने में लगने वाले बोर्ड्स हुआ करते थे जिन पर लिखा रहता था, 'इंडियंस एंड डॉग्स आर नॉट अलाउड'। संविधान के लागू होने से भारत की सामाजिक राजनीतिक संरचना में आखिर क्या मूल बदलाव हुआ जिसने भारतीय समाज को उससे पूर्व की स्थिति से बदल कर रख दिया?

असल में भारतीय संविधान ने पहली बार भारत के नागरिकों को संवैधानिक तौर पर सामाजिक और राजनीतिक रूप में एक समान माना। हालॉकि यूरोपीय देशों में हुई पूंजीवादी क्रॉतियों और ब्रिटेन के साथ सीधे ताल्लुक ने भारतीय बौद्धिक वर्ग को आधुनिक मूल्यों जैसे संवैधानिक शासन प्रणाली व लोकतंत्र से परिचित कराना शुरू किया। इससे, भारत में चले स्वाधीनता संग्राम के नेतृत्व के सामने, संपूर्ण स्वराज का जो सपना पैदा हुआ उसके पास स्वराज पाने के बाद आधुनिक मूल्यों से संचालित एक संवैधानिक व लोकतंत्रात्मक शासन प्रणाली की राह स्पष्ट थी।

जब भारतीय स्वाधीनता संग्राम के नेतृत्वकारी नए भारत की नींव रख रहे थे तो वे इस बात को बखूबी समझते थे कि ये नींव एक मजबूत आधुनिक संविधान पर लोकतान्त्रिक तरीके से ही रखी जानी है। इसलिए संविधान निर्माण के लिए देश भर से अलग अलग क्षेत्र के 389 प्रतिनिधियों को चुना गया था। हालॉकि 3 जून, 1947 के माउंटबैटन प्लान के तहत पाकिस्तान के लिए एक अलग संविधान सभा का गठन किया गया और भारतीय संविधान सभा के कुछ प्रॉतों के प्रतिनिधियों की सदस्यता निरस्त कर दी गई। इसके चलते संविधान सभा की सदस्यता कुल 299 सदस्यों की रह

गई। विविधताओं से भरे इस देश में कड़ी मेहनत और विस्तृत दृष्टी के साथ भारत का जो संविधान सामने आया उसके अंतर्निहीत तत्वों को उसकी प्रस्तावना में संक्षेप में दर्ज किया गया है। यह प्रस्तावना 13 दिसंबर 1946 को संविधान सभा में जवाहरलाल नेहरू द्वारा पेश किए गए उद्देश्य प्रस्ताव पर आधारित है। 22 जनवरी 1947 को भारतीय संविधान की प्रस्तावना को अंगीकार किया गया। ये प्रस्तावना कहती है–

हम भारत के लोग, भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न, समाजवादी, पंथनिरपेक्ष, लोकतंत्रात्मक गणराज्य बनाने के लिए, तथा उसके समस्त नागरिकों को : सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय, विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वतंत्रता, प्रतिष्ठा और अवसर की समता, प्राप्त करने के लिए, तथा उन सबमें व्यक्ति की गरिमा और राष्ट्र की एकता और अखण्डता सुनिश्चित करने वाली बंधुता बढ़ाने के लिए दृढ संकल्प होकर इस संविधान को अंगीकृत, अधिनियमित और आत्मार्पित करते हैं। (एक स्पष्टीकरण कि 1976 के 42वें संविधान संशोधन द्वारा संविधान की मूल प्रस्तावना में समाजवादी और पंथनिरपेक्ष शब्द जोड़े गए थे।)

भारतीय संविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट है कि हम भारत के लोग, भारत को लोकतंत्रात्मक गणराज्य बनाने के लिए प्रतिबद्ध हैं। 'लोकतंत्र' का आधार ही लोक (लोग) हैं, भारत में प्रतिनिधित्यात्मक लोकतंत्र को अपनाया गया इस प्रणाली में वयस्क नागरिक अपने लिए नीति बनाने हेतु प्रतिनिधियों को चुनते है। लोकतंत्र को प्रभावित करने में राज्य के नेतृत्व, अनेक राजनीतिक संस्था व नागरिक समाज (जो समाज के हितों को सामने लता है) कारक बनते हैं और लोक्तान्त्रिकरण की सफलता सुनिश्चित करते हैं। भारत में प्रतिनिधित्यात्मक लोकतंत्र के साथ–साथ पिछले दशक में सहभागी लोकतंत्र की राह भी खुलते गयी हैं। 2012 के निर्भया कांड के बाद जनता की नये व सशक्त कानून की मांग, 2011 में भ्रष्टाचार के खिलाफ चले आन्दोलन व 2020–21 के किसान आन्दोलन ने सहभागी लोकतंत्र की राह और भी स्पष्ट की है। कई बार इन आंदोलनों के मध्य्यम से ही जनता लोकतंत्र में अपनी भागीदारी सुनिश्चित करती है।

लोकतंत्र, सहभागी लोकतंत्र और लोकपाल

लोकतंत्र का ही एक रूप है, सहभागी लोकतंत्र जिसमें नागरिक उन सार्वजनिक नीति के निर्माण में शामिल होते हैं, जो उनके जीवन को प्रभावित करती हैं। सरल शब्दों में सहभागी लोकतंत्र का अर्थ है नीति निर्माण प्रक्रिया में जनसाधारण की भागीदारी। सहभागी लोकतंत्र में नीति–निर्माण में योगदान करने के लिए राज्य के सभी सदस्यों जुड़ते हैं उन्हें अवसर मिलता है कि वे अपने लिए नीति बनाये। वहीं लोगों की सह्भागिता सुशासन के लिए बहुत जरुरी है और लोकतान्त्रिक प्रक्रिया के लिए रीढ़ की हड्डी की तरह है। जब लोग अपने दृष्टिकोण व अपने विचार को रखते है तब बहुत सी लोक कल्याणकारी योजना या कानूनों को सरकार द्वारा लाना आसान हो जाता है।

रूसों सहभागितामूलक लोकतंत्र के समर्थक हैं। उसका झुकाव प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की ओर था,रूसों के अनुसार लोग विधायी कार्य को सरकार के किसी अंग के प्रति समर्पित नही कर सकते। कार्यकारी या न्यायिक कार्य तो सरकार के विशेष अंगों को सौंपे जा सकते हैं, पर ये अंग स्वयं जन–समुदाय के नियंत्रण में रहने चाहिए। जनता अपनी इच्छानुसार सरकार की शक्ति को मर्यादित या संशोधित कर सकती है या चाहने पर उसे वापस भी ले सकती है। रूसो ने तो सामान्य हित को सबसे ऊचां माना, उसकी सामान्य इच्छा जनता की राजनीति में भागीदारी का विचार निहित करती है। राजनीतिक सहभागिता के सूचक के तौर पर सहभागी लोकतंत्र में सामुदायिक गतिविधियों के लिए समुदाय के सदस्य एक दूसरे के साथ मिलजुल कर काम करते हैं। व्यक्तिगत या सार्वजनिक मामलों को हल करने के लिए राजनीतिक जनप्रतिनिधियों से संपर्क करते हैं, जुलूस निकलते हैं,

विरोध प्रदर्शन, हड़ताल धरना या बहिष्कार जैसी गतिविधियों में भाग लेते हैं, तो इसे राजनीतिक सहभागिता की अभिव्यक्ति माना जाता है। नागरिक सहभागिता की मुख्य कसौटी है कि इन गतिविधियों के बल पर कोई नागरिक सार्वजनिक नीति और निर्णय को कहां तक प्रभावित करता है। यदि नागरिकों को राजनीतिक सहभागिता के अधिक अवसर मिलेंगे तो वे सार्वजनिक समस्याओं पर विस्तृत चर्चा करेंगे राजनीतिज्ञों की गतिविधियों पर कड़ी नजर रखेंगे और शक्ति के दुरुपयोग तथा भ्रष्टाचार को रोक सकेंगे।

राज्य में योजनाएं ज्यादातर स्थानीय या सरकारी अधिकारियों द्वारा प्रदान की जाती हैं, लेकिन कई बार सामाजिक आंदोलन के मजबूत दबाव के परिणामस्वरूप भी बन सकती हैं। भागीदारी के इस प्रस्ताव में आज सहभागी लोकतंत्र का विचार दिखाई देता है, एक ऐसा आंदोलन जिसका उद्देश्य निर्वाचित प्रतिनिधियों के अलावा अन्य नागरिकों की भागीदारी को संस्थागत बनाना है। भारत में पिछले दशक में कई ऐसे जनआन्दोलन हुए जिन्होंने नीति निर्माण में आम जनता की भागीदार को स्पष्ट किया और उन आन्दोलनों में भ्रष्टाचार के खिलाफ उभरा आन्दोलन भी था, जिसने लोकपाल बिल को पास करने पर जोर दिया। हमारे संविधान मे मूल अधिकारों के तहत हमें कानून के समक्ष समानता, स्वतन्त्रता, धार्मिक स्वतन्त्रता तथा शोषण के विरूद्ध अधिकार आदि प्रदान किये, वहीं साथ ही साथ प्रशासन को उत्तरदायी, प्रभावशाली, एवं संवेदनशील बनाने का उद्देश्य संविधान का रहा। इसके लिए समय समय पर विभिन्न आयोगों, संस्थाओं, समीतियों एवं संसदीय आयोगों का गठन किया गया। भारत में लोकपाल संस्था की अवधारणा का जन्म 1960 के दशक में हुआ माना जाता है। 3 अप्रैल, 1963 को स्वर्गीय डॉ० एल० एम० सिंघवी ने लोक सभा में विधि और न्याय मंत्रालय की अनुदान मॉगों पर चर्चा में भाग लेते हुए भ्रष्टाचार से निपटने और जनता की शिकायतों के निवारण के लिए ओम्बड्समैन के स्वरूप पर संसदीय आयोग के गठन की आवश्यकता पर बल दिया। 'लोकपाल' और 'लोकायुक्त' दोनों शब्दों की रचना भी इन्होंने ही की। प्रो. ए. डी. गोरवाला की 1951 की "रिपोर्ट ऑन दी हेल्थ आफ पब्लिक एडमिनिस्टेशनष , 1953 की पी. एच. एपल्बी की रिपोर्ट, 1962 के संथामन आयोग की रिपोर्ट, प्रशासनिक सुधार आयोग 1966 की रिपोर्ट आदि में भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था को सुधारने की बात की गयी। उस समय में भी एक ऐसी संस्था की आवश्यकता पर बल दिया जो प्रशासन को नियन्त्रित व सुचारू रूप से चलाने में सहायता करे। के. संथानम आयोग की संस्तुति पर 1964 में केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सी. वी. सी.) का गठन किया गया। 1966 में प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग जिसके प्रथम अध्यक्ष मोरारजी देसाई व द्वितीय अध्यक्ष के. हनुमनत रॉय थे ने अपनी रिपोर्ट में सिफारिश की कि भारत में ओम्बड्समैन जैसी एक संस्था होनी चाहिए। इस आयोग ने अपनी रिपोर्ट में कहा कि ष्हमारे देश की विशिष्ट परिस्थितियों में लोगों की शिकायतों को दूर करने के लिए दो विशेष संस्थान लोकपाल और लोकायुक्त होने चाहिए। एक प्राधिकरण केन्द्र व राज्यों में मंत्रियों अथवा शासन के सचिवों द्वारा की गयी गलत प्रशासनिक कार्यवाहियों के विरूद्ध शिकायतों की जांच के लिए और दूसरा केन्द्र तथा राज्यों में अन्य अधिकारियों की जांच के लिए होना चाहिए। ये प्राधिकरण कार्यपालिका, विधायिका व न्यायपालिका से स्वतन्त्र होने चाहिए।

1968 में लोकपाल विधेयक में प्रधानमंत्री को भी जाँच के दायरे में रखा गया था, मई 1968 में यह विधेयक संसद के प्रवर समिति को सोंप दिया गया। 20 अगस्त 1969 को लोक सभा में पारित हुआ परन्तु राज्य सभा में चर्चा किए जाने से पूर्व,चौथी लोक सभा भंग हो गई और विधेयक व्यपगत हो गया। लेकिन फिर 1971 यह विधेयक किसी समिति को नही भेजा गया और पांचवी लोकसभा के भंग होने के कारण समाप्त हो गया। 1977 में संयुक्त समिति को भेजा गया और संयुक्त समिति के सुझवों में विचार करने से पहले ही छठी लोकसभा के भाग हो जाने की वजह से पुनः खत्म हो गया

और 1985 में फिर संयुक्त समिति को भेजा गया परन्तु इस बार विधेयक वापस ले लिया गया। 1989 मे वी.पी सिंह सरकार ने इसमें वर्तमान और निवर्तमान प्रधानमंत्री को लोकपाल के जाँच के दायरे में शामिल कर लिया। 1996 मे एचडी देवगौड़ा और फिर 1998 व 2001 में भाजपा सरकार ने भी इस विधेयक में प्रधानमंत्री को शामिल किया था। वर्ष 1989 ए1996ए 1998 और 2001 में भी लोकसभा के भंग हो जाने के कारण विधेयक व्यपगत होता रहा।

तब से लेकर वर्ष 2011 तक आठ बार इस बिल को पास किये जाने के कवायद होती रही, इसे पास नहीं किया जा सका क्योंकि सरकारों द्वारा इसको महत्व नहीं दिया गया व जनता को इसके बारे में सही जानकारी नहीं थी। अन्ततः व्यापक आन्दोलन के फलस्वरूप, सरकार ने अप्रैल, 2011 में संयुक्त प्रारूपण समिति का गठन किया जिसमें लोकपाल विधेयक के प्रारूप को तैयार करने के लिए सरकार के प्रतिनिधि और सिविल सोसाइटी के सदस्य शामिल थे। दोनों समूहों के बीच मुख्य बिंदुओं पर सहमति नहीं बन पाने के कारण, इस विधेयक के अलग–अलग प्रारूप तैयार किए गए। सिविल सोसाइटी के प्रतिनिधियों द्वारा तैयार प्रारूप जनलोकपाल विधेयक के नाम से जाना गया। 2011 में प्रणव मुखर्जी की अध्यक्षता में भ्रष्टाचार से निपटने के लिए तथा लोकपाल बिल पास करने को लेकर चर्चा हुई। इसके लिए समाज सेवी अन्ना हजारे के साथ कई बुद्धिजीवियों ने आन्दोलन, धरना आमरण अनशन आदि के माध्यम से सरकार पर दबाव डाला गया कि ये बिल पास किया जाये। उनका कहना था कि देश में राजनेताओं और सरकारी सेवकों द्वारा किये जाने वाले भ्रष्टाचार में सरकार की अनुमति के बिना उनके खिलाफ मुकदमा चलाने की शक्ति किसी व्यक्ति के पास होनी चाहिए जो कि सरकार से ऊपर हो। इस आन्दोलन के दौरान ही पूरे देश में जन लोकपाल को लेकर बहस शुरू हुई थी। अन्ना हजारे के आमरण अनशन करने की बात करने पर सरकार ने इस बिल को संसद में पास कराने की मंजूरी दे दी थी । भारत में पहली बार यह हुआ कि संसद का विशेष सत्र बुलाया गया व अन्ना की प्रमुख तीन मांगों सिटिजन चार्टर लागू करने, हर राज्य में लोकायुक्त की स्थापना व उच्च व निम्न नौकरशाहों को लोकपाल के दायरे में लिये जाने पर बहस हुयी दोनों सदनों ने इसे विचार के लिए स्थाई समिति के पास भेजने की प्रस्ताव पारित किया गया। इस तरह नौं नाकाम प्रयासों के बाद भारत लोकपाल बिल 17 दिसम्बर 2013 को राज्य सभा और अगले दिन लोकसभा में पास हो गया। जनवरी, 2014 को भारत के राष्ट्रपति ने इस पर हस्ताक्षर किये और इसे अधिनियम के रूप में 16 जनवरी, 2014 को लागू कर दिया गया।

इसके बाद भी भारत को पहला लोकपाल मिलने में सवा पांच साल का वक्त लगा। लोकपाल बिल को वर्ष 2013 में लोकपाल और लोकायुक्त दोनों के रूप में संसद के दोनों सदनों में पास कराया गया। इसके बाद सन 2016 में लोकसभा ने लोकपाल अधिनियम में संशोधन करने पर सहमति व्यक्त की और बिल की समीक्षा के लिए इसे एक सटैंडिंग कमेटी के पास भेजा। इस बिल के पास होने के छः साल बाद 2019 में पहला लोकपाल नियुक्त हुआ। भारत में लोकपाल और लोकायुक्त का पद स्कैंडनेवियन देशों के 'ऑफिस ऑफ ओम्बुड्समैन'और न्यूजीलैंड के 'पार्लियामेंट्री कमीशन ऑफ इन्वेस्टीगेशन'पर आधारित है। ये संस्थाएँ बिना किसी संवैधानिक दर्जे वाले वैधानिक निकाय हैं।

भारत में हमेशा भ्रष्टाचार के खिलाफ लड़ाई में एक ऐसी जांच एजेंसी की आवश्यकता हमेशा महसूस की गयी जो सरकार से ऊपर हो। लोकपाल से पहले भारत में जितनी भी जांच एजेंसियां थी, वे किसी न किसी मंत्रालय के अन्तर्गत आती ही थी जैसे कि सीबीआई गृह मंत्रालय के अधीन आता है, ऐसे में कोई भी एजेंसी अपने से ऊपर के विभाग की जांच नहीं कर सकती थी। इसलिए हमेशा एक ऐसी एजेंसी बनाने की मांग होती रही, जो सरकार और मंत्रालयों दोनों से ऊपर हो। अतः भ्रष्टाचार से निपटने के लिए इस प्रकार की एक अवधारणा भारत में ही नहीं बल्कि

अधिकांश देशों में किसी न किसी रूप में रही है, कि ऐसी संस्था हो जो लोकसेवक के भ्रष्ट आचरण पर कारवाई करने में सक्षम हो।

ओम्बड्समैन से लोकपाल तक

17वीं 18वीं शताब्दी में स्वीडन में चार्ल्स द्वादश ने उच्च अधिकारियों पर नियन्त्रण रखने के लिए एक पदाधिकारी किंग्स सुप्रीम ओम्बड्समैन की नियुक्ति की, जिसका कार्य कानूनों के क्रियान्वयन पर और लोक सेवकों की गतिविधियों पर निगरानी रखना था। स्वीडन में भ्रष्टाचार पर निगरानी रखने वाली संस्था का अस्तित्व पहले से मौजूद रहा, जिसे ओम्बड्समैन के नाम से जाना जाता था। जहां कि भ्रष्टाचार पर रोक लगाने के लिए यह माना गया कि कई बार भ्रष्टाचार में जनता की सेवा करने वाले लोग भी शामिल होते हैं। तब हम इससे निपटने के लिए न्यायपालिका के पास नहीं जा सकते हैं। इसलिए एक अलग प्राधिकरण को शुरू करने का विचार 1809 में स्वीडन में आया, यहां पर ओम्बड्समैन का संवैधानिक दर्जा प्राप्त है। स्वीडन के बाद से पूरी दुनिया में अलग–अलग नाम से दुनिया के कई देशों ने भ्रष्टाचार के खिलाफ लड़ने के लिए एक संस्था बनाने के विचार को अमल में लाना आरम्भ किया, जिसको ओम्बड्समैन कहा गया। अलग–अलग देशों में ओम्बड्समैन को भिन्न–भिन्न नामों से जाना जाता है।

ओम्बड्समैन शब्द का अर्थ है कोई भी शिकायत सुनने वाली व्यवस्था। ओम्बड्समैन स्वीडिश शब्द है, जहां इसका अर्थ है प्रतिनिधि, और पुराने नॉर्स शब्द नउइवजी (कमीशन) और माथर (आदमी) से निकला है। ओम्बड्समैन एक लोक अधिकारी है जिसकी नियुक्ति प्रशासकीय दुरुपयोग की जांच एवं प्रशासन व जनता की मदद के लिए होती है।

स्वीडन का ओम्बड्समैन संसद द्वारा निर्वाचित किया जाता है। वह मंत्रिमंडल के लिए उत्तरदायी होता है, परन्तु यह राजनीतिक दबाव से मुक्त होता है। इसका कार्यकाल चार वर्ष का होता है। लोकसेवक, अधिकारी, संसद के सदस्य, सेना व न्यायाधिश ओम्बड्समैन के जांचाधिकार में आते हैं। स्वीडन की ओम्बड्समैन संस्था विश्व प्रसिद्ध संस्था है, जो कि भ्रष्टाचार के विरूद्ध पूर्णरूप से स्वतन्त्र है। यह जनता के अधिकारों का रक्षक है। यहां पर मुद्दों पर विचार–विमर्श होता है व यह जनता के लिए सदैव खुला रहता है, जो कि जनमुखी संस्था के लक्षण हैं।

20 वीं शताब्दी के लगभग कल्याणकारी राज्य के मॉण्डल पर एक व्यापक नौकरशाही सामने आयी , जिससे कार्य में ढीलापन, लापरवाही भ्रष्टाचार बढ़ता रहा। सामान्य नागरिक यह नहीं समझ पा रहा था कि किस शासकीय सत्ता के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत उनकी समस्याएं दूर हो पायेंगी? ऐसे में ओम्बड्समैन संस्था की आवश्यकता बढ़ी। स्वीडन में ओम्बड्समैन की व्यवस्था के एक शताब्दी पश्चात् अन्य स्कैंडिनेवियाई देशों ने भी ओम्बडस्मैन संस्था को ग्रहण किया। जिसमें 1919 में फिनलैण्ड, 1955 में डेनीस व डेनमार्क, 1962 नार्वे आदि देशों ने इस संस्था को अपनाया। आज विश्व के 140 देशों में ओम्बड्समैन संस्था विद्यमान है।

सम्पूर्ण विश्व के देशों में औम्बडसमैन संस्था भिन्न–भिन्न नामों से जानी जाती है। बहुत से देशों में लोकतन्त्र के संक्रान्ति के साथ ओम्बड्समैन की स्थापना की गयी। सार्वभौमिक रूप से ओम्बड्समैन विचार का प्रयोजन मानवाधिकार व बढ़ती हुयी जनता की जागरूकता, सहभागिता व शिक्षा के प्रसार से आया। जनता की प्रशासन के सम्बन्ध में बढ़ती हुयी पारदर्शिता एवं सरकार के निर्णय लेने से पूर्व मंत्रणा व विचार विमर्श की मांग ने ओम्बड्समैन की स्थापना पर बल दिया।

भारत में ओम्बड्समैन संस्था का विचार स्वीडन की संस्था ओम्बड्समैन का ही प्रतिरूप माना जा सकता है, जिसे भारत में लोकपाल कहा जाता है। यदि लोकपाल शब्द को अर्थ की दृष्टि से

देखा जाए तो यह संस्कृत के दो शब्द लोक एवं पाल से मिलकर बना है जिसमें लोक का तात्पर्य जनता से और पाल का तात्पर्य रक्षक से है, पूर्ण रूप में लोकपाल अर्थ जनता का रक्षक है।

भारत में 59 वर्ष की उठा पटक के बाद व लम्बा संघर्ष करने के बाद आखिरकार जनसहभगिता के बूते पर लोकपाल को लाया जा सका। जबकि दुनिया में लोकपाल का इतिहास 210 साल पुराना है। 23 मार्च 2019 को देश के पहले लोकपाल सुप्रीम कोर्ट के पूर्व न्यायमूर्ति पिनाकी चन्द्र घोष बने। वर्तमान में लोकपाल में छह सदस्य हैं। न्यायिक सदस्यों के दो पद दो साल से अधिक समय से खाली पड़े हैं। इस तरह देश में अब न केवल लोकपाल नामक संस्था का निर्माण कर दिया गया है बल्कि लोकपाल भी नियुक्त कर दिया गया। 27 मई 2022 में न्यायमूर्ति पिनाकी चन्द्र घोष ने अपना कार्यकाल पूरा किया व न्यायमूर्ति प्रदीप कुमार मोहंती को लोकपाल का अतिरिक्त कार्यभार दिया गया।

लोकपाल का कार्यकाल 5 वर्ष का होता है। भ्रष्टाचार पर लगाम लगाने के लिए लाए गये इस बिल में जहां केन्द्रिय स्तर पर लोकपाल नियुक्त करने का प्रवाधान है वहीं राज्य स्तर पर इसके लिए लोकायुक्त की नियुक्ति की बात भी की गयी है। लोकपाल द्वारा निरिक्षण किये जाने वाले मामलों के लिए एक अदालत का गठन किया जाना आवश्यक है। लोकपाल का दायरा प्रधानमंत्री सहित सभी प्रकार के लोक सेवकों तक माना गया है। हालांकि प्रधानमंत्री पर आरोप सिद्ध करने के लिए लोकपाल के आठ सदस्यों की सहमति होना आवश्यक है। अन्तर्राष्ट्रीय मामलों, आंतरिक या बाहरी सुरक्षा, पब्लिक आर्डर, एटामिक एनर्जी और स्पेस आदि से जुडे मामलों में प्रधानमंत्री को छूट प्रदान की गयी है। सशस्त्र बल लोकपाल के दायरे में नहीं आते हैं।

लोकपाल एवं लोकायुक्त अधिनियम की विशेषता –

लोकपाल में एक अध्यक्ष और अधिकतम आठ सदस्य होंगे, जिनमें से 50 प्रतिशत न्यायिक सदस्य होंगे। लोकपाल के पचास प्रतिशत सदस्य अनुसूचित जातियोंध्अनुसूचित जनजातियोंध्अन्य पिछड़े वर्गों, अल्पसंख्यक वर्गों से संबद्ध व्यक्तियों और महिलाओं में से होंगे। लोकपाल के अध्यक्ष और सदस्यों का चयन एक चयन समिति द्वारा किया जाएगा जिसमें प्रधानमंत्री, लोक सभा के अध्यक्ष, लोक सभा में विपक्ष के नेता, भारत के मुख्य न्यायमूर्ति (सीजेआई) अथवा भारत के मुख्य न्यायमूर्ति द्वारा नाम–निर्दिष्ट उच्चतम न्यायालय के वर्तमान न्यायाधीश, चयन समिति के प्रथम चार सदस्यों की सिफारिशों के आधार पर राष्ट्रपति द्वारा नाम–निर्दिष्ट किया जाने वाला एक विख्यात विधिवेत्ता शामिल होगा। प्रधानमंत्री को भी लोकपाल के दायरे में लाया गया है। लोकपाल की अधिकारिता में सभी श्रेणियों के लोक सेवक आएंगे। उन सभी इकाइयों, जो विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम (एफसीआरए) के परिप्रेक्ष्य में विदेशी स्रोत से प्रतिवर्ष 10 लाख रुपए से अधिक का संदान प्राप्त करती हैं, को लोकपाल की अधिकारिता के अधीन लाया गया है। यह ईमानदार और सच्चे लोक सेवकों के लिए पर्याप्त संरक्षण प्रदान करता है। लोकपाल के पास केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो सहित किसी भी जांच अभिकरण पर लोकपाल द्वारा उन्हें प्रेषित मामलों के लिए अधीक्षण और उन्हें निदेश देने की शक्ति होगी। प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो के निदेशक के चयन के लिए सिफरिश करेगी। अभियोजन निदेशालय का प्रमुख अभियोजन निदेशक होगा जो केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो के निदेशक के पूर्ण नियंत्रणाधीन होगा। केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो के अभियोजन निदेशक की नियुक्ति केन्द्रीय सतर्कता आयोग की सिफारिश पर केन्द्रीय सरकार द्वारा की जाएगी और जो दो वर्षों की अवधि से कम के लिए नहीं होगी। लोकपाल द्वारा निर्दिष्ट मामलों की जांच कर रहे सीबीआई अधिकारियों का स्थानांतरण लोकपाल के अनुमोदन से ही किया जा सकता है। विधेयक में भ्रष्ट तरीके से अर्जित सम्पत्ति का अभियोजन लम्बित होने की स्थिति में भी, कुर्की और

जब्ती संबंधी उपबंध भी शामिल हैं। विधेयक में प्रारंभिक जांच और अन्वेषण तथा विचारण के लिए स्पष्ट समय-सीमा निर्धारित की गई है और इस प्रयोजनार्थ विधेयक में विशेष न्यायालयों के गठन का उपबंध किया गया है।

प्रशासनिक सुधार आयोग के प्रतिवेदन तथा शासन में भ्रष्टाचार को निपटाने हेतु राज्यों में लोकायुक्त अधिनियम स्वीकार किये गये। भारत के 28 राज्यों में से 19 राज्यों में लोकपाल जैसी संस्था लोकायुक्त विद्यमान है। लोकायुक्त संस्था की प्रारम्भ भ्रष्टाचार से देश की रक्षा करने के लिए हुआ। देश में लोकायुक्त का गठन सबसे पहले वर्ष 1971 में महाराष्ट्र में किया गया, पर ध्यान देने वाली बात है कि उडीसा सबसे पहला राज्य है जहां पर लोकायुक्त विधेयक पारित हुआ। 28 अक्टूबर 1970 में उड़ीसा में लोकपाल एवं लोकायुक्त विधेयक पारित हुआ एवं 1983 में इसे लागू किया गया जिसमें मुख्यमंत्री को भी लोकायुक्त की जांच के अन्तर्गत रखा गया। उडीसा लोकायुक्त भ्रष्टाचार, कुशासन एवं पक्षपात के खिलाफ संस्था का प्रमुख है।

उत्तराखण्ड में बी. सी. खन्डूरी के मुख्यमन्त्रित्व काल में 1 नवम्बर 2011 लोकायुक्त विधेयक पारित किया गया। लोकायुक्त के दायरे में मुख्यमंत्री, मंत्रीयों, विधायकों और सरकारी कर्मचारीयों सहित आई. ए. एस. और आई. पी. एस. अधिकारियों को लिया गया। जिसमें उम्रकैद या कठोर सजा का प्रावधान है।

भारतीय राज्यों में लोकायुक्त नागरिकों के साथ हो रहे अन्याय के खिलाफ महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर सकता है। यह नागरिकों व प्रशासन के मध्य सन्तुलित सम्बन्ध बनाने में मदद कर सकता है। 1970 से अभी तक इस संस्था को राज्यों में लेने की प्रक्रिया बहुत धीमी गति से चली है, परन्तु फिर भी अधिकांश राज्यों ने इस संस्था को अपनाया है। इसकी प्रासंगिकता तो आज भी उतनी है जितनी पहले थी।

हायमन के शब्दों में ओम्बड्समैन आफिस राजनीतिक व्यवस्था को जनता के प्रति ज्यादा से ज्यादा उत्तरदायी बन सकता है। गांधी जी ने 6 दिसंबर 1928 के यंग इंडिया में लिखा, कि आखिरकार एक दिन भ्रष्टाचार खत्म होगा, हालांकि कोई इसे छुपाने की कोशिश कर सकता है, लेकिन जनता अपने अधिकार और कर्तव्य का इस्तेमाल कर प्रत्येक संदेहास्पद मामले में अपने सेवकों की कड़ी जवाबदेही तय कर सकती है, उन्हें बर्खास्त कर सकती है और कानून की अदालत में उन पर मामला चला सकती है। या उनके व्यवहार की जांच के लिए एक निरीक्षक नियुक्त कर सकती है।

निष्कर्षतः कहा जा सकता है कि यद्यपि लोकपाल पूर्ण रूप से भ्रष्टाचार से मुक्ति नहीं दिला सकता है, परन्तु लोकपाल संस्था भ्रष्टाचार में काबू पाने में सहायता अवश्य कर सकती है। आज सबसे बड़ी समस्या देश को स्थानीय स्तर से राष्ट्रीय स्तर तक भ्रष्टाचार से मुक्त बनाने की है। अतः राष्ट्रीय स्तर पर लोकपाल की नियुक्ति करना निश्चित ही आशाजनक है। क्योंकि देशव्यापी भ्रष्टाचार के खिलाफ कुछ हद तक ही सही जन सामान्य की सहायता करने में लोकपाल की भूमिका अहम मानी जा सकती है। यदि नागरिक अपने अधिकारों और लोकसेवकों के कर्तव्यों को भलि भांति समझें तो निश्चित ही यह संस्था न केवल केन्द्रीय स्तर पर बल्कि राज्यों के स्तर पर भी अपनी भूमिका निर्वहन बखूबी कर सकती हैं। वहीं जब सुशासन की बात की जाती है तो कानून के शासन व पूर्ण जवाबदेही व पारदर्शिता को भी ध्यान में रखा जाता है। सहभागिता लोकतंत्र में कानून के शासन व पूर्ण जवाबदेही व पारदर्शिता को बढ़ाने में सार्थक योगदान दे सकती है। जन लोकपाल विधेयक – अन्ना हजारे द्वारा भ्रष्टाचार विरोधी आंदोलन, 2011 ने भारतीय लोकतंत्र को सहभागी लोकतंत्र के ओर ले जाने का काम किया। यह आन्दोलन एक तरह से सामाजिक आंदोलनों की तरह था,

सामाजिक आंदोलनों का एजेंडा राजनीतिक और सामाजिक संरचनाओं में सुधार करना होता है। सामाजिक आंदोलन एक जन आंदोलन है और लोगों द्वारा बदलाव को लाने या गलत के खिलाफ लड़ने के लिए एक प्रयास है। सभी सामाजिक आंदोलनों का केंद्रीय सिद्धांत यह होता है कि लोग समाज या राजनीति के उतार–चढ़ाव में न केवल दूर से निष्क्रिय प्रतिभागियों के रूप में भाग लें बल्कि सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया में सक्रिय रूप से भी भाग लें। समाजिक आन्दोलन लोकतंत्र को एक तरह से सहभागी लोकतंत्र बनाने में अपनी महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं और आम जनता को चेतना प्रदान करने का काम भी करते हैं। जन लोकपाल विधेयक – अन्ना हजारे द्वारा भ्रष्टाचार विरोधी आंदोलन, 2011 ने भी पर्याप्त रूप में सम्पूर्ण भारत की जनता को भ्रष्टाचार के खिलाफ एक मंच में लाकर खड़ा किया। इसी आन्दोलन ने देश को नये नेता व अलग राजनीतिक दृष्टिकोण देने का काम किया। अन्ना हजारे द्वारा भ्रष्टाचार विरोधी आंदोलन, 2011 के समय जितना बढ़–चढ़ के भ्रष्टाचार के मुद्दे को सतह पर लाया गया। आज हम देखते हैं कि बीते सालों में विभिन्न आंदोलनों, जनहित याचिकाओं आदि ने भारतीय लोकतंत्र को महज चुनावी लोकतंत्र होने से कई ऊपर सहभागी लोकतंत्र की ओर बढ़ाया है और इस तरह के प्रयास लगातार करते रहने की आवश्यकता है।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. https://navbharattimes.indiatimes.com
2. ब्राइस, जेम्स, मॉडर्न डेमोक्रेसी वॉल्यूम 1, मैकमिलन प्रेस, न्यूयार्क, 1931
3. अखिलेश, विचारों का जनतंत्र, सस्ता साहित्य मंडल प्रकाशन, नई दिल्ली ,2018
3. https://www.dw.com/hi/dogs-and-poor-indians-are-still-not-allowed/a 19325882
4. अखिलेश, विचारों का जनतंत्र, सस्ता साहित्य मंडल प्रकाशन, नई दिल्ली ,2018
5. कश्यप, सुभाष, भारतीय लोकतन्त्र और संविधान, राजकमल प्रकाश न प्रा. लि. दिल्ली, 2003
6. कश्यप, सुभाष, भारतीय लोकतन्त्र और संविधान, राजकमल प्रकाश न प्रा. लि. दिल्ली, 2003
7. सीरीन, एम., द जेण्डर पॉलिटिक्स ऑफ डेवलपमेंट, जुबान प्रकाशन, नई दिल्ली, 2008 पेज–59
8. https://www.researchgate.net/publication/362124737 Making India A Participatory Democracy Making People A Skateholder In The Decision-making Process
9. गाबा, ओ.पी., राजनीतिक चिंतन की रुपरेखा, नेशनल पब्लिशिंग हाउस, नयी दिल्ली, 2017
10. कैन,फिलिप, इकनोमिक एंड पोलिटिकल वीकली,ए समीक्षा ट्रस्ट पब्लिकेशन, वॉल्यूम –7, मुंबई, 1990, पेज– 315–334
11. https%//www-homeworkhelpglobal-com/us/blog/ participatory & democracy & research & essay/
12. https%//cms-rajyasabha-nic-in/Uploaded Files/Electronic Publications/h The Lokpal and Lokayuktas Act 2013-pdf
13. फोयेकर, प्रीती दिलीप, द स्टडी आफ ओम्बड्स मैन सिस्टम इन इण्डिया विथ स्पेशल रिफरेन्स टू लोकायुक्त महाराष्ट्र, ज्ञान पब्लिसिगं हाउस, नई दिल्ली, 2010
14. https%//www-drishtiias-com/hindi/loksabha & rajyasabha & discussions/ administrative & bureaucratic & reforms

15. Report & Joint Select committee on The Lokpal and Lokayukt Bill] 1968 Secretariet, Loksabha, New Delhi, March, 1969.
16. गुप्ता, सुभाष चन्द्र, ओम्बड्समैनः एन इण्डियन प्रोसपेक्टिव, मानक पब्लिकेशन, 1995.
17. https%//www-naidunia-com/national & lokpal & lokpal & was & first & time & tabled & in & parliament & in1968 & 2873180
18. दत्त, संजय, अन्ना हजारे, द गांधी आफ 21 सेन्चूरी जैको प्रिन्टर, नई दिल्ली, 2011
19. https%//www-bbc-com/hindi/india/2014/01/140101 lokpal president assent sk
20. https%//www-deepawali-co-in/jan & lokpal & bill & in & hindi-html
21. फोयेकर, प्रीती दिलीप, द स्टडी आफ ओम्बड्स मैन सिस्टम इन इण्डिया विथ स्पेशल रिफरेन्स टू लोकायुक्त महाराष्ट्र, ज्ञान पब्लिसिगं हाउस, नई दिल्ली, 2010
22. http%www-ombudsman-or-kr/history/ombudsman/html David, Peppiatt, An Ombudsman overview, project researcher briefing paper for the ombudsman project inter & agency steering meeting nov 21,1997
23. फोयेकर, प्रीती दिलीप, द स्टडी आफ ओम्बड्स मैन सिस्टम इन इण्डिया विथ स्पेशल रिफरेन्स टू लोकायुक्त महाराष्ट्र, ज्ञान पब्लिसिगं हाउस, नई दिल्ली, 2010
24. https%//cms-rajyasabha-nic-in/UploadedFiles/Electronic Publications/h The Lokpal and Lokayuktas Act 2013-pdf
25. https%//ndtv-in/india/justice & pinaki & chandra & ghose & appointed & as & lokpal & by & president & of & india & ram & nath & kovind & 2010019
26. https%//www-livehindustan-com/ncr/new & delhi/story & pradeep & kumar & mohanty & to & head & lokpal & till & new & appointment & 6552951-html
27. https%//cms-rajyasabha-nic-in/Uploaded Files/Electronic Publications/h The Lokpal and Lokayuktas Act 2013-pdf
28. https%//cms-rajyasabha-nic-in/Uploaded Files/Electronic Publications/h The Lokpal and Lokayuktas Act 2013-pdf
29. https%//myrpsc-in/2021/07/27/
30. https%//www-bbc-com/hindi/india/2011/11/111101 uttarakhand lokayukta tb