International Journal of Advance and Applied Research
www.ijaar.co.in
ISSN – 2347-7075 Impact Factor – 7.328
Peer Reviewed Bi-Monthly
Vol.10 No.1 September – October 2022

भारतातील लोकपाल व्यवस्थेचा अभ्यास

डॉ. आकाश शेषराव बांगर
संशोधक विद्यार्थी, आदर्श महाविद्यालय, हिंगोली
Corresponding Author - डॉ. आकाश शेषराव बांगर
DOI - 10.5281/zenodo.7751311

प्रस्तावना:

प्रशासनाच्या कृती विरुद्ध व निर्णयाविरुद्ध नागरिकाच्या तक्रारी ऐकण्यासाठी व त्यांचे निवारण करण्यासाठी नियुक्त केलेल्या शासकीय अधिकाऱ्यास 'लोकपाल' असे संबोधले जाते. प्रशासकीय भ्रष्टाचारावर नियंत्रण प्रस्थापित करण्यासाठी जगभरात लोकशाही देशामध्ये जी आंदोलने झाली त्यातून एक मार्ग म्हणून 'लोकपाल' या व्यवस्थेकडे आशेने पाहिले जाते. जागतिक संदर्भात लोकपाल या व्यवस्थेचा स्वीकार करणारे प्रथम राष्ट्र म्हणून स्वीडन यादेशाचा उल्लेख केला जातो. भारतातही लोकपाल व्यवस्थेचे तिचा आग्रह १९९० च्या दशकापासून त्रीव्र झालेला दिसतो. २०१८ साली यासंदर्भात भारतभर मोठे आदोलन झाले. या आंदोलनाने निर्माण केलेल्या सत्ता विरोधी वातावरणातूनच २०१९ साली सत्तांतर ही घडून आले. तरीही जनआंदोलनास अपेक्षित असलेले जनलोकपाल बील अद्यापही पारित होऊ शकलेले नाही. या दृष्टीने लोकपाल या व्यवस्थांचा व पदांचा अभ्यास सदरील निबंधामध्ये करण्यात आलेला आहे.

लोकपाल पदाचा जागतिक इतिहास / विकास : भारतासह जगभरातील बहुतांश देशांनी 'लोकपाल' या व्यवस्थेचे महत्त्व व आवश्यकता आज मान्य केलेली दिसते. या दृष्टीने लोकपाल हे पद जगभरात कसे विकसित होत गेले याचाही आढावा घेणे आवश्यक ठरते. लोकपाल पदास इंग्रजी भाषेत Ombudsman (ऑम्बुडस्मन) हा शब्द योजला जातो. लोकपाल या संकल्पनेचा उगम प्रथम स्वीडन या देशात झाला, त्यामुळे स्वीडनला लोकल पदाची जननी राष्ट्र संबोधले जाते. न्यायपालिका व तत्सम संस्था कडून जनतेच्या गान्हाण्यांचे, तक्रारींचे निवारण होऊ शकत नाही ही बाब लक्षात आल्यानंतर स्वीडन कायदे मंडळाने 'ऑम्बुडस्मन' या अधिकाऱ्याची नेमणूक केली. अठराव्या शतकाच्या सुरुवातीस स्वीडन मध्ये लोकपाल ही संस्था सुरू झाली. १७१३ साली या पदास फर्स्ट चान्सेलर ऑफ जस्टिस असे संबोधन वापरण्यात आले होते.

१८०९ साली त्यास प्रथम ऑम्बुडरमन हे संबोधन वापरण्यात आले. स्वीडनमध्ये लोकपाल पदावर नियुक्त अधिकाऱ्याचा कार्यकाल हा चार वर्षाचा असतो त्याच व्यक्तीची या पदावर दुसऱ्यांदा ही निवड करता येते. स्वीडन मध्ये नागरिक व सैनिक यासंबधीच्या प्रश्नांची चौकशी करण्यासाठी दोन वेगवेगळे लोकपाल आहेत. सर्वसाधारण न्यायालय व प्रशासकीय न्यायाधिकरण यांनी दिलेल्या निर्णयात लोकपाल फेरबदल करू शकत नाहीत. ते शासनाच्या कोणत्याही विभागातून माहिति मागू शकतात, कागदपत्रे तपासू शकतात तसेच ते शासकीय अधिकारी व न्यायाधीश यांच्या कार्यावर देखरेख ठेवू शकतात.

स्वीडन नंतर युरोपातील फिनलँड, न्यूझीलंड, डेन्मार्क, इंग्लंड या देशामध्ये ही ऑम्बुडस्मनची नियुक्ती करण्यात आली. १९०९ साली फिनलँडमध्ये, १९५३ साली डेन्मार्कमध्ये तर १९६१ साली न्यूझीलडमध्ये लोकपाल पद निर्माण करण्यात आले. १९६३ साली नॉर्वे मध्येही लोकमाल पद निर्माण झाले. १९६७ मध्ये ब्रिटनमध्ये पार्लमेंटरी कमिशनर (संसदीय आयुक्त) हे पद लोकपालच्या धर्तीवर निर्माण करण्यात आले. ब्रिटनमध्ये सर जॉन व्हाईट यांच्या नेतृत्वाखालील एका संशोधन गटाने लोकपाल पदासंबंधी संशोधन करून आपला अहवाल 'सिटीजन अँड ऍडमिनिस्ट्रेशन प्रसिद्ध करण्यात आला होता. या अहवालात ब्रिटन साठी लोकपाल पदाची शिफारस करण्यात आली होती. त्याप्रमाणे १९६७ साली ब्रिटनमध्ये या सदर्भातील कायदा संमत करून पार्लमेंटरी कमिशनर हे पद निर्माण करण्यात आले. ब्रिटनमध्ये पार्लमेंटरी कमिशनर ची नियुक्ती ही राजा कडून केली जाते. मात्र त्यास बरखास्त करण्याचा अधिकार हा संसदेस आहे. ब्रिटनमध्ये केंद्रीय सूचना आयोग, लोकसेवा आयोग व शासकीय मंत्रालय यांच्या संदर्भात जनतेकडून आलेल्या तक्रारीसबंधी चौकशी व न्यायनिवाडा करण्याचा अधिकार पार्लमेंटरी कमिशनरास असतो.

याशिवाय जर्मनी, फ्रान्स, जापान, सोव्हिएट रशिया यासारख्या देशातही लोकपाल पदासारख्या संस्था कार्यरत झालेल्या दिसतात. जसे की फ्रान्समध्ये सनदी सेवकांविरोधातील नागरिकांनी केलेल्या तक्रारींचे व आरोपांचे निराकरण विशेष प्रशासकीय न्यायालयाद्वारे केले जाते. तेथे प्रशासकीय न्यायालयातील सर्वोच्च न्यायालय म्हणून राज्य परिषद ही संस्था कार्य करीत असते. तर अमेरिकेत अन्याय, जुलूम, भ्रष्टाचार यापासून नागरिकांच्या अधिकारांचे रक्षण करण्याचे कार्य काँग्रेसच्या चौकशी समितीकडून पार पाडले जाते. अमेरिकेत

ऑम्बुडस्मन सारखी संस्था कार्यरत करण्यात आलेली नाही. सोव्हिएट रशियात प्रोक्युरेटर जनरल कडून कायद्याचे पालन शासकीय अधिकाऱ्याकडून होते. की नाही हे पाहिले जात असे जगातील अनेक देशात लोकपाल पदा सारखी व्यवस्था कार्यरत असून ती राज्य नियंत्रण प्रस्थापित करण्याचे अधिकारांच्या गैरवापरापासून परावृत्त करण्याचे व प्रशासनात पार आणण्याचे कार्य करते.

उद्देश:

१. लोकपाल व्यवस्थेचा इतिहास तपासणे.
२. भारतीय लोकपाल व्यवस्थेचा अभ्यास करणे.
३. आजच्या काळातील लोकपालाची प्राथमिकता अभ्यासणे.

संशोधन पध्दती:

प्रस्तुत संशोधनात्मक शोध निबंधासाठी वर्णनात्मक संशोधन पध्दतीचा वापर केला आहे. त्यासाठी दुय्यम तथ्य संकलन पध्दतीचा उपयोग केला आहे. दुय्यम तथ्ये संकलनासाठी मराठी, हिंदी व इंग्रजी भाषेतील संदर्भग्रंथ इंटरनेट सेवा इ. माध्यमांचा उपयोग केला आहे.

तथ्य संकलन:

प्रस्तुत शोध निबंधासाठी दुय्यम तथ्य संकलनाचा उपयोग केला आहे. त्यात संदर्भग्रंथ, पुस्तके, वृत्तपत्रे, इंटरनेट इ. चा उपयोग केला आहे.

भारतातील लोकपाल:

भारतात ऑम्बुडस्मन सारखी व्यवस्था असावी असा विचार १९५९ साली डॉक्टर सी. डी. देशमुख यांनी मांडलेला दिसतो. भारतीय संदर्भात लोकपाल पदाची आवश्यकता व महत्व व महत्त्व विषय करून त्यांनी या पदाची निर्मिती करण्याचा आग्रह व्यक्त केला होता. भारतीय संसदेत यासंबंधीची मागणी करण्याचे श्रेय तात्कालीन खासदार डॉ. एल. एम. सिंघवी यांना जाते. डॉ. एल. एम. सिंघवी यांनी १९६८ मध्ये लोकसभेत सर्वप्रथम लोकपाल पदाचा प्रश्न उपस्थित केला. भारतीय प्रशासनात निर्माण होणारा अन्याय, भ्रष्टाचार, लाचलुचपत पक्षपातीपणा यांना प्रतिबंध घालण्यासाठी लोकपाल ही संस्था कशी आवश्यक आहे याचे त्यानी प्रभावी प्रतिपादन केले होते. सर्वोच्च न्यायालयाचे न्या. पी. व्ही. राजेंद्रगडकर यांनीही लोकपालपदाची आवश्यकता प्रतिपादन केली होती परिषद पातळीवर लोकपाल पदाचा प्रथम उच्चार १९६२ साली झाला. १९६२ च्या अखिल भारतीय कायदा परिषदेत भारतात

लोकपाल ही व्यवस्था स्थापन करणे गरजेचे आहे अशी मागणी करण्यात आली. १९६३ साली जयपूर येथे भरलेल्या काँग्रेस पक्षाच्या अधिवेशनात पंडित जवाहरलाल नेहरूनी ही लोकपाल पदाच्या महत्वास दुजोरा दिला व लोकपाल व लोकायुक्त पदाची निर्मिती करण्याचे सूतोवाच केले. १९६६ साली मोरारजी देसाई यांच्या अध्यक्षतेखाली स्थापन झालेल्या 'प्रशासकीय सुधार आयोगाने ऑम्बुडस्मन पद्धतीचा स्वीकार करावा अशी शिफारस केली होती. या समितीने यासंदर्भात केलेल्या प्रमुख शिफारशी पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. मंत्री, सचिव, प्रशासकीय अधिकारी यांच्या कार्याविरुद्ध करण्यात येणाऱ्या आरोपाची व तक्रारीची चौकशी करण्याकरिता व त्यासंबंधी निर्णय देण्याकरिता लोकपाल व लोकायुक्त यांची नियुक्ती करण्यात यावी.
२. लोकपाल व लोकायुक्त हे शासनाच्या तीन्ही शाखा पासून स्वतंत्र व अलग असावेत.
३. लोकपाल व लोकायुक्त यांचे कार्य अनौपचारिक पद्धतीने व गुप्त पद्धतीने झाले पाहिजे.
४. लोकपाल व लोकायुक्त ही पदे सर्वसाधारणपणे न्यायालयातील न्यायाधीशाएवढी अधिकाराची व महत्त्वाची मानली जावीत. त्यांच्या कार्यात न्यायालयाने कोणत्याही प्रकारचा हस्तक्षेप करता कामा नये.
५. लोकपाल व लोकायुक्त यांनी आपले कार्य निष्पक्षपातीपणे निस्वार्थीपणे करावयास हवे.
६. लोकपाल व लोकायुक्त पदाची नियुक्ती करताना राष्ट्रपतींनी पंतप्रधान, सर्वोच्च न्यायालयाचे सरन्यायाधीश व विरोधी राजकीय पक्षाचा नेता यांच्या सल्ल्यानुसार करावी.
७. लोकपालाचा दर्जा सरन्यायाधीशाएवढा असावा तो स्वमर्जीने आपल्या पदाचा राजीनामा देऊ शकतो. तसेच त्याच्या गैरवर्तनाचा मुळे त्यास पदच्युत करावयाचे झाले तर सर्वोच्च न्यायालयातील न्यायाधीशांना जी पद्धती स्वीकारली जाते त्याच पद्धतीने त्यास पदच्युत करावे.
८. लोकपालाची मुदत पाच वर्षाची वर्षाची असावी व पुनर्नियुक्तीची पद्धती अमलात आणण्याचा अधिकार असावा.

९. लोकपालांनी आपला अहवाल लोकसभेत सादर करावा, तर लोकायुक्तांनी तो विधानसभेत मांडावा.

१०. परराष्ट्र व्यवहाराशी संबधित असणाऱ्या बाबी, पासपोर्ट, व्यापार, व्यवसाय, सनदी सेवकाची सेवाशर्ती, सम्मानदर्शक पदव्या व पुरस्कार इत्यादी संदर्भात लोकपालास चौकशी करण्याचा अधिकार असता कामा नये.

याप्रमाणे नऊ मे १९६८ मध्ये भारत सरकारच्या वतीने लोकपाल विधेयक लोकसभेत मांडले गेले. हे विधेयक वरील प्रशासकीय आयोगाच्या शिफारशीवर एच आधारलेले होते. मात्र पंतप्रधानांना या विधेयकातून वगळण्यात आले होते. याशिवाय या विधेयकात लोकपालाच्या अधिकार कक्षेत महालेखा परीक्षक, निवडणूक आयुक्त, लोकसेवा आयोगाचे अध्यक्ष, कायदे मंडळाचे प्रतिनिधी अपवाद करण्यात आले. हे विधेयक लोकसभेने पारितही केले परंतु राज्यसभेने हे विधेयक फेटाळले. ११ ऑगस्ट १९७१ रोजी भारत सरकारने परत लोकपाल विधेयक लोकसभेत मांडले, परंतु ते विधेयक लोकसभेत समत होऊ शकले नाही. या विधेयकात लोकपालपदाच्या मर्यादा मध्ये मोठ्या प्रमाणात वाढ करण्यात आली होती. जसे की केंद्र सरकार राज्य सरकारमधील मंत्री व सचिव यांनाही लोकपाल विधेयकाने अधिकारक्षेत्रात आणले. शिवाय भारताबाहेरील सनदी सेवकांबाबतहीलोकपालांना खटले चालविण्याचा अधिकार देण्यात आला. न्यायमूर्ती पी. बी. मुखर्जी यांनी या विधेयकावर टीका करताना म्हटले होते की, “व्हिजिलन्स कमिशन व न्यायालये अस्तित्वात असताना लोकपालपदाची आवश्यकता नाही. लोकपालाच्या चौकशीमुळे न्याय प्रक्रियेत दिरंगाई निर्माण होऊ शकते. देशाच्या एकात्मतेच्या दृष्टीने सुद्धा लोकपालपद घातक असून वेळेचा व पैशाचा अपव्यय करणारे आहे.” अशाच पद्धतीचे टीकात्मक सूर संसदेतही उमटले व हे बिल फेटाळले गेले... राष्ट्रीय आणीबाणीच्या अग्निदिव्यातून भारतीय लोकशाही १९७७ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीत जनता पक्षाच्या स्वरूपात सहिसलामत बाहेर आली. जनता पक्षाच्या राजवटीत जुलै १९७७ मध्ये परत एकदा लोकसभेत मांडण्यात आले. १९७१च्या विधेयकापेक्षा १९७७ मध्ये जनता पक्षाने मांडलेले लोकपाल विधेयक हे अधिक व्यापक होते. या विधेयकातील काही प्रमुख तरतुदी पुढीलप्रमाणे मांडता येतील.

१. या विधेयकानुसार पंतप्रधान, केंद्रीय मंत्री, राज्याचे मुख्यमंत्री व संसद प्रतिनिधी या विरुद्धही तक्रार करण्याचा अधिकार नागरिकांना प्राप्त होता.

२. या विधेयकात अशी तरतूद केली गेली होती की, सनदी सेवकाविरुद्धचे आरोप लोकपालच्या अधिकारक्षेत्रात येणार नाहीत; परंतु त्याच्या विरुद्ध तक्रार करून दाद मागण्याचा अधिकार नागरिकांना असेल.

३. या विधेयकाने कोणत्याही सार्वजनिक उपक्रमातील व्यक्तीविरुद्ध चारित्र्यासंबंधी व गैरवर्तनासंबंधी चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालच्या अधिकारक्षेत्रात आणण्यात आला होता.

४. या विधेयकाच्या माध्यमातून कागदपत्रे व कायदेशीर करारनामे मिळवण्याचा तसेच ते सोडविण्याचा अधिकार लोकपालांना देण्यात आला.

५. या विधेयकाने कोणतीही तक्रार नोंदवताना एक हजार रुपयाच्या वर्षाच्या रकमेत फरक करण्याचा अधिकार लोकपालास देण्यात आला.

६. चौकशी यंत्रणेनेकरिता जरूर असल्यास असल्यास जादा कर्मचारी वर्ग नियुक्त करण्याचाही अधिकार या विधेयकान्वये हे लोकपालास होता.

जनता पक्षाने हे विधेयक लोकसभेत संमत करून घेतले. परंतु राज्यसभेत हे विधेयक चर्चेलाही मांडण्यात आल्यानंतर या विधेयकावर अधिक सखोल चर्चा करण्याकरता हे विधेयक संसदेच्या संयुक्त समितीकडे सोपवण्यात आले. परंतु १९७९ मध्ये जनता पक्षाची सरकार कोसळले व हे विधेयकही मागे पडले. जनता पक्षाच्या सरकारनंतर चरण सिंग यांचे अल्प काळाचे सरकार सत्तेत आले. त्यानंतर सार्वत्रिक निवडणुका होऊन इंदिरा गांधी परत सत्तास्थानी आल्या. त्या लोकपाल विधेयकाच्या दृष्टीने फार उत्सुक वा सकारात्मक नव्हत्या. इंदिरा गांधीच्या हत्येनंतर राजीव गांधी सरकारने या दृष्टीने सकारात्मक पावले टाकण्यास सुरुवात केली. सोमनाथ रथ यांच्या अध्यक्षतेखाली एक समिति गठित करण्यात आली होती. या समितीने आपला अहवाल १९८८ मध्ये संसदेत सादर केला. १९७७ च्या विधेयका प्रमाणेच या विधेयकात ही पंतप्रधान मुख्यमंत्री यांच्याविरोधात तक्रार करून दाद मागण्याचा अधिकार लोकपालाच्या अधिकार क्षेत्रात

समाविष्ट करण्यात आला होता. मात्र राजीव गांधी यांचे सरकार ही सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर परत निवडून येऊ शकले नाही.

१९८९ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीत व्ही. पी. सिंग यांच्या नेतृत्वाखाली जनता दलाचे सरकार अस्तित्वात आले. या सरकारने २९ डिसेंबर १९८९ रोजी तत्कालीन कायदेमंत्री दिनेश गोस्वामी -यांचेमार्फत लोकसभेत प्रस्तुत केले. यावेळी न्यायमूर्ती असलेले लेटिन यांनी अशी प्रतिक्रिया व्यक्त केली होती की, आपल्या देशात शासनाने केलेली 'लोकपाल' संस्थेची स्थापना म्हणजे जणू काही गेल्या कित्येक वर्षातील आपल्या देशाच्या गलिच्छ वातावरणात निर्माण झालेली एक शुद्ध हवेची सुखद झुळूक होय. परंतु विश्वनाथ प्रताप सिंह सरकारही फार काळ टिकू शकले नाही. पुढे नरसिंह राव सरकारने या संदर्भात फारसे काही केले नाही.

लोकपाल विधेयकाच्या दृष्टीने नंतरच्या काळात नागरी समाजाने एकविसाव्या शतकाच्या प्रारंभी जनमत संधारित करण्यास सुरुवात केली. माहिती अधिकार कायदा चळवळीच्या रुपाने या कार्यकर्ते द नेत्याच्या आत्मविश्वासात भर पडली. त्यातूनच अण्णा हजारे याच्या नेतृत्त्वाखाली २०११ साली लोकपाल आंदोलनास सुरुवात झाली. देशभर जनलोकपालाविषयी उत्सुकता व सकारात्मक भावना निर्माण झाली. तत्कालीन मनमोहन सिंग सरकारने नागरी समाजाचे श्री अण्णा हजारे, अरविंद केजरीवाल, शाती भूषण, प्रशात भूषण व किरण बेदी याच्यासह विधेयक तयार करण्यासबधी समिती गठीत केली. त्यात केंद्रीय कॅबिनेट मंत्र्याचाही समावेश होता. परंतु नागरी समाजाचे सदस्य व सरकार यात एकमत होऊ शकले नाही. जनलोकपाल आंदोलनाने निर्माण केलेल्या सरकार विरोधी असतोषाचा फायदा प्रमुख विरोधी पक्ष असलेल्या भाजपास २०१४ च्या सार्वत्रिक निवडणुकीत मिळाला २०१४ साली नरेंद्र मोदी यांच्या नेतृत्वाखाली भाजपाचे सरकार सत्तेत आले. २०१३ साली परत मोठ्या बहुमताने भाजपा सत्तेत आलेली आहे. परंतु अद्याप तरी लोकपाल संस्था सक्षम करण्याच्या दृष्टीने विद्यमान सरकार कडून फार मोठे प्रयत्न झालेले दिसत नाहीत. नागरी समाजाच्या आंदोलनात ही मोठी फाटाफूट झाली व परिणामी या आंदोलनाचा जो प्रभाव होता तो काळाच्या ओघात विरून गेला.

निष्कर्ष :

भारतासारख्या विकसनशील राष्ट्रात लोकपाल पदाचे महत्व अनन्य साधारण आहे. भ्रष्टाचार, लाचलुचपत, सत्तेचा गैरवापर यासारख्या घटकामुळे भारतीय सामाजिक व

राजकीय व्यवस्था पोखरल्या जात आहेत. अशा परिस्थितीत लोकपाल लोकायुक्त या सारख्या संस्थांच्या माध्यमातून यावर अंकुश येईल अशी आशा सर्वसामान्य जनतेला वाटते आहे. मात्र लोकपाल या संस्थेची व्यापकता अवाजवी वाढवणेही योग्य नाही. जागतिक संदर्भातील लोकपाल पदाचा अनुभव आपण पाहिला तर प्रशासनातील गैरकारभार सुधारणे एवढाच माफक उद्देश यामागे असावा. त्याकडे 'मुक्तीदाता' वा 'देशाचा उद्धार कर्ता म्हणून पाहणे योग्य ठरणार नाही. कोणत्याही पदावर नियुक्त झालेल्या व्यक्तीच्या कर्तुत्वावर ही त्या पदाची प्रतिष्ठा अवलबून असते. स्वीडन मध्ये नियुक्त झालेले पहिले लोकपाल यांनी एवढे अजोड स्वरूपाचे कार्य केले की त्यातून त्या पदास एक प्रकारे अधिमान्यता प्राप्त झाली व ही संस्था जगभर अनुकरणीय मानली जाऊ लागली. भारतात या संस्थेने तब्बल १९५९ पासून २०१९ पर्यंत या पदाच्या निर्मितीसाठी संघर्ष झालेला दिसतो. मार्च २०१९ मध्ये ही संस्था अस्तित्वात आली. मात्र त्याच्या नियमावलीचा व कार्यपद्धती निश्चितीचा ही घोळ बराच वेळ चालू राहिला. त्यामुळे लोकपाल या संस्थेचे परिणाम व प्रभाव अनुभवास यावयास काही काळ निश्चितच वाट पाहावी लागणार आहे.

संदर्भसूची:

१. The institution of Lokpal in India – Anil Vishwakarma
२. Corruption & Lokpal – O. P. Dhiman
३. The Lokpal & Lokayuktas Act – Justice P. J. Narayana
४. Jan Lokpal Bill – Vijaykumar Gupta
५. Google
६. Wikipedia