प्रजातन्त्र एवं सूचना का अधिकार

डा0 प्रभा गौतम,

एसोसिएट प्रोफेसर, राजनीति विज्ञान विभाग,विद्यान्त हिन्दू पी0जी0 कालेज, लखनऊ उ0प्र0

शोध सारांश

प्रजातंत्र आज विश्व में सर्वमान्य शासन प्रणाली के रूप में मान्यता प्राप्त हैं, जिसमें जनता जनप्रतिनिधियों के माध्यम से शासन व्यवस्था का संचालन करती है, लेकिन अधिकांशतः निर्वाचन के उपरान्त जनता का कोई नियन्त्रण सरकार के ऊपर नही रहता है। प्रजातन्त्रीय शासन व्यवस्था उत्तरदायित्व व पारदर्शिता के अभाव में अधूरी है, जिसको शासन और प्रशासन में स्थापित करने के लिए समय–समय पर प्रयत्न होते रहे है। इस दिशा में बहुप्रतिक्षित कानून सूचना का अधिकार अधिनियम 2005 में भारतीय संसद द्वारा स्वीकृत किया गया, जिसके अन्तर्गत नागरिकों को शासन और प्रशासन से विभिन्न योजनाओं, उनके क्रियान्वयन व सरकारी निर्णयों के सम्बन्ध में सूचना प्राप्त करने का अधिकार प्राप्त हुआ, जो प्रजातन्त्र की सुदृढ़ता के लिए अति आवश्यक था। प्रस्तुत लेख में सूचना का अधिकार प्राप्ति के लिए किये गये प्रयास, अधिकार की उपयोगिता, प्रयोग, क्रियान्वयन के पश्चात का परिदृश्य, मार्ग में आने वाली बाधाओं, एवं सफलता के लिए आवश्यक परिस्थितियों के निर्माण का विश्लेषण किया गया है, ताकि हम वास्तविक सुदृढ़ पारदर्शी, लोकतन्त्रीय शासन व्यवस्था स्थापित कर सकें।

मुख्य शब्द– *सूचना, अधिकार, शासन, प्रशासन, प्रजातन्त्र, सरकार, पारदर्शिता*

शासन की अनेक प्रणालियों में शासित होने का अनुभव प्राप्त करते हुए, आज विश्व लोकतन्त्रीय शासन प्रणाली को शासन की सर्वश्रेष्ठ शासन प्रणाली मानने के विचार पर सहमत हैं। इस प्रणाली के बहुत से विकारों के उपरान्त भी इसका दूसरा विकल्प निकट भविष्य में विश्व के समक्ष उपलब्ध नही है, फलतः इसी शासन प्रणाली में उत्तरोत्तर सुधार की आवश्यकता अनुभूत की जाती है। राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र, अधिनायकतन्त्र से निकलकर आज हम लोकतान्त्रिक राजशाही से मुक्ति के मार्ग खोज रहे है। लोकतन्त्र का तात्पर्य केवल पॉच वर्ष उपरान्त अपनी तर्जनी उंगुली पर नीली स्याही का चिन्ह लगवाकर यह सोचकर आत्मविभोर होना नही है कि हमने सरकार निर्माण में अपनी भूमिका का निर्वाह किया, अपितु लोकतन्त्र की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि दो निर्वाचनों के मध्य शासन व प्रशासनिक कार्यो व निर्णयों में आम नागरिकों की सहभागिता का स्तर क्या है, शासन व प्रशासन में पारदर्शिता व उत्तरदायित्व का स्तर क्या है। सैद्धान्तिक रूप में लोकतन्त्र के दो स्वरूप विश्व में हमारे समक्ष है, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र और अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में समय–समय पर नये कानून निर्मित करने व उन पर विचार जानने के लिए जनता से प्रत्यक्ष संवाद किया जाता है। जनप्रतिनिधि यदि अपेक्षानुसार कार्य नही कर रहे है, तो उनके प्रत्यावर्तन का अधिकार नागरिकों के पास होता है, लेकिन विशाल राजनीतिक व

सामाजिक व्यवस्था में लोकतन्त्र की यह प्रणाली अव्यवहारिक है, अतः अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र ही प्रचलन में आया, जिसमें नागरिक अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से सरकार बना कर अपनी सहभागिता सुनिश्चित करते हैं, लेकिन इसमें एक नये शासनिक व प्रशासनिक वर्ग के गठजोड़ का अभ्युदय हुआ, जिसकी कोई उत्तरदायित्वता ही नही थी केवल पॉच वर्ष उपरान्त जनता से दोबारा येन केन प्रकारेण सहमति लेने के, प्रशासनिक वर्ग तो इस उत्तरदायिता से भी विमुक्त है, चूँकि उनका सेवाकाल तो सुनिश्चित है। परिवर्तन एक सतत् प्रक्रिया हैं, प्रत्येक व्यवस्था में समयानुरूप परिवर्तन होता रहता है। नागरिक समाज की सजगता, व्यवस्था की असफलता व शोषण की अधिकता से उत्पन्न हुआ जनाक्रोश, समयानुरूप आवश्यकता, शिक्षा के प्रसार व मीडिया व समाचार पत्रों की सूचना प्रसार, बढ़ती जनजागरूकता आदि व्यवस्था परिवर्तन में अपनी अहम भूमिका का निर्वहन करते है। इस समूचे निराशाजनक परिप्रेक्ष्य में जनता की शासन और प्रशासन में सहभागिता सुनिश्चित करने व शासन प्रशासन को पारदर्शी व उत्तरदायी बनाने के लिए भारत सरकार ने अन्य देशों से प्रेरणा लेते हुए वर्ष 2005 में ''सूचना का अधिकार'' नागरिकों को प्रदान कर पारदर्शी प्रजातन्त्र की ओर अपने कदम बढ़ाये। भारत में यह अधिकार 12 अक्टूबर 2005 से पूरे देश में प्रभावी हो गया, इस अपेक्षा के साथ कि यह जनप्रतिनिधियों व नौकरशाहों को नियन्त्रित करने, उत्तरदायी बनाने, भ्रष्टाचार पर अंकुश लगाने व नीति–निर्माण में जनसहभागिता बढ़ाने में सहायक सिद्ध होगा।

संयुक्त राष्ट्र महासभा द्वारा 10 दिसम्बर 1948 को स्वीकृत किये गये मानव अधिकारों की घोषणा पत्र में सूचना के अधिकार को मान्यता प्रदान कर दी गई थी। संयुक्त राष्ट्र संघ की स्थापना के पश्चात 1948 में हुई अर्न्तराष्ट्रीय कन्वेशन में घोषणा की गई कि ''सूचना पाने की इच्छा रखना, उसे प्राप्त करना तथा किसी माध्यम द्वारा जानकारी व विचारों का प्रसार करना मनुष्य का मौलिक अधिकार है।'' विश्व में सर्वप्रथम स्वीडन ने 1766 में 'फ्रीडम आफ प्रेस एक्ट' पारित कर लोकदस्तावेजों तक पहुॅच का अधिकार प्रदान कर विश्व समुदाय से इस अधिकार का परिचय कराया। तदोपरान्त अमेरिका में 1946, आस्ट्रिया में 1973, फ्रांन्स में 1978, नीदरलैंण्ड में 1978, कनाडा में 1982, ब्रिटेन में 1989, आस्ट्रेलिया व न्यूजीलैंण्ड में 1982 में जनता को सूचना का अधिकार प्रदान कर प्रजातन्त्र को सुदृढ़ बनाने की ओर कदम बढ़ाये।

विश्व में सूचना की स्वतन्त्रता के अधिकार के विस्तार का भारत पर भी प्रभाव पड़ा। अंग्रेजी शासन काल में 1923 में सरकार द्वारा शासकीय गोपनीयता अधिनियम पारित किया गया था, जिसके अन्तर्गत सरकार को सूचनाये गोपनीय रखने का अधिकार प्राप्त हो गया था जिसे स्वतन्त्रता के पश्चात भारतीय संविधान लागू होने के उपरान्त भी संशोधित नही किया गया। भारत में सूचना के अधिकार के प्रति सजगता सन् 1975 से उत्पन्न हुई। आपातकाल के पश्चात नागरिक स्वतन्त्रता की रक्षा व संवैधानिक संस्थाओं की उत्तरदायित्वता व पारदर्शिता एक चुनौती बन कर उभरी। सर्वोच्च न्यायालय ने 1975 के उत्तर प्रदेश बनाम् राजनारायण के फैसले में न्यायाधीश मैथ्यू ने टिप्पणी की ''सरकार या उसके किसी अधिकारी द्वारा सार्वजनिक ढंग से किये गये किसी भी सार्वजनिक कार्य के बारे में जानने का अधिकार देश के प्रत्येक नागरिक को है।' जानने का अधिकार अभिव्यक्ति की अवधारणा से ही उत्पन्न हुआ हैं। भारत में पारदर्शिता के लिए व्यवस्थित आन्दोलन का प्रारम्भ 1984 की भोपाल गैस कांड त्रासदी के उपरान्त हुआ। सन 1984 के उपरान्त पर्यावरण सम्बन्धी बने कानूनों में जनभागीदारी व जनसुनवाई के प्रावधान जोड़े गये ताकि नागरिकों को उनके क्षेत्र में होने वाली प्रदूषण व

पारिस्थितिकी विनाश की सम्भावना की सूचना प्राप्त हो सके। इसके उपरान्त राजस्थान में अरूणा राय व निखिल डे के नेतृत्व में किसानों के आन्दोलन व महाराष्ट्र में अन्ना हजारे के आन्दोलन ने सूचना के अधिकार की मांग को बल प्रदान किया। 1989 में वी.पी.सिंह की सरकार द्वारा सूचना का अधिकार कानून बनाने का आश्वासन दिया था, लेकिन इसमें वह सफल नही हो सकें, भारत में 1993 में सूचना के अधिकार का प्रथम ड्राफ्ट बना तत्पश्चात तत्कालीन प्रेस के अध्यक्ष जस्टिस सावंत ने सन 1996 में एक मॉडल ड्राफ्ट बनाया, एन.डी.ए. शासन में इसे ''फ्रीडम आफ इन्फोर्मेशन बिल'' का नाम दिया गया। सन् 1997 में एच.डी. शौरी की अध्यक्षता में गठित कमेटी ने 1997 में सूचना की स्वतन्त्रता का प्रारूप प्रस्तुत किया। वर्ष 2002 में भी संसद द्वारा पारित सूचना की स्वतन्त्रता विधेयक को राष्ट्रपति की मंजूरी मिलने के बाद भी नियमावली के अभाव में इसका क्रियान्वयन नही हो सका। सन् 2004 में निर्वाचन के पश्चात यू.पी.ए. सरकार ने अपने चुनाव घोषणा पत्र में वायदे के अनुसार अरूणा राय की अध्यक्षता में एक समिति गठित की जिसने आर.टी.आई. ड्राफ्ट बनाया जो संसद से कुछ संशोधनों के उपरान्त पारित होकर 12 अक्टूबर 2005 में पूरे देश में प्रभावी हो गया। इसे संविधान के अनुच्छेद 19(1)(क) में जोड़ा गया, जिसमें नागरिकों को वाक् व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का मौलिक अधिकार नागरिको को प्राप्त हैं जो सूचना के अधिकार के बिना अपूर्ण था। चूंकि वाक् व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता हमें शासन की आलोचना करने व अपने सुझाव रखने का अधिकार देती हैं, लेकिन यदि हमें शासन प्रशासन से सम्बन्धित सूचनाएं ही प्राप्त नही होगीं, तो शासन की अलोचना का सुदृढ़ आधार तैयार नही होता है। प्रेस की स्वतन्त्रता भी इसी अधिकार में सन्निहित है, जो जनता तक सही सूचनाएं पहुॅचा कर एक स्वस्थ जनमत निर्माण में अपनी महती भूमिका निर्वाह करती है।

इसी मध्य उच्चतम न्यायालय के एक और निर्णय ने सूचना के अधिकार को सुदृढ़ बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी। उच्चतम न्यायालय ने (Union of India v/s Association for Democratic Reforms JI 2002(4) SC (501) में निर्णय दिया कि अनु. 19(1)(क) के अन्तर्गत सूचना के अधिकार के बिना स्वतन्त्र व निष्पक्ष चुनाव की कल्पना नही की जा सकती। उम्मीदवार के विषय में पूर्ण जानकारी मतदाता को अपना उचित उम्मीदवार चयन करने में मदद करता है। इस निर्णय के पश्चात प्रत्येक उम्मीदवार को चुनाव में अपने पूर्व आचरण, सम्पूर्ण शैक्षणिक योग्यता व देनदारियों आदि का उल्लेख करना आवश्यक हो गया है।

व्यवहारिक रूप में सूचना के अधिकार का प्रयोग व उपयोगिता के हमें तीन पक्ष परिलक्षित होते है, प्रथम सरकार की विकास योजनाओं एवं उनके क्रियान्वयन से जुड़ी सूचना प्राप्त कर उसमें फैले भ्रष्टाचार एवं कमियों की जानकारी प्राप्त करना, द्वितीय नागरिकों के दिन प्रतिदिन के कार्यालयों में लम्बित कार्यों यथा राशन कार्ड, ड्राइविंग लाइसेंस, एडमिशन, नियुक्ति, एफ.आई. आर. दर्ज न होना, बिजली कनेक्शन ना मिलना आदि से सम्बन्धित सूचना, नागरिक सम्बन्धित अधिकारी से जानने का अधिकार रखता है कि उसका कार्य क्यों नही हुआ। तृतीय गंभीर व खोजपरक पत्रकारिता के लिए यह एक सशक्त माध्यम है, जो शासन व प्रशासन से विभिन्न योजनाओं उनके क्रियान्वयन व सरकारी निर्णयों के बारे में सूचना प्राप्त कर देश के समक्ष प्रस्तुत कर सकते हैं। इस प्रकार प्रजातांत्रिक व्यवस्था में यह अधिकार जनता के लिए बहुत आवश्यक था, जिसमें वह स्वयं अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से सरकार चलाती है, कि उनकी सरकार उनके हित संवर्धन व कल्याण के लिए क्या और कैसे कर रही है, व उसमें पारदर्शिता का स्तर क्या हैं।

सूचना के अधिकार का प्रयोग करने के लिए कुछ विषय हमारे समक्ष स्पष्ट होने चाहिए,

यथा हमें क्या सूचना चाहिए, वह सूचना क्यों चाहिए (भले ही इसका आवेदन में उल्लेख आवश्यक नही है, लेकिन स्वयं को स्पष्ट होना चाहिए) जो सूचना मांग रहे है वह किस विभाग व क्षेत्राधिकार से सम्बन्धित है, सम्बन्धित सूचना के लिए आवेदन कहां देना होगा, सूचना प्राप्ति की निश्चित अवधि क्या है, यदि निश्चित अवधि में सूचना प्राप्त नही होती तो अपीलीय अधिकार क्या है और कहां अपील कर सकते है, अंत में सूचना हमें किस प्रारूप में चाहिए यथा फोटोकॉपी, सी. डी., फ्लापी, स्वतः निरीक्षण आदि। यदि इस विषय में हम स्पष्ट होगें तो सूचना के अधिकार का प्रयोग हम बेहतर तरीके से कर सकते हैं।

सन् 2005 से क्रियान्वयन के पश्चात सूचना के अधिकार ने राजनीतिक व प्रशासनिक परिदृश्य को कुछ स्तर तक परिवर्तित किया है। अनेक घोटाले यथा आदर्श घोटाला, सुकना घोटाला, टूजी घोटाला, कोलगेट घोटाला आदि सूचना के अधिकार के कारण ही अनावृत हो सके। प्रशासनिक उत्तरादायित्व व पारदर्शिता कुछ सीमा तक सम्भव हुई है। भ्रष्ट व सजा प्राप्त नेताओं को चुनाव प्रक्रिया से दूर रखने के लिए प्रतिबंध लगाया गया है। सूचना न देने वाले अधिकारियों पर आर्थिक दण्ड का प्रावधान किया गया है। भ्रष्ट अधिकारियों पर भी अंकुश लगाने का प्रयत्न किया गया है। न्यायालय की सक्रियता अच्छा संकेत है। नागरिकों के जागरूकता स्तर में वृद्धि हुई है, मतदान प्रतिशत में भी वृद्धि हुई है, लेकिन साथ ही इस कानून को कमजोर करने का भी प्रयत्न साथ में हो रहा है। सैकडों आर.टी. आई. कार्यकर्त्ताओं पर प्राणधातक हमले हुए हैं, पिछले वर्षो में 95 से 100 के बीच आर.टी.आई. आवेदकों की हत्या हुई, जबकि लगभग इससे दुगने कार्यकर्त्ताओं पर प्राणघातक हमले हुए। इसके साथ राष्ट्रहित, गोपनीयता, निजता का अधिकार, जनसंख्या की विशालता, भू–मण्लीकरण व उदारीकरण के दौर का हवाला देकर कानून को कमजोर करने का प्रयत्न किया जा रहा है। पी.एम. केयर्स फंड पर आर. टी. आई. एक्ट लागू नही है। लम्बित मामलों की संख्या में भी वृद्धि हो रही है, सन् 2019–2020 की अवधि में 35178 आर.टी.आई. अनुरोध लंबित थे। देश के तीन राज्यों झारंखण्ड, त्रिपुरा, मेघालय के सूचना आयोग तो निष्क्रिय है। सूचना आयोगों को मामलों को निबटाने में एक वर्ष से लेकर 6 वर्ष से भी ज्यादा समय लग रहा है। केन्द्र व राज्य सूचना आयोग में दो–दो लाख से अधिक मामले अभी लम्बित हैं। इस प्रकार नौकरशाही की हठधर्मिता व उत्तरदायित्व की अनिश्चतता, क्रियान्वयन में राजनीतिक व प्रशासनिक इच्छाशक्ति का अभाव, सूचना आयोगों की अक्रियाशीलता, कर्त्तव्य पालन न करने वाले अधिकारियों पर दण्ड के प्रावधान का अभाव (केवल अर्थदण्ड), अशिक्षा, जागरूकता का अभाव व भ्रष्टाचार की गहरी जड़ो आदि के कारण यह कानून अपेक्षित सफलता को प्राप्त नही कर पा रहा हैं।

कोई भी कानून सम्पूर्ण परिदृश्य को परिवर्तित नही कर सकता, इसके पीछे की क्रियान्वयन की इच्छाशक्ति ही इसमें सफलता दिला सकती है, जब तक राजनीतिक व प्रशासनिक संस्कृति परिवर्तित नही होगी कानून अपने सम्पूर्ण उद्देश्य को प्राप्त नही कर सकते। अधिकार देने से ज्यादा हमें कर्त्तव्य पालन की संस्कृति को विकसित करना होगा। शिक्षा का प्रसार, जनजागरूकता में वृद्धि, प्रेस की निष्पक्षता, बुद्धिजीवी वर्ग की सजगता इसकी सफलता में अपनी महती भूमिका का निर्वहन कर सकते है। इसके अतिरिक्त चुनाव सुधार भी इस कड़ी में अपेक्षित है। हमारे निर्वाचन आज भी जाति, धर्म व नारों पर लड़े जाते हैं, यथा गरीबी हटाओं, भ्रष्टाचार मुक्ति, इंडिया शाइनिंग, अच्छे दिन आने वाले है आदि। यदि निर्वाचन सरकार व उम्मीदवार के रिपोर्ट कार्ड पर लड़े जाये तो हमें कानूनों के इतने जंजाल की आवश्यकता नही हैं लेकिन इसके लिए जनता के शैक्षिक स्तर में वृद्धि

अपेक्षित है, प्रजातन्त्र जनता की शासन में दिन प्रतिदिन की सहभागिता की शासन प्रणाली है, इसे हम पॉच वर्ष में वोट डालकर अपने कर्त्तव्य की इतिश्री के रूप में न लें। नागरिकों की सजगता ही इसकी सफलता की कुॅजी हैं कानून केवल मार्ग प्रस्तुतिकरण कर सकते हैं।

सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. अरून सागर – RTI सूचना का अधिकार, Nai Sadi Book House, Delhi, 2015
2. ए.डी. आर्शीवादम् कृष्णकान्त मिश्र – राजनीति विज्ञान, एस. चन्द एण्ड कम्पनी (प्रा0लि0), नई दिल्ली, 2016
3. सी.बी. गेना – तुलनात्मक राजनीति एवं राजनीतिक संस्थाए, विकास पब्लिसिंग हाउस प्रा0 लि0, नई दिल्ली, 2002
4. सुभाष शर्मा – भारत में मानवाधिकार, राष्ट्रीय पुस्तक न्यास, भारत, 2014
5. विष्णु राजगढिया, अरविंद केजरीवाल– राजकमल प्रकाशन, दिल्ली, 2014
6. समाचार एजेन्सी भाषा
7. सूचना का अधिकार अधिनियम 2005, प्रकाशन नियन्त्रक भारत सरकार, दिल्ली, 2011