

# भोजन का अधिकार

(संशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण)



ह्यूमन राइट्स लॉ नेटवर्क, नयी दिल्ली

2010

## ह्यूमन राइट्स लॉ नेटवर्क के उद्देश्य

- मूलभूत मानवाधिकारों की सुरक्षा, वंचित समुदायों की आवश्यक संसाधनों तक पहुंच बढ़ाना और भेदभाव दूर करना।
- ऐसी सदाशय न्याय प्रणाली विकसित करने में योगदान करना जो समाज के कमजोर और वंचित तबकों के लिए सुलभ, साथ ही जवाबदेह, पारदर्शी, चुस्त-दुरुस्त और आम जन की आर्थिक पहुंच के भीतर हो।
- गरीबों के लिए प्रभावी कानूनी सहायता प्रणाली विकसित करने में योगदान करना।
- जनहित में रुचि रखने वाले वकीलों और कानून से किसी न किसी रूप में जुड़ी नयी पीढ़ी के लोगों को उचित प्रशिक्षण देना ताकि सामाजिक आंदोलनों को समझने और जरूरतमंद लोगों, समुदायों को कानूनी सहायता देने के अलावा नयी विधिक संकल्पनाएं और रणनीतियां विकसित करने में दक्षता हासिल हो सके।

### भोजन का अधिकार\*

(संशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण)

सितम्बर 2010

© सोसियो लीगल इन्फरमेशन सेंटर

ISBN : 81-89479-68-7

आलेख संपादन : सुरेश नौटियाल, रंजीत वर्मा

अनुवाद : रंजीत वर्मा, राजेन्द्र उपाध्याय, जया मालवीय

कवर : श्याम जगोता

लेआउट : बीरेन्द्र कुमार गुप्ता

मुद्रक : प्रिंट ग्राफिक्स, 196 जे, रमेश मार्केट, ईस्ट ऑफ कैलाश, नयी दिल्ली-110065

सहयोग :



European Union



प्रकाशक :

ह्यूमन राइट्स लॉ नेटवर्क

(सोसियो लीगल इन्फरमेशन सेंटर का एकांश)

576, मस्जिद रोड, जंगपुरा, नई दिल्ली-110014

फोन : +91-11-24378854/24379855/56

Website: [www.hrln.org](http://www.hrln.org)

Email: [publications@hrln.org](mailto:publications@hrln.org), [contact@hrln.org](mailto:contact@hrln.org)

\* हर तरह की कोशिश की गयी है कि गलतियों, विसंगतियों और अपूर्णताओं से बचा जा सके। फिर भी कोई अपरिहार्य त्रुटि या विसंगति रह गयी हो तो एचआरएलएन इसकी जिम्मेदारी लेता है। इस संकलन का कोई भी भाग जनहित में ह्यूमन राइट्स लॉ नेटवर्क की बिना अग्रिम अनुमति परंतु उपयुक्त आभार के साथ प्रकाशित किया जा सकता है।

# विषय सूची

भूमिका.....	vii
सिंहावलोकन, भविष्य की सोच.....	xi
भारतीय भोजन के अधिकार का मुकदमा.....	xii
कॉलिन गोन्साल्विस	

## भारत का सर्वोच्च न्यायालय : निर्णय/आदेश

■ पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज बनाम भारत संघ एवं अन्य	
दिनांक 23 जुलाई 2001.....	3
दिनांक 20 अगस्त 2001.....	4
दिनांक 17 सितम्बर 2001.....	5
दिनांक 28 नवम्बर 2001.....	7
दिनांक 08 मई 2002.....	10
दिनांक 02 सितम्बर 2002.....	12
दिनांक 29 अक्टूबर 2002.....	13
दिनांक 02 मई 2003.....	15
दिनांक 05 मई 2003.....	21
दिनांक 16 जनवरी 2004.....	22
दिनांक 20 अप्रैल 2004.....	23
दिनांक 27 अप्रैल 2004.....	27
दिनांक 29 अप्रैल 2004.....	29
दिनांक 17 अगस्त 2004.....	31
दिनांक 16 सितम्बर 2004.....	32
दिनांक 07 अक्टूबर 2004.....	34
दिनांक 17 नवम्बर 2004.....	38
दिनांक 18 नवम्बर 2004.....	42
दिनांक 09 मई 2005.....	52
दिनांक 14 फरवरी 2006.....	54
दिनांक 01 मई 2006.....	56
दिनांक 12 जुलाई 2006.....	57
दिनांक 13 दिसम्बर 2006.....	60

दिनांक 01 फरवरी 2007.....	68
दिनांक 20 मार्च 2007.....	71
दिनांक 09 जुलाई 2007.....	72
दिनांक 25 जुलाई 2007.....	75
दिनांक 30 अगस्त 2007.....	77
दिनांक 20 नवम्बर 2007.....	79
दिनांक 10 जनवरी 2008.....	86
दिनांक 31 मार्च 2008.....	87
दिनांक 11 जुलाई 2008.....	88
दिनांक 19 नवम्बर 2008.....	89
दिनांक 28 जनवरी 2009.....	90
दिनांक 22 अप्रैल 2009.....	91
दिनांक 22 अप्रैल 2009.....	92
दिनांक 20 जनवरी 2010.....	95
दिनांक 27 जनवरी 2010.....	98
दिनांक 10 फरवरी 2010.....	101
दिनांक 16 मार्च 2010.....	106
दिनांक 05 मई 2010.....	109
दिनांक 10 मई 2010.....	119
दिनांक 21 जुलाई 2010.....	120
दिनांक 27 जुलाई 2010.....	126
दिनांक 12 अगस्त 2010.....	129
दिनांक 31 अगस्त 2010.....	132
दिनांक 06 सितम्बर 2010.....	135
■ एकता शक्ति फाउंडेशन बनाम दिल्ली सरकार राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, 17 जुलाई, 2006.....	138

### उच्च/अन्य न्यायालय : निर्णय/आदेश

राजस्थान, जयपुर	दिनांक 14 जुलाई 2005.....	147
छत्तीसगढ़, बिलासपुर	दिनांक 06 सितम्बर 2005.....	149
पंजाब और हरियाणा, चंडीगढ़	दिनांक 11 मई 2006.....	182
मद्रास, चेन्नई	दिनांक 20 मार्च 2006.....	183
मध्य प्रदेश, जबलपुर	दिनांक 21 अप्रैल 2006.....	185
बॉम्बे, मुम्बई	दिनांक 20 सितम्बर 2006.....	187
झारखंड, रांची	दिनांक 01 अक्टूबर 2007.....	191
इलाहाबाद, उत्तर प्रदेश	दिनांक 30 नवम्बर 2007.....	192
इलाहाबाद, उत्तर प्रदेश	दिनांक 30 नवम्बर 2007.....	193

कर्नाटक, बेंगलूर	दिनांक 14 फरवरी 2007 .....	194
कर्नाटक, बेंगलूर	दिनांक 23 अगस्त 2007.....	198
गुजरात, अहमदाबाद	दिनांक 25 फरवरी 2008.....	200
गुजरात, अहमदाबाद	दिनांक 27 मार्च 2008.....	201
गुजरात, अहमदाबाद	दिनांक 06 मई 2008.....	202
गुजरात, अहमदाबाद	दिनांक 21 जुलाई 2008.....	203
गुजरात, अहमदाबाद	दिनांक 23 जुलाई 2008.....	204
गुजरात, अहमदाबाद	दिनांक 07 अगस्त 2008.....	206
गुजरात, अहमदाबाद	दिनांक 20 अक्टूबर 2008.....	209
मणिपुर, इम्फाल	दिनांक 21 मई 2008.....	210
मणिपुर, इम्फाल	दिनांक 06 नवम्बर 2008.....	212
मणिपुर, इम्फाल	दिनांक 18 नवम्बर 2008.....	214
गौहाटी, पूर्वोत्तर राज्य	दिनांक 24 नवम्बर 2008 .....	216
गौहाटी, पूर्वोत्तर राज्य	दिनांक 24 नवम्बर 2008.....	218
■ सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट.....		221
■ सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की आठवीं रिपोर्ट.....		329
■ सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की नौवीं रिपोर्ट.....		415
■ सर्वोच्च न्यायालय को भुखमरी पर प्रस्ताव.....		455
डॉ एनसी सक्सेना और हर्ष मंदर		
■ न्यायाधीश डीपी वधवा आयोग द्वारा पीडीएस पर सीवीसी रिपोर्ट .....		463
■ भोजन के अधिकार के संबंध में विशेष मिशन पर भारत आये विशेष रैपोर्त्योर ज्यां जिएगलर की रिपोर्ट .....		477
■ विश्व व्यापार संगठन अभियान : भोजन के अधिकार पर विशेष रैपोर्त्योर ऑलीवियर द 'शूटर की रिपोर्ट.....		499
■ स्वैच्छिक दिशानिर्देश.....		505

## अनुलग्नक

■ याचिकाकर्ता का शपथपत्र .....	531
■ अनुलग्नक ए-1 .....	536
देश के विभिन्न हिस्सों में सड़ रहे और इस्तेमाल न हो सके (सरप्लस) अनाज की स्थिति के संबंध में डॉ एनसी सक्सेना तथा श्री हर्ष मन्दर, आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 10 अगस्त 2010 की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-2 .....	539
राष्ट्रीय सलाहकार परिषद की प्रेस विज्ञप्ति दिनांक 14 जुलाई 2010 की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-3 .....	541
गरीबी रेखा से ऊपर जीवन यापन कर रहे लोगों (एपीएल) के सम्बन्ध में आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 10 अगस्त 2010 की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-4 .....	548
मणिपुर आईए 93 पर आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 10 अगस्त 2010 की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-5 .....	552
आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 02 अप्रैल 2009 की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-6 .....	555
आयुक्त की रिपोर्ट दिनांक 05 अप्रैल 2010 की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-7 .....	559
जिला स्तरीय अद्यतन स्वास्थ्य सर्वे पर आधारित चार्टों की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-8 .....	562
दिल्ली उच्च न्यायालय द्वारा रिट याचिका सी संख्या 8853/2008 में पारित आदेश की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-9 .....	594
की एनआरएचएम पर सीएजी की अद्यतन रिपोर्ट की एक्जिक्यूटिव समरी की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-10 .....	600
सूखे तथा भुखमरी से होने वाली मौतों पर आयुक्तों की रिपोर्ट (दिनांक 26 सितम्बर 09) की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-11 .....	611
बिहार की बाढ़ पर आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 03 सितम्बर 2008 की सत्यापित प्रति	
■ अनुलग्नक ए-12 .....	616
बिहार की बाढ़ पर आयुक्तों की रिपोर्ट	
संक्षेपण .....	621
संदर्भ सूची .....	623

# भूमिका

**भ**ारतीय प्रेस ने भोजन के मुद्दे को जिस तरह से उठाया अगर वह उस तरह से नहीं उठाया होता तो भोजन अधिकार मुहिम इस तरह से कार्रवाइयों में नहीं उतरती, और अगर सर्वोच्च न्यायालय लगातार इतने प्रभावी आदेश पारित नहीं करता चला जाता तो इसमें मुझे जरा भी संदेह नहीं कि भारत सरकार देश में चल रहे सार्वजनिक वितरण प्रणाली को कब का बंद कर चुकी होती। दक्षिणपंथी लुटेरे जो योजना आयोग और कृषि मंत्रालय के अगुवा बने बैठे हैं, को देखना चाहिए कि किस तरह से तीस हजार करोड़ रुपए की आर्थिक सहायता से प्राप्त अनाज भूखे लोगों की जगह मध्य वर्ग के पेट में चला जाता है। इस दारुण स्थिति को और भी वीभत्स बनाते हुए देश और देश के बाहर के अनगिनत ठेकेदारों को इस दांव में सत्ता के गलियारे में चक्कर लगाते हुए देखा जा सकता है कि कैसे इस बुरे वक्त का फायदा उठाया जाए। कैसे बदलेगी यह भयावह तस्वीर।

इस पुस्तक के अंग्रेजी के दूसरे और तीसरे संस्करण के बीच की सबसे बड़ी उपलब्धि रही सर्वोच्च न्यायालय द्वारा एकीकृत बाल विकास योजना पर दिये गये आदेश। अपने इन आदेशों में सर्वोच्च न्यायालय ने केन्द्र और राज्य सरकारों को आदेश दिये कि वे आंगनवाड़ी की संख्या को दोगुनी करें, साथ ही इस बात पर भी जोर दिया कि दलित और आदिवासी इलाकों में ज्यादा केन्द्र खोले जाएं। इस कानूनी जीत में बाल अधिकार संगठन, स्वास्थ्य समूह और भोजन के अधिकार की मुहिम चलाने वालों ने निस्संदेह अपना महत्वपूर्ण योगदान दिया।

इस बीच गहरे झटके भी मिले। भारत सरकार ने इस बात की चिंता किये बिना कि देश का वंचित तबका क्या खायेगा उसने पूर्वी यूरोपीय देशों के मवेशियों के खाने के लिए दो करोड़ टन अनाज निर्यात कर दिया। भारत सरकार द्वारा उठाया गया यह बेहद निर्मम कदम था।

उसके बाद भारत सरकार के कृषि मंत्री शरद पवार ने गरीबी रेखा से नीचे वालों के अनाज की कीमत में बढ़ोतरी का प्रस्ताव रखा। हालांकि इस प्रस्ताव का कुछ हुआ नहीं, लेकिन वित्त मंत्री, योजना आयोग और खुद कृषि मंत्री इस पर बड़ी गंभीरता से अभी भी विचार कर रहे हैं।

डॉ. एनसी सक्सेना के नेतृत्व में आयुक्त कार्यालय की पूरी टीम जिसमें हर्ष मंदर, बिराज पटनायक, दीपा सिंहा एवं कुछ दूसरे भी शामिल हैं, ने देश के तमाम राज्यों से जो तथ्य इकट्ठे किये थे उसका बड़े ही सलीके से दस्तावेज तैयार करते हुए उसकी व्याख्या भी प्रस्तुत करते रहे। आगे किसी भी कार्यकर्ता के काम में ये आंकड़े बड़े महत्व के साबित हो सकते हैं।

पीपुल्स यूनिन फॉर सिविल लिबर्टीज से जुड़ी कविता श्रीवास्तव के नेतृत्व में सार्वजनिक वितरण प्रणाली में सुधार हेतु आंदोलन इस बीच चलता रहा। नव उदारवादी अर्थशास्त्रियों ने अपने कपटपूर्ण अध्ययन से यह तर्क रखा कि भारत में गरीबी काफी घटी है और इसे उन्होंने भारत में विश्व बैंक और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष द्वारा लागू नीति की सफलता माना। हाल ही में तैयार किये गये राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य आंकड़े का अध्ययन करने के बाद उत्सा पटनायक एवं अन्य ने जो जीवंत रिपोर्ट प्रस्तुत की है वह कुछ और ही कहानी बयां करती है। उस रिपोर्ट में कहा गया है कि प्रति दिन प्रति व्यक्ति 2400 कैलोरी भोजन प्राप्त करने के मानक के हिसाब से देखा जाए तो भारत की 70 प्रतिशत आबादी गरीबी रेखा के नीचे गुजर बसर करती है। लेकिन दुनिया की नजर से गरीबी की इस पराकाष्ठा को छुपाने के लिए योजना आयोग बड़े ही बेशर्म तरीके से गरीबी रेखा को नीचे गिरा कर प्रति व्यक्ति प्रति दिन 15 रुपए पर ले आया।

भारत सरकार ने भी कोशिश की कि इसी बहाने लाखों गरीबों को बीपीएल सूची से बाहर कर दे, लेकिन भोजन का अधिकार की मुहिम चलाने वालों के जबर्दस्त विरोध के कारण सरकार ने अस्थायी रूप से अपने इस कार्यक्रम को स्थगित कर दिया है। लेकिन अभी भी प्रशासन के शीर्ष पर बैठे ऐसे लोगों की भरमार है जो यह सोचते हैं कि गरीबों को खिलाना पैसे की बर्बादी है और अगर वे भूखे मर रहे हैं तो मरें।

एक शर्मनाक कटुता पूरी धरती पर फैली हुई है। एक गुट है जो सार्वजनिक वितरण प्रणाली के पैसे खा जाता है, और दूसरा गुट है जो यह कहने की जगह कि भ्रष्टाचार खत्म कर सिस्टम में सुधार लाया जाए कहता है कि इस सिस्टम को ही समाप्त कर देना चाहिए। इन सबके बाद अपने उल्टे-सीधे विचारों के साथ विशेषज्ञ लोग आते हैं और फूड स्टाम्प और कूपन की बात करते हैं; ये ऐसी योजनाएं हैं जो विदेशों में बुरी तरह असफल साबित हो चुकी हैं और यहां भी जिस तरह से सुधार लाने का ढोंग किया जा रहा है उसमें यह अभिशप्त है असफल होने को।

भोजन का अधिकार, भोजन की संप्रभुता और काम के अधिकार पर ह्यूमन राइट्स लॉ नेटवर्क (एचआरएलएन) की क्या समझ है, उसका एक मसौदा यहां नीचे दिया जा रहा है-

कृषि के क्षेत्र में व्याप्त संकट को एचआरएलएन समझता है। विश्व बैंक, एशियन डेवलपमेंट बैंक और दूसरे वित्तीय संस्थानों के कहने पर भूमि सुधार को लेकर संग्रह सरकार ने जो कदम उठाए उससे गरीबों, मंजोले किसानों और खेत मजदूरों की दुर्दशा ही हुई। ठेके की खेती, कीटनाशक दवाओं का भरपूर इस्तेमाल, भू-चक्रबंदी, जमीन से विस्थापन, विशेष आर्थिक क्षेत्रों का निर्माण और 'पब्लिक' एवं औद्योगिक योजनाओं के लिए कृषि योग्य भूमि के अधिग्रहण की वजह से अकल्पनीय मात्रा में विस्थापन और कंगाली छाई है। इसलिए यह अभियान दक्षिणपंथी विकास को झेल रहे गरीब ग्रामीणों को मजबूती प्रदान करने के लिए कृतसंकल्प है और ऐसे विकास के खिलाफ धधकते प्रतिरोध को अपना समर्थन देता है।

एचआरएलएन यह चिन्हित करता है कि नव उदार एजेंडे का यह एक महत्वपूर्ण हिस्सा है कि खेतों पर कब्जा कर लिया जाए ताकि उस जमीन पर अन्न नहीं उपजाया जा सके। प्रकारांतर से जिसका सीधा मतलब यही हुआ कि अन्न के लिए भारत अमेरिकी और यूरोपीय बहुराष्ट्रीय कंपनियों पर आश्रित हो जाए। एचआरएलएन इस चाल का विरोध करता है। यह अभियान किसानोन्मुख नजरिये को अपना आवश्यक मानता है, खासकर वैसे राज्यों में जहां राज्य द्वारा अनाज की अधिप्राप्ति को विस्तार दिया जा रहा है, जहां घटिया किस्म का अनाज अधिप्राप्त कर सस्ते गल्ले की दुकानों में भेज दिया जाता है और इसके साथ ही यह अभियान न्यूनतम समर्थन मूल्य की बढ़ोतरी की मांग करता है।

जीव में किये जा रहे आनुवंशिक परिवर्तन की वजह से, विशेषकर अनाज में होने वाले हानिप्रद परिणामों का अध्ययन एवं उसके दस्तावेजीकरण का काम देश में सक्रिय जीन अभियान (कैम्पेन) के विशेषज्ञों ने किया है। एचआरएलएन निःसंकोच देश में किये जा रहे ऐसे प्रयोगों का और बाहर से जीएम अनाज मंगाने का भी विरोध करता है।

संसद में विचाराधीन बीज कानून किसानों के अपने मन के मुताबिक बीज इस्तेमाल करने के अधिकार पर रोक लगाता है, परंपरागत चलन को नुकसान पहुंचाता है और पेटेंट और दूसरे तरीकों से अनाज के उत्पादन और बीज के इस्तेमाल पर निगम की गलाघोटू पकड़ को मजबूत करने में मदद करता है। एचआरएलएन इस बीज कानून को निरस्त करने का आह्वान करता है।

एमएस स्वामीनाथन जब किसान आयोग की अगुवाई कर रहे थे, तब अपनी किताब 'कृषि इंतजार नहीं कर सकती' द्वारा एक तरह से कहा जा सकता है कि उन्होंने इस देश में नव उदारवादी कृषि सुधार का सूत्रपात किया। भोजन का अधिकार अभियान का मानना है कि भविष्य को लेकर स्वामीनाथन की जो दृष्टि है वह कॉरपोरेट क्षेत्र को लाभ पहुंचाने वाली और ग्रामीण इलाकों की गरीबी को और बढ़ाने वाली है।



हालांकि एचआरएलएन राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना (नरेगा) का स्वागत करता है, लेकिन उसमें साल भर में सिर्फ सौ दिन और वह भी परिवार के सिर्फ एक आदमी को काम देने की जो बंदिश है उसे अस्वीकार करता है। एचआरएलएन मांग करता है कि ऐसे हर व्यक्ति को काम दिया जाए जो काम करने का इच्छुक है पर जिसे काम नहीं मिल रहा है। एचआरएलएन नरेगा को इतने खराब ढंग से लागू करने के लिए केन्द्र व राज्य सरकारों की भर्त्सना करता है। हमारा मानना है कि बड़े-बड़े वादे करने के बावजूद पर्याप्त राशि जानबूझ कर जारी नहीं की गई। और इस तरह जॉब कार्ड, काम, न्यूनतम मजदूरी, बेरोजगारी भत्ता न देकर नरेगा को क्षति पहुंचायी।

गरीबी का गलत आकलन करने और फिर यह दावा करने का कि गरीबी में कमी आयी है एचआरएलएन संग्रह सरकार की कड़े शब्दों में निंदा करता है। देश में नवीनतम उपलब्ध आंकड़ा और राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण भी यही कहता है कि प्रति व्यक्ति प्रति दिन 2400 कैलोरी का आहार प्राप्त करने का मानक जो 1979 में योजना आयोग ने तय किया था, उस हिसाब से देश की 70 प्रतिशत आबादी गरीबी रेखा के नीचे जीवन यापन करती है। लंबाई और वजन को लेकर तैयार तालिका एक भयावह तस्वीर सामने खींचती है। तालिका खुलासा करती है कि एक बड़ी आबादी लगभग भूखे गुजर-बसर करती है। संग्रह सरकार हालांकि इस तथ्य को मानने से इंकार करती है। भोजन का अधिकार अभियान पंद्रह रुपये प्रति व्यक्ति प्रति दिन को गरीबी रेखा घोषित करने के लिए योजना आयोग की भी कड़े शब्दों में निंदा करता है। भूमंडलीकरण के इस युग में जबकि हर चीज अंतर्राष्ट्रीय मापदंड से तय की जा रही हैं वहां गरीबी रेखा को अविश्वसनीय ढंग से इतना नीचे रखा गया है। निश्चित ही योजना आयोग ने ऐसा इसलिए किया है ताकि देश में पसरी गरीबी को छुपाया जा सके।

एकीकृत बाल विकास योजना और अपराह्न भोजन योजना के क्रियान्वयन में ठेकेदारों को लगाये जाने के लिए एचआरएलएन संग्रह सरकार और अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय एजेंसियों की कड़ी आलोचना करता है। दूसरे, सूक्ष्म पोषक तत्व मुहैया करने वाली किले की तरह मजबूत लॉबी भी धीरे-धीरे अपना रास्ता बना रही है ताकि जब पोषक तत्व शरीर में पहुंचाने वाला मुख्य भोजन बच्चों के लिए उपलब्ध न हो, तब अपनी योजना के तहत उस कमी को पूरा करने के लिए वे पहले से भारत और विदेश में तैनात निगमों द्वारा अस्थायी जिंक, लोहा आदि पूरक तत्वों की आपूर्ति कर सकें। एचआरएलएन इस तरीके का पूर्णतया विरोध करता है और मांग करता है कि एकीकृत बाल विकास योजना और दोपहर के भोजन में स्कूल के बच्चों को स्थानीय प्राकृतिक ढंग से उगाये गये भोजन को पकाकर ही खाने को दें, साथ ही भोजन में अंडे और दूध को भी शामिल करें।

कॉलिन गोन्साल्विस

जनवरी 2008



## सिंहावलोकन, भविष्य की सोच

सर्वोच्च न्यायालय में भोजन अधिकार याचिका दायर किये काफी समय बीत चुका है। कोर्ट में मुकदमे की कार्रवाई के चलने के साथ-साथ जो परिदृश्य बदलता चला गया उससे हम सब चकित हैं। सच कहा जाए तो इस मुकदमे ने देश में भोजन के अधिकार पर चल रहे विमर्श की दिशा ही बदल दी। 2001 में राजस्थान के 54 समूहों का अकाल संघर्ष समिति के बैनर तले एकजुट होकर चलायी गयी मुहिम एक तरह से अंतिम कोशिश थी। इसके तहत राज्य और केन्द्र सरकार से मांग की गयी थी कि भारतीय खाद्य निगम का दरवाजा खोल दिया जाए और सूखा राहत कार्य में लगे मजदूरों को पारिश्रमिक के तौर पर अनाज दिया जाए क्योंकि वे वैसे भी सस्ता गल्ला पाने के हकदार हैं, और वैसे लोगों को जो भूखे रहने को विवश हैं उन्हें मुफ्त में अनाज दिया जाए। गोदामों में हालांकि चार करोड़ मिट्रिक टन अनाज भरा पड़ा था, लेकिन हमारी मांगे बहरे कानों में जाकर दम तोड़ रही थी। यह अनाज की प्रचुरता के बीच भूखे पड़े रहने जैसा मामला था। हम लोगों ने सर्वोच्च न्यायालय जाने का फैसला किया। सर्वोच्च न्यायालय से प्रार्थना की गयी कि वह मामले में दखल दे और केन्द्र व राजस्थान सरकार को निर्देश दे कि वे मांग के अनुरूप अनाज मुहैया करें। हम लोगों ने यह भी प्रार्थना की कि भोजन के अधिकार को मौलिक अधिकारों में शामिल किया जाए। सर्वोच्च न्यायालय ने मामले को गंभीरता से लिया और इसे अकाल पीड़ित इलाके से बाहर निकाल पूरे देश का मामला बना दिया। सभी राज्यों, संघ शासित प्रदेशों, भारतीय खाद्य निगम और भारत संघ को भी पार्टी बना दिया गया। फिर निर्णय सुनाने का जो तरीका था वह कुछ ऐसा था जिससे कि जो भी मौजूदा योजनाएं चल रही थीं, उसे लोग अधिकार के तहत पा सकें और जवाबदेही तय करने पर भी जोर दिया गया, ताकि भूखों को निवाला पक्के तौर पर मिल सके।

पीछे मुड़ कर देखने पर यह कहा जा सकता है कि भोजन के अधिकार का मुकदमा अपने आप में एक ऐतिहासिक मुकदमा रहा। लेकिन इस मुकदमे की सबसे महत्वपूर्ण बात यह रही कि इसने भूख से जुड़े कई अलग विषयों के मंच बनाने का काम किया। पहला मंच तो भोजन के अधिकार का यह राष्ट्रीय मुहिम है जिसमें कुछ व्यक्तिगत रूप से जुड़े हैं तो कुछ संस्थाएं हैं जो कई राज्यों और समान विषयक मुहिमों के साथ जुड़ कर एक बड़ा आकार ले चुके हैं। समान विषयक मुहिमों में सबसे ज्यादा सक्रिय रहा बच्चों के भोजन का अधिकार। इस मुहिम ने देशभर में फ़ैले समूहों, शोधकर्ताओं, डॉक्टरों और बच्चों में व्याप्त कुपोषण खत्म हो जैसे विषय में रुचि रखने वाले अन्य सभी लोगों को एकजुट कर दिया। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नियुक्त किये गये कमिश्नर का दफ्तर आम जनता की किसी शोध इकाई के रूप में उभर कर सामने आया। इसने स्थितियों का लगातार मूल्यांकन करने और यह देखने में कि न्यायालय के आदेश का पालन हो रहा है कि नहीं अपनी नजर लगातार बनाए रखी। इसने राज्य मशिनरी और नागरिक समूहों के बीच एक सेतु का भी काम किया और यह सुनिश्चित करता रहा कि लाभार्थियों को उनका अधिकार मिलता रहे, इसके अलावा यह कार्यालय योजनाओं को दुरुस्त करने, नयी नीतियां और कार्यक्रम तैयार करने और इस पर आने वाले खर्च को पूरा करने के लिए सरकारी बजट में बढ़ोतरी करने-जैसे महत्वपूर्ण कामों को भी अंजाम देता रहा है।

मध्य प्रदेश में विकास संवाद नाम का एक मीडिया रिसर्च एंड ऐडवोकेसी समूह सामने आया है जो भूख और कुपोषण के खात्मे और भोजन के अधिकार पर सरकार की खबर लेता रहता है। इसके लिए वह सूचना के अधिकार का इस्तेमाल करता है और जैसे ही कोई सूचना उसे मिलती है वह उसे अपने अखबार में छाप देता है। वह अपने शोध का भी नियमित प्रकाशन अखबार में करता रहता है। इसी तरह के सैकड़ों मंच देशभर में भोजन के अधिकार को सुनिश्चित करने की इस मुहिम में उभर कर सामने आ गये हैं।

सर्वोच्च न्यायालय में चल रहा मुकदमा और इस मुहिम ने एक ऐसी स्थिति पैदा कर दी है कि अब सभी राजनीतिक पार्टियों को अपने घोषणा-पत्र में खाद्य सुरक्षा कानून या सस्ते गल्ले की दुकानों का विस्तार या सिर्फ विधवा ही नहीं बल्कि सभी अकेली रह रही महिला के लिए पेंशन को शामिल करना पड़ेगा। इससे यही लगता है कि भोजन का अधिकार समय की उपज है। इस मुहिम ने राजनीतिक विमर्श का रुख 'रोजी-रोटी' की ओर मोड़ दिया है। इस तरह आठ साल में पहली बार यह अवसर आया है कि सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों को कानून के रूप में एक जगह लाया जाए और अपने अधिकारों को भी एक विस्तार दिया जाए।

पिछले दो दशकों से सरकार ने जो आर्थिक नीति अपना रखी है उससे काफी बड़ी संख्या में लोगों को अपनी आजीविका से हाथ धोना पड़ा है। साथ ही उन्हें अपना गांव घर छोड़ने तक को मजबूर होना पड़ा है। लोगों की जमीनें खनन या दूसरी व्यावसायिक गतिविधियों के लिए कॉरपोरेट क्षेत्र को दी जा रही हैं। इस चक्कर में भोजन के अधिकार का हनन सबसे ज्यादा हुआ है। एनएसएसओ का 61वां दौर बयां करता है कि स्त्री और पुरुष के खाने में कैलोरी की मात्रा गिरकर प्रति दिन 2700 के मानक से काफी नीचे आ गयी है। ऐसा कहा जा सकता है कि पिछले दशक में भारतीय संविधान के दिशा निर्देश तत्वों के लागू किये जाने हेतु एक प्रकार के आंदोलन ने जोर पकड़ा था कि इसे राज्य की सदृच्छा पर न छोड़ा जाए, बल्कि हमें उसे पाने का अधिकार दिया जाए। संविधान के इसी अध्याय में सामाजिक-आर्थिक न्याय की बात की गयी है। भोजन के अधिकार के मुकदमे ने काफी हद तक सरकार को इस बात के लिए जवाबदेह बना दिया है कि वह भुखमरी को समाप्त करे और जरूरतमंदों, वंचितों, बूढ़े, बेघर और आदिम जनजातियों तक भोजन पहुंचे वह इसकी भी व्यवस्था करे। बच्चों की पोषकता इन सब के केन्द्र में कुछ इस तरह है कि उसके स्वास्थ्य पर तब से ध्यान देने की बात की गयी है, जब वह मां के गर्भ में होता है और फिर जब तक कि वह 14 साल का नहीं हो जाता है। इस मुहिम ने सार्वजनिक वितरण प्रणाली को पूर्णरूप से टूटने से बचाया है, हालांकि वर्तमान नीति का फायदा कुछ मुठ्ठी भर लोगों को ही होता है।

हालांकि इच्छाएं अनंत हैं, लेकिन काम और अनाज देने के लिए अब कम से कम सरकारी मशीनरी काफी हद तक जवाबदेह मान ली गयी है। नरेगा कानून काम के अधिकार (अनुच्छेद 41) को वास्तविकता में उतारने जैसा ही है। मुफ्त और आवश्यक शिक्षा कानून अपनी तमाम कमियों के बावजूद सरकार पर यह जवाबदेही डालती है कि 6 से 14 साल के बच्चों की शिक्षा को वह संवैधानिक मूल्य के एक अंग के रूप में देखे और इसे सुनिश्चित करे। यद्यपि एक समान स्कूल की बात न कर साम्यता जैसे महत्वपूर्ण मुद्दे को नकार दिया गया है, फिर भी आवश्यक शिक्षा कानून की महत्ता से इंकार नहीं किया जा सकता। इसी संदर्भ में हम यह भी कहना चाहेंगे कि जो अधिकार हमने सर्वोच्च न्यायालय से पाया है वह और भी मजबूती से हमें मिले। हालांकि सरकार भोजन का अधिकार कानून बनाने की घोषणा कर चुकी है, लेकिन हमारे लिए ज्यादा महत्व की बात यही है।

पीयूसीएल के इस भोजन का अधिकार मुकदमे में जिस तरह के आदेश पारित किये गये हैं उसमें कोशिश यही है कि अनुच्छेद 47 (आहार मुहैया करने संबंधी दिशा निर्देश) को अनुच्छेद 21 (जीने का अधिकार) से जोड़ा जाए, अनुच्छेद 14 (समानता), अनुच्छेद 15 (अस्पृश्यता का उन्मूलन) को भी अनुच्छेद 21 के भोजन का अधिकार के संदर्भ से जोड़ कर देखा जाए। साथ ही अनुच्छेद 21ए (शिक्षा का अधिकार), अनुच्छेद 41 (काम देने संबंधी दिशा निर्देश) और अनुच्छेद 19 (बोलने और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का अधिकार) को भी अनुच्छेद 21 से जोड़ा जाना चाहिए। वर्तमान कानून से क्या उम्मीद की जाए, क्या यह इससे आगे जा सकता है?

यह कानून इतना अवश्य कर सकता है कि जब यह लोगों को भोजन का अधिकार दें, तब साथ ही लोगों से इच्छा और जरूरत के अनुरूप अपना खुद का अनाज पैदा करने का अधिकार उनसे न छीनें। या कम से कम इतना तो अवश्य ही पक्के तौर पर सुनिश्चित करे कि देश में एक भी व्यक्ति भूखा न सोये।

**कविता श्रीवास्तव**

**महासचिव, पीयूसीएल, राजस्थान**

# भोजन के अधिकार का मुकदमा

कॉलिन गोन्साल्विस

**पी**यूसीएल बनाम भारत संघ एवं सभी राज्य और संघ शासित प्रदेश का यह मुकदमा (रिट याचिका संख्या 196 ऑफ 2001) जिसे भोजन का अधिकार मुकदमा के नाम से सभी जानते हैं, का जन्म अचानक हुआ। पुलिस सुधार की एक मीटिंग में भाग लेने में जयपुर गया था और वहीं एक दिन सुबह-सुबह नाश्ते पर कविता श्रीवास्तव के घर पहुंचा। अर्थशास्त्री ज्यां ट्रेजे भी वहां कुछ मित्रों के साथ थे। उन्होंने सुझाव दिया कि भुखमरी की क्या स्थिति है यह देखने के लिए क्यों नहीं हम लोग जयपुर शहर के बाहर के कुछ इलाकों में जाएं। क्षण भर में ही हम लोग एक जीप पर सवार हो गये और उन गांवों की ओर चल पड़े। हालांकि मैं ग्रामीण इलाकों की स्थिति से वाकिफ रहा हूं, लेकिन राजस्थान के उन गांवों में भूख और कुपोषण की जो नंगी तस्वीर थी वह वास्तव में विचलित कर देने वाली थी- प्रचुरता के बीच उपस्थित भूख की विडंबना की। तभी ट्रेजे ने एक व्याख्या प्रस्तुत की। उन्होंने कहा कि भारत के गोदामों में छह सौ करोड़ मिट्टिक टन अनाज बंद पड़ा है और अगर कोई अनाज के दानों को एक सीध में रखे तो वह चांद तक जाकर वापस आ जाएगा। फिर वहां इतनी ज्यादा भुखमरी क्यों थी? सरकार गरीबों के बीच अनाज क्यों नहीं बांट रही थी? राजनीतिज्ञ और मंत्रीगणों ने आखिर क्यों अपनी जनता को भूखे मरने के लिए छोड़ रखा है। जबकि यह उनके अधिकार में है कि वे गरीबों के लिए गोदाम का मुंह खुलवा दें? यही कुछ सवाल थे जो दिमाग में बार-बार आ रहे थे, लेकिन जिनका कोई सरल जवाब नहीं था। मैंने अपने मित्रों को सुझाव दिया कि सर्वोच्च न्यायालय में जनहित याचिका दायर कर क्यों न एक कोशिश की जाए। वे तुरंत सहमत हो गये। ज्यां और कविता ने साथ मिलकर एक आंकड़ा राजस्थान के लिए शीघ्र तैयार कर दिया। शुरू में जो याचिका तैयार की गयी थी वह सिर्फ राजस्थान राज्य और अकाल संहिता लागू करने तक सीमित थी।

## अकाल संहिता

अकाल संहिता प्रशासकीय आदेशों का एक सेट है जिसे आजादी से पहले अंग्रेज सरकार ने जारी किया था। मंत्रियों और प्रशासकों की भीषण निर्दयता के मद्देनजर इस संहिता को पढ़ना काफी रोचक है। यह कुछ इस तरह से तैयार किया गया है कि अकाल और अभावों के मामले में एक 'दक्ष खुफिया व्यवस्था' बन सके, ताकि अकाल आने से पहले उसकी खबर प्रशासन को लग जाए और उसे हैरत में पड़ने की जरूरत न पड़े। संहिता में यह भी कहा गया है कि कैसे ऐसी मुश्किल की घड़ी में जनता को मजबूत बनाये रखने के लिए राहत कार्य चलाया जाए (देखें- रिट याचिका संख्या 196 ऑफ 2001, राजस्थान की अकाल संहिता पृष्ठ 55)। यह संहिता आंकड़े जमा और तैयार करने के लिए उन्हीं नियमों पर निर्भर करती है जो विभिन्न राज्यों के भू-अभिलेख पुस्तिका और काश्तकारी कानून में वर्णित हैं। पटवारी जो स्थानीय राजस्व अधिकारी हुआ करता था, उसका काम था कि वह एक डायरी रखे, जिसमें ब्योरेवार वर्णन हो कि उसके इलाके में फसल और चारे की क्या स्थिति है, पीने के पानी

की क्या उपलब्धता है, और किसी भी प्रकार की प्राकृतिक विपदा-जैसे कि बाढ़, सूखा, रोग, बारिश का अनुपात या फसल को टिड्डों ने तो नष्ट नहीं कर दिया, साथ ही यह भी वह नोट करे कि कितने लोग गांव छोड़कर बाहर चले गये। संहिता में भू-अभिलेख निरीक्षक को यह कार्यभार दिया गया है कि वह मौसम पर लगातार नजर रखे, ताकि आने वाली मुसीबत को वह पहले ही ताड़ ले और रिपोर्ट करने के लिए वह तैयार रहे (वही, पृष्ठ 57)। तहसीलदार जो एक ऊंचा अधिकारी हुआ करता है, उसे यह जवाबदेही दी गयी कि वह सभी मातहत अधिकारियों पर नजर रखे और वह प्राकृतिक आपदा और उससे होने वाली इंसानों और पशुओं की मौतों पर अपने विचार रखे। इसी तरह से अनुमंडल पदाधिकारी, जिलाधीश और राहत आयुक्त-जैसे अधिकारियों का जो पूरा तंत्र है, वह पूरी स्थिति पर नजदीक से नजर रखेंगे और जहां जैसी जरूरत होगी, वहां वैसा ही फैसला लेंगे। संहिता चेतावनी देते हुए यह भी कहती है कि लोगों का सबसे बड़ा शत्रु निराशा है; नैतिक ग्लानि का सीधा असर शरीर पर पड़ता है (वही, पृष्ठ 78)।

किसी प्राकृतिक आपदा की वजह से लोगों और मवेशियों के विस्थापन को रोकने के लिए जरूरी है कि अधिकारी तुरंत 'स्थायी जन सुविधाओं के कार्यों को' शुरू कर दें और इस बात का विशेष ख्याल रखे कि काम 'दूर दराज के रेगिस्तानी इलाकों और पहाड़ियों की तरफ हो जहां अनुसूचित जनजाति और पिछड़े तबकों के लोग रहते हैं (वही, पृष्ठ 62)।' यह वही तबका है जिसकी भारत के संविधान में विशेष चर्चा करते हुए कहा गया है कि ऐतिहासिक रूप से इन्हें सामाजिक और आर्थिक रूप से वंचित तबका बना के रखा गया है। लोगों को काम पर लगाने का मतलब था- "आबादी के बीस प्रतिशत लोगों" के लिए कम से कम "छह महीने" का रोजगार (वही, पृष्ठ 63)।

अभाव या अकाल की स्थिति में क्या और कैसे परिणाम सामने आते हैं, संहिता में इसका जिक्र कुछ इस तरह किया गया है :

1. मवेशियों का अचानक विस्थापन;
2. शहर या दूसरे बेहतर इलाकों की ओर लोगों का अचानक विस्थापन;
3. चारा और अनाज के दामों में अचानक वृद्धि;
4. अपराध में अचानक वृद्धि;
5. भिखारियों या शरण पाने वालों की संख्या में बढ़ोतरी;
6. मजदूरी में गिरावट;
7. निजी रूप से दान देने वालों में कमी;
8. मवेशियों के स्वास्थ्य में गिरावट;
9. कर्ज पाने की सुविधा में कमी;
10. गैरफौजदारी मुकदमों में कमी;
11. अनाज और चारा का नष्ट हो जाना;
12. कुओं और तालाबों में पानी का स्तर नीचे आ जाना।

अकाल का सामना करने के लिए अधिकारियों से कह दिया गया था कि उदार तरीके से लोगों को कर्ज मुहैया करें, राजस्व वसूली का काम स्थगित रखें और राहत कार्यों का जम कर प्रचार करें और सड़क, तालाब, नहर बनवाने का काम तुरंत शुरू करें। मवेशियों के लिए व्यापक स्तर पर चारे का इंतजाम किये जाने का प्रावधान रखा गया था। मवेशियों के लिए शिविर तक खोले जाते थे। किसानों को बीज और औजार मुहैया किया जाता था। कारीगरों को कच्चा माल और औजार दिया जाता था। रेलवे या निजी वाहनों के जरिये पानी की पूर्ति की जाती थी साथ ही कुओं से पानी खींचने के लिए "बैलों को नियुक्त" किया जाता था (वही, पृष्ठ 140)। काम के लिए

आये लोगों को औजार दिया जाता था और उनके रहने का इंतजाम किया जाता था। उनका नामांकन और पंजीकरण कर लिया जाता था, उन्हें उचित मजदूरी दी जाती थी और उन्हें पर्याप्त भोजन मिले इसकी व्यवस्था सुनिश्चित की जाती थी। मजदर बात यह कि ऑफिसर इन चार्ज का कर्तव्य बताते हुए कहा गया था कि वह राहत कार्यों को लेकर “शिकायतों की सुनवायी रोज करेगा” और “छानबीन का काम” भी करेगा (वही, पृष्ठ 95)।

प्रत्येक अकाल संहिता में इस बात का विशेष रूप से जिक्र है कि काम की तलाश में आये व्यक्ति को रोजगार पाने का हक होगा। और जो लोग शारीरिक रूप से सक्षम नहीं होंगे उन्हें “मुफ्त राहत” दी जाएगी (वही, पृष्ठ 101)। मजदूरी का निर्धारण इस तरह किया गया था जिससे कि “एक स्वस्थ व्यक्ति अपना स्वास्थ्य बरकरार” रख सके (वही, पृष्ठ 103)। मजदूरी के साथ अवकाश का भी एक दिन रखा गया था। काम के दौरान अगर कोई महिला बच्चे को जन्म देती थी तो उसे डेढ़ रुपये प्रति दिन “चिकित्सीय सुविधाओं” के लिए देने का प्रावधान रखा गया था (वही, पृष्ठ 104) साथ ही उसे मजदूरी सहित तीन सप्ताह के अवकाश की स्वीकृति थी। संकट में घिरे बुनकरों के लिए भी विशेष प्रावधान रखे गये थे।

अप्रलिखित लोगों को मुफ्त राहत देना तय किया गया : “(ए) जो वृद्ध और दुर्बल हों और अपनी आजीविका कमाने में अक्षम हों; (बी) जो नेत्रहीन, विकलांग, मानसिक रूप से अ विकसित या मूढ़ हो; (सी) ऐसे सभी व्यक्ति जिसका अपने घर में किसी बीमार परिजन या नवजात शिशु की देखभाल के लिए रहना जरूरी हो; (डी) पर्दानशीन महिलाएं जो अपनी प्रथा की वजह से बाहर काम पर नहीं जा सकतीं और जिन्हें उनके परिवार वाले जरूरतभर भोजन भी नहीं दे सकते; (इ) राहत कार्य में काम न मिल पाने की वजह से जो भुखमरी के कगार पर पहुंच गये हों; (एफ) गर्भवती महिला या दो छोटे बच्चों की मां या जो माएं अपनी छाती का दूध बच्चों को पिला रही हों; (जी) ऐसे छोटे बच्चे जिनके रिश्तेदार उनका निर्वहन नहीं कर पा रहे हों।” (वही, पृष्ठ 133)

प्रत्येक वयस्क को 50 पैसे और प्रत्येक बच्चे को 30 पैसे दिये जाते थे जैसा कि 1962 में दिया गया था।

जिला स्वास्थ्य अधिकारी को हिदायत थी कि वह इलाके के सभी वैद्य और हकीमों की सूची अपने पास रखेगा ताकि आपातस्थिति में उनकी सेवा ली जा सके। परंपरागत भारतीय पद्धति से ये लोग रोगियों का इलाज किया करते थे। महामारी से बचाने के लिए लोगों को टीका लगाया जाता था। पीने के पानी की समुचित व्यवस्था की जाती थी। गहरे गड्ढे वाले शौचालयों का निर्माण कराया जाता था। (वही, पृष्ठ 98) हैजा फैल जाने की स्थिति में उससे निपटने का पूरा इंतजाम होता था। चलते-फिरते दवाखाने का इंतजाम पक्का रहता था। (113) इन सारे इंतजामों के बारे में विस्तार से यहां इसलिये कहा गया है ताकि यह स्पष्ट दिख सके कि उन दिनों सरकार इस बात को लेकर कितनी गंभीर हुआ करती थी कि सांसत में फंसे लोगों के बीच कितनी जल्दी राहत का काम शुरू किया जा सके। 2001 में जब हम लोगों ने मुकदमा दायर किया था, तब राजस्थान के सरकारी अधिकारीगण न सिर्फ अकाल संहिता के प्रावधानों से नावाक़िफ थे बल्कि वे यह भी नहीं जानते थे कि इस तरह की कोई संहिता भी है।

मई, 2003 को अकाल संहिता पर विचार करने के बाद सर्वोच्च न्यायालय ने “अकाल संहिता को लागू करने का निर्देश दिया।”

## रिट याचिका

याचिका की शुरुआत यह उल्लेख करते हुए होती है कि “देश के विभिन्न हिस्सों से भुखमरी की खबरें आ रही हैं...ज्यादातर मौतें लंबे समय से अनाज नहीं मिल पाने के कारणों से हो रही हैं।” सरकारी सस्ते गल्ले की दुकानों से अनाज गायब है और खुले बाजार में अनाज का दाम इतना अधिक है कि जनता के लिए उसे खरीद पाना लगभग असंभव है” (4) याचिकाकर्ता ने यह चिन्हित किया कि उस समय विशेष में केन्द्र सरकार के पास लगभग 20 मिट्रिक टन अनाज का सुरक्षित भंडार था। उपभोक्ता मामलों और जन वितरण के मंत्री के इस कथन

को भी उद्धृत किया गया था कि “देश में अतिरिक्त अनाज भंडार है” (8)। और उस वक्त राजस्थान के 30,583 गांवों में रहने वाली तीन करोड़ तीस लाख लोगों की कुल आबादी सूखे के चपेट में थी। याचिका दायर किये जाते समय वहां की जनता पिछले दो वर्षों से सूखे को झेल रही थी। याचिकाकर्ता ने चेतावनी देते हुए कहा था कि “मामला बिल्कुल बिगड़ चुका है...स्थिति खतरनाक स्तर तक पहुंच चुकी है...बहुत सारे लोग भुखमरी का सामना कर रहे हैं और अगर जल्द ही कुछ उपाय नहीं किया गया तो कई लोगों की जान तक जा सकती है...काम कहीं नहीं है...लोग कर्ज में गहरे डूबते जा रहे हैं...बच्चे स्कूल जाना छोड़ रहे हैं और मवेशी बड़ी संख्या में या तो मर रहे हैं या उन्हें यूं ही आवारा छोड़ दिया गया है क्योंकि वे उन्हें चारा नहीं खिला सकते...राजस्थान सरकार या भारत सरकार द्वारा किये जा रहे राहत कार्य अपर्याप्त साबित हुए हैं और उनके दुख को जरा भी कम नहीं कर पाये हैं...” (9)। याचिकाकर्ता ने शिकायत करते हुए कहा कि राजस्थान और देशभर के गोदामों में पांच करोड़ टन अनाज भरा पड़ा है, स्थिति ऐसी है कि वहां अनाज रखने की जगह तक नहीं है और दूसरी ओर लोग भूखे मर रहे हैं। याचिकाकर्ता ने और भी स्पष्ट करते हुए कहा कि “भरे हुए गोदामों और उस जगह की दूरी जहां बड़ी संख्या में लोग भूखों मर रहे हैं, 75 किलोमीटर से भी अधिक नहीं है। (10)

राष्ट्रीय परिवार सर्वेक्षण (1998-1999) का हवाला देते हुए याचिकाकर्ता ने चिन्हित किया कि राजस्थान में तीन साल से कम उम्र के आधे से ज्यादा बच्चे कुपोषण के शिकार हैं और महिलाओं की आधी आबादी खून की कमी (अनेमिया) से ग्रस्त है। 1993-94 में कराये गये राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के आंकड़ों के अनुसार राजस्थान के गांवों की लगभग आधी आबादी गरीबी रेखा के नीचे जीती-मरती है (11)। इस आरोप के साथ याचिकाकर्ता ने अपनी बात खत्म की कि “भारत के संविधान के अनुच्छेद 21(जीवन का अधिकार) के हिसाब से राजस्थान सरकार और भारत संघ दोनों ही अपनी जवाबदेही निभाने में पूरी तरह असफल रहे हैं” (18)। भारतीय सांख्यिकीय संस्थान के प्रोफेसर मधुर स्वामीनाथन के लेख के एक हिस्से को याचिकाकर्ता ने अपनी याचिका में उद्धृत किया है कि “2000-01 में सुरक्षित भंडार के रख-रखाव से जुड़े तरीके को देखने से पता चलता है कि उनमें 45 प्रतिशत सस्ते दर वाले अनाज थे” (26)। संसदीय समिति के एक वक्तव्य का हवाला देते हुए याचिकाकर्ता ने कहा कि “कुल जमा अनाज में से कुछ भी नहीं तो कम से कम दस लाख टन अनाज सड़ चुका है। इनमें से कुछ इस कदर सड़ चुका है कि जानवर के खाने के लायक भी नहीं है और उसे समुद्र में डुबो देने के अलावा कोई दूसरा रास्ता नहीं है। ऐसा लगता है कि भारत सरकार भारत की भूखी जनता को खिलाने की जगह अरब सागर की मछलियों को खिलाना ज्यादा जरूरी मानती है” (26)।

इन्हीं सब को मुद्दा बनाकर याचिकाकर्ता ने सर्वोच्च न्यायालय से अपील की कि वह राजस्थान सरकार और भारत सरकार को निर्देश दे कि वे अकाल संहिता लागू करें, गोदामों से अनाज बाहर निकालें और अकालग्रस्त इलाके में इसका उचित ढंग से वितरण हो सके इसका पुख्ता इंतजाम करें।

मुझे याद है मैंने इस मुकदमे में काम कर रहे अपने सहकर्मियों से कहा था कि हम लोग अपने शब्दों को बहुत फैलायेंगे नहीं क्योंकि इसके आसार कम ही नजर आ रहे थे कि मुकदमा सुनवायी के लिए स्वीकृत किया जायेगा। दरअसल मेरे दिमाग में सर्वोच्च न्यायालय का 1996 में दिया गया एक अस्पष्ट-सा फैसला था, जब उड़ीसा में भूख से हो रही लगातार मौत पर प्रसिद्ध सामाजिक कार्यकर्ता किशन पटनायक ने इसी तरह का आरोप उड़ीसा सरकार पर लगाते हुए सर्वोच्च न्यायालय से अपील की थी कि वह हस्तक्षेप करे। निम्नलिखित आदेश देते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने याचिका खारिज कर दी थी :

“इस पत्र के जरिये सर्वोच्च न्यायालय का ध्यान इस ओर खींचने की कोशिश की गयी है कि अत्यधिक गरीबी की वजह से उड़ीसा राज्य के कालाहांडी जिले में स्थिति भयानक हो गयी है। पत्र में कहा गया है कि भुखमरी से बचने के लिए कालाहांडी के लोग बड़े पैमाने पर एकदम कम पैसे में अपना श्रम



और धान जमींदारों को बेचने को मजबूर हो रहे हैं। इस तरह औने-पौने दाम पर श्रम और धान बेचने की वजह से छोटे किसानों को अपने धान का उचित मूल्य नहीं मिल रहा है और उनका जीना दूभर हो गया है। आगे यह भी कहा गया कि कंपकंपा देनेवाली गरीबी में जी रहे कालाहांडी के लोग कई बार अपने बच्चों तक को बेचने पर मजबूर हो जाते हैं....एक दूसरी रिट याचिका जो 1987 की है, जिसका नम्बर रिट याचिका (सिविल) 1081 है और इसे इंडियन पीपुल्स फ्रंट ने दायर किया है। इस याचिका में सिर्फ कालाहांडी की व्यथा ही नहीं बल्कि एक दूसरा जिला कोरापुट के लोगों के भी दयनीय जीवन का सवाल उठाया गया है। इस याचिका में आरोप लगाया गया है कि राज्य की सरकार और प्रशासन की निर्दयता और लापरवाही की वजह से कालाहांडी और कोरापुट इन दोनों जिलों में लोग भुखमरी के शिकार हो रहे हैं। यह भी कहा गया कि 1985 से ही ये दोनों जिले भुखमरी, सूखा, महामारी और अकाल की चपेट में लगातार आते रहे हैं, लेकिन उड़ीसा राज्य की सरकार इन दोनों जिलों के लोगों की जान बचाने में एकदम असफल साबित हुई है। विद्वान महाधिवक्ता द्वारा दायर लिखित जवाब में संक्षेप में बताया गया है कि इन स्थितियों से निपटने के अभी तक क्या उपाय किये गये हैं और आगे क्या उपाय किये जा रहे हैं। यह विश्वास नहीं करने का कोई कारण नहीं है कि उड़ीसा सरकार द्वारा जिन किये जा रहे उपायों का जिक्र ऊपर किया गया है, उनसे कालाहांडी के लोगों की भूख, गरीबी, भुखमरी आदि से नहीं निपटा जा सकेगा। अगर ये सारे उपाय किये जाते हैं तो इसमें कोई शक नहीं कि कालाहांडी के लोगों का दुख काफी हद तक कम हो जाएगा। यही सब उपाय कोरापुट जिले के लिए भी किये जा रहे हैं। हम उम्मीद करते हैं और हमें पूरा भरोसा है कि जो त्वरित कार्रवाई सरकार द्वारा की जा रही है वह इन दोनों जिलों के लोगों को काफी राहत पहुंचायेगी।” (किशन पटनायक बनाम उड़ीसा राज्य (1989 सप्लीमेंटरी 1.एससीसी 258)

यही वजह थी कि हम लोग इस मुकदमे को लेकर काफी संशय में थे, हालांकि हमारे पास खोने को कुछ नहीं था।

## जनहित याचिका

अब बेहतर होगा कि थोड़ा विषयांतर किया जाए और भारत में जनहित याचिका का स्वरूप क्या है इस पर कुछ शब्द कहे जाएं। यह आवश्यक है, नहीं तो जो सामान्य पाठक हैं उन्हें यह समझने में कठिनाई होगी कि अदालतों में घटनाएं कैसे मोड़ ले लेती हैं। अदालतें कैसे तीस करोड़ लोगों की ओर से याचिका दायर करने की मंजूरी दे देती हैं, जबकि उनमें से एक भी प्रभावित व्यक्ति का याचिका में हस्ताक्षर नहीं होता है और न एक भी ऐसा विशिष्ट उदाहरण दिया जाता है जो कुपोषण या भुखमरी का शिकार हो? मुकदमे के लिए जरूरी कागजात याचिकाकर्ता ने कैसे इकट्ठे किये जबकि पीयूसीएल के पास अपना कोई फंड भी नहीं था और काम था कि पहाड़ की तरह सामने खड़ा था? क्या यह कोर्ट के लिए संभव था कि वह भोजन सुरक्षा से जुड़े हर मामले में विस्तार और बारीकी से निर्देश दे- चीजें सामान्यतया कार्यपालिका के दायरे में ही विस्तार से समझी जाती हैं। क्या राज्य यह दावा नहीं करता है कि वित्तीय कमी के कारण उसके लिए यह संभव नहीं है कि वह इतने बड़े पैमाने पर व्याप्त भूख को खत्म कर सके? पोषण, नीति और वित्त जैसे जटिल मामलों में अदालतों से भला कैसे उम्मीद की जा सकती है कि वह विशेषज्ञ की तरह व्यवहार करेगी, खासकर तब जबकि यह स्वीकृत तथ्य है कि मुकदमा दायर किये जाने से पहले उनके पास कोई जानकारी तक नहीं होती है! शैतानीपूर्वक अदालतों के आदेशों का कम से कम पालन कर क्या अदालतों के आदेशों को महज कागजी निर्देश भर रहने नहीं दिया जाता है, जिनमें खुद को लागू करने की कोई क्षमता नहीं होती! इन सभी सवालों के जवाब उस क्रांतिकारी विकास में निहित है, जिसने

भारतीय विधि-शास्त्र में अस्सी के दशक में जगह बनायी और जनहित कानून नामक एक नयी शाखा का जन्म हुआ, जिन्हें सामान्यतया लोग पीआइ.एल के नाम से जानते हैं।

एसपी गुप्ता बनाम भारत संघ (1981 सप्लीमेंटरी एससीसी 87) में सर्वोच्च न्यायालय ने पहली बार किसी व्यक्ति द्वारा याचिका दायर करने की अधिकारिता को विस्तार दिया। उसने अपने फैसले में कहा :

“जहां किसी व्यक्ति या एक निश्चित वर्ग के व्यक्तियों के साथ उसके संवैधानिक या कानूनी अधिकार के हनन किये जाने की वजह से उनके साथ कुछ कानूनन गलत हो रहा हो.....और उस व्यक्ति या उस वर्ग के व्यक्तियों के लिए गरीबी का कारण अपंगता या मजबूरीयां हो, और जिसके लिए अयोग्यता या सामाजिक या आर्थिक पिछड़ेपन की वजह से यह संभव नहीं हो कि राहत पाने के लिए कोर्ट का दरवाजा खटखटा सके तो जनता में से कोई भी आदमी उचित आदेश, निर्देश या रिट जारी किये जाने के लिए उनकी ओर से उच्च न्यायालय में मुकदमा दायर कर सकता है और अगर मामला मौलिक अधिकार के हनन का हो तो न्यायिक समाधान के लिए अनुच्छेद 32 के तहत सीधा इस न्यायालय में याचिका दायर कर सकता है। जहां प्रभावित आदमी सचमुच मजबूर हो तो सर्वोच्च न्यायालय इस बात पर जोर नहीं दे सकता है कि नियमित ढंग से रिट याचिका ही दायर की जाए। अगर वह व्यक्ति एक पत्र भी लिख भेजेगा तो उसे ‘प्रो बोनो पब्लिको’ मानते हुए कोर्ट उस पर तुरंत संज्ञान लेगा, बावजूद इसके कि याचिका दायर करने के नियम बने हुए हैं। यह कोर्ट वैसे लोगों के लिए जिन्हें बुनियादी मानवाधिकार से वंचित रखा जा रहा है और जिनके लिए स्वतंत्रता और आजादी अर्थहीन हो कर रह गये हैं, यह कोर्ट एक नया तरीका इजाद करेगी और नयी रणनीति अपनायेगी (210)। जिस व्यक्ति को कानूनी चोट पहुंचायी जा रही है सिर्फ वही व्यक्ति न्यायिक समाधान हेतु याचिका दायर कर सकता है-जैसे कड़े नियम को ढीला किया जाता है और एक व्यापक नियम बनाया जाता है जिसके तहत कोई भी व्यक्ति जो सिर्फ खुद को व्यस्त रखने वाला या टांग अड़ाने वाला न हो बल्कि जो सचमुच इस कार्यवाही में रुचि रखता हो, उनकी ओर से कोर्ट में खड़ा हो सकता है।” (212)

## शुरू होता है मुकदमा

सोम और शुक्रवार सर्वोच्च न्यायालय में ये दोनों ही दिन बड़े उत्तेजनापूर्ण होते हैं। नये मुकदमों की सुनवायी के दिन होते हैं ये। सर्वोच्च न्यायालय में फिलहाल 24 जज कार्यरत हैं। सामान्यतया दो जजों की एक पीठ होती है, लेकिन कभी कभी तीन जजों की भी पीठ बनती है। सुनवायी की मंजूरी के लिए प्रत्येक पीठ के समक्ष लगभग सत्तर मामले होते हैं। यह कार्यभार कुछ ज्यादा माना जाता है। भारत का सर्वोच्च न्यायालय दुनिया की सभी अदालतों के मुकाबले कहीं ज्यादा काम के बोझ से दबा हुआ है। मंगल से गुरुवार के बीच पुराने मुकदमों की अंतिम सुनवायी के दिन होते हैं। इन दिनों गति धीमी पड़ जाती है क्योंकि इन दिनों विस्तार से मुकदमों की सुनवायी होती है। सोम और शुक्र के दिन सभी कोर्टों में काफी सक्रियता दिखायी देती है। वकीलों को मात्र एक मिनट या थोड़ा बहुत ज्यादा समय मिलता है अपनी बात रखने के लिए। पूरा वातावरण किसी सर्कस की तरह होता है जिसमें आदमी देखता है कि वकील कुछ क्षण के लिए आक्रामक हो गये हैं, जज की कार्यवाही में दखल दे रहे हैं, जज कुछ पूछ रहे हैं, लेकिन वे बिना उन्हें सुने अपना राग अलापे जा रहे हैं और अपने विपक्ष के वकील से उलझ रहे हैं। न्यायाधीशों का आभार मानना होगा कि वे पूरे दिन काम करते रहते हैं और सप्ताहंत में भी वे काम करते हैं ताकि सोमवार को जब वे कोर्ट आते हैं तो सुने जाने वाले मुकदमों पर बिल्कुल तैयार होते हैं, और उन पर कोर्ट के उत्सवी माहौल का भी कोई असर नहीं पड़ता है और वे लंच तक सत्तर मुकदमों को खत्म कर डालते हैं। ऐसे ही किसी दिन में भोजन के अधिकार का मुकदमा सुनवायी के लिए तीन जजों की पीठ के समक्ष सुनवायी

हेतु आया। सर्वोच्च न्यायालय में यह मुकदमा मेरे शुरू के कुछ मुकदमों में एक था। मुझे बहस नहीं करनी पड़ी। न्यायाधीश कृपाल जो पीठ की अगुवायी कर रहे थे, ने कागज पलटते ही कहा, “यह नहीं हो सकता है। हम यह सब और ज्यादा दिन तक चलने नहीं दे सकते।” (दिनांक 9 मई 2001 का आदेश)। प्रतिपक्ष को नोटिस जारी किया गया और उन्होंने अटॉर्नी जनरल से मौखिक अनुरोध किया कि वे इस मामले में भारत सरकार का पक्ष रखें। हम लोग खुशी से बाहर की ओर दौड़ पड़े।

## कटौती कहीं और करें

23 जुलाई, 2001 को जब भारत के अटॉर्नी जनरल सोली जे सोरबजी ने मुकदमे की कार्यवाही में हिस्सा लिया तो उनका पहला वक्तव्य था कि यह पीआइएल ऐसा नहीं है कि इसका विरोध किया जाए। उसके बाद उन्होंने कहना शुरू किया कि यद्यपि इस याचिका में जो कुछ कहा गया है उससे उनका कोई विरोध नहीं है, लेकिन भारत एक बड़ी आबादी वाला देश है और इसका वित्तीय संकट भी जगजाहिर है, मुश्किल है भूख और कुपोषण को बिल्कुल खत्म कर पाना। इस बहस के बाद से यह एक सामान्य धारणा बन गयी कि भारत जैसे विशाल देश में यह संभव ही नहीं है कि कुपोषण से निजात पाया जा सके, क्योंकि इस पर काफी खर्च आयेगा और सरकार ऐसी स्थिति में है नहीं कि इतना खर्च कर सके। पीयूसीएल के इस मुकदमे के पहले कोर्ट अमूमन इस तरह के आदेश देने से बचते थे जिससे सरकार पर इस कदर जवाबदेही बढ़ जाए। अटॉर्नी जनरल ने यही सोच कर कि शायद इस बार भी सर्वोच्च न्यायालय अपनी इसी लाइन को अपनायेगा, उन्होंने आर्थिक बोझ पर कुछ ज्यादा विस्तार से बोलना बेहतर समझा। तभी माननीय न्यायाधीश कृपाल बोल पड़े, “कटौती कहीं और करें।” इसके बाद भी जब अटॉर्नी जनरल ने कुछ बोलने की कोशिश की, तब माननीय न्यायाधीश कृपाल ने कहा, “या तो आप खुद करें यह काम या नहीं तो हम बतायेंगे कि आपको कैसे करना है यह काम।” इस संवाद के साथ ही संसाधनों की कमी की सरकारी नौटंकी का अंत हो गया। यह रोना फिर नहीं दोहराया गया। बहरहाल, अटॉर्नी जनरल ने बेहद महत्वपूर्ण भूमिका निभायी। उन्होंने बड़े ही स्पष्ट शब्दों में नौकरशाहों को समझा दिया कि उन्हें इस मुद्दे को अत्यंत गंभीरता से लेना होगा। उनके सहयोग के बिना यह संभव ही नहीं था कि हम हर तारीख पर एक के बाद एक आदेश लेते चले जाते।

चाहे जो हो, लेकिन अब किसी भी सूरत में राज्य वैसे मामलों में, जहां नागरिक के मौलिक अधिकार की रक्षा करने में वह नाकाम होता था, यह तर्क नहीं ले सकता था कि उसके पास इतने संसाधन नहीं हैं। म्युनिसिपल कॉरपोरेशन बनाम वर्दीचंद (1980 4 एससीसी 162) के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने फैसला सुनाते हुए कहा था :

“महत्वपूर्ण सवाल जिसका हमें जवाब देना है वह यह है कि क्या कोर्ट सकारात्मक कार्यवाही के जरिये किसी वैधानिक इकाई को बाधय कर सकता है कि वह समुदाय विशेष के प्रति अपने कर्तव्य का निर्वहन करे और बड़ा खर्च करते हुए निर्धारित समय के भीतर सफाई का पूरा इंतजाम करे। सामुदायिक कार्यवाही को ध्यान में रखते हुए जन कानून और जनता की शिकायतों को उस विशिष्ट योजना को लागू कर दूर करने के लिए वैधानिक इकाई को बाधय करना कोर्ट के अधिकार का मुद्दा है। यह जो आज के समय की उपज है (163).....। वैधानिक स्थापना इतनी साफ है कि म्युनिसिपैलिटी अपनी जवाबदेही से बच नहीं सकती है। उसका तर्क यह नहीं है कि तथ्य गलत हैं बल्कि उसका कहना यह है कि कानून सही नहीं है, क्योंकि म्युनिसिपैलिटी के पास पर्याप्त फंड नहीं है और इसलिए वह धारा 123 के तहत अपने कर्तव्य का निर्वहन नहीं कर सकती है।”.....म्युनिसिपैलिटी के इस तर्क का कोई कानूनी आधार नहीं है कि गंदगी से चाहे जितनी भी तबाही मच रही हो, लेकिन चूंकि उसके पास फंड नहीं है इसलिए वह

अपना वैधानिक कर्तव्य नहीं निभा सकती। वैधानिक इकाई और दूसरों के खिलाफ आपराधिक प्रक्रिया संहिता भी ऐसे में कारगर कदम उठाने में समर्थ है और वह यह भी नहीं देखती कि उसकी तिजोरी में पैसा है या नहीं। यहां तक कि संविधान के अध्याय तीन में वर्णित मानवाधिकारों के प्रति भी राज्य अपना पूरा सम्मान दर्शाने के लिए मजबूर है, चाहे बजट में इसका प्रावधान हो या नहीं। इसी तरह से म्युनिसिपैलिटी के पास पैसा नहीं रहने की स्थिति में बचाव का कोई प्रावधान धारा 123 में नहीं है। अगर ऐसा होता तो लम्पट किस्म की वैधानिक इकाइयां या मोटी खाल वाली सरकारी एजेंसियां हमेशा खुद को दिवालिया घोषित कर या फालतू खर्च करने वाले बजट तैयार कर कानूनन अपने कर्तव्य से बचने का उपाय रच लेतीं। ऐसा नहीं हो सकता है (170)। जन स्वास्थ्य को बनाये रखने के महती उद्देश्य से गठित नगरनिगम परिषदें वित्तीय कमी का रोना रोकर अपने कर्तव्य से भाग नहीं सकती। मानवाधिकार के मामले में गरिमा और मर्यादा के साथ कोई समझौता नहीं किया जा सकता और स्थानीय स्वशासित इकाइयों पर यही पीला आरोप है...न्यायिक प्रक्रिया की प्रकृति आंख मूंद कर फैसेला सुनाना भर नहीं है और न इसकी भूमिका महज किसी अम्पायर की तरह है। अधिकार का सार यह है कि सकारात्मक कार्रवायी से निदान हो अन्यथा पूरी प्रक्रिया बांझ की तरह हो जायेगी...(171)। जब लोग व्यथा में न्याय के लिए गुहार करेंगे तो बेरहमी से कानून लागू किया जायेगा और पैसे के न होने के तर्क को एक कमजोर बहाने के रूप में देखा जायेगा (174)।

## प्रचुरता के बीच अभाव

23 जुलाई, 2001 को सर्वोच्च न्यायालय ने याचिकाकर्ता को निर्देश दिया कि याचिका में संशोधन करे और सभी राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों को भी पार्टी बनायें। इसके अलावा कोर्ट ने निम्नलिखित आदेश भी दिये :

“हमारी राय में सबसे जरूरी बात यह है कि बूढ़ों, बीमारों, विकलांगों, निराश्रित स्त्रियों, भुखमरी के कगार पर खड़े निराश्रित पुरुषों, गर्भवती और दूध पिलाती स्त्रियों और असहाय बच्चों, विशेष कर वैसे मामलों में जहां उनके पास या उनके परिवार के सदस्यों के पास उनको खिलाने के लिए पर्याप्त अनाज न हो, को भोजन उपलब्ध कराना सबसे ज्यादा महत्वपूर्ण है। अकाल पड़ जाने पर अनाज की कमी हो सकती है, लेकिन यहां मामला भिन्न है। यहां प्रचुरता के बीच अभाव है। यहां अनाज प्रचुरता में उपलब्ध है, लेकिन जिसका वितरण भीषण रूप से गरीबों और निराश्रितों के बीच कभी नहीं किया जाता, जिस वजह से कुपोषण, भुखमरी और इसी सब से जुड़ी दूसरी समस्याएं पैदा होती रहती हैं.....इस अंतरिम आदेश के जरिये हम राज्यों को निर्देश देते हैं कि सस्ते गल्ले की दूकानें अगर बंद पड़ी हैं तो उन्हें खोला जाए और आज से एक सप्ताह के भीतर वे सुचारू ढंग से काम करना शुरू कर दें और नियमित रूप से अनाज का वितरण करें।”

20 अगस्त 2001 को सर्वोच्च न्यायालय ने निम्नलिखित आदेश दिये :

कोर्ट की चिंता यह है कि कहीं गरीब, निराश्रित और समाज के कमजोर तबके के लोगों को भुखमरी का शिकार न होना पड़े। इसे रोकना सरकार की चाहे वह राज्य की सरकार हो या केन्द्र की, पहली जवाबदेही है। इसे कैसे सुनिश्चित किया जाए यह नीतिगत मामला है, जो बेहतर है कि सरकार पर ही छोड़ दिया जाए। कोर्ट को जिस बात से संतुष्टि होगी और जो उन्हें सुनिश्चित करना है कि अनाज जो गोदामों विशेष कर भारतीय खाद्य निगम के गोदामों में इस कदर टुंसा पड़ा है कि अट नहीं रहा है, वह ऐसा न हो कि सड़ जाए और उसे समुद्र में डुबाना पड़ जाए या कहीं उसे चूहे न खा जाए। क्रियान्वयन के बिना महज नीतियों का कोई मतलब नहीं। जरूरी बात सिर्फ इतनी है कि अनाज भूखों तक पहुंचे।”

## वकीलों की टीम

मुकदमे को सुनवायी के लिए स्वीकृत किये जाने से पीयूसीएल की कविता श्रीवास्तव, ज्या ट्रेजे और हमारे वकीलों की टीम में उत्साह की लहर दौड़ गयी। अपर्णा भट्ट जो इस मुकदमे में एडवोकेट ऑन रिकॉर्ड थीं और जो ह्युमन राइट्स लॉ नेटवर्क दिल्ली के संस्थापक सदस्यों में से एक थीं, के अलावा हम लोगों के साथ रमेश कुमार भी थे और हां, निश्चित ही विद्वान डाक्टर युग चौधरी भी। हम लोग देर रात तक जग-जग कर मुकदमे की तैयारी करते थे। मुकदमे के कुछ आगे बढ़ने के साथ ही युग दिल्ली छोड़ कर चले गये और बम्बई में वकालत शुरू कर दी। अपर्णा और रमेश ने भी अपना अलग ऑफिस खोल लिये। फिर अनुप कुमार श्रीवास्तव, जय सिंह, विपिन मैथ्यु बेंजामिन, पूजा शर्मा और अल्बा टोप्पो जैसे युवा वकील इस टीम में शामिल हो गये।

## लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली

3 अक्टूबर, 2001 को अटॉर्नी जनरल ने कोर्ट से कहा कि “अभी तक सोलह राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों में एक भी परिवार गरीबी रेखा से नीचे का चिन्हित नहीं किया जा सका है।” कोर्ट ने निर्देश दिया कि दो सप्ताह के अंदर यह काम करो।

17 सितम्बर, 2003 को कोर्ट ने पाया कि बीपीएल परिवार की पहचान का काम नहीं किया जा सका है। “हम लोग संतुष्ट नहीं हैं”, कोर्ट ने कहा, “लगता नहीं है कि सही परिप्रेक्ष्य में कोई कदम उठाया गया है।” सर्वोच्च न्यायालय ने आदेश के पालन हेतु उन्हें कुछ और समय दिया। उसी दिन यह निर्देश भी दिया गया कि, “विभिन्न योजनाओं के तहत केन्द्र द्वारा आवंटित सारा अनाज राज्य सरकारें तुरंत उठायें और उन योजनाओं को लागू करते हुए सारे अनाज का वितरण कर दें।” कोर्ट ने यह भी निर्देश दिया कि “सभी राज्य अभावग्रस्त इलाकों में काम के बदले अनाज कार्यक्रम को जहां तक संभव हो लागू अवश्य करें।”

यहां स्मरण किया जाना चाहिये कि शुरुआत में जो याचिका दायर की गयी थी उसमें सिर्फ राजस्थान राज्य की स्थिति पर सवाल उठाये गये थे। राहत जो मांगी गयी थी वह ज्यादातर अकाल संहिता से संबंधित थी। मुकदमे के दायरे का बढ़ते हुए राष्ट्रीय स्तर का होने के साथ ही यह आवश्यक हो गया कि मुकदमे की सीमा और संभावना पर नये ढंग से विचार किया जाए। विभिन्न विकल्पों पर माथापच्ची करते हुए साथ ही भोजन के अधिकार पर काम कर रहे समूहों और व्यक्तियों से गहन विचार विमर्श करने के बाद हम लोगों ने तय किया कि गरीबों को संतुलित आहार देने संबंधी सरकारी योजनाओं को आधार बना कर ही हम लोग आगे बढ़ें और बतायें कि ये योजनाएं कितनी दयनीय तरीके से चलायी जा रही हैं। उसके बाद हम लोगों ने सरकारी कार्यक्रमों पर मुकदमे को टिका दिया जिसे अधिकार के तहत पाने का कोई कानूनी आधार नहीं था और जिन कार्यक्रमों को सरकार कभी भी समाप्त कर सकती थी। तो भी, चूंकि वे मामले को अच्छी तरह समझ चुके थे इसलिये उन्होंने सुसंगत और अनुकूल तरीका अख्तियार किया और बहस के दौरान राज्य ने भी कभी अपनी जवाबदेही से पल्ला झाड़ने की बात नहीं की। बड़ी बात यह हुई कि इस नजरिये ने बहस को आसान बना दिया क्योंकि सरकार सहित किसी ने भी यह नहीं कहा कि ये कार्यक्रम अब आगे नहीं चलाये जायेंगे या कार्यक्रमों के आंशिक रूप से लागू किये जाने की जो मजबूरी है उसे बर्दास्त करना होगा। उस समय कोई समझ नहीं पाया था कि केन्द्र और राज्य सरकारों के लिए यह अंततः कितना ज्यादा प्रशासनिक और वित्तीय सवाल खड़ा करने वाला है, जैसा कि उस वक्त विभिन्न सरकारों के वकीलों को इसका अंदाज ही नहीं था कि मुकदमा यह मोड़ ले लेगा। उन लोगों ने सोचा था कि यह मुकदमा भी कुछ अन्य मुकदमों की तरह सनसनी पैदा करेगा, खबरों में छाएगा, लेकिन कभी वास्तविकता में लागू नहीं हो पायेगा। ऐसा सोचते ही वे किसी विजेता कि तरह कोर्ट में पेश आने लगे, लेकिन जैसे-जैसे मामला आगे बढ़ा सरकार को पीछे हटने पर मजबूर होना पड़ा।

28 नवम्बर, 2001 को सर्वोच्च न्यायालय ने एक महत्वपूर्ण फैसला सुनाया। यह फैसला न्यायाधीश बीएन कृपाल और न्यायाधीश केजी बालाकृष्णन की पीठ ने सुनाया। कुछ साल बाद इनमें से एक केजी बालाकृष्णन भारत के मुख्य न्यायाधीश हुए और जैसा कि अखबारों में छपा कि उन्होंने पदभार ग्रहण करने के बाद मीडिया से कहा कि अपने न्यायिक जीवन में उन्हें सबसे ज्यादा तसल्ली यह आदेश देकर हुई थी। आदेश में केन्द्र और राज्य सरकारों को निर्देश दिया गया था कि सभी बीपीएल परिवारों को चिन्हित करें, कार्ड जारी करें और प्रत्येक परिवार को 25 किलोग्राम अनाज प्रतिमाह देना शुरू करें और इस तरह लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली को पूरी तरह लागू करें। याचिकाकर्ता की इस शिकायत पर कि दिल्ली में टीपीडीएस (लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली) आवेदन पत्र पाने का शुल्क लिया जा रहा है, सर्वोच्च न्यायालय ने अपने इस आदेश में दिल्ली सरकार को निर्देश दिया कि वह आवेदन पत्र का निःशुल्क पाया जाना पक्का करे।

छिटपुट शिकायतों पर कि राशन दुकानें खुली नहीं रहती हैं और लोग दूर दराज से चल कर आते हैं और परेशान होते हैं, सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश दिया कि “अपने निश्चित समय पर पूरे महीने दुकानें खुली रहेंगी और नोटिस बोर्ड पर विस्तार से सब लिखा होगा।”

सार्वजनिक वितरण प्रणाली में जो व्याप्त भ्रष्टाचार था अब उस पर याचिका में फोकस किया जाने लगा कि किस प्रकार राशन दुकान के लिए किसी व्यक्ति का चयन किया जाता है और कितने सदृश तरीके से निगरानी कमेटी का गठन किया जाता है और इन्हीं सब वजहों से सार्वजनिक वितरण प्रणाली में व्यापक स्तर पर चोरी चकारी का धंधा चलता रहता है, नतीजा यह होता है कि गरीबों को उनके हिस्से का अनाज नहीं मिल पाता है।

उन्हीं दिनों एनडीटीवी चैनल में यह दिखाये जाने के बाद कि एक ट्रक भारतीय खाद्य निगम के बाहर जन वितरण दुकानों के लिए अनाज से लादा जा रहा है,, लेकिन ट्रक किसी सस्ते गल्ले की दुकान पर जाने की जगह एक आटा चक्की पर चला जाता है और वहीं अनाज से लदे बोरे उतार दिये जाते हैं, याचिकाकर्ता ने इस मुकदमे में एक वादकालीन याचिका (आइ ए संख्या 41/2004) दायर की। याचिका का आधार दिल्ली में काम कर रहे परिवर्तन नामक एक गैर सरकारी संगठन की रिपोर्ट को भी बनाया गया। उन लोगों के हाथ राशन दुकान का रजिस्टर और दूसरे रिकॉर्ड लग गये थे। इन रिकार्डों को पाने के बाद परिवर्तन ने दिल्ली में एक जन सुनवायी की थी जहां विशेषज्ञों का एक पैनल भी उपस्थित था। इस पैनल में दिल्ली सरकार के पुलिस अधिकारियों एवं खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग के अधिकारियों को रखा गया था। राशन दुकानों से जो दस्तावेज मिले थे उन्हें लाभार्थियों के कागजातों से मिलाया गया। यद्यपि राशन कार्ड को देखने से पता नहीं चलता था कि लाभार्थियों को अनाज मिला है, लेकिन राशन दुकानों का रिकार्ड दिखाता था कि अनाज का वितरण हुआ है। इससे बहुत आसानी से यह बात साबित हो रही थी कि बड़ी मात्रा में अनाज जिसे वितरित किया हुआ दिखाया जा रहा था वास्तविकता में उसे कालाबाजारी के लिए बाजार में भेजा जा रहा था। लेकिन उसी अवधि में लाभार्थियों ने यह शिकायत की कि दुकानदार उनसे कह रहे थे कि राशन अभी नहीं आया है। अनाज के बदले लाभार्थियों द्वारा पैसे चुकाये जाने से संबंधित रिकार्ड में भी जालसाजी की गयी थी। दुकानदारों के बही खाते में लाभार्थियों के जाली दस्तखत भी पाये गये। इस तरह एक पूरा जाली रिकार्ड तैयार कर लिया गया था, ताकि किसी को भी धोखा दिया जा सके कि लाभार्थियों को अनाज दिया जा रहा है और वे पैसे चुका भी रहे हैं। इस प्रकार झूठा रिकार्ड तैयार करने का एक व्यवस्थित और व्यापक तरीका सभी राशन दुकानों में इजाद कर लिया गया था, ताकि खुले बाजार में आराम से अनाज बेचा जा सके। बहुत से उदाहरणों में यह भी देखा गया कि लाभार्थियों की जगह दुकानदार खुद अपने पास राशन कार्ड रख लेते थे। बहुत से मामलों में यह भी देखा गया कि दुकानदार नकली राशन कार्ड बनवा के रखे हुए हैं ताकि लाभार्थियों के अनाज उठाने से पहले ही अनाज उठा लिया जाये। परिवर्तन द्वारा तैयार और जन सुनवायी में जो सामाजिक लेखा प्रस्तुत किया गया, उससे निष्कर्ष यही निकला कि मिट्टी के तेल के मामले में 55



प्रतिशत, गेहूँ के मामले में 93 प्रतिशत और चावल के मामले में 96 प्रतिशत की हेराफेरी होती है। पैनल के समक्ष परिवर्तन वालों ने यह बताने हेतु साक्ष्य भी प्रस्तुत किये कि खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामलों के अधिकारियों से लगातार शिकायत किये जाने के बावजूद कि राशन दुकानों में व्यापक स्तर पर भ्रष्टाचार चल रहा है या तो कोई कार्रवायी नहीं की गयी या कहीं की भी गयी तो वहां भी धोखे की टट्टी खड़ी करने की कोशिश की गयी, गंभीर आरोप के बावजूद मात्र 500 रुपये का जुर्माना लगाया गया और उन्हें छोड़ दिया गया। पूरी जिरह से यह स्पष्ट हो रहा था कि दिल्ली सरकार के खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग के अधिकारियों और राशन दुकानों के मालिकों के बीच सांठगांठ थी।

पुलिस और भ्रष्ट दुकानदारों की आपसी मिलीभगत से संबंधित साक्ष्य भी कम नहीं थे। यहां तक कि पुलिस में जब इन दुकानदारों द्वारा की जा रही धोखाधड़ी के खिलाफ शिकायत (एफआइआर) लिखाने के लिए परिवर्तन के कार्यकर्ता लोग गये तो एफआइआर लिखने से साफ इंकार कर दिया गया और उनसे कहा गया कि एफआइआर सिर्फ दिल्ली सरकार के अधिकारी ही लिखवा सकते हैं, आम नागरिक को इसका कोई अधिकार नहीं है। दिल्ली पुलिस के उपायुक्त ने यह बात खुले तौर पर कही थी जो जन सुनवायी कर रहे पैनल के सदस्य थे और झुगगीवासियों की गवाहियां सुन रहे थे। जब उन्हें आवश्यक वस्तु अधिनियम की कॉपी दिखायी गयी और खासकर वह प्रावधान पढ़ाया गया, जिसमें स्पष्ट लिखा था कि कोई भी जनसाधारण किसी भी दुकानदार के खिलाफ एफआइआर लिखवा सकता है तो उपायुक्त साहब के पास इसका कोई जवाब नहीं था। इस जन सुनवायी से यह बात जगजाहिर हो गयी कि पुलिस, दिल्ली सरकार के अधिकारियों, राशन दुकान के मालिकों और स्थानीय विधायकों के बीच सांठगांठ है। कागजातों से यह भी खुलासा किया गया कि इन सबके बीच विधायक की भूमिका कितनी महत्वपूर्ण होती है, वही राशन दुकान चलाने के लिए लाइसेंस देने वाली कमेटी का अध्यक्ष होता है साथ ही वह निगरानी कमेटी का भी अध्यक्ष होता है जिसके जिम्मे औचक निरीक्षण करने का काम माना जाता है और कुछ भी गलत पाये जाने पर दुकानदारों को दंडित करने का अधिकार भी उसे होता है। मतलब कि सारी शक्तियां इन्हीं राजनीतिज्ञों के पास होती है और जिसका दुरुपयोग करते हुए ये राजनीतिज्ञ अपने लोगों को लाइसेंस दिलवाते हैं। ऐसे में भला उन दुकानदारों का कोई क्या बिगाड़ सकता है। कोर्ट के समक्ष ऐसे बहुत सारे उदाहरण प्रस्तुत किये गये जहां शिकायतों के बावजूद कोई कार्रवाई नहीं की गयी।

आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 केन्द्र सरकार द्वारा इसलिए बनाया गया था ताकि गरीबों को जरूरी सामान जैसे कि अनाज और मिट्टी का तेल कम कीमतों पर मुहैया कराया जा सके। अधिनियम की धारा 3 केन्द्र सरकार को अधिकृत करती है कि आपूर्ति में कोई बाधा न हो, इसके लिए वह जन वितरण व्यवस्था के अंतर्गत जरूरी सामानों की उपलब्धता और उसके समुचित वितरण को सुनिश्चित करे। इसी क्रम में सार्वजनिक वितरण प्रणाली (नियंत्रण) आदेश, 2001 बनाया गया जिसमें प्रावधान रखे गये, जिससे कि गरीबी रेखा से नीचे जीने वाले परिवार को चिन्हित किया जा सके, और उन्हें राशन कार्ड दिया जा सके, जिससे कि राशन की दुकानों में दिये जाने वाले अनाजों की कीमत तय की जा सके। राशन दुकान के लिए लाइसेंस जारी किया जा सके, और उन दुकानों पर नजर रखी जा सके, उनकी पड़ताल की जा सके और सामान जब्त किया जा सके और वैसे व्यक्ति को दंडित भी किया जा सके जो इस अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करता हो। बीपीएल से नीचे जीने वाले परिवारों और अंत्योदय अन्न योजना के तहत लाभ पाने वालों की सूची को अंतिम रूप देने के लिए ग्राम सभा को अधिकृत किया गया और यह स्पष्ट कहा गया कि एक भी सही व्यक्ति राशन कार्ड पाने से वंचित न रह जाए। राशन कार्डधारी को यह अधिकार दिया गया कि वह हफ्तावार राशन दुकानों से जरूरी सामानों की खरीददारी कर सके। उपरोक्त आदेश के तहत आवेदन दाखिल किये जाने के एक महीने के भीतर राशन कार्ड आवश्यक रूप से जारी कर दिया जाना है। केन्द्रीय सरकार की एजेंसी के तौर पर भारतीय खाद्य निगम को यह जिम्मा सौंपा गया कि वह

खाद्य पदार्थों को संग्रहित करे और राज्य सरकारों को अच्छे किस्म के अनाज की आपूर्ति सुनिश्चित करे, ताकि राशन दुकानों से उसका वितरण हो सके। बदले में राज्य सरकार को भी यह जिम्मा सौंपा गया कि वह एफसीआई के गोदामों से अनाज उठाने और राशन दुकानों तक पहुंचाने का समुचित प्रबंध करे। इस पूरी प्रक्रिया पर नजर रखने का जिम्मा राज्य सरकारों के कंधे पर डाला गया। केंद्रीय सरकार द्वारा जारी नागरिक घोषणा-पत्र का हवाला उपरोक्त आदेश में किया गया है जो राज्य सरकारों के लिए बाध्यकारी है।

परिवर्तन द्वारा चलायी जा रही जन सुनवायी इस अर्थ में अनूठी थी कि इसमें पहली बार दिल्ली पुलिस और दिल्ली सरकार के ऊंचे अधिकारियों का गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले और रविदास कैंप, आरके पुरम, कल्याणपुरी, वेलकम कॉलोनी-जैसे इलाकों में रहने वाले लोगों ने सीधा सवाल किया कि उन्होंने जो शिकायतें दर्ज करायी थीं उस पर क्या कार्रवायी की गयी। वे लगातार सवाल पूछते रहे कि आखिर क्यों वर्षों उनके आवेदन पर ध्यान तक नहीं दिया गया और अगर उनके आवेदन को खारिज कर दिया गया है तो वह लिखित में क्यों नहीं किया गया। और इसकी सूचना आवेदनकर्ता को क्यों नहीं दी गयी। उन्होंने जानना चाहा कि धोखाधड़ी में लिप्त पाये जाने के बावजूद दुकानदारों को क्यों सिर्फ मामूली जुर्माना लगा कर छोड़ दिया गया। सरकारी अधिकारियों के जवाब ने उन्हें और भी चकित कर दिया, जब उन्होंने कहा कि भोजन का अधिकार मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये जा रहे आदेशों के मुतल्लिक वे कुछ नहीं जानते। अतिरिक्त आयुक्त, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग, दिल्ली सरकार का जवाब सुन कर तो उन्हें और भी जोरदार झटका लगा, जब उन्होंने स्वीकार किया कि शिकायतों को सलटाने की कोई प्रक्रिया किसी कानून में कहीं है ही नहीं। सुनवायी में उपस्थित लोगों ने सुझाव दिया कि एक स्वतंत्र अधिकारी को चुना जाए और इस तरह के मामलों को निपटाने के लिए जन शिकायत आयोग का गठन कर दिया जाए। बहुत सारे लोगों ने शिकायत की कि यहां तक कि दिल्ली में सूचना का अधिकार कानून के तहत भी राशन दुकानों के बही खातों को लेना लगभग असंभव है, क्योंकि फोटो कॉपी कराने के लिए बेहिसाब पैसों की मांग की जाती है।

18 नवम्बर 2004 को सर्वोच्च न्यायालय ने आइ ए संख्या 41/2004 का जवाब देने के लिए भारत संघ और दिल्ली सरकार को निर्देश दिया। दिल्ली सरकार से कहा गया कि वह अपने हलफनामे में कहे कि “निगरानी कमेटियां कब गठित की गयीं और उन कमेटियों द्वारा क्या काम किये गये।” इस आदेश के जवाब में खाद्य एवं आपूर्ति विभाग और उपभोक्ता मामलों के आयुक्त, दिल्ली सरकार ने जनवरी, 2005 में हलफनामा दायर कर कहा कि “क्षेत्र विशेष के विधायकों की अध्यक्षता में” पूरी दिल्ली में 69 मंडल निगरानी कमेटियों का गठन किया जा चुका है और उस अंचल के खाद्य आपूर्ति अधिकारी को उसी कमेटी का सचिव बनाया गया है (पृष्ठ 148)। हलफनामे में आगे कहा गया कि विभिन्न कमेटियों ने इस बीच लगभग 717 छापे मारे। उपरोक्त छापों में करीब 20,80,000 रुपये मूल्य के गेहूँ, चावल, किरासन तेल और अन्य आवश्यक वस्तुओं को जब्त किया गया। आगे, 404 राशन दुकानों/मिट्टी का तेल डिपो के खिलाफ गंभीर कार्रवायी की गयी और 42 मामलों में एफआईआर दर्ज कराये गये, लाइसेंस रद्द किये गये और जमानत की राशि जब्त कर ली गयी (पृष्ठ 149)।”

एनडीटीवी में अनाज के कहीं और चले जाने के समाचार दिखाये जाने पर अपनी प्रतिक्रिया जाहिर करते हुए आयुक्त ने स्वीकार किया कि यह सही है कि राशन दुकानों में जाने की जगह अनाज ओखला स्थित मोदी फ्लॉर मिल्स में भेजा गया है और उन्होंने यह भी कहा कि उस मिल के खिलाफ एफआईआर दर्ज करा दी गयी है अब उसके खिलाफ आपराधिक मुकदमा चलेगा (पृष्ठ 158)। आयुक्त ने जन सुनवायी के दौरान उठाये गये भ्रष्टाचार के सभी मामलों पर अपनी सहमति जतायी और सर्वोच्च न्यायालय को वचन किया कि “ऐसे सभी राशन दुकानों के खिलाफ आवश्यक और उचित कार्रवायी की गयी है (पृष्ठ 158)। आयुक्त ने यह भी कहा कि “संबंधित सस्ते गल्ले की दुकानों को आगे काम करने से रोक दिया गया है” (पृष्ठ 159)। पारदर्शिता पर उन्होंने कहा कि



दुकानों के रिकार्डों की जांच लाभार्थी 'बिना किसी शुल्क' के कर सकते हैं" (पृष्ठ 161)। आयुक्त के हलफनामे को ध्यान से पढ़ने पर यह बात खुल कर सामने आ जाती है कि उन्होंने चाहे जो भी दावा किया हो, लेकिन हकीकत यह है कि एक भी दुकानदार को दंडित नहीं किया जा सका है। हां, यह सच है कि कुछ कार्रवाइयां हैं जो चल रही हैं, लेकिन उनको लेकर जो रवैया अख्तियार किया गया है उससे स्पष्ट है कि ये मामले इसी तरह वर्षों चलते रहेंगे और फिर एक दिन उन्हें यूं ही खत्म होने के लिए छोड़ दिया जायेगा, लेकिन दिखाया यह जायेगा कि उन लोगों के खिलाफ पूरी गंभीरता से कार्रवायी की जा रही है। विभाग के एक भी अधिकारी के खिलाफ कभी कोई कार्रवायी नहीं की गयी।

कुछ मामलों में लाइसेंस जरूर स्थगित किया गया, लेकिन बाद में उसे चुपचाप फिर चालू कर दिया गया। शायद ही किसी विरले मामले में लाइसेंस रद्द किया गया। हालांकि ऐसे मामलों में भी कार्यकर्ता का यह पूरी तरह मानना है कि जिसका लाइसेंस रद्द किया गया उसके रिश्तेदार के नाम पर वह लाइसेंस फिर जारी कर दिया गया। कुछ मामलों में यह भ्रम पैदा करने के लिए कि वैसे लोगों के खिलाफ कार्रवायी की जा रही है, थोड़ा बहुत जुर्माना कर दिया गया। सर्वोच्च न्यायालय में मामला लंबित होने के बावजूद सरकारी अधिकारी, डीलर और नेताओं के बीच नापाक गठजोड़ जारी रहा। बल्कि कहना यह चाहिये कि स्थिति और गंभीर हो गयी। परिवर्तन के कार्यकर्ताओं द्वारा की गयी जन सुनवायी और आइ ए 41/2004 की वजह से उनका जो भंडाफोड़ हुआ था उससे वे गुस्से में आ गये थे। उन लोगों ने सरकारी अधिकारियों और पुलिस से मिलकर परिवर्तन वालों का काम ठप्प करना चाहा। उन्होंने शारीरिक हमला तक करने का निश्चय किया। दुकानदार लोग इसलिए बेचैन थे कि अब उन्हें सुंदर नगर, सीलमपुर, आरके पुरम, नंद नगरी, हर्ष विहार और वेलकम की झुगियों में रहने वालों को उनके हिस्से का पूरा अनाज देना पड़ रहा था। इतना ही नहीं बल्कि परिवर्तन के कार्यकर्ताओं द्वारा अपने अधिकार जानने के बाद लोगों ने जब दुकानदारों के खिलाफ शिकायत की थी तो कुछ के लाइसेंस या तो निलंबित कर दिये गये थे या रद्द ही कर दिये गये थे।

यहां तक कि 18 नवम्बर 2004 के आदेश के पहले भी कार्यकर्ताओं को पीटने की कोशिश की गयी थी। 23 सितम्बर, 2003 को राजेन्द्र प्रसाद, सहायक आयुक्त, उत्तर पूर्व दिल्ली के दफ्तर में परिवर्तन के दो कर्मचारी सदस्यों पर दुकानदारों ने तब हमला कर दिया था, जब वे मलीन बस्ती से आयी दो निरक्षर महिलाओं को रिकॉर्ड देखने में मदद कर रहे थे। तीस दुकानदार ऑफिस के बाहर जमा हो गये और सहायक आयुक्त के सामने ही कार्यकर्ताओं पर टूट पड़े। सहायक आयुक्त ने खुद तो कुछ नहीं ही किया, उसने पुलिस बुलाने से भी इंकार कर दिया। जब दोनों कार्यकर्ता खुद नंद नगरी थाना पहुंचे तो वहां का दृश्य देख कर वे हैरान हो गये। वहां 250 राशन दुकान वाले थाने को घेरे खड़े थे और पुलिस से मांग कर रहे थे कि परिवर्तन के कार्यकर्ताओं को उन्हें सौंप दिया जाये, ताकि वे उन्हें जिंदा जला सकें। वह तो जब उत्तर पूर्व दिल्ली के उपायुक्त (राजस्व) ने हस्तक्षेप किया, तभी उन्हें पुलिस की गाड़ी में किसी तरह निकल भागने का मौका मिला। इस घटना के बाद ऑफिस के कर्मचारी पुलिस और राशन दुकान के मालिकों के साथ उन लोगों के घर जाने लगे, जिन्होंने सूचना के अधिकार के तहत रिकॉर्ड की जांच के लिए अर्जी डाली थी, और उन पर दबाव बनाने लगे कि वे अपनी अर्जी वापस ले लें। 30 सितम्बर, 2003 को परिवर्तन ने ये सारी बातें एक पत्र में लिखकर दिल्ली की मुख्यमंत्री और मुख्य सचिव को पूरे तथ्य से अवगत करा दिया।

27 दिसम्बर, 2003 को उन पर दूसरा हमला हुआ, जब परिवर्तन के सात कार्यकर्ता बाबरपुर निर्वाचन क्षेत्र के वेलकम कॉलोनी में राशन डीलरों के रिकॉर्ड की पड़ताल कर रहे थे। भीड़ ने रिकॉर्ड छीन लिया और उसे जला दिया।

उन पर तीसरा हमला 6 अक्टूबर, 2004 को हुआ, जब परिवर्तन की कुछ महिला कार्यकर्ता सुंदर नगरी के मिट्टी के तेल के डिपो पर कुछ स्त्रियों की मदद के लिये गयीं, ताकि उन्हें उनके हिस्से का मिट्टी का तेल मिल सके जिस पर कुछ राशन दुकान के मालिक सामने ही कब्जा जमाये बैठे थे और खुली चुनौती दे रहे थे कि शोर मचाया तो वे यहीं उन्हें तेल में डुबो देंगे और जिंदा जला देंगे। नंद नगरी थाने के एसएचओ ने एफआइआर लिखने से इंकार कर दिया। मजबूरी में शिकायत डाक से भेजनी पड़ी।

18 नवम्बर, 2004 के कोर्ट के आदेश के बाद परिवर्तन की महिला कार्यकर्ताओं पर चौथा हमला 27 नवम्बर, 2004 को कल्याणपुरी के इलाके में हुआ, जब वे खाद्य आपूर्ति अधिकारी के साथ एक राशन दुकान में गयी थीं और रिकॉर्ड जांच में एक निरक्षर स्त्री की मदद कर रही थीं। दुकानदार ने गुंडों के एक पूरे गैंग को बुला लिया और उक्त अधिकारी के सामने ही चाकू निकाल कर जान से मारने की धमकी देने लगा। अंचल संख्या 38 के खाद्य आपूर्ति अधिकारी अनिल कुमार उन सब को अपनी गाड़ी में बैठा कर वहां से किसी तरह निकाल ले गये।

13 दिसम्बर, 2004 को परिवर्तन की संतोष नामक एक महिला कार्यकर्ता पर अंचल संख्या 45 में खाद्य आपूर्ति अधिकारी के ऑफिस के सामने दो अज्ञात लोगों द्वारा उस वक्त हमला किया गया, जब वह राशन कार्ड में किये गये उलटफेर को जानने में एक निरक्षर महिला को मदद पहुंचा रही थी। एक बदमाश ने चाकू से उसके केश काट दिये। इस घटना के बाद वरिष्ठ पुलिस अधिकारियों से कई बार शिकायत की गयी, लेकिन किसी ने कोई कार्रवाही नहीं की। गुंडों का हौसला इससे और बढ़ गया और तब 30 दिसम्बर, 2004 को संतोष जब अपने ऑफिस जा रही थी, तब एक गुंडे ने उस पर चाकू से हमला कर दिया। वार उसके गले पर किया गया था। थोड़ा बहुत उसका गला कट भी गया। वह बस मरते-मरते बची। शिकायतें की गयीं, पर पुलिस ने कुछ नहीं किया। परिवर्तन वालों ने पीयूसीएल के ही मुकदमे में आइ ए संख्या 45/2004 के जरिये सर्वोच्च न्यायालय से फरियाद की कि “एसएचओ इन मामलों में कोई रुचि नहीं ले रहे, कोई सहयोग नहीं कर रहे” (पृष्ठ संख्या 7)। परिवर्तन वालों ने यह भी कहा कि गुंडों पर कार्रवाही करने की जगह पुलिस स्थानीय विधायक की शिकायत को तरजीह दे रहे हैं, जिसमें उसने कहा है कि परिवर्तन एक अविश्वसनीय संगठन है, उसकी शिकायतों पर कार्रवाही करने की जरूरत नहीं” (पृष्ठ 7)। सर्वोच्च न्यायालय से परिवर्तन ने अनुरोध किया कि मामले की जांच करायी जाए, जिससे कुछ कार्रवाही की जा सके ताकि उसके सदस्यों की जान बच सके।

आइ ए के जवाब में पुलिस उपायुक्त, उत्तर पूर्व जिला, दिल्ली ने कहा कि “राशन दुकानदारों के कालाबाजारी में लिप्त रहने की बात काफी हद तक सही है और इस बात से इंकार नहीं किया जा सकता कि संबंधित विभाग के अधिकारीगण उनका बचाव करते हैं” (पृष्ठ 44)। जवाब में उन्होंने यह भी स्वीकार किया कि “इलाके के विधायक वीर सिंह ढिंगा और बलजोर सिंह जो कांग्रेस पार्टी के हैं, पुलिस से मिले थे और परिवर्तन के कार्यकर्ताओं के खिलाफ शिकायत की थी।” (पृष्ठ 46)। खाद्य एवं नगर आपूर्ति विभाग के सह आयुक्त ने अपने जवाब में कहा कि “जांच के लिए विधायकों की अध्यक्षता में निगरानी कमेटी बैठा दी गयी है” (पृष्ठ 48)।

इन्हीं सब परिस्थितियों की पृष्ठभूमि में याचिकाकर्ता ने आइ ए संख्या 55/2005 दायर किया, जिसमें उसने सार्वजनिक वितरण प्रणाली में सुधार की बात कही और यह निर्देश चाहा कि जन वितरण का काम निजी हाथों से ले लिया जाए और जनता द्वारा चुनी गयी शक्तियों जैसे कि ग्राम पंचायतों, नगरपालिका निकायों या स्त्रियों के स्वयंसेवी समूहों, वृहद आदिमजाति बहुउद्देशीय सहकारी सोसाइटियों या प्राइमरी क्रेडिट कोऑपरेटिव सोसाइटी के सुपुर्द कर दिया जाए। याचिकाकर्ता ने यह भी निर्देश चाहा कि आदिवासियों, दलितों, शारीरिक रूप से विकलांग और दूसरे सुविधाहीन लोगों को इस मामले में वरीयता दी जाए और उन्हें आरक्षण की सुविधा दी जाए। यह भी निर्देश देने को कहा गया कि सरकार कमिशन की व्यवस्था करे और अतिरिक्त राशि में संशोधन कर उसे कुछ

और बेहतर करे, ताकि जन वितरण की दुकान चलाना कुछ लाभ का भी काम बन पाए। यह भी मांग की गयी कि प्रत्येक प्रखण्ड और जिले में गोदाम और मिट्टी के तेल का डिपो अवश्य हो। याचिका में यह भी मांग की गयी कि सर्वोच्च न्यायालय सरकार को निर्देश दे कि वह बेघरबार लोगों, झुग्गी झोपड़ी में रहने वालों और प्रवासी मजदूरों को राशन कार्ड अवश्य दे। राशन कार्ड दिये जाने के लिए दायर आवेदन का निपटारा त्वरित और पारदर्शी तरीके से हो सके, ऐसी न्यायसंगत व्यवस्था सरकार बनाये यह भी निर्देश देने को सर्वोच्च न्यायालय से कहा गया। यह भी निर्देश देने को कहा गया कि राशन कार्ड पति और पत्नी दोनों के नाम से जारी किये जाएं। निगरानी कमेटी में सुधार लाने की मांग भी की गयी जिसमें कि लाभार्थियों और भोजन के अधिकार के कार्यकर्ताओं की भी कोई भूमिका हो। एक ऐसी व्यवस्था बनाने की भी मांग की गयी, जहां पुलिस और खाद्य एवं आपूर्ति विभाग के अधिकारी के लिए यह संभव न हो कि वे शिकायत मिलने पर भी गलत काम करने वालों के खिलाफ एफआइआर दर्ज न करें या कोई विभागीय कार्रवायी शुरू न करें।

12 जुलाई, 2006 को कोर्ट ने पाया कि 'जन वितरण के लिए सालाना तीस हजार करोड़ रुपये का आवंटन होता है, लेकिन ये रुपये कहां और कैसे खर्च होते हैं इस पर नजर नहीं रखी जाती।' समस्या की गंभीरता को समझते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने डॉ. एनसी सक्सेना के साथ न्यायाधीश डीपी बाधवा की अध्यक्षता में एक केंद्रीय निगरानी कमेटी गठित कर दी और कार्यभार सौंपा कि वह 'उस बीमारी को ढूँढें जो इस प्रणाली को ठीक से काम नहीं करने दे रही है, साथ ही वे अपने सुझाव भी दें कि कैसे इस व्यवस्था को दुरुस्त किया जा सकता है।' कोर्ट ने कहा कि 'वह इस तरह का असाधारण आदेश इसलिए दे रहा है क्योंकि यह लगभग स्वीकृत तथ्य के रूप में सामने आ चुका है कि यहां व्यापक स्तर पर भ्रष्टाचार व्याप्त है। अंततः जिसके शिकार गरीब लोग ही होते हैं, क्योंकि अनाज पाने का उनका हक ही मारा जाता है।'

न्यायाधीश डीपी बाधवा ने कोर्ट के समक्ष अपनी पहली रिपोर्ट सौंपी। दूसरे आयुक्त एनसी सक्सेना ने भी न्यायाधीश बाधवा की अनुसंशा के साथ अपनी रिपोर्ट सौंपी इन्होंने अपनी रिपोर्ट में अलग से हट कर भी प्रकाश डाला। 10 जनवरी, 2008 को कोर्ट ने आदेश सुनाया और रिपोर्ट को 'व्यापक' और 'सुव्याख्यायित' कहा। कोर्ट ने इसके बाद आदेश में यह भी लिखा कि "वकीलों के बीच इस बात को लेकर पूरी सहमति है कि रिपोर्ट स्वीकार किये जाने योग्य है, अतः हम रिपोर्ट स्वीकृत किये जाने का निर्देश देते हैं।" सर्वोच्च न्यायालय ने तब कमेटी को निर्देश दिया कि वह पूरे देश के लिए एक ऐसी ही रिपोर्ट तैयार करे। बाधवा आयोग ने जनवरी, 2009 को देश के कई दूसरे राज्यों में चालू सार्वजनिक वितरण प्रणाली पर इसी तरह की एक रिपोर्ट सौंपी।

## अंत्योदय अन्न योजना

इसी प्रकार अंत्योदय अन्न योजना को पूरी तरह से लागू करने के निर्देश सर्वोच्च न्यायालय ने दिये। इस योजना के तहत सरकार का यह दायित्व बनता है कि वह गरीबों में भी गरीब को चिन्हित करे, उन्हें विशिष्ट राशन कार्ड दे और इन लाभार्थियों को दो रुपये किलो गेहूं और तीन रुपये किलो चावल दे। इस योजना के तहत सरकार का यह दायित्व भी बनता है कि वह वैसे परिवारों या लोगों को मुफ्त अनाज दे जो बिल्कुल दरिद्र हैं और इतनी राशि भी चुका नहीं सकते।

2 मई, 2003 को सर्वोच्च न्यायालय ने एक ऐतिहासिक फैसला देते हुए अंत्योदय अन्न योजना से लाभ पाने वालों की सूची को और विस्तार दिया। कोर्ट ने निर्देश दिया कि सरकार निम्नलिखित वर्ग के लोगों को भी अंत्योदय अन्न योजना में शामिल करे-

“हम भारत सरकार को यह निर्देश देते हैं कि वह विभिन्न वर्ग के लोगों को अंत्योदय अन्न योजना में शामिल करें :

1. बूढ़े, अशक्त, विकलांग, निराश्रित स्त्री और पुरुष, गर्भवती और दूध पिलाती स्त्रियां;
2. विधवा और अकेली रह रही स्त्रियां जिन्हें कोई नियमित सहयोग नहीं मिलता;
3. बूढ़े लोग (60 साल या उसके ऊपर) जिन्हें नियमित सहयोग नहीं मिलता और जिनकी कोई निश्चित आय भी नहीं होती;
4. बिना निश्चित आय वाले विकलांग पुरुष की गृहस्थी; और
5. वैसी गृहस्थी जहां बुढ़ापे की वजह से या शारीरिक और मानसिक चुस्ती की कमी से, सामाजिक रिवाज, किसी अपंग की देखरेख करने की मजबूरी की वजह से या अन्य किसी कारण से घर के वयस्क सदस्य का बाहर कमाने निकलना संभव न हो।”

इस योजना पर नजर रखते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने सरकार की कई लापरवाहियों को चिन्हित किया और तब 17 नवम्बर 2004 को निर्देश दिया कि ‘2004 के अंत तक सरकार गरीबों में भी गरीब को चिन्हित करने का काम समाप्त करे और तत्काल उन्हें अनाज देने का काम शुरू करे।

## दोपहर का भोजन

दोपहर का भोजन योजना को पूरी तरह लागू करने का निर्देश देते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने आदेश सुनाया कि सभी सरकारें सभी सरकारी और सरकारी सहायता प्राप्त स्कूलों के सभी बच्चों को साल में कम से कम दो सौ दिन का भोजन देगी और प्रत्येक दिन भोजन में 300 कैलोरी और 12 ग्राम प्रोटीन का होना आवश्यक है। इस आदेश के पहले दोपहर के भोजन की योजना लगभग रुकी सी पड़ी थी। सिर्फ कुछ गिने चुने राज्यों में ही गर्म पका भोजन दिया जा रहा था। ज्यादातर जगहों में सूखा अनाज दे दिया जाता था और वह भी रोज नहीं। इस शिकायत पर कि अमूमन दोपहर का भोजन या लक्षित जन वितरण योजनाओं में निम्न कोटी का अनाज मुहैया किया जाता है, सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश दिया कि “औसत रूप से बेहतर अनाज मुहैया किया जाना” सरकार सुनिश्चित करे। इस आदेश के पहले ऐसे सैकड़ों उदाहरण थे, जब गरीबों को बिल्कुल सड़ा गला अनाज खाने के लिए दिया जाता था। यहां तक कि अनाज में कीड़े लगे होते थे।

16 सितम्बर, 2004 को याचिकाकर्ता ने सर्वोच्च न्यायालय से शिकायत की कि आयुक्त की रिपोर्ट से यह साफ लगता है कि दोपहर का भोजन योजना लागू करने संबंधी इस कोर्ट के आदेश को नहीं माना गया है। आगे एक शिकायत और की गयी कि केन्द्र सरकार इस योजना को लागू करने की जवाबदेही राज्य सरकारों पर डाल कर अपनी चमड़ी बचाने की सोच रही है। केन्द्र सरकार के इस प्रस्ताव पर कोर्ट ने तत्काल रोक लगा दिया।

17 नवम्बर, 2004 को सर्वोच्च न्यायालय ने फिर इस योजना के क्रियान्वयन की समीक्षा की और पाया कि “ज्यादातर राज्यों में या तो यह लागू ही नहीं की गयी है या की भी गयी है तो बिल्कुल नही के बराबर।” कोर्ट ने नोटिस किया कि केन्द्र सरकार ने दिनांक 6 अक्टूबर, 2004 के एक पत्र के जरिये अपनी सहायता राशि बढ़ा कर प्रत्येक बच्चा एक रुपये कर दी है, साथ ही दुलायी भाड़े में भी कुछ छूट दी है। यह सब देखते हुए कोर्ट ने इस योजना को पूरी तरह लागू करने की तिथि बढ़ा कर जनवरी, 2005 कर दी। केन्द्र सरकार को निर्देश दिया गया कि वह योजना की ‘देखरेख करे, उस पर नजर रखे और उसका मूल्यांकन करे’, ताकि लाभ ‘उन्हें मिल सके जिनके लिए यह योजना बनी है’।

## राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन और अन्नपूर्णा योजना

निराश्रित वृद्ध लोगों की शिकायतों पर सर्वोच्च न्यायालय ने सरकार को स्पष्ट निर्देश दिया कि वह राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना और अन्नपूर्णा योजना को पूरी तरह लागू करे। इन योजनाओं के तहत पैसठ से ऊपर के वैसे लोगों को जिनकी कोई निश्चित आय नहीं होती है, पेंशन दिये जाने का प्रावधान है और जो पेंशन नहीं पाते हैं, उन्हें प्रति माह दस किलो अनाज मुफ्त दिया जाता है।

सर्वोच्च न्यायालय के 18 नवम्बर, 2004 के आदेश में कोर्ट ने अगस्त, 2004 में दी गई रिपोर्ट पर विचार किया, जिसमें यह चिन्हित किया गया था कि इस योजना के तहत 69 लाख लोग आते हैं जिसके लिए साल में 620 करोड़ रुपये के अनुदान की जरूरत है। बहरहाल कोर्ट के इस आदेश को मानने की जगह कवरेज को न सिर्फ 'सीमित किया गया, बल्कि इसे हर वर्ष घटाया भी जाता रहा'। वर्ष 2001-2002 में जहां 54 लाख खर्च किये गये, वहीं 2002-2003 में गिर कर यह 38 लाख पर आ गये। राज्य द्वारा संसाधनों के हटा दिये जाने पर कोर्ट ने निष्कर्ष निकालते हुए कहा कि ये "जरूरतो के आसपास भी नहीं है और मुश्किल से आधी जरूरतें पूरी कर सकते हैं" (110)। कोर्ट ने तब नोटिस किया कि आयुक्त और योजना आयोग के बीच एक सहमति बनी है कि न सिर्फ पेंशन के लिए बल्कि दूसरी सामाजिक सुरक्षा योजना के लिए भी आवंटन में वृद्धि की जाए। इस सहमति के बावजूद आवंटन में कोई वृद्धि नहीं हुई। केन्द्र और राज्यों के अपर्याप्त आवंटन की वजह से यह योजना सीमित हो गयी। सरकार के लिए जरूरी है कि वह आवंटन को दोगुना करे और कम से कम "पेंशन पाने वाले प्रत्येक व्यक्ति को प्रति माह 250 रुपये दे" (111)। कोर्ट ने चिन्हित किया कि कई राज्यों ने रिपोर्ट किया है कि "पेंशन पाने वालों की संख्या में कमी आयी है"। पेंशन भी 'अनियमित' दी गयी (112)। जो भी हो, मतलब कि प्रति माह पेंशन नहीं दी गई जैसा कि सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश दिया था। झारखंड में पेंशन पाने वालों को "सालभर उनके अधिकार से वंचित रखा गया" (112)। कोर्ट ने चिन्हित किया कि "मार्च, 2004 में डॉ. सक्सेना के झारखंड जाने के बाद ही वहां श्रम सचिव को यह बात समझ में आयी कि यह योजना राज्य की नीति का एक हिस्सा हो गया है" (112) हालांकि यह योजना शत प्रतिशत केन्द्र के सहयोग से चलती है। "निर्दयता और असंबद्धता ने लाखों लोगों को सामाजिक सुरक्षा योजना से वंचित कर रखा है" कोर्ट ने लगभग विलाप करते हुए कहा। (113)

कोर्ट ने यह भी नोटिस किया कि "कुछ राज्यों ने बिना कोई वैकल्पिक व्यवस्था प्रदान किये उन योजनाओं को समाप्त कर दिये, जिसे चलाने का आदेश कोर्ट ने दिया था" (113)। मध्य प्रदेश का हवाला देते हुए जिसने इस वादे पर अन्नपूर्णा योजना के तहत मुफ्त अनाज देना बंद कर दिया था कि इसके बदले उन लोगों को पेंशन मिला करेगी, लेकिन कोर्ट ने नोटिस किया कि इस वादे को नहीं निभाया गया और उसने यह भी देखा कि और भी दूसरे कई क्षेत्रों में "अन्नपूर्णा के विकल्प के तौर पर पेंशन देने की कोई कोशिश नहीं की गयी" (113)। कोर्ट ने अप्रैल, 2004 के अपने आदेश का हवाला दिया, जिसमें कहा गया था कि जिन योजनाओं को चलाने के आदेश कोर्ट ने दिये हैं "उन्हें कोर्ट की पूर्वानुमति के बिना न तो बंद किया जायेगा और न उसे सीमित किया जायेगा" (113), फिर यह व्यवस्था दी कि अन्नपूर्णा योजना सिर्फ तभी बंद की जा सकती है, जब यह पक्का हो जाए कि "इस योजना से लाभ पाने वाले सभी लोगों को पेंशन मिलने लगी है, लेकिन ऐसा भी तभी किया जा सकेगा, जब कोर्ट से पूर्वानुमति ले ली गयी हो।"

कुल मिला कर कोर्ट ने पाया कि सभी राष्ट्रीय सुरक्षा कार्यक्रम के लिए आवंटन 50 प्रतिशत से ज्यादा नहीं किया गया है। यद्यपि 1209 करोड़ की जरूरत साल भर में पड़ती है, लेकिन आवंटन साल भर में 680 करोड़ के आसपास ही किया जाता है। कोर्ट ने निर्देश दिया कि कोर्ट के आदेश के बिना न तो पेंशन योजना बंद की जायेगी और न इस पैसे को कहीं और डाला जायेगा।

## राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना

भारत में बच्चा पैदा करते वक्त स्त्रियों और नवजात बच्चों के ऊंचे मृत्युदर की ओर रुख करते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश दिया कि राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना को तुरंत लागू किया जाए, जिसके तहत पहले दो बच्चों को जन्म देते वक्त गरीबी रेखा से नीचे की गर्भवती महिला को 500 रुपये देने का प्रावधान है।

मुकदमे की सुनवायी के दौरान सरकार ने चाहा कि इस योजना को बंद कर जननी सुरक्षा योजना लागू करे। इस पर याचिकाकर्ता ने राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के बंद किये जाने की मंशा पर रोक लगाने के लिए आइ ए 54/2005 दायर की और इस योजना में बदलाव लाने की इजाजत के लिए सरकार ने आइ ए 37/2005 दायर की।

1 फरवरी, 2007 के आदेश में सर्वोच्च न्यायालय ने चिन्हित किया कि “जननी सुरक्षा योजना थोड़ा हटकर है, लेकिन ऐसा लगता है कि इसकी जानकारी लाभार्थियों को नहीं दी गयी है”। राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के बंद किये जाने का याचिकाकर्ता द्वारा विरोध किये जाने की वजह से सरकार को विभिन्न गैर सरकारी संगठनों और आयुक्त के कार्यालय से लंबी बातचीत के लिए बाध्य होना पड़ा और खुशी की बात यह रही कि सभी पार्टी आखिरकार एक बिंदु पर सहमत हुए, जिसकी जानकारी कोर्ट को दी गयी।

20 सितम्बर, 2007 को कोर्ट ने राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना में बदलाव लाने और जननी सुरक्षा योजना शुरू करने के सरकार के फैसले पर ध्यान केंद्रित किया। याचिकाकर्ता इस बदलाव के विरोध में था। जैसा कि पहले भी कहा गया कि इस योजना के तहत प्रत्येक गर्भवती महिला को प्रसव के पहले 500 रुपये दिये जाते हैं, जिससे कि वह भोजन में जरूरी पोषक तत्व ले सके, ताकि बच्चा स्वस्थ पैदा हो। जननी सुरक्षा योजना एक बिल्कुल अलग योजना है, इसके तहत प्रावधान यह रखा गया है कि जननी को घर में बच्चा पैदा करने की जगह अस्पताल जाकर बच्चा पैदा करने की सुविधा मिले। याचिकाकर्ता के अनुसार राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना गर्भवती बच्चे के स्वास्थ्य से जुड़ी है, जबकि जननी सुरक्षा योजना संस्थागत प्रसव की बात करती है। ये दोनों योजनायें बिल्कुल भिन्न हैं और महिलायें इन दोनों योजनाओं का लाभ एक साथ उठा सकती हैं। सरकार इस झूठ के बिना पर कि जननी सुरक्षा योजना राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना का बेहतर रूप है, वह इस योजना को समाप्त करने के फेर में है।

राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के तहत लाभ पाने वालों का आयुक्त द्वारा दिये गये आंकड़ों को देखते हुए कोर्ट ने पाया कि यह योजना “कई राज्यों में शुरू भी नहीं की गयी है। दिल्ली 2006-2007 में सिर्फ बीस स्त्रियों को इसकी सुविधा दे पायी है, जबकि चंडीगढ़ में एक भी स्त्री इस योजना से लाभान्वित नहीं हो पायी है।” अनेक राज्यों में “दस प्रतिशत से भी कम लाभार्थियों को इसकी सुविधा दी जा सकी है।”

कोर्ट को राज्यवार यह आंकड़ा भी दिया गया कि कितनी प्रतिशत महिलायें घर में बच्चा पैदा करती हैं। इस आंकड़े से यह पता चलता है कि विभिन्न राज्यों में काफी बड़ी संख्या में महिलायें घर में ही बच्चा पैदा करना पसंद करती हैं। इसकी अनेक वजहों में से एक यह भी है कि सरकारी अस्पतालों की स्थिति ज्यादातर राज्यों में और खास कर उत्तर के राज्यों में बेहद खराब है, वहां उनके साथ अपमानजनक व्यवहार भी किया जाता है और इसके साथ ही अक्सर घरों से अस्पतालों की दूरी भी बहुत ज्यादा हुआ करती है। कोर्ट ने आंकड़े में यह भी पाया कि अनेक राज्य जननी सुरक्षा योजना के मद के पैसों का इस्तेमाल तक नहीं करते। अंततः कोर्ट ने यह निर्देश दिया कि सभी सरकारें राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना को जारी रखें और सुनिश्चित करें कि प्रत्येक गर्भवती महिला जो गरीबी रेखा के नीचे की है उसे प्रसव के 8-12 सप्ताह पहले आर्थिक सहायता मिल जाये। प्रत्येक प्रसव पर 500 रुपये की दी जाने वाली सुविधा जो पहले शुरुआत के दो बच्चों और वयस्क महिला तक सीमित था उसे विस्तार देते हुए कोर्ट ने “बच्चों की संख्या और महिला की उम्र से निरपेक्ष” कर दिया। कोर्ट ने सरकार से आग्रह किया कि वह “संशोधित योजनाओं का लगातार प्रचार करे ताकि लाभार्थियों को इसकी उचित जानकारी रहे” और

सरकार यह भी सुनिश्चित करे कि “योजना के मद के पैसे उसी योजना में खर्च हों”। कोर्ट ने चेतावनी दी कि अगर ‘योजना के मद के पैसे कहीं और खर्च किये गये तो’ ‘सख्त कार्रवायी’ की जायेगी।

## राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना

परिवार चलाने वाले सदस्य की मौत की वजह से बेसहारा हो जाने वाले परिवार की ओर ध्यान देते हुए कोर्ट ने निर्देश दिया कि सरकार परिवार लाभ योजना को पूरी तरह लागू करे और “परिवार का पेट पालने वाले सदस्य की मौत के चार सप्ताह के भीतर सरकार ऐसे बीपीएल परिवार को 10,000 रुपये की राशि दे।

## पारदर्शिता एवं प्रचार

कोर्ट ने आगे बढ़कर सरकार को निर्देश दिया कि वह इस आदेश ‘की अंग्रेजी प्रति के साथ क्षेत्रीय भाषा में अनुवाद कराये’ और ‘काफी प्रमुखता से ग्राम पंचायतों, सरकारी स्कूलों और जन वितरण दुकानों में प्रदर्शित करे’। कोर्ट ने इसके बाद ऑल इंडिया रेडियो और दूरदर्शन को निर्देश दिया कि वे विभिन्न योजनाओं का अपने कार्यक्रमों में प्रचार करें। कोर्ट ने यह आदेश इसलिये दिया, क्योंकि उससे कहा गया था कि ग्रामीण लोगों को शायद ही आपके किसी आदेश की जानकारी दी जाती है। इसी निर्देश को मातृलाभ योजना और जननी सुरक्षा योजना के संदर्भ में 20 नवम्बर, 2007 के आदेश में दोहराया, ताकि लाभार्थियों को पूरी जानकारी रहे।

## संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना

8 मई, 2002 को जब फिर सुनवायी के लिये मुकदमे की तारीख पड़ी, तब न्यायाधीश कृपाल भारत के मुख्य न्यायाधीश हो चुके थे। उन्होंने निर्देश दिया कि ग्राम पंचायतें संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना के अनुरूप रोजगार सृजित करने का प्रस्ताव तैयार करें। संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना केंद्रीय सरकार का एक कार्यक्रम है, जिसमें गरीबी से मारे लोगों को एक साल में 100 दिनों का रोजगार देने का प्रावधान है और जिसके बदले सरकार उन्हें मजदूरी में कुछ अनाज और कुछ पैसे देती है। कार्यक्रम का उद्देश्य “उपयोगी सामुदायिक धरोहरों को तैयार करना है जैसे कि भू-संरक्षण, वन्यीकरण, कृषिय बागवानी, चारागाह, लघु सिंचाई और जोड़नेवाली सड़कों।” कोर्ट ने सरकार को आगे यह निर्देश दिया कि वह खेत मजदूरों, गैर कृषिय, लेकिन अकुशल मजदूर, सीमांत किसानों और अनुसूचित जाति-जनजाति के लोगों पर ध्यान केंद्रित करे, जिनकी मजदूरी से होने वाली आय उनकी गृहस्थी की आय का एक अच्छा हिस्सा होती है। ऐसे लोगों को काम पर रखने में सरकार प्राथमिकता दे और ज्यादा जोर महिलाओं को काम पर रखने में लगाये। चूंकि यह शिकायतें काफी थीं कि संपूर्ण रोजगार योजना के सारे काम सरकार खुद नहीं करती, बल्कि ठेकेदारों से कराती हैं और ये ठेकेदार गलत तरीके से सारे पैसे निकाल लेते हैं, कोर्ट ने स्पष्ट तौर पर ठेकेदारों से काम लेने पर रोक लगा दी। इस शिकायत पर कि काम खत्म हो जाने के बहुत दिन बाद भी मजदूरी नहीं मिलती है, कोर्ट ने निर्देश दिया कि “मजदूरी सप्ताहवार दी जाये”। कोर्ट से जब यह शिकायत की गयी कि सरकार समय पर संसाधन रिलीज नहीं करती है तो उसने केन्द्र सरकार को निर्देश दिया कि वह “रोजगार पैदा करने वाली योजनाओं के लिये प्रत्येक राज्य को समय पर वित्तीय सहायता दे।”

2004 में सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष मजदूरों ने गोहार लगायी थी कि काम करते कई महीने हो जाने के बावजूद उन्हें अभी तक मजदूरी नहीं दी गयी है। आयुक्त ने भी इस मामले में हस्तक्षेप किया था और मजदूरी देने को कहा था, लेकिन प्रशासन के कान में जूं तक नहीं रेंगा। आयुक्त और प्रशासन ने मिलकर मामले की जांच की तो यह बात सामने आयी कि लिम्बी गांव में बांध बनाने का निर्णय ग्राम सभा ने 14 अप्रैल, 2003 को लिया था और काम मई, 2004 में शुरू हुआ था जून, 2004 में काम पूरा कर दिया गया था, लेकिन कामगारों को मजदूरी



नहीं दी गयी। 17 नवंबर, 2004 को सर्वोच्च न्यायालय ने राज्य सरकार को निर्देश दिया कि सारी मजदूरी जागृत आदिवासी दलित संगठन नामक मजदूर संघ को सौंप दें ताकि “वे रसीद लेकर मजदूरों को उनकी दिहाड़ी दे दें, जिन्होंने काम किया था” (101)।

काम के बदले अनाज की मांग पर विचार करते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने दीर्घकालीन अनाज नीति पर उच्च स्तरीय कमेटी की रिपोर्ट का हवाला दिया, जिसमें अनुशंसा की गयी थी कि संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना में अनाज का आवंटन दोगुना कर दिया जाना चाहिये। सर्वोच्च न्यायालय ने इस अनुशंसा को मानते हुए मई-जुलाई, 2003 में राजस्थान राज्य के सूखाग्रस्त इलाके के लिए अनाज के साथ-साथ रुपयों को भी दोगुना करने का निर्देश दिया। तत्पश्चात कोर्ट ने निर्देश दिया कि राशन की सभी दुकानें नियमानुसार खुलेंगी फिर सरकार को निर्देश देते हुए कहा कि जैसे राशन दुकानदारों के लाइसेंस को वह खारिज कर दे जो बीपीएल परिवार को तय कीमत पर अनाज नहीं देता हो या जो कालाबाजारी के धंधे में लगा हो और सारा अनाज उधर ही भेज देता हो, बीपीएल कार्ड में गलत प्रविष्टियां भर देता हो या बीपीएल कार्ड जबरन अपने पास रख लेता हो।

## ग्राम सभा

ग्रामीण आबादी के स्तर पर ग्राम सभा स्थानीय स्व-शासन का एक अंग है। जनता के शासन का यह एक वास्तविक संस्थान है। भारत का संविधान इसे मान्यता प्रदान करता है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि भारत के निचले तबके के लोगों का अनाज के वितरण पर नियंत्रण रहे, सर्वोच्च न्यायालय ने एक बड़ा ही क्रांतिकारी निर्देश दिया जो इस प्रकार है-

“ग्राम सभा भोजन/रोजगार के मामले में सामाजिक लेखा परीक्षण करने का हक रखता है और फंड के गलत इस्तेमाल किये जाने पर वह इसकी रिपोर्ट संबंधित अधिकारी को दे सकता है जो इस शिकायत को पाने के बाद मामले की जांच कर और शिकायत सही पाये जाने पर कानून के अनुरूप उचित कार्रवायी कर सकता है।”

कोर्ट के आदेशों ने ग्राम सभाओं को यह भी अधिकार दिया है कि वह विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन पर नजर रख सके और वह तमाम सूचनायें भी मांग सकता है कि किन्हें लाभार्थी के रूप में चुना गया है और उन्हें क्या सुविधाएं दी जा रही हैं।

चूंकि बीपीएल सूची तैयार करने के लिए लोगों के चयन में भारी धांधली की जाती है, इसलिए सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश दिया कि “लाभार्थियों के चयन में पारदर्शिता” बरती जाए” और ग्राम पंचायतों-जो ग्रामीण स्तर पर स्थानीय स्व प्रशासन का एक अंग है- से कहा कि वह “विभिन्न योजनाओं में लाभ पाने वालों के नामों को प्रदर्शित करे” और नामों की सूची “लोगों को जांच के लिए” उपलब्ध कराये।

सर्वोच्च न्यायालय को जब यह बताया गया कि केन्द्र की सरकार हो या राज्य की उनके पास योजनाओं पर नजर रखने के लिए कोई व्यवस्था नहीं है तो उसने 1 फरवरी, 2007 के आदेश में भारत संघ से कहा कि “वह बताये कि क्या यह लाभार्थियों के हित में होगा अगर फंड के पैसे सीधे ग्राम पंचायतों को दे दिये जाएं ताकि लाभार्थियों को योजनाओं का लाभ बिना किसी विलंब के तुरंत मिल जाए।”

## शिकायत प्रक्रिया

यह जानकारी दिये जाने पर कि शिकायत दर्ज किये जाने की कोई प्रक्रिया है ही नहीं, कोर्ट ने निम्नलिखित प्रकार की एक नियमावली बना दी। कोर्ट ने निर्देश दिया कि योजना के लागू किये जाने को लेकर किसी प्रकार की शिकायत सबसे पहले जिला पंचायत में की जायेगी और मुख्य कार्यकारी अधिकारी/कलक्टर उस शिकायत को



रजिस्टर में दर्ज करेगा और शिकायत मिलने की पुष्टि करेगा। इसके बाद ये अधिकारीगण यह सुनिश्चित करेंगे कि शिकायत पर उचित ढंग से काम किया जा रहा है या नहीं। मुख्य सचिव जो राज्य का सबसे ऊंचा अधिकारी होता है, इस बात का ध्यान रखेगा कि सर्वोच्च न्यायालय के आदेश का राज्य में पूरी तरह पालन हो।

## आयोग

कोर्ट ने एक दूरगामी प्रभाव वाला आदेश पारित करते हुए कहा कि डॉ. एनसी सक्सेना, सेवानिवृत्त योजना सचिव, भारत सरकार की अध्यक्षता में कोर्ट का एक आयोग गठित किया जाए जिसका उद्देश्य होगा “उन शिकायतों को देखना जो पूरी शिकायत प्रक्रिया अपनाये जाने के बाद भी बची रह गयी हो”। सर्वोच्च न्यायालय के आदेश को लागू करने की दिशा में कोर्ट के आयुक्त द्वारा की गयी अनुशंसा पर सरकार “तुरंत कार्रवायी करेगी और फिर आदेश के अनुपालन की रिपोर्ट करेगी”। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा आयुक्तों को यह अधिकार भी दिया गया कि वे देशभर में किसी भी व्यक्ति या संगठन की जब चाहे मदद ले सकें। सरकारी अधिकारियों को निर्देश दिया गया कि वे “कामकाज पर नजर रखने और कोर्ट के आदेश के अनुपालन की दिशा में उन व्यक्तियों/संगठनों को अपना पूरा सहयोग देंगे”। परिणामस्वरूप आयुक्त डॉ. एनसी सक्सेना ने कुछ नामीगिरामी लोगों और गैर सरकारी संगठनों को अपने सहयोगी और सलाहकार के रूप में नियुक्त किया। ये लोग देश के कोने-कोने में गये, सूचनाएं इकट्टी की, सर्वेक्षण और रिसर्च का काम किया, जन सुनवायी की, अधिकारियों से मिले और कुछ सुधार लाने के लिए उन पर दबाव बनाया, तब कहीं जाकर सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों का देशभर में किसी तरह लागू होना संभव हो सका। शीर्ष पर शुरू की गयी कार्रवायी धीरे-धीरे जमीनी हकीकत का एक आधार बन जाती है।

ऐसा लगने पर कि शायद आयुक्त की भूमिका कुछ सीमित है, याचिकाकर्ता ने सर्वोच्च न्यायालय से इसे विस्तार देने का अनुरोध किया, जिस पर कोर्ट ने 29 अक्टूबर, 2009 के आदेश में कहा कि “चल रहे काम काज की देखरेख और कोर्ट के आदेश के अनुपालन पर नजर रखने के अलावा कोर्ट को सूचित करना कि सरकार ने विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं को लागू करने के सिलसिले में कोर्ट के आदेश का पालन किया या नहीं” भी शामिल होगा। कोर्ट ने सरकारी अधिकारियों को निर्देश दिया कि वे “आयुक्त को सारे रिकॉर्ड उपलब्ध करायेंगे और सभी सूचनाएं देंगे”।

रिट न्यायक्षेत्र के अंतर्गत आयुक्त की नियुक्ति इसलिए संभव हो सकी, क्योंकि 1984 में ही एक जनहित याचिका के कार्यक्षेत्र को विस्तार देते हुए आयुक्त की बहाली की गयी थी, ताकि याचिकाकर्ता के गरीब या निरक्षर या असमर्थ होने की स्थिति में वह जनहित याचिका के समर्थन में तथ्य जुटा सके। बंधुआ मुक्ति मोर्चा बनाम भारत संघ के फैसले में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा :

“हम लोग कई अवसरों पर कह चुके हैं कि जनहित मुकदमे की प्रकृति विरोधात्मक नहीं होती बल्कि वंचित और हाशिये पर पड़े तबके के लिए मानवाधिकार के मतलब को साकार करने के लिए सरकार और उसके अधिकारियों के समक्ष यह एक चुनौती और एक अवसर की तरह है। सरकार और उसके अधिकारियों को इस जनहित याचिका का निश्चित ही स्वागत करना चाहिए (182)। मानवीय गरिमा के साथ जीने का अधिकार संविधान के अनुच्छेद 21 में सन्निहित है....इस अधिकार में शामिल है स्वास्थ्य और मजदूरों की शक्ति की सुरक्षा, स्त्री और पुरुष, और कम उम्र के बच्चों के साथ दुर्व्यवहार के खिलाफ संरक्षण, बच्चों का स्वस्थ तरीके और गरिमामय एवं स्वतंत्रता भरे माहौल में आगे बढ़ने के अवसर और सुविधाएं, शैक्षणिक सुविधाएं, काम की मानवीय एवं न्यायोचित परिस्थिति और मातृत्व राहत (183)। मौलिक अधिकारों को पूरी संभावित व्यापकता में लागू किया जा सके, इसके लिए सर्वोच्च न्यायालय को शक्ति प्रदत्त किये जाने के पीछे संविधान निर्माताओं की यह चिंता ही दिखती है कि कहीं किसी

तकनीकी प्रक्रिया को मौलिक अधिकार लागू किये जाने के रास्ते में रोड़े की तरह न खड़ा कर दिया जाए। लेकिन इस निर्देश, आदेश या रिट जारी करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय आखिर कौन-सा तरीका अपनायेगा? यह ऐसा मसला है जिस पर संविधान भी चुप है (187)। ऐसा इसलिए है क्योंकि सौ साल से भी कहीं ज्यादा वक्त से हम विरोधात्मक प्रक्रिया अपनाये हुए हैं जो ब्रिटिश शासन के अंतर्गत लागू किये गये विधि-शास्त्र के आंग्लो-सेक्सन प्रणाली की देन है और जो अब हमारे चेतन-अवचेतन की सोच का हिस्सा हो गया है कि प्रत्येक न्यायिक प्रक्रिया विरोधात्मक प्रक्रिया ही होती है। और बिना इस विरोधात्मक प्रक्रिया को अपनाये न्याय किया ही नहीं जा सकता है। लेकिन यहां एक बात जान लेने की है कि ऐसी कोई मजबूरी नहीं है कि विरोधात्मक प्रक्रिया अपनायी ही जाए, बल्कि सच तो यह है कि ऐसे कई देश हैं जहां इसे नहीं अपनाया जाता, जबकि वहां कानून की वैधानिक प्रक्रिया अपनायी जाती है (188)। हमारे देश में भी ऐसे न्यायिक विचार वाले लोग अच्छी खासी संख्या में हैं, जिनका मानना है कि विरोधात्मक प्रक्रिया पर जरूरत से ज्यादा जोर देने पर अन्याय ही होता है, खासकर जहां दोनों पक्ष सामाजिक या आर्थिक रूप से समान न हों। जहां एक पक्ष गरीब हो और वंचित तबके से आता हो और जिसके पास सामाजिक और आर्थिक स्रोत पर्याप्त न हों तो वह इस विरोधात्मक प्रक्रिया के अंतर्गत अपने शक्तिशाली विरोधी पार्टी के सामने हमेशा घाटे की स्थिति में रहेगा, क्योंकि वह कभी योग्य वकील नहीं रख पायेगा और इससे भी बड़ी बात यह कि कोर्ट के समक्ष वह कभी प्रासंगिक साक्ष्य नहीं प्रस्तुत कर पायेगा। इसलिये जब कोई गरीब कोर्ट के समक्ष आता है और खास कर अपने मौलिक अधिकार की रक्षा के लिए तो यह आवश्यक है कि विरोधात्मक प्रक्रिया की जगह कोर्ट ऐसी प्रक्रिया अपनाये, जिससे यह संभव हो सके कि एक गरीब और कमजोर आदमी भी कोर्ट के समक्ष जरूरी आंकड़ा/साक्ष्य/कागजात प्रस्तुत कर सके (189)। अब यह साफ हो चुका है कि एक गरीब आदमी अपने मुकदमे के समर्थन में जरूरी सामग्री कोर्ट के समक्ष प्रस्तुत नहीं कर सकता है और इसी तरह से वह व्यक्ति भी जो उन गरीब लोगों की ओर से *iks ckuks i flydks* बन कर मुकदमा लड़ रहा होता है तो उसके लिए भी उसी तरह से कोर्ट के समक्ष जरूरी सामग्री प्रस्तुत करना असंभव-सा होता है। ऐसे मामलों में फिर सर्वोच्च न्यायालय क्या करे? क्या यह नहीं माना जाएगा कि सर्वोच्च न्यायालय मौलिक अधिकार लागू करने के अपने संवैधानिक कर्तव्य के निर्वहन में असफल रहा। अगर वह हस्तक्षेप करने से इसलिए इंकार कर दे कि समाज के पिछड़े तबके से आये याचिकाकर्ता ने या उसके समर्थन में कोर्ट में मामला उठा रहे व्यक्ति ने कोर्ट के समक्ष आवश्यक सामग्री नहीं प्रस्तुत की....। अब अगर ऐसे में कोर्ट निष्क्रिय रुख अख्तियार कर ले और हस्तक्षेप करने से इंकार कर दे तो मौलिक अधिकार महज एक दुख देने वाला भ्रम बन कर नहीं रह जाएगा....। यही वजह है कि सर्वोच्च न्यायालय ने आयोग गठित करने की रीति अपना ली है, ताकि किसी कमजोर तबके के व्यक्ति द्वारा दायर मौलिक अधिकार के हनन के मामले में जरूरी तथ्य व आंकड़े वह आयोग एकत्रित करे। ....आयुक्त द्वारा तैयार की गयी रिपोर्ट में तथ्य और आंकड़े प्रथम दृष्टया साक्ष्य की तरह महत्वपूर्ण होंगे, इसलिए कोर्ट किसी जवाबदेह व्यक्ति को आयुक्त के पद पर बैठाने को लेकर इतनी सावधानी बरतता है, क्योंकि इसे ही शिकायत से जुड़े तथ्यों की जांच करनी होती है और साक्ष्य एकत्रित करने होते हैं। यह देखना दिलचस्प होगा कि अतीत में कोर्ट ने कभी किसी जिलाधीश, कभी जिला न्यायाधीश, कभी कानून के प्रोफेसर, कभी कोई पत्रकार तो कभी कोर्ट के ही किसी ऑफिसर और कभी किसी वकील को मामले की तहकिकात करने और कोर्ट में रिपोर्ट सौंपने के लिए नियुक्त किया है। ऐसा इसलिए, क्योंकि कोर्ट आयुक्त के पद पर एक बेहद जवाबदेह व्यक्ति को बैठाना चाहता है जो कोर्ट का विश्वासी बनने के लायक हो (190)।”

यद्यपि मुकदमे की शुरुआत में याचिकाकर्ता और वकीलों की टीम व्यक्तियों द्वारा दिये गये तथ्यों पर ही आश्रित था, लेकिन आयुक्त के तौर पर डॉ. सक्सेना के नियुक्त किये जाने और उनको परामर्श देने और सहयोग करने के लिए अन्य कई सारे लोगों की नियुक्ति के बाद तथ्यों और आंकड़ों को ज्यादा पुख्ता और पेशेवर तरीके से जुटाया जाने लगा। डॉ. सक्सेना न सिर्फ जाने माने नौकरशाह रहे हैं, बल्कि साथ ही ज्ञानी और धैर्यवान शिक्षक और महान नेता भी हैं। उन्होंने वकीलों की टीम को सालों प्रशिक्षित किया, जब तक वे इस बात से अवगत नहीं हो गये कि सिद्धांत क्या होता है और वास्तव में तथ्य कहां छिपा पड़ा होता है। धीरे-धीरे आयुक्त का दफ्तर भोजन का अधिकार मुकदमे की रीढ़ हो गया। पूरक रिपोर्टों में आठ विस्तृत रिपोर्ट सर्वोच्च न्यायालय में दाखिल की गईं और यही रिपोर्टें याचिका का तथ्यात्मक आधार हो गयीं। रिपोर्टें इतनी विश्वसनीय थीं कि किसी भी आंकड़े को सरकारी वकील चुनौती नहीं दे पाये। इस मामले में वे अंतिम शब्द हो गये और तथ्यात्मक उत्कर्ष को स्थापित किया। किसी भी जनहित याचिका में सफलता के लिए यह एक बड़ा ही अहम् कारक होता है। आयुक्तों में प्रमुख थे हर्ष मंदर जो भारत सरकार में कभी बड़े अधिकारी हुआ करते थे और जो भूख के मामले के एक विश्वसनीय लेखक हैं। डॉ. सक्सेना की टीम के वे एक अत्यंत महत्वपूर्ण सदस्य थे। दिल्ली कार्यालय में बिराज पटनायक भी शामिल थे जो एक उदीयमान प्रतिभा हैं और जिन्हें तथ्यों और आंकड़ों पर पूरी पकड़ है। इनके साथ ही दीपा सिन्हा और कुछ दूसरे जिनके बिना मुकदमे का आगे बढ़ना असंभव था। राज्य आयुक्तों और सलाहकारों की संख्या बहुत है जिनका व्यक्तिगत रूप से हर किसी का उल्लेख नहीं किया जा सकता, लेकिन अपने राज्यों में उन्होंने बेहद महत्वपूर्ण भूमिका निभायी, उन्होंने आंकड़े इकट्ठे किये, जन सुनवायी की, जहां जरूरत थी वहां गये और एक अंतहीन प्रयास के तहत सरकारी अधिकारियों से मिले और उन्हें मजबूर किया कि वे जनता के नजरिये से चीजों को देखें और तत्काल कार्रवायी करें।

ह्यूमन राइट्स लॉ नेटवर्क की वेबसाइट [www.hrln.org](http://www.hrln.org) ('मुद्दों' में जाएं फिर देखें 'भोजन का अधिकार') पर आयुक्तों के सभी सलाहकारों/सहयोगियों के नाम उपलब्ध हैं।

आयुक्त के सलाहकारों ने अपने अपने राज्यों के लोगों की तरफ से कई बार सर्वोच्च न्यायालय में मामले उठाये। उदाहरण के तौर पर अनुशाधा तलवार और भोजन के अधिकार के पश्चिम बंगाल के संयोजक सुकुमार गाइने ने कोर्ट में याचिका डाल कर जलपाइगुड़ी के चाय बागानों के मजदूरों की दयनीय स्थिति का मामला उठाया। कोर्ट ने याचिका पर प्रतिक्रिया देते हुए कहा कि "बेहद संगीन मामला है यह तो" और पश्चिम बंगाल सरकार से कहा कि रिपोर्ट में कृपोषण के जो तमाम मामले उठाये गये हैं, वह उनको देखे और उस पर त्वरित कार्रवायी करे।

## जवाबदेही

29 अक्टूबर, 2002 के आदेश के जरिये कोर्ट ने राज्यों और केन्द्र शासित क्षेत्रों के उच्चाधिकारियों को जिम्मेदार ठहराया और कहा कि अगर कोर्ट के आदेश लागू नहीं किये जाते हैं तो यह उनकी लापरवाही मानी जाएगी। और "अगर आदेशों के पालन नहीं किये जाने के लगातार उदाहरण सामने आते हैं तो राज्यों के मुख्य सचिव और केन्द्र शासित क्षेत्रों के प्रशासक से इसके अनुसार जवाब तलब किया जायेगा"। कोर्ट ने आगे कहा कि "अगर आयुक्त रिपोर्ट देते हैं और कोर्ट को लगता है कि सचमुच राज्य में भूख से किसी की मृत्यु हुई है तो कोर्ट का यह अंदाजा लगाना सही माना जायेगा कि उसके आदेश का पालन नहीं किया गया है और फिर इसके लिए मुख्य सचिव/प्रशासक पर कार्रवायी भी की जा सकती है।

उसी आदेश में कोर्ट ने सभी राज्य सरकारों और केन्द्र शासित क्षेत्रों को निर्देश दिया कि वे आयुक्त को सहयोग करने के लिए अधिकारियों का एक दल दें जो "वह जैसा चाहें वे उनका वैसा ही सहयोग करें और जो

जवाबदेही उन पर डाली गयी है उसे पूरा करने में उनकी मदद करें।” विपक्ष को यह भी निर्देश दिया गया कि वे नोडल ऑफिसर की बहाली करे।

## भोजन के अधिकार की मुहिम

यहां आकर यह जरूरी हो गया है कि थोड़ा विषयांतर हुआ जाए और कानूनी पहलकदमी और सामाजिक आंदोलन के अंतरसंबंधों पर कुछ विचार किया जाए। यह सही है कि कानूनी पहलकदमी जो शुरू हुई वह देश में भोजन का अधिकार मुहिम चला रहे समूहों या खाद्य संप्रभुता समूहों से बिना किसी परामर्श के की गयी। यह बहुत ही अच्छा होता अगर पहले परामर्श कर लिया जाता। लेकिन यह मुकदमेबाजी के इतिहास का एक हिस्सा है कि यहां सबकुछ पहले बिना किसी उम्मीद के शुरू होता है, साथ ही एक ऐसी स्थिति में जहां बहुत सारे गैर सरकारी संगठन और संघर्षशील संगठन को जहां जरा भी भरोसा नहीं रहता है और ठीक इसी तरह से वैधानिक व्यवस्था भी नाउम्मीद होती है। इस स्थिति का व्यंग्यात्मक पहलू तब सामने आता है, जब मुकदमा उड़ान भरने लगता है और जो एक सुखद स्थिति होती है।

यहां इस स्थिति में यह भी जरूरी है कि भोजन का अधिकार मुकदमा की सफलता के लिए प्रिंट और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया की भूमिका का आभार माना जाए। याचिका दायर करने के हफ्तों पहले से मीडिया में भूख से मरने की खबरें छापी हुई थीं। उन आदिवासी परिवारों के ग्राफीय चित्र दिये गये थे जो भीषण मजबूरी में अनाप-शनाप चीजें जैसे कि आम की गुठली, घास और दूसरे प्रकार के विषैले या अखाद्य पौधे, बीज या जड़ खाकर मौत के मुंह में समा गये थे। साक्षात्कार देते हुए मंत्री भी थे वहां जो इस तरह की मृत्यु को लेकर किये गये सवालियों पर यह कहते हुए पाये गये कि भारत में गरीब लोगों के लिए यह सब खाना उनकी रीति-रिवाज का एक हिस्सा है। ऐसे ही दिनों में यह मुकदमा दायर किया गया, जब भूख से हो रही मौतों की वजह से हवा में चारों तरफ जनाक्रोश व्याप्त था। इन्हीं परिस्थितियों में मुकदमे को सुनवायी के लिए स्वीकार कर लिया गया और तब मीडिया इस मुकदमे की हर छोटी-बड़ी घटना को प्रमुखता से छापने लगा। यह सब मुकदमे की शुरुआत में ही होने लगा। मुकदमे की सफलता के पीछे इस जन समर्थन की भूमिका बेहद अहम थी, जिसे भुलाया नहीं जा सकता। इसलिए भोजन के अधिकार मुहिम की अनुपस्थिति के बावजूद मीडिया में इसका छाये रहना और थोड़ा बहुत भाग्य का साथ मिलना, इसकी शुरुआती सफलता की वजहें बनीं।

जैसे ही आदेश आने शुरू हुए सामाजिक कार्यकर्ताओं को यह साफ लग गया कि कुछ असाधारण है जो होने जा रहा है। इस भूमंडलीकरण के दौर में (1995 के बाद से) सर्वोच्च न्यायालय जनहित याचिकाओं के लिए मित्रवत नहीं रहा था। अस्सी और नब्बे के दशकों में सर्वोच्च न्यायालय ने जो लंबे क्रांतिकारी कदम उठाये थे, वह 2001 के बाद उल्टी दिशा में उठने लगे थे। महत्वपूर्ण जन मुद्दों पर न्यायालयों के आदेशों से सामाजिक कार्यकर्ताओं के मन में कोई भ्रम नहीं था, लेकिन इस मुकदमे में जब आदेश आने शुरू हुए तो न सिर्फ सामाजिक कार्यकर्ता, बल्कि इस मुकदमे में काम कर रहे अधिवक्तागणों ने भी इसे बड़े आश्चर्य से लिया। एक के बाद एक आते आदेशों से यह साफ हो गया था कि कुछ असाधारण है जो आने वाला है।

मुकदमे का भविष्य बहुत कुछ इस पर निर्भर करता है कि सुनवायी किस पीठ के समक्ष हो रही है। इस मुकदमे की सुनवायी की शुरुआत न्यायाधीश बीएन कृपाल की अध्यक्षता वाली पीठ ने की। न्यायाधीश कृपाल का सारा जोर तार्किक निष्कर्ष पर रहता था, चाहे वह निष्कर्ष जो भी हो। उन्होंने कई आदेश देने में अपनी इसी ताकत का इस्तेमाल किया है और जो लगभग हर बार गरीबों और कामगारों के खिलाफ ही गया है, लेकिन यह अलग कहानी है। इस मुकदमे में वे कुछ बदलाव लाने को लेकर दृढ़ निश्चय थे। जब वे सेवानिवृत्त हुए तो सुनवायी मुख्य न्यायाधीश वाइके सब्बरवाल ने की, जो एक संवेदनशील और सरोकार रखने वाले जज थे, साथ ही

वे कुशाग्र बुद्धि के और आदेश के पीछे ताकत लगा देने वाले जज थे। उन्होंने मुकदमे में दूरगामी प्रभाव डालने वाले कई आदेश दिये। उनके अवकाश ग्रहण कर लेने के बाद डॉ. अरिजीत पसायत और एसएच कापड़िया की पीठ ने मुकदमे की सुनवायी की, जिन्होंने काफी उत्साह से मुकदमे को दिशा दी। इस तरह कहा जा सकता है कि याचिकाकर्ता इस मामले में भाग्यशाली रहा कि उसे हमेशा ऐसे पक्के इरादे वाले जज मिले जिन्होंने मुकदमे को तर्कपूर्ण निष्कर्ष तक ले जाने में कोई कसर नहीं रखी।

शुरुआत के कुछ आदेश आते ही भोजन का अधिकार मुहिम में जैसे एक तरह से जान आ गयी। वे सारे समूह जो दशकों से बहुतेरे काम में लगे थे, इस कानूनी कार्यवायी में शामिल हो गये। महिलाओं के संगठन, आदिवासियों के संगठन, सभी प्रकार के गैर सरकारी संगठन, अर्थशास्त्रीगण, पोषक आहार के कार्यकर्ता, अकादमियों से जुड़े लोग, अधिवक्ता और पत्रकार सभी इसमें शामिल हो गये। आंदोलन की गहरायी और उसकी व्यापकता के दृश्य अचानक भव्य हो गये। ये तमाम संगठन और व्यक्ति इस मुकदमे की रीढ़ हो गये। इन्हीं लोगों ने सूचनाएं इकट्ठी की, सर्वेक्षण किया, जन सुनवायी, आंकड़े और सूचनाएं लोगों के सामने पेश की जिसे बाद में कोर्ट के सुपुर्द कर दिया गया। इन्हीं लोगों ने याचिकाकर्ता और अधिवक्ताओं को निर्देशित किया कि कौन से मुद्दे उठाये जाएं और कौन-सी मांग की जाए। इन्हीं लोगों ने सारी रणनीति तय की। इन लोगों ने कोर्ट के आदेश पर नजर रखी और आदेशों के अनुपालन न किये जाने पर तुरंत रिपोर्ट की। इन लोगों ने अखबारों में लेख लिखे, गोष्ठियां आयोजित की जहां सरकार पर कड़ा प्रहार किया जाता रहा। यही वह मुहिम थी जिसे इस मुकदमे की सफलता का श्रेय जाता है।

मुहिम के सारे सदस्य जिनका अलग से यहां नाम लेना संभव नहीं, कुशाग्र बुद्धि के और समर्पित लोग थे। यही वे चट्टान थे जिनपर यह मुकदमा मजबूती से खड़ा था। और अब जब यह मुकदमा समाप्त हो गया है, तब भी ये लोग वैसे ही बने रहेंगे। इन सभी लोगों के नाम ह्युमन राइट्स लॉ नेटवर्क के वेबसाइट [www.hrln.org](http://www.hrln.org) पर उपलब्ध हैं।

## कुछ असफलताएं

दुर्भाग्य यह रहा कि यह आंदोलन इस प्रकरण से आगे बढ़ कर राजनीतिक रूप नहीं ले पाया। यह भोजन के अधिकार से खाद्य संप्रभुता की ओर खुद को नहीं मोड़ पाया। विस्थापन के खिलाफ लड़ रहे और यह बहस कर रहे कि उन्हें जंगलों में ही रहने दिया जाए और जंगल का पूरा लाभ उन्हें उठाने दिया जाए, भले ही उनके पास जमीन पर दावेदारी का कोई आधार नहीं हो, का मुद्दा पहले से ही विद्यमान था और आंदोलन का रूप ले चुका था, लेकिन इस आंदोलन से भी वे जुड़ नहीं पाए। किसानों के मौजूदा आंदोलन से भी वे जुड़ नहीं पाए, जबकि आंदोलन एक ऐसे निर्णायक मोड़ पर खड़ था, जब पूंजीपतियों के हित का पूरा ख्याल रखते हुए भूमि सुधार कानून पर सरकार काम करने में जुटी थी और किसानों को घाटे का सौदा साबित करने की जानबूझ कर कोशिश की जा रही थी। किसानों को विश्व बैंक के प्रस्तावित सुझावों के तहत उनकी जमीन से बेदखल किया जा रहा था। इसी तरह से यह आंदोलन आपसी राजनैतिक मतभेद की वजह से आनुवंशिक रूप से संशोधित फसल (जीएम फूड) के मुद्दे से भी नहीं जुड़ पाया। परिणामस्वरूप जीएम फूड के खिलाफ चल रहा आंदोलन और भोजन का अधिकार आंदोलन हमेशा अलग ही रहे।

ठीक है, यह कानूनी रणनीति थी कि अपनी बहस पर डटा रहा जाए और सरकार के विभिन्न कार्यक्रमों को लागू किये रखने को लेकर रिट याचिका में यही सोच कर प्रार्थना की गयी थी, ताकि इस तरह के कार्यक्रमों को जिसे सरकार कभी भी अपनी इच्छा से निरस्त कर सकती थी, उसे लागू कराये जाने का कानूनी अधिकार हमें मिल जाए। अगर सरकार किसी कारणवश योजना को लागू न किये जाने को लेकर दृढ़ संकल्प हो, तब भी वह कोर्ट से आदेश में संशोधन कराये बिना ऐसा न कर पाए। लेकिन शुरुआत से ही भोजन का अधिकार मुहिम का मकसद

योजना तक या सिर्फ कानूनी रणनीति तक खुद को सीमित किये रहने के लिए नहीं था। माना जाना चाहिए कि यह मुकदमा महज एक प्रस्थान बिंदु था। मुहिम को चाहिए था कि वह उसके बाद भोजन को लेकर किसी भी क्षेत्र में हो रहे भेदभाव या अन्याय को अपना मुद्दा बनाता। मतलब यह कि मुहिम को चाहिए था कि वह अनेक बिंदुओं मसलन विस्थापन, भू अधिग्रहण कानून में किये जा रहे प्रतिगामी संशोधन, तथाकथित भू सुधार-जैसे कि कॉन्ट्रैक्ट फार्मिंग, जैविक खेती में कीटनाशक रसायन या उसके किसी विकल्प का इस्तेमाल, न्यूनतम समर्थन मूल्य और विशेषकर छोटे और मंझोले किसान को उनके उत्पाद के लिए व्यावहारिक रूप से बेहतर मूल्य मिले, इस पर अपनी गहरी चिंता जाहिर करता। साथ ही यह मुहिम मांग करता कि विश्व व्यापार संगठन कृषि के क्षेत्र में दखल न करे, निजी कंपनियां-जैसे कि मोनसेंटो आदि आनुवंशिक रूप से संशोधित अनाज का प्रसार न करें, पानी का निजीकरण नहीं किया जाये, आदिवासियों को उनकी जमीन से बेदखल न किया जाए और पर्यावरण के नष्ट हो जाने की हद तक खनन किये जाते रहने का भी उन्हें विरोध करना चाहिये था। लेकिन योजनाओं को लागू करने के लिए दायर किया गया मुकदमा एक ऐसे राजनीतिक आंदोलन में नहीं बदल पाया जो पूंजी और श्रम के बीच जमीन और संसाधनों को लेकर शक्ति संतुलन को अपना मुद्दा बनाता।

भारत में सामाजिक आंदोलन दुनिया के किसी भी देश से कम व्यापक नहीं रहे हैं, लेकिन उनमें हमेशा एक बड़ी कमी देखी गयी है। लगभग एक ही प्रकार की स्थिति और परिप्रेक्ष्य के बावजूद ये आंदोलन कभी एकजुट होकर सत्ता के खिलाफ राजनीतिक मोर्चा नहीं खोल पाते हैं। ऐसा लगता है मानो सारी राजनीतिक गतिविधियां सिर्फ दो राजनीतिक दलों और कुछ क्षेत्रिय दलों तक ही सीमित है और दुर्भाग्य यह कि इन सभी राजनीतिक दलों का एजेंडा एक ही है। ये सभी पूंजीवादी हैं और वह भी इस हद तक कि इन्हें लोकतंत्र की सामाजिकता भी नहीं सोहाती है। ये सभी भूमंडलीकरण का समर्थन करते हैं, जबकि इन्हें पता है कि कामगार लोगों को यह व्यवस्था और भी गरीब बना देगी। इस प्रकार कहा जा सकता है कि ऐसी एक भी पार्टी नहीं है जिसे कामगार लोग अपना समझ कर वोट दें सकें। यहां तक कि छोटी पार्टियों में भी एक भी ऐसी नहीं है जो सच्चे अर्थों में इनका प्रतिनिधित्व करती हो।

एक नयी राजनैतिक अभिव्यक्ति के तौर पर यहां एक भूमिगत आंदोलन है और यद्यपि वह खुद को विभिन्न तरीकों से प्रकट तो करता है, लेकिन वह अभी बिल्कुल प्रारंभिक अवस्था में है। बहरहाल, भोजन का अधिकार मुहिम खाद्य संप्रभुता को मुद्दा बना कर खुद को राजनीतिक आंदोलन में बदल सकता था और खासकर यह देखते हुए कि सर्वोच्च न्यायालय में मुकदमे की पूरी कार्रवाई के दौरान भूख और कुपोषण की खबरों से माहौल गर्म रहा। लेकिन दुर्भाग्यवश ऐसा नहीं हुआ। अनेक इलाकों में अधिकारियों के खिलाफ राजनैतिक गोलबंदी नहीं की जा सकी। यहां तक कि सभी राज्यों में फैले भोजन का अधिकार मुहिम को एक साथ मिल कर चलाया भी नहीं जा सका। जमीनी स्तर पर व्याप्त असंतोष, कुंठा, गरीबी और दुख को कहीं से कम करने का उपाय नहीं किया जा सका।

## गरीबी रेखा

खैर, मुकदमे की ओर वापस लौटा जाए। हम देखते हैं कि मुकदमे के दौरान भूख की नीति को लेकर भोजन के अधिकार के आंदोलनकारियों और भारत सरकार के बीच गहरे मतभेद उभर कर सामने आये। भारत सरकार का यह निश्चय करने का तरीका कि कौन-सा परिवार गरीबी रेखा के नीचे है और कौन नहीं, बड़ा ही मनमानापूर्ण और असंतोषजनक था। अनेक अध्ययनों से यह बात सामने आयी कि ऐसे कई लोग जो सचमुच गरीब थे, उनके नाम सरकार द्वारा तैयार बीपीएल सूची में थे ही नहीं या तो वे छोड़ दिये गये थे या उन्हें गरीबी रेखा से ऊपर माना गया था। किये गये अध्ययनों से यह बात भी खुल कर सामने आयी कि ऐसे कई प्रभावशाली लोग जिनके



पास खेत थे और ट्रैक्टर थे और जो अधिकारियों को अपने प्रभाव में ले सकते थे वैसे लोगों के नाम बीपीएल सूची में शामिल हैं। कुल मिला कर कहा जा सकता है कि बीपीएल लोगों की पहचान का काम भ्रष्टाचार और विवाद के कीचड़ में आकंठ डूबा हुआ था। यह सारी बातें कोर्ट के ध्यान में लायी गयी थीं और तब कोर्ट ने भारत सरकार को निर्देश देते हुए कहा था कि “बीपीएल परिवार की सही पहचान करने के लिए स्पष्ट दिशा निर्देश वह तैयार करे”।

गरीबी रेखा को लेकर बहस बेहद उलझी हुई थी। भारत सरकार के अनुसार भारत में 37 प्रतिशत लोग गरीब हैं। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के आधार पर योजना आयोग ने वर्ष 1999-2000 के लिए आधिकारिक घोषणा की कि भारत में 27 प्रतिशत आबादी गरीब है। पीयूसीएल, राजस्थान की कविता श्रीवास्तव व्याकुल हो गयीं, जब उन्हें पता चला कि उनके राज्य में जहां 20.7 लाख ग्रामीण परिवारों को बीपीएल सूची में होना चाहिए था, वहीं की गयी यथानुपात कमी की वजह से इस संख्या में कटौती कर सिर्फ 11.89 लाख परिवारों का नाम डाला जायेगा। ठीक उसी वक्त राजस्थान के एक गांव में बीपीएल सर्वेक्षण हो रहा था और वहां लोगों ने देखा कि सर्वेक्षण का पूरा तरीका इतना गलत है कि पक्के तौर पर 30 प्रतिशत गरीब परिवारों को नाम बीपीएल सूची से कट जाएगा। राजस्थान में काम कर रहे सामाजिक कार्यकर्ताओं ने इस सर्वेक्षण का विरोध किया और बाड़मेर जिले के सेहर ग्राम पंचायत में वैकल्पिक सर्वेक्षण किया और पाया कि वहां कई ऐसे लोगों के नाम बीपीएल सूची में थे जो पर्याप्त साधन संपन्न थे, जबकि जो वास्तव में गरीब थे उन्हें बाहर का रास्ता दिखा दिया गया था। दसियों हजार आदिवासी और दलित परिवारों को सूची से बाहर कर दिया गया था।

सर्वेक्षण के तरीके और प्रक्रिया का बारीक अध्ययन करने पर यह बात सामने आयी कि इसमें कुछ चकित कर देनेवाली कमियां हैं। किसी परिवार की औसत मासिक आय को जरा भी महत्व नहीं दिया गया है। किराये पर रह रहे लोगों को ऐसे देखा गया है—जैसे वह जमीन के उस टुकड़े का मालिक हो। पीने के पानी की असुविधा को भी तरजीह नहीं दी गयी है, जबकि इसे गरीबी के एक लक्षण के रूप में देखा जाना चाहिए था। परिवार अनुसूचित जाति का है या अनुसूचित जनजाति का इससे भी उन्हें कोई फर्क नहीं पड़ता था। अंक बढ़े ही मनमाने ढंग से दिये जा रहे थे। उदाहरण के तौर पर वे यह जरूर गिन रहे थे कि परिवार में लोगों के पास पहनने को कितने कपड़े हैं, लेकिन वे यह नहीं देखते थे कि उन कपड़ों की क्वालिटी क्या है। कुछ जोड़ी कपड़े चाहे वह जैसी भी जर्जर स्थिति में क्यों न हो, लेकिन उसे वही दर्जा मिल सकता था जो कुछ एकड़ जमीन के मालिक को मिलता है। दो अंक दिये जाते थे, जब परिवार दिन में सिर्फ एक बार पेट भर भोजन कर पाता था जो शरीर की रोजाना पोषकीय जरूरतों का सिर्फ आधा ही पूरा कर पाता था, लेकिन यही दो अंक उसे भी मिलता था, जिसके पास दो एकड़ से ज्यादा खेती योग्य जमीन होती थी। सफाई का मानक एक अलग धोखा था। इस बात को बिना ध्यान में रखे कि देश में कई ऐसे इलाके हैं जहां अमीर लोग भी खेतों में शौच करने जाया करते हैं, उन्होंने खेत में शौच करने को नकारात्मक माना और घर के अंदर बने शौचालय का इस्तेमाल करने को सकारात्मक माना। इससे भी बड़ी बात यह कि सरकार ने इंदिरा आवास योजना के तहत गरीबों में भी गरीब परिवार को रहने के लिए घर दिये थे, जिनमें अंदर ही शौच की व्यवस्था हुआ करती है। अब इस वजह से हुआ यह कि उन्हें बीपीएल सूची से बाहर का रास्ता दिखा दिया गया। टिकाऊ उपभोक्ता सामग्री जैसे कि कोई वाहन, ट्रैक्टर या रंगीन टेलीवीजन के मालिक को स्वतः ही बीपीएल सूची से बाहर कर दिया जाना चाहिए, लेकिन ऐसा होता नहीं है। नतीजतन ट्रैक्टर और दो जोड़ी कपड़ों वाले परिवार को उस भूमिहीन किसान के बराबर माना गया, जिसके पास पहनने को कई जोड़ी चिथड़े होते हैं। वहीं एक छोटा रेडियो जिसे कोई भी पचास रुपये में खरीद सकता है या प्रेशर कूकर जो कई बार गरीबों के पास किसी एनजीओ द्वारा की जा रही मुफ्त मदद की वजह से पहुंच जाता है, उन्हें बीपीएल सूची से बाहर कर देने के लिए काफी है। इस एक उदाहरण से समझा जा सकता है कि यह पूरा सर्वेक्षण कितने

मरे दिमाग से किया गया है। बंधुआ मजदूरों को स्वतः बीपीएल सूची में स्थान दिया जाना चाहिये था, लेकिन ऐसा नहीं किया गया। इसी तरह से बाल श्रमिकों के परिवारों को भी बीपीएल सूची में स्थान दिया जाना चाहिये था। लेकिन ऐसी ठोस परिस्थितियों के बदले उन्होंने कर्ज को महत्वपूर्ण कारक माना जबकि इसे कोई बड़ा कारक नहीं माना जा सकता है, क्योंकि अमीर परिवार अक्सर बैंकों के भीषण कर्जदार होते हैं। प्रवासी, अनियमित और मौसमी कामगारों को बीपीएल सूची में बिना किसी सर्वेक्षण के सीधा डाल देना चाहिये था। इसके अलावा सर्वेक्षण जो कराया गया था वह बड़े ही सामान्य ढंग से शिक्षकों और पटवारियों के द्वारा कराया गया था, जिनकी गांवों के अमीरों के दबाव में आ जाने की पूरी संभावना रहती है।

बहरहाल, गरीबी रेखा को लेकर जो बहस चल रही थी, उसमें दरार थी। इकोनॉमिक एंड पोलिटिकल वीकली गरीबी रेखा पर एक विशेषांक लेकर आया जो दरअसल विश्व बैंक के पैसे से किये गये किसी सम्मेलन की रिपोर्ट थी और जिसमें शामिल सभी लोग इस बात पर सहमत थे कि भारत में गरीबी 37 प्रतिशत से नीचे आयी है और उन अर्थशास्त्रियों में मतभेद सिर्फ इस बात को लेकर था कि वह किस हद तक नीचे आयी है। दुर्भाग्यपूर्ण बात तो यह थी कि भोजन का अधिकार मुहिम के केन्द्र में जो अर्थशास्त्री थे वे भी उस सम्मेलन में उनकी हां में हां मिला रहे थे। इस मुद्दे पर कि भूमंडलीकरण, निजीकरण और ढांचागत सामंजस्य भारत में सफल हो चुका है और इसी वजह से भारत में गरीबों की संख्या घटी है, भारत सरकार को उस सम्मेलन से जितना भी बौद्धिक गोला बारुद मिला वह सबको लेकर दौड़ी-दौड़ी सर्वोच्च न्यायालय पहुंच गयी, ताकि वह भोजन और पौष्टिकता के जितने भी कार्यक्रम चला रही थी उसमें कोर्ट से कुछ कटौती के आदेश ले सके, क्योंकि अब उसकी वैसी जरूरत नहीं थी। इस प्रकार युद्ध की रेखा खिंच गयी। इस मौके पर यह याद करना प्रासंगिक होगा कि योजना आयोग ने 1979 में गरीबी रेखा तय करने के दो रास्ते सुझाये थे। आयोग ने एक तो रुपये का मानक तय किया और दूसरे प्रति व्यक्ति प्रतिदिन 2400 कैलोरी भोजन पाने का मापदंड भी तय किया। सन् 2000 में आयोग ने जब रुपये के मानक में सुधार किया तो उसने प्रति व्यक्ति आय 15 रुपये प्रतिदिन तय किया और यही घृणास्पद मानक भूमंडलीकरण और 'राइजिंग इंडिया' और 'शाइनिंग इंडिया' के दौरान चलता रहा। जरा सोचिये 15 रुपये में आखिर क्या किया जा सकता था, सिवाय एक बोतल मिनरल पानी खरीदने के। भोजन, शिक्षा, घर, कपड़े आदि की बात तो जाने दें। इतना पैसा तो न्यूनतम है जो दिल्ली में काम करने वाले एक कर्मचारी को घर से ऑफिस और ऑफिस से घर आने जाने में बस किराये के रूप में प्रतिदिन खर्च करना पड़ता है।

वह तो बहुत बाद में जवाहरलाल नेहरू विश्वविद्यालय की प्रोफेसर उत्सा पटनायक 'भूखों का गणतंत्र' (तीन लेखों का संग्रह, मार्च 2007) किताब के साथ सामने आयीं और कुछ दूसरे अर्थशास्त्रियों ने भी उसी दौरान अपने लेखों के जरिये इन नव उदारवादी अर्थशास्त्रियों की जम कर आलोचना की जो पूरी निर्लज्जता से घोषित कर रहे थे कि भारत में गरीबी घट रही है।

प्रोफेसर पटनायक ने निष्कर्ष निकाला कि 1998 से 2003 के बीच प्रति व्यक्ति भोजन ग्राह्यता में बहुत तेज गिरावट देखने को मिली, जितनी कि 'पिछली आधी शताब्दी में देखने को नहीं मिली थी' (115)। 1990 से 2007 के बीच सालाना प्रति व्यक्ति भोजन ग्राह्यता '177 किलोग्राम से गिर कर 155 किलोग्राम पर आ गया जो पिछली बार द्वितीय विश्व युद्ध के प्रारम्भिक वर्षों में देखने को मिला था' (115)। उन्होंने निष्कर्ष निकालते हुए कहा कि ग्रामीण भारत के एक बड़े वर्ग की 'पोषकीय स्थिति पहले ही से गिर कर अफ्रीका के सहारा रेगिस्तान के लोगों तक आयी हुई है' (122)। भोजन ग्राह्यता और कैलोरी पाने के अनुपात पर राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के आंकड़े पर गौर करने के बाद उन्होंने स्पष्ट कहा कि सन् 2000 आते-आते 'ग्रामीण आबादी का सत्तर प्रतिशत प्रतिदिन 2400 कैलोरी के मानक से नीचे आ चुका था'। मतलब कि 1999-2000 में हर 'दस में से सात व्यक्ति गरीबी रेखा से नीचे आ चुके थे'।



सरकार ने फिर कैसे यह निष्कर्ष निकाला कि 70 प्रतिशत नहीं, बल्कि 36 प्रतिशत लोग ही गरीब हैं? ऐसा उसने योजना आयोग द्वारा निकाली गयी प्रति व्यक्ति सालाना आय की गणना के आधार पर कहा, जिसे यहां नीचे दिया जा रहा है :

**तालिका-1: 1999-2000 में राज्यवार गरीबी रेखा  
( रुपये प्रति व्यक्ति प्रति माह )**

क्र.सं.	राज्य	गांव	शहर
1	आंध्र प्रदेश	262.94	457.40
2	असम	365.43	343.99
3	बिहार	333.07	379.78
4	गुजरात	318.94	474.41
5	हरियाणा	362.81	420.20
6	हिमाचल प्रदेश	367.45	420.20
7	कर्णाटक	309.59	511.44
8	केरल	374.79	477.06
9	मध्य प्रदेश	311.34	481.65
10	महाराष्ट्र	318.63	539.71
11	उड़ीसा	323.92	473.12
12	पंजाब	362.68	388.15
13	राजस्थान	344.03	465.92
14	तमिलनाडु	307.64	475.60
15	उत्तर प्रदेश	336.88	416.29
16	पश्चिम बंगाल	350.17	409.22
17	दिल्ली	362.68	505.45
	अखिल भारतीय	327.56	454.11

तालिका-1 पर उड़ती नजर डालने से ही यह स्पष्ट हो जाता है कि गरीबी रेखा का यह आकलन कितना मूर्खतापूर्ण है। ग्रामीण क्षेत्रों के लिए 12 रुपये से लेकर दिल्ली के लिए 17 रुपये प्रतिदिन का आकलन आखिर, क्या है यह? यों समझिये कि यह इतनी भी राशि नहीं है, जिससे कि एक बोतल मिनरल पानी भी खरीदा जा सके। इसे याद रखना जरूरी है कि गरीबी रेखा की आय के तहत वे सारे खर्च भी आते हैं जो भोजन, कपड़ा, शिक्षा, दवादारू और दूसरे आकस्मिक खर्च जो मन और शरीर को दुरुस्त रखे रहने के लिए जरूरी होते हैं। तब भी योजना आयोग इस बात को स्वीकार नहीं करता है कि गरीबी रेखा का जो आकलन किया गया है वह अप्रासंगिक और अर्थहीन है। देश में भूख का तांडव जारी है, योजना आयोग ने इस तथ्य को नकारने में ही भलाई समझी, क्योंकि ऐसा नहीं करने पर उसे स्वीकार करना होता कि भूमंडलीकरण, निजीकरण और ढांचागत सामंजस्य के दौरान सचमुच देश में गरीबी बढ़ी है और सत्तर प्रतिशत आबादी इसके चंगुल में फंस चुकी है। उन्होंने कृत्रिम रूप से गरीबी रेखा को नीचे करके गरीबी के आंकड़े को जानबूझ कर कम करके दिखाया और इस तरह पूरी दुनिया को धोखे में रखा कि भारत में भूमंडलीकरण बेहतर परिणाम दे रही है।

भोजन का अधिकार मुकदमे में हमें मजबूरन इस मुद्दे पर काम करना पड़ा, क्योंकि सरकार कोर्ट में यह दावा करने लगी थी कि गरीबी 36 प्रतिशत से गिरकर 26 प्रतिशत या इसी के आसपास आ गयी है, इसलिये जरूरी हो गया है कि इसी गिरावट के अनुरूप लाखों लोगों के नाम गरीबों की सूची से हटा दिया जाना चाहिये। गरीबों के लिए यह बेहद बुरे परिणाम लाता। भारत सरकार का कहना ही क्या वह तो इतनी भ्रष्ट हो चुकी है कि जब भूखों की संख्या बढ़ रही थी, तब उसने सार्वजनिक वितरण प्रणाली में कटौती करने की घोषणा की। लेकिन सर्वोच्च न्यायालय की दखलंदाजी की वजह से वे ऐसा कुछ नहीं कर पाये। वे गरीबों की सूची से भी किसी का नाम नहीं हटा सके, क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय का 6 मई, 2003 का आदेश आड़े आ रहा था जिसमें निर्देश दिया गया था कि 'भारत सरकार किसी भी राज्य सरकार पर दबाव नहीं बनायेगी कि वह वर्तमान बीपीएल सूची से एक भी व्यक्ति का नाम हटाये' (59)। इस आदेश की वजह से सरकार उलझन में पड़ गयी कि वह क्या करे? क्या वह याचिकाकर्ता और भोजन के अधिकार के आंदोलनकारियों से बातचीत करे या कोर्ट में उनसे उलझे, जबकि इसके परिणाम अनिश्चित थे साथ ही इसमें बदनाम होने का डर भी था। सौभाग्यवश सरकार ने पहला रास्ता चुना और फिर इसके बाद ऐसे कई मौके आये, जब सरकारी अधिकारियों के साथ बीपीएल सूची की कटौती पर काफी गर्म बहस हुई। अंततः सरकार यथास्थिति बनाये रखने पर सहमत हो गयी और कोर्ट में सहमति की शर्तें दायर की गयीं जो इस प्रकार है :

“1993-94 में गरीबों के लिए राशन की जरूरत का आकलन जो योजना आयोग ने किया था और जो मार्च, 2001 की अनुमानित जनसंख्या का 36 प्रतिशत आता है या राज्य सरकार ने जितने गरीबों को चिन्हित किया है और राशन कार्ड बांटे हैं इन दोनों में से जो भी कम होगा उसको आधार मानकर केंद्रीय सरकार अनाज का आवंटन राज्यों को करता रहेगा।”

मुकदमे की ओर वापस लौटा जाए। यह जानकर कि सरकार पांच करोड़ लोगों को बीपीएल सूची से बाहर करने की योजना बना रही है और राजस्थान सरकार ने सुझाव दिया है कि उनकी सूची से दस लाख लोगों के नाम हटाये जा सकते हैं, क्योंकि उनका मानना है कि भारत में गरीबी घटी है, याचिकाकर्ता के वकील ने तुरंत सर्वोच्च न्यायालय को इसकी जानकारी दी और कहा कि इसे अत्यावश्यक मानकर आदेश दें जिस पर सर्वोच्च न्यायालय ने 5 मई 2003 को निर्देश दिया कि भारत सरकार और राज्य सरकारें अगले आदेश तक बीपीएल सूची से एक भी व्यक्ति का नाम नहीं हटायेगी।

## अनुच्छेद 21: जीने के अधिकार में शामिल है भोजन का अधिकार

सर्वोच्च न्यायालय ने यह देखते हुए कि इस मुकदमे को लेकर सरकार का नजरिया बड़ा ही 'दुखद' है, उसने 2 मई, 2003 को एक अत्यंत महत्वपूर्ण फैसला सुनाया। उसने यह व्यवस्था दी कि भोजन का अधिकार संविधान के अनुच्छेद 21 यानी कि जीने के अधिकार का एक अनिवार्य हिस्सा है। सर्वोच्च न्यायालय ने निम्नलिखित आदेश दिया :

“भारत के संविधान का अनुच्छेद 21 भारत के प्रत्येक नागरिक का मानवीय गरिमा के साथ जीने के अधिकार की रक्षा करता है। क्या उन परिवारों का अस्तित्व जो गरीबी रेखा से नीचे हैं, खतरे में नहीं पड़ जायेगा, अगर उन्हें मदद पहुंचाने वाली यथोचित योजनायें न हों और उन्हें लागू न किया जाये! अनुच्छेद 47 का भी हवाला दिया जा सकता है जिसमें यह प्रावधान है कि राज्य लोगों के पोषकीय स्तर और जीवन स्तर को उठाने और जन स्वास्थ्य के विकास को अपने प्राथमिक कर्तव्यों में समझेगा।”

## सर्वोच्च न्यायालय द्वारा मामले की देखरेख

पहले दिये गये आदेशों के लागू किये जाने की ओर कोर्ट मुखातिब हुआ और उसने देखा कि “इस तथ्य के बावजूद कि आदेश दिये डेढ़ वर्ष से भी ज्यादा समय हो गये, लेकिन कुछ राज्यों ने आदेश के पालन की शुरुआत भी नहीं की है।” कोर्ट ने आदेश को पालन किये जाने के विशिष्ट आदेश दिये और स्पष्टतः एक अंतिम तारीख तय कर दी।

मुकदमे को विचाराधीन रखते हुए सरकार से पिछले आदेशों को लागू किये जाने से संबंधित हलफनामा दायर करने के लिए कहना और इस तरह पूरे मामले को अपनी देखरेख में ले लेने की अनूठी रीति भारतीय न्यायपालिका ने जो अपनायी है वह दरअसल एक तरह से देखा जाए तो समय की मांग ही थी। सरकारें रोज-रोज कोर्ट के आदेशों का उल्लंघन करती रहती हैं और कई बार वादी के लिए यहां तक कि जनहित के याचिकाकर्ता के लिए भी यह असंभव हो जाता है कि वह आदेश के क्रियान्वयन के लिए बार-बार कोर्ट का दरवाजा खटखटा पाये।

इस छोटे रास्ते का जिक्र सर्वोच्च न्यायालय ने भारत संघ बनाम सुशील कुमार मोदी (1997 - 4 एससीसी 770) में किया है जो इस प्रकार है :

“इस बात को दिमाग में रखने की जरूरत है कि इस तरह की प्रक्रिया का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि सीबीआई या अन्य सरकारी एजेंसियां कोर्ट के आदेश के पालन हेतु अपने वैधानिक कर्तव्य का निर्वहन करे ....ऐसी कार्यवाही में कोर्ट का दायित्व बनता है कि वह सुनिश्चित करे कि सीबीआई और दूसरी सरकारी एजेंसियां अपना कर्तव्य निभायें और वह भी बिल्कुल कानून के मुताबिक ....इस प्रकार की कार्यवाही की प्रकृति की व्याख्या ‘सतत परमादेश’ के तौर पर की जा सकती है.....(774)”।

20 अप्रैल, 2004 को सर्वोच्च न्यायालय एक बार फिर ‘क्रोधित’ हो उठा, जब उसने देखा कि प्रतिवादी बिल्कुल सुस्त रवैया अख्तियार किये हुए है। उसने अपने 29 अक्टूबर, 2002 के आदेश को याद किया जिसमें यह साफ कहा गया था कि “अगर इस कोर्ट के आदेश का लगातार उल्लंघन होता रहेगा तो संबंधित राज्य/संघ शासित प्रदेश के मुख्य सचिव या प्रशासक को इसके लिए जिम्मेवार माना जायेगा”। तब भी कुछ राज्यों ने अभी तक आदेश के अनुपालन की शुरुआत भी नहीं की थी। 2 मई, 2003 के आदेश में कोर्ट ने देखा कि ‘कुछ राज्यों ने आदेश की अवज्ञा की है।’ कुल मिला कर कोर्ट ने पाया कि “आयुक्त ने कुछ ऐसे राज्यों पर अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त की है। कुछ राज्यों ने तो आदेश के अनुपालन की शुरुआत भी नहीं की है जबकि आदेश दिये वर्षों बीत चुके हैं, कुछ राज्यों ने सिर्फ कहने भर को शुरुआत की है और सिर्फ थोड़े से राज्य ऐसे हैं, जिन्होंने स्कूल में पका भोजन दिये जाने के आदेश का पूरी तरह पालन किया है, जिससे संबंधित आदेश 28 नवम्बर, 2001 को दिया गया था।” दोपहर का भोजन योजना से संबंधित आदेश के अनुपालन को लेकर दायर रिपोर्ट के पाठ के दरम्यान कोर्ट को अखबार की एक रिपोर्ट दिखायी गयी, जिसमें प्रधानमंत्री मनमोहन सिंह 15 अगस्त, 2003 को देश को संबोधित करते हुए कह रहे थे कि दोपहर का भोजन योजना को दसवीं कक्षा के छात्रों तक के लिए लागू किया जायेगा। इस पर प्रतिक्रिया जाहिर करते हुए सरकार ने कहा कि “एक बार प्राथमिक स्तर तक यह काम पूरा हो जाने के बाद फिर विभिन्न चरणों में इस योजना को दसवीं तक के छात्रों तक ले जाया जायेगा।” इसके बाद कोर्ट ने दिशा-निर्देशों की एक पूरी कड़ी पारित की जिसमें उसने कहा कि सरकार छात्र या उसके अभिभावक से दोपहर के भोजन के लिए पैसे नहीं लेगी। रसोइया और सहायक की नियुक्ति में दलित और आदिवासी को सरकार प्राथमिकता देगी। भोजन पकाने और रसोईघर का इंतजाम सरकार को करना होगा। सूखा पीड़ित इलाके में गर्मी की छुट्टियों में भी बच्चों को दोपहर का भोजन दिया जायेगा। भारत सरकार हलफनामा दायर कर कोर्ट को बतायेगी कि प्रधानमंत्री की घोषणा के अनुपालन में वह कब तक इस योजना को दसवीं कक्षा तक बढ़ा कर ले जायेगी। ग्रामीण रोजगार योजना में दिये जाने वाले पैसे और अनाज को दोगुना करने का 2 मई, 2003 का आदेश तो जारी

था ही। मजदूरों को न्यूनतम मजदूरी देना पक्का कर दिया गया। मजदूरों को विस्थापित करने वाली कार्यप्रणाली को आगे नहीं चलाये रखने पर रोक लगा दी गयी। मस्टर रॉल सहित सभी कागजातों तक जनता की पहुँच पक्की कर दी गयी और वह भी बेहद कम खर्च पर। प्राचीन जनजातियों को अंत्योदय अन्न योजना कार्ड देने की गति को तेज करने के आदेश दिये गये। ऐसी बहुत सारी शिकायतें मिलने के बाद कि सरकारें छात्रों या उनके अभिभावकों से दोपहर के भोजन के पैसे मांगती है कोर्ट ने ये निर्देश जारी किये।

विकासशील देशों में भूमंडलीकरण का प्रभाव इतना निर्मम है कि जबकि यह अमीरों को और अमीर बनाती है और सरकार गर्व से घोषणा करती है कि सकल घरेलू उत्पाद प्रत्येक साल दस प्रतिशत बढ़ रहा है, लेकिन दोपहर के भोजन पर प्रति बच्चा दो रुपये खर्च नहीं करना पड़े इसके लिए सरकार एड़ी चोटी का जोर लगा देती है। रसोइये और सहायक को लेकर इसलिए निर्देश दिया गया था, क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय का ध्यान इस ओर दिलाया गया था कि अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लोगों को रसोइये और सहायक के पद पर नियुक्त नहीं किया जा रहा है और यह कि गांव की दबंग जातियों के लोग अपने बच्चों को उनके हाथ का बना खाना खाने की अनुमति नहीं दे रहे हैं। गर्मियों की छुट्टियों में दिन का खाना देने का निर्देश इसलिए दिया गया था, क्योंकि कोर्ट को ऐसे कागजात दिखाये गये थे जिनसे साफ पता चलता था कि गर्मियों में स्कूल बंद हो जाने पर उन्हें भूखे रहना पड़ता था, क्योंकि उनके पास खाने को कुछ नहीं होता था। न्यूनतम भत्ता और टेकेदारों की बहाली को लेकर भी सर्वोच्च न्यायालय ने इसलिए निर्देश दिया था, क्योंकि भोजन के अधिकार के आंदोलनकारियों ने यह सूचना दी थी कि काम करने वालों को उनकी मजदूरी नहीं मिल रही है और सारा पैसा टेकेदार निकाल ले जाते हैं। लोगों को जरूरी दस्तावेज देखने नहीं देने और फोटो कॉपी के लिए बहुत ज्यादा पैसा मांगने की शिकायत पर सर्वोच्च न्यायालय ने पारदर्शिता संबंधित निर्देश जारी किये थे।

27 अप्रैल, 2004 का आदेश सर्वोच्च न्यायालय ने इसलिए दिया था क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय से शिकायत की गयी थी कि जब मामले की सुनवायी हो रही थी, तब सरकार बिना कोर्ट को सूचित किये कुछ ऐसी योजनाओं को भी बंद करने की तैयारी करने लगी थी जो इस कोर्ट के आदेश के बाद सरकार के रहमो करम की बात नहीं रह गयी थी, बल्कि वह लोगों की हक की बात हो गयी थी। रिकॉर्ड पर यह बात लाने के बाद कि “इस कोर्ट द्वारा समय-समय पर ऐसे आदेश दिये गये हैं, जिनके संबंध गरीब तबकों से जुड़ी योजनाओं से रहे हैं” सर्वोच्च न्यायालय ने टिप्पणी की, “ऐसा लगता है कि कुछ राज्यों ने कुछ योजनाओं को बंद कर दिया है।” इसलिए कोर्ट ने निर्देश दिया कि “जब तक कि मामले की पूरी सुनवायी नहीं हो जाती है किसी भी ऐसी योजना जिसको लेकर कोर्ट ने आदेश दिये हैं, सरकार कोर्ट से अनुमति लिए बिना न तो बंद करेगी और न उसे सीमित करेगी। दूसरे शब्दों में इसका अर्थ यह हुआ कि अगले आदेश तक योजनाएं जारी रहेंगी और जो लोग योजनाओं के अंतर्गत आते हैं उन्हें लाभ मिलता रहेगा।”

राजस्थान के बारन जिले में भूख से होने वाली मौत की विस्तृत रिपोर्ट 16 सितंबर, 2004 को सर्वोच्च न्यायालय में दाखिल की गयी। अकेले अगस्त 2004 में ही 26 लोग भूख से मरे थे और वे सभी बच्चे थे। केन्द्र सरकार ने राजस्थान सरकार से कहा था कि वह वजह बताये कि “राज्य के उस खास जिले में ही आखिर कुछ ही दिनों के भीतर इतने सारे बच्चों की मौत कैसे हो गयी।”

## एकीकृत बाल विकास योजना

गर्भवती महिलाएं, दूध पिलाती माएं और किशोर लड़कियों में कुपोषण के संबंध में कोर्ट ने आदेश दिया कि एकीकृत बाल विकास योजना पूरी तरह लागू की जाए। जरूरी आवश्यक पोषण जिसकी व्याख्या ‘300 कैलोरी और 10 ग्राम प्रोटीन’ के तौर पर की गयी है, वह छह वर्ष तक के सभी बच्चों को दिया जाए। इसके अलावा सभी

किशोर लड़कियों को “500 कैलोरी और 25 ग्राम प्रोटीन” दिया जाए। सभी गर्भवती महिलाएं और दूध पिलाती माताएं “500 कैलोरी और 25 ग्राम प्रोटीन” पाने की हकदार होंगी। सभी कुपोषित बच्चों को “600 कैलोरी और 20 ग्राम प्रोटीन” मिलेगा। इस आदेश के अनेक प्रभाव थे जो सरकार को प्रभावित करने वाले थे।

याचिकाकर्ता की इस शिकायत पर कि 28 नवम्बर, 2001 को दिये गये मूल आदेश का पालन अभी तक जरा भी नहीं किया गया है, सर्वोच्च न्यायालय ने 27 अप्रैल 2004 के आदेश के जरिये इस पर अपनी प्रतिक्रिया जाहिर की। दोनों पक्षों को सुनने और एकीकृत बाल विकास योजना पर आयुक्त की रिपोर्ट सहित याचिकाकर्ता द्वारा दायर दस्तावेजों को देखने के बाद सर्वोच्च न्यायालय ने कहा :

“ऐसा लगता है कि उक्त आदेश के अंतर्गत जो लोग आते थे, उन्हें योजना के तहत सुविधा नहीं मिल रही है....यह बात पक्की लगती है कि छह साल तक के बच्चे बड़ी संख्या में कुपोषण के शिकार हैं। ये आंकड़े राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना के तहत कराये गये सर्वेक्षण पर आधारित हैं। स्थिति बेहद नाजुक है। ये छोटे बच्चे देश के भविष्य हैं। आगे, ऐसा लगता है कि केरल और तमिलनाडु को छोड़कर जहां 50 प्रतिशत बच्चे योजना के तहत लाभ पा रहे हैं, शेष पूरे देश में यह औसतन 25 प्रतिशत से भी नीचे का लगता है। बिहार, उत्तर प्रदेश, झारखंड और उत्तराखंड में स्थिति सचमुच भयावह लगती है। सर्वेक्षण के अनुसार 2002-2003 की अवधि में बिहार में योजना के तहत आने वाले बच्चों का सिर्फ 12.6 प्रतिशत ही अतिरिक्त पोषक आहार की सुविधा पा सका था।”

सुनवायी की अगली तारीख पर कोर्ट से यह शिकायत की गयी कि यद्यपि माना जा रहा था कि एकीकृत बाल विकास योजना का लाभ 14 लाख बस्तियों के लोगों को मिलेगा, लेकिन अभी तक सिर्फ छह लाख बस्तियों तक ही यह पहुंच पायी है। इस पर कोर्ट ने 29 अप्रैल, 2004 को निम्नलिखित आदेश सुनाया :

“यह सत्यापित है कि एकीकृत बाल विकास योजना विश्व में सबसे बड़ी अतिरिक्त भोजन मुहैया करने वाली योजना है....निम्नलिखित उद्देश्यों को लेकर इसकी शुरुआत 1975 में की गयी थी.....(1) जन्म से छह साल तक के बच्चों के स्वास्थ्य और पोषकीय अवस्था को बेहतर बनाना....(2) स्कूल जाने से पहले बच्चों के मनोवैज्ञानिक और सामाजिक विकास के लिए आवश्यक परिस्थिति तैयार करना....(3) गर्भवती महिलाओं और दूध पिलाती माताओं के लिए अतिरिक्त भोजन का इंतजाम करना...और (4) छोटे बच्चों के स्वास्थ्य और पौष्टिक आहार को लेकर माताओं को शिक्षित करना....। कुपोषित बच्चों को पौष्टिक आहार मुहैया करने के लिए जितना करना चाहिये था, लगता है उतना काम इस ओर नहीं किया गया.....। आंगनबाड़ी केन्द्रों द्वारा बच्चों को भोजन मुहैया कराया जाता है। भारत सरकार के मानक के हिसाब से प्रत्येक 1000 लोगों पर एक आंगनबाड़ी केन्द्र (आदिवासी इलाकों में प्रत्येक 700 पर) का प्रावधान है। याचिकाकर्ता के मुताबिक अगर भारत सरकार के मानक को माना जाए तो भारत में 14 लाख आंगनबाड़ी केन्द्र होने चाहिए....हम भारत सरकार को निर्देश देते हैं कि वह तीन सप्ताह के भीतर हलफनामा दायर करे और बताये कि वह कब तक आंगनबाड़ी केन्द्रों की संख्या बढ़ाने जा रही है, ताकि 14 लाख बस्तियों के लोगों तक वह अपनी पहुंच बना सके। हम लोगों ने नोटिस किया कि पौष्टिक आहार के लिए 1991 में सरकार ने एक रुपया तय किया था। भारत सरकार को चाहिये कि वह इसको बढ़ाने पर विचार करे।”

एकीकृत बाल विकास योजना की कार्यवाहियों पर लगातार अपनी नजर रखते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने 7 अक्टूबर, 2004 को विस्तृत आदेश दिया जो इस प्रकार है :

“इसको लेकर कोई गहरा मतभेद नहीं है.....कि आंगनबाड़ी केन्द्रों की संख्या लगभग उतनी ही होनी चाहिए। यह स्वीकृत तथ्य है कि छह लाख केन्द्रों को खोले जाने की मंजूरी दी जा चुकी है। इसके

बावजूद कई केन्द्र अभी तक अपना काम शुरू भी नहीं कर सके हैं.....। बिहार, उत्तर प्रदेश और झारखंड-जैसे राज्यों में समस्या ज्यादा गंभीर जान पड़ती है। यह बात ध्यान में रखे जाने योग्य है कि निर्देश 28 नवम्बर, 2001 को ही जारी किये गये थे। 27 नवम्बर, 2004 के आदेश में इस बात को लक्षित किया गया था कि वैसे बहुत सारे लोग जो 28 नवम्बर, 2001 के आदेश के अंतर्गत आते थे उनमें से कई आज भी एकीकृत बाल विकास योजना के तहत लाभान्वित नहीं हो रहे हैं.....परिणाम यह हुआ कि जन्म से छह साल तक के बच्चे बड़ी संख्या में कुपोषित हैं। आदेश में इस बात को भी लक्षित किया गया था कि स्थिति नाजुक है.....बच्चों को पोषित आहार देने के मामले में केन्द्र सरकार के रवैये से हम अर्चभित हैं....., आयुक्त की पांचवी रिपोर्ट को देखकर बहुत निराशाजनक तस्वीर उभर कर सामने आती है....., ऐसे कई उदाहरण दिये गये हैं, जहां यह देखने में आता है कि बच्चों के लिए महीनों अनाज ही नहीं भेजा गया....झारखंड राज्य में मई से दिसम्बर 2003 तक कई स्वीकृत आंगनबाड़ी केन्द्रों ने काम ही नहीं किया। राज्य से संतोषप्रद जवाब भी नहीं दिया जा रहा है। रिपोर्ट के अनुसार, झारखंड राज्य में प्रतिदिन प्रति लाभग्राही पर तय एक रुपये की जगह औसतन 42 पैसे ही आवंटित किये जा रहे हैं। बिहार और उत्तर प्रदेश में भी स्थिति कोई बेहतर नहीं है....., रिपोर्ट में इस बात का उल्लेख किया गया है कि कुछ केन्द्र निजी घरों से चलाये जा रहे हैं, जिनमें उन अनाज के व्यापारियों के घर भी शामिल है। यह काम करने का स्वस्थ तरीका नहीं है, क्योंकि इससे अनाज की चोरी की संभावना बढ़ जाती है। हमें यह देखकर राहत पहुंच रही है कि उत्तर प्रदेश में आंगनबाड़ी केन्द्रों को निजी स्कूलों में ले जाया जा रहा है। यह दूसरे राज्यों के लिए एक अनुकरणीय उदाहरण है..... सारी व्यवस्था के लिए ठेकेदारों के रखे जाने को एक समस्या के तौर पर रिपोर्ट में देखा गया है और सुझाव दिया गया है कि सरकार खुद ही सारा इंतजाम करे तो ज्यादा अच्छा। हम निम्नलिखित आदेश जारी करते हैं :

“कोशिश की जाए कि देश में जितने भी अनुसूचित जाति/जनजाति के कस्बे हैं उन सभी में जल्द से जल्द आंगनबाड़ी केन्द्र खोले जाएं। आंगनबाड़ियों में अनाज आपूर्ति के लिए ठेकेदारों का इस्तेमाल नहीं किया जायेगा और बेहतर हो कि अनाज खरीदने और खाना बनाने के लिए एकीकृत बाल विकास योजना फंड का पैसा ग्रामीण समुदायों, स्वयंसेवी संगठनों और महिला मंडलों के हाथों खर्च हो.....। सभी सरकारें अपनी वेबसाइट पर एकीकृत बाल विकास योजना का पूरा आंकड़ा देंगी, साथ ही कहां-कहां आंगनबाड़ी केन्द्र काम कर रहे हैं, कितने लोग इसका लाभ उठा रहे हैं और क्रमवार यह भी बताया जाए कि कितना पैसा आवंटित किया गया और कितना इस्तेमाल हुआ.....। एकीकृत बाल विकास योजना के लिए गरीबी रेखा योग्यता का कोई मानक नहीं होगा.....। सभी स्वीकृत योजनाएं काम करेंगी....., बर्तन वगैरह मुहैया किये जाएं....., रिक्त पद तुरंत भरे जाएं..... राज्य और केन्द्र द्वारा किये गये सारे आवंटन का पूरा इस्तेमाल किया जाए। किसी भी हाल में पैसा का इस्तेमाल किसी और मद में नहीं किया जायेगा और न इसे केन्द्र को वापस किया जायेगा। अगर लौटाया जाता है तो ऐसी हालत में विस्तार से इस्तेमाल न करने की वजहें कोर्ट को लिखित बतानी होंगी.....। एकीकृत बाल विकास योजना के तहत सबसे पहले मलीन बस्तियों में रहने वालों के बीच इसका लाभ पहुंचाना होगा....., आवंटित राशि की मंजूरी समय पर की जाए, ताकि बच्चों के खाने में कोई रुकावट न आये (88-96)।”

13 दिसम्बर, 2006 को और उसके तुरंत बाद सर्वोच्च न्यायालय ने एकीकृत बाल विकास योजना पर लगातार कई विलक्षण आदेश दिये। सहस्त्राब्दी विकास लक्ष्य और विशेषकर पौष्टिक आहार को लेकर तय किये गये लक्ष्य का उल्लेख करते हुए, कोर्ट ने नोटिस किया कि पांच साल से कम उम्र के कम वजन वाले बच्चों और औसत

दैनिक आहार से कम आहार लेने वाले बच्चों की संख्या का अनुपात 1990 से 2015 तक के बीच आधा कर दिया जाए। कोर्ट ने तब निष्कर्ष निकालते हुए कहा कि “ऐसा मालूम नहीं पड़ता है” कि इन लक्ष्यों को पाया जा सकेगा। अगर सहस्राब्दी विकास लक्ष्य को पाना है तो स्वास्थ्य, पोषण, शिक्षा आधारभूत संरचना को बेहतर बनाने के लिए दखल करने की जरूरत है।” 21 नवम्बर 2005 की आयुक्त की छठी रिपोर्ट का हवाला देते हुए कोर्ट ने इस बात को चिन्हित किया कि “कम से कम 1201 लाख या यों कहा जाए कि 70 प्रतिशत बच्चे एकीकृत बाल विकास योजना का लाभ पाने के हकदार हैं, लेकिन फिलहाल इन्हें बाहर छोड़ दिया गया है।”

किशोर लड़कियों की ओर ध्यान देने पर कोर्ट ने पाया कि कुल 844 लाख किशोर लड़कियां जैसा कि 2001 की जनगणना कहती है, में से सिर्फ 2.4 लाख या 0.3 प्रतिशत लड़कियों को ही योजना की सुविधा दी जा सकी है। बहुत सारे राज्य जैसे कि बिहार, गोवा, झारखंड और उड़ीसा ने “साफ कह दिया है कि एकीकृत बाल विकास योजना के तहत किशोर लड़कियां नहीं आती हैं।” कोर्ट ने निष्कर्ष निकालते हुए कहा कि “इस तरह लाभग्राहियों के एक पूरे तबके को योजना की सुविधा देने से इंकार कर दिया गया।” इसी तरह से गर्भवती महिलाएं और दूध पिलाती माताएं जिनकी संख्या कुल आबादी का चार प्रतिशत है, भी बड़ी संख्या में लाभ से वंचित रह गयीं। लाभग्राहियों की कुल संख्या 81.05 लाख है यानी कि सिर्फ बीस प्रतिशत लोगों को ही सुविधा दी गयी।

कोर्ट ने अपने पहले के आदेशों जैसे 28 नवम्बर 2001, 29 अप्रैल 2004 और 7 अक्टूबर 2004 का हवाला दिया जिसमें कोर्ट ने यह चिंता जाहिर की थी कि “इन आदेशों को लागू करने की दिशा में बेहद कम काम किया गया है।” यद्यपि इन आदेशों में कहा गया था कि एकीकृत बाल विकास योजना को ‘सर्वव्यापी’ बनाया जाए जिसके लिए 14 लाख आंगनबाड़ी केन्द्रों की जरूरत थी, लेकिन कोर्ट ने देखा कि “उपलब्ध आंकड़ों से पता चलता है कि अभी तक सिर्फ 9,52,764 केन्द्र ही स्वीकृत किये गये हैं..... जिनमें से 1.88 लाख केन्द्र अभी तक चालू भी नहीं किये जा सके हैं।” इस मानक को ध्यान में रखते हुए कि प्रति 300 से 1000 की आबादी पर एक पूर्ण विकसित आंगनबाड़ी (दलित और आदिवासी इलाकों के लिए 300 से 700) और 300 से कम लोगों की आबादी पर एक छोटी आंगनबाड़ी की जरूरत को सरकार ने स्वयं तय किया है, कोर्ट ने कहा कि जितनी जल्दी हो सरकार इन सबको चालू करे।

इसके बाद कोर्ट ने लाभग्राहियों पर होने वाले खर्च के संशोधित दर की ओर अपना ध्यान केंद्रित किया जो इस प्रकार तय हैं- भोजन के लिए प्रति दिन प्रत्येक बच्चे पर दो रुपये, भीषण रूप से कुपोषित बच्चों पर 2.70 रुपये और गर्भवती महिलाओं, दूध पिलाती माताओं और किशोर युवती पर 2.30 रुपये। यहां कुछ देर रुक कर इन संशोधित दरों पर विचार करने की सख्त जरूरत है। एक देश जो खुद को एशिया का सिरमौर होने का दावा करता है और जो अपने यहां दुनिया में सबसे ज्यादा विकास दर होने की बात करता है वही देश भीषण रूप से कुपोषित बच्चे पर एक दिन में एक डॉलर का बीसवां हिस्सा खर्च करना चाहता है। इस आधुनिक समय की, भूमंडलीकरण की, पूंजीवादी भारत की यही असली सच्चाई है।

इतनी कम दर होने पर भी आयुक्त ने अपनी रिपोर्ट में पाया कि आवंटन “कम है और आवंटित राशि का इस्तेमाल और भी कम है”। 2005-06 के दौरान भारत सरकार द्वारा जारी की गयी राशि का सिर्फ 57.7 प्रतिशत ही खर्च किया गया। “एक बड़ी राशि खर्च नहीं की गयी और लाभग्राहियों को उनके अधिकार से वंचित रखा गया।” कोर्ट ने तब पाया कि अतिरिक्त पौष्टिक आहार कार्यक्रम के लिए भारत सरकार द्वारा किये गये आवंटन का सिर्फ 60 प्रतिशत ही इस्तेमाल में लाया गया। कुल मिला कर देखा जाए तो बेहद दुखद तस्वीर उभर कर सामने आती है। कई ऐसे राज्य हैं जिन्होंने 60 प्रतिशत से भी कम सेवाएं प्रदान कीं। असम ने जहां सिर्फ 13.5 प्रतिशत सेवाएं प्रदान की वहीं मणिपुर में यह 0 प्रतिशत रहा। कुल आवंटन का 60 प्रतिशत से भी कम खर्च करने वाले राज्यों में शामिल हैं - असम, मध्य प्रदेश, बिहार, हरियाणा, पश्चिम बंगाल और पंजाब। यह देखना रोचक होगा कि



पश्चिम बंगाल जहां मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी की सरकार है, ने दूसरे पूंजीवादी राज्यों के मुकाबले कहीं खराब प्रदर्शन किया। कम्युनिस्टों की विचारधारा जो जन पक्षधर है उसे इस 'कम्युनिस्ट' सरकार ने स्वीकार नहीं किया और गरीबों के साथ यहां शायद दूसरे पूंजीवादी राज्यों के मुकाबले बुरा व्यवहार किया।

इसके बाद कोर्ट ने भारत सरकार और सभी राज्य सरकारों और संघ शासित प्रदेशों को कई विलक्षण निर्देश दिये। प्रतिपक्षों को दिया गया पहला निर्देश था कि "क्रमवार कम से कम 14 लाख आंगनबाड़ी केन्द्र खोलने की पहल तत्काल शुरू की जाए और दिसम्बर 2008 तक इसे पूरा कर लिया जाए।" भारत सरकार को दिया गया दूसरा निर्देश था कि "वह सुनिश्चित करे कि किसी भी सूरत में केन्द्र खोलने के लिए जनसंख्या के मानक को बढ़ाया नहीं जायेगा।" यह निर्देश इसलिये दिया गया क्योंकि भारत सरकार ने इसपर विचार करना शुरू कर दिया था कि मानक में कुछ बदलाव लाया जाये और बड़ी आबादी की सेवा का भार एक केन्द्र को सौंपा जाये। तीसरे निर्देश से ग्रामीण समुदाय और झुग्गी झोपड़ी वासियों को इसका हक मिला कि अब उनकी मांग पर वहां तीन महीने के भीतर आंगनबाड़ी केन्द्र खोले जा सकेंगे बशर्ते कि वहां छह वर्ष के नीचे के कम से कम चालिस बच्चे हों। अतिरिक्त पोषण, शारीरिक वृद्धि की देखरेख, पोषक आहार, स्वास्थ्य शिक्षा, प्रतिरक्षण और स्कूल भेजे जाने से पहले की शिक्षा सहित एकीकृत बाल विकास योजना की सभी सुविधाएं छह साल से कम उम्र के बच्चों, गर्भवती महिलाएं, दूध पिलाती माताओं और किशोरियों को दी जाए। निर्देश दिया गया कि मानक के मुताबिक प्रति दिन प्रत्येक बच्चे पर अतिरिक्त आहार के लिए दो रुपये खर्च किये जाएं, जिसमें केन्द्र सरकार द्वारा दिया गया एक रुपया भी शामिल रहेगा। इसी तरह के निर्देश भीषण रूप से कुपोषित बच्चों पर प्रतिदिन 2.70 रुपये और प्रत्येक बच्चे पर 1.35 रुपये खर्च करने के निर्देश दिये गये। इसी प्रकार गर्भवती महिलाओं और दूध पिलाती माताओं और किशोर लड़कियों पर 2.30 रुपये और 1.15 रुपये खर्च करने से संबंधित निर्देश दिये गये। निर्देश का पालन करने में असफल राज्यों के मुख्य सचिवों को कोर्ट में व्यक्तिगत रूप से हाजिर होकर कारण बताने को कहा गया कि क्यों नहीं आदेश का पालन किया जा सका। कोर्ट के आदेश का पालन हुआ इस आशय का हलफनामा दायर करने का भी निर्देश दिया गया।

9 जुलाई 2007 को जब कोर्ट को बताया गया कि प्रगति की रफ्तार बहुत धीमी है, तो कोर्ट ने निर्देश दिया कि "बचे हुए काम को अविलंब पूरा किया जाये।" कोर्ट ने आगे स्पष्ट किया कि "तय समय पर काम पूरा नहीं किये जाने पर कोर्ट इसे गंभीरता से लेगा।"

25 जुलाई, 2007 को एक बार फिर कोर्ट से यह शिकायत की गयी कि सरकार का रवैया बेहद सुस्ती भरा रहा है। दोनों पक्षों को सुनने के बाद कोर्ट ने कहा कि आदेश के अनुपालन की गति "काम के प्रति संबंधित राज्यों के विचार और उसकी गंभीरता को दर्शाता है.....। यह देखना बेहद दुखद है कि कार्यरत केन्द्रों का प्रतिशत बेहद कम है।" उसके बाद सर्वोच्च न्यायालय ने भारी चूकों की ओर ध्यान देते हुए उन सभी राज्यों के मुख्य सचिवों को अदालत की अवमानना का नोटिस जारी किया और कहा कि वे हलफनामा दायर कर आदेश का अनुपालन नहीं किये जाने की वजहों का खुलासा करें। साथ ही कारण बताओ नोटिस जारी करते हुए कहा कि क्यों नहीं उनके खिलाफ 'उदाहरणीय कार्रवायी' की जाए। मुख्य सचिवों को हलफनामा में "उन अधिकारियों के नाम बताने थे, जिन्होंने कोर्ट के आदेश की अवहेलना की।" कोर्ट के द्वारा कड़ा रुख अख्तियार करने की वजह से अगली तारीख 30 अगस्त 2007 को जब मुकदमे की सुनवायी की गयी तो देखा गया कि ज्यादातर राज्य काफी हद तक आदेश का अनुपालन कर चुके थे, इसलिए आगे किसी कार्रवायी की कोर्ट को जरूरत ही नहीं पड़ी।

22 अप्रैल 2009 को सर्वोच्च न्यायालय में महिला एवं बाल विकास मंत्रालय की ओर से 2 मार्च 2009 का एक हलफनामा प्रस्तुत किया गया, जिसमें एकीकृत बाल विकास योजना के तहत आवंटन की राशि बढ़ाने पर सहमति जतायी गयी। अतीत में दी जाने वाली अत्यंत अल्प राशि के मुकाबले यह बढ़ोतरी स्वागत के योग्य है

और इसके लिए सारा श्रेय केन्द्र में सत्तारूढ़ संयुक्त प्रगतिशील गठबंधन सरकार को दिया जाना चाहिये। हलफनामे में इस बात को स्वीकार किया गया कि 1975 में तय किये गये मानक “प्रस्तावित आहार भत्ता और औसत प्राप्त भोजन के बीच के अंतर को पाटने के लिए पर्याप्त नहीं है।”

बहरहाल, हलफनामे में एक धोखा भी था। वह यह कि इसमें पिछले दरवाजे से ठेकेदार को घुसाने की मंत्रालय ने छुपे तौर पर कोशिश की थी। इसका मसौदा बहुत ही चतुरतापूर्ण तैयार किया गया था। खाना घर ले जाने को अतिरिक्त आहार दिये जाने की व्यवस्था से अलग करने की कोशिश की गयी थी और यहां जबकि ठेकेदारों पर विशेष रूप से पाबंदी लगी हुई है, हलफनामे के जरिये ठेकेदारों के लिए इन क्षेत्रों के दरवाजे खोलने की कोशिश की गयी थी। हलफनामे में कहा गया था कि “सूक्ष्म तौर पर पुष्ट तैयार आहार और/या ऊर्जा से घनीभूत आहार के रूप में घर ले जाने वाला भोजन दिया जाए..... राज्य सरकारें/संघ शासित प्रदेशों को चाहिए कि वे सूक्ष्म तौर पर पुष्ट तैयार आहार..... के रूप में सुबह के लिए हल्का नाश्ता मुहैया करें...और 3 से 6 साल के अत्यधिक कम वजन वाले बच्चों के लिए उन्हें चाहिए कि वे घर ले जाने को सूक्ष्म तौर पर पुष्ट तैयार आहार और/या ऊर्जा से घनीभूत आहार के रूप में दस-बारह ग्राम प्रोटीन दें।” यह हलफनामा दायर करने के बाद मंत्रालय ने कोर्ट में एक याचिका दायर की और चाहा कि कोर्ट इन सुझावों को लागू करने का आदेश दे दे। आयुक्तों ने सर्वोच्च न्यायालय को तत्काल पत्र लिख कर 2 अप्रैल 2009 को इसका विरोध किया। यद्यपि आयुक्तों ने अतिरिक्त आहार कार्यक्रम के लिए वित्तीय मानक के बढ़ाये जाने और अतिरिक्त आहार के तौर पर कैलोरी और प्रोटीन के मानक के बढ़ाये जाने का स्वागत किया, लेकिन अपने पत्र में उन्होंने लिखा कि “बहरहाल, जिस प्रकार महिला एवं बाल विकास मंत्रालय ने पिछले दरवाजे से ठेकेदारों या बिचौलियों को घुसाने की कोशिश की है, उससे हम बिल्कुल असहमत हैं.....। इस प्रकार पहले भी तैयार भोजन सप्लाई किये जाने के बहाने ठेकेदारों को घुसाने की कोशिश की गयी थी। कई राज्यों ने हलफनामा दायर कर प्रार्थना की थी कि एकीकृत बाल विकास योजना के तहत तैयार आहार, हल्के नाश्ते के लिए ठेकेदारों को तैयार किया जाए, लेकिन हर बार कोर्ट इस कोशिश को नकारता चला आ रहा था। यह ठेकेदार लॉबी हर उस चीज पर कब्जा जमा लेना चाहती है, जहां इन्हें फायदा दिखता है। अतिरिक्त आहार कार्यक्रम के लिए भारत सरकार का बजट 5000 करोड़ रुपये का है।” आयुक्तों ने इसके बाद सर्वोच्च न्यायालय के दिनांक 7 अक्टूबर 2004 के आदेश का हवाला दिया, जिसमें कहा गया था कि “आंगनवाड़ी में पौष्टिक आहार की सप्लाई के लिए ठेकेदारों का इस्तेमाल नहीं किया जाएगा और अगर मजबूरी न हो तो अनाज खरीदने और उसे तैयार करने के लिए एकीकृत बाल विकास योजना फंड का इस्तेमाल ग्रामीण समुदायों, स्वयंसेवी संगठनों और महिला मंडलों के हाथों होगा। 13 दिसम्बर 2006 के आदेश में यह फिर दोहराया गया है। पत्र में आयुक्तों ने इस बात को भी चिन्हित किया था कि स्थानीय ग्रामीण संगठनों से “चावल, दाल, तेल, अंडा, मूंगफली, हरा चना, दूध, गुड़, सोयाबीन, सब्जियां, मसूर और साथ ही कुछ अन्य स्थानीय उपज और उपलब्ध अनाज जिसमें पूरी पौष्टिकता होती है” उन्हें मिलता रहता है। आयुक्तों ने तर्क दिया कि स्थानीय स्तर पर मिलने वाले अनाजों-जैसे कि “दूध, गुड़, मसूर, पालक और सहजन से उन्हें पर्याप्त मात्रा में आवश्यक खनिज-जैसे कि लोहा, विटमिन ए, कैल्सियम, विटामिन सी, रिबोफ्लेविन, फोलिक एसिड, कैरोटिन और अन्य सैकड़ों लघु खनिज और एंटी ऑक्सीडेंट उन्हें स्वभाविक रूप से मिलते रहते हैं।” आयुक्तों की राय थी कि मंत्रालय “खाना घर ले जाने और सुबह के नाश्ते के नाम पर सूक्ष्म पौष्टिक आहार देने के लिए ठेकेदारों को घुसाने के इंतजाम में” लग गयी थी। उन लोगों का पक्का मानना था कि “इस तरह की चाल से सर्वोच्च न्यायालय का वह नजरिया जिसे उसने पिछले पांच सालों से अपना रखा है कि स्थानीय उपज को प्रोत्साहित किया जाए और खाने में तथा घर ले जाने के लिए गर्म पका भोजन दिया जाए, एकदम उलट जाएगा।”

इस विरोध के बाद 22 अप्रैल 2009 को सर्वोच्च न्यायालय ने अपना आदेश सुनाया जिसमें उसने अतिरिक्त आहार के बजट को दोगुना कर दिया और अन्य दूसरी सुविधाएं भी बढ़ा दी। हलफनामे में कहीं भी युवा होती लड़की की कोई चर्चा नहीं थी, लेकिन जब कोर्ट को बताया गया कि सरकार किशोरी शक्ति योजना नाम की एक ज्यादा ठोस योजना लाने जा रही है, तब कोर्ट ने आदेश दिया कि जब तक किशोरी शक्ति योजना लागू नहीं की जाती है, तब तक किशोर लड़कियों को एकीकृत बाल विकास योजना के तहत लाभ पहुंचाया जाए।

आदेश का सबसे महत्वपूर्ण हिस्सा वह था, जब सर्वोच्च न्यायालय ने कहा कि सरकार 7 दिसम्बर 2004 और 13 दिसम्बर 2006 के आदेश द्वारा ठेकेदारों पर लगाये गये प्रतिबंध का अक्षरशः पालन करे। इस प्रकार इस आदेश द्वारा भी सर्वोच्च न्यायालय ने सरकार के भोजन सुरक्षा कार्यक्रमों में ठेकेदारों के रखे जाने पर एक बार फिर रोक लगा दी। परिणामस्वरूप मुझे ऐसा लगता है कि बेहतर आहार के लिए वैश्विक गठबंधन अपने सरकारी गैर सरकारी भागीदारों सहित विशुद्ध हुआ होगा। सूक्ष्म पोषक आहार सप्लाई करने का ठेका हड़पने के लिए महिला एवं बाल विकास मंत्रालय के गलियारे में डेनन, यूनीलीवर और कारगिल-जैसे तैयार भोजन बेचने वाली बड़ी कंपनियों के समूहों का चक्कर काटना एक अशुभ दस्तक है। किसी की दुर्दशा पर यह पैसे बनाने की सूझ है।

मुकदमा तारीख दर तारीख चलता रहा।

केन्द्र में संयुक्त प्रगतिशील गठबंधन के दोबारा जीत कर आने के बाद और खासकर की इस घोषणा के बाद कि सरकार सौ दिनों के भीतर भोजन का अधिकार कानून लाने जा रही है, इस कानून का मसौदा तैयार करने का काम तेजी से शुरू हुआ। इस घोषणा के बाद भोजन का अधिकार आंदोलन से जुड़े लोगों की एक बैठक में एक बेहद खराब मसौदा रखा गया, जिसमें न सिर्फ खाद्य संप्रभुता के मुद्दे को छोड़ दिया गया था, बल्कि पीयूसीएल के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय से जो हासिल हुआ था, उसे भी छोड़ दिया गया था। इस मसौदे का विरोध किया गया और इसकी जगह एक दूसरा मुहिम को चलाने वाले मसौदा लाया गया, जिसे बड़े ठोस ढंग से तैयार किया गया था। उसके बाद जुलाई 2009 में भोजन का अधिकार आंदोलनकारियों की एक बैठक हुई जिसमें आंदोलनकारियों के संकुचित सोच की भर्त्सना की गयी। अधिकांश ने सवाल किये कि कैसे इस मसौदे को भोजन के अधिकार से जुड़ा कहा जा सकता है, जबकि यह बेहद कम मुद्दों को छूता है। हालांकि वह महत्वपूर्ण है और उसमें हक की बात भी है। बैठक में भाग ले रहे लोगों ने महसूस किया कि इस मुहिम को खुला नजरिया अपनाने की जरूरत है और भूख से जुड़े नाजुक क्षेत्रों को छूती खाद्य संप्रभुता के मुद्दे पर विचार करने की आवश्यकता है। जैसे कि भूमि सुधार, वन अधिकार, जल का निजीकरण, आनुवंशिक तौर पर परिवर्द्धित भोजन, जैव विविधता और परंपरागत ज्ञान। बैठक में इस बात पर जोर दिया गया कि भूमंडलीकरण के इस दौर में सरकार अपनी नीतियों से पहले गरीबी बढ़ाती है और फिर उसे खत्म करने के लिए योजनायें लाती है। जुलाई 2009 में जब यह पुस्तक छपने जा रही थी, तब यही स्थिति सामने थी।

जुलाई, 2009

भारत का सर्वोच्च न्यायालय  
निर्णय/आदेश



भारत का सर्वोच्च न्यायालय  
रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196

पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता  
बनाम  
भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी

दिनांक 23 जुलाई 2001

पीठासीन न्यायाधीश

माननीय मुख्य न्यायाधीश बीएन किरपाल  
माननीय न्यायाधीश केजी बालाकृष्णन

याचिकाकर्ता के लिए

कॉलिन गोन्साल्विस, अधिवक्ता  
जवाहर रजा, अधिवक्ता  
अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

आदेश

वादी के वकील को अन्तरिम राहत के लिए नया आवेदन दाखिल करने की अनुमति दी जाती है। इसकी एक प्रति भारत सरकार के वकील, राज्यों के वकील और भारतीय खाद्य निगम के वकील को दी जाये। विद्वान महाधिवक्ता कहते हैं कि इस मुकदमे को प्रतिद्वन्द्वात्मक न माना जाये और यह सबकी चिन्ता का विषय है। हमारी राय में बुजुर्गों, अशक्तों, विकलांगों, भुखमरी की शिकार दरिद्र महिलाओं और दरिद्र पुरुषों, गर्भवती और दूध पिलाती महिलाओं तथा दरिद्र बच्चों, खासकर उन मामलों में जिनमें वे या उनके परिवार के सदस्य उन्हें पर्याप्त भोजन उपलब्ध कराने की आर्थिक स्थिति में न हों, को भोजन उपलब्ध कराना सबसे ज्यादा महत्वपूर्ण है। अकाल की हालत में भोजन की कमी हो सकती है लेकिन यहां तो प्रचुरता के बीच अभाव है। प्रचुर भोजन उपलब्ध है, लेकिन वह बहुत गरीब लोगों तथा दरिद्रों तक वितरित नहीं हो पाता। इससे कुपोषण, भुखमरी और अन्य सम्बन्धित समस्याएं पैदा हो जाती हैं। राज्यों, भारत सरकार तथा भारतीय खाद्य निगम को दो सप्ताह के अंदर जवाबी शपथपत्र दाखिल कर देने चाहिए।

इस बीच हम आश्वस्त हैं कि उत्तरदायी सरकारें अपनी जनता के हित में काम करेंगी। अन्तरिम आदेश के तौर पर हम राज्यों को निर्देश देते हैं कि वे देखें कि जन वितरण प्रणाली की सारी दुकानें, यदि वे बंद हैं तो, फिर खोली जायें और आज से एक सप्ताह के अन्दर काम शुरू करें। उन्हें रसद की नियमित आपूर्ति की जाये। वादी को छूट दी जाती है कि इस याचिका में वह अन्य राज्यों को भी प्रतिवादी बनाये। यदि यह आवेदन आज दाखिल हो जाये तो इन राज्यों को नोटिस भेजी जाये। मामले को आगे विचार के लिए 20 अगस्त 2001 की सूची में डाला जाये।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196

पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता  
बनाम  
भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी

दिनांक 20 अगस्त 2001

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय मुख्य न्यायाधीश बीएन किरपाल  
माननीय न्यायाधीश एन. संतोष हेगड़े  
माननीय न्यायाधीश बृजेश कुमार

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, अधिवक्ता  
डॉ. युग चौधरी, जवाहर रजा, पी. रमेश कुमार  
अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

**आदेश**

अदालत की चिन्ता यह देखना है कि गरीब लोग, दरिद्रजन तथा समाज के कमजोर वर्ग भूख और और भुखमरी से पीड़ित न हों। इसे रोकना सरकार का एक प्रमुख दायित्व है, चाहे वह केन्द्र हो या राज्य। इसे सुनिश्चित करना नीति का विषय है, जिसे सरकार पर छोड़ दिया जाये तो बेहतर। अदालत को बस इससे सन्तुष्ट होना चाहिए और इसे सुनिश्चित भी करना पड़ सकता है कि जो अन्न भण्डारों में, खासकर भारतीय खाद्य निगम के गोदामों में, भरा पड़ा है, वह समुद्र में डुबोकर या चूहों द्वारा खाया जाकर बर्बाद न किया जाये। इस मामले में भारत सरकार एक संक्षिप्त शपथपत्र दाखिल कर सकती है। जिन अन्य राज्यों ने शपथपत्र दाखिल नहीं किये उन्हें 10 दिन के अन्दर शपथपत्र दाखिल कर देने चाहिए।



**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 17 सितम्बर 2001**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश बीएन किरपाल

माननीय न्यायाधीश अशोक भान

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, अधिवक्ता

डॉ. युग चौधरी, जवाहर रजा, पी. रमेश कुमार और

अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

**आदेश**

3 सितम्बर, 2002 के न्यायालय के आदेश के परिप्रेक्ष्य में, एटोनी जनरल के अनुसार, वे 16 राज्यों व संघ शासित क्षेत्रों, जिन्होंने अन्त्योदय अन्य योजना के अंतर्गत गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों का चिन्हीकरण शुरू नहीं किया है, हम इस दिशा में कोई उचित कदम व प्रक्रिया शुरू करने को लेकर संतुष्ट नहीं हैं। कुछ राज्यों ने प्रक्रिया का शुरू होने की बात कही है। मामले की गंभीरता को देखते हुए, 16 राज्यों व संघ शासित राज्यों को पुनः एक मौका दिया जाता है कि वे तीन सप्ताह के अन्दर केन्द्र सरकार के निर्देशों को लागू करें और अन्त्योदय अन्न योजना के अंतर्गत गरीबी रेखा के नीचे के परिवारों की संख्या के बारे में केन्द्र सरकार को सूचित करें। 16 राज्यों व संघ शासित राज्यों द्वारा एटोनी जनरल को सूचित किया जाय कि वे अगली सुनवाई पर न्यायालय को बताये कि आदेश लागू किया गया या नहीं।

आइए-संख्या/2001 में पेज संख्या 66-68 पर, केन्द्र सरकार को निर्धारित स्कीमों का राज्य सरकारों द्वारा लागू किया जाना जरूरी है। यह योजना है - रोजगार गारण्टी योजना (जो सम्पूर्ण ग्रामीण योजना द्वारा बदला गया है), मिड-डे मील योजना, समन्वित बाल विकास योजना, राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना (गरीबी रेखा के नीचे की महिलाओं को), 65 वर्ष से ऊपर के निराश्रित व्यक्तियों के लिए राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना, अन्नपूर्णा योजना, अन्त्योदय अन्न योजना, राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना एवं बीपीएल व एपीएल परिवारों के लिए सार्वजनिक राशन वितरण प्रणाली। राज्यों व संघ शासित क्षेत्रों के मनुष्य सचिवों द्वारा केबिनेट सचिव व एटोनी जनरल को इन योजनाओं को उसी तरह या फिर कुछ संशोधन के साथ सभी या कोई योजना के लागू करने की सूचना तीन सप्ताहों के भीतर प्रेषित करे, इसके साथ न लागू कर पाने का कारण भी प्रेषित करें।

केन्द्र सरकार तथ्यों को संकलित करे और उसके अनुसार इन योजनाओं को लागू करने के लिए आवश्यक कदम उठाने के लिए निर्देश पारित करें। पांच सप्ताह के भीतर स्थिति-रपट न्यायालय में प्रस्तुत करें। स्थिति-रपट देने से पूर्व, विभिन्न योजनाओं के वास्तविक रूप से लागू होने के संबंध में प्रयास करें। इसी के साथ हम सभी राज्य सरकारों को निर्देश देते हैं कि केन्द्र सरकार द्वारा आवंटित खाद्यान्न को उठायेँ और योजनाओं के अनुसार उसे वितरित करें। अकाल ग्रस्त क्षेत्रों में काम के बदले अनाज योजना विभिन्न राज्यों द्वारा लागू किया जाय। अगली सुनवाई 5 नवम्बर, 2002 की होगी।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 28 नवम्बर 2001**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय मुख्य न्यायाधीश बीएन किरपाल

मननीय न्यायाधीश केजी बालाकृष्णन

**आदेश**

विभिन्न पक्षों के विद्वान अधिवक्ताओं को सुनने के बाद हम, अन्तरिम व्यवस्था के तौर पर, निम्न लिखित निर्देश जारी करते हैं :

**1. लक्ष्य आधारित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस)**

- i) भारतीय संघ का कहना है कि टीपीडीएस के सन्दर्भ में खाद्यान्न के आवंटन के मामले में पूर्ण अनुपालन हुआ है। फिर भी यदि कोई राज्य पूर्ण अनुपालन न होने की किसी विशेष घटना को प्रकाश में लाता है तो इस कार्यक्रम के दायरे में भारतीय संघ आवश्यक कार्रवाई करेगा।
- ii) राज्यों को निर्देश दिया जाता है कि वे 1 जनवरी, 2002 तक गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों की शिनाख्त पूरी कर लें, राशन कार्ड जारी कर दें और प्रति माह प्रति परिवार 25 किलो खाद्यान्न का वितरण आरम्भ कर दें।
- iii) दिल्ली सरकार यह सुनिश्चित करेगी कि टीपीडीएस के आवेदन फॉर्म आसानी से उपलब्ध हैं तथा उन्हें प्राप्त करने और जमा करने के लिए कोई शुल्क नहीं लगेगा। दिल्ली सरकार शिकायतों के त्वरित और प्रभावी निवारण के लिए एक प्रभावी व्यवस्था भी सुनिश्चित करेगी।

**2. अन्त्योदय अन्न योजना**

- i) भारतीय संघ का कहना है कि अन्त्योदय अन्न योजना के लिए खाद्यान्न के आवंटन के मामले में पूर्ण अनुपालन हुआ है। परन्तु यदि कोई राज्य पूर्ण अनुपालन न होने की कोई विशेष घटना प्रकाश में लाता है तो इस स्कीम के दायरे में भारतीय संघ आवश्यक कार्रवाई करेगा।
- ii) हम राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों को निर्देश देते हैं कि वे 1 जनवरी 2002 तक इस स्कीम के तहत लाभार्थियों की शिनाख्त, कार्ड जारी करने और अनाज के वितरण का काम पूरा कर दें।
- iii) यह प्रतीत होता है कि अन्त्योदय लाभार्थी अति निर्धनता के कारण अनाज उठाने में असमर्थ हो सकते हैं। ऐसे मामलों में केन्द्र, राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों से अनुरोध है कि वे अपनी पूर्ण सन्तुष्टि के बाद अनाज का कोटा निःशुल्क देने पर विचार करें।

### 3. मध्याह्न भोजन योजना (एमडीएमएस)

- i) भारतीय संघ का कहना है कि मध्याह्न भोजन योजना (एमडीएमएस) के मामले में पूर्ण अनुपालन हुआ है। परन्तु यदि कोई राज्य अनुपालन न होने की कोई विशेष घटना प्रकाश में लाता है तो भारतीय संघ इस स्कीम के दायरे में आवश्यक कदम उठायेगा।
- ii) हम राज्य सरकारों/संघ शासित क्षेत्रों को निर्देश देते हैं कि सभी सरकारी और सरकारी सहायता प्राप्त प्राथमिक विद्यालयों में हर बच्चे को तैयार किया हुआ मध्याह्न भोजन देकर मध्याह्न भोजन योजना क्रियान्वित करें। यह मध्याह्न भोजन कम से कम 300 कैलोरी और 8 से 12 ग्राम प्रोटीन वाला होना चाहिए तथा कम से कम 200 दिनों तक विद्यालय में प्रतिदिन देना चाहिए। जो सरकारें पके हुए भोजन के बदले सूखा राशन दे रही है, वे तीन महीने में सभी सरकार और सरकारी सहायता प्राप्त विद्यालयों में कम से कम राज्य के आधे जिलों में (गरीबी के क्रमानुसार) पका हुआ भोजन देना शुरू कर दें और अगले तीन महीनों में राज्य के शेष हिस्सों में पका हुआ भोजन देना शुरू कर दें।
- iii) हम भारतीय संघ और भारतीय खाद्य निगम को निर्देश देते हैं कि इस स्कीम के लिए वे समय पर औसत अच्छे किस्म का अनाज उपलब्ध करायें। राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों और भारतीय खाद्य निगम को निर्देश दिया जाता है कि वे खाद्यान्न का संयुक्त निरीक्षण करें। यदि संयुक्त निरीक्षण में खाद्यान्न औसत अच्छे किस्म का नहीं पाया जाता तो उठाव के पहले उसे भारतीय खाद्य निगम बदल देगा।

### 4. राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना (एनओएपीएस)

- i) भारतीय संघ का कहना है कि राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के मामले में पूर्ण अनुपालन हुआ है। परन्तु कोई राज्य अनुपालन न होने की कोई विशेष घटना प्रकाश में लाता है तो भारतीय संघ इस स्कीम के दायरे में आवश्यक कार्रवाई करेगा।
- ii) राज्यों को निर्देश दिया जाता है कि वे 1 जनवरी, 2002 तक लाभार्थियों की पहचान कर लें और भुगतान करना शुरू कर दें।
- iii) हम राज्य सरकारों/संघ शासित क्षेत्रों को निर्देश देते हैं कि प्रतिमाह 7 तारीख तक भुगतान जरूर कर दिया करें।

### 5. अन्नपूर्णा योजना

राज्यों/संघो शासित क्षेत्रों को निर्देश दिया जाता है कि वे 1 जनवरी, 2002 तक लाभार्थियों की पहचान कर लें और अनाज वितरित कर दें।

### 6. समन्वित शिशु विकास (आईसीडीएस)

- i) हम राज्य सरकारों और संघ शासित क्षेत्रों को निर्देश देते हैं कि समन्वित शिशु विकास योजना (आईसीडीएस) को पूरी तरह क्रियान्वित करें और सुनिश्चित करें कि देश में सभी आईसीडीएस वितरण केन्द्र निम्नलिखित उपलब्ध करायेंगे :

- ए) छः वर्ष तक की उम्र के हर बच्चे को 300 कैलोरी 8-10 ग्राम प्रोटीन
- बी) हर किशोरी बालिका को 500 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन

सी) हर गर्भवती महिला और दूध पिलाने वाली मां को 500 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन डी) हर कुपोषित बच्चे को 600 कैलोरी और 16-20 ग्राम प्रोटीन

ई) राज्य सरकारें संघ शासित क्षेत्र सुनिश्चित करेंगे कि हर बस्ती में एक आईसीडीएस वितरण केन्द्र होगा।

ii) भारतीय संघ का कहना है कि इस स्कीम के तहत उसके दायित्वों का पूर्ण अनुपालन हुआ है। परन्तु कोई राज्य अनुपालन न होने की किसी विशेष घटना को प्रकाश में लाता है तो भारतीय संघ इस स्कीम के दायरे में आवश्यक कार्रवाई करेगा।

#### 7. राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना (एनसीबीएस)

i) हम राज्य सरकारों/संघ शासित क्षेत्रों को निर्देश देते हैं कि गरीबी रेखा से नीचे की हर गर्भवती महिला को पहले दो प्रसवों में हर प्रसव के 8-12 सप्ताह पहले सरपंच के जरिये 500 रु. का भुगतान कर राष्ट्रीय मातृत्व योजना (एनएसबीएस) को क्रियान्वित करें।

ii) भारतीय संघ का कहना है कि इस स्कीम के अन्तर्गत उसके दायित्वों का पूर्ण अनुपालन हुआ है। परन्तु यदि कोई राज्य अनुपालन न होने की किसी विशेष घटना को प्रकाश में लाता है तो भारतीय संघ इस स्कीम के दायरे में आवश्यक कदम उठायेगा।

#### 8. राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना

i) हम राज्य सरकारों और संघ शासित क्षेत्रों को निर्देश देते हैं कि राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना को क्रियान्वित करें और 4 सप्ताह के अन्दर स्थानीय सरपंच के जरिये गरीबी रेखा से नीचे के प्रत्येक परिवार को उसके मुख्य कमाऊ व्यक्ति की मृत्यु की हालत में 10,000 रु. का भुगतान करें।

9. हम निर्देश देते हैं कि इस आदेश की प्रति को प्रादेशिक भाषाओं और अंग्रेजी में सम्बद्ध राज्यसंघ शासित क्षेत्र सभी ग्राम पंचायतों, सरकारी विद्यालय भवनों और उचित मूल्य की दुकानों पर चरप्सा करें।

10. लाभार्थियों के चयन में पारदर्शिता तथा योजनाओं तक उनकी पहुंच सुनिश्चित करने के लिए ग्राम पंचायतें विभिन्न योजनाओं के तहत लाभार्थियों की सूची भी प्रदर्शित करेंगी। योजनाओं की प्रतियां और लाभार्थियों की सूची की प्रतियां ग्राम पंचायतें नागरिकों को निरीक्षण के लिए उपलब्ध करायेगी।

11. हम दूरदर्शन एवं आकाशवाणी को निर्देश देते हैं कि विभिन्न योजनाओं और इस आदेश का पर्याप्त प्रचार प्रसार करे। हम हर राज्य और केन्द्र शासित क्षेत्र के मुख्य सचिवों को निर्देश देते हैं कि इस आदेश का अनुपालन सुनिश्चित करें। अनुपालन की सूचना भी इस अदालत में आज के 8 सप्ताह के अन्दर शपथपत्र दाखिल करके दें, जिसकी प्रतियां महा अधिवक्ता और याचिकाकर्ता के वकील को भेजी जायें।

हम भारतीय संघ को यह छूट देते हैं कि इस न्यायालय के 21 नवम्बर, 2001 के आदेश के सम्बन्ध में शपथपत्र दाखिल कर सकें।

इस मामले को आगे और आदेशों के लिए 11 फरवरी 2002 के लिए सूचीबद्ध किया जाय। इस बीच पक्षों को यह छूट दी जाती है कि वे और निर्देशों के लिए चाहें तो आवेदन करें।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 08 मई 2002**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय मुख्य न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश अरिजित पसायत

माननीय न्यायाधीश एचके सेमा

**आदेश**

विभिन्न पक्षों के विद्वान अधिवक्ताओं को सुनने के बाद हम निम्नलिखित निर्देश जारी करते हैं :

- ए) उपयोगी सामुदायिक परिसम्पत्तियां जिनमें टिकाऊ और लाभकारी रोजगार पैदा करने की क्षमता है, जैसे जल या भू-संरक्षण, वनीकरण और कृषि-वानस्पतिकी, चरागाह, लघु सिंचाई और सम्पर्क सड़कें, सृजित करने के सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना के दिशानिर्देशों के ग्राम पंचायतें रोजगार पैदा करने के प्रस्ताव बनायेंगी। इन प्रस्तावों को ग्राम पंचायतें तुरन्त अनुमति और स्वीकृति देकर काम शुरू करेंगी।
- बी) सभी वादी सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना कार्यक्रमों को खेत मजदूरों, अकृषि व अकुशल मजदूरों, सीमांत किसानों और खासकर उन अनुसूचित जातिजनजाति व्यक्तियों पर केन्द्रित करेगी जिनकी मजदूरी से आय उनकी घरेलू आय का एक अच्छा हिस्सा है। इन्हें रोजगार में प्राथमिकता दी जाये और इस क्षेत्र के अन्तर्गत महिलाओं को प्राथमिकता दी जाये।
- सी) सभी वादी साप्ताहिक आधार पर मजदूरी का भुगतान सुनिश्चित करायें।
- डी) सभी वादी सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना में ठेकेदारों का उपयोग वर्जित करे।
- ई) यदि राज्य सरकारें सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना के तहत निर्धारित शर्तें पूरी करें तो केन्द्र सरकार हर राज्य सरकार को रोजगार पैदा करने के विभिन्न कार्यक्रमों के तहत धन समय पर जारी करेगी। राज्य सरकारों को निर्देश दिया जाता है कि वे ये शर्तें पूरी करें और सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना को शीघ्रता से लागू करें। राज्य सरकार उपयोग प्रमाण पत्र मुहैया करायेगी और इसे मुहैया कराने पर ही आगे की राशि जारी की जायेगी। उपलब्ध करायी गयी राशि सम्पूर्ण रोजगार योजना कार्यक्रमों में इस्तेमाल की जायेगी।
- एफ) सभी खाद्यरोजगार कार्यक्रमों के सामाजिक अंकेक्षण और कोष के दुरुपयोग के हर मामले को अधिकारियों को सूचित करने का ग्राम सभाओं को अधिकार है। ये शिकायतें प्राप्त होने पर सम्बद्ध अधिकारी उनकी जांच कर कानून के अनुरूप उचित कार्रवाई करेंगे।
- जी) इस अदालत के आदेशों के उल्लंघन के बारे में जिला पंचायत के मुख्य कार्यकारी अधिकारीकलेक्टर को शिकायत करने पर सम्बद्ध मुख्य कार्यकारी अधिकारीकलेक्टर इस शिकायत के प्रमुख तत्वों को एक बही में

दर्ज करेगा जो इसी उद्देश्य से रखी जायेगी। वह इस शिकायत की रसीद भी देगा और इस अदालत के आदेश का अविलंब पालन सुनिश्चित करेगा।

- एच) इस आदेश का पालन सुनिश्चित करने के लिए राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों के सभी जिलों में मुख्य कार्यकारी अधिकारी कलेक्टर कार्यक्रम लागू करने वाली उन सभी एजेन्सियों के कामकाज पर नजर रखेंगे, जो उनके अधिकार के क्षेत्र में आती हैं। इसकी रिपोर्ट वे मुख्य सचिव को देंगे।
- आई) इस अदालत का आदेश लागू कराने की जिम्मेदारी मुख्य कार्यकारी अधिकारी कलेक्टर पर होगी। मुख्य सचिव इस अदालत के आदेश का पालन सुनिश्चित करेंगे।
- जे) उपर्युक्त शिकायत निवारण प्रक्रिया के बावजूद कोई शिकायत रह गयी तो उसे देखने के लिए भारत सरकार पूर्व योजना सचिव डॉ. एनसी सक्सेना और भारत सरकार के पूर्व ग्रामीण विकास सचिव श्री एसआर शंकरन इस अदालत के आयुक्त के तौर पर काम करेंगे।
- के) ये आयुक्त अदालत के आदेश का पालन सुनिश्चित करने के लिए यदि कोई सुझाव देंगे तो राज्य सरकार केन्द्र शासित प्रदेश प्रशासन इन सुझावों पर अविलम्ब कार्रवाई कर आदेश पालन की सूचना देगी।
- एल) इन आयुक्तों को छूट होगी कि वे राज्यों तथा संघ शासित प्रदेशों में व्यक्तियों और विश्वसनीय संगठनों की सहायता लें। सभी अधिकारियों को निर्देश दिया जाता है कि वे इन व्यक्तियों/संगठनों के साथ, इस अदालत के आदेश पर अमल तथा उसकी प्रभावकारी निगरानी के लिए, पूर्ण सहयोग करें।
- एम) ग्राम सभाओं को विभिन्न कार्यक्रमों पर अमल को मोनिटर करने का अधिकार दिया जाता है। इसके लिए उन्हें लाभार्थियों के चयन तथा लाभों के वितरण संबंधी सभी सूचनाएं उपलब्ध करायी जायेंगी। ग्राम सभायें अपनी शिकायतें उपर्युक्त प्रक्रिया के तहत उठायेंगी और इन शिकायतों का निपटारा इस प्रक्रिया के अनुरूप किया जायेगा।
- एन) वादी के अनुसार गरीबी रेखा के नीचे के परिवारों का चयन सही ढंग से नहीं हो रहा है और इन परिवारों के चयन के लिए नियम न तो स्पष्ट हैं और न ही एकरूप। केन्द्र और राज्य सरकारों को निर्देश दिया जाता है कि वे गरीबी के रेखा के नीचे के परिवारों के सही चयन के लिए स्पष्ट दिशा निर्देश बनायें।
- ओ) प्रतिवादीगण सुनिश्चित करेंगे कि राशन दुकाने पूरे महीने निश्चित घंटों में खुली रहेंगी। इसका ब्यौरा सूचना पत्र पर प्रदर्शित किया जायेगा।
- बारह सप्ताह बाद आगे निर्देशों के लिए फिर पेश किया जाये।



**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 02 सितम्बर 2002**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय मुख्य न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश केजी बालाकृष्णन

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, अधिवक्ता

डॉ. युग चौधरी, सीमा कक्कड़

पी. रमेश कुमार और अपर्णा भट्ट

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित आदेश सुनाया

**आदेश**

श्री जगदेव सिंह के हलफनामे का भारत संघ को जवाब देना है जिसमें उन्होंने प्रवासियों के कैंपों के उस इलाके की ओर इशारा किया है जिसे सहायता की जरूरत है। सुश्री मीनाक्षी अरोड़ा का कहना है कि एक विस्तृत हलफनामा दायर कर दिया गया है जिसमें दौरा किये गये कैंपों का पूरा ब्योरा दिया गया है। और अगर कुछ कैंप छूट गये हैं तो तीन सप्ताह के भीतर पूरक रिपोर्ट दायर कर दिया जायेगा। चार सप्ताह के बाद मुकदमे को पुनः सुनवायी हेतु रखा जाए। इस बीच हम उम्मीद करते हैं कि शरणार्थी कैंपों में राहत सामग्री पहुंचायी जाती रहेगी।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 29 अक्टूबर 2002**

**पीठासीन न्यायाधीश**

मुख्य न्यायाधीश

मननीय न्यायाधीश वाईके सभरवाल

मननीय न्यायाधीश अरिजित पसायत

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, अधिवक्ता

स्वेता कक्कड़, पी. रमेश कुमार और

अपर्णा भट्ट

**आदेश**

दिनांक 8 मई 2002 को इस न्यायालय ने गरीबों, कुपोषितों एवं बुभुक्षितों को राहत देने के लिए चालू की गई विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन के संदर्भ में विस्तार के साथ निर्देश जारी किए थे। इस आदेश में डॉ. एनसी सक्सैना और एस.आर शंकरण को अदालत के कमिश्नर के रूप में नियुक्त किया था। ताकि 8 मई के आदेशों को पालन करने के संदर्भ में आने वाली दिक्कतों को देखा जा सके। डॉ. सक्सैना ने अपनी पहली रिपोर्ट 12 अक्टूबर 2002 को पेश की है। इस रिपोर्ट में राजस्थान में अनाज की जरूरत का भी संदर्भ शामिल है। हम इस संदर्भ पर चर्चा नहीं करेंगे लेकिन अपनी इस रिपोर्ट में कमिश्नरों ने जिन निर्देशों की अपेक्षा की है उन पर विचार करने की जरूरत है।

हमने विद्वान अटार्नी जनरल, श्री कोलिन गोन्जाल्विस और डॉ. एएन सिंघवी के पक्षों को सुना और अब अपने 8 मई 2002 के आदेश के ही संदर्भ में कुछ अतिरिक्त निर्देश प्रसारित करते हैं।

- सभी राज्यों के मुख्य सचिवों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों के प्रशासकों को निर्देश दिया जाता है कि वे कमिश्नरों द्वारा उन्हें सम्बोधित किए गए पत्र व्यवहार का तत्परता के साथ जबाब दें और जितनी भी जानकारी चाहिए गई है उन्हें प्रदान करें।
- अगर अब न्यायालय के आदेशों को मनवाने में हीला हवाली की गयी तो इसके लिए राज्यों के मुख्य सचिव और केन्द्र शासित प्रदेशों के प्रशासक जिम्मेदार होंगे।
- मुख्य सचिवों या प्रशासकों को यह आखिरी मौका है कि वे न्यायालय के 28 नवम्बर 2001 तथा 8 मई 2002 के आदेशों को अनुवादित कराकर प्रमुखता के साथ उनका सभी ग्राम पंचायतों, स्कूल भवनों तथा राशन

की दुकानों पर स्थायी तरीके से प्रदर्शन करें। रेडियो और दूरदर्शन से भी उनका खूब प्रचार कराया जाए। यह काम आठ सप्ताह के भीतर हो जाना चाहिए।

- यहां यह स्पष्ट किया जाता है कि अदालत द्वारा नियुक्त कमिश्नरों का काम है कि वे अदालत के आदेशों के क्रियान्वयन की मॉनिटरिंग करने के साथ ही विभिन्न कल्याणकारी उपायों एवं योजनाओं के क्रियान्वयन की स्थिति से अदालत को अवगत कराते रहें।
- सम्बन्धित राज्य सरकारों का दायित्व है कि वे कमिश्नरों के सहयोग के लिए सरकारी अधिकारियों की असिस्टेंट के रूप में नियुक्ति करें। यह काम भी आठ सप्ताह के भीतर हो जाना चाहिए। इन असिस्टेंटों की नियुक्ति राज्यों के मुख्य सचिव एवं केन्द्रशासित प्रदेशों के प्रशासक डॉ. एनसी सक्सैना के परामर्श के तहत करेंगे। जो भी असिस्टेंट नियुक्त किए जाएंगे उनका दायित्व होगा कि वे कमिश्नरों को दिए गए दायित्व के निर्वहन में यथावांछित सहयोग करें।
- सरकारी योजनाएं सही ढंग से लागू हों, इसके लिए भारत सरकार और राज्य सरकारें अपने-अपने स्तर पर नोडल अधिकारियों की नियुक्ति करें। कमिश्नरों के सहयोग के लिए नियुक्त सहायक (असिस्टेंट) इन नोडल अधिकारियों के लगातार सम्पर्क में रहेंगे तथा नोडल अधिकारी कमिश्नरों को जरूरी दस्तावेज और सूचनाएं उपलब्ध कराने का काम देखेंगे।
- जब भी केन्द्र या राज्य सरकार अनाज संकट को लेकर बैठक करे तो अच्छा होगा यदि इनमें कमिश्नरों या उनकी अनुपस्थिति में सहयोगियों को भी बुलाया जाए।
- प्रत्येक राज्य सरकार और केन्द्र सरकार की ड्यूटी है कि वे भूख या कुपोषण से होने वाली मौतों की रोकथाम करें। अगर कमिश्नर ऐसी कोई रिपोर्ट देता है और न्यायालय को भी लगता है कि वाकई में कोई भूख से मरा है तो माना जाएगा कि आदेशों की पालना नहीं हो रही तथा इसके लिए राज्यों के मुख्य सचिव तथा केन्द्रशासित प्रदेशों के प्रशासक को जिम्मेदार माना जाएगा।

हम अपने 8 मई 2002 के आदेश को पुनर्घोषित करते हुए सम्बन्धित पक्षों को निर्देश देते हैं कि वे इन आदेशों की पालना करें और खासतौर से भारत सरकार को चाहिए कि वह जनसंख्या के असहाय वर्ग को अन्त्योदय अन्न योजना के तहत दिए जा रहे लाभ की योजना का विस्तार करे। भारत सरकार अदालत द्वारा नियुक्त कमिश्नरों को समुचित कोष मुहैया कराए ताकि वे अपने दायित्वों का निर्वहन कर सकें। कमिश्नरों की अगली रिपोर्ट को प्रतीक्षित देखते हुए अगले आदेशों के लिए चार माह बाद जारी किए जाएंगे। ये आदेश वह पीठ जारी करेगी जिसमें न्यायाधीश वाईके सभरवाल भी सदस्य होंगे।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनिन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 02 मई 2003**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वाईके सभरवाल

माननीय न्यायाधीश डॉ. एचके सोमा

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, अधिवक्ता

पी. रमेश कुमार और अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

**आदेश**

यह याचिका जो दो साल पहले सुप्रीम कोर्ट में दाखिल की गई थी, बहुत से ऐसे मुद्दे उठाती है, जिनका गरीब लोगों पर, उनके जीने के अधिकार पर तथा उनके भोजन के अधिकार के मामले में सीधा और महत्वपूर्ण असर हो सकता है। खासकर उन लोगों पर जो अपने परिवार के लिए बमुश्किल दो वक्त की रोटी जुटा पाते हैं। इन व्यक्तियों की हालत अकाल और सूखे के दिनों में और भी ज्यादा खराब हो जाती है। याचिकाकर्ताओं ने यह मांग की है कि अकाल कोड को प्रभावी तरीके से लागू करने के लिए यह कोर्ट दिशा-निर्देश दे। याचिकाकर्ताओं की मांग है कि केन्द्र सरकार के गोदामों में भरे पड़े अतिरिक्त अनाज को तुरंत सूखे से प्रभावित क्षेत्रों में उपलब्ध करवाया जाए। साथ ही कोर्ट सरकार को सार्वजनिक वितरण व्यवस्था को प्रभावी व वैज्ञानिक बनाने के लिए नई स्कीम तैयार करने की बाबत निर्देश दे। संक्षेप में केन्द्र एवं राज्य सरकार द्वारा सूखा व्यक्तियों को बिना देरी के तुरंत और असरकारक उपलब्ध करवाने के मकसद से याचिकाकर्ता ने कई आवेदन कोर्ट में दाखिल किये हैं। इस विषय के महत्व को देखते हुए, खासकर उन व्यक्तियों के संदर्भ में, जो गरीबी की रेखा के नीचे ज़िंदगी बिता रहे हैं, कोर्ट ने 3 मार्च, 2003 को यह आदेश दिया था कि संबंधित पक्ष (यानि सरकार) आवेदनों को जवाब दे और कोर्ट के सामने आवश्यक दस्तावेज प्रस्तुत करे जिन पर सुनवाई 8 अप्रैल को होगी। कोर्ट के इस आदेश के जवाब में कि जिसमें केन्द्र सरकार को अन्त्योदय अन्न योजना के लाभों को समाज के वंचित वर्ग तक पहुंचाने के संबंध में स्कीम बनाने को कहा गया था, भारत सरकार के अटार्नी जनरल ने 3 मार्च को सूचित किया कि वर्ष 2003-2004 के बजट में इस सम्बन्ध में आवश्यक प्रावधान कर दिया गया है। लेकिन कोर्ट के आदेश के बावजूद इस संबंध में चाहे गए दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए हैं। सरकार का रवैया मामले में अत्यधिक निराशाजनक है। ऐसा इसलिए कहा जा रहा है कि 8 अप्रैल, 2003 को जब से यह मामला कोर्ट में आया, आज के दिन तक ना तो मांगे गए दस्तावेज कोर्ट को सौंपे गए हैं और ना ही इस मामले के किसी भी पहलू पर, जैसा कि कोर्ट के पूर्व आदेश में कहा गया था, सरकार ने कोई कार्यवाही की है। आइए-25 में यह कहा गया है कि जानबूझकर बीपीएल सूची में से कई व्यक्तियों के नाम हटा दिये गए हैं। आइए-26 में यह मुद्दा उठाया गया है कि किसी भी

बीपीएल परिवार द्वारा की गई मजदूरी की एवज में उसे दिये जाने वाले 10 किलो अनाज की निर्धारित मात्रा को भी घटाकर 5 किलो प्रति परिवार कर दिया जाए, यह सिफारिश की गई है।

आखिरी आदेश के संबंध में कोर्ट से खासतौर पर आदेश लिया जाना जरूरी था। इस संदर्भ में दिये गये आदेश में केन्द्र सरकार से 20 लाख टन अनाज प्रतिवर्ष बिना मूल्य के काम के बदले अनाज कार्यक्रम के तहत राज्यों को उपलब्ध करवाने को कहा गया था जो कि सरकार द्वारा दी जा रही अन्य राहतों के अतिरिक्त होगा। इस संबंध में सरकार से तीन सप्ताह के भीतर जवाब देने को कहा गया था।

अब सरकार द्वारा जवाब दाखिल करने की अवधि बढ़ाने के अनुरोध को अस्वीकार करते हुए कोर्ट यह आदेश जारी कर रहा है। चूँकि कुछ निर्देश बिना देरी किये देने की जरूरत है ताकि उन व्यक्तियों को अंतरिम राहत दी जा सके, जो हमारी सहानुभूति के हकदार हैं। हम याचिकाकर्ताओं के वकील कोलिन गोंजालविस, अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल मुकुल रस्तोगी व बिहार राज्य से श्री बीबी सिंह, उत्तर प्रदेश के अशोक श्रीवास्तव व सुश्री इंदिरा साहनी, भारतीय खाद्य निगम का पक्ष सुन चुके हैं।

इस कोर्ट ने पिछले दो वर्षों में भी अपने विभिन्न आदेशों में इस मामले पर गहरी चिंता जाहिर की है। एक आदेश में कोर्ट ने यह कहा है कि बूढ़े व लाचार व्यक्तियों, विकलांगों, बेसहारा महिलाओं व बूढ़े पुरुषों जो कि भुखमरी के कगार पर हों, गर्भवती महिलाओं व बच्चों को दूध पिलाने वाली माताओं तथा बेसहारा बच्चों को भोजन उपलब्ध हो यह सुनिश्चित करना सरकार की जिम्मेदारी है। खासकर उन मामलों में जहां उनके पास या उनके परिवार के पास इतना भोजन उपलब्ध नहीं है कि उन्हें पर्याप्त भोजन मिल सके। अकाल के समय में खाने की कमी हो सकती है, लेकिन यहां वास्तविक स्थिति यह है कि काफी मात्रा में भोजन उपलब्ध है पर उसका वितरण बहुत गरीब व बेसहारा लोगों के मामलों में या तो बहुत कम है या बिल्कुल ना के बराबर है। जिसकी वजह से कुपोषण, भुखमरी व इनसे जुड़ी दूसरी समस्याएं पैदा हो रही हैं। कोर्ट की मुख्य चिंता यह है कि समाज का कमजोर तबका भुखमरी से त्रस्त न हो। लोगों को भूख से बचाना केन्द्र व राज्य सरकार दोनों की मुख्य जिम्मेदारी है। केवल योजनाएं बना देना जिनका क्रियान्वयन न हो, किसी काम का नहीं है। महत्वपूर्ण यह है कि भोजन भूखे तक पहुंचे।

संविधान के 21वें अनुच्छेद में हर नागरिक को “मानवीय गरिमा के साथ जीने का अधिकार” दिया गया है। क्या वे परिवार जो गरीबी रेखा के नीचे जी रहे हैं, अपने जीने के लिए सही किस्म की योजनाओं और उनके क्रिया में संविधान में दिये गए इस अधिकार से वंचित नहीं हैं? क्या ये सरकार की जिम्मेदारी नहीं है कि इन्हें जरूरी मदद दी जाए ताकि ये जी सकें। इसी संदर्भ में संविधान के अनुच्छेद 47 का हवाला भी दिया जा सकता है जिसमें यह कहा गया है कि अपने नागरिकों के पोषण स्तर को ऊंचा उठाना, उनके जीवन स्तर को बढ़ाना और सार्वजनिक स्वास्थ्य व्यवस्था में सुधार सरकार की प्राथमिक जिम्मेदारी होगी।

उपरोक्त दोनों अनुच्छेदों को मद्देनजर रखते हुए हमारा यह मानना है कि मई, जून व जुलाई 2003 के लिए कुछ निर्देश इस कोर्ट द्वारा दिये जाने चाहिए ताकि जिन्हें तुरंत राहत व मदद की जरूरत है उन्हें राहत दी जा सके। हमारा ध्यान अकाल कोड बिल की तरफ दिलाया गया है जिसे राजस्थान सरकार ने बनाया है व इसी प्रकार के कोड दूसरे राज्यों द्वारा भी बनाए गए हैं। इस कोड बिल के पहले तीन अध्यायों में उन कदमों के बारे में लिखा गया है जो सरकार द्वारा अकाल व सूखे की स्थिति में शुरू किये जाने वाले राहत कार्यों व इनके लिए जिम्मेदार अधिकारियों का ब्यौरा दिया गया है।

इस याचिका में मांगी गई राहतों में से एक राहत यह भी चाही गई है कि अकाल कोर्ड को तुरंत प्रभाव से लागू किया जाए। अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल ने इस संबंध में सरकार की ओर से दिये गए जवाब में यह बताया

है कि अकाल पहलूओं को सरकार की विभिन्न योजनाओं खासकर “सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना” में शामिल कर लिया गया है व इससे मौजूदा समय के लिए अकाल कोर्ड को लागू करने में कोई समस्या नहीं होगी। वर्तमान परिस्थितियों में मई, जून व जुलाई 2003 की अवधि के लिए जब, जहां व जैसे जरूरी हो, कोर्ट का आदेश है कि फेमिन कोड को लागू किया जाए। यदि कोई ऐसी स्थिति हो कि जिसमें अकाल कोर्ड में उल्लिखित बचाव व राहत उपायों से बेहतर बचाव व राहत के तरीके उसके बाद की योजनाओं में दिये गए हों तो अकाल कोर्ड की बजाय उन्हें लागू किया जाए।

अगला पहलू “काम के बदले अनाज” के अधिकार से जुड़ा है। हमने भारत सरकार की रोजगार गारंटी को ध्यान से पढ़ा है। लेकिन याचिकाकर्ता के वकील का कहना है कि सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना में राहत उपायों को बेहतर बनाने की बजाय उन्हें कम कर दिया गया है। सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना में केन्द्र सरकार द्वारा राज्यों को 4500 करोड़ रुपये व 5 मिलियन टन अनाज उपलब्ध कराने की बात कही गई है। यह भी बताया गया कि रोजगार गारंटी योजना में गरीबी रेखा के नीचे आने वाले परिवार के एक सदस्य को 100 दिन के रोजगार की गारंटी दी गई है जबकि संपूर्ण अनाज रोजगार योजना में यह अवधि 10 दिन (राज्य सरकारों के हिसाब से) ही रखी गई है। हमारा ध्यान “दीर्घावधि अनाज नीति रोजगार 2002” के संबंध में बनाई गई उच्च स्तरीय समिति की रिपोर्ट की तरफ भी दिलाया गया है। इसके संदर्भ में आइए-25 में काफी विस्तार से लिखा गया है। यह समिति खाद्य व सार्वजनिक वितरण विभाग, उपभोक्ता मामले तथा खाद्य व सार्वजनिक वितरण व्यवस्था मंत्रालय द्वारा गठित की गई थी। अपनी सिफारिशों में समिति ने यह साफ तौर पर कहा है कि इस संदर्भ में सार्वजनिक कार्यों में लोगों को रोजगार उपलब्ध करवाना सामाजिक सुरक्षा का सबसे कारगर तरीका है।

यद्यपि भोजन की उपलब्धता इस प्रकार की रोजगार उपार्जन योजनाओं का एक हिस्सा हो सकता है जिससे छोटी अवधि में या बड़ी अवधि में खाने की कमी के समय में लोगों को मदद पहुंचाई जा सके। लेकिन “भोजन वितरण की व्यवस्था” व लोगों को रोजगार मुहैया करवाना इन दोनों जिम्मेदारियों को अलग-अलग करके देखा जाना चाहिए। इसके बावजूद किसी भी रूप में भूख व कुपोषण को दूर करने में रोजगार व आय उपार्जन के महत्व को कम करके नहीं आंका जाना चाहिए। इस रिपोर्ट में दो साल की एक कार्य योजना भी दी गई है जिसमें बड़े स्तर पर काम के बदले अनाज कार्यक्रम शुरू करके, सार्वजनिक वितरण व्यवस्था का प्रभाव दूसरी अनाज आधारित योजनाएं शुरू करके जरूरतमंद व्यक्तियों को काम व अनाज मुहैया करवाया जा सकता है। इसमें छोटी अवधि के लिए अनाज आधारित एक बड़ा रोजगार कार्यक्रम चलाने की भी सिफारिश की गई है। कुल मिलाकर अपनी सिफारिशों में समिति ने खासतौर पर कहा है कि वर्तमान संपूर्ण अनाज रोजगार योजना का भी विस्तार किया जाना चाहिए व इसमें लिखी गई 5 मिलियन टन अनाज केन्द्र द्वारा राज्य सरकारों को उपलब्ध करवाने की सीमा को बढ़ाकर 10 मिलियन टन कर देना चाहिए। साथ ही राज्यों को दी जाने वाली नकद सहायता भी बढ़ाकर कम से कम 5,000 करोड़ कर दी जानी चाहिए।

याचिकाकर्ताओं की प्रार्थना है कि 20 मिलियन टन अनाज तुरंत उपलब्ध करवाया जाए, यद्यपि जरूरत 40 मिलियन टन की है। इस संबंध में सरकार ने एक उच्च स्तरीय समिति कठित की थी, इस समिति ने जुलाई 2002 में अपनी रिपोर्ट दी। तब से दस महीने गुजर चुके हैं। हम नहीं जानते कि इस रिपोर्ट पर सरकार ने कितना ध्यान दिया है। रिपोर्ट में यह भी उल्लिखित है कि अभी भोजन अनुदान के रूप में दी जा रही राशि का आधा हिस्सा उन अनाज के भंडारण में खर्च किया जा रहा है, जो कि खाद्य सुरक्षा के लिए जरूरी अनाज भंडारण की सीमा को बनाए रखने के लिए जरूरी है। अगर ये स्टॉक सामान्य स्तर तक कर दिया जाए तो बहुत अच्छी खासी रकम (अंदाज 10,000 करोड़ रुपये वार्षिक) अकाल राहत के लिए उपलब्ध हो सकती है।

यह कोर्ट सरकार को यह आदेश देता है कि 8 अगस्त, 2003 तक वह यह सूचित करे कि उपरोक्त रिपोर्ट पर सरकार ने क्या निर्णय लिये। साथ ही मई, जून व जुलाई महीने के लिए जैसा कि सिफारिश की गई है, मौजूदा संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना के प्रावधानों को दुगना कर दिया जाए। राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इस स्कीम के तहत उन्हें जो सुविधाएं अनाज या नकद सहायता के रूप में केन्द्र द्वारा दी जानी है, वे उन्हें लें तथा उनका लाभ जरूरतमंदों तक पहुंचे, यह सुनिश्चित करें। केन्द्र सरकार द्वारा दाखिल किये गये जवाब को ध्यान में रखते हुए कोर्ट का यह फैसला है कि संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना के तहत राज्यों को दी जाने वाली सहायता को अन्यथा दुगुना करने की जरूरत नहीं है।

यह भी जरूरी है कि तुरन्त यह निर्देश जारी किए जायें कि सरकार ऐसी व्यवस्था बनाएं जिससे वे परिवार जो कि बीपीएल सूची में आने चाहिए, चाहे वे उस सूची में हों या नहीं, उन्हें उ सूची में जोड़ा जाए व राशन की दुकानों व अन्य दुकानों पर उन परिवारों के हिस्से का अनाज इन्हें उपलब्ध हों। अभी हम इस सवाल पर नहीं जाना चाहते कि केवल 41 प्रतिशत निर्धनतम परिवारों के नाम ही बीपीएल सूची में दर्ज है। हम याद दिलाना चाहेंगे कि पिछले साल मई में यह आदेश दिया गया था कि राशन की दुकानें पूरे महीने कुछ निर्धारित घंटों के दौरान खुले व इसकी सूचना नोटिस बोर्ड पर जन सामान्य को दी जाए।

अनाज के वितरण के लिए हम निम्न निर्देश दे रहे हैं -

1. राशन की दुकानों के वे संचालनकर्ता -

ए) जो अपनी दुकानें पूरे माह निर्धारित समय तक न खोलते हो

बी) गरीबी रेखा के नीचे आने वाले परिवारों को उनके लिए निर्धारित दरों पर अनाज उपलब्ध न करवाते हों।

सी) बीपीएल परिवारों के कार्ड अपने पास रखते हों।

डी) बीपीएल कार्ड में गलत सूचनाएं भरते हों।

ई) राशन के अनाज को खुले बाजार में बेचते हों या उन व्यक्तियों को बेच देते हों जो बीपीएल सूची के बाहर हों और राशन की दुकानों दूसरे व्यक्तियों/संस्थाओं को चलाने के लिए देते हों।

उनका लाइसेंस तुरन्त प्रभाव से रद्द कर दिया जाना चाहिए। संबंधित अधिकारी इस संबंध में कोई ढिलाई नहीं देंगे।

2. गरीबी रेखा से नीचे आने वाले परिवारों को अपने हिस्से का अनाज किस्तों में खरीदने की अनुमति होगी।

3. इस आदेश को बड़े स्तर पर प्रसारित किया जाए ताकि बीपीएल परिवार 'अनाज' के अपने अधिकार के बारे में जान सकें।

23 जुलाई, 2001 के आदेश में गरीब, लाचार व विकलांग व्यक्तियों के लिए भोजन उपलब्ध करवाने के बारे में जो कहा गया था उसे भी यहां लिखा जा रहा है। याचिकाकर्ता के अनुसार लगभग 15 करोड़ व्यक्ति अन्त्योदय अन्न योजना कार्ड के हकदार है। भारत को निर्देशित किया जाता है कि वे निम्न श्रेणियों के व्यक्तियों को भी अन्त्योदय अन्न योजना में शामिल करें -

1. बूढ़े, लाचार, विकलांग, बेसहारा पुरुष व महिलायें, गर्भवती महिलाएं व बच्चों को दूध पिलाने वाली माताएं

2. विधवा व वे एकल महिलाएं जिनका कोई सहारा नहीं है

3. 60 साल व उससे ऊपर के व्यक्ति जो बेसहारा है व जिनके पास आजीविका का कोई नियमित जरिया नहीं है



4. वे परिवार जिनमें कोई विकलांग व्यक्ति है
5. ऐसा परिवार जहां वृद्धावस्था, शारीरिक व मानसिक बीमारी, सामाजिक रीति-रिवाजों, विकलांग व्यक्ति को देखभाल तथा अन्य किन्हीं वजहों से कोई ऐसा व्यक्ति नहीं हो जो घर के बाहर कमाई के लिए जा सके।
6. आदिम (primitive) जनजातियां

इनके अलावा ऊपर हमने बीपीएल कार्ड धारकों को अनाज की प्रभावी वितरण के संदर्भ में जो बातें कही वे सभी उन पर भी लागू होगी जो अंत्योदय अन्न योजना में शामिल हैं।

मध्याह्न भोजन के संबंध में 28 नवम्बर, 2001 के अपने आदेश में इस कोर्ट ने राज्य सरकारों व केन्द्र शासित प्रदेशों को निर्देशित किया था कि वह कम से कम 200 दिनों तक प्रत्येक सरकारी व सरकारी सहायता से चलने वाले प्राथमिक स्कूलों में हर बच्चे को कम से कम 300 कैलोरी व 8-12 ग्राम प्रोटीन युक्त भोजन उपलब्ध करवायें। यह भी कहा गया था कि वे सरकारें जो कि पके हुए खाने की बजाय सूखा राशन बच्चों को दिलवा रही हैं वे इस आदेश के जारी होने के तीन महीनों के भीतर अपने राज्य के आधे जिलों के सभी सरकारी व सरकारी सहायता प्राप्त स्कूलों के पके हुए भोजन को देना शुरू कर देगी व इस अवधि के तीन महीने के भीतर बचे हुए जिलों में भी पका हुआ भोजन देने का प्रावधान लागू हो जाएगा। कुछ सरकारें इस आदेश के पालन में विद्यार्थियों को पका हुआ भोजन दे रही हैं। लेकिन हमें कहा गया है कि डेढ़ साल गुजर जाने के बाद भी कुछ राज्यों में इस दिशा में शुरुआत भी नहीं हुई है। इस मामले में बिहार, झारखंड व उत्तर प्रदेश का नाम खासतौर पर सामने आया है। इन तीनों राज्यों में अभी यह काम शुरू भी नहीं हुआ जबकि कुछ राज्य पकाए हुए भोजन के वितरण के आदेश की पूरी तरह पालन कर रहे हैं। झारखंड व उत्तर प्रदेश के वकील कोर्ट के आदेश को लागू न कर पाने की कोई संतोषजनक वजह नहीं बता सके। इन राज्यों से कोई शपथपत्र या जवाब भी नहीं दिया। बिहार के वकील बीबी सिंह ने बिहार सरकार के राहत व पुर्नवास विभाग के सचिव व राहत कमिश्नर के हवाले से यह सूचना दी है कि बिहार सरकार प्रायोगिक रूप में इस योजना को पंचायतों के माध्यम से कुछ ब्लॉकों में लागू करने का विचार कर रही है। अभी तक यह आदेश लागू न हो पाने की दो वजह बताई गई है - पहली, कच्चे अनाज को पके हुए भोजन में तब्दील करने पर आने वाले खर्च की व्यवस्था के संबंध में फैसला न हो पाना व दूसरा पंचायती राज संस्थाओं द्वारा बच्चों की पढ़ाई के साथ समझौता किये बिना सभी "योग्य" विद्यार्थियों को नियमित रूप से पका हुआ खाना उपलब्ध करवाने की क्षमता बढ़ाने में हुई देरी। इससे अस्पष्ट जवाब नहीं हो सकता। मसलन जब वे इस योजना को लागू करना चाहते हैं तो कितने जिलों में लागू करेंगे, इसके लिए क्या योजना बनाई गई है यह सारा ब्यौरा भी सरकार की ओर से दिये गए जवाब में नहीं दिया गया है। हमें बताया गया है कि बिहार में 38 जिले हैं। अतः हम सरकार को यह आदेश देते हैं कि तुरन्त कम से कम 10 जिलों में, जो कि सरकार के हिसाब से सबसे गरीब हों, उपरोक्त स्क्रीम को कोर्ट के निर्देशानुसार लागू करें। इसी प्रकार उत्तर प्रदेश, झारखंड व अन्य राज्यों को भी निर्देशित किया जाता है कि वे अपने हिसाब से सबसे गरीब कम से कम 25 प्रतिशत जिलों में इस योजना को लागू करें।

8 मई, 2002 के आदेश के जरिए डॉ. एन सी सक्सेना, पूर्व नियोजन सचिव, भारत सरकार व श्री एस आर शंकरन, पूर्व सचिव, ग्रामीण विकास, भारत सरकार को इस कोर्ट के कमिश्नरों के तौर पर नियुक्त किया गया था। इनसे अपेक्षा थी कि वे इस मामले में शिकायतों के निबटारे की प्रक्रिया पूरी होने के बाद यह देखेंगे कि कोई ऐसा मुद्दा तो शेष नहीं रहा जिस पर कार्यवाही होना शेष हो। बाद के आदेशों में सरकार को यह कहा गया था कि वे इन दोनों कमिश्नरों को उनकी जिम्मेदारियों को निभाने में सहयोग करें। श्री शंकरन ने पूर्व में सरकार को पत्र लिखकर अपनी खराब सेहत की वजह से कमिश्नर के रूप में काम करने में असमर्थता व्यक्त की थी। श्री

गांजालविस (याचिकाकर्ता के वकील) ने कहा है कि शंकरन से अनुरोध करते हैं कि वे डॉ. सक्सेना के साथ कमिश्नर के रूप में काम शुरू करें, जिसके संबंध में पहले ही आदेश दिया जा चुका है।

इस आदेश की प्रतियां सभी राज्योंकेन्द्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिवों को भेजी जाएं। राज्य सरकारों व केन्द्र शासित प्रदेशों को निर्देशित किया जाता है कि वे इन आदेशों की पालन के संदर्भ में की गई कार्यवाही से कोर्ट को शपथपत्र के जरिये सूचित करें। यह शपथपत्र 8 अगस्त, 2003 या उससे पूर्व दाखिल किया जाना चाहिए। भारत सरकार भी उसी तारीख तक अपनी ओर से इस मामले में की गई कार्यवाही की बाबत शपथपत्र दाखिल करेगी। इस मामले में आगामी सुनवाई दिनांक 19 अगस्त, 2003 को होगी।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196

पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता  
बनाम  
भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी

दिनांक 05 मई 2003

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वायके सभरवाल

माननीय न्यायाधीश एचके सेमा

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

**आदेश**

यह मुद्दा विद्वान अधिवक्ता कॉलिन गोन्साल्विस द्वारा उठाया गया। इन्होंने उस पत्र की सच्ची प्रतिलिपि भी दिखाई जो कि उन्होंने 3 मई 2003 को भारत सरकार के अटॉर्नी जनरल को लिखा था। यह पत्र 2 मई 2003 के जारी आदेश के उपलक्ष्य में था। कोई भी अधिवक्ता भारत सरकार कि ओर से उपस्थित नहीं हुआ। अधिवक्ताओं को सुनने के बाद हम भारत सरकार को आदेश देते हैं कि जब तक इस मुद्दे पर अगली सुनवाई नहीं हो जाती तब तक किसी भी व्यक्ति को तत्कालिन गरीबी रेखा की सूची से बाहर नहीं निकाला जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(अंतरिम राहत और अंतरिम निर्देश एवं अतिरिक्त दस्तावेज और ऑफिस रिपोर्ट दायर करने की याचिकाओं के साथ)  
(अतिरिक्त दस्तावेज दायर करने की अनुमति की याचिका के साथ)  
(और अधिक विचार करने के लिए)

**दिनांक 16 जनवरी 2004**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वाईके सभरवाल

माननीय न्यायाधीश एआर लक्ष्मणन

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

पी. रमेश कुमार, अधिवक्ता

सीमा कुमार, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित आदेश सुनाया :

**आदेश**

सॉलिसिटर जनरल के अनुरोध पर मुकदमे की सुनवायी स्थगित की जाती है। इस बाच भारत संघ द्वारा दायर आईए का जवाब दायर कर दिया जाए। आइए-संख्या 31

आइए-संख्या 31/2001 में संलग्न रिपोर्ट को हमने देखा। ऐसा मालूम पड़ता है कि यह रिपोर्ट भोजन और काम का अधिकार, पश्चिम बंगाल नेटवर्क के संयोजक सुकुमार गायने और इस अदालत द्वारा नियुक्त आयुक्त की सलाहकार अनुराधा तलवार द्वारा 12 दिसम्बर, 2003 से 14 दिसम्बर 2003 के बीच जलपाईगुड़ी चाय बागान के दौरे का परिणाम है। अगली तारिख पर पश्चिम बंगाल इस रिपोर्ट का जवाब देगा और इस बीच इस रिपोर्ट में जिन मुद्दों और कुपोषण की घटनाओं का जो जिक्र किया गया है उसे दूर करने के जो भी संभव उपाय हो वह करे। जवाब दस दिनों के अंदर दायर कर दिया जाए।

इस बीच आयुक्तों से अनुरोध किया जाता है कि वे रिपोर्ट में जो कुछ उजागर किया गया है, और विशेषकर निर्देश संख्या 1 से 7 की जो मांग की गयी है उस पर अपने सुझाव देंगे।

मुकदमे की सुनवायी दो सप्ताह बाद होगी।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनिन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 20 अप्रैल 2004**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वायके सभरवाल

माननीय न्यायाधीश बीएन अग्रवाल

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

पी. रमेश कुमार, अधिवक्ता

अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

**आदेश**

हमने श्री कॉलिन गान्जाल्वेस, याचिकाकर्ता के वरिष्ठ अधिवक्ता श्री राजू रामचंद्रन, भारतीय संघ के अतिरिक्त महान्यायवादी, श्री एमएल वर्मा, वरिष्ठ अधिवक्ता मध्यस्थ हैलथ इंडिया, तथा विभिन्न राज्यों का प्रतिनिधित्व कर रहे अधिवक्ताओं को सुना। हमने समिति की दिनांक 28 जनवरी 2004 की विशेष रिपोर्ट तथा प्रस्तुत की गई अन्य प्रासंगिक सामग्रियों को भी देखा है। पूर्व में पारित अपने एक आदेश में न्यायालय ने गौर किया था कि गरीबों के अधिसंख्यक भाग के अस्तित्व पर इस जनहित याचिका का, उनके जीवन के अधिकार पर, तथा जो लोग अपने परिवारों के लिए दो वक्त का भोजन नहीं जुटा सकते उनके भोजन के अधिकार पर और सूखे तथा अकाल के कारण उनकी और अधिक गंभीर होती जा रही स्थिति पर प्रभाव पड़ेगा।

28 नवम्बर 2001 को इस न्यायालय ने राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों को निर्देश दिया था कि वे प्रत्येक सरकारी तथा सरकारी सहायता से चल रही प्राथमिक शाला में पढ़ रहे प्रत्येक बालक/बालिका के लिए मध्याह्न भोजन की व्यवस्था करें, जिसमें कम से कम 300 कैलोरी तथा 8-12 ग्राम प्रोटीन हो, तथा जो वर्ष में कम से कम 200 दिन तक उपलब्ध करवाया जाए। उक्त आदेश में यह भी कहा गया था कि जो सरकारें पके हुए भोजन के बदले मात्र राशन उपलब्ध करवा रही हैं, वे भी आदेश के तीन माह के अंदर प्रदेश के आधे जिलों (उनका क्रम गरीबी के आधार पर तय किया जाए) में चल रही सरकारी तथा सरकारी सहायता प्राप्त प्राथमिक शालाओं में पके हुए भोजन की व्यवस्था करें तथा आगामी तीन माह में शेष जिलों में भी पका भोजन ही उपलब्ध करवाया जाए।

29 नवम्बर 2002 के आदेश में यह भी स्पष्ट किया गया था कि अगर इन आदेशों की पालना में लगातार कोताही बरती जाती है तो संबंधित राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिव/प्रशासक इसके लिए जिम्मेदार ठहराए जाएंगे। न्यायालय का ध्यान इस ओर बंटया गया है कि इन आदेशों के जारी होने के बावजूद कुछ राज्यों ने तो इस दिशा में शुरूआत ही नहीं की है। 2 मई, 2003 के आदेश में इस न्यायालय ने गौर किया था कि किस प्रकार कुछ राज्यों में इन आदेशों की खुली अवहेलना की जा रही है। इस आदेश में बिहार, झारखण्ड तथा उत्तर

प्रदेश का विशेष उल्लेख किया गया था। जिस प्रकार का शपथपत्र प्रस्तुत किया गया, उस पर भी टिप्पणी की गई क्योंकि बिहार ने अपने शपथपत्र में यह उल्लेख नहीं किया कि वह मध्याह्न भोजन का प्रावधान कब से प्रारंभ करेगा, कितने जिलों में इसे प्रारंभ करना प्रस्तावित है तथा इसके लिए क्या योजना बनाई गई है। आदेश में इस बात पर गौर किया गया कि उक्त शपथपत्र में हर संभव जानकारी गायब है। अंततः बिहार राज्य को निर्देश दिया गया कि वह यह योजना दस जिलों, जो उसकी नजर में गरीब तक हों, में क्रियान्वित करे। इसी प्रकार उत्तर प्रदेश, झारखण्ड तथा अन्य राज्यों को भी कम से कम 25 फीसदी गरीबतम जिलों में योजना की सार्थक शुरुआत करने का आदेश दिया गया।

2 मई 2003 के आदेशों के बाद शालाओं में पके हुए मध्याह्न भोजन के क्रियान्वयन तथा दिशा के संबंध में कई रिपोर्टें प्रस्तुत की गई हैं जो 28 नवम्बर 2001 के आदेश की दिशा में हुई प्रगति के संबंध में हैं।

हमने बिहार, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र, दिल्ली, पश्चिम बंगाल, हिमाचल प्रदेश, उत्तरांचल, मध्य प्रदेश तथा हरियाणा द्वारा प्रस्तुत शपथपत्रों को पढ़ा तथा उनका प्रतिनिधित्व कर रहे अधिवक्ताओं को सुना। अन्य राज्य तथा केंद्र शासित प्रदेश भी हैं जिनके विषय में उक्त आयुक्तों की रिपोर्ट में टिप्पणी की गई है। कुछ राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों ने इतने वर्ष बीत जाने के बावजूद कोई शुरुआत नहीं की है; तो कुछ ने आंशिक शुरुआत की है; तो कुछ ने सांकेतिक शुरुआत की है; केवल कुछ ही राज्य ऐसे हैं जिन्होंने 28 नवम्बर 2001 के पारित पके हुए मध्याह्न भोजन के आदेश को पूरी तरह लागू किया है।

जिन राज्यों ने शुरुआत करने का दावा किया है और जो इस योजना को आंशिक रूप से लागू कर रहे हैं, उनमें से भी कुछ ने इस न्यायालय को समूची जानकारी नहीं दी है जिससे, क्रियान्वयन के विस्तार को जाना जा सके। अधिकांश शपथपत्रों में केवल स्कूलों तथा छात्र-छात्राओं की संख्या दी गई है, जहां योजना लागू की जा रही थी। आवश्यकता इस बात की थी कि मात्र यह उल्लेख किया जाता कि किसी राज्य/केंद्र शासित प्रदेश विशेष में, कितनी शालाओं में पके हुए मध्याह्न भोजन की व्यवस्था की जाएगी तथा उन शालाओं के कितने छात्र-छात्राओं को इस योजना के तहत योग्य मान कर भोजन उपलब्ध करवाया जाएगा। शपथपत्रों में अधूरी सूचना दी गई है तथा योग्य शालाओं तथा छात्र-छात्राओं की संख्या का उल्लेख नहीं किया गया है।

बहरहाल आयुक्तों की द्वितीय रिपोर्ट की तालिका-1 दर्शाती है कि कुल राज्यों में से कितने राज्यों ने योजना को पूरी या आंशिक तौर पर लागू किया है और कितने राज्यों ने आयुक्तों की पूछताछ पर कोई प्रतिक्रिया नहीं की है। फिर भी उक्त रिपोर्ट के बाद यह कहा जा सकता है कि स्थिति में कुछ सुधार अवश्य हुआ है व कुछ राज्यों ने सांकेतिक शुरुआत की है पूर्व अनुभव के आधार पर आयुक्तों की रिपोर्ट कहती है कि पौष्टिक मध्याह्न भोजन बच्चों को भूख से बचाने में प्रभावी सिद्ध हुए हैं तथा इनसे स्कूलों में बालिकाओं की उपस्थिति में इजाफा हुआ है। रिपोर्ट यह भी गौर करती है कि कुछ शालाओं में अवकाशों के दौरान भी मध्याह्न भोजन उपलब्ध करवाया जाता है, विशेषकर सूखाग्रस्त इलाकों में। सूखाग्रस्त क्षेत्रों में अवकाशों के दौरान भी मध्याह्न भोजन उपलब्ध करवाने की वांछनीयता पर कोई प्रश्न उठा नहीं सकता, जहां बच्चे एक समय के भोजन से भी वंचित हैं।

यह पीड़ादायक विषय है कि साढ़े तीन वर्ष गुजर जाने के बावजूद 28 नवम्बर 2001 के आदेश को सभी राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों ने पूरी तरह लागू नहीं किया है। जैसा पहले कहा जा चुका है कई राज्यों ने इसे लागू करने से संबंधित आधी-अधूरी जानकारी और आंकड़े दिए हैं। हम यह भी स्पष्ट करना चाहते हैं कि अगर 2 मई 2003 के आदेश द्वारा कुछ राज्यों को शुरुआत में कुछ जिलों से प्रारंभ करने की छूट दी गई है तो इसका अर्थ यह नहीं है कि अदालत ने 28 नवम्बर 2001 के आदेश में निहित अपनी मंशा को संशोधित कर दिया है या बदल लिया है। यह प्रत्येक राज्य तथा सभी केंद्र शासित प्रदेशों का संवैधानिक दायित्व है कि वे 28 नवम्बर

2001 के आदेश में निहित निर्देशों को शब्दशः व उसकी मंशा को पूर्णतः लागू करें। यहां यह भी गौर किया जाए कि हैल्थ इंडिया द्वारा दिए गए सुझावों पर उपयुक्त समय में विचार किया जाएगा।

याचिकाकर्ता ने इस ओर ध्यान बंटाय है कि प्रधानमंत्री द्वारा 15 अगस्त 2003 को राष्ट्र के नाम अपने संबोधन में मध्याह्न भोजन की योजना को दसवीं कक्षा तक के छात्र-छात्राओं को विस्तृत करने का उल्लेख किया गया था। सुझाव यह है कि यह विस्तार जल्द से जल्द किया जाए। जवाब में यह कहा गया है कि एक बार प्राथमिक स्तर के लिए जब इस योजना को पुख्ता तौर पर लागू कर लिया जाएगा तब दसवीं कक्षा तक के लिए इसे चरणबद्ध रूप से फैलाने के प्रश्न पर विचार होगा। इस संबंध में विभिन्न राज्यों को कहा गया है कि वे दसवीं कक्षा तक के छात्र-छात्राओं के लिए योजना लागू करने पर आने वाले खर्च व अन्य व्यवस्थात्मक आवश्यकताओं पर अपने नजरिए को सामने रखें।

आगे याचिकाकर्ता ने भारत सरकार द्वारा मध्याह्न भोजन योजना के रूपान्तरण व्यय के बंटवारे के विषय में नियुक्त अभिजित सेन समिति के सुझावों का भी हवाला देते हुए सुझाया है कि सरकार को उस योजना को लागू करना चाहिए। सरकार वर्तमान में इसको लागू करने के पक्षों पर संबंधित मंत्रालयों तथा योजना आयोग के साथ मिलकर योजना क्रियान्वयन के रूपान्तरण व्यय पर आंशिक सहायता उपलब्ध करवाने के विषय में विचार कर रही है।

अब तक जो कहा गया उसे मद्दे नजर रखते हुए पके हुए मध्याह्न भोजन योजना के विषय में हम निम्न निर्देश जारी करते हैं :

1. जिन राज्यों व केंद्र शासित प्रदेशों ने 28 नवम्बर 2001 को दिए गए निर्देशों को अब तक पूरी तरह से लागू नहीं किया है, वे उसे समूचे राज्यकेंद्र शासित प्रदेश में अवकाश के बाद प्राथमिक शालाएं खुलने पर पूर्णतः लागू करेंगे, जो किसी हालत में 1 सितंबर 2004 के पहले ही लागू किए जाएं।
2. सभी मुख्य सचिवप्रशासकों को निर्देश दिया जाता है कि वे निर्देश संख्या 1 के संबंध में अपनी-अपनी अनुपालना रिपोर्ट 15 सितंबर 2004 को या उससे पहले प्रेषित करेंगे।
3. पके हुए भोजन का रूपान्तरण व्यय, किसी भी हालत में छात्र-छात्राओं या उनके माता-पिता से नहीं वसूला जाए।
4. भोजन पकाने वाले रसोइयों या उनके सहायकों की नियुक्ति में दलितों, अनुसूचित जाति तथा जनजाति के लोगों को प्राथमिकता दी जाए।
5. केंद्र सरकार शोध वाले रसोईघरों का प्रावधान करेगी तथा मध्याह्न भोजन को पकाने पर आने वाले रूपान्तरण व्यय के लिए राशियां उपलब्ध करवाएगी। समय-समय पर केंद्र सरकार खाद्यान्न कम मात्रा में उठाने पर निगहबानी करे।
6. उत्तरांचल के विषय में यह बताया गया है कि वहां योजना यह सभी स्कूलों में लागू की जा रही है। आयुक्तों को छूट है कि वे वहां निरीक्षण करें तथा अगर ऐसा नहीं है तो न्यायालय को सूचित करें।
7. सूखाग्रस्त इलाकों में मध्याह्न भोजन गर्मी के अवकाश के दौरान भी उपलब्ध करवाया जाए।
8. भारत सरकार तीन माह के अन्दर एक शपथपत्र प्रस्तुत करे जिसमें वह बताए कि प्रधानमंत्री की घोषणा के अनुरूप मध्याह्न भोजन योजना को कब से दसवीं कक्षा तक के लिए विस्तृत किया जाना संभव होगा। शपथपत्र यह भी बताए कि किस समय सीमा के अंदर सरकार अभिजित सेन समिति के सुझावों को लागू करने वाली है, जिस विषय में वह संबंधित मंत्रालय तथा योजना आयोग से चर्चाएं भी कर चुकी है।

9. बेहतर ढांचे, बेहतर सुविधाएं (सुरक्षित पेयजल आदि), करीबी निगहबानी (नियमित निरीक्षण आदि) तथा योजना की गुणवत्ता के लिए अन्य सुरक्षात्मक उपायों तथा भोजन में जो दिया जाए उसे सुधारने के प्रयास किए जाएं ताकि प्राथमिक शालाओं के बच्चों को पौष्टिक भोजन मिल सके।  
इस योजना के क्रियान्वयन के मुद्दे पर सितंबर 2004 में विचार किया जाएगा।

### एसजीआर योजना - रोजगार गारंटी

इस योजना के विषय में निम्नोक्त निर्देश जारी किए जाते हैं :

1. 2 मई 2003 के आदेश में खाद्यान्न तथा राशि को दुगना करने के जो निर्देश दिए गए थे वे इस वर्ष भी लागू होंगे।
2. राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों को निर्देशित किया जाता है कि वे मजदूरों को न्यूनतम मजदूरी का भुगतान करें तथा ऐसी मशीनों का उपयोग बंद करें जो मजदूरों को विस्थापित करती हों।
3. सभी सार्वजनिक दस्तावेज, मय मस्टर रोल के उन लोगों को जो उन्हें चाहते हों, दस्तावेजों को उपलब्ध करवाने की कीमत पर उपलब्ध करवाए जाएं, यह कीमत उन दस्तावेजों की प्रतियों की कीमत से अधिक न हो।
4. केंद्र सरकार राज्य सरकारों को समय पर राशियां तथा खाद्यान्न आवंटित करें।
5. राज्य सरकारों को निर्देशित किया जाता है कि वे उपरोक्त राशियों तथा खाद्यान्नों के समूचे आवंटन का उपयोग करें तथा न तो उन्हें वर्ष के अंत में अनुपयुक्त (लैप्स) बताए न आगामी वर्षों में उनमें कोई कटौती होने दे।
6. अगर कुछ अन्य राज्य सरकारें अपनी वित्तीय सीमाओं के कारण मजदूरी का भुगतान आंशिक रूप से अनाज व आंशिक रूप से रुपयों के बदले 100 प्रतिशत खाद्यान्न के रूप में करना चाहें तो वे इस विषय में केंद्र सरकार से संपर्क करें। ऐसे प्रत्येक मामले पर विचार कर केंद्र सरकार उन्हें 100 प्रतिशत मजदूरी का भुगतान खाद्यान्न के रूप में करने की अनुमति दे सकती है।

### अन्त्योदय अन्न योजना

इस योजना के संबंध में निम्नोक्त निर्देश जारी किए जाते हैं :

1. भारत सरकार दो माह की अवधि में ऐसे दिशानिर्देश जारी करे ताकि अन्त्योदय अन्न योजना में शामिल किए जाने के लिए बीपीएल कार्डों की मौजूदा स्थिति का निपटारा हो जाए।
2. केंद्र सरकार सभी राज्यों को निर्देश दे कि वे अन्त्योदय योजना संबंधी कार्ड जारी करने की प्रक्रिया को तेज करें, विशेष कर पिछड़ी जनजातियों को। राज्य सरकारों को दिए गए निर्देशों को उन्हें शब्दशः व मंशा के अनुरूप लागू करना होगा।  
अन्य योजनाओं के संदर्भ में विचार के लिए इस याचिका को 27 अप्रैल 2004 को सूचीबद्ध किया जाए।



**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 27 अप्रैल 2004**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश श्री वायके सभरवाल

माननीय न्यायाधीश श्री बीएन अग्रवाल

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

पी. रमेश कुमार, अधिवक्ता

प्रिया किरण, अधिवक्ता

अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

**आदेश**

**राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम**

हमने कुछ समय तक श्री गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता तथा श्री राजू रामचंद्रन अतिरिक्त महा न्यायवादी को सुना। इस देश के गरीब नागरिकों के लिए बनाई गई योजनाओं पर इस न्यायालय ने समय-समय पर कुछ आदेश पारित किए हैं। यह लगता है कि कुछ राज्यों ने ऐसी कुछ योजनाओं को बंद कर दिया है। एक अंतरिम उपाय के रूप में, जब तक इस मामले की विस्तृत सुनवाई नहीं हो जाती, हम निर्देश देते हैं कि ऐसी कोई भी योजना जो इस न्यायालय के आदेशों के अंतर्गत आती हो, मय राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना, राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना, खासतौर से अन्नपूर्णा तथा राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना का, बिना इस न्यायालय की पूर्व अनुमति के न तो बंद किया जाए न किसी प्रकार से सीमित किया जाए। अन्य शब्दों में इसका अर्थ है कि आगामी आदेशों तक ये योजनाएं चालू रहेंगी और उन सबको लाभ पहुंचाती रहेंगी जो इन योजनाओं के तहत आते हैं। हम आशा करते हैं भारत सरकार तथा राज्य सरकारें अपनी प्रक्रियाओं को अधिक सरल बनाएंगी ताकि अधिक से अधिक योग्य व्यक्तियों को इन योजनाओं का लाभ मिलता रहे।

इस आदेश की प्रति प्रत्येक राज्यकेंद्र शासित प्रदेश के मुख्य सचिवप्रशासक को भेजी जाएगी। भारतीय संघ, संबंधित मंत्रालयों के माध्यम से स्वयं भी राज्योंकेंद्र शासित प्रदेशों को निर्देशित करेगी कि वे इस आदेश की अनुपालना करें।

**समेकित बाल विकास योजना**

समेकित बाल विकास योजना के संदर्भ में 28 नवम्बर 2001 को निर्देश जारी किए गए थे। आभास होता है कि इस आदेश के तहत आने वाले अधिकांश लाभार्थियों को उपरोक्त योजना का लाभ नहीं मिल रहा है। हमने श्री

गोन्ज़ाल्विस के निवेदनों को सुना है तथा आयुक्तों द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रतिवेदन को पढ़ा है। हमारे सम्मुख जो तथ्य व आंकड़े प्रस्तुत किए गए उनसे यह स्पष्ट है कि 0 से 6 वर्ष की आयु के बच्चों की भारी संख्या कुपोषित है। ये आंकड़े राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य योजना द्वारा किए गए सर्वेक्षणों पर आधारित हैं। ये नन्हें बालक हमारे देश का भविष्य हैं। साथ ही, यह आभास भी होता है कि केरला तथा तमिलनाडु के अलावा, जहां इस योजना का लाभ 50 प्रतिशत योग्य बालकों को मिल रहा है, देश के शेष राज्यों में औसतन लाभ 25 फीसदी से भी कम बालकों को पहुंच रहा है। बिहार, उत्तर प्रदेश, झारखंड तथा उत्तरांचल की स्थिति चिंताजनक लगती है। 2002-2003 के सर्वेक्षण के अनुसार बिहार में कुल योग्य बच्चों में मात्र 12.6 प्रतिशत बच्चों तक पूरक पोषण पहुंच रहा है। श्री राजू रामचंद्रन, अतिरिक्त महान्यायवादी ने अल्पकालिक स्थगन की प्रार्थना की है कि वे इस मसले पर संबंधित अधिकारियों से चर्चा कर निवेदन प्रस्तुत करेंगे, ताकि 28 नवम्बर 2001 के आदेश की अनुपालना सुनिश्चित करने के संबंध में निर्देश जारी किए जा सकें।

प्रार्थना के अनुरूप यह मामला 29 अप्रैल 2004 तक के लिए स्थगित किया जाता है।

बीपीएल (गरीबी रेखा से नीचे जी रहे लोगों की योजना)

यह मामला, ग्रीष्मावकाश के बाद अदालत खुलने पर सुना जाएगा।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 29 अप्रैल 2004**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वायके सभरवाल

माननीय न्यायाधीश बीएन अग्रवाल

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

पी. रमेश कुमार, अधिवक्ता

सीमा कुमार, अधिवक्ता

अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

**आदेश**

अधिवक्ता की सहायता से हमने विभिन्न दस्तावेजों पर गौर किया जिसमें सीएजी द्वारा सन् 2000 में तैयार की गई रिपोर्ट संख्या 1 तथा भारत सरकार के योजना आयोग द्वारा स्वास्थ्य, पोषण एवं परिवार कल्याण कार्यक्रम की प्रगति समीक्षा (फरवरी 2001) भी शामिल थे। योजना आयोग के उपरोक्त दस्तावेज से यह स्पष्ट है कि समेकित बाल विकास योजना संभवतः दुनिया का सबसे बड़ी पूरक आहार कार्यक्रम है जिसे 1975 में निम्नोक्त लक्ष्यों को ध्यान में रखते हुए प्रारंभ किया गया था।

- i) 0-6 वर्ष की आयु के बालकों के स्वास्थ्य व पोषण स्तर को पूरक आहार द्वारा सुधारना और राज्य के स्वास्थ्य विभागों द्वारा आवश्यक स्वास्थ्य निवेश सुनिश्चित करना;
- ii) शाला पूर्व आयु के बालकों को उत्प्रेरण व शिक्षा द्वारा मनोवैज्ञानिक व सामाजिक विकास के लिए आवश्यक परिस्थितियां उपलब्ध करवाना;
- iii) गर्भवती व स्तनपान करवाने वाली माताओं को पूरक आहार उपलब्ध करवाना;
- iv) बालकों की समुचित देखभाल को बेहतर बनाने के लिए माताओं को स्वास्थ्य तथा पोषण संबंधी शिक्षा देना;
- v) बाल विकास को प्रोत्साहित करने के लिए विभिन्न विभागों के बीच नीति व क्रियान्वयन का प्रभावी समन्वय स्थापित करना।

उपरोक्त दस्तावेज के तथ्यों व आंकड़ों से लगता यह है कि यद्यपि यह योजना बालकों के विकास, विशेषकर कुपोषित व अल्पपोषित बालकों के विकास की; विस्तृत योजना है और इसमें 0 से 6 वर्ष की आयु के सभी बालकों को शामिल करने की मंशा प्रकट की गई है, फिर भी अल्पपोषित या कुपोषित बालकों व योजना के अन्य लाभार्थियों तक पोषाहार पहुंचे, यह सुनिश्चित करने के लिए जमीनी स्तर पर काफी कुछ किया जाना चाहिए।

यह पोषाहार आंगनवाड़ी केंद्रों के मार्फत बच्चों तक पहुंचाया जाता है। देश में कुल छह लाख केंद्र हैं। भारत सरकार के मानकों के अनुसार 1000 की आबादी (आदिवासी क्षेत्रों में 700) पर एक केंद्र है। याचिकाकर्ता के अनुसार इसी मानक के हिसाब से चलें तो देश में कुल 14 लाख आंगनवाड़ी केंद्र होने चाहिए। भारत सरकार के अनुसार आंगनवाड़ी केंद्रों की संख्या 12 लाख ही होगी। हम भारत सरकार को निर्देश देते हैं वह 3 माह की अवधि में एक शपथपत्र प्रेषित करे तथा उसमें यह उल्लेख करे कि किस अवधि में वह आंगनवाड़ी केंद्रों की संख्या बढ़ाकर 14 लाख करेगी। हमने गौर किया है कि पोषाहार की लागत का मानक 1 रुपए प्रति बालक है जो 1991 में निर्धारित किया गया था। भारत सरकार को इस 1 रुपए के मानक संशोधित करने पर विचार करना चाहिए तथा अपने सुझाव शपथपत्र में शामिल करने चाहिए।

स्वीकृत आंगनवाड़ी केंद्रों के संबंध में हम निर्देश देते हैं कि उन्हें 30 जून 2004 तक पूर्णतः कार्यान्वित कर दिया जाए। हम आगे यह निर्देश भी देते हैं कि स्वीकृत आंगनवाड़ी केंद्र, बालकों, किशोरी बालिकाओं तथा गर्भवती व स्तनपान करवाने वाली माताओं को इस योजना के तहत वर्ष में 300 दिन पोषाहारपूरक आहार उपलब्ध करवाएं।

हम सभी मुख्य सचिवों को निर्देश देते हैं कि वे 1 अप्रैल 2003 से 31 मार्च 2004 की अवधि के दौरान स्वीकृत आंगनवाड़ी केंद्रों में कितने बालक-बालिकाओं, किशोरियों, गर्भवती व स्तनपान कराती माताओं को पोषाहारपूरक आहार दिया गया, तथा उपरोक्त अवधि में कितने दिनों तक दिया गया यह जानकारी दें। यह रिपोर्ट 31 जुलाई 2004 तक प्रेषित की जाए। यह मामला अगस्त 2004 को सुनवाई के लिए सूचीबद्ध किया जाए।

गरीबी रेखा वाले प्रश्न पर भी जुलाई 2004 के बदले, उसी दिन विचार किया जाएगा।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 17 अगस्त 2004** सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश बीएन अग्रवाल  
माननीय न्यायाधीश एचके सेमा

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता  
पी. रमेश कुमार, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

आंध्र प्रदेश, असम, बिहार, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, मिजोरम, ओडिसा, सिक्किम राज्यों और दमन और दिव और लक्षद्वीप संघ शासित क्षेत्रों को चार सप्ताह का समय दिया जाता है कि वे इस बीच अपने अपने मुख्य सचिवों की रिपोर्टों को हलफनामे के साथ दायर करें, अगर कोई राज्य ऐसा नहीं करता है तो उस राज्य के मुख्य सचिव को सुनवायी की अगली तारीख पर कोर्ट में खुद उपस्थित रहना होगा।

जहां तक छत्तीसगढ़, मेघालय और नगालैंड राज्यों का सवाल है तो इनकी तरफ से अधिवक्ताओं ने उपस्थिति तो दर्ज करायी है लेकिन न तो इन राज्यों के मुख्य सचिवों की रिपोर्ट/हलफनामा ही दायर की गयी और न किसी अधिवक्ता द्वारा इन राज्यों का प्रतिनिधित्व ही किया गया। मुख्य सचिवों की रिपोर्ट को इस बीच हलफनामे पर दाखिल कर दिया जाए अन्यथा ऐसा न कर पाने वाले राज्य के मुख्य सचिव को अगली तारीख पर कोर्ट में उपस्थित रहना होगा।

आइए-संख्या 37 : याचिकाकर्ता को नोटिस जारी की जाती है।

16 दिसम्बर, 2004 को अगली सुनवायी होगी।

भारत का सर्वोच्च न्यायालय  
कार्यवाही का रिकॉर्ड  
रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001

पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता  
बनाम  
भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी

दिनांक 16 सितम्बर 2004 सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वाईके सभरवाल  
माननीय न्यायाधीश डीएम धर्माधिकारी  
माननीय न्यायाधीश तरुण चटर्जी

**याचिकाकर्ता के लिए**

पी. रमेश कुमार, अधिवक्ता  
अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

याचिकाकर्ता की ओर से पेश होते हुए विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता कॉलिन गोन्साल्विस ने अगस्त 2004 में तैयार की गयी आयुक्त की पांचवी रिपोर्ट हमें सौंपी। विद्वान अधिवक्ता के अनुसार रिपोर्ट में कहा गया है कि कुछ राज्यों में दोपहर के भोजन और कुछ अन्य योजनाओं की शुरुआत तक नहीं की जा सकी है। आगे उन्होंने कहा कि रिपोर्ट में की गयी अनुशंसा के आधार पर तत्काल कुछ निर्देश देने की आवश्यकता है ताकि योजनाओं को अर्थपूर्ण ढंग से लागू किया जा सके और इन योजनाओं का लाभ उन लोगों तक प्रभावी ढंग से पहुंचाया जा सके जिनके लिए समय समय पर भारत सरकार ये योजनाएं बनाती रही है। राज्य सरकारों की पैरवी कर रहे जो भी अधिवक्तागण अपर्णा भट्ट से मिलेंगे उन्हें तीन दिनों के भीतर रिपोर्ट की कॉपी दे दी जाएगी। केन्द्र सरकार और राज्य सरकारें 1 अक्टूबर, 2004 तक जवाब दे सकते हैं। हम निम्नलिखित राज्यों को निर्देश देते हैं—

1. उत्तर प्रदेश
2. बिहार
3. झारखंड
4. छत्तीसगढ़
5. मध्य प्रदेश
6. दिल्ली

7. पश्चिम बंगाल
8. असम
9. मणिपुर
10. राजस्थान

हम केन्द्र सरकार से भी उम्मीद करते हैं कि निर्धारित समय के अंदर वह भी अपना जवाब दे दे। रिपोर्ट पर विचार करने के लिए मुकदमे की सुनवायी 7 अक्टूबर 2004 को पुनः की जाएगी। अगले आदेश तक केन्द्र सरकार दोपहर के भोजन योजना का स्थानांतरण राज्य सरकार को नहीं करेगी। इस आदेश का अर्थ यह नहीं निकाला जाए कि हमने केन्द्र सरकार पर यह पाबंदी लगायी है कि वह फंड या अनाज का स्थानांतरण राज्य सरकारें को न करे और न इसका यह अर्थ लगाया जाए कि हमने राज्य सरकारों पर इस योजना के चलाये जाने पर रोक लगायी है।

आगे श्री कॉलिन गोन्साल्विस ने हमारा ध्यान उस नोट की ओर दिलाया जो याचिकाकर्ता के मुताबिक उसकी राजस्थान शाखा द्वारा तैयार किया गया था और जिसमें राजस्थान के बारन जिले के आदिवासियों के बीच व्याप्त भूख की वजह से हुई मौतों और आपात स्थिति तक पहुंच गये कुपोषण का विस्तार से वर्णन है। इस रिपोर्ट के मुताबिक अगस्त 2004 में राजस्थान के बारन जिले में कुपोषण की वजह से 26 मौतें हुईं। नोट के अनुसार ज्यादातर मौतें बच्चों की हुईं। 15 सितंबर 2004 को राज्य सरकार द्वारा आदिवासियों को विशेष रियायतें देने की विभिन्न अखबारों जैसे कि हिंदुस्तान टाइम्स, दैनिक भास्कर, राजस्थान पत्रिका आदि में छपी घोषणा का हवाला भी दिया गया था। उक्त घोषणा में कहा गया था-

“बारन जिले के शाहबाद और किशनगंज प्रखंड के प्रत्येक सहारिया घर से एक व्यक्ति को ‘रोजगार गारंटी योजना’ के तहत साल में 100 दिन का काम देने के लिए सरकार ने बारन जिले को 21.30 करोड़ रुपये और 4000 क्विंटल अनाज दिये। उदयपुर के कोटरा और झाड़ोल प्रखंड के कठोरी जनजातियों के लिए भी ‘रोजगार गारंटी योजना’ के तहत 100 दिन काम देने का निश्चय किया गया। घोषणा के अनुसार यह योजना लागू की जा रही थी।

अंत्योदय अन्न योजना के तहत 15000 सहारिया परिवारों का चयन किया जाएगा और उन्हें प्रत्येक माह 2 रुपये प्रत्येक किलो के दर से 35 किलो अनाज दिया जाएगा। इस काम के लिए राज्य सरकार अपने बजट में दो करोड़ नब्बे लाख रुपये बजट का प्रावधान रखा है।

घर बनाने के लिए 12000 सहारिया परिवारों को आर्थिक मदद दी जाएगी।”

हमने राजस्थान राज्य की तरफ से अदालत में पैरवी कर रहे वकील से अनुरोध किया है कि वह राज्य के एक विशेष जिले में कुछ ही दिनों के अंदर इतनी बड़ी संख्या में बच्चों की हुयी मृत्यु की सरकार ने जो वजहें बतायी है वह उस पर विचार करें। जैसा कि दावा किया गया है कि जनजातियों के लिए विशेष पैकेज की घोषणा की गयी है अगर सच है तो इस घोषणा को बिना किसी विलंब के लागू कर दिया जाना चाहिए। हलफनामा दायर करने का जो निर्देश दिया गया है उसमें यह भी कहा जाएगा कि दिये जाने वाले पैकेज का किस तरह इस्तेमाल किया जायेगा। यह हलफनामा 1 अक्टूबर तक दायर कर दिया जाना चाहिए ताकि 7 अक्टूबर को मामले की सुनवायी संभव हो सके।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनिजन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 07 अक्टूबर 2004**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वाईके सभरवाल

माननीय न्यायाधीश तरुण चटर्जी

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

हमने आयुक्तों श्री डॉ. एनसी सक्सेना व एसआर शंकरन 5 अगस्त 2004 के प्रतिवेदन को देखा। सर्वप्रथम हम आयुक्तों को उनके इस महती कार्य के लिए बधाई देना चाहेंगे तथा उनके प्रतिवेदन की प्रशंसा करना चाहेंगे।

यह प्रतिवेदन तीन भागों में है। प्रथम भाग के 14 हिस्से हैं जिनमें 14 विभिन्न योजनाओं को समेटा गया है। प्रथम हिस्से में समेकित बाल विकास योजना पर विचार किया गया है, द्वितीय हिस्से में उन्होंने जो पाया उसका सार-संक्षेप है तथा तृतीय भाग में सुझाव प्रस्तुत किए गए हैं।

हम सर्वप्रथम समेकित बाल विकास योजना के विभिन्न पक्षों पर विचार करेंगे। इस योजना से संबंधित समस्या को पूरी तरह समझने के लिए इसकी पृष्ठभूमि पर गौर करना आवश्यक होगा।

समेकित बाल विकास योजना, जैसा कि दिनांक 29 अप्रैल 2004 के आदेश में भी कहा गया था, संभवतः विश्व की सबसे बड़ी भोजन व पूरक आहार योजना है, जिसे 1975 में योजना आयोग के दस्तावेजों के अनुसार निम्नोक्त लक्ष्यों के साथ प्रारंभ किया गया था :

1. 0 से 6 वर्ष की आयु के बालकों के स्वास्थ्य एवं पोषण स्तर को पूरक आहार द्वारा सुधारना तथा राज्य के स्वास्थ्य विभागों के समन्वय द्वारा आवश्यक स्वास्थ्य निवेश सुनिश्चित करना;
2. शाला पूर्व आयु के बालकों के उत्प्रेरण व शिक्षा द्वारा बालकों के मनोवैज्ञानिक व सामाजिक विकास के लिए आवश्यक परिस्थितियां उपलब्ध करवाना;
3. गर्भवती व स्तनपान करवाने वाली माताओं को पूरक आहार उपलब्ध करवाना;
4. बालकों की देखभाल को बेहतर बनाने के लिए माताओं को स्वास्थ्य तथा पोषण संबंधी शिक्षा देना;
5. बालकों के विकास को प्रोत्साहित करने के लिए विभिन्न विभागों के बीच नीति व क्रियान्वयन संबंधी प्रभावी तालमेल स्थापित करना।

यह योजना 0 से 6 वर्ष के आयुवर्ग के सभी बालकों के लिए है। पोषाहार आंगनबाड़ी केंद्रों के माध्यम से उपलब्ध करवाया जाता है। भारत सरकार के मानकों के अनुसार प्रति 1000 की आबादी पर (आदिवासी क्षेत्रों में



700 की आबादी पर) एक केंद्र है। इस बात पर कोई गंभीर विवाद नहीं, जैसा श्री मोहन पराशारन, अतिरिक्त महान्यायवादी ने दावा किया है, कि मानकों के अनुसार लगभग 14 लाख आंगनबाड़ी केंद्र होने चाहिए। यह स्वीकारा गया है कि तकरीबन 6 लाख केंद्र स्वीकृत किए गए हैं। कई स्वीकृत केंद्र भी काम नहीं कर रहे हैं, जैसा कि विचाराधीन प्रतिवेदन से स्पष्ट है। यह समस्या बिहार, उत्तर प्रदेश तथा झारखण्ड जैसे राज्यों में और गंभीर है। यहां इस तथ्य की ओर ध्यान आकर्षित करना ज़रूरी है कि समेकित बाल विकास योजना के संबंध में निर्देश पूर्व में 28 नवम्बर 2001 को ही पारित कर दिए गए थे। दिनांक 27 अप्रैल 2004 के आदेश में यह टिप्पणी की गई थी कि 28 नवम्बर 2001 के आदेश के तहत जो लोग आते हैं, उन्हें भी समेकित बाल विकास योजना का लाभ नहीं मिल रहा है। यह अवलोकन टिप्पणी राष्ट्रीय परिवार लाभ स्वास्थ्य योजना के सर्वेक्षण आंकड़ों पर आधारित थी। फलस्वरूप 0 से 6 वर्ष की आयु के बालक कुपोषित रह गए।

उक्त आदेश में यह भी कहा गया था कि उपरोक्त तीन राज्यों के अलावा उत्तरांचल राज्य में भी स्थिति शोचनीय है। 29 अप्रैल 2004 के आदेश द्वारा भारत सरकार को निर्देशित किया गया था कि वह तीन माह की अवधि में सूचित करे कि वह शेष आंगनवाडियों की स्वीकृति कब प्रस्तावित कर रही है। भारत सरकार को यह निर्देश भी दिया गया था कि वह पोषाहार पर व्यय किए जाने वाले प्रति बालक एक रुपए के मानक को संशोधित करने पर भी विचार करे, जो 1991 में तय किया गया था, और तत्संबंधी सुझावों को शपथपत्र में शामिल करे।

यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि तीन के बजाए तकरीबन छह माह की अवधि बीत जाने पर भी भारत सरकार ने अब तक शपथपत्र प्रस्तुत नहीं किया है और इसके बदले अतिरिक्त महान्यायवादी ने मौखिक आवेदन द्वारा 29 अप्रैल 2004 के आदेश में चाहे गए शपथपत्र के लिए और समय मांगा है।

हम केंद्र सरकार के इस नजरिए से हैरान हैं, जहां तक बालकों को पौष्टिक आहार उपलब्ध करवाने का प्रश्न है, वह व्यवहार में समाज के केवल उस अभागे हिस्से को ही पौष्टिक आहार उपलब्ध करवाती है जो अपने बालकों को ऐसा आहार उपलब्ध नहीं करवा सकते। शपथपत्र के अभाव में, हम सीधे ही ये निर्देश जारी कर सकते थे कि सरकार तत्काल शेष आंगनबाड़ी केंद्रों को स्वीकृत करे तथा प्रति बालक एक रुपए के मानक को बढ़ा कर दो रुपए कर दे। परन्तु समूची स्थिति को ध्यान में रखते हुए हम केंद्रीय सरकार को शपथपत्र प्रस्तुत करने का एक और अवसर देते हैं कि वह दो सप्ताह के अंदर उक्त शपथपत्र पेश करे जिसके बाद हम इन दो पक्षों (1) 14 लाख आंगनवाड़ी केंद्रों की स्वीकृति; (2) मानक को एक से दो रुपए बढ़ाने पर विचार करेंगे।

अब हम स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों तथा उनके संचालन के पक्ष पर आते हैं। 29 अप्रैल 2004 के आदेश में यह निर्देश दिया गया था कि सभी स्वीकृत केंद्रों को 30 जून 2004 तक पूर्णतः सक्रिय बनाया जाए। इसके आगे यह निर्देश भी जारी किया गया था कि स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों में बालकों, किशोरी बालिकाओं तथा गर्भवती व स्तनपान करवाने वाली माताओं को वर्ष में 300 दिन पोषाहारपूरक आहार उपलब्ध करवाया जाए। प्रतिवेदन उत्तर प्रदेश, बिहार तथा झारखण्ड जैसे राज्यों में स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों के संचालन की, तथा जिस स्थिति में वे चल रहे हैं शोचनीय छवि प्रस्तुत करता है। प्रतिवेदन में ऐसे कई उदाहरण दिए गए हैं जहां महीनों तक बालकों को पोषाहार नहीं दिया गया। उदाहरण के लिए झारखण्ड में स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्र मई से दिसम्बर 2003 तक ठप्प पड़े थे। राज्य ने इस संबंध में कोई संतोषजनक उत्तर नहीं दिया। इसके साथ ही राज्य ने जो दो शपथपत्र प्रस्तुत किए हैं, एक सितंबर में तथा दूसरा जो आज न्यायालय में दिया गया, उनमें अंतर है। सितंबर में शपथ पूर्वक कहा गया था कि 16689 आंगनबाड़ी केंद्र कार्य कर रहे हैं। आज के शपथपत्र में सक्रिय आंगनबाड़ी केंद्रों की संख्या 7429 बताई गई है। प्रतिवेदन के अनुसार झारखण्ड राज्य में प्रति दिन प्रति भोजन पर 1 रुपए के मानक के बजाए औसतन 42 पैसे खर्चा जा रहा है। बिहार तथा उत्तर प्रदेश की स्थिति भी इससे अधिक बेहतर नहीं है। बिहार में

349 स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों में मात्र 249 काम कर रहे थे। 30 सितंबर 2004 के शपथपत्र में कहा गया था कि सभी परियोजनाओं को 4 अक्टूबर 2004 से कार्यान्वित कर दिया जाएगा।

ऐसा दरअसल हुआ या नहीं, यह राज्य का प्रतिनिधित्व कर रहे अधिवक्ता श्री बीबी सिंह, स्पष्ट नहीं कर पाए हैं क्योंकि उनको राज्य की ओर से कोई सूचना नहीं मिली है। बहरहाल अगर सभी केंद्र 4 अक्टूबर 2004 से चालू नहीं किए गए हों, तो वह तिथि बीत ही चुकी है, अतः हम यह निर्देश देते हैं कि उन्हें आज से एक सप्ताह की अवधि में चालू किया जाए।

प्रतिवेदन के अनुसार उत्तर प्रदेश में बंद पड़ी अक्रियान्वित आंगनबाड़ी केंद्रों का प्रतिशत यद्यपि अधिक है फिर भी राज्य ने स्वयं माना है कि 24 प्रतिशत केंद्र अब तक क्रियान्वित नहीं हुए हैं। शपथपत्र में यह दावा किया गया है कि नवम्बर 2004 तक शेष केंद्रों को चालू कर दिया जाएगा। हम राज्य सरकार को निर्देश देते हैं कि 30 नवंबर 2004 तक सभी स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों को चालू कर दिया जाए। इस तिथि के बाद समयवधि बढ़ाने का कोई आवेदन हम नहीं स्वीकारेंगे।

प्रतिवेदन में यह भी कहा गया है कि कुछ आंगनबाड़ी केंद्र व्यक्तिगत घरों से, जिसमें अनाज डीलरों के घर भी हैं, चलाए जा रहे हैं, यह काम करने का स्वास्थ्य तरीका नहीं है और इससे अनाज आदि की चोरी की संभावना बढ़ती है। हम उत्तर प्रदेश के शपथपत्र में दिए गए इस बयान से प्रसन्न हैं कि आंगनबाड़ी केंद्रों को प्राथमिक शालाओं में लाने का प्रयास किया गया है। यह एक अच्छा उदाहरण है जिसका अन्य राज्य भी अनुसरण कर सकते हैं। प्रतिवेदन कुछ राज्यों में केंद्रित खरीद के प्रयासों का भी उल्लेख करता है जिससे कई विवाद उत्पन्न हो सकते हैं। एक शपथपत्र में यह स्पष्ट किया गया है कि खरीददारी राज्य नहीं बल्कि जिला स्तर पर की जा रही है। साथ ही प्रतिवेदन में खरीददारी के लिए ठेकेदारों का उपयोग करने की समस्या का भी उल्लेख है, जिससे लगता है कि यह काम सरकारी एजेंसियों व अधिकारियों के स्तर पर ही किया जाना चाहिए।

उपरोक्त वर्णन प्रतिवेदन के प्रथम हिस्से में समेकित बाल विकास सेवाओं के विषय में दिए गए तथ्यों व आंकड़ों के दृष्टान्त मात्र हैं। याचिकाकर्ता के वरिष्ठ अधिवक्ता श्री गोन्यालिविस, केंद्र सरकार का पक्ष रख रहे अतिरिक्त महान्यायवादी तथा विभिन्न राज्य सरकारों, विशेषकर बिहार, झारखण्ड तथा उत्तरप्रदेश के अधिवक्ताओं को सुनने के बाद हम निम्नांकित निर्देश जारी करते हैं :

1. 14 लाख आंगनबाड़ी केंद्रों की स्वीकृति तथा प्रति बालक व्यय के मानक को एक से बढ़ा कर दो रुपए करने के पक्ष पर यह न्यायालय दो सप्ताह बाद विचार करेगा।
2. यह प्रयास किया जाएगा कि देश की सभी अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति की ढाणियों/बस्तियों में जल्द से जल्द आंगनबाड़ी केंद्र संचालित किए जाएं।
3. आंगनबाड़ियों तक पोषाहार पहुंचाने के लिए ठेकेदारों का उपयोग नहीं किया जाएगा तथा समेकित बाल विकास योजना की राशियां ग्राम समितियों, स्वयं सहायता केंद्रों और महिला मण्डलों द्वारा अनाज की खरीददारी तथा भोजन की तैयारी के लिए व्यय की जाएगी।
4. सभी राज्य सरकारें/केंद्र शासित प्रदेश अपनी-अपनी वेब साईट पर समेकित बाल विकास योजना से संबंधित संपूर्ण आंकड़े उपलब्ध करवाएं, जिसमें कितने आंगनबाड़ी केंद्र चल रहे हैं, श्रेणी वार लाभार्थियों की संख्या, आवंटित राशियां व अन्य संबंधित विषयों पर सूचना शामिल होगी।
5. सभी राज्य सरकारें/केंद्र शासित प्रदेश प्रधानमंत्री ग्रामोदय योजना की राशियों का उपयोग राज्य के अपने आवंटन के अतिरिक्त करें न कि राज्य अनुदान के एवज में।

6. जहां तक संभव हो प्रधानमंत्री ग्रामोदय योजना के अंतर्गत आने वाले बालकों को केंद्र पर ही अच्छा भोजन उपलब्ध करवाया जाए।
7. सभी राज्य सरकारकेंद्र शासित प्रदेश समेकित बाल विकास योजना के लिए निर्धारित मानक के आधार पर प्रति बालक प्रति दिन एक रुपया तथा प्रति आंगनबाड़ी 100 लाभार्थियों के हिसाब से प्रति वर्ष 300 दिवस के लिए वित्त का आवंटन करें, केंद्र भी इसी अनुसार आवंटन करे।
8. समेकित बाल विकास योजना में लाभार्थियों के चयन के लिए गरीबी रेखा के मानक का उपयोग नहीं किया जाए।
9. सभी स्वीकृत परियोजनाएं कार्य करें तथा उनमें मानक के अनुरूप भोजन उपलब्ध करवाया जाए तथा जहां बर्तन-भांडों की व्यवस्था नहीं है, वहां वे भी उपलब्ध करवाए जाएं। प्रतिवेदन में झारखण्ड के दृष्टान्त में कहा गया था कि वहां बर्तन उपलब्ध नहीं करवाए गए हैं। सभी चालू केंद्रों में रिक्त स्थान तत्काल भरे जाएं। उत्तर प्रदेश के उदाहरण में ये रिक्त स्थान नहीं भरे गए हैं जो चिंताजनक है, यद्यपि शपथपत्र में कहा गया है कि रिक्त पदों की पूर्ति के लिए मुहिम प्रारंभ की गई है।
10. सभी राज्य सरकारकेंद्र शासित प्रदेश, राज्य तथा केंद्र द्वारा समेकित बाल विकास योजनाप्रधानमंत्री ग्रामोदय योजना के लिए आवंटित समूची राशियों का उपयोग करें तथा उन्हें केंद्र को अप्रयुक्त वापस नहीं लौटाएं, अगर राशि लौटाई जाए तो न्यायालय को इसका विस्तृत स्पष्टीकरण प्रस्तुत किया जाए।
11. सभी राज्यकेंद्र शासित प्रदेश यह प्रयास करें कि कच्ची बस्तियों को समेकित बाल विकास योजना के तहत शामिल किया जाए।
12. केंद्र सरकार तथा राज्यकेंद्र शासित प्रदेश यह सुनिश्चित करें कि सभी राशियों का समय से आवंटन हो तथा बालकों को भोजन उपलब्ध करवाने में कोई व्यवधान न आए।

प्रतिवेदन के पृष्ठ 20 पर बॉक्स संख्या 2 द्वारा हमारा ध्यान इस तथ्य की ओर आकर्षित किया गया है कि आयुक्तों के हस्तक्षेप के बावजूद मध्यप्रदेश में संबंधित क्षेत्र में कार्यकर्ताओं का भुगतान नहीं किया गया। हम राज्य सरकार को निर्देश देते हैं कि वह दो सप्ताह के अंदर या तो मजदूरों को भुगतान कर दे अन्यथा विस्तृत स्पष्टीकरण देते हुए शपथपत्र प्रस्तुत करे।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 1962001**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 17 नवम्बर 2004**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वायके सभरवाल  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

**सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना ( एसजीआरवाई )**

7 अक्टूबर 2004 के आदेश में इस तथ्य को ध्यान में लाया गया था, जिसका उल्लेख पृष्ठ 20 के बॉक्स संख्या 2 में है, कि मध्य प्रदेश में आयुक्त के हस्तक्षेप के बावजूद भी श्रमिकों को वेतन देने में अधिकारीगण असफल रहें हैं और मध्य प्रदेश राज्य को अपना स्पस्टीकरण देते हुए एक शपथपत्र प्रस्तुत करने का निर्देश दिया गया था। हमारा ध्यान इस न्यायालय द्वारा नियुक्त आयुक्त द्वारा 22 सितम्बर 2004 को राज्य के मुख्यमंत्री को लिखे एक पत्र की कि ओर दिलाया गया है जिसमें लिम्बी में किये गये काम के एवज में भुगतान करने के लिये 88996 रुपये की व्यवस्था करने का अनुरोध किया गया था। इस पत्र में वेतन का भुगतान न होने कि शिकायत की गई है, और संयुक्त जाँच का भी हवाला दिया गया है। हमने भी उस प्रतिवेदन का अवलोकन किया है। रिकार्ड में प्रस्तुत सामग्री से ये प्रतीत होता है कि दिनांक 14 अप्रैल 2003 से ग्राम सभा ने लिम्बी ग्राम में संबंधित बाँध का निर्माण करने का प्रस्ताव पारित किया था। यह भी प्रकट होता है कि निर्माण कार्य 22 मई 2004 से शुरू हुआ और 2 जून 2004 में पूरा हो गया था जिसका उद्घाटन नायब तहसीलदार ने किया था। सामग्री से यह भी प्रकट होता है कि निर्माण पश्चत् आंकलन के अनुसार भी ये कार्य 80000 रुपये से ज्यादा का था। 10 सितम्बर 2004 के प्रतिवेदन में निम्न सक्षिप्त सिफारिशों की गई है :

1. बडवानी के जिलाधीश को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि जिले की सभी ग्राम पंचायतें सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया को गंभीरतापूर्वक लें। ग्राम सभाएँ नियमित रूप से हों और उनमें सभी रिकार्ड उपलब्ध कराया जाए, माँगने पर किसी भी नागरिक को रिकार्ड की प्रति उपलब्ध कराई जाए तथा इस संबंध में कर्तव्य की पालना न करने पर कड़ी कार्यवाही की जाए।
2. जिलाधीश बडवानी को उन सभी व्यक्तियों व संगठनों के साथ सहयोग करना चाहिये जो प्रशासन में पारदर्शिता और उत्तरदायित्व को लागू रखना चाहते हैं।

3. किये गये कार्यों के रिकार्ड के अनुसार उन सभी श्रमिकों को कुल 88995 रुपये 78 पैसे का भुगतान किया जाए जिन्होंने ग्राम लिम्बी, ब्लॉक पाटी, तहसील बडवानी, जिला बडवानी में ददवानी फलिया के बाँध स्थल पर (हीरा गोत्र लोहानिया के खेत के पास) काम किया था।
4. ये भुगतान कम-से-कम तहसीलदार स्तर के अधिकारी के उपस्थिति में जनता के समक्ष ग्राम लिम्बी में परदर्शी तरीके से होनी चाहिये।
5. जिलाधीश इस भुगतान होने के संबंध में 20 सितम्बर 2004 तक सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा नियुक्त आयुक्त को सूचित करेगा। यदि इस आदेश की पालना नहीं होती है तो इस तथ्य को माननीय सर्वोच्च न्यायालय के ध्यान में लाने की आवश्यकता होगी।

हमने आयुक्त के 22 सितम्बर 2004 के पत्र का जिलाधीश द्वारा भेजे गये जबाब दिनांक 8 अक्टूबर 2004 का भी अवलोकन किया, ये जबाब राज्य सरकार के शपथपत्र के साथ संलग्न किया गया जो खण्ड (1) के पृष्ठ संख्या 4003 से शुरु होता है। बाँध के निर्माण होने के तथ्य के संबंध में कोई विवाद नहीं है। कार्य में हुए खर्च में भी कोई विवाद नहीं है। कुछ तकनीकी विवाद जरूर उठाये गये हैं जैसे कि ग्राम पंचायत के प्रस्ताव की अवधि का समाप्त हो जाना, नायब-तहसीलदार की अधिकारिता आदि।

उपरोक्त संक्षिप्त सिफारिशों के संबंध में उपयुक्त निर्देश जारी करने तथा अन्य व्यापक प्रश्नों को तय करने के लिये हमने विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल से पुछा कि क्या केन्द्र सरकार ने विभिन्न योजनाओं को प्रभावी ढंग से क्रियान्वित करने के लिये क्या कोई निर्णय लिया है और आदेश जारी किये हैं? यहाँ हम सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एसजीआरवाई) की बात कर रहे हैं। इन योजनाओं की सही ढंग से क्रियान्विति होनी चाहिये, राशि को सही ढंग से जारी करना व खर्च करना चाहिये। हमने विद्वान अधिवक्ता से यह भी पुछा कि ये योजना अन्य राज्यों में विशेषकर आन्ध्र प्रदेश में किस प्रकार कार्य कर रही है ताकि हम समस्त पृष्ठभूमि को ध्यान में रखते हुए उपयुक्त निर्देश जारी कर सकें। श्री परासरण प्रधान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल ने निर्देशन प्राप्त करने और शपथपत्र के रूप में सारी सामग्री रिकार्ड में प्रस्तुत करने के लिये समय दिये जाने की प्रार्थना की। अतः में ये कार्यवाही वे तीन सप्ताह में कर दें।

उपरोक्त व्यापक प्रश्न के विचाराधीन रहते हुए हमें ऐसा कोई कारण नजर नहीं आता कि श्रमिकों को 88996 रुपये के भुगतान में और देरी क्यों की जाए, विशेषकर जबकि बाँध के निर्माण एवं लागत में कोई विवाद नहीं है। इसलिये पक्षकारों के अधिकारों एवं दलिलों को सुरक्षित रखते हुए और ये स्पष्ट करते हुए कि इसे उदाहरण न माना जाए, हम मध्य प्रदेश सरकार को ये निर्देश देते हैं कि जागृति आदिवासी दलित संगठन को उपरोक्त रकम जारी करे और फिर ये संगठन इस रकम को संबंधित श्रमिकों से रशीद प्राप्त कर उन्हें उनकी राशि का भुगतान करें। संगठन जो रशीद प्राप्त करेगा वो राज्य सरकार के संबंधित अधिकारी के समक्ष प्रस्तुत कर देगा। राज्य सरकार ने राशि का भुगतान संगठन को करने के लिये दो सप्ताह का समय दिया जाता है और उसके बाद दो सप्ताह के अन्दर संगठन रशीदों को राज्य सरकार के समक्ष प्रस्तुत कर देगा।

### **मध्यान्ह भोजन**

28 नवम्बर 2001 के आदेश में यह निर्देश दिया गया था कि सरकारी एवं सरकारी मदद से संचालित प्राथमिक विद्यालयों में मध्यान्ह भोजन योजना के अन्तर्गत पके हुए भोजन की आपूर्ति एवं इसका क्रियान्वयन तीन माह के अन्दर तथा रोश विद्यालयों में उसके तीन माह के अन्दर तक कर दी जानी चाहिये। इस आदेश की अनुपालना मई 2002 तक हो जानी चाहिये। 20 अप्रैल 2004 के आदेश में इस तथ्य को लिखत किया गया था कि साढ़े तीन वर्ष बिताने के बाद भी 28 नवम्बर 2001 का आदेश पूरी तरह से कुछ राज्यों एवं केन्द्र शासित प्रदेशों में लागू

नहीं किया गया है। इस बात पर रोश प्रकट करते हुए आगे और भी निर्देश दिये गये थे कि जिन राज्यों में पके हुए मध्याह्न भोजन की आपूर्ति के संबंध में 28 नवम्बर 2001 का आदेश लागू नहीं किया गया है वहाँ तत्काल लागू किया जाए और किसी भी हालत में 1 सितम्बर 2004 तक लागू हो जाना चाहिये। आयुक्त की रिपोर्ट से ये प्रदर्शित होता है कि कई राज्यों में या तो ये आदेश बिल्कुल ही क्रियान्वित नहीं हुई है या बहुत ही नगण्य रूप में हुई है। उदाहरण के लिये आयुक्तों की अगस्त 2004 में पेश हुई पाँचवी रिपोर्ट में मणीपुर, नागालैण्ड, उत्तर प्रदेश, और असम में बिल्कुल ही क्रियान्वित नहीं हुई है। उसके बाद उत्तर प्रदेश और आसाम में जरूर कुछ प्रगती हुई है, अगस्त 2004 तक हिमांचल प्रदेश में 3.14 प्रतिशत, आसाम में 18 प्रतिशत, झारखण्ड में 15 प्रतिशत और बिहार में 24 प्रतिशत तक अधूरी क्रियान्विति हुई है। पके हुए भोजन की आपूर्ति करने में उसमें जो खर्च होता है उसे एक कठिनाई बताया गया है। केन्द्र सरकार ने दिनांक 6 अक्टूबर 2004 को सभी राज्यों और अण्डमान निकोबार, पांडीचेरी और दिल्ली के मुख्य सचिवों, चण्डीगढ़ केन्द्रीय क्षेत्र के प्रशासक व सलाहकार तथा दामन दीव, दादर नागर हवेली और लक्ष्यदीप क प्रशासको को सूचित किया है कि केन्द्र सरकार ने मध्याह्न भोजन योजना के लिये केन्द्रीय सहायता में और सहयोग देने का निर्णय लिया है कि भोजन पकाने के खर्च के लिये 1 सितम्बर 2004 से प्रत्येक स्कूल को प्रत्येक बालक पर 1 रुपया और उपलब्ध कराया जायेगा। इस पत्र में यातायात अनुदान को ओर बढ़ाने का भी निर्णय लिया गया है। इसे देखते हुए वर्तमान में पिछली क्रियान्विति न होने के प्रश्न को विचार न करते हुए हम ऐसा कोई कारण नहीं देखते कि 28 नवम्बर 2001 के पके हुए भोजन उपलब्ध कराने के आदेश को क्यों नहीं पूर्ण रूप से लागू किया जाए।

6 अक्टूबर 2004 के पत्र से यह बात भी स्पष्ट होती है कि संसद द्वारा अपने शीतकालिन सत्र में केन्द्र सरकार के प्रथम पूरक बजट में पारित होने और आवश्यक अधिनियम लागू होते ही भोजन पकाने के लिये केन्द्रीय सहायता जारी कर दी जायेगी। इस पत्र में ये भी कहा गया है कि ऐसा होते ही भोजन पकाने के खर्च की राशि भूतलक्षी प्रभाव से 1 सितम्बर 2004 से दे दी जायेगी।

इस पत्र में यह भी कहा गया है कि अगले कुछ सप्ताहों में विस्तृत नवीकृत मध्याह्न भोजन के दिशा निर्देश जारी कर दिये जायेंगे जिसमें भोजन पकाने के खर्च को प्राप्त किये जाने की प्रक्रिया निश्चित कर दी जायेगी। इस पत्र में राज्य सरकारों व केन्द्र शासित प्रदेशों से अनुरोध किया गया है कि वे इस पत्र में अभिव्यक्त प्रतिबद्धता को देखते हुए तत्काल अपने उपलब्ध संसाधनों का उपयोग करते हुए सभी स्कूलों और ई.जीएस व एआईई केन्द्रों में कक्षा एक से पाँच तक पढ़ने वाले सभी स्कूलों में मध्याह्न भोजन की व्यवस्था करें।

उपरोक्त को दृष्टिगत रखते हुए हम ये निर्देश देते हैं कि इस योजना के अन्तर्गत आने वाले सभी बच्चों को राज्य सरकारें व केन्द्र शासित प्रदेश मध्याह्न भोजन उपलब्ध करायेगें, और इसमें जनवरी 2005 से देरी नहीं होनी चाहिये। सभी मुख्य सचिव 16 दिसम्बर 2004 तक इस आशय का शपथपत्र प्रस्तुत करेंगे कि इस आदेश कि क्रियान्विति के संबंध में क्या कदम उठाये गये हैं। जनवरी 2005 के दूसरे सप्ताह तक वे आगे ये शपथपत्र प्रस्तुत करेंगे जिनमें सभी योग्य बालकों को पका हुआ भोजन उपलब्ध कराने का विवरण होगा।

योजना की क्रियान्विति की देख-रेख की जिम्मेदारी अनिवार्य रूप से केन्द्र सरकार की है क्योंकि केन्द्र सरकार ही इसके लिये सहायता उपलब्ध करवा रही है। 6 अक्टूबर 2004 के पत्र से संकेत मिलता है कि कार्यक्रम के प्रबंधन, देख रेख व आंकलन के उद्देश्य से दिशा-निर्देशों को नवीकरण किया जा रहा है। हम ये निर्देश देते हैं कि केन्द्र सरकार चार सप्ताह के अन्दर ये दर्शाते हुए एक शपथपत्र प्रस्तुत करे कि किस प्रकार मध्याह्न भोजन की योजना का प्रबंधन, देख रेख, व आंकलन करना प्रस्तावित करती है, ताकि इस योजना का लाभ उन तक पहुँच पाये जिनके लिये यह बनाई गई है। हम ये स्पष्ट कर देना चाहते हैं कि राज्य सरकारें व केन्द्र शासित प्रदेश इस

योजना की क्रियान्विति को जनवरी 2005 से अधिक समय इस आधार पर नहीं ले सकेंगे कि केन्द्र सरकार ने आवश्यक सहायता उपलब्ध नहीं कराई है। योजना की क्रियान्विति तुरन्त होलनी चाहिये और भोजन पकाने का खर्च 6 अक्टूबर 2004 के पत्र के आधार पर केन्द्र सरकार से प्राप्त किया जा सकता है। वास्तव में इस पत्र की ये मंशा है कि ये सरकारें अपने उपलब्ध संसाधनों को काम में ले और बाद में वो राशि केन्द्र सरकार से वसूल कर लें।

### **अन्त्योदय अन्न योजना**

ये योजना सबसे गरीब व्यक्तियों के लिये बनाई गई है। इस योजना का लाभ प्राप्त करने के अधिकारी व्यक्ति को एक लाल कार्ड जारी किया जाता है। इस लाल कार्ड से वो सार्वजनिक वितरण प्रणाली के दूकान से अत्यन्त अनुदानित दर पर अनाज व चावल प्राप्त करने का अधिकारी हो जाता है। ये दर वर्तमान में गेहू के लिये 2 रुपये प्रति किलोग्राम तथा चावल के लिये 3 रुपये प्रति किलोग्राम है।

सर्व प्रथम सबसे महत्वपूर्ण बात ये है कि जिन व्यक्तियों को लाल कार्ड जारी किया जा चुका है, उन्हें उनके हक के मुताबिक चावल और गेहूँ उपलब्ध कराया जाए। ये भी महत्वपूर्ण है कि इस वर्ग में जो लोग आते हैं उनकी तुरन्त पहचान की जाए। विशेष ध्यान उन घुमक्कड़ समूह पर दिया जाए जिनके बारे में बताया गया है कि ये महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल, झारखण्ड, और मध्य प्रदेश में हैं, जिनकी अभी भी बड़ी संख्या में पहचान की जानी है, कार्ड जारी करने है, और अनाज उपलब्ध कराने हैं। हम सभी राज्य सरकारों को ये निर्देश देते हैं कि इस वर्ष के अन्त तक इस योजना के अन्तर्गत आने वाले लोगों की पहचान करने व कार्ड जारी करने की प्रक्रिया पूरी कर दी जाए ताकि उसके तुरन्त बाद उन्हें अनाज उपलब्ध कराना प्रारंभ किया जा सके।

हमें यह बताया गया है कि लाल कार्ड धारकों को अनाज उपलब्ध कराने पर दूकानदारों को कोई कमिशन नहीं दिया जाता है। विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल श्री परासरण का कहना है कि इस संबंध में दिशा निर्देश बनाये जा रहे हैं। केन्द्र सरकार 8 सप्ताह के भीतर इन दिशा निर्देशों के संबंध में शपथपत्र रिकार्ड पर पेश करेगी।

उद्देश्य ये है कि लाल कार्ड धारको को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में उससे अधिक राशि न देनी पड़े जो उन्हें मिलने वाले अनाज के लिये देनी है।

मामले की अगली सुनवाई 18 नवम्बर 2004 को होगी।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
(कार्यवाहियों का रिकार्ड)  
रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196/2001

पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता  
बनाम  
भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी

दिनांक 18 नवम्बर 2004

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वायके सभरवाल  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

आइए-सं. 412004

**सार्वजनिक वितरण प्रणाली**

इसका नोटिस भारत का संघ व दिल्ली सरकार को जारी किया जाता है, उनके विद्वान अधिवक्ता ने नोटिस स्वीकार किया। प्रत्युत्तर में षपथ पत्र चार सप्ताह में दाखिल हो, जैसा विद्वान अधिवक्ता ने निवेदन किया है। अपने षपथ पत्र में, दिल्ली सरकार यह भी कथन करेगी कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली (नियंत्रण) आदेश 2001 के तहत नियत सतर्कता समितियों का गठन किया गया, ऐसी उक्त समितियों की कितनी संख्या है, तथा पिछले एक वर्ष में उन समितियों द्वारा किये गये कार्यों का विवरण, प्रत्युत्तर में षपथ पत्र दायर करने दो सप्ताह की अवधि में वादी प्रत्युत्तर दाखिल करे।

यह आइए-6 सप्ताह पश्चात् प्रस्तुत हों।

आयुक्त की पाँचवी प्रतिवेदन में लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के पहलुओं का भी आइए-संख्या-412004 के साथ ही विचार किया जायेगा।

विभिन्न योजनाओं के तहत रिसाव व असंचालित समस्याओं तथा सार्वजनिक वितरण प्रणाली की कार्य विवरण के संबंध में हमें यह बताया गया है कि इन पहलुओं की जाँच श्री अभिजीत सेन गुप्ता सदस्य योजना आयोग, तथा डॉ. स्वामीनाथन अध्यक्ष कृषक आयोग द्वारा की जा रही है। हम केन्द्रीय सरकार को निर्देशित करते हैं कि वे अपने शपथपत्र में श्री अभिजीत सेन गुप्ता तथा डॉ. स्वामीनाथन द्वारा किये जा रहे कार्यों के विषय क्षेत्र का उल्लेख करें क्योंकि हमारे मत में यह सूचना वितरण प्रणाली में सूधार के संबंध में निर्देश जारी करने में सहायक होंगी।



## वृद्ध निराश्रित की सामाजिक सुरक्षा - अन्नपूर्णा व पेंशन

सामाजिक सहायता के मद्दे आयुक्त की पाँचवी प्रतिवेदन दिनांक अगस्त 2004 के पैरा पाँच में सम्मिलित है। उस पैरा में राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत अपर्याप्त आवंटन का विवरण, अपर्याप्त नीधि आवंटन, कुछ राज्यों द्वारा अन्नपूर्णा योजना कार्यान्वित करने से पीछे हट जाना, अन्नपूर्णा अन्न योजना में उठान, तथा वृद्ध निराश्रितों का अपर्याप्त आच्छादन जिन्हें पृष्ठ संख्या 3421 से 3427, खण्ड 1-एच. पेपर बुक पैराग्राफ 5.1 से 5.5 में वर्णित किया गया है तथा इसे निये दिया गया है :

### पैरा 5 राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के लिए अपर्याप्त आवंटन

#### 5.1 राष्ट्रीय वृद्ध निराश्रित की सामाजिक सुरक्षा अन्नपूर्णा तथा पेंशन योजना में अपर्याप्त आवंटन

1998 में राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन के तहत 'संख्या सीमा' तथा तदनु रूप अर्हक वित्तीय उपयुक्ता की गणना 1993-94 की गरीबी आकलन पर आधारित थी। आंकलन यह दर्शाता है कि 69 लाख लाभार्थियों को इसके दायरे में लाने की आवश्यकता है। जिसके लिये 620 करोड़ का वार्षिक आवंटन राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना में आवश्यक है। तथापि न केवल लाभार्थियों की संख्या सीमित है बल्कि ये प्रति वर्ष घटती जा रही है। राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के अधीन सहायता प्राप्त कर रहे, पेंशनरों की संख्या वर्ष 2001-2002 में 54 लाख से घटकर वर्ष 2002-2003 में 38 लाख रह गई है, जिसमें महाराष्ट्र, बिहार, पश्चिम बंगाल तथा उत्तरांचल इस गिरावट में प्रमुख राज्य है।

तालिका-14: राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम के अन्तर्गत आवश्यकता एवं आवंटन

वर्ष	कुल आवंटन (राशि करोड़ में)	प्रति वर्ष कुल आवश्यकता (राशि करोड़ में)	केन्द्रीय आंकलन के अनुसार आवश्यकता (राशि करोड़ में)		
			रावृपेंयो	रापसयो	अन्नपूर्णा
2003-04	680				
2002-03	680	1209	620	572	17
2001-02	732				

स्रोत : राष्ट्रीय समाज सहायता योजना एवं अन्नपूर्णा के मार्ग निर्देशिका, ग्रामीण विकास मंत्रालय।

जैसा तालिका-14 में देखा जा सकता है केन्द्र द्वारा वर्तमान में निर्धारित संसाधन कही भी आवश्यकताओं के समीप नहीं टिकते हैं तथा आवश्यकता के मात्र आधे की ही पूर्ति हो रही हैं। सभी तीनों योजनाओं के लिये वर्ष 2003-2004 के लिये कुल आवंटन 1209 करोड़ रुपये की आवश्यकता के विरुद्ध मात्र 680 करोड़ रुपये था।

योजना को प्रभावी बनाने के उद्देश्य से आयुक्त तथा योजना आयोग के मध्य एक सहमति बनी कि राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना में आवंटन बढ़ाने के लिये आवश्यक कदम उठाये जाए। तथापि इस आश्वासन के बावजूद कि यह वर्तमान वर्ष में ही प्रभाव में लाये जायेंगे, यह अभी तक नहीं किया गया है। जैसा तालिका-15 में देखा जा सकता है। केन्द्र तथा राज्यों द्वारा अपर्याप्त आवंटन इस योजना के दायरे को सीमित कर दिया है। बिहार, गुजरात, कर्नाटक, महाराष्ट्र तथा उत्तर प्रदेश राज्यों में सरकारों की स्वयं की गणनानुसार दायरे में कमी 2 लाख पेंशनभोगी से अधिक है। भारत सरकार के लिये ये आवश्यक है कि केन्द्र के स्वयं के फार्मुलानुसार आवंटन को चालू वर्ष से ही दोगुना किया जाए। राज्यों को समावेशन क्षमता में सूधार के लिये सुझावों को दिये जाने के साथ-साथ सम्पूर्ण आवंटन जारीनिर्गत करने का भी आश्वासन भी देना चाहिये।

तालिका-15: राष्ट्रीय एवं राज्य वृद्धावस्था पेंशन योजना के अन्तर्गत सीमित विस्तार वर्ष 2003-04

चयनित राज्य	प्रतिवेदित पेंशनर्स की संख्या <sup>९</sup>	पेंशनर्स की निर्धारित की गई सीमा <sup>**</sup>	पेंशन दी जाने वाले संख्या में कमी
अरुणाचल प्रदेश	715	9200	8485
असम	423	133200	132777
बिहार	419287	1107700	645946
गेवा	3763	4500	737
गुजरात	1673	221600	219927
हरियाणा	50372	86300	35928
हिमाचल प्रदेश	22700	38100	15400
जम्मू काश्मीर	31404	51100	19696
कर्नाटक	44829	340200	295371
केरला	152475	224900	72425
मध्य प्रदेश	389679	599000	67979
महाराष्ट्र	29447	669800	640353
नगालैंड	3555	13000	9445
पंजाब	45265	62300	17035
राजस्थान	101460	237500	136040
तमिलनाडु	314362	430300	115938
उत्तर प्रदेश	944758	1255200	306702
पश्चिम बंगाल	183333	478400	295067
कुल (भारत)	4,151,635	6,881,000	2,729,365

नोट : \*\*पेंशनर्स की निर्धारित की गई सीमा एवं पेंशन दी जाने वाले संख्या में कमी, अविभाजित बिहार, मध्य प्रदेश, तथा उत्तर प्रदेश का है।

स्रोत : ग्रामीण विकास विभाग, ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार

आगे केन्द्र द्वारा 75 रुपये प्रति लाभार्थी मानक का प्रयोग करते हुए पेंशन हेतु आवश्यकता का प्रांकलन किया गया है। जबकि कई राज्यों द्वारा इस केन्द्रीय सहायता में योगदान किया है फिर भी लाभार्थियों को भुगतान की गई पेंशन का राष्ट्रीय औसत मात्र 120 रुपये प्रति माह पर टिका है। यद्यपि अधिकतर राज्यों में कुल भुगतान की कि गई राशि (केन्द्र एवं राज्यों का अंशदान) काफी कम है।

जैसा परिशिष्ट तालिका-23 में देखा जा सकता है। आन्ध्र प्रदेश, मणिपुर तथा असाम जैसे राज्यों में केन्द्रीय नीधि में 1 रुपया भी अंशदान नहीं किया है। उड़िसा, पश्चिम बंगाल, झारखण्ड, बिहार, तथा कर्नाटक में पेंशनभोगी मात्र 100 रुपये प्रति माह प्राप्त कर रहे हैं। जबकि राज्य नीधि में अंशदान किया जा रहा है। केन्द्रीय आवंटन में कम से कम 200 रुपये प्रति पेंशन भोगी प्रति माह की बढोतरी आवश्यक है, जिसमें राज्यों का अंश को कम से कम 50 रुपये तक बढाना जरूरी है जिससे की कुल राशि सम्मानजनक 250 रुपये प्रति पेंशन भोगी हो जाए। अन्त में केन्द्र को लाभार्थियों की संख्या तथा प्रति पेंशनभोगी प्रति माह आवंटित राशि में वृद्धि करना आवश्यक

हो गया है। आगे केन्द्र द्वारा आवंटन में वृद्धि, पहचान किये गये पात्र व्यक्तियों की संख्या में तदनुरूप गिरावट कि ओर नही जानी चाहिये अथवा राज्यों द्वारा अपने स्वयं की नीधियों से आवंटित राशि में गिरावट नही होनी चाहिये।

## 5.2 राज्यों द्वारा नीधि का अपर्याप्त उपयोग

कुछ राज्य न केवल केन्द्रीय पूल में कम योगदान करते हैं बल्कि वे केन्द्रीय नीधियों के शत प्रतिशत राशि उपयोग को भी सुनिश्चित करने में असक्षम रहते हैं। व्ययों के कम होने के साथ आवंटन भी नीचे कि ओर जाता है, जो एक दुश्चक्र बन जाता है। यह स्थिति पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र, उत्तरांचल, बिहार, मेघालय, तथा कर्नाटक राज्यों में प्रतिवेदित पेंशनभोगियों की संख्या में गिरावट को काफी सीमा तक स्पष्ट कर सकती है जैसा कि निम्न तालिका-16 में दर्शाया गया है।

**तालिका-16: भारत एवं चयनित राज्यों में राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के अन्तर्गत प्रतिवेदित लाभान्वितों की संख्या में कमी**

चयनित राज्य	प्रतिवेदित लाभार्थी (संख्या लाखों में)	
	2002-03	2001-02
सम्पूर्ण भारत	38	54
पश्चिम बंगाल	1.8	3.3
बिहार	4.1	6.3
महाराष्ट्र	0.29	3.9
कर्नाटक	0.44	1.8
उत्तरांचल	0.04	0.45
मेघालय	0.26	0.3

स्रोत : ग्रामीण विकास मंत्रालय, द्वारा राष्ट्रीय समाज सहायता एवं अनूपूर्णा योजना के लिये जारी दिशा निर्देश और प्रस्तुत प्रतिवेदन

पेंशनभोगियों का भुगतान भी अनियमित किया जाता है, वह भी तब जब नीधियां जिलों तक पहुंचती है। इसका तात्पर्य यह है कि जैसा सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देशित किया है, पेंशन का भुगतान प्रति माह नही किया जाता है। बिहार में अगस्त 2003 तक वित्तीय स्वीकृति जारी होने में विलम्ब होने के कारण वित्तीय वर्ष 2003-04 में पेंशन का वितरण नही की गई थी। समर्थ समिति द्वारा पेंशन 14 मई को स्वीकृत की गई परन्तु कैबिनेट की मंजूरी दो माह बिलम्ब के पश्चात् 15 जुलाई को ही ली जा सकी। वित्त विभाग द्वारा 4 अगस्त को पेंशन को अनुमोदित किया तथा 8 अगस्त को जारी करने के सरकारी आदेश जारी किया और राज्य के अंश को अंततः 12 अगस्त को निर्गत किया गया। बिहार सरकार ने यह कहा है कि वक 10.56 करोड़ रुपये जिलों को वर्ष 2002-03 में नही भेजा जा सका क्योंकि भारत सरकार से आवंटन केवल 29 मार्च को प्राप्त हो सका। तद्यपि यह तर्क मान्य नही है क्योंकि राज्य अपने स्वयं के आयोजना नीधियों से राशि निर्गत कर सकता था। क्योंकि वर्ष में पहले ही योजना आयोग ने यह अनुमोदित कर दिया था और तत्पश्चात् उसकी प्रतिपूर्ति का दावा भारत सरकार से कर सकता था।

गत वित्तीय वर्ष से झारखण्ड में स्थिति की अपेक्षाकृत अधिक दुखद है। मार्च 2004 में झारखण्ड सरकार वित्तीय वर्ष 2003-04 की वित्तीय स्वीकृति जारी नही कर सकी थी। अतः झारखण्ड के पेंशनभोगी को पूरे साल अपनी अधिकारिता से वंचित रहना पड़ा है। इस वर्ष मार्च माह में डॉ. एनसी सक्सेना के राज्य दौर के पश्चात् ही श्रम सचिव को एहसास हुआ कि योजना परिवर्तित हो चुकी थी और अब यह राज्य के आयोजना का एक हिस्सा

बन गई है। राज्य सरकार के कर्मचारियों की उदासीनता व निष्ठुरता ने लाखों गरीब, वृद्ध व्यक्तियों को सामाजिक सुरक्षा लाभों से वंचित कर दिया जो अक्षमनीय है।

### 5.3 अन्नपूर्णा योजना से पीछे हटने की स्थिति

वर्ष 2002 में केन्द्रीय मार्गदर्शिका में संशोध किये गये, जिसमें राज्यों को अन्नपूर्णा व पेंशन में से चुनने का लचिलापन प्रदान किया गया। फलस्वरूप, मध्य प्रदेश, असम, गुजरात, तमिलनाडु, दिल्ली व कर्नाटक सहित कुछ राज्यों में अन्नपूर्णा योजना को समाप्त कर दिया गया। आयुक्त की पूर्व रिपोर्ट में तथ्य को उजागर किया गया था कि कुछ राज्यों ने किसी विकल्प को प्रदान किये बिना न्यायालय के आदेशों से आच्छादित योजनाओं को बन्द कर दिया गया। मध्य प्रदेश के मामले को पूर्ण रूप उठाया गया था जिसमें अन्नपूर्णा को पेंशन योजना से प्रतिस्थापित के आदेश जारी होने के पश्चात् भी एक वर्ष से अधिक अवधि में भी ऐसा करने में विफल रहा है। एक तरफ अन्नपूर्णा योजना राज्य ने दिनांक 31 जनवरी 2003 से बन्द कर दी थी, इस आश्वासन के साथ कि समस्त पूर्व लाभार्थियों को पेंशन प्रदान की जावेगी। परन्तु यह कार्यवाही मार्च 2004 तक एक वर्ष से अधिक की अवधि के उपरान्त भी शुरु नहीं की गई। इसके अतिरिक्त आयुक्त के प्रतिनिधियों के दौरों के पश्चात् धार जिले में वास्तविक लाभार्थियों की पहचान का काम प्रारम्भ किया गया। यहाँ तक कि धार जिले में केवल वास्तविक लाभार्थियों का प्रतिस्थापन किया जा रहा है और उनको बिना किसी मदद के छोड़ दिया गया है। आयुक्त को पात्र व्यक्तियों से चयनात्मक पहचान के कारण पेंशन प्रदान न करने की शिकायतें प्राप्त हुई हैं। उपरोक्त जिले में 2928 अन्नपूर्णा लाभार्थियों में से मात्र 1499 ही पेंशन हेतु पहचान किये गये। यद्यपि मध्य प्रदेश का मामला उजागर किया गया है, परन्तु अन्य जगहों में भी स्थिति ऐसी ही है। असम के बोनगाई गाँव, गोलपाड़ा, डुबरी और कोकराझार जिलों में हाल में ही किये गये सर्वेक्षण से पता चलता है कि अन्नपूर्णा योजना जिसे नवम्बर 2001 में बन्द कर दिया गया था को प्रतिस्थापित करने का कोई भी उपाय नहीं किया गया है।

इस बीच में न्यायालय के आदेश जो अप्रैल 2004 में पारित हुए हैं उनके अनुसार योजना की बहाली अभी करना शेष है व आदेश में यह निर्देश दिये गये हैं कि “कोई भी योजना जिसमें राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना, राष्ट्रीय परिवार सुविधा योजना, विशेषकर अन्नपूर्णा तथा राष्ट्रीय लाभ योजना सम्मिलित है जो इस न्यायालय के आदेशों के दायरे में है” उसे बंद अथवा समाप्त नहीं की जायेगी। इसका तात्पर्य यह है कि अगले आदेशों तक ये योजनाएँ चालू रखी जाकर उन लोगों को जो योजना के दायरे में आते हैं उन्हें लाभ प्रदान करते रहेंगे।

वास्तव में अन्नपूर्णा योजना की कपना पेंशन के लिये पात्र समूह के हितार्थ की गई थी जिन्हें कि यह प्राप्त नहीं हो रही है। राष्ट्रीय व राज्य दोनों की पेंशन योजना एक है जो सापेक्ष दक्षता से काम कर रही प्रतीत हो व अन्नपूर्णा को पेंशन में परिवर्तित करने का विचार मूल्यवान परीक्षण सबित हो। तद्यपि यदि राज्य सरकारें अन्नपूर्णा योजना को चालू रखने की इच्छुक ना हो तो इस आश्वासन के साथ ही किया जा सकता है कि पूर्व योजना के दायरे में आये प्रत्येक व्यक्ति की पेंशन योजना में होगी। तथा यह भी न्यायालय के अनुमोदन के पश्चात् किया जा सकेगा। यह स्थिति पेंशनभोगियों की संख्या में पर्याप्त बढ़ोतरी के रूप में प्रतिबिम्बित होना चाहिये जो अभी तक नहीं हो सका है। वास्तव में पेंशन प्राप्त कर रहे हैं उनकी संख्या जैसे पहले ही उजागर किया जा चुका है, जो पहले तीन वर्षों में नीचे की ओर चली गई है।

### 5.4 अन्नपूर्णा के अन्तर्गत उठान

जैसा तालिका-17 में देखा जा सकता है अन्न का उठान व आवंटन की प्रतिशतता में 97 प्रतिशत रहा। तद्यपि इस प्रभाव पूर्ण राष्ट्रीय आंकड़े के विरुद्ध उठान का औसत 42 प्रतिशत जिसमें महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल, बिहार,

व अरुणाचल प्रदेश में रहा और दिल्ली में यह नगन्य था। इसका कारण केंद्र द्वारा आवंटन में विलम्ब है। पश्चिम बंगाल सरकार के अनुसार योजना अप्रैल से लेकर जून 2003 के मध्य क्रियान्विति नहीं रही, क्योंकि उक्त अवधि का आवंटन भारत सरकार ने नहीं किया। उसके पश्चात् आवंटन जुलाई व अगस्त का ही प्राप्त हुआ। अल्प उठान के अन्य कारण जो ध्यान में आये हैं उनमें लाभार्थियों की अपूर्ण पहचान की समस्या (पश्चिम बंगाल), समन्वयता की समस्या और लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के उपरोक्त लिखित पैरा में वर्णित अनावश्यक क्रियाविधि नियमावली है।

**तालिका-17: अन्नपूर्णा के अन्तर्गत आवंटन और उठान वर्ष 2003-04**

राज्योसंघ राज्य	आवंटन (संख्या '000 टन में)	उठान (संख्या '000 टन में)	उठान (प्रतिशत में)
अरुणाचल प्रदेश	1	0	28
बिहार	20	10	69
दिल्ली	0	0	0
जम्मू काश्मीर	1	0	0
महाराष्ट्र	4	1	20
मेघालय	1	0	0
पश्चिम बंगाल	10	4	50
सम्पूर्ण भारत	123	90	97

स्रोत : मासिक खाद्यान बुलेटिन, मार्च 2004

### 5.5 वृद्धों का अपर्याप्त समावेश

राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन में अल्प आवंटन तथा अन्नपूर्णा प्रत्याहरण के फलस्वरूप, दोनों कल्याणकारी योजनाओं के दायरों में पहचान किये गये व्यक्तियों की संख्या अत्यधिक सीमित स्तर पर है। अगस्त 2003 में उत्तरांचल, गुजरात, पंजाब, असम, मणिपुर, झारखण्ड व नागालैण्ड सरकारों द्वारा राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना व अन्नपूर्णा में वर्ष 2003-04 के लिये कोई भी राशि प्रदान नहीं की गई। इसका तात्पर्य है कि इन कार्यक्रमों में पहचान किए गए व्यक्तियों को कोई भी सहायता वित्तीय वर्ष के प्रथम पाँच माह में प्राप्त नहीं हो सकी। कम से कम झारखण्ड के मामले में वर्ष 2003-04 की अधिकांश अवधि में इस स्थिति में परिवर्तन नहीं हुआ और अनेकों व्यक्तियों को पेंशन लाभ से पूरे वर्ष वंचित रहना पड़ा।

जहाँ तक वृद्ध निराश्रित के वास्तविक समावेश का प्रश्न है, मंत्रालय के प्रारंभिक लक्ष्य से संख्या काफी कम रही है। राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना व अन्नपूर्णा के अन्तर्गत आंकलित पात्र 82 लाख लाभार्थियों की संख्या के विरुद्ध, दोनों योजनाओं में से किसी एक योजना में पहचान किये लाभान्वित व्यक्तियों की कुल संख्या 73 लाख है। यह भी तब है जबकि कुछ राज्यों में जैसे कि मध्य प्रदेश व तमिलनाडु में एक सार्थक संख्या की पहचान की गई जिसके लिये बिना किसी केन्द्रीय सहायता के राज्य बजट से प्रावधान किया गया है। जैसा तालिका-18 में देखा जा सकता है : गुजरात, महाराष्ट्र, असम, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल, झारखण्ड, बिहार में इन योजनाओं में समावेश की गई वृद्धों की संख्या बहुत ही कम है।

तालिका-18: अन्नपूर्णा और पेंशन योजना के अन्तर्गत राज्यवार स्थिति

राज्य	राष्ट्रीय वृद्ध पेंशन योजना और अन्नपूर्णा तय की गई सीमा	अन्नपूर्णा के अन्तर्गत प्रतिवेदित लाभार्थी (03-04)	राष्ट्रीय वृद्ध पेंशन योजना और राज्य पेंशन योजना के प्रतिवेदित लाभार्थी (03-04)	दोनों योजनाओं के अन्तर्गत कवर होने वालों की कुल संख्या	कवर होने वालों का प्रतिशत
असम	159840	0	423	423	0
बिहार	1329240	166601	492000	658601	50
गोवा	5400	0	3763	3763	70
गुजरात	265920	65051	1673	66724	25
हरियाणा	103560	0	50372	50372	49
हिमाचल प्रदेश	45720	5484	22700	28184	62
जम्मू काश्मीर	61320	0	31404	31404	51
कर्नाटक	408240	0	340000	340000	83
केरला	269880	44500	152475	196975	73
महाराष्ट्र	803760	20000	29447	49447	6
नागालैंड	15600	0	3555	3555	23
पंजाब	74760	0	45265	45265	61
उत्तर प्रदेश	1506240	0	944758	944758	63
पश्चिम बंगाल	574080	65000	316698	381698	66
सम्पूर्ण भारत	8,267,824	655,730	6,673,646	7,329,376	89

स्रोत : अन्नपूर्णा और रावपेंशियों के मार्गनिर्देशिका और राज्यों द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन के साथ ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार तथा राज्यों से किये गये पत्राचार।

राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना, राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम का हिस्सा है जो 15 अगस्त 1995 से प्रभाव में आया है। यह एक केन्द्र प्रायोजित कार्यक्रम है जिसमें राज्यों, संघ राज्य क्षेत्रों को केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित मार्गदर्शित सिद्धान्तों, शर्तों, व मानकों के अनुसार लाभ प्रदान करने हेतु 100 प्रतिशत केन्द्रीय सहायता दी गई है। योजना आयोग ने ग्रामीण विकास मंत्रालय से विचार विमर्श कर इस योजना की समीक्षा की जिसके फलस्वरूप यह निर्णय किया गया कि राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम तथा अन्नपूर्णा योजना को वित्तीय वर्ष 2002-03 से राज्य आयोजना में हस्तांतरण कर दिया जाए। अन्य के साथ-साथ योजना के हस्तांतरण करने के निर्देशों में यह भी कहा गया है कि राज्यों, संघ राज्य क्षेत्रों को योजनाओं को चुनने व कार्य निर्गत करने में आपेक्षित लचिलापन प्रदान करेगा।

यह भी प्रावधान है कि राज्योंसंघ राज्यों के क्षेत्रों को अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में वित्त मंत्रालय योजना को चलाने हेतु नीधियां प्रदान करेगा। सुनवाई के समय हस्तांतरण के संबंध में कुछ संदेह उत्पन्न हुए कि क्या केन्द्र द्वारा राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम में अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता 100 प्रतिशत जारी रहेगी या कम कर दी जायेगी। श्री मोहन परासरण, विद्वान अतिरिक्त महा सॉलिसिटर संबंधित विभाग से प्राप्त निर्देशों पर हमें

यह सूचित किया है कि 100 प्रतिशत केन्द्रीय सहायता राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम के तहत राज्योंसंघ राज्यों क्षेत्रों को जारी रखी जा रही है।

समस्या की पकृति को समझने के लिये यह ध्यान में रखना होगा कि अन्नपूर्णा योजना में लाभार्थी निःशुल्क 10 किलोग्राम खाद्यान प्रति माह प्राप्त करने का अधिकारी है तथा राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के अधीन लाभार्थियों को 75 रुपये प्रति माह प्राप्त करने का अधिकारी है। लाभान्वित व्यक्ति अन्नपूर्णा योजना में खाद्यान प्राप्त करने अथवा राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना में नगद पेंशन प्राप्त करने के अधिकारी है। आगे एक अन्य स्वतंत्र योजना राष्ट्रीय परिवार सुविधा योजना में परिवार का पोषण करने वाले व्यक्ति की मृत्यु होने पर आय के स्रोत के दृष्टिगोचर न होने की दशा में आश्रित परिवार एक मुस्त धनराशि 10 हजार रुपये प्राप्त करने का अधिकारी है।

ग्रामीण विकास मंत्रालय कि ओर से अन्नपूर्णा राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम के संबंध में 4 नवम्बर 2004 को दायर शपथपत्र का हमने अवलोकन किया, उक्त शपथपत्र का अंश निम्न है।

### **अन्नपूर्णा राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम**

3. अन्नपूर्णा एवं राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम के संबंध में आयुक्त के निष्कर्ष के बारे में यह कथन है कि अन्नपूर्णा योजना तथा राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम में सम्मिलित राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना तथा राष्ट्रीय परिवार सुविधा योजना को वर्ष 2002-03 से राज्य आयोजना में हस्तांतरण कर दिया गया था। योजनाओं के हस्तांतरण के पश्चात् राज्योंसंघ राज्यों के क्षेत्रों को राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम तथा अन्नपूर्णा योजना में दी जाने वाली कुल अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता योजना आयोग द्वारा निर्धारित की गई है। योजनाओं को लागु करने हेतु अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में राज्योंसंघ राज्यों के क्षेत्रों को प्रदान की जाने वाली नीधियां वित्त मंत्रालय, गृह मंत्रालय द्वारा दी जा रही है। इन योजनाओं के हस्तांतरण के पश्चात् राज्योंसंघ राज्य क्षेत्रों को योजनाओं को चुनने व लागु करने में लचूलापन प्रदान किया गया है। योजनाएँ लक्ष्य तथा इसका दायरा राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित व निश्चित किया जाता है और योजना आयोग द्वारा किए गये आवंटन के संबंध में राज्य सरकारों के प्रयत्नों के रूप में किया जाता है। जैसा कि योजना एवं राज्यों को हस्तांतरित की जा चुकी है। संबंधित राज्यों का यह दायित्व है कि वे यह सुनिश्चित करें कि माननीय न्यायालय द्वारा पारित आदेशों का पालन हो और लाभार्थियों को उनके लाभ प्रदान किये जाए।

हमने ग्रामीण विकास मंत्रालय कि ओर से प्रस्तुत उपरोक्त शपथपत्र किए गये कथन के संबंध में मार्गनिर्देशिका सिद्धान्त का भी अवलोकन किया जो उक्त योजनाओं के हस्तांतरण के समय जारी किये गये थे। उक्त मार्ग निर्देशिका सिद्धान्त के पैरा (2), (6) व (8) में नीधियों का आवंटन, नीधियों का निर्गमन व देख रेख करने का वर्णन है। उक्त पैराग्राफ निम्न प्रकार से है।

### **नीधियों का आवंटन**

2. राज्योंसंघ राज्यों के क्षेत्रों को राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम व अन्नपूर्णा योजना में दिये जाने वाली कुल अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता, योजना आयोग द्वारा निर्धारित की जायेगी। राज्यवार अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता, का आवंटन ग्रामीण विकास मंत्रालय व योजना आयोग द्वारा किया जायेगा। राष्ट्रीय समाज सहायता कार्यक्रम व अन्नपूर्णा योजना में अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता का प्रयोग राज्योंसंघ राज्यों के क्षेत्र के वृद्धावस्था पेंशन, परिवार सुविधा योजना, वृद्धों को मुफ्त अनाज वितरण में से किसी एक अथवा दो अथवा तीनों या अन्य किसी योजना के साथ अपने स्वयं की आवश्यकताओं व प्राथमिकताओं के अनुसार कर सकते हैं।

## नीधियों का निर्गमण

6. वित्त मंत्रालय द्वारा वित्तीय वर्ष के दिसम्बर माह तक समान मासिक किस्तों में अपने आप ही राज्योंसंघ राज्यों के क्षेत्रों को अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता जारी कर दी जायेगी। यद्यपि वित्तीय वर्ष के अन्तिम तीन महीनों क्रमशः जनवरी, फरवरी व मार्च की त्रैमासिक अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता की किस्त का निर्गमन योजनाओं के संतोषजनक क्रियान्वयन प्रगति पर तथा राज्योंसंघ राज्य के क्षेत्रों के नीधियों का प्रयोग किये जाने पर निर्भर करेगा। कम से कम अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता नीधियों का 50 प्रतिशत राज्योंसंघ राज्य के क्षेत्रों द्वारा वित्तीय वर्ष में 31 दिसम्बर तक आवश्यक उपयोग कर लिया जाना होगा, ताकि वित्तीय वर्ष के शेष तीन माह जनवरी, फरवरी व मार्च के तिमाही की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता की किस्त का भुगतान जारी किया जारी करने से पहले, राज्योंसंघ राज्य के क्षेत्रों को पिछले वित्तीय वर्ष में जारी नीधियों के उपयोग का प्रमाण पत्र ग्रामीण विकास मंत्रालय को प्रस्तुत करना होगा।

इस अंतिम दिवस की उपयोगिता की स्थिति ग्रामीण विकास मंत्रालय को आवश्यक रूप से राज्योंसंघ राज्य के क्षेत्रों के द्वारा 15 जनवरी तक प्रस्तुत कर दी जानी है। तदुपरांत इन रिपोर्ट की जाँच कर, वह विभाग वित्त मंत्रालय को अंतिम तिमाही की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता की राशि जारी करने की सिफारिश करेगा।

## देख-रेख ( मॉनिटरिंग )

राज्योंसंघ राज्य के क्षेत्रों को किसी भी राज्य सरकार के विभाग के माध्यम से योजनाओं को लागू करने की स्वतंत्रता रहेगी। तद्यपि वे राज्य स्तर पर योजनाओं को लागू करने से संबंधित विभिन्न विभागों में योजनाओं के क्रियान्वयन की प्रगति रिपोर्ट हेतु समन्वय स्थापित करने के उद्देश्य से एक नोडल सचिव नियुक्त करेंगे। योजनाओं की प्रगति की रिपोर्ट त्रैमासिक रिपोर्ट द्वारा अगले माह की 15 तारीख तक देख-रेख (मॉनिटरिंग) फार्म पर प्रस्तुत की जानी है। भौतिक तथा वित्तीय प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत न करना, प्रगति रहित क्रियान्वयन माना जायेगा और इसके कारण वित्तीय वर्ष के अंतिम त्रैमासिक की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता को जारी नहीं की जायेगी। जैसा कि योजनाओं हेतु अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता का आवंटन वित्तीय वर्ष के अंत में निष्प्रभावी हो जायेगा। अतः यह किश्तें अगले वित्तीय वर्ष में निर्गत नहीं की जा सकती, चाहे एक राज्य सरकार प्रगति रिपोर्ट उपरोक्त अंतिम तिथि के पश्चात् भी प्रस्तुत कर देवे।

आगं यह प्रतीत होता है कि कुछ राज्यों में अन्नपूर्णा योजना बंद कर दी गई है, योजना बंद करने का प्रभाव यह है कि वृद्ध, निराश्रितों को खाद्यान की पूर्ति जो वह पहले प्राप्त कर रहे थे, वह प्राप्त नहीं कर सकेंगे। आवश्यकता इस बात की है कि राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत पेंशन उन्हें प्रदान की जानी चाहिये। परन्तु हम नहीं जानते कि ऐसे लाभान्वित को राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना में स्वयं पेंशन हेतु समावेश किया जाता है अथवा नहीं। राज्य सरकारों अपने शपथपत्रों में यह कथन प्रस्तुत करेगी की वास्तव में अन्नपूर्णा योजना के बंद होने पर क्या स्थिति उत्पन्न हुई है। यह कहना आवश्यक नहीं है कि लाभान्वितों को अन्नपूर्णा या राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना में से किसी एक योजना के तहत लाभ प्राप्त करते रहेंगे।

उपरोक्त विवरण तथा आयुक्त की रिपोर्ट से यह प्रतीत होता है कि पिछले तीन वर्षों 2001-02, 2002-03, व 2003-04 में कुल आवंटन लगभग 50 प्रतिशत रहा है। तालिका-14 में दिये गये आंकड़ों के अनुसार कुल आवश्यकता 1209 करोड़ रुपये प्रति वर्ष थी, जबकि आवंटन 680 करोड़ रुपये रहा। यह भी प्रतीत होता है कि अल्प आवंटन, प्रथम दृष्टया राज्य सरकारों द्वारा अंतिम तिथि को कम उपयोगिता के कारण हुआ, इसके मद्देनजर हमारे द्वारा अन्य निर्देश जारी करने से पहले सभी राज्य सरकारोंसंघ राज्य क्षेत्रों को निर्देश दिया जाना आवश्यक है कि वे राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत केन्द्रीय सरकार से प्राप्त अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता की प्राप्ति



का तिथि सहित विवरण तथा उपरोक्त पिछले तीन वर्षों में इसके उपयोग का तिथिवार विवरण देते हुए अपने शपथपत्र दायर करें, ऐसे शपथपत्र चार सप्ताह के अन्दर दायर किये जाने चाहिये।

नीधियों के उपयोग किये जाने के संबंध में यह प्रतीत होता है कि लचिलेपन के नाम पर एक अधिकतम सीमा तक संदेह बना है जो कि उपरोक्तलिखित मार्गदर्शिका में वर्णित है। जब तक कि मामले में उपयोगिता के संबंध में स्पष्टीकरण नहीं कर दिया जाता, हम यह आदेश देते हैं कि राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत केन्द्रीय सरकार द्वारा राज्य सरकारों को दी जा रही अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता किसी अन्य योजना में हस्तांतरित नहीं की जायेगी। तद्यपि हम यह स्पष्ट करना चाहते हैं कि उक्त योजना में लाभार्थियों को लाभ प्रदान किये जाते रहेगें, जो लाभ राज्य सरकार उन्हें अन्य अतिरिक्त लाभ जो राज्य सरकार उन्हें दे रही थी उसे निरन्तर प्रदान करती रहेगी। इस आदेश के कारण कोई भी लाभ का प्रदान करना तथा अगले आदेशों तक किसी भी राज्य सरकारोंसंघ राज्य क्षेत्रों द्वारा बंद नहीं किया जायेगा।

इस प्रकरण को जनवरी 2005 के गैर विविध दिवस के दिन प्रस्तुत किया जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(साथ में अंतरिम राहत, अंतरिम निर्देश, अवधि विस्तार, निर्देश, हस्तक्षेप, न्यायालय के आदेश दिनांक 7 अक्टूबर 04 में संशोधन, के लिए दायर याचिका और ऑफिस रिपोर्ट) (इनके अलावे भी विचार हेतु)

**दिनांक 09 मई 2005**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश वाईके सभरवाल  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापडिया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता  
पी. रमेश कुमार, अधिवक्ता  
अनुप कुमार श्रीवास्तव, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

**आइ.ए-संख्या 37 और 54**

आइए-संख्या 37 द्वारा राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना में परिवर्तन करने और जननी सुरक्षा योजना नामक नई योजना को लागू करने की स्वीकृति मांगी गई। जबकि आइए-54 में प्रार्थना की गई कि मौद्रिक राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के तहत बीपीएल माताओं को मिलने वाली सामाजिक सहायता जिसमें 500 रु. की देयता भी शामिल है, को घटाकर या कम कर योजना में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिए। हमने अतिरिक्त सोलिसिटर जनरल से अनुरोध किया कि वे हलफनामा दायर कर लागू की जाने वाली इस नई योजना के बारे में कुछ और जानकारी दें। कुछ और जानकारियों में शामिल होंगी आवासीय स्थल से लोक स्वास्थ्य केंद्र की दूरी और परिवहन की सुविधा। आयुक्त भी मामले की पूरी जांच करेंगे और रिपोर्ट दायर करेंगे। याचिका का जवाब आठ दिनों के भीतर दायर कर दिया जाना चाहिए। इस बीच, मौजूदा राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना जारी रहेगी।

श्री कॉलिन गोन्साल्विस के मौखिक अनुरोध पर हम अनुमति देते हैं कि हर्षमंदर आयुक्त डॉ. सक्सेना को सहायता प्रदान करते रहेंगे।

अगस्त 2004 की पांचवीं रिपोर्ट में आयुक्त ने उल्लेख किया था कि जमीनी स्तर पर जन वितरण प्रणाली ढंग से काम नहीं कर रही है, गरीबी रेखा से नीचे जी रहे अधिकांश गरीब लोगों को बीपीएल राशन कार्ड जारी नहीं किया गया है। इस न्यायालय के आदेश का पालन नहीं किया जा रहा है और इस तथ्य की पुष्टि के लिए अनुशांसाओं के साथ विस्तृत जानकारी पृष्ठ संख्या 3411 से 3421 तक में दी गई है। अनुशांसा यह है कि मुख्य सचिव ऐसी व्यवस्था करेंगे जिससे कि दोषियों के खिलाफ कार्रवाई करने में हिचकने वाले अधिकारियों के खिलाफ जरूरी कार्रवाई पक्की की जा सके, लोगों से प्राप्त शिकायतों को दूर करने के लिए अपनाई जाने वाली प्रक्रिया और समय सीमा तय करने के लिए राज्य सरकार समितियों का गठन करेगी, शिकायतों को सुनने और निश्चित समय के अंदर शिकायतों को दूर करने के लिए एक स्वतंत्र लोक सेवा आयोग का गठन किया जाए और उसे इतनी शक्ति और वित्त मुहैया किया जाए कि वह काम कर सके और न्यायालय के आदेश का अनुपालन सुनिश्चित कर सके। कुछ राज्यों का जो उल्लेख किया गया वे हैं राजस्थान, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, दिल्ली, बिहार, पश्चिम बंगाल, छत्तीसगढ़ और असम। राज्य सरकारों ने इस रिपोर्ट का कोई जवाब नहीं दिया। श्री गोन्साल्वेस ने शिकायत की कि न्यायालय के आदेश के हो रहे उल्लंघन को दर्शाते हुए लिखे गए आयुक्तों के पत्रों के बावजूद कोई उचित कार्रवाई नहीं की गई। विद्वान अधिवक्ता ने सुझाव दिया कि उल्लंघन करने वालों का लाइसेंस रद्द कर दिया जाना चाहिए और जन वितरण का काम पंचायत या किसी अन्य निकाय को दे दिया जाना चाहिए। इसके पहले कि हम इस परिप्रेक्ष्य पर विचार करें, हम उचित समझते हैं कि रिपोर्ट पर प्रतिक्रिया व्यक्त करने के लिए राज्य सरकारों को एक मौका और दिया जाना चाहिए, विशेषकर वे राज्य जिनका रिपोर्ट में विशेष रूप से उल्लेख किया गया है। वे आठ सप्ताह के भीतर अपना जवाब दायर करें।

#### **आइ.ए-संख्या 45**

सिर्फ दिल्ली राज्य को नोटिस जारी की जाती है। विद्वान अधिवक्ता श्री अशोक भान नोटिस स्वीकार करते हैं। जवाब आठ सप्ताह के भीतर दायर किए जाएं।

#### **आइ.ए-संख्या 48**

आठ सप्ताह के अंदर इस आवेदन का जवाब दायर किया जाए।

#### **संख्या 50**

इस आवेदन में जो प्रार्थना की गई है उसे मंजूर नहीं की जा सकती। अगर आवेदक बीपीएल कार्ड जारी नहीं किए जाने से दुखी हैं तो वे कोई दूसरा उचित तरीका अपना सकती हैं। आइए-खारिज किया जाता है।

शेष मामला स्थगित किया जाता है।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिथन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(साथ में अंतरिम राहत, अंतरिम निर्देश, अवधि विस्तार, रिकॉर्ड पर अतिरिक्त कागजात लाने के लिए निर्देश एवं अनुमति, 7 अक्टूबर 2004 के न्यायालय के आदेश में बदलाव और अनुमति के लिए दायर याचिका और ऑफिस रिपोर्ट)

साथ में विशेष अनुमति याचिका (दीवानी) संख्या 17906-2003 (साथ में विशेष अनुमति याचिका दायर करने में हुए विलंब को माफ करने के लिए दायर आवेदन और रिकॉर्ड पर अतिरिक्त कागजात लाने के लिए अनुमति और ऑफिस रिपोर्ट)

**दिनांक 14 फरवरी 2006**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अशोक भान

माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

अपर्णा भट्ट, अधिवक्ता

पी. रमेश कुमार, अधिवक्ता

अनुप कुमार श्रीवास्तव, अधिवक्ता

पूजा चौधरी, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

पक्षों के अधिवक्ताओं ने कहा कि याचिकाकर्ताओं और ग्रामीण विकास मंत्रालय, उपभोक्ता कार्यपालक, खाद्य एवं जन वितरण मंत्रालय, भारत सरकार के बीच समझौते हों गए हैं। शर्तें इस प्रकार हैं :

1. लक्षित जन वितरण प्रणाली के तहत राज्यों को केंद्रीय सरकार द्वारा अनाज का आवंटन 1993-94 में योजना आयोग द्वारा किए गए गरीबों के राशन का आकलन जो भारत के महाप्रबंधक के जनसंख्या रजिस्टर में 1 मार्च 2000 में अंकित जनसंख्या का 36 प्रतिशत होता है या राज्य सरकार द्वारा चिन्हित किए गए परिवारों और जारी किए गए राशन कार्ड में से जिसकी भी संख्या कम होगी, उसी के आधार पर होगा।
2. ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना शुरू होने से पहले गरीबी रेखा से नीचे जीने वालों की गणना के तरीके का खाका भोजन का अधिकार के मामले में रिट संख्या 196/2001 में सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त से परामर्श कर ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा तैयार कर लिया जाएगा।

3. बीपीएल सूची को तैयार करने में यह प्रावधान रखा जाएगा कि उसके जारी रहने के दरम्यान भी उसमें नए नाम जोड़े जा सकें और अनुप्रयुक्त नामों को हटाया जा सके।

पक्षों के बीच हुए उपर्युक्त समझौते के मद्देनजर याचिकाकर्ता के अधिवक्ता ने कहा कि जैसा कि 15 दिसम्बर 2005 को इस न्यायालय द्वारा अतिरिक्त हलफनामा दायर करने को कहा गया था, उसकी अब जरूरत नहीं है।

तमाम पक्षों के वकीलों ने कहा कि समझौते की शर्त पर आइए-संख्या 25, 26, 31, 32, 48 और 53 का निष्पादन कर दिया जाए। इसी अनुरूप आदेश दिया जाता है। 5 मई 2003 को दिया गया स्थगन आदेश रद्द किया जाता है।

चार सप्ताह के लिए मुकदमे की सुनवाई स्थगित की जाती है।

## भारत का सर्वोच्च न्यायालय

### कार्यवाही का रिकॉर्ड

स्पेशल लीव टू अपील सिविल सीसी 3461/2006 में दायर आइ.ए. संख्या 1  
( डीबीसीडब्लूपी संख्या 4777/2005 में राजस्थान उच्च न्यायालय  
द्वारा दिया गया फैसले दिनांक 14 जुलाई 2005 के खिलाफ )

पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता

बनाम

राजस्थान राज्य एवं अन्य — प्रतिवादी

एसएलपी दाखिल करने के लिए अनुमति, अंतरिम राहत और ऑफिस रिपोर्ट

दिनांक 01 मई 2006

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

### पीठासीन न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत

माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

### याचिकाकर्ता के लिए

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

राजेश पाण्डेय, अधिवक्ता

ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

### आदेश

याचिकाकर्ता के अधिवक्ता को सुना।

ऐसा लगता है कि उच्च न्यायालय ने मामले को सुनने से इसलिए इंकार कर दिया क्योंकि मामला इस अदालत के समक्ष लंबित है।

हमने पाया कि इस कोर्ट ने डीके बसु बनाम पश्चिम बंगाल 1997(1)एससीसी 416 में निम्नलिखित आदेश दिया था :

“उपर्युक्त आदेश के नहीं मानने की थिति में दोषी पाये गये अधिकारी के खिलाफ विभागीय कार्यवाही के अलावे अवमानना का मामला भी चलाया जाएगा और यह अदालत की अवमानना का मामला देश के किसी भी उच्च न्यायालय में चलाया जा सकेगा।”

अवमानना की कार्यवाही की जगह उच्च न्यायालयों के लिए बेहतर होगा कि वे मामले को रिट याचिका के तौर पर सुनें ताकि निर्देश का पालन कराया जा सके।

उपर्युक्त टिप्पणी के साथ इस विशेष याचिका का निपटारा किया जाता है।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(साथ में अंतरिम राहत और अंतरिम निर्देश और अवधि विस्तार और निर्देश और हस्तक्षेप और 7 अक्टूबर 04 को दिए गए इस न्यायालय के आदेश में संशोधन और एक पक्षीय स्थगन और आवश्यक निर्देश हेतु दायर याचिका)

**साथ में विशेष अनुमति याचिका ( दीवानी ) संख्या 17906-2003**

(साथ में विशेष अनुमति याचिका दायर करने में हुई देरी को माफ करने और अतिरिक्त कागजात रिकॉर्ड पर लाने की अनुमति पाने और ओटी दायर करने से छूट और निर्देश के लिए दायर याचिका और ऑफिस रिपोर्ट)

**दिनांक 12 जुलाई 2006**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत

माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

विपिन एम. बेंजामिन, अधिवक्ता

पूजा शर्मा, अधिवक्ता

अनुप कुमार श्रीवास्तव, अधिवक्ता

ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

प्रवीन जैन, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001

विलंब माफ किया जाता है।

अंतराक्षेपन स्वीकृत किया जाता है।

वकीलों को सुनने के बाद हम इस निष्कर्ष पर पहुंचते हैं कि जन वितरण प्रणाली के लिए केंद्र द्वारा निर्गत किए गए धन और उसके इस्तेमाल पर व्यावहारिक रूप से कोई निगरानी नहीं रखी गई। जैसा कि बताया गया, इस योजना में सालाना करीब 30 हजार करोड़ रुपये शामिल हैं।

विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री कोलिन गोन्साल्विस ने इस संदर्भ में कुछ सुझाव दिए। वर्तमान स्थिति में हम समझते हैं कि इस न्यायालय के किसी अवकाशप्राप्त न्यायाधीश की अध्यक्षता में एक केंद्रीय निगरानी कमेटी गठित की जाए जिसे इस न्यायालय द्वारा पहले ही नियुक्त किए गए आयुक्त डॉ. एमसी सक्सेना सहयोग करेंगे। हम माननीय न्यायाधीश डीपी यादव से अनुरोध करते हैं कि वे इस कमेटी की अध्यक्षता करें।

कमेटी उन बीमारियों की ओर ध्यान देगी जिसकी वजह से तंत्र उचित ढंग से काम नहीं कर पा रहा है, साथ ही उसे दूर करने के सुझाव भी देंगे। इस हेतु कमेटी अन्य चीजों के अलावा इन पर भी ध्यान केंद्रित करेगी :

ए) वितरक की नियुक्ति के तरीके,

बी) उचित कमीशन या वितरकों को दिया जाने वाला अनुपात,

सी) पहले से गठित कमेटियों का रूप क्या हो कि वे बेहतर ढंग से काम कर सकें, और

डी) दुकानों में बिक्री हेतु दिए जाने वाले अनाज के स्टॉक के आवंटन में पारदर्शिता लाने के लिए कौन-से तरीके अपनाए जाएं।

नियुक्ति के तरीके के सवाल पर विचार करते हुए कमेटी यह भी सुझाव देगी कि नियुक्ति के मामले में कैसे पारदर्शिता लाई जाए। कमेटी यह भी सुझाव देगी कि पहले से गठित निगरानी कमेटियों की रिपोर्ट पर कैसे प्रभावकारी ढंग से काम किया जा सकता है। यह कहने की जरूरत नहीं कि ये जो उपाय होंगे वह इस देश में लागू कानूनी उपायों के अतिरिक्त होंगे। कमेटी से अनुरोध किया जाता है कि वह चार महीने के अंदर अपनी रिपोर्ट दे दे ताकि आगे उसी अनुरूप निर्देश-आदेश दिए जा सकें।

कमेटी आम लोगों, संगठनों से सुझाव मांगेगी और अगर कोई सुझाव आता है तो उस पर सही परिप्रेक्ष्य में विचार करेगी।

हम ऐसा असाधारण निर्देश इसलिए दे रहे हैं क्योंकि यह सर्वविदित तथ्य है कि भ्रष्टाचार बड़े पैमाने पर व्याप्त है और इसको खत्म करने के लिए अभी तक शायद कोई कदम उठाया गया है। अंततः गरीब आदमी इसका शिकार होता है और कानूनी हक रखते हुए भी जिसे अनाज नहीं मिल पाता है। जन वितरण प्रणाली यह निश्चित करने के लिए है कि आर्थिक क्षमता के हिसाब से जनता अनाज पा सके।

कमेटी पर आने वाला खर्च जिसमें अध्यक्ष और सदस्यों का मानदेय भी शामिल है, केंद्रीय सरकार का खाद्य मंत्रालय उठाएगा। मानदेय और दूसरे भत्ते वही होंगे जो इस न्यायालय के न्यायाधीशों का और भारत संघ के संयुक्त सचिव का होता है। आवश्यक आधारभूत जरूरतें संबंधित विभाग आज से तीन सप्ताह के भीतर मुहैया करेगा। यह निर्देश शुरुआती तौर पर दिल्ली सरकार को दिया जाता है जिसे बाद में पूरे भारत में लागू किया जाएगा।

रिपोर्ट जमा किए जाने के बाद इस मामले की सुनवाई होगी।

आइए-संख्या 34, 35, 40 और 49

27 जुलाई, 2006 को सुनवाई होगी

आइए-संख्या 58 और 59

महाराष्ट्र राज्य के विद्वान अधिवक्ता श्री रवींद्र के अदसुरे ने नोटिस स्वीकार किया। अगर कोई जवाब देना है तो उसे सुनवाई की अगली तारीख यानी कि 27 जुलाई, 2006 के पहले दायर कर दिया जाए।

आइए-संख्या 60 और 61



महाराष्ट्र राज्य के अधिवक्ता ने नोटिस नहीं स्वीकार किया। बहरहाल कहा गया कि सुनवाई की अगली तारीख 27 जुलाई 06 के पहले वास्तविक स्थिति की जानकारी के साथ हलफनामा दायर कर दिया जाएगा।

विशेष अनुमति याचिका (दीवानी) संख्या 17906-2003

विलंब माफ किया जाता है।

हम पाते हैं कि इस याचिका में की गई शिकायत पर अधिकारीगण के संबंध में मामलों में दिए जाने वाले आदेश के आलोक में विचार कर सकते हैं अगर ऐसा अवसर आता है तब। तदनु रूप इस विशेष अनुमति याचिका का निष्पादन किया जाता है।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
( मौलिक क्षेत्राधिकार )  
रिट याचिका संख्या 196/2001

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 13 दिसम्बर 2006**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**निर्णय**

(समेकित बाल विकास सेवा को लेकर इस न्यायालय द्वारा दिए गए निर्देश का केंद्र सरकार और राज्य सरकार द्वारा अनुपालन नहीं किए जाने की शिकायत याचिकाकर्ता ने की। 6 वर्ष तक के बच्चों गर्भवती महिलाओं स्तनपान करातीं माताओं और किशोरावस्था को प्राप्त लड़कियों के लिए यह योजना तैयार की गई है। इस योजना को लागू करने के लिए केंद्र सरकार द्वारा राज्य सरकार को निर्विवाद रूप से अनुदान भी जारी किए गए जिसके ऊपर इस योजना को लागू करने की जवाबदेही है। आरोप यह लगाया गया कि राज्य सरकार ने केंद्र सरकार द्वारा दिए गए अनुदान का उपयोग नहीं किया।

इस विषय पर हम बाद में विस्तार से विचार करेंगे।

इस सवाल पर कि विभिन्न अवसरों पर इस न्यायालय द्वारा इस योजना को लागू करने के संबंध में जो आदेश दिए जाते रहे हैं, उन पर अमल किया जा रहा है या नहीं, रिपोर्ट देने के लिए इस न्यायालय ने डॉ. एनसी सक्सेना को आयुक्त और श्री हर्ष मंदर को विशेष आयुक्त के रूप में बहाल किया था।

योजना को लागू करने में कुछ राज्यों की कटु वास्तविकता और स्पष्ट निष्क्रियता का रिपोर्ट पढ़ने से पता चलता है।

दिनांक 19 जुलाई, 2006 की रिपोर्ट द्वारा कमेटी ने निम्नलिखित अनुशंसाएं की हैं

1. वर्तमान मानक के अनुसार समेकित बाल विकास सेवा को सार्वभौम तरीके से लागू करने के लिए कम से कम 14 लाख आंगनबाड़ी केंद्रों की जरूरत कमेटी की पुष्टि करती है।
2. भारत सरकार को निर्देश देती है कि वह तीन वर्ष के भीतर आंगनबाड़ी केंद्रों की संख्या बढ़ाकर 14 लाख कर दे।
3. इस रिपोर्ट के आलोक में और आयुक्तों के साथ परामर्श कर भारत सरकार को निर्देश दिया जाए कि वह आंगनबाड़ी केंद्रों के सृजन और स्थापन के लिए विकसित मानक तैयार करे। यह विकसित मानक सार्वभौमिकता के अनुरूप इस अर्थ में होना चाहिए कि इसके लागू किए जाने पर आंगनबाड़ी केंद्रों (या लघु आंगनबाड़ी केंद्रों) तक सभी बच्चों और सभी वांछनीय स्त्रियों की पहुंच सुनिश्चित हो सके।

4. यह स्पष्ट किया जाए कि समेकित बाल विकास सेवा की सार्वभौमिकता का मतलब है कि समेकित बाल विकास सेवा की सभी सेवाएं (सिर्फ अतिरिक्त पोषण नहीं) 6 वर्ष से कम उम्र के सभी बच्चों, सभी गर्भवती महिलाओं का स्तनपान कराती माताओं और सभी किशोरियों लड़कियों तक पहुंचें।
5. सभी राज्य सरकारों-केंद्र शासित प्रदेशों के सभी मुख्य सचिवों को निर्देश दिया जाए कि वे अनुसूचित जाति-जनजाति बहुत सभी आवासीय इलाकों, इन इलाकों में आंगनबाड़ी केंद्रों की उपलब्धता और क्रियान्वयन की योजना जिससे पक्का हो सके कि दो वर्षों के भीतर इन इलाकों में सभी आंगनबाड़ी केंद्र कार्य करने लगेंगे, की विस्तृत जानकारी के साथ सर्वोच्च न्यायालय में हलफनामा दायर करें।
6. सभी राज्य सरकारों-केंद्र शासित प्रदेशों के सभी मुख्य सचिवों को निर्देश दिया जाए कि वे इस संबंध में सर्वोच्च न्यायालय में हलफनामा दायर करें कि 7 अक्टूबर, 2004 को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जो अंतरिम आदेश पारित किया गया था कि आंगनबाड़ी केंद्रों में राशन सप्लाई करने के लिए ठेकेदारों का इस्तेमाल नहीं किया जाएगा और बेहतर होगा कि अनाज खरीदने और खाना तैयार करने समेकित बाल विकास सेवा अनुदान का इस्तेमाल ग्रामीण समुदायों, स्वयंसेवी समूहों और महिला मंडलों द्वारा किया जाए। उसके क्रियान्वयन के लिए क्या कदम उठाए गए हैं। सभी राज्यों-केंद्र शासित प्रदेशों के सभी मुख्य सचिवों को एक समयसीमा की पाबंदी तय करनी होगी जिसके अंदर उन्हें पूरी कोशिश करनी होगी कि ग्रामीण समुदायों के जरिए अतिरिक्त आहार कार्यक्रम के लिए सप्लाई के काम की विकेंद्रीयता हो सके।

अध्याय 1.4 “क्या भारत पोषण के सहस्राब्दी विकास लक्ष्य को पा सकेगा” में रिपोर्ट संकेत करती है कि : सहस्राब्दी विकास लक्ष्य अंतर्राष्ट्रीय सहमति पर निर्धारित किए गए लक्ष्य हैं जिसे 2015 तक पाने का संकल्प सभी देशों और संस्थानों ने स्वीकारा। दूसरे सहस्राब्दी विकास लक्ष्य जिसे हम पोषण सहस्राब्दी विकास लक्ष्य कह रहे हैं, को 1990 से 2015 के बीच आधा पा लेना है :

i) कम वजन के बच्चों की बहुलता (पांच वर्ष से नीचे)

ii) न्यूनतम स्तर से भी नीचे ऊर्जा देने वाले भोजन पर रहने वाली आबादी का अनुपात।

विभिन्न माताओं पर किए गए कुछ अध्ययन में इस संभावना पर विचार किया गया कि क्या भारत दूसरे पोषण सहस्राब्दी विकास लक्ष्य को पा लेगा। यद्यपि उन्होंने भिन्न तस्वीरें प्रस्तुत की हैं, लेकिन सार यही है कि यह लगभग नामुमकिन है कि भारत में व्याप्त कुपोषण 1990 के अपने 54 प्रतिशत के स्तर से गिरकर 2001 में 27 प्रतिशत हो जाएगा। राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सेवा द्वारा तैयार किया गया आंकड़ा दर्शाता है कि 1998-99 में, यहां तक कि धनी लोगों में भी प्रत्येक पांच पर एक (33 प्रतिशत) कुपोषण का शिकार हो जाएगा जिसकी तादाद सहस्राब्दी विकास लक्ष्य से भी कहीं ज्यादा होगी। जो चित्र सामने आता है उससे स्पष्ट संकेत मिलता है कि आर्थिक विकास अकेला नाकाफी है कुपोषण की व्यापकता को कम करने के लिए। नीतियों के साथ मिलकर देखने में चित्र बड़ा गुलाबी दिखाई देता है, लेकिन स्वास्थ्य, पोषण और शिक्षा के स्तर को उठाने के लिए जबरदस्त ढांचागत हस्तक्षेप की जरूरत है, अगर सहस्राब्दी विकास लक्ष्य को पाना है।

इसके पहले की रिपोर्ट यानी कि दिनांक 21 नवम्बर 2005 की 6वीं रिपोर्ट में आयुक्त द्वारा की गई निम्नलिखित टिप्पणी प्रासंगिक है :

“आईसीडीएस के क्रि यान्वयन से संबंधित महत्वपूर्ण अदालती आदेश 28 नवम्बर 2001 को पारित किए गए थे। इसमें कहा गया था कि आईसीडीएस की सेवाएं 6 साल तक के सभी बच्चों, छोटी लड़कियों, प्रत्येक गर्भवती महिलाओं और दूध पिलाने वाली माताओं को दी जानी चाहिए। प्रत्येक कुपोषित बच्चे को निश्चित रूप से अधिक

राशन मिलना चाहिए। इसमें प्रत्येक क्षेत्र में एक आईसीडीएस केंद्र निश्चित रूप से बनाए जाने की बात की गई थी। आईसीडीएस के क्रियान्वयन से संबंधित कई आदेशों में यह पहला आदेश था।

आईसीडीएस के अंतर्गत लाभार्थियों का राज्यवार कवरेज भारत सरकार के महिला और बाल विकास विभाग द्वारा दिए गए आंकड़े तालिका-1.1 में है। 0-6 साल के उम्र वर्ग के उन बच्चों की संख्या (403 लाख है) जिन्हें आईसीडीएस के तहत पूरक पोषक आहार दिया रहा है, इसकी तुलना में 2001 की जनगणना के अनुसार भारत में 0-6 साल के बच्चों की संख्या 1578 लाख है। इस तरह से 1201 लाख यानी लक्षित बच्चों के 74 फीसदी बच्चों को आईसीडीएस की परिधि से बाहर छोड़ दिया गया है।

इस स्कीम के तहत 11-18 साल के बीच की लड़कियों का कवरेज 0-6 वर्ष उम्र वर्ग के बच्चों के कवरेज से खराब है। किशोरी शक्ति योजना (केएसवाई) जिसके अंतर्गत किशोरियों को कवर किया जाता है, 2000 आईसीडीएस परियोजनाओं तक सीमित रही है। किशोरियों का कुल कवरेज महज 2.4 लाख है जबकि 2001 की जनगणना के अनुसार 11-18 साल तक की उम्र की कुल लड़कियों की आबादी लगभग 844 लाख है। इस तरह कहा जा सकता है कि, किशोरियों का कवरेज वस्तुतः नहीं किया गया है क्योंकि महज 0.3 फीसदी किशोरियों को ही इसमें जगह दी गई। यह जानना महत्वपूर्ण है कि 35 राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों में सिर्फ छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, मेघालय, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और अंडमान-निकोबार द्वीप समूह ने ही सिर्फ आयुक्त को यह जानकारी दी है कि किशोरियों को आईसीडीएस को योजना के तहत कवर किया जा रहा है। अन्य राज्य जैसे बिहार, गोआ, झारखंड और उड़ीसा ने स्पष्ट रूप से कहा है कि किशोरियों को आईसीडीएस के अंतर्गत कवर नहीं किया जा रहा है जबकि इस परियोजना के क्रियान्वयन के लिए 1991-92 में ही ब्लॉकों की पहचान कर ली गई थी। इस तरह से इस योजना से लाभान्वितों का एक बड़ा हिस्सा पूरी तरह से उपेक्षित रह गया।

गर्भवती महिलाओं और बच्चे का पोषण करने वाली माताओं की संख्या आईसीडीएस स्कीम के दिशा-निर्देशों के तहत अनुमानित रूप से पूरी जनसंख्या का 4 फीसदी है। इस श्रेणी में 81.05 लाख लाभान्वितों का वर्तमान कवरेज, उस संख्या की 20 फीसदी से भी कम है जिसे इस योजना के तहत कवर किया जाना चाहिए।”

दिनांक: 28 नवम्बर 2001, 29 अप्रैल 2004 और 7 अक्टूबर 2004 को इस न्यायालय द्वारा दिए गए आदेश को इस प्रकार संक्षेप में कहा जा सकता है :

1. करीब पांच वर्ष पहले (28 नवम्बर, 2000 को) माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने समेकित बाल विकास सेवा को सार्वभौम करने के लिए अंतरिम आदेश पारित किए ताकि 1. प्रत्येक आबादी में एक कार्यरत समेकित बाल विकास सेवा केंद्र (आंगनवाड़ी) हो और 2. समेकित बाल विकास सेवा छह वर्ष तक के प्रत्येक बालक, सभी गर्भवती महिलाओं या स्तनपान कराती माताओं और सभी किशोरियों तक पहुंचे। इस आदेश को 29 अप्रैल 2004 और 7 अक्टूबर 2004 के आदेश में भी दोहराया गया साथ ही, समेकित बाल विकास सेवा पर कुछ और भी निर्देश दिए गए।
2. इन आदेशों के पालन में की गई बहुत थोड़ी प्रगति को देखते हुए हम चिंतित हैं। वित्तीय वर्ष 2004-05 में उपर्युक्त आदेश को लागू करने के लिए भारत सरकार ने 1.88 लाख रु. नए आंगनवाड़ी केंद्र खोलने की अनुमति दी। चिंता का विषय यह है कि इन आंगनवाड़ी केंद्रों को अभी तक परिचालित नहीं किया जा सका है। माननीय न्यायालय इस संबंध में भारत सरकार के महिला एवं बाल विकास मंत्रालय से पृष्ठताछ कर सकता है।
3. वास्तव में, भारत सरकार न सिर्फ इन आदेशों को लागू करने में असफल रहा है बल्कि सार्वभौमिकता के मूल सिद्धांतों की रूपरेखा जो इन आदेशों में खींची गई थी उसे भी वह चुनौती दे रही है। इसे चिन्हित करने का उद्देश्य कुछ मुख्य बिंदुओं को स्पष्ट करना और अगले आदेश के लिए अनशंसाएँ प्रस्तुत करनी है।

आंगनबाड़ी केंद्रों को आगे से एडब्ल्यूसी कहा जाएगा।

जैसा कि ऊपर चिन्हित किया गया आयुक्त की रिपोर्ट दुखद तस्वीर सामने लाती है। यद्यपि इस संबंध में इस न्यायालय द्वारा निर्देश दिए गए कि समेकित बाल विकास सेवा सार्वभौमिकरण किया जाए, सभी अनुमोदित योजनाओं, केंद्रों का परिचालन अविलंब किया जाए, आवंटित फंड का पूरा इस्तेमाल हो, केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा आदेशों का लागू किया जाना और उल्लंघन ज्यादा किया जाना। पहले के आदेशों दिनांक 29 अप्रैल 04 में सार्वभौमिकता को लेकर याचिकाकर्ता द्वारा किए गए निवेदन को इस हद तक स्वीकार किया गया कि करीब 14 लाख आंगनबाड़ी केंद्रों को परिचालन योग्य बनाया जाए। जैसा कि उपलब्ध आंकड़ा दर्शाता है कि अभी तक सिर्फ 9,52,764 केंद्रों को खोलने की मंजूरी दी गई (इसमें 1.8 लाख नए आंगनबाड़ी केंद्र भी शामिल हैं)। इसे विस्तार के पहले चरण के तहत 2005 में मंजूरी दी गई थी। ऐसा मालूम पड़ता है कि पिछले सप्ताह अगस्त, 2006 में केंद्रीय सरकार ने 1.07 लाख नए केंद्र खोलने की घोषणा की थी जिसका मतलब हुआ कि केंद्रों की कुल संख्या 10.5 लाख हुई यानी कि अभी भी 3.5 लाख केंद्रों की कमी है। यह भी मालूम पड़ता है कि विस्तार देते हुए पहले जो 1.58 लाख केंद्रों को खोलने की मंजूरी दी गई थी उन्हें भी अभी तक परिचालित नहीं किया जा सका है।

आयुक्तों को संबोधित 23 जनवरी 2006 के अपने पत्र में केंद्रीय सरकार ने याचिकाकर्ता द्वारा सुझाए गए 14 लाख के आंकड़े को यह कहते हुए खारिज कर दिया कि यह पेय जल सुविधाओं पर किए गए सर्वेक्षण पर आधारित है जहां हर 250 लोगों के समूह को एक अलग आबादी मानी जाती है। मानक के अनुसार याचिकाकर्ता का सुझाव है कि प्रति 1000 की आबादी के लिए एक आंगनबाड़ी केंद्र होना चाहिए। यह सुझाव व्यावहारिक रूप से सही है क्योंकि एक आंगनबाड़ी केंद्र 1000 आदमी यानी कि करीब 200 परिवार से ज्यादा की देखभाल कर भी नहीं सकता है। चूंकि कई केंद्रों में सिर्फ एक कार्यकर्ता हैं तो ऐसे में 1000 लोगों को संभावना भी एक केंद्र के लिए काफी ज्यादा मालूम पड़ता है।

अभी जो सुझाव दिया गया है वह है कि 300 या उससे कुछ ऊपर की आबादी पर एक आंगनबाड़ी केंद्र होना चाहिए। कहा गया कि यह सातवें अखिल भारतीय शैक्षणिक सर्वेक्षण पर आधारित है। यद्यपि केंद्रीय सरकार ने आंगनबाड़ी केंद्रों के सृजन या स्थापन को लेकर मानक में संशोधन करने की बात स्वीकार तो की है, लेकिन अभी तक कुछ खास नहीं किया गया है। इस काम के लिए अंतर प्रशासनिक टास्क फोर्स का गठन किया गया था जिसने अपनी रिपोर्ट में इस वर्ष के प्रारंभ में ही जमा कर दिया था।

चाहे जो भी मानक सुझाए जाएं, लेकिन जरूरी है कि स्वीकृत केंद्रों को परिचालित करने के लिए बिना किसी देरी के कदम उठाए जाएं। याचिकाकर्ता ने अपने तर्क के समर्थन में कई तथ्य प्रस्तुत किए कि विवेकपरक आधार मुहैया करने के लिए निर्देश चिन्ह को घटाने की जरूरत है। जैसा कि उपलब्ध आंकड़ों से पता चलता है कि 79 प्रतिशत स्वीकृत केंद्रों को चालू कर दिया गया है।

दीपक सहगल, मद्रास होटल, गोल मार्केट

याचिकाकर्ता द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों से पता चलता है कि सिर्फ 69-4 प्रतिशत स्वीकृत केंद्र ही अतिरिक्त आहार मुहैया कर रहे हैं।

आवंटित अनुदान और उसके इस्तेमाल की स्थिति उपलब्ध कराए गए आंकड़े के अनुसार इस प्रकार है :

प्रति लाभार्थी प्रतिदिन के लिए 1991 में तैयार किए गए मानक के अनुसार ही वित्तीय वर्ष 2004-05 तक राज्य केंद्र शासित प्रदेश की सरकारों ने अनुदान आवंटित किए। पिछले वित्तीय वर्ष में (दिसम्बर 2004) महिला एवं बाल विकास विभाग ने अतिरिक्त आहार मुहैया करने के लिए प्रति लाभार्थी प्रति व्यक्ति पर खर्च किए जाने

वाले रुपयों के लिए वित्तीय मानकों में संशोधन करने बहुत दिनों से लंबित पड़ा निर्णय लिया। खर्च मानक में निम्नलिखित बदलाव किए गए :

**राज्य-केंद्र शासित प्रदेशों की योजनाओं के तहत प्रति लाभार्थी प्रति व्यक्ति के लिए अनुदान के आवंटन का मानक**

लाभार्थी	पुरानी दर	नई दर
बालक (6-72 महीने)	0.95 रु. प्रति बालक प्रतिदिन	2 रु. प्रति बालक प्रतिदिन
बुरी तरह कुपोषण के शिकार बच्चे (6-72 महीने)	1.3 रु. प्रति बालक प्रतिदिन	2.70 रु. प्रति बालक प्रतिदिन
गर्भवती महिलाएं और दुग्धपान कराती माताएं, किशोरियां (केएसवाई)	1.15 रु. प्रति बालक प्रतिदिन	2.3 रु. प्रति बालक प्रतिदिन

जैसा कि आयुक्तों ने 6वीं रिपोर्ट में उल्लेख किया है कि अतिरिक्त आहार योजना के लिए राज्य सरकारों द्वारा आवंटित किया जाने वाला अनुदान वर्षों से काफी कम है और आवंटित किए गए अनुदान का इस्तेमाल भी हमेशा काफी कम रहा है। महिला एवं बाल विकास विभाग के आंकड़ों के अनुसार 2005-06 में अतिरिक्त आहार योजना के लिए राज्यों और भारत सरकार द्वारा किए गए आवंटन और खर्च की स्थिति इस प्रकार है :

**समेकित बाल विकास सेवा के तहत अतिरिक्त आहार कार्यक्रम के लिए 2005-06 में राज्यों द्वारा बजट में किया गया आवंटन, भारत सरकार द्वारा जारी किया गया अनुदान और किए गए खर्च का ब्यौरा**

(रुपए लाख में)					
2005-06 में राज्य द्वारा अतिरिक्त आहार कार्यक्रम के लिए बजट में आवंटन		भारत सरकार द्वारा जारी किया गया फंड	कुल आवंटन	राज्य के हिस्से को मिलाकर होने वाला खर्च	उपयोग किया गया (प्रतिशत में)
योजना	गैर योजना	2005-06 के दौरान		2005-06 में राज्यों द्वारा जारी की गयी रिपोर्ट के अनुसार	
197512.08	84351.13	07458.55	379321.76	218801.73	87.7

15 दिसम्बर 2006 तक किया गया खर्च

**स्रोत :** महिला एवं बाल विकास विभाग, भारत सरकार द्वारा आयुक्तों को लिखे गए पत्र संख्या 19-5-2003 सीडी-1 (वोल्यूम111) दिनांक 28 अगस्त 06 पर आधारित

इस तरह देखा जा सकता है कि अतिरिक्त आहार योजना के लिए आवंटित अनुदान का देश भर में उपयोग सिर्फ 57.7 प्रतिशत के औसत से किया गया। इसके बावजूद कि राज्य द्वारा आवंटन किया गया और उसी के अनुरूप केंद्र द्वारा भी किया गया, लाभार्थियों को जिस अतिरिक्त आहार की अत्यंत आवश्यकता थी वह उन्हें नहीं दी गई जबकि बहुत बड़ी राशि यूं ही पड़ी रह गई।

कुल आवंटन	6 वर्ष से नीचे के कुल बालकों की संख्या (2001 की जनगणना के अनुसार)	अपेक्षित आवंटन	कमी	कमी प्रतिशत में
379321.76	1578.6	947178.87	567857.11	59.95
संख्या लाख में है				

इसके अलावा अतिरिक्त आहार योजना के तहत 6 वर्ष से कम उम्र के बच्चों की जरूरत को पूरा करने के लिए जितने आवंटन की जरूरत थी उससे 60 प्रतिशत कम आवंटन किया गया।

300 दिनों के लिए प्रति बालक प्रति दिन 2 रु. के हिसाब से की गई यह गणना है। देश में 6 वर्ष से कम उम्र के बच्चों को ध्यान में रखते हुए उपर्युक्त गणना की गई है। जबकि यह आवंटन समेकित बाल विकास सेवा के सभी अतिरिक्त आहार कार्यक्रम के लिए किया गया है जो अपने में गर्भवती महिलाएं, स्तनपान कराती माताओं और किशोर लड़कियों को भी अपने में समेटे हुए है। अगर इनको भी जोड़कर हिसाब निकाला जाए तो आवंटन में कमी और बढ़ जाएगी।

राज्य	स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों की संख्या	अतिरिक्त आहार मुहैया करने वाले आंगनबाड़ी केंद्रों की संख्या	सेवा प्रदान करने वालों का प्रतिशत
पंजाब	17421	14730	84.6
हरियाणा	16359	13546	82.8
उत्तर प्रदेश	137557	102881	74.8
झारखंड	30854	19571	63.4
बिहार	80415	50503	62.8
पश्चिम बंगाल	74640	45285	60.7
मध्य प्रदेश	59324	35549	59.9
असम	32075	4330	13.5
मणिपुर	4501	0	0.0

ऊपर दिए गए सूचकों के मामले में कुछ राज्यों का काम विशेष रूप से खराब रहा है। उन राज्यों के संबंध में आंकड़ा इस प्रकार है

इसके अलावा कुछ ऐसे भी राज्य हैं जहां यद्यपि अतिरिक्त आहार मुहैया करने वाले केंद्रों की संख्या ज्यादा है फिर भी अनुदान के आवंटन और उसकी उपयोगिता के मामले में वे भी बड़े खराब ढंग से काम कर रहे हैं।

महिला एवं बाल विकास विभाग, भारत सरकार का आयुक्तों को लिखे पत्र (पत्र संख्या 19-5-2003 सीडी-1 (वोल्यूम।।।), 288.2006) के आधार पर यह आंकड़ा तैयार किया गया है।

हालांकि, कोई भी राज्य अतिरिक्त आहार कार्यक्रम के लिए दी गई राशि का पूरा इस्तेमाल नहीं कर रहा है, लेकिन हरियाणा, पश्चिम बंगाल और पंजाब 30 प्रतिशत से भी कम उपयोग कर पा रहा है। मणिपुर के मामले में स्थिति बेहद संदेहास्पद है कि आखिर अनुदान कहां खर्च हो रहा है क्योंकि महिला एवं बाल विकास विभाग द्वारा दिए गए आंकड़े के अनुसार वहां लाभार्थियों की संख्या शून्य है।

नीचे की तालिका में गणना की गई है कि 6 वर्ष से कम उम्र के सभी बच्चों को लाभ पहुंचाने के लिए (300 दिनों के लिए प्रति बालक प्रति दिन 2 रुपया के मानक के आधार पर) कितने अनुदान की जरूरत है। जैसा कि नीचे की तालिका में देखा जा सकता है कि असम, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, पंजाब, पश्चिम बंगाल और हरियाणा में 6 वर्ष से कम उम्र के सभी बच्चों तक पहुंचने के लिए वास्तव में जितने फंड की जरूरत है उसमें 60 प्रतिशत कम फंड उनके पास उपलब्ध है। इस तथ्य को अगर इस सच्चाई के साथ जोड़कर देखा जाए कि जितना भी अनुदान इन राज्यों को मिलता है उसका भी वे पूरा इस्तेमाल नहीं करते हैं तो इसका मतलब साफ है कि समेकित बाल विकास सेवा के अतिरिक्त आहार कार्यक्रम से बाहर बहुत सारे बेहद जरूरतमंद लाभार्थियों को छोड़ दिया जाता है।

राज्य	कुल आवंटन (केंद्र-राज्य)	खर्च (15 फरवरी 06 तक)	उपयोगिता (प्रतिशत में)
मणिपुर	1334.24	1329.16	99.6
झारखंड	16473.84	12711.01	77.2
उत्तर प्रदेश	67569.73	45916.19	68.0
असम	9666.67	5337.64	55.2
मध्य प्रदेश	20877.53	9457.82	45.3
बिहार	43040.62	18989.12	44.1
हरियाणा	13628.80	4046.03	29.7
पश्चिम बंगाल	45345.67	11845.38	26.1
पंजाब	14814.55	3599.65	24.3

समेकित बाल विकास योजना (आईसीडीएस) के सन्दर्भ में दिये गए फैसले के मुख्य तत्व :

**न्यायालय के समक्ष रखी गई प्रार्थना रिकार्ड्स को ध्यान में रखते हुए हम निर्देशित करते हैं कि :**

1. भारत सरकार दिसम्बर, 2008 तक कम से कम 14 लाख आंगनबाड़ी केंद्रों की स्वीकृति तथा संचालन अनिवार्य रूप से करे। ऐसा करते समय केन्द्र सरकार अनुसूचित जाति एवं जनजाति की बस्तियों को चिन्हित करके उन्हें वरीयता दे।
2. भारत सरकार अनिवार्य रूप से यह भी सुनिश्चित करे कि आंगनबाड़ी केंद्रों को खोलने के लिए जनसंख्या के निर्धारित मापदण्ड को बरकरार रखते हुए नये आंगनबाड़ी केंद्र खोलने के लिए प्रति आंगनबाड़ी में जनसंख्या सीमा 1000 के मापदण्ड को बरकरार रखते हुए नये आंगनबाड़ी केंद्र खोलने के लिए प्रति आंगनबाड़ी केंद्र 300 की आबादी का ध्यान रखा जाये। जिन झुग्गि बस्तियों तथा गावों में 6 वर्ष से कम उम्र के 40 बच्चे हों और यदि वहां पर कोई आंगनबाड़ी नहीं है तो वहां मांग करने पर तुरन्त (3 महीने के अन्दर) आंगनबाड़ी केंद्र खोला जाए।
3. आईसीडीएस के सर्वव्यापीकरण में आईसीडीएस के तहत सभी 6 वर्ष से कम आयु के बच्चों, सभी गर्भवती महिलाओं एवं धात्री माताओं तथा सभी किशोरियों को, आईसीडीएस के अन्तर्गत आने वाली सभी सेवाएं (पूरक पोषण, विकास पर निगरानी, पोषण, स्वास्थ्य शिक्षा, टीकाकारण, पूर्व पाठशाला शिक्षा) उपलब्ध होनी चाहिए।



4. सभी राज्य सरकार तथा केन्द्र शासित क्षेत्रों की सरकारें आईसीडीएस योजना को पूर्णतया लागू करें तथा प्रावधान करें -
  - i) पूरक पोषण के लिए प्रति बच्चा प्रतिदिन कम से कम 2 रूपया व्यय किया जाये जिसमें से केन्द्रिय सरकार प्रति बच्चा प्रतिदिन 1 रूपये का योगदान करे।
  - ii) गंभीर रूप से कुपोषित बच्चे के पूरक पोषण हेतु प्रति बच्चे पर प्रतिदिन 2.70 रूपये का प्रावधान हो तथा व्यय किया जाये। इसमें केन्द्रिय सरकार प्रत्येक बच्चे पर 1.35 रूपये प्रतिदिन का योगदान करें।
  - iii) प्रत्येक गर्भवती महिलाओं, धात्री माताओं तथा किशोरियों के पूरक पोषण के लिए 2.30 रूपये प्रतिदिन का प्रावधान हो, जिसमें से केन्द्र सरकार 1.15 रूपये के हिसाब से योगदान करे।
5. बिहार, झारखण्ड, मध्यप्रदेश, मणिपुर, पंजाब, पश्चिम बंगाल, असम, हरियाणा और उत्तर प्रदेश राज्यों के मुख्य सचिव न्यायालय के समक्ष उपस्थित होकर यह स्पष्ट करें कि आईसीडीएस की योजना को पूर्णतया लागू करने के इस न्यायालय के आदेश पर अमल क्यों नहीं किया गया है।
6. सभी राज्य सरकारों तथा केन्द्र शासित क्षेत्रों की सरकारों के मुख्य सचिवों को यह निर्देश दिया जाता है कि वे शपथपत्र दाखिल करके बतायें कि इस न्यायालय के 7 अक्टूबर, 2004 के आदेश के अनुपालन में कौन-कौन से कदम उठाये गये जिसमें यह निर्देश दिया गया था कि - “पोषण सामग्री की आपूर्ति में ठेकेदारों का इस्तेमाल न किया जाये तथा आईसीडीएस फण्ड का व्यय अनाज को खरीदने तथा भोजन तैयार करने में करें, ग्रामीण समुदायों, स्वयं सहायता समूह और महिला मण्डल के द्वारा इसे वरीयतापूर्वक करें।” राज्यों तथा केन्द्र शासित क्षेत्रों के मुख्य सचिव समयबद्ध योजना बनाकर बतायें जिसमें पोषण सामग्री की आपूर्ति का विकेन्द्रीकरण इस प्रकार हो कि स्थानीय समुदाय के हाथों में पहुँच जाये।
7. यह एक गंभीर मामला है कि इस न्यायालय के 7 अक्टूबर 2004 के फैसले के अनुपालन के संदर्भ में 15 राज्यों केन्द्र शासित क्षेत्रों ने अपना शपथपत्र दाखिल नहीं किया है। ये राज्य हैं - उड़ीसा, उत्तर प्रदेश, सिक्किम, अरूणाचल प्रदेश, नागालैण्ड, गोवा, पंजाब, मणिपुर, तामिलनाडु, आन्ध्रप्रदेश, मिजोरम, हरियाणा, बिहार, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली, लक्षदीप है। चार हफ्तों के अन्दर इन राज्यों तथा केन्द्र शासित क्षेत्रों के मुख्य सचिव जवाब दें कि उनके खिलाफ की अवमानना करने के आरोप में क्यों न कार्रवाई की जाये।  
इस मामले पर तीन माह बाद सुनवाई, होगी, इस समय तक केन्द्र सरकार, राज्य-केन्द्र शासित क्षेत्रों की सरकारें नवीनतम आंकड़ों के साथ रिपोर्ट दाखिल कर दें।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 2001 की 196**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 01 फरवरी 2007**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत

माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

पूजा शर्मा, अधिवक्ता

अनुप कुमार श्रीवास्तव, अधिवक्ता

ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

प्रवीन जैन, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

याचिकाकर्ता की ओर से हाजिर हुए विद्वान वकील श्री कोलिन गोन्साल्विस और केंद्र व राज्य सरकार की ओर से पेश हुए विद्वान वकीलों को सुनने के बाद अदालत ने यह निर्णय दिया -

श्री कोलिन गोन्साल्विस ने एक विस्तृत ज्ञापन पेश किया है, जिसमें अदालत से कुछ दिशानिर्देशों का आग्रह किया गया है। खासतौर पर राष्ट्रीय मातृत्व सुरक्षा योजना और जननी सुरक्षा योजना के बारे में, जो कि आइए-नंबर 372004 और आइए-नंबर 542005 से संबंधित हैं। इस अदालत द्वारा नियुक्त किए गए आयुक्तों की रिपोर्ट और प्राप्त आंकड़ों के अनुसार यह स्पष्ट हो जाता है कि सवालों के दायरे में आई योजना के क्रियान्वयन के लिए व्यावहारिक रूप से एक भी कदम नहीं उठाया गया।

इसके अलावा जैसा कि प्रस्तुत जवाब में कहा गया है कि पर्याप्त निगरानी के अभाव में योजना को उस तरह से संचालित नहीं किया जा सका, जैसा कि तय किया गया था। अब योजनाओं को धन उपलब्ध कराने वाली केंद्र सरकार को श्री कॉलिन गोन्साल्विस द्वारा पेश किए गए सुझावों पर जवाब प्रस्तुत करना चाहिए। यह भी स्पष्ट हुआ है कि दिल्ली समेत कुछ राज्यों में योजना के क्रियान्वयन में भारी लापरवाही बरती गई है और वहां लक्ष्य के तहत योजना का लाभ प्राप्त करने वाले हितग्रहियों की संख्या शून्य है।

इसके साथ ही उत्तरप्रदेश, उत्तरांचल, बिहार, दिल्ली, झारखंड, मध्यप्रदेश, छत्तीसगढ़, असम, राजस्थान, उड़ीसा और जम्मू-कश्मीर को भी इस बारे में अपना जवाब पेश करने का मौका मिलना चाहिए कि योजना के क्रियान्वयन

में लापरवाही क्यों बरती गई। अपना जवाबी पेश करते समय केंद्र सरकार को यह सूचित करना होगा कि राज्यों द्वारा योजनाओं के क्रियान्वयन में उसकी ओर से निगरानी की क्या व्यवस्था प्रस्तावित है और योजनाओं के क्रियान्वयन के काम में समन्वय की कमी को किस तरह से दूर किया जा सकता है। याचिका के जवाब में केंद्र सरकार को यह भी सूचित करना होगा कि यदि उसकी ओर से आवंटित धनराशि को सीधे ग्राम पंचायतों के अधीन कर दिया जाए तो क्या वह हितग्राहियों के हित में होगा, ताकि बिना किसी लेटलतीफी के हितग्राही योजना का लाभ सीधे ही प्राप्त कर सकें। योजनाओं का उद्देश्य गर्भवती माताओं को पोषक आहार के लिए सहायता उपलब्ध कराना है। लेकिन आयुक्त की रिपोर्ट से यह मालूम होता है कि ग्रामीण इलाकों में योजनाओं के क्रियान्वयन में सबसे अधिक लापरवाही की जा रही है। अदालत की जानकारी में यह भी आया है कि जननी सुरक्षा योजना में भी कुछ बदलाव किए गए हैं, जो हितग्राहियों की जानकारी में नहीं लाए गए हैं। ऐसे में यह जरूरी है कि केंद्र और राज्य सरकार योजनाओं के बारे में हितग्राहियों की जानकारी बढ़ाने की दिशा में कदम उठाएं, ताकि उन्हें योजनाओं का लाभ दिलाया जा सके। इस बारे में केंद्र सरकार को तीन और राज्य सरकारों को चार सप्ताह के भीतर अपना जवाब पेश करना होगा। अपने जवाब में राज्य सरकारों को यह भी बताना होगा कि उन्होंने योजना के बेहतर क्रियान्वयन की दिशा में कौन से कदम उठाए और इस बारे में केंद्र और राज्य सरकार के बीच समन्वित प्रयास कैसे संभव हो सकते हैं।

**तालिका-5: राज्यों में आईसीडीसी कर्मचारियों की कमी ( 30 अप्रैल, 2004 में )**

राज्य	रिक्त पदों का प्रतिशत (सीडीपीओ-एसीडीपीओ)	रिक्त पदों का प्रतिशत (पर्यवेक्षक)	रिक्त पदों का प्रतिशत (आंगनबाड़ी कार्यकर्ता)	रिक्त पदों का प्रतिशत (आंगनबाड़ी सहायक)
आंध्र प्रदेश	25	40	2	1
असम	16	32	2	16
बिहार	61	92	54	57
छत्तीसगढ़	41	32	1	1
गुजरात	41	46	10	10
हरियाणा	28	26	1	0
हिमाचल प्रदेश	25	75	1	0
झारखंड	51	61	9	11
मध्य प्रदेश	26	19	4	5
महाराष्ट्र	23	12	9	10
उड़ीसा	16	39	5	2
राजस्थान	58	22	1	1
उत्तर प्रदेश	34	43	29	33
उत्तरांचल	30	34	11	14
पश्चिम बंगाल	32	5	9	10
भारत	29	33	14	18

टिप्पणी : रिक्त सृजित पदों का प्रतिशत

स्रोत : indiastat.com

अनुभवी वकील श्री कोलिन गोन्साल्विस को प्राप्त जवाबों का संकलन करने के लिए भी कहा गया है, साथ ही बेहतर नतीजों की दिशा में तरीके सुझाने को भी कहा गया है।

इस मामले की सुनवाई मार्च 2007 के तीसरे सप्ताह में होगा। अदालत द्वारा आयुक्तों के लिए मांगे गए बजट को नोट कर लिया गया है। इसकी एक कॉपी केंद्र सरकार के वकील को भी दे दी गई है। अब उन्हें आगे के निर्देश लेने को कहा गया है, ताकि सुनवाई की अगली तारीख तय की जा सके।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकार्ड**  
आइ.ए. संख्या 34, 35, 40, 49, 58, 59, 60, 61 और 62  
रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(बीच में दखल करने, समय बढ़ाने, निर्देश देने, एकतरफा सुनवायी और स्थगन आदेश और आवश्यक निर्देश और ओटी दायर नहीं करने की छूट और दूसरे आयुक्त की नियुक्ति और वित्तीय सहायता के प्रावधान के लिए। साथ में हलफनामा और ऑफिस रिपोर्ट)

**दिनांक 20 मार्च 2007** सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एस एच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
अनुप कुमार श्रीवास्तव, अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित आदेश सुनाया :

**आदेश**

सुनवायी हुई।

पहले दिये गये हमारे आदेश के मुताबिक सभी संबंधित मुख्य सचिव अदालत में प्रस्तुत हुए सिवा आंध्र प्रदेश के मुख्य सचिव के। उनलोगों ने जो हलफनामे दायर किये उसे हमलोगों ने देखा।

निर्देश दिया जाता है कि आयुक्तों पर होने वाले खर्च का अनुमोदन केन्द्र सरकार सरकार करेगी। मुख्य सचिवों के सदेह अदालत में उपस्थित होने पर अगले आदेश तक छूट दी जाती है बशर्ते कि श्री हर्ष मंदर का भुगतान कर दिया जाए।

फैसला सुरक्षित।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
असाधारण मूल क्षेत्राधिकार  
रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001 में डाले गये  
आइ.ए. संख्या 34, 35, 40, 49, 58, 59, 60, 61 और 62

पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता  
बनाम  
भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी

दिनांक 09 जुलाई 2007

**पीठासीन न्यायाधीश**

मननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत

माननीय न्यायाधीश एसएच कापडिया

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**निर्णय**

1. दायर किये गये आइए के जरिये याचिकाकर्ता ने यह शिकायत की है कि दिसम्बर 2006 तक 14 लाख आंगनबाड़ी केन्द्रों को स्वीकृत किया जाना था लेकिन मार्च 2007 तक सिर्फ 10.53 लाख आंगनबाड़ी केन्द्रों को ही स्वीकृत किया जा सका है। मतलब कि अभी भी 3.47 लाख केन्द्रों का खोला जाना बाकी है। और 30 सितम्बर 2006 तक काम शुरू कर देने वाले केन्द्रों की संख्या सिर्फ 7.81 लाख थी। इसका मतलब कि स्वीकृत केन्द्र भी सुचारू ढंग से काम नहीं कर रहे थे और ऐसे केन्द्रों की संख्या 2.72 लाख है। जिन राज्यों में जहां स्वीकृत केन्द्र सुचारू ढंग से काम नहीं कर रहे हैं वे इस प्रकार हैं :

राज्य			
बिहार	80528	22761	19602
झारखंड	32097	10638	7680
मध्य प्रदेश	69238	19432	16165
पंजाब	20169	5439	5439
हरियाणा	17192	1225	1225
पश्चिम बंगाल	92152	37088	37092
उत्तर प्रदेश	150727	33987	22087
मणिपुर	7639	3138	3138
असम	37082	11635	11666

2. भारत संघ द्वारा दायर हलफनामे को देखकर लगता है कि स्थिति इस प्रकार है :

31 मार्च 2005 तक 764709, 30 सितम्बर 2006 तक लगभग 946000 और दिसम्बर 2006 तक 1.02 लाख केन्द्रों को स्वीकृत किया जा चुका था जो कुल मिला कर 1048000 होता है।

3. 13 दिसम्बर 2006 के आदेश द्वारा निम्नलिखित निर्देश दिये गये थे :

“भारत सरकार 14 लाख आंगनबाड़ी केन्द्रों को विभिन्न चरणों में खोलेगी और यह काम वह तुरत शुरू करेगी और दिसम्बर 2008 तक वह इस काम को पूरा कर लेगी। इस क्रम में केन्द्र सरकार इस बात का चिन्हित करने की कोशिश करेगी कि अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति के लोग किन इलाकों में रहते हैं और प्राथमिकता के आधार पर उन इलाकों में वह आंगनबाड़ी केन्द्रों को खोलेगी।

भारत सरकार इस बात को सुनिश्चित करेगी कि आंगनबाड़ी केन्द्र खोले जाने के लिए जो जनसंख्या के मानक हैं उसे वह किसी भी हाल में बढ़ायेगी नहीं। वह इस बात का ध्यान हमेशा रखेगी कि आंगनबाड़ी केन्द्र खोले जाने की ऊपरी सीमा यानी कि प्रति 1000 पर एक केन्द्र और न्यूनतम सीमा यानी कि प्रति 300 पर एक केन्द्र खोले जाने का हमेशा ख्याल रखेगी। आगे, उसके सामने यह भी स्पष्ट रहना चाहिए कि ग्रामीण समुदाय और झुग्गी झोपड़ी में रहने वालों का यह हक है कि उनकी मांग पर आंगनबाड़ी केन्द्र वहां जरूर खोले जाएं। मांग किये जाने के तीन महीने के भीतर केन्द्र का वहां खोला जाना जरूरी है अगर वहां छह साल से छोटे बच्चों की संख्या 40 से ज्यादा है और वहां एक भी आंगनबाड़ी केन्द्र पहले से नहीं है।”

4. यह चिंता का विषय है कि यहां तक कि स्वीकृत केन्द्र जो हैं उनकी संख्या वैसे भी लक्ष्य से कम है लेकिन वहां भी अभी तक काम शुरू नहीं किया जा सका है।
5. विभिन्न राज्यों की तरफ से उपस्थित अधिवक्ताओं ने इसकी कई वजहें बतायीं। प्रथम दृष्ट्या ये वजहें हमें संतुष्ट नहीं करती हैं। काम करने वाले आंगनबाड़ी केन्द्रों की जरूरत पर कभी सवाल नहीं उठाया गया है और न उठाया जा सकता है।
6. इस कोर्ट ने अपने विभिन्न आदेशों में आंगनबाड़ी केन्द्रों की महत्ता को उजागर किया है। आदेश दिनांक 7 अक्टूबर 2004 में निम्नलिखित टिप्पणी की गयी थी -

“...अब हम स्वीकृत आंगनबाड़ी केन्द्रों के विभिन्न पहलू और उसके काम पर विचार करेंगे। 29 अप्रैल 2004 के आदेश में यह निर्देश दिया गया था कि सभी स्वीकृत केन्द्रों को 30 जून 2004 तक पूरी तरह चालू कर दिया जाएगा। आगे निर्देश दिये गये थे कि साल में 300 दिन की योजना के तहत सभी स्वीकृत केन्द्र बच्चों, युवा हो रही लड़कियों, गर्भवती महिलाओं और दूध पिलाने वाली मांओं को पोषक आहार मुहैया करेगा। रिपोर्ट में कुछ राज्यों जैसे कि बिहार, उत्तरप्रदेश और झारखंड में आंगनबाड़ी केन्द्रों के चालू किये जाने को लेकर और जो चालू हैं उनकी स्थिति की बेहद निराशाजनक तस्वीर उभर कर सामने आयी है। रिपोर्ट में ऐसे कई उदाहरणों का उल्लेख किया गया है जहां महीनों से बच्चों को भोजन दिये नहीं गये हैं। जैसे कि झारखंड जहां मई से दिसम्बर 2003 के बीच स्वीकृत आंगनबाड़ी केन्द्रों ने काम नहीं किया। और इस पर झारखंड राज्य ने कोई संतोषजनक जवाब तक नहीं दिया है। इसके अलावे राज्य द्वारा दायर दोनों हलफनामे को अगर हम देखें जिनमें से एक सितंबर में दाखिल किया गया था और दूसरा आज कोर्ट में दाखिल किया गया है, तो पाते हैं कि उनमें दो तथ्यात्मक असंगतियां हैं। सितंबर वाले हलफनामे में शपथ लेकर यह कहा गया था कि राज्य में 16689 आंगनबाड़ी केन्द्र काम कर रहे हैं। जबकि आज जो हलफनामा दायर किया गया उसमें

कहा गया है कि 7429 आंगनबाड़ी केन्द्र ही काम कर रहे हैं। रिपोर्ट के अनुसार प्रति दिन प्रत्येक लाभार्थी पर झारखंड राज्य एक रुपये की जगह सिर्फ 42 पैसे ही खर्च कर रहा है। बिहार और उत्तरप्रदेश राज्य की स्थिति भी बेहतर नहीं है। बिहार राज्य में समेकित बाल विकास योजना की 349 स्वीकृत परियोजनाओं में से सिर्फ 249 ही काम कर रही हैं। 30 सितंबर 2004 को दायर हलफनामे के अनुसार सभी परियोजनाएं 4 अक्टूबर 2004 से चालू होने जा रही हैं। ऐसा हुआ या नहीं यह कहने में बिहार राज्य के अधिवक्ता बीबी सिंह सूचना के अभाव में कह पाने में सक्षम नहीं हैं। अब चाहे जो हो, अगर 4 अक्टूबर 2004 तक सारी परियोजनाएं चालू नहीं हो पायी हैं तो हम निर्देश देते हैं कि इन सबको आज से एक सप्ताह के भीतर चालू कर दिया जाए।

रिपोर्ट के अनुसार उत्तरप्रदेश राज्य में काम नहीं कर रहे आंगनबाड़ी केन्द्रों का प्रतिशत बहुत ज्यादा है लेकिन राज्य ने अपने हलफनामे में सिर्फ 24 प्रतिशत केन्द्रों के काम नहीं करने की बात कही है। हलफनामे में यह दावा किया गया है कि 30 नवम्बर 2004 तक बाकी बचे केन्द्रों को चालू कर दिया जाएगा। हम राज्य सरकार को निर्देश देते हैं कि वह 30 नवम्बर 2004 तक सभी स्वीकृत आंगनबाड़ी केन्द्रों को चालू कर दे। अब इसके बाद समय बढ़ाने वाले किसी भी याचिका को हम मंजूर नहीं करेंगे।

रिपोर्ट में यह भी उल्लेख किया गया है कि कुछ आंगनबाड़ी केन्द्र निजी घरों से चलाये जा रहे हैं जिसमें कि अनाज व्यापारी का घर भी शामिल है। रिपोर्ट में यह सुझाव दिया गया है कि काम करने का यह स्वस्थ तरीका नहीं है क्योंकि यह अनाज की हेराफेरी या इसी तरह की कई दूसरी चीजों को बढ़ावा दे सकता है। हमलोग यह देखकर खुश हैं कि जैसा कि उत्तरप्रदेश के हलफनामे में कहा गया है कि केन्द्रों को प्राथमिक स्कूलों में स्थानांतरित करने की कोशिश की जा रही है। यह एक अच्छा उदाहरण है। दूसरे राज्यों को इसका अनुकरण करना चाहिए। रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है कि कुछ राज्यों में एक केन्द्र से अनाज पाने की कोशिश से कई समस्याएं पैदा हुई हैं। एक हलफनामे में कहा गया है कि अनाज की प्राप्ति जिला स्तर पर होना चाहिये न कि राज्य स्तर पर। अनाज प्राप्ति के लिए ठेकेदार के इस्तेमाल से होने वाली समस्या का उल्लेख रिपोर्ट में किया गया है और यह सुझाव दिया गया है कि ठेकेदार की जगह यह काम किसी एजेंसी या सरकारी स्तर पर किसी ऑफिसर द्वारा किया जाना चाहिये। यह सब रिपोर्ट के खंड 1 में समेकित बाल विकास योजना से संबंधित कुछ तथ्य और आंकड़े दिखाये जाने के तौर पर दिया गया है।

7. उत्तरप्रदेश राज्य के अधिवक्ता ने कहा कि वहां चुनाव के कारण कुछ विलंब हुआ है।

8. इन परिस्थितियों में हम निम्नलिखित निर्देश देते हैं :

पिछले कामों का जो ढेर लगा हुआ है उन सबका निपटारा तुरत किया जाएगा और सितंबर 2006 तक जिन केन्द्रों को स्वीकृत किया गया था उन्हें सभी राज्य 15 जुलाई 2007 तक चालू कर देंगे सिवाय उत्तरप्रदेश के जिसके लिए अंतिम तिथि 31 जुलाई 2007 तय की गयी है। वे केन्द्र जिन्हें जनवरी 2007 तक खोले जाने को स्वीकृत किया गया था उन्हें 30 सितंबर 2007 तक अवश्य चालू कर दिया जाए।

9. यहां यह साफ कर दिया जाता है कि अगर समय सीमा का कड़ाई पूर्वक नहीं माना गया तो इसे गंभीरता से लिया जायेगा। जो समय सीमा तय की गयी है उसी अनुसार राज्य अपने अपने हलफनामे यह बताते हुए कि क्या कार्रवायी इस बीच की गयी 20 जुलाई, 10 अगस्त और 10 अक्टूबर 2007 तक दाखिल कर देंगे।

10. 20 जुलाई 2007 को मामले की पुनः सुनवायी की जाएगी।



**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका संख्या 196/2001 में दाखिल**  
**आइ.ए संख्या 34, 35, 40, 49, 58, 59, 60, 61 और 62**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(बीच में दखल करने, समय बढ़ाने, निर्देश देने, एकतरफा सुनवायी और स्थगन आदेश और आवश्यक निर्देश और ओटी दायर नहीं करने की छूट और दूसरे आयुक्त की नियुक्ति और वित्तीय सहायता के प्रावधान के लिए। साथ में हलफनामा और ऑफिस रिपोर्ट)

**दिनांक 25 जुलाई 2007**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत

माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

जयश्री सतपुते, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

इस अदालत द्वारा दिये गये कई आदेशों के बावजूद कई स्वीकृत आंगनबाड़ी केन्द्रों को चालू करने की दिशा में कई राज्यों द्वारा जिस सुस्ती से सबकुछ किया जा रहा है वह दुःखद है और दर्शाता है कि आंगनबाड़ी केन्द्रों को चलाये जाने की नीति को लेकर ये कितने ईमानदार और गंभीर हैं। हतप्रभ करने वाली बात यह है कि जिन आंगनबाड़ी केन्द्रों को 2005-2006 में स्वीकृत किया गया था उन केन्द्रों में से भी कइयों को अभी काम शुरू करना बाकी है। बिहार, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश, केरल और उड़ीसा राज्य इसके ज्वलंत उदाहरण हैं। यद्यपि इस कोर्ट द्वारा निर्धारित किये गये चरणबद्ध समयावधि को ध्यान में रखकर देखा जाय तो कहा जा सकता है कि कुछ दूसरे राज्यों ने भी 100 प्रतिशत काम नहीं किया गया है लेकिन ज्यादातर राज्यों ने 90 प्रतिशत काम को अंजाम तो दे ही दिया है। यह दोहराने की जरूरत नहीं कि पिछले कई आदेशों में आंगनबाड़ी केन्द्रों के चालू किये जाने पर लगातार जोर दिया गया। ऊपर गिनाये गये राज्यों ने जिस तरह से फैसलों की अनदेखी की है इसके लिए उन राज्यों मसलन बिहार, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश, केरल और उड़ीसा के मुख्य सचिवों पर अदालत की अवमानना का नोटिस जारी किया जाता है कि वे 30 अगस्त 2007 को कोर्ट में हाजिर रहेंगे। इस बीच वे हलफनामा दायर करेंगे जिसमें लिखा होगा कि कोर्ट के आदेश का पालन क्यों नहीं किया गया और यह कि कोर्ट के आदेश का

पालन नहीं करने के लिए क्यों नहीं उनके खिलाफ उदाहरणीय कार्रवायी की जाए। अपने हलफनामे में वे यह भी बतायेंगे कि और कौन दूसरे अधिकारी कोर्ट के आदेश का पालन नहीं करने के लिए जवाबदेह हैं। 24 अगस्त 2007 तक हलफनामा अवश्य दाखिल हो जाना चाहिये।

सुनवायी के लिए मुकदमे को 30 अगस्त 2007 को पुनः प्रस्तुत किया जाए।

इस मामले के साथ आईए संख्या 37 और 54 पर भी विचार किया जायेगा।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका संख्या 196/2001 में दाखिल**  
**आइ.ए संख्या 34, 35, 37, 40, 49, 54, 58, 59, 60, 61 और 62**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(अंतरीम आदेश, बीच में दखल करने, निर्देश देने, एकतरफा सुनवायी और स्थगन आदेश और आवश्यक निर्देश और रिकार्ड पर कुछ अतिरिक्त दस्तावेज रखने और आदेश दिनांक 7 अक्टूबर 2004 और राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना में बदलाव लाने के लिए अनुमति के लिए और ऑफिस रिपोर्ट)

**दिनांक 30 अगस्त 2007** सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
रागिनी त्रकरू, अधिवक्ता  
जयश्री सतपुते, अधिवक्ता  
डॉ. अभिषेक मनु सिंघवी, वरिष्ठ अधिवक्ता  
एल नागेश्वर राव, वरिष्ठ अधिवक्ता  
किरण सूरी, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

विभिन्न राज्यों के वकीलों और किसी का पक्ष रखने के लिए कोर्ट द्वारा नियुक्त वकील (एमिकस क्यूरी) को सुना। ब्योरा जो दाखिल किया गया है उसे देख कर लगता है कि सितंबर 2006 तक जिन आंगनबाड़ी केन्द्रों को स्वीकृत किया गया था कमोबेश उन सबको चालू कर दिया गया है। अवमानना के नोटिस के बाद जो उत्साह देखने में आया है उम्मीद है कि आगे भी यह उत्साह बना रहेगा और कोई कमी देखने को नहीं मिलेगा।

छह सप्ताह बाद मुकदमे को सुनवायी के लिए रखा जाए। मुख्य सचिव लोग जो कोर्ट में उपस्थित हैं फिलहाल उन्हें कोर्ट में उपस्थित रहने की बाध्यता से मुक्त किया जाता है। जहां तक उड़ीसा राज्य का सवाल है, हालांकि वहां संतोषप्रद प्रगति हुई है फिर भी चूंकि वहां के मुख्य सचिव आज उपस्थित नहीं हुए हैं अतः उन्हें आदेश

दिया जाता है कि वे अगली तारीख पर उपस्थित हों ताकि विचार किया जा सके कि उन्हें उपस्थित रहने की बाध्यता से मुक्त किया जाए या नहीं।

कोई और हलफनामा अगर कोई दाखिल करना चाहे तो उसे अनुमति दी जाती है। एमिकस क्यूरी और भारत संघ के अधिवक्ता को वधवा रिपोर्ट की एक एक कॉपी दी जाए।

## भारत का सर्वोच्च न्यायालय

### कार्यवाही का रिकॉर्ड

रिट याचिका संख्या 196/2001 में दाखिल

आइ.ए संख्या 34, 35, 37, 40, 49, 54, 58, 59, 60, 61 और 62  
साथ ही बिहार के मुख्य सचिव और चार अन्य पर स्वतः दायर की गयी  
अवमानना याचिका संख्या 128/2007

पीपल्स यूनिथन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता

बनाम

भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी

दिनांक 20 नवम्बर 2007

### पीठासीन न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत

माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

### निर्णय

1. इस आदेश के जरिये दो आइए-संख्या 37/2004 और 54/2005 का निपटारा किया जाता है। आइए-संख्या 37/2004 द्वारा भारत संघ ने राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना (संक्षेप में एनएमबीएस) में बदलाव लाने और जननी सुरक्षा योजना (संक्षेप में जेएसवाई) नामक नयी योजना को लागू करने की अनुमति मांगी है। आई संख्या 54/2005 याचिकाकर्ता द्वारा दाखिल किया गया है जिसमें उसने जेएसवाई के लागू किये जाने पर एनएमबीएस के समाप्त किये जाने की वैद्यता पर सवाल उठाया है। इस अदालत ने 27 अप्रैल 2004 के आदेश में निम्नलिखित निर्देश दिया था :

“कोई भी योजना.....विशेष कर ....राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना बिना कोर्ट की पूर्वानुमति के ना तो बंद की जाएगी और न सीमित की जाएगी।”

2. कोर्ट ने एक बार फिर 9 मई 2005 के अपने फैसले में निम्नलिखित निर्देश दिया था :

“राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना में बदलाव लाने और जननी सुरक्षा योजना नामक नयी योजना को लागू करने की अनुमति आइए 37/2004 द्वारा मांगी गयी है। जबकि आइए संख्या 54/2005 में यह प्रार्थना की गयी है कि योजना में कोई बदलाव न करने दिया जाए क्योंकि इस तरह से गरीबी रेखा के नीचे की महिलाएं जो मां बनने वाली हैं को एनएमबीएस का मूल योजना से सामाजिक सुरक्षा का जो अधिकार मिलता है जिसमें कि 500 रुपये पाने का अधिकार भी शामिल है उसे यह नयी योजना कभी सीमित या कहना चाहिये कि खत्म कर देती है। अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल से हमने अनुरोध किया है कि वे हलफनामा दायर कर पूरा ब्योरा दें कि लायी जा रही इस नयी योजना को प्रभावी ढंग से कैसे लागू करेंगे। इस ब्योरे में यह भी कहा जाएगा कि इनके रहने की जगह से जन स्वास्थ्य केन्द्र की दूरी क्या होगी और यह कि परिवहन वगैरह की क्या व्यवस्था रहेगी। आयुक्त भी पूरे मामले की गहराई से जांच करेंगे और अपनी रिपोर्ट दाखिल करेंगे। याचिका का जवाब दो महीने के भीतर दाखिल कर दिया जाए। इस बीच राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना जारी रहेगी।”

3. सरकार ने एनएमबीएस के लिए सालाना लक्ष्य 57.5 लाख लाभार्थियों का रखा है। बहरहाल, 2006-2007 में जेएसवाई के तहत लाभार्थियों की संख्या सिर्फ 26.2 लाख यानी कि 45.5 प्रतिशत थी और 2005-2006 में यह संख्या तो एकदम नीचे 5.7 लाख यानी कि महज 10 प्रतिशत थी। हालांकि पिछले एक साल में स्थिति काफी बेहतर हुई है फिर भी यह संख्या एनएमबीएस के तहत जितनी महिलाओं को फायदा पहुंचाने का लक्ष्य रखा गया है उससे काफी कम है।
4. केन्द्र सरकार के अनुसार जेएसवाई इसलिए लाया गया ताकि पुरस्कार या प्रोत्साहन के जरिये गरीब स्त्रियों के मन में घर में ही बच्चा पैदा करने की जगह संस्थागत प्रसव की चाहत पैदा की जा सके। लेकिन यह चिन्हित किया गया कि राज्यों में अस्पताल जाकर बच्चा पैदा करने का दर काफी कम है और इसकी एक वजह स्वास्थ्य केन्द्रों की सुविधा का अभाव है जिस वजह से गरीब और निरक्षर महिलायें उधर जाना नहीं चाहतीं।
5. इस कोर्ट के आदेश दिनांक 9 मई 2005 का अनुपालन करते हुए आयुक्त ने एक रिपोर्ट तैयार कर लिया है।
6. कोर्ट द्वारा नियुक्त किये गये आयुक्त से परामर्श के बाद वरिष्ठ अधिकारियों, केन्द्र सरकार ने यह निर्णय लिया कि जेएसवाई योजना में परिवर्तन कर एनएमबीएस के तहत दी जाने वाली सुविधा को जारी रखा जाय और जहां महिलाएं घर में ही बच्चा पैदा करना चाहती हैं वहां गैर संस्थागत प्रसव के लिए दी जाने वाली सुविधा को बेहतर किया जाए। इस संबंध में, संशोधित जेएसवाई के तहत स्वास्थ्य एवं परिवार के सचिव ने 13 जुलाई 2006 को एक पत्र आयुक्त को लिखा है। बेहतर काम करने वाले और खराब काम करने वाले राज्यों को इस प्रकार परिभषित किया गया है :  
 “4.1 गरीब गर्भवती महिलाओं को ध्यान में रखकर बनायी गयी योजनाओं सहित विशेष प्रबंधा के मामले में वैसे राज्य जहां संस्थागत प्रसव का दर काफी नीचे है जैसे कि उत्तरप्रदेश, उत्तरांचल, बिहार, झारखंड, मध्यप्रदेश, छत्तीसगढ़, असम, राजस्थान, उड़ीसा और जम्मू और कश्मीर। इन राज्यों को जबकि खराब काम करने वाले राज्यों (एलपीएस) की श्रेणी में रखा गया है वहीं बाकी बेहतर काम करने वाले राज्यों (एचपीएस) की श्रेणी में हैं।”
7. नीचे दी गयी तालिका में एनएमबीएस के लिए भारत सरकार द्वारा तय किये गये लक्ष्य के मुकाबले जेएसवाई के तहत लाभ पाने वाली महिलाओं की संख्या विस्तार से दी गयी है (प्रसव कहां होगा को बिना ध्यान में रखे एनएमबीएस के तहत ये 500 रुपये पातीं)।

**राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के तहत लाभ पाने के लिए उपयुक्त महिलाओं का प्रतिशत**

राज्य/केन्द्रशासित प्रदेश	एनएमबीएस की पात्रता के योग्य महिलाओं की संख्या	2006-07 के लाभार्थियों की संख्या	योजना के तहत लाभार्थी महिलाओं का प्रतिशत
आंध्र प्रदेश	296033	457000	154.4
राजस्थान	280123	387648	138.4
जम्मू-कश्मीर	50494	57798	114.5
असम	122894	183231	100.2
उड़ीसा	264249	227204	86.0

भारत का सर्वोच्च न्यायालय : निर्णय/आदेश

राज्य/केन्द्रशासित प्रदेश	एनएमबीएस की पात्रता के योग्य महिलाओं की संख्या	2006-07 के लाभार्थियों की संख्या	योजना के तहत लाभार्थी महिलाओं का प्रतिशत
मध्य प्रदेश	472840	401184	84.8
मिजोरम	4429	3330	75.2
छत्तीसगढ़	148876	74778	50.2
उत्तरांचल	37117	18614	50.1
पश्चिम बंगाल	425520	199000	46.8
तमिलनाडु	301676	136091	45.1
कर्नाटक	289339	81152	28.0
अंडमान एंड निकोबार द्वीप समूह	2295	600	26.1
केरल	107602	27683	25.
बिहार	732891	171352	23.4
पांडीचेरी	6446	1315	20.4
गुजरात	212845	42373*	20.0
पंजाब	41297	8276	20.0
महाराष्ट्र	529777	97390	18.4
त्रिपुरा	20601	3203	15.5
मणिपुर	11112	1684	15.2
गोवा	3188	483	15.1
लक्ष्यदीप	333	42	12.6
सिक्किम	4598	446	9.7
मेघालय	22768	2031	8.9
हिमाचल प्रदेश	29222	2508	8.6
उत्तर प्रदेश	1073341	71456	6.7
हरियाणा	92856	3294	3.5
दमन एंव नागर हवेली	3850	76	2.0
चंडीगढ़	2108	0	0.0
दिल्ली	42447	20	0.0
अरुणाचल प्रदेश	10399	NR	NR
दमन एवं दीव	632	NR	NR
झारखंड	208592	NR	NR
नागालैंड	12763	NR	NR
<b>भारत</b>	<b>5925554</b>	<b>2618889</b>	<b>44.2</b>

8. ऊपर विस्तार से जो कुछ योजनाओं को लेकर दिखाया गया है उसका पालन ज्यादातर राज्यों में नहीं किया गया है। 2006-2007 में दिल्ली ने सिर्फ 20 महिलाओं को एनएमबीएस के तहत लाभ पहुंचाया है जबकि चंडीगढ़ में एक भी महिला को इसका लाभ नहीं दिया गया है। सिक्किम, मेघालय, हिमाचल प्रदेश, उत्तरप्रदेश, हरियाणा और दादर और नागर हवेली में एनएमबीएस के तहत लाभ पाने के लिए उपयुक्त महिलाओं में से सिर्फ 10 प्रतिशत महिलाओं को इसका लाभ मिला है। आंध्र प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, राजस्थान, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, असम और मिजोरम को अगर छोड़ दिया जाए जहां उपयुक्त लाभार्थियों के 75 प्रतिशत लोगों को सुविधा मिल रही है, तो बाकी राज्यों में स्थिति बेहद खराब है।

**घर में प्रसव कराने के आंकड़ों का प्रतिशत नीचे दिया जा रहा है**

राज्य/केन्द्रशासित प्रदेश	जेएसवाई लाभार्थियों में से घर में प्रसव कराने वाली महिलाओं का प्रतिशत (2006-07)	घर में प्रसव कराने वाली महिलाओं का प्रतिशत (एनएफएचएस-3)
असम	4.4	77
मध्य प्रदेश	0.9	70
हरियाणा	0.0	61
राजस्थान	13.5	68
मणिपुर	0.0	51
दिल्ली	0.0	39
मेघालय	41.4	70
उड़ीसा	33.3	61
छत्तीसगढ़	59.2	84
सिक्किम	44.8	51
तमिलनाडु	5.7	10
बिहार	75.9	78
कर्नाटक	37.6	33
केरल	5.2	0
मिजोरम	44.1	35
त्रिपुरा	60.5	51
उत्तर प्रदेश	90.2	78
उत्तराखंड	96.9	64
पंजाब	82.9	47
महाराष्ट्र	86.0	34
गोवा	67.9	7

9. मध्य प्रदेश, हरियाणा, मणिपुर और दिल्ली राज्यों में जननी सुरक्षा योजना के तहत लाभ पाने वाली एक भी महिला ऐसी नहीं है जिसने घर में बच्चे पैदा किये हों। इससे साफ झलकता है कि इन राज्यों में इस योजना



के तहत इस बात पर ध्यान दिया गया है कि इसका फायदा सिर्फ अस्पताल जाकर बच्चा पैदा करने वाली महिलाओं को मिले न कि प्रत्येक प्रसव पर। असम, राजस्थान, मेघालय, उड़ीसा और छत्तीसगढ़ में भी जननी सुरक्षा योजना का लाभ उन्हें ही मिला है जिन्होंने संस्थागत प्रसव को महत्व दिया है।

10. इस मोड़ पर आकर वित्तीय भूमिका पर ध्यान देने की जरूरत है।
11. जननी सुरक्षा योजना केन्द्र द्वारा एक प्रायोजित कार्यक्रम है जिसमें शत प्रतिशत फंड केन्द्र द्वारा मुहैया किया गया होता है। कुछ राज्यों में जैसे कि आंध्र प्रदेश में संस्थागत प्रसव के लिए ज्यादा सहायता राशि दी जाती है। तमिलनाडु ने एक अलग योजना लागू की है जहां संभावित मांओं को 1000 रुपये की सहायता राशि छह महिने तक देने का प्रावधान रखा गया है—तीन महिना प्रसव से पहले और तीन महिना प्रसव के बाद। केन्द्र सरकार द्वारा आवंटित फंड और राज्यों द्वारा उसका इस्तेमाल किये जाने का ब्योरा यहां नीचे दिया जा रहा है।
12. जननी सुरक्षा योजना के लिए साल 2006-2007 में अवंटित किये गये फंड का करीब 71.2 प्रतिशत इस्तेमाल किया गया।

### जननी सुरक्षा योजना के लिए आवंटित फंड का उपयोग

राज्य/केन्द्रशासित प्रदेश	2006-07 में निर्गत कोष	राज्य द्वारा सूचित खर्च	उपयोग का प्रतिशत
अंडमान एवं निकोबार द्वीप समूह	10.00	1.99	19.9
आंध्र प्रदेश	4073.20	4550.00	111.7
अरुणाचल प्रदेश	26.2	0.31	1.2
असम	1300.00	1331.32	102.4
बिहार	610.00	190.00	31.1
चंडीगढ़	5.23	0.00	0.00
छत्तीसगढ़	513.00	516.55	100.7
दमन एवं नागर हवेली	9.17	0.73	8.0
दमन एवं दीव	5.23	0.00	0.0
दिल्ली	65.49	0.20	0.3
गोवा	7.86	3.38	43.0
गुजरात	851.85	185.56	21.8
हरियाणा	350.00	39.11	11.2
हिमाचल प्रदेश	100.00	20.66	20.7
जम्मू-कश्मीर	138.33	123.84	89.5
झारखंड	392.89	64.67	16.5
कर्नाटक	916.00	594.02	
केरल	511.94	284.45	55.6
लक्ष्यदीप	4.83	0.31	7.1
मध्य प्रदेश	4261.00	2482.00	58.2

राज्य/केन्द्रशासित प्रदेश	2006-07 में निर्गत कोष	राज्य द्वारा सूचित खर्च	उपयोग का प्रतिशत
महाराष्ट्र	785.79	209.07	26.6
मणिपुर	78.57	13.45	17.1
मेघालय	39.29	42.75	108.8
मिजोरम	78.57	37.27	47.4
नागालैंड	65.49	0.00	0.00
उड़ीसा	1600.00	1571.31	98.2
पांडीचेरी	19.64	6.10	31.1
पंजाब	145.37	56.84	39.1
राजस्थान	4085.00	3056.35	74.8
सिक्किम	13.1	7.46	56.9
तमिलनाडु	1827.00	1441.00	78.9
त्रिपुरा	117.86	43.70	37.1
उत्तर प्रदेश	1375.00	436.80	31.8
उत्तराखंड	79.56	56.06	70.5
पश्चिम बंगाल	1678.99	1233.67	73.5
<b>कुल</b>	<b>26141.00</b>	<b>18600.93</b>	<b>71.2</b>

13. उपरोक्त तालिका में देखा जा सकता है कि दिल्ली, नगालैंड और अरुणाचल प्रदेश जैसे कुछ राज्य और कुछ संघ शासित प्रदेशों जैसे चंडीगढ़ और दमन और द्वीव ने जननी सुरक्षा योजना के लिए आवंटित किये गये फंड का जरा भी इस्तेमाल नहीं किया है। कुछ दूसरे राज्यों में मणिपुर, झारखंड और हरियाणा ने आवंटित फंड का बीस प्रतिशत से भी कम इस्तेमाल किया। सिर्फ 10 राज्यों ने आवंटित फंड का 70 प्रतिशत से ज्यादा खर्च किया।
14. मुकदमे की सुनवायी के वक्त याचिकाकर्ता और केन्द्र सरकार के अधिवक्ताओं ने विभिन्न आयामों को उजागर किया था, उन किये गये अनुरोधों और प्रस्तुत किये गये तथ्यों पर विचार करते हुए हम निम्नलिखित निर्देश देते हैं-
- ए) भारत संघ और सभी राज्य और संघ शासित प्रदेश (1) एनएमबीएस जारी रखेंगे और (2) यह सुनिश्चित करेंगे कि गरीबी रेखा से नीचे की सभी गर्भवती महिलाओं को प्रसव से पहले 8 से 12 सप्ताह आर्थिक मदद मिले।
- बी) इस बात को बिल्कुल नजरअंदाज करते हुए कि महिला की उम्र क्या है और उसके पहले से कितने बच्चे हैं, उसे प्रत्येक प्रसव पर 500 रुपये की सहायता राशि दी जाएगी।
- सी) आज से आठ सप्ताह के अंदर भारत संघ, राज्य सरकारें और संघ शासित क्षेत्र हलफनामा दायर करेंगे जिसमें यह खुलासा करेंगे कि राज्य में कितने बच्चे पैदा हुए, गरीबी रेखा से नीचे की कितनी महिलाएं लाभान्वित हुईं, इनमें से कितनी महिलाएं ऐसी थीं जिन्होंने गैरसंस्थागत या घर में बच्चे पैदा किये और

जिन्हें लाभ मिला और गरीबी रेखा से नीचे की ऐसी महिलाओं की संख्या कितनी थी जिन्होंने अस्पताल में बच्चे पैदा किये और जिन्हें लाभ मिला।

- डी) 2000-2006 के दौरान कुल कितने संसाधन आवंटित किये गये और कितने का इस्तेमाल किया गया।
- ई) सभी संबंधित सरकारों को निर्देश दिया जाता है कि वे संशोधित योजना का नियमित विज्ञापन करें ताकि भावी लाभभोगियों को योजना की जानकारी मिल सके।
- एफ) केन्द्र सरकार इस बात को सुनिश्चित करेगी कि योजना के लिए आवंटित धन का कहीं और इस्तेमाल नहीं हो। सिर्फ इस्तेमाल किये जाने का प्रमाण पत्र मांगने भर से वांछित परिणाम नहीं मिलेगा।
- जी) सभी संबंधित पक्षों का यह दायित्व होगा कि वे इस बात का ख्याल रखें कि योजना का लाभ प्रत्येक लाभार्थियों तक पहुंच सके। इस बात का पता चलने पर कि योजना के लिए आवंटित धन का इस्तेमाल दूसरे मद में किया गया है तो दोषी अधिकारियों के खिलाफ कड़ी कार्रवाई की जाएगी।
15. इस मोड़ पर आकर जरूरी हो गया है कि कुछ संबंधित मुद्दों पर विचार किया जाए जो प्रासांगिक हैं। ऐसा लगता है कि योजना में कहा गया है कि बच्चों की संख्या पर ध्यान दिये बिना लाभभोगियों को सुविधा दी जाए। यह एक तरह से परिवार नियोजन की परिकल्पना के खिलाफ है जिसे बढ़ती आबादी पर रोक लगाने के लिए सरकार ने अपना रखा है। दूसरी बात यह कि मां की उम्र भी प्रासांगिक है क्योंकि एक उम्र से नीचे की लड़की की शादी पर कानूनी रोक है। भारत संघ योजना को इसी रूप में आगे जारी रखने पर विचार करते वक्त इस मुद्दे पर भी विचार करेगा। उपरोक्त मुद्दे पर विचार करने के बाद अगर वह जरूरत समझे तो तदनुसार योजना में वह आवश्यक संशोधन वह कर सकता है।
16. सभी आइ.ए का तदनरूप निपटारा किया जाता है।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(सर्वोच्च न्यायालय के अवकाशप्राप्त न्यायाधीश डीपी वधवा का पत्र दिनांक 2 जनवरी 2008 प्राप्त हुआ)

**दिनांक 10 जनवरी 2008**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
विपिन एम बेंजामिन, अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

न्यायाधीश डीपी वधवा की अध्यक्षता में गठित आयोग द्वारा दाखिल की गयी रिपोर्ट को हमने देखा। रिपोर्ट काफी व्यापकता लिए हुए है और विस्तार से ऐसे कई आयामों की व्याख्या करती है जिस पर बेहद जरूरी था कि बात की जाए। अधिवक्तागण इस बात पर परी तरह सहमत थे कि रिपोर्ट स्वीकार किये जाने योग्य है। अतः हम निर्देश देते हैं कि रिपोर्ट को स्वीकार किया जाए। पहले दिये गये आदेश की तर्ज पर आयोग समान रिपोर्ट पूरे देश के लिए तैयार करे क्योंकि जिन मुद्दों को आयोग ने उठाया है वह सिर्फ दिल्ली तक सीमित नहीं है बल्कि लगता है कि पूरे देश में व्याप्त है।

आयोग से अनुरोध किया जाता है कि वह अपनी रिपोर्ट छह महीने के भीतर दे दे। वेतन वगैरह पहले की तरह जारी रहेंगे। आयोग द्वारा जो सुझाव दिये गये हैं और जो कमियां चिन्हित की गयी है उन सब पर अगली रिपोर्ट देखने के बाद विचार किया जाएगा।

आदेश दिनांक 28 नवम्बर 2001 के बाद जो बढ़ोतरी की गयी थी उसको ध्यान में रखते हुए उक्त आदेश में इतना भर संशोधन किया जाता है कि अब 35 किलोग्राम आवंटित किये जायेंगे।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(सर्वोच्च न्यायालय के अवकाशप्राप्त न्यायाधीश डीपी वधवा का पत्र दिनांक 7 मार्च 2008 प्राप्त हुआ)

**दिनांक 31 मार्च 2008**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
पूजा शर्मा, अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता  
अनुप कुमार श्रीवास्तव

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

मामले की महत्ता और जांच की प्रकृति की संवेदनशीलता पर विचार करते हुए हम यह आवश्यक नहीं समझते हैं कि अतिरिक्त सॉलिसीटर जनरल द्वारा उठाये गये व्यापक आयाम की ओर हम ध्यान दें। हम समझते हैं कि उचित यही होगा कि कमटी के ढंग से परिचालन के लिए माननीय न्यायाधीश डीपी वधवा ने जिन जरूरतों की ओर इशारा किया है उसे जितनी जल्द हो पूरा किया जाए और हो सके तो दो सप्ताह के भीतर ही।

दो सप्ताह बाद पुनः सुनवायी होगी।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(समयावधि के विस्तार के लिए सर्वोच्च न्यायालय के अवकाशप्राप्त न्यायाधीश डीपी वधवा का पत्र दिनांक 7 जुलाई 2008 प्राप्त हुआ)

**दिनांक 11 जुलाई 2008** सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
पूजा शर्मा, अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

रिपोर्ट दाखिल करने का समय बढ़ाकर अप्रैल 2009 किया जाता है। इस बीच, आदेश दिनांक 31 मार्च 2008 में दिये गये निर्देश का अनुपालन अगर नहीं किया गया है तो एक सप्ताह के भीतर उसका पालन जरूर कर दिया जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिजन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**  
(निर्देश के लिए दाखिल की गयी याचिका के साथ)

**दिनांक 19 नवम्बर 2008** सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
पूजा शर्मा, अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्तों को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया

**आदेश**

बिहार राज्य से संबंधित रिपोर्ट पर अधिवक्ता को सुना।

बिहार राज्य के अधिवक्ता गोपाल सिंह ने कहा कि अगर कहा जाए तो वे इस रिपोर्ट पर बिहार सरकार की प्रतिक्रिया जान लें और तदनुरूप हलफनामा दायर कर दें। यह सब चार सप्ताह के भीतर कर दिया जाए। जहां तक भूख से हुई मौत से संबंधित रिपोर्ट की बात है तो उसकी एक कॉपी अतिरिक्त सॉलिसीटर जनरल मोहन पारासरन को दे दी गयी थी। उन्होंने कहा कि अगर अदालत चाहे तो वे छह सप्ताह के भीतर सरकार का जवाब दाखिल कर सकते हैं। मामले की सुनवायी छह सप्ताह के बाद की जाएगी।

न्यायाधीश वधवा द्वारा जमा की गयी रिपोर्ट को किस हद तक लागू किया गया इस पर सुनवायी चार सप्ताह के बाद होगी।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(निर्देश के लिए दाखिल की गयी याचिका और ऑफिस रिपोर्ट के साथ)

**दिनांक 28 जनवरी 2009**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
अनुप श्रीवास्तव, अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया

**आदेश**

कोर्ट के आयुक्त की रिपोर्ट दिनांक 19 नवम्बर 2008 का जहां तक सवाल है तो इसके जवाब में बिहार राज्य के अधिवक्ता ने राज्य के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में हुई बैठक की कार्यवाही की प्रति दाखिल की है जिसमें कोर्ट आयुक्त द्वारा दिये गये सुझावों पर विचार किया गया था। इस संदर्भ में अपना जवाब देने के लिए याचिकाकर्ता के अधिवक्ता गोन्साल्विस ने तीन सप्ताह का समय मांगा।

जहां तक आयुक्त द्वारा दिनांक 19 नवम्बर 2008 को दाखिल की गयी दूसरी रिपोर्ट का सवाल है तो इस पर भारत संघ की प्रतिक्रिया दाखिल करने के लिए अतिरिक्त सॉलिसीटर जनरल ने तीन सप्ताह का समय मांगा।

श्रीमान गोन्साल्विस को दो सप्ताह का समय दिया जाता है इस बीच अगर वे चाहें तो अपना सुझाव दाखिल कर सकते हैं।

मार्च, 2009 के अंतिम सप्ताह में सुनवायी हेतु मुकदमे को प्रस्तुत किया जाए।



**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 22 अप्रैल 2009** सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत  
माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**उपस्थित पक्षों के लिए**

गोपाल सुब्रमण्यम, एएसजी  
डीएस माहरा, अधिवक्ता  
सुषमा सुरी, अधिवक्ता  
सुनीता शर्मा, अधिवक्ता

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

माननीय न्यायाधीश डॉ. अरिजीत पसायत ने पीठ की ओर से फैसला सुनाया। दो सदस्यीय पीठ के एक सदस्य वे खुद थे और दूसरे थे माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया।

बहरहाल इस बात को सुनिश्चित किया जाता है कि आदेश दिनांक 7 अक्टूबर 2004 में जो निर्देश दिये गये थे और जिसे आदेश दिनांक 13 दिसम्बर 2006 में दोहराया गया था वह आगे भी जारी रहेगा।

इस बात को चिन्हित किया गया है कि कुछ राज्य मसलन आंध्र प्रदेश, गुजरात, उत्तरप्रदेश और नागालैंड आवश्यक मानकों को पूरा नहीं कर पाये हैं। इन राज्यों को निर्देश दिया जाता है कि वे तमाम जरूरी कदम उठाएं।

15 जनवरी 2010 तक सभी राज्य और संघ शासित प्रदेश दिये गये निर्देशों के पालन संबंधी रिपोर्ट दाखिल करें। तत्पश्चात मुकदमे की सुनवायी की जाए।

हस्ताक्षर किया हुआ फैसला फाइल में संलग्न है।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकॉर्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

**दिनांक 22 अप्रैल 2009**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजीत पसायत

माननीय न्यायाधीश एसएच कापड़िया

**निर्णय**

1. सभी पक्षों के अधिवक्ताओं को सुना। भारत संघ के अधिवक्ता ने निवेदन किया कि कोर्ट द्वारा दिये गये विभिन्न आदेशों के पालन में कई कदम उठाये गये हैं जिससे दिये गये निर्देशों का लगभग अनुपालन हो जाता है।
2. दूसरी तरफ वरिष्ठ अधिवक्ता कॉलिन गोन्साल्विस ने कहा कि यद्यपि निर्देशों का अनुपालन लगभग हो गया है लेकिन समेकित बाल विकास योजना के तहत अतिरिक्त पोषक आहार के लिए जो संशोधित मानक बनाये गये थे उस ओर कोई कदम नहीं उठाया जा सका है। उन्होंने आगाह किया कि इस बात की पूरी संभावना है कि ठेकेदारों से काम लेना शुरू कर दिया जाए जिस पर कोर्ट ने काफी पहले से प्रतिबंध लगा रखा है।
3. दिनांक 2 मार्च, 2009 के हलफनामे में भारत संघ ने कई कारकों को उजागर किया था जो कुपोषण को काफी कारगर झटके दिये थे। यह भी कहा गया कि अगर यही उपाय आगे भी किये जाते रहे तो कुपोषण के दर में महत्वपूर्ण कमी लायी जा सकती है। उक्त हलफनामा स्पष्ट करता है कि इन कारकों में शामिल है समेकित बाल विकास योजना का सर्वजनीन बनाया जाना (13.80 लाख आंगनबाड़ी/लघु आंगनबाड़ी और मांग पर 20 हजार आंगनबाड़ी/लघु आंगनबाड़ी के खोले जाने की मंजूरी देना जो कुल मिला कर 14 लाख होता है। इतने ही आंगनबाड़ी/लघु आंगनबाड़ी खोले जाने की बात कोर्ट ने कही थी।) और सबसे महत्वपूर्ण बात यह कि प्रस्तावित आहार भत्ता (आगे लिखा जाएगा आरडीए) और वास्तविक रूप से प्राप्त आहार (आगे लिखा जाएगा एडीआई) के बीच के अंतर का कम किया जाना। इस विषय पर सावधानीपूर्वक विचार करते हुए केंद्रीय सरकार ने आहारीय और दुग्धपेय मानकों के साथ ही समेकित बाल विकास योजना के तहत अतिरिक्त आहार के लिए दी जाने वाली वित्तीय मदद को बेहतर किया।
4. ध्यान देने की बात है कि आहारीय मानक इस योजना की शुरूआत (1975) से जस का तस थे और इसमें परिवर्तन सिर्फ तभी संभव हो सका जब हाल में केन्द्र सरकार द्वारा गठित टास्क फोर्स ने इसका व्यापक पुनरिक्षण किया। टास्क फोर्स द्वारा की गयी अनुशंसा के आधार पर ही समेकित बाल विकास योजना के तहत छह साल से कम उम्र के सभी श्रेणी के बच्चे, गर्भवती महिलाएं और दूध पिलाने वाली मांओं को दिये

जाने वाले अतिरिक्त आहार के लिए कैलोरी और पेय संबंधि मानकों को संशोधित किया। दी गयी तालिका में पुराने और संशोधित मानकों को दिया जा रहा है :

श्रेणी	पुराने मानदंड			नये मानदंड		
	दर प्रति लाभार्थी	कैलोरी	प्रोटीन (जी)	दर प्रति लाभार्थी	कैलोरी	प्रोटीन (जी)
(i) तीन साल से कम उम्र के बच्चे	2.00	300	8-10	4.00	500	12-15
(ii) 3-6 साल तक के बच्चे	2.00	300	8-10	4.00	500	12-15
(iii) अत्यंत कुपोषित बच्चे	2.70	600	20	6.00	800	20-25
(iv) गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिलाएं	2.30	500	20-25	5.00	600	18-20

संशोधित मानक हलफनामा के पैरा 8.2बी में शामिल किया गया है।

- पत्र संख्या 5-9/2005/एनडी/टेक (वॉल्युम 2) दिनांक 24 फरवरी 2009 में समेकित बाल विकास योजना में एसएनपी के लिए संशोधित आहारिय एवं भरण पोषण मानकों को लेकर कहा गया है कि छह महीने से लेकर तीन साल तक के बच्चे भोजन घर ले जाने वाले कार्यक्रम के तहत 500 कैलोरी तक के भोजन और 12-15 ग्राम प्रोटीन प्रति दिन पाने के हकदार हैं। तीन से छह साल तक के बच्चों को आंगनबाड़ी केन्द्र में ही गर्म पका भोजन दिये जाने के कार्यक्रम के तहत 500 कैलोरी का अतिरिक्त भोजन दिन में और सुबह नाश्ते के रूप में जरूर दिया जाना है। छह माह से छह साल तक के ऐसे बच्चे जिनका वनज अत्यंत कम है उन्हें 300 अतिरिक्त कैलोरी की उर्जा प्रदान करने वाला भोजन और 8-10 ग्राम प्रोटीन घर ले जाने के लिए जरूर दिया जाना चाहिए। गर्भवती महिलाएं और दूध पिलाने वाली मांओं को प्रति दिन 600 कैलोरी उर्जा का अतिरिक्त भोजन और 18-20 ग्राम प्रोटीन घर ले जाने वाले कार्यक्रम के तहत जरूर दिया जाना चाहिए।
- भारत संघ द्वारा 2 मार्च, 2009 को दायर हलफनामे में उपरोक्त पत्र दिनांक 24 फरवरी 2009 को संलग्न किया गया है। सभी राज्य सरकारों और संघ शासित प्रदेशों को संबोधित इस पत्र में निर्देश दिया गया है कि सभी संबोधित पक्षों को इसे लागू करना होगा और लागू करने के लिए जरूरी वित्त और आधारभूत सुविधाएं उपलब्ध करानी होंगी।
- विद्वान अतिरिक्त सॉलिसीटर जनरल ने आगे कहा कि छह महीने से तीन साल तक के सभी बच्चे को भोजन घर ले जाने वाले कार्यक्रम के तहत अतिरिक्त पोषक आहार मुहैया किया जाएगा, तीन से छह साल के कम वनज वाले बच्चों, गर्भवती महिलाओं और दूध पिलाती मांओं को पत्र दिनांक 24 फरवरी 2009 के पैरा 5सी, 5डी और 5ई के अनुसार 300 कैलोरी अतिरिक्त रूप से मुहैया की जाएगी। तदनुसार सभी संघ शासित प्रदेशों और राज्य सरकारों को निर्देश दिया जाता है कि वे उपरोक्त कार्यभार को बिना किसी कमी के अवश्य पूरा करेंगे।
- आगे सभी राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को निर्देश दिया जाता है कि वे पत्र दिनांक 24 फरवरी, 2009 में लिखे हुए दिशा निर्देश के पैरा 5डी के अनुसार तीन से छह साल के सभी बच्चों को गर्म पके भोजन और सुबह नाश्ते के रूप में अतिरिक्त पोषक आहार 31 दिसम्बर, 2009 से देना अवश्य शुरू कर दें।
- जहां तक युवा हो रही लड़कियों का सवाल है तो वे नवयुवती के लिए पोषक आहार कार्यक्रम और किशोरी शक्ति योजना के तहत तबतक अपना हक पाती रहेंगी जबतक कि किशोर लड़कियों के सशक्तिकरण के

लिए सर्वजनीन तरीके से “नवयुवती सशक्तिकरण के लिए राजीव गांधी योजना” आज की तारीख से छह महिने के भीतर शुरू नहीं कर दी जाती है।

10. इस बात को सुनिश्चित किया जाता है कि आदेश दिनांक 7 अक्टूबर, 2004 में दिये गये निर्देश और जिसे 13 दिसम्बर 2006 के आदेश में भी दोहराया गया है, आगे जारी रहेंगे।
11. यह चिन्हित किया गया है कि कुछ राज्य जैसे कि आंध्र प्रदेश, गुजरात, उत्तरप्रदेश और नागालैंड तदनुरूप नहीं कर रहे हैं। इन राज्यों को निर्देश दिया जाता है कि वे इस दिशा में शीघ्र जरूरी कदम उठाएं।
12. 15 जनवरी, 2010 तक सभी राज्य और संघ शासित प्रदेश दिये गये निर्देश के अनुपालन के संबंध में अपनी रिपोर्ट दे देंगे।
13. तत्पश्चात सुनवायी के लिए रखा जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकार्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**  
**आइ.ए. संख्या 94**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(निर्देश के लिए)

(केंद्रीय निगरानी समिति के अध्यक्ष सेवानिवृत्त न्यायाधीश डी पी वधवा का पत्र दिनांक 11 जनवरी 2010 प्राप्त हुआ साथ ही हरियाणा राज्य के लिए रिपोर्ट भी ताकि रिट संख्या 96/2001 में निर्देश जारी किया जा सके)

**दिनांक 20 जनवरी 2010**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी

माननीय न्यायाधीश के. एस राधाकृष्णन

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

किशोर नारायण, अधिवक्ता

ज्योति मंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया

**आदेश**

वरिष्ठ अधिवक्ता कॉलिन गोन्साल्विस ने सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त एन. सी सक्सेना और विशेष सचिव हर्ष मंदर द्वारा दायर किये गये रिपोर्ट की ओर हमारा ध्यान खींचा।

पिछले कुछ सप्ताह से दिल्ली में पड़ रही कड़ाके की ठंड से होने वाली मौतों की संख्या का हवाला दिया गया। रिपोर्ट में कहा गया है कि कुपोषण और भूख से पीड़ित व्यक्ति किसी भी मौसम की अति से सबसे पहले प्रभावित होता है। इस बात के पर्याप्त वैज्ञानिक साक्ष्य हैं कि तापमान गिरने के साथ बेसल मेटाबोलिज्म दर बढ़ने की वजह से शरीर को अपना तापमान स्थिर रखने के लिए ज्यादा कैलोरी की जरूरत पड़ती है। उदाहरण के लिए हमें बताया गया कि विषम परिस्थिति में पोषक खाद्य की जरूरत पर विश्व स्वास्थ्य संगठन की एक रिपोर्ट में कहा गया है कि 'ठंडा वातावरण व्यक्ति की ऊर्जा के खर्च को बढ़ाता है खासकर जब उसके पास रहने को घर, कपड़े और खुद को गर्म करने का पर्याप्त उपाय न हो।' वर्तमान परिपाटी 20 डिग्री सेल्सियस औसत तापमान को आधार के तौर पर इस्तेमाल करता है और उसके बाद प्रत्येक पांच डिग्री सेल्सियस तापमान नीचे आने पर वह 100 कैलोरी जोड़ देता है।

ऐसा कहा गया कि दिल्ली ने पिछले कुछ दशकों में इधर सबसे सर्द दिन देखे और ऐसे भीषण मौसम में भी दिल्ली सरकार ने सड़क पर रहने वालों को बचाने के लिए कोई भी जरूरी कदम नहीं उठाये। हालांकि पिछले साल ऐसे ही जाड़े के दौरान 46 शरणस्थल थे जिनमें 17 स्थायी और 29 अस्थायी तौर पर थे और इस साल इसकी संख्या घटकर 33 पर आ गयी (17 अस्थायी और 16 अस्थायी)। आगे चल कर इन 16 शरणस्थलों में से एक को तोड़ दिया गया है। यह अवश्यमभावी है कि बेघर लोगों को ऐसी ठंड से बचाने के लिए दिल्ली सरकार तुरत रैन बसेरों की संख्या बढ़ाये।

रिपोर्ट में कहा गया है कि इस कोर्ट द्वारा बार बार आगाह किये जाने के बावजूद दिल्ली सरकार ने निर्देश दिये जाने के तीन साल बाद भी बेघरों को अभी तक राशन कार्ड नहीं दी है। मार्च, 2007 में आयुक्तों ने दिल्ली सरकार को निर्देश दिया था कि बेघरों को आज से छह महीने के अंदर वह अंत्योदय अन्न योजना (एएवाई) कार्ड दे दे। मंत्री परिषद में विचार विमर्श करने के बाद दिल्ली सरकार ने तय किया कि गरीबों में भी जो परिवार सबसे गरीब है उन्हीं के बीच से बेघर परिवारों को चिन्हित किया जाएगा। दिल्ली सरकार के इस निर्णय को लागू करने के लिए आयुक्त, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति ने नागरिक संगठनों की मदद से शहर के हर कोने में रह रहे बेघर परिवारों के बीच सात महीने तक गहन सर्वेक्षण किया। अबतक वे 15000 बेघर परिवारों को चिन्हित कर चुके हैं। इनमें से कुछ लोगों को सांकेतिक रूप से दिल्ली की मुख्यमंत्री ने 15 अगस्त, 2009 को एक जन समारोह में राशन कार्ड दे चुकी हैं लेकिन इनमें से कोई भी इन कार्डों का इस्तेमाल कर राशन नहीं उठा सका है। बहरहाल चिन्हित किये गये ज्यादातर लोगों को अभी भी राशन कार्ड प्राप्त करना बाकी है।

ऐसी परिस्थिति में आयुक्त ने कुछ और निर्देशों की मांग की है जो इस प्रकार हैं-

1. दिल्ली सरकार, दिल्ली नगर निगम, नयी दिल्ली नगर निगम और कैंटोनमेंट बोर्ड को निर्देश दिया जाए कि वे सड़क पर रह रहे लोगों के लिए एक सप्ताह के भीतर कम से कम 100 अस्थायी रैन बसेरा तैयार करें।
2. दिल्ली सरकार, दिल्ली नगर निगम, नयी दिल्ली नगर निगम और कैंटोनमेंट बोर्ड को निर्देश दिया जाए कि वे सड़क पर रह रहे लोगों के लिए दिसम्बर 2010 तक कम से कम 140 स्थायी रैन बसेरा तैयार करें।
3. दिल्ली सरकार को निर्देश दिया जाए कि वह शहर भर में कम से कम 500 सामुदायिक रसोई की व्यवस्था करे जहां पौष्टिक सस्ता भोजन उपलब्ध हो सके।
4. 31 मार्च, 2010 तक दिल्ली में रहने वाले सभी बेघर लोगों को एएवाई राशन कार्ड निर्गत कर दिया जाए जिसकी वैधता कम से कम दो वर्षों के लिए हो और अगर तब भी वे बेघर ही रहते हैं तो उस कार्ड का नवीकरण किया जा सके।
5. दिल्ली सरकार, दिल्ली नगर निगम, नयी दिल्ली नगर निगम और कैंटोनमेंट बोर्ड को निर्देश दिया जाए कि वे 15 फरवरी 2010 तक सर्वोच्च न्यायालय में हलफनामा दायर करें और बतायें कि बेघर लोगों के भोजन और आवासीय अधिकार की रक्षा के लिए अभी तक उन्होंने क्या कदम उठाये हैं।  
नोटिस जारी किया जाता है।

मामले की गंभीरता को देखते हुए अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल से अनुरोध किया जाता है कि वे लंच तक सरकार से निर्देश ले लें। मुकदमे की सुनवायी लंच के बाद दो बजे की जाएगी।

साढ़े दस बजे सुबह जोटिस जारी किये जाने के बाद अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल मोहन पारासरन ने दिल्ली प्रशासन के अधिकारियों से जरूरी निर्देश ले लिया। उन्होंने कोर्ट से वादा किया कि प्राथमिकता देते हुए सभी

निराश्रित लोगों के रहने का इंतजाम किया जाएगा। रैन बसेरों में कुछ बुनियादी जरूरतों जैसे कि कंबल, पीने का पानी और मोबाइल शौचालय का इंतजाम सुनिश्चित किया जाएगा। मोहन पारासरन ने हमलोगों से वादा किया कि आज ही शाम से कुछ जरूरी व्यवस्थाएं की जाएंगी और मीडिया के जरिये लोगों को बताया जाएगा कि रैन बसेरों कहां स्थित हैं जहां वे आकर टिक सकते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त हर्ष मंदर भी कोर्ट में उपस्थित हैं। पारासरन ने कहा कि वे पूरी प्रक्रिया से जुड़े रहेंगे और शाम 4.30 पर जो मीटिंग रखी गयी है वे उसमें भी रहेंगे। दिल्ली प्रशासन द्वारा तत्काल उठाये गये कदम की हम सराहना करते हैं।

पारासरन ने आगे कहा कि सभी बेघरों को एवाई कार्ड जारी किये जाने का जो मुद्दा कॉलिन गोन्साल्विस ने उठाया है उस पर उपयुक्त निर्देश लेने के लिए उन्हें थोड़ा समय चाहिये। उन्हें उम्मीद है कि इस संदर्भ में वे मंगलवार यानी कि 26 जनवरी 2010 तक एक संक्षिप्त हलफनामा जरूर दायर कर देंगे।

आई. ए संख्या 94

अगले सप्ताह तक नोटिस जारी कर दिया जाए। इसके अलावा दस्ती सर्विस भी करने की अनुमति दी जाती है। छत्तीसगढ़ के अधिवक्ता राजेश श्रीवास्तव को अतिरिक्त रूप से नोटिस भेजा जाए।

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त एन. सी सक्सेना और विशेष आयुक्त हर्ष मंदर से अनुरोध किया जाता है कि वे इस बीच छत्तीसगढ़ की और खास कर बीजापुर और दंतेवाड़ा जिलों की वास्तविक स्थिति का आकलन करें और अपनी रिपोर्ट दें।

मुकदमे को 27 जनवरी 2010 को सुनवायी हेतु पुनः रखा जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकार्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**  
**आइ.ए संख्या 94**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

( निर्देश के लिए )

( केंद्रीय निगरानी समिति के अध्यक्ष सेवानिवृत्त न्यायाधीश डी पी वधवा का पत्र दिनांक 11 जनवरी 2010 प्राप्त हुआ साथ ही हरियाणा राज्य के लिए रिपोर्ट भी ताकि रिट संख्या 96/2001 में निर्देश जारी किया जा सके )

**दिनांक 27 जनवरी 2010**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी

माननीय न्यायाधीश के.एस राधकृष्णन

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल ने 22 जनवरी 2010 को इस अदालत को आश्वासन दिया था कि सरकार जल्द ही विभिन्न एजेसियों और गैर सरकारी संगठनों की मदद से बेघरों के लिए रैन बसेरों का इंतजाम कर लेगी। उन्होंने यह भी आश्वासन दिया था कि न सिर्फ मौजूद सुविधाओं को बरकरार रखा जाएगा बल्कि कंबल, पानी और मोबाइल शौचालय जैसी अतिरिक्त सुविधाएं मुहैया कर इसे और बेहतर की जाएंगी।

अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल मोहन पारासरन ने आज अदालत में स्टेटस रिपोर्ट पेश की। रिपोर्ट में कहा गया है कि 20 जनवरी 2010 को शाम चार बजे नयी राजधानी क्षेत्र दिल्ली के मुख्य सचिव ने एक उच्च स्तरीय बैठक बुलायी थी जिसमें सभी अधिकारियों और सम्बद्ध पक्ष उपस्थित थे। इस बैठक में कुछ महत्वपूर्ण फैसले लिए गए थे। इस बैठक में यह फैसला लिया गया था कि दिल्ली नगर निगम की मदद से रैन बसेरों की संख्या दोगुनी की जाएगी। अभी इनमें 5000 लोगों के ठहरने की सुविधा है लेकिन अब इसे 10000 लोगों के ठहरने लायक कर दिया जाएगा। दिल्ली सरकार के राजस्व विभाग के मामले में यह बढ़ोतरी 500 लोगों की थी।

स्टेटस रिपोर्ट में यह भी कहा गया कि इस अदालत द्वारा निर्देश दिये जाने के बाद दिल्ली सरकार के राजस्व विभाग ने सात नये रैन बसेरे का इंतजाम किया। अब रैन बसेरों की कुल संख्या 24 हो गयी है। इसके पहले दिसम्बर 2009 से अब तक दिल्ली के 17 इलाकों में अस्थायी टेंटों में 17 रैन बसेरे चला करते थे और अब सात नये रैन बसेरे जिन स्थानों पर खोले गये हैं वे हैं - रघुवीर नगर, सराय काले खान, आजादपुर फल मंडी, कमला मार्केट, माता सुंदरी रोड, निगमबोध घाट और शाहदरा।



रिपोर्ट में इसका भी उल्लेख किया गया है कि रैन बसेरा खोले जाने के लिए जगहों के चुनाव और किस जगह कितने लोग रह पाएंगे यह सब आश्रय अधिकार अभियान और इंडो ग्लोबल सोसल सर्विस सोसाइटी नामक दो गैर सरकारी संगठनों से गहन परामर्श के बाद ही तय किया गया था। ये दोनों संगठन शुरू से ही पूरी प्रक्रिया मसलन जगहों का चुनाव, क्षमता निर्धारण और रैन बसेरों की रोजाना व्यवस्था से जुड़े रहे हैं। और फिर दिल्ली सरकार के राजस्व विभाग के अधिकारी और उपर्युक्त दोनों गैर सरकारी संगठन आपस में मिल कर बेघरों और जरूरतमंदों को अस्थायी रूप से आश्रय देने का काम करते रहे हैं। बुनियादी जरूरत की चीजें जैसे कि कंबल और तोशक इन्हीं दोनों गैर सरकारी संगठनों द्वारा बंटती रही है।

इन रैन बसेरों में रहने वालों के बीच बांटने के लिए दिल्ली की मुख्यमंत्री ने 1700 कंबल दिये थे। इसके अतिरिक्त 1130 कंबल राजस्व विभाग ने इन गैर सरकारी संगठनों के साथ मिल कर बांटे थे। रैन बसेरा में रहने वालों के लिए इन्हीं एनजीओ ने मेडिकल जांच और पीने का पानी की सुविधा का भी इंतजाम किया था। ये ही लोग रोजाना इस बात का भी लेखा जोखा रखते थे कि कौन लोग और कितने लोग रह रहे हैं।

इन अस्थायी रैन बसेरों के निर्माण के वक्त राजस्व विभाग ने और भी कई एजेंसियों को अपने साथ जोड़ लिया जैसे कि -

1. पेय जल मुहैया कराने के लिए दिल्ली जल बोर्ड;
2. मोबाइल शौचालय वैन मुहैया कराने के लिए स्लम और जेजे विभाग, दिल्ली नगर निगम;
3. इन टेंटों और पास पड़ोस के इलाके में रहने वालों की सुरक्षा के लिए पुलिस;
4. अस्थायी रैन बसेरों में रहने वालों के मेडिकल जांच के लिए स्वास्थ्य सेवा निदेशालय;
5. अस्थायी रैन बसेरों में बिजली मुहैया करने के लिए बीएसइएस/एनडीपीएल।

टेंटों में सभी काम सुचारू ढंग से चल रहा है या नहीं इस पर नजर रखने के लिए सरकार ने सभी संबंधित राजस्व उपायुक्तों को निर्देश दिया है कि वे विभिन्न विभागों/एजेंसियों से तालमेल बनाए रखें। कंबल, बिजली का खर्च राजस्व मुख्यालय द्वारा वहन किया जाता है। 27 दिसम्बर 2009 को प्रमंडलीय आयुक्त की अध्यक्षता में एक बैठक भी हुई थी।

स्टेटस रिपोर्ट में आगे इसका भी उल्लेख किया गया है कि लोगों को पर्याप्त सूचना मुहैया कराने के लिए अखबारों में सूचनाएं लगातार प्रकाशित की जाती हैं। एनडीटीवी वालों को रैन बसेरों में आमंत्रित भी किया गया था और उन्होंने 23 जनवरी 2010 को एक खबर दिखायी भी थी। ऐसा इसलिए किया जाता है ताकि बेघरों को रैन बसेरों का सही सही पता चल सके।

दिल्ली सरकार के अतिरिक्त दिल्ली नगर निगम स्थायी भवनों में रैन बसेरा मुहैया करती है। इन रैन बसेरों की देखभाल वह अपने स्लम और जेजे विभाग की मदद से करता है। यह विभाग एनजीओ के साथ मिल कर काम करता है। इस अदालत द्वारा निर्देश दिये जाने के पहले स्थायी भवनों में रैन बसेरों की कुल संख्या 27 थी। लेकिन निर्देश के बाद 27 जनवरी 2010 से 37 रैन बसेरे और जुड़ गये और इस तरह कुल संख्या अब 64 हो गयी है। परिणामस्वरूप इनमें आश्रय लेने वालों की संख्या भी 4165 से बढ़कर 8575 हो गयी।

स्टेटस रिपोर्ट में यह कहा गया है कि दूरगामी लक्ष्य को ध्यान में रखते हुए दिल्ली के मास्टर प्लान, 2021 में प्रत्येक एक लाख की आबादी पर एक रैन बसेरे का प्रावधान रखा गया है। अब दिल्ली विकास प्राधिकरण का यह काम है कि वह मुफ्त में या रियायती दर पर जगहें आवंटित करे क्योंकि यह सब मानवता के हित में किया जा रहा है।

अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल और दूसरे अधिकारियों ने इतनी बड़ी संख्या में बेघरों और जरूरतमंद लोगों के मानवाधिकार की रक्षा हेतु जिस तरह से त्वरित कार्रवाही की है वह निश्चित ही प्रशंसा के योग्य है। हम इस प्रशंसनीय काम को रिकार्ड पर जरूर लाना चाहेंगे।

विद्वान वरीष्ठ अधिवक्ता कॉलिन गोन्साल्विस, सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त डा. एन. सी सक्सेना और विशेष आयुक्त हर्ष मंदर ये सब अदालत में अभी उपस्थित हैं और इन्होंने भी कहा कि वे सभी ऐसे कई कैंपों में गये थे और वहां सरकार द्वारा जो इंतजाम किये गये हैं उससे वे काफी संतुष्ट हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त एन. सी सक्सेना और विशेष आयुक्त हर्ष मंदर ने 25 जनवरी 2010 को एक विस्तृत रिपोर्ट दायर की है। हम इस रिपोर्ट को वादकालीन याचिका के तौर पर लेते हैं और रजिस्ट्री को निर्देश देते हैं कि इस रिपोर्ट की एक एक प्रति सभी राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों के वकीलों को दें। तीन दिनों के भीतर नोटिस जारी किया जाए और जवाब नोटिस जारी किये जाने के दो सप्ताह के भीतर दे दिया जाए।

रिपोर्ट की प्रतियां दिल्ली में रहने वाले सभी राज्यों के रेजिडेंट आयुक्तों को इस निर्देश के साथ भेज दिया जाए कि वे इस रिपोर्ट की प्रतियां राज्यों के सचिवों, संघ शासित प्रदेशों के प्रशासकों और दिल्ली विकास प्राधिकरण के उपाध्यक्ष को कूरियर, ईमेल या फ़ैक्स के जरिये भेज दिया जाए।

हमें यह उचित लगता है कि दिल्ली विकास प्राधिकरण के उपाध्यक्ष को नोटिस भेजा जाए कि वे आज से दो सप्ताह के भीतर हलफनामा दायर करें और रिपोर्ट में किये गये अनुरोधों पर अपना जवाब दें।

9 फरवरी 2010 को मुकदमे को सुनवायी हेतु पुनः रखा जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकार्ड**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**  
**आइ.ए. संख्या 94**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(निर्देश के लिए)

साथ में रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196/2001 में दायर आइए-96 पर भी सुनवायी

(सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नियुक्त आयुक्तों की विस्तृत रिपोर्ट को आदेश दिनांक 27 जनवरी 2010 द्वारा वादकालीन याचिका के तौर पर लिये जाने का निर्देश)

**दिनांक 10 फरवरी 2010** सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी

माननीय न्यायाधीश के.एस राधाकृष्णन

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया :

**आदेश**

दिल्ली में बेघर लोगों को आश्रय देने संबंधी इस कोर्ट के आदेश के अनुपालन में नव राजधानी क्षेत्र दिल्ली की ओर से पेश हो रहे अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल मोहन पारासरन ने स्टेटस रिपोर्ट दाखिल किया। स्टेटस रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है कि इस कोर्ट द्वारा 20 जनवरी 2010 को दिये गये निर्देश के अनुपालन में नव राजधानी क्षेत्र दिल्ली के मुख्य सचिव ने राजधानी में पड़ रहे कड़ाके की ठंड के अनुरूप समुचित आश्रय देने में आ रही कठिनाई पर विचार करने हेतु एक आवश्यक बैठक बुलायी। इस बैठक में जो महत्वपूर्ण फैसले लिए गये वे निम्नलिखित हैं :

1. तय किया गया कि वर्तमान में रैन बसेरों में जो पांच हजार लोगों के रहने की व्यवस्था है उसे दिल्ली नगर निगम बढ़ा कर दस हजार कर दे।
2. दिल्ली सरकार के राजस्व विभाग के मामले में लोगों की संख्या बढ़ा कर पांच सौ कर दी गयी।

स्टेटस रिपोर्ट में इसका भी उल्लेख किया गया है कि इस कोर्ट द्वारा आदेश पारित किये जाने के बाद दिल्ली सरकार के राजस्व विभाग ने सात नये रैन बसेरे बनाये जिससे कुल रैन बसेरों की संख्या चौबीस हो गयी। इसके पहले दिसम्बर 2009 से दिल्ली के सत्रह इलाकों में सत्रह अस्थायी रैन बसेरे चला करते थे। वे रैन बसेरे निम्नलिखित जगहों पर थे - फाउंटैन, मोरी गेट, पुल मिथायी, जमुना बाजार, कुड़ेंसिया घाट, शाहदरा, निजामुद्दीन, झंडेवालान, ईदगाह, मीना बाजार, जामा मस्जिद, देल्ही गेट, आनन्द पर्वत, रचना सिनेमा के नजदीक (रत्नापुरी चौक), राजेंद्र नगर, हिम्मतगढ़ चौक (आसफ अली रोड), कालकाजी फ्लाईओवर, ओखला फ्लाईओवर, सरिता विहार।

कोर्ट के आदेश के बाद 17 नये रैन बसेरे इन जगहों पर बनाये गये : रघुवीर नगर, सराय काले खां, आजादपुर फल मंडी, कमला मार्केट माता सुंदरी रोड, निगमबोध घाट और शाहदरा।

रिपोर्ट में इसका भी उल्लेख किया गया है कि रैन बसेरा खोले जाने के लिए जगहों के चुनाव और किस जगह कितने लोग रह पाएंगे यह सब आश्रय अधिकार अभियान और इंडो ग्लोबल सोसल सर्विस सोसाइटी नामक दो गैर सरकारी संगठनों से गहन परामर्श के बाद ही तय किया गया था। ये दोनों संगठन शुरू से ही पूरी प्रक्रिया मसलन जगहों का चुनाव, क्षमता निर्धारण और रैन बसेरों की रोजाना व्यवस्था से जुड़े रहे हैं। बेघरों के लिए बने इन रैन बसेरों में बुनियादी जरूरत की चीजें मुहैया की जाती है जैसे कि कंबल, पीने का पानी और मोबाइल शौचालय।

दिल्ली जल बोर्ड ने पानी मुहैया करने की जवाबदेही ली है। दिल्ली नगर निगम के स्लम एवं जेजे विभाग ने मोबाइल शौचालय उपलब्ध कराने की और पुलिस ने रैन बसेरों में रहने वालों की सुरक्षा की जवाबदेही ली है। स्वास्थ्य विभाग ने नियमित मेडिकल जांच की जवाबदेही ली है तो बीएसइएस/एनडीपीएल ने बिजली उपलब्ध कराने की।

टेंटों में सभी काम सुचारू ढंग से चल रहा है या नहीं इस पर नजर रखने के लिए सरकार ने सभी संबंधित राजस्व उपायुक्तों को निर्देश दिया है कि वे विभिन्न विभागों/एजेंसियों से तालमेल बनाए रखें। कंबल, बिजली का खर्च राजस्व मुख्यालय द्वारा वहन किया जाता है।

इस कोर्ट के निर्देश के अनुपालन में इलेक्ट्रिक मीडिया और प्रिंट मीडिया में इन रैन बसेरों के संबंध में पर्याप्त जानकारी दी जाती है ताकि बेघर लोगों को इसकी पूरी जानकारी मिलती रहे।

दिल्ली सरकार के अतिरिक्त दिल्ली नगर निगम स्थायी भवनों में रैन बसेरा मुहैया करती है। इन रैन बसेरों की देखभाल वह अपने स्लम और जेजे विभाग की मदद से करता है। यह विभाग एनजीओ के साथ मिल कर काम करता है। इस अदालत द्वारा निर्देश दिये जाने के पहले स्थायी भवनों में रैन बसेरों की कुल संख्या 27 थी। लेकिन निर्देश के बाद 27 जनवरी 2010 से 37 रैन बसेरे और जुड़ गये और इस तरह कुल संख्या अब 64 हो गयी है। परिणामस्वरूप इनमें आश्रय लेने वालों की संख्या भी 4165 से बढ़कर 8575 हो गयी।

रिपोर्ट में इसका भी उल्लेख किया गया है कि रैन बसेरों में जो सुविधाएं मुहैया की जाती है उसमें शामिल है बिजली, पानी, शौचालय, जल निकासी और सोने की व्यवस्था और जहां तक नये रैन बसेरों का सवाल है तो उनके लिए 2000 कंबल, 2000 तोशक और 1000 जूट की चटाई उपलब्ध है।

स्टेटस रिपोर्ट में यह कहा गया है कि दूरगामी लक्ष्य को ध्यान में रखते हुए दिल्ली के मास्टर प्लान, 2021 में प्रत्येक एक लाख की आबादी पर एक रैन बसेरे का प्रावधान रखा गया है। अब दिल्ली विकास प्राधिकरण ने यह वादा किया है कि वह मुफ्त में या रियायती दर पर जगहें आवंटित करे क्योंकि यह सब मानवता के हित में किया जा रहा है।

दिल्ली विकास प्राधिकरण के अधिवक्ता विष्णु बी. सहार्या ने आज एक हलफनामा दायर किया जिसमें शपथ लेकर दिल्ली विकास प्राधिकरण के आयुक्त अशोक कुमार ने कहा है कि इस परियोजना में आगे बढ़कर प्राधिकरण ने अपना सहयोग दिया है।

इस पर विचार करते हुए कि निराश्रित लोगों का रैन बसेरों में खाने का प्रबंध कैसे होगा यह प्रावधान रखा गया कि जरूरत के मुताबिक रैन बसेरों को रेलवे स्टेशन, बस अड्डा, थोक/खुदरा बाजार, दुलाई केंद्रों आदि के आस पास रखा जाए और उसकी पहचान मुख्य श्रम केंद्र के रूप में हो। यह भी कहा गया है कि विकलोगों, अनाथों और वृद्ध लोगों सहित बेघर स्त्रियों और बच्चों के लिए विशेष प्रावधान रखा जाएगा। पहले से उपलब्ध इन भवनों का बहुददेशीय इस्तेमाल किया जाएगा और रैन बसेरे के लिए इसके इस्तेमाल की अनुमति दी जाएगी। ऐसे उपलब्ध भवनों को रैन बसेरों में बदलने के लिए जो जरूरी बदलाव की जरूरत पड़ेगी वह की जाएगी।

2001 की जनगणना में पायी गयी बेघरों की आबादी को आधार माना जाए तो दिल्ली में कम से कम 25 स्थल रैन बसेरों के लिए चिन्हित करने होंगे। स्थानीय निकायों के लिए इन सुविधाओं को बनाये रखना आर्थिक बोझ जैसा न हो जाए इसलिए एक ऐसे भवन की योजना बनायी गयी जिसके निचले तले का इस्तेमाल व्यापारिक कारोबार के लिए हो और पहले तले पर रैन बसेरे का इंतजाम हो। रैन बसेरों को आर्थिक रूप से आत्मनिर्भर बनाने के लिए दिल्ली सरकार के साथ मिल कर संबंधित स्थानीय निकाय एक दिशानिर्देश और प्रोत्साहन राशि तय करेगी। 2001 की जनगणना में दिल्ली की कुल आबादी 138 लाख थी जिनमें से 24966 लोग बेघर थे। मास्टर प्लान 2021 के विकास के मानक के अनुसार हजार वर्गमीटर के प्लॉट पर कम से कम 550 से 600 लोग लंबे समय तक के लिए रह सकते हैं। इस तरह प्रत्येक पांच लाख की आबादी पर रैन बसेरे के लिए एक प्लॉट की जरूरत होगी।

उक्त हलफनामे में यह भी कहा गया है कि कानूनन योजना निकाय होने की वजह से दिल्ली विकास प्राधिकरण का यह कर्तव्य बनता है कि वह जनता की जरूरत को ध्यान में रखते हुए रैन बसेरा मुहैया करे और प्रभावित लोगों को रात में आश्रय लेने हेतु उपलब्ध जगहों की पहचान करे।

सभी राज्यों को नोटिस जारी किया जा चुका है कि वे मैट्रोपोलिटन शहरों में प्रत्येक एक लाख की आबादी पर एक रैन बसेरे का इंतजाम करें। मध्य प्रदेश राज्य ने हलफनामा दायर कर दिया है जबकि तमिलनाडु और मणिपुर ने कहा है कि आज ही अपना अपना हलफनामा दायर कर देंगे। सभी अन्य राज्य आज से दो सप्ताह के अंदर हलफनामा दायर कर देंगे और दायर करने से पहले उसकी एक एक प्रति भारत संघ और याचिकाकर्ता के अधिवक्ताओं को देंगे।

दिल्ली सरकार और दिल्ली विकास प्राधिकरण ने जिस तरह से इस पर सकारात्मक प्रतिक्रिया जतायी है इसके लिए हम उनकी तारीफ करते हैं।

अतिरिक्त सैलिसीटर जनरल ने कहा कि सरकार यह वादा करती है कि वह रैन बसेरों में रहने वालों की देखरेख के लिए आज से चार सप्ताह के भीतर एक समुचित दिशानिर्देश तैयार करेगी और इसकी तैयारी के क्रम में वह गैर सरकारी संगठनों से भी परामर्श करेगी।

जरूरतमंद लोगों को अंत्योदय अन्न योजना कार्ड अभी तक जारी नहीं किये जाने पर खाद्य, आपूर्ति और उपभोक्ता मामलों का विभाग, दिल्ली सरकार की सचिव -सह- आयुक्त श्रीमति जयश्री रघुरमण ने हलफनामा दायर किया है। अपने हलफनामे में उन्होंने कहा है कि विभाग ने 9 नवम्बर, 2009 को ही आदेश जारी कर दिया गया है और उन आदेशों के अनुपालन के लिए उसकी प्रतियां साम्य के निदेशक, सहायक आयुक्तों और खाद्य आपूर्ति अधिकारियों को भेज दिया गया है। आदेश में कहा गया है कि उपस्थित 15000 लोगों में 14850 लोगों को बेघर के रूप में चिन्हित किया गया है। ये ही कार्ड पाने के हकदार हैं और इन्हें गरीबी रेखा से नीचे यानी कि बीपीएल की दर पर महीने में 10 लीटर किरासन तेल और 15 किलोग्राम भोजन सामग्री यानी कि 15 किलो गेहूं और 5 किलो चावल या इसकी उलट जैसी उसकी आदत हो खान पान की, दी जाए।

ये कार्ड अस्थायी तौर पर जारी किये गये हैं और सिर्फ राशन खरीदने के उद्देश्य से ही दिये गये हैं इसे पहचान के दस्तावेज के तौर पर इस्तेमाल नहीं किया जा सकता है। यह कार्ड चुने गये 14850 लोगों को ही जारी किया जाएगा लेकिन यह काम बायोमैट्रिक पहचान किये जाने के बाद ही किया जाएगा। हलफनामे में आगे कहा गया है कि गैर सरकारी संगठन साम्य द्वारा चिन्हित किये गये बेघर कार्डों की अवधि तीन महीने से बढ़ाकर छह महीने कर दी गयी है ताकि बेमतलब की असुविधा और खर्च से बचा जा सके।

छह महीने के बाद बेघर कार्ड की अवधि स्वतः बढ़ जाएगी लेकिन इसके लिए कार्डधारियों को सर्किल ऑफिस में जाकर फिर से अपनी बायोमैट्रिक पहचान करानी होगी। आगे किसी सर्वे की जरूरत नहीं पड़ेगी।

कंट्रोल ऑर्डर, 1981 के प्रावधान कार्ड के निरंतर नवीकरण की इजाजत देते हैं। मार्च, 2008 में दिल्ली सरकार के मंत्रीमंडल ने एक फैसला लिया था और तदनुसार 'सामाजिक सुविधा संगम' नाम से एक कार्यक्रम शुरू किया है जिसके तहत अब एक ही जगह सारी चीजें मिल जाया करेंगी। इस काम को सामाजिक सुविधा केंद्र के जरीये किया जाएगा जहां सरकार के नौ विभागों द्वारा मुहैया की जाने वाली चीजें एक ही जगह मिल जाया करेंगी। बीपीएल और एएवाई कार्ड के लिए ताजा आवेदन यहां दिया जा सकेगा, यहीं उसकी छंटनी होगी और यहीं से कार्ड निर्गत भी कर दिया जाएगा।

दिल्ली खाद्य सामग्री (नियमन एवं वितरण) ऑर्डर, 1981 के तहत नौ जिलों के उपायुक्तों को वैधानिक रूप से इस मामले में अधिकारी नियुक्त कर दिया गया और उन्हें अतिरिक्त आयुक्त (खाद्य एवं आपूर्ति) घोषित किया गया। आगे यह भी कहा गया कि नौ जिलों के इन उपायुक्तों को वित्तीय शक्तियां भी दे दी गयी हैं ताकि वे स्वतंत्र ढंग से काम कर सकें और कमजोर और अति कमजोर श्रेणी में आने वाले सभी लोगों को राशन कार्ड जारी कर सकें। योग्यता मानक के आधार पर नये बीपीएल/एएवाई कार्ड जारी करने के लिए मिशन कनवर्जेन्स के डाटा बेस में उपलब्ध 3.5 लाख कमजोर परिवार और 2.5 लाख बेहद कमजोर परिवार का इस्तेमाल किया जाएगा। इस संदर्भ में मिशन कनवर्जेन्स/सामाजिक सुविधा संगम ने वर्क फ्लो चार्ट तैयार किया है जिसके तहत सामाजिक सुविधा केंद्र आवेदनों की छंटाई करेंगे। सत्यापन का काम गेर सरकारी संगठन करेंगे। वैधानिक ओर प्रशासनिक शक्ति सभी नौ जिलों के उपायुक्तों को दे दी गयी है यही लोग जरूरत समझने पर चाहें तो आवेदनों की जांच करेंगे ओर राशन कार्ड जारी करेंगे। जिला केंद्रों में होने वाले काम की देखभाल ये ही करेंगे और अपने अपने जिलों में राशन कार्ड जारी करने के लिए आवश्यक आदेश पारित करेंगे।

सामाजिक सुविधा संगम ने तय किया है कि वह दिल्ली के सभी घरों को दो श्रेणियों के तहत चिन्हित करेगा; पहला, कमजोर परिवार और दूसरा, बेहद कमजोर परिवार।

सामाजिक सुविधा संगम ने कमजोर परिवार के अंतर्गत शामिल किया है निर्माण में लगे मजदूरों, कचरा चुनने वाले, कुली, अनियमित दैनिक मजदूर, दिहाड़ी मजदूर, फेरीवाला, रिक्शाचालक, घरेलू नोकर, घरेलू उद्यमों में काम करने वाले मजदूर और कूटिर उद्योगों में काम करने वाले मजदूर।

अति कमजोर श्रेणी में रखा गया बूढ़ों, विकलांगों, अकेली महिला, वैसे परिवार जिसकी मुखिया महिला हो, अनाथ बच्चा, वैसा परिवार जिसका खर्च बच्चा उठाता हो, बीमार कमजोर लोग।

सामाजिक सुविधा संगम ने पुनर्वास कराये गये लोगों और ग्रामीण इलाकों में कमजोर और अति कमजोर श्रेणी में आने वाले लोगों को चिन्हित करने हेतु दो सर्वेक्षण किये। वे 5.39 लाख परिवारों के बीच गये जिनमें से उन्होंने पाया कि 2.05 लाख सार्वजनिक वितरण प्रणाली का लाभ उठा रहे हैं और इन्हें राशन कार्ड जारी किया जा चुका है। सर्वेक्षण किये गये बाकी बचे 3.34 लाख परिवारों को ऐसा लगता है कि अभी तक राशनकार्ड जारी नहीं किया जा सका है। दिल्ली में सर्वेक्षण अभी भी जारी है। कहा गया कि गरीबों को राशन दिये जाने के सवाल पर भारत सरकार का निर्देश आय श्रेणी पर आधारित है जबकि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली की सरकार ने गरीबी के प्रातिनिधिक लक्षणों को मानक माना है। इन दोनों के बीच अभी तालमेल बैठाना बाकी है। इस बीच मिशन कनवर्जेन्स/संगमा ने बायो-मेट्रिक प्राप्त करने के लिए बेघरों का नये सिरे से सर्वेक्षण शुरू किया है ताकि बेघरों की पक्की सूची तैयार हो सके।

हलफनामे में आगे यह भी कहा गया है कि गेर सरकारी संगठन साम्य ने अपने सर्वेक्षण में 15000 लोगों को बेघर पाया जिनमें से 14850 लोगों को 'बेघर कार्ड' दिये जाने की स्वीकृति दी जा चुकी है। क्षेत्रवार ये कार्ड तैयार किये जा रहे हैं और बायोमेट्रिक लक्षण प्राप्त कर लेने के बाद कार्ड निर्गत किये जाने हेतु सूची को सहायक आयुक्त/प्रमंडल कार्यालय पर चिपका दिया जाएगा।

एनजीओ साम्य को सूचित कर दिया गया है कि वह लाभार्थियों के बीच कार्ड बांटे जाने ममें सहयोग करें और उन्हें जुड़े हुए सस्ते गल्ले की दुकानों से उल्लेखित खाद्य सामग्री और किरासन तेल डिपो से किरासन तेल उठाने में उनकी मदद करें।

याचिकाकर्ता के अधिवक्ता गोन्साल्विस ने कहा कि यद्यपि राज्य सरकार बेघर गरीबों की समस्या को सही ढंग से निपटा रही है लेकिन सरकार को चाहिए कि वह इन्हें एएवाई कार्ड मुहैया करे क्योंकि इसमें ज्यादा अनाज दिया जाता है और वह भी एकदम कम दर पर।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार के अधिवक्ता अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल पारासरण इस पर सरकार से निर्देश लेंगे।

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त और विशेष आयुक्त हर्ष मंदर ने एक रिपोर्ट दायर किया है। पारासरण इस पर भी सरकार से निर्देश लेंगे और अगर जवाब देना जरूरी हुआ तो वे आज से दो सप्ताह के भीतर जवाब दे देंगे।

याचिकाकर्ता के अधिवक्ता गोन्साल्विस ने कहा कि दिल्ली सरकार ने आपकी रसोई नाम का बेहद अच्छा कार्यक्रम शुरू किया है। इसमें काफी संतुलित आहार दिया जाता है। पूरे शहर में ऐसे तरह केंद्र रखे गये हैं लेकिन यह भोजन सिर्फ पांच प्रतिशत बेघरों को ही मिल पाता है।

पारासरण ने कहा कि वे इस पर सरकार से परामर्श कर अतिरिक्त हलफनामा दायर करेंगे।

गोन्साल्विस ने सड़क पर रहने वाले बच्चों की समस्याओं की ओर भी ध्यान खींचा। उन्होंने कहा कि ये सभी सुविधाओं से वंचित बच्चे हैं और बेहद नाजुक स्थिति में रहते हैं। अभिभावक जैसा इनका कोई नहीं होता है जो इन्हें संरक्षण दे। प्रतिदिन पेट भरने के लिए काम करना इनकी मजबूरी होती है। काम भी बेहद अस्वास्थ्यकर होता है जैसे कि कचरा बिनना, भीख मांगना या फिर यौनजनित काम। और फिर इन्हें गंदगी में जीवन गुजारना पड़ता है। इन सबके बावजूद खाना भी इन्हें पेट भर नहीं मिल पाता है। गोन्साल्विस के मुताबिक दिल्ली में ऐसे बच्चों का संख्या पचास हजार के करीब है।

उन्होंने कहा कि दिल्ली सरकार उन्हें आश्रयस्थल और पुनर्वास केंद्र प्रदान करने का बहुत अच्छा काम कर रही है लेकिन इन बच्चों का बस कुछ ही प्रतिशत यहां आश्रय ले पाता है। बेहद जरूरी है कि सड़क पर गुजारा कर रहे ऐसे बच्चों को और खासकर उनको जिन्हें किसी अभिभावक का संरक्षण नहीं प्राप्त है, तुरत रहने का कोई घर मुहैया किया जाए ताकि उनके भोजन, स्वास्थ्य और शिक्षा की समुचित व्यवस्था हो सके। उन्होंने कहा कि दिल्ली सरकार ने एक महती परियोजना को लागू करने का काम शुरू कर दिया है। उन्होंने चार आवासीय स्कूलों को चालू कर दिया है और पिछले तीन सालों से यह सफलतापूर्वक चल भी रहा है लेकिन दिल्ली में ऐसे तीन सौ आवासीय स्कूलों की जरूरत है। यह समस्या हर जगह मौजूद है और उनके अनुसार प्रत्येक 50000 की शहरी आबादी पर कस्तूरबा गांधी विद्यालय जैसे उच्च स्तरीय कम से कम एक स्कूल खोले जाने की जरूरत है।

श्री पारासरण इस बिंदु पर सरकार से निर्देश लेंगे और आज से दो सप्ताह के भीतर हलफनामा दायर करेंगे।

चूंकि अन्य राज्यों को अभी हलफनामा दायर करना बाकी है इसलिए हम निर्देश देते हैं कि अपने अपने राज्यों में बेघर बच्चों की समस्या को लेकर वे भी आज से दो सप्ताह के भीतर हलफनामा दायर कर दें।

मुकदमे को 10 मार्च, 2010 को पुनः सुनवायी के लिए रखा जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का रिकार्ड**  
**रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196/2001 में दायर**  
**आइ.ए संख्या 27-30, 33, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 51, 52, 55-57,**  
**63-74, 76, 78-90, 92-94, 96 एवं 98**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(निर्देश के लिए, निर्देश के लिए याचिका दायर करने हेतु अनुमति, अतिरिक्त दस्तावेजों को रिकार्ड पर लाने हेतु अनुमति, अनुलग्नक 'ए' में संलग्न दस्तावेजों को रिकार्ड पर लाने, याचिकाकर्ता को अनुमति, याचिका दायर करने में हुए विलंब में माफी, बदलाव, ओटी दायर करने से छुटकारा, मुकदमा, महाराष्ट्र राज्य द्वारा दायर हलफनामे का जवाब दायर करने की अनुमति, दिनांक 27 अप्रैल 2004, 7 अक्टूबर 2004, 13 दिसम्बर 2006 और 22 अप्रैल 2009 को न्यायालय द्वारा पारित आदेश में बदलाव, सार्वजनिक वितरण प्रणाली से संबंधित महाराष्ट्र सरकार द्वारा नवम्बर 2007 में लिए गए निर्णय को राज्य में लागू करने की अनुमति, विशेष आयुक्त द्वारा दायर विस्तृत रिपोर्ट, सर्वोच्च न्यायालय के आदेश दिनांक 27 जनवरी 2010 द्वारा इसे आइए के तौर पर माना गया)

रिट याचिका 196/2001 में संलग्न अवमानना याचिका (दीवानी) संख्या 99/2001

**दिनांक 16 मार्च 2010**

सुनवायी के लिए आज याचिका प्रस्तुत की गयी।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी

माननीय न्यायाधीश के.एस राधाकृष्णन

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

रजिनी सोरेन, अधिवक्ता

दिव्य ज्योति, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसला सुनाया

**आदेश**

इस अदालत द्वारा 10 फरवरी 2010 को दिये गये आदेश का अनुपालन करते हुए निम्नलिखित राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों ने अपने अपने हलफनामे दायर किये : तमिलनाडु, असम, छत्तीसगढ़, राजस्थान, हरियाणा, बिहार, केरल, पश्चिम बंगाल, मणिपुर, उत्तरांचल, हिमाचल प्रदेश, गुजरात, त्रिपुरा और महाराष्ट्र। बाकी बचे हुए राज्यों और



केंद्र शासित क्षेत्रों को एक और मौका दिया जाता है और अगर तब भी वे हलफनामा नहीं दायर करते हैं तो उक्त राज्यों के सचिवों को अगली तारीख पर कोर्ट में उपस्थित रहना होगा। हलफनामा आज से दो सप्ताह के भीतर दायर करना होगा और उसकी कॉपी पहले ही याचिकाकर्ता और भारत संघ के अधिवक्ताओं को देनी होगी। और अगर इन्हें उस हलफनामे का जवाब देने की जरूरत महसूस हुई तो वे हलफनामे की प्राति के एक सप्ताह के भीतर जवाब दे देंगे। सुनवाई की अगली तारीख पर आइए-संख्या 90, 94, 96, और 98 पर बहस होगी और इन आइए याचिकाओं को निपटाने के बाद दूसरे मसलों पर सुनवाई की जाएगी। अधिवक्ताओं को निर्देश दिया जाता है कि वे इन आइए याचिकाओं पर अपने मुवक्किल से निर्देश ले लें और अपनी बहस खत्म करें।

दिल्ली सरकार की तरफ से उपस्थित विद्वान अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल मोहन पारासरन ने इस कोर्ट के आदेश दिनांक 10 फरवरी 2010 का अनुपालन रिपोर्ट प्रस्तुत किया। स्टेटस रिपोर्ट में इंगित किया गया है कि बेघर लोगों को अंत्योदय अन्न योजना में शामिल कर लिया गया है और अंत्योदय अन्न योजना में आने वाले परिवारों को पर्याप्त मात्रा में अनाज जैसे कि 25 किलोग्राम गेहूँ, 10 किलोग्राम चावल, 6 किलो चीनी देना तय किया गया है और अगर वह रसोई गैस का इस्तेमाल नहीं करता है तो उसे 22 लीटर किरासन तेल भी दिया जाएगा। अंत्योदय अन्न योजना के कार्डधारियों को चावल और गेहूँ सस्ते दर पर दिया जा रहा है लेकिन दोनों श्रेणी के लोगों के लिए चीनी और किरासन का दर समान रखा गया है। चूँकि बेघर कार्डधारी अमूमन अकेले हुआ करते हैं इसलिए उन्हें प्रति माह सिर्फ 10 किलो गेहूँ, 5 किलो चावल और 10 लीटर किरासन दिया जाना तय किया गया है। 14850 कार्डधारियों के लिए यह प्रावधान मार्च 2010 से बनाया गया है।

स्टेटस रिपोर्ट में यह भी दर्शाया गया है कि दिल्ली की एनसीटी सरकार ने 'मिशन कनवर्जेन्स' के तहत बेघरों के लिए एक कमेटी गठित की है और बेघरों के बीच कार्ड वितरित करने के लिए और बेघरों की पहचान करने के लिए गैर सरकारी संगठनों को भी काम पर लगाया है।

स्टेटस रिपोर्ट में अगे बताया गया है कि बेघर लोगों के सर्वेक्षण का काम मिशन कनवर्जेन्स (सामाजिक सुविधा संगम) द्वारा किया जा रहा है और इसके दो चरण पूरे भी कर लिए गए हैं।

22 जनवरी 2010 की मीटिंग में मुख्य सचिव ने मिशन द्वारा पहले से किये जा रहे बेघर लोगों के सर्वेक्षण का काम को 31 मई 2010 तक पूरा हो जाने की इच्छा प्रकट की थी ताकि उन्हें कार्ड जारी किया जा सके। बेघरों को बीपीएल कार्ड देने की जगह अंत्योदय अन्न योजना (एएवाइ) कार्ड दिये जाने पर उनका कहना था कि मिशन द्वारा अभी यह पहचान की जा रही है कि बेघर लोगों में किसकी स्थिति नाजुक है और किसकी बेहद नाजुक। इस सर्वेक्षण में बाकी बचे बेघरों को भी चिन्हित करने का काम किया जा रहा है और जो कुछ भी सुविधा उन्हें दी जा रही है वही सुविधा उन 14850 लोगों को भी दी जाएगी जिनकी पहचान गैर सरकारी संगठन साम्य ने की थी और जिन्हें कार्ड पहले ही जारी किये जा चुके हैं वे भी इस सुविधा के हकदार हैं। मिशन कनवर्जेन्स योजना के बारे में हलफनामे में पहले ही काफी कुछ बताया जा चुका है।

स्टेटस रिपोर्ट में यह भी कहा गया है कि गरीबी रेखा से नीचे रह रहे म्यांमार से आये शरणार्थियों को एएवाइ कार्ड दिये जाने के सवाल पर मिशन से अनुरोध किया गया है कि वे बेघरों के नाजुक और बेहद नाजुक स्थिति का सर्वेक्षण करते हुए म्यांमार के शरणार्थियों की दशा का भी जायजा ले लें ताकि कार्ड जारी किये जाते वक्त उन पर भी विचार किया जा सके। मिस्टर पारासरन ने कहा कि इन पहलुओं पर अलग से एक हलफनामा दिल्ली राज्य के सचिव द्वारा दो सप्ताह के भीतर दायर किया जाएगा जिसमें इसके अलावा अन्य पहलुओं पर भी विस्तार से चर्चा की जाएगी।

न्यायाधीश वधवा के नेतृत्व में गठित केंद्रीय निगरानी समिति की रिपोर्ट में दिये गये मुख्य सुझावों का निचोड़ याचिकाकर्ता के अधिवक्ता ने पेश किया। सभी पक्षों के अधिवक्ताओं को यह छूट दी जाती है कि वे सामान्य भुगतान कर कोर्ट की रजिस्ट्री से उसकी कॉपी ले सकते हैं।

महाराष्ट्र सरकार द्वारा दायर आई संख्या 90 की प्रति सभी पक्षों के अधिवक्ताओं के वकीलों को दे दिया गया है। दो सप्ताह के भीतर इसका जवाब दे दिया जाना चाहिए लेकिन उसके भी पहले जवाब की कॉपी याचिकाकर्ता के वकील को दे दिया जाना है। और याचिकाकर्ता का वकील अगर इसका जवाब देना चाहे तो उसे इसका जवाब एक सप्ताह के अंदर देना है।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने आइए-संख्या 98 दायर किया है। इसका जवाब दो सप्ताह के भीतर कोई पक्ष करना चाहे तो वह दो सप्ताह के अंदर जवाब तैयार कर देगा और इस जवाब का अगर कोई देना चाहे यह काम उसे एक सप्ताह के भीतर करना होगा।

सुनवाई के लिए मुकर्रर अगली तारीख पर आइए-संख्या 90, 94, 96 और 98 पर सुनवायी होगी।

7 अप्रैल 2010 को लिस्ट पर रखा जाय।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का अभिलेख**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001 में दायर**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

साथ में आइए संख्या 27-30, 33, 41, 42, 43, 45 (आइए संख्या 41 में) एवं 46, 47, 51, 52, 55-57, 63-64, 76, 78-90, 92-94, 96, 98 और 99 (रिट याचिका 196/2001 में)

(निर्देश, निर्देश के लिए याचिका दायर करने की अनुमति, अतिरिक्त दस्तावेजों को रिकार्ड पर लाने की अनुमति, अनुलग्नक 'ए' में सन्निहित दस्तावेजों को रिकार्ड पर लाने, याचिकाकर्ता को अनुमति देने, हलफनामा दायर करने में हुई देरी को क्षमा करने, संशोधन करने, ओटी दायर करने से छुटकारा, कार्यान्वित करने, महाराष्ट्र राज्य के हलफनामे का जवाब देने की अनुमति, कोर्ट के आदेश दिनांक 27 अप्रैल 2004, 7 अक्टूबर 2004, 13 दिसम्बर 2005 और 22 अप्रैल 2009 में संशोधन, महाराष्ट्र राज्य में सरकार के संकल्प दिनांक 3 दिसम्बर 2007 को पीडीएस में लागू करने के लिए महाराष्ट्र सरकार को अनुमति, विशेष आयुक्त, सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दाखिल की गयी विस्तृत रिपोर्ट को आदेश दिनांक 27 जनवरी 2010 के तहत आइए समझे जाने हेतु निर्देश और स्टेटस रिपोर्ट दायर करने में हुई देरी को क्षमा करने के लिए)

रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196/2001 में दायर अवमानना याचिका (दीवानी) संख्या 99/2009 (साथ में ओटी दायर करने से छुटकारा की याचिका के साथ)

**दिनांक 05 मई 2010**

सुनवाई के लिए आज मामला प्रस्तुत

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी

माननीय न्यायाधीश ज्ञान सुधा मिश्रा

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरीय अधिवक्ता

दिव्य ज्योति, अधिवक्ता

ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

एके सिंह तरुण, अधिवक्ता

देवाशिष मिश्रा, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद अदालत ने निम्नलिखित फैसले दिये :

### आदेश

इस रिट याचिका में आयुक्तों ने एक रिपोर्ट दायर की है जिसमें उन्होंने अनुरोध किया है कि शहरी इलाकों में रैन बसेरों की सख्त जरूरत आन पड़ी है। रिपोर्ट में प्रार्थना की गयी है कि केंद्र और राज्य सरकारों को निर्देश दिया जाए कि वे देश भर के 64 शहरों में बेघरों को चौबीसों घंटे टिकने का स्थायी शरणस्थली मुहैया करें। रिपोर्ट में यह भी उल्लेख किया गया है कि बेघरों की इस शरणस्थली को हर मौसम में रात-दिन चौबीसो घंटे खोले रखने की जरूरत है, और इसमें तमाम बुनियादी सुविधाएं भी होनी चाहिए ताकि सम्मानपूर्वक जीवन जिया जा सके। आगे रिपोर्ट में यह भी कहा गया है कि खास कर जाड़े के दिन बेघर लोगों के लिए बेहद कष्टप्रद हो जाते हैं और उनकी जिंदगी पर सीधे बन आती है। वैसे देखा जाए तो बेघर लोगों के लिए सारे मौसम मारक ही होते हैं। ये हिंसा और अपमान के निरंतर शिकार होते रहते हैं। यहां तक कि स्त्री और बच्चों को भी बिना किसी निजता और सुरक्षा के रात दिन खुले में रहना पड़ता है जो सम्मान के साथ जीने के अधिकार का सीधा उल्लंघन है। इन्हीं कारणों से आयुक्तगण इस बात को लेकर एकदम आश्वस्त हैं कि जबतक यह अदालत आदेश नहीं देगा तबतक इन समस्याओं का समाधान नहीं हो सकता।

रिपोर्ट में आगे कहा गया है कि इन बसेरों में कुछ इस तरह की बुनियादी सुविधाएं होनी चाहिए जैसे कि खात और बिछौने, शौचालय, पीने के पानी से भरे बर्तन, लॉकर, फर्स्ट एड, प्राथमिक चिकित्सा, नशाखोरी से निजात के उपाय और मनोरंजन की सुविधा। यह भी कहा गया है कि इन बसेरों की संख्या पर्याप्त होनी चाहिए और दिल्ली मास्टर प्लान के अनुसार प्रत्येक एक लाख की आबादी में एक बसेरा होना चाहिए।

इस मद्दे पर चर्चा हुई और भारत संघ के विद्वान अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल ने इस मद्दे पर सहमति जतायी और कहा कि प्रत्येक बड़े शहरों में जहो की आबादी पांच लाख से ऊपर है वहां प्रत्येक एक लाख पर एक रैन बसेरा जरूर उपलब्ध कराया जायेगा।

कोर्ट ने सभी राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों को नोटिस जारी किया था। उक्त नोटिस के जवाब में अधिकांश राज्यों आर संघ शासित क्षेत्रों ने अपने-अपने हलफनामे दायर किये जो इस प्रकार है :

### मध्य प्रदेश राज्य

मध्य प्रदेश राज्य इस बात पर सहमत हो गया कि वह प्रत्येक एक लाख की आबादी पर एक रैन बसेरा का निर्माण करायेगा। उसे आगे यह निर्देश दिया गया कि -

- उसके सीमा क्षेत्र में पड़ने वाले सारे स्थानीय निकाय बेघरों के लिए रैन बसेरों का निर्माण करायेंगे;
- सामान्य तौर पर एक लाख की आबादी पर कम से कम एक रैन बसेरे का निर्माण जरूर कराया जाएगा और जो बेघर लोग वहां रहेंगे उन्हें वहां साफ पीने का पानी, बिजली, शौचालय और उनकी सुरक्षा के उपाय भी किये जाएंगे;
- रैन बसेरों में रहने वाले बेघर लोगों के लिए जाड़े के मौसम में स्थानीय निकायों के फंड से पर्याप्त आग का इंतजाम हो और इलाके में काम कर रहे सामाजिक संगठनों के सहयोग से उनके लिए कंबल का इंतजाम भी जरूर किया जाए;
- नगर निकाय के स्थानीय स्वास्थ्य अधिकारी से तालमेल बैठाते हुए रैन बसेरों में रहने वाले सभी गरीब लोगों के स्वास्थ्य की जांच नियमित रूप से की जाए जो जरूरत पड़ने पर चिकित्सा के लिए सरकारी अस्पताल भेजने की व्यवस्था करेंगे;

- रैन बसेरों में रहने वाले गरीब लोगों के सामान की सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए लॉकर की सुविधा दी जाएगी;
- रैन बसेरों में रहने वाले पुरुषों और स्त्रियों के लिए अलग अलग रहने की व्यवस्था की जाएगी;
- रैन बसेरों में रहने वाले गरीब लोगों को सस्ते दरों पर अनाज मुहैया करने का काम स्थानीय स्तर पर नगर निकाय के लोग वहां काम कर रहे सामाजिक संगठनों के साथ मिल कर करेंगे;

स्थानीय निकायों द्वारा पहले ही बना दिये गये रैन बसेरों में उपर्युक्त सुविधा जल्द से जल्द की जाए। राज्य सरकार को निर्देश दिया जाता है कि छह महीने के भीतर राज्य के नगर निगमों के आयुक्त और नगरपालिकाओं के मुख्य नगर निगम अधिकारी बेघरों का सर्वेक्षण कर लेंगे।

मध्य प्रदेश राज्य द्वारा दायर किया गया यह हलफनामा बहुत सकारात्मक है। हम राज्य सरकार को निर्देश देते हैं कि अपने हलफनामे के अनुसार क्रमवार रैन बसेरों का निर्माण शुरू कर दे और दो महीने के भीतर इस कोर्ट में रिपोर्ट दायर करें।

### **नगालैंड राज्य**

नगालैंड राज्य की ओर से दायर किये गए हलफनामे में कहा गया है कि राज्य सरकार ने यह निश्चित किया है कि वह राज्य के अंदर आने वाले सभी शहरी इलाकों का सर्वेक्षण छह महीने के भीतर अपने विभागों द्वारा या किसी प्रतिष्ठित संगठनों/संस्थाओं द्वारा करायेगा। हलफनामे में यह भी कहा गया है कि विस्तृत सर्वेक्षण के जो परिणाम आयेंगे उसी अनुरूप जैसी जरूरत होगी रैन बसेरों का निर्माण क्रमवार तरीके से की जाएगी। बेघरों के लिए वहां सुरक्षा और सहूलियत के सारे इंतजाम इन रैन बसेरों में रहेंगे।

हम उम्मीद करते हैं कि नगालैंड राज्य दो महीने के भीतर हलफनामा दायर करेगा और हमें अवगत करायेगा कि सारे कार्यक्रम लागू कर दिये गए हैं।

### **मिजोरम राज्य**

मिजोरम राज्य ने हलफनामे में कहा है कि छह महीने के भीतर सारे शहरी बेघरों की पहचान कर ली जाएगी और सभी रैन बसेरों में बेघरों को आवश्यक सुविधाएं मुहैया कर दी जाएगी। इस हलफनामे को देखते हुए फिलहाल आवश्यक नहीं लगता कि कोई निर्देश दिया जाए।

### **राजस्थान राज्य**

राजस्थान राज्य की ओर से विद्वान अतिरिक्त महाधिवक्ता उपस्थित हुए और कहा कि दो महीने के भीतर मुकम्मल नीति तय कर ली जाएगी।

हम राजस्थान राज्य के मुख्य सचिव को निर्देश देते हैं कि वे दो महीने के भीतर हलफनामा दायर करें और बतायें कि मानक के अनुरूप बेघरों को आश्रय देने के मामले में क्या प्रगति की गयी है।

### **अरुणाचल प्रदेश राज्य**

अरुणाचल प्रदेश राज्य की ओर से हलफनामा दायर किया गया है जिसमें कहा गया है कि इटानगर को छोड़कर जहां जनसंख्या एक लाख से अधिक है, राज्य में कहीं भी इस तरह की कोई समस्या नहीं है। हलफनामे में कहा गया है कि “यहां कोई भी अनाथ या बेघर नहीं है। माता पिता की मृत्यु हो जाने की स्थिति में ग्राम समुदाय उनके अनाथ हो गये बच्चों की जवाबदेही ले लेता है जिसकी वजह से शायद ही यहां कोई अनाथ मिले।”

अरुणाचल प्रदेश की स्थिति तो सचमुच बेहद सुखद है लेकिन इटानगर को लेकर राज्य अपने हलफनामा दो सप्ताह के भीतर दायर करें।

## गुजरात राज्य

गुजरात राज्य द्वारा दायर किये गये हलफनामे में कहा गया है कि पूरे राज्य में सिर्फ चार ऐसे शहर हैं जहां की जनसंख्या पांच लाख से अधिक है। वे शहर हैं – अहमदाबाद, वडोदरा, राजकोट और सूरत। इस मुकदमे में उठे मद्दों पर कोर्ट में जो विचार चल रहा है उस पर हलफनामे में कुछ भी खुलासा नहीं कहा गया है।

हम गुजरात राज्य को निर्देश देते हैं कि वह एक अतिरिक्त हलफनामा दायर करे और बताये कि कितने दिनों के भीतर वह गुजरात राज्य के शहरी इलाकों में रह रहे बेघरों के लिए रैनबसेरों का इंतजाम कर रहे हैं।

## हिमाचल प्रदेश राज्य

जो हलफनामा हिमाचल राज्य द्वारा दायर किया गया है उसमें कहा गया है कि राज्य में एक लाख से ज्यादा आबादी वाला एकमात्र शहर शिमला है। वहां पहले से एक रैनबसेरा बना हुआ है जिसका फिलहाल नवीकरण किया जा रहा है और इस रैनबसेरे में रहने वालों को सभी आवश्यक सहूलियतें दी जाएंगी। इस हलफनामे को देखते हुए लगता नहीं है कि फिलहाल इस राज्य को कोई नया निर्देश देने की जरूरत है।

## उत्तराखंड राज्य

हलफनामे में कहा गया है कि देहरादून, हरिद्वार और हल्द्वानी ही ऐसे शहर हैं जहां की आबादी एक लाख से ज्यादा है। देहरादून में एक और हरिद्वार में दो रैनबसेरे पहले से बने हुए हैं।

हल्द्वानी में भी एक रैनबसेरा है। राज्य सरकार ने निर्देश जारी किया है कि सभी नगर निकाय मुफ्त में जमीन आवंटित करे ताकि अतिरिक्त रैनबसेरा बनाया जा सके ताकि सभी बेघर लोगों को रहने का ठिकाना मिल सके। हलफनामे में यह भी कहा गया है कि नगर के स्थानीय निकायों को यह निर्देश भी दिया गया है कि वे पहले से मौजूद रैनबसेरों को इस रूप में और बेहतर बनाने का प्रस्ताव रखें जिससे कि वहां ज्यादा लोगों को रखने का इंतजाम किया जा सके और उन्हें बुनियादी जरूरतें मुहैया की जा सके जैसे कि कंबल, पीने का साफ पानी, शौचालय, बिजली और नियमित रूप से उनके स्वास्थ्य की जांच।

इस हलफनामे को देखते हुए फिलहाल लगता नहीं कि इस राज्य को किसी नये निर्देश की जरूरत है।

## असम राज्य

असम राज्य द्वारा दायर किये गये अतिरिक्त हलफनामे में कहा गया है कि किसी प्रतिष्ठित संगठन/संस्था द्वारा वे लोग सर्वेक्षण करायेंगे और करायें गये सर्वेक्षण के आधार पर वे तय करेंगे कि पहले से जो रैनबसेरे अस्तित्व में हैं उनका नवीकरण कर देने भर से काम चल जाएगा या नये रैनबसेरों की जरूरत है। जो भी जरूरी होगा वही काम क्रमवार तरीके से किया जाएगा।

रैनबसेरों में सुरक्षा और आराम के लिए सारी बुनियादी जरूरतों का इंतजाम रहेगा ताकि वहां रहने वाले बेघरों को परेशानी का सामना नहीं करना पड़े।

असम राज्य को हम निर्देश देते हैं कि वह दो महीने के अंदर हलफनामा दायर करे और बताए कि काम शुरू हुआ है या नहीं।

## केरल राज्य

केरल राज्य ने हलफनामा दायर कर कहा कि राज्य के नौ जिलों में नौ रैनबसेरों की स्थापना कर दी गयी है।

इस हलफनामे के मद्देनजर कहा जा सकता है कि कोई और हलफनामा इस राज्य द्वारा दायर करने की जरूरत नहीं है।

### **झारखंड राज्य**

झारखंड राज्य द्वारा दायर हलफनामे में कहा गया है कि शहरी बेघरों के लिए रैनबसेरों सहित तमाम जरूरी सुविधाएं मुहैया करने के लिए राज्य प्रतिबद्ध है। आगे यह कहा गया है कि 26 स्थानीय निकायों में से पांच शहरों में मसलन- रांची, धनबाद, चाईबासा, देवघर और जसीडीह में रैनबसेरों का निर्माण कर लिया गया है।

इस हलफनामे के मद्देनजर कहा जा सकता है कि कोई और हलफनामा इस राज्य द्वारा दायर करने की जरूरत नहीं है।

### **सिक्किम राज्य**

हलफनामे में कहा गया है कि बेघरों की समस्या पूरे राज्य में कहीं नहीं है लेकिन आगे यह भी कहा गया है कि अगर कहीं इस तरह की समस्या आती है तो उसे गद्दे, कंबल/रजाई, पीने का पानी और शौचालय आदि की सुविधाएं तुरत मुहैया कर दी जाएगी।

इस हलफनामे के मद्देनजर कहा जा सकता है कि कोई और हलफनामा इस राज्य द्वारा दायर करने की जरूरत नहीं है।

### **उत्तरप्रदेश राज्य**

हलफनामे में कहा गया है कि राज्य में सात स्थायी रैनबसेरे और एक अस्थायी रैनबसेरा है। हलफनामे में यह भी कहा गया है कि छह बड़ शहरों मसलन- लखनउ, कानपुर, आगरा, अलाहाबाद, वाराणसी और मेरठ में स्थायी रैनबसेरा बनाया जाना प्रस्तावित है।

इन रैनबसेरों को बनाये जाने के लिए जो जमीन की जरूरत पड़ेगी उसे उक्त शहर के नगर निगम या विकास प्राधिकरण मुफ्त मुहैया करेंगे। इस योजना को लागू करने के लिए जरूरी धन राज्य शहरी विकास एजेंसी द्वारा पूरा किया जाएगा।

सैद्धान्तिक रूप से राज्य इसके लिए सहमत है कि तय किये गये मानक के अनुरूप रैनबसेरे होने चाहिए लेकिन यह जानने के लिए कि इस दिशा में क्या प्रगति हो रही है राज्य को यह निर्देश दिया जाता है कि वह दो महीने के अंदर हलफनामा दायर करे और कोर्ट को अवगत कराये।

### **संघ शासित प्रदेश पांडीचेरी**

हलफनामे में कहा गया है कि पांडीचेरी में आठ जगहों पर 1102 कोठरिया तैयार की गयी हैं। इन कोठरियों में 1102 बेघर परिवार स्थायी रूप से रह रहा है। बचे हुए 124 बेघरों के लिए 124 कोठरियों का निर्माण जारी है।

इस हलफनामे को देखते हुए संघ शासित प्रदेश पांडीचेरी को फिलहाल कोई और निर्देश देने की जरूरत नहीं है।

### **कर्नाटक राज्य**

कर्नाटक राज्य ने अपने हलफनामे में कहा है कि वह छह महीने के अंदर व्यापक सर्वेक्षण कराएगा और सभी बेघरों को चिन्हित कर लिया जाएगा। सर्वेक्षण से जो परिणाम सामने आयेगा उसी के अनुरूप जरूरी कदम उठाये जाएंगे ताकि उन्हें आधारभूत सुविधाएं मुहैया की जा सके और वे सम्मान के साथ जीवन जीने के मौलिक अधिकार का सुख पा सकें।

कर्नाटक राज्य को हम निर्देश देते हैं कि वह आज से दो महीने के भीतर हलफनामा दायर करे और बताए कि सर्वेक्षण की दिशा में क्या प्रगति की गयी है।

### **पंजाब राज्य**

पंजाब राज्य द्वारा दायर हलफनामे में कहा गया है कि शहरी बेघरों की पहचान के लिए स्थानीय नगर निकायों, ग्रामीण विकास विभाग और पंचायतों द्वारा दो महीने के अंदर सर्वेक्षण का काम पूरा कर लिया जाएगा। बेघर लोगों की पहचान कर लिए जाने के बाद स्थानीय नगर निकायों का यह काम होगा कि वे उनके लिए रैनबसेरों और दूसरी सुविधाओं का इंतजाम करें।

इस कोर्ट के निर्देश के अनुसार सामाजिक सुरक्षा विभाग और महिला एवं बाल विकास विभाग पर्याप्त संख्या में सामुदायिक रसोई का इंतजाम करेंगे।

पहचान का काम पूरा हो जाने के बाद अगर यह अदालत निर्देश देता है तो एक महीने के भीतर अनाज, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामलों का विभाग तमाम बेघर लोगों को अंत्योदय अन्न योजना के तहत राशन कार्ड मुहैया करेगा। लाभार्थी उतने ही राशन के हकदार होंगे जितना कि एएवाई परिवारों के लिए केंद्र सरकार ने तय किया है।

### **मेघालय राज्य**

मेघालय राज्य ने अपने हलफनामे में कहा है कि बेघर लोगों और शहरों की सड़कों पर रह रहे बच्चों की पूरी संख्या का पता चलाने के लिए राज्य को थोड़ा समय चाहिए। राज्य की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता ने इस काम को पूरा करने के लिए दो महीने का समय मांगा।

मेघालय राज्य को हम निर्देश देते हैं कि वह दो महीने के भीतर हलफनामा दायर करे और कोर्ट को बताये कि इस दिशा में क्या प्रगति की गयी है।

### **संघ शासित प्रदेश अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह**

इस द्वीपसमूह में गृहविहीन होना या गरीबी कोई बड़ी समस्या नहीं है। इसलिए अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह का जहां तक सवाल है तो इसके लिए किसी निर्देश की जरूरत नहीं है।

### **मणिपुर राज्य**

यहां भी पूरे राज्य में शहरी बेघरों का कोई अस्तित्व नहीं है इसलिए इस राज्य को भी किसी निर्देश की जरूरत नहीं है।

### **तमिलनाडु राज्य**

तमिलनाडु सरकार की ओर से जो हलफनामा दायर किया गया है उसमें बेघर लोगों के आश्रय की समस्या पर कुछ भी नहीं कहा गया है।

हम तमिलनाडु राज्य को निर्देश देते हैं कि वह दो महीने के भीतर हलफनामा दायर करे और बताये कि इस दिशा में क्या प्रगति की गयी है।

### **संघ शासित क्षेत्र दिल्ली**

दिल्ली के नगर विकास विभाग के अतिरिक्त सचिव श्री हंसराज ने एक व्यापक हलफनामा दायर किया है। उसमें काफी विस्तार से बताया गया है कि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली की सरकार अपने बेघर नागरिकों की देखभाल और उनके अधिकारों की रक्षा कैसे हो इस बात को लेकर नीति और योजना बनाने में लगी हुई है। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली की सरकार ने इस उद्देश्य से एक 'सामाजिक सुविधा संगम' या 'मिशन कंवर्जेंस' नामक स्वायत्त



संस्था का गठन किया है और जिसे सोसाइटीज ऐक्ट के तहत पंजीकृत भी करा लिया गया है। इनका काम होगा कि ये गरीबों को प्रभावित करने वाली सभी सामाजिक नीतियों को जोड़ते हुए एक सांस्थानिक क्रियाविधि तैयार करें जिससे कि सभी वंचितों और सुविधाहीन लोगों का जो हक बनता है वह उन्हें पूरी पारदर्शिता और निपुणता के साथ एक ही खिड़की से मिल सके। स्वायत्त संस्था की ओर से ब्योरेवार सबकुछ बताया गया है। यह भी कहा गया है कि बेधरों के लिए संत स्टीफन अस्पताल 'मदर एनजीओ' की तरह है। यह परियोजना संत स्टीफन अस्पताल के सामुदायिक स्वास्थ्य विभाग की ओर से चलाये जा रहे हैं। 'मदर एनजीओ' ने विभिन्न पणधारियों के साथ विचार विमर्श कर एक रिपोर्ट सौंपी है जिसका शीर्षक दिया गया है " दिल्ली के बेघर नागरिकों के अधिकारों की देखभाल और बचाव के लिए नीतिगत ढांचा और योजना"। एक विस्तृत अनुलग्नक भी साथ में लगाया गया है जिसमें योजनाओं की पूरी जानकारी दी गयी है। हलफनामे में यह भी कहा गया है कि 'मिशन कंवर्जेस' ने बेधरों का पता लगाने के लिए सर्वेक्षण का काम शुरू कर दिया है और यह भी कहा कि वर्तमान में तेजी से काम चल रहा है और उम्मीद है कि 31 मई 2010 तक सर्वेक्षण का काम पूरा हो जाएगा।

चूँकि सर्वेक्षण के काम में विशेषज्ञता की जरूरत पड़ती है इसलिए यूएनडीपी, बांग्लादेश नामक एक अंतरराष्ट्रीय समूह के साथ पारस्परिक बैठकें कर यह जानने की कोशिश की जा रही है कि बेधरों के सर्वेक्षण के लिए और इसे अंतिम रूप देने के लिए कौन सा तरीका अपनाया जाये। हलफनामे में यह भी कहा गया है कि 'साम्य' नामक एक एनजीओ ने सर्वेक्षण किया था और 15000 बेघरों की पहचान की थी जिनमें से 14850 को 'बेघर पहचान पत्र' दिये जाने की स्वीकृति दे दी गयी है। क्षेत्रवार इन पत्रों को तैयार किया जा रहा है और लाभार्थियों की सूची सहायक आयुक्त/सर्किल ऑफिस में टांग दी गयी है जहां उनकी बायोमेट्रिक पहचान लेने के बाद उन सब के बीच विशेष पहचान पत्र वितरित कर दिया जाएगा। साम्य एनजीओ को सूचना दे दी गयी है कि वह लाभार्थियों के बीच पत्र वितरण में सहयोग करें और उन्हें सस्ते गल्ले की दुकान/किरासन तेल डिपो से अनाज और किरासन तेल उठाने में उनकी सहायता करें। अंत्योदय अन्न योजना कार्यक्रम में विस्तार से सबका उल्लेख है।

हलफनामे में कहा गया है कि केंद्रिय योजना के तहत राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार का खाद्य एवं आपूर्ति विभाग 15 जनवरी 2009 के पहले जारी किये गये बीपीएल/एएवाई परिवार कार्ड की समीक्षा कर रहा है। प्रत्येक परिवार के मुखिया के बायोमेट्रिक पहचान का काम भी यह विभाग साथ ही चला रहा है ताकि फर्जी और अयोग्य कार्ड और जो कार्डधारी दिल्ली छोड़कर जा चुके हैं उनके कार्ड को निरस्त किया जा सके।

कॉर्पोरेट की सक्रिय भागीदारी और इच्छुक संगठनों के साथ मिलकर राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार ने 'भूखरहित दिल्ली मुहिम- आप की रसोई' चला रखी है। इस कार्यक्रम के तहत निराश्रित लोगों को भोजन मुहैया कराया जायेगा। हलफनामे में दोपहर के भोजन की भी जानकारी दी गयी है।

हलफनामे में यह भी कहा गया है कि सर्वशिक्षा अभियान के तहत स्कूल से बाहर के बच्चों को कोशिश की जा रही है। बेघरों को आश्रय देने के संबंध में कहा गया है कि फिलहाल दिल्ली में 88 रैनबसेरे हैं जिनमें से अधिकांश अस्थायी रूप से कनातों में चल रहे हैं। इन रैनबसेरों को जबरदस्त ढंग से ठीक करने की जरूरत है। दिल्ली की आबादी को देखते हुए कम से कम 130 स्थायी रैनबसेरों के निर्माण की योजना है। इसके अतिरिक्त दिल्ली सरकार ने निर्णय लिया है कि जाड़े के दिनों में 50 अस्थायी रैनबसेरों का अलग से इंतजाम किया जाएगा। कुल मिला कर दिल्ली के पास जाड़े के दिनों में 180 रैनबसेरे होंगे और बाकी पूरे साल 130 रहेंगे जिसमें सारी बुनियादी सुविधाएं मुहैया की जाएंगी। नशे की लत छुड़ाने और स्वास्थ्यलाभ केंद्र खोले जाने की तैयारी भी इन लोगों ने कर ली है।

दिल्ली सरकार ने बहुत ही बारीकी से इन बसेरों में रहने वालों की समस्याओं का विश्लेषण किया है और वह इस कोशिश में है कि इन बेघरों के लिए कोई वृहद् कार्यक्रम चलाया जाये।

ऐसे प्रयत्नों के लिए आवश्यक है कि हम राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली की सरकार की तारीफ करें। हम चाहेंगे कि दिल्ली सरकार एक और हलफनामा दायर करे और कोर्ट को अवगत कराये कि अन्य मोर्चों पर क्या प्रगति हो रही है।

### बिहार राज्य

बिहार के मुख्य सचिव द्वारा दायर किये गये हलफनामे से हम बेहद असंतुष्ट हैं। बिहार राज्य की ओर से उपस्थित अधिवक्ता ने यथोचित हलफनामा दायर करने के लिए चार सप्ताह का समय देने का अनुरोध किया जो उन्हें दे दिया गया हम चाहेंगे कि अतिरिक्त हलफनामा जो दायर किया जाए वह राज्य के मुख्यमंत्री की पूरी सहमति से हो।

### आंध्रप्रदेश राज्य

आंध्रप्रदेश राज्य द्वारा भी एक हलफनामा दायर किया गया है। हलफनामे में राज्य के मुख्य सचिव लिखते हैं कि आंध्रप्रदेश देश का पहला राज्य है जिसने ग्रामीण गरीबी को खत्म करने के लिए 'सोसाइटी फॉर एलिमिनेशन ऑफ रूरल पोवर्टी' नामक एक अलग विभाग ही खोल दिया है। इस विभाग ने राज्य में ग्रामीण गरीबी के खात्मे को फोकस करने के लिए आंध्रप्रदेश ग्रामीण गरीबी न्यूनीकरण परियोजना का सूत्रपात किया है।

हलफनामे में यह भी कहा गया है कि शहरों की मलीन बस्तियों में रह रहे गरीबों पर भी विशेष रूप से ध्यान देने की जरूरत है। प्रत्येक गरीब परिवार को पक्का मकान देने का प्रावधान राज्य सरकार ने बना रखा है। रैनबसेरों के बारे में कहना है कि राज्य में 124 नगरनिगम और नगरपालिकाएं हैं। इन्हीं में से एक शहरी भीड़भाड़ वाला हैदराबाद मेट्रो शहर भी है जहां कि आबादी 57 लाख से ज्यादा है। यहां के बेघरों के लिए एक विशेष कार्य योजना को मुर्त रूप देने की तैयारी कर ली गयी है ताकि बेघरों को पक्का मकान दिया जा सके। इस योजना के तहत एक लाख मकान निर्माणाधीन है। इसके अलावे योजना है कि 31 दिसम्बर, 2010 तक हैदराबाद में प्रत्येक एक लाख की आबादी में एक के अनुपात से रैनबसेरों का निर्माण पूरा कर लिया जाए। इन रैनबसेरों में खाट और बिस्तर, पीने का पानी, लॉकर्स, प्राथमिक उपचार की सुविधा आदि से यह पूरी तरह से लैस रहेगा।

प्रभावी ढंग से कार्यक्रम को लागू किये जाने के लिए निम्नलिखित कदम उठाये गये हैं। ग्रेटर हैदराबाद में रह रहे बेघरों की पहचान के लिए सर्वेक्षण का काम शुरू कर दिया गया है और इसे 31 मई, 2010 तक पूरा कर लिया जाएगा। 30 जून, 2010 तक साठ भवनों को रैनबसेरे के रूप में तैयार कर लिया जाएगा। अगर और बेघरों को ठहराने की जरूरत पड़ी तो उन भवनों में और मंजिलों का निर्माण कर लिया जाएगा।

30 जून, 2010 तक चिन्हित किये गये सभी रैनबसेरों में बिस्तर, कंबल, कपड़े वगैरह, दवा, समय-समय पर स्वास्थ्य जांच और मनोचिकित्सीय देखभाल साथ ही भौतिक सुख-सुविधाएं और अपना खाना स्वयं बनाने की सुविधा भी दी जाएगी।

आश्रयहीन लोगों को आत्मनिर्भर और सक्षम बनाने के उद्देश्य से यह सोचा गया है कि उन्हें हस्तकौशल का प्रशिक्षण दिया जाए और यह काम अक्टूबर, 2010 तक पूरा कर लिया जाए ताकि वे जल्द ही खुद अपनी आजीविका पर निर्भर रह सकें।

रैनबसेरों में रह रहे आश्रयहीन लोगों के बच्चों का नामांकन 30 जून, 2010 तक वहीं बगल के स्कूल में करा दिया जाएगा ताकि प्रारंभिक शिक्षा उन्हें दी जा सके।

निजता को ध्यान में रखते हुए रैनबसेरों में पुरुषों और महिलाओं के लिए अलग अलग रहने की व्यवस्था की गयी है। रैनबसेरों में रह रहे लोगों और खास कर गर्भवती महिलाओं और स्तनपान कराती माताओं के स्वास्थ्य को ध्यान में रखते हुए आहार विशेषज्ञ की सलाह के अनुरूप उन्हें भोजन दिया जाएगा।

विभिन्न अखबारों और टीवी चैनलों पर विज्ञापन के जरिये लोगों के बीच इन रैनबसेरों के प्रचार के काम को पूरी प्राथमिकता दी जाएगी। रैनबसेरों को विकसित करने के लिए कॉर्पोरेट संस्थाओं और लोकोपकारी एजेंसियों की भी मदद ली जायेगी क्योंकि यह उनकी भी सामाजिक जवाबदेही है।

इस मुहिम की शुरुआत करने के लिए यानी कि बेघर लोगों को बेहद घनी आबादी वाले इलाकों जैसे कि रेलवे स्टेशन, बस अड्डे, व्यस्त वाणिज्यिक केंद्र/बाजार, चौराहों, फुटपाथों, पब्लिक पार्क, फ्लाईओवरों के नीचे की जगह, नाला से सटी जगहों, माल ढुलाई की जगहें और वर्कस्टेशन आदि से चुनने के लिए जीएचएमसी के कर्मचारी और प्रतिष्ठित गैर सरकारी संगठनों की मदद ली जाएगी।

निश्चित अवधि के अंतराल में रैनबसेरों का मुआयना और उसके रखरखाव को बरकरार रखना भी समान रूप से जरूरी है ताकि वहां अनुशासन और सदाचार का वातावरण बना रहे। इस उद्देश्य के लिए किसी अधिकारी को इसकी कमान सौंपी जाएगी जिसकी जवाबदेही होगी कि रैनबसेरों का स्तर बरकरार रहे इसके लिए वह प्रशासन को आवश्यक कदम उठाने के लिए सतर्क करता रहेगा। सबकुछ ठीक चलता रहे इसके लिए वार्ड स्टाफ के अलावे चौबीसों घंटे सुरक्षा गार्ड भी तैनात रहेंगे।

रैनबसेरों की पहचान, जगह के चयन और उसके रखरखाव के मामले में गैर सरकारी संगठनों की भूमिका महत्वपूर्ण होगी। आश्रयहीन लोगों को सही परामर्श देने के लिए सामाजिक प्रतिबद्धता वाले गैर सरकारी संगठनों चिन्हित किया जाएगा और उन्हें काम पर लगाया जायेगा।

ऐसा विस्तृत हलफनामा दायर करने और इस गंभीर मानवीय समस्या को इतनी संवेदनशीलता से लेने के लिए हम आंध्रप्रदेश राज्य की हम प्रशंसा करना जरूर चाहेंगे।

शहरी परिवारों एवं अन्य की समस्या को दूर करने के लिए राज्य ने बहुत बड़े क्षेत्र को चिन्हित कर लिया है। आंध्रप्रदेश राज्य ने जिस संवेदनशीलता का परिचय दिया है जरूरी है कि दूसरे राज्य और संघ शासित प्रदेश उसका अनुसरण करें।

हम आंध्रप्रदेश राज्य को निर्देश देते हैं कि वह दो महीने के अंदर एक और हलफनामा दायर करें और कोर्ट को अवगत करायें कि इस दिशा में क्या प्रगति की गयी है।

### **पश्चिम बंगाल राज्य**

पश्चिम बंगाल सरकार के प्रधान सचिव द्वारा दायर किये गये हलफनामे को हमने देखा। हलफनामे में विभिन्न आयामों पर विस्तारसे बात की गयी है लेकिन हम चाहते हैं कि प्रधान सचिव एक दूसरा हलफनामा दाखिल करें और राज्य के शहरी इलाकों में रह रहे बेघर लोगों की समस्याओं को लेकर सरकार क्या कर रही है इस पर रोशनी डालें। दो महीने के भीतर वे हलफनामा दायर कर दें।

### **छत्तीसगढ़ राज्य**

शहरी प्रशासन और विकास विभाग, छत्तीसगढ़ सरकार के संयुक्त सचिव ने हलफनामा दायर किया है जिसमें कहा गया है कि पूरे राज्य में आठ ऐसे शहर हैं जहां कि आबादी एक लाख से ज्यादा है और उन सभी शहरों में रैनबसेरे मौजूद हैं।

उपर्युक्त कथन को देखने के बाद नहीं लगता कि छत्तीसगढ़ राज्य को अतिरिक्त हलफनामा दायर करने की जरूरत है।

### **त्रिपुरा राज्य**

अतिरिक्त स्थानीय आयुक्त ने हलफनामा दायर किया है। इसमें कहा गया है कि राज्य में अगरतला एकमात्र ऐसा राज्य है जहां कि आबादी एक लाख से ज्यादा है और आगे कहा कि समुचित सर्वेक्षण के बाद रैनबसेरा मुहैया कर दिया जायेगा।

निर्देश दिया जाता है कि वे दो महीने के अंदर हलफनामा दायर करें और बतायें कि क्या कदम उठाये गये हैं।

### **महाराष्ट्र राज्य**

महाराष्ट्र राज्य के मुख्य सचिव को हम निर्देश देते हैं कि वे राज्य में शहरी बेघरों की समस्या के मुतल्लिक एक विस्तृत रिपोर्ट दायर करें।

दो महीने के अंदर यह रिपोर्ट दायर हो जानी चाहिए।

21 जुलाई, 2010 को सुनवायी हेतु मुकदमे को प्रस्तुत किया जाये।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का अभिलेख**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**  
**( आइ.ए संख्या 90 )**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(प्रतिवादी संख्या 17- महाराष्ट्र राज्य की ओर से अनुमति हेतु और ऑफिस रिपोर्ट)

**दिनांक 10 मई 2010** सुनवाई के लिए आज मामला प्रस्तुत

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी  
माननीय न्यायाधीश अनिल आर दवे

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता  
दिव्य ज्योति, अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसले दिये :

**आदेश**

सभी पक्षों के अधिवक्ताओं को हमने सुना।

अंतरिम उपाय के तौर पर महाराष्ट्र सरकार को अनुमति दी जाती है कि वह स्वयंसेवी संस्थाओं को उचित मूल्य की राशन दुकान और किरासन तेल की खुदरा दुकान खोलने हेतु चाहें तो लाइसेंस जारी करें।

वे इसका वितरण ग्राम पंचायत, सहकारी संस्था, महिलाओं द्वारा चलायी जा रही सहकारी संस्था, भूतपूर्व सैनिक सहकारी संस्था, विकलांग और विधवाओं के बीच कर सकते हैं लेकिन प्राथमिकता सेना के जवानों की विधवाओं को दिया जाए।

21 जुलाई, 2010 को मामले को सुनवाई हेतु रखा जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का अभिलेख**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

साथ में आइए संख्या 27-30, 33, 41, 42, 43, 45 (आइए संख्या 41 में) एवं 46, 47, 51, 52, 55-57, 63-64, 76, 78-90, 92-94, 96, 98 और 99 (रिट याचिका 196/2001 में)

(निर्देश, निर्देश के लिए याचिका दायर करने की अनुमति, अतिरिक्त दस्तावेजों को रिकार्ड पर लाने की अनुमति, अनुलग्नक 'ए' में सन्निहित दस्तावेजों को रिकार्ड पर लाने, याचिकाकर्ता को अनुमति देने, हलफनामा दायर करने में हुई देरी को क्षमा करने, संशोधन करने, ओटी दायर करने से छुटकारा, कार्यान्वित करने, महाराष्ट्र राज्य के हलफनामे का जवाब देने की अनुमति, कोर्ट के आदेश दिनांक 27 अप्रैल 2004, 7 अक्टूबर 2004, 13 दिसम्बर 2005 और 22 अप्रैल 2009 में संशोधन, महाराष्ट्र राज्य में सरकार के संकल्प दिनांक 3 दिसम्बर 2007 को पीडीएस में लागू करने के लिए महाराष्ट्र सरकार को अनुमति, विशेष आयुक्त, सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दाखिल की गयी विस्तृत रिपोर्ट)

रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196/2001 में दायर अवमानना याचिका (दीवानी) संख्या 99/2009 (साथ में ओटी दायर करने से छुटकारा की याचिका के साथ)

**दिनांक 21 जुलाई 2010** सुनवाई के लिए आज मामला प्रस्तुत

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी  
माननीय न्यायाधीश दीपक वर्मा

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरीय अधिवक्ता  
दिव्य ज्योति, अधिवक्ता  
ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसले दिये :

**आदेश**

जहां तक आंध्रप्रदेश राज्य का सवाल है तो राज्य की ओर से हाजिर अधिवक्ता ने कहा कि उन्हें अभी अभी स्थितियों से अवगत कराया गया है लिहाजा उन्हें थोड़ा समय चाहिए। हमने उन्हें दो महीने का समय दिया और कहा कि इस बीच कोर्ट द्वारा दिये गये पिछले सभी आदेशों का पालन कर लिया जाए। संबंधित सचिव/मुख्य सचिव द्वारा दो महीने के भीतर हलफनामा जरूर दायर कर दिया जाए।

इस कोर्ट द्वारा दिये गए निर्देश का अनुपालन करते हुए बिहार राज्य के मुख्य सचिव ने 2 जून 2010 को हलफनामा दायर किया। हलफनामा में कहा गया कि मामले की गंभीरता को देखते हुए बिहार के मुख्यमंत्री ने एक उच्च स्तरीय बैठक बुलाई जिसमें स्वास्थ्य मंत्री, खाद्य और उपभोक्ता मामलों के मंत्री, समाज कल्याण विभाग के मंत्री, सर्वोच्च न्यायालय में बिहार राज्य के स्टैंडिंग काउन्सिल, मुख्य सचिव, विकास आयुक्त और संबंधित विभागों के सचिवगण भी उपस्थित थे।

माननीय मुख्यमंत्री का विचार था कि कोर्ट के आयुक्त ने जो अनुशांसा की है वह वस्तुतः जनहित में की गयी अनुशांसा है और एक महती काम को अंजाम देने वाला है। अनुशांसाएं अगर लागू कर दी जाती हैं तो राज्य के वैसे लोगों का सचमुच कल्याण हो जाएगा जो आश्रयहीन हैं और जिनके पास थोड़ा बहुत खाने को भी पैसे नहीं हैं। बैठक में यह तय किया गया कि सबसे पहले शहरी बेघरों के लिए पटना में तीन रैनबसेरों का निर्माण कराया जाएगा और प्रमंडलीय शहरों जैसे कि छपरा, मुजफ्फरपुर, दरभंगा, सहरसा, पुर्णिया, भागलपुर, मुंगेर और गया में एक एक रैनबसेरे बनाये जाएंगे। नगर विकास और भवन विभाग ने संबंधित नगरनिगमों/नगर समितियों को फंड मुहैया करने हेतु जरूरी कदम उठाने शुरू कर दिये हैं। बैठक में यह भी तय किया गया कि इन शहरों में पहले से मौजूद स्थायी रैनबसेरों का पुनरुद्धार किया जाएगा। यह भी तय किया गया कि शहरी बेघरों के लिए रियायती दरों पर भोजन का इंतजाम भी किया जाएगा। इसके अतिरिक्त यह भी तय किया गया कि नगर विकास और भवन विभाग के निर्देशन में शहरी बेघर लोगों का सर्वेक्षण कराया जाएगा। तय किया गया कि नगर विकास और भवन विभाग बिना किसी घरबार के सड़कों पर रह रहे बच्चों का दाखिला मौजूदा आवासीय स्कूलों में करायेंगे। हलफनामे में यह भी समाविष्ट किया गया है कि नगर विकास एवं भवन विभाग ने पत्र दिनांक 20 मई 2010 द्वारा संबंधित नगरपालिकाओं/नगर समितियों को इस योजना के मद में 1.86 करोड़ रुपए की मंजूरी दे चुका है। उक्त पत्र के पहले नगर विकास और भवन विभाग संबंधित नगरपालिकाओं/नगर समितियों को पत्र दिनांक 15 मई 2010 द्वारा हिदायत दे चुका था कि वे रैनबसेरा के निर्माण की कार्रवाई शुरू कर दें। हम राज्य की मानसिकता में आए बदलाव से बहुत आशान्वित हैं। राज्य ने हलफनामे में यह भी जिक्र किया है कि राज्य कोर्ट की चिंता में पूरी तरह शामिल है और फिर उसने कोर्ट को यह आश्वासन दिया कि वह बेघर लोगों और अरक्षित बच्चों के जीवनस्तर को बेहतर बनाने के लिए हर संभव कदम उठाएगा। हम उम्मीद करते हैं और विश्वास करते हैं कि सारे रैनबसेरे जल्द से जल्द पूरे हो जाएंगे और कम से कम अगले जाड़े के पहले तो जरूर ही।

### **गोआ राज्य**

गोआ राज्य की स्टैंडिंग काउन्सिल सुश्री सुभाषिणी ने कहा कि राज्य में प्रवासी लोगों को छोड़ दिया जाए तो किसी को रैनबसेरों की जरूरत नहीं है। याचिकाकर्ता के अधिवक्ता इस बात की तहकिकात कर सकते हैं और हलफनामा दायर कर सकते हैं।

### **गुजरात राज्य**

राज्य की ओर से हाजिर अधिवक्ता ने वादा किया कि वे एक दुरुस्त हलफनामा जल्द ही दायर करेंगे। फिलहाल राज्य के मुख्य सचिव द्वारा तैयार हलफनामा दायर करने दिया जाए।

### **जम्मू और कश्मीर राज्य**

राज्य की ओर से उपस्थित अधिवक्ता ने कहा कि वे दो महीने के अंदर एक विस्तृत हलफनामा दायर करेंगे।

### **झारखंड राज्य**

31 मार्च 2010 को झारखंड राज्य द्वारा एक हलफनामा दायर किया गया था जिसमें कहा गया था कि राज्य में पक्के रैनबसेरों के निर्माण के लिए फंड का आवंटन कर दिया गया है और उन लोगों ने योजना बनायी है कि रांची, धनबाद, चाईबासा, देवघर और जसीडीह नगरनिगमों के क्षेत्रों के अंतर्गत एक-एक पक्के रैनबसेरे का निर्माण कराया जाएगा। आज की तारीख में क्या स्थिति है इसका ब्योरा देने के लिए राज्य की ओर से उपस्थित अधिवक्ता ने थोड़ा समय मांगा। दो महीने के भीतर हलफनामा दायर कर दिया जाए।

### **कर्नाटक राज्य**

आज कोर्ट में राज्य के स्टैंडिंग काउन्सिल श्री संजय हेगड़े ने कर्नाटक राज्यके मुख्य सचिव का हलफनामा सौंपा। हलफनामे में कहा गया है कि 17 जून 2010 को नगर विकास विभाग, कर्नाटक सरकार के अतिरिक्त मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक बैठक की गयी जिसमें स्थायी रैनबसेरा मुहैया करने के लिए व्यापक रूप से सर्वेक्षण किये जाने का निर्णय लिया गया। हलफनामे में आगे यह भी कहा गया है कि सर्वेक्षण का काम अगस्त 2010 तक समाप्त कर दिया जाएगा और सर्वेक्षण पूरा हो जाने के तुरत बाद कर्नाटक राज्य में रह रहे बेघर लोगों को स्थायी रैनबसेरा मुहैया करने के लिए टोस ढंग से प्रयास शुरू कर दिये जाएंगे।

### **केरल राज्य**

केरल राज्य की ओर से हाजिर विद्वान अधिवक्ता ने कहा कि केरल में बेघरों की कोई वैसी समस्या नहीं है। याचिकाकर्ता के अधिवक्ता ने कहा कि केरल राज्य पर रिपोर्ट दाखिल करने के लिए उन्हें कुछ समय दिया जाए। रिपोर्ट दायर करने के लिए उन्हें दो महीने का समय दिया जाता है।

### **महाराष्ट्र राज्य**

महाराष्ट्र राज्य की ओर से हाजिर अधिवक्ता ने कहा कि सरकार सैद्धांतिक रूप से सहमत है कि बेघरों को आश्रय मुहैया किया जाना चाहिए। कैसे किया जाए इस पर विचार चल रहा है। सरकार के निर्णय को बताने के लिए उन्होंने चार सप्ताह का समय मांगा। चार सप्ताह बाद इस मामले को रखा जाए।

### **पंजाब राज्य**

राज्य के फ़ैसले से अवगत कराने के लिए पंजाब राज्य के अधिवक्ता ने चार सप्ताह का समय मांगा जो उन्हें दिया जाता है। मामले को चार सप्ताह के बाद रखा जाए।

### **राजस्थान राज्य**

राजस्थान राज्य के अधिवक्ता ने हलफनामा दायर किया जिसमें सरकार द्वारा जारी आदेश दिनांक 07 दिसम्बर 2009 का हवाला देते हुए कहा गया है कि तमाम नगरनिगमों सहित राज्य के सभी शहरी निकायों को निर्देश दिया गया है कि वे अपने अपने क्षेत्र में रैनबसेरों का निर्माण कराएं। हलफनामे में यह भी कहा गया है कि राज्य भर की नगरपालिकाओं के अंतर्गत वर्तमान में 240 रैनबसेरे चल रहे हैं। हलफनामे में यह भी कहा गया है कि बेघरों को आश्रय मुहैया करने के लिए नये दिशा निर्देश तैयार कर लिए गए हैं जिसमें कहा गया है कि आश्रय मुहैया करने का मतलब यह नहीं कि सिर्फ ठंड की रातें गुजारने का इंतजाम किया जाए बल्कि गर्मी के दिनों में जब राज्य का तापमान 50 डिग्री के करीब पहुंच जाता है तब भी उनके लिए इंतजाम होना चाहिए। दिशा निर्देश में विस्तार से कहा गया है कि राज्य इस बात की गारंटी लेता है कि वह उन बसेरों में बुनियादी आराम की तमाम जरूरी चीजें



जैसे कि पीने का साफ पानी वगैरह का पुख्ता इंतजाम करेगा व्यक्ति की गरीमा को कोई ठेस न पहुंचे। बेघरों के लिए तैयार दिशा निर्देश उन्होंने सुपुर्द किये।

### **सिक्किम राज्य**

सिक्किम राज्य की ओर से 31 मार्च 2010 को एक हलफनामा दायर किया गया था जिसमें कहा गया था कि शहरी बेघरों को आश्रय देने हेतु राज्य सरकार ने 52 युनिटों के निर्माण का काम शुरू कर दिया है और अब बचकर सब लगभग पूरा होने वाला है। अभी क्या स्थिति है इस पर रिपोर्ट देने के लिए हम सिक्किम राज्य को दो महीने का समय देते हैं।

### **तमिलनाडु राज्य**

तमिलनाडु राज्य की ओर से अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल श्री मोहन पारासरन ने कहा कि राज्य सैद्धांतिक रूप से मानता है कि बेघरों के लिए स्थायी रैनबसेरों का इंतजाम किया जाना चाहिए और फिर उन्होंने उपयुक्त हलफनामा दायर करने के लिए कुछ समय मांगा। चार सप्ताह का समय उन्हें दिया गया। चार सप्ताह बाद मामले को सुनवायी हेतु रखा जाए।

### **उत्तरप्रदेश राज्य**

उत्तरप्रदेश राज्य की ओर से हाजिर अधिवक्ता श्री प्रमोद स्वरूप ने कहा कि राज्य सैद्धांतिक रूप से सहमत है कि कोर्ट के आदेश का पालन किया जाए और इसीलिए कोर्ट के आदेश का अनेपालन करते हुए सात स्थायी और एक अस्थायी रैनबसेरे का निर्माण कर लिया गया है और बाकी कचे बसेरों का निर्माण कार्य जल्द से जल्द पूरा कर लिया जाएगा। हम चाहेंगे कि उत्तरप्रदेश राज्य वर्तमान में क्या स्थिति है इसकी रिपोर्ट चार सप्ताह के भीतर कोर्ट में दायर करें।

### **पश्चिम बंगाल राज्य**

पश्चिम बंगाल के अधिवक्ता ने कहा कि उन्होंने कम से कम तीन बार पत्र लिख कर राज्य के मुख्य सचिव और साथ ही नोडल ऑफिसर से इस संबंध में जानकारी देने को कहा लेकिन अभी तक उनकी ओर से कोई जवाब नहीं आया है। सुनवायी की अगली तारीख पर हम चाहेंगे कि अगर उस दिन तक हलफनामा दायर नहीं किया जाता है तो राज्य के मुख्य सचिव और नोडल ऑफिसर दोनों कोर्ट में उपस्थित रहेंगे।

### **संघ शासित क्षेत्र चंडीगढ़**

कोर्ट के आदेश दिनांक 05 मई 2010 के बावजूद चंडीगढ़ सरकार ने हलफनामा दायर नहीं किया। हलफनामा दायर करने का एक और मौका हम संघ शासित क्षेत्र चंडीगढ़ को देते हैं। चार सप्ताह के अंदर हलफनामा दायर कर दिया जाए और अगर ऐसा नहीं किया जाता है तो सुनवायी की अगली तारीख के दिन चंडीगढ़ के मुख्य सचिव कोर्ट में उपस्थित रहेंगे।

### **राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली की सरकार**

अप्रैल 2010 में दायर अपने अंतिम हलफनामे में राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली की सरकार ने कोर्ट को आश्वस्त किया था कि पर्याप्त संख्या में स्थायी रैनबसेरों का निर्माण किया जाएगा और जितना संभव होगा सुविधायें भी दी जाएंगी। हम उम्मीद करते हैं कि सरकार 31 अक्टूबर 2010 तक किसी भी हाल में तमाम बचे हुए रैनबसेरों का निर्माण अवश्य करा लेगी क्योंकि फिर जाड़े के मौसम की शुरूआत हो जाती है। अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल ने वादा किया कि वे चार सप्ताह के अंदर एक विस्तृत हलफनामा दायर करेंगे।

### मध्य प्रदेश राज्य

राज्य की ओर से उपस्थित अधिवक्ता ने कहा कि कोर्ट को ताजा स्थितियों से अवगत कराने हेतु स्टेटस रिपोर्ट दायर करने के लिए चार सप्ताह का समय चाहिए जो उन्हें दे दिया गया। चार सप्ताह के बाद मामले को सुनवायी हेतु रखा जाए।

### हरियाणा राज्य

एक बार मुकदमे की पुकार हुई लेकिन कोई उपस्थित नहीं हुआ तो उसे पास ओवर दे दिया गया और सूचीबद्ध दूसरे मुकदमों की सुनवायी की जाने लगी और जब सबकी सुनवायी कर ली गयी तो फिर इस मुकदमे को दूसरी बार पुकारा गया। हरियाणा राज्य की ओर से कोई भी उपस्थित नहीं हुआ और न 05 मई 2010 के बाद कोई हलफनामा ही उनकी ओर से दायर किया गया है जैसा कि कोर्ट ने आदेश दिया था। आगे भी अगर हलफनामा दायर नहीं किया जाता है तो हम चाहेंगे कि अगली तारीख पर सुनवायी के दौरान राज्य के मुख्य सचिव जरूर उपस्थित रहें।

### उड़ीसा राज्य

एक बार मुकदमे की पुकार हुई लेकिन कोई उपस्थित नहीं हुआ तो उसे पास ओवर दे दिया गया और सूचीबद्ध दूसरे मुकदमों की सुनवायी की जाने लगी और जब सबकी सुनवायी कर ली गयी तो फिर इस मुकदमे की दूसरी बार पुकार हुई। राज्य की ओर से कोई भी उपस्थित नहीं हुआ और न 05 मई 2010 के बाद कोई हलफनामा ही उनकी ओर से दायर किया गया है जैसा कि कोर्ट ने आदेश दिया था। अगर आज से चार सप्ताह के अंदर पहले दिये गये निर्देश के अनुसार हलफनामा दायर नहीं किया जाता है तो हम चाहेंगे कि अगली तारीख पर मुकदमे की सुनवायी के दौरान राज्य के मुख्य सचिव कोर्ट में उपस्थित रहें।

वे सभी राज्य जिन्हें कि 05 मई 2010 के आदेश के मुताबिक हलफनामा दायर करना था और जिन्होंने ऐसा नहीं किया है उन्हें एक मौका ओर दिया जाता है किवे आज से चार सप्ताह के अंदर हलफनामा दायर कर दें।

31.08 2010 को मुकदमे को सुनवायी हेतु प्रस्तुत किया जाए।

### आइ.ए. संख्या 98

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, भारत सरकार की ओर से यह याचिका दायर की गयी है जिसमें निम्नलिखित निर्देश देने की मांग की गयी है -

1. इस कोर्ट के आदेश दिनांक 20 नवम्बर 2007 के पैरा 15 में वर्णित शर्तों के मुताबिक भारत संघ को जननी सुरक्षा योजना को चालू रखने की अनुमति दी जाए और मौजूदा दिशा निर्देश को ध्यान में रखते हुए कहा जाए कि राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना की सभी प्रमुख विशेषताओं को जननी सुरक्षा योजना में पूरी तरह से समाहित कर लिया गया है,
2. आदेश दिनांक 20 नवम्बर 2007 के पैरा 14बी में जो आदेश अंतर्निहित है उसमें बदलाव लाया जाए और भारत संघ को अनुमति दी जाए कि वह वैसी गर्भवती महिलाओं को जो घर में ही बच्चा पैदा करती हैं और अगर वे 19 साल से ऊपर हैं तो उन्हें दो जीवित बच्चा पैदा करने तक सहयोग के तौर पर उन्हें 500 रुपए मुहैया कर सके,
3. प्रसव से 8-12 सप्ताह पूर्व की जगह प्रसव के बाद के दिनों में जननी सुरक्षा योजना की व्यवस्था को चालू रखने की अनुमति दी जाए।

नोटिस जारी किया जाता है। जो इस मुकदमे में याचिकाकर्ता नहीं हैं वे भी चाहें तो चार सप्ताह के भीतर इस याचिका का जवाब दे सकते हैं। सुनवायी की अगली तारीख 31.08 2010 तय की जाती है।

**आइ.ए. संख्या 90**

27 जुलाई 2010 को सुनवायी हेतु रखा जाए।

**न्यायाधीश वधवा की रिपोर्ट**

अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल श्री मोहन पारासरन ने वादा किया कि वे सुनवायी की अगली तारीख 27 जुलाई 2010 को न्यायाधीश वधवा द्वारा तैयार की गयी पूरी रिपोर्ट कोर्ट के सामने रखेंगे।

**आइ.ए. संख्या 103**

नोटिस जारी किया जाता है। और अगर कोई जवाब दिया जाता है तो वह सुनवायी की अगली तारीख 27 जुलाई 2010 के पहले जरूर दाखिल कर दिया जाए।

वरीष्ठ अधिवक्ता श्री कॉलीन गॉन्साल्विस ने हमारा ध्यान खींचते हुए कहा कि आयुक्त ने तीन रिपोर्ट दायर किये हैं, वे हैं- सूखा पर संलेख दिनांक 26 सितम्बर 2009, भुखमरी पर संलेख दिनांक 26 सितम्बर 2009 और यूएनडीएफ रिपोर्ट के साथ बिहार में आयी बाढ़ पर संलेख। अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल श्री मोहन पारासरन ने अनुरोध किया कि जवाब देने के लिए उन्हें कुछ समय चाहिए। चार सप्ताह के अंदर वे अपना जवाब दायर कर सकते हैं।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का अभिलेख**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**  
(ऑफिस रिपोर्ट के साथ)

रिट याचिका संख्या 196/2001 में दाखिल आइए संख्या 90, 93, 102 और 103 की भी साथ में सुनवायी (सर्वोच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त न्यायाधीश डीपी वधवा की रिपोर्ट और महाराष्ट्र राज्य की ओर से अनुमति की प्रार्थना और पश्चिम बंगाल एमआर डीलर्स और ऑल बंगाल प्राइस शॉप डीलर्स वेलफेयर्स एसोसिएशन की तरफ से बदलाव, निर्देश और हस्तक्षेप करने के लिए)

साथ में आइए संख्या 104 एवं 105 (नाम जोड़ने और ओटी न दायर करने की छूट के लिए)

**दिनांक 27 जुलाई 2010** सुनवायी के लिए मामला आज प्रस्तुत किया गया।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी

माननीय न्यायाधीश दीपक वर्मा

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

दिव्य ज्योति, अधिवक्ता

ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसले दिये :

**आदेश**

याचिकाकर्ता की ओर से वरिष्ठ अधिवक्ता कॉलिन गोन्साल्विस एवं भारत सरकार की ओर से अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल मोहन पारासरन को सुना।

विषय के विभिन्न पहलुओं पर चर्चा हुई साथ ही न्यायाधीश वधवा की अध्यक्षता में गठित केंद्रीय निगरानी कमेटी की रिपोर्ट में की गयी अनुसंशा और भारत सरकार के खाद्य सचिव द्वारा तैयार किये गये नोट पर भी विचार किया गया।

आम शिकायत है कि गरीबी रेखा से नीचे के लोगों (संक्षेप में बीपीएल) को सार्वजनिक वितरण प्रणाली (संक्षेप में पीडीएस) का फायदा नहीं मिल पा रहा है। इसकी मुख्य वजह यह है कि ज्यादातर जगहों पर गरीबी रेखा से ऊपर के लोग भी पीडीएस से अनाज उठाने के हकदार हैं इसलिए यह जरूरी है कि गरीबी रेखा से

ऊपर के लोगों को पीडीएस से बाहर रखा जाए पूरा फायदा गरीबी रेखा से नीचे के लोगों को उठाने दिया जाए। बीपीएल के दायरे को बढ़ाकर सभी को इसमें शामिल कर लेना चाहिए। सरकार तय कर सकती है कि कितनी आय तक के लोग इसका फायदा उठा सकते हैं। सरकार कोई और तरीका भी अपना सकती है और फिर वैसे लोगों का चयन किया जा सकता है जिन्हें एपीएल वालों के मुकाबले इसकी कहीं ज्यादा जरूरत है। दूसरे यह कि न्यायाधीश वधवा ने 11 राज्यों पर जो अपनी रिपोर्ट दी है और तमिलनाडु पर भी रिपोर्ट का जो एक अंश है उससे पता चलता है कि भ्रष्टाचार और हेराफेरी एक ऐसी चीज है जिसे पीडीएस के मामले में सभी जगह समान रूप से व्यापक तौर पर देखा जा सकता है। उनके अनुसार इस भ्रष्टाचार को दूर करने के लिए जरूरी है कि इस पूरी प्रणाली का कम्प्यूटरीकरण कर दिया जाए। हम चाहेंगे कि विभिन्न बिंदुओं पर भारत संघ के खाद्य एवं जन वितरण सचिव दो सप्ताह के अंदर अपने विचार प्रकट करें :

1. गरीबी रेखा से ऊपर के लोगों को सार्वजनिक वितरण प्रणाली की मिलने वाली सुविधा क्यों नहीं बंद कर दी जाए?
2. चोरी और भ्रष्टाचार पर रोक लगाने के लिए क्यों नहीं पूरी सार्वजनिक वितरण प्रणाली का कम्प्यूटरीकरण प्राथमिकता के स्तर पर किया जाए।
3. भारत संघ एक सॉफ्टवेयर तैयार करे जिस सॉफ्टवेयर का इस्तेमाल सारे राज्यों द्वारा किया जाए।
4. भारत संघ कम्प्यूटरीकरण का काम किसी विशेषज्ञ एजेंसी जैसे कि यूनिक आइडेंटिफिकेशन ऑथोरिटी ऑफ इंडिया या इसी तरह की किसी दूसरी विश्वसनीय एजेंसी की सलाह पर करे।
5. सरकार इस बिंदु पर भी विचार करे कि सस्ते गल्ले की दुकानें निजी व्यक्तियों को देने की जगह इन्हें संचालित करने का जिम्मा राज्य जन भंडारण निगमों या राज्य सरकार के किसी अन्य निगमों को दे दे।
6. सरकार इस पर भी विचार करे कि राशन या दूसरे सामान कार्ड के आधार पर देने की जगह परिवार के सदस्यों की संख्या के आधार पर दे। जैसे कि परिवार में अगर एक ही सदस्य है तो उतने ही भर उसे राशन मिले और परिवार में अगर पांच लोग हैं तो उसे उस व्यक्ति के मुकाबले पांच गुणा राशन मिले। राज्य सरकार चाहे तो अधिकतम सीमा निर्धारित कर सकता है।
7. एक ऐसे देश में जहां लोग वास्तव में भूख में जी रहे हैं, वहां अगर अनाज का एक दाना भी बर्बाद किया जाता है तो यह अपराध है। सरकार द्वारा जो अधिकारिक बयान दिये गए हैं उससे पता चलता है कि बड़ी मात्रा में अनाज यहां बर्बाद हो रहा है। सरकार को चाहिए कि वह पर्याप्त संख्या में गोदामों कर निर्माण कराये या लंबे समय तक अनाज रखे जा सकने की सुविधा पर ध्यान दे। अल्पकालीक व्यवस्था के तौर पर वे किराये पर भी गोदामों को ले सकते हैं या अनाज को बचाने के लिए वाटरप्रूफ टेंट भी लगाया जा सकता है। चाहे जो भी हो लेकिन पूरी कोशिश होनी चाहिए कि अनाज का एक दाना भी बर्बाद न हो।
8. न्यायाधीश वधवा की रिपोर्ट के मुताबिक यहां हर चरण पर चोरी है। इसलिए बहुत सारे चरणों से बचते हुए भारत सरकार को चाहिए कि वह इस पर विचार करे कि अनाज भारतीय खाद्य निगम के गोदामों से निकले तो कैसे सीधे राशन दुकानों पर पहुंचे।
9. सार्वजनिक वितरण प्रणाली से जुड़े सभी लोगों को निश्चित रूप से जवाबदेह माना जाना चाहिए और वैसे लोग जो इस व्यवस्था का दुरुपयोग करते पाये जाते हैं या वैसे कर्मचारी जो भ्रष्ट या अनुचित कार्यवाइयों में लिप्त पाये जाते हैं पर आपराधिक मुकदमा चलाने के साथ सरकार कठोर कार्यवाइ करने पर भी विचार करे।
10. राष्ट्रीय सलाह परिषद की अनुशंसाओं पर सरकार को निश्चित रूप से ध्यान देना चाहिए।

दिनांक 10. 01. 2008 को इस कोर्ट ने बीपीएल और अंत्योदय अन्न योजना श्रेणी के कार्डधारियों के लिए 35 किलोग्राम की सीमा तय की थी। इस आदेश का पालन किया जा रहा है या नहीं, हम केंद्रीय खाद्य सचिव से इस सवाल का जवाब चाहते हैं। वे आज से दो सप्ताह के अंदर अपना जवाब दायर कर दें।

याचिकाकर्ता की ओर से उपस्थित वरिष्ठ अधिवक्ता ने कहा कि बड़ी मात्रा में अनाज बाहर पड़ा बर्बाद हो रहा है क्योंकि सरकार के पास अनाज भंडारण की कोई सुविधा नहीं है। सरकार इस पर विचार करे कि जिन्हें इसकी जरूरत है उनके बीच वह इसे बांट दे।

कहा गया कि न्यायाधीश वधवा ने विभिन्न राज्यों को लेकर 14 रिपोर्ट दायर किये हैं। राज्य सरकारें अगर चाहें तो 10 अगस्त 2010 तक इसका जवाब दे दें और अपने जवाब की अग्रिम कॉपी याचिकाकर्ता के अधिवक्ता और भारत के अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल को अवश्य दें।

मामले को 12 अगस्त 2010 को सुनवायी हेतु रखा जाए।

#### **आइ.ए. संख्या 104**

नोटिस जारी किया जाता है। प्रतिवादी-राज्य की ओर से उपस्थित अधिवक्ता ने नोटिस स्वीकार किया और वादा किया कि दस दिनों के भीतर वह अपना जवाब दे देंगे।

दूसरे मामलों के साथ इसे भी 12 अगस्त 2010 को सुनवायी हेतु रखा जाए।

#### **आइ.ए. संख्या 93**

यह याचिका मणिपुर राज्य की आर से दायर किया गया है और इसकी एक कॉपी याचिकाकर्ता के अधिवक्ता को दे दिया गया है जो 10 अगस्त 2010 को या इसके पहले ही अपना जवाब दायर कर देंगे।

छूसरे मामलों के साथ इसे भी 12 अगस्त 2010 को सुनवायी हेतु रखा जाए।

अन्य आइए याचिकाओं को भी 12 अगस्त 2010 को सुनवायी हेतु रखा जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का अभिलेख**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

(सर्वोच्च न्यायालय के पूर्व न्यायाधीश डीपी वधवा द्वारा दायर रिपोर्ट के मुतल्लिक)

रिट याचिका संख्या 196/2001 में दायर की गयी याचिकाएं आइए संख्या 90, 93, 102-105 (प्रतिवादी संख्या 17 यानी कि महाराष्ट्र राज्य की तरफ से अनुमति के लिए, और पश्चिम बंगाल एमआर डीलर्स और ऑल बंगाल प्राइस शॉप डीलर्स वेलफेयर्स एसोसिएशन की तरफ से बदलाव, निर्देश और हस्तक्षेप करने के लिए, नाम जोड़ने और ओटी न दायर करने की छूट के लिए)

आइए संख्या 104 एवं 105 (नाम जोड़ने और ओटी न दायर करने की छूट के लिए)

**दिनांक 12 अगस्त 2010** याचिका/आवेदन वगैरह सुनवायी के लिए आज प्रस्तुत

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी

माननीय न्यायाधीश दीपक वर्मा

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसले दिये

**आदेश**

इस कोर्ट के आदेश का अनुपालन करते हुए नयी दिल्ली स्थित खाद्य, जन वितरण और उपभोक्ता मामलों का मंत्रालय, भारत सरकार की सचिव श्रीमती अलका सिसोही ने एक विस्तृत हलफनामा दायर किया जिसे कोर्ट में हमलोगों को अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल ने सौंपा। अपने अंतिम आदेश में हमलोगों ने जो सवाल उठाये थे उन सभी का साफ जवाब देने की गंभीर कोशिश की गयी है इसमें। याचिकाकर्ता, डीलरों के एसोसियेशन और राज्य सरकारों के अधिवक्ता अगर चाहें तो इस हलफनामे का जवाब आज से एक सप्ताह के भीतर दे सकते हैं।

कोर्ट के इस सवाल के जवाब में कि गरीबी रेखा से ऊपर के लोगों को दी जाने वाली सार्वजनिक वितरण प्रणाली की सुविधाएं बेद कर दी जाए हलफनामे में विस्तार से कहा गया है कि अंत्योदय अन्न योजना और गरीबी रेखा से नीचे के सभी लोगों को अनाज मुहैया कर दिये जाने के बाद जो अनाज बचता है उसे राज्यों को दे दिया जाता है कि वे उसे गरीबी रेखा से ऊपर के लोगों के बीच उस अनाज को वितरित कर दें। ठीक यही बात कोर्ट के मन में भी थी जब वह पिछला आदेश पारित कर रहा था।

हलफनामे में यह भी कहा गया है कि भारत संघ प्रत्येक परिवार 35 किलोग्राम के हिसाब से राज्यों को अनाज का आवंटन कर रहा है।

पिछले आदेश में कोर्ट ने कहा था कि भ्रष्टाचार और चोरी को रोकने के उपाय को प्राथमिकता देते हुए पूरी प्रणाली का कम्प्यूटरीकरण किया जाना जरूरी है। कोर्ट ने यह भी कहा था कि भारत सरकार को चाहिए कि वह सभी राज्यों के लिए एक सॉफ्टवेयर विकसित करे। उसी आदेश में यह भी कहा गया था कि सरकार कम्प्यूटरीकरण का काम विशेषज्ञ एजेंसियों जैसे कि युनिक आइडेंटिफिकेशन ऑथोरिटी ऑफ इंडिया या इसी तरह की कोई दूसरी एजेंसी से कराए। इन सवालों का जवाब देते हुए हलफनामे में कहा गया कि खाद्य एवं आपूर्ति विभाग ने लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (संक्षेप में टीडीपीएस) का पूरी तरह से कम्प्यूटरीकरण करने के लिए कुछ जरूरी कदम उठाये हैं।

टीडीपीएस को कम्प्यूटरीकृत करने के लिए एक नीतिगत योजना अगस्त 2009 में ही बना ली गयी थी और इसे लागू करने के लिए चार पायलट राज्यों मसलन आंध्रप्रदेश, असम, छत्तीसगढ़ और दिल्ली में से प्रत्येक के तीन तीन जिलों का चुनाव कर लिया गया है जहां से अनाज से भरे बोरो को छत्तीसगढ़ के एक जिले में भेजने का प्रयोग किया जाएगा।

संघ शासित क्षेत्र चंडीगढ़ और हरियाणा के लिए स्मार्ट कार्ड के आधार पर टीडीपीएस उपभोक्ता वस्तुओं के वितरण की पायलट योजना को मंजूरी दे दी गयी है। नेशनल इनफॉर्मेटिक सेंटर ने भारतीय खाद्य निगम के लिए खाद्य पदार्थ के प्रबंधन हेतु एकीकृत सूचना प्रणाली विकसित की है। परियोजना का उद्देश्य यह है कि किसी भी समय भारतीय खाद्य निगम को अनाज संबंधी सूचना ऑनलाइन दी जा सके।

हलफनामे में यह भी कहा गया है कि यह कि देश भर के 35 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों, छह सौ से ज्यादा जिलों फिर उन जिलों के प्रमण्डल/प्रखंड/तहसील तक के गोदामों और पांच लाख से ज्यादा सस्ते गल्ले की दुकानों तक और वह भी भिन्न वातावरणों में सूचना संचार प्रौद्योगिकी का समाधान लागू करना थोड़ा जटिल काम है। प्रक्रिया एवं अभ्यास, निपुण लोगों की टीम और इ-तत्परता में एक राज्य दूसरे राज्य से और यहां तक कि एक ही राज्य के विभिन्न जिले एक दूसरे से एकदम भिन्न होते हैं। हलफनामा में यह भी कहा गया है कि 09 अगस्त 2010 को महानिदेशक, नेशनल इन्फार्मेटिक सेंटर की अध्यक्षता में एक टास्क फोर्स का गठन कर लिया गया है जिसमें सूचना एवं प्रौद्योगिकी विभाग, भारतीय युनिक आइडेंटिफिकेशन ऑथोरिटी, क्षाद्य एवं आपूर्ति विभाग, भारतीय खाद्य निगम के प्रतिनिधि और चुने हुए राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों के खाद्य सचिवगण उस टास्क फोर्स के सदस्य रहेंगे। टास्क फोर्स को यह जवाबदेही दी गयी है कि वह पता चलाये कि मौजूदा परियोजना का एकीकरण कैसे संभव है और यह भी सुझाव देने के लिए कहा गया कि युनिक आइडेंटिफिकेशन ऑथोरिटी का सटीक इस्तेमाल कैसे संभव है।

सैद्धान्तिक रूप से भारत सरकार इस बात पर सहमत है कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली का पूरी तरह से कम्प्यूटरीकरण किया जाना चाहिए जिसका मतलब हुआ कि भारतीय खाद्य निगम के गोदामों से लेकर अंतिम छोर पर खड़े लाभार्थी तक सब का कम्प्यूटरीकरण ताकि पूरी सार्वजनिक वितरण प्रणाली में शत-प्रतिशत पारदर्शिता सुनिश्चित किया जा सके।

इस संबंध में एक विस्तृत रिपोर्ट दायर करने के लिए अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल श्री पारासरन ने थोड़ा समय मांगा।

मामले की जरूरत को ध्यान में रखते हुए हम भारत सरकार से अनुरोध करते हैं कि वह इस पूरी प्रक्रिया को तेज करे और एक विस्तृत रिपोर्ट इस कोर्ट में जल्द से जल्द देने की कोशिश करे और किसी भी सूत्र में आज से छह सप्ताह के भीतर रिपोर्ट जरूर दायर कर दिया जाना चाहिए। भारत सरकार अगर चाहे तो अपनी इच्छानुसार किसी संगठन या एजेंसी की मदद इस काम में ले सकती है।



भारत संघ को चाहिए कि वह देश की खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करे। यह देखते हुए कि रिकार्ड मात्रा में प्राप्त अनाज को भारत संघ न संरक्षित कर पा रही है और न उसका भंडारण ही कर पा रही है, उचित यही होगा कि भारत संघ इस समस्या को दूर करने के लिए कुछ दीर्घकालीन और कुछ अल्पकालीन तरीके अपनाये।

स्थायी निदान तो यही है कि सरकार पर्याप्त संख्या में गोदामों का निर्माण कराये। प्रत्येक राज्य में भारतीय खाद्य निगम का एक बड़ा गोदाम बनाने पर भी भारत संघ विचार कर सकता है और इस संभावना पर भी विचार करे कि अगर हर जिले में नहीं तो कम से कम हर प्रमण्डल में क्या एक गोदाम बनवाया जा सकता है।

इसी तरह से भारत संघ सड़ रहे अनाज की समस्या को दूर करने के लिए कुछ अल्पकालीन तरीकों पर भी विचार कर सकती है जैसे कि-

- अ. गरीबी रेखा से नीचे के लोगों को आवंटित किये जाने वाले अनाज की मात्रा में बढ़ोतरी कर दे;
- ब. महीने के तीसों दिन सस्ते गल्ले की दुकानों को खुला रखे; और
- स. जरूरतमंद लोगों के बीच बेहद कम कीमत पर या बिल्कुल मुफ्त अनाज वितरित कर दे।

सार्वजनिक वितरण प्रणाली को मजबूत करना होगा खास कर देश के वैसे इलाकों में जहां आदीवासी रहते हैं या वैसे इलाके जो अक्सर सूखा के चपेट में रहते हैं। याचिकाकर्ता के अधिवक्ता ने कहा कि हालांकि भारत संघ ने गरीबी रेखा से नीचे के प्रति परिवार 35 किलोग्राम अनाज के हिसाब से आवंटन किया है लेकिन राज्य सरकारें उसी अनुपात में अनाज का वितरण नहीं कर रही हैं। हम चाहेंगे कि राज्य सरकारें इस मामले में एक सप्ताह के भीतर अपना जवाब कोर्ट को दे।

अगली तारीख पर सुनवायी के पहले दाखिल की गयी सारी याचिकाओं पर आज ही बहस खत्म हो जानी चाहिए।

भारत संघ के हलफनामे का जवाब अगर कोई दायर करता है तो वह एक सप्ताह के अंदर करे। और उसका पुनरुत्तर उसके बाद एक सप्ताह के भीतर दायर कर दिया जाए।

अगले निर्देश के लिए इस याचिका को सुनवायी हेतु 31.08 2010 को रखा जाय।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का उल्लेख**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**

( भारत के सर्वोच्च न्यायालय के पूर्व न्यायाधीश डीपी वधवा द्वारा दी गयी रिपोर्ट के मुतल्लिक ) साथ में रिट याचिका संख्या 196/2001 में दायर आईए संख्या 90, 93, 102-103 (प्रतिवादी संख्या 17 महाराष्ट्र राज्य की ओर से अनुमति, संशोधन एवं निर्देश, पश्चिम बंगाल एमआर डीलर्स और ऑल बंगाल प्राइस शॉप डीलर्स वेलफेयर्स एसोसिएशन की तरफ से उन्हें पार्टी बनाये जाने और ओटी दाखिल करने से छुटकारा के लिए)

**साथ में** आईए संख्या 104 और 105 (शामिल किये जाने और ओटी दाखिल करने से छुटकारा के लिए)  
और रिट संख्या (दीवानी) 277/2010 (ऑफिस रिपोर्ट के साथ)

**दिनांक 31 अगस्त 2010**

सभी याचिका/प्रतिवेदन की सुनवायी के लिए आज मामला प्रस्तुत

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भंडारी

माननीय न्यायाधीश दीपक वर्मा

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

दिव्य ज्योति, अधिवक्ता

ज्योति मेंदिस्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसला सुनाया

**आदेश**

याचिकाकर्ता के अधिवक्ता श्री कॉलिन गोन्साल्विस और अतिरिक्त सॉलिसीटर जनरल श्री मोहन पारासरण को हमलोगों ने थोड़े विस्तार से सुना। कोर्ट के आयुक्त की रिपोर्ट के मुताबिक 50000 मिट्रिक टन गेहूं बर्बाद हो चुका है और यह इंसान के खाने के योग्य नहीं रहा।

उन्होंने आगे कहा कि प्राप्त किये गये लाखों मिट्रिक टन गेहूं को भी अरक्षित पड़े हुए हैं। हम चाहेंगे कि केंद्र सरकार हमें सूचित करे कि प्राप्त किये गये उन लाखों टन गेहूं को बचा कर रखने के क्या उपाय किये गये हैं।

भारतीय खाद्य निगम आकलन करे कि उसके गोदामों की क्या क्षमता है और वह उतना ही अनाज प्राप्त करे जितने को वह भलीभांती अपने गोदामों में रख सकता है।

कॉलिन गोन्साल्विस ने यह भी कहा कि यह देखते हुए कि सरकार ने काफी मात्रा में अनाज की प्राप्ति की है, वह प्रत्येक कार्डधारी को 35 किलोग्राम अनाज मुहैया करे।

श्री गोन्साल्विस ने आगे कहा कि वैसे नागरिक जो अंत्योदय अन्न योजना की श्रेणी में आते हैं उन्हें तीन रुपये किलो चावल और दो रुपये किलो गेहूं दिया जाए। उन्होंने यह भी सुझाव दिया कि अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और अन्य कमजोर तबके के लोगों को भी रियायती दरों पर अनाज मुहैया किया जाना चाहिए।

श्री गोन्साल्विस ने हमारा ध्यान आदेश दिनांक 19 अगस्त 2005 की तरफ खींचा जिसमें कहा गया था कि अंत्योदय अन्न योजना का विस्तार करते हुए इसके अंतर्गत निम्नलिखित लोगों को भी शामिल कर लिया जाए— भूमिहीन कृषि मजदूर, सीमांत किसान, ग्रामीण शिल्पकार/दस्तकार, झुग्गीझोपड़ी वासी, ग्रामीण या शहरी कहीं भी अनौपचारिक सेक्टर में दिहाड़ी पर काम करने वाले मजदूर, ऐसा परिवार जिसकी मुखिया बिधवा है या बीमार/ विकलांग/साठ साल से ऊपर का आदमी हो और जिसकी कोई निश्चित आय न हो या समाज का कोई सहारा नहीं हो, बिना परिवार या सामाजिक सहारा या आय के बिना किसी निश्चित स्रोत के अकेली महिला या अकेला पुरुष और सभी आदिम जनजाति के लोग। इन सबको भी 35 किलोग्राम अनाज रियायती दरों पर दिया जाना चाहिए।

श्री गोन्साल्विस ने आगे निवेदन किया कि देश के निर्धनतम 150 जिलों के लोगों का भी रियायती दरों पर 35 किलोग्राम अनाज दिया जाना चाहिए।

उड़ीसा राज्य की अपनी रिपोर्ट में न्यायाधीश वधवा ने उल्लेख किया है कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अनाज को आढ़तियों तक पहुंचाने पर मुख्य रूप से जोर रहता है। इस व्यवस्था को तुरंत खत्म कर दिया जाना चाहिए। राज्य निगमों के पास पर्याप्त जगह है अनाज रखने को और उसके पास पर्याप्त भण्डार है भी। निगमों ने अपने कुछ गोदामों को आढ़तियों को दे दिया है। पंचायत राज विभाग के पास 15 मिट्रिक टन की क्षमता वाले छह गोदाम और 1000 मिट्रिक टन की क्षमता वाले 300 गोदाम हैं। जरूरत पड़ने पर पंचायत राज विभाग और नगर विकास विभाग के पास और गोदाम हो सकते हैं। इस सुझाव पर भारत सरकार निश्चित रूप से विचार करे और सुनवायी की अगली तारीख पर अपने विचार से अवगत कराये।

खाद्य आयुक्त की रिपोर्ट के अनुसार लाखों फर्जी कार्ड हैं जिन पर अनाज उठाया जा रहा है। हाल में टाइम्स ऑफ इंडिया में छपी एक रिपोर्ट के अनुसार केवल उड़ीसा राज्य में ढाई लाख फर्जी कार्ड मौजूद हैं। अखबार में विज्ञापन छपवा कर एक चेतावनी जारी कर सभी फर्जी कार्डधारियों से कहा जाना चाहिए कि वे किसी भी सूरत में विज्ञापन छपने की तारीख से दो सप्ताह के अंदर अपने फर्जी कार्ड सौंप दें अन्यथा उनके खिलाफ आपराधिक मुकदमा दर्ज किया जाएगा। भ्रष्टाचार को बर्दास्त न करने की संस्कृति हमें विकसित करनी होगी। जबतक कि फौरी और जरूरी कदम नहीं उठाये जाते हैं निर्धनतम लोगों तक फायदा नहीं पहुंचेगा जबकि ये लोग वैधानिक रूप से अनाज पाने के हकदार हैं। हम यह जरूर सुनिश्चित करें कि प्रत्येक गरीब को दिन में दो बार भरपेट भोजन मिले।

बेहतर यही है कि गरीबी रेखा से ऊपर की श्रेणी को एकदम से समाप्त कर देना चाहिए। और अगर यह संभव नहीं है तो सरकार को चाहिए कि वह सिर्फ उन्हीं परिवारों को इसमें शामिल करें जिनकी सलाना कमाई दो लाख से कम हो। हमें यह समझ से परे लगता है कि दो लाख से ऊपर की कमाई वाले परिवार को भी सब्सिडीकृत अनाज दिया जाए। हम चाहते हैं कि भारत सरकार एक ताजा सर्वेक्षण करवाए और एपीएल, बीपीएल और एएवाई श्रेणियों के नागरिकों की मुकम्मल तस्वीर पाने की कोशिश करे। जल्द से जल्द इस सर्वेक्षण को पूरा कर लेना चाहिए। सर्वेक्षण की जरूरत इसलिए है ताकि एपीएल, बीपीएल और एएवाई श्रेणियों में आने वाली लक्षित आबादी की साफ तस्वीर सामने आए।

कुछ राज्य पौष्टिक आटा मुहैया कर रहे हैं जो पोषकीय सुरक्षा भी प्रदान करते हैं। भारत सरकार आटा प्रदान करने पर विचार कर सकती है।

न्यायाधीश वधवा की रिपोर्ट के अनुसार गेहूं की जगह अगर मुहैया करती है तो इससे चोरी और हेराफेरी में भी कमी आएगी। बेहतर होगा कि 2010 के जनसंख्या आकलन के अनुसार आवंटन किया जाए।

अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल श्री पारासरण ने केन्द्र सरकार का विचार जानने के लिए थोड़ा समय मांगा।

रिट याचिका (दीवानी) संख्या 277/2010

नोटिस जारी किया जाता है। अतिरिक्त सॉलीसिटर जनरल ने भारत संघ की तरफ से नोटिस को स्वीकार किया। जवाब अगर उन्हें कुछ देना हो तो यह काम वे सुनवायी की अगली तारीख के पहले वे जरूर कर देंगे।

इस मामले की अगली सुनवाई 06 सितम्बर 2010 को दो बजे फिर की जाएगी।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**कार्यवाही का अभिलेख**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 196/2001**

**पीपल्स यूनिशन फॉर सिविल लिबर्टीज — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**  
**भारत संघ एवं अन्य — प्रतिवादी**  
( ऑफिस रिपोर्ट के साथ )

रिट याचिका संख्या 196/2001 में दाखिल आइए संख्या 90, 93, 98, 102-107 की भी साथ में सुनवायी (सर्वोच्च न्यायालय के सेवानिवृत्त न्यायाधीश डीपी वधवा की रिपोर्ट और प्रतिवादी संख्या 17 महाराष्ट्र राज्य की ओर से अनुमति की प्रार्थना और पश्चिम बंगाल एमआर डीलर्स और ऑल बंगाल प्राइस शॉप डीलर्स वेलफेयर्स एसोसिएशन की तरफ से बदलाव, निर्देश और हस्तक्षेप करने के लिए साथ ही ओटी दायर न करने की छूट हेतु)

**दिनांक 06 सितम्बर 2010** सुनवायी के लिए मामला आज प्रस्तुत किया गया।

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश दलवीर भण्डारी

माननीय न्यायाधीश दीपक वर्मा

**याचिकाकर्ता के लिए**

कॉलिन गोन्साल्विस, वरिष्ठ अधिवक्ता

दिव्य ज्योति, अधिवक्ता

ज्योति मेंदीरत्ता, अधिवक्ता

अधिवक्ताओं को सुनने के बाद कोर्ट ने निम्नलिखित फैसले दिये

**आदेश**

इस कोर्ट द्वारा दिये गये सुझावों के जवाब में आईसी विश्वनाथ, संयुक्त सचिव, भारत सरकार, उपभोक्ता मामलों, खाद्य एवं जन वितरण मंत्रालय के खाद्य एवं जन वितरण विभाग, नयी दिल्ली ने इस कोर्ट में एक विस्तृत हलफनामा दायर किया जिसे रिकार्ड में रख लिया गया।

हम यह देख कर खुश हैं कि भारत संघ ने इस कोर्ट द्वारा दिये गये सुझावों के मद्देनजर तय किया कि वह तात्कालिक आधार पर राज्य सरकारों/संघ शासित क्षेत्रों को छह महीने तक 25 लाख टन चावल/गेहूं की अतिरिक्त मात्रा मुहैया करेगी जो लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अंतर्गत दिये जाने वाले 469.7 लाख टन अनाज के ऊपर होगा। भारत संघ द्वारा दी जाने वाली यह राहत गरीबी रेखा के नीचे जीने वाली आबादी की जरूरतों को काफी हद तक पूरी करेगी।

इस कोर्ट द्वारा दिये गये निर्देश का अनुपालन करते हुए भारत संघ ने प्राप्त किये गये अनाज के उचित ढंग से भंडारण को लेकर कई कदम उठाये हैं। हलफनामे में कहा गया है कि 01. 08. 2010 तक भारतीय खाद्य निगम के गोदामों में रखे अनाज में से 12,418 टन अनाज बर्बाद हो गया था जिनमें गेहू की मात्रा 2,689 टन, चावल की मात्रा 9,647 टन और धान की मात्रा 82 टन थी।

हलफनामे में कहा गया है कि भारतीय खाद्य निगम उचित तरीके से अनाज के रख रखाव के लिए अब आधुनिक तकनीक का इस्तेमाल करेगी। निजी क्षेत्र की भागीदारी के जरिये गेहू के संग्रहण के लिए पंजाब, हरियाणा, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल में आधुनिक सुविधाओं वाले भंडारों का निर्माण कराया गया है। भारतीय खाद्य निगम भी अपनी क्षमता बढ़ाने की कोशिश कर रहा है। परिणामस्वरूप पिछले दो सालों में कुल क्षमता 55.5 लाख टन की बढ़ी है। इसी दौरान भंडारण क्षमता का इस्तेमाल 74 प्रतिशत की जगह 91 प्रतिशत तक चला गया जबकि भंडारण का स्वीकृत मानक सिर्फ 75 प्रतिशत का है। भंडारण क्षमता को बढ़ाने और कैंप भंडारण को कम करने के लिए दीर्घकालीन उपाय के तौर पर सरकार ने एक योजना की घोषणा की है कि वह प्रयोग किये जाने की शर्तों के तहत निजी क्षेत्रों को आधुनिक किस्म का गोदाम बनाने को प्रोत्साहित करेगी। इसी योजना के अंतर्गत भारतीय खाद्य निगम राज्य सरकारों के वैसे अधिकारियों और एजेंसियों के लिए जो अनाज प्राप्ति और फिर उसके भंडारण के लिए जवाबदेह होते हैं, अल्पकालीन प्रशिक्षण कार्यक्रम चलायेगी ताकि अनाज की गुणवत्ता को बचाते हुए भंडारण संभव हो सके।

हम उम्मीद करते हैं और विश्वास करते हैं कि कोर्ट ने जो सुझाव दिये और भारत संघ ने जो कदम उठाये हैं वह पहले ही से प्राप्त किये गये अनाज के कुशल भंडारण में दूरगामी प्रभाव डालेंगे।

हलफनामे में यह भी कहा गया है कि अनाज प्राप्ति के पीछे भारत सरकार के दो उद्देश्य हैं- 1. किसानों को न्यूनतम समर्थन मूल्य मिल सके और; 2. सार्वजनिक वितरण प्रणाली के लिए अनाज की जरूरत को पूरा कर सके। यह भी कहा गया कि बड़ी मात्रा में प्राप्त किये गये अनाज के लिए भंडारण की समुचित व्यवस्था की जायेगी।

अंत्योदय अन्न योजना में कमजोर तबके के लोगों को शामिल करने पर हलफनामे में कहा गया कि गरीबों में भी जो गरीब हैं वैसे एक करोड़ लोगों के लिए अंत्योदय अन्न योजना की शुरुआत दिसम्बर 2000 में की गयी थी। ऐसे लोगों की पहचान का काम राज्य सरकारों/संघ शासित क्षेत्रों की सरकारों को करना था। इस योजना का धीरे धीरे विस्तार होता चला गया और अब अंत्योदय अन्न योजना की श्रेणी में 2.50 करोड़ लोग शामिल हैं।

भूमिहीन खेतिहर मजदूर, सीमांत किसान, ग्रामीण कारीगर जैसे कि कुम्हार, चर्मकार, बुनकर, लोहार, बढ़ई, झुग्गी-झोपड़ीवासी, अनियमित क्षेत्रों में दिहाड़ी पर काम करने वाले लोग जैसे कि ढुलाई करने वाले, कुली, रिक्शा वाले, ठेलागाड़ी खींचने वाले, फल फूल बूचने वाले, सपेरा, कूड़ा बिनने वाले, मोची, निराश्रित और इसी तरह के तमाम लोग जो गांवों में या शहरों में रहते हैं इन सबको रियायती दर पर अनाज देने के प्रावधान इसमें रखे गये हैं।

इसी तरह से वैसा परिवार जिसकी मुखिया कोई विधवा है या साठ साल से ऊपर का कोई बीमार/अपाहिज व्यक्ति है जिसकी कोई नियमित आय नहीं है और जो सामाजिक सहायता से भी जो वंचित है, इस तरह के सभी लोगों का भी इस योजना के तहत ख्याल रखा जाएगा। इसके दिशानिर्देशों के तहत प्राथमिकता देते हुए राज्यों को दी गयी एएवाई की निश्चित सीमा के अंतर्गत उन्हें भी शामिल किया जाएगा जो गरीबी रेखा से नीचे के हैं और एचआइवी/एड्स से पीड़ित हैं।

यह भी कहा गया कि सरकार बहुत गंभीरता से खाद्य सुरक्षा पर कानून बनाने का सोच रही है। राष्ट्रीय सलाहकार परिषद अनाज पाने का अधिकार सहित खाद्य सुरक्षा के मुद्दे पर पूरी छानबीन कर रही है। राष्ट्रीय

सलाहकार परिषद से अनुशंसा प्राप्त हो जाने के बाद और पणधारियों से सलाह मशिवरा कर लेने के बाद प्रस्तावित कानून को अंतिम रूप दे दिया जाएगा।

फर्जी राशन कार्डों पर कोर्ट की चिंता का नोटिस लेते हुए हलफनामे में कहा गया है कि राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों को इस पर अंकुश लगाने के लिए आवश्यक निर्देश भारत संघ ने दे दिये हैं। इस संदर्भ में राज्यों से किये गये पत्र व्यवहार हलफनामे में अनुलग्न हैं।

कोर्ट द्वारा दिये गये सुझावों के जवाब में भारत संघ जल्द से जल्द एक सर्वेक्षण करवाएगा और पता चलाएगा कि वास्तव में एपीएल और बीपीएल या एएवाइ की श्रेणी में आने वाले नागरिकों की पूरी संख्या कितनी है। इस संदर्भ में हलफनामे में कहा गया है कि गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों की पहचान राज्य सरकारें/संघ शासित क्षेत्रों की सरकारें करेंगी। ग्रामीण गरीबों की पहचान का काम ग्रामीण विकास मंत्रालय के दिशानिर्देश पर वे करेंगे और शहरी गरीबों की पहचान के लिए योजना आयोग और गृह निर्माण एवं शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय द्वारा तैयार दिशानिर्देश का अनुशरण किया जाएगा। हलफनामे में यह भी कहा गया है कि कोर्ट द्वारा दिये गये निर्देश की सूचना योजना आयोग और सभी संबंधित विभागों को दे दी गयी है और उपर्युक्त श्रेणियों में आने वाले लोगों की समुचित पहचान के लिए सर्वेक्षण का काम पर्याप्त गंभीरता से किया जाएगा।

हलफनामे में यह भी कहा गया है कि सरकार इस पर भी विचार कर रही है कि लोगों को आटा दिया जाए और इस आशय के पत्र राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों को भेज भी दिये गये हैं। यही सब कुछ मुद्दे हैं जिनकी चर्चा इस कोर्ट में संयुक्त सचिव द्वारा दायर हलफनामे में की गयी है।

इस हलफनामे की एक प्रति याचिकाकर्ता के अधिवक्ता को दे दिया गया जिन्होंने इस हलफनामे का जवाब देने के लिए कुछ समय मांगा। हलफनामे का जवाब एक सप्ताह के अंदर दे दिया जाए और अगर राज्य जरूरी समझता है कि वह भी उसका जवाब दे तो वह उक्त जवाब दायर किये जाने के एक सप्ताह के अंदर अपना जवाब दे सकता है।

गरीबी रेखा से नीचे के लोगों के बीच अनाज वितरित करने और प्राप्त अनाज को संरक्षित रखने की दिशा में कोर्ट ने जो अपनी चिंता प्रकट की थी उस पर जिस त्वरित गति से सरकार ने काम किया हम उसकी प्रशंसा करते हैं और चाहते हैं कि इसे रिकार्ड में भी दर्ज किया जाए।

मामले को पुनः 24 सितंबर, 2010 को दिन में दो बजे सुनवायी हेतु प्रस्तुत किया जाए।

**भारत का सर्वोच्च न्यायालय**  
**मूल क्षेत्राधिकार**  
**याचिका ( दीवानी ) संख्या 232/2006**

**एकता शक्ति फाउंडेशन — याचिकाकर्ता**  
**बनाम**

**दिल्ली सरकार राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र — प्रतिवादी**  
**विद्व**

**डब्ल्यु पी ( दीवानी ) संख्या 233/2006 और डब्ल्यु पी ( दीवानी ) संख्या 234/2006**

**दिनांक 17 जुलाई 2006**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अरिजित पसायत

माननीय न्यायाधीश सीके ठक्कर

**निर्णय**

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 32, 1950 के अंतर्गत दायर की गई ये तीन रिट याचिकाएं (संक्षिप्त में 'संविधान'), स्वयं सहायता समूहों के क्षमता निर्माण संबंधी विस्तृत योजनाओं के क्रियान्वयन में निश्चित शर्तों की संवैधानिकता पर प्रश्न उठाता है, जो कि एकीकृत बाल विकास सेवा कार्यक्रम के तहत पूरक पोषण की तैयारी और आपूर्ति से संबद्ध है।

(संक्षिप्त आईसीडीएस)

7 अक्टूबर 2004 में दायर की गई रिट याचिका संख्या 196,2001 (पीपल्स यूनिन ऑफ लिबर्टीज बनाम यूनिन ऑफ इंडिया व अन्य) में न्यायालय ने कहा :

“हमने आयुक्तों की पांचवीं (अगस्त 2004) रिपोर्ट का अध्ययन किया है। खरीद के लिए ठेकेदारों का प्रयोग किए जाने की समस्या पर भी ध्यान केंद्रित किया गया है। इसके अलावा इस समस्या से निपटने के लिए ठेकेदारों के स्थान पर एजेंसियों और सरकारी ऑफिसरों द्वारा यह कार्य करवाया जाना चाहिए।”

निम्न निर्देश जारी किए गए :

“आंगनबाड़ियों में खाद्य सामग्री उपलब्ध करवाने का काम ठेकेदारों को नहीं सौंपा जाए। आईसीडीएस अनुदानों का प्रयोग कर ग्राम समितियां, स्वयं सेवी संस्थाओं और महिला मंडल की सहायता से खाद्य सामग्री का इंतजाम किया जाए।”

आईसीडीएस विश्व में शायद एकमात्र विशाल स्तरीय खाद्य एवं वितरण कार्यक्रम है। इसे वर्ष 1975 में शुरू किया गया था। योजना आयोग द्वारा तैयार किए गए दस्तावेजों के अनुसार इस कार्यक्रम के अंतर्गत कई लक्ष्य निर्धारित किए गए थे। न्यायालय द्वारा इस बात पर भी ध्यान दिलाया गया था कि खाद्य पदार्थों की खरीददारी के लिए ठेकेदारों की सहायता लेने में समस्याओं का सामना करना पड़ रहा था। आयुक्त की रिपोर्ट में यह सुझाव दिया



गया कि यह कार्य एजेंसियों और सरकारी कर्मचारियों द्वारा सरकारी स्तर पर करवाया जाना चाहिए। उस विषय में न्यायालय द्वारा निम्न उल्लेख किया गया था :

रिपोर्ट में कहा गया कि कुछ एडबल्यूसीएस सहित कुछ अनाज व्यापारी निजी कंपनियों द्वारा काम कर रहे हैं। यह काम करने का एक अच्छा तरीका नहीं है। इससे अनाज की चोरी को बढ़ावा मिल रहा है। उत्तर प्रदेश के शपथपत्र में कहा गया है कि एडबल्यूसीएस को प्राथमिक विद्यालयों में तब्दील करने के प्रयास किए गए हैं। हमें इस बात का उल्लेख करते हुए खुशी हो रही है। यह दूसरे राज्यों के लिए भी एक अच्छा उदाहरण है। इस रिपोर्ट में कुछ राज्यों में खाद्य पदार्थों की खरीद को केंद्रीकृत किए जाने के प्रयास के किल होने की बात का भी उल्लेख किया गया है। इस बात को भी स्पष्ट किया गया है कि खरीद-फरोख्त का काम जिला स्तर का कार्य है, राज्य स्तर का नहीं। आगे कहा गया है कि इस कार्य को करने के लिए ठेकेदारों के स्थान पर एजेंसियों और सरकारी कर्मचारियों का प्रयोग किया जाना चाहिए।

न्यायालय के आदेशानुसार दिल्ली सरकार ने एक विस्तारित योजना बनाई है। योजना से प्रतीत होता है कि आंगनबाड़ियों को चलाने का कार्यभार गैर सरकारी संस्थाओं से लेकर स्वयं सहायता समूहों को दे दिया जाएगा। इस बात को ध्यान में रखते हुए ठेकेदारों के निर्मूलन के बारे में न्यायालय द्वारा यह तय किया गया कि तीन वर्ष के अनुभव वाले अलाभकारी संगठन आवेदन के लिए योग्य समझे जाएंगे। इसी के संदर्भ में आईसीडीएस-एक्प्रेसन ऑफ इंट्रेस्ट नाम से एक विज्ञापन समाचार पत्रों में प्रकाशित किया गया।

याचिकाकर्ताओं के अनुसार यह नियम लक्ष्यों को पूरा करने वाला नहीं लगता और इसके साथ ही इससे उचित संस्थाओं पर भी प्रतिबंध लगता है। इस बात पर ध्यान केंद्रित किया गया कि हालांकि याचिकाकर्ता तीन वर्षों से कम समय से पंजीकृत थे, लेकिन उन्हें काफी लंबे समय से काम का अनुभव रहा है। तीन वर्ष की अवधि को अनुचित ठहराए जाने की प्रार्थना की गई। इस बात पर जोर दिया गया कि यह लक्ष्य के खिलाफ है और इसे अमान्य घोषित किया जाना चाहिए। उनके अनुसार पात्रता का आधार पंजीकरण नहीं, बल्कि कार्य का अनुभव होना चाहिए। यह उल्लेख किया गया कि इन तीनों याचिकाकर्ताओं ने कई परियोजनाओं पर काम किया है और वे तीनों ही काफी अनुभवी हैं। उन पर प्रतिबंध लगाना अनुभवहीन लोगों को प्राथमिकता देने के जैसा होगा।

इसके विपरीत दिल्ली सरकार के वकील द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन के अनुसार सरकार ने विशेषज्ञों की एक समिति बनाई है। इस समिति में लेडी इरविन कॉलेज के पोषण विभाग, जानी-मानी गैर सरकारी संस्था केयर इंडिया, पीयूसीएल के मामले के वक्त नियुक्त किए गए आयुक्त के प्रतिनिधियों को शामिल किया गया। समिति ने 117 प्रार्थना पत्रों में से 60 प्रार्थना पत्रों की छंटनी की। फिर 60 में से नौ प्रार्थना पत्रों को चुना गया। नौ में से एक प्रार्थना पत्र पर जांच शुरू की गई। समिति के अनुसार तीनों रिट याचिकाकर्ता तीन वर्षों से कम समय से पंजीकृत थे। यही उनको अयोग्य घोषित किए जाने का कारण था। रिट याचिकाकर्ताओं का मत था कि अगर वे तीन वर्ष से कम समय से पंजीकृत हैं, तब भी ऐसे व्यक्तियों के अनुभव को संस्था का अनुभव समझा जाना चाहिए। समिति ने इस प्रार्थना पर गौर किया और यह वक्तव्य जारी किया:

“कुछ अलाभकारी संगठनों ने समिति के सामने यह प्रश्न उठाया था कि तीन वर्ष से अधिक अनुभव होने के बाद भी तीन वर्ष से कम अवधि के लिए पंजीकृत हाने के कारण पात्रता के लायक क्यों नहीं समझा गया। इस विषय में पात्रता के नियम को दोहराते हुए समिति का कहना था कि जो अलाभकारी संगठन तीन वर्ष की अवधि से कम समय के लिए पंजीकृत होगा, उसे योजना के लिए मान्य नहीं माना जाएगा। फिर चाहे उसे काम का कितना भी अनुभव क्यों न हो। समिति का मानना है कि जिन ठेकेदारों ने अपने निजी लाभ के लिए स्वयं को गैर सरकारी संस्था के रूप में पंजीकरण करवाने की कोशिश की

है, उन्हें योजना में प्रवेश नहीं करने दिया जाएगा। समिति के अनुसार ऐसी संस्थाओं का समाज सुधार और महिला सशक्तिकरण-जैसी विकासात्मक योजनाओं से कोई संबंध नहीं है।”

प्रतिवेदन में इस बात की ओर संकेत किया गया कि याचिकाकर्ता भी निर्दोष नहीं थे। वे ठेकेदारों की मांगों की पूर्ति अपने स्वार्थ के लिए कर रहे थे और अब स्वयं को गैर सरकारी संगठन बना कर अपने फायदे के लिए ही योजना में घुसने की कोशिश कर रहे हैं। न्यायालय के इस आदेश के बाद कई गैर सरकारी संस्थाओं पर अब प्रतिबंध लगा दिया गया है। अब ये संस्थाएँ आईसीजी के कार्यक्रमों में प्रवेश नहीं कर सकेंगी। उल्लेखनीय है कि याचिकाकर्ता दिल्ली उच्च न्यायालय भी गए थे। याचिकाकर्ताओं द्वारा दिल्ली उच्च न्यायालय में प्रतिवेदन के मद्देनजर याचिका को खारिज कर दिया गया।

### पात्रता के मानदंड

गैर सरकारी संगठन हो या भारतीय सोसायटी पंजीकरण अधिनियम, 1860/सार्वजनिक ट्रस्ट कानून के अंतर्गत पंजीकृत संस्था।

बाल विकास, पोषण, स्वयं सहायता समूह को बनाना, घरेलू परामर्श, पोषण परामर्श, स्कूल से पहले की गतिविधियाँ और महिला सशक्तिकरण से जुड़े मुद्दों पर तीन वर्ष का कार्य का अनुभव होना चाहिए।

इस मामले पर याचिकाकर्ताओं के वकील द्वारा पेश किए गए प्रतिवेदन में कहा गया कि याचिकाकर्ता न्यायालय के इस आदेश के पहले ही पंजीकृत हो चुके थे, इसलिए यह नहीं कहा जा सकता कि वे अपने किसी लाभ के लिए पंजीकृत हुए हैं। इस बात की ओर संकेत किया गया कि पीयूसीएल मामले पर काफी समय से सुनवाई चल रही है और अब तक कई ब्यौरे प्रस्तुत किए जा चुके हैं। ठेकेदारों को योजनाओं में शामिल न करने की न्यायालय की मंशा स्पष्ट थी। एकता शक्ति फाउंडेशन (याचिका संख्या 232, 2006) को 21 नवम्बर 2003 में पंजीकृत किया गया था। सूर्य सोसायटी (याचिका संख्या 233, 2006) 15 दिसम्बर 2003 में पंजीकृत किया गया था और जे जी सोसायटी (याचिका संख्या 234, 2006) को 25 मार्च 2004 में पंजीकृत किया गया था।

प्रशासनिक अधिकारों का प्रयोग करते समय न्यायालय के पास पुनर्विचार संबंधी मामले नहीं लाए जा सकते। संविधान न्यायालय को यह अधिकार नहीं देता कि वह कार्यपालिका को कोई निर्देश दे या उनकी नीतियों से संबंधित कोई उपदेश दे। न्यायालय तब तक ऐसा नहीं कर सकता, जब तक कार्यपालिका संविधान की हदों को पार न करे। (आशिफ हामिद बनाम जम्मू-कश्मीर देखें (एआईआर 1989 एससी 1889), श्री सीताराम शुगर कंपनी बनाम यूनियन ऑफ इंडिया (एआईआर 1990 एससी 1277)।

न्यायिक जांच द्वारा यह जानने का प्रयास किया गया कि न्यायालय द्वारा लिया गया निर्णय संवैधानिक प्रावधानों के खिलाफ तो नहीं है। या इसके द्वारा नागरिकों के मौलिक अधिकारों का हनन तो नहीं किया जा रहा अथवा यह संविधान के प्रावधानों के खिलाफ तो नहीं है। स्थिति यह है कि यदि सरकार द्वारा लिया गया यह फैसला न्यायालय को स्वीकार प्रतीत नहीं हो रहा है, फिर भी न्यायालय इसमें हस्तक्षेप नहीं कर सकता।

नीति निर्धारण का कार्य सरकार पर ही छोड़ दिया जाना चाहिए, क्योंकि सरकार ही सभी पहलुओं पर विचार करने के बाद कोई फैसला करती है। सरकार द्वारा नीति निर्माण के मामले में मौलिक अधिकारों के उल्लंघन का कोई मामला सामने नहीं आया है। न्यायालय के पास सरकार के फैसलों में हस्तक्षेप करने का कोई अधिकार नहीं है। ऐसे मामलों में न्यायालय सरकार के फैसले के स्थान पर अपने फैसले को लागू नहीं कर सकता। सरकार द्वारा लिए गए निर्णय का आंकलन करते समय भी न्यायालय उसमें हस्तक्षेप नहीं कर सकता। बेशक सरकार स्वयं अपने

निर्णय पर दोबारा विचार कर रही हो। संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय द्वारा मैट्रोपोलिस थिएटर कंपनी बनाम सिटी ऑफ शिकागो (1912) 57 एल एड 730 के दौरान कही गई इस बात को यह याद रखना चाहिए।

न्यायालय का कहना था कि सरकार की समस्याएं व्यावहारिक होती हैं और उनका औचित्य सिद्ध किया जा सकता है। यदि सरकार को उसके किसी फैसले पर कोई राय नहीं चाहिए तो उसे असभ्य रूप से सुझाव देना अनुचित है। ऐसी आलोचना को इतनी जल्दी व्यक्त नहीं किया जाना चाहिए। जो सबसे अच्छा है वह सदैव स्पष्ट नहीं होता, कई बार समझदारी भरे निर्णय को भी निंदा का सामना करना पड़ सकता है। सरकार की त्रुटियों पर न्यायालय टिप्पणी नहीं कर सकता। [देखें: ओडिशा राज्य व अन्य बनाम वी. गोपीनाथ दाश व अन्य (2005)13 एससीसी 495]।

यह उल्लेख किया गया है कि कुछ अन्य मामलों में ऐसी शुरुआत की गई है, लेकिन अभी तक कोई ठोस कदम नहीं उठाया गया है। अनुच्छेद 14 द्वारा किसी भी न्याय विरुद्ध कार्य को करने का अधिकार नहीं मिलता। अनुच्छेद 14 के अनुसार किसी नागरिक को कानूनी रूप से कोई अधिकार दिया जा सकता है; जिस व्यक्ति के पास यह अधिकार हैं उसे इससे प्राप्त होने वाले लाभों से वंचित नहीं रखा जा सकता। समानता के सिद्धांत को लाने के लिए तर्कसंगत संबंध और कानूनी सहायता ही आधार हैं। यदि कोई व्यक्ति गैर कानूनी रूप से अधिकारों का प्रयोग करता है और कानून के शिकंजे से बचा रहता है और है तो वह व्यक्ति कानून से किसी भी प्रकार की उम्मीद नहीं रख सकता; न्यायालय भी उसकी कोई सहायता नहीं कर सकता। न ही वे अधिकार उस व्यक्ति के पास रह सकते हैं, जिनका फायदा वह अब तक उठाता आ रहा था। किसी को भी कानून के खिलाफ जा कर कोई अधिकार नहीं दिया जा सकता।

कोरोमंडल फर्टीलाइजर्स लिमिटेड बनाम यूनियन ऑफ इंडिया एंड ओआरएस, [(1984) एसयूपीपी एससीसी 457], परिच्छेद 13 में उल्लेख किया गया है कि यदि किसी मामले में किसी पक्ष के लिए भूलवश कोई गलत फैसला किया गया है तो उसका उदाहरण ले कर कोई अन्य पक्ष जैसे ही लाभ की मांग नहीं कर सकता। उस मामले की समीक्षा करते हुए एक विषय किसी कारणवश छूट गया था। यह तर्क दिया गया था कि अधिकारी अपीलकर्ता को मिलने वाले लाभों से वंचित नहीं रख सकते, क्योंकि उनका और छोड़ी गई कंपनी का पक्ष समान था। इसलिए अनुच्छेद 14 को लागू किया गया। यदि दूसरे पक्ष के समर्थन में दिया गया आदेश कानून के विपरीत हो अथवा इस मामले के तथ्यों और परिस्थितियों से ताल्लुक न रखता हो, तो यह जाहिर है कि ऐसे गैरकानूनी आदेश को रिट जारी करने का आधार नहीं बनाया जा सकता, क्योंकि इस से प्रतिवादी गैरकानूनी कृत्य करने को दोबारा बाध्य होगा। नतीजतन, एक अन्य गैरकानूनी आदेश जारी करना पड़ेगा। ऐसे उद्देश्य के लिए अनुच्छेद 226 के तहत उच्च न्यायालय के असामान्य और विशिष्ट अधिकारों का हवाला नहीं दिया जा सकता।

[देखें सचिव, जयपुर विकास प्राधिकरण, जयपुर बनाम दौलतमल जैन व अन्य (1997) 1 एससीसी 35]।

अनुच्छेद 14 में दिए गए समानता के अधिकार को सकारात्मक नजरिए से देखना चाहिए, नकारात्मक नहीं। यदि किसी अधिकारी द्वारा किसी व्यक्ति या व्यक्ति समूह के पक्ष में कभी कानून के विरुद्ध जा कर फैसला किया गया है तो उसे आधार बना कर अन्य व्यक्ति अपने पक्ष में किसी फैसले की आशा नहीं कर सकते। इसी तरह किसी व्यक्ति के पक्ष में किए गए किसी गलत फैसले के आधार पर कोई अन्य व्यक्ति भी ऐसी आशा नहीं रख सकता। इस विषय में गुरशरण सिंह एंड अन्य बनाम एनडीएमसी एंड अन्य [1996(2) एससीसी 459] न्यायालय ने वक्तव्य दिया कि लोगों ने संविधान के अनुच्छेद 14 का गलत अर्थ निकाला हुआ है। यदि किसी व्यक्ति को अवैध रूप से कोई लाभ मिल गया है तो उसके आधार पर अनुच्छेद 14 द्वारा मिले समानता के अधिकार का

उदाहरण ले कर कोई अन्य व्यक्ति वैसे ही किसी लाभ की आशा नहीं कर सकता। उच्च न्यायालय में रिट याचिका के मामले में न्यायालय ने अवलोकन किया।

“न तो अनुच्छेद 14 इस प्रकार से समानता का अधिकार देता है और न ही अनुच्छेद 226 उच्च न्यायालय को ऐसा कानून लागू करने की शक्ति प्रदान करता है। अगर ऐसे दावे प्रस्तुत किए जाते हैं और ऐसा समानता का कानून लागू किया जाता है तो इस से अराजकता को बढ़ावा मिलेगा। अवैधा रूप से अन्य लोगों को भी गैरकानूनी कृत्य करने के लिए समानता का अधिकार मिल जाएगा और इस प्रकार ऐसा चलन चल पड़ेगा। और ऐसे में अगर याचिकाकर्ता को यह अधिकार नहीं दिया जाएगा तो वह यही समझेगा कि उसके साथ भेदभाव किया जा रहा है। क्योंकि अन्य लोगों को समानता के अधिकार के तहत लाभ दिए गए हैं और उसे वंचित रखा गया है।”

जयपुर विकास प्राधिकरण (सुप्रा) के मामले में संविधान के अनुच्छेद 14 की संभावना पर विचार किया गया और समानता के अधिकार के विषय में इसके पहले स्वरूप के बारे में विचार किया गया:

“गलत नीतियों द्वारा यदि किसी पक्ष को भूलवश कोई अधिकार या लाभ गैरकानूनी रूप से दे दिया गया है तो वह गलती कानूनी रूप से वैधा नहीं मान ली जाएगी। और भविष्य में इसे आधार बना कर इसी प्रकार के मामले दोहराए नहीं जा सकते। यदि ऐसा किया जाता है तो यह एक गलती को जानबूझ कर दोहराने जैसा होगा। इस प्रकार, यह स्वीकार किया जाता है कि उच्च न्यायालय ने अपीलकर्ता को यह आदेश दे कर गलती की कि वह भूमि प्रतिवादी को सौंप दे।”

हरियाण राज्य व अन्य बनाम राम कुमार मान [1997(3)एससीसी 321] में न्यायालय ने पाया :

भेदभाव का सिद्धांत किसी अनुपालनात्मक अधिकार के अस्तित्व पर आधारित होता है।

याचिकाकर्ता के साथ भेदभाव किया गया और उसे समानता का अधिकार नहीं दिया गया क्योंकि वैसे ही कुछ व्यक्तियों को इसी प्रकार का लाभ भूलवश दिया गया था। अनुच्छेद 14 तभी लागू होगा जब व्यक्तिगत रूप से किसी व्यक्ति के साथ भेदभाव किया जाएगा। उच्च न्यायालय इस निर्णय पर पहुंचा कि वहां कोई द्वेषजनक भेदभाव था। यदि किसी व्यक्ति को धन के साथ छेड़छाड़ करने के आरोप में नौकरी से निकाल दिया जाता है और फिर उस आदेश को खारिज कर उसे वापस नौकरी पर बहाल कर लिया जाता है, तो दोबारा ऐसा हो यह आवश्यक नहीं है। इसी तरह की परिस्थिति में फंसा व्यक्ति भी उस मामले को आधार बना कर समानता के अधिकार की मांग नहीं कर सकता।

इसके उलट, पहली बार में किसी मामले पर विचार करते हुए अगर गलत फैसला ले लिया गया है तो यह आवश्यक नहीं कि बार-बार उस गलती को दोहराया जाए। समानता के कानून को आधार बना कर किसी अनुचित निर्णय को दोबारा करना उचित नहीं है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, याचिकाकर्ता को प्रवर्तनीय कानून के आधार पर न्याय मिल सकता है न कि पहले किसी मामले में किए गए गलत निर्णय के आधार पर। सरकार द्वारा किया गया कोई गलत फैसला किसी को भी दोबारा उस फैसले के आधार पर समानता या कोई अन्य लाभ प्राप्त करने का प्रमाणपत्र नहीं देता। दो गलत चीजें मिल कर सही को जन्म नहीं दे सकतीं। [देखें : बिहार राज्य व अन्य बनाम कामेश्वर प्रसाद सिंह व अन्य (2009) 9 एससीसी 94]।

जहां तक अपात्र समितियों को भूमि के आवंटन की बात है, यदि इसे स्वीकार भी कर लिया गया है, तब भी इसे प्रशासन द्वारा अस्वीकार कर दिया गया है क्योंकि इसके द्वारा याचिकाकर्ता को कोई भी अधिकार प्राप्त नहीं होता। दो गलत चीजें मिल कर सही को जन्म नहीं दे सकतीं। एक पक्ष किसी मामले में किए गए गलत

निर्णय के आधार पर यह आशा नहीं कर सकता कि उसके मामले में भी फिर से उस गलती को दोहराया जाए। ऐसा करने से एक गलत कानून तो लागू होगा ही साथ ही एक गलती को बार-बार करने का प्रचलन सा चल निकलेगा। ऐसे मामलों में भेदभाव का आरोप नहीं लगाया जा सकता, क्योंकि यह जानबूझकर किए गए भेदभाव का मामला नहीं है। संविधान के अनुच्छेद 14 द्वारा मिले समानता का अधिकार ऐसे मामलों में लागू नहीं किया जा सकता। कानूनी रूप से समानता का अधिकार देने के लिए एक गलती को दोहराना वैध नहीं है। एक गलती की भरपाई करने के लिए दोबारा वैसी ही गलती नहीं दोहराई जा सकती। यदि यह भी मान लिया जाए कि कुछ मामलों में गलत निर्णय लिया गया है और उस आधार पर याचिकाकर्ता को नकारात्मक समानता का अधिकार है, तब भी याचिकाकर्ता का पक्ष मजबूत नहीं होता। उसे अपने मामले को किसी अन्य आधार पर मजबूत बना कर प्रस्तुत करना पड़ेगा न कि नकारात्मक समानता के बलबूते। [देखें यूनिनयन ऑफ इंडिया बनाम इंटरनेशनल कंपनी (2003) 5 एससीसी 437]। इससे याचिकाकर्ताओं को कोई मतलब नहीं होना चाहिए कि पात्रता के मानकों को किसी प्रच्छन्न उद्देश्यों के चलते लचीला किया गया है। इसके विपरीत मामले के अवलोकन के बाद, प्रतिवादी द्वारा गठित एक समिति ने उन मानदंडों के बारे में भी सुझाव दिया जिनके अनुसार योजना तैयार की गई थी। हस्तक्षेप को जायज ठहराने के लिए किसी भी संदर्भ से बाहर की चीज से ज्यादा अतार्किक और कुछ नहीं हो सकता।

योजना (प्रस्तावित व्यवस्था का विस्तारित ब्यौरा) का वाक्यांश 4 यह संकेत करता है कि न्यायालय के आदेश को लागू करने के पीछे योजना से ठेकेदारों को निकाल कर गैर सरकारी संगठनों द्वारा एसएसजी को शामिल करने का उद्देश्य था। जैसा कि योजना में निहित है, एनजीओ के बाहर निकल जाने के बाद और राज्य सरकारों के प्रवेश के बाद एसएसजी को कुछ अवधि के लिए सभी अधिकारों से युक्त रखा जाएगा।

पूर्वोक्त में हमने मानदंडों के खिलाफ कुछ अवैध नहीं पाया है, जिससे हस्तक्षेप का बोध होता हो।

इस आधार पर यह रिट याचिका खारिज की जाती है।



# उच्च न्यायालय निर्णय/आदेश

राजस्थान, छत्तीसगढ़, पंजाब, तमिलनाडु, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, झारखंड, उत्तर प्रदेश,  
कर्नाटक तथा पूर्वोत्तर राज्यों के उच्च न्यायालयों द्वारा दिए गए निर्णय/आदेश





## राजस्थान के उच्च न्यायालय की जयपुर पीठ में

आदेश

में

डीबी दीवानी रिट याचिका 4777/2005

सहित

डीबी दीवानी विविध- स्टे याचिका संख्या 4122/2005

अमित कुमार जैन ————— याचिकाकर्ता

बनाम

1. राजस्थान राज्य द्वारा : मुख्य सचिव, सरकारी सचिवालय, जयपुर (राजस्थान)
2. सचिव, महिला व बाल कल्याण विकास विभाग, सरकारी सचिवालय, जयपुर (राजस्थान)
3. निदेशक, महिला व बाल कल्याण विकास विभाग, राजस्थान सरकार, 2, जल पथ गांधी नगर, जयपुर (राजस्थान)
4. जेवीएस फूड प्राइवेट लिमिटेड कंपनी (भारतीय कंपनी अधिनियम 1956 के अधीन सम्मिलित), पंजीकृत कार्यालय- रत्नावली, नई कॉलोनी, जयपुर (इसके पावर ऑफ अटॉर्नी धारक सतीश कुमावत पुत्र श्री केएल कुमावत, उम्र-32 वर्ष, निवासी-5 किसान कॉलोनी, समीप मालपुरा गेट, सांगानेर, जयपुर, नियुक्त-उप मुख्य प्रबंधक।

————— प्रतिवादी

दिनांक 14 जुलाई 2005

पीठासीन न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश एसके केशोटे

माननीय न्यायाधीश अजय रस्तोगी

याचिकाकर्ता के लिए

राकेश कुमार

न्यायालय द्वारा (माननीय न्यायाधीश एसके केशोटे के अनुसार )

प्रतिवादी पक्ष के वकील संख्या 4 ने रिट याचिका के कायम रखे जाने पर सवाल आरंभिक विरोध दर्ज कराया। अपने उल्लेख में याचिकाकर्ता ने प्रतिवादी को यह निर्देश देने की प्रार्थना की, वह माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों का अनुपालन करे। और इसका उपाय माननीय उच्च न्यायालय के पास है न कि इस न्यायालय के पास।

याचिकाकर्ता के वकील ने उल्लेख किया, यह राज्य सरकार की जिम्मेदारी है कि वह माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों का पालन करे। और यदि ऐसा नहीं किया जाता है तो भारतीय संविधान के अनुच्छेद 226 के अंतर्गत याचिकाकर्ता को न्यायालय के सामने अपना दावा प्रस्तुत करने का अधिकार है। याचिकाकर्ता के वकील ने मामले की योग्यता को ध्यान में रख कर उल्लेख प्रस्तुत किया।

हमने दोनों पक्षों की बातों को सुन कर उन पर विचार किया है।

बहस के दौरान याचिकाकर्ता के वकील ने इस बात पर विवाद नहीं किया कि रिट याचिका में राज्य सरकार ने 07 अक्टूबर 2004 को रिट याचिका संख्या (दीवानी) 196/2001, पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज बनाम यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य में माननीय उच्च न्यायालय द्वारा जारी किए गए आदेश की अवहेलना की। राज्य सरकार ने वर्ष 2003 में बच्चों, निम्न वर्ग की गर्भवती महिलाओं के लिए पोषक खाद्य पदार्थों को उपलब्ध कराने की निविदाएं आयोजित की थीं। याचिकाकर्ता के वकील ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय के सामने विचाराधीन मामले के बारे में भी बहस नहीं की।

यूनियन ऑफ इंडिया बनाम जायसवाल कोल कंपनी लिमिटेड व अन्य (1999) 5 एससीसी 733, माननीय उच्च न्यायालय ने कहा कि कानूनी अनुशासन बनाए रखना चाहिए। उच्च न्यायालय को उस मामले में दखल नहीं देना चाहिए जिसकी सुनवाई माननीय सर्वोच्च न्यायालय में चल रही हो। ऐसे पक्षों को माननीय सर्वोच्च न्यायालय के पास ही जाने की सलाह दी जानी चाहिए।

मामला माननीय सर्वोच्च न्यायालय में विचाराधीन है। मामले के विचाराधीन रहने पर यूनियन ऑफ इंडिया और राज्यों को माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा निर्देशों की अवहेलना की गई। हमारे विचार से यह उस व्यक्ति पर निर्भर करता है जो न्यायालय के पास जाता है। इसके अलावा हमारा मत है कि जहां राज्य माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों को नहीं मानते हैं, इसे न्यायालय की अवमानना का दर्जा दिया जा सकता है। यदि मामले की सुनवाई के दौरान किसी पक्ष को कोई शिकायत है तो वह माननीय सर्वोच्च न्यायालय से सहायता मांग सकता है। जिस मामले में याचिकाकर्ता ने रिट याचिका दायर की है, वह माननीय सर्वोच्च न्यायालय के विचाराधीन है। उसके अलावा अन्य न्यायालय में उस याचिका की सुनवाई की सराहना नहीं की जा सकती। इससे यह स्पष्ट तौर पर पता चलता है कि किस तरह मुकदमेबाजों द्वारा उच्च न्यायालय जनहित याचिका पर फैसले का गलत इस्तेमाल किया जा रहा है।

उपरोक्त बहस से यह ज्ञात होता है, रिट याचिका खारिज की जाती है। रिट याचिका के खारिज होने के फलस्वरूप स्टे आवेदन भी खारिज किया जाता है।

उच्च न्यायालय न्यायाधिकरण छत्तीसगढ़ : बिलासपुर  
( खंड पीठ )

रिट याचिका संख्या 445/2005

रघुवीर सिंह गोंड ——— याचिकाकर्ता  
बनाम  
यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य ——— प्रतिवादी

रिट याचिका संख्या 2005/578

अंबिका प्रसाद राजवाड़े व अन्य  
बनाम  
छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य

रिट याचिका संख्या 2005/1034

अजय मिश्रा व अन्य  
बनाम  
छत्तीसगढ़ व अन्य

रिट याचिका संख्या 2005/1558

रामनारायण मार्कंडेय व अन्य  
बनाम  
यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य

रिट याचिका संख्या 2005/1518

कपिल देव व अन्य  
बनाम  
छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य

रिट याचिका संख्या 2005/2150

तुलसी राम व अन्य  
बनाम  
छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य

रिट याचिका संख्या 2005/2316

नैन दास गायकवाड़ व अन्य  
बनाम  
यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य

**रिट याचिका संख्या 2005/1397**

महामाया स्वायत्त सहकारिता प्राथमिक उपभोक्ता भंडार

बनाम

छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य

**रिट याचिका संख्या 2005/2600**

बस्तर जिला थोक उपभोक्ता भंडार मर्यादित

बनाम

छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य

**दिनांक 06 सितम्बर 2005**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय मुख्य न्यायाधीश एके पटनायक

माननीय न्यायाधीश सुनील कुमार सिन्हा

**याचिकाकर्ता के वकील**

कनक तिवारी, वरिष्ठ वकील सहित राहुल झा,

पीकेसी तिवारी, वरिष्ठ वकील सहित शशिभूषण,

प्रशांत जयसवाल, वरिष्ठ वकील सहित अली असगर,

मनिंदर श्रीवास्तव, वरिष्ठ वकील सहित अम्रितो दास,

राजेश पांडे, राजीव श्रीवास्तव, यशवंत तिवारी और सुधीर वर्मा

**उपस्थित**

ठाकुर विजय सिंह, यूनिनयन ऑफ इंडिया के सहायक सॉलिसिटर जनरल।

प्रशांत मिश्रा, छत्तीसगढ़ राज्य के अतिरिक्त वकील।

**आदेश**

(6 सितंबर 2005 को पारित)

न्यायालय का निम्न आदेश मुख्य न्यायाधीश एके पटनायक द्वारा पारित किया गया था।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 226 के अंतर्गत ये सभी रिट याचिकाएं छत्तीसगढ़ सार्वजनिक वितरण प्रणाली (कंट्रोल) आदेश, 2004 से संबंधित हैं। इन्हें आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 के तहत बनाया गया है। इनका निपटारा आम आदेश द्वारा किया गया।

2. आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (संक्षिप्त में "अधिनियम") की धारा 3 के अंतर्गत सरकार को आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन, सप्लाई और वितरण को नियंत्रित या उस पर रोक लगाने से संबंधित अधिकार मिले हैं।

उसमें व्यापार या वाणिज्य, यदि केन्द्र सरकार का यह मत है कि आवश्यक वस्तुओं की सप्लाई बढ़ाना या घटाना आवश्यक है या उन्हें उचित दामों पर उपलब्ध कराना आवश्यक है।

केन्द्र सरकार ने खाद्य पदार्थों से संबंधित इस शक्ति को अधिनियम की धारा 5 के तहत राज्य सरकार को 9 जून 1978 को सौंपा था। 23 जुलाई 2001 को छत्तीसगढ़ राज्य सरकार ने अधिनियम की धारा 3 के तहत उचित दरों पर खाद्य सामग्री उपलब्ध करवाने के लिए सार्वजनिक नागरिक पूर्ति वितरण योजना को शुरू किया।

2001 की योजना के अंतर्गत, राज्य सरकार ने याचिकाकर्ताओं के साथ समझौता किया और छत्तीसगढ़ राज्य में विभिन्न स्थानों पर उचित दरों पर खाद्य सामग्री उपलब्ध करवाने का लाइसेंस भी प्राप्त किया। 31 अगस्त 2001 को केन्द्र सरकार ने सार्वजनिक वितरण व्यवस्था (कंट्रोल) नियम बनाया। अधिनियम की धारा 3 के तहत बनाए गए इस नियम का उद्देश्य अनाज को उचित दरों पर उपलब्ध करवाने का लाइसेंस देना था। यह शर्त थी कि राज्य सरकार अधिनियम की धारा 3 के तहत आवश्यक सामग्री की बिक्री व उसके वितरण को नियंत्रित करने का आदेश जारी करेगी। साथ ही उचित दामों पर खाद्य पदार्थों की बिक्री करने वाले वितरकों की जिम्मेदारी पर उन्हें लाइसेंस उपलब्ध करवाएगी। इसी के अनुसार अधिनियम की धारा 3 के तहत 23 दिसम्बर 2004 को एक अधिसूचना जारी कर राज्य सरकार ने एक नया कानून बनाया। इसे छत्तीसगढ़ सार्वजनिक वितरण व्यवस्था नियम, 2004 (कंट्रोल) (संक्षिप्त में प्रयोग के लिए नियम 2004) का नाम दिया गया। नियम 2004 के वाक्यांश 9 (1) के प्रावधानों के अनुसार छत्तीसगढ़ में उचित दामों पर खाद्य पदार्थों को उपलब्ध करवाने का लाइसेंस उपलब्ध करवाया जाना था। इसके ये निष्कर्ष निकले : “9 राशन की सामग्री की दुकानों का आवंटन (1) बड़ी आदिम जाति मल्टीपरपज कोओपरेटिव सोसायटीज (एलएएमपीएस) द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानें, प्राथमिक मल्टीपरपज कोओपरेटिव सोसायटीज, वन सुरक्षा समिति, स्वयं सहायता संगठन, ग्राम पंचायतें व अन्य सहकारी समितियों द्वारा चलाया जाना चाहिए, लेकिन गैर सरकारी लोगों द्वारा नहीं। इस आदेश के जारी होने के छह माह के अंदर ही गैर सरकारी लोगों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानें बंद कर दी जाएंगी और उन दुकानों को नियम 9 के उपनियम (3) और (4) के तहत उल्लिखित एजेंसियों को सौंप दिया जाएगा। नियम 2004 के वाक्यांश 9(1) प्रावधानों के अनुसार, याचिकाकर्ता को दिया गया लाइसेंस रद्द कर दिया जाए और नियम 2004 में उल्लिखित एजेंसियों को दे दिया जाए। याचिकाकर्ता ने खेद प्रकट करते हुए विभिन्न आधारों पर नियम 2004 के प्रावधानों को चुनौती दी। इनमें से एक याचिकाकर्ता की राशन की दुकान का लाइसेंस रद्द किया जाना भी था।

3. रिट याचिका संख्या 445/2005 के वकील श्री अली असगर ने श्री प्रशांत जायसवाल, वरिष्ठ वकील, की अध्यक्षता में उल्लेख प्रस्तुत किया, याचिकाकर्ता एक गैर सरकारी व्यक्ति है और वाक्यांश (15) के अनुसार उसके व सरकार के बीच राशन की दुकान को लेकर हुए समझौते को तभी रद्द किया जा सकता है, जब वह समझौते की किसी शर्त का उल्लंघन करे। उन्होंने उल्लेख किया कि हालांकि ऐसा कोई आरोप याचिकाकर्ता पर नहीं है कि उसने नियमों का उल्लंघन किया है, फिर भी अधिकारी नियम 2004 के अंतर्गत उसका राशन की दुकान का लाइसेंस रद्द कर रहे हैं। साथ ही उसे दुकान आवंटित भी नहीं की जाएगी। वहीं दूसरी ओर छत्तीसगढ़ राज्य के अतिरिक्त मुख्य वकील श्री प्रशांत मिश्रा ने कहा कि नियम 2004 के वाक्यांश 9 (1) के प्रावधानों के अनुसार याचिकाकर्ता की राशन की दुकान का आवंटन और उसे चलाने का लाइसेंस रद्द कर दिया जाना चाहिए।

4. हम इस निष्कर्ष पर आए हैं कि याचिकाकर्ता और राज्य सरकार के बीच राशन की दुकान का आवंटन और लाइसेंस वाक्यांश (15) के आधार पर रद्द नहीं किया जा सकता। बल्कि इसकी वजह कानून के प्रावधानों में बदलाव होना चाहिए। नियम 2004, एक संवैधानिक आदेश है, जिसे अधिनियम के खंड 3 और वाक्यांश 9 (1) के अंतर्गत बनाया गया है। इसके अनुसार छह माह के भीतर गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों को रद्द कर दिया जाएगा और उन्हें नियम में उल्लिखित एजेंसियों को सौंप दिया जाएगा। इसी कारण से वाक्यांश 9 (1) के प्रावधानों के तहत याचिकाकर्ता के गैर सरकारी होने की वजह से उसका लाइसेंस रद्द करने का कारण बनी। अन्य शब्दों में यह कहा जा सकता है कि कानून के बदलने की वजह से याचिकाकर्ता का लाइसेंस रद्द किया गया। भारतीय समझौता अधिनियम, 1870 की धारा 56 के प्रावधान के अनुसार जब कोई समझौता किया जाए और किन्हीं कारणों से या कानून के बदल जाने से वह अवैध हो जाए तो उसे रद्द किया जा सकता है। अतः याचिकाकर्ता और राज्य सरकार के बीच हुए समझौता भी कानून बदल जाने के बाद अवैध माना जाएगा। और नियम 2004 पारित होने के छह माह के भीतर वह रद्द कर दिया जाएगा। क्योंकि याचिकाकर्ता एक गैर सरकारी व्यक्ति है। यह ऐसा मामला नहीं है जहां समझौते के नियमों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप लाइसेंस रद्द किया गया हो। राशन की दुकान का लाइसेंस कानून में बदलाव के कारण किया गया।
5. याचिकाकर्ता के वकील श्री जायसवाल ने प्रतिवेदन प्रस्तुत किया, नियम 2004 भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 का भेदभावपूर्ण व उल्लंघन करने वाला है। इसमें प्रावधान है कि राशन की दुकान गैर सरकारी व्यक्ति नहीं चला सकते। इन्हें नियम 2004 में उल्लिखित एजेंसियों और सहकारी समितियों द्वारा ही चलाया जाएगा। उन्होंने गुजरात उच्च न्यायालय द्वारा किए गए रमनलाल नागरदास व अन्य बनाम एमएस पालनितकर व अन्य, एआईआर 1961 गुजरात 38, के मामले के निर्णय का हवाला दिया। उस मामले में निर्णय लिया गया था कि राज्य सरकार द्वारा थोक बिक्री का काम सहकारी समितियों को सौंपने का निर्णय और इसी अन्य लाइसेंस धारकों का बहिष्कार करने की बात भेदभावपूर्ण है। इसे वर्गीकरण के नियम के आधार पर उचित नहीं ठहराया जा सकता। और यह भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ है। उन्होंने उल्लेख किया, छत्तीसगढ़ राज्य द्वारा गैर सरकारी ठेकेदारों से लाइसेंस रद्द करने के पीछे इस कार्य में पाई गई धांधली को माना गया। वर्ष 2001, 2003 और 2003-2004 में धांधली पाई गई। साथ ही गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों में अनियमितताएं व अनैतिक कार्यों का अंदेशा हुआ। रिटर्न फाइल्ड में बस एक यही वजह बताई गई। उन्होंने उल्लेख किया कि रिटर्न के अनुलग्नक -आर/1 द्वारा पता चलता है कि राशन की दुकानों को चलाने में धांधली के मामले सहकारी संगठनों और नियम 2004 में उल्लिखित एजेंसियों के खिलाफ भी दर्ज किए गए थे। छत्तीसगढ़ राज्य में ये मामले 2001-2002, 2002-2003 और 2003-2004 में दर्ज किए गए। इस मामले को देखते हुए उन्होंने कहा कि गैर सरकारी व्यक्तियों का लाइसेंस किस आधार पर रद्द किया गया यह समझना कठिन है। और सहकारी समितियों और नियम 2004 में उल्लिखित एजेंसियों को राशन की दुकानें किस आधार दी गई यह भी बात समझ से परे है। उन्होंने कहा, रमनलाल नागरदास व अन्य बनाम एमएस पालनितकर व अन्य (सुप्रा) मामले में उच्च न्यायालय का न्याय उचित नहीं दिखाई पड़ता। अपने फैसले में न्यायालय ने वैयक्तिक और सहकारी समितियों का वर्गीकरण करने के बाद जिस आधार पर राशन की दुकानों का लाइसेंस रद्द किया, वह अधिनियम के अनुसार तर्कसंगत नहीं लगता।
6. रिट याचिका संख्या 578, 2005 में याचिकाकर्ता के वकील श्री अप्पितो दास ने श्री मनिंदर श्रीवास्तव, वरिष्ठ वकील, की अध्यक्षता में उल्लेख प्रस्तुत किया, अनुलग्नक-आर/1 में राशन की दुकानों से संबंधित

धांधली के मामलों के बारे में राज्य सरकार द्वारा दिए गए आंकड़ों की संख्या सबसे अधिक है। ये आंकड़े वर्ष 2001-2002, 2002-2003 और 2003-2004 के हैं। लेकिन इन तीन सालों के आंकड़ों में यह स्पष्ट नहीं कि कितने मामले गैर सरकारी व्यक्तियों और कितने सहकारी समितियों के खिलाफ हैं। उन्होंने इस बात पर प्रकाश डाला कि छत्तीसगढ़ राज्य में सहकारी समितियों से अधिक गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानें चलाई जा रही हैं। इस प्रकार सहकारी समितियों से अधिक संख्या में गैर सरकारी व्यक्तियों के खिलाफ मामले दर्ज होना व्यावहारिक है। इससे यह अनुमान नहीं लगाया जा सकता कि सहकारी समितियां अपना कार्य गैर सरकारी व्यक्तियों से अच्छी तरह कर रही हैं। आगे उन्होंने कहा कि राज्य ने यह स्पष्ट नहीं किया कि गैर सरकारी व्यक्तियों के खिलाफ दर्ज की गई शिकायतों पर सुनवाई की गई या नहीं और उस सुनवाई का क्या परिणाम निकला। उन्होंने इस बात का जोर दिया कि न्यायालय प्रतिवादी/सरकार द्वारा रिटर्न के अनुलग्नक-आर/1 में दिए गए आंकड़ों पर ही विश्वास न करे।

7. रिट याचिका संख्या 1034, 2005 में याचिकाकर्ता के वकील श्री राजेश पांडे ने उपरोक्त कथन को दोहराया कि नियम 2004 के अंतर्गत राशन की दुकानों को चलाने से गैर सरकारी व्यक्तियों को वंचित रखने का न्यायालय का निर्णय भेदभावपूर्ण और संविधान के अनुच्छेद 14 की अवहेलना करने वाला है। उन्होंने उल्लेख किया कि संविधान की प्रस्तावना में भारत के लोगों के लिए सामाजिक न्याय का प्रावधान है। और जिस आधार पर नियम 2004 के अंतर्गत गैर सरकारी व्यक्तियों और सहकारी समितियों का वर्गीकरण किया गया है वह भेदभाव से परिपूर्ण दिखता है। इससे संविधान की प्रस्तावना में मौजूद सामाजिक न्याय के प्रावधान को ठेस पहुंचती है। साथ ही इस वर्गीकरण से संविधान के अनुच्छेद 14 द्वारा प्राप्त कानून के समक्ष समानता के अधिकार की भी अवहेलना होती है। इस प्रतिवेदन में उन्होंने आत्म प्रकाश बनाम हरियाणा राज्य व अन्य, एआईआर 1986 एससी 859, में सर्वोच्च न्यायालय के फैसले का हवाला दिया। इसमें माना गया कि इस मामले में विधायिका द्वारा अपनाया गया वर्गीकरण का तरीका संविधान की प्रस्तावना व संविधान के खंड 4 के निर्देशक सिद्धांतों के अनुसार नहीं हैं। इसके अलावा उन्होंने एलआईसी ऑफ इंडिया व अन्य बनाम उपभोक्ता शिक्षा व अनुसंधान केन्द्र व अन्य, एआईआर 1995 एससी 1811, में किए गए सर्वोच्च न्यायालय के फैसले का भी हवाला दिया। उन्होंने इस बात पर जोर दिया कि छत्तीसगढ़ राज्य ने नियम 2004 के तहत राशन की दुकानें चलाने से गैर सरकारी लोगों को वंचित रख कर उनसे आजीविका का साधन छीन लिया है। ऐसा करना संविधान के अनुच्छेद 14 की अवहेलना करना और किसी व्यक्ति के साथ भेदभावपूर्ण व्यवहार करना है।
8. रिट याचिका संख्या 1558, 2005 में याचिकाकर्ता के वकील श्री राजीव श्रीवास्तव ने भी इसी बात को दोहराया कि जिस आधार पर नियम 2004 के अंतर्गत गैर सरकारी व्यक्तियों और सहकारी समितियों का वर्गीकरण किया गया है, वह भेदभावपूर्ण दिखता है और इससे भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 की अवहेलना होती है। उन्होंने कहा, वर्गीकरण न सिर्फ अनुचित है, बल्कि उसका अधिनियम की धारा 3 (1) से कोई संबंध नहीं है।
9. रिट याचिका संख्या 1518, 2005 में याचिकाकर्ता के वकील श्री राहुल झा ने श्री कनक तिवारी की अध्यक्षता में प्रतिवेदन प्रस्तुत किया, आवश्यक वस्तुओं की सार्वजनिक वितरण योजना के तहत राशन की दुकानों को चलाने के लिए बेशक सहकारी समितियों को प्राथमिकता दिए जाने की बात को सही ठहराया जा सकता है। लेकिन जहां पर सहकारी समितियां उपलब्ध नहीं हैं, वहां पर राशन की दुकानों का कार्यभार गैर सरकारी व्यक्तियों को सौंपा जाना चाहिए। या, जिस क्षेत्र में उपभोक्ता सहकारी समितियां राशन की दुकानें चलाने का

- कार्य करने से मना कर देती हैं वहां पर भी गैर सरकारी व्यक्तियों को यह कार्य करने का अवसर दिया जाना चाहिए। एम.पी राशन विक्रेता संघ, जबलपुर व अन्य बनाम मध्य प्रदेश राज्य व अन्य, एआईआर 1981 एमपी 203, में वर्ष 1981 में उच्च न्यायालय द्वारा बनाए गए योजना के वाक्यांश 2 को संविधान के अनुच्छेद 14 की अवहेलना करने वाला बताया गया। योजना के वाक्यांश 2 के अनुसार राशन की दुकानों को चलाने का कार्य सौंपने में सहकारी समितियों को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। मुख्य वकील की बात पर गौर करने के बाद खंड पीठ ने स्पष्ट किया कि वाक्यांश 2 में उल्लिखित सहकारी समितियों का अर्थ सिर्फ उपभोक्ताओं की सहकारी समितियों से है। कहा गया कि राशन की दुकानों को चलाने का कार्य सौंपने के लिए उपभोक्ता समितियों को प्राथमिकता दी जाएगी। और यदि ऐसी समितियां एजेंट के तौर पर यह कार्य लेने से मना कर देती हैं तो दूसरे लोगों को मौका दिया जा सकता है। उन्होंने मध्य प्रदेश के सर्वोच्च न्यायालय के मामले राशन विक्रेता संघ सोसायटी व अन्य बनाम मध्य प्रदेश राज्य व अन्य, एआईआर 1981 एससी 2001, का हवाला दिया। मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा था कि राशन की दुकानें चलाने के कार्य में उपभोक्ता समितियों को प्राथमिकता देना भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ नहीं है। इस मामले का उदाहरण देते हुए वकील ने कहा कि राशन की दुकानों को चलाने के लिए एजेंट का चुनाव करते समय गैर सरकारी व्यक्तियों की अनदेखी संविधान के अनुच्छेद 14 के विरुद्ध होगा।
10. रिट याचिका संख्या 2150, 2005 में याचिकाकर्ता के वकील श्री यशवंत तिवारी ने अपने प्रतिवेदन में कहा, राज्य सरकार द्वारा इस बात की पड़ताल नहीं की गई कि राशन की दुकानें चलाने में की गई धांधली में कितने गैर सरकारी व्यक्ति लिप्त थे। उन्होंने कहा, छत्तीसगढ़ राज्य में अधिकतर सहकारी समितियां घाटे में चल रही हैं। ऐसे में यदि राशन की दुकानों को चलाने का कार्यभार उन्हें सौंपा जाएगा तो यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि वे अपना कार्य बेहतर तरीके से कर पाएंगी। उन्होंने कहा कि गैर सरकारी व्यक्तियों को पूरी तरह राशन की दुकान के कार्य से दूर रखना भेदभावपूर्ण निर्णय होगा। साथ ही यह संविधान के अनुच्छेद 14 की अवहेलना करने के जैसा होगा।
11. रिट याचिका संख्या 2316, 2005 के याचिकाकर्ता के वकील श्री सुधीर वर्मा ने अपने प्रतिवेदन में कहा, जिन गैर सरकारी लोगों को राशन की दुकानों के सिलसिले में धांधली में लिप्त पाए गए थे उन्होंने नई सहकारी समितियों का गठन कर लिया है। और अब उन्हें भी उन सभी सुविधाओं का लाभ मिलेगा, जिन्हें नियम 2004 के वाक्यांश (9) में उल्लिखित किया गया है। उन्होंने उल्लेख किया कि नियम 2004 के वाक्यांश (9) के अंतर्गत गैर सरकारी व्यक्तियों और सहकारी समितियों के बीच किया गया वर्गीकरण उचित नहीं है। राशन की दुकान द्वारा कम मूल्य में आवश्यक सामग्री उपलब्ध करवाने के लिए गैर सरकारी व्यक्तियों और सहकारी समितियों में किया गया भेदभावपूर्ण वर्गीकरण किसी भी दृष्टि से तर्कसंगत प्रतीत नहीं होता। श्री वर्मा ने प्रतिवेदन में कहा कि योजना से गैर सरकारी व्यक्तियों को वंचित रखने का निर्णय एकपक्षीय, पक्षपाती और संविधान के अनुच्छेद 14 की अवहेलना करने वाला है। उन्होंने ओंकार लाल बजाज व अन्य बनाम यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य, (2003) 2 एससीसी 673, में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए फैसले का हवाला देते हुए कहा कि यदि अनुच्छेद 14 द्वारा प्रदत्त समानता के अधिकार को अनदेखा कर एकपक्षीय निर्णय लिया जाता है तो न्यायालय न्यायिक समीक्षा के अधिकार का प्रयोग कर कार्यकारी शक्तियों को निष्प्रभावी कर सकता है।
12. अतिरिक्त मुख्य वकील श्री प्रशांत मिश्रा की अध्यक्षता में राज्य छत्तीसगढ़ के वकील श्री सुमेश बजाज ने रिट याचिका संख्या 445, 2005, में अपने प्रतिवेदन में कहा, नवम्बर 2000 में छत्तीसगढ़ राज्य के अस्तित्व में



आने से पहले राशन की दुकानों द्वारा आवश्यक वस्तुएं उपलब्ध करवाने की योजना, मध्य प्रदेश सार्वजनिक नागरिक वितरण योजना, 1991 प्रभाव में थी। इसके द्वारा आवश्यक वस्तुएं उपलब्ध करवाने के लिए सहकारी समितियों को राशन की दुकाने आवंटित की जाती थी। लेकिन वर्ष 2001 में राज्य सरकार ने सार्वजनिक वितरण व्यवस्था तंत्र का विस्तार करने का निर्णय लिया। लेकिन उस समय यह प्रकाश में आया कि वित्तीय समस्याओं के चलते सहकारी समितियां अतिरिक्त राशन की दुकान चलाने की स्थिति में नहीं थी। ऐसी परिस्थिति में छत्तीसगढ़ के खाद्य निरीक्षक व खाद्य मंत्री की सिफारिश पर राशन की दुकानें चलाने की अनुमति गैर सरकारी व्यक्तियों को भी दी गई। उन्होंने इस बात पर जोर दिया कि ऐसा करने के बाद से गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानों के मामलों में धांधली की कई शिकायतें सामने आईं। उन्होंने वर्ष 2001-02, 2002-03 और 2003-04 में गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानें चलाने में धांधली के दर्ज मामलों के विषय में बताने के लिए प्रतिवेदन के अनुलग्नक-आर/1 के कथन का हवाला दिया। आगे उन्होंने इस बात की ओर संकेत किया कि पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज द्वारा दायर एक पीआइ.एल रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196, 2001 में सर्वोच्च न्यायालय ने 28 नवम्बर 2001, 8 मई 2002 और 2 मई 2003 को कुछ आदेश पारित किए थे। उन्होंने इस बात पर प्रकाश डाला कि 2 मई 2003 को पारित आदेश में निम्न निर्देश दिए थे : एक ऐसी व्यवस्था बनाई जाए जिसके अंतर्गत पात्र बीपीएल परिवारों को , बेशक वे परिवार बीपीएल सूची में न हों, को अनाज दिया जाए। उन राशन की दुकान वालों का लाइसेंस रद्द किया जाए जो पूरे माह की अवधि के लिए अपनी दुकान नहीं खोलते, बीपीएल दामों पर बीपीएल परिवारों को अनाज उपलब्ध नहीं करवाते, बीपीएल परिवारों का कार्ड अपने पास रखते हैं, कार्ड में फर्जी प्रविष्टि करते हैं, कालाबाजारी करते हैं, अवैध रूप से अनाज को बेचते हैं। उन्होंने कहा कि यह सरकार की संवैधानिक जिम्मेदारी है कि वह गरीब व्यक्तियों की कुपोषण व भूख से रक्षा करे। साथ ही सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों का पालन करना भी सरकार की नैतिक जिम्मेदारी है। जब से गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानों में धांधली के मामले सामने आए हैं और यह पता चला है कि अंत्योदय और अन्नपूर्णा से लाभान्वित होने वाले लोगों को आवश्यक वस्तुओं की पूर्ति नहीं की जा रही है। सरकार ने उपरोक्त रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196, 2001 में पारित आदेश में फैसला किया कि गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकानों का आवंटन नहीं किया जाएगा। इस फैसले के बाद राशन की दुकानों की आवंटन योजना 2004 में उल्लिखित सहकारी समितियों को किए जाने की योजना बनाई गई। माना गया कि ऐसा करने से योजना से लाभान्वित होने वाले लोगों को राशन न मिलने की शिकायतों को समाप्त किया जा सकेगा। उन्होंने सर्वोच्च न्यायालय में केरल शिक्षा विधेयक, 1957 का हवाला देते हुए कहा कि भले ही अनुच्छेद 14 वर्गीकृत विधेयक को वर्जित करता है, लेकिन यह कानून निर्माण में तर्कपूर्ण वर्गीकरण को वर्जित नहीं करता। उन्होंने कहा कि नियम 2004 के अंतर्गत गैर सरकारी लोगों को राशन की दुकानें न देकर, सहकारी समितियों को योजना में शामिल करने का फैसला उचित है। और न ही इस निर्णय द्वारा संविधान के अनुच्छेद 14 की अवमानना की जा रही है।

13. श्री मिश्रा द्वारा उल्लिखित रि केरल शिक्षा विधेयक, 1957 (सुप्रा) में सर्वोच्च न्यायालय ने मो. हनीफ कुरैशी बनाम बिहार राज्य, एआईआर 1958 एससी 731 में अपने लिए गए फैसले से निम्न परिच्छेद में अपनी बात को स्पष्ट किया :

यह अब स्पष्ट हो चुका है कि अनुच्छेद 14 के द्वारा क्लास लेजिस्लेशन निषेधा है, लेकिन इससे उचित वर्गीकरण पर रोक नहीं लगता। स्वीकृति योग्य वर्गीकरण के लिए कानून के समक्ष दो शर्तों को पूरा करना आवश्यक है। वे हैं :

1. वर्गीकरण समझ-बूझ वाला होना चाहिए। वर्गीकृत पक्षों के विचारों और मानदंडों में अंतर तर्कसंगत होना चाहिए।
2. जिस कार्य के लिए वर्गीकरण किया जा रहा है, उस कार्य से जुड़े लक्ष्य को पूरा करने वाले लोगों का चुनाव होना चाहिए। वर्गीकरण नाम, भौगोलिक स्थिति, पेशा या पद आदि के अनुसार होना चाहिए। किसी को भी चुनने से पहले यह सुनिश्चित कर लेना चाहिए कि वह तय लक्ष्य को पाने में समर्थ है या नहीं। वर्गीकरण के आधार और विचाराधीन कानून के प्रयोजनों के बीच संबंध होना चाहिए। ये प्रतिज्ञप्तियां गुजरात उच्च न्यायालय के रमनलाल नागरदास व अन्य बनाम एमएस पलनितकर व अन्य (सुप्रा) मामले में भी दोहराया गया। इस मामले का हवाला देते हुए श्री प्रशांत जायसवाल ने कहा कि गुजरात उच्च न्यायालय द्वारा किए गए फैसले के अनुसार कभी-कभी न्यायालय स्वयं वर्गीकरण का कार्य नहीं करता, बल्कि इस कार्य के लिए एक कोई नीति निर्धारित कर देता है। और वर्गीकरण करने का अधिकार कुछ अधिकारियों को सौंप देता है। वे अधिकारी लक्ष्य को ध्यान में रखते हुए वर्गीकरण का कार्य करते हैं। साथ ही उनकी जिम्मेदारी होती है कि वर्गीकरण करते समय वे कानून की हदों में रहें और किसी भी अनुचित पक्षपात से दूर रहें। सभी आवश्यक मानदंडों को ध्यान में रखते हुए किए गए वर्गीकरण का तर्कसंगत होना अत्यंत आवश्यक है। उपरोक्त फैसले में गुजरात उच्च न्यायालय ने आगे कहा कि अधिनियम में विधायिका ने विधायी नीति निर्धारित की और उस नीति पर कार्य करने के लिए केन्द्र सरकार व राज्य सरकार को निर्देश दिए कि वह अधिनियम के धारा 3 के अंतर्गत आदेश पारित करें। न्यायाधीश भगवती द्वारा खंड पीठ की ओर से गुजरात उच्च न्यायालय के निर्णय पर किया गया अवलोकन इस प्रकार है :

यह वर्गीकरण अनुच्छेद 14 के लिहाज से खरा उतर पाता है या नहीं, यह विभिन्न कारकों पर निर्भर करता है, जैसे यह कि राज्य द्वारा क्या कार्रवाई की गई है, कमोडिटी और कारोबार का चरित्र और स्वरूप, तथा वह उद्देश्य जो विधायिका के संज्ञान में उक्त कानून कि क्रियान्वयन के संदर्भ में रहा, जिस बारे में वर्गीकरण किया गया है। जब हम अधिनियम के प्रावधानों पर नजर डालते हैं, तो पता चलता है कि अधिनियम की सीमा और उसका व्यवहार ऐसा है कि विधायिका विधायी नीति बनाने के अलावा और कुछ नहीं कर सकती। वह आगे के कार्य को पूरा करने का काम अधिकारियों पर ही छोड़ सकती है। उसके अनुसार अधिकारी ही स्थिति की आवश्यकताओं और अनिवार्यताओं को समझकर काम को पूरा कर सकते हैं। अनुभाग की प्रस्तावना व रचना विधायी नीति को स्पष्ट रूप से व्यवस्थित करती है। और नीति पर कार्य करने की जिम्मेदारी केन्द्र सरकार, राज्य सरकार अथवा अधीनस्थ अधिकारियों को दे देती है। विधायिका की प्रस्तावना और रचना का कार्य अधिकारियों को अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत आने वाली शक्तियों का प्रयोग करने और अपने कार्य को करने का निर्देश देना है। इन निर्देशों में राशन पर आवश्यक वस्तुएं उपलब्ध करवाना और उनका समान रूप से वितरण करना है। यही निर्देश अधिनियम के अंतर्गत दिए गए हैं। जिन अधिकारियों को योजना का लक्ष्य प्राप्त करने का कार्य सौंपा गया है व वर्गीकरण का अधिकार दिया गया है, उन से आशा की जाती है कि वे इस प्रकार वर्गीकरण करें जिससे योजना का उद्देश्य पूरा किया जा सके। अधिनियम के अंतर्गत अधिकारी जो भी कार्य करें वे अधिनियम द्वारा मिलने वाले अधिकारों द्वारा ही किए जाने चाहिए। वे जो भी कदम उठाएं उससे विधायी नीति व अधिनियम के लक्ष्यों की आवश्यकताएं पूरी होनी चाहिए। वर्तमान मामले में राज्य द्वारा किया गया वर्गीकरण संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ नहीं होना चाहिए। जो लक्ष्य अधिनियम के अंतर्गत पाने की योजना है, किया गया वर्गीकरण उसके

अनुरूप होना चाहिए। जैसा कि स्पष्ट है कि योजना का लक्ष्य आवश्यक वस्तुओं की पूर्ति करना और उचित दामों पर उन्हें उपलब्ध करवाना है। उपरोक्त कानून को व्यवहार में लाने में भगवती, जे द्वारा प्रयास किया गया। गुजरात उच्च न्यायालय के मामले रमनलाल नागरदास व अन्य बनाम एमएस पलनितकर व अन्य (सुप्रा), नियम 2004 को अधिनियम की धारा 3 (1) के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए बनाया गया है, इसलिए भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 को चुनौति देने वाली इन रिट याचिकाओं की जांच अधिनियम की धारा 3 (1) द्वारा निर्धारित लक्ष्यों को ध्यान में रखकर की जानी चाहिए। यदि नियम 2004 के तहत किए गए वर्गीकरण में अधिनियम की धारा 3 (1) में उल्लिखित लक्ष्यों के साथ कोई तर्कसंगत संबंध नहीं दिखता तो उस वर्गीकरण को उचित नहीं ठहराया जा सकता। और संविधान के अनुच्छेद 14 के अनुसार न होने पर उस वर्गीकरण को न्यायालय द्वारा रद्द किया जा सकता है। दूसरी ओर यदि वर्गीकरण नियम 2004 के अंतर्गत किया जाता है और वह तर्कसंगत भी है तो उसे तर्कसंगत करार दिया जाएगा। साथ ही वह वर्गीकरण भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के मापदंडों पर खरा भी उतरेगा। गुजरात उच्च न्यायालय ने उपरोक्त मामले में कहा कि किया गया वर्गीकरण तभी तर्कसंगत माना जाएगा जब वह नियम 2004 के सभी प्रावधानों के अनुसार किया जाएगा। यह भी देखना होगा कि क्या वह वर्गीकरण योजना के लक्ष्य को पूरा करने में सक्षम है भी या नहीं।

15. जिस पृष्ठभूमि में नियम 2004 को छत्तीसगढ़ सरकार ने जारी किया था उसे जानने के लिए छत्तीसगढ़ राज्य सरकार की ओर से दायर रिटर्न का हवाला देना पड़ेगा। रिटर्न में उल्लेख किया गया कि 2001 में योजना के शुरू होने से पहले राशन की दुकानें सहकारी समितियों को मात्र मध्य प्रदेश सार्वजनिक नागरिक योजना, 1991 के तहत ही राशन की दुकाने आवंटित की जा सकती थीं। लेकिन वर्ष 2001 में राज्य सरकार ने सार्वजनिक वितरण व्यवस्था तंत्र का विस्तार करने का निर्णय लिया। लेकिन उस समय यह प्रकाश में आया कि वित्तीय समस्याओं के चलते सहकारी समितियां अतिरिक्त राशन की दुकान चलाने की स्थिति में नहीं थी। ऐसी परिस्थिति में छत्तीसगढ़ के खाद्य निरीक्षक व खाद्य मंत्री की सिफारिश पर राशन की दुकानें चलाने की अनुमति गैर सरकारी व्यक्तियों को भी दी गई। उन्होंने इस बात पर जोर दिया कि ऐसा करने के बाद से गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानों के मामलों में धांधली की कई शिकायतें सामने आईं। उन्होंने वर्ष 2001-02, 2002-03 और 2003-04 में गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानें चलाने में धांधली के दर्ज मामलों का ब्यौरा तमचसल के अनुलग्नक-आर/1 में है। राज्य सरकार के रिटर्न से संलग्न अनुलग्नक - आर/1 से 2001-02, 2002-03 और 2003-04 में गैर सरकारी लोगों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों से जुड़ी धांधली के मामले इस प्रकार हैं।

वर्ष	गैर सरकारी व्यक्ति	सहकारी समितियां	पंचायतें	उपभोक्ता सहकारी समितियां	विपणन समितियां
2001-2002	133	54	28	0	0
2002-2003	357	54	0	1	0
2003-2004	710	167	1	16	4

उपरोक्त आंकड़ों से यह स्पष्ट हो जाएगा कि वर्ष 2001-2002 में गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों में धांधली के कुल मामले 133 थे, वर्ष 2002-2003 में 357 और वर्ष 2003-04 में 710 मामले सामने आए। उपरोक्त तालिका से यह भी पता चलता है कि अन्य एजेंसियों-जैसे कि सहकारी

समितियों, पंचायतों, उपभोक्ता सहकारी समितियों और विपणन समितियों के खिलाफ शिकायत के मामले गैर सरकारी व्यक्तियों की तुलना में काफी कम रहे। यहां तक कि गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा अनियमितताओं की शिकायतें सहकारी समितियों, पंचायतों, उपभोक्ता सहकारी समितियों और विपणन समितियों से ज्यादा तो पाई ही गई। साथ ही, इनमें प्रत्येक वर्ष बढ़ोतरी भी हुई।

16. छत्तीसगढ़ राज्य सरकार की ओर से दायर रिटर्न में यह कहा गया है कि रिट याचिका संख्या 196, 2001 में पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज बनाम यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य के मामले में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सार्वजनिक वितरण योजना और अन्य कल्याणकारी योजनाओं पर लगातार नजर रखी गई। 2 मई 2003 को पारित आदेश में निम्न निर्देश दिए थे : एक ऐसी व्यवस्था बनाई जाए जिसके अंतर्गत पात्र बीपीएल परिवारों को, बेशक वे परिवार बीपीएल सूची में न हों, को अनाज दिया जाए। उन राशन की दुकान वालों का लाइसेंस रद्द किया जाए जो पूरे माह की अवधि के लिए अपनी दुकान नहीं खोलते, बीपीएल दामों पर बीपीएल परिवारों को अनाज उपलब्ध नहीं करवाते, बीपीएल परिवारों का कार्ड अपने पास रखते हैं, कार्ड में फर्जी प्रविष्टि करते हैं, कालाबाजारी करते हैं, अवैध रूप से अनाज को बेचते हैं। उन्होंने कहा कि यह सरकार की संवैधानिक जिम्मेदारी है कि वह गरीब व्यक्तियों की कुपोषण व भूख से रक्षा करे। साथ ही सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों का पालन करना भी सरकार की नैतिक जिम्मेदारी है। जब से गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानों में धांधली के मामले सामने आए हैं और यह पता चला है कि अंत्योदय और अन्नपूर्णा से लाभान्वित होने वाले लोगों को आवश्यक वस्तुओं की पूर्ति नहीं की जा रही है। सरकार ने उपरोक्त रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196, 2001 में पारित आदेश में फैसला किया कि गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकानों का आवंटन नहीं किया जाएगा। रिटर्न में आगे उल्लेख किया गया कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नियुक्त आयुक्त के राज्य सलाहकार बिरज पटनायक ने राज्य भर में कई दौरे किए, लाभान्वित होने वाले लोगों से बातचीत की। उसके बाद उच्चतम न्यायालय द्वारा नियुक्त आयुक्त को उन्होंने अपनी रिपोर्ट सौंप दी। आयुक्त ने छत्तीसगढ़ राज्य के मुख्य सचिव को एक पत्र भेजा, जिसमें मिड-डे मील और आदिवासी विकास परियोजना के क्रियान्वयन में बरती जा रही कई लापरवाही का जिक्र किया। आयुक्त के सलाहकार, श्री बिरज पटनायक ने छत्तीसगढ़ राज्य में सार्वजनिक वितरण व्यवस्था के विषय में जो उल्लेख किया है।

#### **सार्वजनिक वितरण व्यवस्था (पीडीएस)**

पूरे जिले में पीडीएस की स्थिति बेहद खराब है। मैंने जो रिपोर्ट अनुलग्नक के रूप में सौंपी है, उससे पीडीएस की खामियां नजर आती हैं; और ऐसी अनियमितताएं देख-रेख की कमी के कारण सामने आ रही हैं। अपनी पूर्व रिपोर्टों में मैंने अपने निजी अनुभवों के आधार पर खाद्य सुरक्षा अनुदान उपलब्ध करवाने के राज्य सरकार के प्रयासों की सराहना की है। सरकार ने पीडीएस दुकानों को कमीशन देकर और कुछ विशेष समुदायों को सब्सिडी उपलब्ध करवा कर अत्यंत सराहनीय कार्य किया है। इसकी प्रशंसा करते हुए, मैंने इस बात पर भी ध्यान दिलाया कि, जहां तक जिले की शासन प्रणाली के मामलों का सवाल है, विकासात्मक कार्यों का असर काफी कम दिखाई दे रहा है। मानेंद्रगढ़ की हालत को उदाहरण के तौर पर लिय जा सकता है। मैंने पीडीएस दुकानों से संबंधित शिकायतों के ब्यौरों वाला शपथपत्र भी संलग्न किया है। रिपोर्ट में जिन पंचायतों की पीडीएस दुकानों का जिक्र है वे हैं - घागरा, चरवाही, केलुआ, बदकबेहरा, महाई, ताराबेहरा, कच्चोड़, गरुडोल, पेंडरी और बिहारपुर।

कोरिया जिले के मानेंद्रगढ़ खंड में सार्वजनिक वितरण प्रणाली में कमियां नजर आ रही हैं। और सलाहकार द्वारा प्रस्तुत ये कमियां उन शिकायतों पर आधारित हैं जो घागरा, चरवाही, केलुआ, बदकबेहरा, महाई, ताराबेहरा, कच्चोड़, गरुडोल, पेंडरी और बिहारपुर पंचायतों से प्राप्त हुई हैं। इन शिकायतों की प्रतियां और शपथपत्र को अनुलग्नक आर/6 के साथ भी संलग्न किया गया है। इन शपथपत्रों और रिपोर्टों को पढ़ने के बाद राशन की दुकानों को लेकर बरती जा रही अनियमितताओं के विषय में पता चलेगा। उपरोक्त रिपोर्ट बेशक कोरिया जिले के मानेंद्रगढ़ खंड की है, लेकिन यह रिपोर्ट राज्य सरकार के सामने यह भी स्पष्ट करती है कि राशन की दुकानों को कितनी लापरवाही से चलाया जा रहा है। रिटर्न के परिच्छेद 38 में कहा गया है कि राज्य सरकार को अनुदान के दुरुपयोग और नियम व कानून की अनदेखी की निंदनीय सूचना प्राप्त हुई। पता चला कि गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों को सही समय पर न तो खोला जाता और न ही सही समय पर बंद किया जाता। दुकानदार लोगों को उचित मात्रा में राशन भी उपलब्ध नहीं करवाते और राशन के सामान की कालाबाजारी करते हैं। वे राशन की दुकान से सामग्री को ज्यादा दामों पर बेच कर अपना स्वार्थ सिद्ध करते हैं। यही कारण है कि वर्ष 2001-2002, 2002-2003 और 2003-2004 में छत्तीसगढ़ राज्य सरकार ने नियम 2004 के अंतर्गत गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान आवंटन न करने का निर्णय लिया। धारा 3 (1) व अधिनियम की धारा 5 राज्य सरकार को सभी जरूरतमंद लोगों के बीच आवश्यक सामग्री का आवंटन सुनिश्चित करने के लिए प्रयास करने का अधिकार देता है। सरकार इस अधिकार द्वारा इस बात पर निगरानी रख सकती है कि राशन की दुकानों पर कार्य ठीक से चल रहा है या नहीं, राशन उचित मात्रा में लोगों तक पहुंच पा रहा है या नहीं या सामाजिक वितरण व्यवस्था के अंतर्गत तय किए गए लक्ष्यों को प्राप्त करने का उचित प्रयास किया जा रहा है या नहीं। यदि छत्तीसगढ़ राज्य में चल रही योजना में गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा अनियमितताओं की शिकायतें आ रही हैं तो उन्हें योजना से निकाल देने का फैसला तर्कसंगत है और इसे किसी भी प्रकार से पक्षपाती नहीं कहा जा सकता। अधिनियम के नियम 2004 के अंतर्गत योजना को पूरा करने के लिए ऐसे कदम उठाने की आवश्यकता है। याचिकाकर्ताओं द्वारा यह कहा जाना कि नियम 2004 के अंतर्गत किए गए वर्गीकरण से गैर सरकारी व्यक्तियों को योजना से निकाल देना भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 की अवमानना है, एकदम बेबुनियाद है।

17. रमनलाल नागरदास व अन्य बनाम एमएस पलनितकर व अन्य मामले का उल्लेख करते हुए श्री प्रशांत जायसवाल ने कहा, इस मामले में राज्य ने सहकारी समितियों को चीनी का थोक वितरण करने और अन्य लाइसेंस धारकों को योजना से बाहर रखने का निर्णय लिया था। राज्य के इस फैसले को याचिकाकर्ताओं ने पक्षपाती और भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 की अवमानना करने वाला बता कर चुनौती दी थी। अपने दावे में याचिकाकर्ता ने कहा कि चीनी का वितरण करने के लिए किया गया वर्गीकरण नीति और अधिनियम के लक्ष्यों से संबंधित नहीं हैं। जिलाधीश द्वारा दायर उत्तर में वर्गीकरण को न्यायोचित ठहराने की मांग यह कहते हुए की गई थी कि राज्य ने चीनी का थोक वितरण करने के लिए गैर सरकारी लोगों के स्थान पर सहकारी समितियों पर भरोसा किया, जिससे चीनी का थोक वितरण संतुष्टिजनक ढंग से किया जा सके। और साथ ही योजना में सहकारी समितियों को भागीदार बनने के लिए भी प्रोत्साहित किया जा सके। उच्च न्यायालय ने कहा कि यदि वर्गीकरण की प्रक्रिया सहकारी समितियों के प्रोत्साहन को ध्यान में रख कर किया गया है तो उसे उचित नहीं ठहराया जा सकता। क्योंकि इसका नीति या अधिनियम के लक्ष्यों से कोई संबंध नहीं है। योजना का प्रयोजन सभी लोगों को चीनी का वितरण समान रूप से और कम दामों में करना है न कि सहकारी समितियों का प्रोत्साहन करना। न्यायालय ने यह भी कहा, वर्गीकरण करते समय यदि यह ध्यान में

रखा जाए कि चीनी का वितरण और भी बेहतर तरीके से कैसे किया जा सकता है तो उचित होगा। लेकिन सरकार ने न्यायालय को सौंपे शपथपत्र में यह स्पष्ट नहीं किया कि लाइसेंस धारकों के संगठन द्वारा चीनी वितरण का कार्य असंतोषजनक किस आधार पर घोषित किया गया। साथ ही न्यायालय ने सरकार से उत्तर मांगा कि वह किस आधार पर सिर्फ सहकारी समितियों से चीनी वितरण का कार्य करवाना चाहती है और चीनी वितरण का कार्य अधिक अच्छी तरह करने के लिए क्या प्रयास कर रही है। न्यायालय ने कहा कि सरकार ने ऐसे कोई भी तथ्य उसके समक्ष प्रस्तुत नहीं किए जिससे यह साबित किया जा सके कि चीनी का थोक वितरण संतोषजनक तरीके से करने के लिए सिर्फ सहकारी समितियों पर विश्वास किया जाना चाहिए। न ही इस बात पर प्रकाश डाला गया कि गैर सरकारी व्यक्ति इस कार्य को किस प्रकार अच्छी तरह नहीं कर रहे। वर्तमान मामले में, दूसरी ओर, राज्य ने न्यायालय के समक्ष वर्ष 2001-02, 2002-03 और 2003-04 में गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानें चलाने में धांधली के दर्ज मामलों और राशन कार्ड धारकों द्वारा की गई शिकायतों का ब्यौरा प्रस्तुत किया। इसलिए वर्तमान में चल रहे मामले के आंकड़े पहले वाले रमनलाल नागरदास व अन्य बनाम एमएस पलनितकर व अन्य (सुप्रा) मामले के उपरोक्त फैसले से भिन्न हैं। वर्तमान मामले में राशन की दुकान चलाने के कार्य से गैर सरकारी व्यक्तियों को वंचित रखने के तथ्य को अब अधिनियम की धारा 3 (1) और नियम 2004 के प्रावधानों के अनुसार तर्कसंगत माना गया। जैसा कि स्पष्ट है, योजना का उद्देश्य कम दाम में खाद्य सामग्री व अन्य आवश्यक वस्तुएं उपलब्ध करवाना है।

18. मध्य प्रदेश राशन विक्रेता संघ सोसायटी व अन्य बनाम मध्य प्रदेश राज्य व अन्य (सुप्रा) को उपरोक्त फैसले के समर्थन के तौर पर लिया जा सकता है। उस मामले में एमपी फूड स्टप्स कंट्रोल ऑर्डर, 1960 के अंतर्गत राशन की दुकान चलाने का कार्य खुदरा व्यापारियों द्वारा करवाया जाता था। इसके बाद 31 अक्टूबर 1980 को मध्य प्रदेश राज्य सरकार ने कंट्रोल ऑर्डर में संशोधन किया, उसके तहत एक सरकारी योजना बनाई गई और उसके अंतर्गत खुदरा व्यापारियों को राशन की दुकान चलाने का कार्य सौंपा गया। 20 मार्च 1981 को राज्य सरकार ने एमपी (फूड स्टप्स) नागरिक आपूर्ति सार्वजनिक वितरण योजना, 1981 में राशन की दुकान चलाने के लिए सहकारी समितियों को प्राथमिकता देने की घोषणा की। एमपी राशन विक्रेता संघ समिति व अन्य ने इस फैसले का भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के प्रावधानों की अवहेलना करने वाला बता कर विरोध किया। मध्य प्रदेश सरकार ने एमपी (फूड स्टप्स) नागरिक आपूर्ति सार्वजनिक वितरण योजना, 1981 में उपभोक्ता सहकारी समितियों को राशन की दुकान चलाने के लिए प्राथमिकता देने के प्रावधान को उचित ठहराया। मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय के निर्णय को एमपी राशन विक्रेता संघ सोसायटी ने सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष चुनौती दी, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के प्रावधानों के अंतर्गत इस चुनौती को खारिज कर दिया। इसके पीछे निम्न कारण थे। हमने इस योजना के बारे में संक्षिप्त विवरण दिया है। यह नहीं कहा जा सकता कि योजना के लक्ष्यों को पाने के लिए उचित प्रयास नहीं किए जा रहे। काफी सोच-विचार के बाद राज्य सरकार ने राशन की दुकानें प्रत्यक्ष रूप से चलाने का उचित फैसला किया। खुदरा व्यापारियों द्वारा राशन की दुकान चलवाने के निर्णय के बाद काफी समस्याओं और शिकायतों का सामना करना पड़ा। इसलिए योजना के लक्ष्यों के अनुसार राशन पर खाद्य सामग्री सभी राशन कार्ड धारकों को समान रूप से उपलब्ध करवाने का कार्य ठीक से करने के लिए खुदरा व्यापारियों पर प्रतिबंध लगाना पड़ा। इस योजना को राज्य सरकार द्वारा भारतीय संविधान के अनुच्छेद 162 के अनुसार तैयार किया गया है, जिसके द्वारा उचित मूल्य पर खाद्य सामग्री व अन्य आवश्यक वस्तुएं सभी को समान रूप से उपलब्ध करवाना है। जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, सरकारी सस्ता अनाज विक्रेता संघ मामले (सुप्रा) में खाद्य सामग्री वितरण की सारी व्यवस्था बिगड़ गई थी। खुदरा व्यापारियों ने कंट्रोल ऑर्डर की अवमानना की

व कई नियमों को तोड़ा। राज्य सरकार द्वारा खाद्य सामग्री के वितरण के लिए उपभोक्ता सहकारी समितियों को नियुक्त करने का निर्णय आम जनता को भी स्वीकार्य है। सरकारी योजना के तहत राज्य सरकार खुदरा व्यापारियों को राशन की दुकान का आवंटन करने के कार्य के लिए चुना जाना किसी भी दृष्टि से गलत, पक्षपाती या असंगत नहीं है।

सर्वोच्च न्यायालय के उपरोक्त फैसले से यह बिल्कुल स्पष्ट हो जाएगा कि जब न्यायालय को खुदरा व्यापारियों द्वारा खाद्य सामग्री वितरण में खामियां नजर आयेंगी और सारी व्यवस्था लचर आने लगी और कंट्रोल आर्डर की अवमानना होने के बाद न्यायालय ने राज्य सरकार द्वारा उपभोक्ता सहकारी समितियों को खाद्य सामग्री के वितरण के लिए चुनने के फैसले को उचित ठहराया। न्यायालय के अनुसार इस फैसले को असंगत नहीं किया जा सकता। वर्तमान मामले में, जैसा कि हमने देखा कि गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकान चलाने की अनुमति देने का प्रयोग विफल रहा। ऐसा करने के बाद से गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानों के मामलों में धांधली की कई शिकायतें सामने आईं। उन्होंने वर्ष 2001-02, 2002-03 और 2003-04 में गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानें चलाने में धांधली के दर्ज मामलों के कारण राज्य सरकार ने नियम 2004 द्वारा गैर सरकारी व्यक्तियों को योजना से बाहर रखने का निर्णय लिया। उपभोक्ता सहकारी समितियों और विपणन समितियों के खिलाफ शिकायत के मामले गैर सरकारी व्यक्तियों की तुलना में काफी कम रहे। यहां तक कि गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा अनियमितताओं की शिकायतें अन्य एजेंसियों से ज्यादा तो पाई ही गईं। साथ ही, इनमें प्रत्येक वर्ष बढ़ती भी हुई। योजना से गैर सरकारी व्यक्तियों को बाहर रखने के निर्णय को अनुचित, असंगत और पक्षपाती नहीं कहा जा सकता।

19. याचिकाकर्ता के वकील श्री कनक तिवारी ने प्रतिवेदन में कहा, हालांकि, मध्य प्रदेश (फूड स्टप्स) नागरिक आपूर्ति सार्वजनिक वितरण योजना 2001 से गैर सरकारी व्यक्तियों को पूरी तरह बाहर नहीं रखा गया था। लेकिन प्राथमिकता जरूर सहकारी समितियों को दी जा रही थी। इसका अर्थ यह हुआ कि जिस क्षेत्र में राशन की दुकान चलाने के लिए उपभोक्ता सहकारी समितियां उपलब्ध नहीं होंगी वहां पर यह कार्य गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा करवाया जा सकता है। उन्होंने अपने प्रतिवेदन में कहा, ऐसा प्रावधान न तो पक्षपाती होगा और न ही भारतीय अनुच्छेद 14 की अवमानना करेगा। जैसा कि ज्ञात है, वर्ष 2001-02, 2002-03 और 2003-04 में गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकानें चलाने के दौरान अनियमितताओं की शिकायतें बड़ी संख्या में सामने आईं। और वर्ष दर वर्ष बढ़ती गईं। दर्ज मामलों के कारण राज्य सरकार ने नियम 2004 द्वारा गैर सरकारी व्यक्तियों को योजना से बाहर रखने का निर्णय लिया। इन आंकड़ों के बाद राज्य सरकार को तय करना है कि या तो राशन की दुकानें सिर्फ सहकारी समितियों को दी जाएं या जहां पर सहकारी समितियां नहीं हैं वहां गैर सरकारी व्यक्तियों को यह मौका दिया जाए। या फिर गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान चलाने के कार्य से पूरी तरह वंचित रखा जाए। इस बात का निर्णय करना, राशन की दुकानें आवंटित की जाएं या नहीं, पूरी तरह राज्य सरकार के कार्यक्षेत्र में आता है। जबकि हमने पाया कि नियम 2004 के अंतर्गत किया गया वर्गीकरण नियम 2004 के अंतर्गत योजना के लक्ष्यों को पूरा करने के लिए उपयुक्त है। अधिनियम की धारा 3 (1) के अनुसार योजना का लक्ष्य राशनकार्ड धारकों को राशन पर पर्याप्त मात्रा में खाद्य सामग्री व अन्य आवश्यक वस्तुएं उपलब्ध करवाना है। ऐसी स्थिति में न्यायालय को इस वर्गीकरण को उचित ठहराना ही होगा। क्योंकि किया गया वर्गीकरण वैध व उचित प्रतीत होता है और भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के प्रावधानों के अधीन भी आता है। न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में नहीं भी आता है कि वह यह सुझाव दे कि नियम 2004 के अंतर्गत या तो राशन की दुकानें सिर्फ सहकारी समितियों को दी जाएं या जहां पर सहकारी समितियां नहीं हैं वहां गैर सरकारी व्यक्तियों को यह मौका दिया जाए। या फिर गैर



सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान चलाने के कार्य से पूरी तरह वंचित रखा जाए। हमारे विचार से यह निर्णय विधायिका या सरकार में से किसी का भी हो सकता है, लेकिन न्यायालय का नहीं। पश्चिम बंगाल राज्य बनाम अनवर अली सरकार व अन्य, एआईआर 1952 एससी 75 में न्यायाधीश श्री प्रशांत मिश्रा, बोस ने परिच्छेद 83 में अवलोकन किया कि :

“इसका यह अर्थ नहीं है कि न्यायाधीशों का कार्य लोगों की बेहतरी के लिए फैसले करने के लिए संकल्पित हैं। और वर्तमान सरकार के लिए वे राय दें या विधायिका की कार्यवाही में दखल दें। यह उनका कार्यक्षेत्र नहीं है। भले ही एक संकरी सीमा ऐसी होनी चाहिए जिसके अंतर्गत न्यायाधीश, जो कि मनुष्य हैं, वस्तुपरक स्थितियों से प्रभावित होंगे, लेकिन उनका प्रशिक्षण और उनकी परंपरा उन्हें उनके फैसलों के प्रति उत्तरदायी बनाती है और तटस्थ नतीजों पर पहुंचने में मदद करती है, भले ही उनकी निजी पृष्ठभूमि या आग्रह कोई भी हो। यह विधायिका का काम है कि वह तय करे कि लोगों के लिए क्या अच्छा है और क्या बुरा; और उन्हें अपने अधिकारों के दायरे में कार्य करने की पूरी छूट मिलनी चाहिए, बेशक उससे प्रगति न बाधित होती हो। इसके बावजूद संवैधानिक दायरे के तहत यह तय है कि वे इसका अतिक्रमण न करें और भले ही यह न्यायाधीशों का मामला है कि वे यह तय करें कि ये सीमाएं क्या हैं, लेकिन उनके फैसलों का आधार न्यायालयों की लोगों के भले से जुड़ी धारणाएं नहीं होनी चाहिए। इस किस्म की श्रेणों का आधार सिर्फ संविधान के मद्देनजर ही तय किया जा सकता है, कि वह उसे अनुमति देता है या नहीं।”

20. याचिकाकर्ता के वकील श्री राजेश पांडे के मत पर अब बहस की जा सकती है कि नियम 2004 के अंतर्गत किया गया वर्गीकरण संविधान के दिशानिर्देशक और प्रस्तावना के अनुसार नहीं है; और इसके द्वारा गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान चलाने के अधिकार से वंचित रख कर उनसे उनकी आजीविका का साधन छीन कर उनके साथ अनुचित किया गया है। इसी कारण यह कहा जा सकता है कि भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ जा कर उन लोगों के साथ भेदभाव किया गया है। अपने प्रतिवेदन के समर्थन में उन्होंने आत्म प्रकाश बनाम हरियाण राज्य व अन्य (सुप्रा) मामले में न्यायाधीश चिनप्पा रेड्डी द्वारा किए गए अवलोकन का उल्लेख किया।

चाहे संविधान के किसी भी अनुच्छेद की बात हो।

.....

उपरोक्त अवलोकन में न्यायाधीश चिनप्पा रेड्डी ने कहा कि जब हम भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के प्रावधानों की बात करते हैं, तब हमें इस बात पर भी गौर करना चाहिए कि संविधान के भाग 4 के दिशा निर्देशक और प्रस्तावना के विधायिका द्वारा किया गया वर्गीकरण तर्कसंगत और योजना के तहत निर्धारित लक्ष्यों को पाने के लिए प्रतिबद्ध है या नहीं। संविधान की प्रस्तावना का उद्देश्य सभी नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक रूप से न्याय दिलाना है। प्रस्तावना में जिन सभी लोगों की बात की गई है, उनमें सिर्फ राशन की दुकान चलाने वाले गैर सरकारी व्यक्ति ही नहीं, बल्कि नियम 2004 के अंतर्गत आने वाले राशन कार्ड धारक भी शामिल हैं। साथ ही गरीबी रेखा से नीचे आने वाले, अंत्योदय परिवार (राज्य सरकार द्वारा चुने गए अत्यधिक निर्धन परिवार) और विस्थापित परिवार भी शामिल हैं। इसलिए संविधान की प्रस्तावना में सामाजिक और आर्थिक न्याय का अर्थ है, राशन कार्ड धारकों को सस्ती खाद्य सामग्री और आवश्यक वस्तुएं कम दाम में उपलब्ध करवाना है, न कि उनकी पहुंच से अधिक दाम पर। संविधान के अनुच्छेद 47 में निहित दिशा निर्देशों के अनुसार राज्य सरकार द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि वह अपने राज्य



की जनता के पोषण व रहन-सहन के स्तर को सुधारने के भरसक प्रयास करता रहेगा। यदि राज्य सरकार ने पाया कि वर्ष 2001 से 2004 तक के समय में गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों में अनियमितताओं की शिकायतें आईं। और धांधली के मामलों में समय के साथ वृद्धि होती गई, तो सरकार द्वारा नियम 2004 के तहत गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान न देने का फैसला तर्कसंगत और संविधान की प्रस्तावना के अनुसार है। इसे पक्षपाती नहीं माना जा सकता। साथ ही गैर सरकारी व्यक्तियों को निकालने का निर्णय भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ भी नहीं माना जाएगा।

21. श्री मनिंद्र श्रीवास्तव, श्री राजेश पांडे, श्री राजीव श्रीवास्तव, श्री यशवंत तिवारी और श्री सुधीर वर्मा के अनुसार अनुलग्नक - आर/4 में गैर सरकारी व्यक्तियों, सहकारी समितियों और अन्य एजेंसियों के खिलाफ शिकायतों के ब्यौरे के विषय में राज्य सरकार द्वारा दिए गए आंकड़ों पर विश्वास नहीं किया जाना चाहिए। क्योंकि उन में न तो गैर सरकारी व्यक्तियों, न सहकारी समितियों और न ही अन्य एजेंसियों को दी गई राशन की दुकानों की संख्या दी गई है। और यदि वह संख्या प्रस्तुत नहीं की जाएगी तो न्यायालय को निर्णय लेने में समस्या का सामना करना पड़ेगा। और यह भी पता नहीं चल पाएगा कि गैर सरकारी व्यक्तियों, सहकारी समितियों और अन्य एजेंसियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों में गड़बड़ी का प्रतिशत क्या रहा।

यह विवाद सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए कुछ फैसलों की ही श्रेणी में आता है। उदाहरण के तौर पर मों. हनीफ कुरैशी व अन्य बनाम बिहार राज्य मामले में किया गया फैसला भी सर्वोच्च न्यायालय के पिछले फैसलों के ही जैसा कहा जा सकता है। इसमें कहा गया था, ऐसी अवधारणा रही है कि संवैधानिक संस्था के पक्ष में ही फैसला किया जाता है और दबाव उस पर रहता है जो यह साबित करने की कोशिश करता है कि संविधान की अवमानना की गई है;

हमें यह मान लेना चाहिए कि राज्य सरकार ने अध्यादेश 2004 बनाते हुए सभी पहलुओं पर विचार कर लिया था। इसकी आवश्यकताएं और गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा राशन की दुकान चलाने में की जा रही धांधली को ध्यान में रख कर प्रावधान बनाए; और गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान द्वारा राशन कार्ड धारकों को आवश्यक सामान उपलब्ध करवाने का काम से वंचित करते हुए योजना से बाहर रखने का फैसला किया। यदि राज्य सरकार के रिटर्न और अनुलग्नक-आर/1 में दिए गए आंकड़े, जिन के आधार पर राज्य सरकार ने योजना से जुड़े फैसले किए, गलत या अधूरे थे तो यह याचिकाकर्ताओं की जिम्मेदारी होगी कि वे सही आंकड़े न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत करें। राज्य सरकार द्वारा अनुलग्नक - आर/1 में जितने भी आंकड़े प्रस्तुत किए गए उससे तो यही प्रतीत होता है कि गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान चलाने से वंचित करने का फैसला एकदम उचित है और इसे पक्षपाती और भारतीय संविधान के खिलाफ नहीं कहा जा सकता।

22. उपभोक्ता सहकारी समिति के वकील श्री कनक तिवारी ने प्रतिवेदन प्रस्तुत किया कि अध्यादेश खंड 9 के उपखंड (3) (ए)के अंतर्गत राशन की दुकानों का आवंटन आईटीडीपी द्वारा निर्धारित श्रेणी के अनुसार किया जाएगा।

- i) विशाल आदिम जाति बहुउद्देश्यीय सहकारी समितियां (एलएएमपीएस)
- ii) ग्राम पंचायतें
- iii) महिला स्वयं सहायता समूह
- iv) प्राथमिक ऋण सहकारी समितियां
- v) वन संरक्षण समितियां

vi) अन्य सहकारी समितियां

उन्होंने प्रतिवेदन दाखिल किया कि खंड 9 के उपखंड 4 (ए)के अनुसार अन्य स्थानों पर राशन की दुकानों का आवंटन इस क्रम में किया जाएगा।

i) ग्राम पंचायतें

ii) महिला स्वयं सहायता समूह

iii) प्राथमिक ऋण सहकारी समितियां

iv) अन्य सहकारी समितियां

उन्होंने कहा कि उपभोक्ता सहकारी समितियां 'अन्य सहकारी समितियों' की श्रेणी के अंतर्गत आती हैं और इन्हें राशन की दुकान आवंटन करने के लिए आईटीडीपी क्षेत्रों और अन्य क्षेत्रों, दोनों में ही सूची में सबसे नीचे रखा गया है। उन्होंने प्रतिवेदन दाखिल किया कि खंड 9 के उपखंड 3 (बी) के अनुसार मात्र 10 प्रतिशत राशन की दुकाने ही आईटीडीपी क्षेत्रों में सहकारी समितियों को दिए जाने का प्रावधान है; और सबसे अधिक प्रमुखता सेवानिवृत्त व्यक्तियों की सहकारी समितियों को दी गई है।

इसके अलावा 33 प्रतिशत आरक्षण वन विभाग समितियों और महिला स्वयं सहायता समूहों को दिया गया है। उन्होंने इस बात की ओर संकेत किया कि अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड 4 (बी) अन्य क्षेत्रों में महिला स्वयं सेवी संस्थाओं को या महिलाओं द्वारा चलाई जा रही सहकारी समितियों और सेवानिवृत्त व्यक्तियों की सहकारी समितियों को राशन की दुकान के आवंटन में 33 प्रतिशत आरक्षण दिए जाने का प्रावधान है। उन्होंने इस बात का जोरदार विरोध किया कि सरकार द्वारा अध्यादेश 2004 में बनाए गए प्रावधान सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नियुक्त आयुक्त के राज्य सलाहकार श्री बिरज पटनायक की सिफारिश पर बनाए गए हैं। इस बात का भी खयाल नहीं रखा गया कि ये आरक्षण और प्राथमिकता का प्रावधान भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के अंतर्गत उचित है भी या नहीं। उन्होंने कहा कि अधिनियम और अध्यादेश 2004 की धारा 3 का उद्देश्य राशन कार्ड धारकों को समान रूप से आवश्यक सामग्री और खाद्य पदार्थों का वितरण करवाना और छत्तीसगढ़ राज्य के सभी जरूरतमंद लोगों को खाद्य सुरक्षा उपलब्ध करवाना है। मध्य प्रदेश राशन विक्रेता संघ, जबलपुर व अन्य बनाम मध्य प्रदेश राज्य, भोपाल व अन्य, एआईआर 1961 एमपी 203, के साथ सरकारी सस्ता अनाज विक्रेता संघ, तहसील बेमेत्रा व अन्य बनाम मध्य प्रदेश राज्य व अन्य, एआईआर 1981 एससी 2030 के मामले में मध्य प्रदेश व सर्वोच्च न्यायालय ने मध्य प्रदेश फूड स्टफ्स (नागरिक आपूर्ति वितरण) योजना (1981) को बहाल रखते हुए राशन की दुकानों के आवंटन में उपभोक्ता सहकारी समितियों को प्राथमिकता दिए जाने का प्रावधान किया है।

लेकिन राज्य सरकार ने श्री बिरज पटनायक द्वारा सिफारिश को स्वीकार करते हुए कानून की इस परिस्थिति को अनदेखा किया है। उन्होंने कहा कि उपभोक्ता सहकारी समिति होने के नाते याचिकाकर्ता चिंतित हैं कि इस आधार पर उसे राशन की दुकान आवंटित नहीं की जा सकती। इस विषय में उन्होंने कहा कि एमपी राशन विक्रेता संघ व अन्य बनाम मध्य प्रदेश राज्य व अन्य (सुप्रा) मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा कि यहां एयरपोर्ट अथॉरिटी मामले (एआईआर 1979 एससी 1628) में बनाए गए अध्यादेशों पर कोई विवाद नहीं किया जाएगा। यदि सरकार के किसी कार्य से कानून की अवहेलना का भास होता है तब ही उसे संविधान के अधिनियम 14 के खिलाफ माना जाएगा।

उन्होंने कहा कि अध्यादेश 2004 के खंड में निहित प्रावधानों के अनुसार राशन की दुकानों के आवंटन के लिए महिला स्वयं सहायता समूहों, वन सुरक्षा विभाग और सेवानिवृत्त व्यक्तियों की सहकारी समितियों को प्राथमिकता और आरक्षण देना असंगत है; और इसका अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत योजना के उद्देश्यों को पाने से कोई संबंध दिखाई नहीं पड़ता। श्री तिवारी ने यह भी कहा, सिर्फ एलएएमपीएस और सहकारी समितियों को ही राशन की दुकान में आवश्यक वस्तुएं बेचने का अधिकार प्राप्त है। अधिनियम के अंतर्गत प्राथमिक सहकारी समितियों को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

23. अतिरिक्त एडवोकेट जनरल श्री प्रशांत मिश्रा ने दूसरी ओर कहा कि सरकार और विधायिका को उन एजेंसियों का चुनाव करना चाहिए, जिनको आवश्यक वस्तुओं, जैसे खाद्य सामग्री आदि का वितरण राशन कार्ड धारकों को करने के लिए राशन की दुकान आवंटित की जाए; यदि राज्य सरकार ने अध्यादेश 2004 में यह तय कर लिया है कि किन एजेंसियों को राशन की दुकान आवंटित की जाएगी तो सरकार के इस फैसले पर न्यायालय को हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए।
24. श्री प्रशांत मिश्रा का मत सही है कि यह सिर्फ सरकार और विधायिका का कार्य है कि खाद्य सामग्री- जैसी आवश्यक सामग्री राशन कार्ड धारकों को वितरित करने के लिए राशन की दुकानें किन एजेंसियों को दी जाएं; लेकिन सरकार और विधायिका की ऐसी शक्तियां भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के अंतर्गत आती हैं। भारतीय संविधान का अनुच्छेद 14 यह अधिकार प्रदान करता है कि राज्य कानून के समक्ष किसी भी व्यक्ति के समानता के अधिकार की अवहेलना नहीं कर सकता। हालांकि राज्य सरकार अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत यह तय कर सकता है कि खाद्य पदार्थों-जैसी आवश्यक वस्तुओं को राशन कार्ड धारकों तक पहुंचाने के लिए किस का चुनाव किया जाए, लेकिन यह फैसला भेदभावपूर्ण नहीं होना चाहिए। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा यह तय किया जा चुका है कि अनुच्छेद 14 के द्वारा वर्ग कानून (क्लास लेजिस्लेशन) निषेध है, लेकिन यह उचित वर्गीकरण पर रोक नहीं लगाता। स्वीकृति योग्य वर्गीकरण के लिए कानून के समक्ष दो शर्तों को पूरा करना आवश्यक है। वे हैं :
  1. वर्गीकरण समझबूझ वाला होना चाहिए। वर्गीकृत पक्षों के विचारों और मानदंडों में अंतर तर्कसंगत होना चाहिए।
  2. जिस कार्य के लिए वर्गीकरण किया जा रहा है, उस कार्य से जुड़े लक्ष्य को पूरा करने वाले लोगों का चुनाव होना चाहिए। अध्यादेश 2004 के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों में राशन की दुकानों द्वारा राशन कार्ड धारकों का खाद्य सामग्री सहित अन्य आवश्यक वस्तुएं कम दाम में उपलब्ध करवाना है। न्यायालय के समक्ष ऐसे कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए हैं, जिनसे यह साबित किया जा सके कि योजना के अंतर्गत तय किया गया उद्देश्य 'अन्य सहकारी समितियों' के अंतर्गत आनेवाली उभोक्ता सहकारी समितियों के स्थान पर एलएएमपीएस, ग्राम पंचायतों, महिला स्वयं सहायता समूहों, प्राथमिक ऋण सहकारी समितियों व वन सुरक्षा समितियों को राशन की दुकानों का आवंटन करने से प्राप्त किया जा सकता है। इसलिए एलएएमपीएस, ग्राम पंचायतों, महिला स्वयं सहायता समूहों, प्राथमिक ऋण सहकारी समितियों व वन सुरक्षा समितियों को 'अन्य सहकारी समितियों' के अंतर्गत आने वाली उभोक्ता सहकारी समितियों से अधिक प्राथमिकता दिए जाने का कोई कारण नजर नहीं आता। फिर चाहे वह आवंटन आईटीडीपी क्षेत्र में हो या अन्य क्षेत्र। इसी तरह अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (3) (ए) और खंड 9 के उपखंड (4) (ए) में उल्लिखित एजेंसियों के वर्गीकरण का कोई भी तर्कसंगत आधार नहीं दिखाई देता।

राशन कार्ड धारकों को उचित दर पर राशन उपलब्ध कराने के अध्यादेश 2004 के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए खंड 9 के उपखंड (3) (ए) और (4) (ए) असंगत हैं; और अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (3) (बी) के प्रावधानों के अंतर्गत प्राथमिकता का सिद्धांत भी भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ है। इसी तरह, अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (3) (बी) के प्रावधानों के अंतर्गत सेवा निवृत्त व्यक्तियों की सहकारी समितियों को प्राथमिकता और अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (3) (बी) और (4) (बी) द्वारा वन संरक्षण समितियों और महिला स्वयं सहायता समूहों को 33 प्रतिशत आरक्षण का प्रावधान भी उचित प्रतीत नहीं होता है। ऐसे कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए हैं, जिनसे यह साबित होता हो कि निवृत्त व्यक्तियों की सहकारी समितियां और महिला स्वयं सहायता समूह, 'अन्य सहकारी समितियों' के अंतर्गत आने वाली उपभोक्ता सहकारी समितियों की तुलना में राशन कार्ड धारकों को राशन देने के अध्यादेश 2004 के उद्देश्य को बेहतर तरीके से पूरा कर सकती है। हमारे विचार से, अध्यादेश 2004 के अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को खाद्य पदार्थ व अन्य आवश्यक वस्तुएं आवंटित करने के लिए एजेंसियों का चुनाव बिना किसी प्राथमिकता या आरक्षण के होना चाहिए। वर्गीकरण करते समय इसी बात का खयाल रखा जाना चाहिए कि कौन सी एजेंसी अध्यादेश 2004 और अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को उचित दर पर राशन उपलब्ध करवाने का लक्ष्य प्राप्त करने में सक्षम है। अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (3) (ए) और (3) (बी) और (4) (ए) और (4) (बी) के अंतर्गत आने वाले प्रावधान, जिनके द्वारा राशन का आवंटन करने वाली एजेंसियों को प्राथमिकता और आरक्षण दिया जाता है, छोड़ दिए जाने के लायक हैं और इन्हें भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के अधिकार से बाहर मान लिया जाना चाहिए।

25. धारा 3 के अंतर्गत विधेयक बनाने के अधिकार को लागू किया जा सकता है। छत्तीसगढ़ सहकारी समिति अधिनियम, 1960 की धारा 2 में विभिन्न प्रकार की सहकारी समितियों की परिभाषा दी गई है। विभिन्न प्रकार की सहकारी समितियों को परिभाषित करती धारा 2 को पढ़ने के बाद उन समितियों को बनाने का उद्देश्य का ज्ञान होता है। अधिनियम की धारा 10 प्रावधान करती है कि रजिस्ट्रार सभी समितियों का वर्गीकरण एक या एक से ज्यादा उल्लिखित वर्गों में करे तथा धारा 10 (1-ए) में आगे कहा गया है कि रजिस्ट्रार उपधारा 1 में वर्णित किसी भी वर्ग के तहत आने वाली समितियों को उच्चतम, केंद्रीय या प्राथमिक समिति के रूप में वर्गीकृत कर सकता है। अधिनियम की धारा 31 के अंतर्गत सहकारी समितियों का पंजीकरण कर उन्हें सामाजिक संस्था बनाया जा सकता है। जिससे उन्हें एक अनुक्रमण और स्वीकार्यता मिल जाएगी। इससे उन्हें प्रापटी रखने का अधिकार, योजनाओं में काम करने की पात्रता, कानूनी अधिकारों का प्रयोग करने का अधिकार और वे सभी कार्य करने का अधिकार मिल जाता है, जो संवैधानिक हैं। हालांकि एक सहकारी समिति अपने सदस्यों और अन्य व्यक्तियों को उचित दर पर खाद्य सामग्री और आवश्यक वस्तुएं उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से बनाई गई है। अधिनियम के अंतर्गत बनाई गई ऐसी सहकारी समितियों को कानूनी रूप से राशन की दुकानों द्वारा राशन कार्ड धारकों को राशन बेचने का अधिकार नहीं है। अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (3) और (4) प्राथमिक ऋण सहकारी समितियों और अन्य सहकारी समितियों को राशन की दुकानों का आवंटन किया गया है; लेकिन इसके बावजूद प्राथमिक सहकारी समितियों और कुछ अन्य सहकारी समितियों को अधिनियम की धारा के अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को आवश्यक वस्तुएं बेचने का अधिकार प्राप्त नहीं है। उस हद तक यह अवैध है।

26. याचिकाकर्ता के वकील श्री कनक तिवारी ने अपने प्रतिवेदन में कहा कि अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड 3 (सी) में एक प्रावधान यह है कि आईटीडीपी क्षेत्रों में राशन की दुकानों पर आदिवासी समुदायों के बीपीएल परिवारों में से किसी सदस्य को दुकानदार बनाया जाए; और अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड 3 (डी) में प्रावधान है कि आईटीडीपी क्षेत्रों में राशन बेचने के लिए दुकानदार आदिवासी महिलाओं को बनाया जाए। इसी तरह, उन्होंने इस बात की ओर संकेत किया कि अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (7) द्वारा प्राप्त प्रावधानों के अनुसार अनुसूचित जाति और अन्य पिछड़ा वर्ग के लोगों को दुकानदार की नौकरी के लिए प्राथमिकता दी जानी चाहिए। उनमें से 33 प्रतिशत महिलाएं हों और 10 प्रतिशत विकलांग व्यक्ति। उन्होंने इस बात का कड़ा विरोध करते हुए कहा कि राशन की दुकान जिसे आवंटित की गई है वह राशन की दुकान पर काम करने वाले दुकानदार का मालिक है; और राज्य सरकार अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत बनाए गए किसी प्रावधान द्वारा राशन की दुकान के मालिक को दुकान पर आदिवासी महिलाओं, अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग और विकलांग लोगों में से किसी को दुकानदार बनाने के लिए विवश नहीं कर सकती। उन्होंने अपने प्रतिवेदन में कहा कि ऐसे किसी भी मामले में जहां आईटीडीपी क्षेत्रों में सभी दुकानों के दुकानदार आदिवासी समुदायों के बीपीएल परिवारों से होने का प्रावधान हो और अन्य क्षेत्रों की राशन की दुकानों में सभी दुकानदार अनुसूचित जाति और अन्य पिछड़ा वर्ग के हों, कानून के खिलाफ है। सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार अनुसूचित जाति-जनजाति और अन्य पिछड़ा वर्ग के पक्ष में 100 प्रतिशत आरक्षण नहीं किया जा सकता। अपने प्रतिवेदन के समर्थन में उन्होंने इंदिरा साहनी बनाम यूनियन ऑफ इंडिया, 1992 पूरक (3) एससीसी 217 में किए गए सर्वोच्च न्यायालय के फैसले का हवाला दिया।
27. अतिरिक्त एडवोकेट जनरल श्री प्रशांत मिश्रा ने वहीं दूसरी ओर कहा कि अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंडों (3), (4) और (7) के प्रावधानों के अनुसार बीपीएल परिवारों, आदिवासी महिलाओं, अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग और विकलांग लोगों में से किसी को दुकानदार बनाने के पीछे उन्हें 100 प्रतिशत आरक्षण देना नहीं बल्कि सार्वजनिक वितरण योजना में उनकी भागीदारी और उनको मिलने वाले लाभ को सुनिश्चित करना है।
28. सरकार अध्यादेश 2004 के प्रावधानों के अंतर्गत बीपीएल परिवारों, आदिवासी महिलाओं, अनुसूचित जाति, अन्य पिछड़ा वर्ग और विकलांग लोगों में से किसी को दुकानदार बनाने का फैसला कर सकती है; और इसके पीछे समाज के इन समुदायों के लोगों को 100 प्रतिशत आरक्षण देना नहीं, बल्कि सार्वजनिक वितरण योजना में उनकी भागीदारी, उनको मिलने वाले लाभ और अधिकारों को सुनिश्चित करना है; लेकिन अध्यादेश 2004 के ऐसे प्रावधान भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ नहीं हो सकते। हमें इस बात को स्वीकारने में तकलीफ होगी, यदि आईटीडीपी क्षेत्रों की राशन की दुकानों पर आदिवासी जनजाति और अन्य क्षेत्रों की राशन की दुकानों पर अनुसूचित जाति या अन्य पिछड़ा वर्ग के लोगों को दुकानदार न बनाया जाए। ऐसा करना आईटीडीपी क्षेत्रों और अन्य क्षेत्रों में सार्वजनिक वितरण योजना के लिए हानिकारक होगा। न्यायाधीश जीवन रेड्डी ने इंदिरा साहनी बनाम यूनियन ऑफ इंडिया (सुप्रा) मामले में कहा कि भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 और 16 के मुख्य आदर्श हैं - समानता और अवसर के समक्ष समानता; और अनुच्छेद 16 के खंड 8 (4) का भी यही उद्देश्य है। न्यायाधीश जीवन रेड्डी द्वारा किए गए फैसले के परिच्छेद 808, 809 और 810 में नीचे दिए गए हैं :

“808 - यह कहने के लिए जोर देने की कोई आवश्यकता नहीं है कि भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 और 16 के मुख्य आदर्श हैं समानता और अवसर के समक्ष समानता; और अनुच्छेद 16 के खंड

(4) का भी यही उद्देश्य है। खंड 4 एक विशेष प्रावधान है - जबकि खंड 1 का अपवाद नहीं। दोनों ही प्रावधानों के बीच यह ध्यान में रखते हुए समन्वय रखना चाहिए कि दोनों ही अनुच्छेद 14 के समानता के आदर्शों की पुनर्उद्घोषणा है। खंड 16 का उपखंड (4) - प्रावधान को समाज के कुछ विशेष वर्गों को ध्यान में रखते हुए बनाया गया है - अनुच्छेद 16 के खंड (1) में मौजूद समानता के अधिकार को सुनिश्चित करना चाहिए।" इस बात की ओर संकेत करना तार्किक होगा कि स्वयं डॉ. अम्बेडकर ने आरक्षण पर विचार करते हुए कहा था कि इसे "अल्पमत की सीटों तक सीमित किया जा रहा है।" (देखें : संविधान सभाएं परिच्छेद 693 में निहित)। संविधान सभा के किसी अन्य सदस्य ने अन्य कोई सुझाव नहीं दिए। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि संविधान निर्माताओं ने कभी भी बहुमत की सीटों के लिए आरक्षण पर विचार नहीं किया और न ही हम इस बात से संतुष्ट हैं कि मौजूदा संदर्भ में हमें उस अवधारणा से हटना पड़ रहा है।

**809** - उपरोक्त विचार-विमर्श से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि अनुच्छेद 16 के खंड (4) के अंतर्गत दिया जाने वाला आरक्षण 50 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।

**810** - 50 प्रतिशत के आरक्षण का अध्यादेश रखने के साथ तब तक देश की असामान्य परिस्थितियों को भी ध्यान में रखना होगा। यह हो सकता है कि पिछड़े इलाकों की जनसंख्या को उचित देख-रेख न मिले और वहां के लोग राष्ट्रीय जीवन की मुख्य धारा से वंचित रह जाएं। उन्हें भिन्न प्रकार से देख-रेख की आवश्यकता है। ऐसा न हो कि यह कड़ा अध्यादेश आज्ञासूचक बन जाए। ऐसा करने से, अत्यधिक सावधानी बरतने की आवश्यकता है।"

हालांकि निजी एजेंसियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों और जो राज्य एजेंसी नहीं हैं, को संविधान के अनुच्छेद 16 के अंतर्गत नहीं रखा जाएगा। राज्य सरकार की सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत आने वाली निजी या राज्य एजेंसियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों में दुकानदारों को नियुक्त करने के लिए बनाए गए प्रावधानों में से कोई भी भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ और भेदभावपूर्ण नहीं हो सकता। जैसा कि न्यायाधीश जीवन रेड्डी ने इंदिरा साहनी बनाम यूनियन ऑफ इंडिया (सुप्रा) में किए गए उपरोक्त फैसले में कहा कि आरक्षण के मामले में सामान्य तौर पर 50 प्रतिशत से अधिक आरक्षण नहीं दिया जाना चाहिए। लेकिन ऐसे पिछड़े इलाके जहां पर जनसंख्या अधिक है, वहां लोगों को अच्छा जीवन प्रदान करने के लिए रोजगार में उन्हें 50 प्रतिशत के इस अध्यादेश में कुछ छूट दी जा सकती है। इस प्रयोग को आईटीडीपी क्षेत्रों में करने के लिए रोजगार में आदिवासी लोगों को 50 प्रतिशत से कुछ अधिक आरक्षण दिया जा सकता है, लेकिन राशन की दुकानों पर दुकानदार के पद पर आदिवासी लोगों को 100 प्रतिशत का आरक्षण दिया जाना उचित नहीं होगा। यह भारतीय संविधान के अनुच्छेद के खिलाफ और भेदभावपूर्ण कहा जा सकता है। इसीलिए, आईटीडीपी क्षेत्रों में राशन की दुकानों में दुकानदार के पद पर नियुक्ति के लिए बीपीएल परिवारों और स्थानीय आदिवासी समुदायों को प्राथमिकता देने के प्रावधान वाले अध्यादेश 2004 के खंड 9 या उपखंड (3) (सी) भारतीय संविधान के अधिकार से बाहर है। इसी तरह, अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (7) का प्रावधान, जिसके अनुसार अन्य क्षेत्रों की राशन की दुकानों में दुकानदार के पद के लिए अनुसूचित जाति और अन्य पिछड़ा वर्ग में से प्राथमिकता के आधार पर लोगों को चुना जाए, संविधान के अनुच्छेद 14 के अधिकार से बाहर है; क्योंकि इसमें 100 प्रतिशत आरक्षण का प्रावधान है। लेकिन महिलाओं के लिए किया गया 33 प्रतिशत के आरक्षण के प्रावधान को असंवैधानिक नहीं कहा जा सकता; और न ही इसके द्वारा भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 की अवमानना होती है। ठीक इसी प्रकार,

विकलांगों के लिए अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (7) में राशन की दुकानों पर दुकानदार के पद के लिए किया गया 10 प्रतिशत का आरक्षण भी असंवैधानिक नहीं कहा जा सकता। और न ही इसके द्वारा भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होता है।

29. रिट याचिका संख्या 2600, 2005 में याचिकाकर्ता के वकील श्री पीके तिवारी ने प्रतिवेदन प्रस्तुत किया कि याचिकाकर्ता एक सहकारी समिति है और अध्यादेश 2004 के खंड 9 (1) के अनुसार सहकारी समितियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानें बंद नहीं की जाएंगी, लेकिन इसके बावजूद दिनांक 13 मई 2005 को अनुलग्नक - पी/1 में याचिकाकर्ता को राशन की दुकान का आवंटन रद्द करने का नोटिस जारी किया गया। यह हमारी समझ से परे है कि जव अध्यादेश 2004 के खंड 9 (1) के अंतर्गत सहकारी समितियों को राशन की दुकान जारी रखने का अधिकार मिला हुआ है तो किस आधार पर याचिकाकर्ता को यह नोटिस जारी किया गया है कि उसकी राशन की दुकान का आवंटन रद्द कर दिया जाएगा। यदि याचिकाकर्ता और राज्य सरकार द्वारा राशन की दुकान से संबंधित अनुबंध किया गया है, जिसके अंतर्गत याचिकाकर्ता को एक समयावधि के लिए राशन की दुकान चलाने की अनुमति मिली है; तो समझौते की शर्तों को नजरअंदाज करते हुए आवंटन को रद्द कर, उस समयावधि को कम नहीं किया जा सकता।
30. याचिकाकर्ता के वकील श्री प्रशांत जायसवाल ने आगे कहा कि अध्यादेश 2004 में राशन की दुकान चलाने से गैर सरकारी व्यक्तियों को वंचित रखा जाना, संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (जी) के प्रावधान के अनुसार किसी व्यापार को चलाए रखने के मौलिक अधिकार का हनन करने जैसा है। उन्होंने जिला कलेक्टर, हैदराबाद बनाम सुश्री इब्राहिम एंड कंपनी व अन्य, एआईआर 1966 आंध्र प्रदेश 310, मामले का हवाला दिया। उन्हीं की तरह याचिकाकर्ता के वकील श्री राजेश पांडे ने भी कहा कि संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (जी) और अंतर्राष्ट्रीय अध्यादेशों के अनुसार 1966 के याचिकाकर्ता के पास कोई भी वैध व्यापार करने का मौलिक अधिकार है; और याचिकाकर्ता जो कि एक गैर सरकारी व्यक्ति है, से यह अधिकार अध्यादेश 2004 द्वारा छीना जा रहा है। याचिकाकर्ता के वकील श्री राजीव श्रीवास्तव ने प्रतिवेदन में उल्लेख किया कि राज्य सरकार ने अध्यादेश 2004 द्वारा सहकारी समितियों और अध्यादेश में उल्लिखित एजेंसियों के पक्ष में एकाधिकार लागू कर दिया है; और गैर सरकारी व्यक्तियों को अपना व्यापार चालू रखने से वंचित कर संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (जी) के द्वारा मिले उनके अधिकारों का हनन किया जा रहा है। सहकारी समितियों के पक्ष में फैसला कर एकाधिकार का उदाहरण दिया जा रहा है। ऐसा करना संविधान के अनुच्छेद 19 (6) के अनुसार अवैध है। उन्होंने प्रतिवेदन के समर्थन में रमनलाल नागरदास व अन्य बनाम एमएस पलनितकर व अन्य (सुप्रा) मामले में गुजरात उच्च नयायालय के फैसले का हवाला दिया। याचिकाकर्ता के वकील श्री सुधीर वर्मा ने भी कहा कि याचिकाकर्ता राशन की दुकान चला रहे थे और अध्यादेश 2004 के प्रावधान के तहत उनसे राशन की दुकान चलाने का अधिकार छीन कर संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (जी) द्वारा प्रदत्त उनके मौलिक अधिकारों का हनन किया गया है। अपने प्रतिवेदन के समर्थन में उन्होंने शिवजी नाथूभाई बनाम यूनियन ऑफ इंडिया, एआईआर 1959 पंजाब 510, मामले में पंजाब उच्च न्यायालय द्वारा किए गए फैसले का हवाला दिया।
31. याचिकाकर्ता के वकील ने कहा कि यदि अध्यादेश 2004, याचिकाकर्ता को व्यापार करने-जैसे उसके मौलिक अधिकारों का प्रयोग करने से बाधित करता है तो यह पूर्णतः गलत और अवैध है; क्योंकि राशन की दुकान राज्य सरकार की ऐसी एजेंसियां हैं, जिनके द्वारा राशन कार्ड धारकों को खाद्य सामग्री व अन्य आवश्यक वस्तुएं मुहैया करवाई जाती हैं; और किसी भी नागरिक को राज्य सरकार द्वारा सार्वजनिक वितरण योजना के



तहत् राशन कार्ड धारकों, खाद्य सामग्री व अन्य आवश्यक वस्तुएं मुहैया करवाने के लिए चलाई जा रही राशन की दुकानों के माध्यम से अपना व्यापार चलाने का मौलिक अधिकार नहीं है। यह अध्यादेश 2004 के खंड 2 (1) (ई) में 'राशन की दुकान' की दी गई परिभाषा से स्पष्ट हो जाएगा, जो कि नीचे दी गई है :

'2 (1) ई : 'राशन की दुकान' का अर्थ एक ऐसी दुकान से है जो कि राज्य सरकार के साथ अनुबंधा कर इस अध्यादेश के अंतर्गत सार्वजनिक वितरण योजना द्वारा राशन कार्ड धारकों को आवश्यक सामग्री का वितरण करती है। (Emphasis supplied)

इसके अलावा अध्यादेश 2004 में गैर सरकारी व्यक्तियों को आवश्यक सामग्री में व्यापार करने की मनाही नहीं है। वे अब भी आवश्यक सामग्री के व्यापार को कर सकते हैं, बशर्ते उनके पास अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत जारी किया गया लाइसेंस हो; लेकिन अगर वे गैर सरकारी व्यक्ति हैं तो सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को आवश्यक सामग्री बेचने के लिए राज्य सरकार द्वारा बनाई गई राशन की दुकान चलाने का उनको अधिकार प्राप्त नहीं है। इस तरह, अध्यादेश 2004 गैर सरकारी व्यक्तियों को मिले आवश्यक सामग्री का व्यापार करने के मौलिक अधिकार का हनन नहीं करता। कानून की यह स्थिति सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सरकारी सस्ता अनाज विक्रेता संघ, तहसील बेमेत्रा व अन्य बनाम मध्य प्रदेश राज्य व अन्य में स्पष्ट की गई। इस मामले में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए फैसले से एक परिच्छेद नीचे दिया गया है :

“याचिकाकर्ताओं के जैसे व्यापारियों के खाद्य पदार्थों का व्यापार करने के मौलिक अधिकारों के साथ किसी भी प्रकार से छेड़खानी नहीं की गई थी। वे खाद्य पदार्थों से जुड़ा व्यापार बिना किसी बाधा के डीलर के रूप में कर सकते हैं। वे सिर्फ सरकारी राशन की दुकान एक डीलर के रूप में नहीं चला सकते। कोई भी व्यक्ति सरकार के एजेंट के तौर पर दुकान चलाने का दावा प्रस्तुत नहीं कर सकता। ज्यादा से ज्यादा वह सरकार के समक्ष सरकारी एजेंट के तौर पर राशन की दुकान चलाने का आवेदन कर सकता है। यदि सरकार राशन की दुकान चलाने के लिए अपने एजेंट के तौर पर सहकारी समितियों को चुनती है तो; पिछले दो दशकों से योजना के संदर्भ में हो रहे बुरे अनुभवों को देखते हुए इस फैसले को किस प्रकार भेदभाव कहा जा सकता है, यह हमारी समझ से परे है।”

32. जिला कलेक्टर, हैदराबाद बनाम सुश्री इब्राहिम एंड कंपनी व अन्य (सुप्रा), में राज्य सरकार ने 30 दिसम्बर 1964 को एक आदेश जारी किया, जिसमें हैदराबाद और सिकंदराबाद शहरों की चीनी के सारे कोटे का आवंटन विशेष रूप से सहकारी समितियों को सौंपने का निर्देश था; और सरकारी आदेश में यह भी कहा गया था कि सरकार ने जिले में सहकारी समितियों को चीनी के थोक विक्रेता के तौर पर चुना है और उन्हें ही वितरण का अधिकार दिया जाना चाहिए। सरकार के आदेश के प्रत्यक्ष प्रभाव के तौर पर मामले के याचिकाकर्ता से चीनी के वितरण का अधिकार छीन लिया गया और दोनों शहरों में चीनी के सारे कोटे के वितरण का अधिकार सिर्फ सहकारी समितियों को दे दिया गया। इस प्रकार, याचिकाकर्ताओं को चीनी का माल मिलना बंद हो गया जबकि वे भी मान्यता प्राप्त डीलर थे। इन आंकड़ों के आधार पर आंध्र प्रदेश उच्च न्यायालय की एक खंडपीठ के अनुसार सरकार द्वारा दिनांक 30/12/1964 को जारी किया गया आदेश एक कार्यकारी आदेश था। जिसने आंध्र प्रदेश शुगर डीलर लाईसेंसिंग ऑर्डर, 1963 और शुगर कंट्रोल ऑर्डर, 1963 की कार्यप्रणाली में हस्तक्षेप किया; और आंध्र प्रदेश शुगर डीलर लाईसेंसिंग ऑर्डर, 1963 और शुगर कंट्रोल ऑर्डर, 1963 द्वारा मिले व्यापारियों के अधिकारों को छीना गया। इसे भारतीय संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (जी) के अंतर्गत याचिकाकर्ताओं के मौलिक अधिकारों का हनन कहा जा सकता है। जैसा कि



वर्तमान मामले में हमने देखा है कि अध्यादेश 2004 अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत लाइसेंस प्राप्त कर आवश्यक सामग्री बेचने के मौलिक अधिकार का हनन नहीं करता। यह बस उनको सरकार के एजेंट के रूप में सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को खाद्य पदार्थ बेचने का अधिकार प्रदान नहीं करता।

33. जिस शिवजी नाथूभाई बनाम यूनियन ऑफ इंडिया (सुप्रा) मामले का याचिकाकर्ता के वकील श्री सुधीर वर्मा ने जिक्र किया था, उसमें माईस एंड मिनरल्स (रेग्यूलेटिंग एंड डेवलपमेंट) अधिनियम, 1948 और मिनरल कंसेशन रूल, 1949 से संबंधित फैसला किया गया था। इसमें पंजाब उच्च न्यायालय ने कहा था कि किसी और व्यक्ति की जमीन पर खदान में काम करने का अधिकार किसी भी तरह एक नागरिक को मिले वायदा बाजार में व्यापार करने के मौलिक अधिकार का हनन करना नहीं है। किया गया फैसला किसी भी प्रकार से वर्तमान मामले के तथ्यों से संबंधित नहीं है। इस फैसले में कहा गया कि अचल संपत्ति का मालिक कभी भी किसी को भी अपनी जमीन किराए पर देने से मना कर सकता है; और किसी भी व्यक्ति के पास यह अधिकार नहीं है कि वह किसी की भी जमीन को किराए पर लेने के लिए दावा प्रस्तुत कर सके। इसी प्रकार, अध्यादेश 2004 के अंतर्गत राज्य सरकार अपनी योजना के तहत गैर सरकारी लोगों को सार्वजनिक वितरण योजना के तहत राशन कार्ड धारकों को आवश्यक वस्तुएं बेचने के लिए राशन की दुकान चलाने के कार्य से वंचित कर सकती है; और सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत सरकार द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकान चलाने के लिए कोई भी सरकारी व्यक्ति दावा प्रस्तुत नहीं कर सकता।
34. याचिकाकर्ता के वकील श्री मनिंद्र श्रीवास्तव ने आगे कहा कि अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत कम दरों पर राशन के उचित और सामान्य आवंटन को सुनिश्चित करने के लिए फैसले करने और आदेश जारी करने का अधिकार केंद्र सरकार के पास है; और अधिनियम की धारा 5 केन्द्र सरकार को अधिकार देती है कि राशन आवंटन को सुनिश्चित करने के लिए वह अपने अधिकार राज्य सरकार को प्रदान कर सके। उन्होंने कहा कि इसीलिए राज्य सरकार अधिनियम की धारा 3 के अधिकारों का प्रयोग केंद्र सरकार के प्रतिनिधि के रूप में करती है। उन्होंने हमदर्द दवाखाना बनाम यूनियन ऑफ इंडिया, एआईआर 1960 एससी 554, और एग्रीकल्चर मार्केट कमिटी बनाम शालीमार केमिकल वर्क्स लिमिटेड, (1997) 5 एससीसी 516 मामलों में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए फैसलों का हवाला देते हुए कहा कि प्रतिनिधि को प्रतिनिधिमंडल द्वारा जो अधिकार दिए गए हैं, वह उनकी सीमाओं को नहीं लांघ सकता। उन्होंने जिला कलेक्टर, चित्तूर व अन्य बनाम चित्तूर डिस्ट्रिक्ट ग्राउंडनट ट्रेडर्स एसोसिएशन, एआईआर 1989 एससी 989 में उच्च न्यायालय के फैसले का हवाला भी दिया। इसमें उच्च न्यायालय ने कहा था कि अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत राज्य सरकार को प्रतिनिधि के रूप में प्राप्त अधिकारों से आगे बढ़कर कोई कार्य या फैसला करने का कोई अधिकार प्राप्त नहीं है; यदि राज्य सरकार द्वारा ऐसा कोई भी आदेश जारी किया जाता है, जो उसे मिले अधिकारों की सीमा में न हो तो वह अवैध होगा। इस बहस को बढ़ाते हुए श्री श्रीवास्तव ने कहा कि केंद्र सरकार ने सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 को भी बनाया है, जिसमें ऐसा कोई भी प्रावधान नहीं है जिसके द्वारा गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान चलाने से वंचित किया जा सके। उन्होंने सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 खंड 2 (जे) व (के) में दी गई 'राशन की दुकान' और 'राशन की दुकान के मालिक' की परिभाषा का उदाहरण दिया। योजना में गैर सरकारी लोगों को भी शामिल किया जा सकता है। उन्होंने इस बात की ओर संकेत किया कि केन्द्र सरकार द्वारा बनाई गई सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 के खंड 14 के प्रावधान के अनुसार राज्य सरकार द्वारा या किसी अन्य अधिकारी द्वारा किया गया कोई भी

- आदेश योजना के प्रावधानों को नहीं बदल सकता। उन्होंने कहा कि सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 के पूरक अंश के खंड 5 के प्रावधान के अनुसार राज्य सरकार अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत आवश्यक सामग्री के वितरण और बिक्री को ठीक प्रकार से चलाने और राशन की दुकान चलाने वाले लोगों को उनकी जिम्मेदारियां बताते हुए लाइसेंस जारी करने के आदेश देगी। उन्होंने प्रतिवेदन प्रस्तुत किया, इसीलिए राज्य सरकार को सिर्फ अधिनियम की धारा 3 और सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 के पूरक अंश के खंड 5 को ध्यान में रखते हुए राशन की दुकान के लिए लाइसेंस देने का कार्य सौंपा गया था; और सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 के पूरक अंश के खंड 5 के अंतर्गत यह नया आदेश जारी नहीं किया जा सकता कि अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत छत्तीसगढ़ राज्य में गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान नहीं दी जा सकती। जबकि राज्य सरकार द्वारा बनाए गए अध्यादेश के खंड 9 (1) आदेश 2004 के द्वारा गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकानों से वंचित रखने का प्रावधान राज्य सरकार को केंद्र सरकार से मिले अधिकारों की सीमा से बाहर का है; इसे न्यायालय द्वारा अवैध करार दिया जाना चाहिए। याचिकाकर्ता के वकील राजेश पांडे ने आगे कहा कि सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 में दी गई 'राशन की दुकान के मालिक' की परिभाषा में प्रयुक्त शब्द 'व्यक्ति' का अर्थ एक सामान्य व आम व्यक्ति से है, इसीलिए केंद्र सरकार द्वारा बनाए गए अध्यादेश के अनुसार एक गैर सरकारी व्यक्ति भी राशन की दुकान का मालिक हो सकता है।
35. दूसरी ओर छत्तीसगढ़ राज्य के अतिरिक्त एडवोकेट जनरल श्री प्रशांत मिश्रा ने अपने प्रतिवेदन में कहा कि अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत केन्द्र सरकार द्वारा राज्य सरकार को अपने अधिकारों का प्रयोग करने का अधिकार देने का प्रावधान राज्य सरकारों को 9 जून 1978 के जारी आदेश जीएसआर 800 के द्वारा प्राप्त हुआ है। ऐसी सौंपे गए अधिकारों का प्रयोग करते हुए राज्य सरकार ने समाज के जरूरतमंद लोगों को समान रूप से खाद्य पदार्थों का वितरण करने के लिए अधिनियम की धारा 3 (1) के अंतर्गत अध्यादेश 2004 बनाया। उन्होंने कहा कि ऐसी सौंपी गई शक्तियों का प्रयोग राज्य सरकार केंद्र सरकार द्वारा शुरू की गई किसी योजना में निर्धारित लक्ष्य को पाने की दिशा में होना चाहिए; इसलिए राज्य सरकार केन्द्र सरकार के निर्देशों के खिलाफ जा कर अधिनियम की धारा 3 (1) के अंतर्गत कोई भी फैसला नहीं ले सकती। उन्होंने कहा कि केन्द्र सरकार द्वारा सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 में इस प्रकार का कोई निर्देश नहीं दिया गया है कि राज्य सरकार द्वारा गैर सरकारी लोगों को राशन की दुकान चलाने के लिए नियुक्त किया जाना चाहिए; और अध्यादेश 2004 के आने के बाद गैर सरकारी व्यक्तियों को राशन की दुकान चलाने की अनुमति न देना और उनका लाइसेंस रद्द करने का आदेश सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 के खिलाफ नहीं कहा जा सकता।
36. अधिनियम की धारा 5, जिसके अंतर्गत केन्द्र सरकार की शक्तियां अन्य प्राधिकरण-जैसे राज्य सरकार को सौंपे जाने का प्रावधान है, नीचे दिया गया है :
- "5 अधिकारों का हस्तांतरण - केन्द्र सरकार, अधिसूचना द्वारा धारा 3 के अंतर्गत आदेशों और अधिसूचनाओं को जारी करने का अधिकार संब) मामलों और परिस्थितियों में निम्न को प्रदान कर सकती है-
- ए) केन्द्र सरकार के अधीनस्थ कुछ ऐसे अधिकारी या प्राधिकरण।

या

बी) ऐसे राज्य सरकार के अधिकारी या प्राधिकरण अधीनस्थ, जो कि राज्य सरकार के हैं, या जिस प्रकार निर्देश में उल्लिखित है। अधिनियम की धारा 5 को एक बार पढ़ने से यह पता चलता है कि केंद्र सरकार द्वारा जारी किए गए आदेश द्वारा यह निर्देश दे सकती है कि धारा 3 के अंतर्गत आदेश पारित करने और अधिसूचना जारी करने के अधिकार का प्रयोग यदि धारा 5 में उल्लिखित प्राधिकरण द्वारा किया जाता है; और वह तय किए गए लक्ष्य को पाने के लिए किया जा रहा है तो उसे स्वीकार किया जा सकता है। राज्य सरकार भी ऐसा ही प्राधिकरण है जो कि धारा 5 में उल्लिखित प्राधिकरणों की सूची में आता है। इस प्रकार, अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत राज्य सरकार को आदेश पारित करने के लिए दिए गए अधिकार का प्रयोग सिर्फ ऐसे ही मामलों में किया जा सकता है, जिन्हें अधिनियम की धारा 5 के अंतर्गत केंद्र सरकार द्वारा सौंपे जाने के लिए जारी किए गए आदेश में उल्लिखित किया गया है। राज्य सरकार द्वारा बनाई गई सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 यह निर्देश नहीं देती है कि अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत खाद्य पदार्थों का वितरण समान रूप से करने की योजना के लिए कोई आदेश जारी करने के लिए राज्य सरकार जिस अधिकार का प्रयोग करें, उसका प्रयोग केंद्र सरकार भी करती हो। इस प्रकार, केंद्र सरकार द्वारा बनाई गई सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 राज्य सरकार के पक्ष में प्रतिनिधिमंडल के चार्टर का गठन नहीं करता।”

37. खाद्य सामग्री के संबंध में धारा 3 के अंतर्गत आदेश जारी करने के लिए अधिनियम की धारा 5 की शर्तों के अनुसार राज्य सरकार के पक्ष में केंद्र सरकार द्वारा बनाया गया चार्टर ऑफ डेलिगेशन, 9 जून 1978 को जारी केंद्र सरकार का आदेश संख्या जीएसआर 800 है, जिसे नीचे दिया गया है :

“केंद्र सरकार का आदेश संख्या जीएसआर 800, दिनांक 9 जून 1978 [प्रकाशित गैजेट ऑफ इंडिया, पार्ट-II, सेक्शन 3, सब सेक्शन (1), दिनांक 17 जून 1978/27 ज्येष्ठ, 1909 (शक)]

कृषि व सिंचाई मंत्रालय (खाद्य विभाग) एसेंशियल कमोडिटीज एक्ट, 1955 (1955 के 10) की धारा 5 द्वारा प्राप्त अधिकारों के प्रयोग में और पूर्व कृषि मंत्रालय (खाद्य विभाग) संख्या जीएसआर 316 (ई) में भारत सरकार के आदेश के दबाव में, दिनांक 20 जून 1972 को, केंद्र सरकार ने निर्देश दिए कि अधिनियम की धारा 3 के उपखंड (1) द्वारा प्रदत्त शक्ति का प्रयोग उप धारा (2) के खंडों (ए), (बी), (सी), (डी), (ई), (एफ), (जी), (एच), (आई), (i), (ii) और (जे) में उल्लिखित मामलों के लिए किया जा सकता है। निम्न शर्तों के रहते खाद्य पदार्थों के मामलों में राज्य सरकार भी अपने अधिकार का प्रयोग कर सकती है :

1. ऐसी शक्तियां राज्य सरकार द्वारा प्रयोग में लाई जाएंगी जिन से केंद्र सरकार द्वारा तय किए लक्ष्यों की प्राप्ति होती हो।
2. खंड (ए), (सी) और (एफ) में उल्लिखित मामलों से संबंधित, कोई आदेश जारी करने से पहले खंड (सी) के अंतर्गत राज्य सरकार को केंद्र सरकार से पूर्व सहमति लेनी होगी। खंड (ए), (सी) और (एफ) में उल्लिखित मामलों से संबंधित मामलों में राज्यों से बाहर खाद्य सामग्री वितरित करना भी शामिल है।
3. खंड (जे) में उल्लिखित मामलों से संबंधित कोई भी आदेश जारी करने के लिए सरकार मात्र एक अधिकारी को नियुक्त करेगी।

केंद्र सरकार के उपरोक्त आदेश संख्या जीएसआर 800, दिनांक 9 जून 1978 को पढ़ने के बाद यह पता चलता है कि केंद्र सरकार ने अधिनियम की धारा 3 की उप धारा द्वारा प्रदत्त शक्तियों को राज्य सरकार को

दिया था। इन शक्तियों का प्रयोग राज्य सरकार द्वारा तभी किया जा सकता है, जब वह अध्यादेश के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कार्य करे। इसलिए राज्य सरकार छत्तीसगढ़ राज्य में सार्वजनिक वितरण योजना द्वारा जरूरतमंद लोगों के लिए उचित दर पर राशन उपलब्ध करवाने के लिए अधिनियम की धारा 3 की उप धारा के अंतर्गत आदेश जारी कर सकती है; लेकिन ऐसे आदेश पारित करते समय वह केन्द्र सरकार द्वारा सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल) 2001 में बनाए गए अध्यादेशों का उल्लंघन नहीं कर सकती। सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल) 2001 के खंड 2 (जे), (के) और 7 (1) और अध्यादेश पूरक अंश के परिच्छेद 5 को नीचे दिया गया है :

'2 (जे) 'राशन की दुकान' से अर्थ है एक दुकान, जिसे अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को सार्वजनिक वितरण योजना द्वारा आवश्यक वस्तुओं का आवंटन करने के लिए लाइसेंस दिया गया है।

के) 'राशन की दुकान के मालिक' से अर्थ है एक व्यक्ति या एक सहकारी समिति या एक कोरपोरेशन या राज्य सरकार की एक कंपनी या ग्राम पंचायत या कोई भी संस्था जिसके नाम पर राशन की दुकान का आवंटन सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत आवश्यक वस्तुओं के वितरण के लिए किया गया हो।

**7. लाइसेंसिकरण :** (1) अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को सार्वजनिक वितरण योजना द्वारा आवश्यक वस्तुओं का आवंटन करने के लिए लाइसेंस जारी करने की प्रक्रिया इस अध्यादेश के पूरक अंश के परिच्छेद 5 के अनुसार है।

### **सार्वजनिक वितरण प्रणाली (कंट्रोल), 2001 के लिए पूरक अंश**

**5. लाइसेंसिकरण :** आवश्यक वस्तुओं की बिक्री और वितरण को नियंत्रित करने के लिए राज्य सरकार अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत एक आदेश जारी करेगी। राशन की दुकान के मालिकों को अध्यादेश की शर्तों के अनुसार लाइसेंस जारी किया जाएगा। राशन की दुकान के मालिक की कार्य और जिम्मेदारियां इस प्रकार हैं :

- i) सार्वजनिक वितरण योजना के अनुसार राशन कार्ड धारकों को राज्य सरकार द्वारा निर्धारित मूल्यों पर आवश्यक वस्तुओं का वितरण करना;
- ii) राशन की दुकान पर प्रतिदिन निम्न विषयों से संबंधित सूचना प्रदान करना :
  - ए) बीपीएल और अंत्योदय लाभकर्ताओं की सूची,
  - बी) आवश्यक वस्तुओं की उपलब्धता,
  - सी) मुद्दे के पैमाने,
  - डी) खुदरा मूल्य,
  - ई) राशन की दुकान के खुलने और बंद होने का समय,
  - एफ) महीने में प्राप्त किए गए अनाज की मात्रा का ब्यौरा,
  - जी) आवश्यक सामग्री का ओपनिंग और क्लोजिंग स्टॉक और
  - एच) सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत आने वाली आवश्यक वस्तुओं की उपलब्धता व किस्म के विषय में शिकायत सुनने वाले अधिकारी का पता

- iii) राशन कार्ड धारकों (एपीएल, बीपीएल और अंत्योदय) के रिकॉर्ड, स्टॉक रजिस्टर और सेल रजिस्टर का रख-रखाव करना;
- iv) राशन कार्ड रजिस्टर, स्टॉक रजिस्टर, सेल रजिस्टर की प्रतिलिपियों को ग्राम पंचायत या नगर पालिका या निगरानी समिति या राज्य सरकार की किसी अन्य अधिकृत संस्था तक पहुंचाना;
- v) राशन की दुकान द्वारा वितरित अनाज को प्रस्तुत करना;
- vi) निरीक्षण एजेंसी को आवश्यक सामग्री के वितरण से संबंधित पुस्तकें और रिकॉर्ड उपलब्ध करवाना या जब भी किसी अधिकृत प्राधिकरण से जानकारी की मांग की जाए तो इन्हें उनके समक्ष प्रस्तुत करना;
- vii) आवश्यक सामग्री के वितरण का ब्यौरा रखना और माह के अंत में बचे हुए अनाज का ब्यौरा राज्य सरकार द्वारा नियुक्त अधिकारी को देना; और एक प्रतिलिपि ग्राम पंचायत को सौंपना;
- viii) नोटिस पटल पर दिए गए समयानुसार राशन की दुकान को खोलना और बंद करना।

केन्द्र सरकार द्वारा बनाई गई सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल) 2001, के उपरोक्त खंडों 2 (जे) और 2 (के) को पढ़ने से ज्ञात होता है कि 'राशन की दुकान' से अर्थ है एक दुकान, जिसे अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को सार्वजनिक वितरण योजना द्वारा आवश्यक वस्तुओं का आवंटन करने के लिए लाइसेंस दिया गया है। 'राशन की दुकान के मालिक' से अर्थ है एक व्यक्ति या एक सहकारी समिति या एक कोरपोरेशन या राज्य सरकार की एक कंपनी या ग्राम पंचायत या कोई भी संस्था जिसके नाम पर राशन की दुकान का आवंटन सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत आवश्यक वस्तुओं के वितरण के लिए किया गया हो। सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 के खंड 7 द्वारा राशन कार्ड धारकों को सार्वजनिक वितरण योजना द्वारा आवश्यक वस्तुओं का आवंटन करने के लिए लाइसेंस जारी किया जाता है। यह प्रक्रिया अध्यादेश के पूरक अंश के परिच्छेद 5 के अनुसार है। ऊपर दिए गए अध्यादेश के पूरक अंश के परिच्छेद 5 के द्वारा राज्य सरकार अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत आवश्यक सामग्री की बिक्री और वितरण को नियंत्रित करने के लिए लाइसेंस जारी करने के आदेश जारी करेगी; और इस लाइसेंस द्वारा राशन की दुकान के मालिक को उनके कार्य और जिम्मेदारियां सौंपी जाती हैं। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल) 2001 के अंतर्गत केन्द्र सरकार ने यह राज्य सरकार पर छोड़ दिया है कि वह अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत आवश्यक सामग्री की बिक्री व वितरण को नियंत्रित करे; और यह सुनिश्चित करे कि सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत सभी जरूरतमंद लोगों को आवश्यक मात्रा में राशन उपलब्ध हो। इसके अलावा राज्य सरकार राशन की दुकान के मालिकों को उनकी जिम्मेदारियों और कार्यों का बोध करवाए। राज्य सरकार ने यह भी राज्य सरकार पर छोड़ दिया है कि वह तय करें कि राशन की दुकान के लिए कौन-सा व्यक्ति उचित रहेगा और किस व्यक्ति को लाइसेंस दिया जाना चाहिए; और यह भी राज्य सरकार ही तय करेगी कि राशन की दुकान का मालिक किसी व्यक्ति, सहकारी समिति, कोरपोरेशन, ग्राम पंचायत या किसी संस्था में से कौन होगा। सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल) 2001 में ऐसा कोई भी प्रावधान नहीं है, जिसके द्वारा यह आदेश दिया गया हो कि गैर सरकारी व्यक्ति राशन की दुकान द्वारा राशन बेचने के लिए पात्र हैं। याचिकाकर्ता के वकील के अनुसार राज्य सरकार ने अध्यादेश 2004 बना कर केन्द्र सरकार द्वारा सौंपी गई शक्तियों से बढ़कर फैसला किया है और इन आदेशों और फैसलों का सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 के उद्देश्य पाने से कोई संबंध नहीं है।

38. याचिकाकर्ता के वकील श्री कनक तिवारी ने कहा कि अधिनियम की धारा 3 (1) के अंतर्गत आवश्यक सामग्री के वितरण और बिक्री को नियंत्रित करने के लिए सिर्फ राय बना सकती है और अधिनियम की धारा 3 (2) के अंतर्गत इस से जुड़े आदेश जारी कर सकती है। श्री तिवारी के अनुसार योजना से जुड़ा कोई भी आदेश अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (2) के अंतर्गत जारी किया जाना चाहिए न की अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) के अंतर्गत। उन्होंने आगे कहा कि केन्द्र सरकार के आदेश संख्या जीएसआर 800 दिनांक 9 जून, 1978, की भाषा से यह पता चलेगा कि अधिनियम की धारा 3 की उपधारा के खंड (सी) और (डी) के मामलों में आदेश जारी करने से पहले राज्य सरकार को केंद्र सरकार के पूर्व सहमति लेनी पड़ेगी। उन्होंने इस बात की ओर इशारा किया कि उपधारा (2) के खंड (सी) आवश्यक सामग्री की बिक्री और वितरण को नियंत्रित करने के लिए आदेश जारी करने की अनुमति देता है और अधिनियम की धारा 3 के खंड (डी) का उपखंड (2) द्वारा लाइसेंस और परमिट द्वारा एसेंशियल क्मोडिटिज के लाने ले जाने को नियंत्रित करने संबंधित अधिकार मिलते हैं। उन्होंने कहा कि राज्य सरकार को केन्द्र सरकार के आदेश संख्या जीएसआर 800 दिनांक 9 जून, 1978, में उल्लिखित शर्तों के अनुसार ही आवश्यक सामग्री की कीमत संबंधी और उन्हें लाने ले जाने संबंधी निर्णय ले सकती है। उन्होंने इस बात की ओर संकेत किया कि अध्यादेश 2004 के खंड 5 (10) के अनुसार आवश्यक सामग्री के लाने ले जाने से संबंधित सभी अधिकार और अध्यादेश 2004 के खंड 11 (5) आवश्यक सामग्री की बिक्री और मूल्य निर्धारण संबंधी अधिकार प्रदान करता है। उन्होंने कहा कि इन प्रावधानों के अनुसार आवश्यक सामग्री के लाने ले जाने से संबंधित और आवश्यक सामग्री की बिक्री और मूल्य निर्धारण से संबंधित निर्णय लिए जा सकते हैं; और राज्य सरकार को केन्द्र सरकार से पूर्व सहमति ले कर ही इस से संबंधित निर्णय लेने चाहिए। अपने प्रतिवेदन के समर्थन में उन्होंने जिला कलेक्टर, चित्तूर व अन्य बनाम द चित्तूर डिस्ट्रिक्ट ग्राउंडनट ट्रेडर्स एसोसिएशन (सुप्रा) और नागरिक उपभोक्ता एम मांथ बनाम यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य, (2002) 5 एससीसी 466, मामलों में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए फैसलों का हवाला दिया।
39. जवाब में, अतिरिक्त एडवोकेट जनरल श्री प्रशांत मिश्रा ने कहा कि अध्यादेश 2004 अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (2)(सी) और (डी) के अंतर्गत नहीं आता है। यह राशन की दुकानों के माध्यम से राशन बेचने के लिए अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) के अंतर्गत आता है; और इसके अंतर्गत अध्यादेश 2004 बनाने से पहले केन्द्र सरकार से पूर्व सहमति लेना आवश्यक नहीं था। उन्होंने कहा कि अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (2)(सी) राशन को किस कीमत पर खरीदा जा सकता है, से संबंधित अधिकार प्रदान करती है; और अध्यादेश 2004 में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जिस से आवश्यक सामग्री को बेचने या खरीदने की कीमतें नियंत्रित की जा सकें। उन्होंने आगे संकेत दिया कि अधिनियम की धारा 3 की उपधारा 2 (डी) के अनुसार आवश्यक वस्तुओं के वितरण के लिए लाइसेंस, परमिट और उनको लाने ले जाने संबंधी अधिकार मिलते हैं। उन्होंने स्पष्ट किया कि अध्यादेश 2004 में दिया गया प्रावधान राज्य सरकार द्वारा तय दाम पर राशन की दुकान के माध्यम से राशन बेचने और उनको लाने ले जाने से संबंधित है; और लेकिन इसका संबंध आवश्यक सामग्री के दामों और उनके लाने ले जाने पर नियंत्रण से संबंधित नहीं है। उन्होंने अपने प्रतिवेदन के समर्थन में के. रामनाथन बनाम तमिलनाडु राज्य व अन्य, एआईआर 1985 एससी 660 और महाराष्ट्र राज्य सहकारी सक्कार कारखाना संघ लिमिटेड व अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य व अन्य, 1195 पूरक (3) एससीसी 475, मामलों का हवाला दिया। उन्होंने कहा कि अध्यादेश 2004 अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) के अंतर्गत है न कि अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (2) (सी) (डी) के अंतर्गत।

40. धारा 3 की उपधारा (1) और उपधारा (2) के खंड (सी) और (डी) पर आधारित श्री तिवारी की बहस को नीचे दिया जा रहा है :

“3. आवश्यक सामग्री के उत्पादन और अनिवार्य वस्तुओं के आपूर्ति वितरण को नियंत्रित करने के अधिकार

- यदि केंद्र सरकार मानती है कि किसी अनिवार्य वस्तु की आपूर्ति बहाल रखने या बढ़ाने, उनका समतुल्य वितरण और किफायती दामों पर उपलब्धता सुनिश्चित करने अथवा भारत की सामरिक रक्षा या सैन्य संचालन की सक्षमता के लिए ऐसा करना अनिवार्य है, तो वह एक आदेश द्वारा उक्त उत्पादन, आपूर्ति और वितरण को नियमित या प्रतिबंधित कर सकती है।

(2) बिना पक्षपात के उपधारा (1) द्वारा व्याप्त शक्तियां नीचे दिए गए एक आदेश से स्पष्ट होंगी-

(ए) xxx xxx xxx

(बी) xxx xxx xxx

(सी) जिन दामों पर आवश्यक वस्तुएं बेची जाएं उनको नियंत्रित करना।

(डी) आवश्यक वस्तुओं के लाइसेंस, परमिट या भंडारण, लाने ले जाने, वितरण, निपटान अधिग्रहण, प्रयोग या खपत को नियंत्रित करना।

अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) के अंतर्गत केन्द्र सरकार को एक मुख्य शक्ति सौंपी गई है, जिसके द्वारा आवश्यक सामग्री का उत्पादन, वितरण और आपूर्ति को नियंत्रित या प्रतिबंधित और उनके व्यापार और वाणिज्य से संबंधित फैसले किए जा सकते हैं। अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (2) के प्रावधानों के अनुसार उपधारा (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों को बिना किसी भेदभाव के विभिन्न खंडों में उल्लिखित मामलों के लिए प्रयोग किया जा सकता है। अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) और (2) के विषय में बताते हुए के. रामनाथन बनाम तमिलनाडु राज्य व अन्य (सुप्रा) में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा था कि अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (2) कोई भी नई शक्तियां प्रदान नहीं करती; लेकिन धारा 3 की उपधारा (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों को संबंधित विषयों के लिए प्रयोग करने का अधिकार देती है। इसके समर्थन में उच्च न्यायालय ने न्यायाधीश शास्त्री द्वारा संतोष कुमार जय बनाम राज्य, एआईआर 1951 एससी 201, मामले में दिया गया निम्न अवलोकन दिया है :

“यह स्पष्ट है कि धारा 3 की उपधारा 2 केन्द्र सरकार के ऊपर उपधारा 1 के अलावा और कोई अधिकार नहीं सौंपती है, क्योंकि इस बारे में एक आदेश निहित है जो एक या उससे ज्यादा मामलों की बात करता है जो उपधारा 2 में शामिल हैं और यह उपधारा 1 द्वारा दिए गए अधिकारों के सामान्य दायरे से स्वतंत्र व पूर्वाग्रह रहित है।”

इस कारण, याचिकाकर्ता के वकील का तर्क है कि अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) के अंतर्गत केन्द्र सरकार आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन को नियंत्रित करने, उनकी आपूर्ति व वितरण और वाणिज्य व व्यापार संबंधी मामलों पर केवल राय दे सकती है; और और ऐसे विचार करने के बाद अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (2) के अंतर्गत आदेश जारी कर देना सही नहीं है। केन्द्र सरकार आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन को नियंत्रित करने, उनकी आपूर्ति व वितरण और वाणिज्य व व्यापार संबंधी मामलों पर अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) के अंतर्गत आदेश जारी कर सकती है। यदि केन्द्र सरकार एक अधिसूचित आदेश द्वारा



केन्द्र सरकार को अधिनियम की धारा 5 के अंतर्गत प्रदान करती है तो राज्य सरकार भी अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) के अंतर्गत ऐसे ही आदेश जारी कर सकती है।

41. सेंट्रल आर्डर संख्या जीएसआर 800 दिनांक 9 जून 1978, द्वारा अधिनियम की धारा 5 द्वारा अधिनियम की धारा 3 (1) से मिलित शक्तियों का प्रयोग करते हुए, राज्य सरकार ने अध्यादेश 2004 राज्य में जरूरतमंदों को राशन की दुकान के माध्यम से आवश्यक सामग्री का समान रूप से वितरण करने के उद्देश्य से बनाया है। इस अध्यादेश का पूरा नाम 'छत्तीसगढ़ सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल) अध्यादेश 2004' है। इसके अंतर्गत राशन कार्ड धारकों को चावल, मिट्टी का तेल और नमक-जैसी आवश्यक वस्तुओं का वितरण किया जाता है। अध्यादेश के खंड 11 को 'राशन कार्ड धारकों की जिम्मेदारियां' का नाम दिया गया है; और खंड 11 के उपखंड (5) के अनुसार :

खंड 11 में 'राशन कार्ड धारकों की जिम्मेदारियां' :

1. xxx xxx xxx

2. xxx xxx xxx

3. xxx xxx xxx

4. xxx xxx xxx

5. राशन की दुकान के मालिक समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा निर्धारित मात्रा और तय दामों में अपनी दुकान के पंजीकृत राशन कार्ड धारकों को राशन बेचेंगे। राशन कार्ड के बिना राशन की दुकान के मालिक किसी को भी राशन नहीं बेच सकते।

हमारे विचार से अध्यादेश 2004 का खंड 5 का उपखंड (11) आवश्यक सामग्री को बेचे जाने के दामों को नियंत्रित करने के लिए नहीं है, लेकिन यह राशन की दुकानों के मालिकों पर यह जिम्मेदारी डालने के लिए है कि वे उसी दाम पर सामान बेचें, जो दाम राज्य सरकार द्वारा सार्वजनिक वितरण योजना में तय किए गये हैं। अध्यादेश 2004 के खंड 11(5) में यह प्रावधान केन्द्र द्वारा बनाई गई सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल) अध्यादेश 2004 के अनुलग्नक के परिच्छेद 5 में दिए गए निर्देशों को ध्यान में रखते हुए बनाया गया है, यह राशन की दुकानों के मालिकों पर इस जिम्मेदारी का आभास करवाये कि वे उसी दाम पर सामान बेचें, जो दाम राज्य सरकार द्वारा सार्वजनिक वितरण योजना में तय किए गए हैं। अध्यादेश 2004 के खंड 5 के उपखंड (10) के अनुसार :

“5. भंडारण, लाने ले जाने और वितरण संबंधी :

1. xxx xxx xxx (9) xxx xxx xxx

10. कलेक्टरों निर्वाचित प्राधिकारी। जिला प्रबंधक, छत्तीसगढ़ स्टेट सिविल सप्लाइज कोरपोरेशन लिमिटेड और पीडीएस के अंतर्गत आने वाली सभी आवश्यक वस्तुएं जैसे अनाज, मिट्टी का तेल, चीनी और नमक को लाने ले जाने सभी एजेंसियों को सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत आवश्यक सामग्री की उपलब्धता को सुनिश्चित करना होगा। साथ ही छत्तीसगढ़ स्टेट सिविल सप्लाइज कोरपोरेशन लिमिटेड गोदामों और अन्य एजेंसियों को इसकी जिम्मेदारी भी लेनी होगी कि मिट्टी के तेल को बेकार किस्म के तेल से न बदला जाए।”



अध्यादेश 2004 के खंड 5 के उपखंड (10) में उपरोक्त प्रावधान द्वारा पीडीएस के अंतर्गत आने वाली एजेंसियां, जो आवश्यक सामग्री को लाने ले जाने का कार्य करती हैं, को यह सुनिश्चित करना होगा कि सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत आने वाला सामान उत्तम किस्म का है और भंडारण आदि के समय उसमें कोई गड़बड़ी नहीं होगी। अध्यादेश 2004 के खंड 5 के उपखंड (10) का उपरोक्त प्रावधान, हमारे विचार से, अधिनियम की धारा 3 की उपधारा 2 के खंड (डी) के अंतर्गत लाइसेंस, परमिट या आवश्यक सामग्री को लाने ले जाने संबंधित प्रावधान नहीं है। अध्यादेश 2004 के खंड 5 के उपखंड (10) सिर्फ आवश्यक सामग्री के लाने ले जाने से जुड़ी एजेंसियों को यह सुनिश्चित करने का आदेश देती है कि वह अनाज व अन्य सामान की अदला-बदली न करें और उसे खराब सामान से बदल न दें; और सामान को सही समय पर उपलब्ध करवाएं। अध्यादेश 2004 के खंड 5 के उपखंड (10) के अंतर्गत बनाया गया प्रावधान, केन्द्र सरकार द्वारा बनाई गई सार्वजनिक वितरण योजना (कंट्रोल), 2001 के खंड 4 (10) के अनुरूप बनाया है, जिसके द्वारा यह सुनिश्चित किया जाएगा कि आवश्यक वस्तुएं पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध करवाई जाएं; और जैसा अनाज एफसीआई गोदामों से लाया गया है, वह वही रहे न कि खराब किस्म के अनाज से बदल दिया जाए। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि राशन कार्ड धारकों को उचित किस्म का अनाज ही वितरित किया जाना चाहिए। इस प्रकार, श्री तिवारी का यह प्रतिवेदन उचित नहीं है कि अध्यादेश 2004 अधिनियम की धारा 3 (2) के खंड (ए) और (डी) में निहित मामलों से संबंधित प्रावधान बनाता है; जिसके तहत आवश्यक सामग्री के दामों और उन्हें लाने ले जाने के कार्य को नियंत्रित किया जाता है। इसलिए, याचिकाकर्ता के वकील श्री कनक तिवारी के प्रतिवेदन का कोई औचित्य नहीं है कि अध्यादेश 2004 को बनाने से पहले राज्य सरकार को केन्द्र सरकार की पूर्व सहमति लेनी चाहिए थी।

42. याचिकाकर्ता के वकील श्री कनक तिवारी ने प्रतिवेदन दाखिल किया कि अध्यादेश 2004 के खंड 9 का उपखंड (4) (सी) के प्रावधान के द्वारा अन्य उपभोक्ता सहकारी समितियां, छत्तीसगढ़ कोओपरेटिव सोसायटीज एक्ट 1960 के अंतर्गत पंजीकृत कर दी जाएंगी; और अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड 5 के अंतर्गत उन्हें राशन की दुकान आवंटित कर दी जाएंगी; ठीक उन्हीं सहकारी समितियों की तरह जिन्हें 1 नवम्बर 2001 से पहले पंजीकृत किया गया था। उन्होंने कहा कि अध्यादेश 2004 के इस प्रावधान के प्रभाव से उपभोक्ता सहकारी समितियां और अन्य सहकारी समितियां, जो छत्तीसगढ़ स्वायत्ता सहकारिता अधिनियम, 1999 के तहत पंजीकृत की गई थीं, या 1 नवम्बर, 2000 के बाद पंजीकृत हुई थीं, को अध्यादेश 2004 के अंतर्गत राशन की दुकान नहीं दी जाएगी। इस विषय में, उन्होंने इस बात की ओर संकेत किया कि छत्तीसगढ़ राज्य सरकार 1 नवम्बर, 2001 को बनाई गई थी, इसलिए इस बात का कोई औचित्य नहीं है कि छत्तीसगढ़ स्वायत्ता सहकारिता अधिनियम, 1999 के तहत पंजीकृत उपभोक्ता सहकारी समितियों सहित अन्य सहकारी समितियों या जो सहकारी समितियां 1 नवम्बर, 2000 के बाद पंजीकृत हुई थीं, को राज्य सरकार द्वारा राशन की दुकान आवंटित नहीं की जाएगी। उन्होंने कहा कि रिट याचिका संख्या 1397, 2005, में याचिकाकर्ताओं को छत्तीसगढ़ स्वायत्ता सहकारिता अधिनियम, 1999 के तहत 1 नवम्बर, 2001 के बाद पंजीकृत किया गया था; और राज्य सरकार द्वारा उन्हें राशन की दुकान भी आवंटित की गई थी; साथ ही राज्य सरकार के साथ राशन की दुकान चलाने का अनुबंध भी किया गया था; लेकिन उपरोक्त अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (4) (सी) और (5) के प्रावधानों के अनुसार याचिकाकर्ताओं को आदेश दिया गया कि वे अपनी राशन की दुकान नहीं चला सकते। हालांकि, याचिकाकर्ताओं ने रिट याचिका 1397, 2005 के परिच्छेद 6: vii, में अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंडों (4) (सी) और (5) के प्रावधानों का विरोध किया, लेकिन रिट याचिका 1397, 2005 में राज्य सरकार ने कोई भी रिटर्न फाइल नहीं किया।

43. हमने उपरोक्त रिट याचिका 1397, 2005 के सभी आधारों और तर्कों पर विचार करने के बाद पाया है, हालांकि, याचिकाकर्ताओं ने रिट याचिका 1397, 2005 के परिच्छेद 6: vii, में अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंडों (4) (सी) और (5) के प्रावधानों का विरोध किया है, लेकिन इसे अवैध माना जाता है। छत्तीसगढ़ राज्य सरकार की ओर से इस विरोध से संबंधित कोई भी रिटर्न फाइल नहीं किया गया। अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (4) (सी) को पढ़ने के बाद पता चलता है कि वही उपभोक्ता सहकारी समितियां राशन की दुकान चलाने के लिए सुपात्र समझी जाएंगी जो छत्तीसगढ़ कोओपरेटिव सोसायटीज एक्ट, 1960 के अंतर्गत पंजीकृत हों। इस प्रकार, छत्तीसगढ़ स्वयत्ता सहकारिता अधिनियम, 1999 के तहत पंजीकृत उपभोक्ता सहकारी समितियों को अध्यादेश 2004 के प्रावधानों के अनुसार राशन की दुकान चलाने के लिए सुपात्र नहीं समझा जाएगा। छत्तीसगढ़ राज्य सरकार की तरफ से कोई रिटर्न फाइल नहीं किया गया। इसी प्रकार, अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (5) को पढ़ने के बाद पता चलता है कि अन्य सहकारी समितियां सिर्फ तभी राशन की दुकान पाने के लिए सही समझी जाएंगी, जबकि वे 1 नवम्बर, 2001 को या उससे पहले से पंजीकृत हों; लेकिन अगर वे 1 नवम्बर, 2001 के बाद पंजीकृत हुई हैं तो उन्हें अध्यादेश 2004 के अंतर्गत राशन की दुकान आवंटित करने के लिए सुपात्र नहीं समझा जाएगा। छत्तीसगढ़ राज्य सरकार की ओर से उत्तर में किसी भी कारण की ओर संकेत नहीं किया गया है, क्योंकि 1 नवम्बर, 2001 के बाद पंजीकृत सहकारी समितियों को राशन की दुकान देने के लिए सुपात्र नहीं समझा जाएगा। इसलिए, राशन की दुकान के आवंटन संबंधी वर्गीकरण करने के लिए अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंडों (4) (सी) और (5) के प्रावधानों और अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (4) और (5) के बीच के अंतर को तर्कसंगत नहीं माना गया। हमारे विचार से यह भेदभावपूर्ण और भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ है।
44. परिणामस्वरूप हमने पाया कि :
- i) अध्यादेश 2004 के खंड 9 (1) के प्रावधानों के अनुसार आदेश जारी होने के 6 माह के बाद गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा चलाई जा रही राशन की दुकानों को बंद कर दिया जाएगा। गैर सरकारी व्यक्तियों द्वारा चलाई गई राशन की दुकानों को बंद करने का फैसला पक्षपाती और भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के खिलाफ नहीं है।
  - ii) याचिकाकर्ता जो कि गैर सरकारी व्यक्ति हैं और राज्य सरकार के बीच राशन की दुकान चलाने का अनुबंध अध्यादेश 2004 जारी होने के 6 माह के बाद गैर कानूनी बन गया है और रद्द हो चुका है।
  - iii) अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंडों (4)(सी) और (5) के प्रावधानों के अनुसार जो उपभोक्ता सहकारी समितियां छत्तीसगढ़ कोओपरेटिव सोसायटीज एक्ट, 1960 के अंतर्गत पंजीकृत नहीं हैं या जिन्हें 1 नवम्बर 2001 के बाद पंजीकृत किया गया था, को राशन की दुकान आवंटित नहीं किए जाने का फैसला भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के अधिकार से बाहर नहीं है।
  - iv) अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंड (3) और (4) के प्रावधानों के अनुसार प्राथमिक ऋण सहकारी समितियों को राशन की दुकान दिया जाना छत्तीसगढ़ कोओपरेटिव सोसायटीज एक्ट 1960 के अधिकार से बाहर है और 'अन्य सहकारी समितियों' में से जिन्हें छत्तीसगढ़ कोओपरेटिव सोसायटीज एक्ट 1960 या छत्तीसगढ़ स्वायत्ता सहकारिता अधिनियम, 1990 के अंतर्गत राशन की दुकान पाने का अधिकार है, को ही अध्यादेश 2004 के अंतर्गत राशन की दुकान आवंटित की जाएगी।

- v) जो सहकारी समितियां अध्यादेश 2004 के आने से पहले से राशन की दुकान चला रही हैं, वे अपनी राशन की दुकान तब तक ही चला सकेंगी, जब तक सहकारी समितियों और राज्य सरकार के बीच राशन की दुकान चलाने के लिए हुए समझौते की समयावधि समाप्त नहीं हो जाती।
- vi) अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंडों (3) और (4) के प्रावधानों के अनुसार एलएएमपीएस, ग्राम पंचायतों, महिला स्वयं सहायता समूहों और वन संरक्षण समितियों को राशन की दुकान आवंटित किया जाना वैध है; लेकिन अध्यादेश 2004 के खंड 9 के उपखंडों (3) और (4) के प्रावधानों के अंतर्गत राशन की दुकान आवंटित करने के लिए कुछ उल्लिखित एजेंसियों के पक्ष में आरक्षण या प्राथमिकता देने का प्रावधान भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के अधिकार से बाहर है।
- vii) अध्यादेश 2004 में उल्लिखित एजेंसियों को राशन की दुकान आवंटित करने के लिए बिना किसी आरक्षण के विचार किया जाएगा; और आवंटन के लिए जिन निर्देशों का पालन किया जाएगा, वे अध्यादेश 2004 और अधिनियम की धारा 3 में दिए गए हैं। उनके अनुसार राशन की दुकान उसी एजेंसी को दी जाएगी जो अपने क्षेत्र में सबसे अच्छी तरह समान रूप से उचित दाम पर राशन वितरित कर सकती है।
- viii) खंड 9 के उपखंड (3) (सी) के प्रावधानों के अनुसार आईटीडीपी क्षेत्रों में राशन की दुकान पर दुकानदार के पद के लिए स्थानीय आदिवासी समुदाय के बीपीएल परिवारों से व्यक्ति का चुनाव करना संविधान के अनुच्छेद 14 के अधिकार से बाहर है।
- ix) अध्यादेश 2004 के खंड 9 का उपखंड (7) के अंतर्गत अन्य क्षेत्रों में राशन की दुकान पर दुकानदार अनुसूचित जाति या अन्य पिछड़ा वर्ग से चुने जाने का प्रावधान भी संविधान के अनुच्छेद 14 के अधिकार से बाहर है।

उक्त घोषणा के अनुसार रिट याचिका को खारिज किया जाता है और न्यायालय द्वारा पारित अंतरिम आदेश प्रभावहीन है। मामले की स्थिति और तथ्यों पर विचार करते हुए, हालांकि, वादी और अन्य पक्ष इस फैसले के प्रति जवाबदेह हैं।

**पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायलय**  
**राज्यों के मामलों की सूचना प्रणाली**  
**मामले की स्थिति : खारिज**  
**दीवानी रिट याचिका 3553, 2005 की स्थिति**

वालंटरी हेल्थ एसोसिएशन ऑफ पंजाब एंड एनआर ————— याचिकाकर्ता  
बनाम  
पंजाब राज्य और अन्य ————— प्रतिवादी

दिनांक 11 मई 2006

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय कार्यकारी मुख्य न्यायाधीश एचएस बेदी

**याचिकाकर्ता के लिए**

आरएस बैस, वकील

इस याचिका द्वारा प्रार्थना की गई है कि पात्र व्यक्तियों को वृद्धावस्था पेंशन दी जाए।

प्रतिवादी संख्या 1 द्वारा जवाब फाइल किया गया - पंजाब राज्य, जिसमें इस बात की ओर संकेत किया गया कि आवश्यक अनुदान सरकार से प्राप्त किए गए हैं और उम्मीद की जाती है कि उसी तरह आवश्यक अनुदान सामाजिक सुरक्षा विभाग को भी उपलब्ध करवाए जाएंगे।

याचिकाकर्ता द्वारा फाइल किए गए जवाब में भी हमने पाया कि ये अनुदान सामाजिक सुरक्षा विभाग द्वारा ग्रहण किए गए हैं।

अतः निर्देश दिए जाते हैं कि बिना समय गंवाए योजना के तहत पात्र व्यक्तियों को अनुदान वितरित किया जाए। रिट याचिका खारिज की जाती है।

**मद्रास के न्यायालय में  
( विशिष्ट मूल निर्णय )**

**रिट याचिका विविध याचिका संख्या 38787 और 38788, 2005  
रिट याचिका विविध याचिका 35975/2005 में**

1. जी. तमिलारसन [दोनों याचिकाओं में याचिकाकर्ता]
2. वी. अय्यामल
3. पी. बालासुब्रामण्यम

बनाम

1. तमिलनाडु राज्य तमच. इल सहकारी सचिव, [प्रतिवादी दोनों याचिका में]  
खाद्य एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग,  
तमिलनाडु सरकार
2. जिला कलेक्टर, तूतीकोरिन
3. जॉइंट रजिस्ट्रार, कोओपरेटिव सोसायटीज, तूतीकोरिन
4. 0.522 कोविलपट्टी एग्रीकल्चरल  
प्रोड्यूसर्स, कोओपरेटिव मार्केटिंग सोसायटी,  
एट्टाइयापुरम रोड, कोबिलपट्टी, तूतीकोरिन
5. निदेशक, केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो, नई दिल्ली

**दिनांक 20 मार्च 2006**

**पीठासीन**

माननीय मुख्य न्यायाधीश अजीत प्रकाश शाह  
माननीय न्यायाधीश प्रभा श्रीदेवन

यहां मौजूद इन परिस्थितियों में और दाखिल किए गए शपथपत्रों में याचिकाकर्ताओं द्वारा की गई अपीलों पर न्यायालय निम्न प्रकार उनकी सहायता करेगा। (1) चौथे प्रतिवादी को निर्देश दिए जाएं कि वह 19 दुकानों के रजिस्टर और इन दुकानों में दिया गया केरोसिन के रिकार्ड (रियाविया संख्या 38787/05 में) उपलब्ध करवाए और (2) चौथे प्रतिवादी को निर्देश दिए जाएं कि वह अपनी दुकान के अधिकार क्षेत्र में आने वाले सभी उपभोक्ताओं की सूची माननीय उच्च न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत करे (रियाविया संख्या 38788/05) लंबित रिट याचिका संख्या 35975/2005 क्रमशः।

## आदेश

ये याचिकाएं, समर्थन में फाइल की गई याचिकाओं पर दिए गए आदेशों और शपथपत्रों व दोनों याचिकाओं में याचिकाकर्ता की वकील सुश्री डी. गीता की बहस पर; और प्रतिवादी की ओर से अतिरिक्त सरकारी अधिवक्ता श्री पीएस शिवासनमुगा सुंदरम की बहस पर न्यायालय ने निम्न आदेश दिया :

(न्यायालय के आदेश न्यायाधीश प्रभा श्रीदेवन द्वारा पास किए गए थे)

1. जनहित याचिका में, सार्वजनिक वितरण योजना के तहत केरोसिन के वितरण में धांधली के आरोप लगाए गए। आरोप लगाया गया कि कई थोक विक्रेताओं ने नागरिक आपूर्ति विभाग के अधिकारियों के साथ मिल कर जाली राशन कार्ड बनाए। याचिकाकर्ताओं ने न्यायालय के समक्ष जाली राशन कार्ड के कुछ नमूने भी प्रस्तुत किए।
2. प्रथम प्रतिवादी की ओर से आरोप को नकारते हुए जवाबी हलफनामा दाखिल किया गया। लेकिन जवाबी हलफनामों के परिच्छेद 9 में पाया गया कि 16,878 लिटर केरोसिन राशन कार्डों पर तो दर्ज पाया गया लेकिन उपभोक्ताओं तक नहीं पहुंचा। इसके चलते विक्रेता पर 1,45,150 रुपए का जुर्माना लगाया गया। प्रतिवादी के अनुसार, सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत धांधली को रोकने के लिए अधिकारियों द्वारा सख्त निरीक्षण किया जाता है। परिच्छेद 2 में उल्लेख किया गया है कि तूतीकोरिन के डिप्टी रजिस्ट्रार के निर्देशों पर 17 नवम्बर 2005 को संबंधित कर्मचारियों के खिलाफ कार्रवाई की गई। जिला कलेक्टर ने भी एक जवाबी हलफनामा दाखिल किया और परिच्छेद 8,9 और 10 में धांधली का उल्लेख है।
3. उपरोक्त के अनुसार, यह तो स्पष्ट है कि सार्वजनिक वितरण योजना के द्वारा जिन निर्धन और जरूरतमंद लोगों को सामान उपलब्ध करवाया जाता है, उन्हें कई कारणों से परेशान किया जा रहा है। प्रतिवादी स्वयं भी इससे अनजान नहीं हैं और स्वीकारते हैं कि जहां भी धांधली और अनियमितता की शिकायतें हैं, वहां पर उचित कदम उठाए जा रहे हैं।
4. ऐसी परिस्थितियों में, जाली राशन कार्डों के जारी करने के मामले की जांच पड़ताल करने के लिए हमने पुलिस उप मुख्य निरीक्षक - दक्षिण जोन (सीबीसीआईडी.) को नियुक्त किया है; और तीन माह में एक रिपोर्ट प्रस्तुत करने के निर्देश दिए हैं। सरकारी वकील ने भी जांच पड़ताल के लिए सहमति जताई।

**मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय की जबलपुर खंडपीठ में  
रिट याचिका संख्या 14989/2005  
जनहित याचिका**

**संचिन कुमार जैन**

———— याचिकाकर्ता

पुत्र श्री एससी जैन

उम्र - लगभग 31 वर्ष

निवास - ई-7/226, प्रथम तल

विपरीत धनवत्री कौम्पलेक्स

भोपाल - 542016 (मध्य प्रदेश)

**बनाम**

1. **मध्य प्रदेश राज्य, मुख्य सचिव द्वारा**

———— प्रतिवादी

मध्य प्रदेश सरकार, वल्लभ भवन, भोपाल

2. **आयुक्त**

महिला एवं बाल विकास विभाग,

चतुर्थ तल, पर्यावास भवन, भोपाल

**भारतीय संविधान के अनुच्छेद 226/227 के अंतर्गत रिट याचिका**

**याचिकाकर्ता की परिचय :** याचिकाकर्ता मध्य प्रदेश में भोजन का अधिकार आंदोलन समर्थन समूह का सदस्य है; और मध्य प्रदेश के लोगों के अधिकारों के लिए काम करता है। याचिकाकर्ता एक पत्रकार है। उसने निर्धनता, कुपोषण, खाद्य सुरक्षा और आम लोगों के अधिकारों से संबंधित 600 से अधिक लेख लिखे हैं; जिन्हें दैनिक भास्कर, नवभारत, नई दुनिया, हिंदुस्तान, राष्ट्रीय सहारा, जनसत्ता, दैनिक जागरण जैसे बड़े समाचार पत्रों में प्रकाशित भी किया गया है। उपरोक्त विषयों पर उसने 12 पुस्तकें भी लिखी हैं।

**रिट याचिका संख्या 14989/2005**

**दिनांक 21 अप्रैल 2006**

**पीठासीन**

माननीय न्यायाधीश दीपक वर्मा

माननीय न्यायाधीश आरके गुप्ता

**याचिकाकर्ता के लिए**

राघवेंद्र कुमार के साथ वरिष्ठ वकील एनएस काले

यह जनहित याचिका 6 माह से 3 वर्ष और 3 वर्ष से 6 वर्ष के बच्चों को विद्यालय में दिए जाने वाले पके हुए पोषक भोजन में धांधली के विषय में दायर की गई है।

याचिकाकर्ता की मुख्य शिकायत है कि प्रतिवादी ठेकेदारों को काम आर्वाटित करने के लिए बहुत जल्दबाजी में फैसले कर रहे हैं और 7 अक्टूबर 2006 को तय रिट याचिका संख्या 196/2001 में माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों की अवमानना का आरोप है।

इस अभिकथन पर प्रतिवादियों को नोटिस लेने के निर्देश दिए गए थे। याचिकाकर्ताओं के वकील को एक प्रतिलिपि देने के बाद प्रतिवादियों ने अपने जवाब 29 मार्च 2006 को जमा किए। अपने जवाब में श्रेणीबद्ध वक्तव्य देते हुए उन्होंने कहा कि उनकी माननीय सर्वोच्च न्यायालय की अवमानना करने की कोई मंशा नहीं थी।

जवाब के परिच्छेद 5 में कहा गया कि :

“प्रतिवेदन में कहा गया कि 4 दिन की आपूर्ति को स्वयं सहायता समूहों द्वारा करवाने का निर्णय लिया गया था और बाकी दो दिनों के लिए निर्माता द्वारा। यह भी कहा गया कि यदि स्वयं सहायता समूह अच्छे भोजन की आपूर्ति कर सकते हैं तो पूरी जिम्मेदारी उनको दी जा सकती है।”

माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी आदेश में दिए गए निर्देश इस प्रकार हैं :

“ठेकेदारों द्वारा आंगनबाड़ियों में पौष्टिक भोजन नहीं उपलब्ध करवाया जाएगा; और मुख्यतः आईसीडीएस अनुदानों का प्रयोग ग्राम समितियां, स्वयं सहायता समूह और महिला मंडल द्वारा अनाज खरीदने और भोजन तैयार करने के लिए प्रयोग किया जाए।”

उपरोक्त के अलावा, प्रतिवादी के वकील द्वारा यह भी स्पष्ट किया गया कि याचिकाकर्ता का प्रतिवेदन बिल्कुल बेबुनियाद है। प्रतिवादी ने पहले ही माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों का पालन करने का निर्णय कर लिया है; और उसके आधार पर वितरण का कार्य शुरू भी कर दिया गया है। ठेकेदारों की किसी भी सर्विस को न तो कभी काम में लिया गया और न ही लिया जाएगा। यह याचिकाकर्ता को राहत पहुंचाने के लिए काफी है।

इस प्रकार, हमारा मत है कि याचिकाकर्ता की शिकायत का कोई भी हिस्सा नहीं बचा है, जिस पर राहत दी जा सके। याचिका को खारिज किया जाता है।

यदि याचिकाकर्ता से कोई सुरक्षा राशि जमा करवाई गई है तो वह जांच के बाद वापस कर दी जाएगी। वादी और अन्य पक्ष जवाबदेह हैं।



**बॉम्बे उच्च न्यायालय में**

अपीली पक्ष

स्वप्रेरित रिट याचिका संख्या 5629/2004

दो माह में धुले और नानदरबार जिले में कुपोषण से कई बच्चों की मृत्यु पर  
कई मराठी अखबारों में प्रकाशित रिपोर्टों पर ————— याचिकाकर्ता

बनाम

महाराष्ट्र राज्य व अन्य ————— प्रतिवादी

सहित

रिट याचिका संख्या 1623/2003

मनुभाई परागजी वाशी ————— याचिकाकर्ता

बनाम

महाराष्ट्र राज्य व अन्य ————— प्रतिवादी

सहित

रिट याचिका संख्या 1623/2003

मनुभाई परागजी वाशी ..... याचिकाकर्ता

बनाम

महाराष्ट्र राज्य व अन्य ..... प्रतिवादी

दिनांक 20 सितम्बर 2006

पीठासीन न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश आरएम लोधा

माननीय न्यायाधीश एसए बोबडे

याचिकाकर्ता के लिए

संतोष शेटी i/b एमपी वाशी

**मौखिक आदेश**

(न्यायाधीश आरएम लोधा के अनुसार)

1. राज्य सरकार की ओर से दायर कई शपथपत्रों और न्यायालय द्वारा समय-समय पर जारी निर्देशों की श्रेणी में 20 सितंबर, 2006 को स्वास्थ्य सेवाओं के उपनिदेशक डॉ. राजू मनोहर जोतकर ने राज्य सरकार की ओर से एक अन्य शपथपत्र दायर किया।

2. दिनांक 20 सितम्बर 2006 के शपथपत्र से यह स्पष्ट होता है कि राज्य सरकार राज्य के आदिवासी और गैर आदिवासी इलाकों में बच्चों की मृत्यु को रोकने में नाकाम रही है। इनमें से 15 आदिवासी जिलों में वर्ष 2003-04 में बच्चों की मृत्यु दर 8,321 थी। वहीं वर्ष 2004-05 और 2005-06 में यह क्रमश 8,003 और 7,700 हो गई। इन आंकड़ों से यह स्पष्ट होता है कि वर्ष 2004-05 और 2005-06 के आंकड़ों में बहुत ही कम सुधार आया है, जो कि न के बराबर है; जबकि राज्य सरकार का दावा है कि स्थिति पर नियंत्रण पाने के लिए आदिवासी क्षेत्रों में कई विकासकारी योजनाएं शुरू की गई हैं। शपथपत्र में संलग्न वक्तव्य भी इस बात का खुलासा करता है। पिछले साल की नाममात्र गिरावट को अगर छोड़ दिया जाए तो यह पता चलता है कि एक से छह साल के बच्चों की मृत्यु दर में साल दर साल बढ़ोतरी ही हुई है। यह इस बात की जांच करने के लिए बाध्य करता है कि या तो सरकार द्वारा आदिवासी क्षेत्रों में बच्चों के लिए चलाई गई कल्याणकारी योजनाएं ठीक प्रकार कार्यान्वित की जा रही हैं या नहीं; या ये योजनाएं अपना कोई भी सकारात्मक असर छोड़ने में नाकाम रही हैं। क्या समाज के लिए यह शर्मनाक नहीं है कि स्वतंत्रता के इतने समय बाद भी राज्य में कुपोषण के कारण बच्चों की सबसे अधिक मृत्यु हो रही है। राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर दाखिल किए गए शपथपत्रों से सरकार यही कहना चाह रही है कि राज्य सरकार बच्चों की मृत्यु दर में कमी लाने के लिए उचित कदम उठा रही है और इस के लिए राज्य सरकार द्वारा कई कल्याणकारी योजनाएं भी शुरू की गई हैं; लेकिन बच्चों की मृत्यु के जो आंकड़े सामने आए हैं, वे राज्य सरकार के दावों को झुल्लाते प्रतीत होते हैं।
3. दिनांक 12 दिसम्बर 2003 को राज्य सरकार ने डॉ. अभय बांग की अध्यक्षता में बाल मृत्यु दर मूल्यांकन समिति का गठन किया। समिति में अन्य 13 सदस्य शामिल थे और इस समिति ने दो रिपोर्ट प्रस्तुत की। पहली रिपोर्ट में आदिवासी क्षेत्रों में बाल मृत्यु दर और शिशु मृत्यु दर के पंजीकरण का ब्यौरा दिया गया और दूसरी रिपोर्ट में आदिवासी क्षेत्रों में सरकार द्वारा बाल मृत्यु दर, शिशु मृत्यु दर और कुपोषण को दूर करने से संबंधित उठाए गए कदमों के विषय में बताया गया। राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर दाखिल किए गए शपथपत्रों में डॉ. अभय बांग समिति और इस विषय में किए गए प्रयासों का ब्यौरा दिया गया। रिकार्ड पर जो आंकड़े नजर आ रहे हैं उनसे तो यही प्रतीत होता है कि राज्य सरकार द्वारा क्षेत्रों में सरकार द्वारा बाल मृत्यु दर, शिशु मृत्यु दर और कुपोषण को दूर करने के लिए जो कल्याणकारी योजनाएं शुरू की गई हैं; और जो अन्य प्रयास किए गए हैं, वे पर्याप्त नहीं हैं। इस विषय में और गंभीरता से सोचने की आवश्यकता है और कुछ ठोस कदम उठाए जाने चाहिए।
4. यहां इस बात पर भी ध्यान दे सकते हैं कि 4 अक्टूबर 2005 को महिला व बाल कल्याण विभाग के सचिव कार्यालय से अवर सचिव प्रणाली प्रवीण चिटनिस द्वारा दाखिल शपथपत्र में जून 2006 तक 12,684 आंगनबाड़ियों के चालू होने का उल्लेख किया गया था।
5. अतिरिक्त सरकारी अधिवक्ता से किये गये हमारे प्रश्न कि क्या स्वीकृति प्राप्त सभी आंगनबाड़ियां कार्यात्मक बन चुकी हैं या नहीं; के जवाब में अतिरिक्त सरकारी अधिवक्ता ने कहा कि डॉ. प्रकाश डोके द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसार 80 प्रतिशत आंगनबाड़ी केन्द्रों ने काम चालू कर दिया है। सभी 12,684 आंगनबाड़ी केन्द्रों ने काम करना शुरू नहीं किया है।
6. यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि बाल मृत्यु दर और कुपोषण के मामलों में बढ़ोतरी प्रत्यक्ष रूप से राज्य सरकार द्वारा भारतीय संविधान के अनुच्छेद 21 का उल्लंघन है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 47 में दिए

गए लाभकारी निर्देशों के अनुसार राज्य की जिम्मेदारी है कि वह राज्य में कुपोषण के बढ़ते स्तर को नियंत्रित करे और नागरिकों के जीवन स्तर में सुधार के लिए उचित कदम उठाए। साथ ही सरकार द्वारा आदिवासी क्षेत्रों में नागरिक स्वास्थ्य की ओर भी विशेष ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है। यदि महाराष्ट्र राज्य में कुपोषण से हर वर्ष 1,000 बच्चों की मृत्यु होगी, विशेष रूप से आदिवासी इलाकों में, तो यही प्रतीत होगा कि राज्य अपनी प्राथमिक जिम्मेदारी नहीं निभा पा रहा है। जैसा कि स्पष्ट है, भारतीय संविधान के अनुच्छेद 47 में दिए गए लाभकारी निर्देशों के अनुसार राज्य की जिम्मेदारी है कि वह राज्य में कुपोषण के बढ़ते स्तर को नियंत्रित करे और नागरिकों के जीवन स्तर में सुधार के लिए उचित कदम उठाए।

7. डॉ. अभय बांग समिति द्वारा पेश की गई दो रिपोर्टों में दी गई सिफारिशों पर विचार करने के बाद मामले की गंभीरता पर अभी तक राज्य सरकार द्वारा जो कदम उठाए गए हैं, वे इस प्रकार हैं :
  - i) दिनांक 4 अक्टूबर 2005 को दाखिल शपथपत्र में दिए गए भारत सरकार के दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य सरकार दिनांक 31 अक्टूबर 2006 तक सभी 12,684 आंगनबाड़ी केन्द्रों को कार्यात्मक बनाएगी। ऐसा न करने पर महिला एवं बाल विकास मंत्रालय के प्रमुख सचिव पर न्यायालय की अवमानना कानून, 1971 के तहत कार्रवाई की जाएगी।
  - ii) डॉ. अभय बांग समिति द्वारा सुझाए गए मिशन 'बाल मृत्यु मुक्त महाराष्ट्र' को शुरू करेगी और दिनांक 11 मार्च 2005 को शुरू हुए 'राजमाता जिजाऊ मैटरनल चाइल्ड हेल्थ एंड न्यूट्रिशन मिशन' को आवश्यकतानुसार सुधारेगी; और इन मिशनों के द्वारा यह सुनिश्चित करेगी कि आने वाले 5 वर्षों में कुपोषण द्वारा बढ़ रही बाल मृत्यु दर में कमी आए। अन्य शब्दों में, राज्य सरकार 30 सितंबर 2011 तक राज्य में कुपोषण द्वारा बढ़ रही बाल मृत्यु दर को आदिवासी क्षेत्रों में न के बराबर कर देगी।
  - iii) शुरुआत में, जैसा कि डॉ. अभय बांग समिति द्वारा सुझाया गया है, राज्य सरकार ऐसे गांवों को पुरस्कृत करेगी जो मातृ मृत्यु, कुपोषण और बाल मृत्यु मुक्त गांव हैं। ऐसा अधिक से अधिक गांवों में करने के लिए सरकार ग्राम पंचायतों और स्वयं सहायता समूहों को अनुदान प्रदान करेगी।
  - iv) कुपोषण और बाल मृत्यु को नियंत्रित करने के लिए राज्य सरकार ग्राम पंचायतों, स्वयं सहायता समूहों और गैर सरकारी संस्थाओं को भी मिशन में शामिल करेगी।
  - v) स्वास्थ्य विभाग में सराहनीय कार्य कर रहे अधिकारी और मातृ मृत्यु, कुपोषण और बाल मृत्यु को समाप्त करने के लिए अच्छा काम करने वाले कार्यकर्ताओं को सरकार उचित प्रोत्साहन राशि प्रदान करेगी।
  - vi) 'राजमाता जिजाऊ मैटरनल चाइल्ड हेल्थ एंड न्यूट्रिशन मिशन' को आवश्यकतानुसार बदला जाएगा और कुपोषण से निजात पाने के लिए इस योजना को अतिरिक्त सुविधाएं व दवाएं उपलब्ध करवाई जाएंगी। साथ ही आंगनबाड़ी केन्द्रों को कुपोषण से बचाव के लिए किट्स मुहैया करवाई जाएंगी।
  - vii) जहां तक संभव हो सकेगा, राज्य सरकार आदिवासी इलाकों में विकास कार्य योजना में आदिवासी ग्राम सभा को शामिल करेगी।
  - viii) जिले में नियुक्त की गई महिला पद स्वयंसेवकों को उचित प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे वे बच्चों और शिशुओं की अच्छी देखभाल कर सकें। यदि अभी तक ऐसा प्रशिक्षण कार्यक्रम शुरू नहीं किया गया है तो दिनांक 1 जनवरी 2007 तक अवश्य शुरू कर दिया जाना चाहिए।
  - ix) गर्भवती महिलाओं के लिए आपातकालीन यातायात या प्रसव के लिए अस्पताल ले जाने के लिए गाड़ियों का विशेष प्रबंध किया जाना चाहिए।

- x) शिशु मृत्यु दर और गंभीर कुपोषण के मामले के अनुसार उच्च जोखिम वाले क्षेत्रों की पहचान कर वहां अतिरिक्त अनुदान और सुविधाएं उपलब्ध करवाई जाएं। यदि आवश्यक हो तो सरकार द्वारा चलाए गए नव संजीवनी कार्यक्रम में भी आवश्यक सुधार किए जा सकते हैं।
  - xi) राज्य सरकार 15 आदिवासी जिलों के कलेक्टरों को निर्देश दे कि वह माह में कम से कम दो दिन ऐसे जिलों में बितायें जहां शिशु मृत्यु दर और गंभीर कुपोषण के मामले बहुत अधिक पाए जाते हैं। उन दो दिनों में कलेक्टर आदिवासी गांवों में मिशन के लिए काम कर रही गैर सरकारी संस्थाओं सहित सभी संस्थाओं के साथ तालमेल के साथ काम करें। जिस कलेक्टर के अधीन आने वाले गांव में शिशु मृत्यु दर और गंभीर कुपोषण के मामलों में कमी नहीं आएगी, उस कलेक्टर के कार्यकाल में इस नाकामी को दर्ज किया जाएगा।
  - xii) मुख्य सचिव यह सुनिश्चित करें कि शिशु मृत्यु दर और गंभीर कुपोषण के मामलों में कमी लाने के लिए चलाई जा रही विभिन्न योजनाओं में दिए गए अनुदान और सहायता राशि का एक-एक रुपया सही काम में लाया जा रहा है और जरूरतमंद लोगों तक पहुंच रहा है।
  - xiii) राज्य सरकार न सिर्फ जिला अस्पतालों, बल्कि छोटी जगहों पर भी चिकित्सकों और आपातकाल प्रसूति केन्द्रों का इंतजाम करे।
8. मुख्य सचिव शपथपत्र पर अनुपालन रिपोर्ट दिनांक 18 अक्टूबर 2006 तक जमा करे।

रांची में झारखंड के उच्च न्यायालय में  
रिट याचिका ( जनहित याचिका ) संख्या 7694, 2006

राजमुनि मेहता ————— याचिकाकर्ता  
बनाम  
झारखंड राज्य व अन्य ————— प्रतिवादी

दिनांक 01 अक्टूबर 2007

**पीठासीन**

माननीय मुख्य न्यायाधीश कर्पणा विनयागम  
माननीय न्यायाधीश अमरेश्वर सहाय

**याचिकाकर्ता के लिए**

आरएस सिंह  
आरएन प्रसाद  
जी कुमार

आयुक्त की रिपोर्ट की अनुदित प्रतिलिपि प्रस्तुत की गई।

आयुक्त की दिनांक 8 जुलाई 2006 की एक रिपोर्ट को अंग्रेजी में अनुदित किया गया।

अनुलग्नक- सपलीमेंटरी काउंटर के लिए सी - शपथपत्र मुख्य अधिवक्ता को दिए जाने के निर्देश दिए गए। मुख्य अधिवक्ता इसकी जांच करेंगे। उपरोक्त रिपोर्ट के आधार पर अभी तक उठाए गए कदमों पर ब्यौरेबिदार रिपोर्ट तैयार की जाए और फिर एक शपथपत्र न्यायालय के समक्ष आदेश जारी करने के लिए प्रस्तुत किया जाए।

याचिकाकर्ता के वकील द्वारा प्रतिवेदित किया गया है कि झारखंड के विभिन्न क्षेत्रों की आंगनबाड़ियों का कार्य ठीक प्रकार नहीं चल रहा। यहां तक कि उनके बच्चों को भोजन की आपूर्ति तक भी नहीं की जा रही। जाली रिकॉर्डों के द्वारा दिखाया जा रहा है कि बच्चों को भोजन पहुंचाया जा रहा है। इस विषय में पालामऊ के आयुक्त द्वारा एक रिपोर्ट तैयार कर भेजी जा चुकी है।

शपथपत्र में लगाए गए गंभीर आरोपों, याचिकाकर्ता के वकील के प्रतिवेदन और मुख्य अधिवक्ता को सुनने के बाद, हमें यही उचित लगता है कि संबंधित क्षेत्रों के जिला व सेशन जजों को अपने-अपने क्षेत्रों की आंगनबाड़ियों का दौरा करने के निर्देश दिए जाएं; और वे आंगनबाड़ियों के काम काज को जांचे और संबंधित उप निरीक्षक को जिला व सेशन जजों का सहयोग करने के लिए कहा जाए। उनसे आशा की जाती है कि वे आपसी सहयोग से काम करके भोजन आपूर्ति व वितरण और आंगनबाड़ियों के कामकाज पर रिपोर्ट बनाएं। सभी जिला व सेशन जजों और जिला आयुक्तों के आपसी सहयोग द्वारा बनाई गई इस रिपोर्ट को 2 माह की अवधि में भेज दिया जाना चाहिए

मुख्य अधिवक्ता संबंधित उपायुक्तों को निर्देश दे देगी कि वे जिला व सेशन जजों के साथ सहयोग दें।

इस मामले को 3 दिसम्बर 2007 को पोस्ट करें।

पक्षों के वकीलों को इस आदेशों की प्रतिलिपियां दी जाएं।

**इलाहाबाद उच्च न्यायालय**  
**दीवानी रिट याचिका**  
दीवानी विविध रिट याचिका ( जनहित याचिका ) संख्या 51327/2007

अखिल भारतीय समाज सेवा संस्थान ————— याचिकाकर्ता  
बनाम  
उत्तर प्रदेश राज्य ————— प्रतिवादी

दिनांक 30 नवम्बर 2007

**पीठासीन**

माननीय मुख्य न्यायाधीश एचएल गोखले  
माननीय न्यायाधीश पंकज मिठल

1. इस रिट याचिका के समर्थन में श्री केके राँय ने सुनवाई की। प्रतिवादी, राज्य, के मुख्य स्टैंडिंग वकील श्री एमसी चतुर्वेदी।
2. प्रतीत होता है कि राज्य सरकार एक जवाबी हलफनामा दाखिल करेगी कि भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243-जेडडी के अंतर्गत गठित की जाने वाली योजना समितियों का गठन किया जाने वाला है।

**इलाहाबाद उच्च न्यायालय में दायर**  
**दीवानी रिट याचिका**  
**दीवानी विविध रिट याचिका ( जनहित याचिका ) संख्या 54307/2007**

अखिल भारतीय समाज सेवा संस्थान ————— याचिकाकर्ता

बनाम

यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य ————— प्रतिवादी

दिनांक 30 नवम्बर 2007

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय मुख्य न्यायाधीश एचएल गोखले

माननीय न्यायाधीश पंकज मिठल

1. इस रिट याचिका के समर्थन में श्री केके रॉय ने सुनवाई की। प्रतिवादी, राज्य, के मुख्य स्टैंडिंग वकील श्री एमसी चतुर्वेदी प्रस्तुत हुए।
2. रिकॉर्ड पर रखने के लिए कि किस प्रकार गरीबी रेखा के नीचे के लोगों की पहचान की जा रही है और इस विषय में क्या कदम उठाए जा रहे हैं, राज्य सरकार या तो संबंधित विभाग के आयुक्त का या खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग के एक वरिष्ठ अधिकारी का जवाबी हलफनामा दाखिल करेगी।
3. मुख्य स्टैंडिंग वकील श्री चतुर्वेदी की प्रार्थना पर यह मामला 11 जनवरी 2008 तक स्थगित किया जाता है।

**कर्नाटक उच्च न्यायालय, बंगलौर**  
**रिट आवेदन संख्या 1512/2006 (GM-TEN)**

1. **श्री लक्ष्मी महिला मंडल**  
(कर्नाटक सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1960, के प्रावधानों के अंतर्गत पंजीकृत संस्था)  
संस्था संख्या बीईएल-एस 96-2006-07  
बाबालाडी गली, हुक्करल, तालुक हुक्केरी, जिला बेलगाम, अध्यक्ष द्वारा
2. **श्री रेणुका महिला मंडल**  
(कर्नाटक सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1960, के प्रावधानों के अंतर्गत पंजीकृत संस्था)  
संस्था संख्या बीईएल-एस 97-2006-07  
प्लॉट संख्या 190, सेक्टर नंबर 2, शिव बासव नगर, बेलगाम, तालुक और जिला बेलगाम,  
इसके अध्यक्ष द्वारा
3. **श्री लक्का महासदेवी महिला मंडल**  
(कर्नाटक सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1960, के प्रावधानों के अंतर्गत पंजीकृत संस्था)  
संस्था संख्या बीईएल-एस 98-2006-07,  
प्लॉट संख्या 60, हिंदीवाड़ी, बेलगाम, तालुक और जिला बेलगाम, इसके अध्यक्ष द्वारा

————— अपीलकर्ता

**सावादत्ती**

1. **( सौनदत्ती ) तालुक**  
अग्रीकल्चरल प्रोड्यूस को-ओपरेटिव मार्केटिंग सोसायटी लिमिटेड,  
(सौनदत्ती) सावादत्ती, जिला बेलगाम, (इसके सहायक प्रबंधक द्वारा)
2. **कर्नाटक राज्य**  
इसके सचिव के प्रतिनिधित्व में, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति, विधान सौधा, बंगलौर
3. **जिला पंचायत**  
बेलगाम, इसके मुख्य कार्यकारी अधिकारी द्वारा, जिला पंचायत कार्यालय, बेलगाम
4. **कार्यकारी अधिकारी**  
तालुक पंचायत, (सौनदत्ती) सावादत्ती, बेलगाम।
5. **बाल विकास परियोजना अधिकारी**  
(सौनदत्ती) सावादत्ती, बेलगाम
6. **बालहोंगल तालुक**  
अग्रीकल्चरल प्रोड्यूस को-ओपरेटिव मार्केटिंग सोसायटी लिमिटेड,  
बालहोंगल, बेलगाम जिला, इसके उप प्रबंधक द्वारा
7. **कार्यकारी अधिकारी**  
तालुक पंचायत बाल होंगल, बेलगाम
8. **बाल विकास परियोजना अधिकारी**  
बालहोंगल, बेलगाम।



9. बालहोंगल तालुक,  
अग्रीकल्चरल प्रोड्यूस को-ओपरेटिव मार्केटिंग सोसायटी लिमिटेड,  
बालहोंगल, बेलगाम जिला, इसके प्रबंधक द्वारा
10. कर्नाटक राज्य  
इसके सचिव के प्रतिनिधित्व में, विधान सौधा, बंगलौर
11. कार्यकारी अधिकारी  
तालुक पंचायत, बेलगाम, तालुक पंचायत कार्यालय, बेलगाम
12. उप निदेशक, महिला एवं बाल विकास विभाग,  
बेलगाम जिला, शिवाजीनगर, बेलगाम

— प्रतिवादी

दिनांक 14 फरवरी 2007

### पीठासीन न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश वी. गोपाळगौड़ा  
माननीय न्यायाधीश एच. बिल्लप्पा

### याचिकाकर्ता के लिए

जयकुमार एस पाटिल, वकील वीरेश बी. बोधिहाल के लिए वरिष्ठ अधिवक्ता

यह रिट याचिका कर्नाटक उच्च न्यायालय की धारा 4 के अंतर्गत रिट याचिका संख्या 7242, 7037 और 8048/2006 दिनांक 8 अगस्त 2006, में जारी आदेश को हटाने की अपील करते हुए दायर की गई है।

आज इस रिट याचिका पर पहली सुनवाई में न्यायाधीश गोपाल गौड़ा ने निम्न फैसला सुनाया :

### निर्णय

यह याचिका कर्नाटक सोसायटी एक्ट, 1960, के प्रावधानों के अंतर्गत पंजीकृत संस्थाओं द्वारा दायर की गई है। उनका दावा है कि वे सभी ऐसे स्वयं सहायता समूह हैं, जिन्हें दिनांक 7 अक्टूबर 2004 को माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी रिट याचिका संख्या (दीवानी) 196/2001, के अंतर्गत बनाई गई योजना में बेलगाम जिले में आंगनबाड़ियों को अनाज उपलब्ध करवाने का अधिकार प्राप्त है। परिच्छेद संख्या 3 में किया गया अवलोकन इस प्रकार है :

“आंगनबाड़ियों में पौष्टिक भोजन की आपूर्ति के लिए ठेकेदारों का प्रयोग नहीं किया जाएगा। आईसीडीएस अनुदानों को ग्राम समितियों, स्वयं सहायता समूहों और महिला मंडलों को अनाज खरीदने और भोजन तैयार करने के लिए दिया जाएगा।”

2. कर्नाटक सहकारी समिति कानून, 1959 के तहत पंजीकृत प्रतिवादी समितियों ने रिट याचिका 7242, 7037 और 8048 दाखिल की। जिसमें इन्होंने बेलगाम जिले के विभिन्न तालुकों की तालुक पंचायत के कार्यकारी अधिकारी यानि निविदा मंजूर करने वाले अधिकारी द्वारा जारी समर्थन पत्र की वैधता पर सवाल उठाया है। अधिकारी ने आंगनबाड़ी केन्द्रों और अन्य संस्थानों को खाद्यान्न आपूर्ति के लिए टीएपीसीएमएस समितियों को

निविदा पत्र जारी करने से इनकार कर दिया था, क्योंकि वे इसके लिए योग्य नहीं हैं। इसमें विभिन्न कानूनी औजारों की मदद ली गई थी जबकि सर्वोच्च न्यायालय ने ऐसे काम के लिए समितियों के चयन संबंधी अपने फैसले में स्वयं सहायता समूहों को प्राथमिकता देने की बात कही थी। यह फैसला किसी को इस काम का एकाधिकार नहीं देता। दिनांक 8 अगस्त 2006 को एकल न्यायाधीश द्वारा एक आदेश जारी किया गया तथा तालुक के कार्यकारी अधिकारियों को प्रतिवादी समितियों का आवेदन निपटाने को कहा गया। इसके अलावा स्वयं सहायता समूहों को भी पेशकश की गई, जो रिट याचिकाओं में प्रतिवादी हैं।

3. अपीलकर्ता इसी की वैधता पर यहां सवाल खड़ा कर रहा है, जिसमें सभी दावा कर रहे हैं कि वे स्वयं सहायता समूह हैं जो टेंडर भरने के योग्य हैं। प्राथमिक सहकारी समिति, माध्यमिक सहकारी समिति और संघीय समितियों की कर्नाटक सहकारी समिति कानून, 1959 की धारा 2 में दी गई परिभाषा के मुताबिक प्रतिवादी समितियां व्यापार चला रही हैं और इसलिए वे स्वयं सहायता समूह के दायरे में नहीं आती। यही वजह है कि एकल न्यायाधीश द्वारा पारित आदेश में विचारो और निष्कर्षों की सच्चाई पर सवाल खड़ा किया जा रहा है। वरिष्ठ अधिवक्ता श्री जयकुमार पाटिल ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय के फैसलों पर भरोसा जताते हुए सेल्फ हेल्प एस नेटवर्क में दी गई स्वयं सहायता समूह की परिभाषा की बात कही है, जो कि निम्न है: “स्वयं सहायता समूह एक विशेष लक्ष्य को प्राप्त करने के स्वयं सेवकों द्वारा पारस्परिक सहयोग से कार्य करने वाले समूह हैं। ये उन लोगों द्वारा बनाए जाते हैं जो समाजिक आवश्यकताओं जैसे कि विकलांगता, जीवनयापन से संबंधित समस्याएं और समाज सुधार के लिए कार्य करते हैं। ऐसे समूहों को बनाने वाले व्यक्ति लोगों के साथ प्रत्यक्ष रूप से जुड़े होते हैं। वे जरूरतमंदों को भौतिक सलाह के साथ भावनात्मक सहारा भी देते हैं।”

उपरोक्त परिभाषा और विभिन्न सहकारी समितियों के संदर्भ से वरिष्ठ अधिवक्ता ने कहा कि प्रतिवादी टीएपीएमएस संस्थाएं स्वयं सहायता समूहों के दायरे में नहीं आ सकतीं। इसीलिए उन्होंने कहा कि खंडन किए जा रहे अध्यादेश परिच्छेद 12 और 13 में किए गए अवलोकन से स्पष्ट होता है कि प्रतिवादी कर्नाटक कोओपरेटिव मार्केटिंग सोसायटीज एक्ट के अंतर्गत संवैधानिक समितियां हैं; और इस प्रकार टेंडर के प्रयोजन के लिए उनको मौका न देना वैध और उचित नहीं है।

4. अतिरिक्त सरकारी अधिवक्ता खंडन किए जा रहे अध्यादेश को उचित ठहराते हुए दिखे। उन्होंने कहा कि अध्यादेश में किए गए अवलोकन टेंडर फॉर्म का काम करने में निविदा स्वीकारने वाले अधिकारी समिति के रास्ते में नहीं आ रहे। ये फॉर्म अपीलकर्ता और प्रतिवादी समितियों द्वारा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए अवलोकन के आधार पर दिनांक 17 मई 2005 को राज्य सरकार द्वारा जारी अनुदेश के आधार पर छंटनी के बाद जमा करवाए जाएंगे।
5. अधिवक्ता श्री रवि बी. नायक ने एकल न्यायाधीश के आदेश को उचित ठहराते हुए बहस की, खंडन किए जा रहे अध्यादेश इस आधार पर हस्तक्षेप नहीं करता कि प्रतिवादी पहले से आंगनबाड़ी केंद्रों को अनाज उपलब्ध करवाते आ रहे हैं और प्रतिवादी बेशक माध्यमिक सहकारी समितियां हैं और उनका उद्देश्य भी सरकार के उद्देश्य की तरह ही पिछड़े वर्ग के बच्चों और परिवारों को पौष्टिक भोजन और अनाज उपलब्ध करवाना है। आगे उन्होंने कहा कि सर्वोच्च न्यायालय का फैसला प्रतिवादियों को इस कार्य से अलग नहीं करता और न ही अधिकारियों को यह आदेश देता कि वे आंगनबाड़ी केंद्रों में अनाज उपलब्ध करवाने के कार्य के लिए उन्हें टेंडर न दें। उन्होंने यह भी कहा कि इस योजना में अपने निजी फायदे के लिए अपीलकर्ता हाल ही

में कर्नाटक सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1960 के अंतर्गत पंजीकृत हुए हैं। इसमें दिए गए नियमों के विरुद्ध उन्होंने जाली दस्तावेद प्रस्तुत किए, जबकि उनका उद्देश्य भारत के ग्रामीण इलाकों के बच्चों को पौष्टिक भोजन उपलब्ध करवाना नहीं था।

6. पक्षों के वकीलों और सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए अवलोकन को ध्यान में रखते हुए यह स्पष्ट है कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि स्वयं सहायता समूहों को आंगनबाड़ी केन्द्रों में अनाज उपलब्ध करवाने के कार्य के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए; जिससे राज्य सरकार द्वारा आंगनबाड़ी केन्द्रों द्वारा भारत के विभिन्न ग्रामीण इलाकों में निर्धन बच्चों तक पौष्टिक भोजन पहुंचाने का उद्देश्य पूरा हो सके। इस बारे में, राज्य सरकार ने सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिशा-निर्देशों के साथ सर्कुलर अनुदेश जारी किया है। निविदा स्वीकारने वाले अधिकारी को निर्देश दिए गए हैं कि वे उन्हीं आवेदनों को स्वीकार करें जो स्वयं सहायता समूहों द्वारा जमा करवाए गए हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि कर्नाटक कोओपरेटिव सोसायटीज एक्ट, 1959 में दी गई प्राथमिक सहकारी समिति, माध्यमिक सहाकारी समिति और संघीय सहकारी समिति की संवैधानिक परिभाषा के अनुसार प्रतिवादी संस्थाएं यहां स्वयं सहायता समूहों के दायरे में नहीं आतीं। एकल न्यायाधीश ने बेशक खंडन किए जा रहे अध्यादेश के परिच्छेद 13 का अवलोकन विरोधी पक्ष की बहस को ध्यान में रखते हुए किया। उसके अनुसार इससे उन्हें यह संवैधानिक अधिकार नहीं मिल जाता कि आगे की प्रक्रिया में उनके आवेदन पत्रों पर स्वयं सहायता समूहों के साथ अवश्य ही विचार किया जाए। अध्यादेश के इस कार्यकारी भाग में एकल न्यायाधीश ने यह स्पष्ट किया कि दोनों पक्षों के आवेदनों को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए अवलोकन के आधार पर दिनांक 17 मई 2005 को राज्य सरकार द्वारा जारी अनुदेश के आधार पर ही जांचा जाएगा। एकल न्यायाधीश द्वारा पारित खंडन किए गए अध्यादेश के परिच्छेद 13 में अवलोकन से यह अनुमान नहीं लगाया जा सकता कि प्रतिवादी समितियों के आवेदन पर बेलगाम जिले के अंतर्गत आने वाले आंगनबाड़ी केन्द्रों में अनाज उपलब्ध करवाने के कार्य के लिए विचार किया ही जाना चाहिए। चाहे वह प्रतिवादी पक्ष हो या अपीलकर्ता समितियां, दोनों के ही आवेदनों पर राज्य सरकार द्वारा जारी अनुदेश में दिए गए दिशा-निर्देशों के आधार पर ही किया जाएगा।
7. उपरोक्त अवलोकन के बाद यह रिट याचिका खारिज की गई।

**कर्नाटक उच्च न्यायालय, बंगलौर**  
**रिट याचिका संख्या 6069/2007 ( GM-TEN )**

1. कर्नाटक राज्य सहाकारी उपभोक्ता संघ लि. \_\_\_\_\_ याचिकाकर्ता  
संख्या 4, पंपा महाकवि मार्ग, चरमराजपेट, बंगलौर 18  
इसके प्रबंध निदेशक द्वारा श्री वी. गोविंद रेड्डी
1. कर्नाटक राज्य \_\_\_\_\_ प्रतिवादी  
खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति, सचिव के प्रतिनिधित्व, विधान सौधा, बंगलौर
2. निदेशक  
महिला एवं बाल विकास विभाग, बहुमंजिला इमारत, बंगलौर

दिनांक 23 अगस्त 2007

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश अजीत जे. गुंजाल

**याचिकाकर्ता के लिए**

विजेता आर. नायक, अधिवक्ता

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 226 और 227 के अंतर्गत दायर की गई यह रिट याचिका एएनएन-एफ पर प्रस्तुत दिनांक 29 मार्च 2007 जारी आर 2 के अध्यादेश को निष्प्रभावी करने की अपील की गई।

प्रतिवादियों को निर्देश दिए जाएं कि वे याचिकाकर्ताओं के आवेदनों को इस तकनीकी आधार पर अस्वीकार न करें कि वे इसलिए शामिल नहीं किए जा सकते, क्योंकि वे स्वयं सहायता समूह नहीं हैं।

इस याचिका पर न्यायालय ने निम्न कहा :

याचिकाकर्ता का यह दावा कि याचिकाकर्ता उपभोक्ता संघ कर्नाटक कोओपरेटिव सोसायटीज एक्ट के अंतर्गत पंजीकृत है। इसी को 20 जुलाई 1964 को भी पंजीकृत किया गया था। याचिकाकर्ता के अनुसार उसकी राज्य भर में शाखाएं हैं। समिति का प्राथमिक उद्देश्य अनाज का उपार्जन करना और उसे थोक की दुकानों या ऐसी सहकारी समितियों, रेस्तराओं, सरकारी संस्थाओं और अन्य संस्थाओं को बेचना है जो थोक का काम करती हैं। उनका मामला आंगनबाड़ी केन्द्रों को अनाज देने के लिए टेंडर प्रक्रिया में शामिल होने की अनुमति पाने के लिए था। हालांकि, एक अनुमोदन जारी किया गया है, जिसकी एक प्रतिलिपि अनुलग्नक एफ में प्रस्तुत की गई है। इसके अनुसार, टेंडर आवेदन पत्र उन्हीं को दिए जाएंगे जो माननीय सर्वोच्च न्यायालय और इस न्यायालय की खंडपीठ द्वारा तय मानदंडों पर खरा उतरेगा। याचिकाकर्ता का मानना है कि इस अनुमोदन के बावजूद उनके टेंडर आवेदनों पर गौर नहीं किया जाएगा।

यह मेरी दृष्टि में लाया गया कि दिनांक 14 फरवरी 2007 की रिट याचिका 1512/06 में इस न्यायालय की खंडपीठ ने यह अवलोकन किया :

“अध्यादेश के इस कार्यकारी भाग में एकल न्यायाधीश ने यह स्पष्ट किया कि दोनों पक्षों के आवेदनों को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किए गए अवलोकन के आधार पर राज्य सरकार द्वारा जारी अनुदेश के आधार पर ही जांचा जाएगा। एकल न्यायाधीश द्वारा पारित खंडन किए गए अध्यादेश के परिच्छेद 13 में किए अवलोकन से यह अनुमान नहीं लगाया जा सकता कि प्रतिवादी समितियों के आवेदन पर बेलगाम जिले के अंतर्गत आने वाले आंगनबाड़ी केंद्रों में अनाज उपलब्ध करवाने के कार्य के लिए विचार किया ही जाना चाहिए। चाहे वह प्रतिवादी पक्ष हो या अपीलकर्ता समितियां दोनों के ही आवेदनों पर राज्य सरकार द्वारा जारी अनुदेश में दिए गए दिशा-निर्देशों के आधार पर ही किया जाएगा।”

2. उपरोक्त फैसले में न्यायालय द्वारा किए गए अवलोकन को ध्यान में रखते हुए, मेरा यह मानना है कि रिट याचिका को भी उपरोक्त फैसले के आधार पर ही खारिज कर देना चाहिए। याचिकाकर्ता को टेंडर प्रक्रिया में भाग लेने की आजादी है, लेकिन उपरोक्त अध्यादेश के अनुसार उन पर जांच भी की जाएगी।

याचिका खारिज की गई।

एचसीजीपी श्री बीएन प्रसाद को चार सप्ताह के भीतर मेमो दाखिल करने की अनुमति दी जाती है।

गुजरात उच्च न्यायालय अहमदाबाद पीठ में  
विशेष दीवानी आवेदन संख्या 3055/2008

स्वप्रेरित ————— याचिकाकर्ता

बनाम

गुजरात राज्य जारी नोटिस -1 - प्रतिवादी : 1

दिनांक 25 फरवरी 2008

पीठासीन न्यायाधीश

माननीय मुख्य न्यायाधीश वाईआर मीणा

माननीय न्यायाधीश जेसी उपाध्याय

याचिकाकर्ता के लिए

स्वप्रेरित

मौखिक आदेश

राज्य के सरकारी वकील श्री सुनित शाह ने मामले में की गई कार्रवाई की रिपोर्ट जमा करवाने के लिए समय की मांग की। उन्हें इसकी अनुमति मिल गई और निर्देश दिए गए कि यह कार्य 3 माह में कर लिया जाना चाहिए। अगली सुनवाई 24 मार्च, 2008 को होगी।

**गुजरात उच्च न्यायालय अहमदाबाद पीठ में  
विशेष दीवानी आवेदन संख्या 3055/2008**

**स्वप्रेरित - याचिकाकर्ता**

बनाम

**गुजरात राज्य नोटिस जारी किया -1 - प्रतिवादी : 1**

**दिनांक 27 मार्च 2008**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय मुख्य न्यायाधीश वाईआर मीणा

माननीय न्यायाधीश जेसी उपाध्याय

**याचिकाकर्ता के लिए**

स्वप्रेरित

**मौखिक आदेश**

राज्य के सरकारी वकील ने जवाब दाखिल करने और गुजराती दस्तावेज का अंग्रेजी अनुवाद करने के लिए समय की मांग की। इसके लिए उन्हें समय दे दिया गया। अगली सुनवाई 06 मई 2008 को होगी।

गुजरात उच्च न्यायालय अहमदाबाद पीठ में  
विशेष दीवानी आवेदन संख्या 3055/2008

स्वप्रेरित - याचिकाकर्ता

बनाम

गुजरात राज्य नोटिस जारी किया -1 - प्रतिवादी : 1

दिनांक 06 मई 2008

पीठासीन न्यायाधीश

माननीय मुख्य न्यायाधीश वार्डआर मीणा

माननीय न्यायाधीश जेसी उपाध्याय

याचिकाकर्ता के लिए

स्वप्रेरित

मौखिक आदेश

राज्य के सरकारी वकील ने जवाब दाखिल करने के लिए समय की मांग की। इसके लिए उन्हें समय दे दिया गया। अगली सुनवाई 14 जुलाई 2008.



**गुजरात उच्च न्यायालय अहमदाबाद पीठ में**  
पार्टी में शामिल होने के लिए दीवानी आवेदन संख्या 8230/2008  
विशेष दीवानी आवेदन संख्या 3055/2008

अन्न सुरक्षा अधिकार अभियान ( आशा ), गुजरात ————— याचिकाकर्ता  
बनाम  
स्वप्रेरित व 2 ————— प्रतिवादी

दिनांक 21 जुलाई 2008

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय कार्यकारी मुख्य न्यायाधीश एमएस शाह

माननीय न्यायाधीश डीएच वाघेला

**याचिकाकर्ता के लिए**

एसएस राजपुरोहित

**मौखिक आदेश**

(माननीय कार्यकारी मुख्य न्यायाधीश श्री एमएस शाह)

एजीपी दीपेन देसाई ने प्रतिवादियों के लिए सर्विस ऑफ रूल की रियायत दे दी है। मामले के तथ्यों और परिस्थितियों के मद्देनजर आवेदन को खारिज करने के लिए आखिरी बार आज दाखिल किया जाता है। संयुक्त आवेदक बनने के लिए एनजीओ आनंदी को स्वीकृति दी जाती है जो परिच्छेद 7 (ए) के अनुरूप है। यह आखिरी फैसला है, आवेदन खारिज किया जाता है।

**गुजरात उच्च न्यायालय अहमदाबाद पीठ में**  
**विशेष दीवानी आवेदन संख्या 23144/2007**

ग्रामीण मजदूर सभा, गुजरात — याचिकाकर्ता  
बनाम  
यूनियन ऑफ इंडिया व 5 — प्रतिवादी

दिनांक 23 जुलाई 2008

पीठासीन न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश जयंत पटेल

याचिकाकर्ता के लिए

भूषण बी. ओझा

ई. शैलजा

**मौखिक आदेश**

1. याचिकाकर्ता ने यह याचिका प्रतिवादियों को यह निर्देश दिए जाने की प्रार्थना करते हुए दायर की है कि वे याचिकाकर्ताओं को राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कानून, 2005 (आगे प्रयोग के लिए नरेगा) के प्रावधानों के अंतर्गत गुजरात ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना, 2006 (आगे प्रयोग के लिए योजना) के साथ रोजगार उपलब्ध करवाएं; और यदि रोजगार नहीं दिया जाता तो जिन 100 याचिकाकर्ताओं के नाम अनुलग्नक जी में दर्ज हैं, उनको 100 रुपए बेरोजगारी भत्ता मुहैया करवाएं।
2. याचिकाकर्ता के वकील श्री ओझा, प्रतिवादी के लिए मुख्य सहायक अधिवक्ता श्री एलआर पुजारी, प्रतिवादी के लिए श्री मुर्गन के. पुरोहित और प्रतिवादी 4, 5 व 6 के लिए के लिए वकील श्री हाथी की बहस को सुना गया।
3. याचिकाकर्ता की ओर से कहा गया कि नरेगा के प्रावधानों के अंतर्गत उन मजदूरों को रोजगार नहीं दिया जा रहा, जिनके नाम सूची में हैं, और न ही नरेगा के अंतर्गत उनको बेरोजगारी भत्ता दिया जा रहा। इस बात का भी उल्लेख किया गया कि परियोजना अधिकारी और जिला कार्य संयोजक के पास शिकायत दर्ज करवाई गई, लेकिन इस बाबत कोई सुनवाई नहीं की गई। यही कारण है कि यह याचिका दायर की जा रही है।
4. पंचायत प्राधिकारी वर्ग की ओर से दायर याचिका और जवाब दाखिल करने के लिए दायर शपथपत्र में दिए गए वक्तव्य से यह जाहिर होता है कि इसमें आरोप और प्रत्यारोप हैं। याचिकाकर्ता का आरोप है कि उन्हें रोजगार नहीं दिया गया, इसलिए याचिकाकर्ता संघ बेरोजगारी भत्ता पाने का अधिकारी है। वहीं पंचायत प्राधिकारी वर्ग और परियोजना संयोजक की ओर से किए गए विरोध में कहा गया कि योजना के अनुसार उन्हें काम दिया गया था, लेकिन संबंधित कर्मचारी ने उस कार्य को नहीं किया; और ऐसे मामलों में जहां कर्मचारी काम के लिए इच्छुक था, वहां उसे काम दिया गया। यह भी उल्लेख किया गया कि नरेगा की योजना के अंतर्गत बेरोजगारी भत्ता तभी दिया जाएगा, जब कर्मचारी को देने के लिए काम न हो।

5. न्यायालय को महसूस हुआ कि संबंधित अधिकारी इस बात को सुनिश्चित करें कि गामीण क्षेत्रों में रोजगार उपलब्ध करवाने का कार्य नरेगा के अंतर्गत प्रभावी रूप से किया जा रहा है। साथ ही इस बात की भी जांच-पड़ताल की जाए कि रोजगार न होने पर कर्मचारियों को बेरोजगारी भत्ता अवश्य दिया जा रहा है या नहीं। याचिकाकर्ता की यह भी शिकायत है कि रोजगार न दिए जाने की उसकी शिकायत पर कोई सुनवाई नहीं की गई, लेकिन यह प्रतीत होता है कि वर्तमान सुनवाई में, जो रिप्लाय के लिए शपथपत्र दायर किया गया है, उसमें जिस व्यक्ति की ओर से याचिका दायर की गई है, वह पात्रता से इनकार कर रहा है। इसीलिए, उचित होगा कि राज्य स्तर के अधिकारी को निर्देश दिए जाए कि वह मामले की जांच करे और जहां लोगों को रोजगार नहीं दिया जा रहा या रोजगार के अभाव में बेरोजगारी भत्ता नहीं दिया जा रहा, पर संबंधित अधिकारियों को स्थिति ठीक करने का आदेश दे। लेकिन यदि जांच के बाद यह पाया जाता है कि अधिकारियों द्वारा कर्मचारी को रोजगार उपलब्ध करवाया गया था और उसने स्वयं ही काम करने से मना कर के बेरोजगारी भत्ते की मांग की तो मामले को किसी और दृष्टि से देखा जाएगा।
6. भारतीय संविधान के अनुच्छेद 226 के अंतर्गत दायर याचिका में यह न्यायालय रिकॉर्ड की जांच सुविधाजनक रूप से नहीं कर सकता। उचित यही होगा कि मामले की जांच के आदेश राज्य अधिकारियों को दे दिए जाएं। वे ही संबंधित पंचायतों के रिकॉर्ड की जांच करने के बाद यह तय करें कि याचिकाकर्ता संघ रोजगार पाने के इच्छुक हैं या रोजगार के स्थान पर सिर्फ बेरोजगारी भत्ता पाने के इच्छुक हैं; चूंकि प्रतिवादी 3 राज्य स्तर पर गठित एक ऐसा प्राधिकरण है जिसका कार्य राज्य में योजना के कार्यान्वयन को सुनिश्चित करना है, तो उपयुक्त यही होगा कि मामले की जांच-पड़ताल करने का जिम्मा प्रतिवादी 3 को ही सौंप दिया जाए।
7. उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए न्याय के लिए निम्न आदेश जारी किए गए :
  - ए) प्रतिवादी संख्या 3, गुजरात राज्य संयोजक (नरेगा) याचिकाकर्ता द्वारा वर्तमान याचिका में उठाई गई रोजगार न मिलने और रोजगार न मिलने की स्थिति में बेरोजगारी भत्ता न मिलने की शिकायतों की जांच करेगा।
  - बी) उन्हें पंचायतों के संबंधित रिकॉर्ड की जांच करने की पूरी स्वतंत्रता होगी। याचिकाकर्ता को भी पूरी आजादी होगी कि वह संबंधित कोई भी अतिरिक्त दस्तावेज प्रस्तुत कर सकता है।
  - सी) जांच और याचिकाकर्ता व संबंधित पंचायत कार्यालयों की दलीलें सुनने के बाद प्रतिवादी संख्या 3 को उपयुक्त निर्णय लेने होंगे। यदि जांच के बाद पता चलता है कि याचिकाकर्ता को रोजगार उपलब्ध नहीं करवाया गया तो उसे बेरोजगारी भत्ता दिए जाने के आदेश देने होंगे। इस मामले में यह पाया गया कि संबंधित व्यक्ति को रोजगार दिया तो गया था, लेकिन उसने बेरोजगारी भत्ता लेने के लिए काम करने से स्वयं ही मना कर दिया। ऐसे में जांचकर्ता को उपयुक्त कदम उठाने की पूरी स्वतंत्रता होगी।
  - डी) उपरोक्त जांच को न्यायालय से आदेश जारी होने के दिन से चार माह की अवधि में पूरा कर लिया जाए।
  - ई) जांच में प्रतिवादी संख्या 3 ने पाया कि संबंधित व्यक्ति बेरोजगारी भत्ता पाने के अधिकारी हैं और उन्हें प्रतिवादी संख्या 3 द्वारा आदेश जारी होने के दिन से एक माह की अवधि के भीतर भत्ता दे दिया जाए।
8. उपरोक्त फैसले के आधार पर याचिका खारिज की गई।

**गुजरात उच्च न्यायालय अहमदाबाद पीठ में**  
**विशेष दीवानी आवेदन संख्या 3055, 2008**

स्वप्रेरित ————— याचिकाकर्ता

बनाम

गुजरात राज्य के माध्यम से जारी नोटिस और 2 ————— प्रतिवादी

दिनांक 07 अगस्त 2008

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय कार्यकारी मुख्य न्यायाधीश एमएस शाह

माननीय न्यायाधीश डीएच वाघेला

**याचिकाकर्ता के लिए**

स्वप्रेरित - अमित पांचाल

**मौखिक आदेश**

(माननीय कार्यकारी मुख्य न्यायाधीश श्री एमएस शाह के अनुसार)

रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196, 2001 में माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसार गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को अनाज उपलब्ध करवाने से संबंधित जनहित याचिका स्वप्रेरित में, पंजीकृत गैर सरकारी संस्था आनंदी ने अधिवक्ता श्री अमित पांचाल के माध्यम से प्रतिवेदन दाखिल किया। इसमें उन्होंने कहा कि दिनांक 28 नवम्बर 2001 को जारी अध्यादेश जो कि 10 जनवरी 2008 को बदला गया, द्वारा माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने राज्य सरकारों को निर्देश दिए कि वे गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों की पहचान कर उन्हें कार्ड प्रदान करें और 35 किलो अनाज प्रतिमाह प्रति परिवार को वितरित करें। यह कहा गया कि गुजरात सरकार ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय के इन निर्देशों का पालन नहीं किया। जितनी मात्रा में अनाज वितरित करने के निर्देश दिए गए थे गुजरात सरकार ने उतना अनाज वितरित नहीं किया। यहां तक कि जितना अनाज देने के निर्देश दिए गए थे उससे बहुत कम अनाज बांटा गया। प्रतिवेदन में कहा गया कि गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को मात्र 16.750 किलो गेहूँ का आटा दिया गया। जवाब में सहायक सरकारी वकील श्री दिपेन शाह ने कहा जो गेहूँ का आटा राज्य सरकार द्वारा वितरित किया जा रहा है उसमें सूक्ष्म पोषक तत्वों को ठोस रूप में डाला जाता है, 30 पीपीएम लौह और 1.5 पीपीएम फौलिक अम्ल युक्त होता है। यह भी कहा गया कि दिनांक 17 जनवरी 2008 को जारी भारतीय सरकार के पत्र के अनुसार उपभोक्ता मामलों के मंत्रालय, खाद्य व नागरिक आपूर्ति विभाग के साथ न्यायाधीश डीपी वधवा (रिटायर्ड) की अध्यक्षता में एक केंद्रीय जांच समिति बनाई गई। इसका गठन माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने गेहूँ के दानों के स्थान पर गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को गेहूँ का आटा वितरित करने के लिए किया। जहां तक मात्रा का सवाल है श्री देसाई ने हमारा ध्यान खाद्य, नागरिक आपूर्ति औ उपभोक्ता मामलों के मंत्रालय, सचिवालय, गांधीनगर के सह सचिव श्री जेआर मोदी द्वारा जवाब के लिए दायर किए गए शपथपत्र में हमारा ध्यान निम्न बातों की ओर खींचा :

13. ...बहस के संदर्भ में जैसा कि कहा गया है कि माननीय उच्च न्यायालय के निर्देशों के बाद भी गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को 25 किलो अनाज नहीं दिया जा रहा है, प्रतिवेदन में यह कहा गया कि अंत्योदय परिवारों सहित 35.51 लाख गरीबी रेखा से नीचे रह रहे हैं और डीपीडीएस के अंतर्गत आते हैं। हालांकि भारत सरकार मात्र 21.20 लाख परिवारों के लिए अनाज उपलब्ध करवा रही है, इसके बावजूद गुजरात सरकार गरीबी रेखा से नीचे रह रहे कई परिवारों को अनाज मुहैया करवा रही है। इस प्रकार, गुजरात में गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को अनाज उपलब्ध करवाने की योजना का लक्ष्य जितना भारत सरकार ने सोचा था, उससे कहीं अधिक है। पहले 12.5 किलों अनाज वितरित किया जाता था, लेकिन अब राज्य सरकार द्वारा इस मात्रा को बढ़ा कर 20 किलो प्रति परिवार कर दिया गया है। इस प्रकार राज्य सरकार भारत सरकार द्वारा दिए गए अनाज को कम मात्रा में वितरित कर अधिक से अधिक परिवारों को योजना में शामिल कर रही है। इस बात पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए कि केन्द्र सरकार राज्य सरकार को गेहूँ 4.15 रुपए प्रति किलो के हिसाब से उपलब्ध करवा रही है; और राज्य सरकार 0.89 पैसा प्रति किलो का अतिरिक्त व्यय स्वयं उठा रही हैं। इस प्रकार, राज्य सरकार को केन्द्र सरकार से गेहूँ 5.04 रुपए प्रति किलो के हिसाब से मिल रहा है। राज्य सरकार राज्य में गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को गेहूँ मात्र 2 रुपए किलो के दाम पर बेच रही है। जबकि पड़ोसी राज्यों जैसे राजस्थान और मध्य प्रदेश में गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को गेहूँ मात्र 5 रुपए किलो के दाम पर बेचा जा रहा है न कि गुजरात सरकार द्वारा बेचे जा रहे कम दाम पर। चावल के उपार्जन का खर्च 6.64 रुपए प्रति किलो है जबकि राज्य में गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को चावल मात्र 3 रुपए प्रति किलो के हिसाब से बेचा जा रहा है। अधिकतर अन्य राज्यों में गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को चावल 6 रुपए प्रति किलो के हिसाब से बेचा जा रहा है। कम दाम पर गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को अनाज उपलब्ध करवा कर गुजरात सरकार प्रति वर्ष 110 करोड़ रुपये का अतिरिक्त भार उठा रही है। श्री देसाई आगे कहते हैं कि गरीबी रेखा से नीचे रह रहे 35.51 लाख परिवारों में से अंत्योदय श्रेणी, जो कि अत्यधिक निर्धन माने जाते हैं, में 8.93 लाख परिवार आते हैं। बाकी बचे 26.58 लाख परिवार अन्य गरीबी रेखा की श्रेणी में आते हैं। श्री देसाई ने आगे स्पष्ट किया कि जो भी परिवार अंत्योदय परिवारों के अंतर्गत आते हैं उन्हें 19 किलोग्राम गेहूँ का आटा और 16.70 किलोग्राम चावल उपलब्ध करवाया जाता है। यह भी स्पष्ट किया गया कि केन्द्र सरकार से जितना भी अनाज राज्य सरकार को दिया जाता है, वह सारा का सारा अंत्योदय परिवारों और गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को वितरित कर दिया जाता है; और जैसा कि कहा जा रहा है कि गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों को तय मात्रा से कम मात्रा में अनाज उपलब्ध करवाया जा रहा है तो वह इसलिए, क्योंकि केन्द्र सरकार ने राज्य सरकार में जितने गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवार हैं उससे कम की सूची बना रखी है। उसी सूची के आधार पर राज्य सरकार को अनाज दिया जाता है। यह कहा गया कि यदि केन्द्र सरकार राज्य सरकार द्वारा खोजे गए सभी गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों के लिए अनाज मुहैया करवाए तो सभी परिवारों को 35 किलोग्राम अनाज देने में राज्य सरकार को कोई भी असुविधा या परेशानी नहीं होगी। श्री देसाई ने आगे कहा कि राज्य में नागरिक आपूर्ति विभाग के निदेशक ने केन्द्र सरकार से अधिक मात्रा में राज्य सरकार को अनाज उपलब्ध करवाने की प्रार्थना की है; ताकि राज्य सरकार चुने गए गरीबी रेखा से नीचे रह रहे सभी परिवारों को 35 किलोग्राम अनाज मुहैया करवा सके। हालांकि केन्द्र सरकार ने प्रार्थना के अनुसार मात्रा को नहीं बढ़ाया। केन्द्र सरकार के उपरोक्त कदम को

ध्यान में रखते हुए प्रतिवादी 4 के रूप में सचिव द्वारा यूनियन ऑफ इंडिया, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग, उपभोक्ता मामलों के मंत्रालय, कृषि भवन, नई दिल्ली भी शामिल हुए।

4. नए शामिल हुए दल को भेजा गया नोटिस दिनांक 01 सितम्बर 2008 को लौटाया जाना है। सहायक सोलिसिटर जनरल श्री हरिन पी. रावल ने नए शामिल हुए दल के लिए कार्य छोड़ दिया। 5. कार्यालय ने हमारा ध्यान दिनांक 26 जुलाई 2008 को जारी पत्र की ओर दिलाया। यह पत्र सौराष्ट्र वॉल्युंटरी एक्शन राजकोट (विच्छिया, तालुक जसदन, जिला राजकोट) के केन्द्र संयोजक की ओर से मिला। इसमें इस जनहित याचिका में एक दल के रूप में शामिल होने की इच्छा की ओर संकेत किया गया। प्रतिवादी संख्या 3 आनंदी के वकील श्री अमित पांचाल ने कहा कि यह संस्था गैर सरकारी संस्थाओं का संघ है, जिसकी ओर से आनंदी ने प्रतिवादी संख्या 3 के रूप में भाग लिया है। 6. अतिरिक्त मुख्य अधिवक्ता श्री देसाई ने कहा कि निम्न अधिकारी न्यायालय में प्रस्तुत हैं : 1. खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग के सह सचिव श्री जयेंद्र आर. मोदी 2. खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग गांधीनगर के निदेशक श्री आरआर चौहान 3. क्वालिटी कंट्रोल, गुजरात राज्य नागरिक आपूर्ति प्राधिकरण, गांधीनगर के मुख्य प्रबंधक श्री जीके भट्ट 4. गुजरात राज्य नागरिक आपूर्ति प्राधिकरण, वाणिज्य, मुख्य प्रबंधक श्री जेएच वसोया 5. खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति उप नियंत्रक श्री एसएल गलचर, अहमदाबाद।

**गुजरात उच्च न्यायालय अहमदाबाद पीठ में  
विशेष दीवानी आवेदन संख्या 3055/2008**

स्वप्रेरित ————— याचिकाकर्ता

बनाम

गुजरात राज्य के माध्यम से जारी नोटिस एवं 3 ————— प्रतिवादी

दिनांक 20 अक्टूबर 2008

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय मुख्य न्यायाधीश केएस राधाकृष्णन

माननीय न्यायाधीश अकील कुरैशी

**याचिकाकर्ता के लिए**

स्वप्रेरित

**मौखिक आदेश**

(माननीय मुख्य न्यायाधीश केएस राधाकृष्णन के अनुसार)

केन्द्र सरकार के लिए वकील श्री पीडी पारधी

केन्द्र सरकार द्वारा विरोध दायर करने के लिए सरकारी वकील को समय देने के लिए स्थगित।

मामले की सुनवाई 10 नवम्बर, 2008 को होगी।

**माननीय जिला उपभोक्ता विवाद निवारण मंच, इंफाल, मणिपुर**  
**शिकायत मामला संख्या 85/2008**

ईलम मणी मेती व अन्य ——— शिकायतकर्ता  
बनाम  
अथोकपम उदोई सिंह व अन्य ——— विपक्षी पार्टी

**गौहाटी उच्च न्यायालय में**  
(उच्च न्यायालय असम, नागालैंड, मेघालय, मणिपुर, त्रिपुरा, मिजोरम और अरुणाचल प्रदेश)  
**इंफाल खंडपीठ**  
**रिट याचिका (जनहित याचिका) संख्या 13/2008**

**दिनांक 21 मई 2008**

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश टी. नंदकुमार सिंह  
माननीय न्यायाधीश बीडी अग्रवाल

**आदेश**

(माननीय न्यायाधीश टी. नंदकुमार सिंह)

1. याचिकाकर्ता की ओर से वकील श्री एम. राकेश को सुना गया।
2. इस रिट याचिका द्वारा याचिकाकर्ता द्वारा प्रार्थना की जा रही है कि प्रतिवादियों को निर्देश दिए जाए कि सगोलबंद चुनावक्षेत्र के पोलिंग स्टेशन संख्या 11/15, पर 5 लीटर एसके ऑयल को 9.52 रुपए प्रति लीटर की दर पर उपलब्ध करवाएं।
3. यह उल्लेख किया गया कि याचिकाकर्ता एक सामाजिक कार्यकर्ता है। दिनांक 1 सितम्बर 1997 को मणिपुर सरकार ने लक्षित सार्वजनिक वितरण योजना (टीडीपीएस) की शुरुआत की। इस योजना का लक्ष्य राशन कार्ड धारकों को राशन की दुकान और एसके तेल डीलरों द्वारा आवश्यकता वस्तुएं वितरित करना है। प्रत्येक जिले के उपायुक्त की जिम्मेदारी है कि वह संबंधित जिले में टीडीपीएस के उचित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करे। वर्तमान याचिका में यह गंभीर आरोप लगाया गया है कि सगोलबंद चुनावक्षेत्र के पोलिंग स्टेशन संख्या 11/15, के एसके तेल विक्रेता प्रतिवादी संख्या 4, श्री एन गोजेन सिंह ने राशन कार्ड धारकों को तय मात्रा के अनुसार तेल उपलब्ध नहीं करवाया। यह भी कहा गया कि याचिकाकर्ता ने दिनांक 17 दिसम्बर 2007 को मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त के समक्ष भी शिकायत दर्ज की थी, लेकिन दिनांक 17 दिसम्बर 2007 को उनके द्वारा दाखिल की गई शिकायती अर्जी अभी भी मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त के पास विचाराधीन पड़ी है।



4. हमारे विचार से यह मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त की संवैधानिक जिम्मेदारी है कि वह मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला में टीडीपीएस के उचित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करे। साथ ही मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त की यह भी जिम्मेदारी है कि विचाराधीन पड़ी दिनांक 17 दिसम्बर 2007 की शिकायती अर्जी के लिए उचित आदेश दिए जाएं और अर्जी का निपटारा किया जाए।
5. तथ्यात्मक पृष्ठभूमि में मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त को निर्देश दिए गए कि विचाराधीन पड़ी दिनांक 17 दिसम्बर 2007 की शिकायती अर्जी के लिए उचित आदेश दिए जाएं और अर्जी का निपटारा किया जाए। आगे मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त को टीडीपीएस के अंतर्गत आने वाली सभी वस्तुएं राशन कार्ड धारकों को दिशा-निर्देशों के अनुसार वितरित की जा रही हैं कि नहीं।
6. यह स्पष्ट किया गया कि मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त यह जांच न्यायालय के आदेश जारी होने के एक माह के भीतर पूरी कर लें।
7. याचिकाकर्ता को मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त के पास उपयुक्त जांच के लिए न्यायालय के आदेश की प्रतिलिपि के साथ दिनांक 17 दिसम्बर 2007 को दायर की गई शिकायती अर्जी की भी एक प्रतिलिपि ले जानी होगी।
8. उपरोक्त निर्देशों के साथ यह जनहित याचिका खारिज की जाती है।

**माननीय जिला उपभोक्ता विवाद निवारण मंच, इंफाल, मणिपुर**  
**शिकायत मामला संख्या 79/2008**

श्री इंद्र कुमार सिंह ————— शिकायतकर्ता

बनाम

श्री फिरोजाम राजेन सिंह व अन्य ————— विपक्षी

दिनांक 06 नवम्बर 2008

**आदेश**

शिकायतकर्ता अंत्योदय अन्न योजना के अंतर्गत कार्ड संख्या 42077 का कार्ड धारक है। कार्ड की एक प्रतिलिपि भी संलग्न की गई है। विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 कोंथूजाम चुनावक्षेत्र के पोलिंग स्टेशन संख्या 18/11 में राशन की दुकान का मान्यता प्राप्त विक्रेता है। शिकायतकर्ता ने इसी क्षेत्र से संबंधित शिकायत दर्ज करवाई है। कोंथूजाम चुनावक्षेत्र के पोलिंग स्टेशन संख्या 18/11 में राशन की दुकान का मान्यता प्राप्त विक्रेता होने के कारण विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 का दायित्व है कि वह अंत्योदय अन्न योजना के कार्ड धारकों को 3.37 रुपए प्रति किलो के हिसाब से 35 किलो चावल उपलब्ध करवाए। शिकायतकर्ता ने हमारा ध्यान अंत्योदय अन्न योजना में सरकार द्वारा दिए गए कुछ विशेष निर्देशों की ओर आकर्षित करवाया।

यह कहा गया कि दिनांक 14 जुलाई, 2008 को सुबह 7 बजे शिकायतकर्ता अपनी पत्नी के साथ अंत्योदय अन्न योजना के अंतर्गत आने वाले चावल लेने विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 के घर गया। विपक्षी व्यक्ति ने 3.7 रुपए प्रति किलो के हिसाब से 35 किलो चावल देने के स्थान पर सरकारी निर्देशों की अवहेलना करते हुए सिर्फ 10 किलोग्राम चावल देने की बात कही, वह भी 7 रुपए प्रति किलोग्राम पर। इस प्रकार, यह शिकायतकर्ता के पक्ष में अनुचित व्यापार का मामला बनता है और कई अन्य राहतों के अलावा मामले में शिकायतकर्ता ने विपक्षी व्यक्ति से 4,000 रुपए हर्जाने की भी मांग की है।

विपक्षी व्यक्तियों को इस मंच के समक्ष प्रस्तुत होने का आदेश दिया गया। विपक्षी व्यक्ति संख्या 2 तो मंच के समक्ष प्रस्तुत हुआ, लेकिन विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 अनुपस्थित रहा। शिकायतकर्ता ने एक हलफनामा दायर किया और शिकायत को सत्य सिद्ध करने के लिए शिकायतकर्ता ने अपनी पत्नी के नाम पर दिनांक 9 अक्टूबर 2008 को एक अन्य हलफनामा दायर किया। इस मंच ने शिकायतकर्ता द्वारा पेश किए गए तथ्यों के आधार पर शिकायत पर सुनवाई करने का फैसला किया। शिकायतकर्ता द्वारा दाखिल किए गए दोनों हलफनामों की जांच की गई। हलफनामों में की गई शिकायतों की पुष्टि की गई। इस मंच का मानना है कि विपक्षी व्यक्ति जिसे निर्देश दिए गए थे का दायित्व है कि वह अंत्योदय अन्न योजना के कार्ड धारकों को 3.37 रुपए प्रति किलो के हिसाब से 35 किलो चावल उपलब्ध करवाए; लेकिन उसने ऐसा न करते हुए 3.7 रुपए प्रति किलो के हिसाब से 35 किलो चावल देने के स्थान पर सरकारी निर्देशों की अवहेलना करते हुए सिर्फ 10 किलोग्राम चावल देने की बात कही, वह भी 7 रुपए प्रति किलोग्राम पर।

इस प्रकार उसने अनुचित व्यापार करने की चेष्टा की और उपभोक्ता सुरक्षा कानून, 1985 का उल्लंघन किया।

हम की गई शिकायत के लिए निम्न निर्देश दे रहे हैं :

- ए) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, को निर्देश दिए जाते हैं कि वह अंत्योदय अन्न योजना के अंतर्गत अंत्योदय अन्न योजना कार्ड धारकों को कार्ड में दिए गए दामों और निर्देशों के अनुसार ही चावल उपलब्ध करवाए :

- बी) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, को निर्देश दिए गए कि वह शिकायतकर्ता को अतिरिक्त वसूला हुआ दाम जो कि 43.30 पैसा है, लौटाए।
- सी) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, भविष्य में शिकायतकर्ता को अंत्योदय अन्न योजना के अंतर्गत आने वाला उसके हिस्से का चावल देगा।
- डी) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, शिकायतकर्ता को 3,000 रुपए का हर्जाना भरेगा, क्योंकि विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 द्वारा किए गए अनुचित व्यापार से शिकायतकर्ता को हानि और मानसिक परेशानी का सामना करना पड़ा।
- ई) विपक्षी व्यक्ति संख्या 2, मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त को निर्देश दिए गए कि वह राशन विक्रेताओं पर कड़ी निगरानी रखे और अंत्योदय अन्न योजना के उचित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करे।
- एफ) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, को 1,000 रुपए मुकदमे की लागत के रूप में भरने होंगे। इस प्रकार विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, पर कुल जुर्माना 4,000 रुपए हो गया। यह राशि उसे आदेश जारी होने की तारीख से एक माह के भीतर जमा करवानी होगी।

### **स्वीकृत**

इस फैसले की प्रतिलिपियां विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 और विपक्षी व्यक्ति संख्या 2 को अनुपालन के लिए दी जाएं।

**माननीय जिला उपभोक्ता विवाद निवारण मंच, इंफाल, मणिपुर**  
**शिकायत मामला संख्या 80/2008**

**श्री खुंदराकपम बिधान सिंह व अन्य ——— शिकायतकर्ता**  
**बनाम**  
**श्री खोमद्रामयाइमा सिंह व अन्य ——— विपक्षी**

**दिनांक 18 नवम्बर 2008**

**आदेश**

याचिकाकर्ता की ओर से मुख्य अधिवक्ता के माध्यम से प्रेमलता देवी, को सुना गया। विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, अनुपस्थित है। पिछली सुनवाई में दिनांक 5 अगस्त 2008 को विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, के स्थान पर उनके वकील श्री पृथ्वीचंद उपस्थित हुए थे। विपक्षी व्यक्ति संख्या 2, दिनांक 24 जुलाई 2008 को उपस्थित हुए और मामले के विषय के आधार पर जवाब दाखिल किया। शिकायतकर्ता संख्या 1 पिता है और शिकायतकर्ता संख्या 2 पुत्र है। वे दोनों ही गरीबी रेखा के नीचे के वर्ग से संबंधित हैं। इन्हें सरकार द्वारा अंत्योदय अन्न योजना (एएवाई) के अंतर्गत राशन कार्ड दिया गया था। कार्ड को भी संलग्न किया गया है।

यह आरोप लगाया गया कि विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 द्वारा जारी किए गए राशन कार्ड पर 15 किलो चावल 7 रुपए प्रति किलो की दर से दिया गया। विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 उस क्षेत्र में राशन विक्रेता है, जहां शिकायतकर्ता रहते हैं। शिकायतकर्ता के अनुसार एएवाई कार्ड पर दिए गए निर्देशों के अनुसार वे 3.37 रुपए प्रति किलो के हिसाब से 30 किलो चावल पाने के अधिकारी हैं। इसके बावजूद उन्हें मात्र 15 किलो चावल दिया गया और वह भी 7 रुपए प्रति किलो की दर से। यह भी कहा गया कि विपक्षी व्यक्ति ने चावल को तोलने के लिए वजन का प्रयोग करने के स्थान पर किसी डब्बे का प्रयोग किया। ऐसा करना स्टैंडर्ड ऑफ वेट्स एंड मेशर्स एक्ट, 1976 का उल्लंघन करना है। इस प्रकार, शिकायतकर्ता का कहना है कि विपक्षी व्यक्ति की ओर से अनुचित व्यापार किया गया है जो कि उपभोक्ता सुरक्षा कानून, 1986 के तहत दंडनीय अपराध है। इसके आधार पर शिकायतकर्ता ने स्वयं को हुई हानि की भरपाई के लिए हर्जाने की मांग की।

इस मंच ने शिकायतकर्ताओं और विपक्षी व्यक्तियों द्वारा प्रस्तुत किए गए सबूतों के आधार पर मामले के निपटारे का प्रस्ताव दिया।

अपने दावे को मजबूत करने के लिए शिकायतकर्ता ने सरकार द्वारा जारी किए गए एएवाई के राशन कार्ड की एक प्रतिलिपि भी संलग्न की। इसके अलावा एक हलफनामा भी दाखिल किया, जिसमें शिकायतकर्ता संख्या 1 ने शपथ ली है कि विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, ने व्यापार किया है और एएवाई कार्ड पर दिए गए निर्देशों के अनुसार वे 3.37 रुपए प्रति किलो के हिसाब से 30 किलो चावल देने के स्थान पर 15 किलो चावल 7 रुपए प्रति किलो की दर से दिया। साथ ही चावल को तोलने के लिए वजन का प्रयोग करने के स्थान पर किसी डब्बे का प्रयोग किया। ऐसा करना स्टैंडर्ड ऑफ वेट्स एंड मेशर्स एक्ट, 1976 का उल्लंघन करना है। हम निर्देश देते हैं कि :

ए) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, तुरंत ही चावल को तोलने के लिए डब्बे के स्थान पर स्टैंडर्ड ऑफ वेट्स एंड मेशर्स एक्ट, 1976 द्वारा प्रमाणित उचित तोल/वजन का प्रयोग करना शुरू कर दे।

- बी) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, को निर्देश दिए जाते हैं कि वह अंत्योदय अन्न योजना के अंतर्गत अंत्योदय अन्न योजना कार्ड धारकों को कार्ड में दिए गए दामों और निर्देशों के अनुसार ही चावल उपलब्ध करवाए।
- सी) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, शिकायतकर्ता को 5,000 रुपए का हर्जाना भरेगा, क्योंकि विपक्षी व्यक्ति संख्या 1 द्वारा किए गए अनुचित व्यापार से शिकायतकर्ता को समय व श्रम की हानि और मानसिक परेशानी का सामना करना पड़ा।
- डी) विपक्षी व्यक्ति संख्या 2, मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त को निर्देश दिए जाते हैं कि वह राशन विक्रेताओं पर कड़ी निगरानी रखे और अंत्योदय अन्न योजना के उचित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करे। साथ ही इस बात का भी ध्यान रखे कि राशन विक्रेता नियम और कानूनों का पूरी तरह पालन करें; और यदि किसी उपभोक्ता को किसी समस्या का सामना करना पड़ता है, तो उसकी समस्या का समाधान करना भी विपक्षी व्यक्ति संख्या 2, मणिपुर, इंफाल पश्चिमी जिला के उपायुक्त की संवैधानिक जिम्मेदारी है।
- ई) विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, को अतिरिक्त 2,000 रुपए शिकायतकर्ता को देने होंगे। इस प्रकार विपक्षी व्यक्ति संख्या 1, पर कुल जुर्माना 7,000 रुपए हो गया। यह राशि उसे आदेश जारी होने की तारीख से एक माह के भीतर जमा करवानी होगी।  
शिकायत मंजूर की जाती है।

**गौहाटी उच्च न्यायालय में**  
(असम, नागालैंड, मेघालय, मणिपुर, त्रिपुरा, मिजोरम और अरुणाचल प्रदेश का उच्च न्यायालय)  
**इंफाल पीठ**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 707/2008**

**श्री थौनाओजम रामेश्वर सिंह व 5 अन्य ————— याचिकाकर्ता**  
बनाम  
**मणिपुर राज्य व 3 अन्य ————— प्रतिवादी**

**आदेश**

**गौहाटी उच्च न्यायालय में**  
(असम, नागालैंड, मेघालय, मणिपुर, त्रिपुरा, मिजोरम और अरुणाचल प्रदेश)  
**इंफाल पीठ**  
**रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 707/2008**

1. श्री थौनाओजम रामेश्वर सिंह की उम्र 38 वर्ष है और उनके पिता का नाम इबोचोड सिंह है। उनका निवास स्थान वाबागई मेअई लिकाई, पो. औ. व पी. एस. काकछिंग, थोउबल जिला, मणिपुर में है।
2. श्री मायांगलमबम देबेंद्रो सिंह की उम्र 58 वर्ष है। उनके पिता स्वर्गीय श्री एम. नोबिन सिंह हैं। वे वाबागई थिंगेल लिकाई, पो. औ. व पी. एस. काकछिंग, थोउबल जिला, मणिपुर के निवासी हैं।
3. श्री सपम बिनो सिंह की उम्र 47 वर्ष है। उनके पिता का नाम कामे सिंह है। उनका निवास स्थान वाबागई थिंगेल लिकाई, पो. औ. व पी. एस. काकछिंग, थोउबल जिला, मणिपुर में है।
4. श्री खुंद्राकपम बृजबिधु सिंह की उम्र 63 वर्ष है। उनके पिता स्वर्गीय चंद्रेश सिंह हैं। उनका निवास स्थान वाबागई थिंगेल लिकाई, पो. औ. व पी. एस. काकछिंग, थोउबल जिला, मणिपुर में है।
5. श्री लाएशराम राजन सिंह की उम्र 45 वर्ष है। उनके पिता स्वर्गीय दाओजी सिंह हैं। उनका निवास स्थान वाबागई थिंगेल लिकाई, पो. औ. व पी. एस. काकछिंग, थोउबल जिला, मणिपुर में है।
6. श्री सोरोखैबम इबोमाछ सिंह की उम्र 56 वर्ष है। उनके पिता स्वर्गीय लाइबा सिंह हैं। उनका निवास स्थान वाबागई थिंगेल लिकाई, पो. औ. व पी. एस. काकछिंग, थोउबल जिला, मणिपुर में है।

————— **याचिकाकर्ता**

**बनाम**

1. मणिपुर सरकार, पो. औ. व पी. एस. इंफाल, इंफाल पश्चिमी जिला, मणिपुर को मणिपुर राज्य के आयुक्त द्वारा।

2. निदेशक, खाद्य व नागरिक आपूर्ति विभाग, मणिपुर सरकार, सांगाइप्रोड, पो. औ. इंफाल, पी. एस. लाम्फेल, इंफाल पश्चिमी जिला, मणिपुर।
3. उपायुक्त, थोउबल जिला, पो. औ. व पी. एस. थोउबल, थोउबल जिला, मणिपुर।

————— प्रतिवादी

4. उपभोक्ता मामलों और नागरिक आपूर्ति मंत्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली के सचिव के प्रतिनिधित्व में द यूनियन ऑफ इंडिया।

————— परफोरमा प्रतिवादी

### पीठासीन न्यायाधीश

माननीय न्यायाधीश नंद कुमार सिंह

### याचिकाकर्ता के लिए

एम. राकेश, अधिवक्ता

दिनांक 24 नवम्बर 2008

### निर्णय और आदेश

(मौखिक)

याचिकाकर्ता की ओर से वकील श्री एम. राकेश और प्रतिवादी संख्या 1, 2 और 3, के लिए अतिरिक्त सरकारी अधिवक्ता श्री आरएस रीसंग व प्रतिवादी संख्या 4 के लिए सीजीएससी, श्री जीतेन की बहस को सुना गया।

2. इस रिट याचिका के अनुसार 6 याचिकाकर्ताओं ने प्रतिवादियों को यह निर्देश देने की अपील की है कि वे सभी याचिकाकर्ताओं को पीडीएस वस्तुएं प्रदान करने की व्यवस्था करें। साथ ही प्रतिवादी संख्या 3 को यह निर्देश देने की अपील की कि वह लक्षित सार्वजनिक वितरण योजना (टीडीपीएस) के अंतर्गत आने वाले सभी लोगों को राशन कार्ड उपलब्ध करवाए। प्रतिवादी 3, ने एक जवाबी हलफनामा दायर किया जिसमें उन्होंने कहा कि याचिकाकर्ता ने राशन कार्ड के आवेदन पत्र में 2 पासपोर्ट साइज के फोटो संलग्न नहीं किए थे; और यदि याचिकाकर्ता अब फोटो जमा करवाने के लिए तैयार हैं तो प्रतिवादी 3, याचिकाकर्ता को राशन कार्ड जारी करने के लिए तैयार है।
3. उपरोक्त तथ्यात्मक पृष्ठभूमि में इस रिट याचिका को यह निर्देश देते हुए खारिज किया जाता है कि थोबुल जिले के उपायुक्त, प्रतिवादी 3, याचिकाकर्ता द्वारा 2 पासपोर्ट फोटो जमा करवाने पर उसे राशन कार्ड जारी कर दे। यह स्पष्ट किया गया कि याचिकाकर्ता को ये फोटो आज से एक सप्ताह के भीतर जमा करवानी होंगी; और ऐसा करने के बाद थोबुल जिले के उपायुक्त को उसे 2 सप्ताह के भीतर राशन कार्ड जारी करना होगा।

उपरोक्त अवलोकन के साथ ही रिट याचिका मंजूर की जाती है।

## गौहाटी उच्च न्यायालय में

(असम, नागालैंड, मेघालय, मणिपुर, त्रिपुरा, मिजोरम और अरुणाचल प्रदेश का उच्च न्यायालय)

दीवानी अपील पक्ष

रिट याचिका ( दीवानी ) संख्या 398 ( AP )/2008

अपील से

रिट याचिका ( दीवानी )

अपीलकर्ता

याचिकाकर्ता

श्री खेदारी मिहु

प्रतिवादी

विपक्षी दल

अरुणाचल प्रदेश राज्य व अन्य

याचिकाकर्ता के लिए अपीलकर्ता

श्री एस. मौ और जे. मिहु

विपक्ष के लिए प्रतिवादी : सरकारी अधिवक्ता (अरुणाचल प्रदेश)

के लिए : एस/सी एफसीआई, सीजीसी

### के मामले में

श्री खेदारी मिहु/पुत्र स्वर्गीय श्री युबा मिहु, उम्र 40 वर्ष,

निवास- प्रबाया, दिबांग घाटी जिला, अरुणाचल प्रदेश

———— याचिकाकर्ता

### बनाम

1. सचिव, नागरिक आपूर्ति, अरुणाचल प्रदेश सरकार, पापू हिल, नहरालगुन, अरुणाचल प्रदेश।
2. निदेशक, नागरिक आपूर्ति, अरुणाचल प्रदेश सरकार, पापू हिल, नहरालगुन, अरुणाचल प्रदेश।
3. मुख्य सचिव, अरुणाचल प्रदेश सरकार, नगरीय सचिवालय, ईटानगर, अरुणाचल प्रदेश।
4. सचिव, खाद्य व नागरिक आपूर्ति मंत्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली।
5. उपायुक्त, अनीनी, दिबांग घाटी जिला, अरुणाचल प्रदेश।
6. कार्यकारी निदेशक, एफसीआई, उत्तर पूर्व क्षेत्र, उलुबारी, गौहाटी, असम।
7. क्षेत्र प्रबंधक, एफसीआई कार्यालय, दिब्रूगढ़, असम।

———— प्रतिवादी



दिनांक 24 नवम्बर 2008

**पीठासीन न्यायाधीश**

माननीय न्यायाधीश एचएन शर्मा

याचिकाकर्ता के वकील सुश्री एस. मौ और अरुणाचल प्रदेश की सरकारी अधिवक्ता सुश्री जी. डेका की दलीलों को सुना गया।

राज्य के प्रतिवादी की ओर से कोई भी विरोध दर्ज नहीं किया गया।

अनुलग्नक-3 का संदर्भ देते हुए याचिकाकर्ता ने अंतरिम रोक की याचना की। जो कि एफसीआई डिपो के अनीनी से रोड़ंग में स्थानांतरण से संबद्ध है।

उक्त अनुलग्नक-3 नीचे दिया जा रहा है :

संख्या डीसीएस/ईएसटीटी/एफसीआई(डी)/2007 दिनांक ईटानगर

**सेवा में,**

मुख्य प्रबंधक (आर),  
क्षेत्रीय प्रबंधक, एफसीआई, असम क्षेत्र,  
जीएस मार्ग, उलुबारी, गौहाटी-7

**विषय : एफसीआई डिपो के अनीनी से रोड़ंग में स्थानांतरण।**

**महोदय,**

कार्यकारी निदेशक, एफसीआई, उत्तर पूर्व क्षेत्र, उलुबारी, गौहाटी, के कार्यालय में दिनांक 16 जुलाई 2008 को हुई बैठक में, इस बात पर सहमति जताई गई थी कि एफसीआई डिपो को अनीनी से रोड़ंग में स्थानांतरित कर दिया जाएगा; सुदूर स्थान होने की वजह से एक कर्मचारी अनीनी में काम करना चाहता था। यह प्रस्ताव राज्य सरकार द्वारा मंजूर कर लिया गया था। तब तक अनीनी सिर्फ पीडीसी बनी रहेगी।

इसीलिए, यह प्रार्थना की गई कि रोड़ंग में गोदाम के लिए औपचारिक प्रार्थना पत्र दिया जाए जिससे उचित गोदाम की खोज की जा सके।

भवदीय

(हेज कोजीन) आइएएस  
सचिव, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति,  
अरुणाचल प्रदेश सरकार, ईटानगर।

कर्मचारी द्वारा ग्रामीण क्षेत्र में काम न करने की इच्छा के चलते एफसीआई डिपो को अनीनी से रोइंग में स्थानांतरित करने में न्यायालय को कोई तर्क नजर नहीं आया। यह प्रथमदृष्टया जनहित के खिलाफ है। मामले को देखते हुए, प्रतिवादी 1, द्वारा जारी पत्र में की गई व्यवस्था को अभी स्थगित ही रखा जाएगा। अनीनी में एफसीआई बेस डिपो से खाद्य पदार्थ वितरित करने का कार्य पहले की ही तरफ चलता रहेगा।

जैसा कि प्रतिवादी द्वारा प्रार्थना की गई थी, उसे विरोध दर्ज करने के लिए 2 सप्ताह का समय दिया जाएगा। विरोध दायर करने के तुरंत बाद ही मामले की सुनवाई फिर से शुरू कर दी जाएगी।

# सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट

## परिचय

1. एकीकृत बाल विकास सेवाएं
2. मिड-डे मील योजना
3. राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना
4. लक्षित सार्वजनिक वितरण योजना और अंत्योदय अन्न योजना
5. राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम और अन्नपूर्णा
6. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कानून
7. संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना

## अनुलग्नक

## परिचय

‘खाद्य सुरक्षा ऐसी स्थिति है जब सभी व्यक्तियों की, प्रत्येक समय शारीरिक, सामाजिक और आर्थिक सुविधाओं तक पहुंच हो, उन्हें भरपूर पौष्टिक आहार उपलब्ध हो जिससे कि वे एक स्वस्थ जीवन जी सकें।’<sup>1</sup>

भोजन का अधिकार सभी व्यक्तियों को प्राप्त एक ऐसा अधिकार है जिससे किसी भी व्यक्ति को भोजन की कमी न हो; और इस अधिकार को लागू करने वाली केन्द्र सरकार की जिम्मेदारी है कि इसके उचित कार्यान्वयन को सुनिश्चित करे। अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर भोजन के अधिकार को मौलिक मानव अधिकार के रूप में माना जाता है। भारतीय संविधान के अलावा भी अन्य कई देशों में इस अधिकार को मौलिक अधिकार का दर्जा दिया जाता है।

मानवाधिकारों पर समकालीन अंतर्राष्ट्रीय नियमन तंत्र की स्थापना संयुक्त राष्ट्र महासभा द्वारा 1948 में मानवाधिकारों पर सार्विक घोषणापत्र से हुई थी जो कहता है कि “मानव परिवार के सभी सदस्यों के लिए अंतर्निहित प्रतिष्ठा को मान्यता तथा समान अधिकार ही दुनिया में स्वतंत्रता, न्याय और शांति का आधार हैं।”<sup>2</sup>

1 एफएओ (2003); ‘फूड सिक्योरिटी- कॉन्सेप्ट्स एंड मेजरमेंट्स’, ट्रेड रिफॉर्म एंड फूड सिक्योरिटी - कंसेप्ट्युलाइजिंग द लिंकेज, क्मोडिटी पॉलिसी एंड प्रोजेक्शंस सर्विस, क्मोडिटीज एंड ट्रेड डिवीजन, एफएओ, रोम, 2003, <http://www.fao.org/documents/> पर उपलब्ध। एपेंडिक्स 1 फॉर ए डिटेल्ड कंसेप्ट्युल रिव्यू ऑफ द टर्म्स फूड सिक्योरिटी, फूड राइट्स एंड फूड सोवैरिटी।

2 यूडीएचआर (1948), ‘यूनिवर्सल डिक्लरेशन ऑफ ]यूमन राइट्स’, <http://www.unhcr.ch/udhr/index.htm>

इसी उद्घोषणा के अनुसार इन मौलिक अधिकारों की सुरक्षा का सारा कार्यभार राष्ट्रीय सरकारों पर ही है। इसके अनुसार, 'यदि किसी व्यक्ति के पास मानवाधिकार हैं तो वे उन्हीं मौलिक अधिकारों के हकदार हैं जो दूसरों के पास होते हैं। राज्य ही अपने अधिकारक्षेत्र में नियम और कानून लागू करने और सामाजिक न्याय लाने के लिए जिम्मेदार हैं। इन मौलिक और व्यक्तिगत अधिकारों की सुनिश्चिता राज्य को ही करनी होगी।'<sup>3</sup>

भोजन के अधिकार के सबसे स्पष्ट संदर्भ के लिए भारतीय संविधान के अनुच्छेद 47 को देखा जा सकता है।

भारतीय संविधान का अनुच्छेद 47 (राज्य की जिम्मेदारी है कि वह नागरिक स्वास्थ्य को सुधरे, जीवन और पोषण के स्तर को बेहतर बनाए।) निर्देश देता है कि 'राज्य अपने क्षेत्र में पोषण और जीवन स्तर को सुधरे और यह सुनिश्चित करे कि राज्य में रह रहे लोगों के स्वास्थ्य के लिए उचित कदम उठाए। ये जिम्मेदारियां किसी भी राज्य के प्राथमिक कर्तव्य होने चाहिए। प्रत्यक्ष तौर पर, राज्य को यह भी सुनिश्चित करना होगा कि चिकित्सा से संबंधित दवाओं के अलावा किसी अन्य प्रकार के ऐसे मादक पेय पदार्थ और दवाएं राज्य में न बेची जाएं जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हों।'

हालांकि, भारतीय संविधान के अनुच्छेद 21 में मौलिक अधिकारों के अध्याय में शामिल जीवन संरक्षण और निजी स्वतंत्रता शीर्षक के अंतर्गत कहा गया है कि 'असंवैधानिक प्रकार से किसी भी व्यक्ति को उसके जीवन और स्वतंत्रता के अधिकार से वंचित नहीं रखा जा सकता।'

पिछले कई सालों से कानूनी दखल और संशोधनों के बाद इन अधिकारों में और भी कई अन्य अधिकार शामिल कर लिए गए हैं। इनमें भोजन का अधिकार, घर बनाने का अधिकार और काम करने का अधिकार शामिल हैं। मूल सार यह है कि जीवन के अधिकार के अंतर्गत सम्मान से जीने के लिए कुछ अन्य अधिकारों और मौलिक अधिकारों के लागू होने की भी आवश्यकता होती है जिससे कि जीवन के अधिकार का औचित्य सिद्ध हो सके।

जबसे बिना पौष्टिक आहार के जीवन जीना जैविक स्तर पर संभव नहीं रह गया है, तब से भोजन के अधिकार को बड़े स्तर पर लागू करने की मुहिम जारी है; और भोजन के अधिकार को मौलिक अधिकार के रूप में पहचान मिली है।

हालांकि, वास्तविकता में, पहले समय में इस अधिकार से संबंधित कई संशयात्मक फैसले किए जाते रहे हैं और इनकी सारी जिम्मेदारी न्यायाधीशों पर ही आती है। इस विषय में विकास की ओर ध्यान देने वाले और जिम्मेदारी से कार्य करने वाले न्यायाधीशों के कारण कानून के हस्तक्षेप से यह अधिकार अधिक प्रभावी और मजबूत हुआ है। इस विषय में सबसे महत्वपूर्ण मामला पीपल्स यूनिनन फॉर सिविल लिबर्टी (पीयूसीएल), राजस्थान द्वारा वर्ष 2001, में सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष दायर रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196, को कहा जा सकता है।

इस मामले में अंतरिम आदेशों की एक श्रृंखला द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने केन्द्र और राज्य सरकारों को निर्धन व्यक्तियों के लिए खाद्य सुरक्षा उपलब्ध करवाने के लिए उत्तरदायी ठहराया। 23 जुलाई, 2001 को न्यायालय ने अवलोकन किया कि :

हमारी राय में, अधिक आवश्यक है कि वृद्ध, दुर्बल, विकलांग और अभावग्रस्त महिलाओं और पुरुषों को जिन्हें भोजन प्राप्त नहीं है, गर्भवती महिलाओं, दुग्धदायिनी महिलाओं, अभावग्रस्त बच्चों को भोजन उपलब्ध करवाया जाए। भुखमरी की हालत में खाद्य पदार्थों की कमी पड़ सकती है। लेकिन यहां ऐसी स्थिति है कि पर्याप्त मात्रा में खाद्य सामग्री होने के बावजूद भी महंगाई और अभावग्रस्तता है। भरपूर मात्रा में खाद्य पदार्थ मौजूद होने के बावजूद भी जरूरतमंद और अभावग्रस्त लोगों तक भोजन नहीं पहुंच पाता। इसकी वजह से कुपोषण और भुखमरी जैसी कई अन्य समस्याएं पैर पसार रही हैं।

उच्च न्यायालय ने भी भुखमरी और कुपोषण की समस्याओं से निपटने और इस विषय में सरकार द्वारा उठाए जा रहे कदमों की जांच के लिए स्वतंत्र आयुक्तों की नियुक्ति की है। सुनवाई के छह वर्षों से भी ज्यादा समय में उच्च न्यायालय ने लोगों के भोजन के अधिकार से संबंधित कई महत्वपूर्ण फैसले किए हैं और इस अधिकार को और प्रभावी बनाने के लिए कई निर्देश भी दिए हैं। इसमें से एक महत्वपूर्ण फैसला सरकारी और सरकार द्वारा सहायता प्राप्त विद्यालयों में सभी बच्चों के लिए पका हुआ पौष्टिक दोपहर का भोजन उपलब्ध करवाना और देश में छह वर्ष से कम की उम्र के सभी बच्चों के लिए न्यूनता पूरक भोजन उपलब्ध करवाना है। भोजन के अधिकार के विषय में लिए गए अभी तक के महत्वपूर्ण फैसलों से न्यायिक हस्तक्षेप के प्रभाव से भोजन के अधिकार में हुए सुधार को देखा जा सकता है।

उच्च न्यायालय द्वारा नियुक्त उपायुक्तों ने अभी तक नौ खाद्य और जीवनयापन संबंधित योजनाओं की जांच के बाद छह रिपोर्ट प्रस्तुत की हैं। इन रिपोर्टों में केन्द्र व राज्य सरकारों द्वारा संबंधित योजनाओं में किए गए प्रदर्शन का ब्यौरा दिया गया है। आयुक्तों की यह सातवीं रिपोर्ट इसी श्रृंखला की एक कड़ी है। इसे सरकार द्वारा प्रस्तुत किए गए आंकड़ों, स्वतंत्र जनसंख्या अध्ययन और भोजन का अधिकार की सुरक्षा के लिए राज्य द्वारा अपनाई गई नीतियों और अन्य तथ्यों के आधार पर तैयार किया गया है। इसमें इस बात की भी जांच की गई है कि लोगों को उनकी आवश्यकतानुसार भोजन उपलब्ध करवाया जा रहा है कि नहीं, और राज्य सरकार भोजन का अधिकार की सुरक्षा के लिए उच्च न्यायालय के आदेशों का पालन किस प्रकार कर रही है। इन योजनाओं का मुख्य लक्ष्य विद्यालयों में सभी बच्चों के लिए पका हुआ पौष्टिक मिड-डे मील, देश में छह वर्ष से कम की उम्र के सभी बच्चों के लिए न्यूनता पूरक भोजन, वृद्धावस्था पेंशन, गर्भवती महिलाओं को सुरक्षा और राष्ट्रीय मातृत्व योजना को सुनिश्चित कर प्रत्यक्ष तौर पर खाद्य व आय का हस्तांतरण करना है। साथ ही लक्षित सार्वजनिक वितरण योजना के अंतर्गत सरकार द्वारा कम दाम में उपलब्ध करवाए जाने वाले खाद्य पदार्थों की उपलब्धता, उचित वितरण और भंडारण को करना भी भोजन के अधिकार से संबंधित कार्य है। इनके अलावा सार्वजनिक कार्य और रोजगार संबंधित योजनाओं को भी हाल ही में ज़रूरी किया गया है।

इस रिपोर्ट में हमने इन योजनाओं की मुख्य विशेषताओं और कमियों को आंकने की कोशिश की है; जैसे कि आवश्यक सुविधाओं का कम आवंटन, खराब आंकलन, भ्रष्टाचार आदि। राज्य प्रशासन भुखमरी और अभाव की बात से इनकार करता रहा है। लेकिन जांच के शुरू होने के बाद से इस विषय में प्रशंसनीय सुधार देखा गया है। राज्य सरकारों ने भी माना है कि इन योजनाओं के सुधार और कार्यान्वयन को मात्र कुछ अधिकारियों के जिम्मे ही नहीं छोड़ा जा सकता। राज्य सरकारों को भी इसमें सक्रिय रहना होगा। इन योजनाओं को प्रभावी रूप से लागू करने के लिए केन्द्र सरकार व राज्य सरकार का कानूनी हस्तक्षेप होना आवश्यक है, ताकि अन्याय, भ्रष्टाचार, कुपोषण और आर्थिक व सामाजिक सुविधाओं की उपलब्धता न होने जैसी समस्याओं को जड़ से समाप्त किया जा सके; और इसी के साथ देश के प्रत्येक घर से भुखमरी को हटाया जा सके।

## 1 एकीकृत बाल विकास योजनाएं

### 1.1 परिचय

आईसीडीएस एकमात्र ऐसी सरकारी योजना है जिसमें देश की सबसे अधिक जरूरतमंद जनता, यानि छह वर्ष से कम उम्र के बच्चों, गर्भवती महिलाओं और लड़कियों को पोषण, स्वास्थ्य और शिक्षा संबंधी लाभ दिया जाने का प्रावधान है। हाल ही में राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण (एनएफएचएस iii) (2005-2006) से पता चला है कि पिछले आठ सालों से बच्चों के पोषण स्तर में अधिक सराहनीय बदलाव नहीं हुआ है। एनएफएचएस-ii

(1998-1999) के दौरान तीन वर्ष के 47 प्रतिशत बच्चों में सामान्य से कम वजन होने की समस्या पाई गई थी। एनएफएचएस iii में बच्चों में सामान्य से कम वजन होने का यह प्रतिशत 47 से 46 हो गया। मात्र एक प्रतिशत के सुधार को प्रशंसनीय नहीं कहा जा सकता।

यह भारत सरकार द्वारा किए गए अन्य सर्वेक्षणों की पुष्टि करता है। हाल ही का राष्ट्रीय पोषण निगरानी ब्यूरो (एनएनएमबी 2006-2007) के आंकड़ों से पता चलता है कि 1-3 वर्ष और 3-6 वर्ष के बच्चों में क्रमशः 500 और 700 कैलोरी की कमी पाई गई है।

इसीलिए, यह बेहद आवश्यक है कि आईसीडीएस कार्यक्रम उन सभी लोगों तक पहुंचे जिन्हें इसकी सबसे अधिक आवश्यकता है; और समय के साथ इसमें आवश्यक सुधार भी किए जाएं जिससे कुपोषण की गंभीर समस्या से निपटा जाए।

निम्न रिपोर्ट भारत सरकार के महिला और बाल विकास मंत्रालय और दिनांक 13 दिसम्बर, 2006, को जारी एक अध्यादेश के जवाब में राज्य सरकार द्वारा दायर हलफनामों से प्राप्त आंकड़ों पर आधारित है।

## 1.2 सार्विकीकरण

आईसीडीएस के अंतर्गत सुविधाएं उपलब्ध करवाने में सर्वोच्च न्यायालय के निर्देश ग्रामीण क्षेत्रों और ज़ाहरी झुग्गी-झोपड़ी में रह रहे छह वर्ष से कम की आयु वाले बच्चों, गर्भवती महिलाओं और लड़कियों के विषय में काफी निर्णयात्मक रहे हैं। 28 नवम्बर, 2001 को जारी न्यायालय के आदेश में निर्देश दिए गए कि :

- (ए) छह वर्ष तक की उम्र के बच्चों को 300 कैलोरी और 8-10 ग्राम प्रोटीन उपलब्ध करवाया जाए।
- (बी) प्रत्येक किशोर लड़की को 500 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन उपलब्ध करवाया जाए।
- (सी) प्रत्येक गर्भवती महिला और दुग्धदायिनी महिला को 500 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन उपलब्ध करवाया जाए।
- (डी) कुपोषण से ग्रस्त प्रत्येक बच्चे को 600 कैलोरी और 16-20 ग्राम प्रोटीन उपलब्ध करवाया जाए।
- (ई) हर आबादी वाले क्षेत्र में एक वितरण केन्द्र बनाया जाए।

आगे, दिनांक 13 दिसम्बर, 2006 को जारी आदेश में उल्लेख किया गया कि 'आईसीडीएस के वैश्विकीकरण में सभी आईसीडीएस सेवाओं (आवश्यक पोषण, शिक्षा और स्वास्थ्य सेवाएं और स्कूल पूर्व शिक्षा) को छह वर्ष से कम की आयु वाले बच्चों, गर्भवती महिलाओं और किशोर लड़कियों को मुहैया करवाया जाए।

### 1.2.1 पूरक पोषण कार्यक्रम के लाभकर्ताओं को सार्विक के अंतर्गत

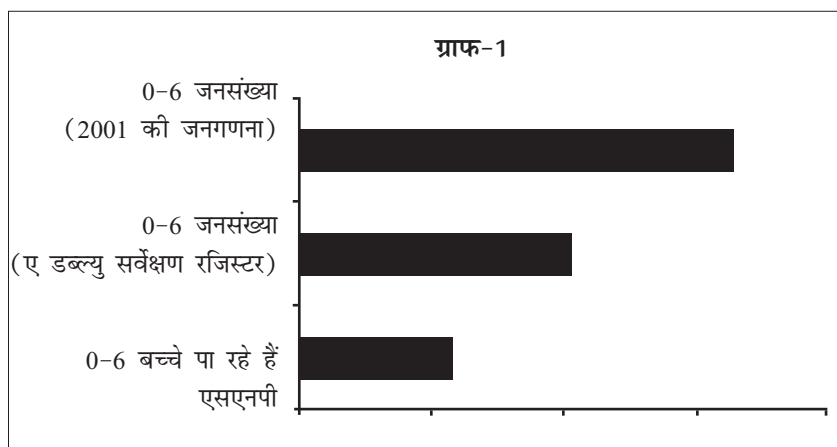
न्यायालय के आदेश में कहा गया कि आईसीडीएस सेवाओं को छह वर्ष तक की आयु वाले बच्चों, गर्भवती महिलाओं और किशोर लड़कियों को उपलब्ध करवाया जाना अति आवश्यक है। चूंकि इन आबादी समूहों के लिए जनसंख्या के आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं इसलिए वर्तमान लाभार्थियों की संख्या की तुलना 2001 की जनगणना के अनुसार इनकी आबादी तथा आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं के मुताबिक सर्वेक्षित इनकी आबादी के साथ की जाती है।<sup>4</sup> चिंता का विषय यह है कि लाभार्थियों की पहचान सिर्फ उसी क्षेत्र में की गई है जहां पर आंगनवाड़ी केन्द्र मौजूद हैं। जो व्यक्ति आंगनवाड़ी केन्द्रों के परियोजना क्षेत्र में नहीं आते वे वंचित रह गए हैं। प्रयोगों से यह भी पता चला है कि कुछ जरूरतमंद समूह ऐसे भी हैं जो आंगनवाड़ी केन्द्रों के परियोजना क्षेत्र में आते तो हैं लेकिन सामाजिक

4 दिनांक 31 सितम्बर 2006 को एमओडबल्यूसीडी आयुक्तों के कार्यालय से पत्र व्यवहार के अनुसार

कुरीतियों के चलते समाज की मुख्य धारा में शामिल नहीं किए गए हैं; और इसीलिए उन्हें आंगनवाड़ी केन्द्रों के सर्वेक्षणों में शामिल नहीं किया गया। इनमें दलित, आदिवासी, अल्पसंख्यक और विकलांग बच्चे आदि शामिल हैं।

**ए. छह वर्ष से कम आयु के बच्चे :** अखिल भारतीय स्तर पर आंगनवाड़ी केन्द्रों द्वारा पूरक पोषण प्रावधान के तहत मात्र 56.6 प्रतिशत बच्चों की ही पहचान की गई है। जैसा कि अनुमान लगाया गया था, जनगणना 2001 के अनुसार छह वर्ष से कम की आयु वाले बच्चों की तुलना में पूरक पोषण प्रावधान के तहत काफी कम बच्चों की पहचान की गई। जो कि निराशाजनक है। जनगणना के हिसाब से 0-6 के आयुवर्ग के 16 करोड़ बच्चे हैं और एसएनपी लाभार्थियों की संख्या मात्र 5.8 करोड़ है।<sup>5</sup> जो कि आईसीडीएस के अंतर्गत एसएनपी के फायदे प्राप्त कर रहे बच्चों का मात्र 35.5 प्रतिशत है। यदि इसके क्रियान्वयन में कोई कमी न हो तो भी 10 करोड़ (लगभग 66 प्रतिशत ) बच्चे इससे वंचित हो गए हैं।

इसके अलावा असम, बिहार, केरल और राजस्थान में पूरक पोषाहार का लाभ उठाने वाले बच्चों की संख्या योग्य बच्चों का सिर्फ 40 फीसदी है, जिन्हें आंगनवाड़ी सर्वेक्षण में इस आयु वर्ग में पहचाना गया है (नीचे देखें तालिका-1.1)



तालिका-1.1: आईसीडीएस के अंतर्गत लाभार्थी का (0-6 वर्ष)

क्रम संख्या	राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	एसएनपी प्राप्त कर रहे 6 महीने से 6 वर्ष तक के बच्चों की संख्या	आंगनवाड़ी सर्वे रजिस्टर के मुताबिक 0 से 6 वर्ष तक की जनसंख्या	एडब्ल्यू सर्वेक्षण में एसएनपी प्राप्त कर रहे बच्चों का प्रतिशत	2001 की जनगणना के अनुसार 0 से 6 वर्ष तक की जनसंख्या	प्रत्येक जनगणना में एसएनपी प्राप्त बच्चों का प्रतिशत
1	आंध्र प्रदेश	3255815	5867191	55.5	10171857	32.0
2	अरुणाचल प्रदेश	149241	88841	168.0	205871	72.5
3	असम	914369	3356205	27.2	4498075	20.3
4	बिहार	3463564	10545140	32.8	16806063	20.6

5 आईसीडीएस, डूडब्ल्यूसीडी और भारतीय सरकार दिनांक 31 मार्च 2007 की स्टेटस रिपोर्ट

भोजन का अधिकार

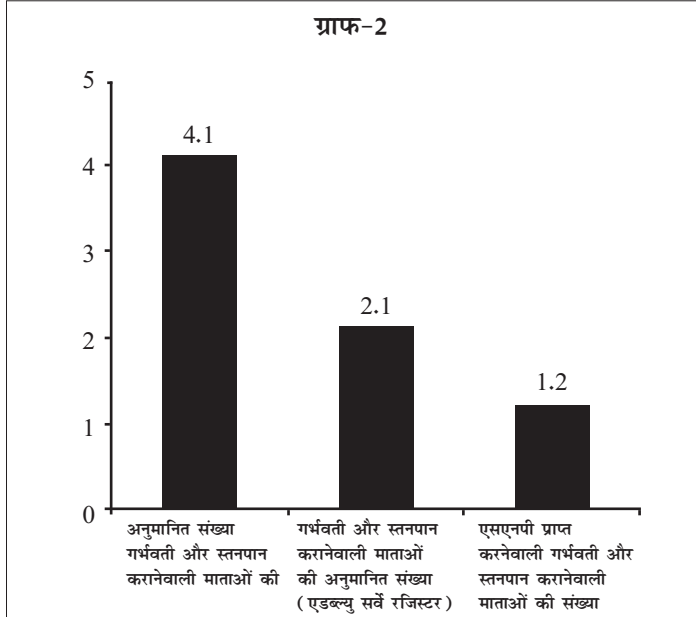
5	छत्तीसगढ़	1652830	2349402	70.4	3554916	46.5
6	दिल्ली	428922	614494	69.8	2016849	21.3
7	गोवा	43726	107557	40.7	145968	30.0
8	गुजरात	1741045	3854259	45.2	7532404	23.1
9	हरियाणा	1119039	1920665	58.3	3335537	33.5
10	हिमाचल प्रदेश	347244	589178	58.9	793137	43.8
11	जम्मू और कश्मीर	424768	898684	47.3	1485803	28.6
12	झारखंड	1606592	3321359	48.4	4956827	32.4
13	कर्नाटक	3075047	4314630	71.3	7182100	42.8
14	केरल	959868	2742781	35.0	3793146	25.3
15	मध्य प्रदेश	3869502	6670504	58.0	10782214	35.9
16	महाराष्ट्र	5108750	8262248	61.8	13671126	37.4
17	मणिपुर	259997	352352	73.8	308585	84.3
18	मेघालय	287773	274187	105.0	467979	61.5
19	मिजोरम	125681	136185	92.3	143734	87.4
20	नागालैंड	301539	284055	106.2	289678	104.1
21	उड़ीसा	3770595	4427112	85.2	5358810	70.4
22	पंजाब	864528	1873831	46.1	3171829	27.3
23	राजस्थान	2594188	7093107	36.6	10651002	24.4
24	सिक्किम	38620	44570	86.7	78195	49.4
25	तमिलनाडु	1862205	4156309	44.8	7235160	25.7
26	त्रिपुरा	233427	280038	83.4	436446	53.5
27	उत्तर प्रदेश	16041539	20419884	78.6	31624628	50.7
28	उत्तराखंड	538644	762747	70.6	13600532	39.6
29	पश्चिम बंगाल	2998314	6966367	43.0	11414222	26.3
30	अदमान और निकोबार	21106	27774	76.0	44781	47.1
31	चंडीगढ़	32958	81300	40.5	115613	28.5
32	दादरा और नागर हवेली	11935	13394	89.1	40199	29.7
33	दमन और दीयू	6694	32302	20.7	20578	32.5
34	लक्षद्वीप	5758			9091	63.3
35	पुडुच्चेरी	29516	66744	44.2	117159	25.2
	<b>सम्पूर्ण भारत</b>	<b>58185339</b>	<b>102795396</b>	<b>56.6</b>	<b>163819614</b>	<b>35.5</b>

स्रोत : आईसीडीएस की 31 मार्च 2007 की दो स्टेटस रिपोर्ट, भारत सरकार का एमओडब्ल्यूसीडी

स्रोत : 30 सितम्बर 2006 को आईसीडीएस की स्टेटस रिपोर्ट, भारत सरकार का एमओडब्ल्यूसीडी



**ब. गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिलाएं :** यदि हम गर्भ और स्तनपान करानेवाली माताओं के बीच लाभार्थियों की संख्या पर नजर डालें तो स्थिति अच्छी नहीं है। आईसीडीएस योजना के दिशा निर्देशों के मुताबिक किसी भी वक्त कुल गर्भवती और स्तनपान करानेवाली माताओं की संख्या आबादी का चार फीसदी होती है।<sup>6</sup> वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार हम मान सकते हैं कि देश में करीब 4.1 करोड़ गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिलाएं हैं। हालांकि आंगनवाड़ी सर्वेक्षण के मुताबिक सिर्फ 2.1 करोड़ गर्भवती महिलाओं की ही पहचान की गई है और इनमें से करीब 1.2 करोड़ महिलाएं आईसीडीएस के तहत एसएनपी की लाभार्थी हैं। इस तरह फिलहाल आईसीडीएस के तहत एसएनपी का लाभ सभी गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिलाओं में सिर्फ 25 फीसदी के पास पहुंच रहा है और ऐसा है तब है जब इस योजना में कोई भी छिद्र (लीकेज) नहीं है।



यह संयोग नहीं है कि सभी या अधिकतम एसएनपी माना जा सकता है कि वास्तव में गर्भवती महिलाओं के बेहतर पोषण में योगदान दे रहे हैं क्योंकि इनमें अधिकतम का स्वरूप घरों तक राशन ले जाने तक जुड़ा है जो कि महिलाओं को किसी परिवार में विशेष तौर पर आमंत्रित नहीं किया जाता।

**स. अवयस्क किशोरियां :** किशोरियों के मामले में भी स्थिति बहुत खराब है। वे आईसीडीएस के तहत प्रमुख पूरक पोषाहार कार्यक्रमों का हिस्सा नहीं हैं। किशोरियों तक आईसीडीएस दो कार्यक्रमों के माध्यम से पहुंचता है - किशोरी शक्ति योजना (केएसवाई) और किशोरियों के लिए पोषाहार कार्यक्रम (एनपीएजी)। केएसवाई देश के सभी ब्लॉकों में लागू है। भले ही इसके तहत लाभार्थियों की संख्या उपलब्ध नहीं है, लेकिन केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों व केन्द्र शासित प्रदेशों द्वारा इसके क्रियान्वयन के लिए किए गए वित्तीय आवंटन से पता चलता है

6 यह अनुमान आईसीडीएस योजना के अंतर्गत प्रयोग में लाया गया था। सभी राज्यों/संघशासित प्रदेशों में आईसीडीएस के सचिव दिनांक 2 फरवरी 2005 के डूडब्ल्यूसीडी डीओ संख्या 4 - 2/2005-सीडी-1 के परिच्छेद 2 में उल्लिखित आईसीडीएस योजना के परिच्छेद 28 और 29 में गर्भवती महिलाओं और नर्सिंग माताओं की अनुमानित संख्या कुल जनसंख्या की 4 प्रतिशत पाई गई। यदि हम जनसंख्या की क्रूड जन्मदर (जनसंख्या \* क्रूड जन्मदर) के अनुसार कुल गर्भवती महिलाओं की जनसंख्या का अंदाजा लगाएं तो वह दो करोड़ के लगभग होगी और उतनी ही स्तनपान करानेवाली महिलाएं होंगी।

कि कितनी किशोरियों को इसके अंतर्गत लाया जा सकता है। इस योजना के तहत देश के हर ब्लॉक में 1.10 लाख रुपये का अनुदान जारी किया जाता है। चूंकि यह कार्यक्रम 6,108 ब्लॉकों में लागू है इसलिए कुल जारी अनुदान 6,718.8 लाख रुपये है। प्रति लाभार्थी प्रतिदिन अनुदानों के आवंटन के मुताबिक एक किशोरी पर रु. 2.30 पड़ता है जिसमें केन्द्र का हिस्सा 1.15 रु. होता है। यानी जो बजट आवंटित किया जाता है, वह 19.04 लाख लड़कियों को कवर करने के लिए काफी है। इसके मुकाबले 2.001 की जनगणना के मुताबिक 11 से 18 साल के बीच महिलाओं की कुल आबादी करीब 844 लाख है।<sup>7</sup> इस हिसाब से अनुमान है कि इस योजना में बगैर लीकेज के सिर्फ 2.3 फीसदी अवयस्क किशोरियों को लिया जा रहा है। दूसरी ओर एनपीएजी कार्यक्रम 11 से 19 साल के बीच कुपोषित लड़कियों को कवर करता है, जिनका वजन औसत 35 किग्रा से कम है। इसके तहत प्रति लाभार्थी प्रति माह 6 किलो खाद्यान्न उन्हें दिया जाता है। यह योजना देश के 604 जिलों में से 51 में उपलब्ध है।<sup>8</sup> अब भी लड़कियों को आईसीडीएस योजना में उपेक्षित किया जा रहा है।

### 1.3 बच्चों में कुपोषण - एनएफएचएस 3

आईसीडीएस का पोषाहार कार्यक्रम और साथ ही पोषण परामर्श व रेफरल स्वास्थ्य सेवाओं समेत सभी का उद्देश्य 6 वर्ष से नीचे के बच्चों में कुपोषण को कम करना है। राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण के हाल में जारी आंकड़ों के मुताबिक 3 साल से नीचे के बच्चों में उम्र के हिसाब से उपयुक्त वजन और कुपोषण की तुलना की गई है। नीचे दी गई तालिका के मुताबिक देश में 3 साल से नीचे के करीब 46 फीसदी ऐसे बच्चे हैं जो औसत वजन से कम हैं। इसके अलावा दूसरे सर्वेक्षण के बाद से लेकर अब तक 8 साल हो गए लेकिन कम वजन वाले 47 फीसदी बच्चों में कोई सुधार देखने में नहीं आया है। मध्य प्रदेश, झारखंड, बिहार और छत्तीसगढ़ में कुपोषित बच्चों की संख्या आधे से ज्यादा है तथा मध्य प्रदेश, बिहार और झारखंड में दूसरे सर्वेक्षण के बाद यह संख्या बढ़ी है। छत्तीसगढ़ में कुपोषित की दर में भले ही पिछले 8 साल में सुधार देखने में आया हो, लेकिन स्थितियां अब भी बदतर हैं। बाकी ऐसे राज्य जहां बच्चों का कुपोषण बदतर हुआ है, उनमें हम अरुणाचल प्रदेश, मेघालय, हरियाणा, नागालैंड, असम, गुजरात, केरल, सिक्किम और गोवा को गिन सकते हैं।

तालिका-1.2: कम वजन वाले बच्चों का फीसद (3 वर्ष से कम)

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	कम वजन वाले बच्चे (3 वर्ष से कम)	
	एनएफएचएस-2 (फीसद) (1998)	एनएफएचएस-3 (फीसद) (2006)
आंध्र प्रदेश	38	37
अरुणाचल प्रदेश	24	37
असम	36	40
बिहार	54	58
छत्तीसगढ़	61	52
दिल्ली	35	33
गोवा	29	29
गुजरात	45	47

7 सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की छठी रिपोर्ट

8 केएसवाई और एनपीएजी योजनाओं से संबंधित सभी आंकड़े महिलाएं व बाल विकास मंत्रालय की वेबसाइट पर उपलब्ध है : <http://wcd.nic.in>

हरियाणा	35	42
हिमाचल प्रदेश	44	36
जम्मू और कश्मीर	35	29
झारखंड	54	59
कर्नाटक	44	41
केरल	27	29
मध्य प्रदेश	54	60
महाराष्ट्र	50	40
मणिपुर	28	24
मेघालय	38	46
मिजोरम	28	22
नागालैंड	24	30
उड़ीसा	54	44
पंजाब	29	27
राजस्थान	51	44
सिक्किम	21	23
तमिलनाडु	37	33
त्रिपुरा	43	39
उत्तर प्रदेश	52	47
उत्तराखंड	42	38
पश्चिम बंगाल	49	44
सम्पूर्ण भारत	47	46

#### 1.4 टीकाकरण कवरेज

जैसा कि ऊपर बताया गया है, सुप्रीम कोर्ट ने हाल में 13 दिसम्बर 2006 को निर्देश दिया कि आईसीडीएस की सभी सेवाओं को सार्विक कर दिया जाए। पिछले आठ साल में इस कवरेज में सुधार का आकलन करने के लिए हम राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण के आंकणों के आधार पर तीसरे सर्वेक्षण और दूसरे सर्वेक्षण में किए गए टीकाकरण कवरेज की तुलना करेंगे। देश के स्तर पर जितने बच्चों को प्रस्तावित टीके दिए गए वह तीसरे चरण में मात्र 44 फीसदी है जो कि दूसरे चरण के 42 फीसदी में मामूली सुधार है। राज्यवार प्रदर्शन पर देखें तो पता चलता है कि बिहार, झारखंड, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, असम, मेघालय और अरुणाचल प्रदेश में कवरेज बेहद कम है। चिंताजनक बात यह भी है कि जो राज्य बेहतर प्रदर्शन कर रहे हैं, जैसे तमिलनाडु, केरल, आंध्र प्रदेश और गुजरात, वहां टीकाकरण की कवरेज में पिछले 8 साल में वास्तव में गिरावट आई है।

संपूर्ण कवरेज की जिम्मेदारी आईसीडीएस और स्वास्थ्य विभाग की होती है। भले ही आईसीडीएस में काम करने वाले आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की भूमिका परिवारों को प्रोत्साहित करने में है कि वे अपने बच्चों को ले जाकर टीका लगवाएं, इसके बावजूद टीकाकरण तब तक संभव नहीं होगा, जब तक एएनएम नियम से हर गांव में दौरा न करे तथा हर गांव में टीकों की पर्याप्त आपूर्ति न हो।

## 1.5 रिहाइश की सार्विक कवरेज

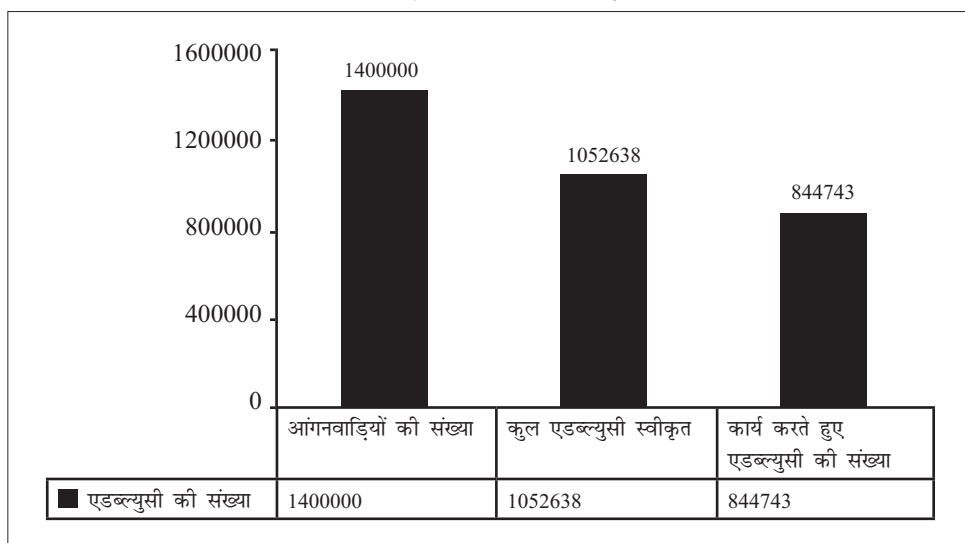
तालिका-1.3: टीकाकरण कवरेज

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	टीकाकरण कवरेज ( 12 से 23 महीने के सभी बच्चों का फीसद जिन्होंने सभी जारी टीके लगवाए हों )	
	एनएफएचएस-2 ( फीसद ) ( 1998 )	एनएफएचएस-3 ( फीसद ) ( 2006 )
आंध्र प्रदेश	53	46
अरुणाचल प्रदेश	21	28
असम	17	32
बिहार	12	33
छत्तीसगढ़	22	49
दिल्ली	-	63
गोवा	83	79
गुजरात	53	45
हरियाणा	63	65
हिमाचल प्रदेश	83	74
जम्मू और कश्मीर	57	67
झारखंड	9	35
कर्नाटक	60	55
केरल	80	75
मध्य प्रदेश	23	40
महाराष्ट्र	78	59
मणिपुर	0	47
मेघालय	-	33
मिजोरम	-	46
नागालैंड	-	21
उड़ीसा	44	52
पंजाब	72	60
राजस्थान	17	27
सिक्किम	47	70
तमिलनाडु	89	81
त्रिपुरा	-	81
उत्तर प्रदेश	20	23

उत्तराखंड	41	60
पश्चिम बंगाल	44	64
<b>सम्पूर्ण भारत</b>	<b>42</b>	<b>44</b>

सुप्रीम कोर्ट ने अपने विभिन्न आदेशों में भारत सरकार और राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों को कहा है कि वे सुनिश्चित करें कि न सिर्फ हर बच्चा, किशोरी और महिला को लिया जाए बल्कि भौगोलिक स्तर पर भी इस योजना का सार्वभौमीकरण हो। दूसरे शब्दों में प्रत्येक रिहाइश में एक आंगनवाड़ी केन्द्र होना जरूरी है।<sup>9</sup> आयुक्तों द्वारा सुप्रीम कोर्ट को दिए गए प्रतिवेदन में, जिसमें कहा गया था कि इसके लिए कम से कम 14 लाख आंगनवाड़ी केन्द्रों<sup>10</sup> की जरूरत होगी, 13 दिसम्बर 2006 के आदेश में कहा गया, “भारत सरकार दिसम्बर 2008 में खत्म होने और तत्काल शुरू किए जाने की एक योजना का चरणबद्ध ढंग से संचालन करेगी, जिसके तहत न्यूनतम 14 लाख आंगनवाड़ी केन्द्र बनाए जाएंगे। ऐसा करने के क्रम में केन्द्र सरकार प्राथमिकता के आधार पर अनुसूचित जाति/जनजाति की बस्तियों की पहचान करेगी।” इसके बावजूद जमीनी सच्चाई ये है कि इसका क्रियान्वयन बहुत धीमा और असंतोषजनक रहा है।

तालिका-1.4: सम्पूर्ण भारत में एडब्ल्यूसी की स्थिति



फिलहाल भारत सरकार ने 10.5 लाख आंगनवाड़ी केन्द्र मंजूर कर दिए हैं, जिनमें से 1.02 लाख दिसम्बर 2006 में ही मंजूर कर लिए गए थे। कोर्ट के आदेश के मुताबिक 14 लाख केन्द्र बनाने के लिए अतिरिक्त 3.5 लाख केन्द्रों को मंजूरी दी जानी होगी। चूंकि मौजूदा बजट (2007-2008) में इन अतिरिक्त केन्द्रों के लिए आवंटन नहीं किया गया है, इस कारण 14 लाख केन्द्रों को मंजूरी दिया जाना असंभव है और इन्हें 2008 के अंत तक शुरू नहीं किया जा सकता।

9 दिनांक 28 नवम्बर 2001 और दिनांक 13 दिसम्बर 2006 को जारी अध्यादेशों को देखें।

10 आयुक्तों की छठी रिपोर्ट और आयुक्तों का सर्वोच्च न्यायालय को पत्र, दिनांक 19 जुलाई 2006 में विवरण दिया गया है कि 14 लाख की संख्या किस प्रकार पहुंची।

पिछले 2 साल के दौरान भले आंगनवाड़ी केन्द्रों की संख्या में वृद्धि हुई है, लेकिन इसकी दर बहुत धीमी है। सुप्रीम कोर्ट ने 9 जुलाई 2007 के आदेश में कहा था, “बैकलॉग को तुरंत निपटारा जाना होगा और सितंबर 2006 तक जिन केन्द्रों को मंजूरी दी गई है, उन्हें 15 जुलाई 2007 तक परिचालन में लाना होगा। यह उत्तर प्रदेश के अलावा सभी पर लागू होता है, जहां आखिरी तारीख 31 जुलाई 2007 तय की गई है। जिन केन्द्रों को जनवरी 2007 तक मंजूर किया गया है, उन्हें 30 सितंबर 2007 तक शुरू कर दिया जाना चाहिए।”

नीचे दी गई तालिका सितंबर 2006 तक मंजूर किए गए सभी आंगनवाड़ी केन्द्रों के परिचालन की स्थिति को दर्शाती है। इस अवधि के बाद मंजूर किए गए 1.2 लाख आंगनवाड़ी केन्द्र यहां शामिल नहीं हैं। क्योंकि इनके परिचालन की आखिरी तारीख सुप्रीम कोर्ट द्वारा 30 सितंबर 2007 तय की गई है, जिसमें अभी बहुत वक्त है।

तालिका-1.5: परिचालन की स्थिति

क्रम संख्या	राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	सितम्बर 2006 में स्वीकृत आंगनवाड़ी केन्द्रों की संख्या (पहले चरण का विस्तार)	चल रही आंगनवाड़ियों की संख्या	चल रही आंगनवाड़ियों का प्रतिशत	स्रोत
1	आंध्र प्रदेश	66101	61761	93.4	मार्च 2007 के मुताबिक
2	अरुणाचल प्रदेश	3037	3037	100.0	
3	असम	32075	31796	99.1	जुलाई/अगस्त 2007 में जमा किए गए हलफनामे के अनुसार
4	बिहार	80528	80101	99.5	
5	छत्तीसगढ़	29437	28498	96.8	
6	गोवा	1012	1012	100.0	मार्च 2007 के मुताबिक
7	गुजरात	41484	40888	98.6	जुलाई/अगस्त 2007 के हलफनामों के अनुसार
8	हरियाणा	16359	16359	100.0	
9	हिमाचल प्रदेश	18248	18248	100.0	
10	जम्मू और कश्मीर	18772	17767	94.6	
11	झारखंड	30854	30854	100.0	
12	कर्नाटक	51614	51478	99.7	मार्च 2007 के मुताबिक
13	केरल	28651	27980	97.7	
14	मध्य प्रदेश	59324	59324	100.0	जुलाई/अगस्त 2007 में जमा किए गए हलफनामे के मुताबिक
15	महाराष्ट्र	74990	73996	98.7	
16	मणिपुर	4501	4501	100.0	
17	मेघालय	3179	3162	99.5	मार्च 2007 के मुताबिक

सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट

18	मिजोरम	1592	1592	100.0	जुलाई/अगस्त 2007 में जमा किए गए हलफनामे के मुताबिक
19	नागालैंड	3035	2770	91.3	मार्च 2007 के मुताबिक
20	उड़ीसा	37480	36527	97.5	
21	पंजाब	17421	17216	98.8	जुलाई/अगस्त 2007 में जमा किए गए हलफनामे के मुताबिक
22	राजस्थान	46862	46809	99.9	
23	सिक्किम	988	988	100.0	
24	तमिलनाडु	45726	45726	100.0	मार्च 2007 के मुताबिक*
25	त्रिपुरा	6094	6122	100.5	जुलाई/अगस्त 2007 में जमा किए गए हलफनामे के मुताबिक
26	उत्तर प्रदेश	137557	137798	100.2	
27	उत्तराखंड	7792	7747	99.4	मार्च 2007 के मुताबिक
28	पश्चिम बंगाल	74640	70230	94.1	जुलाई/अगस्त 2007 में जमा किए गए हलफनामे के मुताबिक
29	अदमन और निकोबार	621	621	100.0	मार्च 2007 के मुताबिक
30	चंडीगढ़	329	329	100.0	जुलाई/अगस्त 2007 में जमा किए गए हलफनामे के मुताबिक
31	दिल्ली	4428	4425	99.9	मार्च 2007 के मुताबिक
32	दादर और नागर हवेली	215	138	64.2	
33	दमन और दीयू	97	97	100.0	
34	लक्षद्वीप	74	74	100.0	
35	पुडुच्चेरी	688	688	100.0	

\* भारत सरकार के महिला एवं बाल विकास मंत्रालय की मार्च 2007 में आईसीडीएस की रिपोर्ट की स्थिति के अनुसार

जैसा कि ऊपर तालिका में दिखाया गया है, सभी राज्यों ने सुप्रीम कोर्ट के आदेश का अनुपालन किया है और सार्विकीकरण की प्रक्रिया को तकरीबन पूरी तरह लागू कर दिया है। बिहार, उड़ीसा, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश और केरल के मामले में भी यह बात लागू होती है, जिन्हें सुप्रीम कोर्ट ने 25 अगस्त 2007 को मानहानि का नोटिस जारी किया था।

अब समस्या भारत सरकार के स्तर पर है, जिसे 13 दिसम्बर 2006 को आए कोर्ट के आदेश का अनुपालन करने के लिए, यानी 14 लाख आंगनवाड़ी केन्द्र दिसम्बर 2008 तक शुरू करने के लिए अतिरिक्त 3.5 लाख आंगनवाड़ी केन्द्रों की जरूरत है। भारत सरकार से यह पूछा जाना चाहिए कि वह सुप्रीम कोर्ट के समक्ष समय सीमा के साथ एक विस्तृत रोडमैप प्रस्तुत करे कि आखिर 14 लाख आंगनवाड़ी केन्द्र शुरू करने की उसकी योजना क्या है। साथ ही भारत सरकार आईसीडीएस के सार्विकीकरण के लिए आवश्यक अनुदान का आवंटन करे ताकि सभी सेवाएं योग्य लाभार्थियों को मिल सकें।

आयुक्तों की छठी रिपोर्ट के आकलन के मुताबिक कर्मचारियों की भर्ती, आंगनवाड़ी केन्द्रों के लिए जगह चुनने की प्रक्रिया और स्टाफ के प्रशिक्षण में ही करीब एक साल का वक्त लग जाएगा। इसीलिए सिफारिश की गई थी कि जहां तक संभव हो सके, प्रशासनिक प्रक्रियाओं को साथ ही साथ निपटारा जाए, ताकि आईसीडीएस के प्रसार में देरी न हो। सरकार को सुप्रीम कोर्ट के आदेश का अनुपालन करने के लिए इन सिफारिशों पर गंभीरता से विचार करने की जरूरत है।

## 1.6 आईसीडीएस के लिए वित्तपोषण

आईसीडीएस एक केंद्र प्रायोजित योजना है जिसे राज्य सरकारें और केन्द्र शासित प्रदेशों के प्रशासन सौ फीसदी वित्तीय सहयोग से लागू करते हैं। इसमें पूरक पोषण शामिल नहीं होता है जिसे राज्यों को खुद अपने संसाधनों से ही उपलब्ध कराना होता है। वित्त वर्ष 2005-2006 से यह तय किया गया कि राज्यों को 50 फीसदी वित्तीय मदद दी जाए अथवा पूरक पोषण पर खर्च हुई उनकी राशि का आधा उपलब्ध कराया जाए, जो भी कम हो। यह केन्द्रीय सहयोग इसलिए प्रस्तावित है, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि पूरक पोषाहार साल में 300 दिनों तक लाभार्थियों को मिल सके।<sup>11</sup>

पूरक पोषाहार की लागत भोजन और उसकी वर्तमान कीमतों से तय होती है, हालांकि केन्द्र सरकार समय-समय पर लागत से जुड़े दिशानिर्देश जारी करती है। हालिया दिशानिर्देश 19 अक्टूबर 2004 को जारी किए गए थे, जो निम्न हैं<sup>12</sup> :

	संशोधित दर
1. बच्चे (6 महीने से 72 महीने तक)	प्रतिदिन प्रति बच्चे पर 2 रुपये के हिसाब से
2. विभिन्न कुपोषित बच्चे (6 महीने से 72 महीने तक)	प्रतिदिन प्रति बच्चे पर 2.70 रुपये के हिसाब से
3. गर्भवती महिलाएं और स्तनपान माताएं/किशोरी (केएसवाई के तहत)	प्रतिदिन लाभार्थी पर 2.30 रुपये के हिसाब से

<sup>11</sup> <http://wcd.nic.in/>

<sup>12</sup> वही.



इसके अलावा, सुप्रीम कोर्ट ने 13 दिसम्बर 2006 के आदेश में कहा है -

“सभी राज्य सरकारें और केन्द्र शासित प्रदेश निम्न तरीकों से आईसीडीएस योजना का पूर्ण क्रियान्वयन करेंगे -

क. पूरक पोषण हार पर हर बच्चे पर प्रति दिन कम से कम 2 रुपया खर्च, जिसमें केन्द्र सरकार 1 रुपए का योगदान देगी।

ख. गंभीर रूप से कुपोषित बच्चे पर प्रतिदिन कम से कम 2.70 रु. का खर्च जिसमें केन्द्र सरकार 1.35 रु. का योगदान देगी।

ग. प्रत्येक गर्भवती महिला, स्तनपान कराती माता/किशोरी पर कम से कम 2.30 रु. का प्रतिदिन खर्च, जिसमें केन्द्र सरकार 1.15 रु. का योगदान देगी।

### 1.6.1 आईसीडीएस के अंतर्गत एसएनपी पर व्यय : मौजूदा लाभार्थियों के संबंध में

चूंकि केन्द्र सरकार राज्यों को एसएनपी के लिए अनुदान जारी करती है जोकि राज्यों के खर्च से जुड़ा होता है, इसलिए एसएनपी के आवंटन के बजाय उस पर होनेवाले व्यय पर नजर डालना महत्वपूर्ण है। इस खंड में हम उस वास्तविक राशि की पड़ताल करेंगे जो 2006-2007 में एसएनपी पर खर्च की गई।

तालिका-1.6: एसएनपी पर प्रति लाभार्थी प्रतिदिन खर्च - 2006-07

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	एसएनपी लाभार्थियों की कुल संख्या ( बच्चे और महिलाएं)*	2006-07 में एसएनपी पर खर्च ( करोड़ रुपये में)**	प्रति लाभार्थी पर प्रतिदिन का खर्च***
आंध्र प्रदेश	20830	4103963	1.69
चंडीगढ़	211.75	40345	1.75
छत्तीसगढ़	7017.56	2096058	1.12
दादर और नागर हवेली	88.43	13955	2.11
दमन और दीयू	63	8392	2.50
गोवा	303.58	54485	1.86
गुजरात	7781.86	2042347	1.27
हरियाणा	7273.83	1405833	1.72
जम्मू और कश्मीर	2811.91	522958	1.79
कर्नाटक	19116.76	3752367	1.70
लक्षद्वीप	77.64	7516	3.44
मध्य प्रदेश	17159.58	4724630	1.21
मणिपुर	1778.5	314597	1.88
मेघालय	2092.65	341873	2.04
मिजोरम	1365.21	154963	2.94

नागालैंड	1798.71	349376	1.72
उड़ीसा	7977.99	4494394	0.59
राजस्थान	15722.1	3252132	1.61
सिक्किम	521.77	46182	3.77
तमिलनाडु <sup>^</sup>	6235	2384946	0.87
त्रिपुरा	1711.9	271947	2.10
उत्तर प्रदेश	79421.07	19345747	1.37

\*स्रोत : 31 मार्च 2007 को आईसीडीएस की रिपोर्ट

\*\*स्रोत : आईसीडी का पत्र-व्यवहार आयुक्तों के कार्यालय से

\*\*\*स्रोत : प्रति लाभार्थी प्रतिदिन का खर्च एसएनपी द्वारा वर्षभर के 300 दिन दिये जाने का

<sup>^</sup> तमिलनाडु के आंकड़े भ्रम पैदा करनेवाले हैं, क्योंकि 2005-2006 में राज्य ने दोपहर का पका भोजन एमजीआर पौष्टिक आहार कार्यक्रम के अंतर्गत 10756.21 लाख रुपये 2 और 4 वर्ष से आयु के ऊपर का बच्चों पर खर्च किये।

जैसा कि देखा जा सकता है, अधिकतर राज्य 2 रु. लाभार्थी से कम खर्च कर रहे हैं। उड़ीसा सबसे कम खर्च कर रहा है जो 59 पैसे प्रतिदिन है। उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, गुजरात और छत्तीसगढ़ भी मानक से कम खर्च कर रहे हैं। चूंकि खर्च के आंकड़े मार्च 2007 तक सभी राज्यों के लिए उपलब्ध नहीं हैं, इसलिए राष्ट्रीय स्तर पर 2007-2008 में औसत व्यय की गणना नहीं की जा सकती। राज्यों द्वारा एसएनपी पर 2005-2006 में किया गया खर्च 2142.70 करोड़ रु. था। जबकि कुल लाभार्थियों की संख्या 31 मार्च 2006 को 5.6 करोड़ थी। इस तरह से हम देख सकते हैं कि इस अवधि में प्रति लाभार्थी प्रतिदिन 1.27 रु. खर्च किया गया जबकि नियम 2 रु. का है। इस कम व्यय के तीन अर्थ लगाए जा सकते हैं - 1. लाभार्थियों की वास्तविक संख्या आधिकारिक आंकड़ों के मुकाबले बहुत कम है 2. एसएनपी की गुणवत्ता खराब है 3. एसएनपी की आपूर्ति में छिद्र हैं। यानी एसएनपी नियम से रोजाना नहीं दिया जाता।

### 1.6.2 एसएनपी कोष का उपयोग

एसएनपी को किए जाने वाले आवंटन और खर्च के बीच अंतर साफ दिखाता है कि जो पैसा आवंटित किया गया, उसका इस्तेमाल नहीं हो रहा है। वित्त वर्ष 2005-2006 में राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों और भारत सरकार द्वारा पूरक पोषाहार के लिए आवंटित 2818.63 करोड़ रु. में 2142.7 करोड़ रुपये ही खर्च हुए। यानी कोष का सिर्फ 76 फीसदी उपयोग हो पाया। 2006-2007 के लिए चूंकि आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं, इसलिए यह विश्लेषण नहीं किया जा सकता। छत्तीसगढ़, बिहार, दिल्ली, त्रिपुरा, केरल, पंजाब, उत्तराखंड, गुजरात और अरुणाचल प्रदेश में एसएनपी के लिए आवंटित पैसे का 60 फीसदी से कम इस्तेमाल हुआ। जिन राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों ने पूरी राशि खर्च की, उनमें लक्षद्वीप, नागालैंड, मणिपुर, तमिलनाडु, चंडीगढ़, मिजोरम, हिमाचल प्रदेश, पुडुचेरी, हरियाणा, अंडमान और निकोबार, कर्नाटक, दादर और नागर हवेली, दमन और दीव तथा सिक्किम हैं।

तालिका-1.7: 2005-06 के दौरान एसएनपी अनुदान के उपयोग की स्थिति

राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	आवंटन ( करोड़ रुपये में )	खर्च ( करोड़ रुपये में )	उपयोग का फीसद
लक्षद्वीप	0.08	0.60	802.66
नागालैंड	9.53	20.08	210.72
मणिपुर	6.70	13.29	198.48
तमिलनाडु	35.70	57.78	161.85
चंडीगढ़	1.41	2.17	154.15
मिजोरम	6.65	10.06	151.28
हिमाचल प्रदेश	10.50	14.54	138.48
पुडुच्चेरी	2.51	3.35	133.44
हरियाणा	30.56	40.46	132.38
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	3.11	4.01	129.06
कर्नाटक	109.79	127.19	115.85
दादर और नागर हवेली	0.69	0.69	100
दमन और दीयू	0.57	0.57	100
सिक्किम	5.44	5.44	100
उत्तर प्रदेश	494.45	459.16	92.86
पश्चिम बंगाल	132.32	118.45	89.52
महाराष्ट्र	249.64	206.77	82.83
जम्मू और कश्मीर	26.92	21.90	81.34
झारखंड	157.12	127.11	80.9
असम	66.00	53.38	80.87
राजस्थान	159.52	123.32	77.31
आंध्र प्रदेश	117.95	88.46	75
मेघालय	32.01	22.79	71.19
गोवा	4.46	3.15	70.74
उड़ीसा	121.78	76.22	62.58
मध्य प्रदेश	154.20	94.58	61.34
छत्तीसगढ़	119.46	71.30	59.69
दिल्ली	15.34	8.40	54.72

बिहार	347.80	189.89	54.6
त्रिपुरा	14.47	7.84	54.15
केरल	89.27	47.03	52.69
पंजाब	47.06	24.36	51.76
उत्तराखंड	33.66	15.23	45.25
गुजरात	200.41	81.99	40.91
अरुणाचल प्रदेश	11.56	1.13	9.81
कुल	2818.63	2142.70	76.02

वास्तविक खर्च के अलावा अरुणाचल प्रदेश ने 2005-06 में 1032.59 लाख रुपये का ऋण भी स्वीकार किया

स्रोत : एमओडब्ल्यूसीडी द्वारा आयुक्तों के कार्यालय से पत्र-व्यवहार पर

### 1.6.3 आवश्यक आवंटन की आवश्यकता

2006-2007 के लिए राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों द्वारा दिए गए योगदान पर आंकड़े मौजूद नहीं हैं, लेकिन केन्द्र सरकार द्वारा जारी बजट 1520 करोड़ रु. का था जिसका अर्थ हुआ कि प्रति लाभार्थी प्रतिदिन 71 पैसे का अनुदान आता है जो कि एक रुपए से कम है।<sup>13</sup> इसके अलावा सरकारी नियमों के मुताबिक प्रत्येक आंगनवाड़ी केन्द्र को कुल सौ लाभार्थी की बाध्यता है, जिनमें 80 बच्चे और 20 गर्भवती महिलाएं होनी चाहिए। गणना करने पर जो स्थिति आती है, वह निम्न है<sup>14</sup> -

- परिचालनगत केन्द्रों की संख्या - 8.4 लाख
  - जिन लाभार्थियों को सेवा दी जानी है - 8.4 लाख × 100 = 8.4 करोड़<sup>15</sup>
  - जितने दिनों तक एसएनपी दी जानी है - 300 दिन
  - एसएनपी के लिए भारत सरकार द्वारा न्यूनतम आवश्यक आवंटन - 8.4 × 300 = 2520 करोड़ रुपये
  - 10.4 लाख आंगनवाड़ी केन्द्रों के लिए आवश्यक आवंटन - 3150 करोड़ रुपये
  - कोर्ट के आदेश के मुताबिक 14 लाख आंगनवाड़ी केन्द्रों के लिए आवश्यक आवंटन - 4200 करोड़ रुपए।
- इसके अलावा प्रत्येक राज्य सरकार को केन्द्र सरकार से इतना पैसा लेने के लिए बराबर राशि खर्च करनी पड़ेगी (राज्यवार विवरण के लिए देखें अनुलग्न 4)

इससे पहले के खंडों में हमने लाभार्थियों की मौजूदा संख्या के संबंध में अनुदान के आवंटन और व्यय पर निगाह डाली है। जरूरत इस बात की भी है कि 6 साल से नीचे के हर बच्चे को इसके अंतर्गत लाने के लिए आईसीडीएस सेवाओं पर आने वाले खर्च का आकलन किया जाए। राज्य सरकारें और केन्द्र शासित प्रदेश फिलहाल जितना पैसा आवंटित कर रहे हैं, वह अपर्याप्त है। यदि एसएनपी के समूचे कोष को अकेले 6 साल तक के बच्चों तक सीमित कर दिया जाए तब भी नियम के मुताबिक यह 71 फीसदी कम पड़ जाएगा। यदि अन्य तीन श्रेणियों

13 यहाँ पर 7.05 करोड़ लाभार्थियों के आधार पर प्रतिदिन प्रतिव्यक्ति आवंटन का ब्यौरा दिया गया है। बच्चों और महिलाओं को मिला कर लाभार्थियों की इतनी संख्या दिनांक 31 मार्च 2007 को दर्ज की गई थी।

14 सर्वोच्च न्यायालय ने अक्टूबर 2004 के जारी अध्यादेश में कहा था कि "सभी राज्यों सरकारों/संघशासित प्रदेशों को आईसीडीएस के लिए अनुदान प्रति बच्चा प्रतिदिन एक रुपए आवंटन के हिसाब से दिया जाएगा।" (7 अक्टूबर 2004)।

15 यदि सभी बच्चों, गर्भवती महिलाएं, स्तनपान करती माताओं और युवतियों को सूचीबद्ध करने के लिए आईसीडीएस का सार्विकीकरण किया जाएगा तो प्रति आंगनवाड़ी 100 लोगों की शर्त एक न्यून आकलन होगा और एसएनपी के लिए आवश्यक अनुदान अधिक होंगे।

में योग्य लाभार्थियों जैसे गर्भवती महिलाओं, स्तनपान करानेवाली माताओं और किशोरियों के लिए भी जगह बनाई जाए, तब अनुदानों की जो कमी हमें दिखाई देगी वह कई गुना होगी।

### तालिका-1.8: 0-6 वर्ष की जनसंख्या के संदर्भ में एसएनपी अनुदान की कमी

	2001 की जनगणना के मुताबिक 0-6 वर्ष की जनसंख्या (संख्या करोड़ों में)	0-6 वर्ष की जनसंख्या को आवंटन करने के लिए आवश्यक राशि (करोड़ रुपये में)	2005-06 में आवंटित की गई राशि (करोड़ रुपये में) (केन्द्र और राज्य)	फीसद कमी
कुल	16.38	9829.17	2818.63	71.3

### 1.7 एसएनपी में ठेकेदारों पर प्रतिबंध

सुप्रीम कोर्ट ने 7 अक्टूबर 2004 को आदेश दिया था “आंगनवाड़ियों में पोषाहार की आपूर्ति के लिए ठेकेदारों का इस्तेमाल नहीं किया जाएगा और आईसीडीएस के कोष के खर्च में ग्रामीण समुदायों, स्वयंसहायता समूहों व महिला मंडलों को प्राथमिकता दी जाएगी जो अनाज खरीदेंगे और खाना बनाएंगे।”

पूरक पोषाहार की आपूर्ति के मामले में हर राज्य में अपनाई जानेवाली प्रणाली अलग है। विस्तृत रूप से इसके लिए तीन स्रोत होते हैं- 1. ठेकेदार/निर्माता/थोक व्यापारी, जिन्हें ठेके दिए जाते हैं। 2. स्वयंसहायता समूह अथवा स्थानीय स्तर पर बनाई गई समितियों एडब्ल्यूसी स्तर के माध्यम से खरीद 3. सहकारी समितियां या सरकारी उपक्रम, जैसे-नागरिक आपूर्ति निगम इत्यादि। महाराष्ट्र, सिक्किम और उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों ने कहा है कि वे इस प्रणाली से ठेकेदारों को बाहर करने का काम कर रहे हैं। जिन 25 राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों के लिए आंकड़े उपलब्ध हैं उनमें चंडीगढ़, दमन और दीव, मध्य प्रदेश, मिजोरम, उड़ीसा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड अब भी सुप्रीम कोर्ट के आदेश का उल्लंघन करते हुए एसएनपी की आपूर्ति के लिए निजी ठेकेदारों का इस्तेमाल कर रहे हैं।

### तालिका-1.9: एसएनपी की खरीद, संग्रहण और वितरण की प्रणाली

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	ठेकेदार/निर्माता/ थोकविक्रेता	एसएचजी/स्थानीय खरीद	सहकारी समितियां/सरकारी उपक्रम/विपणन संघ
आंध्र प्रदेश		✓	✓ (159 परियोजनाओं में)
असम		✓	
बिहार		✓	
चंडीगढ़	✓		
छत्तीसगढ़		✓ 1 अप्रैल 2007 से लागू	
दमन और दीव	✓		
दिल्ली		✓	
गोवा			✓

भोजन का अधिकार

गुजरात			✓
हरियाणा		✓ 31 दिसम्बर 2006 से लागू	
झारखंड		✓	
लक्षद्वीप			✓
मध्य प्रदेश	✓ मौजूदा निविदा की अवधि समाप्त होने के बाद टेकेदारों का प्रयोग न करने का निर्देश	✓	✓
महाराष्ट्र		✓	✓
मणिपुर		✓ 29 दिसम्बर 2006 से लागू	
मेघालय		✓ जिला स्तरीय समितियां	
मिजोरम	✓		
उड़ीसा	✓	✓	
पंजाब		✓	✓
राजस्थान	✓	✓	
सिक्किम			✓
तमिलनाडु	✓ 35 फीसद		✓
उत्तर प्रदेश	✓	✓ 20 ब्लॉकों में, चरणब) तरीके से विस्तार करना है	
उत्तराखंड	✓		✓ डब्ल्यूएफपी
पश्चिम बंगाल	✓	✓	✓

### 1.8 अनुसूचित जाति/जनजाति बस्तियों की कवरेज

सुप्रीम कोर्ट ने 7 अक्टूबर 2004 के आदेश में कहा था, “सभी अनुसूचित जाति/जनजाति बस्तियों में जल्द से जल्द आंगनवाड़ी होनी चाहिए। इसके अलावा, जब तक अनुसूचित जाति/जनजाति की आबादी को पूरी तरह कवर नहीं कर दिया जाता, तब तक सभी नयी आंगनवाड़ी उच्च एसएसी/एसटी आबादी वाले इलाकों में खोले जाएं।” आईसीडीएस के दिशानिर्देशों में कहा गया है कि ग्रामीण क्षेत्रों में परियोजनाओं के लिए चुनाव करते वक्त अनुसूचित जाति/जनजाति आबादी वाले इलाकों में नये एडब्ल्यूसी खोलने में प्राथमिकता दी जाए। इसके अलावा सुप्रीम कोर्ट

के आदेश के बाद भारत सरकार ने सभी राज्य सरकारों को पत्र भेजकर इन आदेशों को मानने का निर्देश दिया है (पत्र संख्या 4-2/2005 सीडीआई दिनांक 4 जुलाई 2005; डीओ नंबर 4-2/2005-सीडी-1 दिनांक 7 फरवरी 2005; नंबर 14-1/2004-सीडी-1 (वीओएल II) दिनांक 10 जनवरी 2007)। हालांकि इसका पता लगाने की कोई जांच की प्रणाली नहीं है क्या जिसमें जाति के आधार पर आंकड़ों से छेड़छाड़ की जा रही है।

13 दिसम्बर 2006 के आदेश के मुताबिक “केन्द्र सरकार प्राथमिकता के आधार पर आंगनवाड़ी केन्द्रों के लिए एससी/एसटी बस्तियों की पहचान करेगी।” इस आदेश में आगे कहा गया था, “सभी राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिवों को निर्देश दिए जाते हैं कि वे सभी बस्तियों का विवरण, जिनमें अधिसंख्य एससी/एसटी परिवार हों, उनके साथ हलफनामा दाखिल करें, जिसमें इन बस्तियों में आंगनवाड़ी केन्द्रों की उपलब्धता तथा अगले दो साल में उनका परिचालन सुनिश्चित करने की कार्ययोजना मौजूद हो।”

कुछ ही राज्य सरकारों ने इन तमाम सूचनाओं के साथ हलफनामे दायर किए।

तालिका-1.11: अनुसूचित जाति/जनजाति बस्तियों की कवरेज

राज्य	अनुसूचित जाति/जनजाति बस्तियों की संख्या	एडब्ल्यूसी के साथ संख्या	एडब्ल्यूसी के बिना संख्या
बिहार	25522	22289	3233
उत्तर प्रदेश	31808	28482	3326
तमिलनाडु	9760	8817	943
पश्चिम बंगाल	13993	9367	4626
मध्य प्रदेश	17153	12985	4168
गुजरात		10026	
गोवा		251	
असम		8818	
उड़ीसा		4167 (9 जिलों में)	

उपर्युक्त तालिका से ऐसा लगता है कि जिन राज्यों के लिए आंकड़े उपलब्ध हैं, वहां अधिकतम एससी/एसटी बस्तियों को आईसीडीएस योजना के तहत कवर कर लिया गया है। हालांकि यह आंकड़े अपर्याप्त हैं और भविष्य में सरकारों को खुद इस संदर्भ में आंकड़े इकट्ठा करने चाहिए, जिससे पता चले कि सभी लाभार्थियों में एससी/एसटी की संख्या कितनी है। एक छोटा शोध भी इस बात पर होना चाहिए कि एससी/एसटी बस्तियों में कितने केन्द्र मौजूद हैं। हैंड पंपों के मामलों में तो अनुभव यह कहता है कि भले ही सरकारी कागजों में इन्हें एससी/एसटी बस्तियों में लगा हुआ दिखाया जाता है, लेकिन वास्तव में ये ऊंची जातियों की बस्तियों में ही पाए जाते हैं।

### 1.8.1 लड़कियों की कवरेज

इसी तरीके से एसएनपी के लाभार्थियों के लिंग के आधार पर आंकड़े भी संग्रहित किए जाने चाहिए। फिलहाल ये आंकड़े स्कूल से पूर्व (प्री-स्कूल) के लाभार्थियों के मामले में मौजूद हैं जो दिखाते हैं कि इनमें 49 फीसदी लड़कियां हैं (विवरण के लिए देखें अनुलग्नक 6)

## 1.9 अनुपालन का सार

नीचे दी गई तालिका आईसीडीएस पर सुप्रीम कोर्ट के कुछ महत्वपूर्ण आदेशों के बरक्स अनुपालन की स्थिति को संक्षेप में बताती है। सुप्रीम कोर्ट द्वारा 28 नवम्बर 2001, 29 अप्रैल 2004, 7 अक्टूबर 2004 और 13 दिसम्बर 2006 को दिए गए फैसलों को शामिल किया गया है।

**तालिका-1.12: अनुपालन की स्थिति**

हर बस्ती में एक वितरण केन्द्र होना चाहिए (नवम्बर 2001); एडब्ल्यूसी की संख्या 14 लाख की जाए (अक्टूबर 2004 और दिसम्बर 2006)	वर्तमान में 10.4 लाख एडब्ल्यूसी मंजूर किए गए। अतिरिक्त 3.5 लाख केन्द्रों को दिसम्बर 2008 तक मंजूर और चालू कर दिए जाने चाहिए।
सभी एडब्ल्यूसी को तत्काल काम शुरू कर देना चाहिए (अप्रैल 2004) 14 लाख एडब्ल्यूसी को दिसम्बर 2008 तक शुरू की जानी चाहिए (दिसम्बर 2006)	फिलहाल अधिकतर मंजूर आंगनवाड़ियों को चालू कर दिया गया है। 14 लाख केन्द्रों को दिसम्बर 2008 तक चालू करने के लिए कोर्ट द्वारा तय समय-सीमा के भीतर अतिरिक्त 3.5 लाख केन्द्रों को मंजूरी दी जानी होगी तथा इनके परिचालन की प्रक्रिया को तेज करना होगा।
सभी एससी/एसटी बस्तियों में एडब्ल्यूसी हो (अक्टूबर 2004); एससी/एसटी बस्तियों को प्राथमिकता दी जाए (दिसम्बर 2006)	अधिकतर राज्यों में एससी/एसटी बस्तियों का सर्वेक्षण अब भी बाकी है। फील्ड रिपोर्टों के मुताबिक अधिकतर एससी/एसटी बस्तियों में एडब्ल्यूसी नहीं है।
प्रत्येक शिशु, गर्भवती व स्तनपान करवानेवाली माता तथा किशोरी को कवर किया जाए (नवम्बर 2001, दिसम्बर 2006)	फिलहाल 6 साल के एक तिहाई बच्चे, एक चौथाई गर्भवती व स्तनपान करवानेवाली माताएं और सिर्फ 2.3 फीसदी किशोरियों को ही एएनपी में कवर किया जा रहा है।
सभी राज्य सरकारें/केन्द्र शासित प्रदेश आईसीडीएस के लिए एक रुपया प्रति शिशु प्रतिदिन आवंटित किया जाना चाहिए 100 लाभार्थी प्रति एडब्ल्यूसी और 300 दिवस प्रति वर्ष के मानक पर अनुदान आवंटित करें (अक्टूबर 2004)। बाद में इस आवंटन को 6 साल तक के बच्चों के लिए बढ़ा कर 2 रुपया प्रतिदिन कर दिया जाए। दिसम्बर 2006 का आदेश यह भी कहता है कि आवंटित राशि को खर्च किया जाना चाहिए।	इस मानक के मुताबिक करीब 1200 करोड़ रुपये की कमी दिखाई दे रही है। हर बच्चे को कवर करने पर यह कमी कई बार बढ़ जाती है। इसके अलावा 2005-2006 में 76 फीसदी अनुदान का इस्तेमाल हुआ है। और एक दिन में एक लाभार्थी पर 1.27 रुपया खर्च किया गया है, जो 2 रुपये के मुकाबले काफी कम है।
आईसीडीएस सेवाएं सिर्फ बीपीएल परिवारों तक सीमित न हों (अक्टूबर 2004)	सभी राज्य सरकारों को महिला और बाल विकास मंत्रालय द्वारा निर्देशात्मक पत्र भेजा गया (29 नवम्बर 2005) तथा 7 मार्च 2006 को भेजे एक अन्य पत्र में इस बात को दोहराया गया।
जारी आईसीडीएस के लिए रिक्त पदों को भरा जाए (अक्टूबर 2004)	30 सितम्बर 2006 तक 8048 सीडीपीओ पदों में सिर्फ 5406 भरे गए थे, यानी 27.3 फीसदी पद खाली थे। निरीक्षकों के कुल 41739 पदों में 25085 पद भरे गए यानी 39.9 फीसदी पद खाली हैं, आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं के कुल 946060 रिक्त पदों में 769582 पद भरे गए। यानी अब भी 18.6 फीसदी पद खाली हैं।*



आईसीडीएस के तहत झुग्गी बस्तियों को कवर किया जाए (अक्टूबर 2004)	फिलहाल 6 साल के एक तिहाई बच्चे, एक चौथाई गर्भवती व स्तनपान करवानेवाली माताएं और सिर्फ 2.3 फीसदी किशोरियों को ही एसएनपी में कवर किया जा रहा है।
एसएनपी की आपूर्ति के लिए ठेकेदारों का इस्तेमाल नहीं किया जाए (अक्टूबर 2004)	अधिकतर राज्यों में अब भी खुले या छिपे तौर पर ठेकेदारों का इस्तेमाल किया जा रहा है।

\* 30 सितंबर, 2006 को आईसीडीएस परियोजनाओं के प्रदर्शन का तुलनात्मक वक्तव्य, एमओडबल्यूसीडी, भारत सरकार

## 1.10 आईसीडीएस की गुणवत्ता

उपर्युक्त खंडों के मुकाबले आईसीडीएस में दी जाने वाली सेवाओं की गुणवत्ता पर भी ध्यान देने की आवश्यकता है। आईसीडीएस के तहत कवरेज का विस्तार करना ही पर्याप्त नहीं है, बल्कि सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार भी जरूरी है। असल उद्देश्य समता और गुणवत्ता के साथ सार्विकीकरण है। अलग-अलग राज्यों में और कभी कभार तो एक ही राज्य की आंगनवाड़ियों में भी आईसीडीएस का अलग स्तर होता है।

### 1.10.1 भौतिक ढांचा

ये देखा गया है कि आंगनवाड़ी केन्द्रों का भौतिक ढांचा बहुत खराब होता है, जैसे उसके भवन, शौचालय, पेयजल सुविधाएं, चिकित्सा किट, प्री-स्कूल शैक्षणिक सामग्री इत्यादि। उदाहरण के लिए एनसीईईआर द्वारा किए गए आईसीडीएस के एक तीव्र सुविधा सर्वेक्षण के मुताबिक देश के 40 फीसदी से ज्यादा आंगनवाड़ी केन्द्र न तो आईसीडीएस भवनों में और न ही किराए के भवनों में होते हैं। सिर्फ एक तिहाई आंगनवाड़ी ही आईसीडीएस भवनों में हैं और अन्य एक चौथाई किराए के भवनों में। 46 फीसदी से ज्यादा आंगनवाड़ी पक्के मकानों में हैं, 21 फीसदी आधे पक्के मकानों में, 15 फीसदी कच्चे मकानों में और 9 फीसदी आंगनवाड़ी केन्द्र खुले आकाश के नीचे चल रहे हैं।<sup>16</sup> सर्वेक्षण कहता है कि 45 फीसदी केन्द्रों में शौचालय की सुविधा नहीं है और सिर्फ 39 फीसदी में हैंडपंप मौजूद हैं।

### 1.10.2 तीन साल से नीचे के बच्चों तक पहुंच<sup>17</sup>

आईसीडीएस तीन साल के नीचे के बच्चों को संबोधित करने में असफल रहा है, जबकि यही वह उम्र है जब कुपोषण का खतरा सबसे ज्यादा होता है। यदि आईसीडीएस को बच्चों के कुपोषण को गंभीरता से संबोधित करना है तो उसे तीन साल से कम के बच्चों में इसके प्रबंधन पर जोर देना होगा। इस आयु वर्ग में पूरक पोषाहार सिर्फ खाद्यान्न नहीं होना चाहिए, जैसा कि समचे देश में है, जबकि स्थानीय स्तर पर हमारे यहां तमाम पोषक फसलें पैदा होती हैं।

इसका अर्थ यह हुआ कि एडब्ल्यूसी की अधिकतर गतिविधियों को परिवारों पर केंद्रित होना चाहिए। आंगनवाड़ी कार्यकर्ता का प्रशिक्षण ऐसा होना चाहिए कि वह नियमित तौर पर परिवारों में जा सके। ये दौर गर्भवती महिलाओं, बच्चों आदि के परिवारों में होने चाहिए। इनका समय भी महत्वपूर्ण होता है, जैसे गर्भावस्था के आखिरी तीन महीनों में, प्रसव के दिन, जन्म के बाद पहले महीने, 6 से 9 महीनों के बीच और 9 से 12 महीनों के बीच। परिवारों में इन दौरों के वक्त कोशिश करनी चाहिए कि बच्चों के पोषण और देखभाल से जुड़ी शिक्षा व जागरूकता देकर परिवारों को क्षमतावान बनाया जाए। इस तरह का सहयोग देने के लिए हर आंगनवाड़ी केन्द्र में

16 एनसीईईआर द्वारा किया गया आंगनवाड़ी केन्द्रों के इंफ्रास्ट्रक्चर के रैपिड फेसिलिटी सर्वेक्षण के परिणामों को <http://wcd.nic.in> पर देख सकते हैं।

17 “प्रोमिसिस टु कीप : आईसीडीएस एट क्रॉसरोड्स”, हर्ष मंदर से संदर्भ लिया गया।

दो कार्यकर्ता होने चाहिए। एक कार्यकर्ता बच्चे पर अपना ध्यान केंद्रित करे, जबकि दूसरा 3 से 6 साल के बीच प्री-स्कूल शिक्षा और सेवाओं पर ध्यान लगाए।

### 1.10.3 प्री-स्कूल

सुप्रीम कोर्ट ने 13 दिसम्बर 2006 के अपने आदेश में कहा था कि आईसीडीएस की सभी सेवाओं का सार्विकीकरण कर दिया जाना चाहिए। इसके तहत 3 से 6 तक के बच्चों के लिए प्री-स्कूल भी शामिल है। आईसीडीएस की 30 सितम्बर 2006 को मंत्रालय द्वारा जारी स्टेटस रिपोर्ट के मुताबिक प्री-स्कूल में आंगनवाड़ियों पर पंजीकरण औसतन 36.4 बच्चे प्रति केन्द्र है। यह मोटे तौर पर एडब्ल्यूसी के तहत आनेवाले योग्य बच्चों का करीब आधा है, चूंकि 6 साल से नीचे हर आंगनवाड़ी करीब 150 बच्चों को कवर करती है और माना जा सकता है कि 3 से 6 के बीच करीब 75 बच्चे होंगे। जिन केन्द्रों में प्री-स्कूल की उपलब्धता का प्रावधान है, अध्ययन दिखाते हैं कि वहां पर भी जमीनी सच्चाई कुछ और है। मसलन, फोकस की रिपोर्ट कहती है कि “जिन आंगनवाड़ियों में शिशु शिक्षण उपलब्ध कराया जाता है, वह बहुत सीमित है। तमिलनाडु और हिमाचल प्रदेश ही सिर्फ ऐसे राज्य हैं, जहां आईसीडीएस में शैक्षणिक तत्व की भागीदारी पर्याप्त है। तमिलनाडु की 86 फीसदी माताओं और हिमाचल में 74 फीसदी माताओं ने कहा कि आंगनवाड़ियों में शिक्षा दी जा रही है। हालांकि कुल मिलाकर यह अनुपात महज 47 फीसदी था।” यहां पर भी 2 आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की मौजूदगी निर्णायक हो जाती है, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि तीन साल तक और तीन से 6 साल तक के दो आयु वर्गों में अनिवार्य सेवाएं दी जा रही हैं।

### 1.10.4 प्रशिक्षण

एनसीईआर द्वारा आईसीडीएस के राष्ट्रव्यापी मूल्यांकन में दिखाया गया है कि भले ही 84 फीसदी कर्मचारियों को प्रशिक्षण मिला है, लेकिन यह सेवा से पहले का प्रशिक्षण है। सेवा में रहते हुए प्रशिक्षण की उपेक्षा की जाती है। आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को जो मौजूदा प्रशिक्षण दिया जा रहा है, उसे दी गई जिम्मेदारियों के मुकाबले काफी कम है।

#### एनआईपीसीडी, महिला और बाल विकास मंत्रालय द्वारा आईसीडीएस का मूल्यांकन

ग्रामीण और आदिवासी इलाकों में मृत्यु दर व पलायन को रोकने के लिए स्वच्छता सुविधाओं की उपलब्धता बहुत निर्णायक है। अध्ययन बताता है कि सिर्फ 31 फीसदी परिवारों के यहां शौचालय हैं। सिर्फ 30 फीसदी गांवों में जलनिकासी की सुविधा है। जबकि 27 फीसदी गांव ऐसे हैं जिन्हें नियमित आईसीडीएस परियोजनाओं के लिए विश्वबैंक से सहयोग मिला है। ऐसे 10 गांवों में सिर्फ 4 में ही यह सुविधा है। करीब 41 फीसदी आंगनवाड़ियों में शौचालय हैं, इनमें से 17 फीसदी की हालत बहुत खराब पाई गई है।

कक्षा 1 से 5 तक के स्कूलों में 10 में से 9 गांव आते हैं, माध्यमिक विद्यालय सिर्फ 61 फीसदी गांवों में हैं। जबकि हाईस्कूल सिर्फ 39 फीसदी क्षेत्रों में हैं।

करीब 97 फीसदी आंगनवाड़ी केन्द्र शहरों में, 93 फीसदी गांवों में और 74 फीसदी आदिवासी इलाकों में हैं- ये सभी सड़कों से जुड़े हैं। आंगनवाड़ी केन्द्रों में 29 फीसदी में प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र तथा 43 फीसदी में उपकेन्द्र मौजूद हैं। यानी स्वास्थ्य सेवाओं तक पहुंच सीमित है। आंकड़े दिखाते हैं कि ग्रामीण परियोजना वाले 89, 94 शहरी और 68 फीसदी आदिवासी क्षेत्रों में टेलीफोन की सुविधाएं हैं। 72 फीसदी आंगनवाड़ी क्षेत्रों में एलपीजी के कनेक्शन उपलब्ध हैं।

अधिकतर आंगनवाड़ी केन्द्रों में जल के प्रमुख स्रोत हैंडपंप और नल हैं। आईसीडीएस कार्यक्रम इस लिहाज से आंगनवाड़ी में आनेवाले बच्चों के लिए स्वच्छ पेयजल उपलब्ध करवाने में कामयाब रहा है।

यह जानना सुखद है कि अधिकतर आंगनवाड़ी केन्द्र पक्के मकानों में हैं, हालांकि शहरी इलाकों में आंगनवाड़ी केन्द्रों में जगह की दिक्कत है। इन केन्द्रों में पर्याप्त बाहरी जगह सिर्फ 44 फीसदी, अंदर की जगह 36 फीसदी और अलग से जगह 39 फीसदी में है। इनके मुकाबले ग्रामीण और आदिवासी इलाकों में हालात बेहतर हैं। कुल मिलाकर करीब 49 फीसदी आंगनवाड़ी केन्द्रों में बाहरी और भीतरी गतिविधियों के लिए पर्याप्त जगह है। जबकि भंडारण करीब आधे केन्द्रों में नहीं है। करीब आधे ग्रामीण और आदिवासी केन्द्रों में 40 फीसदी में खाना पकाने की अलग से जगह है।

60.3 फीसदी केन्द्र बच्चों के पहुंचने की लिहाज से आसान हैं क्योंकि घर के बुजुर्ग उन्हें यहां तक ले आते हैं। आंगनवाड़ी सहायकों का काम नए असहाय बच्चों को आंगनवाड़ी केन्द्रों तक लाना है।

97 फीसदी आंगनवाड़ी में वजन नापने वाली मशीनें हैं। इन सभी को विश्व बैंक का सहयोग मिला हुआ है। इसके बाद 95.5 फीसदी एनजीओ द्वारा चलाए जाते हैं और 85 फीसदी नियमित आईसीडीएस परियोजना के तहत आते हैं। इनमें से 89 फीसदी काम करने की स्थिति में हैं।

44 फीसदी केन्द्रों में चिकित्सीय किट की कमी चिंता का विषय है। खाना पकाने और परोसने के लिए बर्तनों की पर्याप्त संख्या पोषणहार कार्यक्रमों की कामयाबी के लिए जरूरी है। अध्ययन के परिणाम बताते हैं कि 61.8 फीसदी ग्रामीण, 49.2 फीसदी शहरी और 65.9 फीसदी आदिवासी परियोजनाओं में खाना पकाने के बर्तन उपलब्ध हैं।

### **कर्मचारियों की प्रोफाइल**

सर्वेक्षित परियोजनाओं में 15 फीसदी बाल विकास परियोजना अधिकारी, 48 फीसदी सहायक बाल विकास परियोजना अधिकारी और 18 फीसदी निरीक्षकों के पद रिक्त हैं, हालांकि कार्यकर्ताओं और सहायकों की नियुक्ति के लिहाज से स्थिति बेहतर है। प्रशिक्षण की स्थिति भी संतोषजनक है। अरुणाचल प्रदेश इकलौता राज्य है जहां आधे सीडीपीओ अप्रशिक्षित हैं। अन्य राज्यों में स्थिति संतोषजनक है।

### **आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं का चुनाव**

यह पाया गया कि करीब 80 फीसदी आंगनवाड़ी कार्यकर्ता एक ही गांव या स्थान के हैं, हालांकि विश्व बैंक द्वारा समर्थित, एनजीओ संचालित और नियमित आईसीडीएस परियोजनाओं के बीच इस पहलू पर कुछ अंतर है।

करीब 66 फीसदी कार्यकर्ता 35 साल या उससे ऊपर के हैं। नियमित तथा विश्वबैंक समर्थित योजनाओं में 35 से 45 वर्ष के बीच कार्यकर्ताओं की संख्या बराबर है जबकि 30 फीसदी की आयु 25 से 35 वर्ष के बीच है।

करीब 62 फीसदी कार्यकर्ताओं का 10 साल से ज्यादा का अनुभव है और 28 फीसदी के पास पांच साल से ज्यादा का अनुभव है। कार्यकर्ताओं में 43.2 फीसदी मिडिल पास, 23 फीसदी हायर सेकेंडरी और 10 फीसदी स्नातक हैं। निरक्षर कार्यकर्ता मुश्किल से 1 फीसदी होंगे।

### **निरीक्षक**

यह पाया गया कि उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों में निरीक्षक की नियुक्ति के लिए या तो आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को पदोन्नति दी जाती है अथवा सरकारी विभागों में से अनुबंध पर उन्हें रखा जाता है। ये परियोजनाएं विश्व बैंक द्वारा सहयोग प्राप्त हैं। भारत के 25 राज्यों में निरीक्षकों को पदोन्नत कर सीडीपीओ/एसीडीपीओ बनाया गया है। 21 राज्यों में इन सीटों पर आरक्षण है जबकि 7 राज्यों में ऐसी कोई रीति नहीं, अधिकतर निरीक्षक 35 साल के ऊपर स्नातक या परास्नातक हैं जिन्हें 10 साल का अनुभव है। यह आईसीडीएस के लिए एक सकारात्मक संकेत है।

### **बाल विकास परियोजना अधिकारी ( सीडीपीओ )**

आंकड़े बताते हैं कि 21 राज्यों में सीडीपीओ के स्वतंत्र काडर हैं। जबकि 10 राज्यों में संयुक्त काडर हैं जिनमें पदोन्नति, अनुबंध और प्राविधिक तीनों शामिल हैं। 25 राज्यों ने निरीक्षकों की पदोन्नति की रीति अपनाई है, जबकि आरक्षण के संदर्भ में नियुक्ति की प्रक्रिया राज्य सरकार द्वारा जारी दिशा निर्देशों के आधार पर की जाती है।

योजना के दिशानिर्देशों के मुताबिक सीडीपीओ के पद पर महिलाओं को प्राथमिकता दी जानी चाहिए लेकिन यह पाया गया कि करीब एक तिहाई, यानी 32.7 फीसदी सीडीपीओ पुरुष हैं।

अधतर सीडीपीओ (48.3 फीसदी) 45 से 55 साल के बीच के हैं, 33 फीसदी 35 से 45 साल के बीच के हैं। 57 सीडीपीओ परास्नातक हैं जबकि 6 फीसदी स्नातक नहीं हैं। करीब 31 फीसदी सीडीपीओ के पास तीन साल से कम का अनुभव है जो बताता है कि इस श्रेणी में कुछ राज्यों में स्थानांतरण काफी तेजी से होता है।

### लाभार्थियों की प्रोफाइल

पिछले 15 साल में विभिन्न सेवाओं पर खर्च तीन गुना से ज्यादा बढ़ा है (1990-91 के दौरान 144 करोड़ से 2004-05 के दौरान 452.36 करोड़ रुपए) विभिन्न सेवाओं के तहत लाभार्थियों की संख्या समान है - हर श्रेणी के लाभार्थियों की संख्या संदर्भ अवधि में तीन गुना बढ़ी है।

### नमूना परिवारों में लक्षित आबादी

आंकड़े दिखाते हैं कि कवर किए गए परिवारों में 0.83 फीसदी बच्चे विकलांग हैं, 55.56 बच्चों को आईसीडीएस कार्यक्रम के लाभ मिल रहे हैं।

अधिकतर लाभार्थी पिछड़ी जातियों से थे (29.6 फीसदी)। इसके बाद 26.3 फीसदी के साथ अनुसूचित जाति दूसरे स्थान पर थी। अन्य जातियों तथा अनुसूचित जनजाति के प्रतिनिधित्व के बीच अंतर बेहद कम था (क्रमशः 21.4 और 20.4 फीसदी)।

यह पाया गया कि 55 फीसदी लाभार्थी भूमिहीन थे जबकि अन्य 28 फीसदी लाभार्थियों के पास एक हेक्टेयर से कम जमीन थी। सिर्फ 8 फीसदी ऐसे थे जिनके पास इससे ज्यादा जमीन थी। 4 हेक्टेयर से ज्यादा जमीन के मालिक पहाड़ी, रेतीली या आदिवासी धरती के निवासी थे।

लाभार्थियों के 10 परिवारों में से 6 एकल थे जबकि संयुक्त परिवार एक तिहाई थे। शहरी इलाकों में 62 फीसदी परिवार एकल हैं, गांवों में ये 59 फीसदी हैं जबकि आदिवासी इलाकों में 59.8 फीसदी। नियमित आईसीडीएस परियोजनाओं के भीतर विस्तृत होते परिवारों का रुझान देखा गया (7.03 फीसदी) जबकि अन्य परियोजनाओं में इसमें तीव्र कटौती पाई गई (विश्व बैंक परियोजनाओं में 4.12 फीसदी और एनजीओ चालित परियोजनाओं में 4.80 फीसदी)।

परिवारों के आकार के पांच के राष्ट्रीय मानक को दस (59.7 फीसदी) में से छह परिवारों ने पूरा किया, जिसके बाद 35 परिवारों में छह से दस तक सदस्य थे। 11 या उससे ज्यादा सदस्य वाले परिवारों की संख्या 4 फीसदी थी। आम धारणा है कि शहरी परिवार एकल होते हैं और परिवार के आकार के लिहाज से छोटे होते हैं, लेकिन आंकड़ों से पता चलता है कि शहरी आईसीडीएस परियोजनाओं में भी परिवारों का आकार छह से 10 के बीच है (32.7 फीसदी)।

विश्व बैंक द्वारा समर्थित परियोजनाओं (62.48 फीसदी) में 60 फीसदी से कुछ ज्यादा परिवारों की मासिक आय 2000 रुपये से कम थी, जिसके बाद एनजीओ चालित परियोजनाओं की बारी आती है (51.41 फीसदी) तथा नियमित आईसीडीएस परियोजनाओं की हिस्सेदारी 47 फीसदी है। परिवारों की आय का विश्लेषण उनकी शहरी, ग्रामीण अथवा आदिवासी इलाकों में रहने के हिसाब से की गई। इससे पता चलता है कि करीब 52.8 फीसदी आदिवासी परिवारों की आय 2000 रुपये प्रतिमाह से कम थी जिसके बाद ग्रामीण परिवार (49.5 फीसदी) आते हैं। चालीस फीसदी शहरी परिवार इस आय के दायरे में आते हैं। शहरी परियोजनाओं में से दस में से चार परिवारों की आय 2000 से 4000 रुपये प्रतिमाह थी, जिसके बाद ग्रामीण परिवार 32.1 फीसदी और आदिवासी परिवार 30.4 फीसदी आते हैं।

### नमूना परिवारों का मुख्य पेशा

परिवारों के प्रमुखों में एक चौथाई (25.7 फीसदी) का मुख्य पेशा गैर-कृषि श्रम था, जिनमें अधिकतर शहरी इलाकों में (36.4 फीसदी) थे, ग्रामीण में 24.2 फीसदी और आदिवासी इलाकों में 21.9 फीसदी। आदिवासी परियोजनाओं में एक तिहाई से कुछ ज्यादा (34.3 फीसदी) खेतिहर थे जो ग्रामीण आईसीडीएस परियोजनाओं का 27 फीसदी हैं। शहरी इलाकों के बाहरी हिस्सों में रह कर खेती करने वालों की संख्या महज 3.4 फीसदी थी। स्वरोजगार और कृषि मजदूरों की संख्या तकरीबन बराबर 16 फीसदी थी। स्वरोजगार में लगे लोगों में अधिकतर लुहार, बड़ई, चरवाहे, कुम्हार, मोची, बुनकर, छोटे दुकानदार इत्यादि थे। करीब 12 फीसदी सेवाओं में थे- सरकारी, अर्ध-सरकारी, निजी कंपनियों आदि में।

### आईसीडीएस में समन्वय

परियोजना स्तरीय समन्वय समिति

ग्रामीण और आदिवासी क्षेत्रों के 70 फीसदी से ज्यादा परियोजनाओं में समन्वय समितियां हैं, जबकि शहरी परियोजनाओं में यह दर 83 फीसदी है। एनजीओ द्वारा चलाए जाने वाली परियोजनाओं के मुकाबले नियमित आईसीडीएस और विश्व बैंक समर्थित परियोजनाओं में समन्वय समिति की संख्या कम पाई गई। सीडीपीओ, निरीक्षक और स्वास्थ्य कर्मचारियों ने अपने स्तर पर पर्याप्त समन्वय की बात कही। एनजीओ चालित परियोजनाओं में सीडीपीओ स्तर पर समन्वय पर्याप्त था लेकिन ग्रामीण/फील्ड स्तर पर यह संतोषजनक नहीं था। यही हाल आदिवासी परियोजनाओं में भी है। फील्ड/ग्राम स्तर पर स्वास्थ्य विभाग के साथ समन्वय का अभाव दिखा, खासकर आदिवासी इलाकों में। मोटे तौर पर परियोजना स्तर पर समन्वय ठीक-ठाक था। दो-तिहाई से कुछ ज्यादा सीडीपीओ (68 फीसदी) का विचार था कि समन्वय समिति की बैठकें प्रभावशाली होती हैं, जबकि पांचवां हिस्सा (21 फीसदी) काफी प्रभावशाली मानता है। शोध टीम ने पाया कि करीब 73 फीसदी सीडीपीओ ने आईसीडीएस और स्वास्थ्य कर्मियों के बीच पर्याप्त समन्वय पाया, लेकिन शेष 27 फीसदी ने इसे अपर्याप्त बताया।

स्रोत : आईसीडीएस के तीन दशकों की गतिविधि महिला एवं बाल विकास मंत्रालय भारत सरकार का 2007 से [www.wed.nic.in](http://www.wed.nic.in) में उपलब्ध हैं

### 1.10.5 अलगाव

सामाजिक अलगाव और ढांचागत तरीके से अलग कर दिए जाने वाले समूहों के बारे में सिलसिलेवार अध्ययन बहुत कम हुआ है। सुनी-सुनाई बातों पर आंकड़ें काफी समृद्ध हैं जो आयुक्तों को रिपोर्ट किए गए हैं, जैसे कि दलित बच्चों को आईसीडीएस में मिलने वाले भोजन से इंकार किया जाना या फिर दलित एडब्ल्यूसी अथवा सहयोगियों के माध्यम से चलाए जाने वाले आंगनवाड़ी केन्द्र का सवर्ण परिवारों द्वारा बहिष्कार। इसके अलावा विकलांग बच्चे या पलायन कर आए बच्चे आईसीडीएस कार्यक्रम में कहीं नजर नहीं आते। इनके लिए विशेष प्रावधान की जरूरत है, लेकिन किसी दिशानिर्देश में इनका कोई जिक्र नहीं हुआ। आंगनवाड़ी केन्द्रों द्वारा विकलांगता पर अब तक कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया है।

### 1.11 सिफारिशें

#### क. सार्विकीकरण :

- ◆ भारत सरकार को दिसम्बर 2008 तक कम से कम 14 लाख आंगनवाड़ियों को शुरू कर देना चाहिए और सुप्रीम कोर्ट के समक्ष अतिरिक्त केन्द्र बनाने की योजना पेश करनी चाहिए। इस योजना में सभी ग्रामीण बस्तियों और शहरी झुग्गियों की कवरेज के प्रस्ताव भी होने चाहिए।
- ◆ मांग के आधार पर आंगनवाड़ी स्थापित करने की योजना के लिए एक आसान प्रक्रिया अपनाई जानी चाहिए ताकि मांग आने के तीन महीने के भीतर आंगनवाड़ी को मंजूर और शुरू कर दिया जाए, जो कि सुप्रीम कोर्ट के 13 दिसम्बर 2006 के आदेश के अनुसार है।

#### ख. समता :

- ◆ एससी/एसटी आबादी में एडब्ल्यूसी - सार्विकीकरण को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अधिसंख्य एससी/एसटी आबादी वाले इलाकों में प्राथमिकता के आधार पर आंगनवाड़ी केन्द्र मुहैया कराये जाएं। राज्य सरकारों को जिला कलक्टर के माध्यम से ऐसे इलाकों का सर्वेक्षण कराना होगा, ताकि यहां आंगनवाड़ी केन्द्र सुनिश्चित किए जा सकें।

- ◆ आईसीडीएस में हाशिए पर पड़े बच्चों को समाहित करने के लिए विशेष प्रावधान बनाए जाने होंगे, जिनमें विशेष रूप से सक्षम बच्चे, सड़कों के बच्चे और पलायित परिवारों के बच्चे शामिल हों। मसलन पलायित बच्चों को सबसे पास के आंगनवाड़ी केन्द्र में प्रवेश मिलना चाहिए और इसके लिए स्थाई निवास की आवश्यकता नहीं होनी चाहिए। इसी तरह एक निश्चित आयु वर्ग के बच्चे की उपस्थिति ही आंगनवाड़ी की सभी सेवाओं में उसके प्रवेश के लिए योग्य बनाती है।
- ◆ आईसीडीएस के आंकड़ों को लिंग, एससी, एसटी और अक्षमता के आधार पर विभाजित किया जाना चाहिए। नियमित अंतरालों पर अक्षमता सर्वेक्षण करवाए जाने चाहिए, ताकि इन बच्चों को आईसीडीएस में शामिल करने के तरीके निकाले जा सकें। शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के लिए अलग से निकालने होंगे।
- ◆ गंभीर कुपोषण - पीएचसी स्तर पर श्रेणी 3 या 4 के कुपोषण से पीड़ित बच्चों के लिए पुनर्वास सुविधाएं उपलब्ध कराई जानी चाहिए। उनकी माताओं के लिए भी ये सुविधाएं होनी चाहिए। ऐसे बच्चों की पहचान की जिम्मेदारी और उन्हें पुनर्वास तक ले जाने का काम आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं का है। पुनर्वास की अवधि के दौरान इन बच्चों के परिवारों को सहयोग देने के लिए वित्तीय प्रावधान किए जाने होंगे। इसके अलावा पूरक पोषाहार कार्यक्रम के तहत इन बच्चों को अधिक राशि दी जानी चाहिए। गंभीर कुपोषण व भूख से होने वाली मौतों को रोकने की संयुक्त जिम्मेदारी आईसीडीएस और स्वास्थ्य विभाग की है।

#### ग. पूरक पोषाहार कार्यक्रम :

- ◆ आईसीडीएस कार्यक्रम के लिए पर्याप्त बजटीय आवंटन 6 साल से नीचे हरेक बच्चे, हर गर्भवती महिला, हर स्तनपान करानेवाली माता और किशोरी को एसएनपी दिया जा सके।
- ◆ लागत के मानक - एसएनपी के लिए तीन से 6 साल के आयु वर्ग में 2006-07 की कीमतों के आधार पर हर बच्चे के लिए 3 रु. का प्रावधान होना चाहिए। यह प्राथमिक स्कूलों में मिड-डे-मील के वर्तमान मानक के बराबर है (हर बच्चे पर 2 रुपया और 100 ग्राम अनाज)। इसके लिए हर बच्चे पर 1.50 रुपए की केंद्रीय सहायता की जरूरत होगी। इसे हर दो साल पर मुद्रा स्फीति के हिसाब से बदला जाना चाहिए।
- ◆ तीन से नीचे के बच्चों को राशन घर ले जाने की छूट होनी चाहिए। इसमें पका हुआ या मसला हुआ खाद्य पदार्थ शामिल है।
- ◆ तीन से 6 साल के बच्चों के लिए पका हुआ गर्म भोजन - तीन से 6 साल के बच्चों को आंगनवाड़ी केन्द्र पर रोजाना पका हुआ गर्म खाना दिया जाना होगा। एसएनपी को उम्र के हिसाब से, सांस्कृतिक रूप में उपयुक्त, पोषक और स्थानीय स्तर पर खरीदा हुआ होना चाहिए।

**घ. दूसरा आंगनवाड़ी कार्यकर्ता :** 3 साल से नीचे तक के बच्चों तक आईसीडीएस सेवाएं प्रसारित करने के लिए प्रयास किए जाने होंगे, जिसमें ध्यान रखा जाना होगा कि 3 से 6 साल के समूह पर असर पर पड़े। विशेष तौर पर इसके तहत प्रत्येक आंगनवाड़ी में एक दूसरा कार्यकर्ता नियुक्त किया जाना होगा। उसकी प्राथमिक जिम्मेदारी 3 साल से नीचे के बच्चे और गर्भवती माता का ख्याल रखने की होगी। इसके तहत नवजात को पोषण, पोषाहार परामर्श, नवजात की देखभाल और संब) मसले शामिल हैं।

**च. सूचना का अधिकार :** आईसीडीएस से जुड़ी सूचनाएं सार्वजनिक दायरे में होनी चाहिए। सूचना के अधिकार के प्रावधान को आईसीडीएस के संदर्भ में लागू किया जाना चाहिए। निजी ठेकेदारों और एनजीओ के साथ किसी भी समझौते को सार्वजनिक किया जाना चाहिए तथा जनता के लिए उपयुक्त रूप में उपलब्ध कराया

जाना चाहिए। प्रत्येक आंगनवाड़ी केन्द्र पर पोस्टर लगे होने चाहिए और उसकी दीवारों पर आईसीडीएस के लाभों और सेवाओं की जानकारी होनी चाहिए। ग्राम सभाओं में या स्वास्थ्य और पोषण दिवस में नियमित अंतरालों पर आईसीडीएस का सामाजिक लेखा परीक्षण होना चाहिए।

**नोट :** आईसीडीएस पर आयुक्तों की सिफारिशों के लिए देखें विशेष रिपोर्ट “आईसीडीएस से संबन्धित आदेशों के अनुपालन की स्थिति व कुछ अन्य सिफारिशें”, सुप्रीम कोर्ट के आयुक्तों द्वारा, दिनांक 30 अगस्त 2007

## 2. मिड-डे-मील योजना

### 2.1 परिचय

प्राथमिक शिक्षा को पोषाहार सहयोग पर राष्ट्रीय कार्यक्रम, जिसे आमतौर पर मिडडे मील या दोपहर की भोजन योजना कहा जाता है, उसके तहत सरकारी, सरकार द्वारा सहयोग प्राप्त, स्थानीय इकाइयों और शिक्षा गारंटी योजना व वैकल्पिक और नवाचारी शिक्षा के तहत चलाए जाने वाले स्कूलों में कक्षा 1 से 5 तक के बच्चों को पका हुआ खाना निशुल्क दिया जाता है। यह केन्द्र प्रायोजित योजना है, जिसमें राज्य सरकारें सिर्फ खाना पकाने पर आने वाले खर्च का वहन करती हैं।

मिडडे मील योजना केन्द्र सरकार द्वारा 1995 में शुरू की गई थी। भारत सरकार ने निशुल्क अनाज मुहैया कराया था, जबकि उसे पकाने का खर्च राज्य सरकारों को वहन करना था। हालांकि धीरे-धीरे यह देखा गया कि कई राज्य सरकारों और केन्द्र शासित प्रदेशों ने खाना पकाने की बजाय अनाज वितरित करना शुरू कर दिया। योजना आयोग ने 2003 में राज्य सरकारों से अनुरोध किया कि वे अतिरिक्त केंद्रीय सहायता कानूनतम 15 फीसदी प्रधानमंत्री ग्रामोदय के तहत खाना पकाने के लिए जारी करें। राज्य और केन्द्र शासित प्रदेशों में बजटीय दबावों के चलते यह कार्यक्रम प्रभावित होता रहा। इसके बाद सितंबर 2004 में मिडडे मील योजना को संशोधित किया गया, जिसके तहत कक्षा 1 से 5 तक के बच्चों को 300 केलौरी और 8 से 12 ग्राम प्रोटीन वाला पका हुआ खाना दिया जाना था। संशोधित योजना में निम्न सामग्रियों के लिए केंद्रीय सहायता दी गई -

- हर बच्चे पर प्रतिदिन एक रुपया पकाने की लागत
- परिवहन पर सब्सिडी पहले के 50 रु. कुंटल से बढ़ाकर 100 रु. कुंटल कर दी गई जो विशेष राज्यों के लिए थी, जबकि अन्य राज्यों में यह 75 रुपए कुंटल थी।
- खाद्यान्न की लागत का 2 फीसदी प्रबंधन, पर्यवेक्षण और मूल्यांकन की लागत पर परिवहन सब्सिडी और पकाने में सहयोग।
- सूखा प्रभावित क्षेत्रों में गर्मी की छुट्टियों के दौरान मिडडे मील का प्रावधान।

बाद में यह पाया गया कि यह राशि भी बच्चों को पोषक आहार देने के लिए पर्याप्त नहीं थी, इसलिए जून 2006 में योजना को दोबारा संशोधित कर दिया गया।

भारत सरकार ने भोजन पकाने की लागत के लिए केंद्रीय सहायता की जो राशि बढ़ाई, वह प्रशंसनीय है। यह रिपोर्ट सुप्रीम कोर्ट के निर्देशों के संबंध में योजना की पड़ताल करती है, रिपोर्ट में विश्लेषण प्राथमिक तौर पर वार्षिक कार्ययोजना और बजट में उपलब्ध आंकड़ों पर आधारित हैं जो राज्य सरकारें/केन्द्र शासित प्रदेशों ने भारत सरकार को 2006-07 और 2007-08 के लिए दी थी।

**प्राथमिक शिक्षा में पोषाहार के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम में सहयोग, 2006  
( मिड-डे मील योजना )**

**दिशा निर्देश**

नीचे दी गई तालिका में मिडडे मील के संशोधित मानक दिखाए गए हैं। जिसमें खाने में कैलोरी को 300 से बढ़ाकर 450 कर दिया गया है।

पोषक तत्व	एनपी-एनएसपीई, 2004 के मुताबिक नियम	एनपी-एनएसपीई, 2006 के मुताबिक संशोधित नियम
कैलोरी	300	450
प्रोटीन	8-12	12
माइक्रोन्यूट्रिएंट्स	नहीं दिये गये	आयरन, फोलिक एसिड, विटामिन ए आदि जैसे माइक्रोन्यूट्रिएंट्स की पर्याप्त मात्रा

इसके अलावा केन्द्र सरकार द्वारा एनपी-एनएसपीई 2006 के तहत सहयोग निम्न होगा।

- क. हर बच्चे पर प्रतिदिन निशुल्क खाद्यान्न (गेंहू/चावल) 100 ग्राम करीबी एफसीआई गोदाम से आपूर्ति
- ख. करीबी एफसीआई गोदाम से प्राथमिक स्कूल तक खाद्यान्न ले जाने की वास्तविक लागत की भरपाई, जिसमें निम्न शर्तें शामिल होंगी -
- विशेष श्रेणी के राज्यों अरुणाचल प्रदेश, असम, मेघालय, मिजोरम, मणिपुर, नागालैंड, त्रिपुरा, सिक्किम, जम्मू और कश्मीर, हिमाचल प्रदेश और उत्तराखंड के लिए 100 रु. प्रति कुंटल तथा अन्य राज्यों व केन्द्र शासित प्रदेशों के लिए 75 रु. कुंटल
- खाना पकाने की लागत निम्न दरों पर दी जाएगी -
- क. **पूर्वोत्तर राज्यों के लिए** एक बच्चे के लिए प्रतिदिन 1.80 रु. बशर्ते राज्य सरकार कम से कम 20 पैसे का योगदान दे।
- ख. **अन्य राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों के लिए एक** बच्चे के लिए प्रतिदिन 1.50 रुपया बशर्ते राज्य सरकार/केन्द्र शासित प्रशासन कम से कम 50 पैसे का योगदान दे।
- राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रशासनों को बढ़ी हुई केंद्रीय सहायता प्राप्त करने के लिए उपयुक्त निम्नतम योगदान देना होगा।
- सरकार द्वारा घोषित सूखा प्रभावित क्षेत्रों में गर्मी की छुटियों के दौरान मिडडे मील के लिए सहायता उपलब्ध कराना
  - रसोई सह भंडारघर के निर्माण के लिए अधिकतम 60 हजार रु. प्रति इकाई की सहायता, हालांकि अगले दो तीन साल के लिए इसके लिए एमडीएमएस में किया गया आवंटन अपर्याप्त है। राज्यों को इस उद्देश्य के लिए अन्य विकास कार्यक्रमों के साथ समन्वय बनाना होगा।
  - रसोई के उपकरणों के लिए प्रति स्कूल 5000 रु. की सहायता का प्रावधान, जिसमें राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रदेशों को नीचे दी गई वस्तुओं पर खर्च जरूरत के मुताबिक करने की छूट होगी।
    - ◆ पकाने के उपकरण जैसे स्टोव, चूल्हा इत्यादि



- ◆ अनाज और अन्य सामान रखने के लिए कंटेनर
- ◆ पकाने और परोसने के लिए बर्तन
- राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रदेशों को प्रबंधन, पर्यवेक्षण और मूल्यांकन के लिए निशुल्क खाद्यान्न, परिवहन लागत और पकाने की लागत पर कुल सहायता के 1.8 फीसदी दर पर सहयोग उपलब्ध कराना। अतिरिक्त 0.2 फीसदी राशि का इस्तेमाल केन्द्र सरकार के स्तर पर प्रबंधन, पर्यवेक्षण, मूल्यांकन के लिए किया जाएगा।

## 2.2 कवरेज

सुप्रीम कोर्ट ने 28 नवम्बर 2001 के अपने आदेश में कहा था “राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रदेश मिडडे मील योजना को क्रियान्वित करने के लिए हर सरकारी और सरकार द्वारा सहयोग प्राप्त प्राथमिक स्कूलों में हर बच्चे को पका हुआ मध्याह्न भोजन दें जिसमें न्यूनतम 300 कैलोरी और 8 से 12 ग्राम प्रोटीन हो, जिसे न्यूनतम 200 स्कूल दिवस तक उपलब्ध कराया जाए।” राज्य भले की इस आदेश को लागू करने में तेजी नहीं बरत रहे, लेकिन फिलहाल यह देखा जा रहा है कि सभी राज्यों में प्राथमिक के छात्रों के लिए मिडडे मील एक नीति बन चुकी है। कुछ राज्यों ने इस योजना को विस्तारित कर उच्चतम प्राथमिक विद्यालयों में भी बच्चों को कवर किया है।<sup>18</sup> अपने आदेश को लागू न होते हुए देखकर कोर्ट ने 17 अक्टूबर 2004 को निर्देश दिया कि मिडडे मील योजना के तहत योग्य सभी बच्चों को यह भोजन तत्काल प्रभाव से उपलब्ध कराया जाए जो किसी भी स्थिति में जनवरी 2005 से विलंब न हो।

नीचे दी गई तालिका में सरकारी स्कूलों में पंजीकृत बच्चों की कवरेज को दर्शाया गया है।

**तालिका-2.1: सरकारी स्कूलों में पंजीकृत बच्चों का प्रतिशत ( अनुदान लेने वाले ईजीसी/एआईडी केन्द्रों और निजी स्कूलों सहित ) जो 2006-07 के दौरान मध्याह्न भोजन योजना के लाभार्थी हैं**

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	प्रवेश	एमडीएम लाभार्थी	प्रवेश लेने वाले बच्चों का फीसद जो लाभार्थी हैं
आंध्र प्रदेश*	6700878	6700878	100.0
अरुणाचल प्रदेश*	218905	218905	100.0
चंडीगढ़*	59993	59993	100.0
छत्तीसगढ़*	3104573	3104573	100.0
दिल्ली*	1142020	1142020	100.0
हिमाचल प्रदेश	530016	530016	100.0
जम्मू और कश्मीर	975954	975954	100.0
मणिपुर*	299859	299859	100.0
मेघालय	627596	627596	100.0
मिजोरम	93192	93192	100.0
उड़ीसा*	5002269	5002269	100.0
पंजाब*	1466299	1466299	100.0

18 सरकारी या सरकारी सहायता प्राप्त सभी विद्यालयों या स्थानीय समितियों के विद्यालयों या ईजीएस या एआईडी में कक्षा एक से पांच में दाखिल लेने वाले सभी बच्चों मिड-डे मील पाने के अधिकारी हैं।

राजस्थान*	7335359	7335359	100.0
सिक्किम	102520	102520	100.0
उत्तर प्रदेश*	18644467	18644467	100.0
उत्तराखंड*	779826	754785	96.8
गुजरात*	5278984	5036021	95.4
हरियाणा	1573698	1443761	91.7
पश्चिम बंगाल	10205750	9195381	90.1
केरल	2160354	1909491	88.4
कर्नाटक	4413471	3852508	87.3
मध्य प्रदेश	8914634	7611372	85.4
महाराष्ट्र*	9440846	8054552	85.3
असम	4700623	3525467	75.0
तमिलनाडु	4968668	3647086	73.4
झारखंड	5200283	3597579	69.2
बिहार	12638427	8581264	67.9

स्रोत : 2007-08 को मानव संसाधन मंत्रालय को राज्य सरकारों द्वारा सौंपी रिपोर्ट पर आधारित वार्षिक कार्य योजना।

\* इन राज्यों की वर्ष 2005-06 की रिपोर्ट जिसे एडव्युपी और बी 2006-07 में ली गई।

जैसा कि तालिका-1 में दिखाया गया है, अधिकतर राज्यों ने मिडडे मील योजना में संपूर्ण कवरेज की रिपोर्ट दी है। अधूरी कवरेज वाले राज्य हैं उत्तराखंड, गुजरात, हरियाणा, पश्चिम बंगाल, केरल, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, असम, तमिलनाडु, झारखंड और बिहार। झारखंड और बिहार में प्राथमिक स्कूलों में पंजीकृत 70 फीसदी से कुछ ही कम बच्चों की कवरेज दिखाई गई है। वार्षिक कार्ययोजना के दस्तावेजों में राज्य सरकारों द्वारा इसके लिए गिनाई गई सामान्य वजहों में शामिल हैं-

1. बच्चे खाने से इंकार करते हैं/माता-पिता बच्चों को खाने नहीं देते।
2. निजी स्कूलों ने अब तक मिडडे मील योजना शुरू नहीं की है।

### 2.3 खाद्यान्न का उपयोग

नीचे दी गई तालिका में हम मिडडे मील योजना के तहत खाद्यान्न के आवंटन और उपभोग पर नजर डालेंगे। देशव्यापी स्तर पर यह देखा गया है कि 2005-06 में मिडडे योजना के लिए आवंटित खाद्यान्न में से सिर्फ 76.8 फीसदी हिस्सा राज्य सरकारों ने उठाया है। चूंकि आवंटन पंजीकरण और उपस्थिति के अनुमानों पर आधारित है, इसलिए अर्थ यह निकलता है कि या तो सभी संस्थानों/बच्चों को योजना के तहत कवर नहीं किया गया अथवा भोजन की गुणवत्ता से समझौता किया गया, यानी बच्चों को पर्याप्त मात्रा में खाना नहीं दिया गया या फिर मिडडे मील सभी कार्य दिवसों पर उपलब्ध नहीं कराया गया।

तालिका-2.2: मध्याह्न भोजन योजना ( 2005-06 ) के तहत राज्यवार आवंटन और उपभोग ( टन में )

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	चावल		गेहूं		कुल		उपभोग की दर प्रतिशत में
	आवंटन	उपभोग	आवंटन	उपभोग	आवंटन	उपभोग	
मिजोरम	1.84	2	0	0	1.84	2	108.7
उत्तराखंड	14.18	14.69	0	0	14.18	14.69	103.6
आंध्र प्रदेश	114.1	115.4	0	0	114.1	115.4	101.1
केरल	28.22	27.62	0	0	28.22	27.62	97.9
हिमाचल प्रदेश	11.45	10.85	0	0	11.45	10.85	94.8
मेघालय	10.04	9	0	0	10.04	9	89.6
तमिलनाडु	76.59	68.42	0	0	76.59	68.42	89.3
सिक्किम	2.13	1.89	0	0	2.13	1.89	88.7
गुजरात	33.96	30.3	33.96	29.59	67.92	59.89	88.2
त्रिपुरा	9.88	8.46	0	0	9.88	8.46	85.6
मध्य प्रदेश	46.46	37.66	144.62	125.24	191.08	162.9	85.3
उत्तर प्रदेश	225.1	190.6	110.87	95.61	335.97	286.21	85.2
दिल्ली	10.08	9.36	10.08	7.25	20.16	16.61	82.4
उड़ीसा	104.11	85.57	0	0	104.11	85.57	82.2
हरियाणा	14.34	16.21	14.34	6.93	28.68	23.14	80.7
मणिपुर	6.54	5.24	0	0	6.54	5.24	80.1
पश्चिम बंगाल	205.42	161.99	0	0	205.42	161.99	78.9
झारखंड	82.69	64.16	0	0	82.69	64.16	77.6
पुडुच्चेरी	0.88	0.65	0	0	0.88	0.65	73.9
असम	92.13	67.54	0	0	92.13	67.54	73.3
कर्नाटक	107.83	79.91	5.03	2.55	112.86	82.46	73.1
नागालैंड	3.76	2.75	0	0	3.76	2.75	73.1
बिहार	218.07	157.02	0	0	218.07	157.02	72.0
महाराष्ट्र	207.81	149.59	0	0	207.81	149.59	72.0
अरुणाचल प्रदेश	4.54	3.13	0	0	4.54	3.13	68.9
राजस्थान	58.83	31.93	137.28	90.4	196.11	122.33	62.4
जम्मू और कश्मीर	18.76	8.77	0	0	18.76	8.77	46.7
अंडमान और निकोबार द्वीप	0.67	0.25	0	0	0.67	0.25	37.3
पंजाब	12.8	3.05	15.26	5.71	28.06	8.76	31.2

दमन और दीवू	0.3	0.09	0	0	0.3	0.09	30.0
दादर और नागर हवेली	0.61	0.17	0	0	0.61	0.17	27.9
गोवा	1.41	0.11	0	0	1.41	0.11	78
चंडीगढ़	0	0	1.01	0	1.01	0	0.0
छत्तीसगढ़	52.35	0	0	0	52.35	0	0.0
लक्षद्वीप	0	0	0	0	0	0	
<b>भारत</b>	<b>1777.88</b>	<b>1364.38</b>	<b>472.45</b>	<b>363.28</b>	<b>2250.33</b>	<b>1727.66</b>	<b>76.8</b>

स्रोत : उपभोक्ता मामलों का मंत्रालय, खाद्य एवं जन वितरण भारत सरकार

राज्यवार अंतर से पता चलता है कि जिन राज्यों ने मिडडे मील के लिए आवंटित अनाज का आधे से भी कम उठाया, उनमें जम्मू कश्मीर 46.7 फीसद, अंडमान और निकोबार द्वीप समूह 37.3 फीसद, पंजाब 31.2 फीसद, दमन और दीव 30 फीसद, दादर और नागर हवेली 27.9 फीसद तथा गोवा 7.8 फीसद हैं। इसके अलावा चंडीगढ़, छत्तीसगढ़ और लक्षद्वीप में उपभोग शून्य है। छत्तीसगढ़ चूक चावल का उत्पादक है, इसलिए वह मिडडे मील में राज्य में उपजाए अनाज का उपयोग करता है।

## 2.4 अनाज के उपभोग के आधार पर एमडीएमएस में कवर किए गए बच्चों की दर

इस खंड में हम 2005-06 के दौरान अनाज के उपभोग पर नजर डालेंगे और अनुमान लगाएंगे कि यदि बच्चों को साल में 220 दिन 100 ग्राम अनाज दिया जाता है, तो यह कितने बच्चों के लिए पर्याप्त होगा। 100 ग्राम अनाज का मानक हर जगह लागू है, लेकिन 220 कार्य दिवसों को स्कूलों की छुट्टियां मिला कर औसत कार्य दिवस माना जाता है और विभिन्न राज्यों के शिक्षा विभाग इसी का इस्तेमाल करता है।

**तालिका-2.3: अनाज के उपभोग के आधार पर बच्चों की संख्या का अनुमान जिन्हें एमडीएमएस के अंतर्गत साल के 220 दिन 100 ग्राम अनाज दिया जा सकता है**

राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	अनाज का उपभोग ( हजार टन में)*	बच्चों की संख्या जिन्हें एमडीएम दिया जा सकता है ( लाख में)**	प्राथमिक स्कूलों के पंजीकृत बच्चे जिन्हें भारत सरकार के मुताबिक मिडडे मील मिल रहा है#	पंजीकृत बच्चों का फीसदी जिन्हें अनाज के उपभोग के आधार पर कवर किया जा सकता था***	पंजीकृत बच्चों का फीसदी जिन्हें अनाज के उपभोग के आधार पर कवर किया जा सकता था ( 80 फीसदी उपस्थिति मानते हुए)##
	1	2	3	4	5
सिक्किम	1.89	0.86	0.98	87.66	109.6
मिजोरम	2	0.91	1.04	87.41	109.3
उत्तराखंड	14.69	6.68	7.80	85.61	107.0
मध्य प्रदेश	162.9	74.05	86.65	85.45	106.8
हिमाचल प्रदेश	10.85	4.93	5.78	85.33	106.7

सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट

आंध्र प्रदेश	115.4	52.45	63.62	82.45	103.1
मणिपुर	5.24	2.38	2.95	80.74	100.9
कर्नाटक	82.46	37.48	49.63	75.52	94.4
उड़ीसा	85.57	38.90	51.56	75.44	94.3
तमिलनाडु	68.42	31.10	41.52	74.90	93.6
त्रिपुरा	8.46	3.85	5.26	73.11	91.4
नागालैंड	2.75	1.25	1.74	71.84	89.8
झारखंड	64.16	29.16	41.02	71.10	88.9
उत्तर प्रदेश	286.21	130.10	186.44	69.78	87.2
महाराष्ट्र	149.59	68.00	97.79	69.53	86.9
मेघालय	9	4.09	5.98	68.41	85.5
पश्चिम बंगाल	161.99	73.63	108.86	67.64	84.5
केरल	27.62	12.55	19.07	65.83	82.3
अरुणाचल प्रदेश	3.13	1.42	2.19	64.96	81.2
असम	67.54	30.70	47.96	64.01	80.0
हरियाणा	23.14	10.52	16.46	63.90	79.9
दिल्ली	16.61	7.55	12.38	60.99	76.2
पुडुच्चेरी	0.65	0.30	0.51	57.93	72.4
बिहार	157.02	71.37	126.38	56.47	70.6
राजस्थान	122.33	55.60	102.16	54.43	68.0
गुजरात	59.89	27.22	51.33	53.03	66.3
जम्मू और कश्मीर	8.77	3.99	10.28	38.78	48.5
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	0.25	0.11	0.35	32.47	40.6
दमन और दीयू	0.09	0.04	0.15	27.27	34.1
पंजाब	8.76	3.98	15.52	25.66	32.1
दादर और नागर हवेली	0.17	0.08	0.33	23.42	29.3
गोवा	0.11	0.05	0.67	7.46	9.3
भारत	1727.66	785.30	1193.81	65.78	82.2

\* उपभोक्ता मामलों का मंत्रालय, खाद्य एवं जनवितरण, भारत सरकार

\*\* 220 दिनों के आधार पर ग्रामों में गणना, प्रति बालक 100 ग्राम लाखों बालकों की उपस्थिति

# मिडडे भोजन कार्यक्रम को लागू करना, 2005-06 उपलब्ध है- [www.education.nic.in](http://www.education.nic.in)

\*\*\* कालम 2 कालम 3\* 100

## कालम 0.4/0.8

गणना के आधार पर ये अनुमान है कि यदि साल के 220 दिन बच्चों को प्रतिदिन 100 ग्राम अनाज दिया जाता है, तो प्राथमिक स्कूलों में पंजीकृत सिर्फ 65.7 फीसदी बच्चों को ही कवर किया जा सकेगा। इसमें यह मानकर चला जाता है कि सभी बच्चे साल के हर दिन स्कूल आएंगे, जो कि व्यावहारिक नहीं है दूसरी ओर यह भी देखा जाता है कि अधिकतर राज्यों में कार्य दिवस 220 दिनों से ज्यादा होते हैं। कुछ हद तक ये दोनों प्रभाव एक दूसरे को संतुलित कर सकते हैं। भले ही यह पूरी तरह सटीक न हो, लेकिन यह विश्लेषण दिखाता है कि जितना अनाज मिडडे मील के लिए उठाया जा रहा है वह सरकारी आंकड़ों के मुताबिक लाभार्थी बच्चों की संख्या को पर्याप्त आहार देने के लिए काफी नहीं है। इसलिए या तो दावे के मुकाबले काफी कम बच्चों को मिडडे दिया जा रहा है या फिर उतने ही बच्चों को दिया जा रहा है, लेकिन उसकी मात्रा कम है।

जिन राज्यों में कवरेज 60 फीसदी से कम है वे हैं पुडुच्चेरी, बिहार, राजस्थान, गुजरात, जम्मू और कश्मीर, अंडमान और निकोबार द्वीप समूह। 30 फीसदी से कम कवरेज वाले राज्य हैं दमन और दीव, पंजाब, दादर और नागर हवेली तथा गोवा।

एक गणना यह भी की गई कि यदि उपस्थिति औसतन 80 फीसदी हो, तो उन बच्चों की संख्या क्या होगी जिन्हें कवर किया जाता। इसके बावजूद अधिकतर राज्य संपूर्ण कवरेज से काफी पीछे छूट जाते हैं। सिर्फ सिक्किम, मिजोरम, उत्तराखंड, मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश, हिमाचल और मणिपुर में 100 फीसदी कवरेज है।

## 2.5 एक बच्चे पर प्रतिदिन अनाज का उपभोग

दूसरी ओर से देखने पर हम पाते हैं कि प्रत्येक लाभार्थी को कितना अनाज मिला होता। इसके लिए हम मिडडे मील के लिए आवंटित अनाज तथा भारत सरकार के मानव संसाधन विकास मंत्रालय द्वारा रिपोर्ट किए गए लाभार्थियों की संख्या को आधार बनाते हैं।

तालिका-2.4: प्रति बच्चे पर प्रतिदिन का आवंटन और उपभोग

राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	आवंटन ( हजार टन में )	उपभोग ( हजार टन में )	लाभार्थियों की संख्या ( लाख में )	अनाज की गुणवत्ता प्रति बच्चे पर प्रतिदिन अनाज की मात्रा ( ग्राम में )*	
				आवंटन	उपभोग
सिक्किम	2.13	1.89	0.98	98.79	87.66
मिजोरम	1.84	2	1.04	80.42	87.41
उत्तराखंड	14.18	14.69	7.8	82.63	85.61
मध्य प्रदेश	191.08	162.9	86.65	100.24	85.45
हिमाचल प्रदेश	11.45	10.85	5.78	90.04	85.33
आंध्र प्रदेश	114.1	115.4	63.62	81.52	82.45
मणिपुर	6.54	5.24	2.95	100.77	80.74
कर्नाटक	112.86	82.46	49.63	103.36	75.52
उड़ीसा	104.11	85.57	51.56	91.78	75.44
तमिलनाडु	76.59	68.42	41.52	83.85	74.90

सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट

त्रिपुरा	9.88	8.46	5.26	85.38	73.11
नागालैंड	3.76	2.75	1.74	98.22	71.84
झारखंड	82.69	64.16	41.02	91.63	71.10
उत्तर प्रदेश	335.97	286.21	186.44	81.91	69.78
महाराष्ट्र	207.81	149.59	97.79	96.59	69.53
मेघालय	10.04	9.	5.98	76.31	68.41
पश्चिम बंगाल	205.42	161.99	108.86	85.77	67.64
केरल	28.22	27.62	19.07	67.26	65.83
अरुणाचल प्रदेश	4.54	3.13	2.19	94.23	64.83
असम	92.13	67.54	47.96	87.32	64.01
हरियाणा	28.68	23.14	16.46	79.20	63.90
दिल्ली	20.16	16.61	12.38	74.02	60.99
पुडुच्चेरी	0.88	0.65	0.51	78.43	57.93
बिहार	218.07	157.02	126.38	78.43	56.47
राजस्थान	196.11	122.33	102.16	87.26	54.43
गुजरात	67.92	59.89	51.33	60.15	53.03
जम्मू और कश्मीर	18.76	8.77	10.28	82.95	38.78
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	0.67	0.25	0.35	87.01	32.47
दमन और दीयू	0.3	0.09	0.15	90.19	27.27
पंजाब	28.06	8.76	15.52	82.18	25.66
दादर और नागर हवेली	0.61	0.17	0.33	84.02	23.42
गोवा	1.41	0.11	0.67	95.66	7.46
छत्तीसगढ़	52.35	-	28.89	82.37	-
चंडीगढ़	1.01	-	0.57	80.54	-
भारत	2250.33	1727.66	1193.81	85.68	65.78

\* भोजन की गुणवत्ता प्रतिदिन बच्चे (ग्राम में)  $\div$  (आवंटन या उपभोग ग्राम में) प्रति (बच्चों की संख्या)/220

यहां एक बार फिर हम देखते हैं कि कोई भी राज्य इतना अनाज नहीं उठा रहा कि हर बच्चे को 100 ग्राम अनाज प्रतिदिन दे सके। हर बच्चे पर प्रतिदिन अनाज का उपभोग सिक्किम में 87.6 ग्राम से गोवा में 7.46 ग्राम के बीच है। जहां-जहां 60 ग्राम से भी कम अनाज बच्चों को दिया जाता है, वे जगहें हैं पुडुच्चेरी, बिहार, राजस्थान, गुजरात, जम्मू और कश्मीर, अंडमान और निकोबार द्वीप समूह, दमन और दीव, पंजाब, दादरा नागर हवेली तथा गोवा।

## 2.6 पकाने की लागत तथा अनाज के उपयोग के बीच असंतुलन

तालिका-5 में हम देखते हैं कई राज्य मिडडे मील के लिए आवंटित खाना पकाने की लागत का इस्तेमाल नहीं कर रहे। जिन राज्यों ने इस मोर्चे पर बेहद खराब प्रदर्शन किया है वे हैं असम और जम्मू व कश्मीर।

तालिका-2.5: पकाने की लागत तथा अनाज के उपयोग के बीच असंतुलन

	राज्य/केन्द्रशासित प्रदेश	पकाने की लागत का उपयोग प्रतिशत में	अनाज का उपयोग प्रतिशत में
1	आंध्र प्रदेश	100.0	101.1
2	बिहार	75.0	72.0
3	छत्तीसगढ़	73.2	58.0
4	दिल्ली	100.0	82.4
5	गुजरात	85.1	88.2
6	हिमाचल प्रदेश	50.0	75.3
7	कर्नाटक	100.0	73.1
8	केरल*	88.6	68.2
9	मध्य प्रदेश	90.0	85.3
10	महाराष्ट्र	103.4	72.0
11	मणिपुर	126.1	80.1
12	मिजोरम	89.4	108.7
13	पंजाब*	68.0	52.0
14	राजस्थान	83.2	62.4
15	सिक्किम	100.0	88.7
16	उत्तर प्रदेश	82.2	85.2
17	पश्चिम बंगाल*	71.0	66.0
18	असम	27.0	39.4
19	तमिलनाडु*	100.0	64.1
20	जम्मू और कश्मीर	37.0	58.0

\* वर्ष 2006-07 के लिए आंकड़े, 31-12-2006 तक राज्यों को कम से कम 75 प्रतिशत अनाज और पकाने की कीमत का प्रयोग कर लेना चाहिए। और बाकी आंकड़े वर्ष 2005-06 के स्रोत के हैं, वार्षिक कार्य योजना और बजट का दस्तावेज 2006-07 और 2007-08

जैसा कि हम देख सकते हैं अधिकतर राज्यों में पकाने की लागत और खाद्यान्न के उपयोग के बीच असंतुलन है। जबकि आदर्श रूप में दोनों को एक दूसरे के अनुपात में होना चाहिए। अनाज के उपयोग के बगैर पकाने की लागत का उपयोग दिखाता है कि कार्यक्रम आवंटित नकदी का दुरुपयोग हुआ है। दूसरी ओर अगर अनाज का उपयोग ज्यादा हुआ है और पकाने की लागत का उपयोग कम हुआ है, तो इसका अर्थ यह निकलता है कि स्कूलों को नकदी का प्रवाह नियमित नहीं है, जिसकी वजह से कार्यक्रम में बाधा आ सकती है और कई बार स्कूल के अधिकारियों को ब्याज पर कर्ज लेने के लिए मजबूर होना पड़ता है।



## 2.7 अनुदान का उपयोग

इसके अलावा हम मिडडे मील योजना के तहत राज्य के बजट में आवंटित अनुदानों के उपयोग पर भी बात कर सकते हैं। जैसा कि तालिका-6 में दिखाया गया है, एक ओर जहां एमडीएमएस के तहत अनुदानों का उपयोग अन्य कल्याणकारी योजनाओं के मुकाबले बेहतर है, वहीं कई राज्यों में कुछ फंड अब भी अनुपयोगी चला जा रहा है। जैसा कि नीचे उन राज्यों में देखा जा सकता है जिनके लिए आंकड़े उपलब्ध हैं - बिहार, पश्चिम बंगाल, उत्तर प्रदेश, राजस्थान, छत्तीस गढ़, आंध्र प्रदेश और कर्नाटक ने राज्य बजट में मिडडे मील के लिए आवंटित राशि का पूरी तरह इस्तेमाल नहीं किया है।

तालिका-2.6: मध्याह्न भोजन के लिए राज्य के बजट प्रावधान का उपयोग

राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	( 2005-06 ) मध्याह्न भोजन के लिए राज्य के बजट का प्रावधान		
	आवंटन	खर्च	उपयोग
महाराष्ट्र	15614.36	24486.04	156.8
तमिलनाडु	22375.60	23157.59	103.5
केरल	10200.00	10200.00	100.0
मणिपुर	860.00	860.00	100.0
सिक्किम	90.00	90.00	100.0
उत्तराखंड	4543.00	4543.00	100.0
चंडीगढ़	312.00	312.00	100.0
हरियाणा	5568.38	5568.00	100.0
बिहार	13933.80	12608.44	90.5
पश्चिम बंगाल	24000.00	20570.69	85.7
उत्तर प्रदेश	33387.94	28036.24	84.0
राजस्थान	10000.00	8000.00	80.0
छत्तीसगढ़	14432.36	11205.00	77.6
आंध्र प्रदेश	24000.00	18000.00	75.0
कर्नाटक	28683.00	21362.52	74.5

## 2.8 पकाने की लागत

2006 के संशोधित दिशा निर्देशों के मुताबिक हर बच्चे को प्रतिदिन पकाने की लागत 2 रु. है जिसमें केन्द्र का योगदान 1.50 रु. है बशर्ते राज्य सरकार 50 पैसे का योगदान दे। 2006-07 के लिए 15 राज्यों के उपलब्ध आंकड़ों के मुताबिक इन सभी ने दावा किया है कि वे इस मानक पर खरे उतरते हैं (केरल, तमिलनाडु, उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल, कर्नाटक, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, त्रिपुरा, सिक्किम, दिल्ली, मणिपुर, राजस्थान, अरुणाचल प्रदेश और झारखंड)।

## 2.9 एमडीएमएस के तहत रसोइयों और सहयोगियों की भर्ती

सुप्रीम कोर्ट ने 20 अप्रैल 2004 को स्पष्ट निर्देश दिए थे कि रसोइयों और सहयोगियों की भर्ती में दलित, एससी और एसटी को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। नीचे दी गई तालिका कुछ राज्यों में एससी/एसटी रसोइयों का अनुपात दिखाती है।

तालिका-2.7: मध्याह्न भोजन के प्रावधान के लिए अनुसूचित जाति/जनजाति रसोइयों का प्रतिशत

राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	अनुसूचित जाति/जनजाति रसोइए ( फीसद )
बिहार	65.0
आंध्र प्रदेश	57.9
मणिपुर	55.0
हरियाणा	42.3
केरल	35.0
गुजरात	33.5
कर्नाटक	33.3
छत्तीसगढ़	25.8
उत्तराखंड	19.7
तमिलनाडु	14.9
अरुणाचल प्रदेश	89.8

सिर्फ 10 राज्यों ने उपयुक्त तालिका के मुताबिक एससी/एसटी रसोइयों पर सूचना मुहैया कराई है। इनमें सबसे ज्यादा संख्या बिहार में है, जहां 65 फीसदी रसोइये एससी/एसटी से आते हैं। इसके बाद आंध्र प्रदेश का स्थान है जहां यह संख्या 57.9 फीसदी है। सबसे कम दर तमिलनाडु में 14.9 फीसदी है, जबकि उत्तराखंड में 19.7 फीसदी है।

## 2.10 खाने की सूची

15 राज्यों ने बताया कि वे मिडडे मील में हर ह“ते बदलाव लाते हैं, ये राज्य हैं बिहार, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, मणिपुर, उड़ीसा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड व दिल्ली।

## 2.11 मिडडे मील के लिए भौतिक ढांचा

कोर्ट ने 20 अप्रैल 2004 को दो आदेश पारित किए, जिसमें कहा गया कि एमडीएमएस के क्रिन्यान्वयन के लिए आधारभूत ढांचा विकसित किया जाए। केन्द्र सरकार को निर्देश दिए गए कि वह कुकिंग शोड के निर्माण का प्रावधान बनाए और इससे आगे जाकर स्वच्छ पेयजल सुविधाओं को भी सुनिश्चित करे।

किचनशोड, बर्तन और पेयजल की उपलब्धता के आधार पर उपलब्ध आंकड़ों से लगता है कि तमिलनाडु, केरल और कर्नाटक को छोड़कर सभी राज्यों में कम से कम आधे स्कूल तो ऐसे हैं, जहां एक किचनशोड है। यह निश्चित तौर पर खाने की गुणवत्ता को प्रभावित करता है। हिमाचल प्रदेश, पंजाब, राजस्थान और पश्चिम बंगाल ने रिपोर्ट दी है कि यहां मिडडे मील उपलब्ध कराने वाले किसी भी स्कूल के पास किचनशोड नहीं है। बर्तन धोने और

पेयजल से जुड़े आंकड़े कुछ ही राज्यों के लिए उपलब्ध हैं। यहां भी यह देखा गया कि महाराष्ट्र और राजस्थान में ऐसे स्कूलों की संख्या बहुत कम है (क्रमशः 8 फीसदी और 48.1 फीसदी) जहां खाने पकाने के बर्तन हैं। यह कल्पना करना ही असंभव है कि आखिर बिना बर्तनों के इन बच्चों को पका हुआ खाना दिया कैसे जाता है।

तालिका-2.8: मध्याह्न भोजन के लिए बुनियादी ढांचा

राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	किचनशेड के साथ स्कूलों का फीसद	रसोई गैस के साथ स्कूलों का फीसद	पीने के पानी के संग्रहण के साथ स्कूलों का फीसद
आंध्र प्रदेश	19.9		
अरुणाचल प्रदेश	30.7		
असम	27.6		
बिहार	25.6		
छत्तीसगढ़	27.6	100.0	100.0
गुजरात*	32.4	93.2	0.5
हिमाचल प्रदेश	0.0		
झारखंड	12.9		
कर्नाटक*	54.5		सभी किचन केन्द्रों को पकाने और भंडारण करने वाले बर्तन 5000 रु. प्रति केन्द्र तथा स्वच्छ पेयजल के लिए 6000 रु. प्रति केन्द्र दिए जाते हैं
केरल*	88.2	100	
मध्य प्रदेश*	7.4		
महाराष्ट्र*	3.9	8.0	70.9
मणिपुर*	21.0	100.0	12.7
मेघालय*	0.7	100.0	19.3
मिजोरम	27.1	0.0	14.5
पंजाब*	0.0	0.0	0.0
राजस्थान*	0.0	48.1	65.2
तमिलनाडु	96.3	80.8	83.7
त्रिपुरा	32.3	0.0	0.0
उत्तर प्रदेश*	6.5	88.6	12.0
पश्चिम बंगाल	0.0	92.9	68.4

चंडीगढ़	चूकित खाना सरकार द्वारा मान्यताप्राप्त भोजन संस्थान में बनाया जाता है इसलिए स्कूलों में किचनशेड की जरूरत नहीं पड़ती।	1.0	100.0
दिल्ली	दिल्ली में मिडडे मील बाहर से मंगाया जाता है, इसलिए किचनशेड का प्रबंधन एनजीओ या आपूर्तिकर्ता खुद करता है	दिल्ली में मिडडे मील बाहर से मंगाया जाता है इसलिए बर्तनों आदि पर खर्च एनजीओ/आपूर्तिकर्ताओं द्वारा किया जाता है।	

स्रोत : वार्षिक कार्य योजना और 2007-08 के बजट दस्तावेजों से  
2007-08 का एडव्ल्युपी और बी

पीने के पानी के मामले में उत्तर प्रदेश 12 फीसदी, गुजरात 0.5 फीसदी, मणिपुर 12.7 फीसदी, मेघालय 19.3 फीसदी और मिजोरम 14.5 फीसदी के साथ प्राथमिक स्कूल के बच्चों के बीच बहुत खराब प्रदर्शन कर रहे हैं।

मिडडे मील दिशानिर्देश 2006 में भी इस चिंता को उठाया गया है, “स्कूलों में किचनशेड का न होना कार्यक्रम की गुणवत्ता पर प्रभाव डालने वाला एक निर्णायक कारक है। किचन शेड के निर्माण के लिए अन्य केन्द्र प्रायोजित कार्यक्रमों के साथ एकता पर विचार किया गया था, लेकिन इस दिशा में प्रगति बेहद खराब है नतीजा यह हुआ है कि कक्षाओं में भंडारण और पकाने का काम चलता है जो बेहद खतरनाक है। यदि ऐसा न हो तो खुले में पूरा खाना बनता है, जोकि अस्वच्छ और जहरीला हो सकता है।” इसीलिए इसमें किचनशेड के निर्माण का प्रावधान बनाया गया है जो कहता है, “एक किचन सह भंडार घर बनाने के लिए सहयोग दिया जाना जो चरणब) तरीके से अधिकतम 60,000 रुपए प्रति इकाई तक जाएगा। हालांकि एमडीएमएस के तहत अगले दो तीन साल में सभी स्कूलों के लिए किचन सह भंडार बनाना अपर्याप्त होगा। लिहाजा राज्य से उम्मीद की जा सकती है कि वह इस उद्देश्य के लिए अन्य विकास कार्यक्रमों के साथ एकता बनाए।” इसके अलावा यह चरणब) ढंग से 5000 रु. प्रति स्कूल की औसत लागत पर रसोई की सामग्री और उपकरण खरीदने के लिए सहयोग देता है।

## 2.12 प्रमुख मुद्दे

**क. पंजीकरण :** मिड डे मील के प्रभाव के आकलन के लिए कई फील्ड अध्ययन किए गए हैं।<sup>19</sup> इनमें से अधिकतर अध्ययन दिखाते हैं कि स्कूलों में मिड-डे मील के आने के बाद से यहां बच्चों के पंजीकरण और उपस्थिति में इजाफा हुआ है।

**ख. गुणवत्ता :** एक ओर जहां अध्ययनों ने पाया कि मिड-डे मील अधिकतर जगहों पर दी जा रही है, इसमें खाने की गुणवत्ता एक बड़ा विषय है। कई जगहों पर अब भी मेनू में बदलाव नहीं लाया जाता, जिनमें बेहद कम फल और सब्जियां दी जाती हैं। इसके अलावा खाने के पोषक मूल्य के बारे में भी ज्यादा अध्ययन नहीं हुए हैं। मिड-डे मील की गुणवत्ता पर चिंता जताते हुए एचआरडी पर संसदीय स्थायी समिति कहती है,

19 देखें रितिका खेरा (2006), “मिड-डे मील्स इन प्राइमरी स्कूल्स: एचीवमेंट्स एंड चैलेंजिस”, मिड-डे मील योजना पर की गई हाल के शोधों की व्यापक समीक्षा के लिए इकोनॉमिक्स एंड पॉलिटिकल वीकली, नवम्बर 18, 2006 देखें।

- “समिति को इस योजना के तहत दिए जाने वाले खाने की गुणवत्ता, किस्म और स्वच्छता पर संदेह है क्योंकि कई ऐसे मामले आए हैं जहां मिड-डे मील लेने के बाद बच्चे बीमार पड़ गए हैं। ऐसी घटनाएं हमारी योजना की भावना को हमसे छीन लेती हैं। एमडीएम योजना में अनियमितता के मामलों पर एक विशिष्ट पड़ताल में विभाग ने ऐसे उदाहरण दिए हैं जो कुछ राज्यों में 2005-06 के दौरान हुए हैं। इन सभी मामलों में उन सभी अधिकारियों ने अनाज का व्यापक दुरुपयोग किया, जिनके पास योजना के क्रियान्वयन की जिम्मेदारी थी।”<sup>20</sup>
- ग. समता :** मिड-डे मील योजना के क्रियान्वयन में एक अन्य चिंता खाना परोसने के दौरान जाति आधारित भेदभाव का है, जहां बच्चों को अलग से बैठना पड़ता है और अलग पत्तलों में कम मात्रा में दिया जाता है। एक ओर जहां सुप्रीम कोर्ट ने रसोइयों की भर्ती में एससी/एसटी को तरजीह देने की बात कही है, इस किस्म का भेदभाव रसोइयों की भर्ती में भी देखा जाता है और अधिकतर जगहों पर कोर्ट के आदेश का पालन नहीं किया जा रहा। कई ऐसे मामले भी सामने आए हैं जब सवर्ण बच्चों ने दलित रसोइए के खाना बनाने पर खाना खाने से इंकार कर दिया।
- घ. प्रशासन :** अध्ययनों में अनियमित आपूर्ति, अपर्याप्त पर्यवेक्षण, ईंधन या परिवहन लागत की अधूरी भरपाई, रसोइयों की कम मजदूरी या उसमें विलंब, आदि भी पाए गए हैं। अध्यापक भी काफी शिकायत करते पाए गए हैं कि उनका अधिकांश वक्त खाना बनाने संबंधी कामों में निकल जाता है और इस तरह अकादमिक कार्य और अध्यापन पर प्रभाव पड़ता है।
- च. कैंग के निष्कर्ष :** कैंग रिपोर्ट 2006 कहती है, “चंडीगढ़ (84.23 फीसदी) और मिजोरम (80.85 फीसदी) के ग्रामीण इलाकों में बहुत बच्चों ने शिकायत की कि उन्हें मिड-डे मील प्राप्त नहीं हो रहा है। इसके ठीक उलट तमिलनाडु (89.42 फीसदी) और दादर और नागर हवेली (81.03 फीसदी) में भारी संख्या में बच्चों ने मिड-डे मील मिलने की पुष्टि की है। अरुणाचल प्रदेश (86.92 फीसदी), चंडीगढ़ (94.79 फीसदी), मिजोरम (84.37 फीसदी) और पंजाब (88.33 फीसदी) में शहरी इलाकों में बच्चों ने शिकायत की कि उन्हें मिड-डे मील नहीं मिल रहा। सर्वेक्षण में पाया गया कि मिड-डे मील देने वाले स्कूलों और प्राप्त करने वाले बच्चों की संख्या में भारी अंतर मौजूद है। यह स्कूलों द्वारा गलत रिपोर्टिंग की आशंका और अनुदानों के दुरुपयोग की ओर भी संकेत करता है।
- छ. केंद्रीकृत रसोई :** कई शहरी इलाकों में मिड-डे मील पकाने का काम एनजीओ या ठेकेदारों को ठेके पर दे दिया जा रहा है जो एक केंद्रीय रसोई में खाना पकाते हैं और उसे कई स्कूलों को आपूर्ति करते हैं। खबरें आई हैं कि ऐसा खाना बासी होता है और उसकी मात्रा या तो कम होती है अथवा इतनी ज्यादा होती कि उसे फेंकना पड़ता है। दूसरी ओर यह तर्क दिया जाता है कि शहरी क्षेत्र में जगह की कमी के कारण केंद्रीकृत रसोई का अर्थ बनता है। इस मॉडल के फायदों और नुकसानों का अध्ययन जरूरी है। इससे पहले कि किसी निष्कर्ष पर पहुंचा जाए कि क्या प्रणाली खाना पकाने के लिए बेहतर होगी। जैसे आईसीडीएस योजना में यह कहा जा सकता है कि चाहे इलाका शहरी हो या ग्रामीण, निजी ठेकेदारों को मिड-डे मील की आपूर्ति में प्रतिबंधित किया जाना चाहिए।

20 मानव संसाधन विकास पर डिपार्टमेंट्री रिलेटिव पार्लियामेंट स्टेडिंग कमिटी, 2006-2007 (मांग संख्या 55) अनुदानों की मांग पर डिपार्टमेंट ऑफ एलीमेंट्री एजुकेशन एंड लिटरेसी (मिनिस्ट्री ऑफ ]यूमन रिसोर्स डेवलपमेंट) की 173वीं रिपोर्ट, मई 2006।

**मिड-डे मील का पर्यवेक्षण करने वाले संस्थानों द्वारा की गई जांच के निष्कर्ष  
मानव संसाधन विकास मंत्रालय, भारत सरकार**

**आंध्र प्रदेश**

- 98.7 फीसदी स्कूल गर्म खाना परोसते पाए गए।
- 83.7 फीसदी स्कूल एक ही खाना देते हैं, चावल, दाल, सांभर, खिचड़ी; 88.4 स्कूल हरी सब्जियां देते हैं।
- गुणवत्ता और मात्रा के मामले में मोटे तौर पर स्तर संतोषजनक था।
- 56 फीसदी स्कूलों में रसोइए निचले सामाजिक समुदायों से थे और अधिकतर महिलाएं थीं।
- 56.3 फीसदी स्कूलों में रसोइयों को वेतन दिया जाना नियमित था, अन्य स्कूलों में यह अनियमित था।
- 83.7 फीसदी स्कूलों में एमडीएम देने में लिंग, जाति और वर्ग के आधार पर भेदभाव नहीं था।

**असम**

मिड-डे मील योजना के क्रियान्वयन में कोई एकरूपता नहीं। कई स्कूल पका हुआ खाना परोसते हैं और कई में कच्चा चावल दिया जाता है। फल, अंडे और हरी सब्जियां कभी-कभी ही दी जाती हैं।

**बिहार**

- 80 फीसदी नमूना स्कूलों में गर्म खाना दिया जाता है, आम तौर पर खिचड़ी।
- करीब 70 फीसदी छात्रों, अध्यापकों और माता-पिताओं ने कहा कि सप्ताहवार मेनू बदलता है, लेकिन सीमित बदलाव है।
- 60 फीसदी बच्चों ने बताया कि हरी सब्जियां दी जाती हैं।
- 70-80 फीसदी बच्चे खाने की गुणवत्ता से संतुष्ट थे। सिर्फ एक-तिहाई को गुणवत्ता अपर्याप्त लगी।
- करीब 90 फीसदी मामलों में रसोइया/सहयोगी वंचित तबके का है, खासकर महिलाएं।
- स्कूलों में रसोइयों को 50 पैसा प्रति छात्र या 1500 रुपये प्रतिमाह के वेतन पर रखा जाता है। यह वेतन नियमित तौर पर दिया जाता है।
- करीब आधे मामलों में पक्का शेड खाना पकाने के लिए मौजूद होता है : बाकी में खाना खुले में पकाया जाता है।
- आम तौर पर अनाज गांवों में सुरक्षित जगहों पर या तो सीआरसी भवन अथवा मुखिया के घर में रखा जाता है।
- छात्रों के बीच सफाई और स्वच्छता गांव दर गांव अलग होती है, अधिकतर मामलों में (80 फीसदी) उन्हें हाथ धोने, पानी बचाने और व्यवस्थित तरीके से खाना खाने को प्रोत्साहित किया जाता है।
- आम तौर पर 95 फीसदी मामलों में भेदभाव नहीं बरता जाता।

**छत्तीसगढ़**

- गर्म पका खाना रोज दिया जाता है : करीब 100 फीसदी बच्चे एमडीएम स्कूल में लेते हैं।
- मेनू एसपीओ द्वारा मानकीकृत है और हर स्कूल में इसका पालन किया जाता है : हरी सब्जियां और फल इसका हिस्सा हैं।
- बच्चे गुणवत्ता और मात्रा से संतुष्ट रहते हैं।
- कुछ स्कूलों में स्वास्थ्य केंद्र अभावग्रस्त बच्चों को आयरन और विटामिन की टिकिया देते हैं।

- रसोइए नगरपालिका और स्वयं सहायता समूहों द्वारा रखे जाते हैं और अधिकतर मामलों में वे एससी/ओबीसी श्रेणी की महिलाएं होती हैं।
- रसोई के शोड निर्माणाधीन हैं; इसकी गुणवत्ता और डिजाइन पर ध्यान दिया जाना है। अधिकतर स्कूलों में अनाज भंडारघर और बरतनों की स्थिति संतोषजनक है।
- अधिकतर स्कूलों में लकड़ी ही ईंधन होता है; सिर्फ 15-20 फीसदी ही गैस का इस्तेमाल करते हैं।
- बच्चे खाने से पहले और बाद में हाथ धोते हैं।
- कोई भेदभाव नहीं पाया गया।

#### गुजरात

- गर्म पका हुआ खाना परोसा जाता है।
- हर स्कूल में पूरे सप्ताह का मेनू होता है जिसमें विभिन्न दालें और गोहूँ होते हैं। बैंगन और आलू इकलौती सब्जियां हैं। अन्य कोई हरी सब्जी नहीं दी जाती।
- बच्चे खाने की गुणवत्ता और मात्रा से संतुष्ट हैं, लेकिन कुछ बच्चे दोपहर में भोजन घर ले जाते हैं।
- रसोइए और सहयोगी विभाग द्वारा रखे जाते हैं; डांग जिले की 100 फीसदी आबादी जनजातीय है और रसोइए तथा सहयोगी वंचित समूहों से थे।
- अधिकतर स्कूलों में रसोई शोड थे।
- डांग में पेयजल की समस्या प्रमुख है।
- सुरक्षा के इंतजाम अच्छे थे; अनुशासन, स्वच्छता आदि ठीक थी।
- एमडीएम कार्यक्रम के दैनिक पर्यवेक्षण के संदर्भ में माता-पिता, वीडसी, पंचायत सदस्यों और स्कूली अध्यापकों की भगीदारी मामूली थी।

#### हिमाचल प्रदेश

- सभी स्कूल बच्चों को रोजाना गर्म पका हुआ खाना परोसते हैं। खाने में चावल, दाल, आलू, न्यूट्रीला, हरी सब्जियां शामिल हैं।
- बच्चों की प्रतिक्रिया एमडीएम पर सकारात्मक है।
- रसोइए एसएमसी द्वारा रखे जाते हैं- अधिकतर वंचित समूहों की महिलाएं होती हैं, जिन्हें 400 रुपया प्रतिमाह दिया जाता है।
- हर स्कूल में पकाने और पीने के लिए साफ पानी होता है।
- सारे स्कूलों में पकाने के लिए एलपीजी का इस्तेमाल होता है। इसके अभाव में लकड़ी का इस्तेमाल होता है।
- सभी बच्चों को खाने से पहले और बाद में हाथ धोने को प्रोत्साहित किया जाता है।
- लिंग, जाति और वर्ग के आधार पर कोई भेदभाव नहीं। यह सुनिश्चित करने की जरूरत है कि ईजीएस केंद्रों में भी बच्चों के साथ कोई भेदभाव न हो।

#### कर्नाटक

- 94 फीसदी स्कूलों में अलग-अलग किस्म के एमडीएम दिए जाते हैं।
- 96 फीसदी स्कूलों में हरी सब्जियां दी जाती हैं।
- येलंदूर के 93 फीसदी स्कूलों में 10 फीसदी बच्चों को एमडीएम दिया जाता है, लेकिन चामराजनगर में सिर्फ 56 फीसदी बच्चों को एमडीएम मिल पाता है।

- 56 फीसदी स्कूलों में पक्का किचन शेड है और 80 फीसदी से ज्यादा स्कूलों में बोरवेल या पानी की टंकी है।
- अधिकतर स्कूलों में खाना पकाने के लिए गैस पाई गई।
- कुल मिला कर जिस वातावरण में एमडीएम दिया जाता है, वह ठीक है।  
येलंदूर ब्लॉक में जातिगत भेदभाव का मसला चिंता का विषय है।

#### मध्य प्रदेश

- रोजाना के कैलेंडर के हिसाब से अलग-अलग किस्म के खाने दिए जाते हैं।
- सभी स्कूलों में दाल, चपाती और सब्जी रोज दी जाती है।
- बच्चे खाने की गुणवत्ता और मात्रा से खुश थे और वे घरों से टिफिन नहीं लाते।
- स्वास्थ्यकर्मी माइक्रोन्यूट्रिएंट का ध्यान रखते हैं।
- रसोइए विभाग के दिशानिर्देशों के मुतबिक रखे जाते हैं; उन्हें रोजाना 20 रुपये का मानदेय मिलता है।
- अनाज और अन्य सामग्री सुरक्षित स्थान पर भंडारित की जाती है।
- पीने और खाना पकाने के लिए साफ पानी उपलब्ध है।
- बरतन एसएसए कोष से खरीदे जाते हैं।
- सभी स्कूलों को सुरक्षा, सफाई और स्वच्छता के मानकों पर 'फेयर' की रेटिंग दी गई है।  
एमडीएम में कोई लैंगिक या जातिगत भेदभाव नहीं पाया गया।
- बच्चे खाने से पहले और बाद में हाथ धोते हैं और व्यवस्थित तरीके से खाते हैं।
- एमडीएम का रोजाना परिचालन 21 में से 18 स्कूलों में बीआरसी, सीआरसी और बीएसी के दौरे में ठीक था।

#### महाराष्ट्र

- तकरीबन सभी स्कूलों में मिड-डे मील दिया जाता है।
- अधिकतर मामलों में चावल और खिचड़ी दी जाती है; कुछ में केले भी दिए जाते हैं।
- कुछ स्कूलों में पके खाने की जगह बिस्कुट दिए जाने की रिपोर्ट मिली।
- अधिकतर स्कूलों में बच्चे संतुष्ट थे, लेकिन कुछ स्कूलों में वे खाने से असंतुष्ट रहे।
- अधिकतर स्कूलों (60 फीसदी) ने रसोइया रखा है, लेकिन कुछ स्कूलों में अध्यापक ही खाना पका रहे हैं।
- करीब 70 फीसदी स्कूलों में रसोइये का वेतन प्रति छात्र 1.5 से 1.75 रुपये है। 10 फीसदी स्कूल मासिक वेतन 1600-2000 रुपये के बीच देते हैं।
- एसएचजी और महिला बचत गट भी खाना पकाने में संलग्न हैं।  
अधिकतर स्कूलों में एमडीएम का नियमित निरीक्षण या तो अध्यापक या प्रधानाध्यापक द्वारा किया जाता है। कुछ स्कूलों में वीडेसी भी निरीक्षण करता है।

#### उड़ीसा

- ढेंकानाल को छोड़ कर सभी जिलों के स्कूलों में एक ही तरह का खाना दिया जाता है, चावल और दाल।  
ढेंकानाल में 69.4 फीसदी स्कूलों में चावल-दाल दिया जाता है। अन्य स्कूलों में खिचड़ी, साग, आलू भरता, चावल, दाल दिया जाता है।
- हरी सब्जियां ऐसे दी जाती हैं :



- ◆ ढेंकानाल, खोरडा और नयागढ़ में 100 फीसदी स्कूल
- ◆ अंगुल और कटक में 80 फीसदी स्कूल
- ◆ देवगढ़ और झारसुगुडा में 20-40 फीसदी नमूने के स्कूल।
- सुंदरगढ़ को छोड़ कर सभी जिलों में एमडीएम की मात्रा और गुणवत्ता प्रशंसनीय है।
- एमडीएम लेने वाले बच्चों की दर अलग-अलग है, जो कटक में 63.2 फीसदी से सुंदरगढ़ में 95 फीसदी है।
- एमडीएम का निर्माण और वितरण प्रबंधन वीडसी, एनजीओ या एसएचजी के हाथ में है, रसोइयों और सहयोगियों को नियमित भुगतान नहीं होता है।
- अधिकतर यानी 83 फीसदी स्कूलों में पानी काफी कम मिलता है।
- करीब 92 से 100 फीसदी स्कूलों में एमडीएम का नियमित निरीक्षण माता-पिता और अध्यापक करते हैं।
- तकरीबन सभी स्कूलों में बच्चे खाने से पहले और बाद में हाथ धोते हैं। वे व्यवस्थित तरीके से खाना खाते हैं और यहां जाति/लिंग/अक्षमता पर कोई भेदभाव नहीं बरता जाता।

#### राजस्थान

- मिड-डे मील तकरीबन सभी स्कूलों में उपलब्ध था, सिवाय एकाध में जहां आम तौर पर देरी हो जाती है।
- मेनू रोजाना बदला जाता है।
- हरी सब्जियों और फलों की आपूर्ति नियमित है।
- बच्चे आम तौर पर एमडीएम की गुणवत्ता और मात्रा से संतुष्ट रहते हैं।
- अधिकतर स्कूलों में दवाएं और पेट के कीड़ा मारने वाली टिकिया दी जाती हैं।
- अधिकतर बच्चों को खाना मिलता है। हालांकि सिर्फ 30 फीसदी स्कूलों में सभी बच्चों को खाना मिलता है।
- 54 फीसदी स्कूलों में खाना पकाने के लिए पक्के शोड मौजूद हैं।
- 85 फीसदी स्कूलों में पकाने के लिए पानी और 92 फीसदी स्कूलों में पकाने के लिए बरतन मौजूद हैं।
- 88 फीसदी स्कूलों में ईंधन के तौर पर जलावन का इस्तेमाल किया जाता है।
- 65 फीसदी स्कूलों में एमडीएम की गुणवत्ता अच्छी और 32 फीसदी स्कूलों में औसत है।

#### उत्तर प्रदेश

- औरैया में 64 में से 57 स्कूलों में एडीएम है, बरेली में 78 स्कूलों में से 75 में तथा उन्नाव में 77 में से 75 स्कूलों में है।
- करीब 90 फीसदी छात्र औरैया में दिए गए खाने से संतुष्ट थे और उन्नाव के 70 फीसदी छात्र इससे असंतुष्ट थे। बरेली जिले में संतोष का स्तर नीचे था।
- बरेली में 87 फीसदी रसोइए ओबीसी श्रेणी से थे। 7 फीसदी एससी से थे और 5 फीसदी अन्य जातियों से। उन्नाव में 59 फीसदी रसोइए ओबीसी से, 14 फीसदी एससी से और 26 अन्य श्रेणियों से थे।
- वाराणसी जिले में 88 फीसदी स्कूलों में मेनू प्रदर्शित किया गया था और 76 फीसदी स्कूल उसी के मुताबिक खाना दे रहे थे।
- वाराणसी में 80 फीसदी और बरेली में 70 फीसदी मामलों में अनाज ग्राम प्रधान के घर में भंडारित किया गया था। रसोई सह भंडारघर बनने के बाद इसमें बदलाव आने की उम्मीद है।

### पश्चिम बंगाल

- एक स्कूल को छोड़ कर सभी में गर्म पका हुआ खाना दिया जाता है।
- कक्षा 5 मिडिल स्कूल का हिस्सा है। सिर्फ 7 स्कूल कक्षा 5 के बच्चों को मिड-डे मील देते हैं। मेनू में चावल, दाल, सब्जी/अंडा/मछली शामिल है।
- बच्चे खाने की मात्रा और गुणवत्ता से संतुष्ट थे।
- स्वास्थ्य परीक्षण नहीं होते हैं और माइक्रोन्यूट्रिएंट नहीं दिए जाते।
- खाना पकाने का काम मोटे तौर पर एसएचजी द्वारा प्रबंधित है जिसे स्थानीय प्रशासन और वीईसी तय करता है। अधिकतर एसएचजी सदस्य कमजोर तबकों से हैं।
- भंडारण एक आम समस्या है।
- सुरक्षा और स्वच्छता पर आम तौर पर छवि अच्छी है।
- एमडीएम में माता-पिता और वीईसी की भागीदारी बहुत अच्छी है, लेकिन समुदाय के सदस्यों की ओर से भागीदारी की कमी है।
- पेयजल स्कूल या आसपास के इलाकों में मौजूद है। छह स्कूलों में जहां दौरा किया गया, पीने का पानी दूर से लाना पड़ता है।
- स्कूल खाना पकाने के लिए जलावन और कोयले का इस्तेमाल करते हैं।
- खाना परोसने में लिंग या जाति का भेदभाव नहीं किया जाता।
- कुछ समस्याएं सामने आई हैं :
- मिड-डे मील देने के बाद कुछ स्कूल बंद हो जाते हैं।
- कुछ स्थानों पर एसएचजी सदस्यों और स्कूल अध्यापकों के बीच समन्वय का अभाव है।
- एमडीएम के आकर्षण के कारण प्राथमिक स्कूलों में ज्यादा और कम आयु वर्ग के बच्चे भी हैं।
- अनाज स्थानीय राशन की दुकान से आता है जो खराब होता है।
- स्कूल अध्यापकों को मिड-डे मील के बिल निपटाने में दिक्कत आती है।
- कभी-कभार एसएचजी सड़ी हुई सब्जियां लेकर आते हैं।

स्रोत : आयुक्तों द्वारा मानव संसाधन मंत्रालय को भारत सरकार के पत्रों से

## 2.13 सिफारिशें

1. फिलहाल मिड-डे मील उन्हीं बच्चों को दिया जा रहा है जो स्कूल आते हैं, जबकि सबसे ज्यादा अरक्षित बच्चे स्कूलों से बहार मजदूरी कर रहे हैं। मिड-डे मील को विस्तारित किया जाना चाहिए, ताकि वह सभी बच्चों को कवर कर सके, चाहे वे स्कूल में पंजीकृत हों या नहीं। इसे दिए जाने का स्थान स्कूल ही होना चाहिए, जिससे स्कूल न जाने वाले बच्चे वहां आने को प्रोत्साहित हों।
2. 2007-08 के बजट में वित्त मंत्री ने मिड-डे मील को विस्तारित कर उच्च प्राथमिक स्कूलों तक करने की बात कही थी। ऐसा देश भर में किया जाना चाहिए।
3. मिड-डे मील के तहत खाना पकाने की लागत को प्रतिदिन एक बच्चे पर बढ़ा कर मौजूदा दो से तीन रुपये कर दिया जाना चाहिए। इसमें अनाज की कीमत नहीं शामिल है। इसके अलावा इसमें मुद्रास्फीति को भी संज्ञान में लिया जाना चाहिए और मूल्य सूचकांक के आधार पर इसकी समीक्षा की जानी चाहिए।

4. मिड-डे मील को पोषाहार शिक्षण और सम्ब) शैक्षणिक गतिविधियों से जोड़ा जाना चाहिए। राज्य सरकारों को एनसीईआरटी की तरह अपनी पाठ्य पुस्तकों में इस तरह का विषय शामिल करना चाहिए।
5. नियमित तौर पर पोषक खाद्य पदार्थ जैसे अंडे और हरे पत्ते वाली सब्जियां दी जानी चाहिए।
6. मिड-डे मील के लिए उपयुक्त बुनियादी ढांचा जरूरी है। इसमें रसोई के शोड, भंडारण की जगह, पेयजल, साफ हवा, बर्तन इत्यादि अनिवार्य होने चाहिए।
7. मिड-डे मील में किसी भी किस्म के सामाजिक भेदभाव, जैसे दलित बच्चों या दलित रसोइये के साथ भेदभाव से सख्ती से निपटा जाना चाहिए।
8. वंचित समुदायों, खासकर दलितों और आदिवासियों को रसोइयों और सहयोगियों की नियुक्ति में प्राथमिकता दी जानी चाहिए। सभी रसोइयों और सहयोगियों को न्यूनतम वैधानिक वेतन से कम नहीं मिलना चाहिए।
9. मिड-डे मील में सामुदायिक भागीदारी के आधार पर निगरानी को मजबूत किया जाना चाहिए, ताकि भ्रष्टाचार को रोककर गुणवत्ता को सुनिश्चित किया जा सके।
10. मिड-डे मील को स्कूल की स्वास्थ्य सेवाओं के साथ एकीकृत किया जाना चाहिए, जिसमें टीकाकरण, बच्चों की वृद्धि की जांच, स्वास्थ्य जांच, कीड़ा मारने की दवा समेत माइक्रो न्यूट्रिएंट पोषाहार शामिल हैं।

### 3. राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना

#### 3.1 परिचय

राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना (एनएमबीएस) की शुरुआत राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रमों (एनएसएपी) के हिस्से के रूप में 1995 में की गई और बाद में इसे 2001 में स्वास्थ्य मंत्रालय के अधीन कर दिया गया। एनएमबीएस के तहत गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों की गर्भवती महिला को दो बच्चों के जन्म तक प्रसव से 8 से 12 हफ्तों पहले 500 रुपये का एकमुश्त सहयोग दिए जाने का प्रावधान है। यह योजना पूरी तरह केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित थी। अपनी शुरुआत से ही यह योजना निम्न आवंटन, निम्न उपभोग, विलंब और प्रक्रियागत जटिलता के कारण बुरे हाल में रही है।

इस योजना को जननी सुरक्षा योजना में बदल कर 12 अप्रैल 2005 को दोबारा शुरू किया गया। जेएसवाई का उद्देश्य माताओं और बच्चों की मृत्यु दर को कम करना है और इसके लिए स्वास्थ्य संस्थानों में प्रसव को बढ़ावा देना है, जबकि एनएमबीएस का प्रावधान मातृत्व लाभ के लिए था। जैसा कि जेएसवाई के क्रियान्वयन के दिशानिर्देशों में दिया है, 'जबकि एनएमबीएस बीपीएल परिवारों की गर्भवती महिला को बेहतर खुराक के प्रावधान से जुड़ा है, जेएसवाई गर्भावस्था में नकदी सहायता को भी जोड़ता है, इसमें प्रसव के दौरान संस्थागत देखभाल तथा प्रसव के बाद स्वास्थ्य केन्द्र में फील्ड स्तर के एक स्वास्थ्यकर्मी द्वारा लगातार देखभाल का प्रावधान है।<sup>21</sup> इसके अलावा इस योजना नकद सहायता को प्रसव पूर्व जांच कराने और संस्थागत प्रसव से जोड़ दिया गया है। इन दिशानिर्देशों में सभी गर्भवती बीपीएल महिलाओं को खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित कराने का उद्देश्य शामिल नहीं किया गया है।

इससे एनएमबीएस के उद्देश्य पूरी तरह विफल हो जाएंगे, क्योंकि इसकी परिकल्पना ही गर्भवती महिलाओं को सामाजिक सुरक्षा मुहैया कराने के लिए की गई थी। योजना के लाभ को उठाने के लिए लगाई गई विभिन्न शर्तें एनएमबीएस के तहत सामाजिक सहयोग का इस्तेमाल करने सम्बन्धी महिलाओं के अधिकारों का हनन करती हैं,

21 जेएसवाई के दिशानिर्देश

जिससे वे खाद्य पदार्थों और पोषाहार तक, अपनी पहुंच बनाकर अपना स्वास्थ्य वापस पा सकती हैं और जिसके तहत उन्हें प्रसव के ठीक बाद श्रम करने से छूट मिल जाती है। इसके अलावा खुद की देखभाल किए जाने और बच्चे को स्तनपान कराने के अधिकार का भी उल्लंघन है। आयुक्तों की छठवीं रिपोर्ट के मुताबिक एनएमबीएस के तहत योग्य लाभार्थियों का औसतन करीब 65.5 फीसदी जेएसवाई के तहत नकद सहायता प्राप्त नहीं कर सकता, क्योंकि वे जेएसवाई द्वारा लागू किए गए योग्यता मानकों पर खरा नहीं उतरता।

आयुक्तों ने इस प्रस्ताव पर प्रतिक्रिया में स्वास्थ्य मंत्रालय को लिखते हुए तथा भारत सरकार के साथ सिलसिलेवार बैठकें कर उन्हें 27 अप्रैल 2004 को आए कोर्ट के आदेश से अवगत कराया, जिसमें ये निर्देश दिए गए थे कि कोर्ट के आदेश के दायरे में कोई भी योजना बगैर उसकी पूर्व स्वीकृति के न तो बंद की जाएगी और न ही उसे सीमित किया जाएगा, तथा अगले निर्देशों तक योजनाएं चलती जाएंगी। उन सभी को इसका लाभ मिलता रहेगा जो योजना द्वारा कवर किए जाते हैं।

आयुक्तों द्वारा हस्तक्षेप की प्रक्रिया में उन्हें जननी सुरक्षा योजना में संशोधन सम्बन्धी एक पत्र भेजा गया<sup>22</sup> :

- सभी गर्भवती और योग्य बीपीएल महिलाओं को 500 रुपये दिए जाएंगे, जिसमें प्रसव के स्थान की कोई शर्त नहीं है तथा यह भी अनिवार्य नहीं है कि लाभ तभी दिए जाएं, जब उसने प्रसव पूर्व जांच कराई हो।
- जिन महिलाओं का संस्थागत प्रसव हुआ हो, उन्हें ज्यादा राशि दी जाएगी।
- निम्न प्रदर्शन वाले राज्यों में एनएमबीएस के तहत दिए जाने वाले सहयोगों, उम्र की सीमा और बच्चों की संख्या पर प्रतिबंध को हटा लिया गया है। बीपीएल मानक को संस्थागत प्रसव के लिए हटा लिया गया है।

इस तरह नई संशोधित जनन सुरक्षा योजना यह सुनिश्चित करती है कि एनएमबीएस के तहत जिन लोगों को लाभ मिला है, उन्हें वे लाभ जारी रहे, जबकि जो लोग संस्थागत प्रसव की शर्त को पूरा करते हैं, वे अतिरिक्त नकदी सहायता के योग्य हैं।

लगातार होने वाले बदलावों और कई राज्य सरकारों के लिए निम्न प्राथमिकता के कारण हालांकि, यह योजना कई राज्यों में निष्क्रिय हो गई है। इसे अब एनएमबीएस नहीं, बल्कि जेएसवाई के रूप में बहाल किया जा रहा है जिसमें सारा जोर संस्थागत प्रसव पर है, न कि महिलाओं की पोषण सुरक्षा पर। सरकार के दस्तावेज खुद बताते हैं कि घर में प्रसव कराने वाली महिलाओं को 500 रुपये की सहायता दिए जाने का प्रावधान जारी रखने की वजह सुप्रीम कोर्ट के आदेशों को मानने की अनिवार्यता है।

भले ही, इस योजना में सुप्रीम कोर्ट के उक्त निर्देश के अनुकूल संशोधन किया गया था कि खाद्य सुरक्षा सम्बन्धी किसी भी योग्यता मानक को कोर्ट की सहमति के बगैर संशोधित नहीं किया जा सकता,<sup>23</sup> लेकिन यह कई राज्य सरकारों में लागू नहीं हो पाया। ऐसा लगता है कि ये संशोधित दिशानिर्देश या तो राज्य सरकारों को पर्याप्त रूप से सम्प्रेषित नहीं हो पाए अथवा उन्होंने इसे आत्मसात नहीं किया। सुप्रीम कोर्ट ने इसका संज्ञान लेते हुए सभी राज्य सरकारों और केन्द्र सरकार को चार सप्ताह के भीतर इस मामले में हलफनामा दाखिल करने को कहा। यह निर्देश 1 फरवरी, 2007 को आया था, लेकिन जून 2007 तक सिर्फ पांच राज्यों ने कोर्ट में अपना हलफनामा दाखिल किया था।

22 सचिव पत्र संख्या डीओ संख्या जेड 14012/39/2001-एनएमबीएस, दिनांक 13 जुलाई, 2007, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, भारत सरकार, द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त डॉ. एनसी सक्सेना को।

23 दिनांक 27 अप्रैल, 2004 को जारी अध्यादेश के अनुसार यह कहा गया कि “ऐसे अध्यादेशों के जारी होने तक योजना ऐसे लोगों को लाभ देती रहेगी जो इसके अंतर्गत आते हैं।”

01 फरवरी 2007 को कोर्ट के जारी निर्देश की प्रतिक्रिया में राज्य सरकारों द्वारा दाखिल हलफनामे			
क्रम संख्या	राज्य	जिस तारीख को हलफनामा दाखिल हुआ	घर में प्रसव कराने वाली महिलाओं को मिलने वाले लाभ पर हलफनामे में टिप्पणी
1	मध्य प्रदेश	01 मार्च 2007	घर में होने वाले प्रसव के मामले में 500 रुपये दिए जाते हैं। 2006-07 में ऐसी 1687 महिलाओं को 500 रुपये दिए गए। नकदी सहायता सम्बन्धी पत्र राज्य के सभी मुख्य चिकित्सा और सुरक्षा अधिकारियों को 20 जुलाई 2006 को भेजा गया।
2	मिजोरम	24 जनवरी 2007	घर में होने वाले प्रसव पर कोई विशिष्ट टिप्पणी नहीं, सिर्फ इतना कहा गया है कि जेएसवाई के तहत लाभ भारत सरकार के निर्देशों और आदेशों के मुताबिक दिए जा रहे हैं।
3	पंजाब	09 मार्च 2007	6128 महिलाओं को यह लाभ दिया गया है जिन्होंने घर में प्रसव कराया है।
4	उत्तर प्रदेश	27 जून 2007	मार्च 2007 में समाप्त तिमाही तक जेएसवाई के तहत घर में प्रसव कराने वाली 72888 महिलाओं को लाभ मिला।
5	हिमाचल प्रदेश		हलफनामे में कहा गया है कि भारत सरकार द्वारा दिए गए निर्देशों का पालन किया जा रहा है। 250 रुपये पहली तिमाही में तथा अन्य 250 रुपये दूसरी तिमाही में पोषाहार सहयोग के रूप में दिए गए।

**घर में प्रसव के लिए सहयोग :** एलपीएस और एचपीएस राज्यों में प्रत्येक बीपीएल गर्भवती महिला जो 19 साल उससे ऊपर की हैं और घर में प्रसव चाहती है, उसे प्रति प्रसव 500 रुपये नकद सहयोग का प्रावधान है जो सिर्फ दो बच्चों के जन्म तक लागू होगा और यह पैसा उसे प्रसव के समय अथवा उसके सात दिन पहले एएनएम/आशा/किसी अन्य कार्यकर्ता द्वारा दिया जाएगा। इसके पीछे तर्क यह है कि लाभार्थी इस नकदी का उपयोग प्रसव के दौरान अपनी देखभाल अथवा उस पर आने वाले खर्चों को पूरा करने में कर सके। यह जिम्मेदारी एएनएम/आशा/एमओपीएचसी की होगी कि वह पैसे के वितरण को सुनिश्चित करे। समय पर पैसा दिया जाना जरूरी है, इसके अलावा घर पर प्रसव कराने का विकल्प चुनने वाली महिलाओं के पास जेएसवाई का लाभ उठाने के लिए बीपीएल प्रमाण-पत्र होना चाहिए<sup>24</sup>

### 3.2 कवरेज

सुप्रीम कोर्ट ने 28 नवम्बर 2001 के अपने आदेश में राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रदेशों को निर्देश दिया था कि वे एनएमबीएस को लागू करने के लिए सभी सरपंचों या चुने गए पंचायत प्रमुख के माध्यम से सभी बीपीएल गर्भवती महिलाओं को शुरूआती दो प्रसव के लिए प्रसव से 8 से 12 हफ्ते पहले 500 रुपये का मातृत्व भत्ता दें। दूसरे शब्दों में, सुप्रीम कोर्ट के इस आदेश का सबसे महत्वपूर्ण पहलू यह है कि वह इस योजना को सभी बीपीएल गर्भवती महिलाओं तक सार्विक करना चाहता है।

24 जननी सुरक्षा योजना, फीचर्स एंड फीक्वेंटली आक्सड क्वेश्चंस एंड आंसर्स, भारत सरकार, अक्टूबर 2006 mohfw.nic.in पर उपलब्ध हैं।

योजना के तहत लाभार्थियों की संख्या की गणना के लिए भारत सरकार निम्न फॉर्मूला अपनाती है :

**लाभार्थियों की संख्या = आबादी, गरीबी अनुपात, सीबीआर, कुल प्रसव में शुरुआती दो जीवित जन्म के अनुपात का गुणनफल।**

इस फॉर्मूले के आधार पर सरकार ने एनएमबीएस के सालाना लक्ष्य के रूप में 57.5 लाख लाभार्थियों की सीमा तय की है। हालांकि, भारत सरकार द्वारा 2006-07 में जेएसवाई के तहत दर्ज लाभार्थियों की संख्या सिर्फ 26.2 लाख थी। यानी 44.2 फीसदी जबकि 2005-06 में यह 5.7 लाख यानी सिर्फ 10 फीसदी थी। पिछले एक वर्ष में भले ही इसमें सुधार हुआ हो, लेकिन योजना के तहत कवरेज एनएमबीएस के लक्ष्यों से काफी पीछे है।

भारत सरकार ने यह गणना योजना की शुरुआत के वक्त 1995 में सिर्फ एक बार की। राज्यवार प्रदर्शन पर निगाह डालने के लिए यहां एक ताजा गणना की जा रही है जो एनएमबीएस के तहत योग्य महिलाओं की संख्या के ताजा आंकड़ों पर आधारित है।<sup>25</sup>

नीचे दी गई तालिका जेएसवाई के तहत लाभार्थियों की संख्या को दिखाती है और उसकी तुलना में भारत सरकार द्वारा एनएमबीएस के लिए तय किए गए सालाना लक्ष्य को दर्शाती है।

**तालिका-3.1: एनएमबीएस के अंतर्गत कवर किए गए योग्य लाभार्थियों का फीसद**

राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	एनएमबीएस के लिए योग्य महिलाओं की संख्या	भारत सरकार द्वारा 2006-07 में जेएसवाई के लाभार्थियों की संख्या	कवर किए गए योग्य लाभार्थियों का फीसद
आंध्र प्रदेश	296033	457000	154.4
राजस्थान	280123	387648	138.4
जम्मू और कश्मीर	50494	57798	114.5
असम	182894	183231	100.2
उड़ीसा	264249	227204	86.0
मध्य प्रदेश	472840	401184	84.8
मिजोरम	4429	3330	75.2
छत्तीसगढ़	148876	74778	50.2
उत्तराखंड	37117	18614	50.1
पश्चिम बंगाल	425520	199000	46.8
तमिलनाडु	301676	136091	45.1
कर्नाटक	289339	81152	28.0
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	2295	600	26.1
केरल	107602	27683	25.7

25 भारत सरकार के आंकड़े भी अधूरे हैं क्योंकि उनमें संघशासित प्रदेशों जैसे अंडमान निकोबार द्वीपसमूह, पुदुच्चेरी को शामिल नहीं किया गया है। इन आंकड़ों में पहले के अविभाजित राज्यों मध्य प्रदेश, बिहार और उत्तर प्रदेश को शामिल किया गया है।

बिहार	732891	171352	23.4
पुडुच्चेरी	6446	1315	20.4
गुजरात	212845	42373*	20.0
पंजाब	41297	8276	20.0
महाराष्ट्र	529777	97390	18.4
त्रिपुरा	20601	3203	15.5
मणिपुर	11112	1684	15.2
गोवा	3188	483	15.1
लक्षद्वीप	333	42	12.6
सिक्किम	4598	446	9.7
मेघालय	22768	2031	8.9
हिमाचल प्रदेश	29222	2508	8.6
उत्तर प्रदेश	1073341	71456	6.7
हरियाणा	92856	3294	3.5
दादर और नागर हवेली	3850	76	2.0
चंडीगढ़	2108	0	0.0
दिल्ली	42447	20	0.0
अरुणाचल प्रदेश	10399	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
दमन और दीव	632	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
झारखंड	208592	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
नागालैंड	12763	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
भारत	5925554	2618889	44.2

जैसा कि ऊपर दी गई तालिका से स्पष्ट है, एनएमबीएस/जेएसवाई योजना कई राज्यों में शुरू नहीं हो सकी है। दिल्ली में एनएमबीएस के तहत 2006-07 में सिर्फ 20 लाभार्थी थे जबकि चंडीगढ़ में यह संख्या शून्य थी। सिक्किम, मेघालय, हिमाचल प्रदेश, उत्तर प्रदेश, हरियाणा तथा दादर और नागर हवेली में योग्य लाभार्थियों की 10 फीसदी से कम महिलाओं को कवर किया गया है, सिर्फ आंध्र प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, राजस्थान, मध्य प्रदेश, असम, उड़ीसा और मिजोरम में 75 फीसदी से ज्यादा कवरेज है, बाकी राज्यों में योजना का प्रदर्शन बहुत खराब है।

### 3.3 घर में प्रसव की कवरेज

फील्ड रिपोर्टें बताती हैं कि एनएमबीएस की जगह संशोधित जेएसवाई के लाने से अधिकतर राज्यों में उन्हीं महिलाओं को लाभ मिल रहा है जो संस्थागत प्रसव करवा रही हैं जबकि जमीनी कार्यकर्ता अब भी इसी आधार पर काम कर रहे हैं कि जो महिलाएं घर में प्रसव करवाती हैं, वे नकदी सहायता के योग्य नहीं हैं। हम इस निष्कर्ष पर खेद ही प्रकट कर सकते हैं कि यह सुप्रीम कोर्ट के निर्देशों का उसकी भावना में अनुपालन नहीं है और न ही ऐसा व्यवहार में देखा जा रहा है। सरकार खुद कहती है कि घर में प्रसव कराने वाली महिला को वह सहयोग

देना जारी रखे हुए है तो सिर्फ इसलिए कि कोर्ट के निर्देश ऐसा कहते हैं, न कि एक गर्भवती महिला की पोषाहार आवश्यकताओं का गंभीर संज्ञान लेते हुए ऐसा किया जा रहा है। सरकार का यह रवैया जेएसवाई के दस्तावेज में अक्सर पूछे जाने वाले सवालों की निम्न पंक्तियों से स्पष्ट है (<http://health.nic.in>) “प्रश्न 8 : यदि योजना का केन्द्र संस्थागत प्रसव को बढ़ावा देना है, तो घर में प्रसव के प्रावधान की जरूरत क्या है? (उत्तर) यह सही है कि हमें घर में प्रसव को हतोत्साहित करना चाहिए। हालांकि, माननीय सुप्रीम कोर्ट के निर्देशों के मुताबिक घर में प्रसव को लाभ दिया जाना अनिवार्य है। ऐसे मामलों में जेएसवाई के तहत मिलने वाला नकद लाभ एनएमबीएस के तहत दिया जाता है। यह जिम्मेदारी एएनएम, आशा की है कि वह गर्भवती महिला को परामर्श दे कि वह एक स्वास्थ्य संस्थान में अपना प्रसव कराए।”

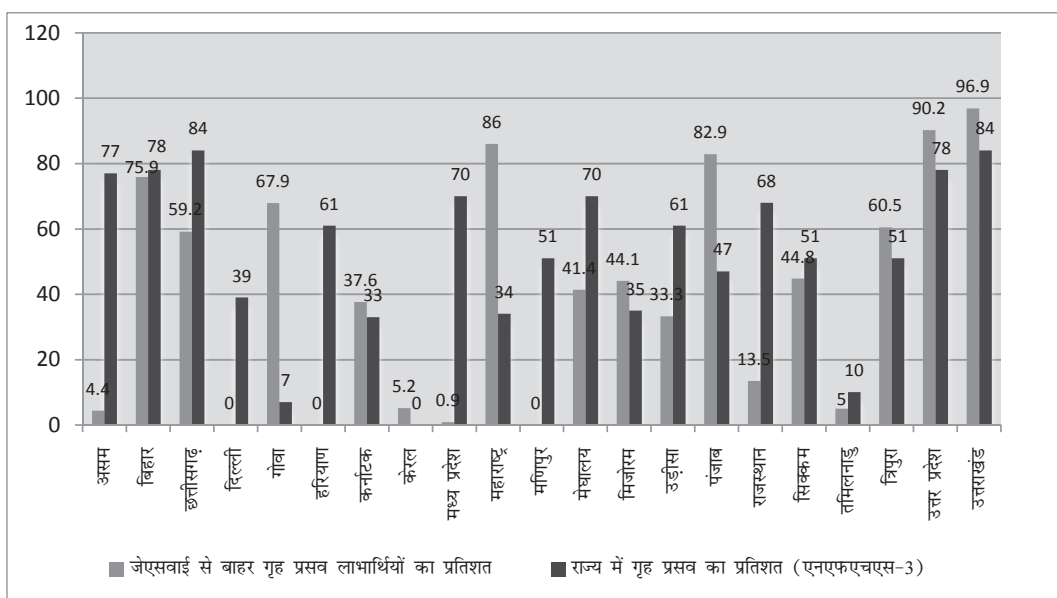
यदि यह योजना वास्तव में संस्थागत प्रसव वाली महिलाओं जितना ही घर में प्रसव करवाने वाली महिलाओं तक पहुंचती, तो यह उम्मीद की जा सकती थी कि ऐसा जेएसवाई के लाभार्थियों के रुझान में दिखता। जो दिखाता कि घर में प्रसव कराने वाले लाभार्थियों का अनुपात मोटे तौर पर राज्य में होने वाले गृह प्रसवों के अनुपात के बराबर होता (वास्तव में, वह ज्यादा होता क्योंकि योजना सिर्फ बीपीएल महिलाओं तक ही पहुंचती है और यह देखा गया है कि बीपीएल परिवारों में संस्थागत प्रसव का अनुपात बहुत कम है।) नीचे दी गई तालिका में हम जेएसवाई में घर में प्रसव कराने वाली महिलाओं की तुलना राज्य में हुए कुल गृह प्रसवों के अनुपात से करेंगे, जिसके आंकड़ें राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण टीम 3 (2004-05) से लिए गए हैं। यह देखा जा सकता है कि 20 में से 12 राज्यों में कुल गृह प्रसवों का अनुपात उन महिलाओं के अनुपात से ज्यादा है जिन्हें घर में प्रसव कराने के बाद जेएसवाई का लाभ मिला है।

**तालिका-3.2: जेएसवाई लाभार्थियों के बीच घर में प्रसव कराने वाली महिलाओं का फीसद (भारत सरकार की रिपोर्ट के अनुसार)**

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	राज्य द्वारा बताई गई लाभार्थियों की संख्या	जेएसवाई लाभार्थियों में संस्थागत प्रसव	जेएसवाई लाभार्थियों में संस्थागत प्रसव का फीसद	जेएसवाई लाभार्थियों में गृह प्रसव का फीसद	राज्य में गृह प्रसव का फीसद (एनएफएचएस 3)
आंध्र प्रदेश	457000	650000			31
असम	183231	175113	95.6	4.4	77
बिहार	171352	41222	24.1	75.9	78
छत्तीसगढ़	74778	30531	40.8	59.2	84
दिल्ली	20	20	100.0	0.0	39
गोवा	483	155	32.1	67.9	7
हरियाणा	3294	3294	100.0	0.0	61
कर्नाटक	81152	50640	62.4	37.6	33
केरल	27683	26248	94.8	5.2	0
मध्य प्रदेश	401184	397442	99.1	0.9	70
महाराष्ट्र	97390	13676	14.0	86.0	34
मणिपुर	1684	1684	100.0	0.0	51



मेघालय	2031	1190	58.6	41.4	70
मिजोरम	3330	1862	55.9	44.1	35
उड़ीसा	227204	151452	66.7	33.3	61
पंजाब	8276	1412	17.1	82.9	47
राजस्थान	387648	335300	86.5	13.5	68
सिक्किम	446	246	55.2	44.8	51
तमिलनाडु	136091	128367	94.3	5.7	10
त्रिपुरा	3203	1265	39.5	60.5	51
उत्तर प्रदेश	71456	7009	9.8	90.2	78
उत्तराखंड	18614	580	3.1	96.9	64



मध्य प्रदेश, हरियाणा, मणिपुर और दिल्ली में तकरीबन कोई जेएसवाई लाभार्थी नहीं है जिसने घर में प्रसव कराया हो। यह दिखाता है कि इन राज्यों में योजना का सारा जोर सिर्फ संस्थागत प्रसव पर है। यहां तक कि असम, राजस्थान, मेघालय, छत्तीसगढ़ और उड़ीसा में जेएसवाई सिर्फ उन्हीं को दिया गया जिन्होंने संस्थागत प्रसव करवाए।

### 3.4 वित्तीय प्रदर्शन

जननी सुरक्षा योजना एक केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजना है जिसमें केन्द्र सरकार 100 फीसद अनुदान देती है। आंध्र प्रदेश जैसे कुछ राज्य अपनी ओर से योगदान करके संस्थागत प्रसव के मामलों में नकदी सहायता की राशि को बढ़ा देते हैं। तमिलनाडु ने माताओं के लिए छह महीनों तक यानी प्रसव से तीन महीने पहले और तीन महीने बाद 1000 रुपये नकद देने की एक अलग योजना शुरू की है। अब हम केन्द्र सरकार द्वारा आवंटित अनुदानों के उपयोग पर नजर डालेंगे।

### 3.4.1 उपयोग

इस खंड में हम जननी सुरक्षा योजना के लिए 2006-07 में किए गए कुल आवंटन की तुलना में अनुदानों के उपयोग पर नजर डालेंगे। इस अवधि में कुल आवंटित जेएसवाई अनुदान का 71.2 फीसद ही उपयोग में लाया गया है।

तालिका-3.3: जेएसवाई\* के तहत आवंटित अनुदान का उपयोग

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	2006-07 में जारी किए गए अनुदान	राज्य द्वारा रिपोर्ट किए गए खर्च	उपयोग का फीसद
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	10.00	1.99	19.9
आंध्र प्रदेश	4073.20	4550.00	111.7
अरुणाचल प्रदेश	26.20	0.31	1.2
असम	1300.00	1331.32	102.4
बिहार	610.00	190	31.1
चंडीगढ़	5.23	0.00	0.0
छत्तीसगढ़	513.00	516.55	100.7
दादर और नागर हवेली	9.17	0.73	8.0
दमन और दीव	5.23	0.00	0.0
दिल्ली	65.49	0.20	0.3
गोवा	7.86	3.38	43.0
गुजरात	851.85	185.56	21.8
हरियाणा	350.00	39.11	11.2
हिमाचल प्रदेश	100.00	20.66	20.7
जम्मू और कश्मीर	138.33	123.84	89.5
झारखंड	392.89	64.67	16.5
कर्नाटक	916.00	594.02	64.8
केरल	511.94	284.45	55.6
लक्षद्वीप	4.38	0.31	7.1
मध्य प्रदेश	4261.00	2482.00	58.2
महाराष्ट्र	785.79	209.07	26.6
मणिपुर	78.57	13.45	17.1
मेघालय	39.29	42.75	108.8
मिजोरम	78.57	37.27	47.4

नागालैंड	65.49	0.00	0.0
उड़ीसा	1600.00	1571.31	98.2
पुडुच्चेरी	19.64	6.10	31.1
पंजाब	145.37	56.84	39.1
राजस्थान	4085.00	3056.35	74.8
सिक्किम	13.10	7.46	56.9
तमिलनाडु	1827.00	1441.00	78.9
त्रिपुरा	117.86	43.70	37.1
उत्तर प्रदेश	1375.00	436.80	31.8
उत्तराखंड	79.56	56.06	70.5
पश्चिम बंगाल	1678.99	1233.67	73.5
कुल योग	26141.00	18600.93	71.2

\* लाखों में

तालिका के मुताबिक दिल्ली, नागालैंड, अरुणाचल प्रदेश, चंडीगढ़ तथा दमन और दीव ने अनुदानों का पूरा उपयोग नहीं किया। मणिपुर, झारखंड और हरियाणा ने 20 फीसदी से भी कम अनुदानों का उपयोग किया है। सिर्फ 10 राज्य ऐसे हैं जिन्होंने जेएसवाई में आवंटित अनुदानों का 70 फीसदी से ज्यादा उपयोग किया है।

### 3.5 लाभार्थियों की मौजूदा संख्या को कवर करने के लिए आवश्यक अनुदान

जननी सुरक्षा योजना के दिशानिर्देशों के मुताबिक नकदी सहायता का स्तर निम्न होगा :

श्रेणी	ग्रामीण क्षेत्र		कुल	शहरी क्षेत्र		कुल
	माता का पैकेज	आशा का पैकेज	रुपये	माता का पैकेज	आशा का पैकेज	रुपये
एलपीएस (निम्न प्रदर्शन वाले राज्य)	1400	600	2000	1000	200	1200
एचपीएस (उच्च प्रदर्शन वाले राज्य)	700		700	600		600

इसके अलावा 19 साल या उससे ऊपर की वे सभी बीपीएल महिलाएं जिन्होंने घर में प्रसव को चुना है, वे प्रति प्रसव 500 रुपये के सहयोग की हकदार हैं जो उन्हें 2 बच्चों के जन्म तक ही दिया जाएगा।

इस खंड में इन दिशानिर्देशों के आधार पर एक गणना की गई है जिससे यह पता चलता है कि अनुदानों का आवंटन और खर्च आवश्यक नकद सहायता के मुकाबले क्या है? यदि सभी लाभार्थियों को नकद सहायता दी जाती। नीचे दी गई तालिका उन राज्यों को दिखाती है जहां आवंटन आवश्यक अनुदानों के मुकाबले कम है। यह देखा गया है कि यहां सारे राज्य निम्न प्रदर्शन की श्रेणी वाले हैं यानी ऐसे राज्य जहां कार्यक्रम की सख्त जरूरत है।

ऐसा निम्न आवंटन और व्यय दिखाता है कि रिपोर्ट के मुकाबले या तो काफी कम महिलाओं को योजना का लाभ मिला या फिर जो नकद लाभ मिला, वह नियम से काफी कम था।

तालिका-3.4: वास्तविक आवंटन और व्यय के मुकाबले लाभार्थियों को कवर करने के लिए आवश्यक अनुदान (लाख में)

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	लाभार्थियों* को कवर करने के लिए जरूरी अनुदान (यह मानते हुए कि इन सभी को जेएसवाई के निर्देशों के मुताबिक पूरी राशि दी गई है)	2006-07 में जारी किए गए अनुदान	राज्य द्वारा रिपोर्ट किए गए खर्च	आवश्यक अनुदान के आवंटन का फीसद	उपयोग में लाए गए आवश्यक अनुदान का फीसद
असम	2492.2	1300.00	1331.32	52.2	53.4
बिहार	1227.8	610.00	190.00	49.7	15.5
छत्तीसगढ़	648.7	513.00	516.55	79.1	79.6
मध्य प्रदेश	5582.9	4261.00	2482.00	76.3	44.5
उड़ीसा	2499.1	1600.00	1571.31	64.0	62.9
राजस्थान	4955.9	4085	3056.35	82.4	61.7
उत्तराखंड	98.3	79.56	56.06	80.9	57.0

\* जोड़ा गया (पहचाने गये लाभार्थियों की संख्या 2006-07 के संस्थागत प्रसव में) रुपये 1400 + (2006-07 में घरों में प्रसव करानेवाली संख्या)\* रुपये 500

### 3.6 सभी योग्य लाभार्थियों को कवर करने के लिए जरूरी अनुदान

यहां हम एनएमबीएस के तहत सभी योग्य लाभार्थियों को कवर करने के लिए आवश्यक अनुदान का अनुमान लगाएंगे जिसकी गणना हर गर्भवती महिला को 500 रुपये के आवंटन के आधार पर की जाएगी, चाहे वह कहीं भी प्रसव करवाती हों। यहां जेएसवाई के तहत लाभ कवरेज के लिए आवश्यक अतिरिक्त अनुदानों की गणना नहीं की गई है। यह देखा गया है कि एनएमबीएस के तहत योग्य महिलाओं की अनुमानित संख्या को कवर करने के लिए 296.3 करोड़ रुपये की जरूरत है, जबकि 2006-07 में जेएसवाई के तहत सिर्फ 261.4 करोड़ रुपये आवंटित किए गए और माना गया कि इस राशि से एनएमबीएस तथा जेएसवाई दोनों के तहत लाभ दिए जा सकेंगे। एक गणना एनएमबीएस के लिए आवश्यक राशि के लिए भी की गई है, यह मानते हुए कि जन्म के क्रम पर प्रतिबंध हटा लिया गया है। यहां हम देखते हैं कि आवश्यक आवंटन 494 करोड़ रुपये बैठता है।

तालिका-3.5: सभी योग्य लाभार्थियों को कवर करने के लिए आवश्यक अनुदान (सिर्फ एनएमबीएस यानी 500 रुपये प्रति गर्भवती महिला)

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	योग्य लाभार्थियों* की अनुमानित संख्या	राज्य द्वारा सभी योग्य लाभार्थियों को कवर करने के लिए आवश्यक अनुदान	जेएसवाई के अंतर्गत 2006-07 के लिए जारी अनुदान
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	2295	0.1	0.1
आंध्र प्रदेश	296033	14.8	40.7

सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट

अरुणाचल प्रदेश	10399	0.5	0.3
असम	182894	9.1	13.0
बिहार	732891	36.6	6.1
चंडीगढ़	2108	0.1	0.1
छत्तीसगढ़	148876	7.4	5.1
दादर और नागर हवेली	3850	0.2	0.1
दमन और दीव	632	0.0	0.1
दिल्ली	42447	2.1	0.7
गोवा	3188	0.2	0.1
गुजरात	212845	10.6	8.5
हरियाणा	92856	4.6	3.5
हिमाचल प्रदेश	29222	1.5	1.0
जम्मू और कश्मीर	50494	2.5	1.4
झारखंड	208592	10.4	3.9
कर्नाटक	289339	14.5	9.2
केरल	107602	5.4	5.1
लक्षद्वीप	333	0.0	0.0
मध्य प्रदेश	472840	23.6	42.6
महाराष्ट्र	529777	26.5	7.9
मणिपुर	11112	0.6	0.8
मेघालय	22768	1.1	0.4
मिजोरम	4429	0.2	0.8
नागालैंड	12763	0.6	0.7
उड़ीसा	264249	13.2	16.0
पुडुच्चेरी	6446	0.3	0.2
पंजाब	41297	2.1	1.5
राजस्थान	280123	14.0	40.9
सिक्किम	4598	0.2	0.1
तमिलनाडु	301676	15.1	18.3
त्रिपुरा	20601	1.0	1.2
उत्तर प्रदेश	1073341	53.7	13.8
उत्तराखंड	37117	1.9	0.8
पश्चिम बंगाल	425520	21.3	16.8
भारत	5925554	296.3	261.4

### 3.7 प्रमुख मुद्दे

यह खंड एनएमबीएस के क्रियान्वयन में कुछ प्रमुख चिंता के विषयों पर निगाह डालता है। यहां जेएसवाई के तहत ऐसे मसलों को संबोधित नहीं किया गया है जो खुद चिंता के विषय हैं। इस रिपोर्ट में हमारी दिलचस्पी सिर्फ एनएमबीएस में है जो गर्भवती महिलाओं को पोषाहार सहायता की योजना है। ऐसी सहायता की जरूरत पर कोई बहस की गुंजाइश नहीं है। राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण 3 दिखाता है कि इस देश में महिलाओं की पोषण स्थिति कितनी खराब है और यह सुधारने का कोई संकेत नहीं दिखाती।

1. **एनएमबीएस और जेएसवाई** : अब एनएमबीएस की जगह जेएसवाई ने ले ली है। दोनों ही योजनाओं के उद्देश्य अलग हैं। एनएमबीएस का उद्देश्य गर्भवती महिलाओं को पोषण सहयोग देना था जबकि जेएसवाई उन्हें संस्थागत प्रसव के लिए प्रोत्साहित करता है। इसमें कोई शक नहीं कि संस्थागत प्रसव से मातृत्व सेहत सुधरेगी, हालांकि इसका अर्थ यह कतई नहीं कि तब महिलाओं को पोषण की जरूरत नहीं रह जाएगी। इसके अलावा भारत सरकार कोर्ट के निर्देशों के अनुसार उन महिलाओं को भी लाभ दे रही है जो घर में प्रसव करवा रही हैं। इससे फील्ड कार्यकर्ताओं के बीच काफी भ्रम की स्थिति है, जहां नकदी सहायता का केन्द्र है, वहां वही महिलाएं हैं जो संस्थानों में प्रसव करवाती हैं। भले ही योजना में संशोधन हो चुका है, इस बारे में सूचना राज्यों तक नहीं भेजी गई है, जिसके परिणामस्वरूप एनएमबीएस के लाभ सिर्फ कागजों तक सीमित हैं और गांवों की लाखों गरीब महिलाओं को इसके लाभ से वंचित होना पड़ रहा है। भारत सरकार इस योजना की निगरानी में विफल हो चुकी है।

**मध्य प्रदेश में एनएमबीएस<sup>26</sup>**: मध्य प्रदेश के चार जिलों भोपाल, सिंवनी, बड़वानी और श्योपुर में मार्च 2007 में एनएमबीएस के क्रियान्वयन पर एक अध्ययन हुआ। यह रिपोर्ट बताती है कि सरकार लोगों तक यह बात पहुंचाने में विफल रही है कि गर्भवती महिलाओं के लिए क्या योजनाएं उपलब्ध हैं। इससे भ्रम की स्थिति पैदा हुई है और दुरुपयोग बढ़ा है। महिलाओं को योजना के लिए योग्यता के मानक, लाभ और क्रियान्वयन एजेंसी की जानकारी नहीं। यह भी पाया गया कि कई मामलों में महिलाओं को योजना के तहत सही राशि नहीं मिल रही और उन्हें पैसा लेने में दिक्कत आ रही है। जिन इलाकों में भुगतान चैक से किया गया, वहां दिक्कतें कम थीं। यह पाया गया कि भले ही महिलाएं कह रही हों कि पैसे का इस्तेमाल खाने और दवा में हुआ, लेकिन अक्सर योजना के तहत मिलने वाला पैसा महिलाओं के पति, भाई या पिता ले जाते और वे तय करते हैं कि उसका उपयोग कैसे किया जाना है। इसके अलावा यह राशि अक्सर कम बताई जाती रही है जो कि एक गर्भवती महिला की जरूरतों को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं है।

2. **जागरूकता की कमी** : एनएमबीएस योजना का हमेशा से प्रचार काफी खराब रहा है। इसके अलावा हाल ही में लगातार किए गए संशोधनों के कारण लोगों के बीच यह साफ नहीं है कि आखिर इस योजना के तहत योग्य लाभार्थी कौन हैं। जननी सुरक्षा योजना के विज्ञापनों में सिर्फ संस्थागत प्रसव के मामले में नकद सहायता की बात की जाती है और इसमें सभी बीपीएल महिलाओं को मिलने वाले एनएमबीएस के लाभ का जिक्र तक नहीं होता। इस कार्यक्रम का प्रचार एक ऐसा अवसर है जिसमें पोषण शिक्षा के बारे में बताया जा सकता है और परिवारों के बीच एक समानता कायम की जा सकती है।
3. **भुगतान का समय** : सुप्रीम कोर्ट साफ कहता है कि नकद सहायता प्रसव से 8 से 12 हफ्ते पहले दे दी जानी चाहिए। ऐसा इसलिए ताकि महिला के पास अपने अतिरिक्त पोषण के लिए कुछ पैसे रहें। हालांकि, जेएसवाई के दिशानिर्देशों के मुताबिक गृह प्रसव के मामले में यह सहयोग प्रसव के आसपास या 7 दिन पहले

26 मध्य प्रदेश के चार जिलों में एनएमबीएस और जेएसवाई के क्रियान्वयन की एक रिपोर्ट पर आधारित, निक रोबिन्सन, अप्रैल 2007

एनएम/आशा/किसी अन्य कार्यकर्ता द्वारा दिए जाने का प्रावधान है, ताकि लाभार्थी प्रसव के दौरान अपनी देखभाल और होने वाले खर्चों में पैसे का उपयोग कर सके। यह सुप्रीम कोर्ट के आदेशों का उल्लंघन है। इसके अलावा यह देखा गया है कि किस तरह एनएमबीएस में पोषण पर जो जोर था, उसकी पूरी तरह उपेक्षा करके सिर्फ सुरक्षित प्रसव की चिंता को केन्द्र में ला दिया गया है (हम यह नहीं कह रहे हैं कि सुरक्षित प्रसव जरूरी नहीं है, यह सभी महिलाओं के लिए एक निर्णायक अधिकार है। बात सिर्फ इतनी है कि यह पोषण की कीमत पर नहीं हो सकता और ऐसी सुविधाएं दी जानी चाहिए जिससे दोनों तक महिलाओं की पहुंच बन सके)।

4. **बीपीएल प्रमाण-पत्र की जरूरत** : एक अन्य भेदभाव घर में प्रसव कराने वाली महिलाओं के साथ यह किया जा रहा है कि नकद सहायता प्राप्त करने के लिए उन्हें बीपीएल प्रमाण-पत्र दिखाने की बाध्यता है जबकि संस्थागत प्रसव कराने वाली महिलाओं के साथ यह नहीं है। योजना के तहत लाभ प्राप्त करने के लिए जरूरी सारे कागजी काम की जिम्मेदारी गर्भवती महिला की नहीं, सरकार की होनी चाहिए। इसके अलावा हर गांव में मौजूद बीपीएल परिवारों का एक डेटाबेस सार्वजनिक दायरे में होना चाहिए ताकि किसी प्रमाण-पत्र की जरूरत न पड़े।
5. **कम नकद सहायता** : एनएमबीएस के तहत सरकार द्वारा दी जाने वाली नकद सहायता बहुत कम है। 1995 में इसे 300 रुपये रखा गया था जिसे 98 में बढ़ाकर 500 कर दिया गया। उसके बाद से यह राशि नहीं बढ़ाई गई है। यह मानते हुए कि एक महिला को कम से कम 3 महीने तक अपने काम से दूर रहना पड़ता है (छह महीने तक सिर्फ स्तनपान कराने के लिए महिला को उतने ही दिनों तक काम से दूर रहना पड़ता है जब तक कि कार्यस्थल पर पालना की सुविधा न हो), इसका अर्थ यह हुआ कि 500 रुपये न तो उसकी मजदूरी के नुकसान की भरपाई कर पाएंगे और न ही उसे अतिरिक्त पोषण दे पाएंगे। इसी को ध्यान में रखते हुए तमिलनाडु सरकार ने डॉ. मुथुलक्ष्मी रेड्डी मातृत्व लाभ योजना शुरू की है जिसमें गर्भवती महिला को प्रतिमाह छह महीने तक 1000 रुपये दिए जाते हैं। यही वजह है कि एनएमबीएस के तहत दी जाने वाली राशि को बढ़ाया जाना चाहिए। अगर छह हजार नहीं तो कम से कम 1600 रुपये किया जाना चाहिए जो कि पांचवे वेतन आयोग के मुताबिक केन्द्र सरकार के सबसे कम वेतन वाले एक कर्मचारी की वेतन वृद्धि के अनुपात में है।<sup>27</sup>

### 3.8 : सिफारिशें

गर्भवती महिलाओं की खाद्य सुरक्षा आवश्यकताओं का अनुमान लगाने की जरूरत है और साथ ही मुद्रास्फीति को ध्यान में रखते हुए एनएमबीएस के तहत नकद सहायता को बढ़ाने की भी जरूरत है। इसे कम से कम 1600 रुपये किया जाना चाहिए। साथ ही कृषि मजदूरी के लिए उपभोक्ता मूल्य सूचकांक के साथ जोड़ा जाना चाहिए।

भारत सरकार को एनएमबीएस में संसाधन इस तरह आवंटित करने चाहिए कि यह सभी लाभार्थियों को कवर करे। राज्य सरकारों को सभी संसाधनों के उपयोग का निर्देश दिया जाना चाहिए।

भारत सरकार को लगातार संशोधित एनएमबीएस और जेएसवाई का विज्ञापन आकाशवाणी और दूरदर्शन पर प्राइम टाइम में करना चाहिए ताकि लाभार्थी इसके प्रति जागरूक बनें और दोनों योजनाओं को समझें। इसे पोषण शिक्षण तथा परिवारों के भीतर खाने और स्वास्थ्य के अधिकारों की स्वायत्ता के संदर्भ में किया जाना चाहिए।

27 केन्द्र सरकार के सबसे निचले पद के कर्मचारी के मूल वेतन को 750 रुपए से बढ़ाकर 2400 रुपए कर दिया गया था। यह 10 सालों की समयावधि के लिए 3.2 गुना बढ़ी हुई राशि थी।

दोनों योजनाओं का विवरण सभी पंचायत भवनों, आईसीडीएस केन्द्रों, स्वास्थ्य केन्द्रों, उपकेन्द्रों, ब्लॉक और जिला अस्पतालों पर लगा दिया जाना चाहिए। इसके अलावा पंचायत भवन और आईसीडीएस केन्द्र में चुने गए और खारिज किए गए आवेदकों की अद्यतन सूची होनी चाहिए। ऐसा हर तिमाही में किया जाना चाहिए और यह पोषण शिक्षण तथा परिवारों में समता का प्रसार करने पर लक्षित होना चाहिए।

झारखंड, दिल्ली, हरियाणा और उत्तर प्रदेश कवरेज व खर्च के मामले में सबसे खराब प्रदर्शन वाले राज्य हैं। इन राज्यों से पूछा जाना चाहिए कि इसकी वजह क्या है? इन्हें कोर्ट में एक कार्ययोजना प्रस्तुत करनी चाहिए कि वे एनएमबीएस और जेएसवाई के क्रियान्वयन को सुधारने तथा कवरेज को बढ़ाने के बारे में क्या सोचते हैं।

**नोट :** 20 नवम्बर 2007 को सुप्रीम कोर्ट ने एनएमबीएस पर एक नया आदेश पारित करते हुए राज्य सरकारों और भारत सरकार को इसे जारी रखने के लिए कहा ताकि सभी बीपीएल गर्भवती महिलाओं को प्रसव के 8 से 12 ह"ते पहले 500 रुपये दे दिए जाएं, चाहे उसके कितने भी बच्चे हों और महिला की उम्र कुछ भी हो। यह एक बेहद महत्वपूर्ण आदेश है जो एक बार फिर इस बात पर जोर देता है कि एनएमबीएस एक स्वतंत्र योजना है, जिसे जारी रखना होगा। आयुक्तों की अगली रिपोर्ट इसी आदेश के संदर्भ में प्रस्तुत की जाएगी।

## 4 लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली और अंत्योदय अन्न योजना

### 4.1 परिचय

सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) देश की सबसे पुरानी सब्सिडी योजना है। ब्रिटिश सरकार ने 1939 में राशन प्रणाली की शुरुआत की थी और पीडीएस का बुनियादी ढांचा 1942 में तैयार कर लिया गया था। तब से लेकर अब तक उसमें काफी बदलाव आए हैं, जिसमें हालिया बदलाव 1997 का लक्षित पीडीएस है जिसने गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों और उसके ऊपर के परिवारों के बीच अंतर करते हुए प्रावधान किया कि सब्सिडी का अधिकतम हिस्सा बीपीएल परिवारों को ही जाए। अनाज एपीएल परिवारों को भी दिया जाता है, लेकिन सब्सिडी की मात्रा बीपीएल परिवारों के मुकाबले काफी कम होती है।

टीपीडीएस सबसे बड़ी खाद्य योजनाओं में से एक है जिसे पीयूसीएल बनाम भारत सरकार रिट याचिका यूओआई, सीडब्ल्यूपी 196/2001 के माध्यम से सुप्रीम कोर्ट के निर्देश के दायरे में लाया गया। 50 करोड़ की आबादी की कवरेज के चलते यह सबसे बड़ी योजना है।

फिलहाल, बीपीएल परिवारों को 35 किलो चावल या गेहूं, चीनी और मिट्टी का तेल सस्ती दरों पर दिया जाता है। बीपीएल परिवारों की पहचान राज्य सरकारें करती हैं और इनमें से 40 फीसदी परिवारों को अंत्योदय अन्न योजना के तहत अतिरिक्त सब्सिडी मिलती है। इसके तहत उन्हें समान मात्रा में अनाज मिलता है, लेकिन तकरीबन आधे दाम पर।

टीपीडीएस निर्विवाद रूप से सुप्रीम कोर्ट द्वारा नियुक्त आयुक्तों द्वारा की जा रही निगरानी वाली सबसे खराब प्रदर्शन करने वाली योजना है। फील्ड रिपोर्ट से लेकर आयुक्तों के निष्कर्ष, दौरे और योजना आयोग के मूल्यांकन तक इस बात का समर्थन करते हैं। व्यापक भ्रष्टाचार, अनुपयुक्त लक्ष्य, त्रुटिपूर्ण ढांचा, हर स्तर पर चोरी तथा कमजोर निगरानी में कुल मिलाकर टीपीडीएस की संभावनाओं को खत्म कर दिया है। हम इनमें से कुछ समस्याओं पर और करीब से निगाह डालेंगे। सुप्रीम कोर्ट ने 12 जुलाई 2006 को अपने अंतरिम आदेश के माध्यम से पीडीएस पर एक केन्द्रीय सतर्कता समिति नियुक्त करते वक्त कहा था, '...हम यह असाधारण निर्देश इसके मद्देनजर दे रहे हैं कि यह सर्वस्वीकार्य तथ्य है कि भ्रष्टाचार बड़े पैमाने पर है तथा इसे खत्म करने के लिए बमशिकल कोई सुधारात्मक कदम उठाया गया है। इसका आखिरी शिकार एक गरीब नागरिक होता है जो खाद्यान्न के अपने वैधानिक अधिकार से वंचित रह जाता है।' ये शब्द समस्या की गंभीरता को बयान करते हैं।



चूँकि, पीडीएस के परिचालन को प्रभावित करने वाले मसले सुप्रीम कोर्ट द्वारा इस पर नियुक्त केन्द्रीय सतर्कता समिति के अधीन हैं, इसलिए हम खुद को उन प्रमुख मसलों तक सीमित रखेंगे जो सीवीसी ने उठाए हैं।

## 4.2 बीपीएल के नीचे रहने वाले परिवारों की संख्या

सीवीसी ने सही कहा है कि बीपीएल कार्डों की संख्या पूरी तरह अपर्याप्त है और उसने गरीबी रेखा के आधार पर ही सवाल उठाया है। दरअसल, योजना आयोग द्वारा जो गरीबी रेखा बनाई गई है, वह प्रति व्यक्ति आय के मामले में बहुत कम है। यह शहरी इलाकों के लिए 17 रुपये प्रतिदिन और गांवों के लिए 11 रुपये प्रतिदिन है। गांवों में दिन में 12 रुपये कमाने वाले व्यक्ति को भी गरीबी रेखा से नीचे नहीं माना जाता। इस तरह बीपीएल के मौजूदा मानक भारी संख्या में गरीबों को सुरक्षा तंत्र से बाहर छोड़ देते हैं। इसीलिए सीवीसी द्वारा बीपीएल परिवारों की संख्या बढ़ाने की सिफारिश सही है।

यदि हम भारत सरकार की गरीबी रेखा की परिभाषा को स्वीकार कर भी लें, तो पाते हैं कि 1999-2000 में बीपीएल को परिभाषित करने के लिए प्रति व्यक्ति ग्रामीण मासिक आय 327 रुपये 56 पैसे रखी गई थी, जिसे बढ़ाकर 358.03 कर दिया गया जो कि सिर्फ 9.1 फीसदी की बढ़ोतरी थी, जबकि इस अवधि में महंगाई 25 फीसदी बढ़ी। यदि इसे 410 रुपये तक पहुंचाया जाता, तो कम से कम 40 फीसदी लोग गरीबी रेखा के दायरे में आ पाते। शहरी भारत के लिए यह वृद्धि, हालांकि 19 फीसदी थी जो गांवों से बेहतर थी (454.11 रुपये से बढ़कर 540.40 रुपये)। हालांकि इसमें भी इस अवधि में बढ़ी हुई महंगाई को पूरी तरह संज्ञान में नहीं लिया गया था।

गरीबी रेखा के नीचे परिवारों की संख्या को बढ़ाने का तर्क दरअसल भारत सरकार के ही विभिन्न सूचना स्रोतों से पैदा होता है। सरकार द्वारा इन आंकड़ों पर चुप रहने और गरीबी रेखा को ऊपर न उठाने का चुनाव हमारे लिए काफी गंभीर चिंता का विषय है।

एनएफएचएस 3 दिखाता है कि भारत में बच्चों का कुपोषण 46 फीसदी है। यह बड़ी गंभीर बात है कि देश के आधे बच्चे कम वजन के हैं, लेकिन इससे भी ज्यादा गंभीर यह है कि 1999 के एनएफएचएस 2 से लेकर अब तक कुपोषण की दर में कोई बदलाव ही नहीं हुआ है, जो तब भी 46 फीसदी ही थी। यह पूरी तरह स्वीकार्य है, क्योंकि यह दर सब-सहारा अफ्रीका में कुपोषण की दर की दोगुनी है।

### कुल वजन- 25 वर्ष का एक ट्रेंड ( किलोग्राम में )

आयु	ग्रामीण 1977		ग्रामीण 1996		ग्रामीण 2003		एनसीएचएस औसत मान	
	महिला	पुरुष	महिला	पुरुष	महिला	पुरुष	महिला	पुरुष
01+	7.5	8.1	8.1	8.7	8.1	8.6	9.5	10.2
5	13.7	14.1	13.6	14.4	14.1	14.6	17.7	18.7
10	22.0	21.6	22.4	22.6	23.1	23.1	32.5	31.4
20-24	42.9	48.1	43.5	50.3	43.8	50.9	56.6	68.9
>70**	-	-	39.1	47.3	41.5	49.2		

स्रोत : \*\* एनएनएमबी 1990-91

I. नेशनल न्यूट्रिशन मानिट्रिंग ब्यूरो रिपोर्ट, 1977

II. नेशनल न्यूट्रिशन मानिट्रिंग ब्यूरो रिपोर्ट, 1996, 2000

III. डब्ल्यूएचओ, 1983, 1998 में हनुमंत राव और विजय राघवन ने उद्धृत किया

अंतर्राष्ट्रीय मानकों की तुलना में उम्र के हिसाब से वजन का वितरण दिखाता है कि हर आयु वर्ग के लिए हमारे यहां वजन कम है। एक साल की उम्र में भारत में एक लड़का 1.4 किलो का होता है और लड़की 1.6 किलो की होती है। दोनों ही अंतर्राष्ट्रीय मानकों से कम हैं। पांच साल की उम्र में यह अंतर लड़कों के मामले में 3.6 और लड़कियों के मामले में 4.1 किलोग्राम हो जाता है। 20 से 24 साल के बीच भारतीय पुरुषों और अंतर्राष्ट्रीय मानक के बीच वजन का अंतर 12.8 किलो हो जाता है। लड़कियों के मामले में यह अंतर 18 किलो है। यह खतरनाक स्थिति है क्योंकि अंतर्राष्ट्रीय मानकों के हिसाब से अंतर बहुत ज्यादा है।

यही रुझान लंबाई में भी देखने को मिलते हैं। वजन जहां पोषण की स्थिति को दर्शाता है, अब यह बात वैज्ञानिक रूप से स्थापित हो गई है कि लंबाई भी पोषण की ही स्थिति को दर्शाती है। नीचे दी गई तालिका दिखाती है कि अंतर्राष्ट्रीय मानकों की तुलना में हमारे यहां लोगों की लंबाई का अंतर दशकों से अपरिवर्तित रहा है। पांच साल की उम्र में लड़कों के मामले में 5.9 सेंटीमीटर और लड़कियों के मामले में 6.7 सेंटीमीटर का अंतर उनके वयस्क होने तक 15.2 और 13.5 में परिवर्तित हो जाता है। नीचे दी गई तालिका दिखाती है कि औसत भारतीय आबादी न सिर्फ कम वजन की है, बल्कि वह लंबाई में छोटी भी है और लंबे समय से भारतीय आबादी की लंबाई और वजन में कोई अंतर नहीं आया है।

#### कुल लंबाई- 25 वर्ष का एक रुझान (ट्रेंड) (सेंटीमीटर में)

आयु	ग्रामीण 1977		ग्रामीण 1996		ग्रामीण 2002		एनसीएचएस औसत मान	
	महिला	पुरुष	महिला	पुरुष	महिला	पुरुष	महिला	पुरुष
01+	71.9	73.1	72.8	75.0	73.8	75.3	74.3	76.1
5+	99.6	100.5	100.4	102.1	102.5	103.2	108.4	109.9
10+	125.7	125.1	126.8	127.9	128.5	128.7	138.3	137.5
20-24	151.2	163.4	151.5	164.0	151.1	163.3	163.7	176.8
>=60	147.9	162.3	147.9	161.0	146.8	160.0	-	-

स्रोत : एनएनएमबी रिपोर्ट, 1977, 1996, 2002

आजकल के पोषणविज्ञानियों के मुताबिक पोषण का सबसे सटीक सूचक बॉडी मास सूचकांक होता है। बीएमआई इस बात का संकेत है कि किसी व्यक्ति का वजन उसकी लंबाई के हिसाब से है या नहीं। 18.5 से कम की बीएमआई के किसी भी व्यक्ति में क्रॉनिक एनर्जी डिफिशिएंसी माना जाता है और इस तरह वह कुपोषित है।

यदि हम भारतीय आबादी की पोषक पर्याप्तता की गणना करने के लिए बीएमआई का इस्तेमाल करें और 20 साल के रुझानों को लें, तो पाते हैं कि देश की 40 फीसदी वयस्क आबादी का बीएमआई 18.5 से कम है। विश्व स्वास्थ्य संगठन ने ऐसी स्थिति को खतरनाक और पोषण का आपातकाल घोषित किया है।

20 साल के रुझान के हिसाब से बीएमआई श्रेणियों में वयस्कों के आंकड़े प्रतिशत में

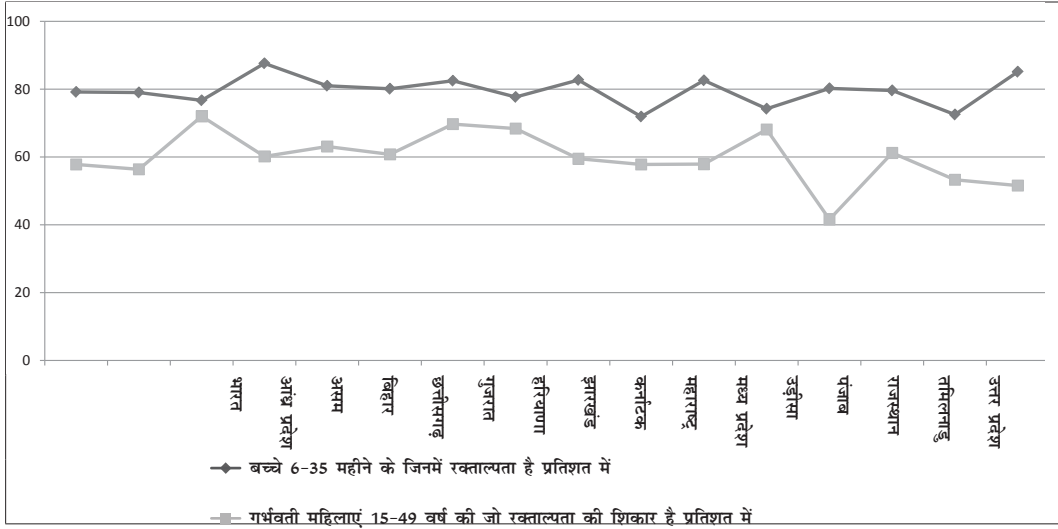
बीएमआई श्रेणियां		1974-79* ( ग्रामीण )	1988-90* ( ग्रामीण )	1996-97** ( ग्रामीण )	1993-94*** ( शहरी )	2002* ( ग्रामीण )
<18.5 ( सीईडी )	महिला	51.8	49.3	47.7	36.7	38.9
	पुरुष	55.6	49.0	45.5	42.8	36.6
18.5-25.0 ( सामान्य )	महिला	44.8	46.6	46.3	51.7	52.4
	पुरुष	42.1	48.3	50.4	51.8	57.2
>=25 ( ओबीईएसई )	महिला	3.4	4.1	6.3	11.6	8.7
	पुरुष	2.3	2.7	4.1	5.5	6

\*एनएनएमबी, 1991, 1994 \*ग्रामीण, 2002

\*\*एनएनएमबी, ग्रामीण सर्वेक्षण, 1996

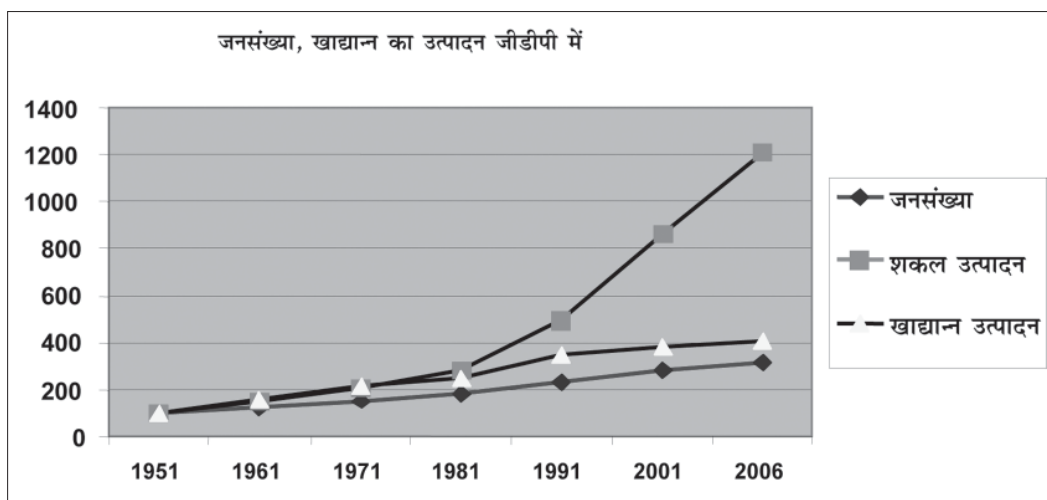
\*\*\*शहरी सर्वेक्षण, 1994

हम राज्यों के आंकड़े भी दे रहे हैं जहां गर्भवती महिलाओं और बच्चों में खून की कमी 70 फीसदी से ज्यादा है। यह एनएफएचएस 3 के आंकड़े हैं।

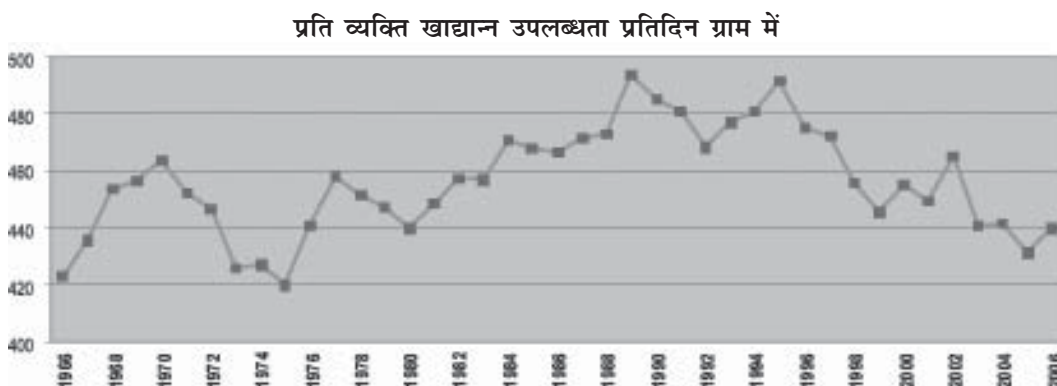


इस खतरनाक स्थिति को देश में खाद्यान्न की घटती उपलब्धता और उपभोग से जोड़ा जा सकता है। प्रो. उत्सा पटनायक का पर्चा अनाज की उपलब्धता और उपभोग के गिरते रुझानों को दिखाता है जो इस हालात के लिए जिम्मेदार है।

नीचे दिया गया पहला ग्राफ देश में अनाज के उत्पादन को दिखाता है जो 1960 के दशक से लेकर 1990 के दशक तक आबादी की वृद्धि को पीछे छोड़ चुका है। इसके बाद चिंताजनक गिरावट देखने में आती है। जीडीपी की वृद्धि ने भी 1960 के मध्य से 1990 के दशक तक अनाज उत्पादन और आबादी में वृद्धि को पीछे छोड़ दिया है।

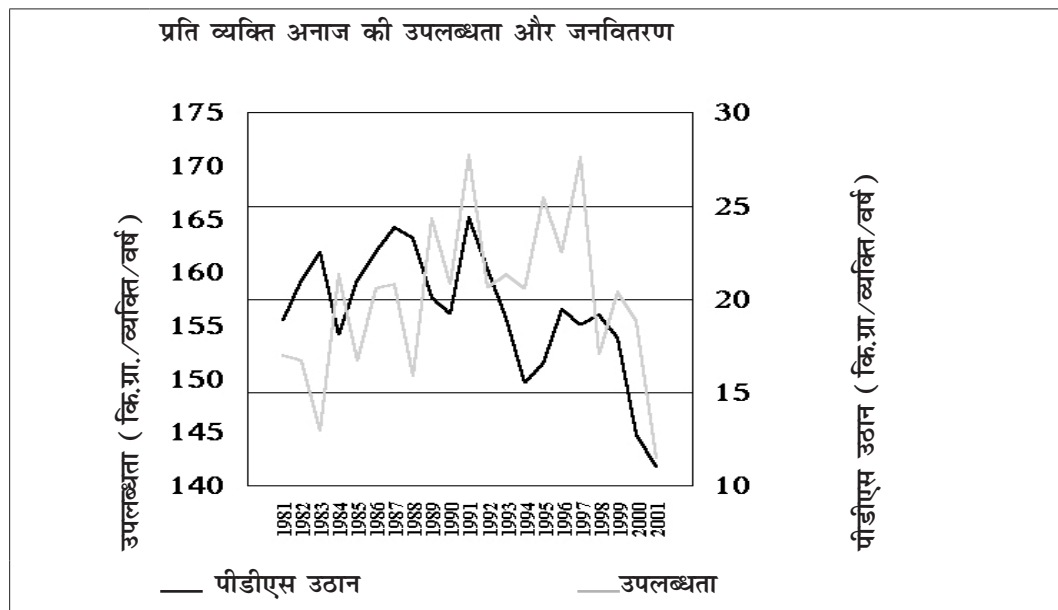


देश में प्रति व्यक्ति अनाज की उपलब्धता पर नजर डालने पर हमें 1990 के दशक के बाद गिरावट देखने में आती है।



अनाज की उपलब्धता में 1997 के बाद से तीव्र गिरावट देखने में आती है। यही वह वर्ष था जब भारत सरकार ने सार्विक पीडीएस से लक्षित पीडीएस की ओर खुद को मोड़ा था। अभी पीयूसीएल के मुकदमे के बाद इस रुझान में मामूली उलटफेर देखने में आया है जब खाद्यान्न योजनाओं पर सरकार का ध्यान गया है और सुप्रीम कोर्ट ने इसकी निगरानी शुरू कर दी है। भारत सरकार ने 2001 में ही अनाज की उपलब्धता की इस कमी को

अभिजीत सेन की रिपोर्ट में स्वीकार कर लिया था। इस लंबी अवधि की अनाज नीति रिपोर्ट से नीचे दिया गया ग्राफ, 1997 के बाद पीडीएस से अनाज की उपलब्धता को दिखाता है, जब से इसे लक्षित किया गया।



शहरी और ग्रामीण इलाकों के लिए यदि हम राज्यवार इस गिरावट के रुझान पर नजर डालें, तो पाते हैं कि सभी राज्यों के लिए यह सही साबित होता है।

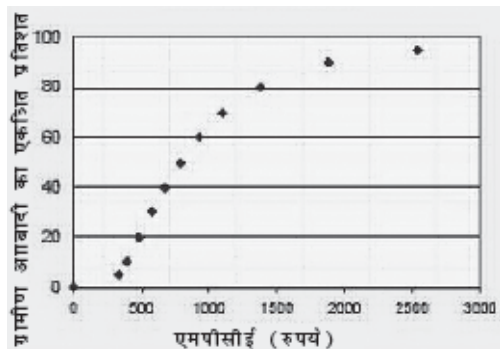
**पिछले दशक में प्रमुख राज्यों में औसत प्रति व्यक्ति अनाज उपभोग में बदलाव**

वर्ष	ग्रामीण क्षेत्रों में प्रति व्यक्ति अनाज का उपभोग किलोग्राम में							
	आंध्र प्रदेश	असम	बिहार*	गुजरात	हरियाणा	कर्नाटक	केरल	मध्य प्रदेश**
1993-1994	13.3	13.2	14.3	10.7	12.9	13.2	10.1	14.2
1999-2000	12.65	12.63	13.75	10.19	11.37	11.53	9.89	12.94
2004-2005	12.07	13.04	13.08	10.07	10.66	10.73	9.53	12.16
	महाराष्ट्र	उड़ीसा	पंजाब	राजस्थान	तमिलनाडु	उत्तर प्रदेश^	पश्चिम बंगाल	भारत
1993-1994	11.4	15.9	10.8	14.9	11.7	13.9	15.0	13.4
1999-2000	11.32	15.09	10.58	14.19	10.66	13.62	13.59	12.72
2004-2005	10.50	13.98	9.92	12.68	10.89	12.87	13.18	12.12

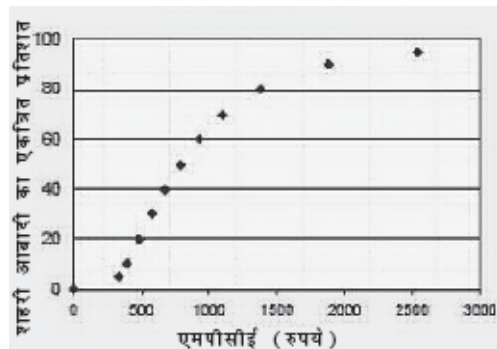
वर्ष	शहरी क्षेत्रों में प्रति व्यक्ति अनाज का उपभोग किलोग्राम में							
	आंध्र प्रदेश	असम	बिहार*	गुजरात	हरियाणा	कर्नाटक	केरल	मध्य प्रदेश**
1993-1994	11.3	12.1	12.8	9.0	10.5	10.9	9.5	11.3
1999-2000	10.94	12.26	12.70	8.49	9.36	10.21	9.25	11.09
2004-2005	10.51	11.92	12.21	8.29	9.15	9.71	8.83	10.63
	महाराष्ट्र	उड़ीसा	पंजाब	राजस्थान	तमिलनाडु	उत्तर प्रदेश^	पश्चिम बंगाल	भारत
1993-1994	9.4	13.4	9.0	11.5	10.1	11.1	11.6	10.6
1999-2000	9.35	14.51	9.21	11.56	9.65	10.79	11.17	10.42
2004-2005	8.39	13.11	9.01	10.84	9.48	10.94	10.39	9.94

\*झारखंड सम्मिलित, \*\*छत्तीसगढ़ सम्मिलित, ^उत्तराखंड सम्मिलित

चित्रा-2-आर : ग्रामीण जनसंख्या का प्रतिशत विभिन्न एमपीसीई स्तरों का



चित्रा-2-यू : शहरी जनसंख्या का प्रतिशत विभिन्न एमपीसीई स्तरों का



अब हम गरीबी रेखा तय करने के आखिरी विवरण पर आते हैं। जैसा कि हमने सरकारी आंकड़ों के इस्तेमाल से दिखाया, पिछले कुछ वर्षों के दौरान अनाज की उपलब्धता और उपभोग में लगातार गिरावट आई है और यह सीधे तौर पर पीडीएस में उपलब्ध अनाजों पर आश्रित है।

हम मानते हैं कि टीपीडीएस के तहत सब्सिडीयुक्त अनाज लेने के लिए तय की जाने वाली गरीबी रेखा को गरीबी के स्तर की अन्य गणनाओं और बहसों से दूर रखा जाना चाहिए (जिस पर आयुक्तों को आपत्ति है, लेकिन ये सब्सिडीयुक्त अनाज तक पहुंच से जुड़ी बहस से अलग नहीं है)। गरीबी रेखा को तय किए जाने वाले स्तर की पड़ताल करते वक्त हम शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के लिए प्रति व्यक्ति व्यय के आंकड़ों को भी संज्ञान में लेंगे और बताएंगे कि इसे किस स्तर पर तय किया जाना चाहिए।

नीचे दी गई तालिका में शहरों के लिए भारत सरकार के एमपीसीई आंकड़ें दिखाते हैं कि मौजूदा 500 रुपये प्रति व्यक्ति प्रतिमाह के स्तर पर सिर्फ 20 फीसदी आबादी आती है, जो कि योजना आयोग द्वारा तय की गई शहरों की गरीबी रेखा है।

हमारा मानना है कि इसे बढ़ा कर 915 से 1120 रुपये किया जाना चाहिए जिससे तकरीबन सभी शहरी गरीब आ जाएंगे। इससे मोटे तौर पर 70 फीसदी आबादी सम्मिलित हो जाएगी।

चूंकि यही दलील गांवों के लिए भी सही है, इसलिए सम्माननीय कोर्ट गांवों के गरीबों के लिए इस स्तर को 525 से 615 रुपये करने पर विचार कर सकती है। इससे करीब 72 फीसदी आबादी कवर हो जाएगी।

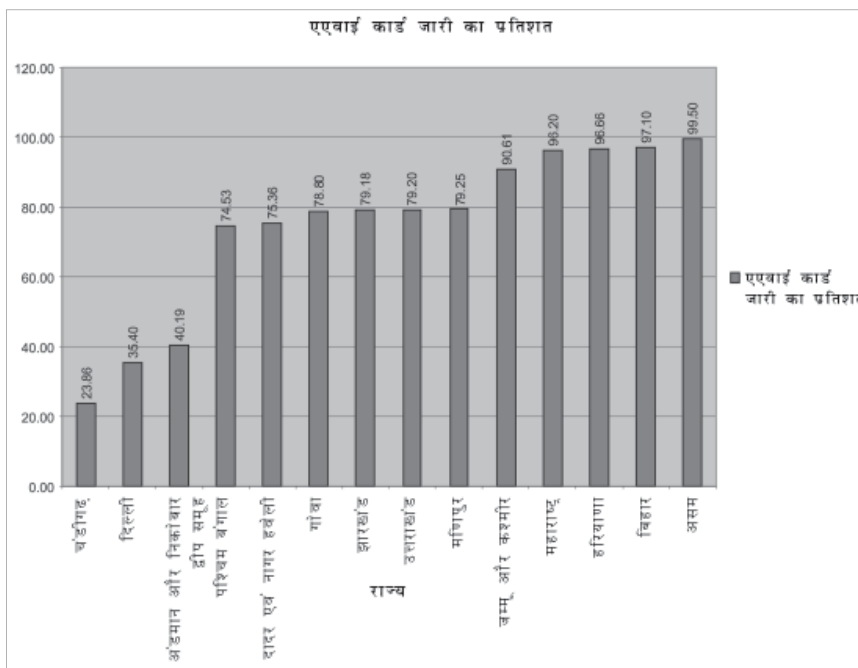
नीचे दी गई तालिका में एमपीसीई की विस्तृत श्रेणियां दी जा रही हैं।

प्रति महीने प्रति व्यक्ति पर खर्च ( एमपीसीई ) ग्रामीण			प्रति महीने प्रति व्यक्ति पर खर्च ( एमपीसीई ) शहरी		
एमपीसीई श्रेणी	प्रति 1000 पर व्यक्तियों की संख्या	औसत एचएच आकार	एमपीसीई श्रेणी	प्रति 1000 पर व्यक्तियों की संख्या	औसत एचएच आकार
0-225	24	6.19	0-300	20	6.05
225-255	27	6.65	300-350	30	6.48
255-300	64	6.01	350-425	64	6.05
300-340	83	5.98	425-500	69	5.72
340-380	96	5.85	500-575	91	5.58
380-420	96	5.66	575-665	85	5.36
420-470	108	5.5	665-775	117	5.31
470-525	100	5.29	775-915	103	4.96
525-615	122	4.93	915-1120	123	4.28
615-775	126	4.56	1120-1500	123	3.86
775-950	67	4.39	1500-1925	70	3.4
950	88	3.9	1925	106	2.87
सभी श्रेणी	1000	5.08	सभी श्रेणी	1000	4.43

शहरों में 70 फीसदी और गांवों में 72 फीसदी गरीबों को कवर करने के लिए बनाई गई यह गरीबी रेखा न सिर्फ उन सभी गरीबों को कवर करेगी जिनके लिए पीडीएस बनाया गया है, बल्कि एपीएल श्रेणी पर सीवीसी की सिफारिशों के अनुकूल भी होगी।

### 4.3 अंत्योदय अन्न योजना के परिवारों की पहचान

अंत्योदय कार्ड के वितरण की स्थिति में पर्याप्त सुधार आया है और दिल्ली सहित अधिकतर राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों ने सुप्रीम कोर्ट के आदेशों का अनुपालन करते हुए अंत्योदय कार्ड वितरित कर दिए हैं। नीचे दिया गया ग्राफ इनके वितरण की स्थिति को दिखाता है।



जैसा कि तालिका-4.3 दिखती है, नहीं बांटे गए कार्डों वाले राज्यों में प. बंगाल 5 लाख, झारखंड 1.9 लाख, महाराष्ट्र 0.95 लाख तथा बिहार 0.72 लाख आते हैं।

तालिका-4.3: एएवाई कार्ड के वितरण की स्थिति

क्रम संख्या	राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	जारी किए गए एएवाई कार्ड्स की संख्या (लाख में)	बांटे गए एएवाई कार्ड्स की संख्या (लाख में)	जो कार्ड बांटे नहीं गए उनकी संख्या (लाख में)
1	पश्चिम बंगाल	19.857	14.799	5.058
2	झारखंड	9.179	7.268	1.911
3	महाराष्ट्र	25.053	24.1	0.953
4	बिहार	25.01	24.285	0.725

इन चारों राज्यों को उनके कोटा के कार्ड बांटने के निर्देश दिए जाने चाहिए। चूंकि यह योजना निर्धनतम लोगों को प्रभावित करती है, लिहाजा राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों के लिए कार्रवाई करना अनिवार्य है ताकि बिना किसी देरी के कार्डों का वितरण हो सके।

2 मई 2003 को आए अंतरिम आदेश में माननीय सुप्रीम कोर्ट ने कहा था कि छह प्राथमिकता समूहों में आने वाले सभी परिवारों को अंत्योदय कार्ड दिए जाएं। भारत सरकार को आदेश दिया गया कि वह निम्न लोगों को एएवाई श्रेणी में रखे :

1. बुजुर्ग, कमजोर, अक्षम, निराश्रित पुरुष और स्त्री, गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिलाएं, अभावग्रस्त महिला;



2. विधवाएं और अन्य एकल महिलाएं जिन्हें कोई नियमित सहायता प्राप्त नहीं हो;
3. वृद्ध व्यक्ति 60 या उससे ज्यादा उम्र के जिन्हें कोई नियमित सहायता प्राप्त नहीं हो और आजीविका का कोई साधन न हो;
4. अक्षम वयस्क वाले परिवार जहां आजीविका का कोई साधन न हो;
5. ऐसे परिवार जहां बुढ़ापे के कारण, शारीरिक या मानसिक अस्वस्थता के चलते, सामाजिक मान्यताओं के कारण, अक्षम की देखभाल के कारण कोई वयस्क न हो जो घर के बाहर रोजगार कर सके;

हमने राज्य सरकारों को लिख कर पूछा था कि इस आदेश के तहत सभी श्रेणी के लोगों को पूरी तरह अंत्योदय अन्न योजना में कवर किया गया है या नहीं। चूंकि हमें कोई जवाब नहीं मिला, लिहाजा केंद्र सरकार और राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रदेशों को निर्देश दिया जाता है कि वे इस सूचना के संबंध में कोर्ट में हलफनामा दाखिल करें और बताएं कि हर श्रेणी में कितने लोगों को कवर किया गया है।

सीवीसी द्वारा बीपीएल और एएवाई कार्डों के आवंटन में आई गड़बड़ियों तथा फर्जी राशन कार्डों के आवंटन के संबंध में दिए गए निष्कर्षों को हाल ही में एनएसएसओ के 61वें दौर के निष्कर्षों से बल मिलता है। यह दिखाता है कि भारत के गरीब परिवारों में करीब एक-चौथाई के पास राशन कार्ड नहीं हैं। दूसरी ओर 87.5 फीसदी अमीर आबादी के पास कार्ड हैं। सबसे ज्यादा चौंकाने वाली बात है कि अमीरों में 16.8 फीसदी के पास बीपीएल कार्ड हैं, जबकि देश के सिर्फ 49 फीसदी गरीब परिवारों के पास बीपीएल या एएवाई कार्ड हैं, जबकि सौ फीसदी गरीबों के पास एएवाई कार्ड होने चाहिए। इसके बाद आने वाले गरीबों में सिर्फ 43 फीसदी के पास बीपीएल और एएवाई कार्ड हैं।

**तालिका-4.2: एचएच की का प्रतिशत जिनके पास राशन कार्ड हैं 2004-05  
( एनएसएसओ का 61वां दौर )**

	कोई भी कार्ड	बीपीएल कार्ड	एपीएल कार्ड	एएवाई कार्ड
निर्धनतम	77.3	44.2	28.2	4.9
क्यू2	81.6	40.5	38.4	2.7
क्यू3	83.3	40	41.6	1.8
क्यू4	84.9	30.5	52.7	1.7
अमीर	87.5	16.8	70.1	0.6

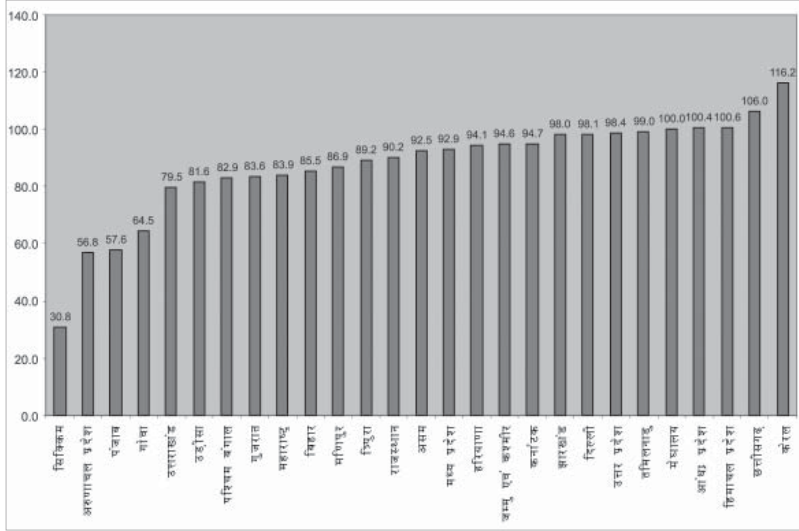
भले ही ग्रामीण इलाकों में बीपीएल परिवारों का सर्वेक्षण समय-समय पर होता रहा है, शहरों में हमने ऐसा होता नहीं पाया। भारत सरकार को निर्देश दिया जाता है कि वह सुप्रीम कोर्ट के आयुक्तों के साथ मिल कर शहरी गरीबों की पहचान के लिए एक सर्वेक्षण करे। इससे फर्जी कार्डों को समाप्त करने में मदद मिलेगी, जैसा कि सीवीसी ने कहा है और यह भी तय होगा कि गरीबों के लिए भेजा गया अनाज उन तक पहुंचेगा। इस सर्वेक्षण के आधार पर ही मौजूदा राशन कार्डों का नवीनीकरण होना चाहिए और नए कार्ड जारी किए जाने चाहिए।

#### **4.4 एएवाई, बीपीएल और एपीएल परिवारों के लिए पीडीएस खाद्यान्न की उपलब्धता**

सुप्रीम कोर्ट को जमा आखिरी रिपोर्ट के बाद से बीपीएल और एएवाई योजना के तहत राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रदेशों द्वारा अनाज के उठाए जाने में सुधार आया है। तालिका-2.0 और 2.1 में यह दर्शाया गया है।

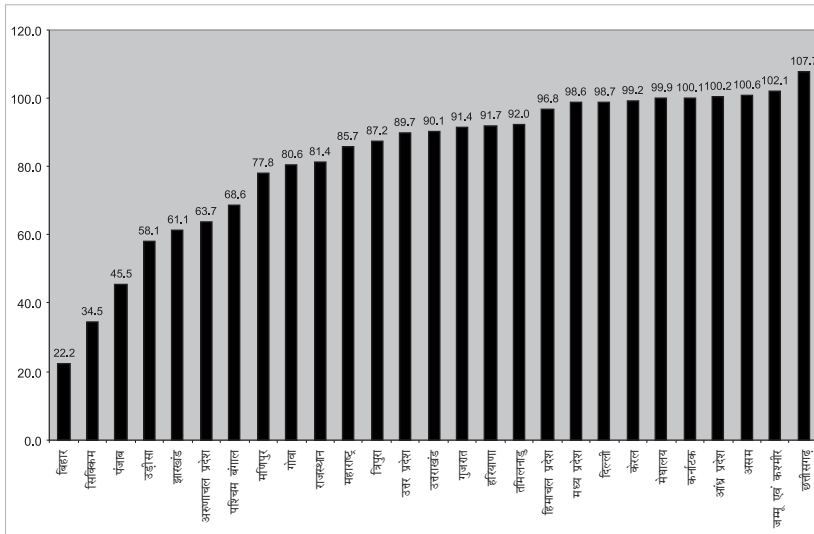
आंकड़ों का विश्लेषण बताता है कि 80 फीसदी से कम अनाज उठाने वाले राज्यों में सिक्किम 30.8 फीसदी, अरुणाचल प्रदेश 55.8 फीसदी, पंजाब 57.6 फीसदी और गोवा 64.5 फीसदी हैं। इन राज्यों को कारण बताओ नोटिस दिया जाना चाहिए।

**अंत्योदय अन्न योजना में उठाये जाने का प्रतिशत**



इसी तह बीपीएल परिवारों के लिए उठाए गए अनाज के आंकड़े दिखाते हैं कि 80 फीसदी से कम अनाज उठाने वाले राज्यों में बिहार 22.2 फीसदी, सिक्किम 34.5 फीसदी, पंजाब 45.5 फीसदी, उड़ीसा 58.1 फीसदी, झारखंड 61.1 फीसदी, अरुणाचल प्रदेश 63.7 फीसदी और प. बंगाल 68.6 फीसदी हैं। इन राज्यों को इसका कारण बताते हुए हलफनामे दाखिल करने को कहा जाना चाहिए।

**गरीबी रेखा के नीचे उठाया जानेवाला प्रतिशत**



## 4.5 पीडीएस से जुड़े अन्य मसले

1. **शहरी आवासहीनों और जेजे बस्तियों में रहने वालों के लिए अंत्योदय और बीपीएल कार्ड** : हमने केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों को बार-बार लिखा है कि शहरी आवासहीनों और जेजे बस्तियों में रहने वालों के लिए अंत्योदय और बीपीएल कार्ड टीपीडीएस के तहत मुहैया कराया जाए। हालांकि कई राज्य सरकारों ने शहरों में गरीबी रेखा से नीचे रह रहे परिवारों का सर्वेक्षण करने के लिए कोई अभियान नहीं चलाया है या फिर राशन कार्डों का वितरण मनमर्जी से किया गया अथवा उसके लिए आय के मानक का सहारा लिया गया, जिसे पता करना शहरों में मुश्किल होता है। कोर्ट के निर्देशों में साफ कहा गया है कि राशन कार्डों को पहचान पत्र के रूप में इस्तेमाल नहीं किया जा सकता क्योंकि यह झुग्गी निवासियों, पलायित ग्रामीणों और बेघर आबादी के खिलाफ जाता है। भारत सरकार को इसलिए निर्देश दिए जाते हैं कि वह शहरी बेघर आबादी और झुग्गी निवासी आबादी की पहचान करे जो तटस्थ और पर्यवेक्षण योग्य मानकों पर हो। इन श्रेणियों को एएवाई और बीपीएल कार्ड हासिल करने के लिए स्पष्ट दिशानिर्देश होने चाहिए। इसमें कागजी काम भी कम से कम हो ताकि उत्पीड़न और भ्रष्टाचार पर रोक लग सके। आयुक्तों को अधिकार दिए जाने चाहिए कि ये निर्देश देश के छह महानगरों दिल्ली, मुंबई, बेंगलुरु, कोलकाता, चेन्नई और हैदराबाद में लागू हों।

चूंकि प्राचीन जनजातियों की श्रेणी मोटे तौर पर ग्रामीण क्षेत्रों के लिए है, इसलिए हम माननीय कोर्ट से अनुरोध करेंगे कि एएवाई कार्ड के लिए शहरों में प्राचीन जनजातियों की जगह शहरी आवासहीनों को संज्ञान में लिया जाए, खासकर दिल्ली के एनसीआर-जैसे क्षेत्रों के लिए। भारत सरकार को दिए गए निर्देशों को संशोधित कर के इसमें शहरी आवासहीन लोगों को जोड़ा जाए।

हम कहेंगे कि शहरी इलाकों के लिए भारतीय सरकार को निम्न लोगों को एएवाई श्रेणी में रखने का निर्देश दिया जाए :

1. बुजुर्ग, कमजोर, अक्षम, अकेला पुरुष और स्त्री, गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिलाएं, अकेली महिला;
  2. विधवाएं और अन्य एकल महिलाएं जिन्हें कोई नियमित सहायता प्राप्त नहीं हो;
  3. वृद्ध व्यक्ति 60 या उससे ज्यादा उम्र के जिन्हें कोई नियमित सहायता प्राप्त नहीं हो और आजीविका का कोई साधन न हो;
  4. अक्षम वयस्क वाले परिवार जहां आजीविका का कोई साधन न हो;
  5. ऐसे परिवार जहां बुढ़ापे के कारण, शारीरिक या मानसिक अस्वस्थता के चलते, सामाजिक मान्यताओं के कारण, अक्षम की देखभाल के कारण कोई वयस्क न हो जो घर के बाहर रोजगार कर सके;
  6. शहरी बेघर परिवार
2. **योजना के नियम से कम अनाज जारी करना** : जिन परिवारों को टीपीडीएस के तहत सस्ता अनाज दिया जाता है, चूंकि राज्य/केन्द्र शासित प्रदेशों में गरीब परिवारों की संख्या उससे कहीं ज्यादा है, इसलिए कई राज्यों ने केन्द्र सरकार के नियमों के अतिरिक्त राशन कार्ड जारी किए हुए हैं। यह एक प्रशंसनीय कदम हो सकता है, लेकिन इससे एक समस्या यह पैदा हो रही है कि एक परिवार को जितना राशन मिलना चाहिए, उससे काफी कम मिल पा रहा है। तमिलनाडु, आंध्र, केरल और छत्तीसगढ़ ने हालांकि इसे सुनिश्चित करने के लिए अपनी ओर से अतिरिक्त सब्सिडी का प्रावधान किया हुआ है, लेकिन अधिकतम राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश भारत सरकार द्वारा दिए गए उतने ही अनाज को अधिक परिवारों में बांट रहे हैं।

इन राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों को निर्देश दिया जाना चाहिए कि वे सुनिश्चित करें कि दिया जाने वाला अनाज 35 किलोग्राम से कम न हो, जैसा कि योजना में निब) है।

### टीपीडीएस के प्रदर्शन के मूल्यांकन के निष्कर्ष, योजना आयोग

- पीडीएस की सभी गड़बड़ियों को संज्ञान में लेने के बाद पाया गया कि भारत सरकार गरीबों को एक रुपया देने के लिए 3.65 रुपया खर्च कती है।
- सस्ते अनाज का करीब 57 फीसदी लक्षित समूहों तक नहीं पहुंच पाता, जिसमें से 36 फीसदी से ज्यादा आपूर्ति श्रृंखला में ही गायब कर लिया जाता है।
- टीपीडीएस को लागू करने में कई योग्य लोगों को छोड़ दिया जाता है और अयोग्य लोगों को शामिल कर लिया जाता है।
- सामाजिक विज्ञान शोध में लगी स्वतंत्र एजेंसियों द्वारा बीपीएल का एक ताजा सर्वेक्षण करवाया जाना चाहिए ताकि लक्षित समूहों की गड़बड़ियों को दूर किया जा सके।
- पीडीएस गरीबों को आय वितरण का अक्षम तरीका है। अधिकतर राज्यों में अनाज के बाजार मूल्य से ज्यादा खर्च इसे लोगों तक पहुंचाने में आता है।
- पीडीएस की व्यवहार्यता : सिर्फ 23 फीसदी नमूना एफपीएस उपलब्ध। बाकी अनाज की चोरी और हेर-फेर पर जीते हैं।
- आपूर्ति प्रणाली : एफपीएस को कोटा की अनियमित आपूर्ति। कुछ राज्यों में कोटा दरवाजे तक पहुंचाया जाता है। केरल में यह आपूर्ति किस्तों में की जाती है।
- आपूर्ति प्रणाली को सक्षम और प्रभावी बनाने के लिए एफपीएस कोटा के समयब) आपूर्ति को सुनिश्चित करना जरूरी है, लागत ढांचे को तार्किक बनाना होगा, एफपीएस को वित्तीय रूप से व्यवहार्य बनाना होगा, पीआरआई की संलग्नता के साथ ई-प्रशासन के माध्यम से पारदर्शिता लाई जानी होगी। इससे जो कल्याणकारी लाभ और बचत होगी, वह सुधारात्मक उपायों में लगने वाली लागत से कहीं ज्यादा होगी।

टीपीडीएस के कार्य के मूल्यांकन के निष्कर्ष, कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन, योजना आयोग, मार्च 2005

## 4.6 आवश्यक निर्देश

पीडीएस के संदर्भ में निम्न निर्देशों की आवश्यकता है :

- भारत सरकार को बीपीएल कार्ड धारकों की संख्या को दोगुना कर 36 से 72 फीसदी पर लाने का निर्देश दिया जा सकता है।
- भारत सरकार को बीपीएल प्रविधि में होने वाली देरी और अप्रैल 2007 तक किए जाने वाले ताजा बीपीएल सर्वेक्षण में देरी के लिए नोटिस दिया जाना चाहिए।
- भारत सरकार और राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों को निर्देश दिए जाने चाहिए कि वे सुप्रीम कोर्ट द्वारा एएवाई के तहत आने वाले अरक्षित समूहों की प्रत्येक श्रेणी में अनुमानित संख्या बताएं, हर श्रेणी में अब तक लाये किए गए लोगों की संख्या बताएं, तथा यह भी स्पष्ट करे कि भविष्य में एएवाई कार्डों के वितरण के लिए स्पष्ट दिशानिर्देश दिए गए हैं या नहीं, जो सुप्रीम कोर्ट के 2 मई 2003 के अंतरिम आदेश के अनुकूल है।

- आयुक्तों को अधिकार दिए जाएं कि वे राशन कार्डों के पारदर्शी और स्वच्छ वितरण को शहरी बेघरों तथा देश के छह महानगरों के झुग्गीवासियों के लिए सुनिश्चित करें : दिल्ली, मुंबई, कोलकाता, चेन्नई, बंगलुरु और हैदराबाद।
- सिक्किम, अरुणाचल प्रदेश, पंजाब और गोवा को एएवाई योजना में कम अनाज उठाने पर नोटिस दिया जाए।
- बिहार, सिक्किम, पंजाब, उड़ीसा, झारखंड, अरुणाचल प्रदेश और प. बंगाल को नोटिस दिया जाए कि वे बीपीएल में कम अनाज उठाने का कारण बताएं।
- सिक्किम, अरुणाचल प्रदेश, पंजाब और गोवा को अंत्योदय योजना में कम अनाज उठाने पर नोटिस दिया जाए।
- सभी राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों को निर्देश दिए जाए कि वे सुनिश्चित करें कि बीपीएल और अंत्योदय योजनाओं के तहत प्रत्येक परिवार को 35 किलोग्राम अनाज दिया जाए।

## 5. राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम और अन्नपूर्णा

### 5.1 परिचय

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (एनएसएपी) 1995 में लाया गया था जिसके आरम्भ में एनएमबीएस, राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना (एनओएपीएस) और राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना (एनएफबीएस) शामिल थे। बाद में एनएमबीएस को 1 अप्रैल 2001 से वित्त मंत्रालय के अधीन कर दिया गया। एनएसएपी के मौजूदा ढांचे में एनओएपीएस और एनएफबीएस शामिल हैं जिन्हें अन्नापूर्णा योजना के साथ लागू किया जाता है। यह योजना 100 फीसदी केन्द्र प्रायोजित है जो राज्य सरकारों को सम्पूर्ण केन्द्रीय सहायता मुहैया कराती है, ताकि वे केन्द्र सरकार द्वारा दिए गए दिशानिर्देशों के मुताबिक लाभ वितरण कर सकें। पहले जमा की गई रिपोर्टों में जैसा कि सुप्रीम कोर्ट के संज्ञान में लाया जा चुका है, वित्त वर्ष 2002-03 से एनएसएपी और अन्नापूर्णा को राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश की योजना में स्थानांतरित कर दिया गया है। ग्रामीण विकास मंत्रालय के केन्द्रीकृत दिशानिर्देशों के मुताबिक योजना के लिए फंड योजना आयोग द्वारा अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में वित्त मंत्रालय से जारी किया जाता है। इसका इस्तेमाल वृद्धावस्था पेंशन, परिवार लाभ या मु"त अनाज वृद्धों को देने में किया जा सकता है जिसके लिए राज्य किसी भी क्रम में इन तीनों योजनाओं को अपनी प्राथमिकता और जरूरत के हिसाब से लागू करने को स्वतंत्र हैं।

दिशानिर्देशों के मुताबिक राज्यों को अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता में योजनाओं के लिए सामान्य आवंटन से ऊपर अतिरिक्त आवंटन का प्रावधान है जो राज्यों के योजना और गैर-योजना बजट दोनों का हिस्सा हो सकता है। इसलिए, राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों को एक अनिवार्य न्यूनतम प्रावधान (एमएमपी) अपने बजट में इन योजनाओं के लिए रखना होगा।

ये कार्यक्रम अक्सर निम्न प्राथमिकता और निगरानी के अभाव के शिकार होते हैं, लेकिन यह याद रखना जरूरी है कि देश के कुछ सर्वाधिक अरक्षित तबकों के लिए जीने का ये इकलौता साधन है। इस रिपोर्ट में हम एनएसएपी के तहत कवर की गई योजनाओं और उनके वित्तीय आवंटन व उपयोग पर नजर डालेंगे। समूचा विश्लेषण ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा आयुक्तों के कार्यालय से प्राप्त आंकड़ों पर आधारित है।

### 5.2 राष्ट्रीय वृ(त्तावस्था पेंशन योजना ( एनओएपीएस )

यह योजना देश में वृद्धों के लिए राष्ट्रीय स्तर पर लागू की गई पहली महत्वपूर्ण योजना है। दूसरे नजरिए से देखने पर पता चलता है कि यह इकलौती राष्ट्रीय योजना है जो असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों की पेंशन से जुड़ी है, चाहे

वह कितनी भी सीमित हो। इसी तरह एनएफबीएस असंगठित श्रमिकों के परिवारों के लिए इकलौती जीवन बीमा योजना है।

एनओपीएस 1995 में शुरू की गई थी जब प्रत्येक पेंशनभोगी के लिए 75 रुपये महीने का लाभ तय किया गया था। इसके लिए योग्यता के तीन मानक रखे गए थे :

- बीपीएल
- एकल
- 65 वर्ष से अधिक की आयु

एनएसएपी और अन्नापूर्णा में बढ़ा हुआ बजट बढ़े पैमाने पर पेंशन के लिए बढ़ाई गई राशि के कारण है जो वित्तमंत्री ने 2006-07 के बजट में की थी। पेंशन की इस राशि में केन्द्रीय योगदान को प्रति माह प्रति पेंशनभोगी 75 से बढ़ाकर 200 रुपये कर दिया गया है, लेकिन इस राशि को बढ़ाने में एक दशक का वक्त लगा जिसके बावजूद वह जीने के लिए काफी नहीं। इसकी समीक्षा की जानी चाहिए। केन्द्र सरकार के कर्मचारी और पेंशनभोगी साल में दो बार वृद्धि पाते हैं जो उपभोक्ता मूल्य सूचकांक के हिसाब से तय की जाती है। इसी तरह हर छह महीने पर योजना में पेंशन राशि को बढ़ाया जाना चाहिए, जिसमें 2006 की 200 रुपये की राशि को आधार माना जाना चाहिए।

इस संशोधन के साथ सरकार ने पेंशन योजना के तहत आने वाले लोगों के अनुपात को घटा दिया है और जिसके लिए 28 फीसदी के नए गरीबी के अनुपात का उपयोग किया है जो पहले 36 फीसदी था। 27 अप्रैल 2004 को कोर्ट के निर्देश के मुताबिक 'अगले आदेश तक यह योजना चलती रहेगी और इसके द्वारा कवर किए गए सभी को लाभ पहुंचाती रहेगी।' एनएसएपी और अन्नापूर्णा के सम्बन्ध में खासकर निर्देश दिए गए कि जब तक मामले की सुनवाई पूरी नहीं हो जाती, तबतक योजनाओं को रोका नहीं जाएगा या कोर्ट की पूर्व सहमति के बगैर बाधित नहीं किया जाएगा। केन्द्र सरकार इसके मुताबिक 36 फीसदी का अनुपात इस्तेमाल करने को बाध्य है। सरकार ने पहले ही इस सिद्धांत को मान लिया है।

दूसरे, भारत सरकार गरीबी रेखा से नीचे सिर्फ आधी आबादी के लिए अनुदानों का आवंटन करती है। इसके लिए वह जो फॉर्मूला इस्तेमाल करती है, वह है-

आबादी में 65 वर्ष से अधिक गरीबी का अनुपात और कुल आबादी में इस आयु वर्ग का जोड़ तथा 0.5 से उसका गुणनफल।

नीचे दी गई तालिका में हम एनओपीएस के तहत लाभ पाने वाले लोगों की संख्या की गणना करेंगे जो 2006 के आबादी के अनुमानित आंकड़ों तथा 1993-94 की विशेषज्ञ समूह की संशोधित रिपोर्ट में दिए गए गरीबी के अनुपात पर आधारित होंगे। यह देखा जा रहा है कि राष्ट्रीय स्तर पर योजना की कवरेज काफी ज्यादा है जिसमें 93 फीसदी योग्य लाभार्थी लाभ पा रहे हैं। हालांकि, पंजाब, केरल और गुजरात में कवरेज 50 फीसदी से कम है। गुजरात में खासकर, यह कवरेज मात्र 12 फीसदी है जो बेहद खराब है।

तालिका-5.1: 2006-07 में राज्यवार कवरेज

राज्य और केन्द्र शासित प्रदेश	2006-07 में एनओएपीएस के तहत कवरेज	1 मार्च 2006 के मुताबिक योग्य व्यक्ति जिसमें 36 फीसदी गरीबी अनुपात का इस्तेमाल किया गया	एनओएपीएस के तहत कवर की गई योग्य आबादी का फीसद	36 फीसदी गरीबी अनुपात की मदद से सार्विकीकरण के लिए निकाले गए योग्य लोग	गरीबी रेखा से नीचे 65 साल के सभी लोगों के संदर्भ में एनओएपीएस के तहत लाभ ले रहे लोगों का फीसद
असम	628949	219000	287.2	438000	143.6
उत्तर पूर्वी राज्य (असम को छोड़कर)	227407	110000	206.7	219000	103.8
दिल्ली	84000	43000	195.3	86000	97.7
उड़ीसा	643400	532000	120.9	1064000	60.5
राजस्थान	418566	383000	109.3	765000	54.7
कर्नाटक	533334	508000	105.0	1017000	52.4
जम्मू और कश्मीर	66038	63000	104.8	127000	52.0
आंध्र प्रदेश	466000	477000	97.7	953000	48.9
उत्तर प्रदेश	1576481	1653000	95.4	3305000	47.7
बिहार	904916	1014000	89.2	2029000	44.6
हिमाचल प्रदेश	41342	60000	68.9	120000	34.5
मध्य प्रदेश	421132	628000	67.1	1255000	33.6
तमिलनाडु	485597	760000	63.9	1520000	31.9
हरियाणा	95800	152000	63.0	304000	31.5
पश्चिम बंगाल	467846	749000	62.5	1498000	31.2
महाराष्ट्र	723369	1164000	62.1	2329000	31.1
पंजाब	45853	101000	45.4	202000	22.7
केरल	134409	333000	40.4	665000	20.2
गुजरात	40117	329000	12.2	659000	6.1
छत्तीसगढ़	198906	लागू नहीं		लागू नहीं	
झारखंड	366236	लागू नहीं		लागू नहीं	
उत्तराखंड	65752	लागू नहीं		लागू नहीं	
भारत	8645371	9278000	93.2	18555000	46.6

भारत सरकार ने ऐसी कोई प्रणाली नहीं बनाई है जो सुनिश्चित करे कि योजना के तहत निर्धनतम 50 फीसदी बीपीएल व्यक्ति आ सकें। पोषण अरक्षितता और भुखमरी का भय वृद्धावस्था में ज्यादा होता है, लिहाजा इस योजना को सार्विक करना अनिवार्य है। यदि ऐसा कर दिया गया, तो लाभार्थियों की संख्या 1.85 करोड़ पर पहुंचती है जिनमें से फिलहाल 46.6 फीसदी लोग योजना में कवर हो रहे हैं।

### 5.3 राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना ( एनएफबीएस )

एनएफबीएस प्राथमिकता वाली योजनाओं में नहीं है और इसकी कवरेज बहुत कम है। योजना के तहत घर में रोटी कमाने वाले व्यक्ति की मौत होने पर केन्द्रीय सहयोग के तहत 10 हजार रुपये दिए जाते हैं। इसके अंतर्गत लाभार्थियों की संख्या निकालने के लिए भारत सरकार निम्न फॉर्मूले का इस्तेमाल करती है :

आबादी × गरीबी अनुपात × कुल आबादी में 18-64 आयु वर्ग के लोगों का अनुपात × इस आयु वर्ग में विशिष्ट मृत्यु दर × 0.5 का गुणनफल।

सन 2006-07 में सभी राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों से लाभार्थियों की कुल संख्या 171232 बताई गई थी, जबकि इसकी अधिकतम संख्या 571500 थी यानी कुल योग्य लाभार्थी सिर्फ 30 फीसदी थे। हरियाणा, कर्नाटक और दिल्ली में योजना के तहत कोई लाभार्थी नहीं पाया गया।

तालिका-5.2: एनएफबीएस के तहत योग्य लाभार्थियों के कवरेज का फीसद

राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	संख्यात्मक सीमा	वास्तविक लाभार्थियों की संख्या	कवरेज का फीसद
आंध्र प्रदेश*	28800	11759	40.8
असम	21500	7877	36.6
बिहार	90500	18795	20.8
गोवा	300	313	104.3
गुजरात	18300	1055	5.8
हरियाणा	6100	0	0.0
हिमाचल प्रदेश	2300	2401	104.4
जम्मू और कश्मीर	3100	603	19.5
कर्नाटक	24500	0	0.0
केरल	9200	3644	39.6
मध्य प्रदेश	60000	16460	27.4
महाराष्ट्र	48000	13500	28.1
उड़ीसा	34900	7928	22.7
पंजाब	3800	1290	33.9
राजस्थान	18800	7040	37.4
तमिलनाडु	36600	16214	44.3



उत्तर प्रदेश	113300	40640	35.9
पश्चिम बंगाल	42700	15503	36.3
राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली	2300	0	0.0
<b>कुल</b>	<b>571500</b>	<b>171232</b>	<b>30.0</b>

उपर्युक्त फॉर्मूले में माना जाता है कि 18 से 64 साल के आयु वर्ग में आधी मौतें उन व्यक्तियों की होती हैं जो घर के लिए कमा कर लाते हैं। एनओएपीएस के मामले में ऐसी मान्यता का कोई ठोस आधार नहीं। एनएफबीएस के मामले में भी योग्य लाभार्थियों की गणना 36 फीसदी की बजाय नए गरीबी अनुपात 28 फीसदी से की गई है। हालांकि, जैसा कि पहले बताया गया, केन्द्र सरकार 36 फीसदी का आंकड़ा मानने के लिए कोर्ट के निर्देश के मुताबिक बाध्य है। चूंकि, यह लाभ सिर्फ बीपीएल परिवारों को मिलता है, इसलिए इसे 18 से 64 आयु वर्ग में होने वाली सभी मौतों तक विस्तारित किया जाना चाहिए। ऐसा सार्विकीकरण योग्य लाभार्थियों की संख्या को दोगुना कर 12 लाख पर ले आएगा।

## 5.4 अन्नापूर्णा

2002 में शुरू की गई अन्नापूर्णा योजना ऐसे लोगों के लिए है जो वृद्धावस्था पेंशन योजना के योग्य तो हैं, लेकिन छूट गए हैं। ऐसे लोगों को हर महीने में 10 किलो मु“त अनाज देने का प्रावधान है। पेंशन की राशि 200 रुपये तक बढ़ा दिए जाने के बाद अनाज की मात्रा को उतना ही बनाए रखने से यह योजना अनाकर्षक और कम लाभकारी है।

ग्रामीण विकास मंत्रालय ने इस योजना को 2000-01 में शुरू किया था जिसके तहत वृद्धावस्था पेंशन योजना के योग्य लोगों को हर महीने में 10 किलो मु“त अनाज देने का प्रावधान है, जो पेंशन योजना में छूट जाते हैं। 2002-03 से इसे राज्य की योजना में स्थानांतरित कर दिया गया। इसके लिए पैसा वित्त मंत्रालय देता है जो अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में राज्य की योजना में जाता है और राज्यों को योजना के क्रियान्वयन व लाभार्थियों के चुनाव के काम में पूरी छूट होती है। राज्य सरकारों को अनाज बीपीएल दरों पर ही जारी किया जाता है। पिछले चार साल के दौरान योजना के तहत अनाज का आवंटन और उठान निम्न है :

**तालिका-5.3: अन्नापूर्णा योजना के तहत खाद्यान्न का आवंटन और उठान**

वर्ष	आवंटन			उठान			उठान का प्रतिशत
	चावल	गेहूं	कुल	चावल	गेहूं	कुल	
2003-2004	0.56	0.67	1.23	0.45	0.64	1.09	88.6
2004-2005	0.90	0.77	1.67	0.64	0.68	1.32	79.0
2005-2006	0.90	0.77	1.67	0.69	0.70	1.39	83.2
2006-2007	0.90	0.77	1.67	0.60	0.29	0.89	53.8

नीचे दी गई तालिका में राज्यवार अनाज के उठान से पता चलता है कि आंध्र प्रदेश, उड़ीसा और राजस्थान ने तकरीबन पूरा आवंटन इस्तेमाल कर लिया है, लेकिन दिल्ली, मणिपुर, उत्तर प्रदेश ने अन्नापूर्णा योजना के तहत आवंटन का उपयोग नहीं किया है।

तालिका-5.4: 2006-07 में अन्नापूर्णा योजना के तहत आवंटन और उठान  
(गेहूं और चावल हजार टन में)

क्र. सं.	राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	वार्षिक आवंटन	वार्षिक उठान	उठान की दर
1	आंध्र प्रदेश	11.16	10.99	98.5
2	अरुणाचल प्रदेश	0.60	0.06	10.0
3	असम	8.28	2.05	24.8
4	बिहार	20.04	15.58	77.7
5	छत्तीसगढ़	3.24	0.04	1.2
6	दिल्ली	0.02	0.00	0.0
7	गोवा	0.10	0.04	40.0
8	गुजरात	1.00	0.82	82.0
9	हिमाचल प्रदेश	0.77	0.34	44.2
10	जम्मू और कश्मीर	1.22	0.35	28.7
11	झारखंड	6.59	5.23	79.4
12	कर्नाटक	8.16	0.51	6.3
13	केरल	3.72	3.27	87.9
14	महाराष्ट्र	14.40	11.84	82.2
15	मणिपुर	1.08	0.00	0.0
16	मेघालय	1.08	0.75	69.4
17	मिजोरम	0.36	0.32	88.9
18	नागालैंड	0.84	0.28	33.3
19	उड़ीसा	7.80	7.33	94.0
20	राजस्थान	12.60	12.71	100.9
21	सिक्किम	0.24	0.08	33.3
22	तमिलनाडु	8.64	7.87	91.1
23	त्रिपुरा	1.80	1.05	58.3
24	उत्तर प्रदेश	42.00	0.04	0.1
25	उत्तराखंड	1.32	0.16	12.1
26	पश्चिम बंगाल	9.60	7.32	76.3
27	अदमन और निकोबार	0.06	0.00	0.0
28	चंडीगढ़	0.06	0.00	0.0
29	दादर और नागर हवेली	0.05	0.00	0.0

30	दमन और दीव	0.01	0.00	0.0
31	लक्षद्वीप	0.01	0.00	0.0
32	पुडुच्चेरी	0.00	0.67	
	संपूर्ण भारत	166.85	89.70	53.8

## 5.5 एनएसएपी और अन्नापूर्णा के तहत आवंटन और उपयोग

### 5.5.1 आवंटन बनाम खर्च

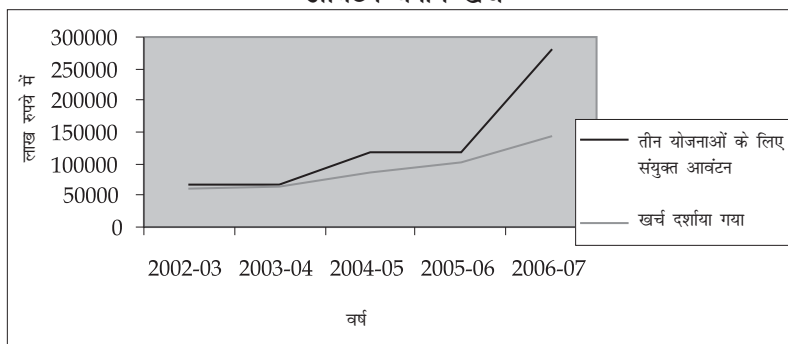
एनएसएपी और अन्नापूर्णा को केन्द्र सरकार से पर्याप्त अनुदान मिलता है। केन्द्र सरकार तीनों योजनाओं में संयुक्त रूप से अनुदान का आवंटन करती है और राज्य तय करते हैं कि किस योजना पर कितना खर्च किया जाना है। नीचे दी गई तालिका केन्द्र सरकार द्वारा पिछले चार साल में आवंटित कुल धन तथा राज्यों द्वारा किए गए खर्च को दिखाती है।

तालिका-5.5: आवंटित अनुदान का उपयोग\*

वर्ष	तीन योजनाओं के लिए संयुक्त आवंटन	रिपोर्ट किए गए खर्च	धन खर्च करने का प्रतिशत
2002-03	68000.00	59378.30	87.32
2003-04	67987.00	64906.99	95.47
2004-05	118987.00	84738.96	71.22
2005-06	119000.00	102826.76	86.41
2006-07	280054.25	144436.49	51.57

वर्ष 2003-04 में तकरीबन सारे रुपयों का प्रयोग कर लिया गया था और 5 फीसदी से भी कम अनुपयुक्त था। लेकिन, अगले दो वर्षों में खर्च में तेजी से गिरावट आई तथा 2004-05 में 29.05 फीसदी तथा 2005-06 में 21.59 फीसदी धन का उपयोग नहीं किया गया। 2006-07 में आवंटित धन का सिर्फ आधा ही उपयोग में आ पाया।

आवंटन बनाम खर्च



2003-04 को छोड़ दें, तो आवंटन और खर्च में अंतर बढ़ता गया है जिससे लाभ कम हुए हैं और कवरेज पर असर पड़ा है। नीचे दी गई तालिका<sup>28</sup> राज्यवार आवंटन और खर्च को दिखाती है, जिसके अनुसार छह राज्यों मिजोरम, गोवा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, उड़ीसा और मणिपुर तथा एक केन्द्र शासित प्रदेश ने ही 80 फीसदी खर्च दिखाया है।

तालिका-5.6: 2006-07\*\* में आवंटित अनुदान का राज्यवार उपयोग

क्रम संख्या	राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश	तीन योजनाओं के लिए संयुक्त आवंटन	रिपोर्ट किए गए खर्च	खर्च धन का प्रतिशत
1	आंध्र प्रदेश*	14882.08	9324.95	62.66
2	बिहार*	36002.21	14921.10	41.44
3	छत्तीसगढ़*	7321.38	3355.87	45.84
4	गोवा*	66.95	98.04	146.44
5	गुजरात*	5601.09	2464.11	43.99
6	हरियाणा*	3296.24	2360.00	71.60
7	हिमाचल प्रदेश*	1389.07	1260.00	90.71
8	जम्मू और कश्मीर*	1716.73	1540.14	89.71
9	झारखंड*	12746.83	6247.62	49.01
10	कर्नाटक*	11238.58	6418.67	57.11
11	केरल*	5040.98	1959.28	38.87
12	मध्य प्रदेश*	17387.81	10260.63	59.01
13	महाराष्ट्र*	22213.90	9218.24	41.50
14	उड़ीसा*	17021.70	14106.84	82.88
15	पंजाब*	1601.91	419.60	26.19
16	राजस्थान*	8533.25	5591.14	65.52
17	तमिलनाडु*	13159.75	9700.88	73.72
18	उत्तर प्रदेश*	50432.59	19291.93	38.25
19	उत्तराखंड*	3217.40	1525.03	47.40
20	पश्चिम बंगाल*	18914.86	11725.87	61.99
21	अरुणाचल प्रदेश*	759.10	404.00	53.22

28 ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा आयुक्तों के कार्यालय को दी गई सूचना के आधार पर।

22	असम*	19717.54	8692.52	44.09
23	मणिपुर*	1320.90	1147.92	86.90
24	मेघालय*	1479.85	577.47	39.02
25	मिजोरम*	345.30	333.01	96.44
26	नागालैंड*	1016.70	430.00	42.29
27	सिक्किम*	378.18	141.08	37.30
28	त्रिपुरा*	2386.93	876.69	36.73
29	अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	78.42	7.14	9.10
30	चंडीगढ़*	16.00	20.00	125.00
31	दादर और नागर हवेली*	78.42	16.72	21.32
32	दमन और दीव*	4.00	0.00	0.00
33	राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली*	567.00	0.00	0.00
34	लक्षद्वीप*	5.60	0.00	0.00
35	पुडुच्चेरी *	115.00	0.00	0.00
	कुल योग	280054.25	144436.49	51.57

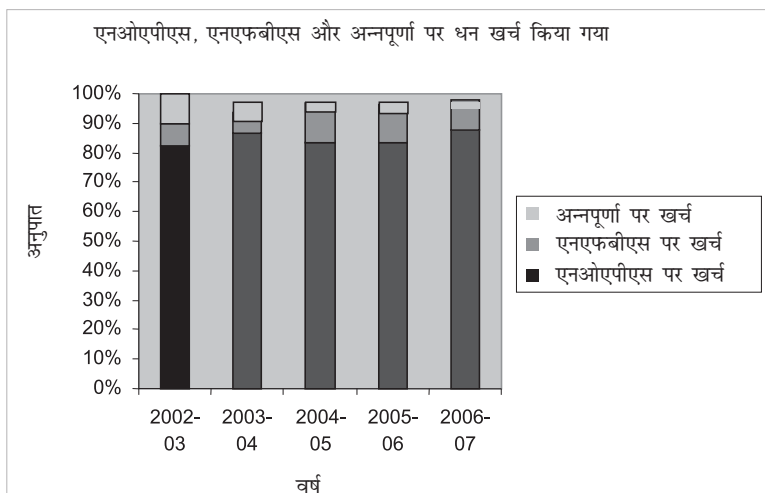
\*मार्च, 2007 तक जारी किया, \*रुपये लाख में

केन्द्रीय अनुदान द्वारा सहयोग प्राप्त तथा भारी संख्या में गरीब परिवारों और व्यक्तियों की जीवन रेखा के रूप में एक ऐसी योजना का इतना कम उपयोग काफी खेदजनक है। भारत सरकार और राज्य सरकारों को इन योजनाओं की करीबी पड़ताल कर सुनिश्चित करना होगा कि इनमें ज्यादा राजनीतिक और प्रशासनिक इच्छा शक्ति का निवेश किया जाए।

### 5.5.2 विभिन्न योजनाओं पर खर्च का अनुपात

इस बिंदु पर कुल आवंटित धन में एनओएपीएस, एनएफबीएस और अन्नापूर्णा पर खर्च धन के अनुपात पर भी नजर डालनी होगी। पिछले पांच साल के आंकड़े बताते हैं कि अधिकतम अनुपात एनओएपीएस पर खर्च हुआ है, जबकि बाकी दो योजनाओं को मामूली हिस्सा मिला है। ग्राफ 1 केन्द्र सरकार द्वारा विभिन्न योजनाओं पर किए गए खर्च को दिखाता है। राज्यों ने अपनी झोली से एनओएपीएस में अतिरिक्त व्यय किया है, लेकिन यह साफ है कि एक योजना के रूप में सबसे ज्यादा लचर हालत एनएफबीएस की है, जिस पर खुद सरकार द्वारा सबसे कम ध्यान दिया जाता है।

कुछ राज्यों ने संयुक्त आवंटन दिया, एनओएपीएस के आंकड़े बढ़ा-चढ़ाकर हो सकते हैं।



### 5.5.3 : आवश्यक आवंटन

2006-07 के बजट में एनएसएपी और अन्नपूर्णा को किया गया आवंटन काफी संशोधित हुआ है और इसे 2005-06 के 1190 करोड़ से बढ़ाकर 2006-07 में 2800.54 करोड़ रुपये कर दिया गया है। भले ही, यह राशि तीनों योजनाओं को चलाने के लिए काफी न हो, लेकिन आवंटन में बढ़ोतरी का लंबे समय से इंतजार था जिसे पूरा किया गया।

नीचे दी गई तालिका में हम इन तीनों योजनाओं के लिए आवश्यक अनुदानों के आवंटन की एक मोटी गणना कर रहे हैं ताकि यह सभी लाभार्थियों तक पहुंच सके।

तालिका-5.7: लाभार्थियों को कवर करने के लिए आवश्यक आवंटन

योजना	योग्य लाभार्थियों की संख्या	आवश्यक आवंटन (करोड़ रुपये में)
एनओएपीएस*	9278000	2226.7 <sup>^</sup>
एनएफबीएस**	571500	571.5 <sup>^^</sup>
अन्नपूर्णा***	6881000	545.55 <sup>^^^</sup>
कुल		3343.8

\* ऊपर की गई गणना के अनुसार (तालिका-1 में)

\*\* भारत सरकार ने एनएसएपी में निर्देशित सीमा गणना में तय की।

\*\*\* एनओएपीएस लाभार्थियों के बराबर जैसे कि एनओएपीएम गरीबी रेखा के नीचे के पचास फीसदी वृद्धों को कवर होगा और बाकी को अन्नपूर्णा कवर करेगा।

<sup>^</sup> = लाभार्थियों की संख्या × रुपये 200 × 12 महीने

<sup>^^</sup> = लाभार्थियों की संख्या × रुपये 10000

<sup>^^^</sup> = लाभार्थियों की संख्या × 70 कि.ग्रा. × 12 महीने × रुपये 4.9 (4.9 रुपये की कीमत बीपीएल परिवारों के लिए औसत केंद्रीय मूल्य जारी चावल के लिए (565) और गेहूं (415))।

भले ही, यह पूरी तरह सटीक न हो, लेकिन जैसा कि पहले बताया गया, यदि एनएसएपी को कायदे से लागू करना है, तो आवंटन का मोटा स्तर यही होना चाहिए। एक ओर जब आवश्यक आवंटन कम से कम 3343 करोड़ रुपये था, 2006-07 में इन तीनों योजनाओं के लिए संयुक्त आवंटन मात्र 2800 करोड़ रुपये था। सबसे महत्वपूर्ण बात यह कि इसमें से मात्र 1444 करोड़ रुपये का इस्तेमाल हो पाया।

## 5.6 पैसे के हस्तांतरण में विलंब

वित्तमंत्री ने अपने बजट अभिभाषण में मार्च 2006 में पेंशन की राशि 75 रुपये से बढ़ाकर 200 रुपये कर दी। आयुक्तों ने भी अपनी पिछली रिपोर्टों में यही सिफारिश की थी, हालांकि यह बढ़ी हुई राशि राज्यों के पास सितम्बर 2006 तक नहीं पहुंची थी, बावजूद इसके कि आयुक्तों ने ग्रामीण विकास मंत्रालय को बार-बार इसकी याद दिलाई। इस देरी के कारण राज्य सरकारें तकरीबन छह माह तक पेंशन नहीं दे पाईं।

## 5.7 महत्वपूर्ण मसले और सिफारिशें

एनओएपीएस के तहत सहायता के लिए योग्य व्यक्तियों की गणना 36 फीसदी अनुपात के आधार पर की जानी चाहिए और समय के साथ यह सभी वृद्ध व्यक्तियों साथ ही एससी/एसटी के लोगों को कवर करने में सक्षम होनी चाहिए, जो गरीबी रेखा से नीचे हैं। कई राज्यों की तरह इसमें भी वृद्धावस्था की आयु 65 से घटाकर 60 कर देनी चाहिए।

अन्नापूर्णा को अतिरिक्त सहायता के रूप में एकल वृद्ध महिला तक विस्तारित किया जाना चाहिए।

वृद्धावस्था पेंशन को मुद्रास्फीति की दर के हिसाब से तय किया जाना चाहिए, जिसमें आधार मूल्य 2005-06 की पेंशन राशि 200 रुपये हो।

एनएफबीएस को विस्तारित कर इसे किसी बीपीएल परिवार में 18 से 64 साल के बीच, किसी भी व्यक्ति की मृत्यु पर लागू किया जाना चाहिए तथा लाभार्थियों की संख्या की गणना करने के लिए 36 फीसदी गरीबी अनुपात के आंकड़े का इस्तेमाल करना चाहिए।

जो व्यक्ति भूख से मर गए हो, जिन किसानों ने आत्महत्या कर ली हो अथवा मानवीय और प्राकृतिक त्रासदी में जिनकी मौत हो गई हो, उनके परिवारों को एनएफबीएस योजना में पहली प्राथमिकता दी जानी होगी।

## 6. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कानून (नरेगा)

भारतीय संसद ने 25 सितम्बर 2005 को नरेगा पारित किया था। इसकी आधिकारिक शुरुआत 2 फरवरी 2006 को देश के 200 जिलों में की गई। इसका उद्देश्य आजीविका का आधार मजबूत करना, उत्पादक परिसंपत्ति का निर्माण, बदहाली में होने वाले पलायन को रोकना तथा सामाजिक समानता लाना है। यह कानून एक वित्त वर्ष में 100 दिन के काम की गारंटी उस ग्रामीण परिवार को देता है जो राज्य द्वारा निर्धारित न्यूनतम मजदूरी पर अकुशल शारीरिक श्रम करने को तैयार हों।

योजना के पहले चरण में क्रियान्वयन के लिए 200 जिलों की पहचान की गई। ग्रामीण विकास मंत्रालय ने 2006-07 में केन्द्र सरकार के बजट का 11300 करोड़ रुपये इसके लिए निर्धारित किए। यह मुख्य तौर पर 100 फीसदी मजदूरी और 75 फीसदी गैर-मजदूरी के मद में जाएगा तथा शेष 25 फीसदी गैर-मजदूरी मद का वहन राज्य करेंगे। यह एक खुली रोजगार गारंटी योजना है और इस लिहाज से अनुदान सिर्फ एक अंदाज है। नरेगा को धीरे-धीरे देश के सभी जिलों तक विस्तृत कर दिया गया है।

## 6.1 योजना के प्रमुख लक्षण

इस योजना का जोर प्राथमिकता के आधार पर निम्न कार्यों पर होगा :

- जल संरक्षण और जल संग्रहण;
- सूखा प्रबंधन, पौधारोपण;
- सिंचाई नहरें, छोटे और बड़े सिंचाई के काम;
- अनुसूचित जाति/जनजाति के परिवारों की जमीनों को सिंचाई की सुविधा का प्रावधान अथवा भूमि सुधारों के लाभार्थियों की जमीनों या इंदिरा आवास योजना के लाभार्थियों के लिए सिंचाई का प्रावधान
- पारंपरिक जल स्रोतों की बहाली और टंकियों की सफाई;
- भूमि विकास;
- बाढ़ नियंत्रण और सुरक्षा के काम, जलजमाव वाले इलाकों से जल निकासी;
- ग्रामीण सम्पर्क मार्ग जो सभी मौसम में दुरुस्त रहें; और
- ऐसा कोई भी काम जिसकी अधिसूचना राज्य सरकार से परामर्श के बाद केन्द्र सरकार द्वारा जारी की गई हो।

इस योजना का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य टिकाऊ परिसंपत्तियों का निर्माण तथा ग्रामीण गरीबों के लिए आजीविका के संसाधनों का आधार मजबूत करना है। इसके तहत किए जाने वाले सारे काम गांवों में होंगे। राज्य परिषद इन कामों की एक सूची बना सकती है। मजदूरों को न्यूनतम मजदूरी से किसी भी कीमत पर कम नहीं दिया जाएगा। जब मजदूरी काम की मात्रा से जुड़ी हो, तो उसका भुगतान हर साल अलग-अलग कामों के लिए राज्य परिषद के साथ परामर्श के बाद राज्य सरकार द्वारा तय की गई निश्चित दरों के मुताबिक होगा। अकुशल मजदूरों के लिए मजदूरी की दर इस तरह तय की जाएगी कि सात घंटे काम करने वाला व्यक्ति राज्य की दरों के मुताबिक प्रासंगिक मजदूरी पा सके। परियोजना में सामग्रियों की लागत सहित कुशल और अकुशल मजदूरों की मजदूरी कुल मिलाकर कुल परियोजना लागत के 40 फीसदी को पार नहीं करनी चाहिए।

**ठेकेदार :** यह कानून परियोजना के अंतर्गत ठेकेदारों को रखने की अनुमति नहीं देता है। जहां तक संभव हो सके, कानून के अंतर्गत अनुदान प्राप्त कोई भी काम सिर्फ शारीरिक श्रम द्वारा किया जाएगा, मशीनों द्वारा नहीं।

**जवाबदेही और पारदर्शिता :** काम के नियमित निरीक्षण और पर्यवेक्षण का प्रावधान योजना के तहत बनाया गया है ताकि काम की गुणवत्ता के साथ काम के पूरा होने तक दी गई कुल मजदूरी के अनुसार काम की मात्रा को सुनिश्चित किया जा सके। जिला कार्यक्रम समन्वयक, कार्यक्रम अधिकारी और ग्राम पंचायत के तहत क्रियान्वित होने वाली योजना में ये तीनों सालाना रिपोर्ट बनाएंगे, जिसमें कानून के क्रियान्वयन सम्बन्धी तथ्य और आंकड़ें तथा उपलब्धियां शामिल होंगी और इसकी एक प्रति मांग के आधार पर कानून में तय शुल्क के भुगतान पर सार्वजनिक की जाएगी। इस योजना का सारा लेखा और रिकॉर्ड जनता की पड़ताल के लिए उपलब्ध होगा और इसके इच्छुक किसी भी व्यक्ति को शुल्क अदायगी के बाद उसकी प्रति या अंश दिए जा सकते हैं। हरेक परियोजना के लिए मस्टर रोल की प्रति ग्राम पंचायत के कार्यालयों और कार्यक्रम अधिकारी के यहां उपलब्ध कराई जाएगी, जिसकी जांच कोई भी व्यक्ति निश्चित शुल्क अदा करने के बाद कर सकता है।

**नगरानी, सामाजिक लेखा और मूल्यांकन :** योजना के दिशानिर्देशों में प्रावधान है कि सारा काम ग्राम स्तरीय अधिकारियों द्वारा निरीक्षित हो, 10 फीसदी काम जिला स्तरीय अधिकारी द्वारा और 2 फीसदी राज्य स्तरीय अधिकारियों द्वारा निरीक्षित हो। ग्राम सभा को ग्राम स्तर पर सभी कार्यों सहित पंजीकरण जॉब कार्ड के जारी होने और वेतन के समयब) भुगतान का निरीक्षण करना है। नरेगा कानून की धारा 17 निरंतर सार्वजनिक सतर्कता व



निगरानी के लिए सामाजिक लेखा परीक्षण को केन्द्रीय भूमिका सौंपती है। इस दिशा में राजस्थान के मजदूर किसान संगठन संघ ने डूंगरपुर में नरेगा के सभी कामों का सामाजिक लेखा परीक्षण किया है; एक सामाजिक संगठन आशा ने उत्तर प्रदेश के हरदोई में सामाजिक लेखा परीक्षण शुरू किया है; आंध्र प्रदेश में खुद राज्य सरकार ने तकरीबन समूचे अनंतपुर जिले में सामाजिक लेखा परीक्षण किया है तथा एनआईआरडी ने उड़ीसा के कालाहांडी में सामाजिक लेखा परीक्षण किया है।

## 6.2 पंजीकरण

अधिसूचित जिलों में ग्रामीण परिवारों के पास स्थानीय ग्राम पंचायत में अपना पंजीकरण करवाने का अधिकार होगा। ग्राम पंचायत परिवार की जांच के बाद पंजीकृत परिवार को जॉब कार्ड देगी। यह जॉब कार्ड एक कानूनी दस्तावेज है जो एक व्यक्ति को कानून के तहत काम मांगने के योग्य बनाता है, जिससे मांग करने के 15 दिनों के भीतर उसे काम दिया जाना होता है।

नीचे दी गई तालिका नरेगा में जॉब कार्ड पाए परिवारों की संख्या का राज्यवार आंकड़ा देती है। तालिका दिखाती है कि आठ राज्यों में यह संख्या आधे से कम है- तमिलनाडु, गुजरात, सिक्किम, हरियाणा, बिहार, पंजाब, केरल, मेघालय। सात राज्यों में यह 50 से 70 फीसद के बीच है तथा अन्य पांच राज्यों में यह 70 फीसदी से ज्यादा है।

## 6.3 काम की मांग और रोजगार के अवसरों का आवंटन

नरेगा की खासियत यह है कि योजना मांग पर काम उपलब्ध कराती है। व्यक्तियों को काम मांगना या उसके लिए आवेदन करना अनिवार्य होता है, जबकि राज्य काम की गारंटी देता है। यह आवेदन ग्राम पंचायत को किए जाने होते हैं। नरेगा के लागू होने में इसी की जागरूकता सबसे प्रमुख कारक है।

तालिका-6.1: अक्टूबर 2006 तक जॉब कार्ड जारी किए गए परिवारों का फीसद

राज्य	परिवारों की कुल संख्या (नरेगा जिलों के तहत) (लाख में)	जॉब कार्ड जारी किए गए परिवारों की संख्या (लाख में)	जॉब कार्ड जारी किए गए परिवारों का फीसद
अरुणाचल प्रदेश	7878	16926	214.8
मध्य प्रदेश	3550273	4424414	124.6
राजस्थान	1294087	1498134	115.7
त्रिपुरा	57788	64587	111.7
मणिपुर	16149	17880	110.7
मिजोरम	21661	22918	105.8
उत्तराखंड	206059	194559	94.4
छत्तीसगढ़	2023402	1788745	88.4
नागालैंड	31939	27884	87.3
असम	817286	699478	85.5

भोजन का अधिकार

आंध्र प्रदेश	6715598	4768530	71.0
जम्मू और कश्मीर	240978	162196	67.3
महाराष्ट्र	3713013	2467037	66.4
पश्चिम बंगाल	7064480	4415770	62.5
उड़ीसा	3836278	2389160	62.2
हिमाचल प्रदेश	150715	91507	60.7
झारखंड	3395640	1914800	56.3
कर्नाटक	1282966	658137	51.2
उत्तर प्रदेश	7162466	3591596	50.1
तमिलनाडु	2067689	972037	47.0
गुजरात	1388048	618847	44.5
सिक्किम	10649	4323	40.5
हरियाणा	257304	91468	35.5
बिहार	7755942	2546677	32.8
केरल	616309	141742	22.9
पंजाब	221815	37326	16.8
मेघालय	101657	0	0
<b>कुल</b>		<b>33626678</b>	

तालिका-6.2: जॉब कार्डधारकों (परिवार) का फीसद जिन्होंने काम की मांग की और जिन्हें नरेगा के तहत रोजगार मुहैया कराया गया

	राज्य	कुल परिवार जिन्हें जॉब कार्ड जारी किए गए	कुल परिवार जिन्होंने काम की मांग की	कुल परिवार जिन्हें काम दिया गया	जॉब कार्डधारक वाले परिवारों का फीसद जिन्होंने काम की मांग की	कुल परिवारों में से काम दिए जाने वाले परिवारों का फीसद	कुल जॉब कार्डधारक परिवारों में से काम दिए जाने वाले परिवारों का फीसद
1	मणिपुर	17880	17800	17880	99.6	100.4	100.0
2	आंध्र प्रदेश	4768530	1448647	1448647	30.4	100	30.4
3	अरुणाचल प्रदेश	16926	16926	16926	100.0	100	100
4	गुजरात	618847	126028	126027	20.4	100.0	20.4

सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट

5	हरियाणा	91468	33119	33119	36.2	100.0	36.2
6	महाराष्ट्र	2467037	191272	191272	7.8	100.0	7.8
7	मिजोरम	22918	20801	20801	90.8	100.0	90.8
8	पंजाब	37326	30828	30828	82.6	100.0	82.6
9	राजस्थान	1498134	1027231	1027231	68.6	100.0	68.6
10	सिक्किम	4323	3611	3611	83.5	100.0	83.5
11	तमिलनाडु	972037	394082	394082	40.5	100.0	40.5
12	बिहार	2546677	638523	638185	25.1	99.9	25.1
13	झारखंड	1914800	581689	578343	30.4	99.4	30.2
14	उड़ीसा	2330601	1131798	1119218	48.6	98.9	48.0
15	कर्नाटक	658137	337382	332847	51.3	98.7	50.6
16	छत्तीसगढ़	1788745	765207	754419	42.8	98.6	42.2
17	त्रिपुरा	64587	73971	72348	114.5	97.8	112.0
18	मध्य प्रदेश	4424414	2432374	2338668	55.0	96.1	52.9
19	उत्तर प्रदेश	3591596	2002689	1919725	55.8	95.9	53.5
20	असम	512170	276001	262645	53.9	95.2	51.3
21	हिमाचल प्रदेश	91507	52446	49272	57.3	93.9	53.8
22	पश्चिम बंगाल	4415770	1841553	1664640	41.7	90.4	37.7
23	उत्तराखंड	194559	84318	61711	43.3	73.2	31.7
24	केरल	141742	26148	16040	18.4	61.3	11.3
25	जम्मू और कश्मीर	162196	39579	16079	24.4	40.6	9.9
26	मेघालय	0	0	0		0.0	0.0
27	नागालैंड	27884	0	0	0.0	0.0	0.0
	कुल	33380811	13594023	13134564	40.7	96.6	39.3

'0 का अर्थ यह है कि इन राज्यों से आंकड़े प्राप्त नहीं हुए।

तालिका दिखाती है कि रोजगार मांगने वाले परिवारों का अनुपात जॉब कार्डधारक परिवारों से काफी कम है। सिर्फ 40.7 फीसदी परिवार जिन्हें जॉब कार्ड दिए गए, उन्होंने काम की मांग की। यह आंकड़ा 30 फीसद से कम बिहार (25.1), जम्मू और कश्मीर (24.4), गुजरात (20.4), केरल (18.4) और महाराष्ट्र (7.8) के लिए है।

हालांकि, यह तालिका दिखाती है कि जिन परिवारों ने काम मांगा, तकरीबन सभी को काम मिला। इनकी दर 96.6 फीसद है। जिन राज्यों ने इस मामले में अच्छा प्रदर्शन नहीं किया, वे हैं उत्तराखंड (73.2 फीसद), केरल (61.3 फीसद) और जम्मू और कश्मीर (40.6 फीसद)।

## 6.4 कार्य दिवस की संख्या

जैसा कि पहले बताया गया कि नरेगा के तहत प्रत्येक परिवार साल में 100 दिन के काम की मांग कर सकता है। इस खंड में हम उन कार्य दिवसों की संख्या पर नजर डालेंगे जिन पर प्रत्येक परिवार को औसतन काम मिला है।

तालिका-6.3: कार्य दिवसों की संख्या

	परिवार	प्रति व्यक्ति सृजित रोजगार के दिन	परिवारों द्वारा रोजगार के कार्य दिवस
त्रिपुरा	64551	4543000	70.4
राजस्थान	1038089	70878000	68.3
असम	452475	29587000	65.4
मध्य प्रदेश	2435462	148572000	61.0
छत्तीसगढ़	887253	38232000	43.1
गुजरात	137092	5896000	43.0
नागालैंड	27800	1133000	40.8
सिक्किम	4111	155000	37.7
उड़ीसा	1206942	45331000	37.6
हरियाणा	36283	1215000	33.5
कर्नाटक	504599	14032000	27.8
उत्तर प्रदेश	2059332	54188000	26.3
आंध्र प्रदेश	1598382	40115000	25.1
हिमाचल प्रदेश	72421	1734000	23.9
उत्तराखंड	95837	2049000	21.4
तमिलनाडु	420831	8487000	20.2
मेघालय	14459	201000	13.9
मिजोरम	19020	243000	12.8
बिहार	2074139	21411000	10.3
पश्चिम बंगाल	2340000	23552000	10.1
केरल	43500	326000	7.5
जम्मू और कश्मीर	839630	965000	1.1
अरुणाचल प्रदेश	16926	0	0.0
महाराष्ट्र	0	0	
मणिपुर	0	826000	

पंजाब	0	1108000	
झारखंड	0	21759000	
<b>कुल</b>	<b>16389134</b>	<b>536537000</b>	<b>32.7</b>

'0 का अर्थ यह है कि इन राज्यों से आंकड़े प्राप्त नहीं हुए।

औसतन प्रत्येक परिवार को 2006-07 में दिसम्बर तक सिर्फ 32.7 दिन काम मुहैया कराया गया। इस मामले में सबसे बुरा प्रदर्शन करने वालों में 13.9 दिनों के साथ मेघालय, 12.8 दिनों के साथ मिजोरम, बिहार-10.3 दिन, पश्चिम बंगाल 10.1 दिन, केरल-7.5 दिन और जम्मू और कश्मीर 1.1 दिन रहे।

## 6.5 अनुसूचित जाति/जनजाति/महिलाओं/विकलांगों तक समान पहुंच

तालिका-6.4: जॉब कार्ड जारी किए गए कुल परिवारों में अनुसूचित जाति/जनजाति का हिस्सा

राज्य	जॉब कार्ड जारी किए गए कुल परिवारों में अनुसूचित जाति के परिवारों का फीसद	जॉब कार्ड जारी किए गए कुल परिवारों में अनुसूचित जनजाति के परिवारों का फीसद
आंध्र प्रदेश	26.83	13.69
अरुणाचल प्रदेश	0.00	100.00
असम	9.00	41.00
बिहार	41.04	1.64
गुजरात	13.22	49.23
हरियाणा	55.63	0.00
हिमाचल प्रदेश	33.21	20.25
जम्मू और कश्मीर	4.21	27.40
कर्नाटक	32.82	18.82
केरल	16.59	10.22
मध्य प्रदेश	13.94	40.47
महाराष्ट्र	0.00	0.00
मणिपुर	0.00	0.00
मेघालय	0.00	0.00
मिजोरम	0.00	0.00
नागालैंड	0.00	0.00
उड़ीसा	24.19	46.36
पंजाब	65.00	0.00

राजस्थान	18.11	56.45
सिक्किम	0.00	0.00
तमिलनाडु	48.93	2.77
त्रिपुरा	0.00	0.00
उत्तर प्रदेश	55.38	1.72
पश्चिम बंगाल	20.70	8.24
छत्तीसगढ़	11.92	48.09
झारखंड	0.00	0.00
उत्तराखंड	22.84	1.07
<b>कुल</b>	<b>23.64</b>	<b>19.35</b>

अनुसूचित जाति और जनजाति के परिवार उन अधिसंख्य परिवारों में हैं जिन्हें जॉब कार्ड जारी किए गए। दरअसल, यूपी और बिहार जैसे राज्यों में जहां अनुसूचित जातियों की संख्या पर्याप्त है और राष्ट्रीय औसत से ज्यादा है, वहां जॉब कार्ड पाने में उनका हिस्सा कुल आबादी में उनके हिस्से से कहीं ज्यादा है। देश भर में देखा जाए, तो एससी को कुल जॉब कार्डों में 24 फीसद मिले, एसटी का हिस्सा 19 फीसद रहा और यह आंकड़ा राष्ट्रीय आबादी में उनकी हिस्सेदारी से कहीं ज्यादा है। दूसरे शब्दों में, रोजगार की मांग आबादी के उपरोक्त तबकों से ही उठ रही है।

**तालिका-6.5: नरेगा के तहत शुरू किए गए कामों में अनुसूचित जाति/जनजाति और महिलाओं का हिस्सा ( नवम्बर 2006 तक )**

राज्य	अनुसूचित जाति के परिवारों का फीसद	अनुसूचित जनजाति के परिवारों का फीसद	कुल कार्य दिवसों में महिलाओं द्वारा काम किए जाने वाले दिनों की संख्या
आंध्र प्रदेश	31.4	12.9	46.7
अरुणाचल प्रदेश	0.0	100.0	0.0
असम	7.4	40.3	24.2
बिहार	45.0	0.7	16.2
गुजरात	5.5	67.3	61.5
हरियाणा	59.4	0.0	28.0
हिमाचल प्रदेश	31.7	22.7	10.6
जम्मू और कश्मीर	7.4	12.6	0.1
कर्नाटक	31.7	20.6	56.2
केरल	14.3	14.7	65.2
मध्य प्रदेश	14.9	47.2	41.0

महाराष्ट्र	0.0	0.0	0.0
मणिपुर	0.0	0.0	40.1
मेघालय	0.0	0.0	0.0
मिजोरम	0.0	0.0	33.3
नागालैंड	0.0	0.0	30.0
उड़ीसा	23.1	46.5	34.3
पंजाब	0.0	0.0	38.0
राजस्थान	17.8	60.3	60.3
सिक्किम	0.0	0.0	30.0
तमिलनाडु	47.5	4.2	55.6
त्रिपुरा	0.0	0.0	29.9
उत्तर प्रदेश	56.1	1.8	13.1
पश्चिम बंगाल	38.0	17.8	14.4
छत्तीसगढ़	11.8	50.1	35.2
झारखंड	0.0	0.0	30.8
उत्तराखंड	23.9	1.1	33.0
कुल	29.9	25.5	38.3

<sup>0</sup> का अर्थ यह है कि इन राज्यों से आंकड़े प्राप्त नहीं हुए।

जिन्हें काम दिया गया, उनमें एससी और एसटी की हिस्सेदारी 29.9 और 25.5 फीसदी है जो कि आबदी में उनकी हिस्सेदारी से कहीं ज्यादा है। चूंकि, यह योजना निर्धनतम के लिए है, जिन्हें काम नहीं मिलता, इसलिए इसे समाज के सबसे कमजोर तबकों तक पहुंचना चाहिए।

उपर्युक्त तालिका दिखाती है कि नरेगा कानून में महिलाओं को काम दिलवाने का उद्देश्य कुछ हद तक पूरा हो रहा है। आबादी वाले राज्यों में देखें, तो कुल कार्य दिवसों में महिलाओं द्वारा किए गए काम के दिनों की दर आंध्र में 47 फीसदी, राजस्थान में 60 फीसदी, तमिलनाडु में 55 फीसदी, गुजरात में 62 फीसदी, कर्नाटक में 56 फीसदी, छत्तीसगढ़ में 35 फीसदी और झारखंड में 31 फीसदी है। हालांकि, यह ध्यान देने वाली बात है कि जिन राज्यों में महिलाओं की स्थिति अन्य तमाम सामाजिक संकेतकों के मुताबिक सबसे कमजोर है, वहां उनके काम पाने का हिस्सा भी कम है- यूपी में 13 फीसदी, बिहार में 16 फीसदी, हरियाणा में 28 फीसदी और पश्चिम बंगाल में भी 15 फीसदी।

## 6.6 वित्तीय प्रदर्शन

नवम्बर 2006 के अंत तक भारत में आवंटित किए गए 9220 करोड़ रुपये में से सिर्फ 45 फीसदी 4184 करोड़ रुपये खर्च हुए। अगले छह महीनों में यदि 1000 करोड़ प्रतिमाह तक भी व्यय को बढ़ने दिया जाए, तो कुल खर्च 2006-07 वित्त वर्ष में 7000-8000 करोड़ को पार नहीं करता। इस मामले में पंजाब इकलौता रहा जहां

कुल अनुदानों को खर्च किया गया। एक-तिहाई खर्च या उससे कम के मामले में आंध्र प्रदेश, असम, जम्मू और कश्मीर, केरल, महाराष्ट्र, सिक्किम, उड़ीसा और त्रिपुरा आते हैं।

**तालिका-6.6: राज्यों द्वारा नरेगा के तहत जारी किए गए अनुदान में वास्तविक खर्च**

क्रम संख्या	राज्य	कुल उपलब्ध अनुदान (लाख में)	कुल खर्च (लाख में)	कुल उपलब्ध अनुदान के खर्च का फीसद
1	आंध्र प्रदेश	93318.84	33504.25	35.9
2	अरुणाचल प्रदेश	273.25	179.68	65.76
3	असम	55078.74	16422.13	29.82
4	बिहार	94856.24	29188.31	30.77
5	गुजरात	8993.87	4180.15	46.48
6	हरियाणा	2795.24	1626.14	58.18
7	हिमाचल प्रदेश	2882.70	1920.95	66.64
8	जम्मू और कश्मीर	3836.68	1062.65	27.7
9	कर्नाटक	22163.02	11766.98	53.09
10	केरल	3343.56	252.15	7.54
11	मध्य प्रदेश	166489.79	110235.63	66.21
12	महाराष्ट्र	41627.20	11130.38	66.21
13	मणिपुर	1250.92	950.00	75.94
14	मेघालय	2064.68	0.00	0
15	मिजोरम	1074.04	575.55	53.59
16	नागालैंड	1485.05	975.45	65.68
17	उड़ीसा	79326.16	28455.18	35.87
18	पंजाब	1501.18	1501.12	100.00
19	राजस्थान	77417.30	42515.72	54.92
20	सिक्किम	510.07	34.83	6.83
21	तमिलनाडु	16055.66	5502.36	34.27
22	त्रिपुरा	4282.00	1412.50	32.99
23	उत्तर प्रदेश	79055.64	14157.46	55.86
24	पश्चिम बंगाल	43341.54	16989.54	39.2
25	छत्तीसगढ़	49074.87	24826.52	50.59
26	झारखंड	64901.40	27198.28	41.91
27	उत्तराखंड	5080.63	1928.48	37.96
	<b>कुल</b>	<b>922080.27</b>	<b>418492.40</b>	<b>45.39</b>



## 6.7 सार्वजनिक कार्यों की श्रेणियों के मुताबिक नरेगा में खर्च

तालिका-6.7 दिखाती है कि किन सार्वजनिक कामों पर कितना वितरित किया गया। आठ किस्म के कामों को मंजूरी दी गई है। हालांकि, केन्द्र और राज्य सरकार कानून के तहत परामर्श करके इस सूची को बढ़ा सकते हैं। प्रमुख तौर पर दो ही किस्म के काम हैं, जिन पर वास्तव में राष्ट्रीय स्तर पर दो-तिहाई खर्च किया गया है- सम्पर्क सड़क का निर्माण (38 फीसदी) और जल संग्रहण व जल संरक्षण (30 फीसदी)। बाकी की आठ सूचीब) गतिविधियां खर्च में 27 फीसदी हिस्सा रखती हैं, जबकि अन्य कोई गतिविधि का हिस्सा महज पांच फीसदी है। जाहिर तौर पर अन्य कामों की सूची को विस्तारित किए जाने की जरूरत है।

तालिका-6.7: सार्वजनिक कार्यों की श्रेणियों के मुताबिक नरेगा के व्यय का वितरण  
( कुल नरेगा व्यय का फीसद )

राज्य	सम्पर्क मार्ग	बाढ़ नियंत्रण और बचाव	जल संरक्षण और जल संग्रहण	सूखा प्रबंधन	लघु सिंचाई कार्य	एससी और एसटी की जमीनों पर सिंचाई सुविधा का प्रावधान	पारंपरिक जल स्रोतों की बहाली	भूमि विकास	एमआरडी द्वारा मान्यता प्राप्त अन्य कोई भी गतिविधियां
आंध्र प्रदेश	0.23	0.00	57.70	7.31	7.20	0.13	9.81	17.63	0.00
अरुणाचल प्रदेश	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
असम	51.05	9.61	6.78	4.67	5.31	0.01	2.84	8.32	11.40
बिहार	91.45	0.47	2.44	0.31	0.22	0.16	0.42	0.08	4.45
गुजरात	21.50	1.14	67.96	3.38	1.19	0.00	3.05	1.78	0.00
हरियाणा	45.79	0.32	33.56	0.64	4.73	0.00	2.99	11.37	0.61
हिमाचल प्रदेश	42.52	11.86	9.76	7.05	4.97	0.26	2.20	3.82	17.55
जम्मू और कश्मीर	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
कर्नाटक	27.85	5.78	36.92	4.46	2.62	2.52	5.82	2.96	11.07
केरल	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
मध्य प्रदेश	0.00	3.39	61.86	9.13	1.05	10.89	4.66	4.73	4.29
महाराष्ट्र	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
मणिपुर	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
मेघालय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
मिजोरम	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
नागालैंड	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
उड़ीसा	54.31	2.53	15.08	4.37	0.09	0.41	12.30	0.32	10.61
पंजाब	75.57	0.58	0.00	0.24	0.00	0.00	18.41	5.19	0.00
राजस्थान	29.59	0.55	36.39	9.84	1.59	0.33	20.94	0.76	0.01
सिक्किम	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
तमिलनाडु	7.01	0.98	21.13	0.02	24.23	0.00	46.63	0.00	0.00
त्रिपुरा	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
उत्तर प्रदेश	50.26	3.64	18.12	5.56	1.77	0.63	12.13	3.23	4.67
पश्चिम बंगाल	32.40	10.48	16.53	14.84	6.34	1.19	7.94	6.48	3.81
छत्तीसगढ़	36.55	0.28	24.27	25.44	6.19	0.00	6.56	0.24	0.48
झारखंड	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
उत्तराखंड	8.64	20.77	42.62	15.27	3.44	0.02	1.36	0.34	7.54
<b>कुल</b>	<b>37.63</b>	<b>2.58</b>	<b>30.30</b>	<b>7.21</b>	<b>2.64</b>	<b>2.31</b>	<b>8.95</b>	<b>3.75</b>	<b>4.62</b>

## 6.8 न्यूनतम मजदूरी

राज्य सरकारों द्वारा प्राप्त सूचना के अनुसार नीचे दी गई तालिका दो बातों पर सूचना देती है-

1. क्या राज्य रोजगार गारंटी परिषद का गठन हुआ है?
2. नरेगा के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा तय किए गए न्यूनतम वेतन की राशि क्या है?

जिन राज्यों की सूचना उपलब्ध है, उनमें पश्चिम बंगाल, मिजोरम और उत्तराखंड में राज्य रोजगार गारंटी परिषद का गठन नहीं हुआ है। जैसा कि तालिका में देखा जा सकता है कि विभिन्न राज्यों में न्यूनतम मजदूरी के बीच काफी अंतर है और उत्तर प्रदेश व अरुणाचल में तो यह 60 रुपये प्रतिदिन से भी कम है।

बॉक्स 6.8: न्यूनतम मजदूरी				
क्रम संख्या	राज्य	समयावधि	हां/नहीं	न्यूनतम मजदूरी प्रतिदिन रुपये में
1	तमिलनाडु	अप्रैल से अक्टूबर, 2006	हां	80 (54 रुपये रोजाना से संशोधित)
2	कर्नाटक	अप्रैल से अक्टूबर, 2006	हां	69 (62.5 रुपये रोजाना से संशोधित)
3	अरुणाचल प्रदेश	अप्रैल से जुलाई, 2006	हां	57 रुपये रोजाना
4	त्रिपुरा	अप्रैल से अक्टूबर, 2006	हां	60
5	मेघालय	अप्रैल से जुलाई, 2006	हां	अकुशल के लिए 70, अकुशल के लिए 75 कुशल के लिए 85
6	मध्य प्रदेश	अप्रैल से सितम्बर, 2006	हां	61.37
7	हिमाचल प्रदेश	अप्रैल से जुलाई, 2006	हां	70
8	पश्चिम बंगाल	अप्रैल से जुलाई, 2006	नहीं	68
9	उड़ीसा	अप्रैल से जुलाई, 2006	कानून विभाग ने नियम बना दिए हैं, प्राथमिक काम पूरा हो चुका है और राज्य सरकार की मंजूरी की प्रतीक्षा है।	66
10	असम	अप्रैल से जुलाई, 2006	कानून विभाग ने नियम बना दिए हैं, प्राथमिक काम पूरा हो चुका है और राज्य सरकार की मंजूरी की प्रतीक्षा है।	
11	मिजोरम	अप्रैल से जुलाई, 2006	नहीं	91
12	आंध्र प्रदेश	अप्रैल से जुलाई, 2006	हां	80
13	उत्तराखंड	अप्रैल से जुलाई, 2006	नहीं	73
14	राजस्थान	अप्रैल से अगस्त, 2006	हां	73
15	उत्तर प्रदेश	अप्रैल से जुलाई, 2006	हां	58

## 6.9 प्रभाव

ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा तैनात राष्ट्रीय पर्यवेक्षकों ने वास्तविक क्रियान्वयन का पता करने के लिए 137 कार्यस्थलों का दौरा किया है। मंत्रालय ने पेशेवर एजेंसियों को भी योजना की समीक्षा के लिए तैनात किया है - आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, एमपी और झारखंड के दो-दो जिलों में सेंटर फॉर बजट एंड गवर्नेंस अकाउंटेबिलिटी, गुजरात के छह जिलों में सेंटर फॉर डेवलपमेंट ऑल्टरनेटिव्स, बिहार के छह जिलों में इंस्टीट्यूट ऑफ ह्यूमन डेवलपमेंट, आंध्र प्रदेश और कर्नाटक के एक-एक जिले में भारतीय प्रबंधन संस्थान बेंगलुरु तथा महाराष्ट्र, उड़ीसा, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल के दो-दो जिलों में इंस्टीट्यूट फॉर वीमेन स्टडीज ऑर्गनाइजेशन थे। जब ये अध्ययन किए गए थे, तब योजना शुरू ही हुई थी, इसलिए ज्यादा कारगर मूल्यांकन एक साल की अवधि के बाद ही संभव है।

इस भाग में फील्ड से प्राप्त रिपोर्टों के आधार पर नरेगा को लागू करने में आने वाली कठिनाइयों की चर्चा की गई है।

**परिवार की परिभाषा :** परिवार के उपयोग और उसकी परिभाषा पर भ्रम की स्थिति है। मसलन, एमपी के धार जिले से आई रिपोर्टें बताती हैं कि ग्राम पंचायत संयुक्त परिवारों को एक परिवार मानकर सिर्फ एक जॉब कार्ड जारी कर रही है।

**पंजीकरण से मनाही :** फील्ड रिपोर्ट बताती है कि एकल महिला तथा शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्ति के परिवार को पंजीकरण से मनाही कर दी गई है। गुजरात-जैसे राज्यों में जाति आधारित भेदभाव देखने में आया है।

**जॉब कार्ड के वितरण में देरी :** जॉब कार्ड सभी राज्यों में बन चुके हैं, लेकिन कई राज्यों में वे लोगों तक नहीं पहुंचे हैं।

**आवेदन के लिए शुल्क वसूली :** गुजरात, एमपी और झारखंड जैसे राज्यों में आवेदन पत्र के लिए पांच रुपये से 50 रुपये तक का शुल्क वसूला जा रहा है। यह आवेदन पत्र नरेगा के दिशानिर्देशों की धज्जियां उड़ते हुए खुले तौर पर स्थानीय बाजार/हाट में बिक रहे हैं।

**कार्यस्थल पर सुविधाओं का अभाव :** अधिकतर राज्यों में कार्यस्थल पर पीने के साफ पानी, बच्चों के छांव और आराम तथा फर्स्ट एड बक्सों-जैसी सुविधाओं का अभाव है। उड़ीसा के कालाहांडी जिले<sup>29</sup>, छत्तीसगढ़ के जशपुर जिले, झारखंड के पलामू, एमपी के झाबुआ, खंडवा और उमरिया तथा गुजरात में साबरकांठा में कार्यस्थलों पर कोई सुविधा न दिए जाने की रिपोर्टें मिली हैं। डूंगरपुर जिले में यह सुनना सुखद रहा कि अधिकतर कार्यस्थलों पर मेडिकल किट मौजूद थीं।

**ठेकेदारों की मौजूदगी :** धीरे-धीरे ठेकेदार नरेगा के लिए खतरा बनते जा रहे हैं। उन्होंने इस तंत्र में अपनी राह बना ली है, हालांकि सतह पर यह दिखाई नहीं पड़ता। कानून साफ तौर पर अनुसूची एक की धारा 11 में कहता है कि परियोजनाओं के क्रियान्वयन में किसी ठेकेदार को अनुमति नहीं है। छत्तीसगढ़ और उड़ीसा में ऐसी खबरें आई हैं।

**कार्यस्थलों पर मस्टर रोल मौजूद न होना :** शायद ही कभी किसी कार्यस्थल पर कोई मस्टर रोल मौजूद हो। नरेगा जिलों से मिली रिपोर्ट बताती है कि कच्चे मस्टर रोल/उपस्थिति पत्रक कार्यस्थलों पर रखे जाते हैं और उपस्थिति से लेकर मजदूरी भुगतान तक सभी कुछ डायरियों या लापरवाही से रखी गई नोटबुकों में दर्ज कर लिया जाता है।

**स्टाफ की कमी और नियुक्ति में देरी :** कानून को लागू किए जाने के साथ इसके क्रियान्वयन में कोई अतिरिक्त कर्मचारी नियुक्त नहीं किया गया, जिससे मौजूदा स्टाफ पर बोझ बढ़ गया है। पंचायत स्तर पर रोजगार सेवक नियुक्त करने के स्पष्ट निर्देश हैं, लेकिन अब तक ऐसा नहीं हुआ है। इसका असर नरेगा के काम पर

29 आयुक्तों के सलाहकार : ओडिशा के कालाहांडी जिले के भवानीपटना ब्लॉक में नरेगा का क्रियान्वयन, जून, 2006

पड़ रहा है। जशपुर ब्लॉक का सर्वेक्षण दिखाता है कि जाँब कार्ड बनाने का बोझ उप-अभियंताओं पर पड़ रहा है जिससे उनका अपना काम प्रभावित हो रहा है।

**मानसून में काम का रुकना :** छत्तीसगढ़-जैसे कुछ राज्यों में मानसून के चलते काम रुक जाता है। छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा जारी एक विज्ञप्ति में साफ कहा गया है कि 15 जून से 15 अक्टूबर के बीच राज्य 15 दिन के भीतर काम शुरू करने या रोजगार भत्ता देना शुरू करने की स्थिति में नहीं होगा और उसके लिए वह जिम्मेदार नहीं है। ऐसी ही खबरें उड़ीसा से भी आ रही हैं। ऐसी घोषणाएं न सिर्फ कानून का उल्लंघन करती हैं, बल्कि भूमिहीन किसानों पर असर डालती हैं। छत्तीसगढ़ से खबर है कि काम रुकने के कारण मजदूरी गिर कर 15 रुपये पर आ गई है। भूमिहीन किसान सौदेबाजी की स्थिति में नहीं हैं और उन्हें जो सम्पन्न भू-स्वामी दे रहे हैं, उसे वे स्वीकार करने को बाध्य हैं।

**चुनाव आचार संहिता लागू होने से बाधा :** चुनाव भी कानून के क्रियान्वयन पर असर डाल रहे हैं। मार्च 2006 में पश्चिम बंगाल, केरल, तमिलनाडु और असम में चुनावी आचार संहिता लागू होने पर नरेगा में बाधा पड़ गई। एक बार फिर माल्दा और पुरुलिया में उपचुनावों के कारण नरेगा की प्रक्रिया बाधित हो गई है।

**मजदूरी भुगतान में देरी :** मजदूरी भुगतान में देरी हमेशा पहले भी रोजगार योजनाओं के साथ समस्या रही है और नरेगा की भी दिक्कत है। कभी-कभार ह“तों और महीनों तक मजदूरी लटकती दी जाती है। राज्य-दर-राज्य यह देरी अलग-अलग होती है, मसलन जशपुर में भुगतान में महीनों की देरी हुई, जबकि बड़वानी में 15 से 30 दिनों की देरी हुई। झारखंड के मनिका और मनातु ब्लॉक में देरी की खबर मिली।

**न्यूनतम मजदूरी से कम का भुगतान :** कई राज्यों में मजदूरों को न्यूनतम मजदूरी नहीं दी जा रही है, मसलन गुजरात के सबरकांठा में चार रुपये से सात रुपये<sup>30</sup> तक की मजदूरी दी जा रही है, जबकि कालाहांडी के भवानी पटना ब्लॉक में 40 से 50 रुपये की मजदूरी दी जा रही है। इसके उलट न्यूनतम मजदूरी 55 रुपये है। महिलाओं को और कम 30 रुपया प्रतिदिन दिया जाता है। कुछ राज्यों-जैसे झारखंड में 10 रुपये तक मजदूरी गिरा दी गई है।

कम मजदूरी दिए जाने के कारण अलग-अलग हैं। कुछ राज्यों में मिट्टी ही ऐसी नहीं है कि जिस पर काम हो सके, जिसके कारण भुगतान पर असर पड़ता है। झारखंड-जैसे राज्यों में चौका<sup>31</sup> खोदने के कारण भी मजदूरी गिर गई है।

नरेगा में विकलांग व्यक्तियों के लिए भी उत्पादक रोजगार पैदा करने की संभावनाएं हैं। एमपी के बड़वानी में 79 विकलांगों को 27 गांवों में रोजगार दिया गया है। वे गड्ढा खोदते हैं, जमीन पाटते हैं और मजदूरों को पानी पिलाते हैं। कुछ विकलांग मेट और सुपरवाइजर का भी काम कर रहे हैं। यह आंकड़े नागरिक समाज समूहों से प्राप्त हैं।

यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि राज्य सरकारें इस मसले में दिलचस्पी नहीं ले रही हैं। रिपोर्टों के मुताबिक राजस्थान, एमपी, कर्नाटक, अरुणाचल प्रदेश आदि राज्य विकलांगों के रोजगार सम्बन्धी आंकड़ों को संग्रहित नहीं कर रहे हैं। अन्य राज्यों में विकलांग लोगों के रोजगार के आंकड़े शून्य हैं। इनमें यूपी और उत्तराखंड आते हैं। आंध्र प्रदेश सरकार ने खबर दी है कि वहां 0.08 फीसदी विकलांग व्यक्ति नरेगा श्रमिकों का हिस्सा हैं। इसके अलावा उत्तर प्रदेश में सिर्फ 927 विकलांग लोगों को 9 लाख लोगों के बीच काम दिया गया है।

30 साबर एकता मंच और जनपथ द्वारा वर्ष 2006 में गुजरात में नरेगा के कार्यान्वयन की स्टेटस रिपोर्ट।

31 “इस व्यवस्था के अंतर्गत कर्मचारियों को न्यूनतम वेतन पाने के लिए एक चौका खोदना था, जिसका आकार पहले से ही तय किया जा चुका था (यदि मुलायम मिट्टी है तो 100 वर्ग फीट)। इस व्यवस्था से कई समस्याएं सामने आईं। जैसे कि एक सामान्य कर्मचारी को यह काम करने में एक दिन से ज्यादा समय लगता है। इस प्रकार वह उस दिन की अपनी न्यूनतम मजदूरी लेने से चूक जाता है। यह कानून विरोधी है। कानून में प्रावधान है कि यदि कर्मचारी एक दिन में सात घंटे काम कर रहा है तो वह न्यूनतम मजदूरी पाएगा (शेड्यूल 1, सेक्शन 8)। जैसा कि जीन ड्रेज और बेला भाटिया ने अपने लेख में कहा है : एम्प्लॉयमेंट गारंटी इन झारखंड : ग्राउंड रियलिटीज, ईपीडब्ल्यू, 22 जुलाई, 2006।

हिरवय और सिंह द्वारा 2006<sup>32</sup> में गुजरात के छह जिलों में किए गए एक अध्ययन में यह बात सामने आई है कि इसके क्रियान्वयन की धीमी गति बुनियादी तौर पर श्रमिकों के बीच अपने अधिकारों को लेकर कम जागरूकता के कारण है। ऐसी जागरूकता के बगैर तीन चिंताएं उभर कर सामने आती हैं :

- व्यक्ति इस बात को नहीं मानते कि रोजगार उनका अधिकार है। वास्तव में वे रोजगार के लिए आवेदन करने में ढिलाई बरतते हैं, क्योंकि पिछले अनुभवों के आधार पर वे मानते हैं कि इसका कोई नतीजा नहीं निकलने वाला है। इस तरह जागरूकता की कमी बड़ी आसानी से कम आंकड़ों में और फिर कम मांग में तब्दील हो जाती है।
- यदि एक रोजगार पंद्रह दिनों के भीतर नहीं दिया गया, तो न तो जनता की ओर से कोई दबाव होता है और न ही कोई ऐसा साक्ष्य है।
- इस योजना में गारंटी का तत्व ऐसा है कि प्रशासन इस डर से इस योजना का प्रचार नहीं करता है कि कहीं वह रोजगार दिलाने में अक्षम न हो जाए और इसकी जिम्मेदारी उसके ऊपर न आ जाए। हिरवय और सिंह द्वारा किए गए अध्ययन में ऐसा कोई भी मामला सामने नहीं आया जहां बेरोजगारी का फायदा मिला हो, जबकि कई ऐसे मामले हैं जहां योजना के तहत आवेदन किया गया लेकिन काम नहीं मिला।
- सामाजिक लेखा परीक्षण के लिए मांग मौजूद नहीं है, इससे भ्रष्टाचार काफी हद तक कम हो सकता है। इसकी कमी है।

## 6.10 सिफारिशें

भले ही श्रमिक कार्यक्रम के बारे में जानते हैं, लेकिन कानूनी प्रक्रियाओं के बारे में जागरूकता बढ़ाए जाने की जरूरत है (खासकर 200 में से 80 जिलों में)।

- राज्य रोजगार गारंटी योजनाओं के बारे में प्रचारात्मक सामग्री को स्थानीय भाषाओं में मुहैया कराना।
- मस्टर रोल में सुधार किए जाने की जरूरत है।
- दस्तावेजीकरण में सुधार की जरूरत है।
- जॉब कार्ड में प्रविष्टियां नियमित की जानी चाहिए।
- काम का मूल्यांकन और भुगतान समय पर हो।
- अनुमानित और स्वीकृत परियोजनाओं की पर्याप्त संख्या हो।

नरेगा कि क्रियान्वयन में ग्राम पंचायत और ब्लॉक/जिला स्तर पर प्रशासनिक मशीनरी को दुरुस्त किए जाने की जरूरत है, ताकि स्टाफ का प्लेसमेंट और पीआरआई के प्रतिनिधियों व अधिकारियों को जोड़ा जा सके। फिलहाल, प्रशासनिक व्यय के लिए दो फीसदी बजट का आवंटन किया जाता है। राज्य सरकारें लगातार इसे बढ़ाने की बात कहती रही हैं।

राज्यों द्वारा कई अच्छी पहलें की गई हैं, जिससे पारदर्शिता आ सके, जैसा सामाजिक लेखा परीक्षण (राजस्थान के डूंगरपुर और आंध्र के अनंतपुर में), बैंकों और डाकघरों के तंत्र का प्रयोग, ताकि मजदूरों को भुगतान हो सके (कर्नाटक और आंध्र में), एमआइ.एस (उड़ीसा और आंध्र में), साइनबोर्ड (राजस्थान और एमपी में) तथा कार्य समय और गति के अध्ययन (आंध्र, तमिलनाडु और गुजरात में)।

जिन इलाकों में वंचित तबकों की भागीदारी पर्याप्त न हो, वहां स्वतंत्र पर्यवेक्षकों की नियुक्ति की जानी चाहिए ताकि उनकी भागीदारी के सुनिश्चित किया जा सके।

32 नरेगा का संयुक्त निरीक्षण, फीडबैक फॉर्म द फील्ड, फरवरी-जुलाई, 2006। एमओआरडी, जीओआई और यूएनडीपी, नई दिल्ली, सेंटर फॉर डेवलेपमेंट ऑल्टरनेटिव्स, अक्टूबर 2006 को प्रस्तुत किया गया।

प्रशिक्षण की जरूरत हर स्तर पर जरूरी है। जैसे नरेगा के अधिकारियों, पीआरआई के अधिकारियों, स्थानीय सतर्कता समितियों आदि को प्रशिक्षण की दरकार है। एनआईआरडी और राज्यों के आईआरडी को प्रशिक्षण कार्यक्रमों से जोड़ा जा रहा है।

ऐसी क्षमता विकास के अलावा, परियोजनाओं की जरूरत हर राज्य में है, जिसे रोजगार सृजन के लिए कभी भी शुरू किया जा सके। यह जरूरी है, क्योंकि नरेगा मांग आधारित कार्यक्रम है और मांग आने पर अचानक परियोजना निर्माण संभव नहीं। इसलिए जरूरी है कि राष्ट्रीय, राज्य और जिला रोजगार गारंटी परिषदों में कम से कम तीन ऐसे पेशेवर हों जो अग्रिम परियोजनाओं का निर्माण कर सकें।

बेहतर क्रियान्वयन और निगरानी के लिए हर स्तर पर ई-संपर्क को मजबूत किए जाने की आवश्यकता है। इस दिशा में उड़ीसा, आंध्र, और अन्य राज्यों ने काफी काम किया है।

वयस्क और शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्ति को जॉब कार्ड अलग से दिए जाने चाहिए।

परिवार का अर्थ एकल परिवार से होना चाहिए, यानी पति, पत्नी और बच्चा तब वह व्यक्ति जो परिवार के मुखिया पर पूरी तरह आश्रित हो।

## 7. संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना

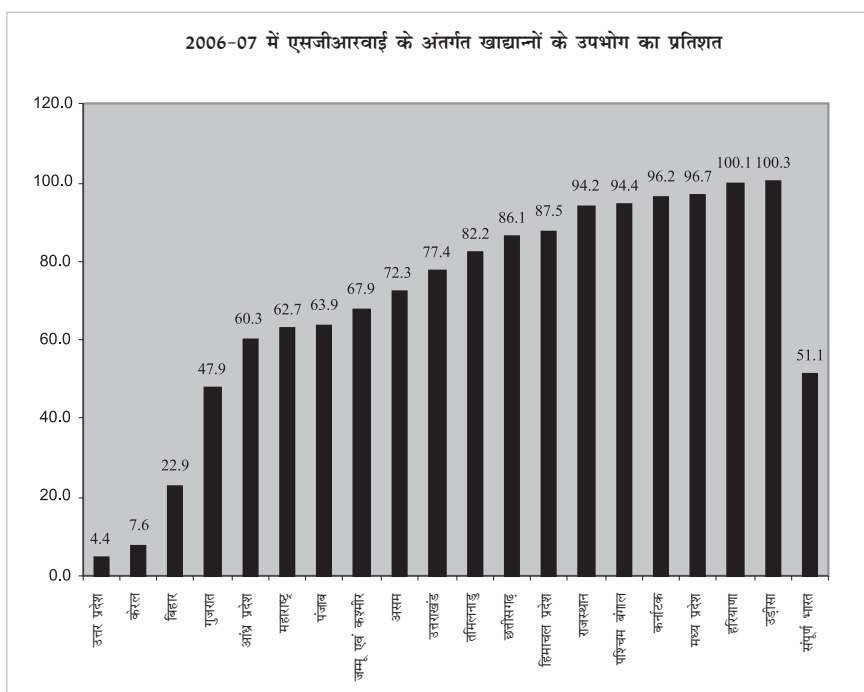
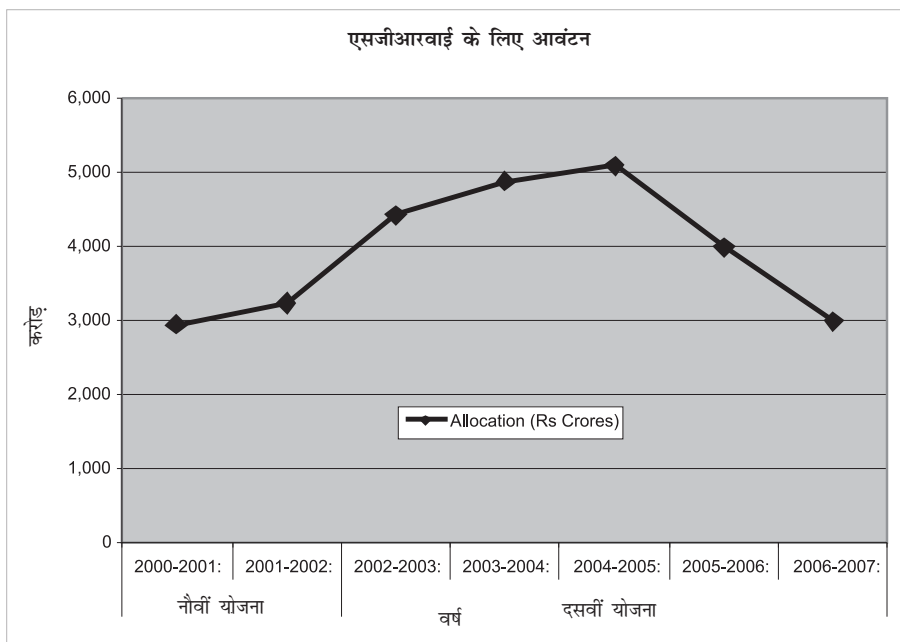
**संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना** (एसजीआरवाई) मजदूरी पर आधारित रोजगार योजना है जिसे सितंबर 2001 में शुरू किया गया था तथा 1 अप्रैल 2002 से जवाहर ग्राम समृद्धि योजना व रोजगार गारंटी योजना का इसमें विलय कर दिया गया। इसका प्राथमिक उद्देश्य गांवों में अतिरिक्त मजदूरी के लिए रोजगार मुहैया करा कर लोगों को खाद्य और पोषण सुरक्षा मुहैया कराना है। द्वितीयक उद्देश्य एक टिकाऊ समुदाय, सामाजिक और आर्थिक परिसंपत्तियों तथा गांवों में बुनियादी ढांचे को जन्म देना है। इसके तहत विशेष घटक के तहत आपदा प्रभावित राज्यों को अनाज दिया जाता है, ताकि राहत के कार्य चल सकें। इस कार्यक्रम में काम के तीस फीसदी अवसर महिलाओं के लिए आरक्षित हैं। कार्यक्रम को पंचायती राज संस्थाएं लागू करती हैं।

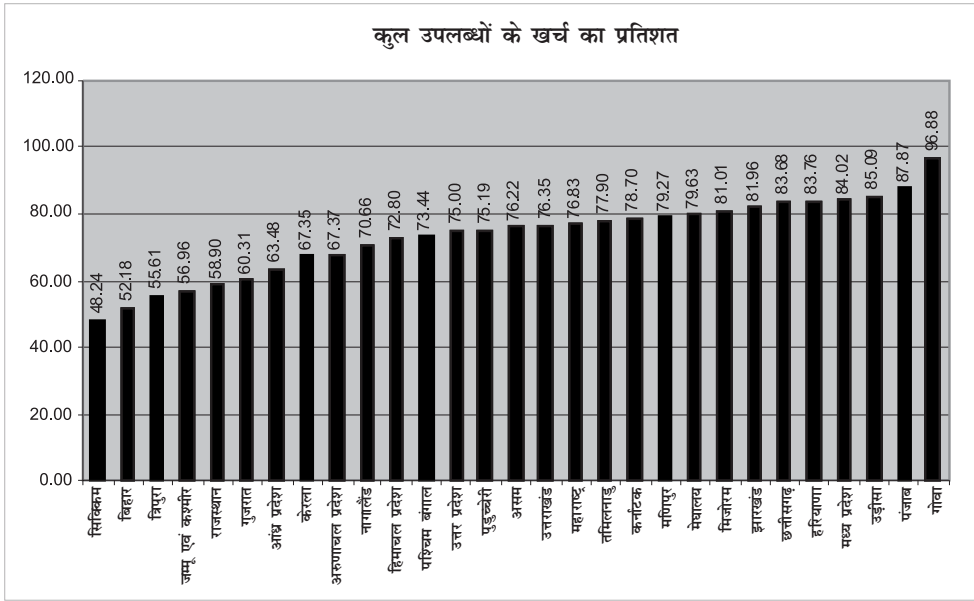
प्रत्येक स्थानीय इकाई योजना के तहत लिए जाने वाले कामों के लिए सालाना कार्य योजना तैयार करती है। अर्धे कामों को पूरा करने को प्राथमिकता दी जाती है तथा सारा जोर श्रम सघन कामों पर दिया जाता है। मृदा और नमी संरक्षण, लघु सिंचाई, भूजल की बहाली, पेयजल स्रोतों की बहाली, पारंपरिक जल संग्रहण के काम, गांव के तालाबों/टैंकों की सफाई, छोटे संपर्क मार्गों का निर्माण, निकासी के काम, पौधारोपण, स्कूल, किचन शोड, दवाखाना, सामुदायिक केन्द्र, पंचायत घर और हाटों के विकास को तरजीह दी जाती है। काम ऐसा होना चाहिए जो एक या दो साल में पूरा हो जाए। इस योजना के तहत अधिकतम 15 फीसदी अनुदान का इस्तेमाल सृजित परिसंपत्तियों की देखभाल के लिए खर्च किया जा सकता है।

इसे 2006 तक देश में लागू किया जा रहा था, लेकिन नरेगा पारित होने के बाद इसे चरणबद्ध ढंग से हटा लिया गया और नरेगा को इसकी जगह ला दिया गया। इस साल नरेगा को 330 जिलों तक विस्तारित कर दिया गया है। अतिरिक्त 130 जिलों में एसजीआरवाई के कामों का भी नरेगा में ही विलय कर दिया गया है। एक बार नरेगा को पूरे देश में फैला देने के बाद एसजीआरवाई को समेट लिया जाएगा। इस खंड में संक्षेप में एसजीआरवाई के क्रियान्वयन पर नजर डाली गई है। इसीलिए यह नरेगा के खंड का पूरक है।

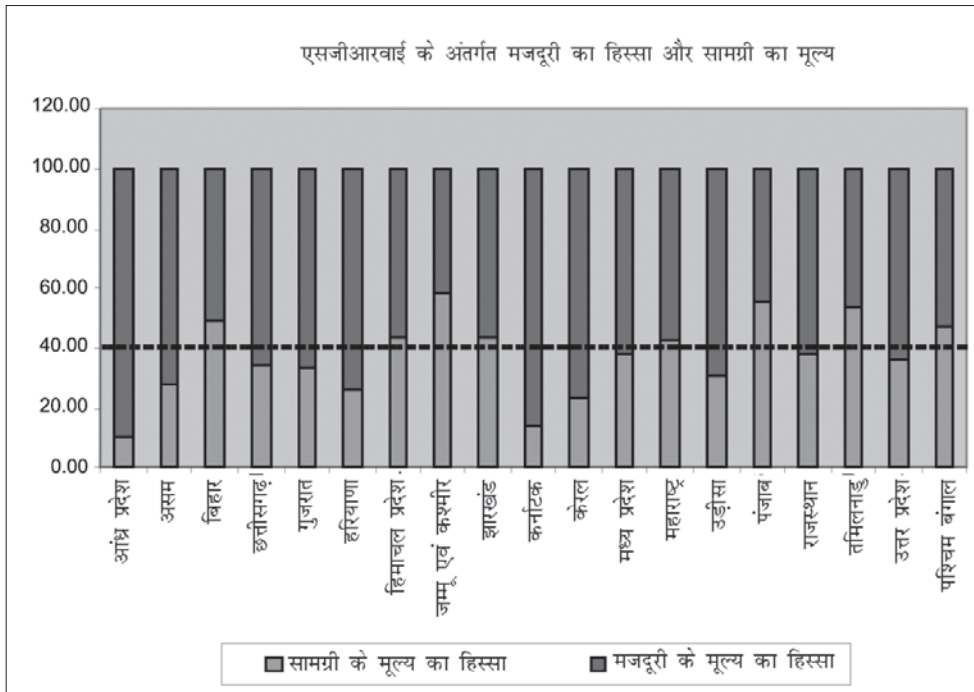
जैसा कि ग्राफ में दिखाया गया है, एसजीआरवाई के लिए आवंटन लगातार गिरता जा रहा है, चूंकि उसे चरणबद्ध ढंग से हटा कर उसकी जगह नरेगा को लाया जा रहा है।

राष्ट्रीय स्तर पर अनाज का कुल उपभोग 51.1 फीसदी है, लेकिन राज्यों के मामले में इसमें काफी अंतर है। नरेगा के आने के बाद छोटे राज्यों को निकाल दिया जाए तो उत्तर प्रदेश, बिहार, केरल, गुजरात, आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, जम्मू और कश्मीर, असम व उत्तराखंड में अनाज का उपभोग 80 फीसदी से कम है।





जहां तक वित्तीय संसाधनों के उपयोग की बात है, कुल दर करीब 73 फीसदी अधिक है तथा वितरण में जो विपर्यय देखने में आ रहा है, वह अनाज के उपभोग में नहीं है। अधिकतर राज्यों ने उपलब्ध फंड के 80 फीसदी से कम का उपयोग किया। इनमें सबसे खराब प्रदर्शन सिक्किम, बिहार, त्रिपुरा, जम्मू और कश्मीर, राजस्थान, गुजरात, आंध्र, केरल, प. बंगाल, उत्तर प्रदेश और असम का रहा है।





योजना के दिशानिर्देशों में साफ कहा गया है कि ग्रामीण बुनियादी ढांचे का निर्माण करने के क्रम में जोर श्रम सघन कामों पर दिया जाना चाहिए। मजदूरी और सामग्री के 40-60 के अनुपात के उल्लंघन में बिहार, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, झारखंड, महाराष्ट्र, पंजाब, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल सामने आए हैं, जहां सामग्री लागत 40 फीसदी से ज्यादा रही है।

**समस्याएं और मुद्दे :** एसजीआरवाई की उपेक्षा करने वाले प्रमुख मुद्दे और समस्याओं को संक्षेप में निम्न तरीके से बताया जा सकता है :

- हर तीसरे साल वे ही कार्य लिए जाते हैं
- परिचालन और रखरखाव के लिए कोई फंड नहीं
- खराब पर्यवेक्षण
- तकनीकी कर्मचारियों का घोर अभाव
- बाहरी ठेका श्रमिकों और भारी मशीनरी का जबरदस्त इस्तेमाल
- योजना आयोग के अनुमान के मुताबिक खर्च किए गए हर साठ रुपये में सिर्फ 15 रुपया लाभार्थियों तक पहुंच रहा है।

**सिफारिशें :**

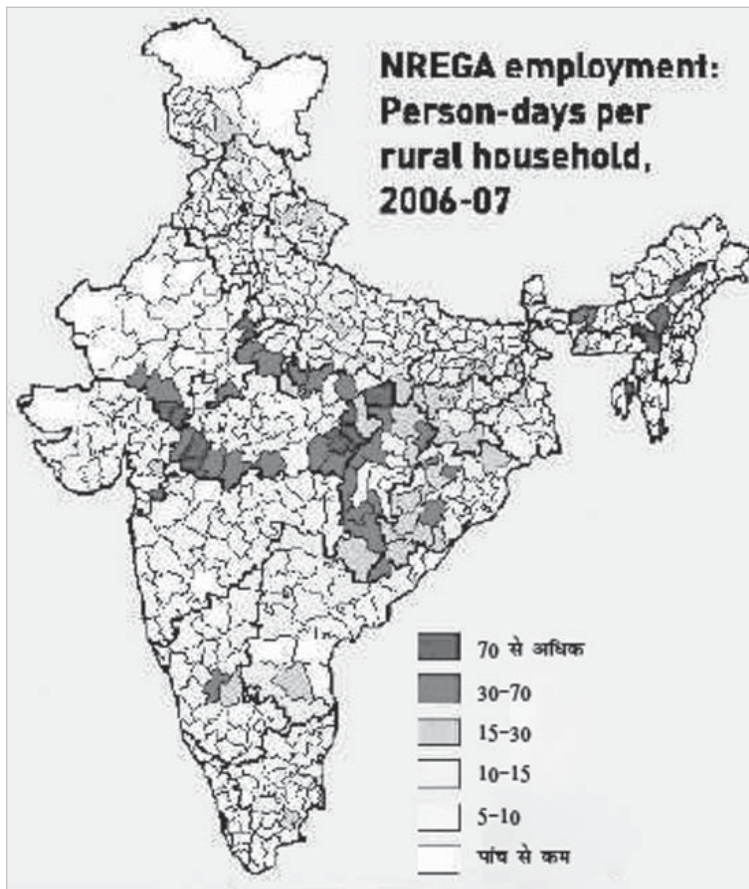
- एसजीआरवाई के फंड को एससी/एसटी की जमीनों पर सूखा प्रबंधन, पौधारोपण आदि के लिए दिया जाए
- पूरे हो चुके कामों की गुणवत्ता का पर्यावेक्षण हो, न कि सिर्फ रोजगार का
- पंजीकृत श्रमिकों की सूची, सभी कार्यों का, भुगतान, अनुपस्थित, श्रमिकों आदि की सूची वेबसाइट पर डालें
- जवाबदेही बढ़ाने के लिए नागरिकों के साथ संवाद की किसी प्रणाली का प्रावधान
- मजदूरी का भुगतान एकाउंटपेई चेक से किए जाए।
- चोरी रोकने के लैमिनेटेड कार्डों का इस्तेमाल
- निगरानी और लेखा परीक्षण के लिए नागरिक समाज संगठनों की नियुक्ति

इस अध्याय के अनुलग्नक के तौर पर पंटरलाइन के वर्तमान लेखों के अंश, जिसमें अधिकतर आंकड़ों का उपयोग किया गया है।

## अनुलग्नक

फंटलाइन के लेख के अंश

(प्रशंसनीय कानून, ज्यां ट्रेज और क्रिश्चियन ओल्डिगेज, फंटलाइन, वर्ष 24, अंक 14, जुलाई 14-27, 2007)



स्रोत देखें तालिका-2 उत्तर पूर्वी राज्यों के आंकड़े अधूरे हैं

पिछले दो साल के दौरान नरेगा एक जिंदा बहस का केंद्र रहा है। दुर्भाग्य है कि इस बहस का तथ्यात्मक आधार काफी छिछला है। इसी की वजह से अतिवादी सोच को फैलने का अवसर मिला है, क्योंकि साक्ष्यों की पड़ताल नहीं की गई। कॉरपोरेट प्रायोजित मीडिया में एक ओर जहां इस कानून को लगातार 'एक्सपेंसिव ग्रेवी ट्रेन' के नाम से पुकारा जा रहा है (जैसा कि पूर्व मुख्य आर्थिक सलाहकार ने इसे कहा था), सरकार दूसरी ओर इसकी कामयाबी के दावे कर रही है।

अच्छी बात यह है कि देश के विभिन्न हिस्सों से रिपोर्टें आ रही हैं और अब इस मसले पर सूचित विश्लेषण की गुंजाइश बढ़ती जा रही है। ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा शुरू की गई नरेगा की वेबसाइट पर कुछ आंकड़े भी उपलब्ध हैं। यह वेबसाइट हालांकि सच्चाई को पूरी तरह से नहीं बताती। कई लिंक काम नहीं करते, तमाम तालिकाएं खाली पड़ी हैं, और अनिवार्य तथ्य जो एक नजर में सामने आ जाने चाहिए थे, साइट पर बिखरे पड़े हैं। इससे भी महत्वपूर्ण यह है कि

अधिकांश साइट बहुमूल्य सामग्री और झूठे आंकड़ों की एक खिचड़ी है। यह समझना कठिन है कि एक मंत्रालय जो सालाना 10000 करोड़ रुपये से ज्यादा नरेगा को लागू करने पर खर्च करता है, इस निर्णायक स्रोत को दुरुस्त क्यों नहीं रख सकता। चाहे जो भी हो, जो लोग इन आंकड़ों से गुजरने का धैर्य रखते हैं, उनके लिए यहां काफी कुछ है।

तालिका-1 नरेगा का एक सहज तथ्यपत्रक है जो मंत्रालय की वेबसाइट के आंकड़ों पर आधारित है। ये आंकड़े वित्त वर्ष 2006-07 के हैं और यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि यह दौर नरेगा से सीखने का दौर था। कानून 2 जनवरी 2006 को 200 जिलों में लागू हुआ था। अप्रैल से जून तक तो कई जिले व्यवस्था करने में ही लगे रहे कि इसे कैसे लागू किया जाए, जो लोगों द्वारा रोजगार की मांग का वक्त होता है। इनमें से कुछ जिलों में नरेगा के तहत रोजगार के उच्च स्तर देखने में आते हैं, लेकिन यह तालिका-1 में नहीं है क्योंकि संदर्भ अवधि 31 मार्च 2007 को समाप्त होती है। जाहिर है कि 2007-08 में पिछले साल के मुकाबले नरेगा पर खर्च काफी ज्यादा होगा, बशर्ते वित्त मंत्रालय का सहयोग मिले। इसके बावजूद शुरुआती वर्ष में नरेगा के रिकॉर्ड पर नजर डाल लेना उपयोगी होगा।

जैसा कि तालिका-1 बताती है, नरेगा के तहत काम ने 2006-07 में 9000 करोड़ रुपये की कीमत पर करीब 90 करोड़ कार्य दिवसों को जन्म दिया। किसी भी विश्लेषण से देखें तो यह उस स्थिति से काफी कम है यदि कानून को उसकी पूरी भावना में लागू किया जाता। मसलन, दो साल पहले राष्ट्रीय सलाहकार परिषद ने माना था कि देश के 200 जिलों में कायदे से इस योजना को लागू करने से 200 करोड़ कार्य दिवसों का सृजन होगा- जो वास्तविक स्तरों का दोगुना है। खैर, किसी भी स्थिति में 90 करोड़ कार्य दिवस ठीक-ठाक है और इन दिनों में पहले काम के बदले भोजन के राष्ट्रीय कार्यक्रम तथा सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना में पहले सृजित रोजगार की मात्रा से निश्चित तौर पर कहीं ज्यादा हैं।

विभिन्न राज्यों में नरेगा के रोजगार स्तरों के बीच चौकाने वाले अंतर हैं। तालिका-2 में यह बात साफ है जहां राज्यों को गिरते हुए सृजित रोजगार प्रति परिवार के हिसाब से रखा गया है। कुछ राज्य सरकारों ने नरेगा को अपनाने का फैसला कर लिया है और उन्होंने इस अवसर का उपयोग कर ग्रामीण गरीबों को केन्द्र सरकार की कीमत पर बड़े पैमाने पर रोजगार दिलाया है (क्योंकि वह 90 फीसदी खर्च का वहन करती है)। कुछ अन्य राज्यों में कार्यक्रम अब तक शुरू नहीं हुआ है।

इस क्रम में सबसे ऊपर देखने पर आश्चर्य नहीं होना चाहिए कि सभी राज्यों में 2006-07 में राजस्थान सबसे बढ़िया प्रदर्शन वाला राज्य था। निश्चित तौर पर इस राज्य में रोजगार गारंटी एक जीवित राजनीतिक मुद्दा है और राज्य भी इस कानून के लिए काफी तैयार था और उसने हर साल सार्वजनिक कार्यक्रमों का संगठित आयोजन किया। दूसरी ओर देखें कि पूर्वोत्तर भारत में त्रिपुरा जैसा छोटा राज्य राजस्थान से बेहतर प्रदर्शन कर रहा है, जहां 2006-07 में 87 दिनों का नरेगा रोजगार सृजित किया गया। दोनों ही राज्यों में सृजित रोजगार के दिन ऊपरी सीमा 100 के काफी करीब हैं। भारत में सामाजिक सुरक्षा के इतिहास में यह अभूतपूर्व उपलब्धि है।

इसके ठीक उलट कुछ और चौकाने वाले आंकड़ें हैं, मसलन केरल सबसे नीचे है। यह शायद राज्य में नरेगा में रोजगार की कम मांग का संकेत है न कि रोजगार उपलब्ध कराने में विफलता का। हालांकि, यही व्याख्या महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल पर लागू नहीं होती। इन दोनों राज्यों में नरेगा की विफलता चौंका सकती है, लेकिन यह हालिया नीतिगत प्राथमिकताओं के अनुकूल है। महाराष्ट्र ने खुद 90 के दशक के बाद अपनी ही रोजगार गारंटी योजना का कत्ल कर दिया, जबकि पश्चिम बंगाल की सरकार का नरेगा के प्रति शुरू से ही उदासीन रवैया रहा है।

तालिका-2 में राज्यों को देखने का एक और तरीका है, मसलन दक्षिणी और पश्चिमी राज्य (आंध्र प्रदेश, गुजरात, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, तमिलनाडु) नियमित तौर पर उत्तरी और पूर्वी राज्यों से हमेशा बेहतर प्रदर्शन करते हैं, जब भी सामाजिक नीति और ग्रामीण विकास कार्यक्रम की बात आती है, तब ही उत्तरी राज्य पीछे छूट जाते हैं। जब नरेगा की बात आती है, तो यह रुझान उलट जाता है। इकलौते कर्नाटक में 10 दिनों से ज्यादा का कार्य दिवस पैदा किया, जबकि उत्तरी और पूर्वी राज्यों ने इस मामले में बेहतर प्रदर्शन किया है। इसे इस रूप में समझना होगा कि पूर्वी और उत्तरी राज्यों में आंशिक रोजगार की जरूरत ज्यादा है, बावजूद इसके इन गरीब क्षेत्रों में नरेगा की शुरुआती सफलता प्रोत्साहित करने वाली है (बिहार और पश्चिम बंगाल अपवाद हैं)।

नरेगा तथ्यपत्राक, 2006-07 ( वित्तीय वर्ष )

<b>सृजित रोजगारों के कार्य दिवस</b>	
कुल	90 करोड़
प्रति ग्रामीण परिवार	17
प्रति जॉब कार्ड	24
नरेगा में प्रति परिवार रोजगार	43
<b>कुल नरेगा रोजगार में वंचित समूह का हिस्सा</b>	
महिलाएं	40 फीसद
अनुसूचित जनजाति	36 फीसद
अनुसूचित जाति	26 फीसद
नरेगा कार्यों की संख्या	
लिए गए कार्य	8.3 लाख
पूर्ण	3.8 लाख
प्रगति पर	4.5 लाख
<b>नरेगा पर खर्च</b>	
कुल खर्च	8.813 करोड़ रुपये
प्रति जिले पर औसत खर्च	44 करोड़ रुपये
प्रति व्यक्ति पर प्रतिदिन औसत खर्च	98 रुपये
प्रति व्यक्ति पर प्रतिदिन औसत मजदूरी का खर्च	65 रुपये
कुल खर्च में मजदूरी का हिस्सा	66 फीसदी

**महिलाओं का सशक्तीकरण**

तालिका-2 के आखिरी तीन कॉलम नरेगा के क्रियान्वयन में दूसरे लक्षणों की ओर इशारा करते हैं और यहां हम कुछ जरूरी अनियमितताओं को देख सकते हैं, मसलन नरेगा में महिलाओं की भागीदारी जो कि 40 फीसदी है और तमिलनाडु में यह 81 फीसदी तक पहुंच चुकी है। ग्रामीण भारत में पुरुषों पर महिलाओं की आर्थिक निर्भरता उनकी दासता में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है और इस लिहाज से नरेगा सामाजिक बदलाव का एक महत्वपूर्ण औजार है। दूसरी ओर कई राज्य नरेगा रोजगार में महिलाओं की एक-तिहाई हिस्सेदारी को तय नहीं करके कानून का उल्लंघन कर रहे हैं - जम्मू और कश्मीर - 4 फीसदी, हिमाचल प्रदेश - 12 फीसदी, उत्तर प्रदेश - 17 फीसदी। इस सम्बन्ध में यह ध्यान देना जरूरी है कि नरेगा कार्यस्थल पर तकरीबन हर जगह पालना सुविधा मुहैया कराने की अनिवार्यता की उपेक्षा की गई है। नरेगा में महिलाओं की हिस्सेदारी को आसान बनाने के लिए बच्चों की देखभाल की व्यवस्था बेहतर की जानी होगी। जाहिर तौर पर यह सिर्फ बच्चे की देखभाल का मामला नहीं है, बल्कि नरेगा कार्यस्थल पर पालना सुविधाएं महिलाओं की मदद करेंगी और इसका एक मूल्य होगा जो व्यापक सामाजिक स्वीकार्यता को जन्म देगा कि कामकाजी महिलाओं के बुनियादी अधिकारों में बच्चों की देखभाल सम्बन्धी इंतजाम भी आते हैं।

नरेगा में श्रम का घटक कुल खर्च का कम से कम 60 फीसदी माना जाता है। तालिका-2 के मुताबिक तकरीबन सभी राज्यों में इसकी पुष्टि होती है सिवाय बिहार, झारखंड, उड़ीसा और यूपी में जहां अनुपात मामूली है और हिमाचल प्रदेश भी श्रम के घटक पर महज 52 फीसदी व्यय करता है। यह जानना दिलचस्प होगा कि महाराष्ट्र और तमिलनाडु कैसे नरेगा

के काम को मजदूरी के अलावा अन्य किसी खर्च के बगैर चला रहे हैं। जाहिर तौर पर राज्यों के लिए नरेगा में श्रम सघन तकनीकी अपनाने पर रियायतें काफी मिलती हैं, चूंकि श्रम का घटक पूरी तरह केन्द्र सरकार द्वारा अनुदानित होता है जबकि सामग्री का घटक साझा होता है। राष्ट्रव्यापी स्तर पर मजदूरी का हिस्सा 66 फीसदी है जो संतोषजनक है।

तालिका-2 में आखिरी कॉलम प्रति व्यक्ति प्रतिदिन औसत मजदूरी की लागत दिखाता है। यह औसत मजदूरी की दर के बराबर है। हालांकि, राज्यों के बीच इसमें काफी अंतर है, मसलन केरल राजस्थान का दुगने से ज्यादा का भुगतान करता है। यह अंतर सवाल खड़ा करता है कि क्या मजदूरी को लेकर राज्यों के हिसाब से मानक होने चाहिए या एक राष्ट्रीय मानक। यह जटिल सवाल विमर्श की मांग करता है। वास्तव में, मजदूरी का भुगतान कई किस्म के और जटिल व दिलचस्प सवाल खड़े करता है जो कानून के पक्ष और विपक्ष की दलीलों में गुम हो गए हैं - जैसे, नरेगा में मजदूरी कैसे तय की जाए, क्या इसका एक राष्ट्रीय मानक होना चाहिए, क्या पीस रेट पर भुगतान दिहाड़ी से बेहतर है, काम को कैसे नापा जाए, क्या भुगतान की दर पुरुषों और स्त्रियों के लिए अलग होनी चाहिए, मजदूरी के भुगतान में देरी से कैसे बचा जाए इत्यादि। इन मसलों पर एक सूचित बहस खड़ी करने के लिए बहुत देर नहीं हुई है।

### न्यूनतम मजदूरी

आखिरकार, यह जानना खतरनाक है कि कुछ राज्य वैधानिक न्यूनतम मजदूरी से खुले तौर पर कम भुगतान कर रहे हैं। इसका उल्लंघन सबसे ज्यादा राजस्थान में ही हो रहा है जहां नरेगा मजदूरों को रोजाना 51 रुपये 2006-07 में मिले, जबकि न्यूनतम मजदूरी रोजाना 73 रुपये थी। यह एक जबरदस्त विरोधाभास है, क्योंकि राजस्थान में न्यूनतम मजदूरी को लेकर हालिया संघर्षों का नेतृत्व श्रमिक संगठनों ने किया है। राजस्थान के ही संदर्भ में राहत कार्यों पर सुप्रीम कोर्ट ने ऐतिहासिक फैसला देते हुए कहा था कि न्यूनतम मजदूरी दिए बगैर श्रमिकों को रखना बंधुआ मजदूरी है, क्योंकि यह प्रभावित व्यक्तियों की निस्सहाय स्थिति का लाभ उठाने जैसा है (संजीत राय बनाम राजस्थान राज्य 1983, एससीसी (1)525)। इस फैसले को आए 20 साल से अधिक हो गए, लेकिन समस्या जस की तस है।

### नरेगा: राज्य विशिष्ट संकेतक, 2006-07

राज्य	प्रति ग्रामीण परिवार नरेगा में कार्य दिवस	नरेगा रोजगार में महिलाओं का हिस्सा ( फीसद )	कुल खर्च में मजदूरी का हिस्सा <sup>1</sup> ( फीसद )	प्रति व्यक्ति प्रतिदिन औसत मजदूरी की लागत <sup>1</sup>
राजस्थान	77	67	73	51
असम	70	32	65	67
मध्य प्रदेश	56	43	63	59
उत्तर पूर्वी राज्य <sup>b</sup>	45	49	63	63
छत्तीसगढ़	34	40	65	63
उड़ीसा	21	36	58	53
हिमाचल प्रदेश	20	12	52	69
उत्तराखंड	20	30	61	72
कर्नाटक	17	51	60	67
झारखंड	14	28	58	80
जम्मू और कश्मीर	13	4	65	69
उत्तर प्रदेश	11	17	59	56

आंध्र प्रदेश	10	55	86	86
हरियाणा	9	31	65	97
तमिलनाडु	9	81	96	80
बिहार	8	17	59	70
गुजरात	7	50	65	56
पंजाब	7	38	59	94
पश्चिम बंगाल	6	18	78	70
महाराष्ट्र <sup>c</sup>	4	37	95	104
केरल	3	66	89	121
भारत	17	40	66	65

a केवल अकुशल श्रमिक, b असम को छोड़कर (अनुमानित आंकड़े), c फरवरी 2007 तक

जैसा कि हम उम्मीद करते हैं, अब तक जिन विपर्यय पर बात की गई, वे जिला स्तर पर और तीखे हैं। मसलन, बिहार के मधुबनी में प्रति ग्रामीण परिवार सृजित रोजगार सिर्फ एक कार्य दिवस है जबकि राजस्थान के डूंगरपुर में 111 तक पहुंच जाता है। इसी तरह नरेगा में महिलाओं की हिस्सेदारी तमिलनाडु में अधिकतर जिलों में 80 फीसदी से ज्यादा है, यह उत्तर प्रदेश के पांच जिलों में एक फीसदी से भी कम है। ग्राफिक में जिलों के बीच अंतर बिल्कुल साफ है।

इन तथ्यों और आंकड़ों के पीछे नरेगा के बारे में एक सामान्य लेकिन मजबूत संदेश छिपा हुआ है। कानून के आने के एक साल के भीतर कम जिलों में ही सही, कार्यक्रम काफी सक्रिय रूप से लिए गए हैं (इनमें से 20 जिलों ने 2006-07 में 100 करोड़ रुपये से ज्यादा व्यय किया)। इसके अलावा फील्ड अध्ययन बताते हैं कि रोजगार गारंटी असर इन जिलों में साफ दिखने लगे हैं। अब लोगों में ज्यादा आर्थिक सुरक्षा है, खेत मजदूरी बढ़ रही है, पलायन कम हो रहा है, उत्पादक परिसंपत्तियों का सृजन हो रहा है, महिलाओं को ज्यादा आर्थिक स्वतंत्रता मिल रही है, सत्ता के समीकरणों में बदलाव आ रहा है आदि। इन अनुभवों को दूसरे जिलों तक विस्तारित करने की जरूरत है। यही समय की मांग भी है। यदि सरगुजा या मंडला या बांसवाड़ा एक साल में इस कार्यक्रम पर 100 करोड़ रुपये से ज्यादा खर्च कर सकते हैं, तो कोई वजह नहीं कि पलामू और कालाहांडी ऐसा न कर पाएं।

यह भी तय करना जरूरी है कि जो खर्चा दिखाया जा रहा है, वह वास्तव में काम पर ही हो रहा हो। अतीत के रोजगार कार्यक्रमों ने हमारे पास फर्जी मस्टर रोलों की एक लंबी विरासत छोड़ी है और काफी पैसा इधर-उधर किया गया है। हालांकि इस बात के ठोस सबूत हैं कि नरेगा में पारदर्शिता के प्रावधानों को सख्ती से लागू करने पर भ्रष्टाचार को लंबी अवधि में रोका जा सकता है।

इस संदर्भ में कामयाबी की कहानियां सिर्फ राजस्थान तक ही सीमित नहीं; जो कि भारत में सूचना के अधिकार कानून का गढ़ रहा है। मसलन, हाल ही में सरगुजा और कोरिया जिलों में मस्टर रोल की एक पड़ताल में दिल्ली विश्वविद्यालय और जवाहरलाल नेहरू विश्वविद्यालय के छात्रों ने पाया कि इनके मुताबिक भुगतान की गई 95 फीसदी मजदूरी वास्तव में मजदूरों द्वारा प्राप्त की गई है। यह एक महत्वपूर्ण उपलब्धि है, खासकर इसलिए कि दो साल पहले इसी क्षेत्र में एनएफएफडब्ल्यूपी में बड़े पैमाने पर फर्जीवाड़ा पाया गया था।

यह सोचना तो सनक ही होगी कि सार्वजनिक कार्यक्रमों में फर्जीवाड़े का लंबा इतिहास अब समाप्ति की ओर है। लेकिन हालिया अनुभव दिखाते हैं कि नरेगा से व्यापक भ्रष्टाचार को दूर रखना संभव है। जरूरत पारदर्शिता संबंधी प्रावधानों को सख्ती से लागू करने की है, साथ ही भ्रष्टाचार के उजागर होने पर सख्त कार्रवाई की आवश्यकता है। इन्हीं सहज कदमों में इस कानून का भविष्य निहित है और उन सभी का, जिनके लिए यह रोशनी की एक किरण है।

# सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की आठवीं रिपोर्ट

1. सिफारिशों का परिचय और सारांश
2. एकल महिला
3. निर्धन और वृद्ध
4. विकलांग व्यक्ति
5. आवासहीन शहरी
6. शहरी झुग्गी बस्ती के निवासी
7. आदिम जनजातीय समूह
8. सर्वाधिक भेदभाव के शिकार दलित
9. बंधुआ मजदूर

## सिफारिशों का परिचय और सारांश

अंधकार के साये में डूबी इस धरती पर करोड़ों महिलाओं, पुरुषों, लड़के और लड़कियों के साथ एक मूक त्रासदी घट रही है। ये वे लोग हैं जो भूखे पेट सोने को मजबूर हैं। सुदूर गांवों में भुखमरी की जो स्थिति है, वही शहर की सड़कों पर भी है – तीव्र पीड़ा, आत्मवंचना, शारीरिक जरूरतों से बेहद कम पर जीना, बौने हो चुके दिमाग और शरीर, अपने बच्चों को असहाय दृष्टि से निराशाजनक पीड़ा में देखते रहने की मजबूरी, एक ऐसा काम करने की विवशता जिसका मोल कुछ नहीं है, तकरीबन बंधुआ और शर्मिंदगी की स्थिति में – जहां इंसानी भावनाओं की हार होनी बिल्कुल तय है।

ऐसी जबरदस्त भुखमरी और कुपोषण दरअसल विरोधीासी हैं क्योंकि इनके दूसरे छोर पर बर्बर आर्थिक विकास और विशाल कृषि उत्पादन है जिसने बढ़ती हुई आबादी को भी पीछे छोड़ दिया है। (भले ही पिछले कुछ वर्षों के दौरान इनमें गतिरोध आया है)। यह पहेली और गहराती जाती है क्योंकि भारत सरकार दुनिया की विशालतम और सर्वाधिक महत्वाकांक्षी खाद्यान्न योजनाएं चलाती है। बड़े पैमाने पर फैली भुखमरी दरअसल उन सार्वजनिक नीतियों का परिणाम है जो लगातार बदहाली पैदा करती हैं; छोटे किसानों के लिए वर्षा सिंचित मध्य और पूर्वी भारत की कृषि में निवेश करने की नाकामी का यह नतीजा है; यह उस अलगाव से पैदा होता है जिसे कभी संबोधित और स्वीकृत नहीं किया गया; समाज में गहरे धंसे लैंगिक, जातीय, आदिवासी व विकलांग होने से जुड़े कलंक की देन है यह जिसने खाद्यान्न तक पहुंच की राह में विशाल सामाजिक अवरोध खड़े कर दिए हैं। आखिरकार अपने विश्लेषण में संक्षिप्त रूप से हम यह कह सकते हैं कि यह सब कुछ प्रशासन के जबरदस्त पतन का परिणाम है।

भारत में खाद्यान्नों, जीविका और सामाजिक संरक्षण के लिए बड़े स्तर पर योजनाएं चलाई जा रही हैं, कुछ तो ऐसी हैं जो विश्व स्तर पर सबसे बड़ी कही जा सकती हैं। इन योजनाओं में जरूरतमंदों को जन्म पूर्व और मृत्यु पश्चात भी सहायता का प्रावधान है। आईसीडीएस केन्द्रों द्वारा गर्भवती महिलाओं के अलावा नवजातों, छह वर्ष से अधिक बच्चों और किशोरियों को लाभान्वित किया जाता है। जहां महिलाएं और बच्चों को सुविधाएं दी जा रही हैं, वहीं बेरोजगारों को 100 दिन का रोजगार उपलब्ध करवाया जाता है। वे लोग बड़े स्तर पर सरकार द्वारा चलाई जा रही पांच लाख राशन की दुकानों से कम कीमत पर राशन भी खरीद सकते हैं। वृद्ध और असहाय व्यक्ति और कई राज्यों में विधवाओं और विकलांग व्यक्तियों को पेंशन दी जा रही है; और यदि एक कमानेवाले युवक की अकस्मात मृत्यु हो जाती तो उस पर निर्भर रह रहे व्यक्ति को बीमा की राशि भी दिए जाने का प्रावधान है।

इन कार्यक्रमों का भ्रष्टाचार, खराब क्रियान्वयन, ठेकेदारों के चयन में गड़बड़ी, देरी, खराब आवंटन और धांधली के चलते इनका उचित लाभ जरूरतमंद लोगों तक नहीं पहुंच पाता है। सामाजिक बुराइयों और दकियानूसी विचारधारा के चलते जिन लोगों को लिंग, आयु, जाति, नस्लवाद, धर्म और विकलांगता के आधार पर समाज की मुख्य धारा में शामिल होने से वंचित किया जाता है, उन्हें भी इन योजनाओं के अंतर्गत आने वाली सुविधाओं का लाभ नहीं मिल पाता है। राज्य द्वारा प्राप्त होने वाली सुविधाएं भी शहरी विस्थापितों, पटरी पर रहनेवालों, झुग्गी के लोगों और असंगठित मजदूरों तक नहीं पहुंच पाती।

खाद्य सुरक्षा की सटीक परिभाषा राज्य की भोजन असुरक्षा 2001 (स्टेट ऑफ फूड इंसिक्योरिटी 2001) में पढ़ा जा सकता है, जो इस प्रकार है- 'खाद्य सुरक्षा ऐसी स्थिति है जिसमें सभी व्यक्तियों की, प्रत्येक समय शारीरिक, सामाजिक और आर्थिक सुविधाओं तक पहुंच हो, उन्हें भरपूर पौष्टिक आहार उपलब्ध हो, जिससे कि वे एक स्वस्थ जीवन जी सकें।' परिभाषा में शब्द 'सामाजिक' का काफी महत्व है; क्योंकि यह उन लोगों की तरफ संकेत करता है जिनको उपलब्धता होने के बावजूद खाद्य सामग्री से वंचित रखा जाता है। इन लोगों को लिंग, आयु, जाति, नस्ल, धर्म, असाध्य रोग और विकलांगता के आधार पर ही सुविधाओं का लाभ नहीं मिल पाता।

जरूरतमंद लोगों को अपने ही परिवार, समाज और सबसे बढ़कर राज्य से ही जब सहायता और सुविधाएं नहीं मिल पातीं, जिन पर उनका अधिकार और उनकी आवश्यकता भी होती है, तो वह स्थिति वर्तमान समय में घट रहा सबसे घृणित सार्वजनिक अपराध है। यह अतिआवश्यक है कि अभावग्रस्त और समाज से निष्कासित लोगों, समुदायों और वर्गों की पहचान की जाए। ये वे लोग हैं, जिन्हें वित्तीय और आर्थिक संसाधनों, रोजगार, सुविधाओं, सामाजिक व पारिवारिक सहयोग से वंचित रखा जा रहा है। ऐसे व्यक्तियों का सम्मान से जीने का अधिकार तक छीना जा रहा है। इस प्रकार संसार में जो सुविधाएं सबके साथ उनके लिए भी मौजूद हैं, उन्हें भी उन तक नहीं पहुंचने दिया जा रहा है। इन वंचित लोगों में ऐसे निर्बल और अभावग्रस्त महिलाएं, पुरुष, लड़के और लड़कियां हैं, जिन्हें समाज में घृणा की दृष्टि से देखा जाता है; और कभी-कभी उन पर कलंक और समाज के लिए खतरा होने का आरोप भी लगाया जाता है; इनमें कुछ ऐसे लोग भी हैं जो विकलांगता के साथ जन्म लेते हैं या वृद्ध होते हैं।

समकालीन सांस्कृतिक संदर्भ में, ऐसे सामाजिक वर्ग जो लगातार काफी समय से वंचित और अपने लिए पर्याप्त भोजन को प्राप्त करने में असफल रहे हैं उनमें- विकलांग व्यक्ति, एकल महिलाएं और उन पर आश्रित परिवार, वे वृद्ध व्यक्ति जिन्हें उनके घर से बेघर कर दिया गया है या उनका परिवार किसी अन्य स्थान पर चला गया है और उनकी देखभाल के लिए उनके पास कोई नहीं रह गया है, ऐसे व्यक्ति जो टीबी, एचआईवी, एड्स और कोढ़ से ग्रस्त हैं व समाज में उन्हें घृणा की दृष्टि से देखा जाता है, ऐसे बच्चे जो शिक्षा से वंचित हैं और बाल मजदूरी कर रहे हैं, शामिल हैं। इसके अलावा, विभिन्न संस्कृतियों और सामाजिक आर्थिक संदर्भों के आधार पर कुछ अन्य वर्गों को भी इसी श्रेणी में शामिल किया जा सकता है-जैसे वंचित दलित समूह - मुसहर या माडिगा,



बुनकर, दस्तकार और विशेष तौर पर वंचित अल्पसंख्यक समूह, सभी नामित 'आदिम जनजातीय समूह' और दंगा पीड़ित और आंतरिक विस्थापित व्यक्ति। इनमें से कई सदिग्ध नागरिक हैं।

शहरी और ग्रामीण बदहालों के बीच पलायित लोग आते हैं जो ढेर के नीचे दबे रहते हैं, जहां वे काम के लिए जाते हैं, जहां से वे आते हैं। शहरों के संदर्भ में ऐसे बच्चे जो सड़क पर रहते हैं और उनकी देखभाल करने वाला कोई नहीं है, शहरी आवासहीन व्यक्ति, झुग्गी में रहने वाले लोग, बड़ी संख्या में असंगठित कर्मचारी, मौसमी प्रवासी जैसे कि रिक्शाचालक, कुली, मजदूर, छोटी दुकान चलाने वाले और भीख मांग के गुजारा करने वाले लोग इनमें आते हैं।

बढ़ते भ्रष्टाचार, चोरी, धांधली, कामचोरी और आय में कमी को रोकने के लिए प्रयास किए जाने चाहिए और किए भी जा रहे हैं, लेकिन जितने प्रयास किए जा रहे हैं वे पर्याप्त नहीं कहे जा सकते। हमारे जैसे समाज में जहां ऊंच-नीच और अमीरी-गरीबी के आधार पर लोगों को बांटा जाता है, ऐसी व्यवस्था की आवश्यकता है जिससे विभिन्न वर्गों के वंचित लोगों को भोजन और सम्मान से जीने का अधिकार दिलाया जा सके; क्योंकि वे महिला, एकल महिला, वृद्ध, असहाय, विकलांग, सदियों से जाति के आधार पर भेदभाव झेल रहे व्यक्ति, कोढ़, एचआईवी और एड्स आदि गंभीर असाध्य रोगों से पीड़ित व्यक्ति हैं।

सरकारी योजनाएं भी इन अभावग्रस्त समूहों की पहचान कर समाधान निकालने में समर्थ नहीं हो पा रही है; या तो वे अबोध हैं या इस बात को समझना नहीं चाहते कि ऐसे लोग बहुतायत में हैं जो सामान्य जीवन नहीं जी पा रहे हैं और प्राथमिक सुविधाओं से भी वंचित हैं। हमारे पास साक्ष्य हैं कि बड़ी चोरियों और भ्रष्टाचार के अलावा सरकारी खाद्य योजनाओं के कार्यान्वयन में बड़े झोल देखे जा रहे हैं, जिसके कारण कई अभावग्रस्त महिलाएं और पुरुष, लड़के व लड़कियां भुखमरी और अभाव में जी रहे हैं। इस बात पर फिर जोर दिया गया कि यह राज्य की ही जिम्मेदारी है कि वे जीवन के स्तर को सुधारने के लिए निरंतर उचित प्रयास करती रहे। इन समस्याओं से पार पाने के लिए समाज में भुखमरी और अभाव में जी रहे लोगों, समुदायों और वर्गों की पहचान करना अतिआवश्यक है। ऐसी समस्याओं का विकट रूप लेने तक इंतजार करने के स्थान पर राज्य सरकारों को समय रहते उचित कदम उठाने चाहिए। सरकार को सूखा, बाढ़ और लोगों के भूख से मरने के इंतजार में बैठे नहीं रहना चाहिए। निरंतर प्रयास से ही लोगों को सम्मान के साथ स्वस्थ जीवन जीने के लिए पौष्टिक आहार उपलब्ध करवाया जाना चाहिए।

राज्य सरकार की ये जिम्मेदारियां लोगों को समय रहते भुखमरी से बचाने और उन्हें एक स्वस्थ जीवन देने, और भोजन का अधिकार देने का प्रयास करने के लिए बनाई गई हैं। कोई दुर्घटना घटने के बाद ही राज्य सरकार की आंखें खुलती हैं और वह सक्रिय होती है उसी से पहले वह अपनी संवैधानिक जिम्मेदारी से बचती रहती है। जबकि राज्य सरकार को चाहिए कि वह अभावग्रस्त और विकट समस्याओं से जूझ रहे लोगों की समस्याओं का अंत करे।

दिनांक 23/07/2001 को दायर रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196, 2001 (पीपल्स यूनियन फॉर सिविल लिबर्टीज बनाम द यूनियन ऑफ इंडिया व अन्य) में उच्च न्यायालय के आयुक्तों के रूप में हमने सातवीं रिपोर्ट में उल्लेख किया जिसमें राज्य सरकारों द्वारा चलाई जा रही सरकारी योजनाओं के कार्यान्वयन की जांच की गई। लोगों के भोजन के अधिकार को सुनिश्चित करने के लिए बनाई गई इन योजनाओं की जांच करने के लिए इस बात को देखा गया कि खाद्य सुरक्षा से संबंधित योजनाओं के लिए सरकार द्वारा उच्च न्यायालय के आदेशों का पालन किस प्रकार किया गया। साथ ही यह भी जांचा गया कि इन योजनाओं के अंतर्गत आवश्यक सामग्री का आवंटन ठीक प्रकार से किया जा रहा है कि नहीं।

हालांकि, हमारे द्वारा किए गए क्षेत्र अध्ययन से यह स्पष्ट होता है कि देश में वंचित महिलाओं और पुरुषों, लड़कों और लड़कियों की अभी तक पहचान नहीं की जा सकी है और इन्हें अभी तक सरकार द्वारा चलाई जा

रही योजनाओं का लाभ नहीं मिल पा रहा है। अनुमान है कि आठ से बीस करोड़ लोग अभी तक रात को भूखे पेट सोते हैं। इन्हीं अभावग्रस्त लोगों के लिए दिनांक 23/07/2001 को दायर रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196, 2001 में सर्वोच्च न्यायालय ने निम्न प्रकार से चिंता व्यक्त की :

“यह सभी के लिए चिंता का विषय है कि वृद्ध, विकलांग, असहाय, भुखमरी में जी रही महिलाओं, पुरुषों, गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिलाओं और परिवार के बिना जी रहे अभावग्रस्त बच्चों को भुखमरी से बचाने के लिए अनुदानों की कमी का सामना करना पड़ रहा है। भुखमरी की स्थिति में भी भोजन की कमी हो सकती है, लेकिन यहां ऐसी स्थिति है कि पर्याप्त मात्र में खाद्य सामग्री उपलब्ध होने के बावजूद जरूरतमंद लोगों तक भोजन नहीं पहुंच पा रहा है।”

इसीलिए, भारत में सर्वाधिक महत्वपूर्ण लक्ष्य को प्राप्त करने में बरती जा रही कोताही को सामने लाने के लिए आयुक्तों ने उन व्यक्तियों के विषय में एक रिपोर्ट तैयार करने का निर्णय किया, जो अभाव में जीने के लिए बाध्य हैं। हमने उच्च न्यायालय को सौंपी गई आठवीं रिपोर्ट का शीर्षक ‘ए स्पेशल रिपोर्ट ऑन मोस्ट वलनरेबल सोशल ग्रुप एंड एक्सेस टू फूड’ रखा है। इसमें, विकलांग व्यक्ति, एकल महिलाएं और उन पर आश्रित परिवार, वे वृद्ध व्यक्ति जिन्हें उनके घर से बेघर कर दिया गया है या उनका परिवार किसी अन्य स्थान पर चला गया है और उनकी देखभाल के लिए उनके पास कोई नहीं रह गया है, ऐसे व्यक्ति जो टीबी, एचआईवी, एड्स और कोढ़ से ग्रस्त हैं व समाज में उन्हें घृणा की दृष्टि से देखा जाता है, ऐसे बच्चे जो शिक्षा से वंचित हैं और बाल मजदूरी कर रहे हैं, शामिल हैं। इसके अलावा, विभिन्न संस्कृतियों और सामाजिक आर्थिक संदर्भों के आधार पर कुछ अन्य वर्गों को भी इसी श्रेणी में शामिल किया जा सकता है—जैसे वंचित दलित समूह और वंचित अल्पसंख्यक समूह और सभी नामित ‘आदिम आदिवासी समूह’ पर ध्यान केंद्रित किया गया है। इस रिपोर्ट के अध्याय में इनके सामाजिक-आर्थिक पिछड़े होने, इनकी जनसंख्या और क्षेत्रों, पूरक पोषण न मिल पाने, भोजन तक न पहुंच पाने के कारण सरकार द्वारा चलाई जा रही सामाजिक सुरक्षा योजनाओं का खुलासा किया गया है।

प्रत्येक अध्याय सार्वजनिक नीतियों के लिए विस्तृत सिफारिशों और भारत के सर्वोच्च न्यायालय के लिए विवेचन के साथ संपन्न होता है, जिससे समाज में फैली इन कुरीतियों को हटाया जा सके और असहाय और वंचित लोगों को भुखमरी और कुपोषण—जैसी समस्या से बचाया जा सके। इन समूहों के बीच काफी असमानताएं हैं। इसलिए इनकी स्थिति में सुधार के लिए सुझाव भी भिन्न-भिन्न दिए गए हैं। सरलता से समझने के लिए दिए गए सुझावों में से कुछ महत्वपूर्ण सुझाव नीचे दिए गए हैं :

## पहचान

1. एक ऐसा लक्षण है जो लगभग सभी समूहों में एक-जैसा है और वह है कि सभी समूहों के अंतर्गत आने वाले लोगों की संख्या और स्थान की पहचान नहीं हो पाई है। यह कोई अकस्मात की गई भूल या चूक नहीं है। इसे राज्य द्वारा इन लोगों को नजरअंदाज करना कहा जाएगा।

इसलिए हमारी सिफारिश है कि कम से कम प्रति दो साल में ऐसे समूहों के अंतर्गत आने वाले लोगों का मात्र अंदाजा नहीं लगाया जाए, बल्कि इनकी बाकायदा सूची बनाई जाए। यह कार्य राज्य सरकारों और जिलाधीशों द्वारा देश के प्रत्येक जिले में किया जाना चाहिए। साथ ही इस कार्य में ग्राम सभाओं, नगरपालिकाओं, विशेषज्ञों, व्यवसायी व्यक्तियों, नागरिक समाज समूह और प्रतिनिधियों की भी सहायता ली जानी चाहिए। इन सूचियों का प्रति दो वर्षों में नवीकरण किया जाना चाहिए और उसी के आधार पर लोगों की पहचान कर उन्हें सुविधाएं पहुंचाई जानी चाहिए।

2. यह बात ध्यान देने योग्य है कि ग्रामीण क्षेत्रों में सरकार द्वारा जिन लोगों को 'गरीबी रेखा से नीचे' समझा गया, सर्वेक्षण के बाद उनको तो सूचीबद्ध किया गया, लेकिन आजादी के बाद अभी तक शहरों में ऐसा कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया, जबकि देश की निर्धन जनता का एक तिहाई भाग शहरों में रहता है। टीपीडीएस जैसी योजनाओं में इन लोगों को तभी सुविधाएं मिल पाती हैं, जब वे संबंधित अधिकारियों के पास जाकर प्रार्थना करते हैं। ये भी अधिकारी ही तय करते हैं कि आवेदक निर्धन या योजना के अंतर्गत आने का पात्र है या नहीं। लेकिन प्रत्यक्ष रूप से लोगों की आय के आधार पर उनकी श्रेणी तय करने का उचित व भरोसा किए जाने वाला कोई उपाय नहीं है। इस प्रकार सुविधाओं का गलत प्रयोग किया जा रहा है और यही भ्रष्टाचार को बढ़ावा दे रहा है। प्रशासन की कमी से जरूरतमंद लोगों की समस्याओं का समाधान नहीं हो पा रहा।

परिस्थिति को देखते हुए यह प्रस्ताव दिया गया कि उचित कदम उठा कर जल्द से जल्द ऐसे लोगों की पहचान की जाए और उन्हें सूचीबद्ध किया जाए, जिन्हें उनके अधिकारों से वंचित किया जा रहा है। ऐसे अधिकार हैं- (क) रहने का स्थान और सामाजिक सुविधाओं तक पहुंच : (आवासहीन, अनधिकृत झुग्गियों और कॉलोनियों में रहने वाले व्यक्ति)। (ख) सामाजिक अभाव वाले व्यक्तियों का वर्ग : अनाथ बच्चे और उन पर परिवार की जिम्मेदारी, एकल महिलाएं और उन पर आश्रित परिवार, विकलांग व्यक्ति और उनका परिवार, असहाय वृद्ध, प्रवासी व्यक्ति। (ग) अभावपूर्ण कार्यक्षेत्र वाले लोगों का वर्ग : (रिक्शा चलाने वाले, दिहाड़ी मजदूर, सामान ढोने वाले, निर्माण कार्य करने वाले, घरेलू कार्य करने वाले आदि)। (घ) समाज में स्वीकारोक्ति के अधिकारी वर्ग : (अनुसूचित जाति और जनजाति, मुस्लिम आदि)।

इन समूहों की पहचान करने के लिए प्रस्तावित प्रक्रिया (जिसे हाल ही में आयुक्तों की सिफारिशों और योजना आयोग के अनुमोदन के कारण दिल्ली सरकार से स्वीकृति मिली है) को भी इस रिपोर्ट में दिया गया है; लेकिन सभी राज्य सरकारों को निर्देश दिए जाने चाहिए कि वे इन आधारों पर ही शहरी इलाकों में निर्धन व्यक्तियों की पहचान करें और एक व्यवस्थित सूची बनाएं।

3. एकल युवतियां जो बिना आश्रितों के या परिवार के साथ ही रह रही हों और वृद्ध व्यक्ति जो अपने रिश्तेदार के साथ जीवन व्यतीत कर रहे हों को भी खाद्य योजनाओं के तहत, उसी तरह सुविधाएं दी जानी चाहिए जिस प्रकार एक परिवार से अलग रह रहे लोगों को दी जाती है। इसका यह अर्थ है कि परिवार के साथ एक छत के नीचे रह रहे वृद्ध या एकल युवतियों को अलग राशन कार्ड दिया जाना चाहिए, बेशक वे अपने परिवार के साथ ही क्यों न हों। इस प्रकार यह सुविधा पाने से उन्हें सम्मान से अपना जीवन यापन करने की स्वतंत्रता प्राप्त होगी। अपने भोजन की आवश्यकताओं के लिए उन्हें अपने परिवार पर आश्रित नहीं रहना पड़ेगा। ऐसी ही सुविधा उन बंधुआ मजदूरों को दी जाए जो अपने मालिकों के साथ रहते हैं।

### **अन्नपूर्णा अंत्योदय योजना ( एएवाई ) के अंतर्गत कम दाम पर अनाज**

1. यह प्रस्ताव किया गया है कि इस रिपोर्ट में जिन वर्गों को सबसे अधिक अभावग्रस्त वर्गों की श्रेणी में रखा गया है, उन्हें एएवाई के अंतर्गत सबसे कम दामों में अनाज (दो रुपए प्रति किलो की दर से गेहूँ और 3 रुपए प्रति किलो की दर से चावल कुल 35 किलो प्रतिमाह) उपलब्ध करवाया जाना चाहिए। बीपीएल के लिए एएवाई के अतिरिक्त वे ही लोग चुने जाएंगे जो शहरी झुग्गी बस्ती में रहते हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने दिनांक 2 मई 2003 को जारी अपने अंतरिम आदेश में पहले ही एएवाई पर विचार करके भारत सरकार को निर्देश दिए कि एएवाई के अंतर्गत निम्न वर्गों को सूचीबद्ध किया जाए :

i) वृद्ध, दुर्बल, असहाय, अभावग्रस्त पुरुष और महिलाएं, गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिलाएं।

- ii) विधवाएं और बेसहारा एकल महिलाएं।
- iii) 60 से ऊपर के वृद्ध जिनके पास कोई सहारा और देखभाल के लिए कोई रिश्तेदार नहीं है।
- iv) विकलांग मुखिया वाले परिवार जिनके पास आजीविका का कोई जरिया नहीं है।
- v) ऐसे परिवार जहां ऐसे लोग हैं जो वृद्ध हैं, जिन्हें शारीरिक या मानसिक परेशानी है, सामाजिक कुरीतियों के शिकार हैं, किसी विकलांग की देखभाल करनी होती है, जहां कोई भी बड़ा सदस्य नहीं है जो बाहर जा कर कुछ काम कर सके और जीवन यापन कर सके।
- vi) परंपरागत ढंग से रहते चले आ रहे आदिवासी।

जिन समूहों को समान रूप से आयुक्तों ने एएवाई के अंतर्गत लाने की सिफारिश की है वे हैं -

ए) शहरी आवासहीन व्यक्ति;

बी) टीबी, एचआईवी और एड्स जैसे असाध्य रोगों से पीड़ित व्यक्ति;

सी) समाज से निष्कासित किए गए दलित समूह (इस रिपोर्ट में सूचीबद्ध किये गये) और

डी) छोड़ दिए गए बंधुआ मजदूर।

हालांकि, हमने पाया है कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जारी दिनांक 2 जून 2003 के अंतरिम आदेश का पालन राज्य सरकारों द्वारा सबसे कम किया गया है। हमारा विश्वास है कि इस असफलता के तीन बड़े कारण रहे हैं :

ए) ये समूह राजनीतिक रूप से काफी कमजोर हैं और इनके बारे में कोई भी ठोस आंकड़े मौजूद नहीं हैं।

बी) राज्य सरकारों ने सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों व निर्देशों का पालन व्यवस्थित तरीके से नहीं किया और एएवाई के अंतर्गत समान रूप से जरूरतमंद लोगों को शामिल नहीं किया गया, इस कारण कुछ महत्वपूर्ण वर्ग पहचाने नहीं जा सके।

सी) अधिकतर राज्यों में एएवाई के अंतर्गत आने वाला कोटा अध्यादेश 2003 के आने तक समाप्त हो चुका था।

इन समस्याओं का निवारण करने के लिए यह दोहराने की आवश्यकता है कि न्यायालय के आदेशों का पालन करते हुए निम्न वर्गों के परिवारों और व्यक्तियों को दो वर्ष के अंदर एएवाई के अंतर्गत शामिल कर लेना चाहिए और इसमें यह शर्त होने की आवश्यकता नहीं है कि उन लोगों को बीपीएल या राज्य बीपीएल कोटा के अंतर्गत शामिल किया गया है या नहीं।

ए) प्राचीन आदिवासी समूह

बी) वंचित दलित समूह - मुसहर या माडिगा, बुनकर, दस्तकार या गंदगी से संबंधित कार्य करने वाले व्यक्ति-जैसे सीवर में काम करने वाले या शव संबंधी कार्य करने वाले व्यक्ति।

सी) एकल महिलाएं और उन पर आश्रित परिवार (वे जो आयकर भरने में सक्षम नहीं हैं)।

डी) ऐसे परिवार जिनका मुखिया या उसे चलाने वाला व्यक्ति विकलांग है (वे जो आयकर भरने में सक्षम नहीं हैं)।

ई) स्वतंत्र हो चुके बंधुआ मजदूर।

एफ) शहरी आवासहीन व्यक्ति या परिवार।

जी) वृद्ध व्यक्ति (वे जो आयकर भरने में सक्षम नहीं हैं)।

एच) टीबी, एचआईवी और एड्स जैसे असाध्य रोगों से पीड़ित व्यक्ति या ऐसे व्यक्ति जिनका उनके घर पर या किसी सरकारी अस्पताल में इलाज चल रहा है।

जैसा कि पहले भी कहा गया है कि सभी जिलाधीशों को नगर समाज समूहों और स्थानीय संस्थाओं के साथ मिल कर प्रति दो वर्षों में इन वर्गों को सूचीबद्ध किया जाना चाहिए और इसी अंतराल में सूची का नवीकरण भी होना चाहिए।

केन्द्र सरकार द्वारा प्रत्येक राज्य सरकार को एक अतिरिक्त एएवाई कोटा दिया जाना चाहिए जो कि वर्तमान एएवाई कोटा का 50 प्रतिशत से कम नहीं हो। इस कोटे को खासतौर पर इन विशेष वर्गों के लिए प्रयोग में लाया जाना चाहिए। यदि सर्वेक्षणों द्वारा यह सामने आता है कि इस कोटे के प्रावधान के बाद भी पात्र व्यक्तियों को भी योजना के लाभ नहीं मिल पा रहे हैं तो उन लोगों को पहचान कर के निकालना होगा जो एएवाई के अंतर्गत नहीं आते और निजी फायदे के लिए योजना का हिस्सा बने हुए हैं। इस प्रक्रिया के लिए विशेष प्रबंध किए जाएं और इन वर्गों को समान रूप से एएवाई के अंतर्गत आने वाली सुविधाओं का लाभ दिया जाए।

2. प्रवासी कर्मचारी जो अपने परिवारों के साथ एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाते हैं, को भी देश में कहीं से भी अनाज लेने के लिए सुविधा प्रदान करने वाला राशन कार्ड उपलब्ध करवाना चाहिए; और देश में कहीं से भी राशन लेने के लिए उन्हें कोई भी अतिरिक्त प्रयास करने के लिए बाधित नहीं किया जाना चाहिए, क्योंकि यदि इस प्रक्रिया में अधिकारियों से अनुमति लेने की प्रक्रिया तय की जाएगी तो यह भी भ्रष्टाचार को बढ़ावा देगा। यह एक आसान प्रक्रिया होनी चाहिए।
3. राज्य सरकारों को चाहिए कि वह प्राचीन आदिवासी पंचायतों और दलित स्वयं सहायता समूहों को उनकी खुद की राशन की दुकान चलाने के लिए प्रोत्साहित करे और उचित अनुदान प्रदान करे।

## सामाजिक सुरक्षा पेंशन और वेतन

1. प्रत्येक वृद्ध व्यक्ति को स्वस्थ और सम्मान के साथ जीवन जीने के लिए कानूनी हक के तौर पर पेंशन दी जानी चाहिए। बीपीएल के अंतर्गत आने वाले 65 वर्ष से अधिक की आयु वाले वृद्ध व्यक्तियों को हाल ही में केन्द्र सरकार द्वारा प्रतिमाह 200 रुपए की पेंशन दिए जाने का प्रावधान किया है। इसका स्वागत किया जाता है। लेकिन इस बात का खयाल रखा जाना चाहिए कि ऐसे कर्मचारी को भी यह पेंशन मिले जो अर्थव्यवस्था के संगठित क्षेत्र से जुड़े हुए नहीं हैं। सरकार को एक वर्ष के भीतर ही सुनिश्चित कर लेना चाहिए कि 65 वर्ष से अधिक की आयु वाले वृद्ध व्यक्तियों, जो कि ग्रामीण इलाके में हैं और भूमिहीन हैं; जो दस्तकार हैं; वे व्यक्ति जो छोटे किसान हैं; सभी अनुसूचित जाति और जनजाति के वृद्ध व्यक्तियों; शहरों की झुग्गी बस्तियों में रह रहे या आवासहीन वृद्ध व्यक्तियों; और सभी अव्यवस्थित मजदूरों को पेंशन दी जा रही है कि नहीं।
2. कई राज्यों ने पेंशन की राशि को बढ़ाकर 400 रुपए तक कर दिया है जो कि प्रशंसनीय है; और राज्य सरकारों से भी यही आशा की जाती है कि उपरोक्त परिच्छेद में दिए गए वर्ग के वृद्धों को पेंशन देने का कार्य व्यवस्थित तरीके से किया जाए।
3. यह पेंशन सभी महिलाओं और पुरुषों के लिए समान रूप से आवश्यक कर दी जानी चाहिए, जिस प्रकार सरकार द्वारा सरकारी विद्यालयों में सभी छात्र-छात्राओं के लिए मिड-डे मील की व्यवस्था की गई है। इससे यह होगा कि केंद्र या राज्य सरकार पेंशन के विषय में वित्तीय भार या किसी तय राशि का जिक्र नहीं कर सकेगी।

4. इतनी ही राशि की पेंशन का प्रावधान बीपीएल के अंतर्गत आने वाली एकल महिलाओं और विकलांग युवक युवतियों के लिए किया जाना चाहिए। इसे केन्द्र सरकार की एक प्रायोजित योजना के तहत किया जाना चाहिए।
5. केन्द्र सरकार के कर्मचारी के वेतन और पेंशन पाने वालों की राशि में वर्ष में दो बार वृद्धि की जानी चाहिए जो कंज्यूमर प्राइज इंडेक्स (सीपीआई) के अनुसार हो। इसी प्रकार, पेंशन को भी अर्थव्यवस्था में मुद्रास्फीति के अनुसार प्रत्येक छह माह में बढ़ाना चाहिए। इसके लिए वर्ष 2007 में पेंशन को 400 रुपए मान लिया जाना चाहिए।
6. पेंशन प्रतिमाह 7 तारीख को दे दी जाए।
7. एक वर्ष के भीतर इस बात का निर्धारण कर लेना चाहिए कि पेंशन को देने का क्या जरिया रहेगा; या तो पेंशन को बैंकों द्वारा लोगों तक पहुंचाया जाए या उनके घर पर पहुंचाया जाए। बैंकों या डाक विभाग को पेंशन पहुंचाने के लिए दी जाने वाली राशि का वहन संबंधित मंत्रालय करेगा।

### नरेगा के अंतर्गत विशेष खाद्य ऋण

कई परिवारों के पास एएवाई के अंतर्गत कम दरों में महीने का राशन लेने के लिए पर्याप्त धन होता है लेकिन जिनके पास पर्याप्त धन नहीं होता, उन्हें इस आधार पर उधार राशन दे दिया जाना चाहिए कि नरेगा के अंतर्गत काम मिलने पर वे राशन का बकाया धन चुका देंगे। नरेगा एक ऐसी कानूरी व्यवस्था है जिसके अंतर्गत काम मिलने की संभावना बहुत अधिक है, इसलिए बकाया धन न चुकाने का डर नहीं रहता। यही प्रावधान छूट चुके बंधुआ मजदूरों, एकल महिलाओं, वृद्ध और विकलांग व्यक्तियों के लिए भी होना चाहिए।

### विशेष खाद्यान्न व्यवस्थाएं

1. स्कूलों के पास रहने वाले सभी वृद्धों को स्कूलों या आईसीडीएस में दिया जाने वाला गर्म पका हुआ भोजन बिना किसी शर्त के दिया जाना चाहिए। ऐसी व्यवस्था तमिलनाडु में है। इस प्रकार वृद्ध अभावग्रस्त लोगों को भुखमरी से बचाया जा सकता है और ऐसा करने में कोई अतिरिक्त प्रशासनिक लागत की भी आवश्यकता नहीं है। एएवाई (जिसके अंतर्गत उनको 10 किलोग्राम अनाज देने का प्रावधान था जिनको पेंशन नहीं दी जाती लेकिन योजना का समानीकरण नहीं किए जाने से यह संभव नहीं हो पाया) के अंतर्गत ही वर्तमान आवंटन को मिला कर खाद्य आवंटन और मिड-डे मील द्वारा वृद्ध व्यक्तियों की सहायता की जा सकती है।
2. शहर में सामुदायिक रसोइयों की स्थापना की जानी चाहिए और इनके द्वारा शहरी आवासहीनों और प्रवासी मजदूरों को कम दरों पर पका हुआ भोजन उपलब्ध करवाया जाना चाहिए। इसके लिए अनुदान केन्द्र सरकार या नगर समाज : दोनों नगर और निजी क्षेत्र की सहभागिता से उपलब्ध करवाया जाए। इसका प्रबंधन आवासहीन व्यक्तियों मुख्य तौर पर महिला समूहों को सौंपा जाए। खाना पकाने का कार्य रोजगार के तौर पर महिलाओं या आवासहीन व्यक्तियों को दिया जाना चाहिए (दस लाख लोगों की आबादी वाले शहरों में ऐसी कम से कम 50 रसोई, 10 लाख से ज्यादा आबादी वाले शहर में 100 और एक करोड़ से अधिक आबादी वाले शहर में 500 सामुदायिक रसोइया होनी चाहिए)।
3. स्कूल जाने वाले सभी बच्चों को दोपहर का भोजन उपलब्ध करवाया जाना चाहिए।

## एकीकृत बाल विकास योजना ( आईसीडीएस )

1. प्रवासी मजदूरों के बच्चों को आईसीडीएस के अंतर्गत मिलने वाली सभी सुविधाएं प्रदान की जानी चाहिए। इन सुविधाओं को प्रदान करने में कोई भी अतिरिक्त कागजी कार्रवाई नहीं की जानी चाहिए। इस बात पर ध्यान नहीं दिया जाना चाहिए कि उनका जन्मस्थान कहाँ है।
2. राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करने का निर्देश किया जाता है कि वे शहरी झुग्गी में रह रहे लोगों को दो वर्षों के भीतर सूचीबद्ध करें।
3. शहरी क्षेत्रों में अनधिकृत बस्तियों में आईसीडीएस के संचालन के लिए अस्थाई निर्माण किया जाए।
4. ग्रामीण क्षेत्रों में यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि आईसीडीएस केंद्रों को एक साल के भीतर प्राथमिकता के आधार पर पीटीजी और सबसे ज्यादा भेदभाव के शिकार दलितों की बस्तियों में स्थापित किया जाना होगा, जिसमें बच्चों की न्यूनतम संख्या को ले कर कोई सीमा न हो। इसके अलावा अन्य सभी बस्तियों में जहां आधे से ज्यादा आबादी एससी/एसटी/अल्पसंख्यकों की हो, वहां अधिकतम 2 वर्ष के भीतर आईसीडीएस केंद्र खोले जाने चाहिए। इन सभी केंद्रों में आईसीडीएस कर्मचारी स्थानीय तथा इन्हीं समुदायों से लिए जाएं, तीन से छह साल के बच्चों को एक बार की जगह दो बार गर्म खाना दिया जाए तथा तीन साल से नीचे के बच्चों को पतला खाना दिया जाए।
5. एससी/एसटी अल्पसंख्यक समुदायों के विकलांग बच्चों और अभावग्रस्त बच्चों को आईसीडीएस के अंतर्गत सूचीबद्ध करने के लिए उचित कदम उठाए जाने चाहिए।
6. आईसीडीएस केंद्रों द्वारा गर्भवती महिलाओं के अलावा एकल महिलाओं को भी पौष्टिक भोजन उपलब्ध करवाया जाना चाहिए।

## नरेगा

1. यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि नरेगा के तहत एकल महिला, वृद्ध और विकलांगों को कानूनी रूप से रोजगार उपलब्ध हो और काम करने में सक्षम लोगों की रोजगार की अवधि 100 दिन से बढ़कर 150 दिन हो।
2. नरेगा के अंतर्गत वृद्धों और विकलांगों के लिए विशेष कार्य परियोजनाओं को शुरू करना चाहिए और उन्हें ऐसे कार्य करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।
3. नरेगा के अंतर्गत रोजगार देने की प्रणाली को बदल कर और बेहतर बनाने के लिए इसके अंतर्गत कुछ अन्य प्रकार के रोजगारों को भी शामिल किया जाना चाहिए। सरकार के समाज कल्याण कार्यक्रमों के अंतर्गत समयावधि आधारित रोजगार भी उपलब्ध करवाए जाने चाहिए; जैसे कि विद्यालयों में खाना पकाने वाले, सहायक अतिरिक्त अध्यापक, आंगनबाड़ी सहायक के तौर पर, आईसीडीएस केंद्रों में अतिरिक्त सहायक, विकलांग बच्चों की देखभाल करने वाले सहायक। इसी प्रकार नरेगा के अंतर्गत ऐसे कार्यों को भी शामिल किया जाना चाहिए जिनमें शारीरिक श्रम की आवश्यकता कम होती हो; जैसे साइट्स पर गार्ड जो काम करने वालों की निगरानी करे, बच्चों की देखभाल करने का कार्य और बागबानी संबंधी कार्य।
4. नगर समाज समूहों के सहयोग के साथ पंचायतों और जिला समितियों द्वारा विशेष अग्रसक्रिय कार्यक्रम चलाए जाने चाहिए। इन कार्यक्रमों द्वारा प्रत्येक ग्रामीण वंचित समूहों से लोगों को रोजगार देने के लिए जागरूकता



फैलाने के अलावा इन समूहों के लोगों को अपना जॉब कार्ड और नरेगा के तहत रोजगार पाने के अपने कानूनी हक को प्राप्त करने के प्रयास करने के प्रति सजग किया जाना चाहिए।

5. सभी एकल महिलाओं को अलग जॉब कार्ड उपलब्ध करवाया जाना चाहिए। इस बात की जांच-पड़ताल की आवश्यकता नहीं है कि वे अकेली रहती हैं, परिवार के साथ रहती हैं या अपने पति के साथ रहती हैं।

### सर्वाधिक वंचित बच्चों के लिए खाद्य सुरक्षा और देखभाल

1. प्रवासी मजदूरों के बच्चों को शिक्षा उपलब्ध करवाने के लिए गांव के स्कूलों को समुदाय आधारित अस्थायी निवास स्कूल में बदल दिया जाना चाहिए। ऐसा करने से बच्चों को भोजन और शिक्षा दोनों प्राप्ता हो सकेगा। इससे उन्हें अपने अभिभावकों के साथ प्रत्येक वर्ष एक स्थान से दूसरे स्थान पर नहीं जाना पड़ेगा। अपने परिवार द्वारा असहाय छोड़ दिए गए वृद्धों को इन बच्चों की देखभाल का कार्य सौंपा जाना चाहिए और बच्चों और वृद्धों के भोजन की आपूर्ति भी इन्हीं केंद्रों द्वारा की जानी चाहिए। ऐसी व्यवस्था उड़ीसा सरकार ने बोलनगीर जिले में की हुई है और इसकी प्रशंसा विश्व स्तर पर की जा रही है।
2. जो बच्चे अपने माता-पिता के साथ ही एक स्थान से दूसरे स्थान पर काम के लिए जाते हैं, वहां की राज्य सरकार द्वारा कार्य स्थल पर ही बच्चों के लिए स्थानीय भाषा में शिक्षा का प्रबंध किया जाना चाहिए। इसी के साथ पास के स्कूल के माध्यम से उन बच्चों को मिड-डे मील भी दिया जाना चाहिए। ऐसी व्यवस्था आंध्र प्रदेश सरकार द्वारा उड़ीसा से आए मजदूरों के बच्चों के लिए अपनाई जा रही है।
3. जो बच्चे सड़कों पर काम करते हैं और वहीं रहते भी हैं, उनके भोजन के अधिकार को बचाने के लिए (साथ ही शिक्षा, स्वास्थ्य और सुरक्षा के अधिकार भी) उन्हें रहने के लिए एक विकल्प उपलब्ध करवाया जाना चाहिए। ऐसा सिर्फ तभी हो सकता है, जब सरकार इन बच्चों को ध्यान में रखते हुए उनकी सुविधानुसार ऐसे विद्यालय बनाए, जिसमें पढ़ने के साथ रह भी सकें। प्रत्येक शहर में ऐसे विद्यालयों के लिए व्यवस्था बनाई जाने की आवश्यकता है। इसे सर्व शिक्षा अभियान (प्रत्येक बच्चे को विद्यालय लाने के लिए बनाई गई योजना), महिला व बाल विभाग की रात्रि आवास योजना और बाल मजदूरी कर रहे बच्चों के लिए बनाई गई योजनाओं द्वारा पूरा किया जा सकता है। इनके सहयोग से शहरों में रह रहे बच्चों के लिए होस्टल बनाए जा सकते हैं। इस कार्य को प्रभावी ढंग से करने के लिए इन संस्थाओं को अतिरिक्त अनुदान भी उपलब्ध करवाए जाने चाहिए। यह कार्य पद्धति आंध्र प्रदेश और दिल्ली सरकारों द्वारा अपनाई जा रही है। सभी महानगरों में कम से कम ऐसे 100 केन्द्र बनाए जाने चाहिए और 50 उन शहरी इलाकों में जहां पांच लाख से अधिक आबादी है। यह लक्ष्य तीन वर्षों के प्रथम चरण में प्राप्त कर लिया जाना चाहिए।

एक साल से अधिक समय से सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों के कार्यालय में नियुक्त युवा कर्मचारियों के अथक प्रयासों के बिना यह रिपोर्ट बनाना संभव नहीं था। उनका प्रतिनिधित्व हमारे सबसे काबिल प्रमुख सलाहकार बिरज पटनायक ने किया और उनके साथ दीपा सिन्हा, तनवीर अहमद दार, ओमान सी कुरैन ने भी एक दल के रूप में काम किया। इन्होंने आयुक्तों के कार्य में सराहनीय सहयोग किया।

हम अपने अनुसंधान विभाग के कर्मचारियों स्वाति नारायण, वी मणिकंदन और अर्पण तुल्सायन की भी सराहना करना चाहेंगे। हमारे भोजन का अधिकार अभियान में कविता श्रीवास्तव, जीन ड्रेज, कोलिन गोन्सालविस, अरूणा रॉय और निखिल डे ने भी हमारा सहयोग किया। प्रतिबद्ध कर्मचारी सहयोगी जैसे राकेश मेहता, के राजू, आलोक शुक्ला, विजय डे, देवाश्री मुखर्जी, रश्मि सिंह व राजीव जायसवाल; और सलाहकारों-जैसे वीणा शत्रुघ्न, कोदांदरम, अरुंधति धुरु, रामा मेलकोटे, अनुराधा तलवार, वंदना प्रसाद, गिन्नी श्रीवास्तव, जौसनथोनी जोस, सुनील कौल,



समीर गर्ग, प्रदीप भागवत, राजकिशोर मिश्रा, तरुण भारतीय, मिहिर शाह और चिंगमार्ग चांग ने भी इस अभियान में प्रशंसनीय सहयोग दिया। राज्यों में भोजन और रोजगार योजनाओं की जांच करने में सहयोग अन्य राज्य सलाहकारों ने भी काफी सहयोग किया, इसलिए हम उनके आभारी हैं।

यह रिपोर्ट सर्वाधिक वंचित, पिछड़े और अभावग्रस्त समूहों और ऐसे लोगों के बारे में है जो सरकारी योजनाओं से मिलने वाले लाभों से वंचित रह जाते हैं व परिणामस्वरूप भुखमरी और कुपोषण से प्रभावित होते हैं। इस रिपोर्ट द्वारा सभी लोगों के लिए भोजन और जीवन सुरक्षा के अधिकार को आवश्यक सिद्ध करने की कोशिश की गई है, फिर चाहे वह किसी भी जाति के हों, धर्म के हो या कहीं भी जन्मे हों और समाज में उनकी कैसी भी प्रतिष्ठा हो।

गांधी ने दुविधा और उलझन की स्थिति में प्रयोग करने के लिए एक मंत्र दिया था। उन्होंने ऐसी स्थिति में उस आदमी का चेहरा याद करने के लिए कहा था जो हमारी नजर में सबसे निर्धन, असहाय, असुरक्षित और शक्तिहीन हो (आज यदि वह होते तो शायद वे उस आदमी के स्थान पर महिला का चेहरा याद करने की सलाह देते)। हमें स्वयं से पूछना चाहिए कि हम जो कर रहे हैं, क्या उससे उस महिला को सम्मानजनक जीवन जीने का अधिकार मिलेगा? क्या उसे उसके अधिकार मिल सकेंगे? यदि हां, तो हमें अपने अपने कार्य को और प्रभावी बनाना होगा और उचित कार्य करने होंगे। यही इस रिपोर्ट द्वारा दिया गया मंत्र है जिस पर हमें और अन्य सभी को अमल करना चाहिए।

आयुक्त एनसी सक्सेना  
विशेष आयुक्त हर्ष मंदर

## एकल महिला

### परिचय

अधिकतर विकासशील देशों में महिलाएं 60 से 80 प्रतिशत खाद्य पदार्थों का उत्पादन करती हैं और महिलाओं को ही अन्नपूर्णा का दर्जा दिया जाता है। भारतीय परिवारों में आमतौर पर महिलाएं खाना बनाती भी हैं और सबसे बाद में और सबसे कम भी खाती हैं। जहां भोजन की कमी होती है वहां महिलाएं परिवार को खिला कर स्वयं भूखे पेट रहती हैं। एकल महिलाएं समाज में भोजन और जीवन यापन संबंधी अतिरिक्त समस्याओं का सामना करती हैं। यदि वे अपने परिवार के साथ न रह कर अकेले रह रही हैं तो भी उन्हें समाज में सम्मान से जीने के लिए संसार से हर कदम पर जूझना पड़ता है।

एकल महिलाओं को कई वर्गों में बांटा जा सकता है लेकिन उनके साथ किया जाने वाला भेदभाव भी कई प्रकार का होता है। एकल महिलाओं में ऐसी महिलाएं हो सकती हैं जिन्होंने कभी विवाह नहीं किया; जिन्होंने अपना घर छोड़ दिया या उन्हें उनके घर परिवार से निकाल दिया गया; वे कम उम्र में या अधिक उम्र में विधवा हो गई हों; वे अपने पैदायशी परिवार के साथ रह रही हों या अपने पति के घर में या अपने बच्चों के साथ; अविवाहित साथी के साथ या अकेले रह रही हों; वे निर्धन हो सकती हैं या धनी; वे विभिन्न जातियों या धर्मों में जन्मी या विवाहित होती हैं। लेकिन जो बातें उन सबको एक वर्ग में लाकर खड़ा कर देती हैं वे हैं : पुरुष का 'संरक्षण' न होना, 'सुरक्षा' न होना और अंततः 'नियंत्रण' न होना। यही कमियां एकल महिलाओं के अधिकारों का हनन करती हैं और हमारे पुरुष प्रधान समाज में अभाव के साथ जीने को विवश करती हैं।

## सामाजिक बहिष्कार

चाहे महिला संपन्न परिवार की हो या किसी निर्धन परिवार से संबंध रखती हो, कई समुदायों में विधवा होने का कलंक उसे समाज में सम्मान से जीने नहीं देता। ऐसा अधिकतर उच्च वर्ग के हिंदुओं में देखा जाता है। ऐसा इसलिए कि महिलाओं पर परिवार के 'मान-सम्मान' को बचाए रखने का बोझ डाल दिया गया है। ऐसा माना जाता है कि यदि कोई महिला विधवा हो गई है (खासतौर पर कम उम्र में) तो उसकी इच्छाओं पर बंदिश लगाने के लिए उसे अकेलेपन की ओर ढकेल दिया जाना जरूरी है। दकियानूसी विचारधारा के चलते यह माना जाता है कि एक विधवा (बिना पुरुष साथी के रह रही अकेली महिला की ही भांति) को यौनकर्म के लिए सहज उपलब्ध माना जाता है। उड़ीसा चक्रवात में वर्ष 1999 और गुजरात भूकंप में विधवा हुई महिलाओं के साथ त्रासदी के कुछ ही दिनों के बाद ही करीबी रिश्तेदारों द्वारा ही दी गई यौन प्रताड़ना के दिल दहला देने वाली घटनाएं सामने आईं। इसी प्रकार, गुजरात में वर्ष 2002 में हुए सांप्रदायिक दंगों में हुई विधवा महिलाओं के साथ भी, उन्हीं के परिवार और समुदाय के लोगों ने अमानवीय और शर्मनाक व्यवहार किया।<sup>1</sup>

उनकी उम्र चाहे जो भी हो विधवा होने के बाद हिंदु विधवाओं की दोबारा शादी के विषय में विचार भी नहीं किया जाता। जो महिला एक बार विधवा हो गई तो उसे जीवन भर घृणा की दृष्टि से देखा जाता है और उन्हें अपना जीवन कई सारे सामाजिक बंधनों और अभावों के साथ बिताना पड़ता है। आज भी कई स्थानों पर विधवा महिला को अपने बाल कटवाने पड़ते हैं, सादे सफेद कपड़े पहनने पड़ते हैं, साज-श्रंगार से परहेज करना पड़ता है, सबसे अलग रह कर बेहद सादा और बेस्वाद भोजन करना पड़ता है और उन्हें किसी भी हर्षोल्लास के पावन मौके पर शामिल होने की अनुमति नहीं होती। विधवा को समाज की मुख्य धारा से बिल्कुल अलग कर दिया जाता है।

पति की मृत्यु के बाद उसके ससुराल में विधवा महिला का कोई सम्मान नहीं रह जाता। उसे एक ऐसे बोझ की तरह समझा जाता है, जिसे संपत्ति में अधिकार देना पड़ेगा। परिवार में किसी पवित्र मौके या त्योहारों पर विधवा महिला की उपस्थिति को अशुभ माना जाता है। युवा विधवा महिला को तो उसके स्वयं के पति की मृत्यु का दोषी समझा जाता है। आज भी कई मामले विधवाओं के सती होने के सामने आये हैं। माना जाता है कि पति की मृत्यु के बाद उसकी पत्नी को भी जीने का कोई अधिकार नहीं है इसलिए उसे भी चिता के साथ जला देना चाहिए।

अधिक बहिष्कार उन महिलाओं का किया जाता है जो जीवनसाथी के जीवित होने के बावजूद अकेले रहती हैं। कई विवाहित महिलाएं गंभीर पारिवारिक समस्याओं से घिरी होती हैं। बड़ी संख्या में महिलाएं शारीरिक और मानसिक प्रताड़ना को चुपचाप सह रही हैं। ऐसी सामाजिक धारण बन चुकी है कि चाहे पति कैसा भी हो, मारे-पीटे या अभद्र व्यवहार करे, विवाहित महिला को हर हाल में उसी के साथ चुपचाप रहना चाहिए। यदि महिला इस अत्याचार का प्रतिकार करना चाहती है तो भी उसके माता-पिता अपनी विवाहित पुत्री का साथ नहीं देते। ऐसे में उस महिला के पास रहने व आसरा पाने के लिए कोई स्थान नहीं होता और वह इसी तरह चुपचाप अपने पति के अत्याचारों को सहती रहती है। यदि वह महिला पढ़ी-लिखी नहीं है और उसके पास कोई भी व्यवसायिक ज्ञान नहीं है तो उसके पास अकेले रह कर अपने दम पर जीवनयापन करने का आत्मविश्वास नहीं होता। इन सब के अलावा वह अपने बच्चों की खातिर भी सारी समस्याओं को सहने के लिए तैयार हो जाती है।

खासतौर से हिंदु समाज में विधवा महिलाओं को मात्र नीरस जीवन जीने या अभावग्रस्त जीवन जीने के लिए ही लाचार नहीं किया जाता, बल्कि चाहे वह अपने पति के घर में रह रही हों या अपने माता-पिता के घर में, यौन प्रताड़ना का उन्हें सबसे आसान शिकार समझा जाता है। विधवा महिलाओं को न तो उनके पति के घर में और न ही अपने माता-पिता के घर में पसंद किया जाता है। इसी कारण उन्हें वृंदावन व वाराणसी जैसे धार्मिक स्थलों पर

1 हर्ष मंदर के साथ बातचीत, तीन आपदाओं के पीड़ितों के साथ किए काम के अनुभव पर आधारित।

या सड़कों पर ही एकाकी जीवन जीने के लिए छोड़ दिया जाता है। उत्तर भारत के धार्मिक शहर वाराणसी और वृंदावन में विधवाओं के लिए केंद्र बनाए गए हैं। 19वें दशक की शुरुआत से ही विभिन्न स्थानों विशेषकर बंगाल से इन स्थानों पर विधवाओं को भेजा जाता है। देश के विभिन्न क्षेत्रों से यहां पर विधवाओं को उनके परिवार वाले छोड़ जाते हैं और ये महिलाएं यहां जीवन-सुरक्षा और मानसिक शांति के लिए रहने लगती हैं।<sup>2</sup>

लेकिन इन शहरों में विधवा महिलाएं बड़ी संख्या में दुखदायी और मुश्किल जीवन जी रही हैं। वृंदावन में रह रही विधवा महिलाओं की संख्या में साल दर साल इजाफा हो रहा है। इनमें विशेष तौर पर पश्चिम बंगाल की विधवा महिलाएं अधिक हैं। वृंदावन नगरपालिका द्वारा वर्ष 2004 में किए गए सर्वेक्षण में मात्र 3,105 विधवा महिलाओं की गिनती की गई, जबकि वहां लगभग 5,000 से 6,000 विधवा महिलाओं के होने का अनुमान है।<sup>3</sup>

## आबादी में हिस्सा

भारत में 6.9 प्रतिशत महिलाएं विधवा हैं और 0.5 प्रतिशत या तो तलाकशुदा हैं या परिवार से अलग रह रही हैं।<sup>4</sup> अन्य 30 वर्ष से अधिक उम्र की महिलाओं में से 1.4 प्रतिशत अविवाहित हैं (सभी महिलाओं का 0.5 प्रतिशत) और इन्हें एकल महिला कहा जा सकता है।<sup>5</sup> कुल मिला कर 7.5 प्रतिशत यानि चार करोड़ भारतीय महिलाएं एकल हैं (कनाडा की कुल जनसंख्या से भी ज्यादा)।

भारत के पुरुष प्रधान समाज में 10.4 प्रतिशत परिवारों का भरण-पोषण महिलाओं द्वारा किया जा रहा है।<sup>6</sup> इसका एक तिहाई प्रतिशत विवाहित महिलाओं का है<sup>7</sup> या ऐसे परिवारों की स्त्रियों का जहां पुरुषों को पैसा कमाने के लिए दूसरे स्थान पर जाना पड़ता है। बाकी के दो तिहाई परिवार ऐसी एकल महिलाओं द्वारा चलाए जा रहे हैं जो या तो विधवा हैं या अपने पति का घर छोड़ चुकी हैं या अपनी मर्जी से अकेली रहती हैं। महिला प्रधान परिवारों की संख्या पूरे विश्व में तेजी से बढ़ रही है। ऐसा बढ़ती हिंसा, शराब की प्रवृत्ति, तलाक, विधवा हो जाना और पुरुष या स्त्री के प्रवासी होने के कारण हो रहा है।

अधिकतर 58 प्रतिशत (लगभग 2 करोड़) विधवाएं 60 वर्ष से अधिक की आयु की हैं। आयु के बढ़ने के साथ ही महिलाओं में विधवा होने के मामलों में बढ़ोतरी आती है। अन्य शब्दों में जो अधिकतर 70 वर्ष की उम्र पार कर चुकी दो तिहाई महिलाएं विधवा हैं। वहीं 60 वर्ष की लगभग 45 प्रतिशत महिलाएं विधवा हैं। उन पर तो उम्र और अकेलेपन का दोहरा बोझ हो जाता है। इन महिलाओं के लिए एकल महिला और वृद्धावस्था योजनाओं दोनों के अंतर्गत सूचीबद्ध किया जाना चाहिए।

## सहयोग की कमी

हालांकि कायदे से विधवा महिलाओं की देखभाल उनके पति के घर वालों द्वारा ही की जानी चाहिए लेकिन ऐसा बहुत ही कम होता है। विधवाओं को अपने घर में दबाव के साथ रहना पड़ता है। परिवार के सदस्य भी उन्हें पसंद नहीं करते, क्योंकि उन्हें विधवा महिला को संपत्ति में हिस्सा देना पड़ता है। ऐसे परिवारों में वे शारीरिक रूप से

- 2 वाराणसी और वृंदावन में विधवाओं की स्थिति के अन्य ब्यौरे के लिए देखें 'गिल्ड ऑफ सर्विस' द्वारा किए गए शोध। गिल्ड ऑफ सर्विस (2002) 'स्टेट्स ऑफ विडोज ऑफ वृंदावन एंड वाराणसी : ए कंफेरेटिव स्टडी', [http://griefandrenewal.com/widows\\_study.htm](http://griefandrenewal.com/widows_study.htm) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008) और गिल्ड ऑफ सर्विस (2007) 'स्प्रिचुएलिटि, पोवर्टी, चैरिटी ब्रिग विडोज टू वृंदावन'।
- 3 पोएस त्रिपाठी (2006), 'द लिविंग डेड' फ्रंटइल वॉल्युम 23 - इश्यु 16 :: अगस्त 12-25, 2006।
- 4 जनगणना 2001
- 5 2001 की जनगणना पर आधारित आंकड़ों के अनुसार भारत में 30 की उम्र तक लगभग 99 प्रतिशत महिलाएं विवाहित हैं इसीलिए एकल महिला की श्रेणी में आने वाली महिलाओं की कटऑफ उम्र के लिए 30 की आयु को यहां लिया गया है।
- 6 यह परिच्छेद जनगणना 2001 से लिया गया है। वितरण प्रतिशत एनएसएस 61वें राउंड के जैसा है।
- 7 मेघालय की खासी और घारो जनजातियां, केरल में नायर और मापिल्लिज समुदाय और लक्षद्वीप में मिनीकोय द्वीप के जनजातीय समूह।

भी असुरक्षित महसूस करती हैं। पति के घर में इस प्रकार की समस्याओं के कारण विधवा महिलाएं या तो अपने माता-पिता के घर पर चली जाती हैं (यदि उनके माता-पिता उन्हें ले जाना चाहते हैं) या अकेले ही कष्टकारी जीवन व्यतीत करती हैं। इस भाग में एकल महिलाओं की आर्थिक आवश्यकताओं और जीवन यापन में आ रही समस्याओं के बारे में विचार किया गया है। ये महिलाएं जीविका कमाने के लिए मजदूरी करती हैं; भीख मांगती हैं; अपने बच्चों को काम के लिए भेजती हैं और कुछ अच्छे नहीं समझे जाने वाले कार्य भी करने लगती हैं।

लगभग 80 प्रतिशत विधवा महिलाएं ऐसी हैं जो अपना खयाल स्वयं रखती हैं या अपने बेटे के साथ रहती हैं (यदि उनका बेटा है तो)।<sup>8</sup> जो अकेली रहती हैं उन्हें कभी-कभी दूसरे परिवारों से भोजन प्राप्त होता है। 'लिविंग विद हंगर' शोध में तीन राज्यों से संकेत मिलते हैं कि 47 प्रतिशत एकल महिलाएं स्वयं के भरण-पोषण के लिए कमाती हैं, 21 प्रतिशत सरकारी योजनाओं पर निर्भर हैं, 20 प्रतिशत महिलाओं को उनके परिवारों से सहयोग मिलता है, 3 प्रतिशत महिलाएं अपना सामान या जमीन बेच कर जीवन यापन करती हैं और अन्य 3 प्रतिशत भीख मांग कर या किसी की दया पर जीवन बिताती हैं। आधी से ज्यादा महिलाएं अपना ही नहीं, बल्कि अपने ऊपर आश्रितों की भी देखभाल कर रही हैं।<sup>9</sup>

कई उदाहरण तो ऐसे मिलते हैं, जहां पर विधवा महिलाओं को अपने बेटे के घर में आसरा तो मिल जाता है लेकिन घर के कामकाज-जैसे बच्चों की देखभाल, घर की साफ-सफाई के अलावा अपनी या अपने गुजर चुके पति की पेंशन और संपत्ति भी घर में देने के बावजूद उनको नजरअंदाज किया जाता है। कई विधवाओं को तो अपने पति के मरने से पहले लिया गया कर्ज (इलाज या क्रियाकर्म के लिए लिया गया उधार) भी खुद ही चुकाना पड़ता है।<sup>10</sup>

## संपत्ति के अधिकार

भारत में विधवाओं के पास कानूनी अधिकार है कि वे अपने मर चुके पति की संपत्ति में अपना हक प्राप्त कर सकें। ये अधिकार महिलाओं के संपत्ति के अधिकार के अंतर्गत आते हैं। लेकिन इसके बावजूद गांवों में उन्हें इस अधिकार का लाभ नहीं दिया जाता।

मात्र कानून बना देने से ही इसे वास्तविक रूप से लागू करना नहीं कहा जा सकता। ऐसी विधवा महिलाओं को जमीन में हक मिलने के बाद भी कई समस्याओं का सामना करना पड़ता है। जिनके बच्चे या परिवार में कोई नहीं होता, उन्हें जमीन तो दी जाती है, लेकिन उस पर उनका नियंत्रण नहीं होता।

## रोजगार और जीविका तक पहुंच

बेशक एकल महिलाओं को रोजगार की आवश्यकता बहुत होती है लेकिन ऐसा काम पाने के लिए उन्हें काफी समस्याओं से जूझना पड़ता है। काम खोजते समय उन्हें समाज में निर्धारित उन मानदंडों का सामना करना पड़ता है जिसके आधार पर यह तय किया जाता है कि महिलाएं कौन-सा काम कर सकती हैं और कौन-सा नहीं। इस प्रकार, उनके पास काम के विकल्प बहुत कम बचते हैं। परिणामतः वे काम से वंचित रह जाती हैं और घर से बाहर निकल कर काम नहीं कर पातीं।

विधवा होने के कारण उनसे कलंक तो जुड़ा ही होता है, महिला होने के कारण उन्हें कई काम करने में अक्षम भी समझा जाता है। इस प्रकार 'रोजगार बाजार' में उनके साथ असमान और अनुचित व्यवहार किया जाता

8 सीएचईएन. एम. ए. (1998), वही

9 मंदर और राई (डेट), वही

10 सीएचईएन. एम. ए. (1998), वही

है। एकल युवतियां जो अपना भरण पोषण स्वयं करती हैं, उन्हें भी घर के काम में उलझा कर बाहर काम करने से रोका जाता है। उन्हें दूर-दराज इलाकों से पानी लाने के लिए भेजा जाता है, खाना पकवाया जाता है और इन कामों में उन्हें परिवार के किसी व्यक्ति का सहयोग भी नहीं मिल पाता। कई मामलों में इन युवतियों के सास-ससुर भी इन्हें घर से बाहर जा कर काम करने की अनुमति नहीं देते, क्योंकि अगर वे घर से बाहर काम करने के लिए जाएंगी तो उन्हें वित्तीय स्वतंत्रता मिल जाएगी जो कि बरसों से चली आ रही परंपरा के खिलाफ है।

लेकिन एकल महिलाओं को जब स्वयं और स्वयं पर आश्रित लोगों की देखभाल और भरण-पोषण की जिम्मेदारी आती है तो उन्हें घर से बाहर निकल कर काम करना ही पड़ता है। परिवारों का भरण-पोषण कर रही 74 प्रतिशत महिलाएं काम करती हैं, जबकि 54 प्रतिशत वे महिलाएं काम करती हैं जिन परिवारों का मुखिया कोई पुरुष होता है।<sup>11</sup> राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण भी 15 से 49 के आयुवर्ग की सक्षम महिलाओं के विषय में ऐसे ही आंकड़े प्रस्तुत करता है। अनगिनत सामाजिक दबावों और समस्याओं के बावजूद एकल महिलाओं को बाहर काम करने के लिए बाध्य होना पड़ता है, क्योंकि उनके पास कोई पारिवारिक, सामुदायिक और सरकारी सहयोग नहीं है।

भारत में अधिकतर विधवा महिलाओं की उम्र 60 वर्ष से अधिक है, इस कारण वे कोई अधिक शारीरिक श्रम वाला कार्य नहीं कर सकती।<sup>12</sup>

एकल महिलाएं यदि घर से बाहर निकल कर काम पाने में सफल हो भी जाती हैं तो भी उन्हें इस बात की बहस से गुजरना पड़ता है कि वे क्या काम कर सकती हैं और क्या नहीं। इसके अलावा उन्हें वेतन के मामले में भी लिंगभेद का शिकार बनना पड़ता है। वर्ष 2006 में महिलाओं के लिए कृषि कार्य करने पर दैनिक 48.6 रुपए तय किया गया और वहीं पुरुषों को उसी कार्य के दैनिक 69.7 रुपए दिए गए।<sup>13</sup>

## 1. ऋण तक पहुंच

एकल महिलाओं को आवश्यकता पड़ने पर ऋण लेने में भी समस्याओं का सामना करना पड़ता है। यदि वह एक पुरुष या विवाहिता जितना ही कमा रही है, तब भी उसे ऋण पाने में कठिनाई होती है। इस प्रकार उन्हें अनुदानों पर निर्भर रहना पड़ता है। दुकानदार उन्हें कम सामान देते हैं और उस सामान पर अधिक पैसा वसूलते हैं, क्योंकि वे महिलाएं कमजोर होती हैं और उनका समर्थन करने के लिए भी कोई नहीं होता। इस प्रकार, एकल महिलाएं कम वेतन में ही अधिक समय में काम करने के लिए बाध्य हो जाती हैं। ऐसा करना अधिक उम्र की महिलाओं के लिए काफी मुश्किल हो जाता है। एकल महिलाओं के अनुसार नियमित बैंक भी उन्हें स्वयं सहायता समूहों की भांति ऋण देने में आनाकानी करते हैं।

## 2. निर्धनता

अर्थशास्त्री ने महिलाओं में तेजी से बढ़ रही निर्धनता को गरीबी का स्त्रीकरण (feminisation of poverty) का नाम दिया है और इस पर चिंता व्यक्त की है। इसके कई चेहरे हैं; महिलाओं में पुरुषों की तुलना में निर्धनता अधिक पाई जा रही है; महिलाओं की निर्धनता पुरुषों की निर्धनता से अधिक गंभीर है; और उन महिलाओं में निर्धनता बढ़ती ही जा रही है, जिन पर परिवार चलाने की जिम्मेदारी होती है।

कर्नाटक से प्राप्त आंकड़ों से जीन ड्रेज ने अवलोकन किया कि जिन परिवारों में विधवा महिला है, उस परिवार में प्रति व्यक्ति खर्च काफी कम है। जिन परिवारों में विधवा महिलाएं हैं और युवा बच्चे भी हैं, उन परिवारों का प्रति

11 पी.के. पांडा (1997) फीमेल हेडशिप, पोवर्टी एंड चाइल्ड वेलफेयर : ए स्टडी ऑफ रूरल ओडिशा, भारत, तिरुवनंतपुरम : सेंटर फॉर डेवलपमेंट स्टडीज।

12 सीएचईएन. एम. ए.(1998), वही

13 प्रेस इनफॉर्मेशन ब्यूरो की वेबसाइट पर मौजूद, <http://pib.nic.in/release.asp?relid=24579> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

व्यक्ति खर्च निर्धनता के सामान्य स्तर से कुछ अधिक है।<sup>14</sup> इसी प्रकार अखिल भारतीय स्तर पर विधवा महिलाओं द्वारा चलाए जा रहे परिवारों में अन्य परिवारों की तुलना में कम खपत और अधिक निर्धनता का स्तर पाया गया।<sup>15</sup>

## भोजन का अभाव

आसानी से जीविका पाने में असफल एकल महिलाओं को उसी श्रेणी के अन्य आर्थिक वर्गों की तुलना में भोजन का अधिक अभाव है। उन्हें भोजन पाने के लिए अतिरिक्त श्रम करना पड़ता है। यहां तक कि जो एकल महिलाएं अपने परिवार के साथ रहती हैं, उन्हें भी परिवार के अन्य सदस्यों की तुलना में कम भोजन प्राप्त होता है, क्योंकि वे परिवार में आर्थिक सहयोग नहीं कर पाती और इसी कारण उन्हें परिवार में हेय दृष्टि से देखा जाता है।

भूख की चपेट से बचने के लिए ये महिलाएं कई रणनीतियां अपनाती हैं। इनमें भोजन को बांट कर खाना, खराब खाने से काम चलाना, दिन में एक बार खाना पकाना, एक ही बरतन में पकाना और खाना, अपने खाने का हिस्सा बच्चों के लिए त्याग कर देना आदि शामिल हैं।

विवाहित महिला के अनुपात में एक विधवा महिला आवश्यकता से 90 प्रतिशत कम कैलोरी ग्रहण कर पाती है। एक साधारण विवाहित महिला को प्रतिदिन 2086 कैलोरी की आवश्यकता होती है, विधवा महिला को 2005 और तलाकशुदा व अलग रह रही महिला को 1989 कैलोरी प्रतिदिन की आवश्यकता होती है (एनएसएस, 61वां राउंड)।

## खाद्य योजनाओं तक पहुंच

देश में कई खाद्य योजनाएं चलाई जा रही हैं जिनके माध्यम से एकल महिलाओं की भोजन की आवश्यकताओं को पूरा किया जा सकता है। लेकिन अधिकतर ऐसी योजनाएं एकल महिलाओं की पहुंच से दूर होती हैं। उन्हें इन योजनाओं का लाभ उठाने में कई समस्याओं का सामना करना पड़ता है। सबसे बड़ी समस्या एकल महिलाओं का इन योजनाओं के अंतर्गत सूचीबद्ध न होना और इन योजनाओं की पूरी जानकारी न होना है।

लाभार्थियों को चुनने का काम भी स्थानीय उच्च वर्ग के लोगों द्वारा किया जाता है। यह इन योजनाओं में व्याप्त भ्रष्टाचार का द्योतक है। इन योजनाओं की जांच करने पर पता चलता है कि बेशक इन योजनाओं के प्रावधान बहुत अच्छे हैं, लेकिन इन्हें लागू करने में काफी कोताही और लापरवाही बरती जा रही है।

## 1. स्वधार योजना

साधारणतः भारत सरकार द्वारा विधवाओं और एकल महिलाओं के लिए विशेषतौर पर कोई भी कल्याणकारी योजना नहीं चलाई जा रही। मात्र एक स्वधार योजना को ही इस श्रेणी की एकमात्र योजना कहा जा सकता है। यह योजना महिला और बाल कल्याण मंत्रालय द्वारा चलाई जा रही है। यह विभिन्न वर्गों की महिलाओं के लिए बनाई गई एक आवासीय योजना है। इसके अंतर्गत महिलाओं को भोजन, कपड़े, आवास, स्वास्थ्य, सुरक्षा, कानूनी सहयोग व सलाह, शिक्षा, आचरण प्रशिक्षण, क्षमता वृद्धि आदि द्वारा उनका सामाजिक व आर्थिक पुनरोद्धार किया जाता है।<sup>16</sup> वर्तमान समय में इस योजना के अंतर्गत देश भर में 208 आवासीय परिसर चलाए जा रहे हैं। एक

14 ड्रेज जे., (1990) विडोज इन रूरल इंडिया, डिस्कशन पेपर संख्या 26. डेवलपमेंट इकॉनॉमिक्स रिसर्च प्रोग्राम, लंदन स्कूल ऑफ इकोनॉमिक्स।

15 ड्रेज जे. और पी. वी. श्रीनिवासन (1997) 'विडोहुड एंड पोवर्टी इन रूरल इंडिया : सम इंफ्रेंसेस फ्रॉम हाउसहोल्ड लेवल डाटा' इन एम. ए. सीएचईएन. (ईडी) विडोज इन इंडिया : सोशल नेगलेक्ट एंड पब्लिक एक्शन, नई दिल्ली : सेज पब्लिकेशंस।

16 महिला एवं बाल विकास मंत्रालय का लोकसभा के अनस्टाई क्वेश्चन संख्या 4681 का जवाब दिनांक 25 अप्रैल 2008 को दिया गया। ऐसे ही जवाब में कहा गया कि "महिला एवं बाल विकास मंत्रालय के पास विधवाओं के लिए पुनर्विवाह का कोई प्रस्ताव नहीं है।" मंत्री को संबोधित करते हुए अखबारों में प्रकाशित हुई खबरों के विपरीत।

सकारात्मक कदम उठाते हुए इस योजना को दिया जाने वाला अनुदान 8.7 करोड़ रुपए से बढ़ाकर इस वर्ष 15 करोड़ रुपए कर दिया गया है।

जब से यह योजना शुरू की गई है, तब से इसके तहत काफी कम लाभार्थियों को राहत पहुंचाई गई है। वर्ष 2001 में इस योजना के अंतर्गत लाभार्थियों की संख्या 3,000 थी। इस प्रकार यह योजना इसके अंतर्गत आने वाले लाभार्थियों को कोई फायदा नहीं पहुंचा पाई। इस योजना के लिए आवंटित किए गए अनुदान भी काफी कम रहे हैं। योजना आयोग की मध्य सत्रीय समीक्षा में कहा गया, “स्वधार के लिए दसवीं योजना का व्यय 100 करोड़ है। योजना के विकास की दर काफी धीमी और संतुष्टिजनक नहीं रही है। अभी तक कुल 35 परियोजनाएं मंजूर की गई हैं और इनके लिए प्रयोग में लाई गई राशि का भी सही प्रयोग नहीं किया गया है। हालांकि योजना का व्यय वर्ष 2002-2003 में 14.46 करोड़ रुपए और वर्ष 2003-2004 में 14.02 करोड़ रुपए रहा। चकित करने वाली बात यह है कि 2002-2003 में योजना में खर्च की गई कुल राशि में से मात्र 3.90 करोड़ रुपए सही कामों के लिए प्रयोग किए गए थे। इसी प्रकार, वर्ष 2003-2004 में कुल खर्च की गई राशि में से सिर्फ 1.05 करोड़ रुपए का सदुपयोग किया गया था। इन सभी कमियों के कारण यह योजना उस लक्ष्य को पाने में सफल नहीं हो पा रही है, जिसे पाने के लिए इसे शुरू किया गया था।”

राज्य सरकारों ने विधवाओं के लिए कई कल्याणकारी योजनाएं शुरू की हैं। कई राज्य सरकारों ने विधवाओं के लिए पेंशन का प्रावधान रखा है। कुछ राज्य सरकारें विधवा विवाह को भी प्रोत्साहित कर रही हैं और इसके लिए आर्थिक सहायता भी उपलब्ध करवा रही हैं। साथ ही विधवा महिलाओं की बेटियों की शादी के लिए और उनके बच्चों के लिए छात्रवृत्ति भी उपलब्ध करवा रही हैं।

## 2. पेंशन योजनाएं

एकल महिलाओं में सबसे अधिक प्रतिशत विधवाओं का है। उनमें से 58 प्रतिशत 60 वर्ष से अधिक उम्र की हैं। इन्हें सबसे अधिक असहाय इसलिए कहा जा सकता है, क्योंकि ये न सिर्फ अधिक उम्र की हैं बल्कि अकेली और शारीरिक रूप से कमजोर होने के कारण वे काम करने में भी अक्षम होती हैं। यही नहीं विधवा होने के कारण उन्हें समाज की उपेक्षा का भी सामना करना पड़ता है। इसीलिए इन्हें अधिक सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता है।

हालांकि कई राज्यों ने विधवाओं के लिए पेंशन योजनाएं चला रखी हैं, लेकिन पेंशन के लिए तय की गई राशि बेहद कम है और इसका आवंटन भी ठीक प्रकार से नहीं किया जा रहा। उदाहरण के लिए महाराष्ट्र और दिल्ली में कुल लाभार्थियों के कुल प्रतिशत में से क्रमशः 19.5 प्रतिशत और 24.4 प्रतिशत लाभार्थियों को राहत पहुंचाई गई।<sup>17</sup> राजस्थान में किए गए एक शोध में पता चला कि बीपीएल के अंतर्गत 50 प्रतिशत विधवाओं को पेंशन नहीं दी जा रही है।<sup>18</sup>

इसके अतिरिक्त, जो महिलाएं अधिक वृद्ध हो जाती हैं और उनके बेटे (जो उनकी देखभाल कर रहे हों) न हों तो उन्हें योजना के अंतर्गत पेंशन लेने में कठिनाई होती है।

इन पेंशन योजनाओं के तहत पेंशन प्राप्त करने में कागजी कार्रवाई करने में भी विधवाओं को कई नौकरशाहों का सामना करना पड़ता है। कभी-कभी तो पेंशन लेने के लिए पंचायत या ब्लॉक कार्यालय जाने के लिए लाभार्थियों को अपने पूरे दिन के काम से छुट्टी लेनी पड़ती है। इस प्रकार, वे अपने एक दिन के वेतन से भी वंचित रह जाती हैं।

17 राज्य सरकारों द्वारा प्राप्त आंकड़ों पर आधारित सर्वोच्च न्यायालय सीडब्ल्यूपी 196/2001 को आयुक्तों के कार्यालय द्वारा की गई गणना।

18 बीएआरसी (2007), वही।



पेंशन मिलने के बाद अधिक उम्र की विधवाओं में आत्मसम्मान की भावना आती है क्योंकि वे अपनी छोटी-छोटी जरूरतों को स्वयं पूरा करने में खुद सक्षम हो जाती हैं, उन्हें किसी अन्य पर निर्भर नहीं रहना पड़ता। इसीलिए आवश्यकता है कि विधवाओं को पेंशन उपलब्ध करवाने के लिए एक ऐसी केन्द्रीय योजना चलाई जानी चाहिए, जिसमें युवा बेटा होने जैसे प्रतिबंध न हों।

इस योजना में अधिक उम्र की सभी विधवाओं को सूचीबद्ध कर इसे प्रभावी ढंग से लागू करना चाहिए। हालांकि यह भी सम्मान से जीने के लिए काफी कम है। कई मामलों में जिन वृद्ध महिलाओं को वृद्धावस्था पेंशन दी जाती है, उन्हें विधवा पेंशन नहीं दी जाती। ऐसा ही कई विधवाओं के साथ भी किया जाता है।

जिन महिलाओं को पेंशन दी जा रही है, उन पर किए गए शोध से पता चलता है कि जो महिलाएं अकेली रहती हैं, उनके लिए पेंशन स्वतंत्रता से जीने का जरिया हैं। लेकिन जो विधवा का भरण-पोषण करती हैं उनके लिए यह पेंशन पर्याप्त नहीं है।<sup>19</sup> सभी सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के अंतर्गत आने वाली पेंशन की राशि को बढ़ाकर कम से कम 500 रुपए कर दिया जाना चाहिए क्योंकि परिवार चलाने वाली महिलाएं औसतन 3 लोगों का तो भरण-पोषण करती ही हैं।<sup>20</sup>

### 3. राष्ट्रीय परिवार लाभ योजनाएं ( एनएफबीएस )

एकल महिलाओं को इस योजना से कुछ सहारा मिल सकता है जब परिवार का मुखिया किसी कारण मर जाता है तो उसके परिवार को दस हजार रुपए की सहायता राशि दी जाती है। इससे उस महिला को तत्काल राहत दी जा सकती है जिस पर अचानक पूरा परिवार चलाने की जिम्मेदारी आ गई है।

चिंताजनक बात यह है कि इन योजनाओं को लागू करने में बहुत अधिक कोताही बरती जा रही हैं। वर्ष 2006-2007 में इन योजनाओं द्वारा सिर्फ 30 प्रतिशत लाभार्थियों को लाभ पहुंचाया गया।<sup>21</sup> पिछले वर्ष हरियाणा, कर्नाटक और दिल्ली राज्यों में एनएफबीएस के अंतर्गत कोई लाभार्थी नहीं पाया गया।<sup>22</sup> इसे उन अधिकारियों की घोर लापरवाही ही कहा जाएगा जो ऐसे लोगों को राहत पहुंचाने के लिए नियुक्त किए गए हैं, जिन्हें सहायता की अत्यंत आवश्यकता है। एनएफबीएस के अंतर्गत सुविधाएं पाने के लिए लाभार्थियों को कड़ी कागजी कार्रवाई से गुजरना पड़ता है। राहत पाने वाले परिवार को मृत्यु का पंजीकरण-जैसे कई दस्तावेज प्रस्तुत करने पड़ते हैं।

### 4. सार्वजनिक वितरण प्रणाली/अंत्योदय अन्न योजना ( पीडीएस/एएवाई )

सार्वजनिक वितरण प्रणाली परिवार आधारित योजना है। इसके अंतर्गत परिवार के पुरुष मुखिया के नाम पर राशन कार्ड जारी किया जाता है और यदि महिला परिवार से अलग रहने लगे तो उसे इस योजना का लाभ नहीं मिल पाता।

अंत्योदय अन्न योजना भी पीडीएस का भाग है। सर्वोच्च न्यायालय के दिनांक 2 मई, 2003 को जारी आदेश में कहा गया है कि विधवाओं और असहाय महिलाओं को भी इस योजना में शामिल किया जाना चाहिए। सिर्फ परिवारों के नाम पर राशन कार्ड जारी करने का फैसला एक पक्षीय माना जाएगा। किसी भी राज्य द्वारा यह आंकड़ें एकत्र नहीं किए गए हैं कि एकल महिलाओं सहित कितने परिवारों को एएवाई कार्ड जारी कर दिए गए हैं। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय के आदेश को भी कई राज्य सरकारों द्वारा नजरअंदाज किया गया है।

19 विभिन्न राज्यों की वृद्धावस्था पेंशन के विवरण की रिपोर्ट के अध्याय "बर्डन ऑफ एज" को देखें।

20 वर्तमान गरीबी रेखा प्रतिव्यक्ति 360 रुपए प्रतिमाह के करीब है। यदि किसी परिवार में तीन लोग हैं तो उस परिवार की गरीबी रेखा 1080 रुपए के लगभग होगी। 500 रुपए इसका लगभग 50 प्रतिशत है।

21 राज्यों/संघशासित प्रदेशों के कुल लाभार्थियों की संख्या 1,71,232 है जबकि इसकी उच्चतम सीमा 5,71,500 है।

22 एन. सी. सक्सेना और एच. मंदर (2007) 'आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट' सर्वोच्च न्यायालय, सीडब्ल्यूपी 196/2001 को प्रस्तुत की गई।



## 5. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (नरेगा)

नरेगा के अंतर्गत बेरोजगारों को एक वर्ष में 100 दिन का रोजगार दिए जाने का प्रावधान है। यह भी एक परिवार आधारित योजना है। प्रति परिवार एक जॉब कार्ड जारी किया जाता है, वह भी अधिकतर किसी पुरुष सदस्य के नाम पर। चाहे काम परिवार का कोई भी सदस्य करे वेतन हमेशा उसी पुरुष को दिया जाएगा। इस प्रकार, जो एकल महिलाएं एक बड़े परिवार का हिस्सा होती हैं, उन्हें अलग जॉब कार्ड नहीं दिया जाता और जब कभी वह काम करती हैं, तब भी उनके काम का मेहनताना उन्हें नहीं दिया जाता। कई बार एकल महिलाओं को इसलिए भी काम नहीं दिया जाता, क्योंकि एक पति-पत्नी के जोड़े को काम दिया जाता है। एकल महिलाओं के लिए काम का बंदोबस्त करने के स्थान पर उन्हें काम से ही वंचित कर दिया जाता है।

महिलाओं को पुरुषों से कम वेतन दिया जाता है।<sup>23</sup> इसका दोषी स्टैंडर्ड शेड्यूल ऑफ रेट्स (एसएसआर) को कहा जा सकता है, जिसके अंतर्गत महिलाओं के काम को नजरअंदाज किया जाता है। यदि दो पुरुष खुदाई का काम कर रहे हैं और चार महिलाएं खुदाई में निकली कीचड़ को ढो रही हैं तो दो पुरुषों को कुल वेतन का आधा हिस्सा दिया जाएगा और बाकी आधा चार महिलाओं में बांटा जाएगा। पुरुष औजारों से काम करते हैं और महिलाएं औजारों वाला काम नहीं कर पाती, लेकिन उनके योगदान को कम करके आंका जाता है और उनको उचित पारिश्रमिक देने का कोई प्रयास नहीं किया जाता।

### सिफारिशें : एकल महिलाएं

आज इस बात को अनिच्छा से ही सही लेकिन माना जा रहा है कि अधिकतर सरकारी नीतियां और कानून बेहद कमजोर हैं और एकल महिलाओं को आर्थिक सामाजिक और राजनीतिक लाभ पहुंचाने में सक्षम नहीं हैं। इन योजनाओं और कानूनों से भी महिलाओं के साथ किए जाने वाले लिंगभेद में कोई कमी नहीं लाई जा सकी है। स्वेच्छा से या परिस्थितिवश अकेली रह रही महिलाओं की स्थिति तो और भी खराब है। भोजन और जीविका के साधनों तक उनकी पहुंच नहीं है। इस बात का जिक्र इस अध्याय में किया गया है और सरकार द्वारा चलाई जा रही भोजन और जीविका संबंधी योजनाओं का नवीकरण कर दोबारा शुरू करने की आवश्यकता पर ध्यान दिलाया गया है।

### पहचान

1. पंचायतों, शहरी स्थानीय संस्थाओं और महिला समूहों द्वारा सभी महिला लाभार्थियों को सूचीबद्ध करने के लिए प्रत्येक दो वर्ष में महिलाओं की जनगणना की जानी चाहिए।
2. राशन कार्ड और जॉब कार्ड उपलब्ध करवाने के लिए ऐसी एकल महिलाओं की पहचान करनी होगी जो या तो अकेली रह रही हैं या अपने पिता के घर पर या अपने पति के घर पर। एकल महिलाओं को भी एक अलग परिवार की तरह देखा जाना चाहिए। यदि एकल महिला का कोई स्थायी पता नहीं है (वे महिलाएं जो सड़को पर रहती हैं या देह व्यापार करती हैं) तो इससे उनकी पात्रता पर प्रश्न चिन्ह नहीं लगाना चाहिए।

### नकद प्राप्ति की पात्रता

3. एक ऐसी केंद्रीय योजना (केन्द्र सरकार के साथ 50:50 के अनुपात पर) बनाई जाए जिसके अंतर्गत बीपीएल के नीचे आने वाली, एससी या एसटी और अल्पसंख्यक समुदाय की सभी एकल महिलाओं को वृद्धावस्था योजना की ही तरह समान पेंशन योजना के अंतर्गत लाभान्वित किया जा सके। इसमें सभी एकल महिलाओं को बिना किसी आरक्षण के शामिल किया जाना चाहिए।

23 के. एस. गोपाल (2007), ओपी.सीआईटी।

4. पेंशन की राशि को बढ़ाकर कम से कम 400 रुपए कर दिया जाना चाहिए और इसे सीपीआई के मानदंडों के तहत प्रतिवर्ष बढ़ाया जाना चाहिए।
5. इस बात को सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि एकल महिलाओं की पेंशन में उनकी या उनके बच्चों से संबंधित कोई शर्त न हो।
6. यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि अलग रह रही (चाहे उनका तलाक न हुआ हो) और अकेली छोड़ दी गई महिलाओं को भी एकल महिला की श्रेणी में रखा जाए और उन्हें सभी सरकारी योजनाओं का समान हक दिया जाए।
7. इस बात को भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि जो महिलाएं दो प्रकार की पेंशन पाने की अधिकारी हैं (विधवा पेंशन और वृद्धावस्था पेंशन दोनों) उन्हें वे दोनों पेंशन मिलें।
8. राष्ट्रीय परिवार कल्याण योजना के अंतर्गत समान सूची बनाई जाए और इसमें भ्रष्टाचार को बंद किया जाए। इसके अंतर्गत मरने वाले के परिवार को 3 माह के भीतर ही सहायता राशि दे दी जानी चाहिए।

### भोजन की पात्रता

9. सभी एकल महिलाओं को अलग राशन कार्ड उपलब्ध करवाए जाएं। चाहे वे अपने परिवार के साथ रह रही हों या नहीं।
10. यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि सभी एकल महिलाओं को एएवाई का लाभ प्राप्त हो। इसके लिए केन्द्र सरकार को एएवाई के अंतर्गत आने वाली सभी महिलाओं के लिए एएवाई कार्ड जारी करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय के आदेश के अनुसार समान रूप से इन महिलाओं को सूचीबद्ध करना होगा।<sup>24</sup>
11. आईसीडीएस खाद्य प्रावधानों को भी बढ़ाया जाना चाहिए। जिससे गर्भवती महिलाओं और अन्य जरूरतमंद एकल महिलाओं को लाभ पहुंचाया जाए।
12. सभी एकल महिलाएं जो परिवार की मुखिया हैं (चाहे अकेली रह रही हों या आश्रित बच्चों के साथ) को प्रति सप्ताह आईसीडीएस आंगनबाड़ी केन्द्रों द्वारा उच्च प्रोटीन वाला सूखा राशन (टीएचआर) उपलब्ध करवाना चाहिए।
13. इस राशन के अलावा एकल महिलाओं को आईसीडीएस केंद्रों से पका हुआ गर्म भोजन भी उपलब्ध करवाया जाना चाहिए।

### विशिष्ट व्यवहार करें

14. राज्य सरकारों द्वारा चलाए जा रहे एससी/एसटी हॉस्टलों में एकल महिलाओं को अवश्य ही दाखिला मिलना चाहिए जिससे उनके शिक्षा और भोजन के अधिकार को सुनिश्चित किया जा सके।
15. शहरों और नगरों में सरकारों को ऐसे निवास हॉस्टल बनाने चाहिए जिनमें एकल महिलाओं के बच्चे रह सकें विशेषकर वे बच्चों जिनके पास रहने का स्थान नहीं होता। शहरों में रह रही सभी एकल महिलाओं के बच्चों को वहां रहने की अनुमति होनी चाहिए। राज्य सरकारों को यह लक्ष्य दो साल की अवधि में पूरा कर लेना चाहिए।

24 2 मई, 2003 को सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश दिया कि "प्राथमिक छह समूहों" से संबंधित सभी परिवारों को अंत्योदय कार्ड दिए जाएं। 'बिना किसी सहयोग के जो रही विधवाओं और महिलाओं' के समूह को भी इन छह चुने गए समूहों में शामिल किया गया है।

16. सभी सामाजिक सुरक्षा आवेदनों पर कार्रवाई पंचायत स्तर पर की जानी चाहिए। वहां सभी एकल महिलाओं की सूची को व्यवस्थित रूप से रखा जाना चाहिए और इस सूची का नवीकरण प्रत्येक माह किया जाना चाहिए।
17. एकल महिलाओं की संघबद्ध संस्था बनाने के लिए उन्हें प्रशिक्षण हेतु अनुदान दिया जाना चाहिए और अपने हक पाने के लिए उन्हें जागरूक किया जाना चाहिए।
18. घरेलू हिंसा झेल रही महिलाओं के लिए देश के प्रत्येक जिले में आवास बनाए जाने चाहिए और महिला संस्थाओं को उन्हें चलाने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। इन स्थानों पर महिलाओं को रहने के लिए एक सुरक्षित स्थान; मानसिक-सामाजिक और पारिवारिक सलाह मिलनी चाहिए; कानूनी सलाह और सहयोग; व्यावसायिक प्रशिक्षण; बच्चों के लिए क्रेच; वित्तीय सलाह; रोजगार सलाह और अधिक उम्र की महिलाओं के लिए लंबे समय के लिए आवास उपलब्ध करवाया जाना चाहिए।
19. इसी प्रकार, स्वधर में महिलाओं को भोजन, आवास, कपड़े, स्वास्थ्य सुविधाएं और कानूनी सलाह व सहयोग देने के लिए अनुदानों को और बेहतर तरीके से प्रयोग में लाया जाना चाहिए।

### रोजगार गारंटी

20. सभी एकल महिलाओं को अलग नरेगा जॉब कार्ड उपलब्ध करवाए जाएं। इस बात से कोई फर्क नहीं पड़ना चाहिए कि वे अकेली रहती हैं या पिता अथवा पति के घर में रहती हैं।
21. इस बात को सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि नरेगा के तहत एकल महिला रोजगार पाने की समान अधिकारी हों, उसी प्रकार जिस प्रकार पुरुष हैं। एकल महिलाओं की कार्य अवधि को बढ़ाकर 150 दिन कर दिया जाना चाहिए।
22. नरेगा के स्टैंडर्ड शेड्यूल ऑफ वर्क्स (एसएसडब्ल्यू) को बदल कर बेहतर बनाया जाए, जिससे महिलाओं को उनके काम का बेहतर वेतन दिया जा सके।
23. नरेगा एसएसडब्ल्यू को बदलते समय उसमें अस्थायी नौकरियों (जब कर्मचारी मातृत्व अवकाश, छुट्टीयों, चुनाव व ड्यूटी पर गए हों ऐसी स्थिति में उनके स्थान या खाली पदों पर) पर एकल महिलाओं को प्राथमिकता दिए जाने का प्रावधान शामिल किया जा सकता है। उन्हें आंगनबाड़ी केंद्रों, आईसीडीएस केंद्रों और विद्यालयों में बावर्ची, सहायक या अध्यापक के पदों पर रखा जा सकता है।
24. एकल महिलाओं को साप्ताहिक या मासिक वेतन के स्थान पर दैनिक वेतन दिया जाना चाहिए।

### निर्धन और वृद्ध

सामाजिक सुरक्षा की दृष्टि से देखा जाए तो भारत में वृद्धों की सबसे गंभीर समस्या निर्धनता है। भारत में 30 प्रतिशत वृद्ध गरीबी रेखा के नीचे रहते हैं। बाकी के एक तिहाई वृद्ध जिनको निर्धन नहीं कहा जाता वे भी गरीबी रेखा से कुछ ही ऊपर रहते हैं। वृद्ध व्यक्तियों पर राष्ट्रीय नीति के अनुसार 60 वर्ष से अधिक आयु के 70 प्रतिशत वृद्ध आर्थिक रूप से कंगाल हैं, जिनमें से आधे बीपीएल हैं और आधे एपीएल और दोनों ही निम्न आय वाले समूहों से संबंध रखते हैं। हालांकि, यह देखा गया है कि सिर्फ एक तिहाई वृद्धों को बीपीएल के अंतर्गत आंका जाता है जो उचित आकलन नहीं है।<sup>25</sup> कमजोर शरीर होने के कारण वे काम कर पाने में अक्षम होते हैं और दुनिया भर का तनाव भी वे झेल रहे रहे होते हैं। उनकी निर्धनता और भी चिंताजनक है।

25 य, सीपी (2000), वृद्ध लोगों की राष्ट्रीय नीति पर अप्रैल में एक सेमिनार आयोजित किया गया।

## विधवाओं पर दोहरा दबाव

वृद्धों की देखभाल तब बेहतर तरीके से की जा सकती है जब उसका जीवनसाथी जीवित और उसके साथ हो। बुजुर्गों की एक तिहाई आबादी दुखद जीवन व्यतीत कर रही विधवाओं की है।<sup>26</sup> विधवा या विधुर के बीच भी लिंग महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। अधिकतर महिलाएं ही पुरुषों की तुलना में अपना जीवन साथी पहले खो देती हैं और फिर विधवा होने की समस्याओं से जूझती हैं। सामाजिक धारणा ऐसी है कि पुरुष अपने से छोटी महिला से विवाह करते हैं जिससे वे जल्दी बूढ़े हो कर मर जाते हैं और उनकी पत्नी विधवा हो जाती है।<sup>27</sup> कुल विधवाओं की 50 प्रतिशत आबादी 60 वर्ष से अधिक उम्र की होती है।

## वृद्ध जनसंख्या

वर्ष 2001 से आने वाले 50 सालों में 60 साल से अधिक उम्र वाले लोगों की संख्या अनुमानतः सात करोड़ सहत्तर लाख से बढ़कर तीस करोड़ दस लाख हो जाएगी। जनसंख्या के ढांचे में आने वाले समय में कुछ बहुत ही नाटकीय बदलाव आने की संभावना है।<sup>28</sup> विश्व के कई भागों के विपरीत भारत में लिंग अनुपात से पता चलता है कि आने वाले समय में वृद्ध जनसंख्या में महिलाओं से अधिक पुरुष होंगे। यह स्थिति रोचक है क्योंकि भारत में महिलाओं की औसत आयु 60 से 70 वर्ष है जो कि पुरुषों से अधिक है। “महिलाओं के प्रति हो रहे भेदभाव, कन्या भ्रूण हत्या और लड़कियों की जीवन रक्षा पर ध्यान न दिया जाना भी उनकी संख्या में कमी का बड़ा कारण है।”<sup>29</sup>

## विविध अरक्षितता

निर्धनता के कई आयाम हैं – सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक, मानसिक – इसलिए निर्धनता को हटाने में आने वाले खर्च को पूरी तरह काम में नहीं लाया जा रहा। अधिकतम जनसंख्या गंभीर रोगों की शिकार है और उन्हें मिलने वाली स्वास्थ्य सुविधाएं पर्याप्त नहीं हैं। उनके जीवन में पीने का साफ पानी, पौष्टिक भोजन, आवास, शिक्षा आदि का भी अभाव होता है। यही सब कारण निर्धनता के स्तर को दर्शाते हैं। ऐसा विशेषतौर पर बुजुर्गों के समूह के मामले में होता है। उनकी कम शारीरिक क्षमता के कारण उनकी आर्थिक स्थिति और कमजोर हो जाती है। यहां तक कि अर्थशास्त्रियों के अनुसार तकनीकी रूप से बीपीएल के अंतर्गत न आते हुए भी वे उसी वर्ग के लोगों का जीवन जी रहे होते हैं।<sup>30</sup> वर्ष 1981 के आंकड़ों के अनुसार ग्रामीण इलाकों में हर 1,000 काम कर रहे व्यक्तियों को 141 बूढ़े व्यक्तियों की देखभाल करनी पड़ती थी, वहीं उसी वर्ष शहरों में हर 1,000 काम कर रहे व्यक्तियों को मात्र 71 बूढ़े व्यक्तियों की देखभाल करनी पड़ती थी। वर्ष 1981 में आश्रित बुजुर्गों की संख्या 71 से बढ़कर 107 हो गई।<sup>31</sup>

## राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संस्था ( 2006 )

कुमुदिनी दांडेकर द्वारा ग्रामीण महाराष्ट्र (ईपीडब्ल्यू, 5 जून, 1993) में किए गए सर्वेक्षण से पता चलता है कि ग्रामीण क्षेत्रों में 33 प्रतिशत और शहरी क्षेत्रों में 37 प्रतिशत वृद्ध पूरी तरह आर्थिक रूप से आश्रित हैं। इनमें से 9 प्रतिशत अपने जीवनसाथी पर, 50 प्रतिशत अपने बच्चों पर, 6 प्रतिशत अपने पोते-पोतियों और बाकी अन्य

26 गोपाल मोणा (2006) ‘जेंडर, एजिंग एंड सोशल सिक्नोरिटी’, इकॉनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली, 41 (42), 4477-4486

27 लीला गुलाटी.; एंड इरुदया राजन, एस. (1999)। ‘द एडेड ईथर्स : एलडर्ली इन इंडिया एंड केरल’, इकॉनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली, 34(44), 46-51

28 मोनीर आलम एंड मेहताब करीम (2005), बियॉड द करंट डेमोग्राफिक सीनेरियो : चेंजिंग एज कंपोजिशन, एजिंग एंड ग्राइंग इनसिक्योरिटीज फॉर द एज्ड इन इंडिया एंड पाकिस्तान : आईयूएसएसपी इंटरनेशनल पोप्युलेशन कॉन्फ्रेंस, फ्रांस।

29 एस. इरुदया राजन (2006), पोप्युलेशन एजिंग एंड हेल्थ इन इंडिया, द सेंटर फॉर इन्क्वायरी इन टु हेल्थ एंड एलाइड थोम्स (सीईएचएटी), मुंबई।

30 चंद्रशेखर, सी.पी. जयति घोष (2004) द मार्केट टैट फेल्ड ए डेकेड ऑफ निओलिबेरल इकॉनॉमिक रिफॉर्म्स इन इंडिया, लेफ्ट वर्ड : नई दिल्ली।

31 नेशनल सेंपल सर्वे आर्गेनाइजेशन (2006), मॉर्बिडिटी, हेल्थ केयर कंडीशन ऑफ द एज्ड : रिपोर्ट संख्या 507, एनएसएस 60वां राउंड।

पर आश्रित हैं। 1,00,000 वृद्ध लोगों में से मात्र 581 पुरुषों और 482 महिलाओं के पास जीवन यापन के लिए कुछ संपत्ति है।

करीब 80 प्रतिशत आश्रित बुजुर्गों ने वृद्धावस्था पेंशन की जरूरत जताई है। इसके पीछे उनका तर्क था कि बेशक वे किसी पर आश्रित हैं लेकिन यह आवश्यक नहीं है कि वे उनकी जरूरत का हर सामान उनको उपलब्ध करवाएं। बीपीएल के नीचे रह रहे वृद्ध व्यक्तियों को कई रोगों का उपचार करवाना पड़ता है इसलिए उन्हें निर्धनता हटाने और सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के तहत सुविधाएं उपलब्ध करवाई जानी चाहिए।

यह नहीं कहा जा सकता कि जो आश्रित नहीं हैं, उन्हें किसी भी सहायता की आवश्यकता नहीं है। कुल बुजुर्गों में से 15 प्रतिशत या तो अकेले रहते हैं या सिर्फ अपने जीवनसाथी के साथ। कुमुदिनी दांडेकर द्वारा ग्रामीण महाराष्ट्र (ईपीडब्ल्यू, 5 जून, 1993) में किए गए सर्वेक्षण से पता चलता है कि गांवों में 18 प्रतिशत बुजुर्ग अकेले रहते हैं। इनमें से चार प्रतिशत पुरुष और 14 प्रतिशत महिलाएं हैं। इन्हें जान-बूझ कर आश्रित नहीं समझा जाता। ऐसे लोगों को भी सहारे की आवश्यकता होती है। लेकिन कुछ तकनीकी कारणों से इन्हें आश्रितों की श्रेणी में नहीं रखा जाता। 65 प्रतिशत बुजुर्ग अपनी रोज की आवश्यकताओं के लिए दूसरों पर आश्रित रहते हैं।<sup>32</sup> महिलाएं विशेषतौर पर अधिक अभावग्रस्त हैं। 85 प्रतिशत महिलाएं आर्थिक रूप से दूसरों पर आश्रित हैं। उम्र के बढ़ने के कारण जो शारीरिक समस्याएं और रोग शरीर को घेर लेते हैं, उनके कारण भी वृद्ध व्यक्ति दूसरों पर आश्रित होने के लिए मजबूर हो जाते हैं। देखने व सुनने में परेशानी और चलने व बोलने में असुविधा बुजुर्गों में मुख्य समस्याएं हैं।<sup>33</sup> बिना किसी सहारे के ये सभी समस्याएं वृद्धों के जीवन को बहुत अधिक प्रभावित करती हैं।<sup>34</sup> शहरों और गांवों में 45 प्रतिशत बुजुर्ग गंभीर रोगों से ग्रस्त होते हैं। इनमें अधिक महिलाएं होती हैं।

खराब स्वास्थ्य, विपरीत आर्थिक-सामाजिक स्थिति, पीढ़ीगत अंतर और काम न कर पाने की स्थिति उनकी स्थिति को और बदतर बनाती है।<sup>35</sup> किसी कारणवश आकस्मिक व्यय उनके अभाव को और बढ़ा देता है।<sup>36</sup>

भारत की ही तरह कई विकासशील देशों में सामाजिक सुरक्षा के अंतर्गत ज्यादा ध्यान औपचारिक क्षेत्रों में दिया जा रहा है। वृद्धों के लिए किए जा रहे प्रयास सिर्फ कागजों तक ही सीमित हैं। बुजुर्गों से जुड़े विभिन्न मुद्दों की बात तक नहीं की जाती।

यह देखा गया है कि निर्धन समूहों के वृद्ध लोगों को जब आवश्यकता होती है, तब उनके पास न तो धन होता है और न ही कोई देखभाल करने वाला। बुढ़ापे में बढ़ती जरूरतों के कारण उन्हें घर-परिवार में बोज़ समझा जाने लगता है। भोजन आदि के लिए भी वे मोहताज हो जाते हैं। उनके साथ लगातार बुरा व्यवहार किया जाता है।

अनुमानतः 50 प्रतिशत वृद्ध जनसंख्या विशेषकर निर्धन, को किसी सहायता की आवश्यकता होती है। उनकी समस्याओं को इस प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है :

- आर्थिक वंचना और असुरक्षा
- खराब स्वास्थ्य से आने-जाने में समस्या
- शारीरिक असुरक्षा
- आत्म सम्मान के स्तर में कमी आना

32 नेशनल सैंपल सर्वे ऑर्गनाइजेशन (2006), मॉर्बिडिटी, हेल्थ केयर कंडीशन ऑफ द एज्ड : रिपोर्ट संख्या 507, एनएसएस 60वां राउंड।

33 नेशनल सैंपल सर्वे ऑर्गनाइजेशन (2006), मॉर्बिडिटी, हेल्थ केयर कंडीशन ऑफ द एज्ड : रिपोर्ट संख्या 507, एनएसएस 60वां राउंड।

34 चंद्रिमा चैटर्जी, और गुंजन श्योरन (2007), वलनरेबल ग्रुप्स ऑफ इंडिया, सीईएचएटी, मुंबई।

35 दांडेकर (1996) ने महेंद्र देव ईटी एएल (2001) सोशल एंड इकॉनॉमिक सिक्वोरिटी इन इंडिया, इंस्टीट्यूट ऑफ ह्यूमन डेवलपमेंट, नई दिल्ली है।

36 अग्रवाल (1990) ने महेंद्र देव ईटी एएल (2001) सोशल एंड इकॉनॉमिक सिक्वोरिटी इन इंडिया, इंस्टीट्यूट ऑफ ह्यूमन डेवलपमेंट, नई दिल्ली, में हवाला दिया है।

- परिवार से बेदखल किए जाने पर अकेलापन
- अच्छे रोजगार का अभाव और आराम की कमी
- सुरक्षित आवास का अभाव

## वृद्धों के लिए सरकारी कार्यक्रम

ऐतिहासिक तौर पर सामाजिक सुरक्षा के मानदंड भारत में सुरक्षात्मक से अधिक प्रोत्साहक रहे हैं। ऐसे लोग जिनको काम का नहीं माना जाता, उनकी देखभाल में भी कमी कर दी जाती है और निर्धनता में बढ़ोतरी होती है; लेकिन इस बात का भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि सामाजिक मानवीय विकास के लिए दोनों वर्गों की सामाजिक सुरक्षा को महत्व दिया जाना चाहिए।

भारत की आजादी के बाद बुजुर्गों की सामाजिक सुरक्षा को भी महत्व दिया जाने लगा था। उसी समय विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा वृद्धावस्था पेंशन योजना चलाई गई केंद्र सरकार तो बाद में आयी। वर्ष 1995 में वृद्ध लोगों के लिए अखिल भारतीय स्तर पर एक वृद्धावस्था पेंशन योजना उसने शुरू की वित्तीय सहयोग बहुत कम था।

वर्ष 2002-2003 से एनओएपीएस और एएवाई को राज्यों में स्थानांतरित किया गया, इनके लिए धन अतिरिक्त केन्द्रीय सहयोग (एसीए) के रूप में दी गई। प्रत्येक वर्ष, भारत का वित्त मंत्रालय दिसम्बर तक राज्यों को प्रतिमाह अनुदान प्रदान करता है और बचे हुए तीन माहों के लिए अनुदान 'सरकारों द्वारा धन के उचित प्रयोग और योजनाओं के उचित कार्यान्वयन की रिपोर्ट' को देखते हुए दिया जाता है। राज्य सरकारों को दिया जाने वाला एसीए राज्य सरकारों द्वारा एक, दो या तीनों (योजनाओं)<sup>37</sup> के लिए प्रयोग में लाया जा सकता है या जैसे राज्य सरकार चाहे प्रयोग कर सकती है। यदि राज्य सरकारें अपने कार्यों की रिपोर्ट जमा नहीं करवाती है तो उन्हें केन्द्र सरकार के प्रावधानों के अंतर्गत तीन माह के अनुदान से वंचित भी किये जा सकते हैं।

यह छूट सरकार द्वारा राज्य सरकारों को अपनी सुविधानुसार कार्य करने के लिए स्वतंत्रता देने के लिए दी गई, लेकिन वास्तविकता में इस प्रक्रिया ने योजना के क्रियान्वयन को प्रभावित किया। जब पेंशन की राशि 75 रुपए से बढ़ाकर 200 रुपए कर दी गई, तब भी राज्य सरकारों ने छह माह से अधिक पेंशन प्रदान नहीं की। बूढ़े व्यक्ति राजनीतिक रूप से शक्तिहीन होते हैं। केंद्र सरकार ने भी राज्य सरकारों पर नजर रखनी बंद कर दी कि वे पेंशन समय पर दे रहे हैं या नहीं। तब योजना की दोबारा निगरानी शुरू करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय को हस्तक्षेप करना पड़ा।

केन्द्र सरकार राज्य सरकारों को एक साथ तीन योजनाओं के लिए अनुदान देती है और यह राज्यों पर निर्भर करता है कि वे किस अनुपात में उन योजनाओं पर अनुदान में दिया जाने वाला धन खर्च करें। राज्यों द्वारा योजनाओं पर खर्च किये गये धन की केंद्र सरकार द्वारा प्रदान की गई राशि से तुलना करने पर पता चलता है कि वर्ष 2003-04 में प्रयोग नहीं किए गए धन के 5 प्रतिशत से भी कम थी।

जब से खर्च की जाने वाली राशि में कमी आने लगी है, तब से प्रयोग में नहीं लाया गया धन 2004-05 में 29 प्रतिशत और 2005-06 में 22 प्रतिशत पाया गया। पिछले वर्ष, हालांकि अनुदान का सबसे कम प्रयोग किया गया। आधे से ज्यादा अनुदान की राशि प्रयोग में लाई ही नहीं गई, जबकि वृद्धावस्था पेंशन को 75 रुपए से बढ़ाकर 200 रुपए कर दिया गया था।

वर्ष 2007 वृद्धों के लिए शायद सबसे महत्वपूर्ण वर्ष रहा। स्वतंत्रता दिवस पर लाल किले से भाषण देते हुए प्रधानमंत्री ने कहा कि सभी निर्धन बुजुर्गों को वृद्धावस्था पेंशन समान रूप से प्रदान की जाएगी। एनओएपीएस को

37 पेंशन, अन्नपूर्णा और एनएफबीएस।

इंदिरा गांधी वृद्धावस्था पेंशन योजना<sup>38</sup> में बदल दिया जाएगा, जिसके अंतर्गत बीपीएल के नीचे रह रहे सरकार द्वारा सूचीबद्ध 65 साल से ज्यादा उम्र के लोगों को पेंशन दी जाएगी। केन्द्र सरकार 200 रुपए की सहायता करेगी और राज्य सरकार को भी लगभग इतनी ही राशि स्वयं जोड़नी होगी।

राज्य सरकारों ने वास्तव में विभिन्न प्रकार से पेंशन आवंटित की। वित्तीय वर्ष 2007 का अंत होने के साथ पेंशन पाने वाले लोगों की पहचान भी संतोषजनक नहीं थी। हालांकि आईजीएनओएपीएस के शुरू होने के बाद स्थिति में नाटकीय ढंग से सुधार आया। यहां यह भी ध्यान रखने योग्य बात है कि कागजों पर लाभार्थियों को दर्ज कर लेने का यह अर्थ नहीं है कि उन्हें लाभ भी दिया जा रहा है।

**आईजीएनओएपीएस लाभार्थियों ( 2007-2008 ) के बीच अंतर और पात्र लोगों की संख्या ( 2004-05 के निर्धनों का अनुमान ) ( लाख में )**

बिहार	1.120670
गोवा	0.065790
गुजरात	3.946050
हरियाणा	0.390940
केरल	2.510440
महाराष्ट्र	11.092840
उड़ीसा	3.727600
पंजाब	0.826890
तमिलनाडु	3.405660
उत्तर प्रदेश	2.240870
उत्तराखंड	1.255160
अंडमान व निकोबार द्वीपसमूह	0.022360
पुडुच्चेरी	0.105460

**भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा की गई गणना के आधार पर**

1. **अंत्योदय अन्न योजना :** सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसार (दिनांक 2 मई, 2003 को जारी आदेश) यह तय किया गया कि सभी बुजुर्गों, विकलांग व्यक्तियों और एकल महिलाओं को एएवाई कार्ड दिए जाएंगे जिसके तहत उन्हें प्रतिमाह 35 किलोग्राम अनाज दिया जाएगा। दो रुपए प्रति किलो गेहूं और 3 रुपए प्रति किलो चावल जो कि साधारण बाजार के दामों के बहुत ही कम दाम हैं। हालांकि, वास्तविकता में कुछ के पास बीपीएल कार्ड हैं जिन पर मूल्य राहत कम दी गई है।<sup>39</sup>

सरकारी संस्थाओं का अधिक दूरी पर होना भी एक पाबंदी के जैसा है। उड़ीसा के कुछ गांवों में विकलांगों और बुजुर्गों को अपना राशन लेने के लिए करीब 7 किलोमीटर तक जाना पड़ता है। सरकारी संस्थाओं में राशन आदि की उपलब्धता जांचने के लिए 7 किलोमीटर चलने का कष्टकारी कार्य इन लोगों

38 'अभावग्रस्त' होने के पुराने मानदंड हटा दिए गए।

39 हर्ष मंदर (2008) लिविंग विद हंगर, ईवीडब्ल्यू।

को माह में दो या तीन बार तो करना ही पड़ता है। उन्हें राशन लाद कर काफी दूरी तय करनी पड़ती है। प्रत्येक दिन राशन की दुकान के चक्कर काटने से उनका काफी समय बरबाद हो जाता है और साथ ही उस दिन का वेतन भी नहीं मिल पाता। कई बार तो पेंशन आने में देरी होती है और राशन की दुकान पर राशन पहले आ जाता है। ऐसे में लाभार्थियों के पास राशन खरीदने के लिए धन ही नहीं होता।

इन सभी मुद्दों के अलावा इन लाभार्थियों को धांधली का भी शिकार बनना पड़ता है। अधिकतर वृद्धों ने शिकायत की है कि बीपीएल कार्ड पर उन्हें मात्र 4, 6 या 16 किलो अनाज ही दिया जाता है जबकि उन्हें 35 किलो पाने का अधिकार दिया गया है। कई लोग यह जानते हैं कि इसमें राशन वाले धांधली कर रहे हैं, इसके बावजूद वे इसके खिलाफ आवाज नहीं उठा सकते क्योंकि वे दुर्बल हैं।<sup>40</sup>

2. **काम करने में सक्षम :** नरेगा के अंतर्गत सभी काम करने के इच्छुक व्यक्तियों को एक वर्ष में 100 दिन का निश्चित रोजगार दिया जाता है। इस योजना के अंतर्गत अभावग्रस्त व सभी वृद्ध व्यक्ति भी शामिल हैं; लेकिन वास्तविकता में ऐसा नहीं है। बूढ़े लोग शिकायत करते हैं कि उन्हें काम नहीं दिया जाता। काम न देने के पीछे यह तर्क दिया जाता है कि 'तुम बहुत बूढ़े हो और इतना मुश्किल काम करने से बीमार पड़ जाओगे।'

नरेगा के अंतर्गत अधिकतर खुदाई का काम ही होता है जो कि काफी मुश्किल और ताकत वाला काम होता है और कर्मचारियों को काम के घंटों के हिसाब से नहीं, बल्कि किए गए काम के अनुसार ही वेतन मिलता है जिससे उन्हें काफी कम वेतन मिल पाता है। बूढ़े लोगों को नरेगा के अंतर्गत कम शारीरिक श्रम वाले जैसे साइट्स पर गार्ड का काम, बाल्टियों में कीचड़ भरने और बागबानी संबंधी कार्य दिए जाने चाहिए; लेकिन जानबूझकर उन्हें ऐसे काम दिए जाते हैं जो करना उनके लिए संभव नहीं होता और इसी कारण उन्हें काम से बेदखल कर दिया जाता है।<sup>41</sup>

## सिफारिशें - वृद्धावस्था सुरक्षा

ओमान सी. कुरैन, 2007, छत्तीसगढ़

राज्य को अपने बुजुर्गों की सुरक्षा का मुख्यरूप से खयाल रखना चाहिए, जिन्होंने जीवन भर कई रूप में योगदान दिया है। जो लोग नौकरी करते हैं, वे तो अपने बुढ़ापे में संबंधित संस्था से सेवानिवृत्ति के बाद पेंशन प्राप्त कर अपना जीवनयापन सुविधाजनक ढंग से कर लेते हैं, लेकिन जो लोग छोटी-मोटी मजदूरी कर अपना गुजारा करते हैं उनके पास पेंशन का कोई जरिया नहीं होता है। ऐसे में बुढ़ापे में आने वाली समस्याओं से वे लड़ नहीं पाते। हमें यह सुनिश्चित करना होगा कि बुजुर्ग लोग अपना जीवन सम्मान और सुरक्षित तरीके से जी पाएं। उन्हें पर्याप्त भोजन और सभी स्वास्थ्य सुविधाएं मुहैया हों। यह एक ऐसी सामाजिक जिम्मेदारी है जिसमें जरा भी देर नहीं की जा सकती।

## नकद सहायता

1. सभी बूढ़े लोगों को एक पर्याप्त पेंशन दी जानी चाहिए जिससे वह सम्मान के साथ जीवन व्यतीत कर सकें। ग्रामीण क्षेत्रों के 65 वर्ष से अधिक उम्र के सभी लोगों के लिए जिनके पास जमीन या कोई और संपत्ति नहीं है; शहरी क्षेत्रों में एससी/एसटी बूढ़े लोगों को पेंशन दी जानी चाहिए। पेंशन देने का यह काम एक साल के भीतर कर लेना चाहिए।

40 हर्ष मंदर (2008) लिविंग विद हंगर, ईवीडब्ल्यू।

41 हर्ष मंदर (2008) लिविंग विद हंगर, ईवीडब्ल्यू।



2. यह पेंशन सभी महिलाओं और पुरुषों के लिए समान रूप से आवश्यक कर दी जानी चाहिए जिस प्रकार सरकार द्वारा सरकारी विद्यालयों में सभी छात्र-छात्राओं के लिए मिड-डे मील की व्यवस्था की गई है। इसका यह अर्थ है कि केंद्र या राज्य सरकार पेंशन के विषय में वित्तीय भार या किसी तय राशि का जिम्मेदार बनना नहीं कर सकती।
3. ग्राम पंचायत, युवा व महिला समूहों, आंदोलनकारियों और कॉलेज के समूहों को सभी बूढ़े लोगों को पेंशन दिलाने के अभियान में शामिल होना चाहिए। ग्राम सभाओं और अन्य सामाजिक संस्थाओं को शामिल कर पेंशन योजनाओं को पारदर्शी बनाना चाहिए।
4. सामाजिक सुरक्षा नीति के अनुसार पेंशन की राशि को कम से कम 400 रुपए तो होना ही चाहिए और राज्य सरकारों को इस राशि में अपनी ओर से रुपए डालने चाहिए जिससे यह राशि बढ़ सके। इसे केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित एक ऐसी योजना के तौर पर देखा जाना चाहिए जिसमें केन्द्र और राज्य सरकार 50:50 के अनुपात में सहभागिता करें।
5. केन्द्र सरकार के कर्मचारी और पेंशन पाने वालों की वर्ष में दो बार वेतन वृद्धि की जानी चाहिए। जो कि कंज्यूमर प्राइज इंडेक्स (सीपीआई) के अनुसार किया जाए। इसी प्रकार, पेंशन को भी अर्थव्यवस्था में मुद्रास्फीति के अनुसार प्रत्येक छह माह में बढ़ाना चाहिए। इसके लिए वर्ष 2007 में पेंशन को 400 रुपए मान लिया जाना चाहिए।
6. एक वर्ष के भीतर इस बात का निर्धारण कर लेना चाहिए कि पेंशन को देने का क्या जरिया रहेगा; या तो पेंशन को बैंकों द्वारा लोगों तक पहुंचाया जाए या उनके घर पर पहुंचाया जाए। बैंकों या डाक विभाग को पेंशन पहुंचाने के लिए दी जाने वाली राशि का वहन संबंधित मंत्रालय करेगा।
7. पेंशन प्रतिमाह 7 तारीख को दे दी जानी चाहिए। यदि पेंशन के लिए अनुदान की कमी हो रही है तो राज्य सरकारों को कोई न कोई विकल्प तलाशना ही होगा। जिस प्रकार निजी क्षेत्र के कर्मचारियों की पेंशन और उनका वेतन देने में देरी नहीं की जाती उसी प्रकार इन लोगों की पेंशन देने में भी देरी नहीं की जानी चाहिए और पहली प्राथमिकता होनी जानी चाहिए।
8. पेंशन पाने की उम्र को 65 वर्ष से घटा कर 60 वर्ष कर दिया जाना चाहिए। ऐसा प्रावधान कई राज्यों में किया जा चुका है।
9. वर्तमान समय में केंद्र सरकार से पेंशन पाने वाले लोगों की संख्या 25 लाख है और इसमें प्रतिवर्ष एक लाख लोगों की बढ़त होती है। राज्य सरकार द्वारा भी लगभग इतने ही लोगों को पेंशन दी जा रही है। एक लाख से ज्यादा लोग बैंकों, बीमा कंपनियों आदि के माध्यम से पेंशन प्राप्त कर रहे हैं। 1980 के मध्य में सर्वोच्च न्यायालय के आदेश के बाद पेंशन पाने वाले लोगों की संख्या में 10 लाख का इजाफा हुआ। 1985 में केन्द्र सरकार ने फैसला किया कि न्यूनतम पेंशन की राशि को 375 रुपए प्रतिमाह किया जाएगा। पेंशन लेने वाले लोगों को पेंशन पाने में लगातार समस्याओं का सामना करना पड़ता है। इसके समाधान के लिए एक काम यह करना चाहिए कि विधवाओं को पेंशन देने के लिए पेंशन देने वाले समूहों और स्थानीय संस्थाओं को पेंशन देने के काम में शामिल कर पेंशन देने के कार्य से भ्रष्टाचार हटाने का प्रयास किया जाना चाहिए।
10. जिला अधिकारियों को सभी पेंशन पाने वाले लोगों को (आने वाले 3 सालों के भीतर सेवानिवृत्त होने वाले कर्मचारियों सहित) पेंशन दिए जाने की प्रक्रिया को सुचारू रूप से चलाने की जिम्मेदारी दी जानी चाहिए। सेवानिवृत्त होने वाले व्यक्ति के सेवानिवृत्त होने से दो साल पहले ही सारी कागजी कार्रवाई पूरी कर लेनी चाहिए।

11. राष्ट्रीय परिवार कल्याण योजना के अंतर्गत दी जाने वाली सहायता राशि को भी बढ़ाकर 25 हजार कर दिया जाना चाहिए। इसके अंतर्गत बीपीएल के तहत आने वाले 18 से 64 वर्ष की आयु वाले लोगों की आकस्मिक मृत्यु को शामिल किया जाना चाहिए। 2006-2007 में अनुमानित वर्तमान जनसंख्या पर प्रयोग में लाये जाने वाले 36 प्रतिशत के अनुपात को पात्र लोगों की गणना करने के लिए प्रयोग किया जाना चाहिए। बीमा की राशि को कंज्यूमर प्राइज इंडेक्स (सीपीआई) के अनुसार प्रति दो वर्षों में बढ़ाया जाना चाहिए।
12. एनएफबीएस के अंतर्गत दी जाने वाली सहायता राशि को मृत्यु होने के तीन माह के भीतर दे दिया जाना चाहिए। ऐसा न करने पर प्रतिमाह के हिसाब से उस राशि पर 5 प्रतिशत ब्याज का प्रावधान होना चाहिए और पीड़ित परिवार को यह राशि जब भी दी जाए, तब ब्याज सहित दी जानी चाहिए।
13. एनएफबीएस के अंतर्गत दी जाने वाली सहायता राशि उनको प्राथमिकता से देनी चाहिए, जिनके परिवार में भुखमरी, आत्महत्या, प्राकृतिक और कृत्रिम आपदा द्वारा मृत्यु हुई हो।
14. वृद्धों को पेंशन उपलब्ध करवाने वाली योजनाओं की लगातार निगरानी की जानी चाहिए।
15. दो प्रकार की पेंशन पाने के अधिकारी को उसके हिस्से की दोनों प्रकार की पेंशन उपलब्ध करवाई जानी चाहिए।

### सामाजिक सुरक्षा

16. आईजीएनओपीएस के समानीकरण में यदि सभी एनओपीएस लाभार्थियों को शामिल किया जाए तो एएवाई योजना निष्क्रिय हो जाएगी। इसलिए यह सलाह दी जाती है कि योजना को इस प्रकार बदला जाए :  
 ए) बुजुर्गों के अति वंचित समूहों को अतिरिक्त सहायता उपलब्ध करवाया जाना जारी रखा जाना चाहिए।  
 बी) इनके भोजन के आवंटन को मिड-डे मील के साथ मिला देना चाहिए। स्कूलों के पास रहने वाले सभी वृद्धों को स्कूलों या आईसीडीएस में दिया जाने वाला गर्म पका हुआ भोजन बिना किसी शर्त के दिया जाना चाहिए। ऐसी व्यवस्था तमिलनाडु में है। इस प्रकार अभावग्रस्त वृद्ध लोगों को भुखमरी से बचाया जा सकता है और ऐसा करने में कोई अतिरिक्त प्रशासनिक लागत की भी आवश्यकता नहीं है और इस प्रकार मिड-डे मील द्वारा वृद्ध व्यक्तियों की सहायता की जा सकती है। मिड-डे मील योजना में वृद्ध लोगों को शामिल करने से इस योजना को और पारदर्शी भी बनाया जा सकता है, क्योंकि बुजुर्ग व्यक्ति बच्चों के मुकाबले अधिक सक्षम होते हैं। यदि तय मिड-डे मील से कम भोजन दिया जा रहा है तो वे इसका विरोध कर मामले को सामने ला सकते हैं।
17. सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसार (दिनांक 2 मई, 2003 को जारी आदेश) यह तय किया गया कि सभी बुजुर्गों, विकलांग व्यक्तियों और एकल महिलाओं को एएवाई कार्ड दिए जाएंगे, जिसके तहत उन्हें प्रतिमाह 35 किलोग्राम अनाज दिया जाएगा। दो रुपए प्रति किलो गेहूं और 3 रुपए प्रति किलो की दर से चावल जो कि साधारण बाजार के दामों के मुकाबले बहुत ही कम है। हालांकि, वास्तविकता में कुछ के पास बीपीएल कार्ड हैं जिन पर मूल्य राहत कम दी गई है।
18. नरेगा के तहत 60 साल से अधिक के बुजुर्गों को प्रतिदिन समयाधारित वेतन पर काम दिया जाना चाहिए।
19. नरेगा के अंतर्गत रोजगार देने की प्रणाली को बदल कर और बेहतर बनाने के लिए इसके अंतर्गत कुछ अन्य प्रकार के रोजगारों को भी शामिल किया जाना चाहिए। नरेगा के अंतर्गत ऐसे कार्यों को भी शामिल किया जाना चाहिए, जिनमें शारीरिक श्रम की आवश्यकता कम होती हो; जैसे साइट्स पर गार्ड जो काम करने वालों की निगरानी करे, बच्चों की देखभाल करने का कार्य और बागबानी संबंधी कार्य। यही कार्य बुजुर्गों को सौंपे जाने चाहिए, जिससे उन्हें अधिक श्रम वाला कार्य न करना पड़े।

## स्वास्थ्य सुविधाएं

20. बुजुर्गों की स्वास्थ्य समस्याओं को ध्यान में रखते हुए उन्हें आवश्यक सुविधाएं उपलब्ध करवाई जानी चाहिए। विशेष ओपीडी और आपातकालीन वाडों की उपलब्धता को सुनिश्चित किया जाना चाहिए। उम्र के बढ़ने के कारण जो शारीरिक समस्याएं और रोग शरीर को घेर लेते हैं, उनके कारण भी वृद्ध व्यक्ति दूरसों पर आश्रित होने के लिए मजबूर हो जाते हैं। देखने व सुनने में परेशानी और चलने व बोलने में असुविधा बुजुर्गों में मुख्य समस्याएं हैं। बिना किसी सहारे के ये सभी समस्याएं वृद्धों के जीवन को बहुत अधिक प्रभावित करती हैं। ऐसी समस्याओं के कारण उन्हें इलाज के लिए इधर-उधर जाने में भी समस्या होती है, इसलिए उनके लिए मोबाइल वैन का इंतजाम किया जाना चाहिए। इन मोबाइल पैथोलॉजी लैब में रक्तचाप, ब्लड शुगर और अन्य सुविधाएं भी होनी चाहिए।
21. इसके अतिरिक्त, इन बीमारियों के लिए हेल्थ कैंप आदि का आयोजन किया जाना चाहिए व लगातार उपचार उपलब्ध करवाना चाहिए।

## आत्मसम्मान के लिए उपाय, सहयोग सेवाएं और आत्मबल

22. वृद्ध लोगों के पास अनुभव की पूंजी होती है, जिसे सामाजिक गतिविधियों के लिए प्रयोग में लाया जाना चाहिए। इनके लिए शिक्षा उपलब्ध करवाने के लिए ट्यूशन क्लास लगाई जा सकती हैं और रेड क्रॉस गतिविधियों में इनकी सहभागिता को सुनिश्चित कर उनके जीवन में सुधार किया जा सकता है।
23. पेंशन देने वाले और सीनीयर नागरिकों के कल्याण के लिए बने स्वयं सहायता समूहों को युवा समूहों के साथ मिला कर वृद्ध लोगों के लिए कल्याणकारी अभियान चलाये जाने चाहिए ताकि उन्हें यातायात, भोजन, खरीददारी, सफाई, बिल भुगतान आदि संबंधित सुविधाएं उपलब्ध करवाई जा सकें।
24. बूढ़े लोगों में उम्र के साथ चिड़चिड़ापन और जिद-जैसे व्यवहार करने की आदत आ जाती है इसीलिए उनके साथ काम करने में कुछ लोगों को असुविधा हो सकती है। इस समस्या से बचने के लिए उनकी सेवा में काम करने वाले लोगों को व्यवहार संबंधी प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।
25. जहां भी संभव हो सके अस्पतालों, टिकट काउंटरों, बिल भुगतान कार्यालयों में बुजुर्गों के लिए अलग लाइन का या अलग काउंटर का प्रावधान होना चाहिए। उन्हें रेल आदि के किराए में भी छूट दी जानी चाहिए, खासतौर पर तीर्थ स्थलों पर जाने के लिए।

## वृद्धाश्रम और अन्य विकल्प

26. अभावग्रस्त वृद्धों के लिए वृद्धाश्रम का इंतजाम किया जाना चाहिए। वर्तमान समय में ग्रामीण और शहरी इलाकों में 1,000 लोगों में से मात्र 68 से 40 लोग ही वृद्धाश्रम में रह रहे हैं। सर्वेक्षणों से पता चलता है कि उनके अपने घर से अधिक दूर न होने के बावजूद अकेले रह रहे 20 प्रतिशत से अधिक वृद्ध वृद्धाश्रम में रहने के इच्छुक नहीं हैं। ऐसे घर बनाते समय इस बात का खयाल रखा जाना चाहिए कि वे घर साफ हों और वहां का माहौल खुशगवार हो। वहां नियमित रूप से भोजन आदि की व्यवस्था हो।
27. ग्रामीण क्षेत्रों में रह रहे वृद्धों के लिए सरकारों को अतिरिक्त प्रयास भी करने चाहिए। कुछ राज्यों में गांवों में किसी एक घर में 5 से 6 वृद्ध महिला व पुरुषों के रहने की व्यवस्था की जाती है और उनकी सभी छोटी-बड़ी आवश्यकताओं का खयाल सभी ग्रामीणों द्वारा रखा जाता है।

28. बूढ़े लोगों की सहायता करने के लिए शायद सबसे अधिक अच्छा उपाय उनको घर उपलब्ध करवाना है। ऐसा करने के लिए सरकार द्वारा आवासीय सहकारी समितियां बनानी चाहिए; आवास ऋण दिए जाने का प्रावधान किया जाना चाहिए; इंदिरा आवास योजना के अंतर्गत घर उपलब्ध करवाए जाने चाहिए और अन्य आवास योजनाओं को भी व्यवस्थित तरीके से चलाना चाहिए। जेजे कानून के अंतर्गत बच्चों को आवास उपलब्ध करवाने वाली योजनाओं में बुजुर्गों को भी शामिल किया जाना चाहिए, जिससे बच्चे उनके जीवन में खुशहाली ला सकें और उन्हें उनके पोते-पोतियों की कमी महसूस न होने दें।

## विकलांग व्यक्ति

### (अ) दृश्य विकलांगता

देश के प्रत्येक गांव और नगर में मुश्किल से ही हम विद्यालयों, फार्मों, फैक्ट्रियों, खेल के मैदानों, सिनेमा हॉलों, सड़कों, बाजारों, मंदिरों, मस्जिदों, गिरिजाघरों या घर के किसी उत्सव में किसी विकलांग व्यक्ति को देख पाते हैं। अन्य किसी भी अभावग्रस्त समूह से अधिक सामाजिक समूह विकलांग लोगों के समूह को कहा जा सकता है। विकलांग लोगों को राजनीतिक मुद्दों, मानवाधिकार संघर्षों और विकास के एजेंडों में भी शामिल नहीं किया जाता। विश्व में विकलांग लोग निर्धन लोगों की तुलना में काफी कम हैं।<sup>42</sup> इसके बावजूद उनके लिए चलाई जा रही योजनाएं बहुत ही कम हैं।

विकलांग व्यक्तियों को समाज की ओर से भी भेदभाव का सामना करना पड़ता है खासतौर से महिलाओं, पीछड़ी जातियों, आदिवासी समूहों और अल्पसंख्यक समूहों के विकलांगों को। विकलांगों में विभिन्न प्रकार से वर्ग आधारित भेदभाव देखा जाता है। यदि किसी व्यक्ति को कोढ़ है तो उसे किसी मानसिक रोगी से अधिक हेय दृष्टि से देखा जाएगा। इसी प्रकार यदि एक ही प्रकार की विकलांगता किसी पुरुष और महिला को है तो महिला को अधिक सामाजिक भेदभाव का सामना करना पड़ता है। यदि एक दलित महिला, एक आवासहीन पुरुष और एक आदिवासी बच्चा विकलांग हैं तो उन्हें कई प्रकार की सामाजिक असुरक्षा का सामना करना पड़ता है। यह पक्षपात इतना अधिक होता है कि उन्हें बहुत ही विषम व अमानवीय परिस्थितियों में जीना पड़ता है।

सामाजिक सुविधाओं तक भी विकलांग व्यक्तियों की पहुंच बहुत ही सीमित होती है। पीने का पानी, विद्यालय आदि सुविधाओं तक वे आसानी से नहीं पहुंच पाते। मंदिर आदि भी अक्सर दुर्गम स्थलों पर बनाए जाते हैं जहां इन लोगों के लिए पहुंच पाना आसान नहीं होता। परिणामतः ये कहीं आ जा नहीं पाते और अकेलेपन में जीवन व्यतीत करते रहते हैं। इस कारण इनमें आत्म विश्वास की कमी हो जाती है।

### परिभाषा

डब्ल्यूएचओ की परिभाषा के अनुसार, दो में से एक अंग के खराब होने पर किसी भी प्रकार से कोई शारीरिक या मानसिक कार्य करने में आने वाली समस्या को विकलांगता कहा जा सकता है। जब इस प्रकार की समस्या पूरी तरह किसी शारीरिक या मानसिक कार्य को करने में बाधा उत्पन्न करती है तो उसे विकलांगता कहते हैं। सामान्य रूप से जीवन जीने से रोकने वाली शारीरिक और मानसिक समस्याओं को विकलांगता कहा जा सकता है।<sup>43</sup>

विकलांगता विभिन्न प्रकार की होती हैं—जैसे देखने, सुनने और बोलने में, मानसिक, सीखने में समस्या आदि। इन समस्याओं की गंभीरता के स्तर को देखते हुए इनके स्तर को तय किया जा सकता है।

42 थियो रेबेका (2001) क्रॉनिक पोवर्टी एंड डिसेबिलिटी, सोमरसेट : एक्शन ऑन डिसेबिलिटी एंड डेवलपमेंट।

43 मंदर और राव, एंजेडा फॉर केयरिंग।

## घटनाएं

जनगणना 2001 में 2.1 प्रतिशत यानि 2 करोड़ 20 लाख लोग विकलांग पाए गए। एनएसएसओ 58<sup>वां</sup> राउंड (जुलाई-दिसम्बर 2002) में इससे कहीं कम मात्र 1.8 प्रतिशत विकलांग लोगों की पहचान की गई थी।<sup>44</sup> हालांकि एलएसएसओ के अनुसार विकलांग लोगों में से अनुमानित 51 प्रतिशत लोग में स्नायु तंत्र की अक्षमता है, जबकि मात्र 15 प्रतिशत देखने में अक्षम हैं। इसके विपरीत जनगणना में पाया गया कि विकलांगों की कुल जनसंख्या में से आधे दृष्टि संबंधी रोगों से ग्रसित हैं और मात्र 28 प्रतिशत चलने-फिरने में अक्षम हैं।<sup>45</sup>

अन्य अनुमानों<sup>46</sup> के अनुसार भारत में करीब चार करोड़ विकलांग लोग हैं। यदि इनमें मानसिक रोगों को भी शामिल किया जाए तो यह संख्या आठ या नौ करोड़ तक पहुंच सकती है। ऑटिज्म और थैलेसीमिया जैसी विकलांगताओं को इन सर्वेक्षणों में बहुत कम शामिल किया जाता है।

डब्ल्युएचओ के अनुसार विश्व भर की कुल आबादी की दस प्रतिशत आबादी विकलांग है। हालांकि डॉ. ई. हेलंदर ने अनुमान लगाया था कि विश्व की कुल आबादी की दस प्रतिशत आबादी वर्ष 1974 में ही विकलांगता की कगार पर पहुंच जाएगी। यूएनडीपी के अनुमान के अनुसार वैश्विक विकलांगता का प्रतिशत 5 है।<sup>47</sup> अन्य शब्दों में 20 में से एक व्यक्ति विकलांगता का शिकार है और इन 4 में से 3 विकासशील देशों में रहते हैं।<sup>48</sup>

## निर्धनता और विकलांगता का चक्र

जिन परिवारों में घर का कमाऊ सदस्य विकलांग होता है, वह परिवार अधिक निर्धन होता है। विश्व की कुल विकलांग आबादी के 70 प्रतिशत लोग विकासशील देशों में रहते हैं।<sup>49</sup> रिपोर्टों से पता चलता है कि विकलांग व्यक्ति के परिवारों के पास संपत्ति व आय के साधन कम होते हैं और ऐसे परिवार अधिकतर बीपीएल के नीचे जीवन व्यतीत करते हैं।<sup>51</sup> एशियन डेवलपमेंट बैंक के अनुमान के अनुसार एशिया-पैसिफिक की 25 प्रतिशत आबादी विकलांगता से प्रभावित है।<sup>52</sup>

विकलांग निर्धनता के अधिक शिकार बनते हैं। विकलांगता के कारण चिकित्सा आदि के खर्च से भी उनकी आर्थिक स्थिति बिगड़ जाती है। इसके अलावा विकलांगता के कारण वे अधिक धन कमाने में भी अक्षम होते

44 ओं केफे फिलिप (2007) पीपल विद डिसेबिलिटी इन इंडिया : फ्रॉम कम्युनिटीज टू आउटकम्स, इंडिया : द वर्ल्ड बैंक में किए गए उल्लेख के अनुसार एनएसएसओ के द्वारा अनुमान लगाया गया है कि विकलांगों की कुल संख्या में 8.4 प्रतिशत ग्रामीण इलाकों और 6.1 प्रतिशत शहरी इलाकों का हिस्सा है (हालांकि यह हिस्सा दी गई संख्या विकलांगों और उनके परिवार के आकार पर किए गए सर्वेक्षण में ज्यादा होने का अनुमान है)।

45 विकलांगों की गणना करने के तरीके और विकलांगों को पहचानने की अलग परिभाषा होने के कारण ही जनगणना और एनएसएसओ के आंकड़ों में अंतर पाया गया है। एनएसएसओ द्वारा जहां सिर्फ प्रतिनिधि सैपल का प्रयोग किया गया, वहीं जनगणना में सारी जनसंख्या की गिनती की गई थी।

46 नेशनल सेंटर फॉर द प्रमोशन ऑफ एम्प्लॉयमेंट ऑफ डिसेबल पीपल (एनसीपीईडीपी) ने अनुमान लगाया कि लगभग साढ़ेछह करोड़ से सात करोड़ लोग या भारत की कुल जनसंख्या के 6 प्रतिशत लोग विकलांगता से प्रभावित हैं। सामाजिक न्याय एवं विकास मंत्रालय ने अपनी वार्षिक रिपोर्ट में कहा है कि देश में 43.99 मिलियन लोग विकलांग हैं। (लेबर फाइल, ए मंथली जर्नल ऑफ लेबर एंड इकॉनॉमिक्स अफेयर्स; भाग 7)।

47 थियो रेबेका (2001) वही।

48 मॉम बेवरली बेकल्स (2004) पोवर्टी एंड डिसेबिलिटी : एडवॉकेटिंग टू एलिमिनेट सोशल एक्सक्लूजन, त्रिनिदाद और टोबैगो : नेशनल सेंटर फॉर पर्संस विद डिसेबिलिटीज।

1981 में डब्ल्युएचओ के शोध द्वारा अनुमान लगाया गया कि औसतन 10 प्रतिशत राष्ट्रीय जनता विकलांग है। हालांकि 1992 में यह अनुमान संशोधित किया गया था कि चार प्रतिशत विकासशील देशों और 7 प्रतिशत औद्योगिक देशों से लोग विकलांग हैं। विभिन्न अनुमानों के उपलब्ध होने से इस बात पर कोई अनुबंध नहीं किया गया है कि कौन से आंकड़े प्रयोग में लाए जाएं। यूएसएआईडी 10 प्रतिशत का प्रयोग करता है और डीएफआईडी 4-7 प्रतिशत का प्रयोग करता है।

49 मॉम बेवरली बेकल्स (2004) वही।

50 एलवान एन (1999) पोवर्टी एंड डिसेबिलिटी

51 एलवान एन (1999) वही।

52 थोमस फिलिपिया (2005) वही।

हैं। यदि घर में कोई व्यक्ति विकलांग है तो एक अन्य व्यक्ति को अपना काम छोड़कर उसकी देखभाल करनी पड़ती है, इस प्रकार घर में एक कमाने वाला व्यक्ति व्यस्त हो जाता है। इसका सीधा असर घर की आय और व्यय पर पड़ता है।

उत्तर प्रदेश और तमिलनाडु में यह तथ्य सामने आया है कि जहां विकलांग सदस्य हैं, वहां 45 प्रतिशत परिवारों में एक युवा व्यक्ति को अपने विकलांग पारिवारिक सदस्य की देखभाल के लिए रोज ढाई घंटे का काम छोड़ना पड़ता है।<sup>53</sup> इस अनुमान द्वारा विकलांगता का परिवार की आय पर पड़ने वाले असर को देखा जा सकता है।

अन्य शोधों से पता चलता है कि एससी<sup>54</sup> ओबीसी और ग्रामीण परिवारों<sup>55</sup> के निर्धनों में विकलांगता अधिक देखने को मिलती है।

विकलांग लोग विकलांग होने के कारण निर्धन हो जाते हैं और जब गरीबी में रह रहे लोग विकलांग हो जाते हैं, तब धनी वर्ग की तुलना में उनकी विकलांगता और गंभीर होती चली जाती है।<sup>56</sup>

## स्कूलों में जाने से रोक

विकलांगता के शिकार लोग शिक्षा से भी वंचित रह जाते हैं। उच्च शिक्षा प्राप्त करने वालों में विकलांग लोग बहुत ही कम संख्या में होते हैं। जहां सामान्य जनसंख्या में 35 प्रतिशत लोग निरक्षर हैं, वहीं विकलांग लोगों की कुल जनसंख्या में 52 प्रतिशत लोग निरक्षर हैं।<sup>57</sup> विकलांग लोगों के कुल निरक्षरता वाले लोगों में से 64 प्रतिशत महिलाएं और 43 प्रतिशत पुरुष हैं।<sup>58</sup> कुल दृष्टिहीन लोगों में से 73 प्रतिशत लोग निरक्षर हैं।<sup>59</sup>

स्कूल न जा सकने वाले विकलांग बच्चों का प्रतिशत सामान्य जनसंख्या के मुकाबले साढ़े पांच गुना अधिक है। आदिवासी जनसंख्या में स्थिति और भी खराब है।<sup>60</sup> शिक्षा के क्षेत्र में सर्वोत्तम प्रदर्शन करने वाले राज्यों केरल (27 प्रतिशत) और तमिलनाडु (33 प्रतिशत) में विकलांग बच्चे स्कूल से वंचित रह जाते हैं।<sup>61</sup> सुविधाएं न मिल सकने की समस्या से उच्च शिक्षा पाने में भी विकलांग छात्र बहुत पीछे रह जाते हैं।<sup>62</sup>

एनसीईआरटी द्वारा वर्ष 1993 में किए गए छठे अखिल भारतीय शैक्षणिक सर्वेक्षण से पता चलता है कि 12.59 मिलियन स्कूल जाने की उम्र के बच्चे किसी न किसी विकलांगता से पीड़ित हैं। विशेष विद्यालयों और एकीकृत शिक्षा पाने वाले बच्चों की संख्या 12.59 मिलियन में से मात्र (1.5 प्रतिशत) 1,81,693 हैं। बाकी बचे हुए 98.5 प्रतिशत बच्चे स्कूल नहीं जा पाते। उन्हें स्कूलों से मिलने वाले मिड-डे मील से भी वंचित रखा जाता है।

## स्वास्थ्य सुरक्षा

भारत में स्वास्थ्य सुविधाओं तक सामान्य लोगों की आसान पहुंच नहीं है। इस प्रकार, विकलांग लोगों को स्वास्थ्य सुविधाएं प्राप्त करने में कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। स्वास्थ्य सुविधाओं तक न पहुंच पाने के कई कारण हैं। कई क्षेत्रों में पर्याप्त स्वास्थ्य सुविधाएं मौजूद नहीं हैं और यदि हैं भी तो वहां आना-जाना विकलांग लोगों

53 ओं केफे फिलिप (2007) वही।

54 पीडबल्युडी और गैर पीडबल्युडी परिवारों के बीच एससी/ओबीसी के स्तर पर अंतर काफी कम है लेकिन गरीबी दर में यह अंतर मुख्य है।

55 ओं केफे फिलिप (2007) वही।

56 थिओ रेबेका (2001) वही।

57 ओं केफे फिलिप (2007) वही।

58 ओं केफे फिलिप (2007) वही।

59 ओं केफे फिलिप (2007) वही।

60 ओं केफे फिलिप (2007) वही।

61 ओं केफे फिलिप (2007) वही।

62 ओं केफे फिलिप (2007) वही।

के वश में नहीं होता। अस्पताल आदि तक जाना तो कठिन होता ही है लेकिन वहां जाने के बाद कर्मचारियों की कमी और जो कर्मचारी हैं, उनमें प्रशिक्षण की कमी से विकलांगों को बहुत असुविधा होती है।

स्वास्थ्य सुविधाओं के मौजूद न होने के कारण विकलांगों को सहायता नहीं दी जाती। उत्तर प्रदेश और तमिलनाडु में सुविधाओं की कमी के कारण ही स्वास्थ्य सुरक्षा लोगों तक नहीं पहुंच पा रही है।<sup>63</sup>

## भोजन और रोजगार संबंधी रोक

अधिकतम मामलों में जहां व्यक्ति की विकलांगता उनके काम में आड़े नहीं आती, तब भी उन्हें काम देने से मना कर दिया जाता है; कार्यक्षेत्र में उत्पीड़ित किया जाता है या ऐसा कार्य दिया जाता है, जिसे कोई और करने के लिए तैयार नहीं होता। आए दिन होने वाला ऐसा भेदभाव विकलांग लोगों के पास अच्छा रोजगार खोजने का विकल्प नहीं रहता। जो काम दिया जाता है, उन्हें वही करना पड़ता है।

भोजन और आजीविका का आपस में गहरा संबंध है। आजीविका का साधन अच्छा होने से भोजन प्राप्त होने की निश्चितता होती है। आजीविका का अच्छा साधन न होने से भोजन की गंभीर समस्या का सामना करना पड़ सकता है। सर्वेक्षण<sup>64</sup> द्वारा पता चलता है कि विकलांगता के शिकार ऐसे बहुत कम लोग हैं, जिन्हें पेंशन या भुखमरी से बचाने के लिए भोजन की सहायता दी जाती हो। वृद्ध विकलांगों के लिए स्थिति और गंभीर तब बन जाती है, जब उनकी देखभाल करने वाला कोई नहीं होता।

### 1. बेरोजगार और रोजगार पाने में अक्षम

ऐसे विकलांग लोग निर्धनता के अधिक शिकार बनते हैं जो रोजगार पाने में अक्षम होते हैं। विकलांग लोगों में सामान्य के मुकाबले रोजगार दर (60 प्रतिशत) काफी कम है और यह फासला पिछले 15 सालों से बढ़ता ही जा रहा है।<sup>65</sup> काम करने की उम्र वाले अक्षम लोगों की रोजगार दर 1991 के 42.7 फीसदी से घट कर 2002 में 37.7 फीसदी हो गई।<sup>66</sup>

उत्तर प्रदेश और तमिलनाडु में ग्रामीण इलाकों में विकलांग पुरुषों में रोजगार पाने की संभावना 30 प्रतिशत तक कम हो जाती है। महिलाओं में यह प्रतिशत कम है।<sup>67</sup> मानसिक समस्याओं के मामले में इससे रोजगार मिलने की संभावना और कम हो जाती है, जबकि समस्या गंभीर भी न हो।<sup>68</sup>

लगभग सभी विकलांग लोगों का साक्षात्कार आंध्र प्रदेश में की गई **लिविंग विद हंगर स्टडी**<sup>69</sup> से किया गया और पाया गया कि खेतीबाड़ी, टोकरी बुनाई, संधि देशी शराब बेचने के काम में महिलाओं को 25 रुपए दिए जाते हैं और मानसिक रूप से विकलांग पुरुषों को प्रतिदिन इस राशि की आधी राशि दी जाती है। ये वे पुरुष हैं जिनको मानसिक रोग होते हैं और जो मंदिर आदि में भीख मांग कर गुजारा करते हैं।

जमीन होने का अर्थ यह नहीं है कि उससे आजिविका का साधन भी उपलब्ध हो जाए। विकलांग व्यक्ति स्वयं या परिवार की मदद से अपनी जमीन में खेती करने लायक होगा, तभी अपनी जमीन से धन अर्जन कर सकेगा। आंध्र प्रदेश, उड़ीसा और राजस्थान के गांवों में 22.5 विकलांगों के पास अपनी जमीन में खेती करने के

63 ओ'केफे फिलिप (2007) वही।

64 हर्ष मंदर (2002) 'एट द प्रीसिपाईस ऑफ डेसपेयर', वही।

65 ओ'केफे फिलिप (2007) वही।

66 ओ'केफे फिलिप (2007) वही।

67 ओ'केफे फिलिप (2007) वही।

68 ओ'केफे फिलिप (2007) वही।

69 हर्ष मंदर इंफोडबल्यु 2008 वही।

लिए धन नहीं है। 34 प्रतिशत विकलांग लोग शारीरिक अक्षमता के चलते अपनी जमीन में खेती नहीं कर पाते।<sup>70</sup> शोध में पता चला कि 14 प्रतिशत विकलांग लोगों के पास सिर छिपाने तक की जगह नहीं है।<sup>71</sup>

## 2. अपर्याप्त कैलोरी

लिविंग विद हंगर स्टडी में पता चला कि 76 प्रतिशत विकलांग<sup>72</sup> अपनी भूख मिटाने जैसी जरूरत के लिए ही काम करते हैं। सरकार द्वारा मात्र 11 प्रतिशत विकलांग लोगों तक भोजन पहुंचाया जा रहा है। जो कि बहुत कम है।

मंदिर जैसी जगहों पर विकलांगों को मिलने वाले भोजन के लिए उन्हें घंटों लाइनों में इंतजार करना पड़ता है। शहरों में तो इन जगहों पर एकत्र विकलांगों को पुलिस द्वारा भी परेशान किया जाता है। पूरा दिन निकलने पर भी कभी-कभी इनको भूखा ही रहना पड़ता है।

अधिकतर विकलांग और गंभीर रोगों से ग्रसित लोगों ने भूख के साथ ही जीना सीख लिया है। सीईएस शोधकर्ताओं ने शोध के दिन पाया कि 1/5 लोगों ने सुबह कुछ नहीं खाया था और 3/5 लोगों ने दिन में कुछ नहीं खाया और लगभग आठ प्रतिशत लोगों को रात का खाना नहीं मिला।<sup>73</sup>

### फिगर 3: विकलांग लोगों के घरों में घटती खाद्य सुरक्षा ( प्रतिशत में )

पूरे साल दिन में तीन बार भोजन	बिना विकलांगता वाले घर	विकलांगता वाले घर
	47.9	36.7
स्रोत : ओ'कोफ फिलिप (2007) पीपुल विद डिसएबिलिटीज इन इंडिया : फ्रॉम कम्युनिटीज टू आउटकमस, इंडिया : वर्ल्ड बैंक		

विश्व बैंक द्वारा ऐसे परिवारों जिन में विकलांग हैं और जिनमें नहीं है पर किए गए एक अन्य शोध<sup>74</sup> से पता चलता है कि प्रतिवर्ष दिन में तीन समय भोजन करने के क्रम में दोनों प्रकार के परिवारों में 10 प्रतिशत का अंतर है।

## 3. वैकल्पिक भोजन का सहारा

भुखमरी से जूझ रहे विकलांग लोग अपने खाने की आवश्यकताओं को जानबूझकर रोकते हैं, क्योंकि उनके पास खाने के लिए कुछ भी नहीं होता। कई विकलांग व्यक्ति भूख मारने के लिए सस्ती शराब का सहारा लेते हैं।

## 4. भूख के कारण और परिणाम

विश्व भर में 100 मिलियन लोगों को कुपोषण और गंदगी की वजह से कई बीमारियां हो चुकी हैं।<sup>75</sup> डब्ल्यूएचओ के अनुमान के अनुसार 70 प्रतिशत बालपन अंधता और 50 प्रतिशत सुनने संबंधी रोग अफ्रीका और एशिया में साध्य और इलाज योग्य हैं।<sup>76</sup> कुपोषण के कारण ये बीमारियां बच्चों में हो जाती हैं। यहां तक कि गंदगी और

70 हर्ष मंदर ईपीडबल्यु 2008 वही।

71 हर्ष मंदर ईपीडबल्यु 2008 वही।

72 शोध के लिए ओडिशा, राजस्थान और आंध्र प्रदेश के तीन गांवों से 135 विकलांग लोगों से बातचीत की गई।

73 हर्ष मंदर (2007), लिविंग विद हंगर, सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज : इंडिया।

74 ओ'कोफे फिलिप (2007) वही में 2005 में उत्तर प्रदेश और तमिलनाडु में किए गए सर्वेक्षण का उल्लेख किया गया है।

75 यिओ रेबेका (2001) वही।

76 यिओ रेबेका (2001) वही।



कुपोषण से मानसिक और शारीरिक दोनों ही प्रकार के रोग हो सकते हैं।<sup>77</sup> नीचे कुपोषण से होने वाली कुछ सामान्य बीमारियों के विषय में बताया गया है<sup>78</sup> :

- विटामिन ए की कमी से - अंधापन
- विटामिन बी की कमी से - बेरी-बेरी, पेलाग्रा और अनीमिया
- विटामिन डी की कमी से - रिकेट्स (हड्डियों से संबंधित रोग)
- आयोडीन की कमी से - बच्चों में धीमा विकास, सुनने में तकलीफ, गोयटर
- आयरन की कमी से - अनीमिया, याद करने और काम करने में तकलीफ
- कैल्शियम की कमी से - ओस्टियोपोरोसिस

## खाद्य और रोजगार योजनाओं में रोक

विकलांग लोगों के कल्याण के लिए कागजों में कई प्रावधान दिए गए हैं। विकलांग व्यक्ति कानून, 1995 के अंतर्गत विकलांगों को सभी सरकारी नौकरियों और स्वर्ण जयंति ग्राम स्वरोजगार योजना, इंदिरा आवास योजना, स्वर्ण जयंति रोजगार योजना-जैसी कल्याणकारी योजनाओं में 3 प्रतिशत का आरक्षण दिया गया है। इसके बावजूद इन योजनाओं से इन विकलांगों को कोई लाभ नहीं मिल पा रहा है। उन्हें उनका हक दिलवाने के लिए इन योजनाओं को बेहतर ढंग से कार्यान्वित करने की आवश्यकता है। इन योजनाओं को और अधिक प्रभावी बनाने के लिए इनका नवीकरण किया जाना चाहिए और विकलांग लोगों को इसमें शामिल किया जाना चाहिए।

### 1. अप्रभावी राज्य पेंशन

विकलांग लोगों को पेंशन देने के लिए केन्द्र सरकार ने कोई भी योजना नहीं चलाई है लेकिन कई राज्यों ने अपनी कुछ योजनाएं शुरू की हैं, लेकिन उनमें कई सारी शर्तों को पूरा करना आवश्यक है। तमिलनाडु में 50 प्रतिशत से अधिक शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्ति (जो कि अभावग्रस्त हैं और उनके पास कमाने का कोई जरिया नहीं है; भिखारी नहीं है; बेटों या बेटे से सहायता प्राप्त नहीं हो; 5,000 रुपये से अधिक मूल्य की संपत्ति न रखता हो; 45 वर्ष की उम्र से अधिक का हो) के लिए पेंशन का प्रावधान है।

इस प्रकार की शर्तों के कारण बहुत ही कम लोगों को लाभ मिल पाता है। लगभग सभी राज्यों में विकलांग लोगों को न के बराबर सुविधा दी जा रही है। वर्तमान समय में 21 राज्यों में अनुलग्नक 1 में सूचीबद्ध 72 लाख विकलांग व्यक्ति बीपीएल हैं। हालांकि इन विकलांग लोगों में से करीब 27 लाख लोगों को 21 राज्यों में सूचीबद्ध किया गया है जो कि बीपीएल जनसंख्या का मात्र 37 प्रतिशत है। अन्य राज्यों जैसी दिल्ली (1 प्रतिशत), पश्चिम बंगाल (1 प्रतिशत), झारखंड (3 प्रतिशत) और त्रिपुरा (3 प्रतिशत) में तो विकलांगों को पहुंचाई जाने वाली सुविधाओं की और भी कमी है। विकलांगों को अन्य राज्यों द्वारा पहुंचाई जा रही सहायता का प्रतिशत का ब्यौरा अनुलग्नक 1 में दिया गया है।

77 शॉन ग्रेक (2006) 'वर्ड्स फॉर नम्बर्स : एक्सप्लोरिंग द साइकल ऑफ पोवर्टी एंड डिसेबिलिटी इन रूरल ग्वाटेमाला', शोध रिपोर्ट इंपीरियल कॉलेज, लंदन विश्वविद्यालय, लंदन में जमा की गई।

78 एनएचआरसी (2005) 'डिसेबिलिटी मैनुअल', इंडिया : एनएचआरसी।

योजनाओं तक न पहुंच पाने में एक बड़ा कारण योजनाओं के प्रति लाभार्थियों में जागरूकता न का होना भी है। उड़ीसा, मध्य प्रदेश और कर्नाटक में किए गए एक शोध से पता चलता है कि पहले और दूसरे चतुर्थकों<sup>79</sup> में 60 से 65 प्रतिशत विकलांग ही पेंशन<sup>80</sup> के प्रावधान से अवगत थे।

## 2. आंगनबाड़ी में कम विकलांग बच्चे

आईसीडीएस आंगनबाड़ी केन्द्रों में विकलांग बच्चे खोज पाना बहुत ही मुश्किल है। विकलांग बच्चे आने-जाने की अक्षमता के चलते इन केन्द्रों में नहीं आ पाते। गांव की सड़कों की हालत भी काफी खराब होती है इसलिए भी इन केन्द्रों में बच्चों नहीं आ पाते;<sup>81</sup> लेकिन सिर्फ यही इन बच्चों का केन्द्रों में न आने का कारण नहीं है। आंगनबाड़ी केन्द्रों के कार्यकर्ताओं द्वारा इन विकलांग बच्चों की उपेक्षा भी एक बड़ा कारण है। राजधानी में कोई भी विकलांग बच्चा नहीं पाया गया और मात्र 3 प्रतिशत आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं को विकलांग बच्चों की देखरेख का प्रशिक्षण दिया गया था।<sup>82</sup>

एक शोध से पता चलता है कि आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, झारखंड और उत्तर प्रदेश<sup>83</sup> के 14 गांवों में एक भी पंजीकृत विकलांग बच्चा नहीं मिला। विकलांग बच्चों के माता-पिता उन्हें घर से बाहर भेजने में कतराते हैं क्योंकि बाहर अन्य लोगों और अन्य बच्चों द्वारा उन्हें परेशान भी किया जा सकता है।

## 3. स्कूल के बाहर के बच्चों के लिए मिड-डे मील का प्रावधान नहीं

स्कूल न जा सकने वाले विकलांग बच्चों का प्रतिशत सामान्य जनसंख्या के मुकाबले साढ़े पांच गुना अधिक है। आदिवासी जनसंख्या में स्थिति और भी खराब है।<sup>84</sup> उन्हें शिक्षा के अधिकार से वंचित रखा जा रहा है। इसके अलावा स्कूलों से मिलने वाला मिड-डे मील भी नहीं दिया जाता।

विकलांग बच्चे स्कूल से वंचित रह जाते हैं, क्योंकि वे स्कूल तक जाने में अक्षम होते हैं और जो जा पाते हैं, उनके साथ अध्यापकों द्वारा अमानवीय व्यवहार किया जाता है। अध्यापकों को विकलांग बच्चों के साथ व्यवहार करने के लिए प्रशिक्षण नहीं दिया जाता।<sup>85</sup> साथ ही इन बच्चों के लिए अतिरिक्त सुविधाएं जुटाने के लिए वित्तीय सहायता की भी कमी है।<sup>86</sup>

79 सभी चौथे चतुर्थकों में विकलांगता पेंशन के प्रति जागरूकता की भिन्नता अधिक नहीं पाई गई लेकिन जैसा कि कार्यक्रम के अंतर्गत पीडब्ल्यूडी के गरीब परिवारों पर ध्यान केंद्रित किया गया था इसलिए पहले दो चतुर्थकों में 60 प्रतिशत पाई गई जो कि योजना के प्रदर्शन पर अधिक प्रभाव डालते हैं।

80 महेंद्र देव एस, के सुब्बाराव, एस गलब, सी रवि (2007), 'सेफ्टी नेट प्रोग्राम्स : आउटरीच एंड इफ़ेक्टिवनेस', इकॉनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली (सितंबर) : 3555-651

81 सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों के कार्यालय से एक समूह ने 2008 अप्रैल में ओखला जाकिर नगर झुग्गी का एक दौरा किया और पाया कि वहां दोनों एडब्ल्यूसीएस विकलांग लोगों की पहुंच से दूर हैं। यहां तक कि जो बच्चे विकलांग नहीं हैं वे भी एडब्ल्यूसीएस के प्रवेश की जगह के कारण वहां नहीं जा पाते। विकलांग बस्ती का दौरा करने पर पाया गया कि एडब्ल्यूसीएस झुग्गी से बहुत ही दूर है और विकलांग लोग कम समय और शक्ति के कारण वहां नहीं जा पाते या अपने बच्चों को नहीं ले जा पाते।

82 नीव दिल्ली फोर्सेस (2007) दिल्ली में आईसीडीएस : ए रिप्लिटि चैक, दिल्ली : नीव दिल्ली फोर्सेस।

83 हर्ष मंदर और एम. कुमारन, सोशल एक्सक्लूजन इन आईसीडीएस : यूनिवर्सलिटाइजेशन विद क्वालिटी एंड इक्विटी, 2006, एमआइ.एमईओ।

84 ओ'केफे फिलिप (2007) वही।

85 'केफे फिलिप (2007) वही।

86 ओ'केफे फिलिप (2007) वही।

एसएसए द्वारा विकलांग बच्चों को उनके घर में ही शिक्षा उपलब्ध करवाने का सराहनीय कदम उठाया गया है। घर में शिक्षा देने की इस योजना से अभी तक 61,290 लोगों को फायदा पहुंचाया जा चुका है<sup>87</sup> लेकिन उन बच्चों को पास के स्कूल से कोई भी मिड-डे मील उपलब्ध नहीं करवाया जाता।

#### 4. अंत्योदय अन्न योजना का सीमित कोटा

सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्देशों के अनुसार (दिनांक 2 मई, 2003 को जारी आदेश) यह तय किया गया कि सभी 'छह प्राथमिक समूहों' जिनमें वे परिवार भी शामिल हैं जिसमें विकलांग व्यक्ति हैं को एएवाई कार्ड पर अनाज दिया जाएगा।

इस अध्यादेश के जारी होने के बावजूद कई पात्र लोगों को एएवाई कार्ड नहीं दिए गए। वे स्वयं भी इन सुविधाओं तक नहीं पहुंच पाते, क्योंकि कार्ड आदि की पूछताछ के लिए आना-जाना विकलांग लोगों के वश में नहीं होता।

असम में सर्वोच्च न्यायालय के सलाहकार ने हाल ही में वर्ष 2008 में एक सर्वेक्षण किया और पाया कि गौहाटी के सभी 18 विकलांग, आवासहीन और बेरोजगार लोगों को शुकेश्वर मंदिर और उलुबाड़ी मजार पर दिए जाने वाले भोजन पर निर्भर रहना पड़ता था। उनके पास एएवाई कार्ड नहीं था<sup>88</sup> सरकारी अधिकारियों<sup>89</sup> के अनुसार असम में एएवाई कोटा खत्म हो चुका है। हालांकि एएवाई लाभार्थियों की सूची व्यवस्थित ढंग से नहीं बनाई गई थी और पिछले कई वर्षों से नए एएवाई कार्ड भी नहीं वितरित किए गए।

#### 5. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (नरेगा) के तहत कोई विशेष प्रावधान नहीं

नरेगा के तहत विकलांगों की सहायता करने के लिए कोई भी विशेष प्रावधान नहीं रखा गया है। नरेगा के तहत विकलांगों के सूचीबद्ध न होने पर स्थानीय पंचायत और अन्य अधिकारियों ने यही आम राय बना रखी है कि वे नरेगा के अंतर्गत काम करने के लायक ही नहीं हैं। विकलांग व्यक्ति कानून (पीडब्ल्यूडी), 1995 में यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि इसके अंतर्गत विकलांगों को सभी सरकारी नौकरियों और स्वर्ण जयंति ग्राम स्वरोजगार योजना, इंदिरा आवास योजना, स्वर्ण जयंति रोजगार योजना-जैसी कल्याणकारी योजनाओं में 3 प्रतिशत का आरक्षण दिया गया है। इसके बावजूद इन योजनाओं से इन विकलांगों को कोई लाभ नहीं मिल पा रहा है। इन्हीं के साथ नरेगा के तहत भी इन्हें 3 प्रतिशत का आरक्षण दिया गया है। ग्रामीण विकास मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार, "यदि कोई ग्रामीण विकलांग व्यक्ति काम के लिए आवेदन करता है तो उसे उसके अनुसार आसान काम दिया जाना चाहिए।" हालांकि वास्तविकता में ऐसा नहीं हो पा रहा है। विकलांगों को इस बात की ही जानकारी नहीं है कि उन्हें नरेगा के अंतर्गत काम करने का अधिकार भी है। न तो उन्हें योजना के अंतर्गत अलग जॉब कार्ड उपलब्ध करवाए गए हैं और न ही परिवार के नाम पर जारी किए गए कार्ड में उनका नाम दर्ज किया जाता है। दिसम्बर, 2006 में छत्तीसगढ़ के सीतापुर ब्लॉक में 19 विकलांग लोगों से पूछताछ करने पर पता चला कि उनमें से 15 लोगों के पास जॉब कार्ड नहीं थे<sup>90</sup> देवगढ़ पंचायत में सरपंच ने यह बात कह कर विकलांग लोगों को जॉब

87 सर्व शिक्षा अभियान (2006) 'डिस्कवरिंग न्यू पाथ इन इनक्लूजन : ए डॉक्यूमेंटेशन ऑफ होम - बेस्ड एजुकेशन प्रैक्टिस फॉर सीडब्ल्यू इन एसएसए', इंडिया : एसएसए

88 तालुकदार अंजु (2008) गौहाटी, असम में शहरी गरीब लोगों की भोजन के अधिकार तक पहुंच पर संक्षिप्त सर्वेक्षण।

89 असम सरकार के खाद्य एवं नगर आपूर्ति विभाग के सचिव मो. अलाउद्दीन के साथ हुई बैठक में खुलासा हुआ कि असम में अब तक 7,04,000 कार्ड वितरित किए गए हैं। यह पता करना मुमकिन नहीं था कि कितने अंत्योदय कार्ड विकलांगों और कितने उनके परिवारों के नाम पर जारी किए गए हैं। इनका अलग रिकार्ड नहीं रखा गया। मो. अलाउद्दीन ने स्थिति को तब तक स्पष्ट करने में अपनी अक्षमता जाहिर की, जब तक कार्डों की संख्या बढ़ा नहीं दी जाती।

90 जी प्रवीण कुमार (2006) 'नरेगा एंड इनक्लूजन ऑफ डिसेबल्ड पीपल', इंडिया : छत्तीसगढ़ डिसेंबिलिटी नेटवर्क।

कार्ड देने से मना कर दिया कि “तुम विकलांग लोग अपना खयाल तो रख नहीं पाते काम कैसे करोगे?”<sup>91</sup> बरदिहि पंचायत में जॉब कार्ड में नाम होने के बावजूद 6 विकलांग लोगों को काम के लिए नहीं बुलाया गया।<sup>92</sup>

समाज द्वारा किए जा रहे व्यवहार में भी विकलांग लोगों के प्रति भेदभाव झलकता है। स्थानीय पंचायत और सरकारी अधिकारी विकलांगों को काम देने से मना कर देते हैं। मध्य प्रदेश के बदवानी ब्लॉक में इस प्रकार के भेदभाव से पार पाया गया और नरेगा के तहत 200 विकलांग लोगों को काम दिया गया।

## 6. अन्य गरीबी निवारण योजनाएं

स्वर्ण जयंति ग्राम स्वरोजगार योजना (एसजीएसवाई), इंदिरा आवास योजना(आइ.एवाई), स्वर्ण जयंति शहरी रोजगार योजना (एसजेएसआरवाई) जैसी कल्याणकारी योजनाओं में 3 प्रतिशत का आरक्षण दिया गया है। हालांकि, इस लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया गया है। 2006-2007<sup>93</sup> में स्वरोजगार योजना के तहत मात्र 1.07 प्रतिशत लोगों को काम दिया गया और 0.94 प्रतिशत विकलांग लोगों को आइ.एवाई के अंतर्गत घर दिए गए। एसजेएसआरवाई का प्रदर्शन इन योजनाओं के मुकाबले काफी बेहतर रहा, लेकिन अभी तक इसके अंतर्गत भी 3 प्रतिशत के प्रावधान को गंभीरता से नहीं लिया जा रहा है। अरुणाचल प्रदेश, मेघालय और गोवा में आधिकारिक आंकड़ों के मुताबिक विकलांग लोगों के लिए यहां पर कोई भी प्रयास नहीं किए गए हैं।<sup>94</sup>

सरकारी योजनाओं में विकलांगों के भाग न लेने का एक मुख्य कारण उन्हें इन योजनाओं की पूरी जानकारी का न होना भी है। विकलांग लोग कहीं आने-जाने में असमर्थता के चलते संबंधित कार्यालयों में जा कर इन योजनाओं की जानकारी नहीं ले पाते और योजनाओं के अंतर्गत मिलने वाले लाभों से वंचित रह जाते हैं। इनकी सहायता के लिए जरूरी है कि समय-समय पर सूचना शिविरों का आयोजन किया जाए और घर-घर जा कर सूचना दी जाए।

## विकलांग लोगों के लिए सिफारिशें

1. काम करने का अधिकार सभी को है सिर्फ इसलिए नहीं कि इससे आर्थिक दशा में सुधार होता है, बल्कि इसलिए भी क्योंकि इससे आत्मसम्मान की भावना भी आती है। राज्यों की जिम्मेदारी बनती है कि वह विकलांग लोगों के काम करने के अधिकार के लिए कोई ठोस योजना बनाए। इसके लिए विकलांगों को विशेष प्रशिक्षण दिया जाने का प्रावधान करना चाहिए। कई मामलों में ऐसा भी देखा जा सकता है कि विकलांग सामान्य व्यक्ति से भी अधिक बेहतर ढंग से काम कर सकते हैं। उदाहरण के लिए सुनने में अक्षम व्यक्ति ऐसी जगह अच्छा काम कर सकता है, जहां पर सुनने की आवश्यकता नहीं होती है। एरोप्लेन उद्योग और डाटा एंट्री के काम में ऐसे व्यक्ति बहुत काम के साबित होते हैं। चीन में इस प्रकार की नीति अपनाई जा रही है। वहां विकलांग लोगों को काम देने के लिए ‘वेलफेयर फैक्टरीज’ नाम से काम करने की जगह बनाई गई हैं और रोचक बात यह है कि इन फैक्ट्रियों को फायदा ही हो रहा है।
2. इसी प्रकार, राज्य को प्रत्येक विकलांग बच्चे को शिक्षा प्रदान करने की संवैधानिक जिम्मेदारी को निभाना चाहिए। विकलांग बच्चों को जीवन की सभी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सक्षम बनाने के प्रयास करने चाहिए। अध्यापकों को यह समझना चाहिए कि विकलांग बच्चों के पास सामान्य बच्चों से अधिक तेज

91 जी प्रवीण कुमार (2006)

92 जी प्रवीण कुमार (2006)

93 ग्रामीण विकास मंत्रालय (2007), वार्षिक रिपोर्ट 2006-2007, वही विकलांग के लिए मुख्य आयुक्त के कार्यालय को आवासीय और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय के पत्र।

94 वही

दिमाग होता है और वे किसी भी काम को अधिक जल्दी सीख सकते हैं, लेकिन उन्हें विशेष प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है।

विशेष विद्यालयों के मुकाबले एकीकृत विद्यालयों में ही विकलांग बच्चों पर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए, जहां पर स्नायु तंत्र से संबंधित विकलांग बच्चों के साथ अन्य कम विकलांग बच्चों को रोज स्कूल जाने का मौका मिले। इससे विकलांग बच्चों के आत्मविश्वास में वृद्धि होगी और वे अच्छा प्रदर्शन कर पाएंगे। अधिक विकलांगता वाले बच्चों को भी सामान्य स्कूलों में ही विशेष कक्षाओं में पढ़ाया जाना चाहिए, जहां पर उन्हें भोजन भी उपलब्ध करवाया जाना चाहिए।

3. विकलांगों के आने-जाने के लिए विशेष यातायात सुविधाओं का इंतजाम किया जाना चाहिए। किराए में छूट के लिए विकलांग लोगों को विशेष सर्टिफिकेट, पहचान पत्र जारी किए जाने चाहिए। गैर सरकारी संस्थाओं द्वारा जारी किए गए इन पहचान पत्रों के ही आधार पर छूट दी जानी चाहिए, न कि विकलांगों से डाक्टर द्वारा जारी प्रमाण पत्र की मांग की जानी चाहिए।
4. जहां-कहीं भी कोई विकलांग व्यक्ति किसी विद्यालय में दाखिला लेता है, वहां एक माह के भीतर उनकी सुविधा के लिए रैंप और अन्य आवश्यक सामान लाया जाना चाहिए। इस बात का भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि विकलांग बच्चों को मिड-डे मील और एसनपी से वंचित न रखा जाए।
5. सभी आंगनबाड़ी केंद्रों और विद्यालयों में जहां पर विकलांग बच्चों ने दाखिला लिया हो, वहां एक आंगनबाड़ी कार्यकर्ता या स्कूल के अध्यापक को तीन माह के भीतर विकलांगों की देखरेख करने के लिए विशेष प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।
6. सभी आंगनबाड़ी केंद्रों में विकलांग बच्चों की पांच प्रतिशत उपस्थिति को सुनिश्चित किया जाना अतिआवश्यक है। अन्यथा सीडीपीओ और जिला शिक्षा अधिकारी को स्वयं इसकी जिम्मेदारी लेनी होगी।
7. विकलांगों को दी जाने वाली शिक्षा का स्तर सामान्य शिक्षा के स्तर के समान ही होना चाहिए। विकलांग बच्चे कई प्रकार के प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से भेदभाव के शिकार होते हैं। कई विकलांग बच्चों (कम व गंभीर दोनों प्रकार के विकलांग) का स्कूलों में नाम तो लिखा होता है, लेकिन वे स्कूलों में जा नहीं पाते (किसी भी कारण से)।<sup>95</sup> ऐसे बच्चों को भोजन उपलब्ध करवाने के लिए या तो उन तक मिड-डे मील पहुंचाया जा सकता है या उन्हें सूखा राशन ही दिया जा सकता है। चाहे वह घर में शिक्षा ग्रहण करे या नहीं।
8. सरकार को विकलांग लोगों के स्वयं सहायता समूहों और संस्थाओं और परिवारों को प्रोत्साहित करना चाहिए। इनमें ग्रामीण लोगों की भी बराबर भागीदारी होनी चाहिए न कि सिर्फ शहरी और मध्यम वर्गीय परिवारों की। इससे विकलांग लोगों को महसूस होगा कि वे अकेले नहीं हैं। इन योजनाओं में लड़कियों और महिलाओं को भी समान रूप से शामिल किया जाना चाहिए। पूरे विश्व में विकलांगों के लिए चलाए गए नारे, “हमारे लिए कुछ भी नहीं हमारे बिना” का सम्मान किया जाना चाहिए।
9. सामूहिक शिक्षण को महत्व दिया जाना चाहिए। इसके लिए जत्थों, बैनरों, पोस्टरों, दीवार पेंटिंग, विद्यालयों और कॉलेजों में आम चर्चाओं का आयोजन किया जाना चाहिए। इनमें विकलांग लोगों की सहायता करने जैसे मुद्दों पर विचार किया जाना चाहिए। उनके साथ किए जा रहे भेदभाव को हटाने के लिए जागरूकता फैलानी चाहिए। विकलांगों को उनके अधिकारों की सूचना भी दी जानी चाहिए। स्कूल व सार्वजनिक इमारतों और कार्यस्थलों पर उनकी सुविधा का खास खयाल रखे जाने के प्रयास किए जाने चाहिए।

95 कक्षा में किए जाने वाले अनुचित व्यवहार और कक्षा तक न पहुंच पाने के कारण।

10. सभी राज्य सरकारों को विकलांग लोगों की सही संख्या और विकलांगता का प्रकार जानने के लिए सर्वेक्षण करवाए जाने चाहिए। इस प्रकार घर-घर में विकलांग लोगों की उपस्थिति के बारे में पता लगाया जा सकेगा। इन सर्वेक्षणों को करने के लिए अन्य कार्यकर्ताओं के अलावा विकलांग युवा कार्यकर्ताओं की भी सहायता ली जानी चाहिए। सर्वेक्षण करने वाले कार्यकर्ताओं को पूरा प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए कि किस प्रकार विकलांग लोगों की पहचान करें और उनके साथ कैसा व्यवहार करें अन्यथा जनगणना करने वाले कार्यकर्ताओं की ही भांति वे भी विकलांगों को सूचीबद्ध करने में कोताही बरतेंगे और विकलांगों को योजनाओं का पूरा लाभ नहीं दिया जा सकेगा। जैसा कि पाकिस्तान में किया गया, यह सर्वेक्षण स्कूली बच्चों द्वारा भी करवाया जा सकता है।
11. राज्य सरकारों को उन लाभार्थियों को पहचानना होगा जो लाभ पाने के अधिकारी हैं। उनकी पहचान करने के बाद यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि योजनाओं के सभी लाभ उन तक पहुंच पा रहे हैं। इन योजनाओं के लिए लाभार्थियों की कोई निश्चित संख्या-जैसी शर्त नहीं होनी चाहिए। सभी पात्र लोगों को सुविधाएं दी जानी चाहिए।
12. सभी विकलांगों को सभी सुविधाओं के साथ विशेष और सामान्य 'पात्रता कार्ड' दिए जाने चाहिए। इन पर लिंग, आयु और पात्रता की शर्तें लिखी होनी चाहिए। इन सुविधाओं को प्राप्त करने के लिए आवेदन करने की प्रक्रिया को भी स्थानीय भाषा के साथ दो भाषाओं में लिखा जाना चाहिए।
13. आईसीडीएस, एमडीएम, नरेगा, एएवाई-जैसी कल्याणकारी योजनाओं में राज्य सरकार को विकलांग लोगों और पीडब्ल्यूडी लोगों के बारे में अलग-अलग जानकारी एकत्र करनी चाहिए।
14. सभी सरकारी अस्पतालों में किसी भी प्रकार की विकलांगता का मुफ्त इलाज मुहैया करवाना चाहिए। इस बात की शर्त नहीं होनी चाहिए कि विकलांग व्यक्ति को अपना बीपीएल कार्ड या विकलांगता प्रमाण पत्र दिखाना होगा।
15. कुछ विकलांग लोगों को ऐसी विकलांगता होती है, जिसके लिए उन्हें पूरे जीवन के लिए किसी दवा या वस्तु की आवश्यकता होती है। इन आवश्यक यंत्रों को बनाने के लिए स्थानीय लोगों की मदद से स्थानीय वस्तुओं का प्रयोग किया जाना चाहिए। इन्हें बनाने के लिए सहकारी कार्यशालाओं की मदद ली जानी चाहिए। दस्तकारों को इन यंत्रों के आसान डिजाइन बनाकर दिए जाने चाहिए। उनके द्वारा बनाए गए यंत्रों को विकलांग लोगों को दिया जाना चाहिए।
16. एएवाई के अंतर्गत दिए जाने वाले कोटे को बढ़ाया जाना चाहिए, जिससे बीपीएल, एससी और एसटी विकलांग लोगों को समान रूप से लाभान्वित किया जा सके।
17. यदि कोई ग्रामीण विकलांग व्यक्ति काम के लिए आवेदन करता है तो उसे उसके अनुसार आसान काम दिया जाना चाहिए। विकलांग लोगों को नरेगा के अंतर्गत कम शारीरिक श्रम वाले जैसे साइट्स पर गार्ड जो काम करने वालों की निगरानी करता है, बाल्टियों में कीचड़ भरने, रजिस्टर में नाम लिखने संबंधी कार्य दिए जाने चाहिए। ये कुछ ऐसे कार्य हैं, जिन्हें विकलांग व्यक्ति असानी से कर सकते हैं।
18. यदि घर में कोई व्यक्ति विकलांग है तो एक अन्य व्यक्ति को अपना काम छोड़कर उसकी देखभाल करनी पड़ती है, इस प्रकार घर में एक कमाने वाला व्यक्ति व्यस्त हो जाता है। इसका सीधा असर घर की आय और व्यय पर पड़ता है। इस समस्या का समाधान करने के लिए जिस परिवार में विकलांग सदस्य हो उसे नरेगा के तहत 150 दिनों का गारंटी रोजगार दिया जाना चाहिए।

19. उन सभी बच्चों को जो अपना खयाल स्वयं नहीं रख सकते और उनकी उम्र अठारह वर्ष से कम है को कार्यस्थल शिशुसदन में आने की अनुमति दी जानी चाहिए। इन बच्चों की देखभाल उन महिलाओं द्वारा करवाई जानी चाहिए, जिनके परिवार में भी कोई विकलांग सदस्य हो। एक महिला को 5 बच्चों की देखभाल की जिम्मेदारी दी जानी चाहिए।
20. केन्द्र प्रायोजित योजना के अनुसार पेंशन की राशि को कम से कम 400 रुपए तो होना ही चाहिए और राज्य सरकारों को इस राशि में अपनी ओर से रुपए डालने चाहिए, जिससे यह राशि बढ़ सके। इसे केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित एक ऐसी योजना के तौर पर देखा जाना चाहिए जिसमें केन्द्र और राज्य सरकार 50:50 के अनुपात में सहभागिता करें।
21. दो या अधिक प्रकार की पेंशन पाने के अधिकारी को उसके हिस्से की सभी प्रकार की पेंशन (वृद्धावस्था पेंशन और विकलांगता पेंशन) उपलब्ध करवाई जानी चाहिए।
22. इमारतों, सड़कों और अन्य स्थलों को बनाने के लिए ऐसे नक्शे बनाए जाने चाहिए जो विकलांग लोगों के आने-जाने के लिए आसान हों।
23. सेवा में प्रशिक्षण और उसके पहले के सारे कार्यक्रमों में अक्षम लोगों की जरूरतों और अधिकारों पर जागरूक करने का एक घटक शामिल किया जाना चाहिए।

<b>अनुलग्नक-1</b>				
<b>राज्यों में विकलांग जन पेंशन योजना के तहत कवर होने वाले लोगों की संख्या</b>				
<b>क्र. सं.</b>	<b>राज्य/संघ शासित क्षेत्र</b>	<b>बीपीएल विकलांग व्यक्तियों की संख्या*</b>	<b>विकलांग जन पेंशन योजना के तहत राज्यों में कवरेज**</b>	<b>कवरेज प्रतिशत</b>
1	आंध्र प्रदेश	350527	200000	57
2	बिहार	1037431	150000	14
3	छत्तीसगढ़	178536	63865	36
4	गोवा	2350	4257	181
5	गुजरात	253107	174642	69
6	हरियाणा	113988	116444	102
7	हिमाचल प्रदेश	63721	26922	42
8	झारखंड	246428	7980	3
9	कर्नाटक	311917	453331	145
10	केरल	218900	176596	81
11	मध्य प्रदेश	598906	183620	31
12	महाराष्ट्र	578548	313911	54
13	उड़ीसा	495960	203000	41
14	पंजाब	499666	91338	183
15	तमिलनाडु	575367	81137	14
16	उत्तर प्रदेश	1410701	400000	28

17	उत्तराखंड	79563	26216	33
18	पश्चिम बंगाल	658702	8264	1
19	त्रिपुरा	24083	839	3
20	चंडीगढ़	1764	1590	90
21	एनसीटी दिल्ली	34652	200	1
22	कुल	7285117	2684152	37

\* आंकड़े 2001 की जनगणना पर आधारित

\*\* मंत्रालय के अनुमान पर आधारित

## आवासहीन शहरी

शहरों की सड़कों पर रह रहे बेघर लोग सरकारी योजनाओं की नजर से अदृश्य हैं, हालांकि उन लोगों को इनकी बदतर हालत का अंदाजा जरूर है जो आए दिन इन लोगों को सड़कों पर देख कर भी अनदेखा कर देते हैं। ये बेघर लोग सर्दी में कड़ाके की ठंड से या गर्मी में चिलचिलाती धूप से या फिर मानसून में वर्षा की मार से अपने प्राण त्याग देते हैं। वे हर रात खुले आसमान के नीचे सोने के लिए बाध्य हैं। उनके लिए जिंदगी भुखमरी, अकलेपन और बीमारियों से जूझते रहने का नाम है।

कड़ाके की ठंड से कई हर वर्ष अपनी जान गवां देते हैं।<sup>96</sup> वर्ष 2002 में दिल्ली की सर्दी से जान गवाने वाले लोगों की संख्या 3040 थी। पुलिस द्वारा प्राप्त जानकारी के अनुसार ये सभी लोग बेघर थे। इनमें से 400 लोग सिर्फ एक शीत लहर के कारण मरे थे। इन लोगों की सुरक्षा की जिम्मेदारी का सारा दारोमदार सिर्फ सरकार पर ही है। भारत में अनुमानतः विश्व में सबसे अधिक सड़कों पर रहने वाले बच्चे हैं।<sup>97</sup> ये बच्चे घर में होने वाले अत्याचारों से बचने के लिए वहां से भाग जाते हैं और सड़कों पर आ जाते हैं। जहां पर उन्हें एक और ऐसा संसार मिलता है जो उन्हें भुखमरी, शारीरिक हिंसा और यौन उत्पीड़न की ओर ढकेल देता है।<sup>98</sup> शिक्षा की खराब स्थिति और जीवन की कड़वी सच्चाई उनके एक उज्ज्वल भविष्य के सपने को चकनाचूर कर देती है।

सभी उम्र के 'आवासहीन लोगों' को जनगणना में कहा गया है कि वे जनगणना घरों यानि ऐसे घरों में नहीं रहते जिसकी छत न हो। गणनाकारों को यह निर्देश दिए गए थे कि वे यह देखें कि बेघर लोग कहां रहते हैं : रास्ते के बगल में, बड़े पाइपों पर, सीढ़ियों के नीचे या खुले में, मंदिरों में, प्लेटफॉर्म पर या कल्याणकारी संस्थाओं में।<sup>99</sup>

इन शर्तों के आधार पर जनगणना 2001 में 1.94 मिलियन लोगों को बेघर पाया गया। इनमें से 3/5 गांवों में और बाकी बचे 0.78 मिलियन लोग शहरों और नगरों में कष्टकारी स्थिति में रहते हैं। चेन्नई में 2003 में किए गए एक नगर समाज सर्वेक्षण से पता चला कि जितना अधिकारियों ने अनुमान लगाया था बेघर लोगों की संख्या उसकी दोगुनी पाई गई और उनमें से 83 प्रतिशत लोग दलित थे।<sup>100</sup>

96 जैदी, एनी। (2005) 'होमलैस इन दिल्ली', फ्रंटलाइन 22 (01)

97 नीता लाल। (2007) 'ऑन द स्ट्रीट्स वेयर दे लिव', <http://infochangeindia.org/20070701248/children/features/On-the-streets-where-they-live.html> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

98 पूर्णिमा तिवारी। (2007), 'लाइफ ऑन स्ट्रीट्स', द इंडियन जर्नल ऑन पिडायटिक्स74(3) : 283-286

99 संसद ऑफ इंडिया, 1991: 64। द टर्म वेल्फेयर इंस्टीट्यूशंस इंस्टेटेड बाय (संयुक्त राष्ट्र 1999)

100 (2006), पेवमेंट ड्वेल्स फेडरेशन का गठन हुआ, तमिलनाडु, द हिंदु, 12 सितंबर <http://www.hindu.com/2006/09/12/stories/2006091204090600.htm>



बेघर लोगों की एक बड़ी आबादी सड़क के किनारे फुटपाथ पर रहती है और वहीं सोती है। अक्सर सड़क दुर्घटना और शराब पीकर वाहन चलाने वाले इनको शिकार बनाते हैं। शहरों में महिलाएं अक्सर मंदिर, रेलवे स्टेशन और घरों के बारामदे में आसरा लेती हैं।<sup>101</sup>

## सड़क पर रहने वाले बच्चे

कुछ अनुमानों से पता चलता है कि सड़क पर रहने वाले बच्चों की संख्या 18 मिलियन है। इनमें लड़के और लड़कियां दोनों शामिल हैं।<sup>102</sup> सड़क पर रहने वाले बच्चों के दो वर्ग हैं – एक : सड़क पर आजीविका तलाशने वाले बच्चे और दो : सड़क पर पलने वाले बच्चे। सड़क पर पलने वाले बच्चे सड़क पर आजीविका तलाशने वाले बच्चों से अधिक वंचित और अभावग्रस्त होते हैं, क्योंकि उनके पास किसी बड़े की सुरक्षा नहीं होती। या तो उनके माता-पिता होते ही नहीं हैं या तो वे मारने-पीटने वाले और परेशान करने वाले अभिभावकों से तंग हो कर भाग कर सड़कों पर आ जाते हैं। उन्हें पढ़ाई के लिए स्कूल तो उपलब्ध करवाए जा सकते हैं, लेकिन उनके पास स्कूल से वापस जाने के लिए कोई घर नहीं होता, इसलिए उन्हें ऐसी जगह चाहिए जहां वे रह सकें और साथ ही शिक्षा भी प्राप्त कर सकें।

सड़क पर आजीविका तलाशने वाले बच्चों के पास परिवार भी होता है। गरीबी और भुखमरी के कारण इन बच्चों के लापरवाह अभिभावक इन बच्चों को दिन भर सड़कों पर भटकने के लिए छोड़ देते हैं। बचपन में तो ये बच्चे सिगनेलों और चौराहों पर भीख मांग कर गुजारा करते हैं और जैसे-जैसे वे बड़े होने लगते हैं वैसे जैसे देखा यह जाता है कि लड़कियां सड़क आधारित यौनकर्म और लड़कें बोझा ढोने और गैराज आदि में काम करने लगते हैं।

## अपरिभाषित

सड़कों पर रहने के उनके तरीकों पर सोचे जाने की आवश्यकता है- वे सड़कों पर क्यों रहते हैं?; वे वहां जीवन यापन कैसे करते हैं?; सोते कहाँ हैं?; नहाते कहाँ हैं?; खाते क्या हैं?; काम क्या करते हैं और जनसुविधाओं का प्रयोग करते हैं या नहीं?

भारत भर में बेघर लोगों पर पुलिस लगातार नजर रखती है। उनके अनुसार ऐसा सुरक्षा कारणों से आपराधिक संहिता की धारा 109 और 105 के तहत किया जाता है। शक होने पर पुलिस इन्हें कई-कई दिनों तक जेल में डाले रखती है और ये बेघर लोग बाहर आने के प्रयास भी नहीं कर पाते, क्योंकि इनके पास न तो कोई कानूनी सहायता होती और न ही जमानत पाने के लिए धन।

बेघर लोगों की घर की जरूरतों को देखते हुए भी उनके द्वारा बनाए गए घरों और झोपड़ियों को अवैध करार देते हुए तोड़ दिया जाता है। इस प्रकार वे पूरी तरह आवासहीन हो जाते हैं। परिणामस्वरूप उनके घर पाने के सभी प्रयासों पर सरकार द्वारा या कानूनी संस्थाओं द्वारा पानी फेर दिया जाता है।<sup>103</sup>

101 हर्ष मंदर (2007), लिविंग रफ-सर्वाइविंग सिटी स्ट्रीट, बेघर लोगों की रिपोर्ट दिल्ली, चेन्नई, पटना और मदुरई की सेंटर फोर इक्विटी स्टडीज।

102 नीता लाल, (2007), 'ऑन द स्ट्रीट्स वेयर दे लिव', अधिक विवरण के लिए एंड नोट को देखें।

103 हर्ष मंदर। (2007), लिविंग रफ - सर्वाइविंग सिटी स्ट्रीट्स, सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज।

## जिन्हें अदृश्य कर दिया गया

गरीबों का भाग्य कई कानूनी दस्तावेजों पर निर्भर करता है जो कि इनके पास नहीं होते। इस प्रकार न तो इनके पास नागरिकता का कोई साक्ष्य होता है और न ही सामाजिक संस्थाओं की सुविधाएं पाने हेतु प्रस्तुत करने के लिए कानूनी प्रमाणपत्र।

बेघर लोगों के मामले में राज्य ही उन लोगों की नागरिकता को नामंजूर कर देती है। नागरिकता का प्रमाण देने के लिए राशन कार्ड या मतदाता पहचान पत्र को ही अधिक वरीयता दी जाती है और ये दोनों ही इन बेघर लोगों के पास नहीं होते। अधिकारियों का कहना है कि ये दोनों ही दस्तावेज इन लोगों को इसलिए नहीं दिए जा सकते, क्योंकि इन लोगों के पास कोई भी स्थायी पता नहीं होता।

## अनौपचारिक रोजगार

अधिकतर बेघर लोग कठिन मजदूरी कर अपना जीवन यापन करते हैं। लोग निर्माण कार्य में मजदूरी, रिक्शा चलाने का काम, बोझा ढोने आदि काम करते हैं। कुछ लोग रक्तदान और यौन कर्म (महिलाएं व पुरुष) से अपना गुजारा करते हैं।

भारत में अनुमानतः छह करोड़ लोग भिखारी हैं।<sup>104</sup> दिल्ली स्कूल ऑफ सोशल वर्क के अनुसार दिल्ली के 71 प्रतिशत भिखारी गरीबी के कारण इस पेशे में आए हैं।<sup>105</sup> भारत के भिक्षावृत्ति को रोकने वाले कानून पुराने यूरोपियन भिक्षावृत्ति कानूनों से प्रभावित हैं। इन कानूनों को मुख्य रूप से बेघर लोगों को परेशान करने के लिए प्रयोग किया जाता है। बॉम्बे प्रीवेंशन ऑफ बैगिंग एक्ट, 1959 और इसके ही अवतार दिल्ली प्रीवेंशन ऑफ बैगिंग एक्ट, 1960 के अंतर्गत भिक्षावृत्ति को सार्वजनिक स्थलों पर दान लेना, एक ही स्थान पर, या इधर-उधर बेवजह घूम कर दान ग्रहण करना कहा गया है। यह परिभाषा ही पुलिस को बेघरों को गिरफ्तार करने की छूट देती है।<sup>106</sup>

पिछले वर्ष सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज<sup>107</sup> द्वारा आधे लोगों का सर्वेक्षण करने पर पता चला कि बेघर लोगों के पास नियमित रूप से करने के लिए काम नहीं होता। दिल्ली, चेन्नई और पटना में 3/5 बेघर लोगों ने भी यही कहा। सिर्फ मदुरई में जहां भिक्षावृत्ति काफी अधिक पाई जाती है, 90 प्रतिशत लोगों ने कहा कि वे नियमित रूप से रुपए कमाते हैं।

शहर में जीवनयापन करने के लिए इस प्रकार के छोटे-मोटे कामों में भी नगरपालिका और पुलिस अधिकारी इन लोगों को परेशान करते हैं। सर्वोच्च न्यायालय के आदेश के अनुसार उनके सड़क आदि पर सामान बेचने का काम उनके मौलिक अधिकारों के अंतर्गत आता है, लेकिन इसके बावजूद सड़क पर सामान बेचने वाले लोगों में असुरक्षा की भावना होती है, क्योंकि पुलिस एक्ट की धारा 34 के अंतर्गत पुलिस को अधिकार प्राप्त है कि वे सड़क से सामान बेचने वाले लोगों को या सामान बेचने के लिए लगाए गए किसी भी अस्थायी ढांचे को हटा दे।

कभी-कभी सड़क विक्रेता भी अपनी यूनियन और स्थानीय संस्थाएं बना लेते हैं जो सार्वजनिक स्थलों पर सामान बेचने के लिए जगह प्राप्त करने के लिए अधिकारियों से वार्ता करती हैं। ऐसे में यह काम करने के लिए

104 लॉरी गोयरिंग (2008), 'इंडिया रिव्यू विजडम ऑफ बैगर हेवन', वर्ल्ड शिकागो ट्रिब्यून [http://www.chicagotribune.com/buisness/chibeggars\\_goering\\_mar12.0.367079.story](http://www.chicagotribune.com/buisness/chibeggars_goering_mar12.0.367079.story)

105 सुधा रानी, (2008), 'बैगिंग : ए वायबल प्रोफेशन!', 12 मार्च, <http://www.merineews.com/catFull.jsp?articleID=131968> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

106 पुष्कर राज (2004), 'क्रिमिनलाइजेशन पोवर्टी : हाउसलैस एंड एंटी बैगरी लॉज इन दिल्ली', पीयूसीएल बुलेटिन <http://www.pucl.org/Topics/Industries-envirn-resettlement/2004/criminalise-poverty.htm> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

107 हर्ष मंदर। (2007), लिंविंग रफ - सर्वाइविंग सिटी स्ट्रीट्स, सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज।

राजनेताओं या अन्य अधिकारियों को रिश्वत देने की प्रक्रिया शुरू हो जाती है, जिससे वे कुछ लोगों की दुकानों को नहीं हटाने के लिए मंजूरी दे देते हैं। जो लोग रिश्वत नहीं देते ऐसी स्थिति में उनसे बलवश पैसा लिया जाने लगता है।<sup>108</sup>

दिल्ली में दो लाख रिक्शा चलाने वाले और तीन लाख से ज्यादा सड़क पर सामान बेचने वाले हैं। अधिकतर ये कार्य पहली पीढ़ी के ग्रामीण प्रवासियों द्वारा किए जा रहे हैं। दो लाख रिक्शा चलाने वालों के होते हुए शहर की सरकार ने मात्र 50,000 लाइसेंसों की सीमा तय कर रखी है। इस प्रकार, शहर में प्रतिदिन करीब डेढ़ लाख रिक्शे अवैध रूप से चलाए जाते हैं। सड़क पर सामान बेचने वाले अधिकतर विक्रेताओं के पास भी किसी प्रकार का लाइसेंस नहीं होता। यही कारण है कि पुलिस द्वारा आए दिन इन लोगों को परेशान किया जाता है। जिस प्रकार वैध रूप से उन्हें घर प्राप्त नहीं होता, उसी प्रकार वैध रोजगार भी उनकी पहुंच से दूर है। ये बेघर रोटी और मकान के लिए इन अवैध कामों पर ही निर्भर करते हैं।<sup>109</sup>

### ऋण चुकाने की मुश्किल

बेघर लोगों के पास नियमित कमाई का कोई भी जरिया नहीं होता, इसलिए वे ब्याज पर पैसा उधार देने वाले लोगों से उधार ले लेते हैं और उधार देने वाले बेघर लोगों की जरूरत का फायदा उठा कर, उन्हें अधिक ब्याज दर पर धन उधार दे देते हैं। इस उधार से बेघर लोगों को भोजन आदि की तत्काल सुविधा तो मिल जाती है, लेकिन इससे भविष्य में समस्याओं का पहाड़ खड़ा हो जाता है।

बेघर लोगों पर वैसे तो उधार देने वाले विश्वास नहीं करते और यदि करते भी हैं तो 10 से 30 प्रतिशत प्रतिमाह की दर पर उधार देते हैं जो कि आम ब्याज दर से काफी अधिक है।

### सार्वजनिक सुविधाओं तक सीमित पहुंच

बेघर लोग सरकार द्वारा उपलब्ध करवाई जा रही सबसे सरल सुविधा को भी प्राप्त नहीं कर पाते, जबकि घरों में रहने वाले इन सुविधाओं को लेने में कोई रुचि नहीं दिखाते। यहां तक कि सार्वजनिक स्नानघर और शौचालयों का प्रयोग करने पर भी इन लोगों को भुगतान करना पड़ता है। स्वास्थ्य सुविधाएं, शिक्षा और कानून आदि से जुड़ी सुविधाएं भी भेदभाव और कम जानकारी के कारण इन लोगों तक नहीं पहुंच पाती हैं। सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज सर्वेक्षण के अनुसार 45 प्रतिशत बेघर लोग सार्वजनिक शौचालयों का प्रयोग करने के लिए रुपयों का भुगतान करते हैं। इन्हें सड़क के किनारे मिलने वाला पीने का मुफ्त पानी भरने की इजाजत भी नहीं होती।<sup>110</sup>

दिल्ली में नगरपालिका 12 रात्रि आवास चलाती हैं, जिसमें करीब 2,500 लोगों के रहने की व्यवस्था है। यहां रहने के लिए भी बेघर लोगों को रुपयों का भुगतान करना पड़ता है। प्रति व्यक्ति की दर से 6 रुपए 12 घंटे के लिए दिए जाते हैं। रुपए देने के बावजूद शौचालय, कंबल, चट्टाई, कपड़े और सफाई का कोई प्रावधान नहीं होता। इस प्रकार कहा जा सकता है कि भोजन, किराया, यातायात, पानी आदि की सुविधाएं प्राप्त करना काफी महंगा कहा जा सकता है।<sup>111</sup>

108 एन. सी. सक्सेना, (2007), 'नेशनल स्ट्रेटजी फॉर अर्बन पुअर', जीओआई की मध्य सत्रीय रिपोर्ट - यूएनडीपी परियोजना।

109 योजना आयोग, मध्य सत्रीय मूल्यांकन रिपोर्ट, IX प्लान, जैसा कि डॉ. एन. सी. सक्सेना द्वारा 'नेशनल स्ट्रेटजी फॉर अर्बन पुअर' में उल्लेख किया गया है।

110 एनी जैदी। (2005) 'होमलैस इन दिल्ली', फ्रंटलाइन 22 (01)

111 सुसान लॉगहेड, ऑंकार मिचल और जिऑफ वुड (2001), अर्बन पोवर्टी इंडिया, डीएफआईडी इंडिया,

[www.worldbank.org/html/fpd/urban/forum2000/papers/india.pdf](http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/forum2000/papers/india.pdf) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

## शहर की सड़कों पर भूख

शहरी आवासहीनों को भोजन की उपलब्धता मिली-जुली है। उनको मिलने वाली भोजन की मात्रा बेहद कम होती है साथ ही वह न तो पौष्टिक होता है और न ही साफ। पर्याप्त भोजन न मिल पाने की यही मजबूरी उन्हें सड़क पर ले आती है।

बेघरों के लिए भोजन की पर्याप्त मात्रा उसके पौष्टिक होने से अधिक महत्वपूर्ण है। कुछ ही बेघर ऐसे हैं जिन्हें कुछ घरों से पका-पकाया भोजन प्राप्त हो जाता है। कभी-कभी सड़क के किनारों पर रहने वाले लोगों को कुछ लोग दान में भी भोजन दे देते हैं। इस प्रकार, सड़क पर रहने वाले लोगों को भोजन के लिए बाहरी स्रोतों पर निर्भर रहना पड़ता है।<sup>112</sup>

कई लोग जो दान के भरोसे जीवन यापन करते हैं वे दान में मिले भोजन पर ही निर्भर रहते हैं और दान में मिले धन को वे गांव भेजने के लिए बचाकर रख लेते हैं। कई बार उन्हें दिन भर में सिर्फ एक ही बार के भोजन पर निर्भर रहना पड़ता है लेकिन अधिकतर वे किसी न किसी तरह दो बार के भोजन का इंतजाम कर ही लेते हैं। मद्रास और पटना में पाया गया कि कोढ़ से ग्रस्त कुछ लोग दिन में तो भीख पर निर्भर रहते थे और रात को वे दो पत्थरों की सहायता से चूल्हा बना कर चावल उबाल कर खाते थे।<sup>113</sup>

सड़क पर रहने वाले बच्चे भोजन स्टॉलों से भोजन खरीद कर खाते हैं और जब भोजन खरीदने के लिए उनके पास पैसा नहीं होते, तब वे दरगाह, गुरुद्वारों और मंदिरों में जा कर भोजन प्राप्त करते हैं। बोझ उठाने वाले लोग अपने दिन की शुरुआत मात्र एक प्याला चाय से करते हैं। इसके बाद दोपहर बाद तक काम करने के पश्चात वे अपना पहला भोजन खरीद कर खाते हैं। अच्छा भोजन वे तभी करते हैं, जब उनके पास पर्याप्त धन होता है। कई बार जब उनके पास पैसा नहीं होता तो वे भोजनालयों के बाहर रखे कूड़ेदानों से समोसा व बिस्कुट आदि खोज कर खाते हैं या मंदिर में भीख मांगते हैं।

## अस्वच्छ भोजन

लगातार भोजन से वंचित रहने से ये लोग पोषण और अच्छे स्वास्थ्य से वंचित रह जाते हैं। अस्वच्छ भोजन करने से उनका स्वास्थ्य लगातार खराब रहता है और पाचन क्रिया प्रभावित रहती है। परिणामतः वे सर्दी के मौसम में लगातार चाय पीने के आदि हो जाते हैं। हालांकि ये लोग अपने कमाए धन का अधिकतर प्रयोग अपने और अपने परिवार के भोजन की आवश्यकता को पूरा करने के लिए करते हैं।

चेन्नई में, सड़कों पर रहने वाले परिवारों की महिलाएं आधी रात के बाद ही स्टोव जलाती हैं, क्योंकि उसी समय सड़कें खाली होती हैं और वे आराम से खाना पका सकती हैं। देर रात को खाना पका कर वे अपने सो रहे बच्चों को नींद से जगाती हैं और खाना खाने के लिए कहती हैं; लेकिन बरसात के मौसम में ऐसा कर पाना भी संभव नहीं होता।<sup>114</sup>

सीईएस शोध के अंतर्गत करीब आधे लोगों ने कहा कि वे पिछले एक माह से बीमार पड़े हैं, जिसके कारण वे अपने काम पर नहीं जा पा रहे हैं। बीमार पड़े कुल लोगों में से एक चौथाई व्यक्ति अपनी बीमारी का इलाज नहीं करवा सके थे। 56 प्रतिशत को अस्पताल में भर्ती होने के लिए कहा गया था लेकिन आर्थिक स्थिति के कारण

112 हर्ष मंदरा (2007), लिविंग रफ - सर्वाइविंग सिटी स्ट्रीट्स, सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज।

113 वही

114 वही

वे ऐसा नहीं कर सके। सड़क के बच्चों में नशीली दवा के प्रयोग की लत पाई गई। बंगलुरु<sup>115</sup> में हर 10 बच्चों में से सात बच्चे नशीली दवाएं लेने के आदी पाए गए। इससे उनके स्वास्थ्य पर काफी बुरा असर पड़ रहा है।

पटना में, कोई भी बेघर परिवार खाना बचा कर नहीं रखता, क्योंकि रखा हुआ भोजन सड़ सकता है। इसके अलावा, खाना पकाने की जरूरत उन्हें रोज पड़ती है और तेल उनकी पहुंच से बहुत दूर की बात है इसलिए वे या तो दो ईंटों को जोड़कर या उपलों की सहायता से खाना पकाते हैं। ऐसा करने में उन्हें बहुत समस्या का सामना करना पड़ता है।<sup>116</sup>

## शहरी बेघरों के लिए सार्वजनिक सहायता का भ्रम<sup>117</sup>

शहरों में, 60 प्रतिशत बेघर लोगों के अनुसार उन्हें कभी भी सरकार या किसी सरकारी संस्था से किसी प्रकार की सहायता नहीं दी गई। ऐसा कभी-कभी वर्षा के मौसम में या किसी आपदा के समय पर ही किया जाता है। चेन्नई में सुनामी के समय ऐसा देखा गया।

कुछ कल्याणकारी संस्थाएं सिर्फ विकलांग, बूढ़े और मानसिक रोगियों की ही सहायता करती हैं। शारीरिक रूप से ठीक लोगों पर वे ध्यान नहीं देती।

इस बात को भी भ्रम ही कहा जाएगा कि मंदिरों में बेघर लोगों की भोजन की जरूरत पूरी हो जाती है। मदुरई के मीनाक्षी मंदिर में भी बेघरों को प्राथमिकता के आधार पर ही भोजन दिया जाता है। दिल्ली में कई गुरुद्वारों पर पाया गया कि वहां खाने वाले लोगों में अधिकतर कॉलेज के छात्र होते हैं जो मुफ्त भोजन खाने के लिए वहां जाते हैं, जबकि बेघर लोगों को परिसर में नहीं घुसने दिया जाता, जो धार्मिक शिक्षा का उल्लंघन है।<sup>118</sup>

## विफल योजना

सरकार की खाद्य और आजीविका योजनाएं अक्सर शहरी झुग्गियों और बस्तियों में रहने वाले गरीब लोगों तक पहुंचने में विफल हो जाती हैं क्योंकि इनका प्रशासन ही इतना आक्रामक होता है कि वह मानता है कि उन्हें शहरों में नहीं रहना चाहिए। वह हमेशा उनके अस्थायी घरों को तोड़ कर उन्हें वहां से खदेड़ने की फिराक में रहता है, लेकिन ऐसी योजनाओं में जो सबसे ज्यादा छूट जाते हैं, वे वो लोग होते हैं जो पटरी और प्लेटफॉर्म पर रहते हैं क्योंकि उन्हें गांवों में अपने परिवारों को जिंदा रखने के लिए एक-एक रुपया बचाना होता है। इन्हीं लोगों को सरकार की हर पहल से अलग कर दिया जाता है।

### 1. एकीकृत बाल विकास सेवाएं ( आईसीडीएस ) और मिड-डे मील

किसी भी भारतीय शहर में हम बड़ी आसानी से बेघर बच्चों को सड़क पर खेलते देख सकते हैं जो कभी-भी स्कूल या आंगनबाड़ी नहीं गए। भारत की इन दो प्रमुख खाद्य योजनाओं से बेघर बच्चों का अलगाव शहरों में बड़ी आसानी से देखा जा सकता है। या तो उन जगहों पर स्कूल और आंगनबाड़ी होते नहीं, या फिर उन्हें एक स्थायी पते के अभाव में तथा कलंक के डर से वहां से लौटा दिया जाता है।

115 विवेक बेनेगल, कुल भूषण, शेखर शेषाद्रि और मणि करौट (1998), बंगलौर में बच्चों में नशीली दवाओं की लत, [www.nimhans.kar.nic.in/deaddiction/lit/Drug%20Abuse%20\\_Street%20Children\\_Banglore.pdf](http://www.nimhans.kar.nic.in/deaddiction/lit/Drug%20Abuse%20_Street%20Children_Banglore.pdf). (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)। मोनोग्राफ फंडेड बाय क्राया यह नेशनल इंस्टीट्यूट ऑफ मेंटल हेल्थ एंड न्यूरोसाइंसेज, बंगलुरु और फोरम फॉर स्ट्रीट एंड वर्किंग चिल्ड्रन के बीच सहयोग द्वारा शुरू की गई एक परियोजना है।

116 हर्ष मंदर (2007), लिविंग रफ - सर्वाइविंग सिटी स्ट्रीट्स, सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज।

117 इस सत्र में अधिकतर टिप्पणियां हर्ष मंदर के (2007), लिविंग रफ - सर्वाइविंग सिटी स्ट्रीट्स, सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज से ली गई हैं।

118 मदुरई मीनाक्षी मंदिर के अधिकारियों के साथ हुई बातचीत और दिल्ली के गुरुद्वारों के निजी अनुभव पर आधारित।

चेन्नई इसका एक अपवाद है। यहां बेघर बच्चे सरकारी स्कूलों में हैं। माताएं बताती हैं कि बच्चे अनियमित तौर पर स्कूल जाते हैं।<sup>119</sup>

सड़क के जो बच्चे अपने परिवारों से दूर रहते हैं, उनका इन स्कूलों में दाखिला बगैर परिवार या किसी बाहरी सहयोग के संभव ही नहीं है। दिल्ली में कूड़ा बटोरने वाले बच्चे, निर्माण मजदूरों के बच्चे और पलायन करके आए मजदूरों के बच्चे आईसीडीएस से बाहर पाए गए।<sup>120</sup> शहरों में काम करने वाले आंगनबाड़ी के साथ अनियमितताएं और गड़बड़ियां एक बिल्कुल भिन्न मुद्दा है।

## 2. सार्वजनिक वितरण प्रणाली ( पीडीएस )

पहचान पत्र या पते का सबूत न होने पर बीपीएल या अंत्योदय कार्ड अथवा अन्य योजनाओं पर दावा नहीं किया जा सकता। एक अन्य खतरा यह है कि बेघर लोगों को कभी भी जबरन उनके अस्थायी निवासों से विस्थापित किया जा सकता है।

सीईएस अध्ययन के मुताबिक सिर्फ पांचवां हिस्सा राशन कार्डधारी है और बाकी को या तो यह कभी जारी नहीं हुआ या फिर हुआ भी तो उनके गांव के पते पर, जिसका पलायन के बाद इस्तेमाल संभव नहीं। अन्य लोगों ने पलायन के क्रम में इसे गुम कर दिया है, तो कुछ अन्य के राशन कार्ड उनकी झुगियां को ढहाए जाने के क्रम में नष्ट हो गए हैं।

सिर्फ राशन कार्ड होने से खाद्य सुरक्षा नहीं मिल जाती, बल्कि पीडीएस की दुकानों पर भी उनके साथ भेदभाव किया जाता है। यदि बहुसंख्यक वयस्क राशन कार्ड और मतदाता पहचान पत्र के बारे में जागरूक हों, तो भी उनके हाथ में इतनी ताकत नहीं होती कि वे उस तक पहुंच बना सकें।

हाल ही में, नागरिक समाज के प्रयासों के चलते कुछ राज्य सरकारों ने बेघर लोगों के लिए राशन कार्ड की जरूरत समझी है।<sup>121</sup> चेन्नई में 2007 में ही ऐसे लोगों को कार्ड दिलवा दिए गए थे, लेकिन अब तक उन्हें लाभ नहीं मिल सका है। बाकी को उनके दावे के मुताबिक कार्ड नहीं दिए गए।

“हमें कार्ड देने से मना कर दिया गया क्योंकि अधिकारियों को डर है कि बीपीएल कार्ड दिखा कर हम घर और टीवी<sup>122</sup> पर भी दावा करेंगे।”

## 3. अन्य कल्याणकारी योजनाएं

अन्य सामाजिक सहायता कार्यक्रम-जैसे वृद्धावस्था पेंशन, एनएफबीएस (मृत्यु बीमा) और एनएमबीएस (मातृत्व लाभ) भी शहरी गरीबों की पहुंच के बाहर है। इसकी वजह या तो स्थायी पता न होना है या फिर गरीबों को लाभ दिलवाने में राजनीतिक इच्छा शक्ति की कमी है।

समाज कल्याण विभाग के संयुक्त निदेशक रश्मि सिंह<sup>123</sup> ने हाल ही में दिल्ली<sup>124</sup> में एक कार्यक्रम में कहा था कि सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों को गरीबों तक पहुंचाने के लिए एकीकरण की जरूरत है, क्योंकि आधिकारिक तौर पर जिम्मेदारियों को लेकर स्पष्टता का अभाव है।

119 हर्ष मंदर (2007), लिविंग रफ - सर्वाइविंग सिटी स्ट्रीट्स, सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज।

120 नॉव दिल्ली फोर्सेस (2007) दिल्ली में आईसीडीएस : एक रिप्लिटि चैक, दिल्ली फोर्सेस, <http://righttofoodindia.org/> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

121 चेन्नई में वर्ष 2006 में इनेगल चेन्नई पेवमेंट डेवेलर्स फेडरेशन का गठन किया गया।

122 अपने पिछले चुनाव प्रचार में वर्तमान सत्ताधारी पार्टी ने गरीबों को रंगीन टीवी देने का वादा किया था।

123 समाज कल्याण विभाग, दिल्ली सरकार (2008) की संयुक्त निदेशक।

124 23 जनवरी, 2008 को दिल्ली में इंडियन इंस्टीट्यूट ऑफ प्लानिंग एंड मैनेजमेंट (आईआईपीएम) में कार्यशाला का आयोजन किया गया।

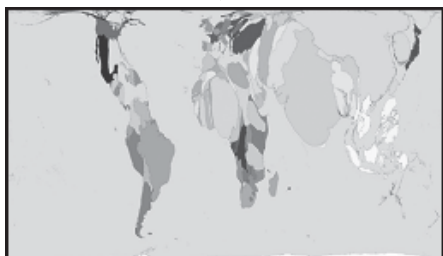
## सिफारिशें

बेघर हों या प्लास्टिक की चादरों के नीचे रहने वाले या फिर पटरियों और निर्माण स्थलों में जीने वाले, ये सभी एक ही स्थिति में होते हैं और इन्हें भी गैर-कानूनी माना जाता है। लिहाजा, शहरों में रहने वाले सबसे ज्यादा गरीब लोगों के लिए सिफारिशें एक साथ की गई हैं तथा अगले अध्याय के अंत में झुग्गी-बस्तियों पर बात की गई है।

## शहरी झुग्गीवासी

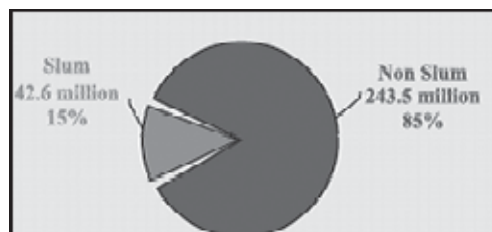
झुग्गी का अर्थ शहरी गरीबों के लिए ऐसी रिहाइश से लगाया जाता है, जहां बहुत भीड़ हो, बदहाल स्थितियां हों, कोई नियोजन न हो, बुनियादी नागरिक सेवाएं गायब हों इत्यादि। एनएसएसओ ने झुग्गी<sup>125</sup> की परिभाषा एक ऐसे 'ठस क्षेत्र के रूप में दी है, जहां खराब तरीके से बने हुए ढेर सारे आशियाने होते हैं जिनमें अधिकतर अस्थायी होते हैं, काफी भीड़ होती है और जहां स्वच्छता व पेयजल की स्थितियां बेहद अस्वास्थ्यकारी होती हैं।' यूएन हैबिटेट<sup>126</sup> की परिभाषा में 'यह भारी आबादी वाला शहरी क्षेत्र होता है, जहां बेहद खराब शैली के आवास होते हैं, सुरक्षा का अभाव होता है और आम तौर पर जिनमें बेहद गरीब और सामाजिक रूप से वंचित लोग रहते हैं। अधिकतर झुग्गियों में साफ पानी, बिजली, स्वच्छता और अन्य बुनियादी सेवाएं नहीं होतीं।'

चित्र-2: दोतिहाई गंदी बस्ती में रहनेवाले दक्षिण एशिया के हैं



स्रोत : worldmapper.org

चित्र-3: भारत के शहरी क्षेत्र में गंदी बस्तियों और स्वच्छ स्थानों पर रहने वाले लाखों में



स्रोत : 2001 की जनगणना के आधार पर गंदी बस्तियों में रहने वाली आबादी

2001 की जनगणना में अनुमान लगाया गया था कि देश भर में 640 कस्बों और शहरों में 4.2 करोड़ लोग झुग्गियों में रहते हैं जो कुल आबादी का 4 फीसदी और कुल शहरी आबादी का सातवां हिस्सा तथा उन 640 शहरों की आबादी का एक-चौथाई हैं जहां से झुग्गी होने की खबरें हैं। भले ही यह काफी कम अनुमान है, लेकिन यह परिभाषा की दिक्कत और हाशिए की आबादी से निपटने की दिक्कत है। राज्य कई को झुग्गी नहीं मानता ताकि वह उन्हें सुविधाएं देने से नकार सके। स्वतंत्र अध्ययनों में पाया गया है कि अधिकतर शहरों में एक-चौथाई से एक-तिहाई तक की आबादी बेघर या बेहद खराब घरों में रह रही है तथा इन इलाकों में कम से कम आधे लोग सरकारी गरीबी रेखा से नीचे हैं।

भारत में दक्षिण एशिया के दो-तिहाई झुग्गीवासी रहते हैं और दुनिया में इस मामले में भारत की हिस्सेदारी 17 फीसदी है।<sup>127</sup> ये 17 करोड़ शहरवासी जिनके पास असुरक्षित घर और बदहाल स्थितियां हैं, 640 शहरों में रहते

125 इसके 49वें सर्वेक्षण 'स्लम्स इन इंडिया' के उद्देश्य से।

126 किसी इलाके को झुग्गी करार देने के लिए कई परिभाषाएं तय की जानी चाहिए जिससे झुग्गियों की स्पष्ट सीमाएं तय की जा सकें। उदाहरण के लिए, भारतीय जनगणना के मुताबिक से एक समूह में रह रहे 300 लोगों या 60 परिवारों को झुग्गी बस्ती कहा जा सकता है। द चैलेंज ऑफ स्लम्स, ग्लोबल रिपोर्ट ऑन ह्यूमन सेटलमेंट, 2003, यूएन-हेबिटेट।

127 यूएन-हेबिटेट (2000), द चैलेंज ऑफ स्लम्स, ग्लोबल रिपोर्ट ऑन ह्यूमन सेटलमेंट, संयुक्त राष्ट्र।



हैं और शहरी आबादी का 32 फीसदी हैं।<sup>128</sup> आज भारत में 52 हजार झुग्गी-बस्तियां हैं, लेकिन सिर्फ आधी ही कानूनी या झुग्गी की परिभाषा में आती हैं, जिन्हें सरकार मान्यता देती है।

अधिकतर शहरी गरीब लोग गांवों से पलायन कर आए हैं, इसीलिए सरकारें और शहरवासी उन्हें भ्रष्टाचार बढ़ाने वाला मानते हैं और शहर की अर्थव्यवस्था और विकास में उनके योगदान की उपेक्षा करते हैं। ग्रामीण और शहरी गरीबी एक-दूसरे से गहरे जुड़ी हुई हैं और ऐसा नहीं कि शहर में गरीबी पूरी की पूरी गांवों से ही आती है। इसीलिए, इन लोगों को एक साथ बरतते हुए संबोधित करना चाहिए कि ये दोनों चीजें एक ही सिक्के के दो पहलू हैं, साथ ही एक-दूसरे से स्वायत्त समस्याएं हैं, जिन्हें स्वतंत्र तरीके से संबोधित किए जाने की जरूरत है।<sup>129</sup>

## प्रोफाइल

झुग्गियों में पुरुषों की आबादी औसतन ज्यादा होती है। हर 1000 पुरुष पर 876 महिलाएं हैं जो सामान्य शहरी आबादी से भी कम अनुपात है। सिर्फ मेघालय, पुडुच्चेरी और केरल जैसे मातृत्व सत्तात्मक समुदाय वाले राज्यों में अपवाद की स्थिति है।

झुग्गियों में लिंग अनुपात 9 राज्यों व केन्द्र शासित प्रदेशों की गैर-झुग्गी शहरी आबादी से कम है, जबकि बाकी 17 राज्यों व केन्द्र शासित प्रदेशों में यह ज्यादा है। यह बताता है कि झुग्गियों में पलायन पूरे परिवार करते हैं, न कि पहले काम की तलाश में पुरुष और फिर पूरा परिवार।

60 लाख से अधिक बच्चे यानी कुल 16 फीसदी बाल आबादी झुग्गियों में रहती है। दूसरे शब्दों में, भारत के शहरों में 6 साल से कम उम्र का हर 6 में एक 1 बच्चा झुग्गी में रहता है।

झुग्गियों के 81 फीसदी पुरुष साक्षर हैं, जबकि महिलाओं में यह आंकड़ा 64 फीसदी है। यह अंतर बढ़ा है और सबसे ज्यादा साक्षरता का अंतर राजस्थान में है जो 26 फीसदी है। शहरों में झुग्गीवासियों के बीच साक्षरता दर आम शहरी आबादी से कम होती है।<sup>130</sup>

## असुरक्षाएं

झुग्गीवासियों की आजीविका असंगठित और असुरक्षित होती है तथा उनकी मजदूरी अनियमित, अनिश्चित और मामूली है। अक्सर उनका पेशा भी गैर-कानूनी होता है।<sup>131</sup> झुग्गियों में रहने वाले बच्चों को आम तौर पर जो काम करने को बाध्य किया जाता है, वह खतरनाक होता है।

इन तमाम गड़बड़ियों के बावजूद उनमें सामाजिक सुरक्षा का भाव न्यूनतम होता है। झुग्गीवासी लगातार इस डर में जीते हैं कि उनके घर उनसे छीन लिए जाएंगे और ढहा दिए जाएंगे। ऐसा लगातार किया भी गया है। भले ही, कई लोगों के पास पर्याप्त कागजात होते हैं, लेकिन उन्हें इंसफ नहीं मिल पाता। अक्सर उन्हें अग्रिम नोटिस नहीं दिया जाता जो कि कानूनन अनिवार्य होता है, ताकि वे अपनी बहुमूल्य चीजें इकट्ठा कर सकें। ऐसा इसलिए क्योंकि झुग्गियों को उजाड़ना पैसा कमाने का एक बेहतर तरीका अवसर होता है जो पुलिस, आपराधिक समूहों और निगमों के बीच बंट जाता है।

झुग्गियां प्रत्यक्ष तौर पर राज्य की नीतियों और कानूनों द्वारा शहरी गरीबों की जमीन और वित्तीय संसाधनों तक कानूनी पहुंच को सुनिश्चित करने में दखल की विफलता का परिणाम हैं, जो उन्हें एक वैद्य आवास बनाने में मदद

128 जनगणना 2001, स्लम पॉपुलेशन रिपोर्ट, भारत सरकार।

129 एन. सी. सक्सेना, (2007), 'नेशनल स्टेटेजि फॉर अर्बन पुअर', जीओआई की मध्य सत्रीय रिपोर्ट - यूएनडीपी परियोजना।

130 मेघालय एकमात्र अपवाद है।

131 [http://www.commoncauseindia.org/amended\\_memorandum.htm](http://www.commoncauseindia.org/amended_memorandum.htm)

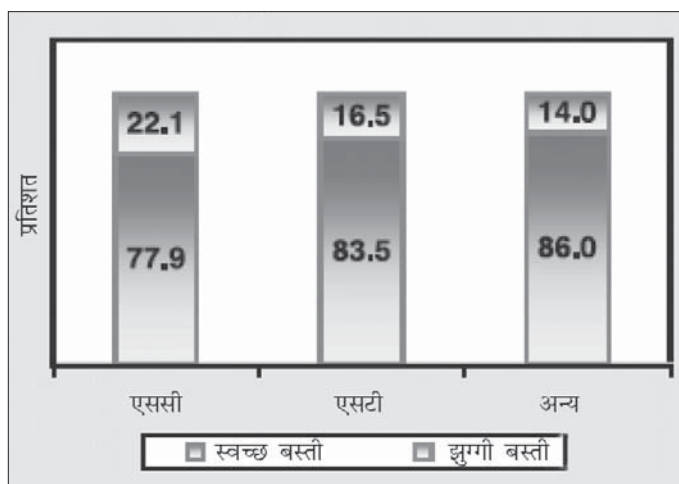


कर सकती थीं। सरकारी दस्तावेजों में गरीबों को आवास मुहैया कराने की वचनबद्धताओं के बावजूद हम देखते हैं कि इस संदर्भ में वास्तविक निवेश की दिशा गलत है। इस पर कानूनी, प्रशासनिक और न्यायिक पूर्वाग्रहों की भी छाया है। इन्होंने मिल कर गरीबों की आशियाने तक पहुंच को बाधित कर दिया है, साथ ही इन्हें गैर-कानूनी करार देते हुए गरीबों की जीने की इच्छा और साहस का ही आपराधीकरण कर डाला है।<sup>132</sup>

## अलगाव का रास्ता

अक्सर झुग्गियों में रहने वाले शहरी गरीब ग्रामीण गरीबों के मुकाबले ज्यादा बदहाल होते हैं। उनके सामने वैधता, नागरिकता आदि के सवाल भी होते हैं तथा वे शहरी जीवन की औपचारिकता और अजनबियत के चलते अपने समुदायों से कट जाते हैं। उन्हें हर चीज के लिए पैसा देना पड़ता है, चाहे वह पानी हो या शौचालय।

### वितरण ( प्रतिशत में ) झुग्गी बस्ती और स्वच्छ बस्ती का शहरी आबादी के अनुसूचित जाति/जन जाति और अन्य के साथ



Source: Slum population report, Census

शहरी झुग्गियों में बड़े पैमाने पर गंदगी और पर्यावरण प्रदूषण होता है। ये गरीब लगातार पुलिस और नगर प्रशासन से भिड़ते रहते हैं और अपनी कम साक्षरता के कारण वे कानूनी आवास, आजीविका और स्वास्थ्य सुविधाओं के लिए सरकार पर ही आश्रित होते हैं।

भारत की झुग्गियों की आबादी अस्सी<sup>133</sup> के दशक के बाद दोगुनी हुई है, क्योंकि यहां बढ़ते शहरीकरण के साथ बुनियादी ढांचागत सुविधाएं बिल्कुल नहीं बढ़ाई गई हैं। लेकिन सरकारों ने कूकुरमुत्ते की तरह उग आई झुग्गियों को हटाने के लिए उन्हें शहरों के बाहर धकेल दिया है और उन्हें कानूनी मानने को तैयार नहीं। शहरी जमीन के एक-एक इंच की जमीन की कीमत के मद्देनजर झुग्गियों को हाशिए पर धकेलने और नागरिकता समेत बुनियादी सुविधाएं देने से इनकार किया जाता रहा है।

132 हर्ष मंदर (2004) द रिफ्ट चेस्ट, बंगलौर : बुक्स फॉर चेंज

133 [http://www.infochangeindia.org/UrbanIndiaItoptop.jsp?section\\_idv=24](http://www.infochangeindia.org/UrbanIndiaItoptop.jsp?section_idv=24)

झुग्गीवासियों का पांचवां हिस्सा यानी 17 फीसदी दलित और 2 फीसदी जनजाति हैं। झुग्गियों में दलित आबादी गैर-झुग्गी (11 फीसदी) इलाकों से कहीं ज्यादा है। शहरी दलितों में 22 फीसदी झुग्गियों में रहते हैं। इसी तरह कुल शहरी जनजातियों में 17 फीसदी झुग्गियों में हैं जबकि आम आबादी में इनकी संख्या 14 फीसदी है।

## खाद्य असुरक्षा और कुपोषण

शहरों में गरीब नकद की अर्थव्यवस्था और अनौपचारिक रोजगार का हिस्सा होता है। उसकी आय अनियमित और मामूली होती है। इस वजह से भोजन खरीदने तक की बुनियादी चीज पर रोजगार और आय के संकट का असर होता है।

झुग्गीवासी न सिर्फ कुपोषण से ग्रस्त होते हैं, बल्कि चूँकि वे कम मात्रा में खरीदने में ही सक्षम होते हैं, इसलिए वे खर्च भी ज्यादा करते हैं। शहरों में अविकसित शरीर का सामान्य अर्थ होता है कि कुपोषण जितना खाना नहीं खाने से पैदा होता है, उससे कहीं ज्यादा स्वास्थ्य सुविधाओं, साफ पानी और माता के पोषण की कमी से यह पैदा होता है।

झुग्गीवासियों द्वारा खाने की कम मात्रा ही उन्हें खाद्य असुरक्षित बनाती है। वे अस्वच्छ स्थितियों में रहते हैं जहाँ पीने के पानी और स्वच्छता तक उनकी सीमित पहुँच होती है। एक शहर के भीतर प्रति व्यक्ति पानी की उपलब्धता अमीर और गरीब इलाकों के बीच 10 गुना अंतर की होती है।<sup>134</sup> अधिकतर इलाकों में जन स्वास्थ्य सुविधाएं भी नहीं हैं।

हरियाणा के रोहतक में 6 साल से नीचे के आधे से ज्यादा बच्चे कुपोषित पाए गए, लेकिन देश भर में यह स्थिति और भी खराब है।<sup>135</sup> राष्ट्रीय औसत 46 फीसदी के मुकाबले झुग्गियों में 70 फीसदी बच्चे कुपोषित होते हैं। कम कैलोरी के कारण सबसे ज्यादा बच्चों पर असर पड़ता है।

लंबी अवधि की खाद्य सुरक्षा आजीविका की सुरक्षा पर निर्भर होती है, हालांकि अधिकतर झुग्गीवासी अनौपचारिक क्षेत्र में कठोर कार्य स्थितियों और न्यूनतम मजदूरी से कम मजदूरी पर काम करते हैं।<sup>136</sup>

## राज्य और उसकी योजनाएं

### 1. पीडीएस : कम कवरेज, कम उपभोग

इस सदी की शुरुआत में शहरों में निर्धनतम लोगों द्वारा अनाज का उपभोग 9.55 किलो प्रतिमाह<sup>137</sup> था और इसमें से एक किलो से कम पीडीएस से मिलता था। हाल ही में एनएसएसओ की 61वीं दौर की रिपोर्ट<sup>138</sup> में निम्न तथ्य सामने आए :

- लक्षित पीडीएस की शुरुआत के बाद<sup>139</sup> भारत के शहरों में बीपीएल कार्ड धारकों की संख्या सिर्फ 10.5 फीसदी बढ़ी है।

134 एनएफएचएस - 3

135 एक से छह साल तक के 540 बच्चों पर कुपोषण, आयु, लिंग, जन्म दर और परिवार का प्रकार, साक्षरता और कैलौरी अंतरग्रहण पर सर्वेक्षण किया गया। 57.4 प्रतिशत (310) बच्चों को कम पोषण दिया जा रहा था और 16 प्रतिशत आवश्यक कैलौरी का मात्र 90 प्रतिशत ले रहे थे।

136 आर. रुक्मिणी (2002), अर्बन फूड सिक्योरिटी - स्मॉल टाउन क्राय फॉर अटेंशन, द हिंदु 23 नवम्बर, 2002।

137 एम. एस. स्वामिनाथन (2002), द फूड सिक्योरिटी एटलस ऑफ अर्बन इंडिया, एम. एस. स्वामिनाथन रिसर्च फाउंडेशन और वर्ल्ड फूड प्रोग्राम, चेन्नई।

138 एनएसएस रिपोर्ट (2004-05) संख्या 510 : पब्लिक डिस्ट्रीब्यूशन सिस्टम एंड अदर सोसैज ऑफ हाउसहोल्ड कंजंशन, भारत सरकार।

139 1996 से पहले, पीडीएस का समानीकरण किया गया था। पीडीएस में सरकार द्वारा निर्धारित बीपीएल परिवारों को ही लाभ पहुंचाने की नीति बना दी गई है।

- निर्धानतम शहरियों में सिर्फ 29 फीसदी के पास बीपीएल कार्ड है, जबकि गांवों में यह 41 फीसदी है।
- पीडीएस में मिलने वाले चावल पश्चिम बंगाल में 5 फीसदी, असम में 2 फीसदी और बिहार में 0.7 फीसदी शहरी घर खाते हैं, जबकि इन तीनों राज्यों में चावल मुख्य खाना है।
- सिर्फ 9.5 फीसदी शहरी गरीबों को सरकार की किसी भी खाद्य सहायता योजना से लाभ मिला है।

मुंबई और दिल्ली में जन पंचायतों ने पाया है कि ग्रामीण इलाकों के उलट शहरों में बीपीएल का सर्वेक्षण नहीं होता। लोग बीपीएल राशन कार्ड के लिए आवेदन करते हैं और खाद्य विभाग के अधिकारी उनकी आय का अंदाजा लगाते हैं। यह प्रक्रिया मनमाफिक और भ्रष्ट होती है। तकरीबन सभी राज्य बीपीएल सर्वेक्षण में विफल हुए हैं, जबकि गांवों में यह नियमित तौर पर किया गया है। फर्जी कार्डों<sup>140</sup> को हटाने के लिए नियमित सर्वेक्षण जरूरी है, ताकि नए कार्ड दिए जा सकें और पुराने कार्डों को नवीनीकृत कर यह सुनिश्चित किया जा सके कि अनाज वास्तव में गरीबों तक पहुंच रहा है।

उड़ीसा के कटक<sup>141</sup> में किए गए एक अध्ययन का अनुमान है कि शहर की झुग्गियों में 78 फीसदी परिवारों के पास राशन कार्ड नहीं हैं। जिनके पास हैं, उनमें सिर्फ 15 फीसदी के पास अंत्योदय कार्ड हैं, हालांकि सभी बीपीएल व्यक्तियों में 40 फीसदी को अंत्योदय के योग्य माना जाता है। न सिर्फ अनाज की गुणवत्ता खराब बताई गई, बल्कि मात्रा भी अपर्याप्त थी और अधिकतर परिवारों को स्थानीय बाजार से चावल खरीदना होता था। दुकानें सिर्फ 2-3 दिन के लिए खुलती हैं और यदि नियम से खुलें भी, तो राशन लाने के लिए महीने के कुछ दिन तय होते हैं। जिन परिवारों के पास राशन कार्ड नहीं हैं, उनमें 42 फीसदी ने कभी इसके लिए आवेदन ही नहीं किया। इसकी सबसे बड़ी वजह यह है कि उन्हें प्रक्रियाओं और दस्तावेजों की जानकारी ही नहीं है। इसके अलावा यह प्रक्रिया काफी जटिल है और परिणाम अनिश्चित। जिन्होंने आवेदन किया, उनके मुताबिक पार्श्वों और सरकारी अधिकारियों की उपेक्षा के कारण उनका कार्ड नहीं बना। 31 फीसदी को पता ही नहीं है कि उनके कार्ड क्यों नहीं बनाए गए, जबकि 12 फीसदी के कागज पूरे नहीं थे।

पलायन करने वाले लोगों के लिए पीडीएस का लाभ उठाना लगातार मुश्किल होता जा रहा है। जो लोग एक जगह से दूसरी जगह जाते हैं, उनके पास आम तौर पर राशन कार्ड नहीं होते, जिसके चलते वे सस्ता अनाज खरीद पाने में अक्षम होते हैं। भुज<sup>142</sup> में किए गए एक अध्ययन में पता चला कि पलायन करके आए मात्र 22 फीसदी लोग ही पीडीएस का राशन खरीद पाते हैं, क्योंकि आवेदन की प्रक्रिया, पात्रता के मानक और दूरियों के कारण दिक्कत पैदा होती है।

## 2. आंगनबाड़ी (आईसीडीएस)

### स्वाति नारायण, जाकिर नगर, दिल्ली 2008

भारत में 6 साल से नीचे के हर 6 बच्चे में से 1 बच्चा झुग्गी का रहने वाला है। सरकार दावा करती है कि एक-तिहाई से ज्यादा शहरी गरीब 360 आईसीडीएस परियोजनाओं में कवर किए गए हैं,<sup>143</sup> लेकिन झुग्गियों और सड़कों पर गरीबों की कवरेज कहीं कम है। सिर्फ, 10 फीसदी आंगनबाड़ी ही शहरी इलाकों में स्थित हैं। राष्ट्रीय

140 मामले पीयूसीएल बनाम यूओआई व अन्य रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196/2001, में सीवीसी सिफारिशें, जैसा कि सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है।

141 मणिकानंद (2008) सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज, कटक पायलट स्टडी रिपोर्ट, ओडिशा।

142 आपातकालीन खाद्य सुरक्षा नेटवर्क और एफएओ, सिटी लेवल एसेसमेंट एंड कंसलटेशन ऑन फूड एंड न्यूट्रिशन सिक्यूरिटी इन सेवन स्लम एरियाज इन भुज, भारत।

143 भारत महिला और बाल विकास विभाग (2005) के आधिकारिक आंकड़ों के अनुसार वहां 9 करोड़ शहरी गरीबों के लिए सिर्फ 360 शहरी आईसीडीएस थे।

सलाहकार परिषद ने 2004 में सिफारिश की थी कि 2970 अतिरिक्त आईसीडीएस केंद्रों को शहरों में शुरू करना होगा, ताकि समान कवरेज हो सके।

40 फीसदी झुग्गियों को आईसीडीएस से नियमित तौर पर बाहर रखा जाता है, क्योंकि उनके निर्माण अनधिकृत या गैर-कानूनी होते हैं। इसके अलावा आईसीडीएस लाभार्थियों को पहचानने वाली बीपीएल सूची में निर्माण स्थलों पर काम करने वाले, फुटपाथ पर रहने वाले और अन्य बेघर लोगों को छोड़ दिया जाता है। यह सुप्रीम कोर्ट के उस आदेश<sup>144</sup> के बावजूद है जिसमें उसने 6 साल से नीचे के सभी बच्चों, सभी गर्भवती महिलाओं, स्तनपान कराती माताओं और किशोरियों को कवर करने के लिए आईसीडीएस में दिसम्बर 2008 की आखिरी मियाद दी थी।

शहरों में मौजूदा आईसीडीएस केंद्रों में सिर्फ 40 फीसदी ऐसे हैं जहां खाना खिलाने की पर्याप्त जगह है, जबकि सिर्फ 49 फीसदी आंगनबाड़ियों में बर्तन पाए गए।<sup>145</sup>

दिल्ली के मदनपुर खादर में मोबाइल क्रेच<sup>146</sup> ने हैजा और बच्चों में अन्य किस्म की बीमारियों की खबर दी है जो पूरक आहार और देखभाल सुविधाओं के अभाव में होती हैं, जिनके कारण 6 साल के बच्चों में कुपोषण होता है और मृत्यु दर बढ़ जाती है। इस इलाके में आवंटित 67 में से 53 आंगनबाड़ियां काम कर रही हैं। दक्षिण पुरी में आंगनबाड़ी केन्द्र बिस्कुट और ब्रेड के वितरण का केन्द्र बन गया है, हालांकि यह भी महीनों तक नहीं मिलता। यहां के कार्यकर्ताओं को साल भर से वेतन या किराया नहीं मिला है।

कटक<sup>147</sup> में रोज आंगनबाड़ियां खुली रहती हैं, लेकिन यहां अनाज की आपूर्ति अनियमित है और कभी-कभार एक पखवाड़े तक स्टॉक नहीं होता। नतीजतन, कोई पूरक पोषाहार नहीं दिया जा सकता और इन दिनों बच्चों की उपस्थिति बेहद कम होती है।

### 3. मिड-डे मील - ठेकेदार की गुणवत्ता

कई शहरी इलाकों में मिड-डे मील का काम या तो एनजीओ या ठेकेदारों को ठेके पर दे दिया जाता है जो एकमुश्त खाना बना कर सभी स्कूलों में आपूर्ति करते हैं। मीडिया में खबरे आई हैं कि यह खाना बासी परोसा जाता है, मात्रा अपर्याप्त होती है या फिर यह बरबाद चला जाता है। दूसरी ओर, शहरों में जगह की कमी के कारण यह भी दलील दी गई है कि केन्द्रीकृत रसोई होना सार्थक पहल है।

कैंग ने 2006 की अपनी रिपोर्ट में कहा है कि अरुणाचल प्रदेश में 87 फीसदी, चंडीगढ़ में 95 फीसदी, मिजोरम में 84 फीसदी और पंजाब में 88 फीसदी शहरी बच्चों को मिड-डे मील नहीं मिलता। स्कूलों द्वारा गलत रिपोर्टें और चोरी की भी आशंका जताई गई है।

कम वित्तीय आवंटन प्रमुख समस्या है, क्योंकि आपूर्तिकर्ताओं को एक बच्चे पर सिर्फ 2 रुपये मिलते हैं। यह पैसा भी मिलने में 3 महीने की देरी हो जाती है। सरकार द्वारा दिया गया अनाज बहुत खराब गुणवत्ता का होता

144 सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट (2007) : 28 नवम्बर 2001 अंतरिम आदेश : 'हम राज्यों/संघशासित प्रदेशों को यह निर्देश देते हैं कि एकीकृत बाल विकास योजना को प्रभावी ढंग से लागू किया जाए और यह सुनिश्चित किया जाए कि देश में मौजूद सभी आईसीडीएस केंद्रों में ये सुविधाएं उपलब्ध हों - (1) छह साल तक के प्रत्येक बच्चे को 300 कैलोरी और 8-10 ग्राम प्रोटीन दिया जाए; (2) प्रत्येक युवती को 500 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन दिए जाएं; (3) प्रत्येक गर्भवती और स्तनपान करानेवाली महिला को 500 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन दिए जाएं; (4) प्रत्येक कुपोषित बच्चे को 600 कैलोरी और 16-20 ग्राम प्रोटीन दिया जाना चाहिए; (5) प्रत्येक बस्ती में एक सवितरण केन्द्र बनाया जाए।' 29 अप्रैल 2004 अंतरिम आदेश : 'हम निर्देश देते हैं कि स्वीकृत एडव्ल्यूसी योजना के अंतर्गत वर्ष में 300 दिनों तक सभी बच्चों, युवतियों और स्तनपान करानेवाली महिलाओं को पौष्टिक भोजन उपलब्ध करवाएं।'

145 एनआईपीसीसीडी, आईसीडीएस मूल्यांकन, भारत महिला और बाल विकास विभाग, भारत सरकार।

146 मोबाइल क्रेच (2004) अली चाइल्ड केयर प्रैक्टिस, नई दिल्ली।

147 मणिकांदन (2008) सेंटर फॉर इक्विटी स्टडीज, कटक पायलट स्टडी रिपोर्ट, ओडिशा।

है। न्यूट्रिशन फेडरेशन ऑफ इंडिया<sup>148</sup> ने पाया है कि 300 कैलोरी और 8 से 12 ग्राम प्रोटीन का न्यूनतम उद्देश्य शायद ही कभी पूरा हो पाता है।

इसके अलावा आपूर्तिकर्ताओं का वर्चस्व इतना ज्यादा है कि दिल्ली के 60 घरों का दौरा करने पर कोई भी माता-पिता खाना बनाते या बांटते नहीं पाया गया, जो कि किसी एसएचजी या एनजीओ का हिस्सा होता, न ही मिड-डे मील पर कोई निगरानी थी कि वह कैसा है। इसके अलावा दलित, एससी और एसटी को रसोइये और सहयोगी के रूप में नियुक्ति में भी तरजीह नहीं दी गई, संयोग से कुछ गांवों में खाने के वितरण में ऐसा कोई भेदभाव देखने में नहीं आया।

#### 4. स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना<sup>149</sup>

केन्द्र प्रायोजित यह योजना 1997 में शुरू की गई थी। इसके दो घटक हैं - शहरी स्वरोजगार कार्यक्रम और शहरी मजदूरी रोजगार कार्यक्रम। यह सवाल उठता है कि योजनाएं शहरी झुग्गीवासियों के लिए कितनी फायदेमंद हैं। पहले घटक के तहत तमाम छोटे उद्यमियों को वास्तविक दिक्कतें आती हैं, क्योंकि बड़ी आसानी से यह मान लिया जाता है कि लोगों को सस्ता कर्ज दिलवाने से ही वे उद्यमी बन जाएंगे और कमाने लगेंगे। हालांकि, छोटे कर्ज की मंजूरी, निगरानी आदि की उच्च लागत के कारण बैंक इसे देने से बचते हैं, जिसके कारण योजना की कवरेज अब भी सीमित है। यह भी बात समझ में नहीं आती कि पारंपरिक बैंक आखिर क्यों किसी बेघर को कर्ज देंगे, जबकि वे ऐसा करते वक्त बाजार में उसकी साख और गिरवी रखने लायक संपत्ति आदि को मानक मानते हैं।

### शहरी झुग्गीवासियों और बेघरों के लिए सिफारिशें

भारत और दुनिया के अधिकतर हिस्सों में शहरी प्रशासन शहरी गरीबों को सामाजिक सेवाएं देने के लिए तैयार नहीं है। हमें इस चुनौती से लड़ना होगा।

#### 1. सबसे कमजोर शहरी गरीब की पहचान

पहली चुनौती शहरी गरीब और कमजोर लोगों को पहचानने का तरीका खोजना है और यह तभी संभव है, जब भेदभाव कम किया जाए और मानक स्पष्ट और परीक्षण योग्य हों।

सीधे लोगों की आय पूछना विश्वसनीय तरीका नहीं है, जबकि लोगों से उसका प्रमाण-पत्र मांगने से उसका दुरुपयोग होता है और गरीब वास्तव में छूट जाते हैं।

**आगे का रास्ता :** शहरी आबादी में सबसे अरक्षित तबकों को पहचानना संभव है, लेकिन इसके लिए अरक्षितता और अधिकारों के हनन का तटस्थ मानक इस्तेमाल में लाना होगा। ये निम्न हैं :

**निवास स्थान और सार्वजनिक सेवाओं तक पहुंच :** ये है आवासहीन, अनधिकृत झुग्गीवासी, झुग्गीवासी (चाल के मालिक और उसमें किराए पर रहने वाले), पुनर्वास कॉलोनियों के निवासी, जिन्हें सीधे वहां आवास आवंटित हुआ हो।

**सामाजिक अरक्षितता :** अरक्षित बच्चे और ऐसे घर जिनके प्रमुख बच्चे हैं, एकल महिलाएं और उनके भरोसे चलने वाले घर, शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्ति और उसके भरोसे चलने वाले परिवार, अकेले वृद्ध, परित्यक्त।

**पेशागत श्रेणियां :** कूड़ा बीनने वाले, दिहाड़ी श्रमिक, रिक्शे वाले, कुली, निर्माण मजदूर, खोमचे वाले, घरेलू नौकर।

148 2003, डे अनुराधा में उल्लिखित, क्लेयर नोरोन्हा एंड सैमसन मीरा, (2005), वही

149 एन. सी. सक्सेना, (2007), 'नेशनल स्ट्रेटजी फॉर अर्बन पुअर', जीओआई की मध्य सत्रीय रिपोर्ट - यूएनडीपी परियोजना।

**सकारात्मक कार्रवाई वाली श्रेणियाँ :** एससी/एसटी, मुस्लिम।

**आय का कारक :** यह जानना जरूरी है कि ये श्रेणियाँ सीधे घरेलू आय को संबोधित नहीं करती हैं क्योंकि इसका अंदाज लगाना मुश्किल है।

घरेलू आय पेशागत श्रेणियों से अप्रत्यक्ष तौर पर पहचानी जा सकती है, क्योंकि उनकी कम और अनिश्चित आय होती है, हालांकि यह अनिवार्य तौर पर शहरी गरीबी का मानक नहीं है, लेकिन कमजोर तबकों को पहचानने में एक औजार का काम करता है, ताकि सरकार इन्हें लक्षित कर कार्यक्रम चला सके।

उच्च आय का मतलब बेहतर खाना और बेहतर जीवन नहीं होता है। सार्वजनिक सेवाओं के अभाव में असुरक्षित और असंगठित पेशों में उतनी ही आय होने के बावजूद पोषण, स्वास्थ्य और कुशलता का स्तर कम हो सकता है।

**पहचान की प्रक्रिया चलाना :** अधिकृत या अनधिकृत झुग्गियों, पुनर्वास कॉलोनियों में रहने वाले लोग सीधे तौर पर बीपीएल या एएवाई के योग्य होते हैं, लेकिन इनके लिए निम्न मानक लागू होते हैं :

इन निवासियों को बीपीएल में तभी माना जाएगा, जब वे असंगठित क्षेत्र के भी हों, जैसे कूड़ा बीनने वाले, दिहाड़ी श्रमिक, रिक्शे वाले, कुली, निर्माण मजदूर, खोमचे वाले, घरेलू नौकर।

इन्हें एएवाई तभी माना जाएगा, जब ये सामाजिक रूप से अरक्षित श्रेणियों में आते हों, जैसे अरक्षित बच्चे और ऐसे घर जिनके प्रमुख बच्चे हैं, एकल महिलाएं और उनके भरोसे चलने वाले घर, शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्ति और उसके भरोसे चलने वाले परिवार, अकेले वृद्ध, परित्यक्त।

सभी बेघर लोग बीपीएल के योग्य होंगे। इनमें सभी को एएवाई में भी जोड़ा जाएगा यदि वे असंगठित क्षेत्र से हों, जैसे कूड़ा बीनने वाले, दिहाड़ी श्रमिक, रिक्शे वाले, कुली, निर्माण मजदूर, खोमचे वाले, घरेलू नौकर और यदि वे सामाजिक रूप से अरक्षित श्रेणियों में आते हों, जैसे अरक्षित बच्चे और ऐसे घर जिनके प्रमुख बच्चे हैं, एकल महिलाएं और उनके भरोसे चलने वाले घर, शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्ति और उसके भरोसे चलने वाले परिवार, अकेले वृद्ध, परित्यक्त।

सामुदायिक सहभागिता के साथ अधिकृत और अनधिकृत शहरी झुग्गियों का विस्तृत सर्वेक्षण करें, ताकि उन्हें पहचाना जा सके तथा मतदाता पहचान पत्र और राशन कार्ड के माध्यम से उनकी मौजूदगी को वैधता देते हुए उन्हें उनके अधिकारों के प्रति जागरूक किया जाए। उनका स्थायी पता उस करीबी इमारत का हो सकता है, जहां वे रहते हैं, इस तरह कि 'उक्त इमारत के पास पटरी पर या करीबी पीडीएस की दुकान के पास।'

## 2. सबसे अरक्षित तबकों के लिए योजनाओं का तार्किकीकरण

i) **वे समूह जिन्हें सेवा दी जानी है :** विभिन्न विभागों के लिए खाद्य और आजीविका योजनाओं की समीक्षा की जानी होगी और उन्हें ही रखा जाना होगा जो सबसे अरक्षित आबादी के लिए उपयुक्त हैं।

हमें योजनाओं को आवश्यकताओं के मुताबिक बनाने की कोशिश करनी चाहिए। अधिकतर योजनाएं अनुपयुक्त हैं, क्योंकि उन्हें ग्रामीण गरीबों को दिमाग में रख कर बनाया गया है।

आइए, पहले उन समूहों की पहचान करें, जिनकी सेवा की जानी है। इन्हें सर्वाधिक अरक्षित कहा जा सकता है—

- ◆ आवासहीन, खासकर सड़क के बच्चे और एकल महिलाएं।
- ◆ झुग्गीवासी और पुनर्वास कॉलोनियों के लोग जिन्हें सीधा आवंटन हुआ है।

◆ अरक्षित बच्चे और ऐसे घर जिनके प्रमुख बच्चे हैं, एकल महिलाएं और उनके भरोसे चलने वाले घर, शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्ति और उसके भरोसे चलने वाले परिवार, अकेले वृद्ध, परित्यक्त।

◆ असंगठित मजदूर, खासकर अस्वच्छ, असुरक्षित और खतरनाक पेशों में।

उनकी जरूरतों के मुताबिक उपयुक्त योजनाएं पहचान कर एकीकृत की जा सकती हैं। उदाहरण के लिए, सर्व शिक्षा अभियान और सड़क के बच्चों के छात्रावासों के लिए महिला और बाल विभाग के रैन बसेरे एक साथ मिलाए जा सकते हैं, ताकि इन बच्चों की जरूरत को लंबी अवधि में मुक्त, स्वैच्छिक आवासीय घरों में पूरा किया जा सके।

उन हाशिए के समूहों के लिए, जिनकी जरूरतें पूरी नहीं हुई हैं, अतिरिक्त कार्यक्रम बनाए जा सकते हैं।

ii) **एकल खिड़की रणनीति** अपनाएं ताकि शहरी बेघरों के लिए उपलब्ध सभी सामाजिक सुरक्षा योजनाएं एक ही जगह से उपलब्ध हो जाएं, जैसे नगरपालिका या जिला कलेक्टर का कार्यालय।

iii) **खाद्यान्न और पेंशन का वितरण**

ए) ऊपर दी गई प्रक्रिया के आधार पर शहरी गरीबों को पहचानें।

बी) सभी परिवारों को एएवाई और बीपीएल राशन कार्ड तथा पेंशन दें जो पहचान प्रक्रिया में खरे उतरें।

सी) सुनिश्चित करें कि समान कवरेज के लिए पर्याप्त भोजन और पैसे का कोटा है।

डी) सुनिश्चित करें कि महीने भर शहरी झुग्गियों में राशन की दुकानें खुली रहें।

ई) पलायन करने वाले लोगों को उनके राशन कार्ड देश भर में इस्तेमाल करने की छूट दी जाए।

iv) **पका हुआ खाना**

ए) शहरों और शहरी बस्तियों में सामुदायिक रसोई बनाई जाए, जहां सस्ता और पौष्टिक पका हुआ खाना मिले, जिसका प्रबंधन बेघर परिवारों की खासकर महिलाओं को लेकर बनाए गए सामुदायिक समूह करें, जिसमें खुद उन्हीं लोगों को रसोइये की नौकरी दी जाए।

बी) सुप्रीम कोर्ट के आदेश के मुताबिक सुनिश्चित करें कि आंगनबाड़ी केन्द्र सभी झुग्गियों और सड़क किनारे की बस्तियों को कवर करें।

सी) पड़ोस की झुग्गियों के सभी वृद्धों को छूट दी जाए कि वे आईसीडीएस केन्द्रों में मिड-डे मील को साझा कर सकें, जैसा कि तमिलनाडु में है।

डी) सभी केन्द्रीकृत रसोइयों को अलाभकारी बनाएं और सुप्रीम कोर्ट के आदेश के मुताबिक ठेकेदारों से मुक्त करें।

ई) सुनिश्चित करें कि सभी बच्चों को पर्याप्त मात्रा और अच्छी गुणवत्ता वाला गर्म पका हुआ खाना मिले।

एफ) सुनिश्चित करें कि मिड-डे मील की लागत शहरी इलाकों के लिए ज्यादा हो जो मुद्रास्फीति से तय हो।

जी) एक अनधिकृत झुग्गी-बस्ती में यदि आंगनबाड़ी के लिए जगह न हो, तो कोई तंबूनुमा ढांचा खड़ा किया जा सकता है। इससे फायदा यह होगा कि यदि झुग्गी कहीं हटाई गई, तो केन्द्र भी उसके साथ जा सकेगा।

एच) झुग्गी के इलाकों में हर 1000 की आबादी पर एक आईसीडीएस हो।

आई) पलायन किए हुए लोगों के बच्चों को बगैर कागजात के किसी भी आईसीडीएस केन्द्र की सेवा लेने की छूट होनी चाहिए, सिर्फ उक्त आयु समूह में बच्चे की उपस्थिति ही आईसीडीएस सेवाओं के लिए उसे योग्य बनाती है।

- जे) सुनिश्चित करें कि स्कूलों में सड़क के बच्चों और बेघर परिवार के बच्चों को बगैर पहचान और पते के सबूत के प्रवेश दिया जाए तथा मिड-डे मील से अलग न रखा जाए।
- v) **जरूरतमंद बच्चों की आवासीय देखभाल**
- ए) गांवों से हर साल सीजन में पलायन करने वाले लोगों के बच्चों के लिए ग्रामीण स्कूलों को समुदाय आधारित अस्थायी आवासीय स्कूलों में तब्दील कर दिया जाए, ताकि बच्चे को हर साल अपने माता-पिता के साथ पलायन न करना पड़े और उन्हें वहां खाना और शिक्षा मिलती रहे। गांवों के वृद्धों को, जिन्हें अक्सर अकेले छोड़ दिया जाता है, बच्चों की देखभाल के काम में लगाया जा सकता है और बदले में उन्हें उन छात्रावासों में खाना साझा करने की अनुमति दी जा सकती है।
- बी) इसके बावजूद जो बच्चे पलायन करते हैं, उनके लिए मेजबान राज्य के शिक्षा विभाग की जिम्मेदारी बनती है कि वह कार्यस्थलों पर स्थानीय भाषा में उन्हें शिक्षा दें और करीब के सरकारी स्कूल में मिड-डे मील तक बच्चों की पहुंच बनाएं।
- सी) जो बच्चे सड़कों पर रह कर काम करते हैं, उनके लिए भोजन का अधिकार तथा साथ ही शिक्षा, स्वास्थ्य और सुरक्षा का अधिकार मुहैया कराने का इकलौता तरीका यह है कि उन्हें सड़कों से हटने का विकल्प दिया जाए। यह तभी संभव है जब मुक्त स्वैच्छिक आवासीय घरों में लंबी अवधि तक देखभाल की गारंटी दी जाए। हर शहर को ऐसे स्कूलों के नेटवर्क की जरूरत है और जैसा कि पहले बताया गया, इसके लिए सर्व शिक्षा अभियान तथा महिला और बाल विभाग के रैन बसेरा कार्यक्रमों को एकीकृत किया जाना होगा।

## आदिम जनजातीय समूह

भारत की आबादी के आठ फीसदी के करीब आदिवासी इस देश में सबसे अरक्षित समूहों में आते हैं। न सिर्फ आर्थिक बदहाली में जीते हैं, बल्कि उनके समक्ष लगातार सांस्कृतिक अखंडता और सामाजिक राजनैतिक आजादी, उनके प्राकृतिक संसाधनों और पर्यावरण पर कब्जे का भी खतरा होता है जो उनकी आजीविका को खतरे में डाल सकता है।

वन भूमि अधिग्रहण की गलत नीतियों के कारण धीरे-धीरे आदिवासियों का नियंत्रण उनकी पारंपरिक जमीनों पर कम होता जा रहा है। वहां से खदेड़े जाने के भय और असुरक्षा ने उन्हें जंगलों और वन भूमि से भावनात्मक और शारीरिक रूप से अलगाव में रहने को मजबूर किया है। जंगलों में और उनके इर्द-गिर्द रहने वाले आदिवासियों की स्थिति विस्थापन व वन संरक्षण के खतरों के कारण और संवेदनशील होती जा रही है।

2001 की जनगणना में देश की कुल आबादी 102.7 करोड़ थी जिसमें से अनुसूचित जनजातियों की आबादी 8.43 करोड़ थी यानी आबादी का 8.2 फीसदी। 1991-2001 के बीच इनकी आबादी 24.45 फीसदी की दर से बढ़ी है। इस लिहाज से दुनिया के किसी भी देश के मुकाबले भारत में सबसे ज्यादा आदिवासी मौजूद हैं, अगर अफ्रीका को छोड़ दिया जाए।

यह पाया गया है कि ये समुदाय विकास के मामले में एक स्तर पर नहीं हैं। कुछ की स्थिति दूसरों के मुकाबले काफी खराब है। इनके विकास के लिए जो अनुदान दिए गए, वे उन समूहों द्वारा ले लिए गए जो ज्यादा आग्रहवादी हैं और जिन्होंने अपने अधिकारों को मांगा है। नतीजतन विकास की प्रक्रिया में हाशिये पर पड़े आदिवासी छूट गए हैं।



## आधिकारिक रूप से 'आदिम'

इनके विकास के लिए कुछ जनजातियां की पहचान पहली बार 1975-76 में की गई, जिन्हें सर्वाधिक निर्धन माना जाता है और जो आदिम जनजातीय समूह कहे जाते हैं। इसके लिए जो मानक तय किया गया, वह तकनीक के आरंभिक-कृषि रूपों की मौजूदगी था, बहुत कम साक्षरता का स्तर और आबादी में लगातार होती कमी था। 75 जनजातीय समूहों को पीटीजी माना गया जो 17 राज्यों और एक केन्द्र शासित प्रदेश में मौजूद थे। राज्य सरकारें पीटीजी की पहचान के लिए केन्द्र सरकार को प्रस्ताव देती हैं और आदिवासी मामलों का मंत्रालय योजना आयोग के साथ परामर्श कर के इनकी जांच करता है।

सरकार द्वारा 'आदिम' का इस्तेमाल ही विमर्श का विषय है। राष्ट्रीय आदिवासी नीति<sup>150</sup> में इन्हें विशिष्ट अरक्षित जनजातीय समूह कहने का प्रस्ताव किया गया है, हालांकि इस रिपोर्ट में आदिम का ही प्रयोग किया गया है, ताकि हम इससे अपनी असहमति जाहिर कर सकें।

पीटीजी की आबादी 1981 में 20 लाख चार हजार से बढ़ कर 1991 में 24 लाख हो गई थी। इनकी सिलसिलेवार पहचान 1975-76 से 1993-94 के बीच की गई। 1991<sup>151</sup> की जनगणना के आधार पर अतिरिक्त पीटीजी को शामिल नहीं किया गया।

श्रम और कल्याण पर स्थायी समिति अपने 20वें<sup>152</sup> पर्चे में कहती है कि आदिवासी मामलों के मंत्रालय ने आदिवासी आबादी वाले राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों से अनुरोध किया है कि वे बेसलाइन सर्वेक्षण करें। इसी आधार पर आबादी और साक्षरता पर सूचना एकत्रित करने के लिए एक प्रश्नावली बनाई गई, साथ ही जिससे अन्य सूचनाएं भी इकट्ठा की जा सकें, जैसे हर समूह की सामाजिक-आर्थिक स्थिति, ताकि उनके विकास के लिए योजनाएं बनाई जा सकें। इसके नतीजे अब तक सामने नहीं आए हैं।

## निरंतर उपेक्षा

ऐतिहासिक रूप से स्वतंत्र और आत्मनिर्भर समुदाय बाहरी और आंतरिक दबावों के कारण काफी बदहाली में चले गए हैं। पीटीजी में निम्न साक्षरता दर, गतिरुद्ध आबादी, बुनियादी सुविधाओं का अभाव और आर्थिक विकल्पों की कमी मौजूद है। बच्चों और महिलाओं की स्थिति खास तौर पर अरक्षित है, क्योंकि उनके पास सबसे अंत में सेवाएं पहुंचती हैं।

चित्र-1: भारत में गरीबी रेखा से नीचे की जनसंख्या और एसटी

	भारत	एसटी
ग्रामीण क्षेत्र	27.1	45.9
शहरी क्षेत्र	23.6	34.8

स्रोत : राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संस्था 1999-2000

औसत भारतीय के मुकाबले अनुसूचित जनजातियां कहीं ज्यादा गरीब हैं।

150 "राष्ट्रीय जनजातीय नीति (भारत की अनुसूचित जनजातियों के लिए बनाई गई एक नीति - ड्राफ्ट)" जनजातीय मामलों के मंत्रालय, भारत सरकार।  
151 1981 और 1991 की जनगणना के क्रमशः आंकड़े। मंत्रालय ने संकेत दिया है कि 2001 की जनगणना के आंकड़े रजिस्ट्रार जर्नल ऑफ इंडिया से नहीं लिए गए हैं।

152 आदिम जनजातीय समूह, 28वीं रिपोर्ट, श्रम और कल्याण स्थायी समिति, जनजातीय मामलों के मंत्रालय, नई दिल्ली।

‘आदिम’ जनजातीय समूहों के लिए गरीबी का अनुपात अलग से उपलब्ध नहीं है, लेकिन यह कुल जनजातियों के मुकाबले कहीं खराब है। इस रिपोर्ट में विशेषकर तीन समूहों पर ध्यान केंद्रित किया जाएगा : छत्तीसगढ़ के पहाड़ी कोरवा, मध्य प्रदेश के सहरिया और आंध्र प्रदेश के चेंचू।

मध्य भारत के सहरिया प्रमुख ‘आदिम’ जनजातीय समूह हैं, जिन्होंने वनों, राज्य और मुख्यधारा व सामुदायिक जीवन के बीच संतुलन बैठाने में काफी मेहनत की है।

सहरियों के 93 फीसदी बच्चे कुपोषित हैं, जिनमें से 15 फीसदी गंभीर रूप से कुपोषित<sup>153</sup> हैं। कम वजन वाले, अविकसित और क्षय रोग से ग्रस्त बच्चों की संख्या 70 फीसदी से ज्यादा है। बच्चों में कुपोषण के इतने ज्यादा स्तर के साथ जाहिर है हम स्वस्थ वयस्कों की अपेक्षा नहीं रख सकते। करीब 87 फीसदी से ज्यादा वयस्कों में खून की कमी पाई जाती है जिनमें आधे से ज्यादा मध्यम या गंभीर एनीमिया से पीड़ित हैं। ये दुनिया के सबसे खराब आंकड़े हैं।<sup>154</sup> सुप्रीम कोर्ट के आयुक्तों के पास एक अप्रकाशित सर्वेक्षण के मुताबिक 95 फीसदी से ज्यादा बच्चे, 39 फीसदी महिलाएं और 29 फीसदी पुरुष क्रॉनिक कुपोषण से ग्रस्त हैं जो उन्हें बीमारी और मौत का शिकार बनाता है।<sup>155</sup>

पानी और भोजन की कमी के कारण उनके मवेशियों की कम होती संख्या उनकी मामूली परिसंपत्ति के आधार को भी कम कर रही है और ज्यादा खतरों को सामने ला रही है। 26 फीसदी सहरियों के पास पांच से आठ बीघा जमीन हैं,<sup>156</sup> लेकिन 70 फीसदी असिंचित है या पहाड़ी और पथरीली है। जब तक इन जमीनों को विकसित नहीं किया जाता, ये किसी काम की नहीं होंगी। सरकार ने इनके विकास के लिए कोई दीर्घकालिक योजना शुरू नहीं की है।

मध्य भारत के जिलों के मुकाबले छत्तीसगढ़ में बुनियादी सुविधाओं का अभाव और मानवीय विकास के न्यूनतम स्तर का नजारा होता है। इन्हीं इलाकों में सबसे ज्यादा आदिवासियों की सघनता है। भले ही यहां काफी चुनौतियां हैं, लेकिन लक्षित तरीके से हस्तक्षेप करने पर यहां गरीबी को काफी हद तक दूर किया जा सकता है।<sup>157</sup>

अजीब विडंबना है कि एक ओर जहां सरकार ने पहाड़ी कोरवा की मदद के लिए एक महत्वाकांक्षी योजना को आरंभ किया है, वहीं उन्हें उनकी जमीनों से उजाड़ने की भी योजना इस बात पर बन रही है कि वे जंगलों को नष्ट कर पारिस्थितिकी को नुकसान पहुंचा रहे हैं। वन विभाग उन पर लकड़ी माफिया होने का आरोप लगाता है, जबकि वे मिट्टी के घरों में रहते हैं जहां न बिजली है, न सड़क और न ही पानी। वे अपने घरेलू कामों के लिए ही लकड़ी काटते हैं, न कि व्यावसायिक दोहन के लिए। खुद को जीवित रखने के लिए वे खेती पर निर्भर हैं।<sup>158</sup>

चेंचू आंध्र प्रदेश के मध्य पहाड़ियों में पाए जाते हैं। उनका पारंपरिक जीवन जीने का तरीका शिकार और खाना इकट्ठा करना है। आम तौर पर सामान्य जनता के साथ चेंचू का संबंध परस्पर निर्भरता वाला है। कुछ वन

153 सचिन जैन (2005) ‘मालन्यूट्रिशन डिजास्टर इन मध्य प्रदेश’, [www.righttofoodindia.org/data/mp-malnutrition-samvad.doc](http://www.righttofoodindia.org/data/mp-malnutrition-samvad.doc) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

154 शोनाली सेन और एस. विवेक (2003) ‘श्योपुर रिपोर्ट : श्योपुर जिले में खाद्य संबंधी योजनाएं और उनकी कार्यान्वयन, मध्य प्रदेश’, <http://www.righttofoodindia.org/data/sheopur.pdf> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

155 जैसा कि हर्ष मंदर की ‘डिनाइंग स्टारवेशन’ में उल्लेख किया गया है।

156 सचिन जैन, (2006) ‘पोवर्टी, माईग्रेशन एंड नेशनल रूरल एम्प्लॉयमेंट गारंटी योजना, मध्य प्रदेश में सहारिया जनजाति पर किया गया शोध’, [http://www.righttofoodindia.org/link/field\\_reports.html](http://www.righttofoodindia.org/link/field_reports.html) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

157 ‘प्रीलीमनेरी इंडीजनस पीपल डेवलपमेंट प्रोग्राम’, [www.adb.org/Documents/IndigenousPeoples/indIPDP-SuppApp-Chhatt-Final.pdf](http://www.adb.org/Documents/IndigenousPeoples/indIPDP-SuppApp-Chhatt-Final.pdf) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

158 राजेंद्र खत्री, (2000) ‘मिसिंग द वुड फॉर ट्रीज’, <http://www.indianexpress.com/india-news/ie/daily/20000704/ian04058.html> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

उत्पादों को इकट्ठा कर गैर-आदिवासियों को बेचने में ही विशेषज्ञता रखते हैं। इन्हें अब भी खेती करने की बजाय शिकार कर खाना खाने के लिए जाना जाता है। वे दक्षिण भारत की पहाड़ियों में रहने वाले पीटीजी में विशिष्ट हैं।

सुप्रीम कोर्ट के आयुक्तों के सलाहकार प्रो कोडांडरामन ने<sup>159</sup> नवम्बर 2007<sup>160</sup> में महबूबनगर जिले के नल्लमाला वनों के दौर के आधार पर बताया था कि कई चेंचू, मसलन अप्पापुर के पेड़ों के नीचे रहते हैं। अंग्रेजी और निजाम सरकार ने उनके इलाकों को चेंचू आरक्षित क्षेत्र करार दिया था। अब भी अनुसूचित जनजाति और अन्य पारंपरिक वनवासी (वन अधिकारों की मान्यता) विधेयक 2006 में ऐसे समुदायों के लिए वन अधिकारों को मान्यता दी गई है। इसके बावजूद पुलिस और वन विभाग के अधिकारी इनका दोहन करते रहते हैं।

## खतरे में आजीविका

पत्रकार सचिन कुमार जैन कहते हैं कि यदि कोई मध्य प्रदेश में किसी सहरिया गांव<sup>161</sup> का दौरा करे, तो मुश्किल ही है कि उसे भुखमरी<sup>162</sup> के कारण किसी नवजात बच्चे या माता की मौत की घटना से रूबरू न होना पड़े। किसी सामान्य व्यक्ति को भी समझ में आ सकता है कि इस समुदाय में पोषण की स्थिति कितनी खराब है।

सेंटर फॉर ट्राइबल डेवलपमेंट द्वारा किए गए अध्ययन में भी सहरियों की बदहाली के कई सबूत हैं। 2002 के एक अध्ययन के मुताबिक सेंटर का कहना है कि सहरियों में प्रति व्यक्ति सालाना आय 2691 रुपये थी जो प्रतिदिन सात रुपये पड़ती है। आधे से ज्यादा सहरिया परिवार पारंपरिक साहूकारों के कर्ज तले दबे हैं।

सहरिया परिवार को सालाना 65 किलो अनाज मिल पाता है। नमक, दाल, मसाला, सब्जी का जुगाड़ वे अपनी मामूली आय से करते हैं जो उनके बच्चों में कुपोषण का मुख्य कारण है। इनकी औसत आयु 45 साल होती है जो राष्ट्रीय औसत से एक-चौथाई कम है।

चेंचू के मामले में पाया गया कि चावल नहीं मिलने पर वे जड़, तना, पत्ते और फल खाते हैं। वे अपनी भूख मिटाने के लिए वनों पर ही आश्रित हैं, लेकिन पर्यावरण संरक्षण के दौर में उनकी बुनियादी आजीविका तक उनकी पहुंच भी अब बाधित हो रही है। चेंचू गोंद, शहद और बीज इकट्ठा करते हैं। मेहनत के बावजूद कोई भी परिवार हजार रुपये महीने से ज्यादा नहीं कमा पाता। वे लंबी दूरी पैदल चलते हैं और एक साथ कई दिनों तक जंगलों में ही रहते हैं।

सदियों से चेंचू जंगलों में रहते आए हैं, क्योंकि उसे वे देवी मानते हैं। आज सरकारें उन्हें खदेड़ने को तैयार हैं, उनकी आजीविका नष्ट कर रही हैं और उन्हें एक से दूसरे स्थान पर बार-बार ले जा रही हैं।<sup>163</sup> एक स्थानीय तेलुगु अखबार के मुताबिक पिछले साल 60 चेंचुओं की मौत हो चुकी है, जिनमें अधिकतर बच्चे और महिलाएं हैं। उधर सहरियों में भुखमरी की बात तो मीडिया में काफी खबर बनती रहती है।

छत्तीसगढ़ में भोजन के अधिकार अभियान ने तीन बेहद हाशिये पर पड़े आदिम जनजातीय समूहों की ओर ध्यान खींचा है— बैगा, कमार और पहाड़ी कोरवा। इन समूहों में जबरदस्त कुपोषण और मृत्यु दर है। ये समुदाय घने जंगलों और सुदूर पहाड़ी इलाकों में रहते हैं।<sup>164</sup>

159 वही

160 वही

161 वहां कुल 1159 गांव हैं।

162 सचिन जैन, (2007), 'द फोरगॉटन सहारीज ऑफ श्योपुर', [http://www.indiatogether.org/2007/feb/hlt\\_saharias.htm](http://www.indiatogether.org/2007/feb/hlt_saharias.htm) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

163 जैसा कि डॉ. कोदंड्रम की अंतरिम रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है, देखें राम एस. मेलकोटे द्वारा अनुदित वार्ता, 18 फरवरी, 2008।

164 समीर गर्ग, (2006) 'ग्रासरूट मोबिलाइजेशन फॉर चिल्ड्रेंस न्यूट्रिशन राइट्स', इकॉनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली। 41(34) : 3694-700

राज्य और अन्य एजेंसियों द्वारा इन्हें मुख्यधारा में लाने के जो भी प्रयास किए गए हैं, वे इन्हें इनकी जीवनशैली से दूर करने का ही काम कर रहे हैं और बेहतर जीवन दिलवा पाने में नाकाम रहे हैं। इनके पास अब कोई रास्ता नहीं है। इनकी प्राकृतिक रिहाइश पर कानूनी डंडा चलाया जा रहा है और इनके पास संसाधन ही नहीं हैं कि ये आधुनिक तरीकों से जी सकें।

## राज्य और योजनाएं

### 1. एकीकृत बाल विकास सेवायें ( आईसीडीएस )

2006 में भोजन के अधिकार अभियान की टीम पातालगढ़ गांव में जब सहरियों में भुखमरी से होने वाली मौतों की जांच कर रही थी, तब उसने पाया कि गांव में सिर्फ एक अस्थायी आंगनबाड़ी थी और सबसे करीबी आंगनबाड़ी भी 17 किलोमीटर दूर थी। गांव में 70 बच्चे आंगनबाड़ी में पंजीकृत थे, लेकिन पूरक पोषाहार कार्यक्रम जनवरी से जून 2006 के बीच अनुपलब्ध था।<sup>165</sup>

श्यापुर<sup>166</sup> में 2006 में संयुक्त जांच आयोग ने पाया कि 850 आईसीडीएस केंद्रों की जरूरत थी, लेकिन जांच के वक्त तक 647 को ही मंजूरी मिल सकी थी और 587 ही सक्रिय थे।<sup>167</sup>

पहाड़ी कोरवा भी आईसीडीएस में अलग कर दिए जाते हैं। उनकी 500 रिहाइशों में से सिर्फ 100 में आंगनबाड़ी है। करीब 150 बच्चों की ही उन तक पहुंच थी। यानी आधे पहाड़ी कोरवा बच्चों की आईसीडीएस तक कोई पहुंच नहीं।<sup>168</sup>

इन तक आईसीडीएस की पहुंच न्यूनतम है क्योंकि

ए) इन गांवों में कोई एडव्युसी आवंटित नहीं किए गए हैं। (मसलन बिलासपुर के अचनकमाड़ में आबादी के हिसाब से पर्याप्त केन्द्र हैं, लेकिन अधिकतर मामलों में आंगनबाड़ी गैर-बैगा गांवों में स्थित हैं)

बी) ये गांवों से दूर बस्तियों में रहते हैं। मसलन, आंध्र के बीरूपल्ली में आदिवासी और दलित बस्तियां उन गांवों से काफी दूर हैं, जहां आंगनबाड़ी है।<sup>169</sup>

सी) उनकी बस्तियां एक छोटी आंगनबाड़ी खोलने के लिए अपर्याप्त मानी जाती हैं।<sup>170</sup>

इसकी मुख्य वजह उनकी रिहाइश का तरीका है। पहाड़ी कोरवा की रिहाइश अक्सर पहाड़ियों की चोटियों पर होती है, जबकि सबसे करीबी मुख्य गांव नीचे घाटी में होता है। दूरी और रास्ता उनकी आंगनबाड़ी तक पहुंच को रोकता है। सुप्रीम कोर्ट के आदेश के बावजूद पहाड़ी कोरवा को नए केन्द्र खोलने में कोई तरजीह नहीं दी गई है।<sup>171</sup>

165 (2006), 'अनहर्ड विम्पर्स, श्यापुर जिले में कुपोषण से हुई मौतों पर एक चेताने वाला नोट', मध्य प्रदेश में भोजन का अधिकार अभियान में एक सहायक समूह, <http://www.mediaforrights.org/pdfs/reports/report1.pdf> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

166 8 अगस्त, 2006 को डॉ. एन. सी. सक्सेना और विशेष आयुक्त श्री हर्ष मंदर ने मध्य प्रदेश सरकार के मुख्य सचिव को लिखा कि उन्होंने भुखमरी से होने वाली मौतों की जांच करने के लिए एक जांच सह आयोग बनाने का निर्णय लिया है। यह आयोग खाद्य संबंधी योजनाओं के उचित कार्यान्वयन की भी जांच करेगा। इसी मामले में 5-6 अक्टूबर को जांच सह आयोग के एक विशेषज्ञ ने श्यापुर जिले का दौरा किया।

167 मिहिर शाह, (2006) 'जांच सह आयोग की रिपोर्ट', <http://www.mediaforrights.org/pdfs/reports/report3.pdf> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008) यह एक तथ्य जांचने वाली रिपोर्ट है जिसे मध्य प्रदेश के श्यापुर जिले में भुखमरी से हो रही मौतों की घटना पर प्रस्तुत की गई है।

168 छत्तीसगढ़, सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों के राज्य सलाहकार समीर गर्ग द्वारा किए गए क्षेत्र सर्वेक्षण पर आधारित।

169 हर्ष मंदर और एम कुमारान (2006) 'सोशल एक्सक्लूजन इन आईसीडीएस : ए सोशियोलॉजिकल हुडयूनिट?', [http://www.righttofoodindia.org/icds/icds\\_surveys.html](http://www.righttofoodindia.org/icds/icds_surveys.html) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

170 समीर गर्ग, (2006) 'ग्रासरूट मोबिलाइजेशन फॉर चिल्ड्रेंस न्यूट्रिशन राइट्स', इकॉनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली। 41(34) : 3694-700

171 छत्तीसगढ़, सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों के राज्य सलाहकार समीर गर्ग द्वारा किए गए क्षेत्र सर्वेक्षण पर आधारित।

आसान बहाना यह है कि उनके गांव काफी छोटे होते हैं (औसतन 40 परिवार) इसलिए वहां आंगनबाड़ी नहीं खोली जा सकती।

## 2. मिड-डे मील ( एमडीएम )

सुप्रीम कोर्ट के विशेष आयुक्त हर्ष मंदर द्वारा मध्य प्रदेश के एक सहरिया गांव में सितंबर 2004 में किए गए दौरों में पाया गया कि बच्चों को उनका अधिकार नहीं मिल पाता, क्योंकि अध्यापक महीने में दो बार स्कूल आता है। कुछ गांवों में जो स्कूल काम कर रहे हैं, वहां बच्चों को एक कटोरी घुघरी या आटे का हलवा दिया जाता था। कुछ बच्चे इसी खाने को घर ले जाते थे, जिसे पूरा परिवार खाता था।

जिस तरह की बदहाली इन आदिम जनजातीय समूहों में पाई जा रही है, उसके मद्देनजर यह अफसोस की बात है कि इन बच्चों की या तो स्कूलों तक पहुंच नहीं या फिर ये मुख्यधारा की शिक्षा हासिल नहीं करना चाहते। राज्य जनजातीय इलाकों में स्कूलों के न होने को उनकी अलगाववादी जीवन शैली के बहाने से पुष्ट करते हैं। आम तौर पर सरकारी आरोप लगाया जाता है कि बच्चे स्कूल नहीं जाना चाहते, इसकी पड़ताल की जानी चाहिए।

राजस्थान के एक आदिवासी गांव में बाल सुरक्षा कार्रवाई शोध किया गया जो आदिवासी बच्चों के स्कूल से अलगाव में बाधाओं को बताता है।<sup>172</sup> आदिवासी इतिहास और संस्कृति के संदर्भ के बगैर पूरी तरह शहर केंद्रित पाठ्यक्रम, कलंकीकरण और आदिवासी छात्रों के खिलाफ नस्लवाद, स्कूल का समय और अध्यापकों की अनुपस्थिति इनकी मुख्य वजहें हैं। आदिवासी समुदाय के सदस्यों को आम तौर पर यह डर रहता है कि बच्चे शिक्षा लेने (छात्रावास में रहने) के बाद खुद को उस समुदाय का मानने से इंकार कर देंगे।<sup>173</sup>

## 3. लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली ( टीपीडीएस )

इतनी बदहाल स्थितियों के बावजूद अधिकतर सहरिया आदिवासियों के पास एपीएल कार्ड पाए गए। यानी सरकारी सर्वेक्षण में उन्हें गरीब नहीं माना गया है और इसलिए वे सस्ते अनाज के हकदार नहीं हैं। जिनके पास कार्ड हैं भी, उसका कोई अर्थ नहीं क्योंकि राशन की दुकानें काम नहीं करतीं और अधिकतर गांव वालों को खुले बाजार से आठ रुपये किलो की दर पर गेहूं खरीदना होता है।

यह स्थिति 2 मई 2003 को सुप्रीम कोर्ट द्वारा भोजन के अधिकार के मामले में दिए गए फैसले के बावजूद है जिसमें कहा गया कि सभी आदिम जनजातीय समूह अंत्योदय कार्ड के हकदार हैं। मीडिया में ऐसी खबरें भी आई हैं कि सहरिया गांवों में राशन की दुकानें एएवाई कार्डधारकों को तय (6 रुपये किलो) से दोगुनी दर पर गेहूं बेच रही हैं।

मध्य प्रदेश की भोजन के अधिकार की टीम ने पाया कि एक सहरिया गांव में पिछले साल कुल 580 की आबादी के बावजूद सिर्फ 70 एएवाई कार्ड बांटे गए। हालांकि जिन्हें सौभाग्य से कार्ड मिला भी, उन्हें पिछले तीन महीनों से राशन नहीं मिला है।

प्रशासन ने अस्थायी सस्ते दर की दुकानें गांव में खोल दी हैं, लेकिन गांव वालों के मुताबिक वह शायद ही कभी खुलती है। फ़ैक्ट फाइंडिंग टीम ने दुकान में 36 कुंतल अनाज पाया। जब प्रशासन के सामने यह मसला उठाया गया, तब अगले ही दिन राशन बंट गया।

172 मेहरू, चारुमित्रा और तेगन वॉन-डॉगहर्टी, (2004) 'बेअरफूट डेमोक्रेसी : अधिकार आधारित भागीदारी शोध द्वारा जनजातीय युवा अपनी बात सामने ला रहे हैं' अधिक विवरण के लिए देखें एंड नोट।

173 वही

पहाड़ी कोरवा के मामले में अलगाव की यह स्थिति कम हुई जब प्रशासन ने वहां सुप्रीम कोर्ट के आदेश को लागू कर दिया। कार्ड वितरण के काम में तेजी लाने में पहाड़ी कोरवा महापंचायत की बड़ी भूमिका रही। करीब 98 फीसदी सर्वेक्षित परिवारों को कार्ड मिल चुका है, जिससे उन्हें तीन रुपये किलो की दर पर 35 किलो चावल प्रतिमाह मिलता है। करीब 1000 पहाड़ी कोरवाओं के मामले में एक गड़बड़ी यह देखने में आई है कि लड़के की शादी हो जाने के बाद बंट गए संयुक्त परिवारों में अब दो परिवारों के बीच सिर्फ एक ही कार्ड मौजूद है।

अधिकतर पहाड़ी कोरवाओं को प्रतिमाह 35 किलो चावल उचित दर पर मिल रहा है। हालांकि उन्होंने एक शिकायत की कि महीने में दो-तीन दिन ही राशन की दुकान खुलने के कारण उन्हें एक बार में एकमुश्त पैसे का इंतजाम करने में दिक्कत आती है। हालांकि अधिकतर लोग अपने कोटे का अनाज लेने में सक्षम रहे।<sup>174</sup>

#### 4. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना ( नरेगा )

संयुक्त जांच आयोग की रिपोर्ट ने पाया कि कुछ गांवों में लोगों को जॉब कार्ड मिल गए हैं लेकिन न तो उन्होंने काम के लिए आवेदन किया है और न ही उन्हें काम मिला है। गांव वाले सरपंच से मिलने गए थे, लेकिन उसने इन्हें गुमराह कर दिया कि आवेदन करने की जरूरत नहीं है और काम अपने आप मिल जाएगा। सारे जॉब कार्ड सरपंच के ही पास थे और कई ऐसे मामले दर्ज किए गए कि किसी जॉब कार्ड पर जारी किया गया पैसा लोगों तक नहीं पहुंचा, जिससे पता चलता है कि योजना में चोरी हो रही है।<sup>175</sup>

मीडिया में खबर आई कि एक चेंचू गांव में वन विभाग ने नरेगा के तहत प्रस्तावित एक काम रुकवा दिया।<sup>176</sup> सरकार ने चेंचू लोगों को नरेगा में काम का वादा किया था और सड़क निर्माण का उद्घाटन भी हुआ। जब वन विभाग ने खुदाई पर आपत्ति की, तो काम रुक गया। हालांकि सभी को महीने भर का काम मिल गया, लेकिन आधे लोगों को ही मजदूरी मिली।

छत्तीसगढ़ में पहाड़ी कोरवाओं में महज 20 फीसदी का ही अनुमान है कि उन्होंने नरेगा में हिस्सा लिया होगा। कम भागीदारी की दो वजहें प्रमुख हैं। कार्यस्थल अक्सर पहाड़ी कोरवाओं की रिहाइश से दूर होते हैं और उन्हें काम के लिए नीचे आना होता है। दूसरे, भुगतान में काफी देरी होती है (दो महीने से ज्यादा देरी का औसत)। इसके कारण निर्धनतम कोरवा भी इसमें हिस्सा नहीं ले पाते।

### सिफारिशें

#### i) सूखा राशन :

- ◆ सुप्रीम कोर्ट के 2 मई 2003 के आदेश के मुताबिक हर पीटीजी परिवार को एएवाई कार्ड का वितरण सुनिश्चित करें।
- ◆ आदिवासी पंचायतों को उनकी अपनी पीडीएस दुकान चलाने में सक्षम बनाएं जिसके लिए पैसा आदिवासी विभाग से मिले।
- ◆ सभी पीटीजी क्षेत्रों में मोबाइल राशन की दुकानें खोली जाएं जहां राशन डीलर अपनी दुकानें खोलने में सक्षम नहीं, तथा निश्चित दिनों पर उसके वितरण को सुनिश्चित करें जो साप्ताहिक बाजार/हाट के दिनों का हो।

174 छत्तीसगढ़, सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों के राज्य सलाहकार समीर गर्ग द्वारा किए गए क्षेत्र सर्वेक्षण पर आधारित।

175 मिहिर शाह, (2006) 'जांच सह आयोग की रिपोर्ट', विवरण के लिए एंड नोट 33 देखें।

176 जैसा कि डॉ. कोदंड्रम की अंतरिम रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है, देखें राम एस. मेलकोटे द्वारा अनुदित वार्ता, 18 फरवरी, 2008।

ii) **पका हुआ खाना** : पीटीजी इलाकों में

- ◆ स्थानीय आंगनबाड़ी कार्यकर्ताओं को भर्ती करें जो पीटीजी के बीच से हों।
- ◆ पीटीजी बस्तियों के लिए लघु आंगनबाड़ी तैनात करें, जिसमें न्यूनतम आबादी आदि का कोई प्रतिबंध न हो।
- ◆ सुनिश्चित करें कि हर पीटीजी बस्ती में एक आंगनबाड़ी या लघु आंगनबाड़ी खोले जाएं।
- ◆ सुनिश्चित करें कि आंगनबाड़ियों में पीटीजी महिलाओं/महिला मंडल इत्यादि द्वारा पकाया हुआ गर्म खाना परोसा जाए। उच्च कुपोषण वाले इलाकों में प्रमुख पोषक तत्व वाले आहार की व्यवस्था करें।
- ◆ अतिरिक्त अनाज का कोटा प्रदान करें, ताकि सभी वृद्धों को स्कूल के मिड-डे मील में बिना शर्त हिस्सा दिया जा सके।
- ◆ सुनिश्चित करें कि सभी पीटीजी में आदिवासी छात्रवासों द्वारा सेवा दी जाए, जिसमें अधिकतर कर्मचारी पीटीजी समुदाय से ही हों, क्योंकि अधिक संभावना है कि वे लोग पीटीजी बच्चों को ज्यादा स्वीकार कर पाएंगे। आदिवासी पंचायत, युवा और महिला संगठन और गांव के नेताओं द्वारा एक अभियान चलाया जाना चाहिए कि इन घरों में सभी आदिवासी बच्चों का पंजीकरण हो सके।

iii) **आजीविका और कर्ज**

- ◆ सभी पीटीजी घरों को प्राथमिकता के आधार पर जॉब कार्ड दिए जाएं तथा नरेगा के तहत परिवार के दो सदस्यों को काम की गारंटी दी जाए।
- ◆ कर्जदारी को रोकने के लिए सभी छुड़ाए गए बंधुआ श्रमिकों को पीडीएस की दुकान से हर माह उधारी पर पूरा अनाज लेने की छूट दी जाए। एक बार नरेगा का काम शुरू होने पर इसे उनकी दिहाड़ी के एक-तिहाई के साथ संतुलित किया जा सकता है।
- ◆ सभी पीटीजी क्षेत्रों में संयुक्त वन सुरक्षा समितियां बनाई जाएं, जिसमें इन समुदायों को नॉन टिम्बर वनोत्पाद पर पूरा अधिकार मिले और वन माफिया के खिलाफ इनका पूरा सहयोग लिया जाए।
- ◆ पीटीजी सदस्यों से गैर-कानूनी तरीके से हड़पी गई जमीनों को वापस लेने के लिए एक विशेष कार्य बल सभी आदिवासी जिलों में गठित किया जाए।
- ◆ 'आदिम' जनजातियों से और जीमन छीनने से सरकार कानून बाज आए।

iv) **जागरूकता**

- ◆ पीटीजी बच्चों के स्कूल छोड़ने को रोकने के लिए पाठ्यक्रम में आदिवासी संस्कृति की समृद्धता के संदर्भ शामिल करना।
- ◆ पीटीजी के बीच जहां कहीं पहली पीढ़ी के हाई स्कूल पास लोग मिलें, उन्हें आदिवासी बोली में शिक्षा देने के लिए प्राथमिक स्कूलों और छात्रवासों में देखभाल के लिए तैनात किया जाए।
- ◆ पंचायत कानून (पेसा) 1993 का पूर्ण क्रियावयन सुनिश्चित किया जाए जो आदिवासी समुदायों को वनों और अन्य सामुदायिक चीजों पर नियंत्रण देता है।
- ◆ पीटीजी तक आदिवासी पंचायतों के माध्यम से सभी सामाजिक सुरक्षा योजनाओं को पहुंचाने के लिए एकल खिड़की व्यवस्था बनाई जाए।

## अनुलग्नक ( ए )

क. मान्यता प्राप्त आदिम जनजातीय समूहों की सूची	
1. आंध्र प्रदेश	1 बोडो गडाबा
	2 बोन्डो पोरजा
	3 चेंचू
	4 डोंगरिया खोंड्स
	5 गुटोब गडाबा
	6 कोंड पोगोज़ा
	7 कोलम
	8 कोंडा रेड्डीट्स
	9 कोंडा सवारस
	10 कृट्टिया कोंड्स
	11 परांगीपेरजा
	12 ठोटि
2. बिहार (झारखंड समेत)	1 असुर
	2 बिरहोर
	3 बिरिजिया
	4 हिल खड़िया
	5 कोरवा
	6 मल फाड़िया
	7 पहाड़िया
	8 सौरैया पहाड़िया
	9 सावर
3. गुजरात	1 कठोडी
	2 कोटवालिया
	3 पढार
	4 सिद्दी
	5 कोलघा
4. कर्नाटक	1 जेनु कुरुवा
	2 कोरागा
5. केरल	1 चोलानैकायन (कट्टुनायकन का ही एक हिस्सा)
	2 कडार
	3 कट्टुनायकन
	4 कुरुम्बास
	5 कोरागा



सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की आठवीं रिपोर्ट

6. मध्य प्रदेश (छत्तीसगढ़ समेत)	1 अबुझ माड़िया
	2 बैगा
	3 भारिया
	4 हिल कोरवा
	5 कमार
	6 सहरिया
	7 बिरहौर
7. महाराष्ट्र	1 कटकाड़िया (कठोडि)
	2 कोलम
	3 मारिया गोंड
8. मणिपुर	1 मराम नागा
9. उड़ीसा	1 बिरहोर
	2 बोन्डो
	3 डिडाई
	4 डोंगरिया खोंड
	5 जुआंग
	6 खाड़िया
	7 कुटिया कोंड
	8 लाजिया सौरा
	9 लोढ़ा
	10 मनकड़िया
	11 पौढ़ी भुइयां
	12 सौरा
	13 चुकटिया भुजिया
10 राजस्थान	सहरिया
11. तमिलनाडु	1 कट्टुनायकन
	2 कोटा
	3 कुरुम्बाज
	4 इरुलाज
	5 पनियानज
	6 टोड़ज
12. त्रिपुरा	1 रेयांग
13. उत्तर प्रदेश	1 बुक्सा
	2 राजी

14. पश्चिम बंगाल	1 बिरहोर
	2 लोढ़ा
	3 टोटो
15. अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	1 ग्रेट अंडमानी
	2 जारवा
	3 ओंगेज
	4 सेन्तेनलीज
	5 शोम्पेनज

## सर्वाधिक भेदभाव के शिकार दलित समूह

मराठी में दलित का अर्थ होता है टूटा हुआ। सामाजिक आक्रोश और आत्मसम्मान की अभिव्यक्ति के रूप में लोकप्रिय किया गया भारत के संविधान निर्माता डॉ. बी आर अम्बेडकर द्वारा यह शब्द आज भी दक्षिण एशिया के भीतर करोड़ों दलितों के हालात को प्रतिबिंबित करता है, जिन्हें नियोजित तरीके से उनके नागरिक, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों से वंचित रखा जा रहा है। पिछले 3000 साल से सामाजिक और पेशागत अलगाव व शुद्धता के सिद्धांतों पर आधारित जाति प्रथा इस विद्रूप सचाई की जड़ में है।<sup>177</sup> पारंपरिक रूप से अछूत माने जाने वाले दलित इस सामाजिक व्यवस्था में सबसे निचले पायदान पर आते हैं। अस्पृश्यता किसी व्यक्ति पर उसके किसी जाति में जन्म के कारण थोपी गई सामाजिक अक्षमताएं हैं, जिसमें उस व्यक्ति से अथवा उस चीज से अशुद्धता के भय के चलते स्पर्श से बचा जाता है।

यह बताना महत्वपूर्ण है कि दलितों की महत्वाकांक्षा और केन्द्रीय समस्या न सिर्फ जीवन की गुणवत्ता के पारंपरिक सूचकांकों में सुधार व आर्थिक सशक्तीकरण की रही है, बल्कि पारंपरिक सामाजिक व्यवस्था में समानता और प्रतिष्ठा पाने की भी है, जिसने सदियों तक उन्हें न्याय और आत्मसम्मान से वंचित रखा। इससे इनकार कर्तई नहीं किया जा रहा कि 'अशुद्धता' के स्रोत ही 'गरीबी' के भी स्रोत हैं।<sup>178</sup>

अस्पृश्यता भले ही ब्राह्मणवादी हिंदूवाद का लक्षण है, लेकिन यह ईसाइयत और इस्लाम में भी घुस गया है। मसलन, मालवा और निमाड़ के हेला मैला ढोने का काम करते हैं और कोई भी मुस्लिम न तो उनके साथ खाना खाने और न ही उनके परिवारों में विवाह करने को तैयार होता है। इसी तरह, केरल में पुलाया ईसाई, जो पहले अस्पृश्य हिंदू थे, ईसाई बनने के 80 साल बाद भी सीरियाई ईसाइयों द्वारा अस्पृश्य माने जाते हैं।<sup>179</sup>

## हाशिए पर जीवन

संविधान में अस्पृश्यता को समाप्त करने का अर्थ यह था कि हिंदू अब दलितों को जबरन कोई गंदा काम करने को बाध्य नहीं कर सकेंगे। लेकिन आज भी झाड़ू लगाने, मैला ढोने और चमड़े का काम करने के पेशों पर अनुसूचित जातियों का एकाधिकार है और उन्हें शारीरिक उत्पीड़न व सामाजिक बहिष्कार की धमकियां दी जाती हैं। इनकी शिक्षा में बाधा और अन्य किस्म के रोजगार इन्हें न करने दिए जाने के कारण ये अपने पीढ़ीगत पेशे को करते चले जाते हैं।

177 यह सिर्फ हिंदुओं तक ही सीमित नहीं है, बल्कि मुस्लिमों, सिख और ईसाइयों में भी यह देखा जाता है। भारतीय समाज जातियों की एक वर्ग व्यवस्था है : ब्राह्मण, क्षत्रिय, वैश्य और शूद्र। गैर शूद्र या दलित इस वर्ग व्यवस्था के बाहर आते हैं।

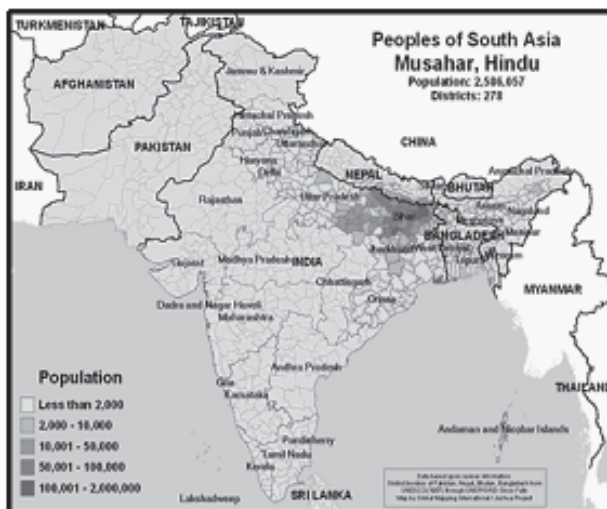
178 हर्ष मंदर (2004) द रिफ्ट चेस्ट, बंगलौर : बुक्स फॉर चेंज

179 हर्ष मंदर (2004) द रिफ्ट चेस्ट, बंगलौर : बुक्स फॉर चेंज

जाति पर आधारिक सामाजिक भेदभाव का यह अन्याय उस शर्मनाक ऐतिहासिक विरासत का हिस्सा है जो समता और लोकतंत्र के लिहाज से आज भारत के लोगों के लिए आधुनिक चुनौती बना हुआ है। यह अपने आयामों में व्यापक है और इसका विशाल भौगोलिक विस्तार है। यह रिपोर्ट उन अवरोधों पर अपना ध्यान केन्द्रित करती है जो भोजन और आजीविका प्राप्त करने में अवरोध पाते हैं। तीन सबसे ज्यादा उत्पीड़ित दलित समुदायों को इस उद्देश्य के लिए चुना गया है - मुसहर, माडिगा और सफाई कर्मचारी, क्योंकि ये तीनों समुदाय भारत में दलित जीवन की सर्वाधिक कठिनाइयों और कष्टों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

## मुसहर

मुसहर का शाब्दिक अर्थ है चूहा खाने वाले, जो इस समुदाय की जबरदस्त बदहाली की ओर संकेत करता है। मुसहर पूर्वी उत्तर प्रदेश और बिहार के पूर्वी चंपारन<sup>180</sup> के निवासी हैं। बिहार के 13 लाख मुसहरों में 1 फीसदी से भी कम साक्षर हैं।<sup>181</sup>



Source: <http://www.joshuaproject.net>

98 फीसदी भूमिहीन श्रमिक हैं जो उर्वर कृषि भूमि पर रहते हैं, लेकिन साल में 8 महीने उन्हें काम नहीं मिलता। उनकी बेरोजगारी में खेती में बढ़ती मशीनों का भी हाथ है। वे घास-फूस से बनी झोंपड़ियों में अन्य सभी समुदायों से दूर अपनी छोटी-छोटी बस्तियों में रहते हैं।

इसके अलावा अस्मिता का भी एक संकट है जो इनके वजूद को पटरी पर से उतार देता है। मुसहर एक समुदाय के रूप में अकुशल खेत मजदूरी करते हैं तथा ब्राह्मणवादी जाति व्यवस्था में इन्हें शूद्र माना जाता है। ऐतिहासिक रूप से शूद्रों के खिलाफ अस्पृश्यता नहीं बरती जाती थी, लेकिन शुद्धता और अशुद्धता पर ब्राह्मणों के जोर ने शूद्रों के बीच भी अस्पृश्यता को लागू कर दिया। मुसहर खुद को अन्य दलितों जैसे चमारों से ऊपर मानते हैं, लेकिन इससे उन्हें प्रभुत्वशाली वर्ग (जरूरी नहीं कि वह उच्च जाति ही हो) का समर्थन नहीं मिल जाता। उनके

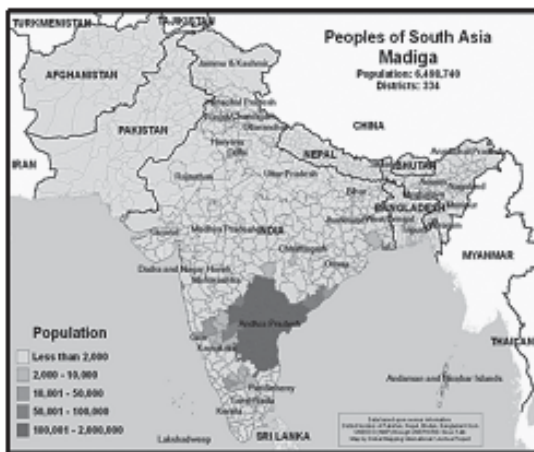
180 वे कुशीनगर, गोरखपुर, देवरिया और महाराजगंज में 11718 वर्ग किमी के क्षेत्र में फैले हैं।

181 अमरनाथ तिवारी (2006) 'इंडिया फियस्टी अनटचेबल वूमन', [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/4723680.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4723680.stm) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

लिए अन्य दलित समुदाय हरिजन हैं। हालांकि, राज्य इन्हें अनुसूचित जाति कहता है। अन्य दलित समुदाय हालांकि मुसहरों को अपने बीच का ही मानते हैं। भूमिहीनता और अन्य दलित समुदायों के साथ अस्मिता का संकट इन्हें वर्चस्वशाली वर्ग तथा गांव के उत्पीड़ित वर्ग दोनों से ही बराबर अलगाव में डाल देता है।<sup>182</sup>

## माडिगा

माडिगा<sup>183</sup> एक ऐसी जाति है जो सूखा प्रभावित तेलंगाना और रायलसीमा तक सीमित है और आंध्र प्रदेश की सबसे ज्यादा आबादी वाले दलितों में आती है। अधिकतर माडिगा भूमिहीन खेत मजदूर हैं, लेकिन इनमें से कुछ चमड़ा काटने, जूता साफ करने और मैला ढोने के काम में अब तक लगे हुए हैं। मिट्टी के बने उनके मात्र एक कमरे वाला घर, घास-फूस की झोंपड़ी आदि धीरे-धीरे ग्रामीण आबादी के हाशिए पर धकेले जा रहे हैं।<sup>184</sup>



Source: <http://www.joshuaproject.net>

माडिगों के खिलाफ जिस हद तक सामाजिक भेदभाव सदियों से जारी है, वह दहलाने वाला है। उन्हें गांव के कुएं पर जाने की मनाही है, गांव की सड़कों पर चलने की मनाही है और उनकी परछाई को भी अशुद्ध करने वाला माना जाता है। माना जाता है कि उनके बीच किसी मरे व्यक्ति की चिता का धुआं संक्रमण फैला देगा, इसलिए उन्हें शवों को दफनाने के लिए बाध्य किया जाता है। यह अजीब बात है कि उनकी आवाज को भी अशुद्ध माना जाता है, इसीलिए जब वे हिंदुओं से बात करते हैं, तब अपने मुंह पर हाथ रख लेते हैं।

आरक्षण का फायदा उठाने की होड़ में मालाओं जैसे दलित समुदायों ने इन्हें पीछे छोड़ दिया है, हालांकि, हाल ही में माडिगा अपने अधिकारों की मांग शुरू कर चुके हैं। हाल ही में, माडिगों ने सरकारी नौकरी में अपने लिए सुरक्षा, राजनीतिक प्रतिनिधित्व और शैक्षणिक संस्थानों में अपनी आबादी के अनुपात में भर्ती की मांग की थी, जो दिखाता है कि वे कितने उपेक्षित महसूस करते हैं।

182 फरवरी 2008 में पूर्वी उत्तर प्रदेश के मूसहर प्रधान इलाकों का दौरा करने पर किए गए अवलोकन पर आधारित।

183 माडिगा समुदाय को महाराष्ट्र में मांग, तमिलनाडु में चक्कलिया और उत्तर भारत में मातंग कहा जाता है।

184 'माडिगा', <http://en.wikipedia.org/wiki/Madiga> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

## मैला ढोने वाले

मैला ढोने वाले दलित या सफाई कर्मचारियों का पूरे देश में अलग-अलग जाति नाम है, लेकिन वे सभी दलितों में सबसे नीचे आते हैं।<sup>185</sup> मैला ढोना पीढ़ियों से चला आ रहा एक पेशा है और इन्हें इसी काम को करने को मजबूर किया जाता है। ये लोग अस्पृश्यता के जबरदस्त शिकार हैं और अन्य दलित इन्हें खुद अस्पृश्य मानते हैं। सफाई कर्मचारी भारत के किसी भी समुदाय में सबसे ज्यादा वंचित और उत्पीड़ित हैं।

इन्हें रोजगार देने वालों में निजी, सरकारी विभाग, सेना, इंजीनियरिंग सेवाएं और रेलवे हैं।<sup>186</sup> 2002-03 में सामाजिक न्याय और अधिकारिता मंत्रालय ने बरसों के इनकार के बाद यह माना था कि भारत में 6 लाख 76 हजार मैला ढोने वाले दलित हैं और 21 राज्यों व केन्द्र शासित प्रदेशों में 92 लाख सूखे शौचालय हैं।<sup>187</sup> विडंबना यह है कि सूखे शौचालय भले ही गैर-कानूनी हों, लेकिन आज भी नगर निकाय इन्हें बनाए रखते हैं और इंसानी मल को ढोने के लिए दलितों को भर्ती करते हैं।

इनके खिलाफ सामाजिक भेदभाव व्यापक है। इनमें अधिकतर गांवों और शहरों में अलग-थलग कॉलोनियों में रहते हैं तथा समान संसाधनों का उपयोग करने में अक्षम होते हैं। अधिकतर समुदायों में जूटन के बदले इन्हें मरे हुए जानवर की खाल उतारने और उच्च जाति के पड़ोसियों के रिश्तेदारों के यहां मौत की खबर पहुंचाने का काम दिया जाता है। यदि उन्होंने इनकार किया, तो उनका शारीरिक उत्पीड़न होता है और समुदाय से निकाल दिया जाता है।

चित्र-1: 2004-05 के अनुसार गरीबी रेखा से नीचे की जनसंख्या

	भारत	अनुसूचित जाति
	2004-05	2004-05
ग्रामीण क्षेत्र	21.8	36.8
शहरी क्षेत्र	21.7	39.9

स्रोत : भारत : एनएसएसओ 2004-05। 28 अप्रैल, 2008 को लोक सभा में अनुसूचित जाति पर सूचना के एक प्रश्न के जवाब में सामाजिक न्याय और अधिकारिता राज्य मंत्री द्वारा दिया गया उत्तर।

## इनकार का सिलसिला

दलितों में भेदभाव के सर्वाधिक शिकार समुदाय के आर्थिक प्रतिबंध ही उनकी सामाजिक-राजनीतिक सांगठनिकता को प्रतिबंधित करते हैं और वर्ण क्रम में कभी ऊपर नहीं आने देते। लोकतंत्र की कतार में सबसे आखिर में खड़े होने को बाध्य, असमान आय वितरण से लेकर शिक्षा और स्वास्थ्य में उपेक्षा के लगातार जारी रहने से इनके सामने एक अंधकारमय भविष्य खड़ा है।

185 वे पूरे भारत में कई नाम से जाने जाते हैं - हन, हडी (बंगाल में); वाल्मिकी, धनुक (उत्तर प्रदेश में); मेथर, भंगी (असम में); मेथर (हैदराबाद में); पाकी (तटीय आंध्र प्रदेश में); थोट्टी (तमिलनाडु में); मिरा, लालबेगी, चुहरा, बालाशाही (पंजाब); भंगी, वाल्मिकी, मेथर, चुहरा (दिल्ली में)। गीता रामास्वामी, "इंडिया स्ट्राइकिंग"।

186 (2007) हिडन अपार्थाइड - कास्ट डिस्क्रिमिनेशन अगेंस्ट इंडियाज "अनटचेबल्स", <http://www.hrw.org/reports/2007/india0207/> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)। हिडन अपार्थाइड को संयुक्त राष्ट्र समिति को सीईआरडी पर पहले ही फरवरी 2007 को एक 'शैडो रिपोर्ट' के तौर पर भारत सरकार द्वारा विचार करने के लिए प्रस्तुत किया गया। यह रिपोर्ट ह्यूमन राइट्स और ग्लोबल जस्टिस एवं ह्यूमन राइट्स वॉच द्वारा प्रस्तुत की गई।

187 लेकिन सरकारी आंकड़ों को कम समझा गया क्योंकि सफाई कर्मचारी आंदोलन का दावा था कि उनके सर्वेक्षण के मुताबिक कुल सफाई कर्मचारियों की संख्या लगभग 13 लाख है।

राष्ट्रीय औसत के मुकाबले कहीं ज्यादा दलित गरीबी रेखा से नीचे हैं। यह अंतर शहरी इलाकों में और ज्यादा है, जहां हर पांच में से दो दलित गरीबी रेखा से नीचे हैं।

इनमें सबसे ज्यादा भेदभाव के शिकार दलित इतने गरीब हैं कि वे तकरीबन भुखमरी के कगार पर हैं। उनके पास अनाज रखने के लिए भी कुछ नहीं होता। अक्सर मुसहरों के घर में कुल संपत्ति के रूप में दो खाली बर्तन मिल जाते हैं। जब तक बुलाया नहीं जाए, उन्हें दूसरी बस्तियों में जाने की मनाही होती है। अन्य बस्तियों तक पक्की या आधी कच्ची सड़कें होती हैं, लेकिन मुसहरों की बस्तियों में ऐसा नहीं होता।

ग्रामीण समाज में चमड़े पर कम होती निर्भरता ने माडिगों की आजीविका को सीमित कर दिया है। इसी तरह सफाई कर्मचारी भी अधिकतर सरकारी सुविधाओं से खुद को वंचित पाते हैं।

## आर्थिक बदहाली

मुसहरों में जमीन का मालिकाना दुर्लभ है। यह न सिर्फ खेती की जमीनों के मामले में है, बल्कि उनके रहने की जमीनों के मामले में भी है। भू-हदबंदी कानून के लागू करने के बाद भी कोई फायदा नहीं हुआ, क्योंकि जो जमीनें सरकारी नियंत्रण में ली गई थीं उन्हें मुसहरों को छोड़ कर बाकी ग्रामीणों में बांट दिया गया।

इसके बाद से मुसहर उच्च जातियों के खेतों में काम करने लगे। उन्हें मामूली पैसे मिलते थे, लेकिन कृषि में तकनीक आने के बाद ये विकल्प भी खत्म हो गया है। मजबूरन, कई को ईंट भट्टों में काम करना पड़ रहा है, जबकि बाकी अपने परिवारों को गांवों में छोड़ कर शहर चले जाते हैं।

शहरों में सफाई कर्मचारी भी ऐसी ही आर्थिक बदहाली से जूझ रहे हैं, क्योंकि उनकी मजदूरी के भुगतान में अनियमितताएं हैं। जो ठेके पर काम करते हैं, वे महीनों तक पैसा नहीं पाते। जिन्होंने इस उम्मीद में नगर-निगम में नौकरी की थी कि उन्हें मैला ढोने के काम से छुट्टी मिल जाएगी, वे अब खुद को टगा हुआ महसूस करते हैं क्योंकि उन्हें लगता है कि पहले का काम तो छूट ही गया, अब उनके पास जाने का कोई रास्ता नहीं है। कई जगहों पर नगरपालिका अधिकारी न सिर्फ मैला ढोने वाली औरतों के पतियों को धमकाते हैं, बल्कि उन्हें आत्मसम्मान से जीने का और कोई विकल्प भी नहीं देते। ऐसे अधिकारियों और नगर निकायों के खिलाफ कोई कार्रवाई नहीं की जाती।<sup>188</sup>

माडिगों के मामले में आखिरी विकल्प पलायन का होता है, लेकिन अकुशल होने के कारण उन्हें अक्सर असंगठित क्षेत्र में कम मजदूरी वाले काम मिलते हैं। अधिकतर रिक्षा चलाते हैं, बोझा ढोते हैं, मोची बन जाते हैं, या निर्माण मजदूरी करते हैं। माडिगा समुदाय में इतना पलायन हुआ है कि आज यह समूचे दक्षिण भारत में पाया जाता है। इनके मामले में आरक्षण के लाभ उठाने में देखा जाने वाला संतुलन भी इनकी आर्थिक असुरक्षा का आधार है। आंध्र प्रदेश में आज इसका लाभ उठाने के लिए माला और माडिगा के बीच संघर्ष पैदा हो चुका है।

## भूख और भुखमरी

बिना किसी शोर-शराबे के चुपचाप मुसहर मर जाते हैं। सफाई कर्मचारी पेट भरने के लिए शर्मनाक पेशे को सहते रहते हैं और माडिगा सुदूर धरती पर आत्मसम्मान व आजीविका की खोज में चले जाते हैं।

भुखमरी पर एक जन पंचाट को मुसहर महिला ने पूर्वी उत्तर प्रदेश में बताया, 'हम अपने भूखे बच्चों को मारते हैं, तो वे सो जाते हैं।' ऑफ सीजन में खाने के लिए एक और विकल्प साहूकार से कर्ज लेने का है। कई

188 विद्या भूषण रावत (2007) 'इट इज एमेनसिपेशन और एलिमिनिशन ऑफ द स्केवेंजर इन लार टाउन (देवरिया)' <http://www.countercurrents.org/rawat251007.htm> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

मुसहर शादियों और अंत्येष्टि के वक्त लिए गए कर्ज को झेल रहे हैं। यह उन्हें गरीबी के एक दुष्चक्र में धकेल देता है। मुख्यधारा के मीडिया में मुसहरों की भुखमरी से होने वाली मौतें अब आम रूप से स्वीकृत चीज है।

अधिकतर सफाई कर्मचारी अपना पेशा बदलना चाहते हैं, लेकिन उनके पास विकल्प नहीं हैं। एस्कोए के संयोजक बेजवाड़ा विल्सन कहते हैं कि यदि उन्हें भोजन की सुरक्षा के कोई दूसरे रास्ते दिए जाएं, तो वे निश्चित तौर पर यह धंधा छोड़ देंगे। सरकारी इकाइयों जैसे नगरपालिका या पंचायतों में रोजगार पाए सफाई कामगारों को ट्रेड यूनियन का भी सहयोग नहीं मिलता। हरियाणा, गुजरात और तमिलनाडु जैसे सम्पन्न राज्यों में भी इनके वेतन में साल भर देरी होती रहती है। अधिकतर सफाई कामगार जो घरों में काम करते हैं, उन्हें प्रतिमाह 5 से 10 रुपया मिलता है और बोनस के रूप में जूठन दे दी जाती है। वे हर शाम खाने के लिए भीख मांगने-जैसे शर्मनाक काम करते हैं और कभी-कभार उन्हें ऐसा छोड़ा हुआ खाना मिल जाता है जो कुत्तों के लिए भी उपयुक्त नहीं होता।<sup>189</sup> इनमें से अधिकतर 86 फीसदी भारी कर्ज के बोझ तले हैं।

हर साल 30 फीसदी माडिगा आजीविका की खोज में पलायन कर जाते हैं।<sup>190</sup> इसके लिए वे साहूकारों से कर्ज लेते हैं जिन्हें कम से कम 10 फीसदी प्रतिमाह का ब्याज चुकाना होता है। इस तरह ये लोग भी कर्ज के दुष्चक्र में फंस जाते हैं।

इस देश में भूखे रहने की जीवनशैली काफी आम है, लेकिन इसमें दलितों की कुछ ज्यादा हिस्सेदारी है। इतिहास इस असमानता की बदसूरत जड़ों को उखाड़ता है और वर्तमान के पास बदलने के लिए कुछ खास नहीं है। पोषण के संकेतक जैसे बीएमआई, एनिमिया और बच्चों के कुपोषण दिखाते हैं कि दलितों की स्थिति हिंदुओं के मुकाबले काफी खराब है।

### चित्र- अनुसूचित जातियां भीषण कुपोषण से ग्रसित होती हैं

	अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति	अन्य पिछड़ा वर्ग	अन्य
3 वर्ष से कम आयु के अविकसित बच्चों का फीसद	44.1	44.3	39.2	31.1
3 वर्ष से कम आयु के क्षय रोग से ग्रस्त बच्चों का फीसद	20.5	25.7	18.9	16.4
3 वर्ष तक के कम वजन वाले बच्चों का फीसद	52.2	56.7	46.4	37.3
सामान्य से कम बीएमआई वाली महिलाओं का फीसद	39.5	46.6	32.6	26
सामान्य से कम बीएमआई वाले पुरुषों का फीसद	33.7	38	27.7	21.9
6 से 35 माह के एनिमिया ग्रस्त बच्चों का फीसद	82.3	85.1	79.7	74.4
15 से 49 साल के बीच एनिमिया ग्रस्त महिलाओं का फीसद	58.8	69.2	55.2	52.1
15 से 49 साल के बीच एनिमिया ग्रस्त पुरुषों का फीसद	26.5	39.7	22	21.3

स्रोत : राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण 3

189 मारी मार्शल थैकाइकारा (2007) 'द "नाइट सवायल" कैरियर्स', infochangeindia.org/index.php/200708296709/Agenda/Women-At-Work/-This-is-our-fate.html - 38k (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

190 प्रिया देशिंगकर और डेनियल स्टार्ट (2003) 'सौजनल माइग्रेशन फॉर लाइवलीहुड इन इंडिया : कोपिंग, एक्युमुलेशन एंड एक्सक्लूजन', वर्किंग पेपर 220, लंदन : ओवरसीज डेवलपमेंट इंस्टीट्यूट।

## राज्य और योजनाएं

जब आबादी की बुनियादी जरूरतों की उपेक्षा की जाती है, तो उम्मीद की जाती है कि राज्य राहत उपायों के साथ कल्याणकारी योजनाओं के माध्यम से दखल देगा। तीन तरीके हो सकते हैं जो भोजन के अधिकारों के दायरे के बाहर उनके योग्य लाभार्थियों को रखते हैं।

1. योजनाओं के बारे में जागरूकता की कमी।
2. स्थानीय अभिजात्यों के हाथ में अहर्ता मानक का चुनाव।
3. कार्यक्रम का खराब क्रियान्वयन।

एक अन्य वजह इन तीनों समुदायों को योजना से बाहर रखने की यह भी है कि उन्हें समाज के वर्चस्वशाली और उत्पीड़ित दोनों वर्गों की ओर से अलगाव झेलना पड़ता है। नीतिगत ढांचा और स्थानीय सरकारी मशीनरी दोनों ही चीजें दलितों तक खाद्य योजनाओं के पहुंचने की कामयाबी को तय करती हैं। स्कूल अध्यापकों से लेकर पंचायत अध्यक्षों और चुनावी प्रणाली तक जहां हर चीज और हर कोई जाति द्वारा ही नियंत्रित हो रहा है, वहां कल्याणकारी योजनाओं की पहुंच बाधित हो जाती है।

पूर्वी उत्तर प्रदेश के डोगरा गांव में अक्टूबर 2004 में जब नगीना मुसहर नाम के व्यक्ति की भुखमरी से हुई मौत की खबर आई, तो सरकार ने तुरंत उसकी विधवा को राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना का लाभ दिया और अन्य ग्रामीणों को विभिन्न योजनाओं का लाभ दिया। लेकिन, देश भर में हर दलित समुदाय के बीच ऐसा 'शहीद' होना दुर्लभ है, जिसके कारण योजनाओं तक समुदायों की पहुंच बन सके।

### 1. सार्वजनिक वितरण प्रणाली ( टीपीडीएस )

टीपीडीएस में अक्सर अलगाव की समस्या देखी जाती है और अनिवार्य तौर पर दलित ही इसका शिकार बनते हैं। आंध्र प्रदेश में एक माडिगा बहुसंख्यक गांव के अध्ययन में पाया गया कि पीडीएस योजना खाद्य सुरक्षा की समस्या को संबोधित नहीं करती, क्योंकि वहां से जो चावल मिलता है, वह उनके कुल उपभोग का सिर्फ एक हिस्सा है।<sup>191</sup> इसके लिए जरूरी यह है कि माडिगा परिवारों के पास पैसा हो। दूसरे, हर परिवार को मिलने वाला 15 से 20 किलो चावल अपर्याप्त होता है। यहां राशन की दुकान पर सिर्फ चावल दिया जाता है, जबकि लोगों का स्थायी भोजन ज्वार है।

#### ( अनु ) उचित दर की दुकान

**कम अनाज :** 5 में से 2 गांवों में दलितों को कम अनाज मिलता है। कुशीनगर जिले में बीपीएल कार्ड धारकों के मुकाबले उन्हें महीने में सिर्फ 17 किलो अनाज मिलता है, जबकि बिहार के गोपालगंज जिले में पिछले कुछ महीनों से दलितों को अनाज ही नहीं मिल रहा है।

**उच्च कीमतें :** एक-चौथाई गांवों में पीडीएस डीलरों द्वारा दलितों से ज्यादा कीमत ली जा रही है। पूर्वी उत्तर प्रदेश में मुसहरों को महीने का कोटा पाने के लिए सरकारी दर से 5 या 10 रुपये ज्यादा देने पड़ते हैं।

**दलितों के दिन :** कई गांवों में पीडीएस डीलर जो कि उच्च जातियों के हैं। हफ्ते या दो हफ्ते में एक दिन दलितों के लिए तय कर देते हैं, जिनमें घंटे कम होते हैं, जबकि बाकी दिन वे उच्च जातियों को सेवा देते हैं।

191 एम थिम्मा रेड्डी 'कोल्लूर ग्राम प्रोफाइल', [www.cphp.uk.com/uploads/dissemiations](http://www.cphp.uk.com/uploads/dissemiations) R 7828%20013%20Kollur%20Village%20Profile.pdf (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)



**अस्पृश्य :** एक-चौथाई गांवों में पीडीएस डीलर छुआछूत बरतते हैं। ऊंची जाति के लोग ऊपर से दलितों की अंजुलि में अनाज गिराते हैं ताकि वे अशुद्ध न हों।

**अदृश्य :** बिहार में उच्च जातियों के पीडीएस डीलर मुसहर दलितों से सौदा करते समय अपनी दुकान के सामने एक परदा लटका लेते हैं।

**इनकार :** गोरखपुर में मैला ढोने वाले 69 फीसदी दलितों के पास राशन कार्ड नहीं है।

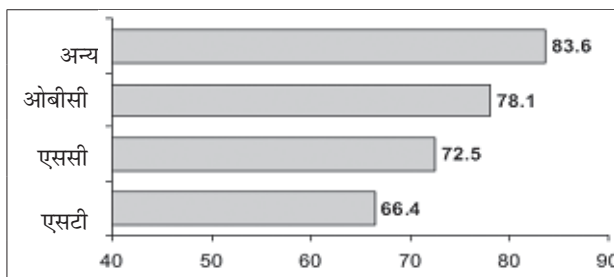
**स्रोत :** 1 विद्या भूषण रावत, राम भुवन और कीर्ति सिंह (2007) 'स्टेटस ऑफ मैनुअल स्कैवेंजर्स इन गोरखपुर, उत्तर प्रदेश, <http://www.countercurrents.org/dalitrawat250207.htm> (लास्ट चेकड बाय आथर मई 2008)

2. पूर्वी उत्तर प्रदेश के मुसहर आबादी वाले जिलों में दौरे पर किए गए अनुभव, फरवरी 2008।

## 2. मिड-डे मील

भेदभाव के कारण हर 3 दलित बच्चों में से 1 बच्चा स्कूल नहीं जाता है जिसका नतीजा यह होता है कि बच्चे इस बात को सही समझने लगते हैं कि अस्पृश्यता एक सामान्य व स्वीकृत चीज है। इससे दलित बच्चों के बीच स्कूल छोड़ने की दर और बढ़ जाती है। पंजाब में जातिगत उत्पीड़न के कारण सफाई कर्मचारियों के 66 फीसदी बच्चे स्कूल छोड़ चुके हैं।<sup>192</sup>

**चित्र-2: स्कूल में उपस्थित होनेवाले बच्चों का प्रतिशत**



स्रोत : एनएसएसओ 2005

सुप्रीम कोर्ट ने 20 अप्रैल 2004 के अपने निर्देश में कहा था, 'रसोइयों और सहयोगियों की नियुक्ति में दलितों, अनुसूचित जातियों और जनजातियों को तरजीह दी जाएगी।' इस ऐतिहासिक आदेश ने सुनिश्चित किया था कि 8000 करोड़ रुपये के इस कार्यक्रम में न सिर्फ भारत के बच्चों के पेट भरने का उद्देश्य, बल्कि उनके दिमाग का भी पोषण करना है ताकि इन दुराग्रहों से उन्हें मुक्ति मिल सके।

जब भी विरोध के बावजूद कोई दलित रसोइया रखा जाता है, तो ऊंची जाति के माता-पिता अपने बच्चों को स्कूल से निकाल लेने की धमकी देते हैं, घर में बना हुआ खाना बच्चों के साथ स्कूल में भेजते हैं या बच्चों को खाने के लिए घर पर ही बुला लेते हैं। उनके बच्चों को दलित के हाथ का बना हुआ खाना खाने की मनाही है। जाहिर है कि ऐसे रसोइये को हटाने या फिर मिड-डे मील कार्यक्रम को ही बंद कर देने का दबाव गहरा जाता है।

192 स्टालिन द्वारा निर्देशित अस्पृश्यता पर हाल ही में बनी एक डाक्यूमेंट्री फिल्म "इंडिया अनटचड" में तीन लड़कियों ने निर्देशक को बताया कि किस प्रकार वे स्कूल में बारामदे और शौचालयों की सफाई करती हैं। जब निर्देशक ने उन से पूछा कि वे ही क्यों यह काम करती हैं कोई अन्य जाति का बच्चा क्यों नहीं तो एक छोटी लड़की बताती है कि अन्य बच्चे ऊंची जाति से हैं। निर्देशक फिर से यह सवाल पूछता है कि 'तुम यह काम क्यों करती हो?' तो वही लड़की मुस्कान के साथ कहती है कि 'कारण तो आप भी जानते हैं।' इसी फिल्म के एक अन्य दृश्य में एक मां रोते हुए कहती है कि "हम अपने बच्चों को स्कूल इसलिए भेजते हैं कि उन्हें काम न करना पड़े लेकिन स्कूलों में भी अध्यापक उनसे वही काम करवाते हैं।" इसी कारण से उसके बेटे का स्कूल जाना बंद करवा दिया गया।

### 3. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कानून ( नरेगा )

भुखमरी के कगार पर खड़े मुसहर, माडिगा और मैला ढोने वाले के लिए नरेगा सबसे बड़ी जरूरत है, ताकि वे सम्मान से जी सकें, लेकिन दुर्भाग्य यह है कि स्थानीय स्तर के भेदभाव के कारण नरेगा तमाम दलित परिवारों तक नहीं पहुंच सका है।

पूर्वी उत्तर प्रदेश के गांवों में अधिकतर मुसहर 100 दिन के काम के बारे में जानते हैं, लेकिन वे अपने अधिकार नहीं जानते जबकि अधिकतर के पास अपने जॉब कार्ड भी हैं और जिन पर उनकी तस्वीरें भी लगी हैं। जिन मुसहर टोलों में कार्ड बांटे गए, वे सारे सुरक्षा के लिहाज से ग्राम प्रधान के पास रखे रहते हैं। नरेगा का काम मोटे तौर पर मुख्य गांवों में ही केन्द्रित होता है और ढांचागत सुविधाएं निर्मित करने के लिए मुसहर टोलों को छोड़ दिया जाता है। ऐसा स्थानीय राजनीति के कारण होता है, जिस पर उच्च जातियों का प्रभुत्व है। उच्च जाति के प्रभाव वाले क्षेत्रों में अक्सर मुसहरों को घुसने नहीं दिया जाता और नरेगा में काम नहीं करने दिया जाता।<sup>193</sup>

### 4. एकीकृत बाल विकास सेवाएं ( आईसीडीएस )

सुप्रीम कोर्ट ने आईसीडीएस के सम्बन्ध में 13 दिसम्बर 2006 को पारित एक फैसले में केन्द्र सरकार को निम्न निर्देश दिए थे :

- i) भारत सरकार को दिसम्बर 2008 के अंत तक कम से कम 14 लाख एडब्ल्यूसी (आंगनवाड़ी केंद्र) को चरणबद्ध तरीके से शुरू कर देना है। ऐसा करने में केन्द्र सरकार एडब्ल्यूसी के लिए प्राथमिकता के आधार पर एससी और एसटी इलाकों की पहचान करेगी।
- ii) केन्द्र सरकार सुनिश्चित करे कि एडब्ल्यूसी खुलने के लिए आबादी के मानक को और बढ़ाया न जाए। इसकी उच्चतम सीमा एक एडब्ल्यूसी प्रति 1000 व्यक्ति रखते हुए न्यूनतम सीमा 300 की आबादी को भी ध्यान में रखा जाए। इसके अलावा ग्रामीण समुदायों और झुग्गीवासियों को मांग के आधार पर एडब्ल्यूसी पाने का अधिकार तीन महीनों के भीतर मिल जाना चाहिए, जब उस इलाके में 6 साल के नीचे के 40 बच्चे हों, लेकिन एक भी आंगनवाड़ी न हो।

हालांकि, अध्ययन<sup>194</sup> दिखाते हैं कि प्री-स्कूल शिक्षा में भी सबसे ज्यादा भेदभाव के शिकार दलितों को छोड़ दिया जाता है। मसलन, माडिगा बच्चों का आईसीडीएस में पंजीकरण नहीं किया जाता।

सुप्रीम कोर्ट के आयुक्तों की उत्तर प्रदेश सलाहकार अरुंधति धुरु ने मार्च 2008 में बिहार के गोपालगंज जिले के अपने दौरे में पाया था कि मुसहर बस्तियों की आंगनवाड़ियों में जहां आंगनवाड़ी कार्यकर्ता दूसरी जातियों या दूसरे गांवों के थे, वे केन्द्र बंद पड़े थे। चूंकि, इस समुदाय की सौदेबाजी की ताकत बहुत कम होती है, इसलिए उन्होंने कभी भी आंगनवाड़ी रोज खोलने का दबाव ही नहीं बनाया। ऐसे कई मुसहर इलाके हैं जहां आंगनवाड़ी मौजूद नहीं है और करीब के केन्द्रों तक उनके बच्चों की पहुंच नहीं।

### सिफारिशें

दलितों के पक्ष में भेदभाव किए जाने का भी प्रावधान है। हालांकि, इसके क्रियान्वयन में बहुत कुछ छूट गया है। जो दलित इन कार्यक्रमों के संभावित प्रयोक्ता होते हैं, वे भी अक्सर शिकार हो जाते हैं या जातिगत भेदभाव उनकी राह रोक देता है। ये अवरोध सबसे ज्यादा उत्पीड़ित और वंचित दलित समूहों के बीच सबसे गंभीर होता

193 फरवरी 2008 में पूर्वी उत्तर प्रदेश के मुसहर प्रधान इलाकों का दौरा करने पर किए गए अवलोकन पर आधारित।

194 हर्ष मंदर और एम. कुमारान, सोशल एक्सक्लूजन इन आईसीडीएस : ए सोशियोलॉजिकल हुडयुनिट? [http://www.righttofoodindia.org/icds/icds\\_surveys.html](http://www.righttofoodindia.org/icds/icds_surveys.html) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

है तथा खाद्य योजनाओं में भी देखा जाता है जो कागज पर अपनी कवरेज में समान कहे जाते हैं जैसे, एमडीएम, आईसीडीएस और नरेगा।

इन तमाम कार्यक्रमों में दलितों के समावेश के लिए सकारात्मक कार्रवाई की नीति बनायी जानी चाहिए, मसलन दलित इलाकों के करीब नरेगा के कार्यस्थल या आईसीडीएस केन्द्र लगाना तथा दलित समुदायों से ही राज्य से लेकर जिला और गांव व झुग्गी स्तर तक कर्मचारी नियुक्त करना।

हमने देखा कि दलित कोई एकरूप समूह नहीं है, बल्कि इनके भीतर भी अलग-अलग तरह से भेदभाव के शिकार समुदाय मौजूद हैं। दिक्कत यह है कि आदिम जनजातियों की तरह सर्वाधिक भेदभाव के शिकार ऐसे दलित समुदायों की पहचान ही नहीं की गई है। ऐसा किया जाना एक तटस्थ मानक के आधार पर बहुत महत्वपूर्ण है, खासकर कुपोषण, भूख और भुखमरी के प्रति इनकी जबरदस्त संवेदनशीलता के चलते।

पहला मानक वे समुदाय होंगे जहां अधिसंख्य सदस्य यानी आधे से अधिक अस्वच्छ पेशे में होंगे, जैसे मैला ढोना, पशुओं की खाल निकालना, शवों को ढोना और चमड़े का काम।

दूसरा मानक वे दलित समुदाय होंगे जिनमें निम्नलिखित में से कम से कम 2 कसौटियां पूरी होती हों-

- ग्रामीण इलाकों में 75 फीसदी से अधिक परिवारों के पास घर के लिए जमीन न हो।
- 75 फीसदी से अधिक परिवारों के पास खेती के लिए जमीन न हो।
- 75 फीसदी से अधिक 3 साल तक के बच्चे कम वजन के हों।
- 75 फीसदी से अधिक लोगों का बीएमआई 18 से कम हों।
- 75 फीसदी से अधिक बच्चे स्कूल से बाहर हों।
- 10 फीसदी से अधिक कर्ज में डूबे हों।

यह पहचान सबसे ज्यादा भेदभाव के शिकार दलित समूहों की होगी जो खाद्य, सामाजिक सुरक्षा और आजीविका योजनाओं में इस्तेमाल की जाएगी। राज्य सरकारें सुप्रीम कोर्ट के आयुक्तों से परामर्श के बाद ऐसा करेंगी। राज्य सरकारें राष्ट्रीय अनुसूचित जाति/जनजाति आयोग के साथ मिल कर इसे अंतिम रूप देगी। इन मानकों पर जिन दलित समुदायों को पहचाना जाएगा, उनमें हर परिवार एएवाई कार्ड का हकदार होगा।

इन समुदायों के हर इलाके में एक साल में एक आईसीडीएस केन्द्र होगा और बच्चों को दिन में दो बार पूरक पोषाहार दिया जाएगा।

नरेगा का काम विशेष तौर पर एससी/एसटी इलाकों में किया जाएगा तथा हर साल सबसे ज्यादा भेदभाव के शिकार दलित समुदाय के बीच नरेगा का काम किया जाएगा, ताकि उनकी सहभागिता बढ़े।

जॉब कार्ड और रोजगार से जुड़े आंकड़ों को एससी/एसटी के मामले में एकत्रित किया जाए, और इनमें भी भीषण रूप से भेदभाव के शिकार दलितों और पीटीजी के मामले में जरूर एकत्रित किया जाए ताकि इन समूहों की पर्याप्त कवरेज की समीक्षा कर इनमें एक अभियान चलाया जा सके।

ग्रामीण विकास मंत्रालय को एक आयोग बनाना चाहिए जो यह पता करे कि विधेयक बड़े पैमाने पर ग्रामीण बेरोजगारी रोक पाने में सक्षम है या नहीं। आयोग में सुप्रीम कोर्ट का एक आयुक्त और योजना आयोग का एक सदस्य होना चाहिए। उसे यह पता लगाना चाहिए कि कृषि में विवेकहीन यांत्रिकीकरण को कैसे नियमित किया जा सकता है।

मैला होने की प्रथा को खत्म करने पर जोर दिया जाना होगा, इसमें खुले सीवरों में काम करने वाले नगरपालिकाकर्मियों को भी हटाना होगा और इसके लिए कड़े कानून लागू करने होंगे। इन समुदायों में महिलाओं और युवाओं को प्रशिक्षित करने के लिए तथा सूचना प्रौद्योगिकी व कम्प्यूटर में सक्षम बनाने के लिए उन्हें आधुनिक अर्थव्यवस्था से जोड़ा जाना होगा।

देश भर में अभियान चलाना होगा कि स्कूलों में भेदभाव को कम किया जा सके। दलित बच्चों को अलग से बैठाने व खिलाने पर कठोर दंड लगाना होगा। दलित रसोइया रखने सम्बन्धी सुप्रीम कोर्ट का आदेश सख्ती से लागू किया जाना चाहिए।

## बंधुआ श्रम

### परिचय

एक बंधुआ श्रमिक वह होता है जो किसी अग्रिम राशि के बदले में काम करता है। इस राशि को ब्याज समेत लौटाया जाना होता है, जहां श्रमिक को न्यूनतम मजदूरी से भी कम मिलता है और उसे अपने काम या नियोक्ता को छोड़ने की आजादी नहीं होती। तमाम संवैधानिक प्रतिबंधों और समाज के रूपांतरण के बावजूद पीढ़ियों से चली आ रही यह प्रथा टिकी हुई है। श्रम सम्बन्धों के इस दमनकारी माध्यम की बर्बर मौजूदगी का मुख्य कारण भयंकर गरीबी, भूख, बेरोजगारी, कर्जा, कर्ज के सरकारी स्रोतों की विफलता, भूमिहीनता, जातिगत उत्पीड़न, सामंती सम्बन्ध, राज्य की उपेक्षा तथा जातियों के ऐतिहासिक वर्ण क्रम का जारी रहना है।

### कानूनी खामियां

भारतीय संविधान का अनुच्छेद 23 हर किस्म के मानव व्यापार और जबरन श्रम को प्रतिबंधित करता है। हालांकि, बंधुआ श्रम कानून विशेष तौर पर बंधुआ श्रम के उन्मूलन का काम करता है, जिसे 1976 में पारित किया गया।

यह कानून बंधुआ श्रम को बंधुआ श्रम प्रथा के अंतर्गत दी जाने वाली सेवा मानता है। यह आंशिक तौर पर बलपूर्वक या पूर्णतः बलपूर्वक श्रम करवाई जाने वाली एक प्रणाली है, जहां कर्ज लेने वाला व्यक्ति श्रम के लिए समझौता करता है जो लिखित या मौखिक कुछ भी हो सकता है। कर्जदार अथवा उसके पूर्वजों द्वारा ली गई अग्रिम राशि के लिए कर्जदार को खुद काम करना होता है या श्रम में अपने परिवार के किसी व्यक्ति को लगाना होता है। इस व्यवस्था में या तो कोई मजदूरी नहीं मिलती या बहुत मामूली क्योंकि अधिकतर को कर्ज और ब्याज के रूप में काट लिया जाता है। कोई और काम करने या स्वच्छंद रूप से घूमने की मनाही होती है जब तक कि कर्ज खत्म न हो जाए।

कानून में कर्ज का भुगतान करने की सभी जवाबदेही को समाप्त कर बंधुआ श्रमिक की संपत्ति को बहाल करने के लिए कहा गया है। जिला मजिस्ट्रेट को इसे लागू करने का काम दिया गया है तथा स्थानीय स्तर पर पहचान और पुनर्वास के लिए सतर्कता समितियां बनाई गई हैं, जिसमें मुक्त किए गए बाल बंधुआ मजदूरों के लिए विशेष प्रावधान हैं।

भारत के सुप्रीम कोर्ट ने अपने फैसले में 'बल' की व्यापक व्याख्या की है और कहा है कि इसमें न सिर्फ शारीरिक या कानूनी बल,<sup>195</sup> बल्कि आर्थिक मजबूरियों से पैदा हुआ बल भी शामिल होता है। इस परिभाषा ने कुछ भ्रम पैदा कर दिया है, खासकर कुछ विशेष क्षेत्रों में जहां बाजार मजदूरी कानूनी मजदूरी से सामान्यतः कम होती है।

195 एशियाड वर्कर्स मामला (1982) और बंधुआ मुक्ति मोर्चा मामला (1984), रवि श्रीवास्तव एस (2005), बॉन्डेड लेबर इन इंडिया : इट्स इंसीडेंट्स एंड पैटर्न, 2005।

केन्द्रीय समिति की 1994<sup>196</sup> में आई रिपोर्ट में बंधुआ श्रम की एक कार्यकारी परिभाषा देते हुए कहा गया है कि न्यूनतम मजदूरी से कम मजदूरी के सभी मामलों को बिल्कुल सीधे इस कानून के दायरे में नहीं लाया जा सकता। न्यूनतम मजदूरी का मुद्दा सिर्फ एक पहलू है यह जानने का कि व्यक्ति बंधुआ है या नहीं, हालांकि यह न तो अनिवार्य है और न पर्याप्त ही।

राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग के विशेषज्ञ समूह ने 2001<sup>197</sup> में कहा था कि हर किस्म का बलात् श्रम बंधुआ श्रम माना जाना चाहिए। कई अन्य श्रम कानून बंधुआ श्रम और बंधुआ बाल श्रम के खिलाफ हैं - जैसे, बाल श्रम (वर्जन एवं नियमन) कानून 1986,<sup>198</sup> फैक्टरी कानून 1948,<sup>199</sup> बीड़ी और सिगार मजदूर (रोजगार की स्थितियां) कानून 1966,<sup>200</sup> अंतरराज्यीय पलायन कामगार (रोजगार और सेवा की स्थितियों का नियमन) कानून 1979,<sup>201</sup> जुवेनाइल जस्टिस (देखभाल और संरक्षण) कानून 2000,<sup>202</sup> इस मामले में कानूनी ढांचा बहुत व्यापक है, लेकिन तमाम ऐसे कानूनी छिद्र तथा क्रियान्वयन में खामियां हैं जिनका फायदा नियोक्ता उठा लेते हैं।<sup>203</sup>

## विवादित दावे

सरकारी उत्साह और कुछ मामलों में तो 70 से 80 के दशक के बीच सक्रियतावाद के एक संक्षिप्त चरण के बाद अधिकतर सरकारें सुस्त पड़ गई हैं। भारत सरकार ने हमेशा इससे बचने के लिए बंधुआ मजदूरी के पारंपरिक स्वरूप पर ही बात की है और इसने बंधुआ श्रम के समकालीन स्वरूपों को संबोधित करने से खुद को बचाया है। राज्य द्वारा नकार की ऐसी स्थिति में तमाम स्वतंत्र अध्ययन और नागरिक समाज संगठनों ने भारत में बंधुआ श्रम के साक्ष्य गिनाए हैं।

अंतर्राष्ट्रीय श्रम संगठन<sup>204</sup> ने 2005 में अनुमान लगाया था कि दुनिया भर में कम से कम 1.23 करोड़ लोग बंधुआ मजदूरी करने को अभिशप्त हैं जिनमें से 95 लाख एशिया प्रशांत क्षेत्र, खासकर भारत, नेपाल और पाकिस्तान में रह रहे हैं।

196 रवि श्रीवास्तव एस (2005), वही

197 रवि श्रीवास्तव एस (2005), वही

198 बाल श्रम कानून, 1986 के अनुसार "एक व्यक्ति जिसने 14 वर्ष की आयु पूरी नहीं की हो" एक बच्चा है। 25 खतरनाक औद्योगिक ईकाइयों में बाल श्रम को रोकने के बावजूद इससे बाल श्रम पर रोक नहीं लगी है। काम के लिए न्यूनतम आयु भी निर्धारित नहीं हुई और न ही काम के घंटे और वातावरण की जांच की जा रही है। कानून के प्रावधान द्वारा माता-पिता सहित उन सभी लोगों के लिए सजा का प्रावधान है जो बच्चों को इन खतरनाक औद्योगिक ईकाइयों में काम करने को विवश करते हैं। हालांकि इस कानून के सही प्रयोग के लिए सभी राज्यों को नियम बनाने चाहिए। कई राज्यों में ऐसा नहीं किया गया है। इस प्रकार यदि किसी बच्चे के परिवार वाले किसी खतरनाक काम को कर रहे हैं तो उस बच्चे को भी उस काम को करने के लिए भेजा जाने लगता है। सरकारी या सरकार द्वारा सहायता प्राप्त विद्यालयों में भी यह कानून काम नहीं कर रहा है।

199 फैक्टरी कानून, 1948 द्वारा फैक्टरी में 14 साल से कम की आयु वाले बच्चों के काम करने पर कड़ी रोक लगती है। लेकिन यह उन्हीं फैक्टरियों में लागू होता है, जहां विद्युत की सहायता से 10 या उससे अधिक लोग काम करते हैं या बिना बिजली के प्रयोग के जहां 20 या इससे अधिक लोग काम करते हैं।

200 यह बीड़ी या सिगार की फैक्टरी में बच्चों के काम करने पर रोक लगाता है।

201 यह अंतरराज्यीय प्रवासी कर्मचारियों को पंजीकृत करने की मांग करता है। अप्रवासी कर्मचारियों को जितना वेतन दिया जाता है, उतना ही प्रवासी कर्मचारियों को दिया जाना चाहिए।

202 14 साल से कम के सभी बच्चों के मामलों को बाल न्याय कानून, 2000 के अंतर्गत निपटाना चाहिए। यह कानून यूनाइटेड नेशंस कॉन्वेंशन ऑन द राइट्स ऑफ द चाइल्ड, 1989 से प्रभावित है। कानून की धारा 26 बच्चों को खतरनाक उद्योगों में काम करने के लिए खरीदने, बंधुआ बनाने जैसे कामों पर प्रतिबंध लगाती है।

203 द साउथ एशियन (2005), इंडियन लॉज अगेस्ट बॉन्डेड लेबर, 15 मार्च, 2005 [http://www.thesouthasian.org/archives/2005/indian\\_laws\\_against\\_bonded\\_lab.html](http://www.thesouthasian.org/archives/2005/indian_laws_against_bonded_lab.html) (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

204 अंतर्राष्ट्रीय श्रम संगठन (2005), 'ए ग्लोबल एलाइंस अगेस्ट फोर्स्ड लेबर', संयुक्त राष्ट्र

हाल ही में, श्रम और रोजगार मंत्री ऑस्कर फर्नांडिज ने मार्च 2008 में माना था कि कानून 32 साल पहले प्रतिबंधित कर दिए जाने के बावजूद बंधुआ श्रम भारत में जारी है।<sup>205</sup> उन्होंने कहा था कि कर्नाटक एक अपवाद है जो बंधुआ श्रम से मुक्त है।<sup>206</sup> सरकार ने विभिन्न राज्यों से ऐसे 1455 श्रमिक मुक्त करवाए हैं और सरकारी आंकड़ों के मुताबिक अप्रैल से दिसम्बर 2007 के बीच पश्चिम बंगाल, उत्तर प्रदेश और बिहार से 395 बंधुआ श्रमिकों के होने की रिपोर्ट मिली थी।

## चक्रीय पलायन

अर्थव्यवस्था के विविधीकरण और पेशों के प्रसार के साथ कृषि संबंधों के कई पारंपरिक स्वरूपों में गिरावट आई है। अब ये संबंध देश के कई हिस्सों में अर्ध सामंती से अर्ध पूंजीवादी रूप ले चुके हैं। हालांकि बंधन अभी जारी हैं और यह अतीत की विरासत नहीं बल्कि श्रम के शोषण और नियंत्रण का समकालीन स्वरूप है जो आधुनिक उद्योगों, अनौपचारिक क्षेत्र और पंजाब जैसे राज्यों में कृषि के पूंजीवादी ढांचे के भीतर फैल गया है।<sup>207</sup> आज कृषि और उद्योगों में कम अवधि के अनुबंध और चक्रीय पलायन ही लक्षण हैं।<sup>208</sup>

ठेका या बंधुआ श्रमिक शोषण के लिए सबसे ज्यादा अरक्षित होते हैं। नियोक्ता पलायन करने वाले श्रमिकों को रखना पसंद करते हैं, क्योंकि वे स्थानीय मजदूरों के मुकाबले सस्ते होते हैं और शोषण और बंधनों के लिए ज्यादा उपलब्ध होते हैं।<sup>209</sup> आर्थिक रूप से मजबूत कई राज्य जैसे आंध्र प्रदेश में बड़ी संख्या में उड़ीसा, झारखंड और छत्तीसगढ़ से आए हुए मजदूर हैं, लेकिन आंध्र से खुद कई मजदूर बंधुआ की स्थितियों में अन्य राज्यों में काम करते हैं।

हर जगह पलायन कर के आए मजदूरों को दमनकारी और असुरक्षित कार्य स्थितियों में काम करना होता है जहां मजदूरी न्यूनतम होती है और उन्हें मालिक की इच्छा पर हटाया जा सकता है। कई बार ऐसे मजदूरों को पूरी मजदूरी नहीं दी जाती, क्योंकि यदि उसने कोई अग्रिम राशि ली हो, तो मन माफिक दरें लागू कर दी जाती हैं। इसके कारण वह फिर से अगले सीजन में काम करने पहुंच जाता है। भारत के कपास के खेतों में करीब चार लाख से ज्यादा बच्चे काम करते हैं।

## जातिगत कारण से बंधुआ मजदूरी

बंधुआ मजदूर सामाजिक और आर्थिक दोनों ही तरीकों से सबसे ज्यादा हाशिये के होते हैं। आधिकारिक रूप से 86.6 फीसदी बंधुआ मजदूर एससी या एसटी से आते हैं।<sup>210</sup> जाति के आधार पर श्रम का विभाजन एक बुनियादी

205 भारत सरकार, 2008, बंधुआ मजदूरों को छुड़ाया गया और उनका पुनर्वास किया गया, प्रेस इनफॉर्मेशन ब्यूरो, राज्य सभा, 5 मार्च। राज्य के श्रम व रोजगार मंत्री श्री ऑस्कर फर्नांडिस के राज्य सभा में एक लिखित जवाब में। [http://pib.nic.in/release/rel\\_print\\_page1.asp?relid=36020](http://pib.nic.in/release/rel_print_page1.asp?relid=36020) (last checked by author May 2008)

206 2008, 1,855 बंधुआ मजदूरों को छुड़ाया गया : मंत्री, 6 मार्च, <http://www.nerve.in/news:253500133540> (लास्ट चेकड बाय द ऑथर मई 2008)

207 टाम ब्रास (1995), अनफ्री लेबर एंड ऐग्रेरियन चेंज, अडिफरेंट व्यू, इकोनामिक एंड पोलिटिकल वीकली, एस. सुरिंदर जोधका (1994), ऐग्रेरियन चेंज एंड अटैचड लेबर, इकोनामिक एंड पोलिटिकल वीकली, मनजीत सिंह (1995) कैपलिस्ट ऐग्रीकल्चर एंड फ्रीडम आफ लेबर, इकोनामिक एंड पोलिटिकल वीकली

208 जान ब्रेमेन (1996) फूट लूज लेबर, वर्किंग इन इंडियाज इनफारमल इकोनामि, कैब्रिज युनिवर्सिटी प्रेस, के. वेंडे ओसलेन, एंड मुर्शी, आर.वी. रमन (2000), कांट्रैक्ट लेबर एंड बांडेज इन आंध्र प्रदेश (इंडिया), जर्नल आफ सोसल एंड पोलिटिकल थॉट, वाल्यूम 1, नंबर 2

209 एस. रवि श्रीवास्तव एंड शशि कुमार (2003) एन ओवर व्यू आफ माइग्रेशन, इट्स इम्पैक्ट एंड की इश्यूज, पेपर नं.2, माइग्रेशन एंड डेवेलपमेंट एंड प्रो पुअर पालिसी च्वाइसेस इन एशिया, डीएफआईडी लंदन

210 श्रम मंत्रालय (2000-01) वार्षिक रिपोर्ट भारत सरकार, वार्षिक रिपोर्ट 2000-01, पृ. 181, यह आंकड़े 1991 की रिपोर्ट नैशनल कमिशन आनररूल लेबर एंड रिपोर्ट तेरह राज्यों की 31 मार्च 2000 पर आधारित, बंधुआ मजदूरों को चिन्हित, मुक्त और पुनर्वास किया गया।

दिवक्त है। अस्पृश्य बता कर दलितों को सबसे हीन काम दिया गया। अधिकतर बंधुआ मजदूर निचली जातियों के होते हैं और निरक्षर व गरीब भी। गैर-कृषि क्षेत्रों में और आदिवासियों के मामलों में भी बंधुआ मजदूरी पारंपरिक सामाजिक और सत्ता समीकरणों से चलती है। आदिवासी इलाकों में भूमि से अलगाव ने बंधुआ मजदूरी को जन्म दिया है। आदिवासियों का विस्थापन और जंगलों की कटान ने कर्ज की स्थिति पैदा कर दी है, जिससे आदिवासी बंधुआ स्थिति में काम करने को मजबूर हैं। अक्सर इसके लिए उन्हें पलायन करना पड़ता है।<sup>211</sup>

## बाल बंधुआ श्रम

ह्यूमन राइट्स वॉच ने 1996 में अनुमान लगाया था कि कालीन उद्योग के तीन लाख बाल श्रमिकों में अधिकतर बंधुआ हैं।<sup>212</sup> इन बच्चों में दलितों और मुस्लिमों की भारी संख्या है। उड़ीसा में इन्हें बुतुरु कहा जाता है और ये खेतिहर मजदूर, घरेलू नौकर या सड़क किनारे ढाबों में काम करते हैं। ये बच्चे लंबे घंटों तक काम करते हैं और स्कूल नहीं जा पाते। इससे वे बदहाल और निरक्षर रह जाते हैं व बीमार पड़ जाते हैं।

## बंधुआ महिलाएं

लैंगिक वितरण कार्य क्षेत्र पर निर्भर करता है। माना जाता है कि तमिलनाडु में 70 फीसदी महिलाएं पुष्प उद्योग में हैं, 40 फीसदी बीड़ी उद्योग में काम करती हैं, जबकि इन सभी क्षेत्रों में पुरुष बंधुआ मजदूरी करते हैं।<sup>213</sup> चूंकि पलायन आम तौर पर पारिवारिक समूहों के रूप में होता है, इसलिए बंधुआ मजदूरों के रूप में महिलाओं की संख्या बढ़ रही है। पत्थर तोड़ने, ईट भट्टे आदि उद्योगों में महिलाओं की संख्या बढ़ रही है।<sup>214</sup>

पुरुषों के बंधुआ होने से महिलाओं पर काफी असर पड़ता है। यह उनके लिए ज्यादा आर्थिक कठिनाइयों को जन्म देता है। चूंकि रोजाना घर चलाने के पैसे नहीं होते, इसलिए इसकी जिम्मेदारी महिलाओं के कंधे पर आ जाती है। ऐसी स्थिति में वे उन्हीं नियोक्ताओं से आपात स्थितियों में कर्ज ले लेती हैं। इसलिए ऐसा श्रम परिवार को शोषकों के कर्ज के दुष्चक्र में डाल देता है।

महिलाएं गाली-गलौच, आक्रामक व्यवहार और अक्सर मालिकों द्वारा शारीरिक शोषण की भी बात कहती हैं। आंध्र प्रदेश के एक ईट भट्टे में मजदूरों को बंधुआ के रूप में काम करवाया जाता था, जबकि लड़कियों का बंदूक की नोक पर शारीरिक शोषण किया जाता था।<sup>215</sup> महिलाओं को जातिगत उत्पीड़न का भी ज्यादा बोझ सहना पड़ता है। इन्हें इनकी जातियों के नामों से बुलाया जाता था, जिससे ये शर्मिंदगी महसूस करती थीं।

आम तौर पर वृद्ध महिलाओं को छोड़ दिया जाता है, लेकिन उनकी बढ़ती उम्र उनकी असुरक्षा को बढ़ाती है। चूंकि वे कठोर श्रम नहीं कर पाती हैं, और न परिवार को कर्ज चुकाने में मदद कर पाती हैं, इसलिए उन्हें बोझ माना जाता है। इससे बचने के लिए वे भी बंधुआ श्रम में लग जाती हैं, ताकि वे परिवार की आय में थोड़ी भी मदद कर सकें।<sup>216</sup>

211 रिच्यु आफ लेबर माइग्रेशन इन इंडिया एंड इट्स इम्पैक्ट श्रीवास्तव (1998), वही श्रीवास्तव एंड शशि कुमार (2003), वही

212 ह्यूमन राइट्स वाच चिल्ड्रन राइट्स प्रोजेक्ट (1996) द स्माल हैंड आफ स्लेवरी, वांटेड चाइल्ड लेबर इन इंडिया, ह्यूमन राइट्स वाच एशिया

213 सुप्रिथाराज और सेट (1995), तमिल नाडु के आयुक्तों की रिपोर्ट्स उदाहरण प्रस्तुत रवि श्रीवास्तव (2005), आइ.एल.ओ, वही

214 आयोग की रिपोर्ट कहती है कि ईटभट्टों में 20 प्रतिशत महिलाएं हैं और दस प्रतिशत खानों में हैं।

215 उड़ीसाज माइग्रेंट लेबर :विक्टिम आव सेक्सुअल ऐब्यूज, एक्सप्लोइटेशन, 13 जनवरी द पाइनिश <http://infochangeindia.org/200403303291/Human-Rights/news/orissa-s-migrant-labourers-victims-of-sexual-abuse-exploitation.html> (last checked by author May 2008)

216 भासवति चक्रवर्ती (2004), जंडर ईशु इन वांटेड लेबर, रंगा रेबी जिले पर एक शोध, आंध्र प्रदेश, आइ.एल.ओ, नई दिल्ली



## नर्क से मुक्ति

बंधुआ मजदूर कानून 1976 जिला और उप प्रखंड के स्तर पर सतर्कता समितियों के माध्यम से संस्थागत प्रणाली की स्थापना करता है। जिला और उप प्रखंड मैजिस्ट्रेट के नेतृत्व में सतर्कता समितियां बंधुआ मजदूरों के संबंध में शिकायतें प्राप्त करती हैं। कार्यकारी मैजिस्ट्रेट सुनवाई करता है ताकि बंधुआ मजदूरों को छुड़वा कर मुक्ति प्रमाण पत्र दिया जा सके।

हालांकि अधिकतर जगहों पर सतर्कता समितियां या तो निष्क्रिय हैं या फिर इन पर सरकारी अधिकारियों/ राजनैतिक नियुक्तियों का असर होता है। उड़ीसा के बाड़गढ़ में एक अध्ययन में पाया गया कि भले ही सतर्कता समिति की नियमित बैठकें होती थीं, लेकिन इसमें सिवाय सरकारी दावे को दुहराने के कि बंधुआ मजदूरी वजूद में नहीं है और कुछ नहीं किया जाता था जब एक सदस्य ने बार-बार बंधुआ मजदूरों को छुड़वाने की बात कही, तो सरकार के पक्ष वाले एक एनजीओ को सर्वेक्षण करने को कहा गया। नतीजा यह हुआ कि जिन 1200 बंधुआ मजदूरों ने अपनी मुक्ति के लिए याचिका की थी, उनमें से किसी को भी बंधुआ मजदूर नहीं माना गया। ऐसे ही मलकानगिरी में सतर्कता समिति ने राजनीतिक दबाव में बंधुआ मजदूरी के अस्तित्व को नकार दिया।<sup>217</sup>

छुड़ाए गए बंधुआ मजदूरों के पुनर्वास के लिए एक केन्द्रीय प्रायोजित योजना 1978 में शुरू की गई थी जहां दिए जाने वाले सहयोग को केंद्र और राज्य आधा-आधा साझा कर रहे थे। केन्द्र ने प्रति श्रमिक 10000 रुपये जारी किए थे। आठवीं पंचवर्षीय योजना में किया गया खर्च 40.51 करोड़ रुपये था और नवीं योजना में 24.50 करोड़ रुपये। दसवीं योजना में केंद्रीय अनुदान 97.28 करोड़ रुपये था जो राज्य सरकारों को दिया गया। हालिया बजट 2008-09 में बंधुआ मजदूरों के पुनर्वास के लिए 1.8 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है, जिससे पता चलता है कि इसे कितनी कम प्राथमिकता दी गई है।<sup>218</sup>

मुक्ति के बाद भी प्रमाण पत्र जारी करने में वक्त लगता है और पुनर्वास कुछ ही मामलों में होता है। मालिकों पर दंडात्मक कार्रवाई को पूरी तरह नकार दिया गया है। कई बार तो बंधुआ मजदूरों को अफसरशाही के हाथों मालिकों के मुकाबले ज्यादा उत्पीड़ित होना पड़ता है। यह खबर मिली है कि मदुरै के 40 बंधुआ मजदूर जिन्हें आंध्र, उड़ीसा और उत्तर प्रदेश से छुड़ाया गया था, उनमें से सिर्फ 8 को 20,000 रुपये की पुनर्वास राशि दी गई थी। बाकी 32 को 1,000 रुपये की अंतरिम राहत मिली है। पैसा न जारी करने की वजह यह बताई गई कि इन्हें मुक्ति प्रमाण पत्र जिला कलक्टर द्वारा नहीं जारी किया गया था। एक व्यक्ति को इसलिए राशि नहीं दी गई, क्योंकि प्रमाण पत्र में उसका नाम गलत छप गया था। एक अन्य मामले में छोड़े गए मजदूर को 10,000 रुपये का चेक पाने के लिए ग्राम प्रशासन के अधिकारी को रिश्वत देनी पड़ी।<sup>219</sup>

1976 के कानून के क्रियान्वयन में सबसे बड़ी दिक्कत यह है कि शुरू से ही बंधुआ मजदूरों को छुड़ाने में प्रशासनिक सक्रियता सिर्फ उनकी पहचान करने और कुछ को ढेर सारे प्रचार के साथ छुड़ाने और पुनर्वास के लिए अनुदान जारी करने तक सीमित रही है। जब से यह कानून बना है, तब से इतिहास रहा है कि देश में कहीं भी बंधुआ मजदूरी करवाने वाले को दंडित नहीं किया गया। इसलिए यह एक दर्दहीन प्रक्रिया है और कई बार तो मालिक ही बंधुआ मजदूरों को छुड़वाने में सरकार को सहयोग करते पाए गए हैं क्योंकि छुड़ाए गए मजदूर को सरकार से बकाया राशि मिलती है जो आखिरकार मालिकों के पास ही जानी होती है।

217 कार्यक्रमों के प्रभाव का विश्लेषण बंधुआ मजदूर प्रणाली के उन्मूलन के लिए, अभय एक्सप्रेस, 2006, वही

218 जीओआई (2008) नोट्स आन डिमांड फोर ग्रांट्स 2008-09, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय <http://indiabudget.nic.in/tb2008-09/eb/sbe60.pdf> (last checked by author May 2008)

219 इंडियन एक्सप्रेस (2002), बांडेड टु ब्यूरोक्रेसी, इंडियन एक्सप्रेस, 19 अप्रैल



## भूख की चपेट में

इन मजदूरों की खाद्य सुरक्षा स्थिति इतनी नाजुक होती है कि एक बार फसल बरबाद होने, सूखे या स्वास्थ्य खराब होने पर जीने का संतुलन बिगड़ जाता है। कर्ज सिर्फ आपात काल के लिए ही नहीं, बल्कि जीवन की जरूरतों के लिए भी लिया जाता है। अक्सर भूख से बचने के लिए बंधुआ मजदूरी को स्वीकार कर लिया जाता है। बच्चों का बंधुआ मजदूर होना खाद्य असुरक्षा की हद को दर्शाता है।

कई बार इनके द्वारा लिए गए कर्ज बहुत छोटे होते हैं। कुछ रुपये या कुछ किलो धान उनके जीवन को बरबाद करने के लिए काफी है। ऐसा इसलिए होता है, क्योंकि निर्धनतम लोग सरकारी योजनाओं के दायरे में नहीं आते। बंधुआ स्थिति में इन्हें कोई मजदूरी नहीं मिलती। अधिकतर कमाई कर्ज के हिस्से के रूप में काट ली जाती है।

इस तरह बंधुआ मजदूरी जबरदस्त भूख का परिणाम है। हालांकि बंधुआ मजदूरी के रास्ते परिवार अपनी भूख को मिटाने का प्रयास करते हैं। लंबी दौड़ में बंधुआ स्थिति खाद्य असुरक्षा को तो बढ़ाती ही है, आजादी को भी छीन लेती है। आजीविका के ज्यादा आसान रास्ते बंद हो जाते हैं और मजदूरी इतनी कम होती है कि इससे बचत नहीं हो पाती और स्थिति से मुक्त नहीं हुआ जा सकता। बंधुआ व्यक्ति को जो खाना दिया जाता है, वह इतना ही होता है कि वह जी सके। अक्सर एक व्यक्ति भर का यह खाना पूरा परिवार खाता है। यह खाना न सिर्फ अपमानजनक तरीके से दिया जाता है (जैसे फेंक कर देना, अलग बरतनों में, अस्पृश्यता आदि), बल्कि इसकी मात्रा भी बेहद कम होती है।

## चुग्गे का दाना

खेती में जुते बंधुआ मजदूरों को एक या दो वक्त का खाना मिलता है, लेकिन इसकी गुणवत्ता बेहद खराब होती है। मसलन, आंध्र में बंधुआ खेतिहरों को धान की जगह ताईदाल या कोराबुआ दिया जाता है। चूंकि कोई मजदूरी नहीं मिलती, इसलिए घर पर खाना होता नहीं और पूरा परिवार इस खाने से काम चलाता है। कई ऐसे मामले आए जब खाना बासी था, छोड़ा हुआ था और उसमें कीड़े पाए गए।

बंधुआ मजदूरों के नए स्वरूप जैसे पलायित मजदूर भी सुदीर्घ खाद्य असुरक्षा की स्थिति होती है। यहां चूंकि काम करने का समय तय होता है और नियोक्ता की इसमें कोई दिलचस्पी नहीं होती कि मजदूर जिए या मरे, इसलिए शोषण की स्थिति और घातक होती है। समस्या अजनबी शहर में दूसरे लोगों के बीच दूसरी भाषा से और गहरा जाती है। अक्सर ऐसे मजदूरों को खुली हवा या अस्थायी घरों में सोना पड़ता है। ये लंबे समय तक काम करते हैं और जरूरत से काफी कम खाते हैं जो भारी शारीरिक श्रम के लिए पर्याप्त नहीं। इनकी खुराक न सिर्फ अपर्याप्त और एकरस होती है, बल्कि अस्वास्थ्यकर और अपौष्टिक भी होती है।

आंध्र प्रदेश के भट्टों में काम करने वाले पलायित मजदूर साप्ताहिक हाट से सामान खरीदते हैं, जहां घटिया सामान बिकता है, जैसे टूटा हुआ चावल या चुग्गे का दाना, सड़ी हुई या सूखी सब्जियां, छोड़े गए मीट के टुकड़े। इनकी गुणवत्ता तो खराब होती ही है, जबकि कीमत काफी वसूली जाती है। टूटा हुआ चावल या चुग्गे का दाना 7-8 रुपये किलो मिलता है, जबकि बाजार मूल्य 3-4 रुपये है। ये वही पानी पीते हैं जो ईट के निर्माण में गारा बनाने के काम आता है। स्वच्छता और शौचालय की मौजूदगी तकरीबन नहीं के बराबर है, जिससे खाना पच नहीं पाता।

मजदूरों के बीमार होने या जखमी होने पर भी उन्हें काम करना पड़ता है, क्योंकि नियोक्ता अपना उत्पादन नहीं गिरने देना चाहता। हालांकि अगर नियोक्ताओं को अपनी वजहों से उत्पादन कम करना या बंद करना पड़ा, तो मजदूरों का भुगतान रोक दिया जाता है। अधिकतर मजदूर खुली हवा या अस्थायी घरों में रहते हैं। खराब पानी

से लेकर श्वसन संबंधी बीमारियां और संक्रमण, पेशागत जख्म, दुर्घटना और उपयुक्त खाने के अभाव में कुपोषण जैसे तमाम संकट इनके सामने होते हैं। इनके लिए कोई चिकित्सीय सुविधा, बीमा या बीमारी पर अवकाश उपलब्ध नहीं है।

## सिफारिशें

भूख ही अधिकतर लोगों को बंधुआ बनाती है। देश के सबसे ज्यादा बदहाल लोगों के पास अपना और अपने परिवारों का पेट भरने का इकलौता तरीका अपना श्रम ही बेचना नहीं, बल्कि अपनी आजादी और आत्मसम्मान को भी बेच देना है। संविधान और कानून, राज्य, उसके खाद्य और विकास कार्यक्रम, ये सभी इतने जबरदस्त तरीके से नाकाम हैं कि लोग गुलामी करके ही जीने को मजबूर हैं।

इसके बावजूद यह मानना गलत होगा कि बंधुआगिरी से खाद्य सुरक्षा भी सुनिश्चित हो पाती है। यह सही है कि एक बंधुआ मजदूर को इतना खिलाया जाना चाहिए कि वह अपने मालिक की इच्छा के मुताबिक घंटों काम करता रह सके, लेकिन यह खाना बगैर आजादी के होता है और इसीलिए इसमें कोई आत्मसम्मान नहीं है। उस पर भी यह सबसे सस्ता और एकरस खाना होता है। साथ ही, यह बंधुआ मजदूर के परिवार को जीने की भी गारंटी नहीं देता। इसमें शायद ही कभी आजादी और आत्मसम्मान की राह खुलती है। इसमें उम्मीदें दुर्लभ हैं।

## बंधुआ मजदूरी है इसे स्वीकारें

1. किसी भी समस्या को हल नहीं किया जा सकता, जब तक उसका होना माना न जाए। केन्द्र और राज्य सरकारों को नकार की जिद से निकल कर वयस्क और बाल बंधुआ मजदूरी के नए दमनकारी व खतरनाक स्वरूपों को स्वीकार करना चाहिए जो इस भूमंडलीकृत अर्थव्यवस्था में पैदा हो गए हैं।
2. इस चलन को खत्म करने के लिए एक नया राष्ट्रीय संकल्प लिया जाना चाहिए, क्योंकि यह वैश्विक आर्थिक नेतृत्व के भारत के दावों से मेल नहीं खाता।
3. जिला कलेक्टरों को कानून के तहत विभिन्न स्तरों पर सतर्कता समितियां पुनर्गठित करनी चाहिए और उनके साथ मिल कर ईमानदारी से बंधुआ मजदूरी के स्वरूप और स्तर पर ताजा सर्वेक्षण करना चाहिए।
4. बंधुआ मजदूरी कानून 1976 को नए उत्साह के साथ लागू करें। सतर्कता समितियों और नागरिक समाज संगठनों के बीच करीबी सहयोग जरूरी है।
5. इस चरण में जोर पहचान व मुक्ति पर नहीं, बल्कि पुनर्वास तथा सबसे ऊपर बंधुआ मजदूरों के मालिकों को दंड दिए जाने पर होना चाहिए।

## अनाज का वितरण

1. अंत्योदय अन्न योजना के कार्ड सभी बंधुआ मजदूरों को दिए जाएं।
2. उन्हें शुरुआती 6 महीने तक विशेष पेंशन भी दी जा सकती है जो उस समय पर एनओएपीएस की पेंशन के बराबर हो, ताकि वे ताजा शुरुआत कर सकें।

## भविष्य में बंधुआ मजदूरी को रोकें

1. सभी छुड़ाए गए बंधुआ मजदूरों को प्राथमिकता के साथ जॉब कार्ड दिए जाने चाहिए और नरेगा के तहत परिवार के 2 सदस्यों को रोजगार का अधिकार होना चाहिए।

2. सभी छुड़ाए गए बंधुआ मजदूरों को हर महीने पीडीएस की दुकान से उधार पर अनाज लेने का अधिकार होना चाहिए। इसे नरेगा का काम शुरू होने के बाद उनकी दिहाड़ी में से एक-तिहाई काट लेना चाहिए।
3. यदि उनके पास खुद के मकान नहीं हैं, तो पहली प्राथमिकता देते हुए इंदिरा आवास योजना में उन्हें मुफ्त घर मिलने चाहिए।
4. छुड़ाए गए बाल बंधुआ मजदूरों, मजदूरों के बच्चों और सभी बच्चों को अगर उनके माता-पिता चाहें, तो एससी/एसटी छात्रावासों में प्रवेश दिया जाना चाहिए। यदि वे चाहें, तो उन्हें स्थानीय स्कूलों में भी डाला जा सकता है और इसके पहले आवासीय सेतु पाठ्यक्रम एसएसए के तहत आयोजित किया जा सकता है। उन्हें एमडीएमएस की सुविधा भी दी जानी चाहिए।

### **पलायित बंधुआ मजदूरों के लिए सिफारिशें**

1. अंतरराज्यीय पलायित मजदूर कानून के तहत ठेकेदारों के लिए पंजीकरण के मानकों को कठोरता से लागू किया जाए।
2. बच्चों और बूढ़ों के लिए आवासीय स्कूल खोले जाएं, ताकि उनका ध्यान रखा जा सके और मां-बाप के पलायन करने पर भी वे स्कूल जाते रह सकें।
3. ईंट भट्टों, पत्थर की खदानों आदि का फैक्ट्री कानून के तहत पंजीकरण।
4. न्यूनतम मजदूरी का भुगतान सुनिश्चित करें।
5. पलायित मजदूरों के कार्यस्थलों पर अस्थायी आंगनबाड़ी केन्द्र खोले जाएं, जो 6 साल तक के बच्चों का ध्यान रखें।
6. सभी राज्यों में अधिकारों का हस्तांतरण। इसके लिए उपयुक्त पंजीकरण और पलायन करने वाले लोगों की जानकारी होनी चाहिए, जिसका ध्यान फैक्ट्रियों के पंजीकरण और ठेकेदारों द्वारा रखा जाएगा। इसके लिए अंतरराज्यीय सहयोग की आवश्यकता होगी। यदि इसे सबसे ज्यादा जरूरतमंद लोगों के लिए कारगर होना है, तो इसमें कम से कम कागजी काम होना चाहिए।



# सर्वोच्च न्यायालय को आयुक्तों की नौवीं रिपोर्ट

1. परिचय
2. एकीकृत बाल विकास सेवा
3. दोपहर का भोजन योजना
4. राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना  
(गैर संस्थानिक जगहों में बच्चा पैदा करने पर जननी सुरक्षा योजना)
5. राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम
6. लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली और अंत्योदय अन्न योजना
7. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना
8. अनुलग्नक

डा. एन. सी सक्सेना, सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त और हर्ष मंदर, विशेष आयुक्त  
पीयूसीएल बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका संख्या 196/2001

सितंबर 22, 2009

सेवा में,

महाप्रबंधक

भारत का सर्वोच्च न्यायालय

नयी दिल्ली

महाशय,

पीयूसीएल बनाम भारत संघ एवं अन्य के मामले में आयुक्तों की नौवीं रिपोर्ट हमलोग प्रस्तुत कर रहे हैं।

इस न्यायालय द्वारा पारित आदेशों के अनुपालन में केंद्र एवं कुछ मुख्य राज्यों ने क्या कार्रवाइयां की है उसका आकलन इस दस्तावेज में किया गया है। इसमें कुछ सुझाव भी दिये गये हैं कि कैसे उन योजनाओं को और भी बेहतर ढंग से लागू किया जा सकता है जिनके बारे में इन आदेशों में कहा गया है और सामान्य तौर पर जिससे देश में व्याप्त भूख और भुखमरी की स्थिति को नियंत्रित किया जा सके।

आपका

एनसी सक्सेना

हर्ष मंदर

## परिचय

पीयूसीएल बनाम भारत संघ (रिट याचिका 196/2001) में भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने आयुक्तों के इस कार्यालय का सृजन किया है, जिसे कुछ दूसरे कामों के अलावा यह कार्यभार भी दिया गया है कि वह देखे कि विभिन्न सरकारें भोजन का अधिकार और सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमों को लागू कर रही है या नहीं क्योंकि उसका ऐसा मानना है कि भारत में रह रहे ऐसे स्त्री और पुरुष, लड़के और लड़कियां जो भोजन से वंचित हैं और जिनके भोजन के अधिकार को सुनिश्चित करना बेहद मुश्किल है।

आयुक्तों ने अपने इस कर्तव्य को पूरा करने की कोशिश में सर्वोच्च न्यायालय के लिए विस्तृत रिपोर्टों की एक श्रृंखला तैयार की है। यही रिपोर्टें विभिन्न राज्य सरकारों और केंद्र सरकार के विभागों को आयुक्तों द्वारा दिये गये निर्देशों और सुझावों के आधार रहे हैं। ऐसा इसलिए किया जाता रहा ताकि भोजन और सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमों को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा आदेशों के दिये जाने के पहले ही बेहतर तरीके से लागू किया जा सके जिसे वे सर्वोच्च न्यायालय के लिए ही मानीटर कर रहे थे।

आयुक्तों की सर्वोच्च न्यायालय को दी जाने वाली यह नौवीं रिपोर्ट है। इस रिपोर्ट में हमने इस बात का आकलन किया है कि कुछ चुने हुए राज्यों ने सर्वोच्च न्यायालय द्वारा विभिन्न योजनाओं को लागू किये जाने हेतु दिये गये अंतरीम आदेशों का अनुपालन किया है या नहीं। योजनाओं से संबंधित उपलब्ध सरकारी आंकड़ों और विशेष कर राज्य सरकारों के आंकड़ों को आधार बना कर हमने यह आंकने की कोशिश की है। इस रिपोर्ट को तैयार करने में हमलोगों ने 2007-08 के आंकड़े का इस्तेमाल किया है क्योंकि रिपोर्ट लिखे जाते वक्त यही नवीनतम आंकड़ा था जो उपलब्ध था।

कुछ मामलों में यह रिपोर्ट पहले दिये गये रिपोर्टों से भिन्न है। पहली बात यह कि इस रिपोर्ट को तैयार करने से पहले आयुक्तों ने तय किया कि वे रिपोर्ट में 15 चुने हुए राज्यों को ही फोकस करेंगे। इसलिए उन्हीं राज्यों का चयन किया गया जहां भूख और गरीबी की गंभीर समस्या बनी हुयी है और जो अमूमन बड़े राज्य हैं। इसके अतिरिक्त ये वही राज्य हैं जिनको लेकर पिछली रिपोर्ट में कहा गया था कि यहां कोर्ट के आदेशों और उसके अनुपालन किये जाने के बीच गहरी खाया है। रिपोर्ट तैयार करने के लिए जिन राज्यों को चुना गया है वे हैं- आंध्र प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, दिल्ली, जम्मू और कश्मीर, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, नगालैंड, उड़ीसा, राजस्थान, उत्तरप्रदेश और पश्चिम बंगाल।

प्रत्येक राज्य में हर योजना को लेकर उसकी स्थिति की विस्तृत व्याख्या को इस रिपोर्ट में दोहराया नहीं गया है क्योंकि पहले की रिपोर्ट में वे आ गयी हैं। इसलिए इसकी जगह आयुक्तों की टीम ने यह कोशिश की है कि इस रिपोर्ट में सिर्फ इस चीज पर फोकस किया जाए कि समीक्षाधीन राज्य सरकारों ने सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों का रिपोर्ट तैयार किये जाने की कालावधि में कितना अनुपालन किया है और किस हद तक लोगों को समेटा है।

अधिकांश राज्यों का जो चित्र उभर कर सामने आता है वह उत्साहवर्धक है लेकिन स्थिति संतोषप्रद नहीं है। हमने पाया कि अधिकांश राज्यों में चलने वाली अधिकांश योजनाएं अब ज्यादा बेहतर ढंग से चलायी जा रही हैं लेकिन अब भी बहुत कुछ किये जाने को बाकी है। उदाहरण के तौर पर हमने पाया कि न तो केंद्र सरकार और न राज्य सरकारों ने युवा हो रही लड़कियों के लिए एसएनपी पर आने वाले खर्च के लिए पर्याप्त धन मुहैया कराया हो। बिहार और राजस्थान जैसे राज्यों में छह साल से कम उम्र के चालीस प्रतिशत से भी कम बच्चों को अतिरिक्त पौष्टिक आहार मिल रहा है और अधिकांश राज्य प्रत्येक बालक पर प्रति दिन दो रुपये की तय राशि से भी कम खर्च करती है। असम में प्रत्येक बालक पर प्रति दिन एक रुपये से भी कम खर्च किया जाता है। हालांकि दिन के भोजन की योजना का पूरे देश में अच्छा विस्तार हुआ है। सरकारी आंकड़े के अनुसार गुजरात और झारखंड में

70 प्रतिशत से भी कम बच्चों को दिन का भोजन मिल पाता है। उत्तर प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, उड़ीसा, गुजरात और असम में चालीस प्रतिशत से भी कम रसोइये अनुसूचित जाति/जनजाति के पाये गये। जैसी की खबर है कि छत्तीसगढ़, जम्मू और कश्मीर, झारखंड और राजस्थान राज्यों को दिन का भोजन योजना चलाने के लिए जो धन आवंटित किया जाता है वे उसका 50 प्रतिशत से भी कम इस्तेमाल करते हैं।

दिल्ली, जम्मू और कश्मीर और उत्तरप्रदेश में जननी सुरक्षा योजना का फायदा 50 प्रतिशत से भी कम महिलाओं को मिल पाता है और ज्यादातर राज्यों में वैसी महिलाओं को जो घर में ही बच्चे पैदा करती हैं, लगभग नहीं के बराबर इस योजना का फायदा मिल पाता है। महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल में राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना का फायदा कम लोगों को ही मिलता है। हालांकि लाभ पाने वालों की संख्या में अभूतपूर्व वृद्धि दिखायी देती है। 2006-07 में जहां 86.4 लाख लोगों को इस योजना का फायदा मिल रहा था वहीं 2007-08 में इनकी संख्या बढ़कर 1.27 करोड़ हो गयी है लेकिन यह देखते हुए कि इस योजना में जहां 2007 में गरीबी रेखा के नीचे के सिर्फ 50 प्रतिशत वृद्धों को शामिल करना था वहीं 2008 में इस योजना के तहत गरीबी रेखा से नीचे के सभी वृद्धों को शामिल कर लिया गया है, यह संख्या ज्यादा नहीं है। झारखंड, दिल्ली, राजस्थान और उत्तराखंड में एनएफबीएस के तहत सिर्फ 20 प्रतिशत लोगों को ही लाभ पहुंच पाया है। मध्य प्रदेश, नगालैंड, दिल्ली, राजस्थान, झारखंड और महाराष्ट्र राज्यों ने एनएसएपी के तहत आवंटित कुल बजट का 80 प्रतिशत से भी कम इस्तेमाल किया। पश्चिम बंगाल, राजस्थान, झारखंड और बिहार में सार्वजनिक वितरण प्रणाली के तहत गरीबी रेखा से नीचे के कोटा का 80 प्रतिशत से भी कम चावल उठ सका। पश्चिम बंगाल में तो पांच लाख अंत्योदय अन्न योजना कार्ड वितरित ही नहीं किये जा सके। हालांकि नरेगा के तहत काम के आवंटन में बढ़ोतरी दिखती है लेकिन महाराष्ट्र, गुजरात और जम्मू और कश्मीर, बिहार, पश्चिम बंगाल और उड़ीसा में प्रत्येक परिवार को दस से भी कम दिनों का काम सृजित किया जा सका है।

उन सभी राज्य सरकारों को जिन्होंने इस कोर्ट के आदेशों का पालन पूरी तरह नहीं किया है, उनके लचर प्रदर्शन के लिए जिम्मेदार ठहराया जाना चाहिये और उनसे इसकी वजह पूछी जानी चाहिए।

यह रिपोर्ट आयुक्तों की टीम के युवा, प्रतिभाशाली और समर्पित साथियों- बृज पटनायक, दीपा सिन्हा, तनवीर अहमद दार और नताशा कोशी की कड़ी मेहनत और लगन की वजह से ही समय पर तैयार की जा सकी है। कहने की जरूरत नहीं कि रिपोर्ट का बेहतर बन पाना उनकी वजह से ही संभव हो पाया है लेकिन इसमें अगर कोई कमी रह गयी है तो उसकी जवाबदेही जाहिर तौर पर हमलोगों पर आती है।

आशा है कि आने वाले दिनों में ऐसे कानून बनाये जाएंगे जो सभी नागरिकों को एक स्वस्थ और सक्रिय जीवन जीने के लिए जरूरी भोजन पाने का अधिकार देंगे। सर्वोच्च न्यायालय जिस अधिकार की बात करता है वह तभी सही अर्थ में सभी को मिल पायेगा। लेकिन इस धरती से भूख और कुपोषण को खत्म करने के लिए जरूरी है कि सभी सरकारें भारत में भोजन के अधिकार के विभिन्न आयामों को समझने हेतु सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये आदेशों का पूरी तन्मयता से पालन करें। हमारी आकांक्षा यही है कि इस रिपोर्ट के जरिये सरकार यह जान सके कि उसने इस ओर क्या हासिल किया है और आगे आने वाली कौन सी चुनौतियां हैं जिसका उसे आने वाले दिनों में सामना करना है।

हर्ष मंदर

एनसी सक्सेना

## एकीकृत बाल विकास सेवा

### सर्वजनीनता

#### सभी लाभार्थियों को सम्मिलित किया जाए

सर्वोच्च न्यायालय का यह आदेश रहा है कि चरणबद्ध तरीके से काम करते हुए दिसम्बर 2008 तक एकीकृत बाल विकास सेवा की सभी स्वास्थ्य एवं पोषक सेवाओं को गांवों और शहरी झुग्गियों में रहने वाले छह साल से कम उम्र के सभी बच्चों, सभी गर्भवती महिलाओं और स्तनपान कराने वाली माताओं और किशोरवय लड़कियों तक पहुंचाना सुनिश्चित किया जाए। आदेश दिनांक 28 नवम्बर, 2001 में कोर्ट ने कहा, “ हम सभी राज्य सरकारों/संघ शासित प्रदेशों को निर्देश देते हैं कि वे एकीकृत बाल विकास सेवा को पूरी तरह से लागू करें और यह सुनिश्चित करें कि देश भर के प्रत्येक एकीकृत बाल विकास सेवा आवंटन केंद्र वह सब मुहैया करेंगे जैसा कि नीचे लिखा है-

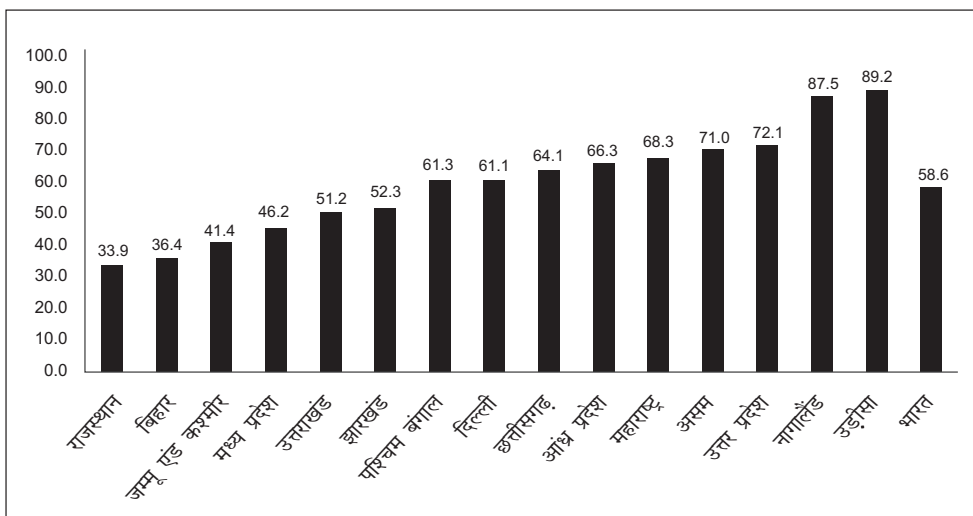
- क) छह साल तक के सभी बच्चों को 300 कैलोरी और 8-10 ग्राम प्रोटीन दिया जाएगा;
- ख) प्रत्येक किशोरवय लड़की को 500 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन दिया जाएगा;
- ग) प्रत्येक गर्भवती महिला एवं स्तनपान कराती माताओं को 500 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन दिया जाएगा;
- घ) प्रत्येक कुपोषित बच्चे को 600 कैलोरी और 20-25 ग्राम प्रोटीन दिया जाएगा;
- च) प्रत्येक बस्ती में एक आवंटन केंद्र का होना जरूरी है।”

आगे, 13 दिसम्बर 2008 के आदेश में कहा गया है कि, “एकीकृत बाल विकास सेवा की सर्वजनीनता का मतलब है कि एकीकृत बाल विकास सेवा की सभी सेवाएं मसलन पूरक आहार, शारीरिक विकास को मॉनीटर करना, पोषकता एवं स्वास्थ्य संबंधी शिक्षा, टीकाकरण, स्कूल-पूर्व शिक्षा आदि का छह साल तक के सभी बच्चों, सभी गर्भवती महिलाओं और स्तनपान कराती माताओं और सभी किशोरवय लड़कियों को मिले।”

### 2007-08 में पूरक पोषकता कार्यक्रम (एसएनपी) के तहत आने वाले बच्चे

#### एसएनपी का लाभ पाने वाले बच्चों का प्रतिशत

(आंगनवाड़ी सर्वे द्वारा चिन्हित किये गये छह साल तक के बच्चों का प्रतिशत)





यद्यपि एकीकृत बाल विकास सेवा के पूरक पोषकता कार्यक्रम के तहत लाभ पाने वाले छह साल तक के बच्चों की संख्या जहां पिछले साल 5.8 करोड़ थी वहीं अब 2007-08 में इनकी संख्या बढ़कर 6.8 करोड़ हो गयी है फिर भी आंगनबाड़ी द्वारा चिन्हित किये गये छह के नीचे के कुल बच्चों का यह साठ प्रतिशत से भी कम है। एनएफएचएस -3 के आंकड़े से पता चलता है कि छह साल से नीचे के 81 प्रतिशत बच्चे आंगनबाड़ी केंद्र के सेवा-क्षेत्र के अंतर्गत रहते हैं। आंगनबाड़ी के सर्वेक्षण में 20 प्रतिशत बच्चों के बारे कुछ भी नहीं कहा गया है तो यह समझा जा सकता है कि आंगनबाड़ी का लाभ उन्हें नहीं मिल पा रहा है। अब अगर हम छह साल से कम उम्र के सभी बच्चों को ध्यान में रख कर हिसाब लगाएं तो यही सामने आता है कि एकीकृत बाल विकास सेवा के पूरक पोषकता कार्यक्रम का लाभ सिर्फ 46 प्रतिशत बच्चों को ही मिल रहा है।

**40 प्रतिशत से कम बच्चों तक लाभ पहुंचाने वाले राज्य-** बिहार और राजस्थान।

**40 प्रतिशत से ज्यादा लेकिन राष्ट्रीय औसत से कम बच्चों को लाभ पहुंचाने वाले राज्य-** जम्मू कश्मीर, उत्तराखंड, मध्य प्रदेश और झारखंड।

**गर्भवती महिलाएं और स्तनपान कराती माताएं-** एकीकृत बाल विकास सेवा के पूरक पोषकता कार्यक्रम का लाभ 2007-08 में 1.4 करोड़ गर्भवती और स्तनपान कराती महिलाओं को मिल रहा था। यह संख्या उसके पहले वाले साल में 1.2 करोड़ थी। यह बढ़ोतरी उतनी भी नहीं है जितनी छह साल से कम उम्र के बच्चों के मामलों में दिखती है। आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट में किये गये आकलन के अनुसार देश में गर्भवती और स्तनपान कराती माताओं की संख्या करीब चार करोड़ है तो इसका मतलब यह हुआ कि यह फायदा सिर्फ 35 प्रतिशत महिलाओं को मिल रहा है।

### किशोरवय लड़कियों का अनुपात

28 नवम्बर, 2001 और 13 दिसम्बर 2006 के आदेशों में सर्वोच्च न्यायालय यह भी कहता है कि सभी किशोरवय लड़कियों को अतिरिक्त पोषक भोजन आंगनबाड़ी द्वारा दिया जाए। बहरहाल इसके बावजूद भारत सरकार ने अभी तक सभी किशोरवय लड़कियों तक लाभ पहुंचाने के लिए कोई तरीका नहीं सोचा है। महिला एवं बाल विकास मंत्रालय किशोरवय लड़कियों के लिए दो कार्यक्रम चलाता है जिनमें से एक है किशोरी शक्ति योजना और दूसरा है किशोरवय लड़कियों के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम। इन दोनों में से कोई भी योजना सभी किशोरवय लड़कियों को अतिरिक्त पोषक आहार देने की बात नहीं करता है। किशोर शक्ति योजना को विस्तार देते हुए इसके अंतर्गत सभी प्रखण्ड को ले तो लिया गया है लेकिन इसका कोई आंकड़ा उपलब्ध नहीं है कि आखिर इस योजना के तहत लाभ पाने वालों की संख्या कितनी है। फिर भी इस मद में केंद्र सरकार द्वारा राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों को सालाना दिये जाने वाले धन का अगर हम आकलन करें तो कोई भी इसका अनुमान लगा सकता है कि कितनी लड़कियों को इसका लाभ मिल रहा होगा। किशोरी शक्ति योजना को लागू करने के लिए केंद्र द्वारा राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के प्रत्येक प्रखण्ड को 1.10 लाख रुपये आवंटित किये जाते हैं। मान लिया जाए कि यह कार्यक्रम 6108 प्रखण्डों में चालू है तो इस हिसाब से कुल सहायता राशि जो आवंटित की जाएगी वह करीब 6718.8 लाख होगी। तय मानक के अनुसार प्रत्येक किशोरवय लड़की को प्रति दिन 2.30 रुपये आवंटित किये जायेंगे जिसमें केंद्र का हिस्सा 1.15 रुपया होगा। इसका मतलब कि जो बजट केंद्र आवंटित कर रहा है उससे 19.4 लाख लड़कियों को लाभ पहुंचाया जा सकता है। अब हम यह देखें कि उन इलाकों में कितनी लड़कियां रहती हैं। 2001 की जनगणना में 11-18 साल के वय की कुल लड़कियों की संख्या 844 लाख थी।<sup>1</sup> इन सबके बाद यही आकलन सामने आता है कि मात्र 2.3 प्रतिशत लड़कियां ही इस योजना से लाभान्वित हो पा रही हैं, वह भी अगर इस पैसे

1 सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों की छठी रिपोर्ट

के साथ कोई गड़बड़ी न हो रही हो तब। दूसरी तरफ किशोरवय लड़कियों के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम (एनपीएजी) 11 से 19 साल तक की उन लड़कियों के लिए है जो कुपोषित हैं और कमवजन (35 किलोग्राम के नीचे) की हैं। ऐसी प्रत्येक लड़कियों को प्रतिदिन छह किलोग्राम अनाज मुफ्त देने का प्रावधान रखा गया है। बहरहाल अभी यह कार्यक्रम देश के कुल 604 जिलों में से सिर्फ 51 जिलों में चल रहा है।<sup>2</sup> इस तरह कहा जा सकता है कि एकीकृत बाल विकास सेवा योजना के तहत अब भी कई किशोरवय लड़कियां हैं जिन्हें उपेक्षित छोड़ दिया गया है।

भारत सरकार ने घोषणा की है कि वह जल्द ही राजीव गांधी योजना शुरू करने जा रही है जिसके तहत सभी लड़कियों को सम्मिलित किया जाएगा। बहरहाल अभी इस योजना की कोई जानकारी उपलब्ध नहीं है और 2009-10 तक के बजट में इस योजना के मद में कोई राशि आवंटित नहीं की गयी है।

### आबादी के प्रत्येक हिस्से को सम्मिलित किया जाए

सर्वोच्च न्यायालय ने अपने विभिन्न आदेशों में भारत सरकार एवं राज्य/केंद्र शासित प्रदेशों की सरकारों को निदेश दिया है कि वे इस बात को सुनिश्चित करें कि न सिर्फ जरूरतमंद बच्चों, किशोरवय लड़कियों और महिलाओं तक लाभ पहुंचे बल्कि एक ऐसी योजना की भी जरूरत है जो सर्वजनीन हो या दूसरे शब्दों में प्रत्येक ऐसी जगह पर जहां लोग रहते हैं एक आंगनबाड़ी केंद्र अवश्य खोला जाए।<sup>3</sup>

आयुक्तों द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को की गयी अनुशांसा को स्वीकार करते हुए कि इस काम के लिए देश भर में कम से कम 14 लाख आंगनबाड़ी केंद्र खोलने होंगे।<sup>4</sup> सर्वोच्च न्यायालय ने 13 दिसम्बर, 2006 के फैसले में कहा था कि “भारत सरकार 14 लाख आंगनबाड़ी केंद्र खोलने और चालू करने की अनुमति तुरत देगा। यह काम चरणबद्ध तरीके से किया जाएगा और दिसम्बर, 2008 तक इसे पूरा कर लिया जाएगा। ऐसा करते वक्त केंद्र सरकार इस बात का ख्याल रखेगी कि अनुसूचित जाति/जनजाति के लोग जिन इलाकों में रहते हैं उन इलाकों को प्राथमिकता देते हुए वहां सबसे पहले आंगनबाड़ी केंद्र खोले जाएं।” यद्यपि कोर्ट ने जो दिसम्बर, 2008 की अतिम तारीख तय की थी उस तारीख तक सरकार हर जगह आंगनबाड़ी केंद्र नहीं खोल पायी लेकिन इस आदेश के बाद काफी काम किया गया। जैसे कि मार्च 2008 तक स्वीकृत किये गये 10.5 लाख आंगनबाड़ी केंद्रों में से 10.1 लाख आंगनबाड़ी केंद्रों को चालू कर दिया गया। आगे 2008 के अंत में भारत सरकार ने और 2.1 लाख आंगनबाड़ी केंद्र खोले जाने की अनुमति दे दी और संख्या को 14 लाख तक ले गयी। राज्य सरकारों और भारत सरकार को मिल कर यह कोशिश करनी चाहिए कि जल्द से जल्द सभी आंगनबाड़ी केंद्र चालू हो जाएं।

### तालिका-1: आंगनबाड़ी केंद्रों की सर्वजनीन स्थिति

मार्च, 2008 तक स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्र	1052638
मार्च, 2008 तक चालू आंगनबाड़ी केंद्र	1010912 (96 प्रतिशत)
विस्तार के तीसरे चरण में स्वीकृत आंगनबाड़ी की संख्या 2008 में	213859
स्वीकृत नये लघु आंगनबाड़ियों की संख्या	77102
आंगनबाड़ियों और लघु आंगनबाड़ियों की कुल संख्या	1380428
अतिरिक्त प्रावधान वाले मांग पर खुले आंगनबाड़ी	20000
सर्वजनीयता के लिए सर्वोच्च न्यायालय द्वारा बतायी गयी संख्या	14 लाख

2 किशोरी शक्ति योजना और किशोरवय लड़कियों के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम से जुड़े सभी आंकड़े महिला एवं बाल विकास मंत्रालय की वेबसाइट <http://wed.nic.in> से लिए गये हैं।

3 आदेश दिनांक 28 नवम्बर 2001 एवं आदेश दिनांक 13 दिसम्बर 2006 देखें।

4 संख्या 14 लाख तक कैसे पहुंचती है विस्तार से इसका वर्णन आयुक्तों ने अपनी छठी रिपोर्ट और सर्वोच्च न्यायालय को लिखे अपने पत्र में किया है।

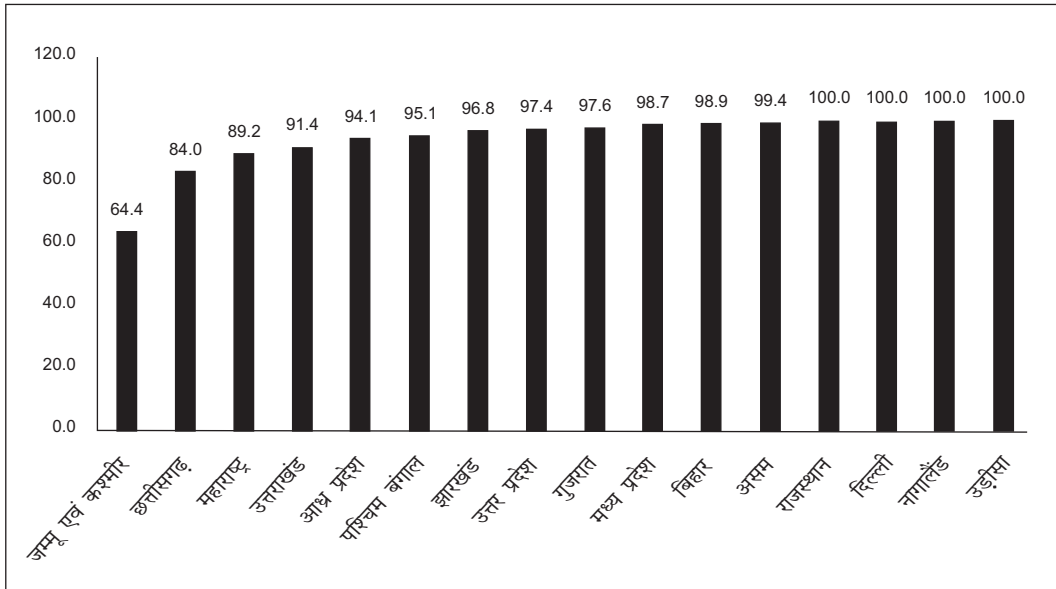
आयुक्तों की छठी रिपोर्ट में किये गये आकलन के अनुसार आंगनबाड़ी केंद्र खोले जाने के लिए अपनायी जाने वाली प्रक्रिया जैसे कि नियुक्ति, आंगनबाड़ी केंद्र खोले जाने के लिए जगह तय करने और नव नियुक्तों को प्रशिक्षण देने आदि कामों को पूरा करने में एक साल का समय लग जाना तय है। इसलिए यह अनुशंसा की गयी कि जहां तक संभव हो प्रशासनिक प्रक्रिया बाद में अपनाने की जगह साथ साथ शुरू कर दी जाए ताकि एकीकृत बाल विकास सेवा के विस्तार में होने वाली देरी को रोका जा सके। सरकार को चाहिए कि वह इस अनुशंसा को गंभीरता से ले।

जबकि बहुत सारे राज्यों ने स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों को खोलने में अच्छी पहल की है वहीं जम्मू और कश्मीर में 30 प्रतिशत से भी अधिक स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों का खोला जाना अभी बाकी है। छत्तीसगढ़ और महाराष्ट्र में भी करीब 10-15 प्रतिशत आंगनबाड़ी केंद्रों को चालू किया जाना शेष है।

### चालू आंगनबाड़ी केंद्रों की स्थिति

(वैसे आंगनबाड़ी केंद्रों की जिनकी स्वीकृति मार्च, 2008 के पहले दे दी गयी थी)

#### चालू आंगनबाड़ी का प्रतिशत



### अनुसूचित जाति/जनजाति के लोगों का कवरेज

जैसा कि पहले कहा गया कि सर्वोच्च न्यायालय का निर्देश स्पष्टतया कहता है कि सब तक आंगनबाड़ी की सेवा पहुंचाने की प्रक्रिया में प्राथमिकता उन इलाकों को दी जाएगी जहां एससी/एसटी के लोग रहते हैं। आयुक्तगण सभी राज्य सरकारों को लगातार पत्र लिखकर अनुरोध करते रहे हैं कि वे सर्वेक्षण कर पता लगवाएं कि उनके राज्य में एससी/एसटी के कितने इलाके हैं और शहरों में कितनी मलीन बस्तियां हैं साथ ही यह भी पता चलायें कि क्या इन सब इलाकों में आंगनबाड़ी केंद्र खोले गये हैं। यद्यपि कई राज्यों ने पत्रों के जवाब दिये लेकिन विशेष सर्वेक्षण नहीं कराये गये और यह स्पष्ट नहीं है कि कैसे तब भी यह पता चला लिया गया कि उन्हें कितने आंगनबाड़ी केंद्रों की जरूरत है। वैसे कुछ राज्यों ने आयुक्तों के पत्र का कोई जवाब नहीं दिया। प्रतिक्रियाओं को आधार बना कर तैयार किये गये आंकड़े नीचे तालिका में दिये जा रहे हैं। बहरहाल इन आंकड़ों को देख कर लगता नहीं है

भोजन का अधिकार

कि एससी/एसटी के कवरेज के लिए ढंग से काम किया गया है क्योंकि जिन राज्यों ने जवाब दिया है उन राज्यों ने भी आवश्यक खांचे के अनुसार काम नहीं किया है। ऐसा शायद इसलिए हुआ है क्योंकि बहुत कम राज्यों ने अलग से सर्वेक्षण कराया है कि उनके राज्य में कितने एससी/एसटी इलाके हैं और क्या ये सब आंगनबाड़ी केंद्रों के अंतर्गत आते हैं।

क्र. सं.	राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों	आंगनबाड़ी केंद्रों की कुल संख्या				शहरी मलिन बस्तियों की संख्या	कुल झुग्गी आबादी	मलीन बस्तियों में आंगनबाड़ी केंद्रों की संख्या
		अनुसूचित जाति बस्ती	अनुसूचित जनजाति बस्ती	अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति			
1	तमिलनाडू	11199	1565	10785	906	630	1661725	1151
2	कर्नाटक	6353	2529	6812	2613	2578	1267759	2047
3	हरियाण	390	0	390	0	970	2323237	2009
4	पंजाब	6783	0	20169	0	1378	2405294	1775
5	महाराष्ट्र	600	?		14633	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	14205
6	मेघालय	5	5574	5	3779	101	116100	190
7	छत्तीसगढ़	6567	27510	3716	13836	915	1227976	1264
8	दिल्ली	II पीए के अध्ययन के बाद भेजा जाएगा						
9	त्रिपुरा	277	1193	77	1088	Detailed exercise is yet to be done		
10	पांडिचेरी	121	0	144	0	33	38944	52
11	चंडीगढ़	12	0	12	0	30	260144	234
12	गुजरात	117		110	10794	अनुसूचित जाति/जनजाति की बस्तियों और शहरी मलीन बस्तियों जहां छह महीने के अंदर सर्वेक्षण कराने की जरूरत है		3016
13	आंध्र प्रदेश	11193	18169	16534	10640			1354
14	असम	कोई प्रतिक्रिया नहीं						
15	बिहार	कोई प्रतिक्रिया नहीं						
16	जम्मू-कश्मीर	कोई प्रतिक्रिया नहीं						
17	झारखंड	कोई प्रतिक्रिया नहीं						

18	मध्य प्रदेश					30243	फरवरी 2008 में सर्वेक्षण का आदेश दिया गया था लेकिन परिणाम क्या रहा बताया नहीं गया	
19	नागालैंड	लाभ पाने वाले अनुसूचित जाति/जनजाति के लोगों का आंकड़ा तो दिया गया लेकिन आंगनबाड़ी केंद्रों का नहीं			11		11	
20	उड़ीसा	कुल आबादी और कुल जरूरतमंदों का आंकड़ा तो दिया गया लेकिन मौजूद संख्या के आधार पर नहीं						
21	राजस्थान	41024	31487	आंकड़े नहीं दिये गये				
22	उत्तर प्रदेश	31808	28482	आंकड़े नहीं दिये गये				
23	उत्तराखंड	कोई प्रतिक्रिया नहीं						
24	पश्चिम बंगाल	28096	10010	20297	7501	8105	6352534	5863

बहरहाल लगता है कि एकीकृत बाल विकास सेवा के विस्तार के तीसरे चरण के तहत स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों के खोले जाने के समय हो सकता है स्थिति में सुधार आ जाए। एकीकृत बाल विकास सेवा के विस्तार के तीसरे चरण को लेकर केंद्र सरकार ने राज्यों को दिये अपने दिशानिर्देश में कहता है कि :

“नयी परियाजनाओं/आंगनबाड़ी केंद्रों/लघु आंगनबाड़ी केंद्रों और कर्मचारी/अवेतनिक कर्मचारी की स्वीकृति की शर्तें इस प्रकार हैं..... 2) आंगनबाड़ी केंद्रों के खोले जाने के लिए स्थाननिर्धारण के संदर्भ में : क) वैसे गांवों को प्राथमिकता दी जाएगी जहां की बड़ी आबादी एससी/एसटी और अल्पसंख्यक समुदाय से आती हो, ख) वैसे किसी भी गांवों में आंगनबाड़ी केंद्र एससी/एसटी के टोले में ही खोले जाएंगे। राज्य सरकारें इसे जरूरी रूप से प्रमाणित करेंगे कि सभी एससी/एसटी और अल्पसंख्यक समुदाय के लोगों को शामिल कर लिया गया है....”

आंगनबाड़ी केंद्रों को चालू करने की प्रक्रिया जल्द ही पूरी कर ली जानी चाहिए और राज्य सरकारों को यह निर्देश अवश्य ही दिया जाए कि वे सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों को यह प्रमाण दें कि सभी एससी/एसटी एवं अल्पसंख्यक समुदाय के लोगों को शामिल कर लिया गया है। यह बात वे भारत सरकार के दिशा निर्देश और सर्वोच्च न्यायालय के आदेश के अनुरूप साक्ष्य प्रस्तुत कर होंगे। आगे यह भी कहना है कि भारत सरकार इसी तरह का दिशा निर्देश शहरी मलीन बस्तियों के लिए भी जारी करे।

### एकीकृत बाल विकास सेवा का वित्तप्रबन्ध

एकीकृत बाल विकास सेवा केंद्र द्वारा पोषित एक योजना है जिसे चलाने का जिम्मा राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों के प्रशासन पर होता है। इसका शत प्रतिशत खर्च भारत सरकार उठाती है लेकिन अतिरिक्त पोषक आहार का इंतजाम राज्यों को अपने संसाधनों के जरिये करना होता है। 2005-2006 से यह तय किया गया कि अतिरिक्त पोषक आहार का भार जो राज्यों पर है उसे कम किया जाए और वित्तीय मानक का 50 प्रतिशत या राज्य जो खर्च कर रहा है उसका 50 प्रतिशत या इनमें से जो भी कम हो उतने की मदद उसे केंद्र द्वारा की जाए। केंद्रीय सहायता देने की बात इसलिए की गयी ताकि योजना के तहत साल में 300 दिन पोषक आहार देने के मानक को सुनिश्चित किया जा सके।<sup>5</sup>

5 <http://wed.nic.in>

अतिरिक्त पोषक आहार की कीमत में जगह जगह और समय समय पर अंतर होता जाता है। यह इस बात पर निर्भर करता है कि क्या बनाया जा रहा है और उस वक्त उस स्थान विशेष में कितनी मंहगायी है इस पर निर्भर करता है। इसलिए भारत सरकार कीमत के मानक को लेकर समय समय पर दिशा निर्देश जारी करती रहती है। नवम्बर, 2008 में भारत सरकार ने नया दिशा निर्देश जारी किया है जिसे 2009-2010 से लागू किया जाना है।

### नये वित्तीय मानक

		वर्तमान दर (प्रति लाभार्थी प्रति दिन)	संशोधित (प्रति लाभार्थी प्रति दिन)
i)	बच्चे (6 माह से 72 माह)	रुपये 2	रुपये 4
ii)	अति कुपोषित बच्चे (6 माह से 72 माह)	रुपये 2.70	रुपये 6.00
iii)	गर्भवती महिला और स्तनपान कराती माताएं	रुपये 2.30	रुपये 5.00

2009-10 से लागू होने वाले केंद्र और राज्य के बीच खर्च की भागीदारी का अनुपात (नये वित्तीय मानक के अनुसार) निम्नानुसार होगा:

- उत्तर-पूर्व के राज्यों के लिए अतिरिक्त पोषक आहार सहित सभी घटकों के लिए यह अनुपात 90:10 का होगा
- उत्तर-पूर्व के राज्यों को छोड़कर अन्य राज्यों में अतिरिक्त पोषक आहार के लिए 90:10 का अनुपात रहेगा लेकिन अन्य घटकों के लिए यह अनुपात 50:50 का रहेगा।

### एकीकृत बाल विकास सेवा हेतु खर्च : वर्तमान लाभार्थियों के संबंध में

13 दिसम्बर, 2006 के आदेश में सर्वोच्च न्यायालय कहता है कि :

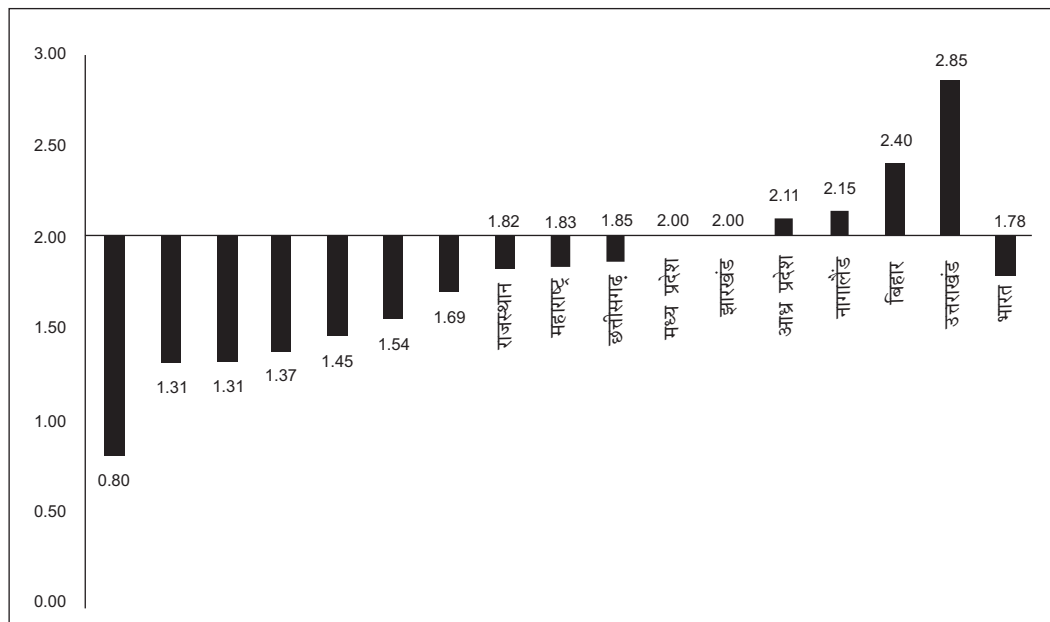
“सभी राज्य सरकारें और केंद्र शासित प्रदेश एकीकृत बाल विकास सेवा की सभी योजनाओं को अपनी तरफ से पूरी तरह लागू करेंगे

- अतिरिक्त पोषक आहार के लिए वह प्रति बच्चा प्रति दिन 2 रुपये खर्च करेगी जिसमें 1 रुपया केंद्र सरकार का होगा।
- अति कुपोषित बच्चों के अतिरिक्त पोषक आहार के लिए वह प्रति दिन 2.70 रुपये खर्च करेगी जिसमें 1.35 रुपये का योगदान केंद्र सरकार का होगा।
- प्रत्येक गर्भवती महिला, स्तनपान कराने वाली माताएं, किशोर लड़कियों के अतिरिक्त पोषक आहार के लिए वह प्रति दिन 2.30 रुपये खर्च करेगी जिसमें केंद्र सरकार का योगदान 1.15 रुपये का होगा।”

चूंकि केंद्र सरकार राज्यों में अतिरिक्त पोषक आहार पर होने वाले खर्च को ध्यान में रखकर फंड देती है इसलिए जरूरी है कि यह देखने की बजाय कि अतिरिक्त पोषक आहार के लिए कितना आवंटित किया गया है यह देखना ज्यादा जरूरी है कि इस मद में कितना खर्च किया गया। इस खंड में हमलोग यह देखने की कोशिश करेंगे कि 2007-08 में अतिरिक्त पोषक आहार पर वास्तव में कितना खर्च किया गया। गणना के अनुसार प्रति लाभार्थी प्रति दिन 300 ( अतिरिक्त पोषक आहार पर किया जाने वाला कुल खर्च/लाभार्थियों की संख्या) आता है क्योंकि साल में तीन सौ दिन अतिरिक्त पोषक आहार देने का प्रावधान है। (लाभार्थियों में शामिल हैं छह माह से छह साल तक के बच्चे और गर्भवती और स्तनपान कराती माताएं। इसमें किशोर लड़कियां शामिल नहीं हैं क्योंकि उनके अतिरिक्त आहार का इंतजाम अलग बजट से किया जाता है।) इस गणना के अनुसार हम पाते हैं

कि 2007-08 में अखिल भारतीय स्तर पर प्रति लाभार्थी प्रति दिन 1.78 रुपये खर्च किये गये। प्रति लाभार्थी पर प्रति दिन 2 रुपये से भी कम खर्च करने वाले राज्यों में शामिल हैं असम, उड़ीसा, जम्मू और कश्मीर, पश्चिम बंगाल, गुजरात, उत्तर प्रदेश, राजस्थान, महाराष्ट्र और छत्तीसगढ़।

### 2007-08 में अतिरिक्त पोषक आहार पर प्रति लाभार्थी प्रति दिन होने वाला खर्च



प्रति लाभार्थी प्रति दिन एक रुपये से कम खर्च करने वाले राज्य : असम

प्रति लाभार्थी प्रति दिन 1.50 रुपये से कम खर्च करने वाले राज्य : गुजरात, पश्चिम बंगाल, दिल्ली, जम्मू और कश्मीर, उड़ीसा और असम।

### भीषण कुपोषण

एकीकृत बाल विकास सेवा योजना का मुख्य लक्ष्य छह साल तक के बच्चों में व्याप्त कुपोषण को समाप्त करना रहा है। भारत के विभिन्न राज्यों में कितने प्रतिशत बच्चे कुपोषण के शिकार हैं इसका पता नियमित अंतराल पर कराये जाने वाले राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण से चलता है। 1998-99 और 2005-06 में किये गये राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण में पाए गये अत्यधिक कम वजन वाले तीन साल से कम उम्र तक के बच्चों का प्रतिशत यहां नीचे तालिका में दिया जा रहा है। ऐसा देखा गया कि हालिया सर्वे के अनुसार देश में 15.8 प्रतिशत बच्चे बेहद कम वजन वाले हैं और दो चक्र राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण के बीच के सात साल के अंतराल में इसमें सिर्फ 2.2 प्रतिशत की गिरावट ही देखने को मिली।

वे राज्य जिनमें अत्यधिक कम वजन वाले बच्चों की संख्या में लगातार बढ़ोतरी देखी गयी : मध्य प्रदेश और गुजरात

वे राज्य जिनमें अत्यधिक कम वजन वाले बच्चों की संख्या में 2 प्रतिशत से कम गिरावट पायी गयी: आन्ध्र प्रदेश, बिहार, दिल्ली और असम

राज्य	अत्यधिक कम वजन वाले बच्चों का प्रतिशत (तीन साल से कम उम्र के बच्चे)		
	तीन साल से कम उम्र के कम वजन वाले बच्चों का प्रतिशत		
	एनएफएचएस-3 (2005-06)	एनएफएचएस-2 (1998-99)	गिरावट प्रतिशत में
भारत	15.8	18	2.2
मध्य प्रदेश	27.3	24.3	-3
गुजरात	16.3	16.2	-0.1
आंध्र प्रदेश	9.9	10.3	0.4
बिहार	24.1	25.5	1.4
दिल्ली	8.7	10.1	1.4
असम	11.4	13.3	1.9
तमिल नाडू	6.4	10.6	4.2
पश्चिम बंगाल	11.1	16.3	5.2
राजस्थान	15.3	20.8	5.5
उत्तर प्रदेश	16.4	21.9	5.5
महाराष्ट्र	11.9	17.6	5.7
उड़ीसा	13.4	20.7	7.3
छत्तीसगढ़	16.4		
झारखंड	26.1		
उत्तरांचल	15.7		

बहरहाल, आंगनबाड़ी केंद्रों में अत्यधिक कुपोषित बच्चों (ग्रेड 3 और 4) के जो आंकड़े रखे जाते हैं वे वास्तविक संख्या से बेहद कम बताते हैं। मंत्रालय के लिए एनआईपीपीसीडी द्वारा तैयार किये गये रिपोर्ट के अनुसार 2006 में राज्य सरकार के अनुसार ग्रेड 3 और 4 में सिर्फ एक प्रतिशत बच्चे हैं। 3-5 वर्ष के बच्चों के मामले में ग्रेड 3 और 4 के बच्चों का प्रतिशत गिर कर 0.8 (2006) पर आ गया था। ये आंकड़े राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण-3 में अत्यधिक कुपोषित बच्चों के दिये गये 15.8 प्रतिशत के आंकड़े से बिल्कुल भिन्न है। इस तरह क्षेत्राधिकारियों के लिए यह बेहद आसान है कि वे कुपोषण को कम करने की जवाबदेही से बच जाएं। भारत सरकार से कहा जाना चाहिए कि वह राज्यों पर दबाव बनाये कि वे राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण-3 के आंकड़े को मानें, और जिला रिकार्डों को ठीक करने के लिए उचित कदम उठायें और कुपोषण का सही दर दिखायें।

### अनुसंशाएं

- भारत सरकार आवश्यक रूप से सभी स्वीकृत आंगनबाड़ी केंद्रों को जल्द से जल्द चालू करे। 'मांग पर आंगनबाड़ी' खोलने की प्रक्रिया को वह अपनाये ताकि अगर ऐसी कोई मांग होती है तो सर्वोच्च न्यायालय के आदेश दिनांक 13 दिसम्बर, 2006 के अनुसार तीन महिने के अंदर सरकार उसे स्वीकृति दे सके साथ ही उसे खोल भी सके।



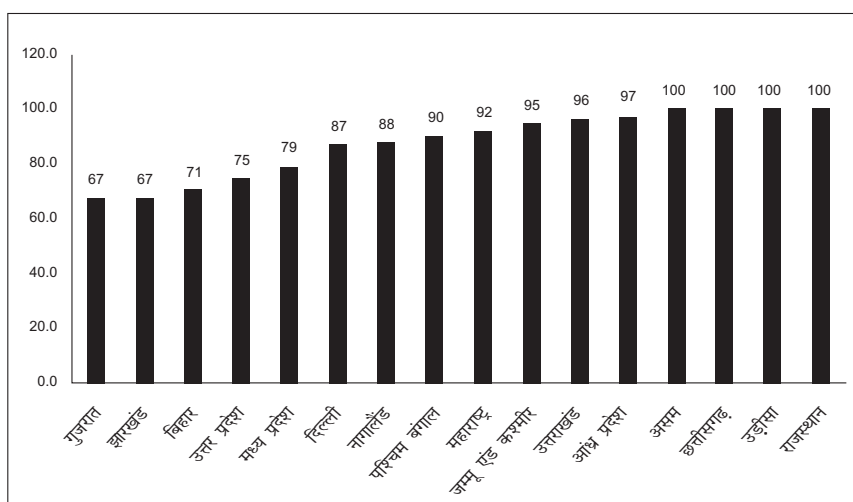
- 3-6 साल के बच्चों को आंगनबाड़ी केंद्रों में प्रतिदिन गर्म पका खाना मिले। अतिरिक्त पोषक आहार कुछ इस तरह दिया जाए जो उम्र और उनके खान पान के अनुरूप हो साथ ही वह पोषक और स्थानीय स्तर पर उपलब्ध हो।
- एकीकृत बाल विकास सेवा योजना के लिए पर्याप्त फंड का आवंटन हो ताकि छह साल तक के सभी बच्चों, प्रत्येक गर्भवती और स्तनपान कराती माता और किशोर लड़की को अतिरिक्त पोषक आहार मुहैया किया जा सके।
- किशोर लड़कियों के लिए भी भारत सरकार को चाहिए कि वह उसी तरह पोषक आहार का मापदंड बनाये जिस तरह का उसने गर्भवती और स्तनपान कराती माताओं के लिए बना रखे हैं।
- ऐसे गलत आंकड़े तैयार करने के लिए जो भर्ती किये जाने वालों की संख्या ज्यादा बताते हैं और कुपोषण के शिकार लोगों की संख्या कम बताते हैं, कड़ी से कड़ी कार्रवाई की जानी चाहिए। गलत रिपोर्टिंग पर नियंत्रण के लिए आवश्यक है कि एक स्वतंत्र मॉनीटरिंग व्यवस्था अपनायी जाए।

## दोपहर का भोजन योजना

सर्वोच्च न्यायालय ने अपने आदेश दिनांक 28 नवम्बर, 2001 में यह निर्देश दिया कि “दोपहर का भोजन योजना को लागू करने के लिए राज्य सरकारें/संघ शासित प्रदेश प्रत्येक बच्चे को सरकारी और सरकारी सहायता प्राप्त प्राथमिक स्कूलों में साल में कम से कम 200 दिन गर्म पका खाना दें जिसमें 300 कैलोरी और 8-12 ग्राम प्रोटीन की मात्रा हो।” यद्यपि शुरू में इस आदेश को मानने में राज्यों ने सुस्ती दिखायी थी लेकिन वर्तमान में देखा यह जा रहा है कि प्राथमिक स्कूल के छात्रों को दोपहर का भोजन देने की नीति सभी राज्यों ने अपना रखी है। भारत सरकार ने भी योजना का विस्तार करते हुए अब उच्च प्राथमिक स्कूलों के छात्रों को भी इस योजना में शामिल करने का निर्णय ले लिया है।

सरकारी स्कूलों में नामांकित बच्चों की तुलना में दोपहर का भोजन योजना के तहत आने वाले बच्चों का प्रतिशत यहां नीचे चित्र में दिया गया है।

दोपहर का भोजन पाने वाले नामांकित बच्चों का प्रतिशत ( 2007-08 )



हालांकि कई राज्यों में भोजन पाने वाले बच्चों की संख्या ज्यादा है लेकिन अधिकांश राज्यों में यह शत प्रतिशत नहीं है।

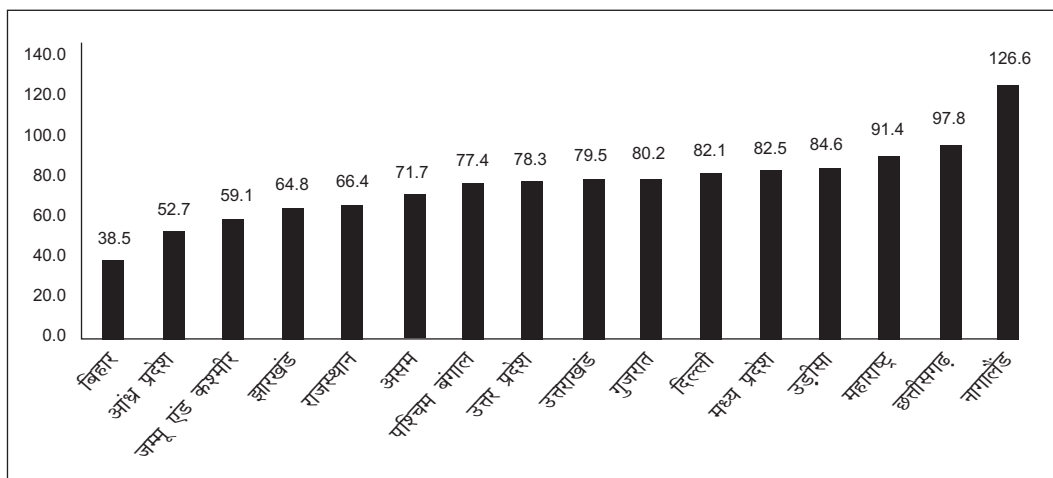
**70 प्रतिशत से कम कवरेज वाले राज्य :** गुजरात और झारखंड

**70 प्रतिशत से ज्यादा लेकिन 80 प्रतिशत से कम कवरेज वाले राज्य :** बिहार, उत्तर प्रदेश और मध्य प्रदेश

### अनाज का इस्तेमाल

नीचे दिये गये ग्राफ में हमने दोपहर का भोजन योजना के तहत आवंटित किये गये और उठाये गये अनाज का प्रतिशत बताने की कोशिश की है। दोपहर का भोजन के लिए आवंटित किये गये अनाज का 80 प्रतिशत से भी कम अनेक राज्य सरकारों द्वारा उठाया गया है। चूंकि आवंटन बच्चों के दाखिले और हाजिरी को आधार बना कर किया जाता है फिर भी अनाज का कम उठाया जाना यही साबित करता है कि या तो सभी स्कूल/बच्चे दोपहर का भोजन योजना के अंतर्गत नहीं आ रहे हैं या उन्हें खराब क्वालिटी का भोजन दिया जा रहा है इस अर्थ में कि खाना बनाने के लिए उन्हें पर्याप्त अनाज की जरूरत नहीं पड़ रही है या यह हो सकता है कि प्रत्येक दिन दोपहर का भोजन नहीं दिया जा रहा हो।

#### दोपहर के भोजन के लिए उठाये गये आवंटित अनाज का प्रतिशत 2007-08



**आवंटित अनाज का 60 प्रतिशत से कम अनाज उठाने वाले राज्य :** बिहार, आंध्र प्रदेश और जम्मू और कश्मीर

**आवंटित अनाज का 60 प्रतिशत से ज्यादा लेकिन 80 प्रतिशत से कम अनाज उठाने वाले राज्य :** असम, पश्चिम बंगाल, राजस्थान, झारखंड, उत्तरप्रदेश और उत्तराखंड

## खाना पकाने पर आने वाला खर्च

प्रति बच्चा प्रति दिन खाना पकाने पर आने वाला खर्च\*

क्र. सं.	राज्य	2007-08
1	आंध्र प्रदेश	2.25
2	असम	2
3	बिहार	2.5
4	छत्तीसगढ़	2.5
5	दिल्ली	2
6	गुजरात	4.14
7	जम्मू-कश्मीर	2
8	झारखंड	2.50
9	महाराष्ट्र	2.23
10	मध्य प्रदेश	2.00
11	नागालैंड	2.51
12	उड़ीसा	2.14
13	राजस्थान	2.00
14	उत्तर प्रदेश	2.00
15	उत्तराखंड	3.10
16	पश्चिम बंगाल	3

\* राज्य खर्च के मानक के अनुसार जिसमें केंद्र का सहयोग और राज्य का योगदान (यूनिट कॉस्ट) शामिल है। (अनाज की कीमत इसमें नहीं शामिल है)

2006 के संशोधित दिशानिर्देश के अनुसार प्रति बच्चा प्रति दिन खाना पकाने का दर दो रुपया तय है जिसमें केंद्र का योगदान 1.50 रुपये का होगा बशर्ते कि राज्य 0.50 रुपये खर्च कर रहा हो। 2008-09 के सालाना कार्य योजना और बजट दस्तावेज में 2007-08 के लिए 16 राज्यों का जो आंकड़ा उपलब्ध है उसे देखने पर पता चलता है कि इन राज्यों ने प्रति बालक प्रति दिन 2 रुपये या इससे भी ज्यादा के आवंटन की मांग की है।

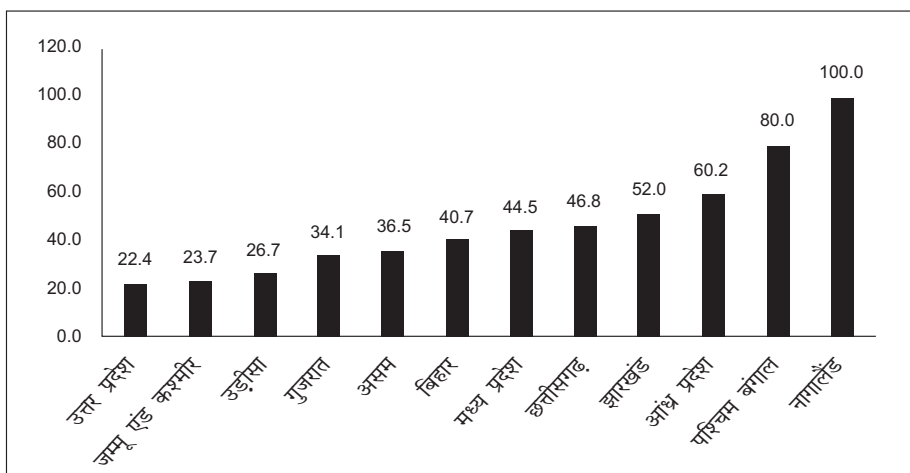
## दोपहर का भोजन योजना के तहत रसोइये और सहायक की नियुक्तियां

20 अप्रैल, 2004 को एकदम स्पष्ट आदेश पारित किया जिसमें कहा गया कि रसोइये और सहायकों की नियुक्ति में दलितों, अनुसूचित जाति/जनजाति के लोगों को आवश्यक रूप से प्राथमिकता दी जाए। कुछ राज्यों में एससी/एसटी रसोइयों का अनुपात नीचे की तालिका में दिया जा रहा है।

दोपहर का भोजन के तहत नियुक्त किये गये स्टाफ ( रसोइये/सहायक/अन्य )

क्र. सं.	राज्य	एससी	एसटी	ओबीसी	अल्पसंख्यक	अन्य	कुल	
1	आंध्र प्रदेश	64000	12808	12001	2060	36631	127500	
2	असम	12290	24991	26963	27550	10328	102122	
3	बिहार	34877	2248	37056	10308	6772	91259	
4	छत्तीसगढ़	2378	9699	6186	111	7456	25830	
5	दिल्ली	दिल्ली में स्कूलों में दिया जाने वाला दोपहर का भोजन का जिम्मा बाहर के लोगों को दिया जाता है। इसलिए खाना बनाने या खाना परोसने के लिए जरूरी बर्तन भी गैर सरकारी संगठन/सप्लायर द्वारा मुहैया किया जाता है						
6	जम्मू-कश्मीर	1822	2978	1957	158	13307	20222	
7	झारखंड	11389	27050	24459	4394	6579	73871	
8	महाराष्ट्र	* महाराष्ट्र सरकार द्वारा रसोइये के सहयोगी की नियुक्ति नहीं की जाती है इसलिए यह तालिका खाली है						
9	मध्य प्रदेश	31700	41965	62953	3421	24490	165474	
10	नागालैंड	-	1389	-	-	-	1389	
11	उड़ीसा	9732	20650			83301	113683	
12	राजस्थान	इस विभाग द्वारा स्कूलों को कर्मचारी नहीं मुहैया कराया जाता है। एसडीएमसी/केन्द्रीकृत रसोई चलाने वाले अपनी जरूरत के हिसाब से कर्मचारी (रसोइये) रखते हैं।						
13	उत्तर प्रदेश	70,097	1,638	2,01,737	13,341	33,228	3,20,041	
14	उत्तराखंड	Not maintained at District/SPO level						15598
15	पश्चिम बंगाल	77020	35009	19605	7002	1400	140036	
16	गुजरात	6336	23238	38819	0	18250	86643	

दोपहर का भोजन के लिए नियुक्त किये गये रसोइयों में एससी/एसटी का प्रतिशत



40 प्रतिशत से कम एससी/एसटी रसोइये रखने वाले राज्य : उत्तर प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, उड़ीसा, गुजरात और असम।

40 प्रतिशत से ज्यादा लेकिन 50 प्रतिशत से कम एससी/एसटी रसोइये रखने वाले राज्य : बिहार, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़।

### बजट का उपयोग

क्र. सं.	राज्य	राज्य/संघ शासित क्षेत्रों के बजट में आवंटन			कुल खर्च	उपयोग प्रतिशत में
		केंद्रीय सहायता (अदायगी)	राज्य का योगदान	कुल		
1	आंध्र प्रदेश	17266.56	18000.0	35266.6	17633.3	50.0
2	असम	6265.39	1530.0	7795.4	8326.0	106.8
3	बिहार	28318.17	19400.0	47718.2	47718.2	100.0
4	छत्तीसगढ़	10245.09	6844.8	17089.9	7998.3	46.8
5	दिल्ली	3285.04	901.0	4186.00	2546.2	60.8
6	जम्मू-कश्मीर	2742.94	1186.3	3929.2	1939.4	49.4
7	झारखंड	17160.93	11020.0	28180.9	9089.1	32.2
8	महाराष्ट्र	25328.3	8771.3	34099.6	45546.0	133.6
9	मध्य प्रदेश	19538.22	9605.5	29143.7	20176.0	69.2
10	नागालैंड	761.85	300.0	1061.9	885.9	83.43
11	उड़ीसा	24636.14	6719.4	31355.6	30041.5	95.8
12	राजस्थान	24325.40	9500.0	33825.4	14789.9	43.7
13	उत्तर प्रदेश	49420	16400.0	65820.0	40585.0	61.7
14	उत्तराखंड	2304.21	1536.1	3840.4	2457.6	64
15	पश्चिम बंगाल	30620	23726.5	54346.5	37577.9	69.1

50 प्रतिशत से कम उपयोग करने वाले राज्य : छत्तीसगढ़, जम्मू और कश्मीर, झारखंड और राजस्थान।

50 प्रतिशत से ज्यादा लेकिन 70 प्रतिशत से कम उपयोग करने वाले राज्य : दिल्ली, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल।

### अनुसंशाएं

- वर्तमान में सिर्फ स्कूल जाने वाले बच्चों को ही दोपहर का भोजन मुहैया किया जाता है जबकि स्कूल जाने वाली उम्र के अधिकांश बच्चे स्कूल जाते ही नहीं हैं जैसे कि बाल श्रमिक, फुटपाथ पर रहने वाले बच्चे आदि। इसलिये दोपहर का भोजन उन सभी बच्चों को भी दिया जाना चाहिये जो होते तो हैं स्कूल जाने की उम्र में लेकिन जो किसी भी स्कूल के छात्र नहीं होते हैं। इन्हें भी स्कूल में ही भोजन दिया जाना चाहिये ताकि स्कूल में नाम लिखाने के प्रति ये भी प्रोत्साहित हो सकें।

- प्रति बालक प्रति दिन खाना पकाने के 2 रुपये के वर्तमान दर को बढ़ा कर 3 रुपये कर देना चाहिये (अनाज की कीमत को छोड़ कर) ताकि बच्चों को भरपेट और पोषक भोजन दिया जा सके। यह प्रावधान ऐसा हो कि इसे समय समय पर बाजार में महंगी होती चीजों के साथ साथ आसानी से बढ़ाया जा सके।
- दोपहर का भोजन के लिए यथोचित आधारभूत संरचना जैसे कि रसोई का छज्जा, भंडार घर, पीने का पानी, हवादार जगह, बर्तन आदि का होना आवश्यक कर देना चाहिये।
- वंचित समुदायों (खास कर दलित और आदिवासी) को रसोइये और सहायकों के पद पर नियुक्ति के लिए प्राथमिकता देनी चाहिये। किसी भी रसोइये और सहायकों को न्यूनतम मजदूरी से कम नहीं दिया जाना चाहिये।

## राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना

### ( गैर संस्थानिक जगहों में बच्चा पैदा करने पर जननी सुरक्षा योजना )

सर्वोच्च न्यायालय ने अपने आदेश दिनांक 28 नवम्बर, 2001 में राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों को निर्देश दिया कि वे अपने यहां राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना लागू करें और गरीबी रेखा से नीचे की सभी गर्भवती महिला को प्रसव से 8-12 सप्ताह पहले से शुरू के दो बच्चों के जन्म के समय में 500 रुपये का मातृत्व भत्ता का भुगतान सरपंच या गांव के चुने हुए प्रतिनिधि से करवाने की व्यवस्था करें। दूसरे शब्दों में सर्वोच्च न्यायालय के इस आदेश का महत्वपूर्ण पहलू यह है कि इसके माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय ने इस योजना को सर्वजनीन बनाते हुए गरीबी रेखा से नीचे की सभी गर्भवती महिला को इसका हकदार बना दिया।

राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना को जननी सुरक्षा योजना में समाहित कर दिया गया है। जननी सुरक्षा योजना की शुरुआत भारत सरकार ने 2005 में की थी। इस योजना का मकसद महिलाओं को इस बात के लिए प्रोत्साहित करना है कि वे प्रसव के लिए संस्थानों में आयें। हालांकि राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के लाभ को सैद्धान्तिक रूप से जननीसुरक्षा योजना के अंतर्गत वैसे ही रहने दिया गया है लेकिन तब भी काफी भ्रम की स्थिति बनी हुई है क्योंकि दोनों योजनाओं के उद्देश्य एक दूसरे से अलग हैं। राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना का मकसद प्रसव से पहले महिलाओं को पोषक आहार मुहैया करने से है जबकि जननी सुरक्षा योजना के अंतर्गत आर्थिक सुविधा इसलिए दी जाती है ताकि महिलाओं को अस्पतालों में बच्चा पैदा करने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके। परिणामस्वरूप ऐसी अनेक महिलाएं जो राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के तहत लाभ पाने की हकदार हैं लेकिन घर में बच्चा पैदा करने की वजह से वे कोई भी लाभ नहीं उठा पाती हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने आदेश दिनांक 20 नवम्बर, 2007 में स्थिति साफ करते हुए कहा कि राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के अंतर्गत प्रसव से 8-12 सप्ताह पहले से 500 रुपये देना जारी रखा जाए बिना इस पर विचार किये कि उसे पहले से कितने बच्चे हैं और उसकी उम्र क्या है।

हालांकि अस्पताल में बच्चा पैदा करने के लिए प्रोत्साहन राशि देना सरकार की प्राथमिकता है लेकिन उनके लिए इसका कोई मतलब नहीं है जो घरों में बच्चे पैदा करती हैं। जननी सुरक्षा योजना के दिशा निर्देश में यह भी देखा गया है कि जहां सरकारी अस्पतालों में बच्चा प्रसव कराने के लिए सभी महिलाओं को जननी सुरक्षा योजना का लाभ देने की बात कही गयी है चाहे वह बीपीएल श्रेणी में आती हो या नहीं जबकि घर में प्रसव के मामले में बीपीएल की कसौटी बरकरार है। बहरहाल कोर्ट के आदेश में साफ कहा गया है कि सिर्फ बीपीएल में आने वाली महिलाओं को ही इसका लाभ मिलेगा। इस प्रकार इस खंड में सिर्फ यह देखा जाएगा कि उन महिलाओं की संख्या कितनी है जिन्होंने घर में बच्चे पैदा किये और जिन्हें मातृत्व लाभ की सुविधा मिली क्योंकि योजना के दूसरे अवयव जननी सुरक्षा योजना में समाहित कर लिये गये हैं।

## घर में प्रसव कराने वाली माताओं का कवरेज

क्षेत्रों से आ रही रिपोर्टों से लगातार यही संकेत मिल रहा है कि सर्वोच्च न्यायालय और आयुक्तों द्वारा बार बार हिदायत दिये जाने के बावजूद अनेक राज्यों में सिर्फ उन्हीं महिलाओं को लाभ मिल रहा है जिन्होंने अस्पताल में प्रसव कराये। जमीनी स्तर पर काम करने वालों की समझ यह है कि घर में प्रसव कराने वाली महिलाएं किसी भी प्रकार की सहायता राशि की हकदार नहीं हैं।

नीचे की तालिका में हम देखेंगे कि राज्यों में कितनी महिलाओं ने घरों में बच्चे पैदा किये और उनमें से कितनों को राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना की सुविधा मिली। ये आंकड़े स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के हैं जो उसने आयुक्तों एवं सर्वोच्च न्यायालय के साथ अपने पत्राचार में बताये हैं।

जैसा कि हम नीचे की तालिका में देख सकते हैं कि ज्यादातर राज्यों में घरों में बच्चे पैदा करने वाली महिलाओं में से बहुत कम ऐसी हैं जिन्हें राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना/जननी सुरक्षा योजना का लाभ मिला है। झारखंड एकमात्र ऐसा राज्य है जहां घरों में बच्चा पैदा करने वाली 80 प्रतिशत महिलाओं को योजना के तहत लाभ मिला है। और दूसरे सभी राज्यों में इनकी संख्या 50 प्रतिशत से कम है।

वैसे राज्य जहां घरों में बच्चा पैदा करने वाली एक भी महिला को लाभ नहीं मिला : बिहार, आंध्र प्रदेश और नगालैंड।

20 प्रतिशत से कम ऐसी महिलाओं को लाभ देने वाले राज्य : छत्तीसगढ़, असम, उत्तर प्रदेश, राजस्थान, मध्य प्रदेश और जम्मू और कश्मीर।

## राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना/जननी-सुरक्षा योजना के तहत घर में बच्चा जनने वाली स्त्रियों का कवरेज

राज्य	घर में बच्चा जनने वाली स्त्रियों की कुल संख्या	2007-08 में जेएसवाई की सुविधा पाने वालों की संख्या			घर में बच्चा पैदा करने वाली	घर में बच्चा पैदा करने वाली स्त्रियां जिन्हें एनएमबीएस का लाभ मिला हो, का प्रतिशत
		घर में बच्चा पैदा करने वाली	संस्थानों में बच्चा पैदा करने वाली	लाभार्थियों की कुल संख्या		
दिल्ली	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	0	7238	उपलब्ध नहीं	
गुजरात	उपलब्ध नहीं	78868	107088	185956	उपलब्ध नहीं	
झारखंड	264919	216879	34988	251867	81.9	
पश्चिम बंगाल	581343	235181	337470	572651	40.5	
महाराष्ट्र	456164	156000	219000	375000	34.2	
उड़ीसा	260981	78883	411774	490657	30.2	
उत्तराखंड	89282	26706	42973	69679	29.9	
छत्तीसगढ़	414599	74229	101749	175978	17.9	

असम	136758	8621	296120	304741	6.3
उत्तर प्रदेश	2282094	91432	706073	797505	4.0
राजस्थान	446938	15225	759652	774877	3.4
मध्य प्रदेश	495620	9702	1106239	1115941	2.0
जम्मू-कश्मीर	46846	530	10038	10568	1.1
आंध्र प्रदेश	180589	0	563401	563401	0.0
बिहार	263367	0	838481	838481	0.0
नागालैंड	7554	0	8457	8457	0.0
<b>कुल ( समस्त भारत )</b>	<b>6340357</b>	<b>1130736</b>	<b>6190627</b>	<b>7328601</b>	<b>17.8</b>

(यह मानकर चला गया है कि जिन महिलाओं के प्रसव घर पर हुए हों वे भी राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना ले सकती हैं)

## जननी सुरक्षा योजना के लिए धन

इस योजना के क्रियान्वयन के लिए आरसीएच फ्लेक्सीपूल के हिस्से के तौर पर धन उपलब्ध कराया गया था, इस प्रकार जननी सुरक्षा योजना के अंतर्गत अलग से राशि जारी नहीं की गयी। इसलिए हम आरसीएच फ्लेक्सीपूल के तहत जारी राशि के उपयोग पर गौर कर रहे हैं। इस रिपोर्ट में जिन राज्यों को शामिल किया गया है उनमें वर्ष 2007-08 के दौरान आरसीएच फ्लेक्सीपूल (जननी सुरक्षा योजना सहित) इस प्रकार राशि खर्च नहीं हुई पायी गयी - उड़ीसा (12.5 करोड़ रुपये), नागालैंड (1.41 करोड़ रुपये), गुजरात (18.85 करोड़ रुपये) और महाराष्ट्र (111.45 करोड़ रुपये)।

(स्रोत : <http://mohfw.nic.in/NRHM.htm>, 02 मार्च 2009 को यह वेबपेज देखा गया)

## अनुसंशाएं

- भारत सरकार स्पष्ट तौर पर दिशा-निर्देश जारी करे कि एनएमबीएस/जेएसवाई योजना के तहत समस्त बीपीएल गर्भवती महिलाओं को लाभ मिले और इसमें किसी भी प्रकार का भेदभाव न हो- चाहे उम्र का मामला हो, प्रसव के स्थान की बात हो, या बच्चों की संख्या का मसला हो। सुप्रीम कोर्ट और आयुक्तों द्वारा बार-बार स्पष्टीकरण और रिमाइंडरों के बावजूद देखा गया कि जिन महिलाओं का प्रसव घर पर हुआ, जिन महिलाओं की उम्र 19 साल से कम थी और जिनके दो से ज्यादा बच्चे हैं उन्हें इस योजना के तहत कोई लाभ नहीं दिया गया है।
- गर्भवती महिलाओं की खाद्यान्न आवश्यकता की सुनिश्चितता का आकलन आवश्यक है और महंगाई को देखते हुए एनएमबीएस के तहत नकद सहायता में वृद्धि आवश्यक है। एनएमबीएस की राशि बढ़ाकर कम से कम 1600 रुपये की जानी चाहिए। और इसे कृषि श्रमिकों के उपभोक्ता मूल्य सूचकांक से जोड़ा जाना चाहिए ताकि इसे महंगाई के अनुरूप बनाया जा सके।
- भारत सरकार को एनएमबीएस के तहत लाभान्वित होने वाली तमाम महिलाओं के लिए संसाधन उपलब्ध कराने होंगे और राज्य सरकारों को निर्देश दिया जाए कि वे जारी की गयी पूरी राशि का सही उपयोग करें।



## राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम

### ( इंदिरा गांधी ) राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना ( आईजीएनओपीएस )

राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना बेसहारा बूढ़ों के लिए एक मासिक पेंशन योजना है। हाल ही में इसका नाम बदल कर (इंदिरा गांधी) राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना कर दिया गया है जिसके तहत 65 साल से ऊपर (और गरीबी रेखा से नीचे) के सभी वृद्ध इस योजना के तहत पेंशन पाने के हकदार हैं। भारत सरकार ने अपने योगदान की राशि बढ़ा कर अब 200 रुपये प्रति माह कर दिये हैं। और उसने सभी राज्य सरकारों से आग्रह किया है कि वे भी अपना योगदान समान रूप से बढ़ा दें। इसका मतलब कि अब प्रति माह पेंशन बढ़ कर 400 रुपये हो जायेंगे।

इस योजना के तहत राशि आवंटन के लिए भारत सरकार पहले के 36 प्रतिशत गरीबी के अनुपात की जगह नये अनुपात 28 प्रतिशत का इस्तेमाल करता रहा है। केंद्र सरकार कोर्ट के आदेश से बंधा हुआ है और और उसे कोर्ट के आदेश को मानना ही होगा। कोर्ट ने कहा है कि सरकार 36 प्रतिशत के पुराने अनुपात को ही माने (यह अनुपात वह 2006-07 की अनुमानित जनसंख्या के आधार पर निकाले) और राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत लाभ पाने के लिए योग्य लोगों के प्रतिशत की गणना करे। लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के मामले में अपने आदेश में कोर्ट ने जो सिद्धांत प्रतिपादित किये हैं और जो व्याख्या प्रस्तुत की है उसे भारत सरकार ने अक्षरशः मानते हुए पहले ही निर्णय ले लिया है कि वह लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली में किये जाने वाले आवंटन में कोई कटौती नहीं करेगी। भोजन पाने के मामले में सबसे ज्यादा असुरक्षित समूह यही है और अक्सर भुखमरी के शिकार होने वाले भी यही लोग हैं।

इसलिये, इस रिपोर्ट में हमलोगों ने यह गणना की है कि राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत लाभ पाने वाले कितने लोग हैं। इसके लिए ऊपर दिये गये फार्मूले को आधार बनाया गया है जिसमें 2006 में 65 से ऊपर की अनुमानित जनसंख्या और 1993-94 के लिए मोडिफायड एक्सपर्ट ग्रुप रिपोर्ट (पूरे भारत के लिए जो 36 प्रतिशत है) का उपयोग किया गया है।

### कवरेज

सर्वोच्च न्यायालय ने अपने आदेश दिनांक 28 नवम्बर, 2001 में निर्देश दिया है कि सभी राज्य सरकारें इस बात को सुनिश्चित करें कि सभी योग्य वृद्ध लोगों को महिने की सात तारीख के पहले नियमित रूप से पेंशन मिल जाए।

### ( इंदिरा गांधी ) राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत लाभान्वित होने वाले वृद्ध जन

क्र. सं.	राज्य/संघ शासित क्षेत्र	आईजीएनओपीएस के तहत लाभ पाने वाले वृद्धों की संख्या*	36 प्रतिशत गरीबी रेखा और 2006 में प्रक्षिप्त जनसंख्या का इस्तेमाल करते हुए लाभार्थियों की अनुमानित संख्या*	कवरेज प्रतिशत में
1	असम	628949	438000	143.6
2	दिल्ली	98615	86000	114.7
3	मध्य प्रदेश	1396213	1255000	111.3
4	छत्तीसगढ़	437218	446250	98.0
5	आंध्र प्रदेश	919230	953000	96.5

6	उत्तर प्रदेश	2558065	3305000	77.4
7	बिहार	1415179	2029000	69.7
8	गुजरात	434607	659000	65.9
9	झारखंड	366236	591800	61.9
10	जम्मू-कश्मीर	77649	127000	61.1
11	उड़ीसा	643400	1064000	60.5
13	राजस्थान	445449	765000	58.2
14	उत्तराखंड	76385	200819	38.0
15	महाराष्ट्र	828193	2329000	35.6
16	पश्चिम बंगाल	451845	1498000	30.2
<b>कुल ( समस्त भारत )</b>		<b>12750358</b>	<b>18555000</b>	<b>68.7</b>

\* स्रोत : ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार के साथ आयुक्तों का पत्राचार

# आकलन के लिए उसी फॉर्मूले का इस्तेमाल किया गया है कि 65 प्लस की उम्र-समूह की प्रक्षेपित आबादी (भारत की जनगणना के आबादी प्रक्षेपण पर आधारित), गरीबी का अनुपात 1993-94 का मोडिफाइड एक्सपर्ट ग्रुप रिपोर्ट पर आधारित। झारखंड, छत्तीसगढ़ और उत्तराखंड के लिए अलग से 1993-94 में मौजूद गरीबी का कोई आकलन नहीं था, इसके लिए बिहार, उत्तरप्रदेश और मध्य प्रदेश का इस्तेमाल किया गया है।

हालांकि लाभ पाने वालों की संख्या में अभूतपूर्व वृद्धि हुई और जहां 2006-07 में इनकी संख्या 86.4 लाख थी वहीं एक ही साल बाद 2007-08 में यह 1.27 करोड़ हो गयी लेकिन यह देखने पर कि जहां 2007 में राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना का लाभ गरीबी रेखा से नीचे के सिर्फ 50 प्रतिशत वृद्धों को दिया जाता था वहीं 2008 में गरीबी रेखा से नीचे के सभी वृद्धों को इसमें शामिल कर लिया गया है, यह वृद्धि कुछ ज्यादा नहीं लगती है। इस हिसाब से देखा जाये तो यह संख्या 1.27 करोड़ से हर हाल में दोगुनी होना चाहिये। इससे यही पता चलता है कि कुछ राज्यों ने गरीबी रेखा से नीचे के सभी वृद्ध लोगों को इस योजना का लाभ उठाने नहीं दे रहे हैं जबकि 2007 में ही इस राष्ट्रीय योजना में बदलाव ले आया गया था। अखिल भारतीय स्तर पर 69 प्रतिशत लोगों को इस योजना की सुविधा प्राप्त है।

**40 प्रतिशत से कम कवरेज वाले राज्य :** उत्तराखंड, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल।

**40 प्रतिशत से ज्यादा लेकिन 70 प्रतिशत से कम वाले राज्य :** बिहार, गुजरात, झारखंड, जम्मू और कश्मीर, उड़ीसा और राजस्थान।

## पेंशन की राशि और भुगतान के तरीके

मासिक पेंशन के लिए भारत सरकार प्रति माह प्रति व्यक्ति के लिए 200 रुपये का योगदान करती है और राज्य सरकारों से भी यह उम्मीद करती है कि वह भी उतने ही का अवदान करे ताकि पेंशन की राशि बढ़ कर 400 रुपये हो जाये। बहरहाल कई राज्य केंद्र के अनुरूप आवंटन नहीं कर रहे हैं। आंध्र प्रदेश, बिहार, जम्मू-कश्मीर, उड़ीसा, नगालैंड, असम, मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़ और उत्तर प्रदेश 400 रुपये से कम मासिक पेंशन दे रहे हैं।

### पेंशन की राशि और भुगतान के तरीके

Sl. No.	राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों	भुगतान की गयी पेंशन की राशि प्रत्येक महीना प्रति लाभार्थी (रुपये)	भुगतान करने के तरीके
1	आंध्र प्रदेश	200	नगद
2	बिहार		डाकखाना
3	जम्मू-कश्मीर		बैंक
4	उड़ीसा		मनीआर्डर
5	नागालैंड		नगद
6	असम	250-300	बैंक
7	मध्य प्रदेश		डाकखाना/बैंक
8	छत्तीसगढ़		नगद और बैंक
9	उत्तर प्रदेश		बैंक
10	गुजरात	400	बैंक
11	झारखंड		डाकखाना
12	राजस्थान		डाकखाना/बैंक
13	उत्तराखंड		मनीआर्डर
14	पश्चिम बंगाल		डाकखाना
15	महाराष्ट्र	500	डाकखाना/बैंक
16	एनसीटी दिल्ली	1000	बैंक

यह भी देखा गया है कि अधिकांश राज्यों ने भुगतान के लिए बैंक, पोस्टऑफिस या मनीऑर्डर का रास्ता अख्तियार कर लिया है। हालांकि यह एक सकारात्मक कदम है लेकिन यह सुनिश्चित करने की जरूरत है कि इस व्यवस्था में जो कमियां हैं उसका इस्तेमाल पेंशन के पैसे का हेराफेरी करने या पेंसनभोगी से घूस लेने के लिए न होने लगे।

हालांकि ऐसे कई राज्य हैं जो 200 रुपये से कम पेंशन देते हैं लेकिन यहां इसका उल्लेख भी किया जाना चाहिये कि ऐसे भी कई राज्य हैं जो 60-64 की उम्र के लोगों को भी वृद्धावस्था पेंशन देने के लिए अपने फंड से पैसे देते हैं जबकि ये लोग राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के तहत नहीं आते हैं।

**साठ साल से ऊपर के लोगों को पेंशन देने वाले राज्य :** आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, गोआ, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, पंजाब (सिफ महिलाओं के लिए), राजस्थान (पुरुषों के लिए 58 साल और स्त्रियों के लिए 55 साल), उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड, चंडीगढ़, दिल्ली और पॉडिचेरी।

### राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना

राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना एक प्रकार की केंद्रीय सहायता है जिस योजना के तहत परिवार चलाने वाले व्यक्ति की मृत्यु पर दस हजार रुपये की सहायता राशि उक्त परिवार को दी जाती है। नवम्बर, 2001 के आदेश में सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश किया है कि परिवार चलाने वाले की मृत्यु हो जाने पर चार सप्ताह के अंदर यह राशि दे दी जानी चाहिये। इस योजना के तहत सारे दलित परिवार आते हैं।

## कवरेज

नीचे की तालिका में राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना से लाभान्वित होने वालों की संख्या की तुलना लाभ पाने वालों की अनुमानित संख्या से की गयी है। अनुमानित संख्या का आकलन निम्नलिखित फॉर्मूला के आधार पर किया गया है।

20-64 उम्र समूह की जनसंख्या व 20-64 उम्र समूह में गरीबी अनुपात में आपेक्षिक मृत्युदर।

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है कि 1993-94 के गरीबी अनुपात का इस्तेमाल किया गया है।

### राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना के तहत लाभ पाने वालों का प्रतिशत

क्र. सं.	राज्यों/संघ शासित क्षेत्र	सूचना के अनुसार एनएफबीएस के तहत लाभार्थियों की संख्या	एनएफबीएस के तहत लाभ पाने वालों की अनुमानित संख्या *	एनएफबीएस के तहत कवरेज प्रतिशत में
1	पश्चिम बंगाल	48132	36705	131.1
2	जम्मू-कश्मीर	6123	5404	113.3
3	मध्य प्रदेश	40000	41800	95.7
4	उड़ीसा	30453	31812	95.7
5	आंध्र प्रदेश	17261	24646	70.0
6	बिहार	27476	55377	49.6
7	छत्तीसगढ़	9782	21350	45.8
8	गुजरात	7128	18268	39.0
9	महाराष्ट्र	19488	50065	38.9
10	उत्तर प्रदेश	41705	109687	38.0
11	असम	7514	21530	34.9
12	नागालैंड	210	1227	17.1
13	झारखंड	4378	28646	15.3
14	एनसीटी दिल्ली	400	2997	13.3
15	राजस्थान	703	18808	3.7
16	उत्तराखंड		7522	0.0
	कुल (समस्त भारत)	334153	571372	58.5

\* 1 मार्च 2006 और एसआरएस 2003 में प्रक्षेपित आबादी के अनुसार 20-64 उम्र समूह के मृत्युदर का आंकड़ा और गरीबी का अनुपात 1993-94 का मोडिफाइड एक्सपर्ट ग्रुप रिपोर्ट पर आधारित। झारखंड, छत्तीसगढ़ और उत्तराखंड के लिए अलग से 1993-94 में मौजूद गरीबी का कोई आकलन नहीं था, इसके लिए बिहार, मध्य प्रदेश और उत्तरप्रदेश का इस्तेमाल किया गया है।

पिछले साल के मुकाबले योजना के तहत कवरेज लगातार बेहतर होता चला गया है, लेकिन फिर भी यह काफी नीचे है। 2006-07 में जहां राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना के तहत योग्य लाभार्थियों का कवरेज 30 प्रतिशत

था वहीं 2007-08 में कुल अनुमानित लाभार्थियों का यह 58.5 प्रतिशत था। बहरहाल कुछ राज्य राष्ट्रीय औसत की तुलना में लगातार बेहद खराब प्रदर्शन करते चले जा रहे हैं जबकि राष्ट्रीय औसत खुद बेहद नीचे है।

राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना के तहत बीस प्रतिशत से कम कवरेज वाले राज्य : बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश और असम।

### राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम के लिए वित्त प्रबन्ध

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम के लिए फंड का आवंटन केंद्र सरकार संयुक्त रूप से दोनों योजनाओं के लिए करता है और राज्य फिर तय करता है कि वह तीनों योजनाओं में अलग अलग कितना खर्च करेगा। नीचे की तालिका में दिखाया गया है कि 2007-08 के लिए आवंटित राशि में से कितने का इस्तेमाल किया गया।

#### संयुक्त आवंटन और राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम के तहत किया जाने वाला खर्च

क्र. सं.	राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों	2007-08 के लिए आवंटन	कुल जारी 2007-08	कुल उपयोग	उपयोग का प्रतिशत
1	जम्मू-कश्मीर	1863.99	1863.99	3317.96	178.0
2	उत्तर प्रदेश	33106.56	33106.56	58176.00	175.7
3	बिहार	25909.42	25909.42	34890.00	134.7
4	उड़ीसा	18479.38	18479.38	20932.54	113.3
5	पश्चिम बंगाल	17012.92	17012.92	19129.91	112.4
6	गुजरात	2468.01	2468.01	2503.63	101.4
7	उत्तराखंड	1841.90	1841.90	1845.78	100.2
8	छत्तीसगढ़	11090.26	11090.26	10424.73	94.0
9	असम	16872.45	16872.45	15464.00	91.7
10	आंध्र प्रदेश	20232.26	20232.26	17965.91	88.8
11	मध्य प्रदेश	24397.63	24397.63	17387.81	71.3
12	नागालैंड	789.22	789.22	525.95	66.6
13	एनसीटी दिल्ली	3640.00	3640.00	2407.00	66.1
14	राजस्थान	15959.34	15959.34	10199.60	63.9
15	झारखंड	14180.12	14180.12	8647.52	61.0
16	महाराष्ट्र	20199.06	20199.06	11865.00	58.7
	कुल	289148.17	288973.21	307424.92	106.4

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम के लिए आवंटित फंड का 80 प्रतिशत से कम खर्च करने वाले राज्य : मध्य प्रदेश, नागालैंड, दिल्ली, राजस्थान, झारखंड और महाराष्ट्र

## अनुसंशाएं

- राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना के लिए 36 प्रतिशत के अनुपात (2006-07 में अनुमानित जनसंख्या को मान कर) का इस्तेमाल वांछनीय लोगों का प्रतिशत जानने के लिए किया जाना चाहिये। आगे चल कर एससी/एसटी के अलावा सभी गरीब बूढ़ों को इस योजना में शामिल कर लेना चाहिये और उम्र भी 65 से कम कर 60 कर देना चाहिये जैसा कि कई राज्यों ने अपने यहां किया है।
- 2006-07 में तय किये गये 400 रुपये का इस्तेमाल आधार वर्ष की तरह करते हुए महंगाई दर के अनुरूप पेंशन राशि में भी बढ़ोतरी की जानी चाहिये।
- राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना में दी जाने वाली राशि में अवश्य बढ़ोतरी की जानी चाहिये और वांछनीय लोगों का प्रतिशत जानने के लिए 36 प्रतिशत के अनुपात (2006-07 में अनुमानित जनसंख्या को मान कर) का इस्तेमाल करना चाहिये और प्रत्येक बीपीएल परिवार के 18-64 वर्ष के लोगों की मृत्यु को इस योजना के तहत कवर करना चाहिये।

## लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली और अंत्योदय अन्न योजना

पीयूसीएल बनाम भारत संघ, सिविल रिट याचिका 196/2001 में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये आदेश की वजह से ही लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) शुरू हुआ कुछ बड़ी अन्न योजनाओं में से एक है। कवरेज के मामले में यह सबसे बड़ी अन्न योजना है। इस योजना का लाभ पचास करोड़ लोगों को मिलता है।

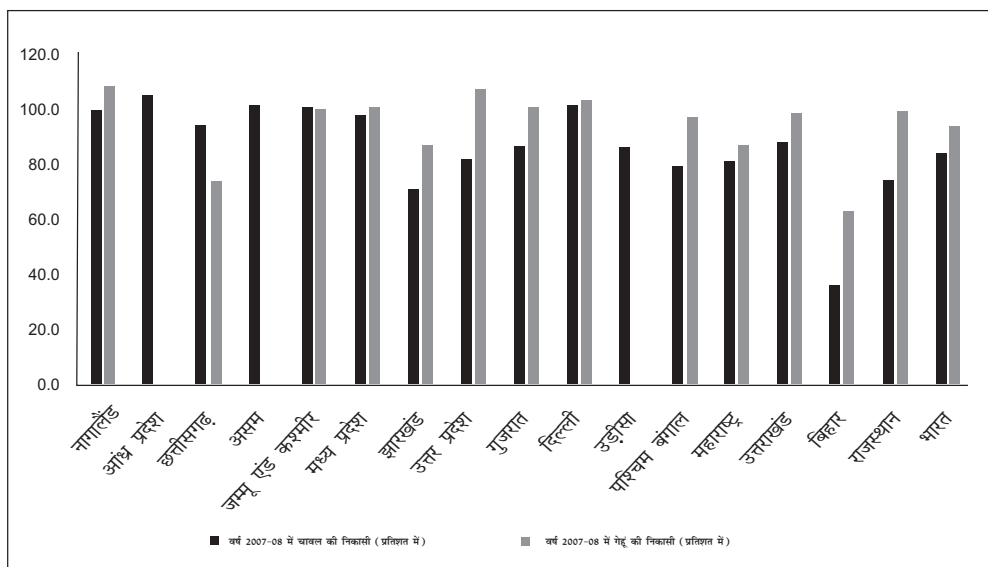
वर्तमान में गरीबी रेखा से नीचे के परिवार को सस्ते दर पर 35 किलो चावल या गेहूं मुहैया की जाती है। गरीबी रेखा से नीचे के परिवार की पहचान राज्य सरकार द्वारा की जाती है और इनमें से करीब 40 प्रतिशत परिवारों को अंत्योदय अन्न योजना के तहत अतिरिक्त रूप से और भी सस्ते दर पर अनाज दी जाती है। अनाज की क्वालिटी वही होती है लेकिन बीपीएल परिवार जितनी कीमत पर अनाज खरीदता है उसकी आधी कीमत में ही इन्हें अनाज दिया जाता है।

कई ऐसे मुद्दे हैं जो सार्वजनिक वितरण प्रणाली को प्रभावित करते हैं लेकिन यह देखना केंद्रीय निगरानी कमेटी का काम है जिसे सार्वजनिक वितरण प्रणाली पर नजर रखने के लिए सर्वोच्च न्यायालय ने नियुक्त कर रखा है। इसलिए इस रिपोर्ट में सिर्फ कुछ गंभीर मुद्दों को ही छुआ जाएगा जो योजना के क्रियान्वयन में बाधा डालते हैं। यहां गरीबों के आकलन और उनकी पहचान से जुड़े भी कई बड़े सवाल हैं जो इस योजना के क्रियान्वयन को सीधे प्रभावित करते हैं। इनमें से कुछ को आयुक्तों ने अपने पिछली रिपोर्ट (सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों की सातवीं रिपोर्ट) और सर्वोच्च न्यायालय को लिखे अपने पत्र दिनांक 15 अक्टूबर, 2007 में उठाया था।

## बीपीएल के लिए टीडीपीएस के तहत अनाज की निकासी

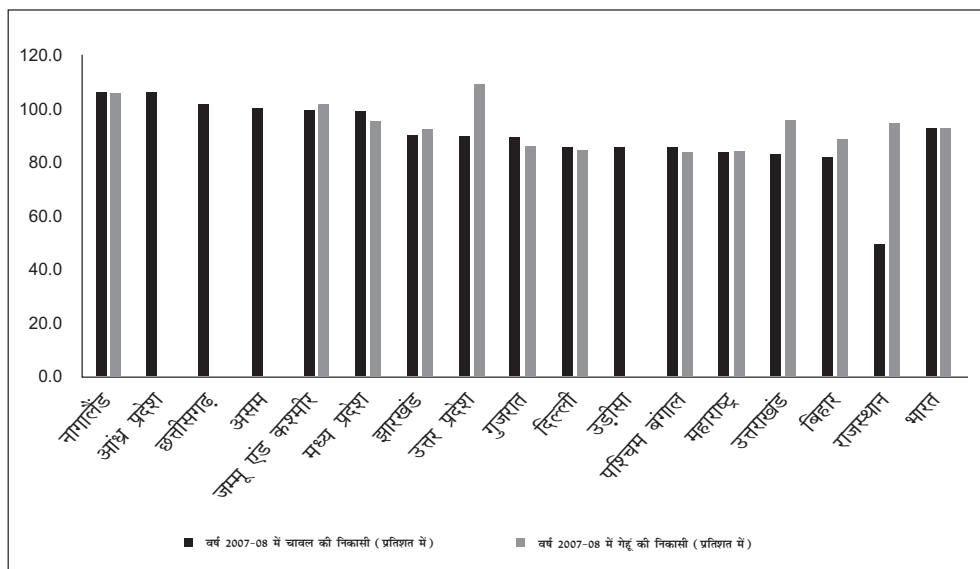
**बीपीएल के लिए आवंटित चावल का 80 प्रतिशत से कम उठाने वाले राज्य :** पश्चिम बंगाल, राजस्थान, झारखंड और बिहार। इनमें से बिहार का प्रदर्शन सबसे खराब रहा है जो बीपीएल के लिए आवंटित चावल का सिर्फ 36.3 प्रतिशत चावल ही उठाया।

बीपीएल कोटा के तहत अनाज की निकासी (प्रतिशत में) 2006-07



स्त्रोत : फूडग्रेन बुलेटिन, नवम्बर, 2007

अंत्योदय अन्न योजना के लिए टीडीपीएस के तहत आवंटित अनाज की निकासी (प्रतिशत में) 2007-08

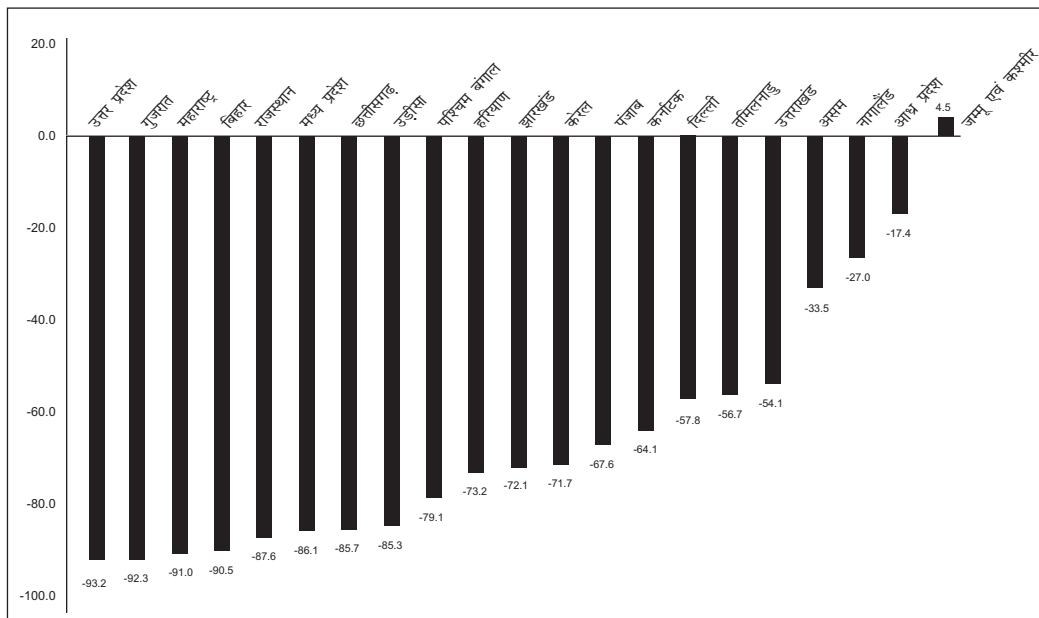


स्त्रोत : फूडग्रेन बुलेटिन नवम्बर, 2008

अंत्योदय अन्न योजना के तहत 80 प्रतिशत से कम अनाज उठाने वाले राज्य : राजस्थान

## एपीएल कोटा में की गयी कटौती

एपीएल कोटा में गिरावट का प्रतिशत ( 2005-06 से 200809 के बीच )



स्रोत : फूडग्रेन बुलेटिन अप्रैल, 2009 (विस्तार के लिए देखें अनुलग्नक तालिका संख्या 6)

भारत सरकार ने 2006-07 में निर्णय लिया कि एपीएल कोटा के तहत आवंटित अनाज में कटौती की जाए और यह कमी प्रत्येक राज्य में पिछले तीन सालों में उठाये गये अनाज के औसत को आधार बना कर की जाए। परिणामस्वरूप कुछ राज्यों को अधिमानक आवंटन दिया जाने लगा जो सबसे गरीब राज्यों में नहीं थे जैसे कि ऊपर के चित्र में दिखाया गया है। वैसे राज्य जो शुरू से एपीएल कोटा का इस्तेमाल करते चले आ रहे थे जैसे कि आंध्र प्रदेश और तमिलनाडू इन्हें फायदा हो गया। इनके यहां बहुत कम कटौती हुई जबकि वैसे राज्य जो एपीएल कोटा का अनाज कम उठाते रहे थे उनके यहां ज्यादा कटौती हुई जैसे कि उत्तर प्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र और बिहार। अनाज के इस अनुचित आवंटन की वजह से वे राज्य जो पहले अपनी अक्षमता की वजह से अनाज नहीं उठा पाते थे उनके पास अब खुद को बेहतर बनाने का कोई अवसर भी नहीं रह गया था। खराब प्रदर्शन करने वाले इन राज्यों में वैसे राज्य ज्यादा थे जो देश के सबसे गरीब राज्यों में आते हैं जैसे उत्तर प्रदेश और बिहार। इसलिए यह कटौती इन राज्यों के हित के खिलाफ जाती है। उदाहरण के तौर पर छत्तीसगढ़ को देखा जा सकता है जहां की राज्य सरकार सार्वजनिक वितरण प्रणाली में कई सुधारात्मक कार्यक्रम चला रखे हैं लेकिन उनके पिछले खराब प्रदर्शन की वजह से उन्हें भी सजा दी गयी। उपभोक्ता मामलों और जन वितरण मंत्रालय को लिखे अपने पत्र दिनांक 31 मार्च, 2007 में आयुक्तों ने इस मुद्दे को विस्तार से उठाया है।

वास्तव में देखा जाये तो एपीएल कोटा में की जाने वाली कटौती सर्वोच्च न्यायालय के अंतरीम आदेशों के खिलाफ है क्योंकि आदेशों के अनुसार न तो किसी योजना को बंद किया जा सकता है और न उनमें किसी प्रकार की कटौती ही की जा सकती है। इस संदर्भ में माननीय सर्वोच्च न्यायालय का आदेश दिनांक 27 अप्रैल, 2004 एकदम साफ है जो इस प्रकार है -



“हम निर्देश देते हैं कि इस कोर्ट के आदेश के अंतर्गत आने वाली कोई भी योजना साथ ही राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना और विशेष कर अन्नपूर्णा और राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना को कोर्ट से आदेश पाये बिना न तो बंद किया जाएगा और न किसी भी प्रकार की इनमें कटौती ही की जाएगी। दूसरे शब्दों में, इसका मतलब हुआ कि अगले आदेश तक योजनाएं चलती रहेंगी और उन सभी को लाभ पहुंचाती रहेंगी जो इन योजनाओं के अंतर्गत आते हैं।”

### अंत्योदय अन्न योजना कार्ड का वितरण

इसी समय साथ ही यह उल्लेख करना जरूरी है कि आयुक्तों द्वारा लगातार अनुरोध किये जाने के बावजूद राज्यों ने यह बताना जरूरी नहीं समझा कि सर्वोच्च न्यायालय के मई, 2003 के आदेश के अनुसार अंत्योदय अन्न योजना के अंतर्गत आने वालों लोगों की संख्या क्या है और एएवाई के लाभार्थियों को चिन्हित करने का कौन सा मापदंड अपनाया था।

भारत सरकार को निर्देश दिया गया था कि एएवाई के अंतर्गत लोगों को रखने के लिए निम्नलिखित मापदंड अपनाएं -

1. उम्रदराज, अक्षम, विकलांग, निराश्रित स्त्री और पुरुष, गर्भवती और स्तनपान कराती माताएं;
2. विधवा और बिना किसी नियमित सहारा के रहने वाली अकेली महिला;
3. बिना किसी नियमित सहारा के रहने वाले वृद्ध लोग (साठ साल या ऊपर के) और वैसे लोग जिनके पास अपना कोई ठोस साधन नहीं हो;
4. विकलांग व्यस्क व्यक्ति का परिवार जिसके पास अपनी पक्की आय का कोई साधन नहीं हो;
5. वृद्धावस्था की वजह से, शारीरिक या मानसिक फिटनेस की कमी की वजह से, सामाजिक रीति रिवाज, अपने किसी विकलांग की देखभाल में लगे होने की वजह से या अन्य किसी भी कारण से परिवार का व्यस्क सदस्य कमाने न जा पाता हो वैसा परिवार।

**एएवाई कार्ड वितरित नहीं करने वाले राज्य :** बिहार, दिल्ली, गुजरात, जम्मू और कश्मीर, महाराष्ट्र, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल। सभी राज्यों के पास जबकि एक लाख से कम अवितरित एएवाई कार्ड हैं वहीं सबसे खराब हाल पश्चिम बंगाल का है जहां पांच लाख से ज्यादा एएवाई कार्ड अवितरित पड़े हुए हैं।

आंकड़े लाख में

क्र. सं.	राज्य	स्वीकृत एएवाई कार्डों की संख्या	एएवाई के तहत चिंतित परिवार और जारी किये गये राशन कार्डों की संख्या	वितरित नहीं किये गये एएवाई कार्डों की संख्या
1	आंध्र प्रदेश	15.578	15.578	0
2	असम	7.04	7.04	0
3	बिहार	25.01	24.285	0.73
4	छत्तीसगढ़	7.189	7.189	0
5	दिल्ली	1.568	1.502	0.07
6	गुजरात	1.691	1.661	0.03
7	जम्मू-कश्मीर	2.822	2.557	0.27

भोजन का अधिकार

8	झारखंड	9.179	9.179	0
9	मध्य प्रदेश	15.816	15.816	0
10	महाराष्ट्र	25.053	24.639	0.41
11	नागालैंड	0.475	0.475	0
12	उड़ीसा	12.645	12.645	0
13	राजस्थान	9.321	9.321	0
14	उत्तर प्रदेश	40.945	40.945	0
15	उत्तराखंड	1.909	1.512	0.40
16	पश्चिम बंगाल	19.857	14.799	5.06
	समस्त भारत	249.998	242.755	7.24

उचित मूल्य की दुकान

क्र.सं.	राज्य	सस्ते गल्ले की दुकानों की संख्या	प्रति एफपीएस में कार्डों की संख्या
1	दिल्ली	2826	1024
2	पश्चिम बंगाल	20289	850
3	नागालैंड	364	843
4	गुजरात	16275	761
5	मध्य प्रदेश	20476	693
6	राजस्थान	22213	616
7	उत्तर प्रदेश	72171	606
8	आंध्र प्रदेश	40630	562
9	महाराष्ट्र	49533	427
10	छत्तीसगढ़	10400	359
11	जम्मू-कश्मीर	5492	332
12	उड़ीसा	29845	289
13	उत्तराखंड	8435	270
14	झारखंड	14395	202
15	बिहार	44480	179
16	असम	33332	172
	<b>समस्त भारत</b>	<b>497715</b>	<b>477</b>

देश भर की सस्ते गल्ले की दुकानों का तुलनात्मक अध्ययन करने पर यह बात उभर कर सामने आती है कि उनके यहां से राशन उठाने वाले कार्डधारियों की संख्या में औसतन भारी अंतर है। इससे यही पता चलता है कि कुछ राज्यों में राशन दुकानों की संख्या पर्याप्त नहीं है जिस वजह से बहुत सारे लोगों को जाहिर तौर पर राशन उठाने में भारी परेशानी का सामना करना पड़ता होगा। दिल्ली, पश्चिम बंगाल, नागालैंड, गुजरात और मध्य प्रदेश में प्रति राशन दुकान कार्डों की संख्या बहुत ज्यादा है।

## अनुशासन

- भारत सरकार को निर्देश दिया जाना चाहिये कि बीपीएल कार्डधारियों के प्रतिशत को वह मौजूदा 36 प्रतिशत से दोगुना कर 72 प्रतिशत कर दे।
- भारत सरकार और राज्यों/संघ शासित प्रदेशों को यह निर्देश दिया जाना चाहिये कि वे प्रत्येक तबके से आने वाले कमजोर समूहों का आकलन कर संख्या बतायें जिन्हें सर्वोच्च न्यायालय ने अंत्योदय अन्न योजना के तहत लाने का निर्देश अपने आदेश में दिया था, फिर यह बताएं कि अभी तक प्रत्येक श्रेणी में कितने लोगों को कवर किया जा चुका है और क्या कोई स्पष्ट आदेश जारी किये गये हैं और क्या उन आदेशों का पालन किया जा रहा है और फिर भविष्य में जब अंत्योदय अन्न योजना कार्ड बंटेंगे तो क्या सर्वोच्च न्यायालय के आदेश दिनांक 2 मई, 2003 के मुताबिक ये सभी कमजोर समूह के लोग इससे कवर हो जाएंगे।
- देश के छह महानगरों मसलन दिल्ली, मुम्बई, बैंगलोर, कोलकाता, चैन्नई और हैदराबाद के बेघर शहरियों और झुग्गी झोपड़ियों में रहने वालों के बीच राशन कार्ड के वितरण की पारदर्शिता, त्वरित गति साथ ही इस बात पर नजर रखने के लिए कि कार्ड सही व्यक्ति को दिये जा रहे हैं या नहीं आयुक्तों को अधिकृत कर दिया जाना चाहिये।
- सभी राज्यों/संघ शासित प्रदेशों को यह निर्देश दिया जाना चाहिए कि वे अपने यहां सुनिश्चित करें कि बीपीएल और अंत्योदय अन्न योजना के तहत प्रत्येक परिवार को 35 किलोग्राम अनाज देने का जो प्रावधान है वह उन्हें जरूर मिले। और राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक में सरकार ने जो घोषणा की है कि गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों को तीन रुपये प्रति किलोग्राम के दर से सिर्फ 25 किलो अनाज ही दिया जाएगा, तो इस मामले में सरकार को किसी भी परिस्थिति में अनुमति नहीं दी जाए कि वह बीपीएल और अंत्योदय अन्न योजना कार्डधारियों का कोटा 35 किलोग्राम से घटा कर 25 किलोग्राम पर ले आए।
- सभी राज्य सरकारें/संघ शासित प्रदेश यह सुनिश्चित करने के लिए कि सभी अनुपस्थित और फर्जी कार्डधारियों का नाम बीपीएल सूची से तुरत हटे और वास्तव में गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले सभी लोगों को बीपीएल कार्ड मिले, निश्चित रूप से कदम उठाएं।

## राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना

सन् 2005 में संसद ने राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना को पारित किया। नरेगा इस बात की गारंटी देता है कि प्रत्येक ग्रामीण परिवार को न्यूनतम मजदूरी पर साल में कम से कम सौ दिन का रोजगार मिलेगा बशर्ते कि वे इसकी जरूरत महसूस करें। नरेगा में इसका भी प्रावधान है कि मजदूरी एकदम समय पर मिले, काम काज का सोसल ऑडिट हो और अगर सरकार सौ दिनों का काम नहीं दे पाती है तो ऐसी स्थिति में लोगों को बेरोजगारी भत्ता दी जाए। रोजगार से जुड़े पहले से चले आ रहे कार्यक्रम जैसे कि संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना जिसको लेकर सर्वोच्च न्यायालय ने पीयूसीएल बनाम भारत संघ एवं अन्य के मुकदमे में कई आदेश पारित किये थे, उसे भी नरेगा में समाहित कर दिया गया है।

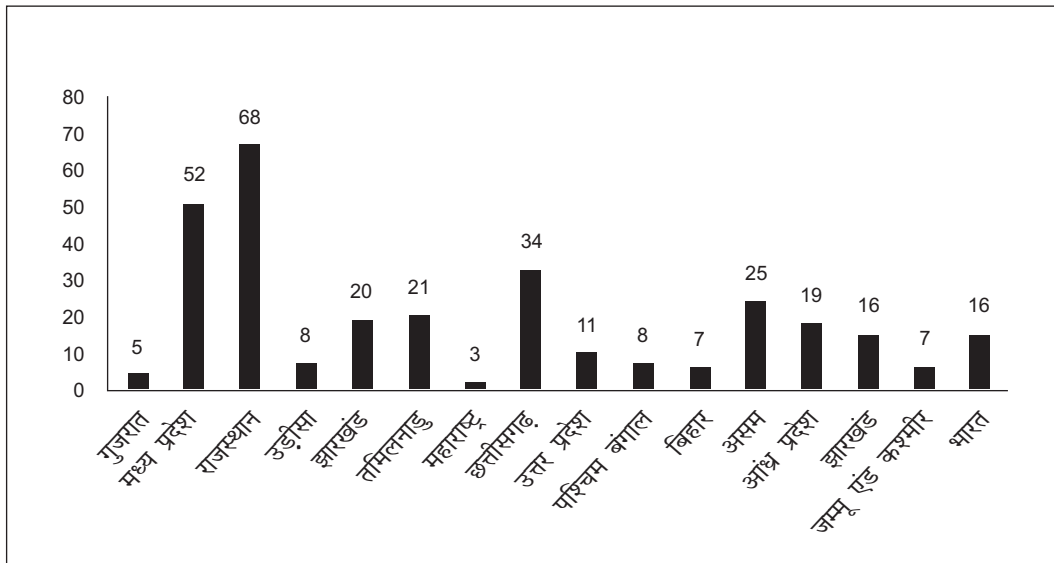
नरेगा की शुरुआत 200 जिलों से हुई थी लेकिन पिछले दो सालों में इसे विस्तार देते हुए देश के सभी जिलों में चालू कर दिया गया है।

## प्रत्येक ग्रामीण परिवार के रोजगार के दिनों की संख्या

सरकारी आंकड़े के अनुसार 2007-08 में 144 करोड़ व्यक्ति-कार्यदिवस रोजगार का सृजन किया गया। यह देखने पर कि राज्यवार प्रत्येक परिवार के लिए रोजगार के कितने अवसर पैदा किये गये इस बात का खुलासा होता है

कि इस मामले में विभिन्न राज्यों में भारी असमानता है। बेहतर प्रदर्शन करने वाले राज्यों में शामिल हैं- राजस्थान, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़।

**नरेगा रोजगार ( प्रति ग्रामीण परिवार व्यक्ति कार्यदिवस ) 2007-08**



स्रोत : फ्रंटलाइन वॉल्यूम 25, अंक-1 फरवरी में प्रकाशित ज्यां ट्रेजे और क्रिश्चिनी के लेख नरेगा :वर्क इन प्रोग्रेस में दिये गये आंकड़े। परिवारों की संख्या 2001 की जनगणना से ली गयी है और नरेगा संबंधी आंकड़े [www.nrega.nic.in](http://www.nrega.nic.in) में उपलब्ध सरकारी सांख्यिकी से ली गयी है।

**प्रत्येक ग्रामीण परिवार के लिए दस दिन से कम रोजगार के अवसर पैदा करनेवाले राज्य :** महाराष्ट्र, गुजरात, जम्मू और कश्मीर, बिहार, पश्चिम बंगाल और उड़ीसा।

**सौ दिनों का रोजगार**

हालांकि देश के सभी जिलों में नरेगा योजना को लागू कर दिया गया है फिर भी सच्चाई यह है कि अब भी ऐसे बहुत कम परिवार हैं जिन्हें इस योजना के तहत सौ दिनों का रोजगार मिला हो। यहां एक बार फिर विभिन्न राज्यों के बीच भारी असमानताएं हैं। राजस्थान जैसे राज्य हैं जहां 42 प्रतिशत परिवारों के लिए सौ दिनों का रोजगार मुहैया किया जा सका जबकि दूसरी ओर ऐसे भी राज्य हैं जो एक प्रतिशत से भी कम परिवार को सौ दिनों का रोजगार दे पाये।

**सौ दिनों का रोजगार पाने वाले परिवार ( प्रतिशत में )**

क्र. सं.	राज्य	सौ दिनों का रोजगार पाने वाले परिवार का प्रतिशत ( 2007.08 )
1	राजस्थान	42
2	मध्य प्रदेश	21
3	असम	17.1
4	छत्तीसगढ़	11.2
5	उत्तर प्रदेश	10.9

6	आंध्र प्रदेश	9
7	उत्तराखंड	8.3
8	गुजरात	3.9
9	उड़ीसा	3.4
10	झारखंड	3
11	महाराष्ट्र	1.8
12	जम्मू-कश्मीर	1.4
13	पश्चिम बंगाल	0.8
14	बिहार	0.7
	कुल	10.8

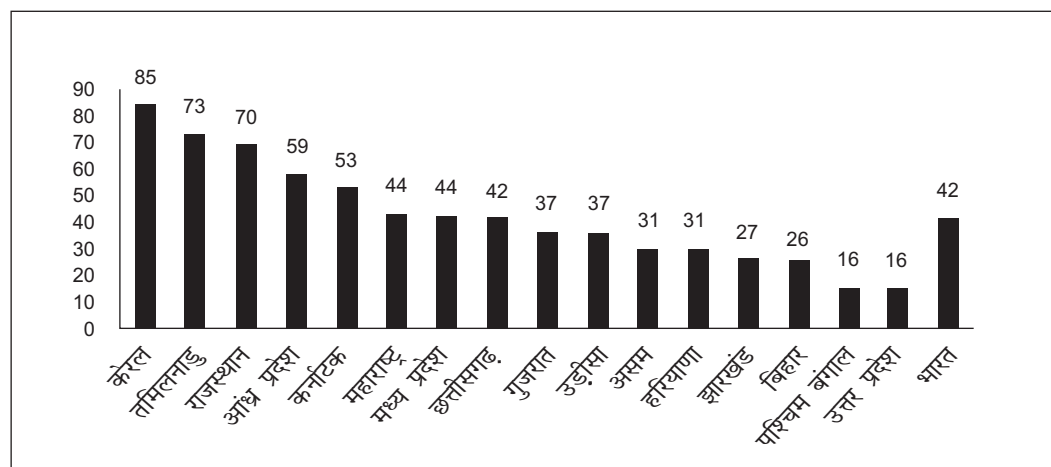
स्त्रोत : एस मल्होत्रा (2008) : इकोनॉमिक एंड पॉलिटिकली वीकली, अगस्त 2 में प्रकाशित लेख- 'नरेग : टू इयर्स ऑन : वेयर डू वी गो फ्राम हियर?'

**सौ दिनों का रोजगार दो प्रतिशत से कम परिवार को देने वाले राज्य :** बिहार, पश्चिम बंगाल, जम्मू और कश्मीर और महाराष्ट्र।

### नरेगा रोजगार में महिला मजदूरों की भागीदारी

नरेगा कानून में सरकार ने साफ आदेश दिया है कि कम से कम तीस प्रतिशत महिलाओं को रोजगार के अवसर अवश्य मुहैया किये जाएं।

#### नरेगा में काम करने वाली महिलाओं का प्रतिशत 2007-08



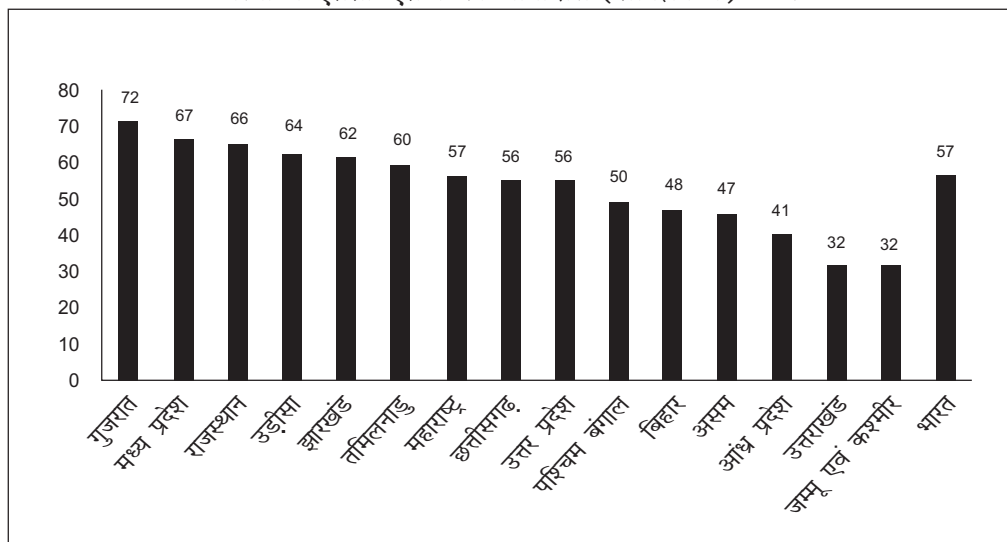
स्त्रोत : फ्रंटलाइन वॉल्यूम 26, अंक-4 फरवरी में प्रकाशित ज्यां ब्रेजे और क्रिश्चिनी ओलिजेज के लेख नरेगा : वर्क इन प्रोग्रेस में दिये गये आंकड़े।

ग्राफ से पता चलता है कि कई राज्यों ने हालांकि जरूरी तीस प्रतिशत से ज्यादा महिलाओं को रोजगार दिये वहीं कई राज्य ऐसे भी रहे जिन्होंने तीस प्रतिशत से भी कम महिलाओं को रोजगार मुहैया किये।

**नरेगा में तीस प्रतिशत से कम महिलाओं को रोजगार देने वाले राज्य :** झारखंड, बिहार, पश्चिम बंगाल और उत्तर प्रदेश

## नरेगा में रोजगार पाने वाले एससी/एसटी मजदूरों का प्रतिशत

नरेगा में एससी/एसटी की भागीदारी ( प्रतिशत में ) 2007-08



स्रोत : फ्रंटलाइन वॉल्यूम 26, अंक-4 फरवरी में प्रकाशित ज्यां ब्रेजे और क्रिश्चिनी आलिजेज के लेख नरेगा :वर्क इन प्रोग्रेस में दिये गये आंकड़े।

लगभग सभी राज्यों में नरेगा में काम करने वाले अनुसूचित जाति/जनजाति की भागीदारी पूरी जनसंख्या में उनके प्रतिशत से ज्यादा है जिससे यही संकेत मिलता है कि कमजोर समूहों को रोजगार देने के मामले में नरेगा सफल रहा है।

### अनुसंशाएं

- राज्य रोजगार गारंटी योजना का प्रचार और उसको लेकर दिशा निर्देश से जुड़ी चीजें लोगों को स्थानीय भाषा में उपलब्ध कराये।
- मस्टर रॉल (नामावली) रखने के तरीके को बेहतर करने की जरूरत है।
- प्रलेखन को बेहतर करने की जरूरत है।
- जॉब कार्ड में नियमित रूप से प्रविष्टि की जानी चाहिये।
- किये गये काम का लेखाजोखा और भुगतान समय पर किया जाना चाहिये।
- आकलित और स्वीकृत परियोजनाएं पर्याप्त संख्या में उपलब्ध रहनी चाहिये।
- नरेगा का काम सुचारू ढंग से चले इसके लिए जरूरी है कि ग्राम पंचायत और प्रखण्ड/जिला स्तर पर मशीनरी मजबूत हो और यह तभी संभव है जब पर्याप्त संख्या में स्टाफ हो और पंचायती राज संस्थान के प्रतिनिधि और अधिकारी प्रशिक्षित हों।
- जहां कमजोर तबके की भागीदारी पर्याप्त संख्या में नहीं हो जैसे इलाकों में यह सुनिश्चित करने के लिए कि उनकी भागीदारी हो रही है और उन्हें उनका हक मिल रहा है, स्वतंत्र पर्यवेक्षक रखे जाने चाहिये।
- शारीरिक रूप से विकलांग प्रत्येक व्यस्क को अलग अलग जॉब कार्ड जारी किया जाना चाहिये।

## अनुलग्नक

तालिका-1: स्वीकृत आंगनबाड़ी की गतिविधियां

क्र. सं.	राज्य/संघा शासित क्षेत्र	31.3.2007 तक स्वीकृत कुल आंगनबाड़ी	29.2.2008 तक सक्रिय आंगनबाड़ी	परिचालित आंगनबाड़ी का प्रतिशत
1	आंध्र प्रदेश	73944	69611	94.1
2	असम	37082	36849	99.4
3	बिहार	81088	80211	98.9
4	छत्तीसगढ़	34937	29355	84.0
5	दिल्ली	6106	6106	100.0
6	गुजरात	44179	43104	97.6
7	जम्मू-कश्मीर	25483	16409	64.4
8	झारखंड	32097	31074	96.8
9	मध्य प्रदेश	69238	68306	98.7
10	महाराष्ट्र	84867	75741	89.2
11	नागालैंड	3194	3194	100.0
12	उड़ीसा	41697	41697	100.0
13	राजस्थान	48372	48363	100.0
14	उत्तर प्रदेश	150727	146785	97.4
15	उत्तराखंड	9664	8834	91.4
16	पश्चिम बंगाल	92152	87665	95.1
	<b>समस्त भारत</b>	<b>1052638</b>	<b>1010912</b>	<b>96.0</b>

तालिका-2: प्रति लाभार्थी प्रतिदिन खर्च

क्र. सं.	राज्य/संघ शासित क्षेत्र	कुल लाभार्थी (छह माह से छह साल तक के बच्चे साथ ही पी एंड एलएम)	राज्य के हिस्से सहित रिपोर्ट के अनुसार किया गया खर्च (लाख में)	प्रति लाभार्थी प्रतिदिन खर्च
1	आंध्र प्रदेश	4954813	31327.83	2.11
2	असम	3811307	9098.72	0.80
3	बिहार	4218255	30395.74	2.40
4	छत्तीसगढ़	2252028	12490.22	1.85
5	दिल्ली	728484	2988.24	1.37
6	गुजरात	2636888	12173.16	1.54
7	जम्मू-कश्मीर	587246	2306.62	1.31
8	झारखंड	2770202	16645.22	2.00
9	मध्य प्रदेश	5053287	30328.89	2.00
10	महाराष्ट्र	6583729	36129.8	1.83
11	नागालैंड	340397	2191.99	2.15
12	उड़ीसा	4852248	19011.5	1.31
13	राजस्थान	3710225	20210.2	1.82
14	उत्तर प्रदेश	21678811	109749.59	1.69
15	उत्तराखंड	541430	4627.55	2.85
16	पश्चिम बंगाल	5905467	25715.41	1.45
	समस्त भारत	83090382	443439.4	1.78



**तालिका-3: मिड-डे मील पाने के लिए योग्य बच्चों का प्रतिशत**

क्र. सं.	राज्य	कुल नामांकन				एमडीएम पाने वाले कुल बच्चे*				योग्य बच्चों में एमडीएम पाने वालों का प्रतिशत
		कक्षा I-V (Govt+LB+GA)	ईजीएस केन्द्र	एआईई केन्द्र	कुल	कक्षा I-V Govt+LB+GA)	ईजीएस केन्द्र	एआईई केन्द्र	कुल	
1	आंध्र प्रदेश	5134145	5068	91142	5230355	4992721	3013	77479	5073213	97
2	असम	3196531	401083	233008	3830622	3196531	401083	233008	3830622	100
3	बिहार	13805244	0	64946	13870190	9768081	0	59181	9827262	71
4	छत्तीसगढ़	2931834	0	0	2931898	2931834	0	0	2931898	100
5	दिल्ली	1128247	0	0	1128247	986067	0	0	986067	87
6	गुजरात	4697560	0	141441	4839001	3183914	0	79252	3263166	67
7	जम्मू-कश्मीर	789891	225343	461	1015695	752031	210255	461	962747	95
8	झारखंड	3527331	1705322		5232653	2615210	914171		3529381	67
9	महाराष्ट्र	8545736	131093	168233	8845062	7927542	41124	163815	8132481	92
10	मध्य प्रदेश	7057876	1401168	30698	8489742	5582954	1096731	22946	6702631	79
11	नागालैंड	180854	5675	19238	205767	180854	0	0	180854	88
12	उड़ीसा	4236747	453082		4689829	4236747	453082		4689829	100
13	राजस्थान	5934666	0	421612	6356278	5934666	0	421612	6356278	100
14	उत्तर प्रदेश	18166153	116369	93626	18376148	13604000	86807	69214	13760021	75
15	उत्तराखंड	722685	38073	5411	766169	692035	33659	12018	737712	96
16	पश्चिम बंगाल	9031215	1677518	52653	10761386	8055276	1575369	40354	9670999	90

\* District wise aggregation of actual no. of children availing MDM based on school level MDM attendance register maintained.

भोजन का अधिकार

तालिका-4: मिडडेमील स्कीम में अनाज की खपत

क्र.सं.	राज्य	चावल			गेहूं			कुल (चावल + गेहूं)		
		सालाना आवंटन	निकास	निकास का प्रतिशत	सालाना आवंटन	निकास	निकास का प्रतिशत	सालाना आवंटन	निकास	निकास का प्रतिशत
1	आंध्र प्रदेश	158.65	83.61	52.7				158.65	83.61	52.7
2	असम	91.36	65.49	71.7				91.36	65.49	71.7
3	बिहार	284.27	109.57	38.5				284.27	109.57	38.5
4	छत्तीसगढ़	77.18	75.5	97.8				77.18	75.5	97.8
5	दिल्ली	9.79	8	81.7	9.79	8.07	82.4	19.58	16.07	82.1
6	गुजरात	37.76	30.75	81.4	37.76	29.79	78.9	75.52	60.54	80.2
7	जम्मू-कश्मीर	24.83	14.68	59.1				24.83	14.68	59.1
8	झारखंड	101.25	65.56	64.8				101.25	65.56	64.8
9	महाराष्ट्र	188.14	172.02	91.4				188.14	172.02	91.4
10	मध्य प्रदेश	53.29	48.19	90.4	170.59	136.52	80.0	223.88	184.71	82.5
11	नागालैंड	3.57	4.52	126.6				3.57	4.52	126.6
12	उड़ीसा	102.28	86.56	84.6				102.28	86.56	84.6
13	राजस्थान	58.25	40.96	70.3	135.92	87.96	64.7	194.17	128.92	66.4
14	उत्तर प्रदेश	281.04	217.87	77.5	140.52	112.35	80.0	421.56	330.22	78.3
15	उत्तराखंड	17.63	14.02	79.5				17.63	14.02	79.5
16	पश्चिम बंगाल	188.83	146.1	77.4				188.83	146.1	77.4

स्रोत : फूडग्रेन बुलेटिन, अक्टूबर 2008

तालिका-5: 2007-08 में टीडीपीएस के तहत अनाज की निकासी (प्रतिशत में)

क्र. सं.	राज्य	2007-08 के लिए चावल की निकासी (प्रतिशत में)				2007-08 के लिए गेहूं की निकासी (प्रतिशत में)			
		बीपीएल	एपीएल	एएवाई	कुल	बीपीएल	एपीएल	एएवाई	कुल
1	नागालैंड	99.4	98.35	107.5	100	108.3	97.1	106.5	100
2	आंध्र प्रदेश	104.9	84.8	106.7	94.1	0	64.7	0	64.7
3	छत्तीसगढ़	94.1	77.4	102.1	96.5	74.1	50.8	0	65
4	असम	100.9	114.4	100.8	104.79	0	99.1	0	99.4
5	जम्मू-कश्मीर	100	79.6	99.9	88.3	99.8	93.2	102	95.1
6	मध्य प्रदेश	97.6	86.6	99.6	97.4	100.4	79.1	95.8	97
7	झारखंड	71	5.4	90.8	75.4	87.1	32.7	93.1	83.8
8	उत्तर प्रदेश	82.1	101.1	90.6	85.4	107	75	110	107
9	गुजरात	86.5	35	90.2	74.8	100.5	40.6	86.7	81.8
10	दिल्ली	101.1	88.5	86.1	90.4	102.7	94.5	85.5	95.3
11	उड़ीसा	86.2	32.9	86.1	84.1	0	104.7	0	104.7
12	पश्चिम बंगाल	79.7	97.4	86.1	82.4	96.7	91.4	84.9	92.2
13	महाराष्ट्र	81	74.6	84.5	82.1	86.8	66.9	85.1	84.3
14	उत्तराखंड	88	51.1	83.8	74	98.2	102.1	96.5	99.7
15	बिहार	36.37	0	82.9	51.4	63.1	30.8	89.5	74.3
16	राजस्थान	74	0	50.6	72.6	99	82.4	95.3	93.1
	समस्त भारत	84.3	69.9	93.4	82.1	94	83	93.5	90.6

स्रोत : फूडग्रेन बुलेटिन, नवम्बर 2008

तालिका-6: एपीएल कोटा के लिए आवंटन : साल दर साल आती गिरावट

क्र. सं.	राज्य/संघा शासित क्षेत्र	एपीएल कोटा के तहत चावल और गेहूं का आवंटन (000 टन)					
		2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2005-06 to 2006-07 (%)	2005-06 to 2008-09 (%)
1	उत्तर प्रदेश	6494.5	3842.7	65.5	440.7	-40.8	-93.2
2	गुजरात	2787.6	1444.4	273.4	215.5	-48.2	-92.3
3	महाराष्ट्र	4700.9	2270.9	176.4	421.5	-51.7	-91.0
4	बिहार	2291.5	1307.2	28.2	218.3	-43.0	-90.5
5	राजस्थान	2763.8	1337.9	290.9	343.6	-51.6	-87.6
6	मध्य प्रदेश	2535.4	1041.9	125.6	353.2	-58.9	-86.1
7	छत्तीसगढ़	1045.8	821.4	50.8	150.1	-21.5	-85.7
8	उड़ीसा	1155.6	839.0	203.4	170.1	-27.4	-85.3
9	पश्चिम बंगाल	4089.2	3473.8	847.9	856.7	-15.0	-79.1
10	हरियाणा	1014.2	499.5	120.5	272.1	-50.7	-73.2
11	झारखंड	216.3	190.0	52.2	60.4	-12.2	-72.1
12	केरल	1808.9	1604.5	532.0	512.0	-11.3	-71.7
13	पंजाब	1437.2	672.4	83.5	466.4	-53.2	-67.6
14	कर्नाटक	2035.0	1594.2	1372.8	730.6	-21.7	-64.1
15	दिल्ली	996.5	664.7	576.4	420.8	-33.3	-57.8
16	तमिलनाडू	3788.0	3763.6	2805.5	1640.5	-0.6	-56.7
17	उत्तराखंड	333.6	287.8	132.4	153.1	-13.7	-54.1
18	असम	955.1	943.8	574.6	635.3	-1.2	-33.5
19	नागालैंड	102.4	77.0	78.8	74.8	-24.8	-27.0
20	आंध्र प्रदेश	2266.7	2194.2	2178.4	1871.3	-3.2	-17.4
21	जम्मू-कश्मीर	447.7	482.7	514.5	467.7	7.8	4.5

स्रोत : फूडग्रेन बुलेटिन, अप्रैल 2009

# सर्वोच्च न्यायालय को भुखमरी पर प्रस्ताव

डॉ एनसी सक्सेना और हर्ष मंदर

1. भुखमरी पर प्रस्ताव
2. भुखमरी की परिभाषा
3. भुखमरी की पड़ताल
4. सरकारी अधिकारियों द्वारा पड़ताल
5. संभावित भुखमरी की स्थिति में राज्य का हस्तक्षेप

## 1. भुखमरी पर प्रस्ताव

इस प्रस्ताव का उद्देश्य भुखमरी की पड़ताल करने के लिए एक ऐसी प्रक्रिया की स्थापना है जो पारदर्शी, विश्वसनीय तथा भुखमरी के शिकार लोगों के आत्मसम्मान के प्रति सम्मानजनक है; तथा राहत, बचाव और जवाबदेही में हस्तक्षेप के लिए एक अनिवार्य प्रोटोकॉल की स्थापना करना है।

## 2. भुखमरी की परिभाषा

यह अद्भुत बात है कि अतीत की अकाल संहिताओं और समकालीन संहिताओं में भी भुखमरी की कोई सर्वस्वीकृत परिभाषा नहीं है। इसलिए, भुखमरी को परिभाषित करने की शुरुआत करते वक्त सतर्कता बरतनी जरूरी है, ताकि वह आम लोगों को समझ में आ सके।

भूख पर्याप्त भोजन का न मिलना है, जिससे एक सक्रिय और स्वस्थ जीवन जिया जा सकता था। यदि भूख लंबे समय तक खिंच गई और वह जीने के लिए ही खतरा बन जाए या फिर व्यक्ति लंबे समय तक भोजन न मिलने के कारण ऐसी बीमारियों से घिर जाए जिनका इलाज संभव हो, तब कहते हैं कि उक्त व्यक्ति भुखमरी में जी रहा है। यदि ये स्थितियां वास्तव में मौत का कारण बनती हैं, तो वह भुखमरी से हुई मौत होगी, भले ही उसकी तात्कालिक वजह चिकित्सीय विफलता हो। लेकिन, यह मौत चिकित्सीय विफलता के कारण नहीं हुई है, बल्कि लंबे समय तक उक्त व्यक्ति को पोषण प्राप्त नहीं हुआ है जिसकी वजह से वह ऐसी चिकित्सीय स्थितियों का शिकार हो गया है, जिसमें एक अच्छी तरह से भोजन किया हुआ स्वस्थ व्यक्ति जी जाता और लड़कर उससे बाहर आ जाता।

इस अध्याय और इसके अनुलग्नकों में भुखमरी की परिभाषाएं और उसकी पड़ताल के तरीके एक बेहतरीन दस्तावेज से लिए गए हैं जिसका नाम है 'गाइडलाइंस फॉर इनवेस्टिगेटिंग सस्पेक्टेड स्टारवेशन डेथ', जिसे जन स्वास्थ्य अभियान ने मुंबई में 2003 में आयोजित एक परामर्श के आधार पर तैयार किया है।'

दस्तावेज सबसे पहले इस बात की ओर इशारा करता है कि "भुखमरी आखिरकार बुनियादी तौर पर कोई तकनीकी मसला नहीं, बल्कि काफी गहरे जड़ जमाए सामाजिक-आर्थिक असमानताओं से जुड़ी है, जिनके मूलभूत व व्यवस्थागत समाधान की जरूरत है।" यह कहता है कि भूख से होने वाली मौतों के मुद्दे पर आगे बढ़ते वक्त हमें इस बुनियादी तथ्य से शुरुआत करनी चाहिए कि भुखमरी और कुपोषण से हुई मौतें सार्वजनिक स्वास्थ्य समस्याएं हैं जिनकी सामुदायिक पड़ताल होनी चाहिए। इस अर्थ में वे पारंपरिक रोगजनित मृत्यु से भिन्न है। तपेदिक से होने वाली मौत की पड़ताल के लिए आप मृतक की निजी जांच कर सकते हैं, लेकिन कुपोषण से होने वाली एक मौत में सिर्फ निजी जांच नहीं चलेगी; हमें उसके परिवार और समुदाय समेत उस व्यक्ति में मौजूद परिस्थितियों को समझना होगा ताकि हम किसी निष्कर्ष पर पहुंच सकें।"

दस्तावेज कहता है कि इस पर द्वंद इसलिए गहरा जाता है क्योंकि आम तौर पर पाया जाने वाला 'बेसलाइन' कुपोषण, धीरे-धीरे गहराता गंभीर कुपोषण और निश्चित भुखमरी एक सीमा पर आकर एक-दूसरे में मिल जाते हैं। एक ऐसे समुदाय में जिसकी आदत सिर्फ जी भर लेने के लिए खाने की पड़ी हो, 3 साल का सूखा हालात को और बदतर कर देता है और कुछ परिवार दिन में एक बार खाना शुरू कर देते हैं, जबकि कुछ निर्धनतम परिवार एक-एक दिन छोड़ कर खाते हैं... आखिर कुपोषण और भुखमरी के बीच विभाजक रेखा है कहां? आखिर लंबे समय से चली आ रही एक समस्या खतरनाक स्थिति में कैसे तब्दील हो जाती है?

सरकारी कर्मचारी, आम जनता और कभी-कभार पेशेवर भी इस बात को मान लेते हैं कि भुखमरी के लिए कुछ भी खाने की जरूरत नहीं पड़ती। यह बात कभी-कभार मुद्दों के पोस्टमॉर्टम द्वार झुठला दी जाती है, जब मृतक के पेट में से कुछ दाने निकल आते हैं या फिर जांचकर्ता उसके घर में कुछ खाद्यान्न खोज पाने में सफल हो जाते हैं और उसकी मौत की वजह को चुनौती दे दी जाती है। हंगर वॉच ग्रुप भुखमरी की परिभाषा भोजन के उस स्तर से देता है जो जीवन को जारी रखने के लिए पर्याप्त नहीं होता है। इसके मूल्यांकन में एक चुनौती जो हमेशा पाई गई है, वह यह कि कुपोषण, भुखमरी और भुखमरी से होने वाली मौतें एक ही किस्म की जान पड़ती हैं। इन तीनों में अंतर करना कैसे संभव है?

एक वयस्क जो रोजाना 850 किलो कैलोरी वाले भोजन या उससे कम खाता है, माना जा सकता है कि वह भुखमरी में है। यह सीमा इस शोध पर आधारित है कि 50 किलो का एक व्यक्ति यदि कोई शारीरिक श्रम नहीं करता, तो उसे सिर्फ जिंदा रहने के लिए 850 किलो कैलोरी की जरूरत है। इसी से यह तय होता है कि अगर एक वयस्क व्यक्ति को 850 किलो कैलोरी से कम प्राप्त हो रहा है, तो यह जीने के लिए काफी नहीं और व्यक्ति भुखमरी में है।

एक अन्य विश्वसनीय संकेत बॉडी मास इंडेक्स है जो इस मामले में 16 या उससे कम होता है। बीएमआई एक व्यक्ति के वजन और मीटर में उसकी लंबाई के वर्ग का अनुपात है। यह राशि आयु से स्वतंत्र होती है और इसलिए वयस्कों में पोषण की सटीक स्थिति बताती है। 20-25 के बीच बीएमआई सामान्य मानी जाती है जबकि पाया गया है कि वयस्कों में यदि बीएमआई 19 से नीचे है, तो उसकी मृत्यु दर बढ़नी शुरू हो चुकी है। सामान्य

1 सम्मेलन में सम्मिलित थे वीणा शत्रुघ्न (उप-निदेशक नेशनल इंस्टीट्यूट ऑव न्यूट्रेशन हैदराबाद), वंदना प्रसाद (पेडेड्रिशियन), नरेन्द्र गुप्ता (प्रयास), सुनिता अब्राहम (क्रिश्चियन मेडिकल एशोसियेशन आफ इंडिया), सरोजिनी (सामा और संयोजक एमएफसी), सी.एस. काप्से (प्रोफेसर फोरेंसिक मेडिसिन) नीरज हैटकर (अर्थशास्त्री), अभय शुक्ला (कॉर्डिनेटर, एसएटीएचआई सेल, सीईएचएटी), नीलंगी ननल, अमितापिट्रे और कुदेसिया (सभी सीईएचएटी के शोधकर्ता)

वयस्कों की तुलना में 16 के नीचे की बीएमआई के वयस्कों में मृत्यु दर 3 गुना होती है।<sup>2</sup> इस तरह 16 या उससे कम की बीएमआई वाले वयस्कों को कुपोषण और भुखमरी के बीच की विभाजक रेखा मानना चाहिए।

बच्चों में पोषण की स्थिति उनके वजन और उम्र से बड़ी आसानी से पता लगाई जा सकती है। अधिकतर आईसीएस कार्यकर्ताओं को इसमें प्रशिक्षण दिया जाता है। बच्चों में आदर्श वजन के लिए एनसीएचएस के मानक हैं। इन पर आधारित श्रेणी व्यवस्था से हम पता कर सकते हैं कि बच्चे की पोषण स्थिति सामान्य है, वह कुपोषित या अतिरिक्त वजन वाला है। इसके लिए आयु और वजन का मिलान करना होता है। 80 फीसदी तक सामान्य माना जाता है, 60 से 80 फीसदी मध्यम या अल्प पोषित, 60 फीसदी से नीचे स्थिति गंभीर होती है और 50 फीसदी से नीचे आपात स्थिति।

### 3. भुखमरी की पड़ताल

भुखमरी से जुड़ी शिकायतों की जांच-पड़ताल का काम सरकारी अधिकारियों, निर्वाचित प्रतिनिधियों, प्रभावित लोगों, स्थानीय समुदायों और पेशेवरों को साझा करना चाहिए। हरेक की स्पष्ट भूमिका होनी चाहिए।

व्यवहार में देखा गया है कि यदि ज्यादा संख्या में लोग भुखमरी से मरते हैं, तो तुरंत मीडिया का ध्यान उधर खिंच जाता है और अचानक जन असंतोष भड़क उठता है। देश के हर हिस्से में सरकारी अधिकारी भुखमरी से होने वाली मौतों के आरोप को नकारते हैं। अधिकतर दावा करते हैं कि ये मौतें बीमारियों से हुईं या फिर लंबे समय के कुपोषण से, लेकिन भुखमरी से नहीं। खाद्य सुरक्षा और भूख का मुद्दा जब भी मीडिया में आता है, तभी लोगों के दिमाग में भी आता है। ऐसी रिपोर्टों के बाद लोगों का जो गुस्सा भड़कता है, वह सवाल खड़े कर देता है कि क्या यह वास्तव में भुखमरी से हुई मौत थी। इसके बाद अधिकारीगण नाराजगी में इनकार करते हैं। फिर, पोस्टमॉर्टम और अन्य साक्ष्यों से छेड़छाड़ कर यह साबित किया जाता है कि मृतक के पेट में कुछ दाने थे या उसके परिवार के पास अनाज था और इसलिए यह भुखमरी से होने वाली मौत नहीं।

इन सब के अलावा मीडिया और राजनीतिक प्रतिष्ठान भी तभी प्रतिक्रिया देते हैं, जब वास्तविक भुखमरी की मौतों की रिपोर्ट सतह पर आती है। इस अर्थ में सरकारी और गैर-सरकारी दोनों ही दायरों में बदहाली को एक सामान्य स्थिति माना जाता है जिसमें लोग भुखमरी के साथ रहते हैं। जब कोई भुखमरी से मरता है, शायद तब राज्य कार्रवाई कर सकता है। उन लोगों को भी यही उम्मीद है।

कुछ ही लोग सीधे तौर पर विशुद्ध भुखमरी से मरते हैं। वे लंबे समय तक बिना खाए रहते हैं और ऐसी बीमारियों की चपेट में आ जाते हैं जिनसे वे बच सकते थे, यदि पोषित होते। सरकारी एजेंसियां इन स्थितियों को भुखमरी नहीं मानती। इसके बजाय कहती हैं कि ऐसी मौतें संक्रमण के कारण हुईं। हमने देखा है कि भुखमरी के लिए यह कतई जरूरी नहीं कि आप बिल्कुल भी कुछ न खाएं, बल्कि लंबे समय तक कम भोजन करते रहने से यह पैदा हो सकती है।

भुखमरी से मौत की खबर मीडिया में आने के बाद जांच अधिकारी अपनी पड़ताल में कुछ शर्मसार करने वाले सवाल पूछता है। इससे मृतक के परिजनों के जखम और हरे होते हैं। आम तौर पर सवाल ऐसे पूछे जाते हैं कि क्या मौत से पहले उसने कुछ खाया था, या फिर यह मौत बीमारी से हुई है या इसकी प्राकृतिक वजह है। कभी-कभार तो पोस्ट मॉर्टम में मृतक के पेट में कुछ दाने या जंगली पत्ते या फिर तना दिखाया जाता है और साबित कर दिया जाता है कि मौत भुखमरी से नहीं हुई है।

2 वर्ड आफ हंगर वाच ग्रुप (मिमो, 2003), आवश्यकता है 50 किलो के व्यक्ति को 0.7 केसीएल/किलो/घंटा, पूरे दिन 850 केसीएल की वगैर किसी शारीरिक गतिविधि के।

## 4. सरकारी अधिकारियों द्वारा पड़ताल

राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग द्वारा उड़ीसा<sup>3</sup> में कथित भुखमरी से हुई मौतों की जांच में कुछ महत्वपूर्ण मानवीय सिद्धांतों की स्थापना की गई है। इनमें पहली बात यह है कि भुखमरी का सबूत अनिवार्य तौर पर मौत नहीं है। राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग<sup>4</sup> के पूर्व विशेष दूत श्री चमन लाल के शब्दों में, “एक व्यक्ति को यह साबित करने के लिए कि वह भुखमरी में जी रहा है, मरना जरूरी नहीं है। बदहाली का जारी रहना इस बात को साबित करने के लिए काफी है कि व्यक्ति भुखमरी में जी रहा है।” हम मानते हैं कि मेडिकल पोस्ट मॉर्टम रिपोर्ट की जांच भुखमरी से होने वाली मौतों को रोकने और भोजन का अधिकार सुनिश्चित करने में बहुत योगदान नहीं देती हैं। वास्तव में यह मृतक के परिजनों को सिर्फ परेशान और शर्मिंदा ही करने के लिए होती है। जो लोग जिंदा हैं, उन्हें आत्मप्रतिष्ठा का अधिकार है। इसके अलावा भुखमरी एक दुर्लभ मामला होता है, जो लंबे वक्त तक परिवारों, समुदायों या सामाजिक तबकों को पर्याप्त पोषण न मिलने को प्रतिबिंबित करता है। ऐसे लोग आम तौर पर काफी गरीब और वंचित होते हैं।

सरकारी अधिकारियों और मीडिया के बीच भुखमरी पर बहस को मृतक से हट कर उन लोगों तक केंद्रित होना चाहिए जो जिंदा हैं और बदहाली में हैं। उन्हें इस बात को स्वीकार करना पड़ेगा कि भुखमरी एक ऐसी स्थिति है जो न सिर्फ मृतक, बल्कि जीवित व्यक्तियों के साथ भी बनी हुई है। यह समझना और स्वीकार करना जरूरी है कि मृत्यु भुखमरी को साबित करने की कोई पूर्व स्थिति नहीं है। लंबे समय तक बगैर संबोधित किया गया कुपोषण और भूख की लंबी अवधि को भुखमरी की परिस्थितियों के रूप में गिना जाना चाहिए तथा राज्य का कर्तव्य होना चाहिए कि वह भुखमरी में जी रह लोगों को मरने से बचाए।

कई तरीके हैं जिनसे भुखमरी की शिकायतें, आरोप और भय पैदा होते हैं। ऐसी किसी भी स्थिति में सरकारी अधिकारियों की जांच का केन्द्र मृतक नहीं, बल्कि उसके जीवित परिजन, परिवार, तबका या समुदाय होने चाहिए, जिनके सामने ऐसा ही खतरा है। इससे यह तय होगा कि जो बचे हुए हैं, वे बचा लिए जाएं और राहत व बचाव का काम तत्काल शुरू कर दिया जाए।

लेकिन साथ ही भुखमरी से होने वाली मौतों की शिकायतों की सत्यता को भी जांचना जरूरी है। ऐसा सामुदायिक जांच के माध्यम से किया जाना चाहिए और इसके लिए सरकारी जांच अधिकारियों को स्थानीय लोगों से बातचीत करनी चाहिए। दोनों ही प्रक्रियाएं समानांतर चलनी चाहिए।

प्रभावित व्यक्तियों, सामाजिक कार्यकर्ताओं या किसी अन्य द्वारा मीडिया में की गई मौखिक या लिखित शिकायतों की स्थिति में स्थानीय पंचायत प्रतिनिधियों और राजस्व अधिकारियों को जिला पंचायत प्रमुख और जिला कलक्टर को तत्काल खबर देनी चाहिए ताकि वे एक-दूसरे को और विभिन्न स्तरों पर पंचायतों के पदाधिकारियों को सूचित कर सकें। सरकारी स्वास्थ्य अधिकारियों द्वारा जांच के अभाव में उन्हें इनकार करने से मना किया जा सकता है और इसकी बजाय बदहाली के कारणों और स्रोतों को पहचान कर इन्हें दूर करने के प्रयास किए जाने चाहिए।

यह जिला पंचायत प्रमुख, जिला कलक्टर, मुख्य चिकित्सा अधिकारी, नागरिक आपूर्ति विभाग के प्रमुख, महिला और बाल कल्याण विभाग, समाज कल्याण और वन विभाग के प्रमुखों की जिम्मेदारी बनती है कि वे तुरंत घटनास्थल पर सूचना मिलने से 48 घंटे के भीतर पहुंचें। उन्हें परिवार और समुदाय में समूची स्थितियों की जांच करनी चाहिए : इस बात की नहीं कि हुई मौत भुखमरी की है, बजाय इसके यह कि विशिष्ट परिवार, उक्त समुदाय में सामाजिक तबका, जैसे मुसहर, या महिलाएं या भूमिहीन मजदूरों-जैसे तबके क्या ऐसी स्थितियों में जी

3 'गाइडलाइंस फोर इनवेस्टिगेटिंग ससपेक्टेड स्टारवेशन डेथ्स' (जन स्वास्थ्य अभियान के द्वारा) हंगर वाच ग्रुप (मिमो 2003)

4 'फीड बैक फ्रॉम डॉ. अमृता रंगास्वामी आन स्टारवेशन डेथ', तनुश्री सूद, सीईएस, मिमो, 2005



रहे हैं जहां आत्मसम्मान के साथ उन्हें पर्याप्त भोजन प्राप्त होता है या फिर लगातार उन्हें खाने का अभाव रहता है और इसके लिए उन्हें भीख पर या बंधुआ कार्य पर निर्भर रहना पड़ता है। ऐसी खबर मिलने पर मौखिक जांच के आधार पर विश्लेषण किया जाना चाहिए। उन्हें मृतक के परिवार से मिलना चाहिए, उनसे उनके खाने की आम आदतों के बारे में और आजीविका के साधनों के बारे में पता करना चाहिए, पड़ोसियों से जानकारी लेनी चाहिए तथा उस स्थानीय समुदाय, जनजाति, जाति, वर्ग, लिंग और समूह से बात करनी चाहिए जिससे मृतक आता था और प्रभावित लोग जिससे संबद्ध हैं।

यह सार्वजनिक जांच लोगों के साथ मिल कर की जानी चाहिए। यह दो चरणों में की जा सकती है। पहले चरण में मृतक के परिवार से और कुछ पड़ोसी परिवारों से बात की जा सकती है। इन चर्चाओं के दौरान मृतक के परिवार से उनके खाने और आजीविका की हालत के बारे में सवाल पूछे जा सकते हैं तथा व्यक्ति और परिवार की बदहाली, काम और भोजन तक पहुंच, भूख की अवधि के बारे में पूछा जा सकता है। इसके पीछे विचार सिर्फ यह नहीं है कि मौत और उसकी वजह का पता हो, बल्कि परिवार और प्रभावित समुदाय की बदहाली के बारे में भी पता चले। गरीबी की जड़ तक पहुंचने का भी प्रयास करना चाहिए कि क्या उसके पीछे आजीविका का संकट, कर्ज है या फसल का बरबाद होना है।

जांच के दूसरे चरण में जनजाति, वर्ग, जाति, लिंग या आयु वर्ग के प्रभावित लोगों से भी बातचीत जारी रखी जा सकती है। इन सवालों में खाने और आजीविका के साधनों, तबके की बदहाली, काम और खाने तक उनकी पहुंच व भूख की अवधि के बारे में सवाल शामिल हो सकते हैं। भोजन और आजीविका से जुड़ी योजनाओं से बड़े सवाल भी पूछे जा सकते हैं, जैसे (1) क्या गांव में कोई आंगनबाड़ी केन्द्र काम कर रहा है? (2) क्या करीबी सरकारी स्कूल बच्चों को मिड-डे मील दे रहा है (3) क्या राशन की दुकान में सही दर पर सही मात्रा में अनाज मिल जाता है (4) गांव के कितने वृद्धों को सामाजिक सुरक्षा या सरकारी पेंशन मिलती है, इत्यादि। साथ ही लोगों को खुद अपनी स्थिति का खुलासा करने का मौका दिया जाना चाहिए। उन पर जांचकर्ताओं द्वारा सवालों की झड़ी नहीं लगा दी जानी चाहिए। यह भी पूछा जाना चाहिए कि क्या इतने सालों में जीने के ढंग में कोई बदलाव आया है? परिवारों और समुदाय में जीवन स्थितियों को दस्तावेजीकृत किया जाना चाहिए तथा जनजातीय और पिछड़े इलाकों पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए। ऐसे भी मामले हो सकते हैं कि जिसकी भुखमरी से मौत हुई हो, उसका कोई परिवार न हो या उसे समुदाय से निकाल दिया गया हो। ऐसे मामलों में भी जांचकर्ताओं को संवेदना दिखानी चाहिए।

इन निष्कर्षों को जिला पंचायत प्रमुख और जिला कलक्टर को लिखित में दर्ज करना चाहिए। उन्हें अपनी रिपोर्टें स्थानीय भाषा में स्थानीय प्रभावित लोगों, स्थानीय निर्वाचित नेताओं और अधिकारियों के साथ साझा करनी चाहिए। रिपोर्ट में समयबद्ध कार्य योजना शामिल होनी चाहिए।

## 5. संभावित भुखमरी की स्थिति में राज्य का हस्तक्षेप

भुखमरी से हुई मौतों को स्थापित करने में सामुदायिक पड़ताल की प्रतीक्षा किए बगैर पंचायतों के अधिकारियों और जिला प्रशासन को सिलसिलेवार उपाय लागू कर देने चाहिए, जैसे ही वे इस बात से सहमत हो जाएं कि इस समुदाय के इलाके में खाद्य असुरक्षा है, जिसके कारण लोग कुपोषित हो रहे हैं और भुखमरी के कगार पर पहुंच रहे हैं।

एक बार यह सिद्ध हो जाए कि वंचित समुदाय, तबका या सामाजिक श्रेणी मौजूद है जो भुखमरी और कुपोषण की स्थिति में है, तो यह राज्य की जिम्मेदारी बनती है (जिला कलक्टर के नेतृत्व में जिला पंचायत और जिला प्रशासन की भी) कि वह भुखमरी लंबी अवधि के भूख वाली स्थितियों में राहत प्रदान करे तथा खाद्य योजनाओं

को संबोधित करे जो अब तक विफल रही हैं। अब तक ऐसी राहत धर्मार्थ रूप में ही रही है। ऐसा विचार लंबी अवधि में लोगों को राहत नहीं दे सकता और स्थायी बदलाव नहीं ला सकता। ऐसी विचारधारा को बदलने की जरूरत है। यानी राहत को धर्मार्थ नहीं, हक के रूप में होना चाहिए।

यदि पाया गया है कि कोई इलाका घोर भूख में जी रहा है, तो राज्य में तुरंत खतरे की घंटी बजा देनी चाहिए तथा तात्कालिक, अल्पकालिक व दीर्घकालिक राहत के उपाय लागू करने के लिए कहा जाना चाहिए।

**1. मृतक के परिवार को राहत :** तात्कालिक और पहली राहत मृतक के परिवार को दी जानी चाहिए। कुछ प्रासंगिक राहत उपाय निम्न हैं :

ए) परिवार को तत्काल भोजन मुहैया कराना, मुफ्त कम से कम छह महीनों के लिए और उसके बाद लगातार सस्ती दरों पर स्थायी आधार पर। इसके लिए विशिष्ट एएवाई कार्ड उन्हें दिए जाने चाहिए, जिसमें विशेष प्रावधान हो कि आरंभिक छह महीनों के लिए उन्हें निशुल्क भोजन मिलेगा।

बी) एनएफबीएस के तहत जल्दी बीमा जारी किया जाना तथा समान राशि मृतक के मुआवजे के तौर पर अंतरिम रूप से जारी किया जाना, चाहे मृतक घर का वयस्क रोजगाररत व्यक्ति रहा हो या नहीं।

सी) परिजनों के साथ बातचीत कर के आजीविका के संकट और असुरक्षा के कारणों का पता लगाना तथा उन्हें जमीन देकर या अलगाव की स्थिति में मुख्यधारा में लाकर आजीविका के साधनों से जोड़ने का उपाय करना।

डी) जिन योजनाओं के लिए परिवार योग्य हों, जैसे आईसीडीएस, एमडीएम, नरेगा और वृद्धावस्था व विधवा पेंशन, उन सभी का लाभ उस तक पहुंचाना।

ई) बच्चों की, यदि उनकी मर्जी हो तो एससी/एसटी छात्रावासों में भर्ती करवाना ताकि उनकी शिक्षा, भोजन और सुरक्षा सुनिश्चित हो सके।

एफ) परिजनों को मनोवैज्ञानिक और सामाजिक परामर्शदाताओं द्वारा मानसिक सहयोग।

जी) नवजात, शिशुओं, गर्भवती माताओं के लिए खाद्य आवंटन को दोगुना करना, जरूरत पड़ने पर अस्पताल में भर्ती करवाना, पोषाहार पुनर्वास का इंतजाम और टीकाकरण समेत स्वास्थ्य सेवा।

**2. ऐसे ही संकट में पड़े लोगों के लिए राहत :** हस्तक्षेप का अगला चरण समुदाय, वर्ग और सामाजिक श्रेणी के लिए होगा जिससे प्रभावित व्यक्ति आता है। इसकी शुरुआत नरेगा के काम के प्रचार और आरंभ से हो सकती है। भुखमरी की स्थिति की पहचान के बाद से लेकर दो वर्षों तक प्रभावित व्यक्तियों के लिए 100 दिन के रोजगार की सीमा को लचीला बनाया जाना होगा। इसी तरह स्कूलों में मिड-डे मील को साल भर के लिए विस्तारित किया जाए और स्कूल में न पढ़ने वाले बच्चों, वृद्धों, अक्षम व एकल महिलाओं के लिए भी उपलब्ध हो। आईसीडीएस केन्द्र भी 3 से 6 साल के बच्चों को दिन में एक के बजाय दो बार गर्म पका हुआ खाना देगा। ऐसा गर्भवती, स्तनपान करानेवाली व एकल महिलाओं के साथ भी किया जाएगा।

इसके बाद एक बहुप्रचारित और सरकारी लेखा परीक्षण करवाया जाना चाहिए कि आखिर लोग अपने लिए मुहैया खाद्य और आजीविका योजनाओं तक क्यों नहीं पहुंच पा रहे हैं। मसलन, क्या उनके बच्चे आईसीडीएस में पंजीकृत थे और उसकी सेवाएं ले रहे थे, क्या उनके पोषण स्तर में गिरावट को पहचाना गया और समय पर संबोधित किया गया। यदि नहीं, तो क्यों? क्या बड़े बच्चे स्कूल में थे और उन्हें लगातार मिड-डे मील प्राप्त हो रहा था? क्या उनके पास राशन/बीपीएल/एएवाई कार्ड हैं और क्या उन्हें 35 किलो सस्ता अनाज राशन की दुकान से मिल रहा था? यदि नहीं, तो क्यों? क्या सभी वृद्धों को पेंशन मिलती थी। क्या उनके दरवाजे नियम से यह

पेंशन हर महीने पहुंचती थी? यही सवाल विधवाओं और अक्षम व्यक्तियों से भी पूछा जाएगा। क्या उन्होंने जॉब कार्ड और काम मांगा, और क्या यह उन्हें उनके नरेगा के कानूनी अधिकार के तहत प्राप्त हुआ?

ऐसी जांच से खाद्य और आजीविका योजनाओं की विफलता तथा इनकी पहुंच के दायरे से सबसे अरक्षित लोगों को बाहर रखे जाने के कारण स्पष्ट हो जाएंगे। जिला पंचायत और कलक्टर को हर स्तर पर जिम्मेदारियां तय करनी चाहिए, दोषियों को दंडित करना चाहिए, फंड, संसाधन और कार्मिक की कमी को पूरा करना चाहिए, भेदभाव और सामाजिक अलगाव के मसलों को संबोधित करना चाहिए। इसके बाद सभी प्रभावित लोगों को समयबद्ध तरीके से एवाई कार्ड, नरेगा जॉब कार्ड, विधवा और अक्षमता पेंशन, आईसीडीएस सेवाओं, पोषाहार पुनर्वास और अस्पताल आदि के तहत एक महीने के भीतर कवर करना चाहिए। ऐसा करने में विफलता के कारण यदि और मौतें हुईं या लोगों की पोषण स्थिति खराब हुई, तो यह पंचायत के नेताओं और प्रशासन की निजी जिम्मेदारी होगी।

दीर्घावधि में ऐसा करने से गरीबी के स्थानीय स्रोतों की पहचान की जा सकेगी तथा ग्राम सभा और पंचायत के साथ परामर्श कर स्थानीय समाधन विकसित किए जा सकेंगे। इन कारणों में निम्न शामिल हो सकते हैं : भूमि सुधार लागू करने में नाकामी, आदिवासियों की जमीनों का अलगाव, जातिगत भेदभाव, लघु सिंचाई और वाटरशेड विकास, कृषि और कारीगरों के लिए औपचारिक कर्ज की उपलब्धता, जंगलों तक पहुंच और कृषि तकनीक का चुनाव व फसलों को पैदा करने के तरीके इत्यादि।



# न्यायाधीश डीपी वधवा आयोग द्वारा पीडीएस पर सीवीसी रिपोर्ट

## संक्षेप

1. कानूनी तंत्र
2. सस्ते दर की दुकानों (एफपीएस) पर डीलरों की नियुक्ति
3. सस्ते दर की दुकानों की व्यवहार्यता
4. राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली में शिकायत निपटारा प्रणालियां और सतर्कता समिति
5. पीडीएस के तहत एसएफए का परिवहन
6. कम्प्यूटरीकरण
7. टीपीडीएस को ज्यादा वास्तविक बनाना
8. पीडीएस में फोर्टिफाइड आटा के विचार को लाना
9. अनिवार्य वस्तु अधिनियम, 1955, पीडीएस (नियंत्रण) अध्यादेश 2001 और दिल्ली अधिसूचित वस्तु (वितरण का नियमन) अध्यादेश 1981 को लागू करने में आने वाले अवरोध-विश्लेषण और सिफारिशें

## संक्षेप

**सार्वजनिक वितरण प्रणाली पर केन्द्रीय सतर्कता आयोग का गठन और उसका घोषणापत्र**  
माननीय सुप्रीम कोर्ट ने 2001 की रिट याचिका सख्या (दीवानी) 196, के माध्यम से एक आदेश पारित किया जिसमें माननीय न्यायाधीश डी पी वाधवा, पूर्व न्यायाधीश, सुप्रीम कोर्ट की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया जो सार्वजनिक वितरण प्रणाली के कार्य में प्रभावित करने वाली गड़बड़ियों को देखेगी और उन्हें दूर करने के उपाय बताएगी। समिति को विशिष्ट तौर पर निम्न कार्यों पर सुझाव देने के लिए निर्देश दिया गया-

ए) डीलरों की नियुक्ति का तरीका;

बी) डीलरों को दी जाने वाली दर या कमीशन;

सी) पहले से मौजूद समितियों के बेहतर तरीके से काम करने की विधि;

डी) दुकानों पर बिकने वाले अनाज के आवंटन में पारदर्शिता लाने के तरीके।

माननीय सुप्रीम कोर्ट ने निर्देश दिया कि नियुक्ति के सवाल से निपटते वक्त समिति को डीलरों के चुनाव का एक पारदर्शी तरीका बताना चाहिए। इसके अलावा उसे निर्देश दिया गया कि वह बताए कि पहले से गठित सतर्कता समितियों की रिपोर्ट पर और प्रभावी कार्रवाई कैसे की जा सकती है।

माननीय कोर्ट के निर्देश पहले दिल्ली सरकार को दिए गए, जिन्हें बाद में पूरे देश में लागू किया गया।

समिति के गठन की अधिसूचना 01 दिसम्बर 06 को जारी की गई। कोर्ट के आदेश के मुताबिक समिति ने काम करना शुरू कर दिया और इसने सभी पक्षकारों के साथ सिलसिलेवार बैठके कीं, लोगों की ओर से याचिकाएं, प्रतिनिधित्व को न्यौता दिया, भारतीय खाद्य निगम के गोदामों का दौरा किया, खाद्य नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामलों के विभाग, एफसीआई, दिल्ली राज्य नागरिक आपूर्ति निगम, एनआईसी, दिल्ली राज्य निर्वाचन आयोग आदि के अधिकारियों के साथ परामर्श किया, एनजीओ तथा एफपीएस डीलर संघ के प्रतिनिधियों से मुलाकात की। समिति ने आधिकारिक रिकॉर्डों की भी जांच की, जो मामले उसके अधीन आते थे। 17 अप्रैल 07 के आदेश के मुताबिक माननीय कोर्ट इस बात से संतुष्ट था और उसने रिपोर्ट जमा करने की आखिरी तारीख बढ़ाकर 31 अगस्त 07 कर दी।

समितियों द्वारा किए गए काम और कोर्ट के आदेशों के अनुपालन के मुताबिक एक विस्तृत रिपोर्ट समिति को जमा की जा रही है। यह रिपोर्ट तीन हिस्सों में है। पहला हिस्सा संक्षेप में है, दूसरा हिस्सा मुख्य रिपोर्ट है जिसमें हरेक मुद्दे की पड़ताल की गई है और पर्याप्त अध्याय हैं, जिनमें मौजूदा पीडीएस में कमी को पहचाना गया है तथा विस्तृत सिफारिशों की गई हैं, ताकि इसकी कार्यप्रणाली दिल्ली में दुरुस्त हो सके। तीसरे हिस्से में प्रासंगिक दस्तावेज हैं जो रिपोर्ट के अनुलग्नक हैं।

कुछ शब्दों के पूरे नाम जिन्हें समूची रिपोर्ट में इस्तेमाल किया गया है, नीचे दिए जा रहे हैं-

1. एपीएल - गरीबी रेखा से ऊपर
2. बीपीएल - गरीबी रेखा से नीचे
3. एवाई - अंत्योदय अन्न योजना
4. टीपीडीएस - लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली
5. एफपीएस - सस्ते राशन की दुकान
6. एसएफए - विशिष्ट खाद्य पदार्थ (पीडीएस के तहत जारी)

प्रत्येक अध्याय के तहत दी गई महत्वपूर्ण सिफारिशों नीचे संक्षेप में हैं।

## 1. कानूनी तंत्र

- 1.1 कानूनी तंत्र वाले अध्याय में पीडीएस से जुड़े कानून और प्रावधानों का विवरण है जिनमें निम्न हैं : अनिवार्य वस्तु अधिनियम 1955, दिल्ली विशिष्ट वस्तु (वितरण का नियमन) अध्यादेश 1981, पीडीएस (नियंत्रण) अध्यादेश 2001 (2004 में संशोधित)। यह अध्याय एक संदर्भ के लिए है जो अन्य अध्यायों को पढ़ने में मदद करता है जहां-जहां पीडीएस (नियंत्रण) अध्यादेश 2001 के प्रासंगिक उपबंध, अधिसूचनाएं और विज्ञप्तियों का विवरण आता है।

## 2. सस्ते दर की दुकानों ( एफपीएस ) पर डीलरों की नियुक्ति

2.1 इस अध्याय में विस्तार से एफपीएस के लाइसेंस दिए जाने के दिशानिर्देशों पर चर्चा की गई है तथा इनमें समय-समय पर किए गए संशोधनों समेत आवेदक के संदर्भ में अहर्ता की शर्तों, दुकान, चयन प्रक्रिया में लगने वाले समय और एफपीएस के नवीकरण की प्रक्रिया के बारे में चर्चा है। इस अध्याय में समिति के निष्कर्ष भी दिए गए हैं कि कैसे एफपीएस के लाइसेंसधारी अधिकारियों की मिलीभगत या ढिलाई से अध्यादेश के प्रावधानों और निर्देशों का उल्लंघन कर रहे हैं। यह अध्याय समिति के उन निष्कर्षों को भी रखता है जो एफपीएस लाइसेंसधारियों की आवंटन सम्बन्धी कुछ फाइलों से जुड़ा है। अध्याय में एफपीएस के आवंटन में भारी धांधली पाई गई है और पता चलता है कि ऐसे मामलों में कुछ अतिरिक्त कारक सामने आ जाते हैं, जिसका नतीजा यह होता है कि कुछ एफपीएस के पास 1000 से ज्यादा राशन कार्ड हैं और कुछ के पास कम, जिससे इनके उपयोग और व्यवहार पर असर पड़ता है।

### 2.2 समिति की व्यापक सिफारिशों में निम्न शामिल हैं :

- ए) मौजूदा दिशानिर्देशों को लागू करना तथा प्रेस व विभाग की वेबसाइट के माध्यम से इसे प्रचारित करना।
- बी) चयन प्रक्रिया में लगने वाले 56 दिनों को घटाकर 42 करना।
- सी) एफपीएस की रिक्तता जहां है, निवासी को वहां का होने की शर्त को हटा कर उसकी जगह यह शर्त लाई जानी चाहिए कि निवासी उस स्थान का हो, रिक्तता जहां के लिए अधिसूचित है।
- डी) विभाग द्वारा 29 अगस्त 97 को आए दिशानिर्देशों का अनुपालन जिसमें रिक्तता तभी बनाई जाए, जब एफपीएस में देने के लिए हजार कार्ड मौजूद हों।
- ई) एफपीएस की नई रिक्तताओं का आवंटन सहकारी समितियों या महिला स्वयं सहायता समूह को किया जाना।

## 3. सस्ते दर की दुकानों की व्यवहार्यता

3.1 समिति ने काफी गहराई से एफपीएस की व्यवहार्यता के सवाल की पड़ताल की जो कि एफपीएस डीलरों को दिए जाने वाले कमीशन की दर से जुड़ा है। समिति ने खुल कर एफपीएस के लाइसेंसधारियों, उनके संघ, एनजीओ के प्रतिनिधियों, सरकारी अधिकारियों और समाज के विभिन्न तबकों के साथ इस मुद्दे पर चर्चा की। अध्याय 3 में इस बारे में जो निष्कर्ष और सिफारिशें दी गई हैं, वह संक्षेप में नीचे दे रहे हैं।

3.2 नीचे दी गई तालिका एफपीएस लाइसेंसधारियों द्वारा एपीएल, बीपीएल और एएवाई लाभार्थियों को गेहूं व चावल की बिक्री से मिलने वाले कमीशन को दिखाती है।

श्रेणी	प्रति क्विंटल लागत मूल्य	प्रति क्विंटल बिक्री मूल्य	लागत मूल्य और बिक्री मूल्य के बीच अंतर	प्रति क्विंटल प्रति डीएससीएससी कार्टेज भुगतान	एफपीएस को प्रति क्विंटल मिलने वाला कमीशन
एपीएल गेहूं	610 रुपये	680 रुपये	70 रुपये	35 रुपये	35 रुपये
एपीएल चावल	830 रुपये	900 रुपये	70 रुपये	35 रुपये	35 रुपये
बीपीएल गेहूं	415 रुपये	465 रुपये	50 रुपये	15 रुपये	35 रुपये
बीपीएल चावल	565 रुपये	615 रुपये	50 रुपये	15 रुपये	35 रुपये

एएवाई गेहूं	200 रुपये	200 रुपये	कुछ नहीं	दिल्ली सरकार द्वारा डीएससीएससी को 15 रुपये का भुगतान	दिल्ली सरकार द्वारा एफपीएस को 35 रुपये का भुगतान
एएवाई चावल	300 रुपये	300 रुपये	कुछ नहीं	दिल्ली सरकार द्वारा डीएससीएससी को 15 रुपये का भुगतान	दिल्ली सरकार द्वारा एफपीएस को 35 रुपये का भुगतान

- 3.3 विभाग द्वारा जारी मौजूदा दिशानिर्देश के मुताबिक एक एफपीएस इकाई के साथ 1000 खाद्य कार्ड जुड़े होंगे। इसे ध्यान में रखते हुए तथा यह मानते हुए कि प्रत्येक श्रेणी के कार्डधारक 25 किलो गेहूं और 10 किलो चावल प्रतिमाह उठा रहे होंगे, बशर्ते कि एफपीएस इकाई को पूर्ण आवंटन हो रहा हो, एक एफपीएस मालिक को महीने में 15750 रुपये कमाने चाहिए। इसमें 5 रुपये प्रति बोरे के हिसाब से बोरे से होने वाली बिक्री की आय भी शामिल है। हालांकि यह आय एफपीएस मालिक के लिए कम हो जाती है, यदि आवंटन सामान्य से कम हो, जैसा कि वर्तमान स्थिति में है। बीपीएल की श्रेणी में जहां 100 फीसदी आवंटन है, वहीं एपीएल में यह कुल 35 फीसदी है। यह मानते हुए कि बीपीएल और एपीएल कार्डधारकों का एक एफपीएस में समान वितरण है तथा आवंटन की मौजूदा कम दर को देखते हुए एफपीएस की आय प्रतिमाह 7369 रुपये बनती है। यह स्थिति और बुरी हो जाती है जब एक एफपीएस के साथ 100 कार्ड संलग्न न हों। अध्याय के पैरा 5.6 में दिल्ली में राशन कार्डों के असमान वितरण को दर्शाया गया है।
- 3.4 किराए पर होने वाले खर्च, बैंकों में डिमांड ड्राफ्ट बनवाने पर लगने वाले कमीशन, स्टेशनरी, सहयोगी को दिए जाने वाले वेतन, श्रम और बिजली के शुल्क को मिला कर यदि एक एफपीएस का औसतन खर्चा जोड़ा जाए, तो वह प्रतिमाह 6 हजार रुपये बैठता है। मासिक खर्च के ऊपर स्थायी आय का अभाव ही एफपीएस की व्यवहार्यता को खत्म करता है। इसीलिए, एफपीएस डीलरों के संघ ने कमीशन की दर बढ़ाने की मांग की थी। यह भी कहा गया था कि कमीशन को बढ़ा कर 70 रुपये क्विंटल कर दिया जाए। कुछ अन्य विचार जो सामने आए थे, उनमें पहले से ही कारोबार कर रहे एक व्यक्ति को पीडीएस देने की बात थी, ताकि इसे ज्यादा आकर्षक बना कर ज्यादा से ज्यादा लोगों को इस सुविधा तक खींचा जा सके और एक डीलर कम से कम 10 हजार रुपये या उससे ज्यादा कमा सके। एनजीओ के एक प्रतिनिधि ने सलाह दी कि कार्डधारकों को विकल्प दिया जाना चाहिए कि वे किसी भी एफपीएस से एसएफए की खरीद कर सकते हैं। इससे जो प्रतिस्पर्द्धा पैदा होगी, वह एफपीएस की व्यवहार्यता में सुधार लाएगी।
- 3.5 समिति ने पाया है कि एफपीएस पर प्रभाव डालने वाले कुछ अन्य कारक हैं :
- एसएफए की आपूर्ति में देरी,
  - एफपीएस डीलरों द्वारा चालू पूंजी के भंडार और परिवहन-जैसी चीजों में लंबे समय तक फंसे रहने के कारण झेला जाने वाला नुकसान,
  - माल की कम आपूर्ति के कारण होने वाला नुकसान,
  - राशन कार्डों का असमान वितरण,
  - उच्च परिवहन लागत पर कमीशन।



3.6 समिति द्वारा विभिन्न पक्षकारों, व्यक्तियों, सरकारी अधिकारियों से हुए संवाद और उसके अपने निष्कर्षों के मद्देनजर एफपीएस में सुधार लाने के लिए कमीशन बढ़ाने की बजाय कुछ अन्य विकल्प सोचे हैं। समिति की सिफारिशें निम्न हैं :

- i) एफपीएस डीलरों को फायदा होगा, यदि परिवहन में लगने वाली लागत सरकार द्वारा निकाले गए ठेके के संदर्भ में वास्तविक लागत पर आधारित हों। यह भी सिफारिश की गई है कि खुले ठेके के माध्यम से परिवहन की जिम्मेदारी विभाग में और डीएससीएससी से उसे ले लिया जाए।
- ii) विभाग एफपीएस में राशन कार्डों की स्थिति को दुरुस्त करने के लिए तत्काल कार्रवाई करे और सुनिश्चित करे कि कार्डों के असमान वितरण को कम से कम किया जाए।
- iii) चोरी और हेराफेरी को रोकने के लिए पीडीएस श्रृंखला को स्वचालित किया जाए ताकि एफपीएस की व्यवहार्यता में सुधार आए। इसके अलावा पैसे जमा कराने में होने वाली देरी को रोकने के लिए ई-बैंकिंग का सहारा लिया जाए। यह एक अच्छा सुधार होगा।
- iv) एफपीएस डीलरों को एसएफए के साथ दूसरे समान बेचने की भी छूट दी जानी चाहिए। इनमें खुले बाजार में उपलब्ध गेहूं और चावल के अलावा और कुछ भी हो सकता है।
- v) एसएफए की आपूर्ति में होने वाली देरी के लिए जवाबदेही तय की जाए।
- vi) मिट्टी के तेल के डिपो और एफपीएस को महाराष्ट्र मॉडल की तरह एक करने तथा उपभोक्ताओं को एफपीएस से ही दोनों सुविधा देने के सुझाव पर विचार किया जा सकता है।
- vii) समिति दूध के डिब्बों, डाक घर, बहुदेशीय कियोस्क आदि की तर्ज पर एफपीएस के लिए भी मामूली किराए पर एक जगह तय करने की जरूरत पर जोर देती है। दिल्ली सरकार को इस सम्बन्ध में पहल करनी चाहिए।
- viii) जहां तक बीपीएल श्रेणी की बात है, राज्य सरकार को एफपीएस तक एसएफए को पहुंचाने की जिम्मेदारी अपने खर्च पर लेनी चाहिए। यह बाध्यता पीडीएस (नियंत्रण) अध्यादेश 2001 से आती है जहां उपबंध 6(3) और उपबंध 4(6) अधिकारियों पर जिम्मेदारी डालते हैं कि वे एफपीएस तक एसएफए की पहुंच को सुनिश्चित करें। इतना ही नहीं, भारत सरकार द्वारा सूत्रीकृत नौ-सूत्रीय कार्ययोजना में दरवाजे तक डिलीवरी करने को अनाज की चोरी रोकने के लिए महत्वपूर्ण उपाय बताया गया है। एक बार यह हो जाए, तो एफपीएस मालिक पर से बीपीएल भंडार के परिवहन में 15 रुपये क्विंटल चुकाने का बोझ खत्म हो जाएगा जिससे उसका मुनाफा बढ़ेगा।

#### 4. एनसीआर दिल्ली : शिकायत निपटान और सतर्कता समिति

4.1 पीडीएस (नियंत्रण) अध्यादेश 2001 सतर्कता समितियों के गठन समेत निगरानी और सतर्कता का प्रावधान करता है। इस आदेश में इन समितियों की भूमिका पर व्यापक प्रावधान हैं, जिसके बाद समय-समय पर विभाग को सतर्कता पहल शुरू करने के लिए विस्तृत निर्देश दिए गए हैं। इन पहलों में एक सर्किल सलाहकार समिति का गठन भी शामिल है, ताकि पीडीएस की कार्यप्रणाली को आसान किया जा सके, साथ ही सार्वजनिक लेखा परीक्षण, जन शिकायतों के समाधान के लिए जन सुनवाई, नागरिक सतर्कता समिति का गठन जो एसएफए के वितरण और उपलब्धता तथा गुणवत्ता और मात्रा आदि पर निगाह रखेगी, और एफपीएस सतर्कता समितियों

- का पुनर्गठन जो एसएफए की अनुपलब्धता या कम आपूर्ति की शिकायतों को देखेगा। इनकी भूमिकाएं, काम और जिम्मेदारियां तय करने के लिए प्रावधान/निर्देश हैं जिन पर मुख्य रिपोर्ट में विस्तार से चर्चा की गई है।
- 4.2 इसके अलावा विभाग की एक प्रवर्तन शाखा है जो इसके द्वारा जारी विभिन्न नियंत्रण अध्यादेशों और सर्कुलर को लागू करवाएगी। एक एंटी होर्डिंग प्रकोष्ठ भी है जो इसी शाखा का हिस्सा है। वह दोषियों के खिलाफ कार्रवाई करती है। समिति की दृष्टि में ये दोनों ही इकाइयां अपनी जिम्मेदारियां पूरी करने में विफल रही हैं। इनकी भूमिका मुख्य रिपोर्ट में विस्तार से बताई गई है। हर राजस्व जिले के लिए एक कार्यबल का भी गठन हुआ है जो छापा मारता है। इसके अलावा टीपीडीएस पर एक मानक नागरिक घोषणापत्र भी मौजूद है जो सतर्कता समितियों की भूमिका और काम को परिभाषित करता है जिसकी ओर राज्य सरकारों का ध्यान केन्द्र सरकार ने आकृष्ट किया है ताकि उसका अनिवार्य अनुपालन हो सके।
- 4.3 मानक नागरिक घोषणापत्र के अलावा दिल्ली सरकार ने राज्य सतर्कता समिति का भी गठन किया है जिसका उद्देश्य कालाबाजारी को रोकना, एसएफए की चोरी को रोकना, गेहूं, चावल, चीनी आदि की अनुपलब्धता पर शिकायतों को सुनना तथा दिल्ली में टीडीएस में आने वाली अन्य कमियों को देखना है।
- 4.4 समिति ने माना है कि दिल्ली में पीडीएस को सुगम बनाने के लिए भले ही तमाम इकाइयां लगी हुई हैं, लेकिन जमीन पर उसका असर शून्य है जिसके परिणामस्वरूप बुराइयां जारी हैं और आम आदमी को दिक्कतें होती हैं। खाद्य आपूर्ति और उपभोक्ता मामलों के आयुक्त द्वारा यह खुलकर स्वीकार किया गया है कि दिल्ली की सतर्कता समितियां निष्क्रिय और निष्प्रभावी हो चुकी हैं। इनकी बैठकें नहीं होतीं और जो भी बैठक होती है, वह सर्किल सलाहकार समितियों और एफपीएस सतर्कता समितियों की संयुक्त बैठक के नाम हो जाती हैं। समिति ने पाया है कि ये बैठकें न तो नियमित आधार पर होती हैं और न ही उद्देश्य को पूरा करती हैं, बल्कि सिर्फ खानापूर्ति की जाती हैं।
- 4.5 इतनी सारी इकाइयों को मोटे तौर पर एक ही काम देना, जबकि कोई भी अपना काम न कर रहा हो, इसने इन इकाइयों की विश्वसनीयता पर सवाल खड़ा किया है और पीडीएस की गड़बड़ियों में योगदान ही दिया है।
- 4.6 समिति इसलिए मुख्य अध्याय में सतर्कता मशीनरी को बहाल करने के लिए विस्तृत सिफारिशें करती है जो निम्न हैं :
- ए) सर्किल सलाहकार समितियों और नागरिक सतर्कता समितियों को खत्म कर जिला स्तरीय सतर्कता समितियां बनाई जाएं और उन्हें उपयुक्त अधिकार और जिम्मेदारियां दी जाएं।
- बी) विधायक के गायब रहने के कारण सतर्कता समिति की किसी भी बैठक को टाला न जाए, बल्कि जिले का सहायक आयुक्त बैठक की अध्यक्षता कर सकता है।
- सी) राज्य स्तरीय सतर्कता समिति के पुनर्गठन में बाकी सभी को रखते हुए सिर्फ खाद्य आपूर्ति और उपभोक्ता मामलों के आयुक्त को इसका समन्वयक बना दिया जाए। समिति हर तिमाही में एक बार बैठे और जिला स्तरीय सतर्कता समितियों की समीक्षा करे।
- डी) समितियों के सदस्यों के चयन और नियुक्ति की प्रक्रिया को ज्यादा पारदर्शी बनाने के लिए जनता, पक्षकारों और घरेलू महिलाओं को शामिल किया जाए। अधिकतर सदस्य राशन कार्डधारक महिलाएं हों। जहां तक संभव हो, एससी/एसटी की सदस्य महिला ही हो।

ई) मुख्य अध्याय में अन्य सिफारिशें भी हैं जो सतर्कता समितियों के काम करने के तरीकों को विस्तार देती हैं, मसलन बैठक कितने अंतराल पर की जाए, इसका एजेंडा क्या हो और फॉलो-अप का तरीका क्या हो।

एफ) समिति ने सिफारिश की है कि पीडीएस की शिकायतों को लेने के लिए एक निशुल्क हेल्पलाइन नम्बर बनाया जाए।

- 4.7 समिति ने एक स्वतंत्र निगरानी प्रणाली की आवश्यकता पर जोर दिया है जो उपभोक्ताओं की शिकायतों को संबोधित कर सके। यह लोकपाल/नियामक के रूप में हो सकता है जो पीडीएस (नियंत्रण) अध्यादेश 2001 के उपबंध 8 के अनुलग्नक के पैरा 6 (1) के तहत प्रावधानित है। अध्यादेश में संशोधन कर लोकपाल/नियामक की भूमिका और जिम्मेदारी ज्यादा स्पष्ट की जा सकती है। इस संस्था का ढांचा, अधिकार, काम, जिम्मेदारियां और अन्य मुद्दों पर सतर्कता समितियों वाले अध्याय में विस्तार से बात की गई है।
- 4.8 लोकपाल/नियामक द्वारा प्राप्त शिकायत को जिला सतर्कता समितियों और एफपीएस सतर्कता समितियों को रेफर कर उनसे रिपोर्ट मंगाई जा सकती है। यह बताया जाना जरूरी है कि रेफर करने का अधिकार एक अतिरिक्त अधिकार होगा, जबकि लोकपाल/नियामक स्वतंत्र जांच कर सकता है। रिपोर्ट प्राप्त होने के बाद लोकपाल नियामक समाधान दे सकता है, लेकिन यह रिपोर्ट उसके लिए बाध्यकारी नहीं होगी।
- 4.9 एंटी होर्डिंग प्रकोष्ठ को प्रवर्तन शाखा से अलग किया जाए तथा उसकी अध्यक्षता उप पुलिस आयुक्त से नीचे के पद के अधिकारी के हाथ में न हो, जो इस प्रकोष्ठ के अन्य कार्मिकों को चुनेगा। इस प्रकोष्ठ में तत्काल कार्रवाई के लिए एक उड़न दस्ता बनाया जाए जो 24 घंटे सक्रिय रहे। यह प्रकोष्ठ सीधे खाद्य आपूर्ति और उपभोक्ता मामलों के आयुक्त को रिपोर्ट करेगा।

## 5. पीडीएस के तहत एसएफए का परिवहन

- 5.1 एफसीआई के गोदामों से दिल्ली के 9 जिलों के 70 सर्किल में स्थित 2772 सक्रिय एफपीएस में एसएफए के परिवहन के लिए दिल्ली राज्य नागरिक आपूर्ति निगम को नियुक्त किया गया है। निगम यह काम खुले ठेके के माध्यम से ट्रकों को साल भर के अनुबंध पर रख कर करता है।
- 5.2 दिल्ली सरकार द्वारा तय किए गए कार्टेज के मुताबिक निगम को एपीएल और बीपीएल के लिए क्रमशः प्रति कुंतल 35 और 15 रुपये एफपीएस डीलरों से मिलते हैं। एवाई और एपीएस के लिए कार्टेज शुल्क दिल्ली सरकार अदा करती है। समिति का मानना है कि एफपीएस डीलरों से लिया गया कार्टेज शुल्क ट्रकों को लगाने की वास्तविक लागत के मुकाबले कहीं ज्यादा है। यह इससे साफ है कि डीएससीएससी ने पीडीएस परिचालन से 2005-06 में 1.59 करोड़ रुपये का शुद्ध लाभ दर्ज किया था। यह प्रशासनिक खर्च निकालने के बाद था।
- 5.3 समिति ने पाया है कि ठेका प्रक्रिया से किए जाने वाले परिवहन में एक कुंतल के परिवहन पर 6.22 से 25.50 रुपये का खर्च आता है। इतनी लंबी कीमतों की रेंज निविदा प्रक्रिया पर संदेह खड़ा करती है। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि परिवहन की अवास्तविक लागत को निकालने के लिए ही एसएफए की चोरी की जाती है।

- 5.4 समिति ने पाया है कि एसएफए के सुगम परिवहन के लिए डीएससीएससी ने समय-समय पर तमाम दिशानिर्देश जारी किए हैं, ताकि उसकी समयबद्ध आपूर्ति हो सके और चोरी रुक सके। लेकिन, जिस तरीके से इन गतिविधियों में गड़बड़ियों को अंजाम दिया जा रहा है, वह दिखाता है कि पर्यवेक्षण में ढिलाई, जवाबदेही का अभाव सभी स्तरों पर है तथा ट्रांसपोर्टर्स, अधिकारियों और एफपीएस डीलरों के बीच मिलीभगत है जो मिल कर अपने संकुचित हितों के लिए पीडीएस के उद्देश्य को धता बता रहे हैं।
- 5.5 रिपोर्ट विभिन्न टीवी चैनलों द्वारा किए गए खोजी अभियानों का संदर्भ देती है जो कि ट्रकों के ठेके में बेनामी निविदा प्रक्रिया के चलन की ओर इशारा करता है।
- 5.6 समिति ने कहा है कि डीएससीएससी अपनी जिम्मेदारियां ठीक से नहीं निभा रहा है जिससे एफपीएस में एसएफए की आपूर्ति में देरी हो रही है और चोरी हो रही है। इसमें कोई दो राय नहीं कि डीएससीएससी ने पीडीएस ऑनलाइन की शुरुआत की है, ताकि परिवहन और अनाजों के उठान पर नजर रखी जा सके तथा एफपीएस पर राशन की उपलब्धता को जांचा जा सके, लेकिन यह सॉफ्टवेयर अकेले पीडीएस वाले ट्रकों की गतिविधियों और दिशा को तय करने के लिए काफी नहीं है। जहां तक एफसीआई के गोदामों से एसएफए के परिवहन की बात है, यह कहना अतिशयोक्ति नहीं होगा कि सतर्कता और निरीक्षण शून्य है।
- 5.7 समिति ने एसएफए के परिवहन के लिए मुंबई के मॉडल पर रिपोर्ट में काफी विश्लेषण किया है, हालांकि वह इस बात से सहमत नहीं है कि उसे दिल्ली में जस का तस लागू किया जा सकता है।
- 5.8 दिल्ली में एसएफए के परिवहन के अध्ययन के बाद समिति की महत्वपूर्ण सिफारिशें :
- ए) डीएससीएससी को परिवहन की जिम्मेदारी दिया जाना गलत है और बेहतर होगा कि विभाग/दिल्ली सरकार इस जिम्मेदारी को अपने ऊपर ले ले। विभाग को इस काम के लिए विस्तृत खाका बनाना होगा जिसमें प्रशासनिक खर्च न हों। समिति ने इस संदर्भ में विभाग के सहायक आयुक्त की भूमिका की चर्चा की है।
- बी) डीएससीएससी परिवहन खाते से जो फायदा उठा रहा है, वह आसानी से एफपीएस डीलरों की जेब में पहुंचाया जा सकता है जिससे एफपीएस में सुधार आएगा।
- सी) ई-बैंकिंग को लाया जा सकता है।
- डी) समिति यह भी सिफारिश करती है कि योजना आयोग द्वारा पीडीएस को मजबूत करने के लिए मोबाइल एफपीएस लगाने के लिए दिए गए पैसे का इस्तेमाल करे।
- ई) समिति ठेकेदारों द्वारा अनुबंध को तोड़ने की स्थिति में कोई सहिष्णुता नहीं दिखाए जाने की बात कहते हुए उन पर दंड लगाने तथा ठेका रद्द करने की सिफारिश करती है।
- एफ) एसएफए ले जाने वाले ट्रकों में जीपीएस लगाया जाए और इसे ठेके की शर्त बना दिया जाए। जीपीएस के साथ किसी भी छेड़छाड़ के गंभीर परिणाम होंगे और इसके लिए जरूरी हुआ तो पीडीएस (नियंत्रण) अध्यादेश 2001 में बदलाव किए जा सकते हैं। लोकपाल को भी जीपीएस के काम में निगरानी की भूमिका दी जानी चाहिए।

## 6. कम्प्यूटरीकरण

- 6.1 सरकार द्वारा 1997 में शुरू किए गए टीपीडीएस का मूल उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि आबादी का वंचित तबका जो रोजाना एसएफए पर निर्भर रहता है, उसे समय पर पूरा कोटा मुहैया कराया जाए। समिति मानती है कि वितरण श्रृंखला के हर चरण में जबरदस्त भ्रष्टाचार है और इससे निपटने का सबसे बेहतर तरीका एक पूर्णतः स्वचालित तंत्र लगाया जाना है, जिसमें मनुष्य का कोई दखल न हो या न्यूनतम दखल हो।
- 6.2 अनुलग्नक का पैरा 6 (6) तथा पीडीएस नियंत्रण अध्यादेश 2001 का उपबंध 8 संयुक्त रूप से कहता है कि राज्य सरकार पर एफपीएस की निगरानी की बाध्यता है जिसके लिए एनआईसी केन्द्रों में कम्प्यूटर नेटवर्क लगाए जाएं। उपबंध कहता है कि प्रत्येक एफपीएस को कम्प्यूटर कोड मुहैया कराया जाएगा। समिति ने पाया है कि दिल्ली सरकार ने एनआईसी के नेटवर्क या किसी तरीके से एफपीएस के काम की निगरानी के लिए कोई प्रणाली नहीं बनाई है।
- 6.3 समिति ने विभिन्न संगठनों को न्यौता देकर विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा लागू किए जा रहे मॉडलों का अध्ययन किया है। समिति के समक्ष तमाम प्रस्तुतियां की गईं और विशेषज्ञों ने इस बारे में समिति से खूब बातचीत की। समिति ने विभिन्न प्रणालियों का अध्ययन किया।
- एफसीआई में मौजूदा कम्प्यूटरीकरण
  - कूपन प्रणाली/ फूड स्टैम्प
  - कार्ड सिस्टम
    - ए) मशीन से पढ़े जाने वाले कार्ड
    - बी) बायोमेट्रिक कार्ड
    - सी) विजुअल क्रिप्टो कार्ड (ग्रिड कार्ड)
  - आयरिस प्रौद्योगिकी
  - ऑनलाइन स्वचालित प्रणाली
  - स्मार्ट कार्ड वाली स्वचालित प्रणाली
- 6.4 समिति ने विभिन्न एजेंसियों द्वारा प्रदर्शित तमाम किस्म की तकनीकियों का अध्ययन किया। इनमें से कई को तो राज्य सरकारें लागू कर चुकी हैं। ऊपर दी गई तकनीकों के आधार पर ही समिति निम्न सिफारिशें करती है :
- ए) टीपीडीएस के लिए स्वचालित कम्प्यूटरीकरण मॉडल। समिति कहती है कि प्रस्तावित मॉडल सूचना प्रौद्योगिकी के विभिन्न तकनीकी पेशेवरकर्मियों से बातचीत करके चुना गया है और प्रस्तावित किया गया है। सिफारिश की जाती है कि इस मॉडल को शुरुआत में प्रायोगिक आधार पर दिल्ली के एक सर्किल में लागू किया जाए।
- बी) पीडीएस में व्यापत गड़बड़ियों का इकलौता इलाज सूचना प्रौद्योगिकी पर आधारित सम्पूर्ण स्वचालित तंत्र है जिसमें कम से कम मानवीय दखल हो।

सी) एक विश्वसनीय स्वतंत्र एजेंसी को घर-घर जाकर लाभार्थियों के बारे में जानकारी लेने का काम दिया जाए, ताकि उनका एक डेटाबेस बनाया जा सके, जिसमें कोई छूटे नहीं तथा फर्जी कार्डों से निपटा जा सके।

डी) पीडीएस का सम्पूर्ण स्वचालनीकरण समयबद्ध तरीके से हासिल किया जाए।

ई) स्वचालन के लिए बताए गए मॉडल को प्रयोग के तौर पर कुछ सर्किलों में लागू किया जाए।

एफ) जब तक यह हासिल नहीं हो जाता, पैरा 3.4.1 (सी) (3) में बताए गए कूपन के तरीके को लागू किया जा सकता है। इस प्रणाली को भी आरम्भ में प्रयोग के तौर पर कुछ सर्किलों में जांच लिया जाना चाहिए।

## 7. टीपीडीएस को ज्यादा वास्तविक बनाना

7.1 एसएफए की कमी के प्रबंधन तथा समाज के कमजोर तबकों को एसएफए के वितरण में पीडीएस सरकारी नीति का एक अभिन्न हिस्सा बन चुका है, जिसके प्रबंधन, परिचालन और क्रियान्वयन की संयुक्त जिम्मेदारी केन्द्र और राज्य सरकारों की है।

7.2 सस्ती कीमतों पर कमजोर तबकों को एसएफए बुलाने के लिए पीडीएस को 1992 तक एक सामान्य योजना से बदल कर नवीकरण पीडीएस (आरपीडीएस) में बदला गया और अब इसे टीपीडीएस बना दिया गया है, जिसे भारत सरकार ने जून 1997 में लागू कर दिया था।

7.3 जो तीन योजनाएं टीपीडीएस के तहत जारी हैं, वे निम्न हैं :

i) **अंत्योदय अन्न योजना** : इसके तहत गरीबी रेखा से नीचे के निर्धनतम परिवार आते हैं जिन्हें प्रतिमाह 35 किलो अनाज दिया जाता है जिसमें चावल 3 रुपये किलो और गेहूं 2 रुपये किलो दिया जाता है। 31 दिसम्बर 06 तक दिल्ली में कुल 57336 एएवाई कार्डधारक थे।

ii) **बीपीएल** : इसमें वे गरीब परिवार आते हैं जिनकी आय सालाना 24200 रुपये से कम है। इन्हें 25 किलो गेहूं मिलता है जो 4.65 रुपये प्रति किलो होता है तथा 10 किलो चावल 6.15 रुपये के हिसाब से मिलता है। 31 दिसम्बर 06 तक दिल्ली में 378947 बीपीएल राशन कार्डधारक थे।

iii) **एपीएल** : इसमें वे परिवार आते हैं जिनकी सालाना आय 24 हजार से ज्यादा है। हर एपीएल कार्डधारक को 6.80 रुपये प्रति किलो पर 25 किलो गेहूं तथा 9 रुपये किलो चावल के हिसाब से 10 किलो चावल दिया जाता है। 31 दिसम्बर 06 को दिल्ली में 2258513 एपीएल कार्डधारक थे।

7.4 टीपीडीएस की कार्यप्रणाली और खासकर उपर्युक्त तीनों योजनाओं पर रिपोर्ट के इस अध्याय में गहरी चर्चा की गई है। यहां यह कहना पर्याप्त होगा कि गड़बड़ियां हैं और काफी कुछ किए जाने की चाह है। समिति द्वारा कुछ गड़बड़ियां निम्न गिनाई गई हैं :

ए) गरीबी रेखा से नीचे आने वाले लोगों और एएवाई/बीपीएल श्रेणियों के मौजूदा लाभार्थियों की कवरेज में गंभीर अनियमितताएं हैं जिससे पता नहीं चल पाता कि किसे कवर किया गया है।

बी) बीपीएल श्रेणी में फर्जी राशन कार्डों की भारी संख्या है, जिससे बीपीएल का समीकरण विकृत हो जाता है और व्यवस्था पर अनावश्यक बोझ पड़ जाता है। योग्य व्यक्तियों को इस सूची से बाहर करने की दिशा में काफी ढीला रवैया देखने में आया है।

सी) इस श्रेणी में एपीएल सबसे ज्यादा इच्छित वर्ग है और इसमें सबसे ज्यादा रिसाव है, क्योंकि मोटे तौर पर इस श्रेणी के लोग पीडीएस की सुविधाओं का लाभ नहीं उठाते।

- डी) अप्रैल 2006 और मार्च 2007 के बीच दिल्ली सरकार द्वारा विभिन्न श्रेणियों में उठाए जाने वाले एसएफए में पता चलता है कि बड़े पैमाने पर चोरी हो रही है जो एपीएल श्रेणी के लिए तय है। इस अवधि में एपीएल के तहत एसएफए की उठान कुल मात्रा का 72 फीसदी है।
- ई) लक्षित समूह को वास्तव में लाभ नहीं मिल पा रहा है, क्योंकि लाभार्थी अपने अधिकारों के हिसाब से एसएफए प्राप्त नहीं कर पाते।
- एफ) परिचालन के हर स्तर पर व्यवस्था में जवाबदेही का अभाव है, नहीं तो ऐसा कैसे हो सकता है कि ट्रांसपोर्टर, अधिकारी और एफपीएस के मालिक मिल कर व्यवस्था को दुहते रहते हैं और इस पर कोई कार्रवाई नहीं होती।
- जी) एपीएल श्रेणी की मौजूदगी ने इस योजना के लक्षित होने के उद्देश्य को संक्रमित कर दिया है और इस तरह यह प्रणाली सार्विक हो गई है, जिससे यह गरीबों और बदहालों से दूर चली गई है।

7.5 समिति ने अपनी रिपोर्ट में निम्न सिफारिशों की हैं:

- ए) एएवाई/बीपीएल श्रेणियों के तहत वास्तविक लाभार्थियों की पहचान के लिए समयबद्ध अभियान घर-घर शुरू करना और उन्हें उपयुक्त कवरेज प्रदान करना।
- बी) चार सप्ताह का वक्त फर्जी राशन कार्डों को जमा करने के लिए दिया जाना चाहिए। इस अवधि के समाप्त होने पर घर-घर जाकर पड़ताल का अभियान चलाया जाना होगा और यदि कहीं कोई फर्जी कार्ड पाया जाता है, तो कार्डधारक समेत इसे जारी करने वाले अधिकारियों को बगैर अपवाद के धारा 7 और अनिवार्य वस्तु अधिनियम 1955 की धाराओं के तहत दंडित किया जाना होगा।
- सी) गरीबी के स्तर में सुधार के मद्देनजर बीपीएल श्रेणी की आय के मानक की दोबारा समीक्षा।
- डी) एपीएल श्रेणी को समाप्त कर टीपीडीएस को सिर्फ गरीबों तक सीमित करना जो बीपीएल से नीचे हों यानी बीपीएल और निर्धनतम लोग- एएवाई। यह कहने की जरूरत नहीं कि ये ही ऐसे लोग हैं जिन्हें खाद्य सुरक्षा की जरूरत है। एपीएल श्रेणी को समाप्त करने के क्रम में समिति सिफारिश करती है कि बीपीएल की आय की सीमा को बढ़ा कर मौजूदा 24200 रुपये से 49284 रुपये कर दिया जाए। यह आदेश संख्या एफ12 (142)/02/एमडब्ल्यू, लैब/1016 दिनांक 13 मार्च 07 के मुताबिक दिल्ली में एक अकुशल श्रमिक को दी जाने वाली न्यूनतम मजदूरी पर आधारित है। इस राशि का ब्रेक अप निम्न है :

प्रतिमाह न्यूनतम मजदूरी	3470 रुपये
अतिरिक्त 13.6 फीसदी ईपीएफ	472.26 रुपये
अतिरिक्त 4.75 फीसदी ईएसआई	164.82 रुपये
<b>कुल</b>	<b>4107 रुपये</b>

- ई) समिति इस तथ्य से अवगत है कि एपीएल श्रेणी को हटाए जाने पर एफपीएस डीलरों और अन्य प्रच्छन्न हित वाले समूहों की ओर से घोर विरोध दर्ज कराया जाएगा। यदि कोर्ट यह मानती है कि एपीएल श्रेणी को हटाया जाना संभव नहीं, तो वह उन परिवारों तक इस श्रेणी को सीमित करने पर विचार कर सकती है, जिनकी सालाना आय एक लाख रुपये तक हो। यह इस तथ्य पर आधारित है कि दिल्ली में केंद्र सरकार का एक चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी प्रतिमाह 8000 रुपये का वेतन पाता है जो सालाना बनता है 96000 रुपये। इस श्रेणी को मामूली रूप से गरीबी रेखा से ऊपर कहा जा सकता है। (एमपीएल)

एफ) पीडीएस से संबद्ध हर इकाई की स्पष्ट जिम्मेदारी और काम; प्रदर्शन का स्तर तय करें और गड़बड़ियों के मामलों में व्यक्तिगत जवाबदेही सुनिश्चित करें।

जी) पीडीएस श्रृंखला में एक छोर से दूसरे छोर तक स्वचालित प्रणाली लगाएं जिससे पीडीएस में मानवीय देखल कम हो और हेरा फेरी की गुंजाइश पर लगाम लग सके।

## 8. पीडीएस में फोर्टिफाइड आटा के विचार को लाना

8.1 समिति का मानना है कि गेहूँ के साथ फोर्टिफाइड आटा भी दिया जाना चाहिए, जिससे समाज के कमजोर तबकों का काफी भला होगा और उपभोक्ता ज्यादा अनाज का उपभोग करने में सक्षम होंगे। आज भी कार्डधारक या कार्ड न धारण करने वाले लोग बाजार से गेहूँ का आटा खरीद कर अपना वक्त और पैसा बचाते हैं। दार्जिलिंग में आटा दिए जाने की प्रणाली प्रचलित है, जहां यह 6.80 रुपये किलो की दर पर दिया जाता है। खुले बाजार में पैक किया हुआ गेहूँ का आटा 10 किलो 150 रुपये से कम में नहीं मिलता है, इसलिए पांच या दस किलो आटे की कीमत काफी कम 7 से आठ रुपये के बीच रखी जा सकती है। इसके फायदे काफी होंगे। समाज के कमजोर तबकों को यह सुविधा मुहैया कराना सही दिशा में उठाया गया एक कदम होगा।

8.2 समिति ने इसे लागू करने की सलाह विस्तार से मुख्य अध्याय में दी है।

8.3 आटा समाज के कमजोर तबके के लोगों में स्वास्थ्य को सुधारेगा और उन्हें विटामिन ए की कमी तथा एनीमिया में भी राहत दिलाएगा। सलाह दी जाती है कि पीडीएस समेत खुले बाजार में भी आटा बेचा जाए, जिससे इसके क्रियान्वयन में आसानी होगी और चोरी को रोका जा सकेगा।

## 9. अनिवार्य वस्तु अधिनियम, 1955, पीडीएस (नियंत्रण) अध्यादेश 2001 और दिल्ली अधिसूचित वस्तु (वितरण का नियमन) अध्यादेश 1981 को लागू करने में आने वाले अवरोध - विश्लेषण और सिफारिशें

9.1 उपर्युक्त कानूनों और आदेशों को लागू करने में आने वाली दिक्कतें नीचे गिनाई जा रही हैं :

- i) प्रशासन की शिकायतों पर ही पुलिस द्वारा कार्रवाई का आग्रह
- ii) उपर्युक्त कानूनों/आदेशों का उल्लंघन करने वालों के खिलाफ कार्रवाई करने में पुलिस की अरुचि
- iii) उल्लंघनकर्ताओं समेत एफपीएस मालिकों के खिलाफ समय पर दंडात्मक कार्रवाई करने में विभाग की नाकामी
- iv) अधिकारियों को उनकी गड़बड़ियों के प्रति जवाबदेह ठहराए जाने की नाकामी
- v) कोर्ट की कार्यवाही में देरी

9.2 मुख्य रिपोर्ट में उपर्युक्त सभी कारकों पर विस्तार से चर्चा की गई है। विभाग के पत्र संख्या एफ10(393)/विविध/एफएंडएस/सतर्कता/681 दिनांक 20/04/07 में 19/04/07 को 42 लंबित दंडात्मक कार्यवाहियों की सूची गिनाई गई है। सबसे पुराना मामला 1987 का है और अधिकतर मामले छह से सात साल से लटक पड़े हैं। अनुलग्नक के तौर पर दी गई यह सूची आंखें खोलने वाली हैं। इनमें से कोई भी मामला एसएफए की चोरी, एफपीएस के रिकॉर्ड में फर्जीवाड़े का नहीं जो आजकल पीडीएस का पर्याय बन चुके हैं।



- 9.3 विभाग ने 37 अनुशासनात्मक कार्रवाइयों की भी सूची दी है जो 2005-07 के बीच सामने आए। अधिकतर छोड़े गए मामले अनधिकृत अनुपस्थिति, बीपीएल राशन कार्ड की बिक्री और रसीद की गड़बड़ी, फर्जी राशन कार्ड बनाने, काम से गायब रहने आदि से संबद्ध हैं। सूची से पता चलता है कि फर्जी कार्ड बनाने के गंभीर मामलों में भी बहुत मामूली दंड का विधान किया गया है।
- 9.4 कोर्ट की फाइलों को देखने पर समिति ने पाया है कि अनिवार्य वस्तु अधिनियम 1955 के मामलों में सुनवाई में काफी देरी हो रही है, जिससे कानून की धारा 12ए(2) का उद्देश्य ही अधूरा रह जाता है जो संक्षिप्त सुनवाई की बात कहती है।
- 9.5 अध्याय में इस विषय के गहन विश्लेषण के बाद समिति ने निम्न सिफारिशें दी हैं :
- ए) कानून की धारा 11 के मुताबिक पुलिस विभाग को शिकायतों पर कार्रवाई करने का निर्देश दिया जाए।
  - बी) खोज और छापे के मामले में पुलिस विभाग को उसके अधिकारों के उपयोग की छूट दी जाए।
  - सी) वैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन करने वाले व्यक्तियों के खिलाफ दंडात्मक कार्रवाई की जाए।
  - डी) वैधानिक प्रावधान का उल्लंघन करते पाए जाने पर तत्काल एफपीएस को सील करने की कार्रवाई की जाए और उसका लाइसेंस रद्द कर दिया जाए, यदि मामले की जांच में दोष सही पाया जाता है, बशर्ते उच्च अदालत मामले की सुनवाई पर रोक न लगा दे।
  - ई) एक फास्ट ट्रैक कोर्ट का गठन अनिवार्य वस्तु अधिनियम 1955 के उल्लंघन के मामलों की सुनवाई के लिए किया जाए। ऐसे मामलों से निपटने के लिए एक विशेष अधिवक्ता को लगाया जाए।



# भोजन के अधिकार के संबंध में विशेष मिशन पर भारत आये विशेष रैपोर्टर ज्यां जिएगलर की रिपोर्ट

संक्षेप

परिचय

- I. भारत में भूख और खाद्य असुरक्षा
- II. भारत में भोजन के अधिकार का कानूनी आधार
- III. भोजन के अधिकार का नीतिगत आधार
- IV. मुख्य निष्कर्ष और चिंताएं
- V. निष्कर्ष और सुझाव

**UNITED  
NATIONS**



**Economic and Social  
Council**

**Distr.  
GENERAL**

E/CN.4/2006/44/Add.2 20 March 2006

Original: ENGLISH

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS  
Sixty-second session  
Item 10 of the provisional agenda

**ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS**

**The right to food Report of the Special Rapporteur on the Right to  
Food, Jean Ziegler Addendum**

**MISSION TO INDIA\* \*\***

**(20 August - 2 September 2005)**

\* The summary is being circulated in all languages. The report itself, which is annexed to the summary, is being circulated in the language of submission only.

\*\* The reason for the late submission of this report is to reflect the latest information.

GE.06-11916 (E) 270306

## संक्षेप

इस विशेष प्रतिनिधि को 20 अगस्त से 2 सितंबर 2005 तक भारत की अपनी यात्रा के बाद भोजन के अधिकार कार्यान्वयन पर अपनी रिपोर्ट पेश करने का सम्मान प्राप्त है। इस यात्रा की प्रेरणा इस तथ्य से मिली थी कि भारत में कुपोषित लोगों की संख्या दुनियाभर में सबसे ज्यादा है, और बाल कुपोषण यहां कुपोषण के उच्चतम स्तरों में से एक है। वहां हाल ही में इस बात के भी संकेत मिले हैं कि मजबूत आर्थिक वृद्धि के बावजूद भूख और खाद्य असुरक्षा बढ़ रही हैं।

यह रिपोर्ट भारत में भूख, कुपोषण और खाद्य असुरक्षा और भारत में “समृद्धि के बीच भूख” पर सार्वजनिक बहस की समीक्षा करती है। इसके बाद यह भारत में भोजन के अधिकार के कानूनी ढांचे को जांचती है और यह जांचती है कि क्या भोजन के अधिकार का सम्मान करने, सुरक्षा प्रदान करने और पूरा करने के प्रति भारत के कर्तव्य को पूरा करने के लिए नीतियां और कार्यक्रम सही हैं। इसके बाद रिपोर्ट भोजन के अधिकार के कार्यान्वयन से संबंधित मुख्य निष्कर्षों और चिंताओं की जांच करती है।

अपनी यात्रा के दौरान, विशेष प्रतिनिधि ने केन्द्र और राज्य दोनों स्तरों पर भारत की सरकार से खुली और स्पष्ट चर्चा की और भूख और कुपोषण से लड़ने के लिए बनाई गई नीतियों और कार्यक्रमों के प्रति सरकार की प्रतिबद्धता से प्रभावित हुआ। सार्वजनिक खाद्य वितरण योजना (पीडीएस) और एकीकृत बाल विकास योजना (आईसीडीएस) कार्यक्रम के साथ कृषि और ग्रामीण अधिरचना में सार्वजनिक पूंजी निवेश के परिणाम के तौर पर सामने आए अकाल और भोजन की कमी को समाप्त करने में हुई प्रगति से भी प्रभावित हुआ। सर्वोच्च न्यायालय के सामने एक ऐतिहासिक मामले के अंतर्गत भोजन के अधिकार की न्यायसंगतता को मिली हालिया मान्यता भी एक ऐसा उदाहरण पेश करती है जिसका दुनिया को अनुकरण करना चाहिए।

हालांकि, रिपोर्ट का मुख्य निष्कर्ष यह है कि अकाल से उबरने के पश्चात भी दसियों लाख भारतीय कभी न खत्म होने वाले कुपोषण और गंभीर माइक्रोन्यूट्रिएंट कुपोषण झेल रहे हैं, खासकर स्त्रियां और बच्चे और निचली जातियों, अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लोग। भूख से होने वाली मौतें पूरी तरह से समाप्त नहीं हुई हैं, न ही स्त्रियों और निचली जातियों के साथ होने वाला भेदभाव समाप्त हुआ है, जबरिया श्रम, बंधुआ मजदूरी और जबरन विस्थापन (उत्पादक संसाधनों तक लोगों की पहुंच समाप्त करना) सहित भ्रष्टाचार और विभिन्न प्रकार के उल्लंघन भी भोजन के अधिकार के कार्यान्वयन में गंभीर बाधा पैदा करते हैं। अधिक उदारीकृत, बाजार आधारित अर्थव्यवस्था में वर्तमान संक्रमण में सर्वाधिक गरीब लोग अनुचित रूप से इसका मूल्य चुका रहे हैं, क्योंकि ग्रामीण विकास और सामाजिक कार्यक्रमों पर सार्वजनिक खर्च में कटौती के कारण कुपोषण में वृद्धि हुई है। कृषि मजदूरी में कमी, भूमिहीनता में वृद्धि और भोजन की कीमतों में वृद्धि के कारण खाद्य असुरक्षा बढ़ रही है, खासकर ग्रामीण इलाकों में। हालिया आर्थिक वृद्धि ने अधिकांशतः उच्च तकनीक वाले क्षेत्रों में रोजगार सृजित किए हैं जो कृषि से आजीविका प्राप्त करने वालों के नुकसान की भरपाई करने में असमर्थ है, जिसपर कि आज भी दो-तिहाई भारतीय निर्भर हैं। इसलिए घरेलू खाद्य सुरक्षा को बेहतर बनाने के लिए छोटे पैमाने की कृषि पर सार्वजनिक खर्च किया जाना चाहिए, जबकि आर्थिक संक्रमण के दौरान भोजन के अधिकार के कार्यान्वयन में और ह्रास को रोकने के लिए पीडीएस सहित प्रभावी सुरक्षा कार्यक्रम भी विकसित किए जाने चाहिए और उनको प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

विशेष प्रतिनिधि ने पाया कि गरीब ग्रामीण और शहरी भारतीय पूर्व की भारतीय जनता पार्टी के नेतृत्व वाली राष्ट्रीय जनतांत्रिक गठबंधन सरकार के अंतर्गत हालिया आर्थिक वृद्धि से थोड़े लाभान्वित हुए प्रतीत होते हैं, 2004 में कांग्रेस नेतृत्व वाली एकीकृत प्रगतिशील गठबंधन सरकार के चुनाव से नई आशा दिखाई पड़ी है। यह रिपोर्ट सभी भारतीयों को भोजन के अधिकार के कार्यान्वयन को बेहतर बनाने में सरकार की सहायता के लिए लक्षित सुझावों के साथ समाप्त होती है।

## परिचय

1. विशेष प्रतिनिधि ने 20 अगस्त से 2 सितंबर के बीच आधिकारिक मिशन के तौर पर भारत का दौरा किया। विशेष प्रतिनिधि ने भोजन के मानवीय अधिकार के बारे में खुली चर्चा के लिए भारत सरकार के आमंत्रण और प्रतिबद्धता का स्वागत किया। मिशन आयोजित करने के लिए वह राजदूत हरदीप सिंह पुरी और जेनेवा में संयुक्त राष्ट्र में भारत के स्थायी मिशन में उनके सलाहकार के साथ ही भारत में विदेश मंत्रालय के संयुक्त सचिव मंजीव सिंह पुरी का आभार व्यक्त करते हैं। वह भारत में संयुक्त राष्ट्र के रेजिडेंट कॉर्डिनेटर डॉ. मेक्सिम ओल्सन और भारत में विश्व खाद्य कार्यक्रम के प्रतिनिधि मि. गियानपेत्रो बोर्डिनो का भी उनकी सलाह और अपने मिशन में सहायता के लिए आभार व्यक्त करते हैं।
2. अपनी यात्रा के दौरान, विशेष प्रतिनिधि को दिल्ली में कृषि मंत्री शरद पवार, खाद्य विभाग के सचिव आर एन दास और खाद्य विभाग की संयुक्त सचिव अनिता चौधरी से मुलाकात का सम्मान प्राप्त हुआ। उन्होंने उस विस्तृत कार्यक्रम की बहुत सराहना की जिससे उन्हें दिल्ली, मध्य प्रदेश और उड़ीसा में संघ, राज्य और जिला अधिकारियों से बात करने का मौका मिला। उन्हें अभिजीत सेन और योजना आयोग, और कृषकों पर राष्ट्रीय आयोग के एमएस स्वामीनाथन और अनेक अन्य जाने माने भारतीय विद्वानों से मुलाकात से विशेष सम्मान प्राप्त हुआ। उन्होंने भारत में संयुक्त राष्ट्र व्यवस्था के अनुभव से लाभान्वित होने की सराहना की और संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम, डब्ल्यूएफपी और खाद्य और कृषि संगठन से प्राप्त सलाह की विशेष सराहना की।
3. विशेष प्रतिनिधि भोजन के अधिकार के मुद्दों पर काम कर रहे नागरिक समाज संगठनों के अनेक प्रतिनिधियों के साथ ही भोजन का अधिकार अभियान के सदस्यों, सर्वोच्च न्यायालय के वकील कोलिन गोंजालवेज और अर्थशास्त्री ज्यां ड्रेज से मिलने का लाभ भी प्राप्त हुआ। विशेष प्रतिनिधि को भोजन के मानवीय अधिकार पर भारतभर से 70 वरिष्ठ न्यायाधीशों को एक साथ लाने के लिए भोजन का अधिकार अभियान की पहल पर 27-28 अगस्त को दिल्ली में आयोजित राष्ट्रीय “भोजन के अधिकार पर न्यायिक संवाद” में भी शामिल होने का सौभाग्य प्राप्त हुआ। उन्होंने दिल्ली और मध्य प्रदेश में भोपाल और शिवपुरी और भुवनेश्वर, उड़ीसा में नागरिक समाज संगठनों से मुलाकात की प्रशंसा की और एनजीओ, फूडफॉर्मेशन और एक्शन नेटवर्क का इन मुलाकातों को संभव बनाने के लिए खासकर धन्यवाद देना चाहेंगे। उन्हें मध्य प्रदेश और उड़ीसा के ग्रामीण इलाकों के अनेक गांवों के साथ ही इन राज्यों और दिल्ली के शहरी इलाकों और झोंपड़पट्टियों में रहने वाले समुदायों के साथ मुलाकात का सम्मान प्राप्त हुआ।
4. दुनिया की सबसे पुरानी कुछ संस्कृतियों की जन्मभूमि, लगभग 100 करोड़ की जनसंख्या, जोकि मुख्यतः हिंदू है लेकिन इसमें मुस्लिम, ईसाई और सिख भी हैं, 15 राष्ट्रीय भाषाएं और हजारों स्थानीय भाषाएं बोलनेवाला भारत एक अतुलनीय रूप से विविधतापूर्ण और आकर्षक देश है। यह एक ऐसा देश है जो एक विश्वशक्ति बन चुका है। भारत की स्वतंत्रता के बाद से बड़ी तरक्कियां हुई हैं जो महज 60 वर्ष पहले मोहनदास गांधी और जवाहरलाल नेहरू के नेतृत्व में ब्रिटिश राज का अहिंसक प्रतिरोध के जरिए प्राप्त हुई। आज भारत के पास एक मजबूत लोकतांत्रिक व्यवस्था है, जिसकी जड़ें 28 विभिन्न राज्यों और 7 केंद्र शासित प्रदेशों के जटिल संघीय राज्य में हैं। राज्य बेहद अलग तरह के हैं, न सिर्फ सामाजिक रूप से बल्कि भौगोलिक रूप से भी, जहां जलवायु दक्षिणी राज्यों में उष्ण-कटिबंधीय मानसून से उत्तरी राज्यों में अधिक शांत जलवायु तक परिवर्तित होती है। भारत के केंद्रीय हिस्से (मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश, गुजरात और राजस्थान सहित) सूखे

से प्रभावित रहते हैं और बंगाल की खाड़ी अक्सर चक्रवातों और बाढ़ से प्रभावित रहती है। अन्य प्राकृतिक आपदाएं भी आती रहती हैं, जिनमें अक्टूबर 2005 में भारत प्रशासित काश्मीर में आए विनाशकारी भूकंप, जिसमें हजारों लोग मारे गए, और दिसम्बर 2004 में आए सुनामी जैसी आपदाएं शामिल हैं जिसमें कम से कम 11,000 लोग मारे गए और जिसने देश के दक्षिण पूर्वी तटीय इलाकों में रहने वाले हजारों लोगों को नुकसान पहुंचाया और विस्थापित किया।

5. भारतीय लोगों की एक बड़ी संख्या (70 प्रतिशत) आज भी ग्रामीण इलाकों में रहती है और अपनी आजीविका के लिए कृषि पर निर्भर (65 प्रतिशत) है। भारतीय अर्थव्यवस्था आज भी बड़े पैमाने पर कृषि पर आधारित है, लेकिन उद्योग (खासकर टेक्सटाइल, रसायन, खनन और कंप्यूटर सॉफ्टवेयर) और सेवा क्षेत्र भी महत्वपूर्ण होता जा रहा है। यद्यपि आज अकाल का भय समाप्त हो गया है, फिर भी भूख और गरीबी एक क्रोनिक और व्यापक समस्या बनी हुई है, जिसे जाति व्यवस्था और स्त्रियों के विरुद्ध व्यापक पैमाने पर फैले हुए भेदभाव से बढ़ावा मिलता है। हाल के वर्षों में भूख का मुद्दा राजनीतिक हलकों में पुनः सामने आया है, जहां भूख से मौतों और व्यापक कुपोषण के बरक्स बढ़ते हुए अनाज के भंडारण से उपजती विरोधीभास स्थिति पर बहस हो रही है। “समृद्धि के बीच भूख” के इस विरोधाभास और यह तथ्य कि “भारत उदय” की हालिया आर्थिक वृद्धि से गरीब लाभान्वित नहीं हुए, ने कांग्रेस नेतृत्व वाली एकीकृत प्रगतिशील गठबंधन को 2004 में विजय दिलाई। यह नई सरकार, अपने न्यूनतम साझा कार्यक्रम के साथ, भोजन के अधिकार के कार्यान्वयन की ओर अधिक ठोस प्रगति के लिए नई आशा लाई है।

## I. भारत में भूख और खाद्य असुरक्षा

### ए) भूख और खाद्य असुरक्षा

6. भारत ने अकाल के खतरे से उबरने में प्रभावी विकास किया है जिसने अतीत में इसे अक्सर परेशान किया है और स्वतंत्रता के शुरूआती वर्षों में भी इसकी काली छाया देश पर पड़ती रही थी। 1943 का पश्चिम बंगाल का अकाल, जिसने 30 लाख से अधिक लोगों को मौत के मुंह में धकेला, भारत का अंतिम और सबसे बड़ा अकाल था यद्यपि भारत ने स्वतंत्रता पश्चात के पहले दो दशकों में खाद्य पदार्थों की गंभीर कमी का सामना किया। हालांकि, 1947 में भारत के स्वतंत्र होने के बाद कृषि उत्पादन और ग्रामीण अधिरचना में सघन निवेश के कारण चावल और गेहूं के उत्पादन में चौगुना वृद्धि हुई है और भारत बुनियादी खाद्य उत्पादन में आत्मनिर्भर हो गया है। सार्वजनिक खाद्य वितरण व्यवस्था (पीडीएस) के अंतर्गत खाद्य पदार्थों की कमी का सामना कर रहे क्षेत्रों को तीव्र परिचरन के द्वारा भारत ने बड़े पैमाने के अकालों की आशंका पर विजय पाई है, यद्यपि अनेक क्षेत्र नियमित रूप से सूखे, बाढ़, तूफान और अन्य प्राकृतिक आपदाओं से प्रभावित रहते हैं। हालांकि अनाज उत्पादन में हाल के वर्षों में कमी आई है, फिर भी यह जनसंख्या वृद्धि से अधिक रहा है, इसलिए राष्ट्रीय स्तर पर भारत के पास अपनी 100 करोड़ से अधिक जनसंख्या को खिलाने के लिए पर्याप्त खाद्य है।
7. फिर भी, इन तरक्कियों के बावजूद घरेलू-स्तर की खाद्य सुरक्षा प्राप्त नहीं हुई है, कुपोषण, अल्पपोषण और गरीबी के स्तर अत्यधिक उच्च हैं और इस बात के संकेत हैं कि 1990 के दशक के उत्तरार्द्ध से भूख और खाद्य असुरक्षा बढ़ी है। गंभीर कुपोषण और रोक जा सकने वाली बीमारियों के परिणामस्वरूप प्रतिवर्ष लगभग बीस लाख भारतीय बच्चों की मौत हो जाती है। लगभग आधे सामान्य या गंभीर कुपोषण का सामना करते

हैं, जिनमें से 47 प्रतिशत बच्चे कम वजन के होते हैं और 46 प्रतिशत की वृद्धि रुक जाती है। यह विश्वभर में बाल कुपोषण के उच्चतम स्तरों में से है, जोकि सब-सहारा के अधिकांश देशों से अधिक है। कुपोषण ग्रामीण क्षेत्रों के बच्चों में सर्वाधिक गंभीर है लेकिन यह शहरी क्षेत्रों में भी काफी अधिक है। लगभग एक तिहाई (30 प्रतिशत) बच्चे कम वजन के पैदा होते हैं, जिसका अर्थ है कि उनकी माएं भी कम वजन की और कुपोषित हैं। कुपोषण बचपन की शुरुआत में भी बढ़ता है, विशेषकर लड़कियों में, जो लड़कियों के साथ लगातार होने वाले सामाजिक भेदभाव को दर्शाता है जिन्हें लड़कों की बनिस्बत कम भोजन कराया जाना प्रतीत होता है। सूक्ष्म पोषक तत्वों की कमी स्थानिक होती है और शारीरिक और मानसिक विकास पर खतरनाक प्रभाव डालती है। 80 प्रतिशत से अधिक स्त्रियां, बच्चे और किशोरियां एनीमिया से पीड़ित होती हैं और आयरन की आपूर्ति अनुशंसित दैनिक मात्रा से 50 प्रतिशत से कम होने का अनुमान है। विटामिन ए की कमी से होने वाली बीमारियां, विशेषकर अंधापन, साथ ही बच्चों में आयोडीन संबंधी विकार सैंकड़ों जिलों में पाए गए हैं। यद्यपि दसवीं पंचवर्षीय योजना 2002-2007 में रोकथाम, अनुसंधान और सूक्ष्म पोषक तत्व कार्यक्रम का प्रबंधन शामिल है, फिर भी विशेष प्रतिनिधि को सूचित किया गया कि इंडियन काउंसिल ऑफ मेडिकल रिसर्च के अध्ययनों से पता चलता है कि राष्ट्रीय पोषण लक्ष्य प्राप्त नहीं हो सके हैं।

8. भारत की जनसंख्या का अधिकांश अभी भी गरीब है, जिसमें से 25 प्रतिशत राष्ट्रीय गरीबी रेखा से नीचे रहते हैं और 80 प्रतिशत 2 यूएस डॉलर प्रतिदिन से नीचे, जिसका अर्थ है कि अनेक लोग एक स्वस्थ और उत्पादक जीवन जीने के लिए उचित भोजन प्राप्त कर पाने में असमर्थ हैं। एफएओ के अनुसार भारत में विश्वभर की कुपोषित जनसंख्या का सबसे बड़ा हिस्सा रहता है, और 20 करोड़ से अधिक भारतीय बच्चे, स्त्रियां और पुरुष आवश्यक न्यूनतम दैनिक कैलोरी से कम का उपभोग करते हैं। आधिकारिक भारतीय आंकड़े बताते हैं कि ये स्थिति इससे भी अधिक बुरी हो सकती है, एमडीजी प्राप्त करने की ओर प्रगति पर सरकार की स्वयं की रिपोर्ट में जनसंख्या के आधे से अधिक (53 प्रतिशत) के कुपोषित होने की संभावना है। अनुमान है कि सबसे गरीब 30 प्रतिशत परिवार 1,700 किलोकैलोरी प्रतिदिन प्रति व्यक्ति लेते हैं (जो कि अंतर्राष्ट्रीय मानक 2,100 किलोकैलोरी प्रतिदिन से काफी नीचे है), अगर वे अपनी आमदनी का 70 प्रतिशत भोजन पर खर्च करें तो भी। औसत कैलोरी उपभोग हाल के दशकों में निरंतर गिर रहा है - लेकिन जहां उच्च आय वाले परिवारों में बुनियादी भोजन से हटने के कारण हुआ है, वहीं गरीबों के बीच यह बढ़ती हुई खाद्य असुरक्षा का संकेत भी है। पिछले दशक के दौरान, ग्रामीण इलाकों में बुनियादी भोजन का उपभोग 2.14 प्रतिशत घटा है लेकिन कैलोरी उपभोग में 1.53 प्रतिशत की कमी आई है, जिसका अर्थ है कि एक अधिक विविधतापूर्ण भोजन के बजाय कई लोग कम भोजन कर रहे हैं, विशेषकर 1990 के दशक के दौरान वास्तविक कृषि मजदूरी की तुलना में बुनियादी भोजन की कीमतें अधिक तेजी से बढ़ रही हैं।
9. यद्यपि सरकार के आंकड़े बताते हैं कि भारत में गरीबी 1993 और 2000 के बीच 36 से 26 प्रतिशत हो गई है, इस पर काफी मतभेद है कि क्या वाकई गरीबी में कमी आई है या गरीबी में कमी आंकड़े इकट्ठा करने में बदलाव के फलस्वरूप आई है। एक व्याख्या ये हो सकती है कि भोजन की न्यूनतम मात्रा की अनुमानित कीमत अब भारत में भोजन के वास्तविक मूल्य को प्रतिबिंबित नहीं करता है। गरीबी बिहार, उत्तर प्रदेश, उड़ीसा, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र और कर्नाटक, विशेषकर पूर्वी भारत के ग्रामीण इलाकों (पूर्वी उत्तर प्रदेश, उत्तरी बिहार, उत्तरी बंगाल, समुद्र तटीय उड़ीसा, आसाम और त्रिपुरा) और मध्य आदिवासी भारत (बुंदेलखंड, झारखंड, विदर्भ, मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़, राजस्थान, पश्चिमी उड़ीसा और तेलंगाना) में संघनित है। 1990 के दशक की शुरुआत से बढ़ती हुई असमानताके साक्ष्यों को लेकर चिंताएं हैं क्योंकि ऐसा प्रतीत होता है कि



हाल की आर्थिक वृद्धि के अंतर्गत समृद्ध पश्चिमी और दक्षिणी राज्यों ने उत्तर और पूर्व के गरीब राज्यों के बनिस्बत अच्छा प्रदर्शन किया है।

10. प्राथमिक तौर पर वे बच्चे, स्त्रियां और पुरुष भूखे और कुपोषित हैं जो ग्रामीण इलाकों में रहते हैं और कृषि पर निर्भर हैं, अस्थायी मजदूरों के रूप में काम कर रहे हैं लेकिन साथ ही बंटाईदार और काशतकार या वे सीमांत किसान भी हैं जिनके पास एक हेक्टेयर से कम जमीन है। कृषि मजदूरी बेहद ही कम है और उसकी अनिश्चितता लगातार बढ़ती जा रही है, न्यूनतम मजदूरी हमेशा लागू नहीं होती और अनेक लोगों को कृषि के ढलान वाले मौसम में काम नहीं मिलता। कुछ राज्यों में, भू-स्वामित्व का सामंती नमूना चल रहा है, बावजूद कानूनी उन्मूलन और आधिकारिक लैंड सीलिंग एक्ट के जो भूमि का संकेंद्रण रोकने के विरुद्ध लक्षित हैं। उदाहरण के लिए, मध्य प्रदेश में, विशेष प्रतिनिधि को ऐसी बड़ी जोंतें मिलीं जो अब भी भूतपूर्व जमींदार राजा के परिवार की हैं। 1990 के दशक के दौरान, साक्ष्य बताते हैं कि भू-स्वामित्व का संकेंद्रण बढ़ा है, जिस वजह से अनेक परिवार भूमिहीन होते चले गये और अस्थायी कृषि मजदूर बन गये (45 प्रतिशत परिवार)। विशेष प्रतिनिधि भूमि समझौतों के बढ़ते हुए “अस्थायीकरण” और असुरक्षा के साथ ही भारतभर में चाय की खेती में लगे मजदूरों के संबंध में भी चिंतित था। 1990 के दशक के अंत से, यह बताया गया है कि कम से कम 60,000 मजदूर चाय की अंतर्राष्ट्रीय कीमतों में कमी की वजह से काम से हाथ धो चुके हैं और लाखों अन्य को मजदूरी में कटौती, अधिक असुरक्षित समझौतों और बढ़ते हुए कुपोषण के साथ ही भूख का सामना करना पड़ रहा है। एक्शन एड बताता है कि पश्चिम बंगाल में महज चार चाय बागानों में मार्च 2002 और फरवरी 2003 के बीच 240 से अधिक मजदूर भूख से मरे हैं या मजबूरी में उन्होंने आत्महत्या कर ली हैं।
11. अनुसूचित जातियां और जनजातियां भूख और कुपोषण को अधिक झेलते हैं, जो ग्रामीण जनसंख्या का 25 प्रतिशत हैं लेकिन गरीब जनसंख्या का 42 प्रतिशत। भेदभाव के परिणामस्वरूप निचली जातियों के अनेक दलितों से बगैर मजदूरी से काम करने की आशा की जाती है, अनेक को उनके सवर्ण रोजगार प्रदाताओं द्वारा बंधुआ बनाकर रखा जाता है। हालांकि बंधुआ बनाना गैर-कानूनी है, एनजीओ का अनुमान है कि भारत में लगभग 2 से 6 करोड़ बंधुआ मजदूर हैं, जिनमें से 85 प्रतिशत अनुसूचित जातियों और जनजातियों के हैं। व्यापक भेदभाव दलितों को जमीन के मालिक होने से वंचित करता है, क्योंकि उन्हें “मजदूर वर्ग” का समझा जाता है, और यदि उन्हें जमीन प्राप्त होती भी है (कुछ राज्यों में पुनर्वितरण और कृषि सुधार कार्यक्रमों के परिणामस्वरूप) तो ऐसी जमीन बार-बार इलाके के सवर्ण लोगों द्वारा बलपूर्वक छीन ली जाती है। निचली जातियां अक्सर गांव के कुओं के प्रयोग से वंचित रखी जाती हैं, जैसा कि विशेष प्रतिनिधि ने शिवपुरी जिले में देखा। जनजातियों के लोग, खासकर जंगल और पहाड़ी इलाकों में रहने वाले लोग बेहद पिछड़े हुए हैं, फोरेस्ट रिजर्वों के बनने से अनेक पारंपरिक जंगल की आजीविका और खाद्य संसाधनों तक अपनी पहुंच खो चुके हैं और अनेक के पास खाद्य राशन कार्ड और सरकार की सेवाओं तक पहुंच नहीं है। विकास परियोजनाओं जैसे बांधों, पॉवर प्लांटों, कोयला खदानों और खनिज उद्योगों के कारण होने वाले विस्थापन के कारण जनजातियों के लोग असमान रूप से अधिक कष्ट उठाते हैं। विस्थापित लोगों की संख्या के बारे में कोई आधिकारिक आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं, लेकिन एनजीओ और विद्वानों का अनुमान है कि केवल बांध परियोजनाओं ने 3 करोड़ 30 लाख लोगों को विस्थापित किया है, जिन्होंने अपनी जमीनें और आजीविका के साधन खो दिए हैं। विस्थापितों में से लगभग 40-50 प्रतिशत जनजातीय लोग हैं, हालांकि वे जनसंख्या का केवल 8 प्रतिशत हैं। यह जनजातीय लोगों के प्रति गंभीर भेदभाव को प्रतिबिंबित करता है।

12. स्त्रियाँ और बच्चे, खासकर लड़कियाँ, भेदभाव के फलस्वरूप भूख और कुपोषण से असमान रूप से कष्ट सहते हैं। इस प्रकार की सामाजिक प्रथाओं, कि स्त्रियों को सबसे बाद में भोजन करना चाहिए और सबसे कम भोजन करना चाहिए, के परिणामस्वरूप स्त्रियों की स्थिति खासकर अरक्षित हो जाती है। समान कार्य के लिए स्त्रियों को पुरुषों की तुलना में कम भुगतान किया जाता है, जहाँ स्त्रियों के लिए औसत कृषि मजदूरी 16.4 रुपए है वहीं पुरुषों के लिए यह 23.4 रुपए है। पारंपरिक रूप से, स्त्रियाँ जमीन का औपचारिक मालिकाना उत्तराधिकार में प्राप्त नहीं कर सकतीं (केवल उन इलाकों को छोड़कर जहाँ मातृसत्ता व्यवहार में है)। बालश्रम व्यवहार में है और विशेष प्रतिनिधि परराष्ट्रीय कॉर्पोरेशनों को ठेके पर दिए गए फार्मों पर बालश्रम की रिपोर्टों से खासकर चिंतित हुए, जैसे आंध्र प्रदेश में बिनौले के उत्पादन में जहाँ पुरुषों की जगह लड़कियाँ काम पर रखी गई हैं ताकि मजदूरी की कीमत घटाई जा सके।
13. शहरी क्षेत्रों में भूखे और कुपोषित वे लोग हैं जो मुख्यतः अनौपचारिक क्षेत्र में काम कर रहे हैं और इनके साथ ही वे अरक्षित समूह हैं जो सार्वजनिक सेवाओं और खाद्य राशन कार्डों की पहुँच से बाहर हैं जैसे प्रवासी, शरणार्थी, आवासहीन, विस्थापित, अनौपचारिक झुग्गियों में रहने वाले और गली के बच्चे। बीमार और बूढ़े, जिनकी सहायता करने के लिए परिवार का कोई सदस्य नहीं है, भी अत्यधिक अरक्षित हैं। बढ़ता शहरीकरण ग्रामीण इलाकों में गरीबी और खाद्य असुरक्षा से करीबी से जुड़ा हुआ है और घटती हुई ग्रामीण मजदूरी शहरी इलाकों की ओर संकट उत्पन्न करनेवाला स्थानांतरण पैदा कर रहा है, जो कि भारत के कस्बों और शहरों में झुग्गियों और छितरे हुए बस्तियों की बढ़ती में दिखाई पड़ता है। भारत की शहरी जनसंख्या का 21 प्रतिशत से अधिक अब ऐसी झुग्गियों में रहता है जहाँ उचित स्वच्छता, मकान और सुरक्षित पेयजल का अभाव है।

## बी) हालिया विकास

14. आज भारत में यह व्यापक स्तर पर माना जाता है कि इसके बावजूद कि भारत के बाजारोन्मुख अर्थव्यवस्था की ओर तेजी से मुड़ने से 1990 के दशक ने निरंतर आर्थिक वृद्धि दिखाई है, लेकिन इस वृद्धि से सभी भारतीय समान रूप से लाभान्वित नहीं हुए हैं। शहरी क्षेत्रों में मध्य और उच्च वर्ग भारत उदय के अंतर्गत लाभान्वित हुए हैं लेकिन गरीबों ने जीवन स्तर में कमी और बढ़ती खाद्य असुरक्षा का सामना किया है। कृषि क्षेत्र में उदारीकरण और कृषि से राज्य के हटने के फलस्वरूप कृषि में सार्वजनिक निवेश में भारी कमी हुई है जिसकी पूर्ति निजी निवेश द्वारा नहीं हो सकी है। एक अधिक निर्यात उन्मुख अर्थव्यवस्था की ओर मुड़ने की वजह से निर्यात के बजाय नकदी फसलों को बढ़ावा मिला है, जिससे घरेलू खाद्य उपभोग के लिए अनाजों, दलहन और ज्वार, बाजरे की पैदावार कम हुई है। नकदी फसलों के लिए बीज और उर्वरक जैसे महंगे निवेश की आवश्यकता के कारण अनेक किसान भयंकर रूप से ऋणग्रस्त हो गए हैं, जो कि किसानों की आत्महत्या के कारण की व्याख्या करता है (2004 के अंत तक 10,000 मामलों तक की खबर है)। गिरती हुई कृषि मजदूरी और बढ़ती खाद्य कीमतों के साथ ही ये प्रवृत्तियाँ भी गरीबों, खासकर ग्रामीण इलाकों में, के बीच बढ़ती खाद्य असुरक्षा का कारण प्रतीत होती हैं।
15. दूसरे अनेक देशों से अलग, जो कि ढाँचागत समायोजन कार्यक्रमों के झटकों से पीड़ित हुए हैं, भारत ने राज्य को अर्थव्यवस्था से हटाने में एक नपीतुली पहुँच अपनाई है और दुनिया की सबसे बड़ी खाद्य-आधारित सुरक्षा व्यवस्था, सार्वजनिक खाद्य वितरण व्यवस्था को लंबे समय तक बनाए रखा है। हालाँकि, 1990 के दशक ने 1997 में पीडीएस में एक सार्वभौमिक व्यवस्था से एक लक्ष्य आधारित व्यवस्था में परिवर्तन देखा, जिसका केंद्रीय लक्ष्य खाद्य वितरण व्यवस्था के कुल आकार और खर्च को कम करना था। हालाँकि, लक्षित पीडीएस



जल पहुंचाना चाहिए जो ऐसे कारणों से स्वयं का पेट नहीं भर सकते जो उनके नियंत्रण से बाहर हैं। भोजन के अधिकार को पूरा करने के लिए, सरकार को अपने उपलब्ध संसाधनों का अधिकतम इस्तेमाल करना चाहिए और हर हाल में लोगों को भूख से मुक्त रखने के लिए जरूरी न्यूनतम आवश्यक स्तर सुनिश्चित करना चाहिए।

## बी) घरेलू संवैधानिक और कानूनी आधार

19. स्वतंत्रता के तीन वर्ष पश्चात 1950 में भारत ने एक प्रगतिशील संविधान अपनाया जो अपने सभी नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय, समानता और सम्मान सुरक्षित करने की ओर लक्षित था। संविधान भेदभाव का निषेध करता है और सभी मानवाधिकारों को स्थान देता है। नागरिक और राजनीतिक अधिकार प्रत्यक्ष रूप से वाद योग्य मौलिक अधिकार हैं, और आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों की राज्य की नीतियों के नीतिनिर्देशक तत्व के रूप में व्याख्या की गई है। संविधान का अनुच्छेद 47 कहता है: “राज्य को अपने लोगों के पोषण और जीवन का स्तर बढ़ाने और सार्वजनिक स्वास्थ्य को सुधारने को अपने प्राथमिक कर्तव्यों में से मानना चाहिए।”
20. यद्यपि भोजन का अधिकार प्रत्यक्षतः वाद योग्य नहीं है, लेकिन राज्य के नीतिनिर्देशक तत्वों में इसका शामिल होना मौलिक अधिकारों की व्याख्या के मार्गदर्शन में सहायता करता है, इसके साथ ही अनुच्छेद 21 द्वारा जीवन का अधिकार भी सुरक्षित है। सर्वोच्च न्यायालय के लिए, “किसी भी सभ्य समाज में जीवन के अधिकार का अर्थ है भोजन, जल, उपयुक्त वातावरण, शिक्षा, चिकित्सकीय चर्चा और आवास का अधिकार” और अनुच्छेद 21 द्वारा सुरक्षित जीवन के अधिकार में जल और “मानवीय सम्मान के साथ जीने का अधिकार और वह सब कुछ शामिल है जो इसके साथ जुड़ा है, जैसे, उचित पोषण, वस्त्र और आवास जैसी जीवन की जरूरतें (...).” राज्य सभी व्यक्तियों को एक सम्मानपूर्ण जीवन सुनिश्चित करने के लिए संवैधानिक तौर पर बाध्य है।
21. संविधान स्त्रियों और बच्चों (अनु. 39(एफ))के साथ ही अनुसूचित जातियों और जनजातियों (अनु. 46) को विशेष सुरक्षा प्रदान करने के साथ ही सार्वजनिक जल का उपयोग करने का अधिकार प्रदान करता है (अनु. 15.2(बी)) और भेदभाव का निषेध करता है (अनु. 17)। अनेक कानून संसाधनों तक पहुंच सुरक्षित करते हैं। साथ ही अनुसूचित जाति और जनजाति (अत्याचारों का निषेध) कानून, 1989 भी है जो अनुसूचित जाति या जनजाति के व्यक्ति के मालिकाने वाली या उसको आवंटित भूमि के गलत ढंग से कब्जे, खेती करने या हस्तांतरण पर रोक लगाता है(3.1.iv)। हिंदू उत्तराधिकार कानून, 1956 में नए संशोधनों ने स्वामित्व और उत्तराधिकार के स्त्रियों के अधिकार की सुरक्षा को बढ़ाया है। अनेक राज्यों के कानून भी सामंती व्यवस्था को समाप्त करने और सबसे ज्यादा अरक्षितों के लिए जमीन मुहैया करने के लिए भी अपनाए गए हैं (खासकर लैंड सीलिंग एक्ट)। हालांकि वास्तविक भेदभाव भारत में व्यापक पैमाने पर है।
22. 2005 में भोजन के अधिकार से संबंधित दो महत्वपूर्ण नए कानून भारत की संसद द्वारा स्वीकार किए गए हैं। सूचना का अधिकार विधेयक सभी नागरिकों को सूचना के अधिकार की गारंटी देता है और सरकार के सभी स्तरों पर अनेक संबंधित बाध्यताएं लागू करता है, जिससे पारदर्शिता और जवाबदेही बढ़नी चाहिए। राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कानून से पहली बार रोजगार को अधिकार का रूप मिला है। यह प्रत्येक व्यक्ति को 15 दिन के भीतर वैधानिक न्यूनतम मजदूरी पर सार्वजनिक काम में रोजगार पाने का हकदार बनाता है, हालांकि यह सिर्फ ग्रामीण इलाकों और प्रतिवर्ष प्रति परिवार को अधिकतम 100 दिन के काम तक ही सीमित है।

23. भारत की जटिल संघात्मक व्यवस्था में भोजन के अधिकार से संबंधित जिम्मेदारी केंद्र और राज्य दोनों की है। भोजन और जल तक पहुंच सुनिश्चित करने के लिए कार्यक्रमों को विस्तारित करने, उनकी निगरानी करने और वित्तपोषण करने की जिम्मेदारी सामान्य तौर पर केंद्र सरकार की है, जबकि राज्य सरकारें इनके कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार हैं। राज्य भी सिंचाई, कृषि भूमि पट्टे, सीलिंग, हस्तांतरण और न्यूनतम मजदूरी पर कानून बनाते हैं। कुछ इलाकों में, स्वतंत्र जनजातीय सत्ताएं महत्वपूर्ण शक्तियां हैं। अनुसूचित इलाकों में, अनुसूचित जनजातियों से संबंधित किसी भी मामले पर जनजातीय सलाहकार कार्डसिलों से अवश्य बात की जानी चाहिए, और जनजातीय इलाकों में जनजातीय जिला कार्डसिलें भूमि के आवंटन, अधिग्रहण और उपयोग, वनों के प्रबंधन (आरक्षित वनों के अलावा) और संपत्ति के उत्तराधिकार के मामलों में महत्वपूर्ण स्वायत्तता हैं। स्थानीय स्तर पर नगरपालिकाएं और पंचायतें पेयजल की आपूर्ति के लिए जिम्मेदार हैं। अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और स्त्रियों के लिए आरक्षित सीटों वाली पंचायतें पंचायत कानून (अनुसूचित इलाके), 1996 के बाद से भूमि अधिग्रहण में और सर्वोच्च न्यायालय के हाल के निर्देशों के बाद से भोजन-आधारित कार्यक्रमों में अपनी शक्ति बढ़ा रही हैं।

### सी ) न्याय और मानवाधिकार संस्थाओं तक पहुंच

24. भोजन के अधिकार के उल्लंघन के सभी पीड़ितों की पहुंच अपने अधिकार का दावा करने के लिए न्याय सहित प्रभावी उपायों तक होनी चाहिए। भारत आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर न्याय के मामले में दुनिया का बेहतर उदाहरण पेश करता है, जहां सर्वोच्च न्यायालय द्वारा जीवन के अधिकार में भोजन के अधिकार को शामिल करने के लिए इसकी व्यापक व्याख्या की गई है। संविधान के अंतर्गत, सर्वाधिक अरक्षितों के बुनियादी मानवाधिकारों की रक्षा के लिए जनहित याचिकाओं की अनुमति है, जिससे पता चलता है कि क्यों ढेर सारे सामाजिक आंदोलनों को सर्वोच्च न्यायालय के सामने उचित समाधान प्राप्त हुए हैं। 2001 में पीयूसीएल ने भूखे लोगों की ओर से सर्वोच्च न्यायालय का रुख किया। उनकी मूल याचिका ने छह राज्यों की स्थिति पर ध्यान दिया, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने इसे समूचे देश तक विस्तारित कर दिया। सर्वोच्च न्यायालय के लिए भुखमरी रोकने के लिए सरकार प्रत्यक्ष तौर पर जिम्मेदार है : न्यायालय की चिंता यह देखना है कि समाज के गरीब और वंचित और कमजोर तबके भूख और भुखमरी का सामना न करें। इसे रोकना सरकार की प्राथमिक जिम्मेदारियों में से है - चाहे केंद्र सरकार या राज्य सरकार। महत्वपूर्ण यह है कि भूखे तक भोजन पहुंचे।
25. भोजन के अधिकार की पूर्ति सुनिश्चित करने के लिए, सर्वोच्च न्यायालय ने निर्देश दिया कि सभी वंचित लोगों की पहचान की जानी चाहिए और उन्हें वर्तमान भोजन-आधारित योजनाओं में शामिल किया जाना चाहिए और राज्य सरकारों को निर्देश दिया कि लक्षित सार्वजनिक वितरण योजना (टीडीपीएस), अंत्योदय अन्न योजना (एएवाई), एकीकृत बाल विकास योजना (आईसीडीएस) और मिड-डे मील योजना (एमडीएमएस) सहित इन योजनाओं को पूर्णरूपेण लागू करें। सर्वोच्च न्यायालय ने आदिम जनजातियों सहित सर्वाधिक अरक्षितों को अत्यधिक सब्सिडीकृत कीमतों पर भोजन उपलब्ध करवाकर भोजन तक उनकी पहुंच सुनिश्चित करने के लिए एएवाई सूची में शामिल करने का भी निर्देश दिया। सूचना तक पहुंच बढ़ाने के लिए इसने निर्देश दिया कि इसके सभी आदेश और लाभान्वितों की सूचियां सार्वजनिक रूप से उपलब्ध करवाई जाएं। सर्वोच्च न्यायालय ने यह भी निर्देश दिया कि राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिव/प्रशासन को भुखमरी या कुपोषण से होने वाली मौतों या आदेशों की निरंतर अवहेलना के लिए जिम्मेदार माना जाना चाहिए। इन निर्देशों ने अनेक

- राज्यों में अनेक खाद्य सुरक्षा योजनाओं के कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण उन्नति हुई है, खासकर जब से न्यायालय ने इसके आदेशों के कार्यान्वयन पर निगरानी रखने के लिए दो आयुक्तों की नियुक्ति की है।
26. पीयूसीएल का मुकदमा भोजन के अधिकार को एक मानवीय अधिकार के रूप में औचित्य दिलाने में एक महत्वपूर्ण प्रगति है, क्योंकि इस मामले में सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों ने सरकार की नीतिगत चाहतों को बाध्यकारी, न्यायसंगत अधिकार में रूपांतरित कर दिया है। हालांकि यह प्राथमिक रूप से भोजन के अधिकार को लागू करने की बाध्यता से संबंधित है लेकिन न्यायालय ने ऐसे फैसले भी दिए हैं जो भोजन के अधिकार का सम्मान करने और इसकी रक्षा करने को बाध्य करता है। उदाहरणार्थ, इसने उच्च जातियों द्वारा किए जाने वाले भेदभाव से दलितों के जल के अधिकार, श्रिंप उद्योग से पारंपरिक मछुआरों के आजीविका के अधिकार (एक्वाकल्चर मुकदमा), निजी कंपनी द्वारा जमीन के अधिग्रहण से अनुसूचित जनजातियों के आजीविका के अधिकार (सामथा मुकदमा) की रक्षा की। सर्वोच्च न्यायालय के लिए “कोई भी व्यक्ति जो आजीविका के अधिकार से वंचित है, सिवाय विधि द्वारा स्थापित न्यायिक और ईमानदार प्रक्रिया के, वह अनुच्छेद 21 द्वारा प्रदत्त जीवन के अधिकार पर आक्रमण के रूप में इसे चुनौती दे सकता है।” अब यह आवश्यक है कि वे छोटे किसान जो मनमाने ढंग से अपनी भूमि से बाहर कर दिए गए हैं, या स्त्रियां या अनुसूचित जातियों या जनजातियों के लोग जिन्हें उत्पादक संसाधनों तक पहुंच से वंचित कर दिया गया है, उन्हें भी सर्वोच्च न्यायालय के सामने न्याय तक समान पहुंच उपलब्ध होनी चाहिए।
27. भोजन के अधिकार के लिए न्याय में इन तरक्कियों के बावजूद मौजूदा कानूनों को लागू करने में, न्यायालय के फैसलों का कार्यान्वयन सुनिश्चित करने में और गरीबों के लिए न्याय तक पहुंच सुनिश्चित करने में काफी परेशानियां हैं जो अब भी बनी हुई हैं। उदाहरण के लिए, एक्वाकल्चर मुकदमे और सामथा मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय के फैसले कभी पूरी तरह लागू नहीं हो सके। संविधान का अनुच्छेद 39ए न्याय तक सर्वाधिक अरक्षितों की पहुंच सुनिश्चित करने के लिए राज्य को मुफ्त कानूनी सहायता उपलब्ध कराने के लिए कहता है। कार्यान्वयन की कमी, उच्च लागतें, न्यायालय की सुनवाईयों में देरी और न्यायालय की पूर्ण स्वतंत्रता में कमी ने न्याय व्यवस्था को व्यवहारतः असंभव बना दिया है। इस स्थिति को बेहतर बनाने का एक तरीका यह है कि सभी राज्यों में मानवाधिकार न्यायालय और एक विशेष न्यायालय शुरू कर दिया जाए जैसा कि मानवाधिकार सुरक्षा कानून, 1993 और अनुसूचित जाति और जनजाति कानून, 1989 के अंतर्गत अपेक्षित है।
28. स्वतंत्र निगरानी व्यवस्थाएं स्थापित करने की आवश्यकता है। भारत में, राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग (एनएचआरसी) पेरिस सिद्धांतों के अनुसार तैयार किये गये मानवाधिकार सुरक्षा कानून, 1993 के अंतर्गत स्थापित किया गया है और 15 राज्यों के पास अपने मानवाधिकार आयोग हैं। उनकी निर्देशिका में भोजन के अधिकार सहित सभी मानवाधिकारों को बढ़ावा देना और सुरक्षा प्रदान करना शामिल है। अल्पसंख्यकों के लिए राष्ट्रीय आयोग, राष्ट्रीय महिला आयोग और अनुसूचित जाति और जनजाति आयोग भी सर्वाधिक अरक्षितों की विशिष्ट आवश्यकताओं पर ध्यान देते हैं। यह विशेष प्रतिनिधि भोजन के अधिकार पर एनएचआरसी के काम की प्रशंसा करता है, खासकर एक विशेष मामले में, जब 1996 में उड़ीसा में एक आयोग की जांच में निष्कर्ष निकला कि 17 मौतों के लिए कुपोषण और भूख वजहें थी। विशेष प्रतिनिधि एनएचआरसी और 15 राज्य आयोगों को कथित तौर पर भुखमरी और कुपोषण से होने वाली मौतों की शिकायतों पर अन्य जांचें शुरू करने के लिए बेहद प्रोत्साहित करते हैं। विशेष प्रतिनिधि इस बात की भी अनुशंसा करते हैं कि बच्चों की विशिष्ट जरूरतों की सुरक्षा के लिए भी एक राष्ट्रीय आयोग स्थापित किया जाए।



### III. भोजन के अधिकार का नीतिगत आधार

#### ए) सरकारी नीतियां और संस्थाएं

29. खाद्य असुरक्षा और कुपोषण से संबंधित अनेक नीतियां और कार्यक्रम हैं, अधिकतर केन्द्र सरकार द्वारा बनाए गए और वित्तपोषित हैं और राज्य सरकारों द्वारा कार्यान्वित किए जाते हैं, हालांकि ये कार्यक्रम भोजन के अधिकार के प्रति भारत की बाध्यता से स्पष्टतः संबंधित नहीं हैं।
30. स्वतंत्रता के बाद से भारत की नीतियां और कार्यक्रम खाद्य पदार्थों की राष्ट्रीय उपलब्धता के साथ ही भोजन तक भौतिक और आर्थिक पहुंच बढ़ाने पर केंद्रित हैं, हालांकि भोजन के उचित होने पर उतना जोर नहीं है। चावल और गेहूं के उत्पादन में राष्ट्रीय खाद्य आत्मनिर्भरता की कोशिशों का लक्ष्य राष्ट्रीय खाद्य उपलब्धता को बढ़ाना, अकाल के खतरे और खाद्य की क्रोनिक कमी को समाप्त करना और खाद्य आयात और खाद्य सहायता को कम करना था (खासकर वियतनाम युद्ध में भारत के रवैये के दंडस्वरूप जब 1970 के दशक में खाद्य सहायता कम किये जाने पर भारत को परेशानी का सामना करना पड़ा था)। कृषि और ग्रामीण इंफ्रास्ट्रक्चर में सार्वजनिक निवेश और हरित क्रांति तकनीकों के जरिए खाद्य आत्मनिर्भरता प्राप्त कर ली गई, जिससे 50 वर्ष से कम अवधि में गेहूं और चावल का उत्पादन चार गुना बढ़कर 5 करोड़ मीट्रिक टन से 20 करोड़ मीट्रिक टन हो गया। आज, जब भारत कृषि क्षेत्र में उदारीकरण प्रारंभ कर रहा है, विशेष स्तर की खाद्य आत्मनिर्भरता बनाए रखने की आवश्यकता बनी हुई है, जो कि भारत सरकार के इस ज्ञान पर आधारित है कि राष्ट्रीय मांग इतनी अधिक है कि यह अंतर्राष्ट्रीय बाजार से पूरी नहीं की जा सकती और साथ ही यह भी कि दो-तिहाई जनसंख्या आज भी रोजगार के लिए कृषि पर निर्भर है। हालांकि यह पता चला है कि राष्ट्रीय खाद्य आत्मनिर्भरता के लिए प्रेरणा ने असमान विकास पैदा किया है, जहां उत्पादन पंजाब, हरियाणा और पश्चिमी उत्तर प्रदेश के बड़े किसानों की सिंचित, बेहतर किस्म की भूमि पर केंद्रित है लेकिन मध्य और पूर्वी भारत के वर्षा से सिंचित होने वाले कृषि क्षेत्रों के छोटे किसानों को इसने छोड़ दिया है। इसलिए, हालांकि राष्ट्रीय स्तर पर खाद्य की उपलब्धता बढ़ी है, इसने घरेलू खाद्य सुरक्षा की स्थिति में कोई बदलाव नहीं लाया है। इसीलिए खाद्य उपलब्धता और भोजन तक पहुंच को बढ़ाने के लिए कम विकसित क्षेत्रों में छोटे पैमाने के उत्पादन में अधिक निवेश की आवश्यकता है।
31. घरेलू स्तर पर भोजन तक पहुंच को बेहतर बनाने के प्रयास आर्थिक वृद्धि और रोजगार सृजित करने के साथ ही दुनिया के सबसे बड़े खाद्य वितरण कार्यक्रम पीडीएस सहित खाद्य-आधारित सामाजिक सुरक्षा तंत्र की व्यवस्था पर केंद्रित हैं। अनेक मामलों में, पीडीएस एक महान उपलब्धि है: यह अकाल को समाप्त करने और अनाज का उत्पादन चार गुना करने में सफल रहा है। इसमें फूड कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया शामिल है जो अधिक पैदावार वाले राज्यों से अनाज खरीदता है (चावल और गेहूं के लिए न्यूनतम समर्थन मूल्य पर), इसे कमी वाले राज्यों में स्थित 15,000 सरकारी गोदामों को भेजता है और 5 लाख से ज्यादा “कम मूल्य की दुकानों के जरिए अनाज वितरित करता है, जहां परिवार सब्सिडीकृत कीमतों पर चावल और गेहूं की एक निश्चित मात्रा प्राप्त कर सकते हैं। इसे एक सार्वभौमिक योजना मानकर भारत सरकार 1997 में लक्षित सार्वजनिक खाद्य वितरण व्यवस्था की ओर मुड़ गई। लक्षित व्यवस्था के अंतर्गत, निर्धनतम परिवार (गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले) अत्यधिक सब्सिडी प्राप्त कीमतों पर खाद्यान्न की निश्चित मात्रा खरीदने का अधिकार रखते हैं, जबकि कम गरीब (गरीबी रेखा से ऊपर रहने वाले) बाजार की कीमतों के आसपास की कीमतों

- पर निर्धारित मात्रा खरीद सकते हैं। राज्य सरकार, स्थानीय प्रशासन, पंचायती राज के साथ मिलकर उन घरों की पहचान करने के लिए जिम्मेदार है जो गरीबी रेखा से नीचे आते हैं (बशर्ते कि केंद्रीय स्तर पर केंद्रीय सरकार द्वारा निर्धारित परिभाषा के अंतर्गत आते हों)। विशेष प्रतिनिधि को गरीबी रेखा से नीचे के लोगों की सूची के अभी भी अंतिम रूप से न बनने और गांव के सबसे गरीब लोगों को हमेशा सूची में शामिल न करने से संबंधित समस्याओं का पता चला है। सबसे निर्धनतम घरों के लोग अंत्योदय अन्न योजना योजना (एएवाई) के भी अधिकारी हैं, जिसके अंतर्गत उन्हें बेहद सब्सिडी प्राप्त कीमतों पर प्रति माह 35 किलोग्राम खाद्यान्न (2002 से) मिलता है।
32. यद्यपि पीडीएस (सार्वजनिक वितरण प्रणाली) अकाल को रोकने में कामयाब रही है, लेकिन व्याप्त भ्रष्टाचार इसका रास्ता भी रोक रहा है। केंद्रीय सरकार के अधिकारियों ने विशेष प्रतिनिधि को अनुमान बताया कि लगभग 36 प्रतिशत वितरित खाद्यान्न काले बाजार में पहुंच जाता है। पीडीएस केरल और तमिलनाडू में सबसे अच्छा काम कर रही है, जहां यह माना गया कि स्थानीय सरकारी अधिकारियों की पारदर्शिता और जवाबदेही ज्यादा है। इसमें कोई शक नहीं कि पूरे भारत में कई समस्याएं हैं और विशेष प्रतिनिधि को ज्यादा पैसा वसूलना, उचित दर की दुकानों के खुलने का समय अनियमित होना, कई निर्धनतम लोगों का राशन कार्ड न बनना के साथ-साथ यह समस्या भी पता चली कि लोग इतने गरीब हैं कि वे सब्सिडी प्राप्त कीमतों पर भी अनाज खरीद नहीं सकते हैं। ज्यादा व्यापक दृष्टि से देखें तो हालांकि पीडीएस अकाल रोकने में सफल रही है लेकिन यह गंभीर अल्पपोषण की समस्या का समाधान नहीं कर पाई, मोटे तौर पर क्योंकि यह पर्याप्त भोजन वितरित नहीं करती है। पीडीएस पाने के पात्र लोगों को व्यक्तिगत खाद्य जरूरतों का केवल 10-30 प्रतिशत मिलता है और 1997 में, लक्षित योजना में बदलने पर, यह अधिकार प्रति माह प्रति घर 10 किलो चावल या गेहू के पारिवारिक अधिकार में बदल गया, जो कि अनुशासित दैनिक खुराक (पांच लोगों का परिवार मानते हुए) के केवल 18 प्रतिशत के बराबर है। अनाज पाने का यह अधिकार 2002 में बढ़कर 35 किलोग्राम हो गया। बड़े पैमाने पर यह भी चिह्नित हुआ कि पीडीएस हमेशा निर्धनतम राज्यों में निर्धनतम लोगों तक नहीं पहुंची है और शहरी इलाकों में बेहतर ढंग से रहने वाले लोगों की ओर पूर्वाग्रह के साथ मुड़ती रही है। हालांकि एक वैश्विक योजना से लक्षित योजना में बदलने से इसने पीडीएस को कम प्रभावी बनाया है। उपयोग की जगह सिर्फ उत्पादन पर ध्यान केंद्रित किये रहने से इन योजनाओं का भयंकर भूख, अल्पपोषण और कुपोषण पर यथोचित प्रभाव नहीं पड़ा। स्थानीय अधिकारियों से बात करते हुए, विशेष प्रतिनिधि को उनके नकारने की इस प्रवृत्ति का पता चला जब वे इस बात पर अड़े रहे कि भुखमरी से कोई मौत हुई भी है, और रिपोर्ट की गई मौतों के लिए असंबंधित बीमारियों जैसे खसरे को उन्होंने दोषी बताया।
33. केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा चलाए जाने वाले काम के बदले भोजन के बड़े पैमाने के कार्यक्रमों जैसे कि संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एसजीआरवाई) कार्यक्रम, कृषि के कम काम के समय के दौरान जबकि कृषि मजदूरों के लिए काम बेहद कम हो जाता है, किसी खास संख्या में दिनों के लिए रोजगार मिलने की गारंटी सुनिश्चित करने पर केंद्रित होती हैं। इसका दोहरा लक्ष्य रोजगार के माध्यम से खाद्य सुरक्षा प्रदान करना (आंशिक भुगतान खाद्यान्न, आंशिक भुगतान नकद में), और सार्वजनिक संपत्तियां जैसे कि सड़कों का निर्माण करना है। बहुत अच्छे ढंग से तैयार की जाने के बावजूद, विशेष प्रतिनिधि के अनुसार इनमें कुछ समस्याएं हैं। इन कार्यक्रमों का क्रियान्वयन अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग होता है, क्योंकि हमेशा 100 दिनों के काम के लिए गारंटी नहीं दी जाती है (अध्ययन बताते हैं कि ज्यादातर मजदूरों को केवल 7-21 दिनों के लिए काम मिलता है) और इसमें भ्रष्टाचार और चिंता पैदा करने वाली बातों की



रिपोर्ट मिली है कि ये योजनाएं हमेशा अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लोगों के लिए सही ढंग से लक्षित नहीं होती हैं।

34. एकीकृत बाल विकास सेवा कार्यक्रम (आईसीडीएस) दुनिया के सबसे बड़े कार्यक्रमों में से एक है जो महिला एवं बाल विकास विभाग के अंतर्गत, 0-6 वर्ष के बच्चों को समेकित पोषण, स्वास्थ्य और छोटे बच्चों के विकास संबंधी सेवाएं प्रदान करने के लिए लक्षित हैं। विशेष प्रतिनिधि ने गांवों में आंगनबाड़ी केन्द्रों का संचालन का पर्यवेक्षण किया, जहां उन्होंने देखा कि किस तरह गंभीर और तीव्र कुपोषण की निगरानी करने के लिए बच्चों के पोषकता स्तर के बारे में जांच की गई, और साथ में कुपोषित चिह्नित बच्चों की मांओं को भोजन और पोषक संपूरक दिए गए। राज्य सरकार के अधिकारी के अनुसार, जिसके साथ विशेष प्रतिनिधि ने बात की, आईसीडीसी ने बच्चों के पोषकता स्तर को बेहतर करने और बाल मृत्यु दर को घटाने में शानदार प्रगति करने में योगदान दिया है। हालांकि, उन्होंने ध्यान दिया कि कुपोषण के निगरानी स्तरों में प्रगति को बढ़ाचढ़ा कर बताने की प्रवृत्ति दिखाई देती है, क्योंकि प्रगति बहुत तेज गति से होती दिखाई पड़ती है लेकिन यह राष्ट्रीय सांख्यिकीय सर्वेक्षण के साथ मेल नहीं खाती है। भोजन को सुरक्षित रखने की सुविधाओं की कमी, आपूर्ति किए गए सामान को कभी-कभार कर्मचारियों द्वारा कहीं और दे देने और सही केन्द्रों पर सही समय पर भोजन की सही मात्रा की उपलब्धता के साथ-साथ राज्य सरकारों की वित्तीय सीमाएं जिसने आईसीडीएस के लिए उपलब्ध पोषक संपूरकों को सीमित कर दिया है, सहित उनके ध्यान में कुछ अन्य समस्याएं लाई गई। प्रमुख तौर पर चावल और गेहूँ को वितरित करते हुए, आईसीडीएस भी पोषण के साथ-साथ खाद्य सुरक्षा को पर्याप्त रूप से प्रोत्साहित नहीं करता है।
35. मिड-डे मिल योजना शिक्षा विभाग के साथ-साथ ग्रामीण विकास मंत्रालय और शहरी मामले एवं रोजगार मंत्रालय की जिम्मेदारी के तहत स्कूल जाने वाले बच्चों को भोजन उपलब्ध कराने के लिए लक्षित है, और इसे राज्य सरकारों द्वारा लागू किया जाता है। इसका दोहरा लक्ष्य बच्चों का पोषण सुनिश्चित करना और स्कूल में उपस्थिति को प्रोत्साहित करना है। राज्य सरकार खाद्यान्न उपलब्ध कराती है और राज्य सरकारों से भोजन के अतिरिक्त खर्चों, खाना पकाने, खाद्यान्न को स्कूलों में भेजने और आपूर्ति करने के साथ-साथ खाना पकाने, बांटने और सूक्ष्मपोषकों की आपूर्ति करने के इंतजाम करने की लागत को वहन करने की आशा की जाती है। सुप्रीम कोर्ट के नये आदेश के अंतर्गत, स्कूलों को जनवरी 2002 से प्राथमिक स्कूलों के बच्चों को पका हुआ चावल और दाल या सब्जी परोसना जरूरी है, हालांकि यह आदेश विभिन्न राज्यों में समान रूप से लागू नहीं किया गया। विशेष प्रतिनिधि इस रिपोर्ट से भी चिंतित हैं कि मिड-डे मिल योजना, उच्च जाति के बच्चों के माता-पिता ने खाना पकाने या परोसने में अनुसूचित जाति या जनजाति की महिलाओं को लगाने के खिलाफ विरोध प्रकट किया।
36. जनजातीय लोगों और अनुसूचित जातियों के खिलाफ भेदभाव की समस्या का बड़े पैमाने पर सामना करने के लिए, सामाजिक न्याय मंत्रालय और सशक्तिकरण एवं जनजातीय मामलों के मंत्रालय द्वारा कई विशेष कार्यक्रमों को चलाया गया। इनमें ग्रामीण अनाज बैंक योजना शामिल है, जो 1997 में शुरू की गई, जो दूरस्थ क्षेत्रों में रहने वाले जनजातीय लोगों की भुखमरी से मौतों को रोकने के लिए लक्षित है, खासतौर पर वे लोग जिनकी पीडीएस तक पहुंच नहीं है। सकारात्मक कार्रवाई वाले कार्यक्रम भी अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजातियों के लिए शिक्षा व रोजगार तक उनकी पहुंच बढ़ाने के लिए लक्षित हैं, हालांकि सामाजिक भेदभाव जारी है। हालांकि भूमि सुधार योजनाएं अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति में सरकारी जमीन वितरित करने के लिए

कई राज्यों में चलाई गई, लेकिन राजनीतिक इच्छाशक्ति की कमी ने इन कई पहलकदमियों का रास्ता रोक दिया, और कुछ राज्यों जैसे कि मध्य प्रदेश में, सामंतवादी जमींदारी व्यवस्था चल रही है। कई लोग जिन्हें जमीन दी गई थी, को उच्च जाति के लोगों द्वारा जबर्दस्ती बेदखल कर दिया गया। उत्पादन के संसाधनों तक पहुंच खत्म करने, जैसे कि जंगल में रहने वाले जनजातीय लोगों को जंगलों से बाहर कर देना या दुष्ट बड़े किसानों द्वारा छोटे किसानों को विस्थापित करना, का मतलब यह है कि निर्धनतम लोगों के लिए उत्पादन के संसाधनों तक पहुंच के लिए न्यायिक और प्रशासनिक सुरक्षा की कमी है।

37. विकास जनित विस्थापन की वजह से खत्म होती आजीविका के चलते उत्पन्न अन्न संकट को दूर करने हेतु 2004 में राहत एवं पुनर्वास की राष्ट्रीय नीति तय की गयी। इसके साथ ही पुनर्स्थापन और पुनर्वास सुनिश्चित करने को वचनबद्ध दसवीं योजना को भी जोड़ दिया गया। इसके साथ ही लिंग संबंधी भेदभाव के प्रति सजग कार्यक्रमों जो सुनिश्चित करते हैं कि महिलाओं का भी जमीन पर समान रूप से अधिकार होता है और जो महिलाओं की आजीविका और खाद्य सुरक्षा संबंधी गतिविधियों को पुनर्वास के संदर्भ में चिन्हित करता है, को भी इन योजनाओं में शामिल कर लिया गया। बहरहाल, लगता यही है कि व्यवहार में इसे कभी-कभी लागू नहीं किया गया।

## बी) गैर-सरकारी संगठन और समितियां

38. भारत में एक जीवंत और मजबूत नागरिक समाज है और भूख और गरीबी से लड़ने में नागरिक समाज की भूमिका जानी-पहचानी है। नागरिक समाज द्वारा आरंभ की गई कई परियोजनाओं ने भूख और कुपोषण के खिलाफ लड़ाई और पूरे भारत में विभिन्न क्षेत्रों में सबसे ज्यादा अरक्षित लोगों के लिए भोजन के अधिकार की लड़ाई पर महत्वपूर्ण प्रभाव डाला है। पिछले दशक के दौरान, फूडफर्स्ट इंफोरमेशन एंड एक्शन नेटवर्क (फियान) नामक एनजीओ भोजन के अधिकार को बढ़ावा देने और भारत के विभिन्न क्षेत्रों में इसके उल्लंघन की भर्त्सना करने में बेहद संलग्न रहा है। इसके अतिरिक्त, खाद्य सुरक्षा और मानवाधिकार से संबंधित कई मुद्दों पर कई राष्ट्रीय संगठन काम कर रहे हैं। एनजीओ एटेना ने स्फिरूलीना, जो कि पोषक संपूरक के तौर पर प्रयोग किया जाता है, के कम लागत के निवेश के माध्यम से सूक्ष्मपोषकों की कमी को बेहतर करने के लिए काम किया है। अभी हाल ही में विभिन्न संगठनों के गठजोड़, भोजन के अधिकार अभियान ने, कानूनी रणनीतियों के साथ-साथ भुखमरी और भूख की गंभीर समस्या के खिलाफ लड़ने के लिए जनकारवाई का आह्वान करने की ज्यादा व्यापक सामाजिक गोलबंदी की रणनीतियों का इस्तेमाल करते हुए पीयूसीएल द्वारा लाई गई जनहित याचिका की सफलता के बाद एक साथ मिलकर काम करना शुरू किया है। भोजन के अधिकार अभियान ने भूख से प्रभावित समुदायों में रह रहे लोगों की व्यक्तिगत आपबीती सुनने के लिए सरकारी अधिकारियों को लाकर उड़ीसा, मध्य प्रदेश, झारखंड, महाराष्ट्र, राजस्थान के साथ-साथ दिल्ली में जनसुनवाई आयोजित की, और पीयूसीएल मामले में सुप्रीम कोर्ट का आदेश लागू करना सुनिश्चित करने के लिए निगरानी रखने की भूमिका भी निभाई। यह मांग करते हुए कि अधिकार से जुड़ी और राशन कार्डों की सूचना को सार्वजनिक तौर पर उपलब्ध कराया जाना चाहिए, अभियान ने भ्रष्टाचार को चुनौती देने के लिए सूचना के अधिकार अधिनियम 2005 का भी प्रयोग किया। अभियान ने यह मांग भी रखी कि रोजगार और काम करने की दशाओं को भोजन के अधिकार के समान देखा जाना चाहिए, और उसे राष्ट्रीय रोजगार गारंटी अधिनियम के पारित होने के रूप में सफलता भी मिली।

## IV. मुख्य निष्कर्ष और चिंताएं

### ए) भोजन का अधिकार का उन्नत ढंग से लागू होना

39. स्वतंत्रता के बाद से भारत में भोजन का अधिकार के उन्नत ढंग से लागू होने में हुई प्रगति के बावजूद, विशेष प्रतिनिधि चिंतित हैं कि खासतौर पर निर्धनतम लोगों के संदर्भ में, इसमें पीछे हटने के चिह्न मौजूद हैं। शताब्दी विकास लक्ष्य (एमडीजी) के लिए निगरानी प्रक्रिया में योजना आयोग ने पाया कि भारत कुपोषण और अल्पपोषण के संबंध में निर्धारित लक्ष्यों को हासिल करने के लिए सही रास्ते पर नहीं था। सरकारी आंकड़ों के मुताबिक, 1990 और 2000 के दौरान अल्पपोषण का स्तर 62.2 से 53 प्रतिशत नीचे गिर गया, और बच्चों का विकास रोक देने का अनुपात 54.8 से 47 प्रतिशत तक गिर गया, लेकिन यह लक्ष्य तक तेजी से पहुंचने के लिए पर्याप्त नहीं था। खाद्य और कृषि संगठन ने भी दर्ज किया है कि 1990 के दशक की शुरुआत में हासिल की गई ज्यादातर प्रगति, 1990 के दशक के अंत तक खो गई जब देखा गया कि भूख से पीड़ित लोगों की संख्या एक करोड़ अस्सी लाख तक पहुंच गयीं। विशेष प्रतिनिधि की चिंता यह भी है कि खाद्यान्न की उपलब्धता 1990 के दशक की शुरुआत से 23 किलोग्राम कम होकर, प्रति व्यक्ति 152 किलोग्राम ही रह गयी और कैलोरी उपभोग में भी कमी आई। जैसा कि उत्सा पटनायक द्वारा रेखांकित किया गया, तेजी से खाद्य स्टॉक के बढ़ने का आवश्यक रूप से यही मतलब नहीं है कि यह “अतिउत्पादन” बताता है, बल्कि इसके बजाय यह “निम्नउपभोग” को बताता है। वास्तविक कृषि मजदूरी के कम होने, भोजन की कीमतों और बेरोजगारी बढ़ने के साथ, खाद्य असुरक्षा बढ़ने के संकेत यहां मौजूद हैं।
40. सरकार को भोजन के अधिकार को सुनिश्चित करने के लिए उपलब्ध संसाधनों पर अधिकतम खर्च करना चाहिए लेकिन कृषि पर सार्वजनिक व्यय कम करने के साथ-साथ सेफ्टी-नेट (सुरक्षा-जाल) पर सार्वजनिक व्यय कम करने के दबाव की वजह से व्यय कम हो रहे हैं। ग्रामीण विकास में निवेश 1990 से पहले जीडीपी के 14.5 प्रतिशत से गिर कर पहले ही जीडीपी का 6 प्रतिशत से भी कम हो चुका है, लेकिन गरीबी से लड़ने और भोजन का अधिकार को बेहतर करने के लिए ग्रामीण विकास में निवेश और छोटे किसान महत्वपूर्ण हैं। जीडीपी का 1.1 प्रतिशत बढ़ते हुए, सार्वजनिक खाद्य वितरण व्यवस्था पर व्यय 1997 से पहले जीडीपी का 0.5 प्रतिशत औसतन हो गया, लेकिन यह लक्षित व्यवस्था की ओर जाने के बाद भंडारण लागत की वजह से हुआ था, जो यह सुझाता है कि सर्वजनीन व्यवस्था ज्यादा किफायती थी।

### बी) भोजन के अधिकार का उल्लंघन

41. विशेष प्रतिनिधि चिंतित थे कि उन्हें विशेष प्रतिनिधि के कथित उल्लंघन की बहुत सारी रिपोर्ट प्राप्त हुईं।

#### भुखमरी से होने वाली मौतें

42. भोजन का अधिकार की न्यायिक सभा में विशेष प्रतिनिधि के सामने राजस्थान, झारखंड, बिहार, मध्य प्रदेश और पश्चिम बंगाल राज्य से पिछले दो वर्षों में 250 से ज्यादा भुखमरी और कुपोषण से होने वाली मौतों की रिपोर्ट प्रस्तुत की गई। सुप्रीम कोर्ट को दी गई अपनी पांचवी रिपोर्ट में, आयुक्त डॉ. सक्सेना ने इन्हीं राज्यों और छत्तीसगढ़, उत्तर प्रदेश, उड़ीसा, कर्नाटक, आन्ध्र प्रदेश, असम, केरल और महाराष्ट्र में भूख से संबंधित कथित सैकड़ों मौतों की रिपोर्ट दी। विशेष प्रतिनिधि को फियान, एशियाई मानवाधिकार आयोग और मानवाधिकार सुरक्षा मंच सहित, भुखमरी या कुपोषण से कथित मौतों के बारे में भी कई रिपोर्ट मिली। उड़ीसा में, जब वह गांव गए, तो उन्हें महिलाओं की आपबीती सुनने को मिली जो अपने बच्चों को भूख

और कुपोषण की वजह से खो चुकी थीं। विशेष प्रतिनिधि के न्यायिक सभा के अपने निष्कर्ष में उत्तर प्रदेश हाई कोर्ट के मुख्य न्यायाधीश के तौर पर, एडब्ल्यू रे ने कहा, “ऐसे देश में जहां बहुतायत में भोजन है वहां भूख से मरना बच्चों, महिलाओं और पुरुषों की दरअसल हत्या है।”

### अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के खिलाफ भेदभाव

43. भुखमरी के शिकार होने वाले ज्यादातर महिलाएं और बच्चे, अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लोग थे, उनकी मौतें मुख्य तौर पर भोजन या उत्पादन के संसाधनों तक उनकी पहुंच में भेदभाव, विस्थापन या खाद्य आधारित योजनाओं के लागू करने में कमी की वजह से हुईं। भेदभाव और छुआछूत को प्रतिबंधित करने वाले सघन कानूनी खांचे के बावजूद, खासतौर पर ग्रामीण क्षेत्रों में, भेदभाव होना जारी है। मध्य प्रदेश और उड़ीसा में, विशेष प्रतिनिधि ने पाया कि अभी भी दलितों की पहुंच गांव के पानी के कुओं तक नहीं है और यहां तक कि अगर अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लोगों को जमीनें दी जाती हैं तो ऊंची जातियों के लोग अक्सर उनसे जमीन छीन लेते हैं। ये भी रिपोर्ट मिली कि उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड में, दलित परिवारों को जबर्दस्ती उनकी जमीनों से ऊंची जातियों के लोगों द्वारा बेदखल किया गया, और कभी-कभी तो जबरन काम करने पर मजबूर किया। हरीनगर, काशीपुर में रिपोर्ट मिली कि 154 दलित परिवारों को बलपूर्वक उनकी जमीन से बेदखल कर दिया गया और वे 1996 में उनके पक्ष में सुप्रीम कोर्ट के आदेश के बावजूद आज तक भूमिहीन हैं। जैसा कि विशेष प्रतिनिधि के साथ एक बैठक में भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश आर.मिश्रा ने कहा, “निम्न जाति के लोग जमीन प्राप्त करते हैं, लेकिन उसका उपभोग ऊंची जाति के लोग करते हैं।” ये अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति (उत्पीड़न रोधी) अधिनियम, 1989 के अंतर्गत कैंद और जुर्माने द्वारा दंडनीय अपराध हैं, लेकिन कानून को लागू नहीं किया जाता है।

### सम्मान करने की बाधिता : राज्य द्वारा बिना उपयुक्त पुनर्स्थापन और पुनर्वास किए, विस्थापन और बेदखल करना

44. बिना उपयुक्त पुनर्स्थापन और पुनर्वास किए राज्य विकास परियोजनाओं के परिणामस्वरूप समुदायों को बलपूर्वक विस्थापित करने के बारे में इस विशेष प्रतिनिधि को ढेरों शिकायतें प्राप्त हुईं। नर्मदा बांध का मामला खासतौर पर चिंता का विषय है, क्योंकि 2000 में सुप्रीम कोर्ट के स्पष्ट निर्देशों के बावजूद हजारों प्रभावित लोगों को अभी भी उचित ढंग से पुनर्स्थापित और पुनर्वासित नहीं किया गया है। आरोप है कि फिलहाल अभी भी मध्य प्रदेश में 11,000 परिवार, महाराष्ट्र में 1,500 परिवार और गुजरात में 200 परिवारों का पुनर्वास करना है, हालांकि उनके गांव पहले से ही जलमग्न हो चुके हैं। हजारीबाग, झारखंड में राज्य की कोयला-खनन परियोजना ने कथित तौर पर हजारों लोगों का अस्वैच्छिक रूप से पुनर्स्थापन किया और बिना उपयुक्त पुनर्वास और मुआवजा दिए आजीविका के उनके संसाधनों का विनाश कर दिया। कानून, राष्ट्रीय और राज्य की नीतियों और सुप्रीम कोर्ट के आदेशों के अनुसार, प्रत्येक प्रभावित परिवार का उचित ढंग से पुनर्स्थापन और पुनर्वास होना चाहिए और “जमीन के बदले जमीन” सिद्धांत का आदर किया जाना चाहिए। विशेष प्रतिनिधि को जनजातीय समुदायों से कई शिकायतें प्राप्त हुईं जो जंगल अधिनियम, 1980 के क्रियान्वयन के परिणामस्वरूप जंगलों से निकाले जाने पर आजीविका के अपने साधनों को खो चुके हैं।

### रक्षा करने की बाधिता : निजी कंपनियों की गतिविधियों के विरुद्ध

45. उड़ीसा में, विशेष प्रतिनिधि को काशीपुर और लांजीगढ़ में जनजातीय समुदायों के खाद्य-अधिकार पर खनन गतिविधियों के कथित दुष्प्रभाव के बारे में शिकायतें प्राप्त हुईं। संविधान का हनन करते हुए और 1997 में

सुप्रीम कोर्ट के स्पष्ट निर्देशों के बावजूद कि अनुसूचित क्षेत्रों की जमीन को गैर-जनजातीय लोगों या कंपनियों को लीज पर नहीं दिया जा सकता, यह रिपोर्ट मिली कि निजी रूप से खनन गतिविधियां होने देने के लिए जनजातीय समुदायों को उनकी जमीन से बलपूर्वक हटा दिया गया। भोपाल में, विशेष प्रतिनिधि की मुलाकात मध्य प्रदेश सरकार और 1984 में यूनियन कार्बाइड गैस विपदा के प्रभावित लोगों के प्रतिनिधियों से हुई, इस हादसे में पहले के कुछ दिनों में 7,000 लोग और बाद के वर्षों में 15,000 लोग मारे गए थे। आज, दुर्घटना के 20 वर्षों बाद भी, इलाके के पानी के कुएं प्रदूषित हैं और, मई 2004 में सुप्रीम कोर्ट के स्पष्ट निर्देशों के बावजूद लोगों की पानी की जरूरतें अभी भी पूरी नहीं हो पाई हैं। विशेष प्रतिनिधि को इन आरोपों वाली शिकायतें भी मिलीं कि केरल और तमिलनाडू में कोका कोला द्वारा अनियंत्रित रूप से पानी निकालने की वजह से स्थानीय आबादी के लिए पानी की कमी हो रही थी। किसी भी निजी कंपनी को कोई लाइसेंस देने से पहले प्रभाव मूल्यांकन अध्ययन किए जाने चाहिए और प्रभावित समुदायों से परामर्श किया जाना चाहिए, और खाद्य-अधिकार, जमीन या पानी से जुड़े अधिकारों के उल्लंघन के मामलों में, सभी पीड़ितों का उचित ढंग से पुनर्स्थापन, पुनर्वास करवाया जाना चाहिए और उचित मुआवजा दिया जाना चाहिए।

### योजनाएं पूरी करने की बाधयता : खाद्य संबंधी योजनाओं के क्रियान्वयन में कमी

46. अपनी प्रत्येक रिपोर्ट में, आयुक्त डॉ. सक्सेना ने ज्यादातर राज्यों में खाद्य संबंधी योजनाओं के क्रियान्वयन में कमी की ओर संकेत किया है। मई 2003 में सुप्रीम कोर्ट ने पाया कि पकाए हुए मिड-डे मील की आपूर्ति के लिए इसके निर्देशों को बिहार, झारखंड और उत्तरप्रदेश राज्य ने लागू करना आरंभ भी नहीं किया था। अरुणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, के बेहद कुपोषित बच्चे अभी भी इस कार्यक्रम के अंतर्गत नहीं लाए गए थे। इस जिले में, ज्यादा अरक्षित लोगों में से ज्यादातर को राशन कार्ड भी नहीं दिए गए हैं। सुप्रीम कोर्ट ने जनजातीय गांवों या गैरकानूनी झुग्गियों में रहने वाले लोगों समेत, सभी लाभार्थियों को इन योजनाओं के कानूनन अधिकारी के तौर पर पहचान की थी, जिसका मतलब है कि इन्हें लागू न करना खाद्य-अधिकार का उल्लंघन है।

## V. निष्कर्ष और सुझाव

47. विशेष प्रतिनिधि भारत सरकार की प्रतिबद्धता और भारतीय राज्य के खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के विज्ञान से उत्साहित है। उसने सुप्रीम कोर्ट के कार्य का स्वागत किया, जो कि खाद्य के लिए मानवाधिकार के न्याय संबंधी औचित्य के बारे में समझदारी को बढ़ाने में विश्व के सामने एक उदाहरण है। उसने सरकार द्वारा ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम को अपनाने और खाद्य संबंधी कार्यक्रमों में अधिकारों को प्रमुख स्थान देने का भी स्वागत किया। हालांकि, वह इस बारे में चिंतित है कि भारत में अभी भी स्थायी और गंभीर रूप से अल्पपोषित लोगों की सबसे अधिक संख्या और दुनिया में कुपोषित बच्चों की सबसे ज्यादा दर है, और यह कि 1990 के दशक के दूसरे मध्य के बाद से भूख और कुपोषण बढ़ रहा है।

48. विशेष प्रतिनिधि ने निम्नलिखित विशिष्ट अनुशांसाएं की हैं :

ए) खाद्य-अधिकार एक मानवाधिकार है और यह जीने के अधिकार का एक आवश्यक अंग है। यद्यपि खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने में यथेष्ट प्रगति की जा रही है, लेकिन राष्ट्रीय और राज्य मानवाधिकार आयोगों और स्थानीय पंचायत निकायों को शामिल करके, गंभीर अल्पपोषण और कुपोषण की गंभीर स्थिति की निगरानी करना और भुखमरी और कुपोषण से होने वाली मौतों की जवाबदेही तय की जानी

चाहिए। जैसा कि सुप्रीम कोर्ट द्वारा सुझाव दिया गया था, स्वायत्त सार्वजनिक सेवा आयोग इस निगरानी में अपना योगदान दे सकते हैं। सभी सार्वजनिक सेवा के प्रशासनिक अधिकारियों को मानवाधिकारों और खाद्य-अधिकार के संबंध में प्रशिक्षित किया जाना चाहिए;

- बी) खाद्य-अधिकार में आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर सामान्य टिप्पणी संख्या 12 के अनुसार, खाद्य-अधिकार के क्रियान्वयन के लिए एक राष्ट्रीय नीति के साथ एक कानूनी ढांचा बनाया जाना चाहिए। इसे खाद्य-अधिकार में निवेश के लिए निर्देश-चिह्नों और सूचकों को स्थापित करना चाहिए।
- सी) सभी केन्द्र और राज्य सरकारों को सुप्रीम कोर्ट के सभी आदेशों और निर्णयों का पालन और उनका क्रियान्वयन करना चाहिए। अधिकारों को प्रमुख स्थान देने वाली खाद्य संबंधी योजनाओं को लागू न करना खाद्य-अधिकार का उल्लंघन करना है। भोपाल के मामले में, राज्य प्रशासन को सभी प्रभावित समुदायों के लिए पर्याप्त सुरक्षित पानी की नियमित आपूर्ति सुनिश्चित करनी चाहिए। सम्मान, सुरक्षा और खाद्य-अधिकार देने की बाध्यताओं की अनिवार्यताओं के उल्लंघन के पीड़ितों के लिए सुप्रीम कोर्ट समेत, न्याय तक पहुंच सुनिश्चित की जानी चाहिए;
- डी) मानवाधिकार रक्षा अधिनियम, 1993, और अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति (अत्याचाररोधी) अधिनियम, 1989 के अंतर्गत आवश्यक मानवाधिकार न्यायालयों और विशेष न्यायालयों को स्थापित किया जाना चाहिए जो उनकी स्वतंत्रता की रक्षा करे जिसमें खाद्य-अधिकार भी शामिल हो।
- ई) कानून के सामने सभी भारतीय लोगों के साथ समान व्यवहार होना चाहिए। अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति (अत्याचार रोधी) अधिनियम, 1989, को पूरी तरह से लागू किया जाना चाहिए, और होने वाले अत्याचारों पर मुकदमा चलाकर उनके लिए न्याय दिलाया जाना चाहिए;
- एफ) छोटी जोत वाली कृषि आजीविका को मजबूत करने के लिए भूमि और कृषि सुधारों को लागू किया जाना चाहिए। वर्तमान में प्रभावी कृषि सुधार संबंधी कानूनों को बड़ी जोत वाले भूस्वामियों और एग्रीबिजनेस के हितों को पूरा करने के लिए कम महत्व नहीं देना चाहिए।
- जी) उन लोगों सहित जिनके पास औपचारिक भूमि स्वामित्व नहीं है और स्त्रियों सहित, सभी विस्थापित और बेदखल किए गए लोगों के पुनर्स्थापन और पुनर्वास के वाद योग्य अधिकार को मान्यता देने के लिए भूमि अधिग्रहण अधिनियम को संशोधित किया जाना चाहिए, या नया कानून लाया जाना चाहिए;
- एच) न्यूनतम मजदूरी कानून और रोजगार गारंटी अधिनियम को पूरी तरह से लागू किया जाना चाहिए। बड़े पैमाने पर होने वाले अपवंचन (मजदूरी देने में टालमटोल), खासतौर पर कृषि मजदूरों और असंगठित क्षेत्र में, के विरुद्ध निर्णायक कार्रवाई की जानी चाहिए। न्यूनतम मजदूरी बुनियादी संपूर्ण भोजन की कीमत के आधार पर तय की जानी चाहिए, जो न्यूनतम दैनिक कैलोरी खरीद के लिए पर्याप्त हो;
- आई) अधिकारों के बारे में सभी जानकारीयों को सार्वजनिक रूप से उपलब्ध करवाने समेत, सभी कार्यक्रमों के संबंध में सूचना के अधिकार अधिनियम का सम्मान किया जाना चाहिए। इसमें उचित दर दुकानों के स्तर पर सार्वजनिक खाद्य वितरण व्यवस्था के अंतर्गत पात्रता मानदंड शामिल किया जाना चाहिए। इस व्यवस्था के सभी स्तरों पर भ्रष्टाचार को चुनौती दी जानी चाहिए और संसाधनों को किसी भी प्रकार से दूसरी ओर मोड़ने के लिए सभी सार्वजनिक अधिकारियों और दुकानों के लाइसेंसों को जवाबदेह बनाया जाना चाहिए;

- जे) बांधों, खनन और आधारभूत परियोजनाओं को लागू नहीं किया जाना चाहिए यदि इनसे स्थान परिवर्तन और लोगों की आजीविका का अपूरणीय विनाश होता है। इन परियोजनाओं पर केवल समुदायों की सहमति और इस शर्त पर काम किया जाना चाहिए कि उचित कानूनी प्रक्रिया, उपयुक्त पुनर्स्थापन, पुनर्वास ("जमीन के बदले जमीन" सिद्धांत के अंतर्गत) और सभी पीड़ितों को मुआवजे की गारंटी हो;
- के) राष्ट्रीय स्तर का पूर्व चेतावनी व्यवस्था स्थापित की जानी चाहिए जो आपातकालीन कार्रवाई और जवाबदेही को बेहतर करने के लिए भुखमरी से होने वाली मौतों को दर्ज करे। भुखमरी से होने वाली और कुपोषण से संबंधित मौतों को दस्तावेजीकृत करने का उपयुक्त तरीका नागरिक समाज की भागीदारी से विकसित किया जाना चाहिए;
- एल) यह सुनिश्चित करने के लिए सार्वजनिक वितरण प्रणाली को मजबूत किया जाना चाहिए कि यह उन सभी लोगों तक पहुंचे जिन्हें इसकी जरूरत है और इसकी कीमतें गरीबों के लिए सब्सिडीयुक्त राशन को खरीदना असंभव न कर दें। खाद्य तक पहुंच को बेहतर करने के लिए नकद धनराशि देना भी शुरू किया जा सकता है। ज्यादा बाजार-केंद्रित अर्थव्यवस्था के संदर्भ में, भुखमरी से होने वाली मौतों को रोकने और खाद्य-अधिकार में संसाधन सतत रूप से लगाने के लिए कार्यक्रमों और सामाजिक हस्तांतरण अवश्य होने चाहिए। इन कार्यक्रमों को अधिकार के रूप में लागू किया जाना चाहिए न कि परोपकार के रूप में और इन्हें न्यायालयों द्वारा समीक्षा किए जाने के विषय होने चाहिए;
- एम) गैर-भेदभाव, भागीदारी, पारदर्शिता और जवाबदेही के मानवाधिकार सिद्धांतों को शामिल करके सभी खाद्य संबंधी योजनाओं का क्रियान्वयन बेहतर बनाया जाना चाहिए। सार्वजनिक वितरण प्रणाली समेत, सभी खाद्य संबंधी कार्यक्रमों की निगरानी में कुपोषण और अल्पपोषण के प्रभावों की निगरानी भी शामिल होनी चाहिए;
- एन) खाद्य सुरक्षा कार्यक्रमों में ऐसे तत्व शामिल किये जाने चाहिए जो शरीर में कुपोषण से आयी कमियों को दूर कर पोषण सुरक्षा सुनिश्चित करें। नमक और आटे की सुनिश्चितता राष्ट्रीय स्तर पर बनाने के लिए जरूरी है कि निचले स्तर पर सस्ती उपाय किये जाएं इनमें लघु स्तर पर बागवानी भी हो। बच्चे और महिलाओं को आईसीडीएस और मध्याह्न भोजन योजनाओं के तहत अतिरिक्त भोजन की व्यवस्था हो;
- ओ) खाद्य सुरक्षा कार्यक्रमों में ऐसे तत्व हों जो सतत आजीविका प्रोत्साहित और सुरक्षित कर सकें। इसके लिए छोटी भूमिधारी वाली खेती में सार्वजनिक निवेश की आवश्यकता है। ऐसा करना जरूरी है क्योंकि दो तिहाई आबादी अभी भी कृषि पर आधारित है। और केवल उच्च प्रौद्योगिकी क्षेत्र में ही रोजगार सृजन का काम चल रहा है। यदि कृषि क्षेत्र में सार्वजनिक निवेश त्याग दिया गया तो उच्च प्रौद्योगिकी वाला क्षेत्र सभी बेरोजगारों को रोजगार देने में सक्षम नहीं होगा;
- पी) अंत में विशेष रैपोर्टर को विश्वास है कि जब तक विकसित देशों में सब्सिडी के चलते अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर कीमतें कम रहती हैं तब तक प्राथमिक खाद्यान्नों के व्यापार का अधिक उदारीकरण नहीं होना चाहिए। यदि ऐसा हुआ तो भारत को दूसरे देशों से डम्प किये गये सस्ते कृषि उत्पादों की चुनौती का सामना करना पड़ेगा और नतीजन उसके कृषि और खासतौर पर चावल और गेहूँ के उत्पादन पर विपरीत प्रभाव पड़ेगा।





# विश्व व्यापार संगठन अभियान भोजन के अधिकार पर विशेष रैपॉर्त्योर ऑलीवियर द 'शूटर की रिपोर्ट

मानवाधिकार परिषद के समक्ष प्रस्तुत, 9 मार्च, 2002

संक्षेप

‘दोहा दौर एक अन्य खाद्य संकट से हमें नहीं बचा पाएगा’

जिनेवा में समझौतों के गतिरुद्ध हो जाने के बाद भोजन के अधिकार पर संयुक्त राष्ट्र के विशेष रैपॉर्त्योर द्वारा डब्ल्युटीओ पर प्रस्तुत उनकी रिपोर्ट के निष्कर्ष

इस विवादास्पद विषय पर पहली बार संयुक्त राष्ट्र के एक स्वतंत्र विशेषज्ञ द्वारा तैयार की गई इस रिपोर्ट में प्रो.ऑलीवियर द 'शूटर इस बात की पड़ताल करते हैं कि क्या कृषि में व्यापारिक उदारीकरण की मौजूदा राह अंतर्राष्ट्रीय कानून में मान्यता प्राप्त पर्याप्त भोजन के मानवाधिकार के प्रति विश्व व्यापार संगठन के सदस्यों की बाध्यता के अनुरूप है।

यह रिपोर्ट डब्ल्युटीओ में एक अभियान का परिणाम है, जिसके तहत डब्ल्युटीओ के तमाम राजदूतों समेत विभिन्न पक्षकारों से व्यापक परामर्श किया गया। ऐसा पहली बार है कि डब्ल्युटीओ ने भोजन के अधिकार पर संयुक्त राष्ट्र के विशेष रैपॉर्त्योर का अनुरोध स्वीकार करके ऐसे अभियान को मंजूरी दी है।

रिपोर्ट कहती है कि यदि व्यापार को विकास तथा पर्याप्त भोजन के अधिकार के साकारिकरण में योगदान देना है, तो उसे कृषि उत्पादन को किसी अन्य जिंस की तरह न बरतते हुए उनकी विशेषता को मान्यता देनी होगी; तथा विकासशील देशों को ज्यादा रियायतें देनी होंगी, ताकि वे अपने कृषि उत्पादकों को औद्योगिक देशों के किसानों से मिल रही प्रतिस्पर्द्धा से बचा सकें। इसकी वजह दरअसल वही है जो विकासशील देशों के प्रति विशिष्ट और अलग बर्ताव की मांग करती है : मौजूदा व्यापार गतिरोधी कदमों को हटाए जाने के बाद भी, जो कि औद्योगिक देशों को अतिरिक्त लाभ पहुंचा रहे हैं, विकासशील देशों में कृषि के प्रति सक्रिय श्रमिक औसत उत्पादकता काफी कम रह जाएगी। 2006 में अल्प विकसित देशों में श्रम की उत्पादकता कृषि क्षेत्र में दूसरे विकासशील देशों के मुकाबले महज 46 फीसदी थी और विकसित देशों के मुकाबले 1 फीसदी से भी कम थी। इस संदर्भ में खेल के लिए एक बराबर मैदान उपलब्ध कराना अपने आप में निरर्थक है। व्यापार उदारीकरण के और मजबूत होते जाने से विकासशील देशों के किसान औद्योगिक देशों के उत्पादकों के साथ बराबर शर्तों के साथ प्रतिस्पर्द्धा करने में सक्षम नहीं हो पाएंगे, जब तक कि उन देशों में मजदूरी और कृषि मूल्य रसातल में न चले जाएं जिससे प्रति सक्रिय श्रमिक निम्न उत्पादकता की भरपाई हो सके। इससे अनिवार्य तौर पर भोजन के अधिकार का ज्यादा उल्लंघन होगा।

1. **भोजन के अधिकार का ढांचा व्यापार सम्बन्धी बहसों में क्या बदलाव ला सकता है?**

यह रिपोर्ट कृषि में व्यापार उदारीकरण की पड़ताल पर्याप्त भोजन के मानवाधिकार के परिदृश्य में करती है, जिसे मानवाधिकार के सार्विक घोषणापत्र तथा आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर अंतर्राष्ट्रीय संधि में मान्यता प्राप्त है। इसके चार परिणाम हैं। पहला, यह इस बात पर जोर देने की आवश्यकता देता है कि राज्य भोजन के अधिकार के साकारीकरण के लिए राष्ट्रीय रणनीति बनाए जिसमें व्यापार की भूमिका मानवाधिकार और विकास के उद्देश्यों के संदर्भ में तय है। दूसरा, यह इस बात को रेखांकित करने की बात करता है कि एक संयुक्त बहुपक्षीय व्यापार तंत्र ऐसा नहीं होना चाहिए जो राज्यों पर वे वचनबद्धताएं थोप दे जो उनकी मानवाधिकार सम्बन्धी बाध्यताओं के प्रतिकूल हो। इस तरह यहां पर यह सुनिश्चित करने पर जोर दिया गया है कि राज्यों के पास अपनी नीतियां तय करने की पर्याप्त स्वतंत्रता हो। तीसरे, पर्याप्त भोजन के अधिकार का नजरिया इस बात की मांग करता है कि मोटे औसत आंकड़ों (जैसे जीडीपी की गणना) से हम कमजोर और असुरक्षित लोगों की जरूरतों की ओर अपने ध्यान को केन्द्रित करें। आज दुनिया में 96.3 करोड़ लोग भूखे हैं। इसमें अधिकतर यानी कम से कम आधे छोटे काश्तकार हैं, जिनके पास मुश्किल से दो हेक्टेयर या उससे कम भूमि है। 20 फीसदी भूमिहीन मजदूर हैं, 10 फीसदी चरवाहे, मत्स्यकर्मी और वनों का उपयोग करने वाले हैं तथा बाकी 20 फीसदी शहरी गरीब हैं। ऐसी कोई भी व्यापार प्रणाली जो इन तबकों की मदद न करे, वह और ज्यादा भोजन के अधिकार के उल्लंघन को जन्म देगी। चौथी बात यह है कि यहां पर्याप्त भोजन के अधिकार के परिप्रेक्ष्य को केन्द्रित किया गया है, इसलिए यह रिपोर्ट सभी के लिए स्वच्छ, पोषक, स्वस्थ, सांस्कृतिक रूप से उपयुक्त और टिकाऊ भोजन की बुनियादी अधिकार के रूप में मांग करती है जिसका एक विशिष्ट मूल्य है। इसलिए, व्यापार वार्ताओं में स्वास्थ्य, पोषण और पर्यावरण पर प्रभावों को पूरी तरह शामिल किया जाना चाहिए।

2. **वर्तमान बहुपक्षीय व्यापार तंत्र भोजन के अधिकार के खिलाफ क्यों है?**

राज्यों को उनके मानवाधिकार सम्बन्धी बाध्यताओं को गंभीर तरीके से लागू करने में हतोत्साहित करने वाले अन्य कारकों से डब्ल्यूटीओ के समझौतों के प्रभाव को अलग करना असंभव है क्योंकि कृषि समझौते के तहत थोपी गई शर्तों का असर घरेलू स्तर पर अपनाई गई व्यापार, वित्तीय और सामाजिक नीतियों के साथ मिलकर ही होता है। इसके बावजूद राज्यों को भोजन के अधिकार के अनुपालन के साथ समझौते के सुधारों को लागू करने में मदद करने के लिए यह रिपोर्ट कृषि में व्यापार उदारीकरण के प्रभावों को पहचानने की कोशिश करती है, बशर्ते राज्यों के पास इस अधिकार की रक्षा करने की क्षमता हो। इसमें निम्न जोखिम गिनाए गए जो कि राज्यों को डब्ल्यूटीओ के भीतर समझौतों में अपनी स्थिति को परिभाषित करने तथा अपनी राष्ट्रीय नीतियों को विकसित करने के संदर्भ में उठाने होंगे :

1. **खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए अंतर्राष्ट्रीय व्यापार पर अत्यधिक निर्भरता उस पर निर्भरता को बढ़ा देती है**, जो कि तमाम किस्म की कमजोरियों का स्रोत है : निर्यात जिंसों की कीमत नीचे जाने पर निर्यात राजस्व का नुकसान, कम मूल्य वाले आयात के घरेलू बाजार में आने से स्थानीय उत्पादकों के लिए पैदा होते खतरे, भोजन का विशुद्ध आयात करने वाले देशों के लिए खाद्य जिंसों की कीमत ऊपर जाने पर बैलेंस ऑफ पेमेंट का खतरा- जैसा कि हमने हालिया खाद्य संकट के दौरान देखा है।
2. **खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए अंतर्राष्ट्रीय व्यापार पर अत्यधिक निर्भरता उच्च केन्द्रित बहुराष्ट्रीय कॉर्पोरेट खिलाड़ियों की ताकत को भी पुष्ट करती है** : सीमा पार व्यापार में वृद्धि

का अर्थ बहुराष्ट्रीय कंपनियों की बढ़ी भूमिका से होता है, न कि घरेलू कृषि-खाद्य तंत्र की भूमिका से। वैश्विक सोर्सिंग आपूर्तिकर्ताओं की संख्या को बढ़ाती है, उनमें प्रतिस्पर्द्धा बढ़ती है और नतीजतन, प्रभुत्वशाली खिलाड़ी आक्रामक तरीके से कीमतें गिरा देते हैं। मौजूदा व्यापार प्रणाली भी **कृषि क्षेत्र को अलग-थलग करने को प्रोत्साहन देती है**, जो धीरे-धीरे दो ऐसे हिस्सों में बंट जाती है, जिसमें एक की पहुंच उच्च कीमत वाले बाजार तक होती है यानी बेहतरीन प्रौद्योगिकी, लागत सामग्री, कर्ज और राजनीतिक प्रभाव, लेकिन दूसरा कम कीमत वाले घरेलू बाजारों की सेवा में लगा रहता है, जिसे लगातार उपेक्षित किया जाता है और हाशिए पर डाल दिया जाता है।

3. **और अंततः खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए अंतर्राष्ट्रीय व्यापार पर अत्यधिक निर्भरता लंबी आपूर्ति श्रृंखलाओं को बढ़ावा देती है**, जिसका अर्थ परिवहन तथा उत्पादन के असतत माध्यमों में लंबी दूरियां होती हैं, जिसके जलवायु परिवर्तन व मानवीय स्वास्थ्य तथा पोषण पर गंभीर परिणाम होते हैं।

3. **एक नई दृष्टि की जरूरत : व्यापार को भोजन के अधिकार के काम में लगाएं।**

विशेष रैपोर्टर दोहा दौर की तकनीकी बातचीत से आगे जाकर खाद्य संकट तथा जलवायु परिवर्तन के उभरते खतरे से महत्वपूर्ण सबक लेते हैं। वे दलील देते हैं कि ये दो मुद्दे डब्ल्यूटीओ की वार्ताओं में बड़े पैमाने पर उपेक्षित कर दिए गए हैं। वह अपनी रिपोर्ट में यह भी प्रस्तावित करते हैं कि कैसे भोजन के अधिकार के साथ व्यापार का साम्य बैठाया जाए, साथ ही वहां अंतर्राष्ट्रीय कानून के अलगाव से निपटने में वैश्विक प्रशासन प्रणालियों की विफलता को भी संबोधित करते हैं। व्यापार समझौतों में थोपी गई बाध्यताओं तथा मानवाधिकार बाध्यताओं के बीच संतुलन घरेलू नीतियों से नहीं बनाया जा सकता, यदि इसे खुद व्यापार समझौतों के निर्माण की प्रक्रिया में सुनिश्चित नहीं किया गया। चूंकि, व्यापार समझौतों के पीछे आर्थिक प्रतिबंधों की धमकी होती है, इसलिए जब भी संघर्ष की स्थिति आती है, तो देश मानवाधिकारों की कीमत पर अपनी व्यापार बाध्यताओं का अनुपालन करना चुन लेते हैं। इसे वह 'चिलिंग प्रभाव' कहते हैं : यानी जब सदस्यों को नहीं पता होता कि वे कौन से उपाय करें ताकि मानवाधिकार बाध्यताओं का पालन हो, तब वे आर्थिक प्रतिबंधों के डर से ऐसे उपाय अपनाने को तरजीह ही नहीं देते।

अंतर्राष्ट्रीय कृषि व्यापार तंत्र को 'मानवाधिकारों के अनुकूल' बनाने के लिए यह रिपोर्ट चार महती सिफारिशें करती है।

1. **विशेष रैपोर्टर राज्यों का आह्वान करते हैं कि वे डब्ल्यूटीओ ढांचे के तहत ऐसी बातों को स्वीकार ही न करें जो उनकी भोजन के अधिकार संबंधी बाध्यताओं के साथ अनुपयुक्त हो।** ऐसा करने के लिए राष्ट्रों को व्यापार समझौतों में अपनी स्थिति भोजन के अधिकार के साकारिकरण के लिए राष्ट्रीय रणनीति के हिसाब से स्पष्ट करनी होगी तथा व्यापार समझौतों का मूल्यांकन हमेशा मानवाधिकारों पर प्रभाव के संदर्भ में करवाना होगा। इस प्रभाव के आकलन को अफसरी कार्रवाई की तरह करने की बजाय विशेष रैपोर्टर मुक्त और सहभागितापूर्ण परामर्श के लोकतांत्रिकरण प्रभाव को रेखांकित करते हैं, और उस संदर्भ में राष्ट्रीय संसदीय बहसों की भूमिका पर उदाहरण के तौर पर जोर देते हैं। भोजन के अधिकार की राष्ट्रीय रणनीति तय करने में किसानों के संगठन महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं और ऐसी रणनीतियां डब्ल्यूटीओ के संदर्भ से काफी आगे जाकर अपना काम करती हैं, जिनके सहारे अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों, दानदाताओं या द्विपक्षीय व्यापार वार्ताओं में सरकारें अपनी अवस्थिति

को मजबूत सहारा दे सकती हैं। यह विशेष तौर पर चिंता का विषय है कि देश डब्ल्यूटीओ समझौतों में मौजूद लचीलेपन का इस्तेमाल कर पाने में अधिकतर मामलों में नाकाम रहे हैं- या फिर अपने तहत आने वाले शुल्कों को लागू कर पाने में नाकाम रहे हैं, जिसकी वजह इन्हीं संस्थानों द्वारा दिए गए नुस्खे या द्विपक्षीय मुक्त व्यापार समझौते खुद हैं।

2. **निगरानी उपाय निर्णायक हैं। खासकर विकासशील देशों को विशिष्ट और भिन्न बरताव के सिद्धांत के तहत ऐसे उपाय अपनाने चाहिए, जिससे वे अंतर्राष्ट्रीय बाजार में कीमतों के उतार-चढ़ाव से अपने घरेलू बाजारों को बचा सकें।** दुनिया भर में पैदा किए गए खाद्य पदार्थों का बहुत कम हिस्सा, तकरीबन 15 फीसदी ही अंतर्राष्ट्रीय व्यापार का हिस्सा है, लेकिन अंतर्राष्ट्रीय बाजारों में तय की गई कीमतों का छोटे किसानों की क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। व्यापार उदारीकरण के कारण घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय कीमतें एक स्थान पर आकर समान हो जाती हैं। जब तक अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर कीमतों के उतार-चढ़ाव से निपटने के लिए एक उपयुक्त प्रणाली नहीं बनाई जाएगी, तब तक देशों के लिए यह निर्णायक होगा कि वे आयात के हमले के खिलाफ अपने घरेलू बाजार को बचाने के लिए पूरी छूट लें। आपूर्ति प्रबंधन योजनाएं और अन्य विपणन प्रणालियां इस संदर्भ में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं।
3. **राज्यों को खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए अंतर्राष्ट्रीय व्यापार पर अत्यधिक निर्भरता से बचना चाहिए। अपनी जरूरतों को पूरा करने के लिए खाद्यान्न उपजाने की क्षमता पैदा करने में राज्यों को खासकर छोटे किसानों की मदद करनी चाहिए।** सारे विकासशील देशों में कृषि जीडीपी का करीब 9 फीसद है और आधे रोजगार इसी क्षेत्र से आते हैं। जिन देशों में 34 फीसदी से ज्यादा आबादी कुपोषित है, वहां कृषि जीडीपी का 30 फीसद है और 70 फीसद लोगों को रोजगार देती है। इसीलिए, भोजन के अधिकार को साकार करने के लिए छोटे किसानों पर जोर देते हुए कृषि क्षेत्र को मजबूत करने के अलावा और कोई विकल्प नहीं।
4. **देशों को वैश्विक आपूर्ति श्रृंखला में बाजार की ताकत पर नियंत्रण करना चाहिए तथा कृषि में बढ़ते दोहरेपन के जोखिम के खिलाफ लड़ना चाहिए।** मौजूदा बहुराष्ट्रीय व्यापार प्रणाली में एक बड़ा असंतुलन यह है कि एक ओर देशों पर शर्तें थोपी जाती हैं, तो दूसरी ओर बहुराष्ट्रीय निगमों के साथ ऐसी कोई बाध्यता नहीं होती और उनकी आजादी बढ़ जाती है। वैश्विक प्रशासन में यह एक बड़ी खाई है। मध्यम से लंबी अवधि में एक ऐसा बहुपक्षीय ढांचा बनाया जाना होगा जिसमें ऐसे पक्षकारों पर पर्याप्त नियंत्रण सुनिश्चित किया जा सके। संक्षेप में, राज्यों को दूसरे पक्षों को नियंत्रित करते हुए मानवाधिकारों की रक्षा करनी चाहिए, उन स्थितियों में भी जहां ये पक्ष देश की सीमा के बाहर रह कर राज्य को प्रभावित करते हैं।

## सम्पादकों के लिए टिप्पणी

विशेष रैपॉर्त्योर की आधिकारिक रिपोर्ट

मानवाधिकार परिषद की जिनेवा में मार्च 2009 में होने वाली बैठक में पेश की जाएगी। यह रिपोर्ट डब्ल्यूटीओ में एक आधिकारिक अभियान और जून 2008 के बाद विभिन्न सरकारों के साथ हुए परामर्शों पर आधारित है।

प्रो ऑलीवियर द'शूटर को संयुक्त राष्ट्र की मानवाधिकार परिषद ने मार्च 2008 में भोजन के अधिकार पर विशेष रैपोर्त्योर नियुक्त किया था और उन्होंने 1 मई, 2008 को अपना पदभार संभाला। 3 साल का उनका कार्यकाल भोजन के अधिकार पर संयुक्त राष्ट्र की महासभा और मानवाधिकार परिषद को रिपोर्ट करने तथा इस मुद्दे पर नजर रखने के लिए है। मानवाधिकारों के विशेषज्ञ ऑलीवियर द'शूटर बेल्जियम की यूनिवर्सिटी ऑफ लुवेन तथा पोलैंड के कॉलेज ऑफ यूरोप में पढ़ाते हैं। वह कोलंबिया यूनिवर्सिटी में विजिटिंग प्रोफेसर हैं तथा न्यूयॉर्क यूनिवर्सिटी के ग्लोबल लॉ स्कूल फैकल्टी के सदस्य हैं। वह पहले इंटरनैशनल फेडरेशन फॉर ह्यूमन राइट्स के महासचिव भी रह चुके हैं।

### **प्रेस सम्पर्क**

फेदरिका डोनाती/बीत्रिस क्वाद्रान्ती

फोन : +41 22 9179496/9179615 ऑलीवियर द'शूटर फोन +32 488 482004



# स्वैच्छिक दिशानिर्देश

## प्रस्तावना

- I. भूमिका और परिचय
- II. सक्षम पर्यावरण, सहयोग और जवाबदेही
- III. अंतर्राष्ट्रीय उपाय, कार्रवाइयां और वचनबद्धताएं

## प्रस्तावना

विश्व खाद्य शिखर सम्मेलन में 1996 में सभी राज्यों और सरकारों के प्रमुखों ने, 'सुरक्षित और पौष्टिक भोजन तक पहुंच के सभी के अधिकार की पुष्टि की थी, जो पर्याप्त भोजन के अधिकार तथा भूख से मुक्त होने के सभी के मूलभूत अधिकार के अनुकूल हो।' विश्व खाद्य शिखर सम्मेलन : पांच साल बाद जून 2002 में एक बार फिर सभी मानवाधिकारों और मूलभूत स्वतंत्रताओं के प्रति सम्मान को मजबूत करने के महत्व की पुष्टि की गई और 'एफएओ की परिषद को न्योता दिया गया कि वह सदस्य राष्ट्रों द्वारा उनकी राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण की प्राप्ति के प्रयासों को सहयोग देने के लिए एक अंतरसरकारी कार्यसमूह का गठन करे ताकि वह स्वैच्छिक दिशानिर्देशों का विकास कर सकें।'

नवम्बर 2002 में एक अंतरसरकारी कार्यसमूह का गठन हुआ तथा भोजन के अधिकार के विशेष रैपोर्त्योर और मानवाधिकारों के उच्चायुक्त के कार्यालय के साथ खासकर कार्यकारी सम्बन्ध विकसित हुए। इस समूह, इसके ब्यूरो और साथ ही सभी पक्षकारों व नागरिक समाज के प्रतिनिधियों के बीच दो साल की सघन रचनात्मक बहसों और समझौतों के बाद एफएओ की परिषद ने नवम्बर 2004 में ये स्वैच्छिक दिशानिर्देश अपना लिए।

ये स्वैच्छिक दिशानिर्देश सरकारों द्वारा एक आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकार की व्याख्या करने तथा इनके साकारिकरण के लिए कार्रवाइयों की सिफारिश करने का पहला प्रयास हैं। स्वैच्छिक दिशानिर्देशों का उद्देश्य राज्यों को अपनी राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण के क्रियान्वयन में व्यावहारिक दिशानिर्देश मुहैया कराना है ताकि विश्व खाद्य शिखर सम्मेलन की कार्ययोजना के उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके। ऐसे दिशानिर्देश से सम्बद्ध पक्षकारों को भी फायदा होगा। ये दिशानिर्देश राष्ट्रीय स्तर पर सरकारों द्वारा संज्ञान में लिए जाने वाले कार्रवाइयों को पूरी तरह कवर करते हैं ताकि लोगों द्वारा आत्मसम्मान के साथ खुद का पेट भरने के लिए एक समर्थ वातावरण का निर्माण हो सके तथा अक्षम व्यक्तियों के लिए उपयुक्त सुरक्षा तंत्र की स्थापना हो सके। इनका इस्तेमाल मौजूदा विकास के ढांचों को मजबूत करने और सुधारने में हो सकता है, खासकर सामाजिक और मानवीय आयामों के संदर्भ में, जिसमें विकास के केन्द्र में लोगों के अधिकार मजबूती से खड़े हों।

स्वैच्छिक दिशानिर्देश एफएओ जैसी एजेंसियों के दायरे में मानवाधिकार को एकीकृत करने की दिशा में एक प्रतिनिधि है, जैसा कि संयुक्त राष्ट्र के महासचिव ने अपने यूएन सुधारों में आह्वान किया था। ये गरीबी और भूख से लड़ने तथा सहस्राब्दि विकास लक्ष्यों को तेजी से हासिल करने में एक अतिरिक्त औजार का काम करते हैं।

एफएओ सदस्य राष्ट्रों की मदद से अपनी क्षमता को बढ़ाने के प्रति वचनबद्ध है ताकि वह इच्छुक देशों को स्वैच्छिक दिशानिर्देश लागू करने में मदद कर सके। यह संगठन सरकारों और अन्य पक्षकारों के साथ सहयोग करने

की इच्छुक है जो गरीबी उन्मूलन में अधिकार केन्द्रित रणनीति के समर्थक हों और स्वैच्छिक दिशानिर्देशों को लागू करके राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण में दिलचस्पी रखता हो। हर बच्चे, महिला और पुरुष को नियम से पर्याप्त भोजन सुनिश्चित करना न सिर्फ एक नैतिक अनिवार्यता है और विशाल आर्थिक रिटर्न के लिहाज से एक निवेश, बल्कि यह मूलभूत मानवाधिकार के साकारिकरण का भी प्रतीक है।

जॉक डियोफ

महानिदेशक, एफएओ, संयुक्त राष्ट्र

## I. भूमिका और परिचय

### भूमिका

1. विश्व खाद्य शिखर सम्मेलन में तय किए गए लक्ष्यों में भूख का उन्मूलन स्पष्ट तौर पर परिभाषित है कि 2015 से पहले अल्प पोषित लोगों की संख्या को मौजूदा स्तर से आधे पर लाना है तथा जैसा कि सहस्राब्दि शिखर सम्मेलन में तय हुआ है, 'इसी साल तक भूख से पीड़ित लोगों के अनुपात को आधा करना है।'
2. विश्व खाद्य सुरक्षा पर रोम घोषणापत्र में सभी राज्यों और सरकारों के प्रमुखों ने, 'सुरक्षित और पौष्टिक भोजन तक पहुंच के सभी के अधिकार की पुष्टि की थी, जो पर्याप्त भोजन के अधिकार तथा भूख से मुक्त होने के सभी के मूलभूत अधिकार के अनुकूल हो।' विश्व खाद्य शिखर सम्मेलन की कार्ययोजना का उद्देश्य 7.4 निम्न कार्यभार को स्थापित करता है : 'पर्याप्त भोजन के अधिकार तथा भूख से मुक्त रहने के सभी के मूलभूत अधिकार की विषय-वस्तु का स्पष्टीकरण, जैसा कि आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों की अंतर्राष्ट्रीय संधि में निहित है तथा अन्य प्रासंगिक अंतर्राष्ट्रीय और क्षेत्रीय उपकरणों में दिया गया है, तथा सभी के लिए खाद्य सुरक्षा की प्राप्ति के माध्यम के रूप में इस अधिकार का सम्पूर्ण और प्रगतिशील साकारिकरण व क्रियान्वयन पर विशेष ध्यान दिया जाना।'
3. कार्ययोजना में 'संयुक्त राष्ट्र की प्रासंगिक विशेषज्ञ एजेंसियों और कार्यक्रमों और उपयुक्त अंतरसरकारी प्रणालियों के साथ गठबंधन में तथा प्रासंगिक संधि निकायों के साथ परामर्श में मानवाधिकारों पर संयुक्त राष्ट्र के उच्चायुक्त को न्योता, ताकि संधि के अनुच्छेद 11 में खाद्यान्न से जुड़े अधिकारों को बेहतर परिभाषित किया जा सके तथा विश्व शिखर खाद्य सम्मेलन के उद्देश्यों और वचनबद्धताओं को हासिल करने के माध्यम के रूप में इन अधिकारों को साकार व क्रियान्वित करने के तरीके प्रस्तावित किए जा सकें, जो सभी के लिए खाद्य सुरक्षा पर स्वैच्छिक दिशानिर्देशों के सूत्रीकरण की संभावना को संज्ञान में लें।
4. विश्व खाद्य शिखर सम्मेलन के आमंत्रण की प्रतिक्रिया में और विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय परमर्शों के बाद आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर समिति ने सामान्य टिप्पणी 12 को अपनाया, जो पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण पर विशेषज्ञों के विचारों को उपलब्ध कराती है।
5. 2002 के विश्व खाद्य शिखर सम्मेलन में अपनाए गए घोषणापत्र के पैरा 10 में : पांच साल बाद जून 2002 में एक बार फिर सभी मानवाधिकारों और मूलभूत स्वतंत्रताओं के प्रति सम्मान को मजबूत करने के महत्व की पुष्टि की गई और 'एफएओ की परिषद को न्योता दिया गया कि वह सदस्य राष्ट्रों द्वारा उनकी राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण की प्राप्ति के प्रयासों को



सहयोग देने के लिए एक अंतरसरकारी कार्यसमूह का गठन करे ताकि वह स्वैच्छिक दिशानिर्देशों का विकास कर सकें।'

6. स्वैच्छिक दिशानिर्देशों का उद्देश्य राज्यों को अपनी राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारीकरण के क्रियान्वयन में व्यावहारिक दिशानिर्देशन मुहैया करना है ताकि विश्व खाद्य शिखर सम्मेलन की कार्ययोजना के उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके। ऐसे दिशानिर्देशन से सम्बद्ध पक्षकारों को भी फायदा होगा।
7. यह स्वैच्छिक दिशानिर्देश व्यापक स्तर पर महत्वपूर्ण सिद्धांतों और प्रस्थापनों को संज्ञान में लेते हैं, जिनमें समता और अभेदभाव, सहभागिता और समावेश, जवाबदेही व कानून के नियम तथा सभी मानवाधिकारों के सार्वभौमिक, अविभाज्य, अंतरसम्बन्धित और स्वतंत्र होने के सिद्धांत शामिल हैं। भोजन को राजनीतिक व आर्थिक दबाव के औजार के रूप में इस्तेमाल नहीं किया जाना चाहिए।
8. इन स्वैच्छिक दिशानिर्देशों को विकसित करते वक्त आईजीडब्ल्यूजी को अंतर्राष्ट्रीय संगठनों, एनजीओ व नागरिक समाज के प्रतिनिधियों की सक्रिय सहभागिता से लाभ हुआ है। इन दिशानिर्देशों का क्रियान्वयन, जो प्राथमिक तौर पर राज्यों की जिम्मेदारी है, व्यापक स्तर पर नागरिक समाज के सदस्यों, एनजीओ और निजी क्षेत्र के योगदानों से लाभान्वित हो।
9. ये स्वैच्छिक दिशानिर्देश मानवाधिकार केन्द्रित व्यावहारिक उपकरण हैं जो सभी राष्ट्रों को संबोधित हैं। ये राष्ट्रों या अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के लिए कानूनी रूप से बाध्यकारी नहीं है, न ही इनमें ऐसा कोई प्रावधान है जिसकी व्याख्या राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय कानून के तहत बाध्यताओं व अधिकारों को संशोधित, परिवर्तित या किसी भी तरह कमजोर करने के रूप में की जा सके। राष्ट्रों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे अपनी रणनीतियों, नीतियों, कार्यक्रमों और गतिविधियों को विकसित करते वक्त इन स्वैच्छिक दिशानिर्देशों को लागू करें और ऐसा बगैर किसी किस्म के भेदभाव के करें, जैसे कि नस्ल, वर्ण, लिंग, भाषा, धर्म, राजनीतिक राय, राष्ट्रीय और सामाजिक उद्गम, संपत्ति, जन्म या अन्य अवस्थिति से जुड़ा भेदभाव।

## परिचय

### बुनियादी उपकरण

10. इन स्वैच्छिक दिशानिर्देशों ने प्रासंगिक अंतर्राष्ट्रीय उपकरणों को संज्ञान में लिया है, खासकर वे उपकरण जिनमें जीने के उपयुक्त स्तर, पर्याप्त भोजन पर सभी के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण निहित हो।

### मानवाधिकारों का अंतर्राष्ट्रीय घोषणापत्र, अनुच्छेद 25

प्रत्येक व्यक्ति को स्वास्थ्य तथा उसके और उसके परिवार की कुशलता के लिए जीने के पर्याप्त स्तर का अधिकार है, जिसमें भोजन, कपड़ा, आवास, चिकित्सा सुविधा, अनिवार्य सामाजिक सेवाएं शामिल हों तथा बेरोजगारी, बीमारी, अक्षमता, वैधव्य, वृद्धावस्था अथवा नियंत्रण के बाहर की परिस्थितियों में आजीविका के अभाव की स्थिति में सुरक्षा का अधिकार भी निहित हो।

### आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर अंतर्राष्ट्रीय संधि, अनुच्छेद 11

1. वर्तमान संधि के पक्षकार राष्ट्र सभी के लिए उसके और उसके परिवार के लिए पर्याप्त जीवन स्तर के अधिकार को मान्यता देते हैं जिसमें पर्याप्त भोजन, कपड़ा, आवास तथा जीवन स्थितियों में निरंतर सुधार

शामिल है। पक्षकार राज्य इस अधिकार के कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त कदम उठाएंगे और इस क्रम में मुक्त सहमति पर आधारित अंतर्राष्ट्रीय सहयोग के अनिवार्य महत्व को मान्यता देंगे।

2. वर्तमान संधि के पक्षकार राष्ट्र सभी के भूख से मुक्त रहने के मूलभूत अधिकार को मान्यता देते हुए निजी तौर पर व अंतर्राष्ट्रीय सहयोग के माध्यम से विशिष्ट कार्यक्रमों समेत आवश्यक उपाय अपनाएंगे :

आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों तथा अन्य संधियों के लिए स्वैच्छिक दिशानिर्देशों में दिए गए संदर्भ हस्ताक्षर, पुष्टि और उन उपकरणों तक पहुंच के संदर्भ में किसी राज्य की पूर्वग्रह ग्रस्त अवस्थिति को सामने नहीं लाती।

- ए) भोजन के उत्पादन, संरक्षण और वितरण के तरीकों में सुधार, तकनीकी और वैज्ञानिक ज्ञान का पूर्ण प्रयोग करते हुए, पोषण के सिद्धांतों का ज्ञान प्रसारित करते हुए तथा कृषि प्रणाली में इस तरह विकास या सुधार लाते हुए ताकि प्राकृतिक संसाधनों का सर्वाधिक सक्षम विकास और उपभोग किया जा सके।
- बी) भोजन आयात और निर्यात करने वाले देशों की समस्याओं को संज्ञान में लेना, ताकि जरूरत के हिसाब से दुनिया भर में भोजन का समतापूर्ण वितरण सुनिश्चित किया जा सके।

### **आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर अंतर्राष्ट्रीय संधि, अनुच्छेद 2**

1. वर्तमान संधि का प्रत्येक पक्षकार राष्ट्र इस संधि में मान्यता प्राप्त अधिकारों के पूर्ण कार्यान्वयन के सभी उपयुक्त साधनों, जिसमें विशेष तौर पर विधायी उपायों को अपनाना शामिल है, से प्रगतिशील प्राप्ति के लिए निजी तौर पर और अंतर्राष्ट्रीय सहयोग व समर्थन, खासकर अधिकतम संसाधनों की उपलब्धता के संदर्भ में आर्थिक और तकनीकी सहयोग के रास्ते कदम उठाएगा।
2. वर्तमान संधि के पक्षकार राष्ट्र गारंटी देते हैं कि संधि में दिए गए अधिकारों का प्रयोग किसी भी किस्म के भेदभाव के बगैर किया जाएगा जैसे नस्ल, वर्ण, लिंग, भाषा, धर्म, राजनीतिक राय, राष्ट्रीय और सामाजिक उद्गम, संपत्ति, जन्म या अन्य अवस्थिति से जुड़ा भेदभाव।
11. इनके अलावा इन स्वैच्छिक दिशानिर्देशों के लिए संयुक्त राष्ट्र घोषणापत्र के अनुच्छेद 55 और 56 प्रासंगिक हैं।

### **संयुक्त राष्ट्र घोषणापत्र, अनुच्छेद 55**

स्थिरता और कुशलता की स्थितियों के निर्माण के मद्देनजर, जो राष्ट्रों के बीच समान अधिकारों व लोगों के आत्मनियंत्रण के अधिकार पर आधारित शांतिपूर्ण और मित्रवत सम्बन्धों के लिए अनिवार्य है, संयुक्त राष्ट्र निम्न का प्रसार करेगा :

- ए) जीवन का उच्च स्तर, पूर्ण रोजगार, तथा आर्थिक और सामाजिक प्रगति व विकास की स्थितियां।
- बी) अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक, सामाजिक व स्वास्थ्य तथा सम्बद्ध समस्याओं का समाधान; तथा अंतर्राष्ट्रीय सांस्कृतिक व शैक्षणिक सहयोग।
- सी) नस्ल, लिंग या भाषा या धर्म के अंत के बगैर सभी के लिए मानवाधिकारों और मूलभूत स्वतंत्रता का पालन और सार्वभौमिक सम्मान।

### **संयुक्त राष्ट्र घोषणापत्र, अनुच्छेद 56**

सभी सदस्य संकल्प लेते हैं कि वह संगठन के साथ सहयोग में अनुच्छेद 55 में दिए गए उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए संयुक्त और स्वतंत्र कार्रवाई करेंगे।

12. अन्य अंतर्राष्ट्रीय उपकरण जैसे बाल अधिकारों पर संधि, महिलाओं के खिलाफ हर किस्म के भेदभाव के उन्मूलन पर संधि, चार जिनेवा संधियां और 2 अतिरिक्त प्रोटोकॉल में भी स्वैच्छिक दिशानिर्देशों से प्रासंगिक प्रावधान शामिल हैं।
13. इन स्वैच्छिक दिशानिर्देशों ने विकास लक्ष्यों समेत प्रमुख संयुक्त राष्ट्र सम्मेलनों और आर्थिक, सामाजिक व सम्बद्ध क्षेत्रों में हुए शिखर सम्मेलनों की वचनबद्धताओं व परिणामों के साथ सहस्राब्दि घोषणापत्र में शामिल वचनबद्धताओं को भी संज्ञान में लिया है।
14. आईजीडब्ल्यूजी ने संयुक्त राष्ट्र की महासभा और मानवाधिकार आयोग द्वारा लिए गए कई संकल्पों तथा आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर समिति द्वारा अपनाई गई सामान्य टिप्पणियों को भी संज्ञान में लिया है।

### पर्याप्त भोजन का अधिकार और खाद्य सुरक्षा की प्राप्ति

15. खाद्य सुरक्षा तब होती है जब हर वक्त हर व्यक्ति के पास अपनी रोज की खुराक पूरी करने तथा स्वस्थ और सक्रिय जीवन के लिए अपने खाने का चुनाव करने में साफ, पौष्टिक तथा पर्याप्त भोजन तक शारीरिक और आर्थिक पहुंच होती है। खाद्य सुरक्षा के चार स्तम्भ हैं उपलब्धता, आपूर्ति की स्थिरता, पहुंच और उपभोग।
16. पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारिकरण यह मांग करता है कि राज्य अंतर्राष्ट्रीय कानून के तहत अपनी प्रासंगिक मानवाधिकार संबंधी बाध्यताओं को पूरा करें। ये स्वैच्छिक दिशानिर्देश व्यक्तियों की खुराक की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिहाज से पर्याप्त गुणवत्ता और उपलब्धता की गारंटी लेते हैं; सभी के लिए शारीरिक और आर्थिक पहुंच, जिसमें अरक्षित समूह भी शामिल हों; और यह असुरक्षित तत्वों से मुक्त पर्याप्त भोजन के लिए होता है जो एक संस्कृति में स्वीकार्य हो।
17. प्रासंगिक अंतर्राष्ट्रीय उपकरणों के तहत पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण की दिशा में राज्यों की कुछ बाध्यताएं होती हैं। खासकर आईसीईएससीआर आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों पर अंतर्राष्ट्रीय सहमति के पक्षकार राष्ट्रों की बाध्यता है कि वे पर्याप्त भोजन के अधिकार के सम्पूर्ण कार्यान्वयन की प्रगतिशील प्राप्ति के लिए उपयुक्त कदम उठाएं और उसका सम्मान, प्रचार व संरक्षण करें। पक्षकार राज्यों को पर्याप्त भोजन तक मौजूदा पहुंच का सम्मान करते हुए ऐसा कोई कदम नहीं उठाना चाहिए जो इस पहुंच को रोके, और उन्हें चाहिए कि वे प्रयास कर पर्याप्त भोजन के सभी के अधिकार की सुरक्षा करें ताकि उद्यम और व्यक्ति को पर्याप्त भोजन तक पहुंच से वंचित न करें। पक्षकार ऐसी नीतियां प्रचारित करें जो पर्याप्त भोजन के लोगों के अधिकारों के प्रगतिशील साकारिकरण में योगदान की मंशा से हों, जिसके लिए वे ऐसी गतिविधियों में सक्रिय रूप से शामिल हो सकते हैं जो संसाधनों के उपभोग और लोगों तक उनकी पहुंच को मजबूत करें तथा उनकी आजीविका समेत खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के रास्ते खोजें। पक्षकार राज्यों को, जहां तक संसाधन अनुमति देते हैं, सुरक्षा तंत्र की स्थापना और देखभाल करनी चाहिए या अन्य किस्म की मदद करनी चाहिए ताकि जो लोग अक्षम हैं उन्हें संरक्षित किया जा सके।
18. जो राज्य आईसीईएससीआर के पक्षकार नहीं हैं, उन्हें इसकी पुष्टि करने के लिए आमंत्रित किया जाता है कि वे इस पर विचार करें।
19. राष्ट्रीय स्तर पर खाद्य सुरक्षा के सम्बन्ध में एक मानवाधिकार केन्द्रित रवैया दरअसल, सार्वभौमिक, अंतरनिर्भर, अविभाज्य और अंतरसम्बन्धित मानवाधिकारों पर जोर देता है, तथा राज्यों और प्रासंगिक पक्षकारों की भूमिका और बाध्यता पर भी जोर देता है। यह इस बात पर भी जोर देता है कि खाद्य सुरक्षा की उपलब्धि वर्तमान

अधिकारों के साकारिकरण का ही परिणाम है और इसमें कुछ प्रमुख निश्चित सिद्धांत शामिल हैं : लोगों को सार्वजनिक मामलों में हिस्सा लेने के अधिकार को स्वीकार करने में सक्षम बनाने की जरूरत, अभिव्यक्ति की आजादी का अधिकार और खोज का अधिकार, सूचना लेने और देने का अधिकार जिसमें पर्याप्त भोजन के अधिकार के कार्यान्वयन के बारे में नीति-निर्माण भी शामिल हो।

इसमें गरीबों और अरक्षित लोगों की जरूरत को भी संज्ञान में लिया जाना चाहिए जिन्हें अक्सर खाद्य सुरक्षा से जुड़ी नीतियां तय करने की प्रक्रिया में हाशिए पर छोड़ दिया जाता है तथा एक समावेशी समाज की जरूरत है जो भेदभाव से मुक्त हो ताकि मानवाधिकारों के सम्बन्ध में राज्य अपनी बाध्यता को पूरा सके। इस तरीके से लोग अपनी सरकारों को जवाबदेह बना सकते हैं और वे मानवीय विकास की प्रक्रिया में भागीदारी कर सकते हैं। मानवाधिकार केन्द्रित रणनीति में न सिर्फ भूख के उन्मूलन के आखिरी परिणाम को संबोधित किया जाता है, बल्कि वे तरीके और उपकरण भी बताए जाते हैं जिनसे भूख से मुक्ति पाई जा सके और लक्ष्य हासिल किया जा सके। इस प्रक्रिया में मानवाधिकार के सिद्धांतों को लागू किया जाना अनिवार्य है।

## II. पर्यावरण, सहायता और जवाबदेही

### दिशानिर्देश-1: लोकतंत्र, सुशासन, मानवाधिकार और कानून का शासन

- 1.1 राज्यों को एक शांतिपूर्ण, स्थिर और गतिशील आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक माहौल उपलब्ध कराने के क्रम में एक स्वतंत्र, लोकतांत्रिक और न्यायपूर्ण समाज को प्रोत्साहन और सुरक्षा देना चाहिए, जिसमें व्यक्ति खुद का और अपने परिवारों का आजादी और सम्मान के साथ पालन-पोषण कर सके।
- 1.2 व्यक्तियों और नागरिक समाज को सशक्त बनाने के क्रम में, ताकि वे अपनी सरकारों के समक्ष मांगें रखें, अपनी विशिष्ट जरूरतों की पूर्ति के लिए नीतियां सुझाएँ, राज्यों को लोकतंत्र, कानून के शासन, टिकाऊ विकास और सुशासन को प्रोत्साहन देना चाहिए और मानवाधिकारों और मूलभूत स्वतंत्रता को प्रोत्साहित और संरक्षित करना चाहिए और ऐसी नीतियों को लागू करने में सरकारों और राज्य की नीति निर्माता प्रक्रियाओं की जवाबदेही और पारदर्शिता सुनिश्चित करनी चाहिए। खास तौर पर राज्यों को चाहिए कि विचार रखने और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता, सूचना की स्वतंत्रता, प्रेस की स्वतंत्रता और जुटने और संगठित होने की स्वतंत्रता को प्रोत्साहित करे, जो राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारिकरण को बढ़ावा दे। भोजन का इस्तेमाल एक राजनीतिक और आर्थिक दबाव के रूप में नहीं होना चाहिए।
- 1.3 राज्यों को टिकाऊ आर्थिक वृद्धि, टिकाऊ विकास, गरीबी और भुखमरी के उन्मूलन तथा पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारिकरण समेत समस्त मानवाधिकारों के कार्य करने के लिए एक महत्वपूर्ण तत्व के रूप में सुशासन को भी प्रोत्साहित करना चाहिए।
- 1.4 राज्यों को अपने अंतर्राष्ट्रीय मानवाधिकार संबंधी प्रतिबद्धताओं के अनुसार यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी व्यक्तियों को, पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील अनुमति के मानवाधिकार कार्यकर्ताओं समेत, कानून के तहत समान सुरक्षा मिले और इस प्रक्रिया की गारंटी सभी वैधानिक कार्रवाहियों में दी जाये।
- 1.5 जहां घरेलू कानून के साथ स्थिति उचित और मेल खाती हो, राज्य व्यक्तियों और व्यक्तियों के समूहों की सहायता कर सकते हैं, ताकि वे पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण को बेहतर ढंग से लागू करने में कानूनी सहायता हासिल कर सकें।

## दिशानिर्देश-2: आर्थिक विकास संबंधी नीतियां

- 2.1 राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण को हासिल करने के क्रम में राज्यों को व्यापक आर्थिक विकास को प्रोत्साहित करना चाहिए, जो उनकी खाद्य सुरक्षा नीतियों का समर्थक हो। राज्यों को खाद्य सुरक्षा के जरूरतमंदों की जनसंख्या के आधार पर नीतिगत लक्ष्य और कसौटी स्थापित करना चाहिए।
- 2.2 राज्यों को प्रमुख हिस्सेदारों के सुझावों के साथ आर्थिक और सामाजिक स्थिति का आकलन करना चाहिए, जिसमें खाद्य असुरक्षा की मात्रा और उसके कारक, पोषण अवस्थिति और खाद्य सुरक्षा शामिल हों।
- 2.3 राज्यों को चाहिए कि वह घरेलू उत्पादन, व्यापार, भंडारण और वितरण के जरिये सुरक्षित खाद्य की समुचित पर्याप्त और स्थिर आपूर्ति को प्रोत्साहित करें।
- 2.4 राज्यों को चाहिए कि वह भुखमरी और गरीबी उन्मूलन के लिए संपूर्ण और व्यापक नजरिया अपनाने पर विचार करें। ऐसे किसी नजरिये में, अन्य बातों के साथ-साथ, प्रत्यक्ष और त्वरित कदम शामिल होना चाहिए, जो एक खाद्य सुरक्षा तंत्र के एक हिस्से के बतौर पर्याप्त भोजन तक पहुंच को सुनिश्चित करें, उत्पादक गतिविधियों में निवेश और गरीबों और भुखमरी से त्रस्त लोगों के जीवन को टिकाऊ तरीके से बेहतर बनाने के लिए परियोजनाएं, उचित संस्थानों का विकास, कार्यरत बाजार, एक सहायक और नियामक ढांचा, और रोजगार, उत्पादक संसाधनों और उचित सेवाओं तक पहुंच शामिल हो।
- 2.5 राज्यों को समावेशी, गैर भेदभावपरक और मजबूत अर्थव्यवस्था, कृषि, मछली पालन, वानिकी, भूमि उपयोग, और जहां तक उचित हो, भूमि सुधार नीतियों को आगे बढ़ाना चाहिए, ये सब प्रत्येक किसानों, मछलीपालकों, वनसेवियों और अन्य खाद्य उत्पादकों, खासतौर से महिलाओं, को उनके श्रम, पूंजी और प्रबंधन के बदले एक निष्पक्ष आय को संभव करेगा और पिछड़े क्षेत्रों समेत प्राकृतिक संसाधनों के संरक्षण और टिकाऊ प्रबंधन को प्रोत्साहित करेगा।
- 2.6 जिन ग्रामीण इलाकों में गरीबी और भुखमरी हावी हो, राज्य को चाहिए कि वह भूमि, जल, उचित और वहनीय तकनीक, उत्पादक और वित्तीय संसाधनों, गरीब ग्रामीण समुदायों की उत्पादकता में वृद्धि, आर्थिक नीतियों के निर्णय में गरीबों की भागीदारी को प्रोत्साहन, उत्पादन के लाभों में हिस्से, प्राकृतिक संसाधनों के संरक्षण व सुरक्षा और ग्रामीण आधारभूत संरचना, शिक्षा व शोध में निवेश जैसे कदमों के जरिये टिकाऊ कृषि और ग्रामीण विकास पर ध्यान केंद्रित करें। विशेषतया राज्य को चाहिए कि वह ऐसी नीतियां अपनाये जो खासकर ग्रामीण इलाकों में गैरकृषि रोजगार समेत स्थिर रोजगार को प्रोत्साहित करें।
- 2.7 शहरी भुखमरी एवं गरीबी की बढ़ती समस्या से निबटने के लिए राज्य को चाहिए कि वह शहरी गरीबों के जीवन को सुधारने के लिए निवेश करें।

## दिशानिर्देश-3 : रणनीतियां

- 3.1 राज्य को, जहां तक उचित हो और संबद्ध हिस्सेदारों के सुझावों के साथ और अपने राष्ट्रीय कानूनों के अनुसार, गरीबी में कटौती के लिए रणनीतियां समेत, जहां वे हों, एक सर्वसमावेशी राष्ट्रीय विकास रणनीति के एक भाग के बतौर राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण के लिए एक राष्ट्रीय मानवाधिकार आधारित रणनीति अपनाने पर विचार करना चाहिए।

- 3.2 इन रणनीतियों की सावधानीपूर्वक निर्मिति की शुरुआत मौजूदा राष्ट्रीय कानून, नीति और प्रशासनिक कदमों, चालू कार्यक्रमों, मौजूदा बाधाओं की सुव्यवस्थित पहचान और संसाधनों की उपलब्धता के सावधानीपूर्वक आकलन से होना चाहिए। राज्य को किसी कमजोरी के इलाज के लिए जरूरी कदमों को सूत्रबद्ध कर लेना चाहिए, और परिवर्तन के लिए एक एजेंडे और इसके क्रियान्वयन व मूल्यांकन के लिए साधनों का प्रस्ताव करना चाहिए।
- 3.3 इन रणनीतियों में उद्देश्य, लक्ष्य, पड़ाव और समय सीमा और नीतियों को सूत्रबद्ध करने के लिए कार्रवाइयां, चिह्नित किये गये और जुटाये गये संसाधन, परिभाषित सांस्थानिक तंत्र, तय की गयी जवाबदेहियां, विभिन्न खिलाड़ियों (एक्टरों) की कार्रवाइयों का समन्वय और निगरानी तंत्र शामिल हो सकते हैं। जहां तक उचित हो, ये रणनीतियां खाद्य तंत्र के सभी पहलुओं को संबोधित कर सकती हैं, जिसमें उत्पादन, प्रोसेसिंग, वितरण, विपणन और सुरक्षित भोजन की खपत शामिल है। वे संसाधनों और बाजार तक पहुंच के साथ-साथ अन्य क्षेत्रों के समांतर उपायों को भी संबोधित कर सकती हैं। ये रणनीतियां, विशेषतया, असुरक्षित और पिछड़े समूहों की जरूरतों के साथ-साथ विशेष स्थितियों जैसे कि प्राकृतिक आपदाओं और आपात स्थितियों को भी संबोधित होनी चाहिए।
- 3.4 जहां जरूरी हो, राज्य को चाहिए कि वह जहां तक उचित हो एक राष्ट्रीय गरीबी उन्मूलन रणनीति को अपनाने पर विचार करे, जो खास तौर पर पर्याप्त भोजन तक पहुंच को संबोधित हो।
- 3.5 राज्य को, स्वयं या संबद्ध अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के सहयोग से, अपनी गरीबी उन्मूलन रणनीति को एक मानवाधिका परिप्रेक्ष्य के साथ एकताबद्ध करने पर विचार करना चाहिए, जो गैर भेदभाव के सिद्धांतों पर आधारित हो। जो गरीबी रेखा के नीचे मानवाधिकार हैं, उनके जीवन स्तर को ऊपर उठाने के क्रम में, पारंपरिक तौर पर पिछड़े और पुरुषों तथा महिलाओं के बीच समानता को व्यवहार में सुनिश्चित करने पर उचित ध्यान दिया जाना चाहिए।
- 3.6 अपनी गरीबी उन्मूलन रणनीतियों में, राज्यों को चाहिए कि वे निर्धनतम लोगों को सेवाएं मुहैया कराने और मानव संसाधन में निवेश को सबके लिए प्राथमिक शिक्षा, बुनियादी स्वास्थ्य सेवाओं, अच्छे कार्यों के लिए क्षमता निर्माण, स्वच्छ पेयजल, पर्याप्त जल निकास और न्याय और बुनियादी साक्षरता और आंकिकी और अच्छी स्वास्थ्य आदतों में सहायक कार्यक्रमों को प्राथमिकता दें।
- 3.7 राज्यों के सभी तरीकों से और टिकाऊ उपायों के जरिये उत्पादकता बढ़ाने और पशुधन, वानिकी, मत्स्यकी सहित कृषि क्षेत्र को पुनर्जीवित करने और छोटे उद्योगों और पारंपरिक मछलीपालन और ग्रामीण इलाकों के किसानों को लक्ष्य करके रणनीतियां बनाने तथा निजी क्षेत्र की भागीदारी के लिए स्थितियां निर्मित करने के लिए प्रोत्साहन दिया गया है, जो मानव क्षमता के विकास और कृषि उत्पादन, विपणन व वितरण की बाधाओं को दूर करने पर जोर देता है।
- 3.8 इन रणनीतियों का विकास करते हुए, राज्यों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे नागरिक समाज संगठनों और राष्ट्रीय व क्षेत्रीय स्तरों के अन्य प्रमुख हिस्सेदारों जिनमें छोटे पैमाने के और पारंपरिक किसान, निजी क्षेत्र, महिलाओं व युवकों के संघ शामिल हैं, से कृषि और खाद्य उत्पादन की रणनीतियों के सभी पहलुओं में सक्रिय भागीदारी को बढ़ावा देने के उद्देश्य के साथ सुझाव प्राप्त करें।
- 3.9 ये रणनीतियां पारदर्शी, समावेशी और विस्तृत होनी चाहिए, समस्त राष्ट्रीय नीतियों, कार्यक्रमों और परियोजनाओं पर लागू होनी चाहिए, बालिकाओं और महिलाओं की विशेष जरूरतों का ध्यान रखनेवाली हों, अल्पकालिक व दीर्घकालिक उद्देश्यों से मिश्रित होनी चाहिए, और भागीदारीपरक और जवाबदेह तरीके से कार्यान्वित की गयी हो।

3.10 राज्य को क्षेत्रीय सहकार के जरिये, विकास के लिए राष्ट्रीय रणनीतियों के कार्यन्वयन में सहायता करनी चाहिए खास कर गरीबी तथा भुखमरी में कटौती के साथ-साथ पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारिकरण के लिए।

#### दिशानिर्देश-4: विपणन तंत्र

- 4.1 राज्य को, अपने राष्ट्रीय कानूनों और प्राथमिकताओं के साथ-साथ अंतर्राष्ट्रीय प्रतिबद्धताओं के अनुसार, आर्थिक वृद्धि व टिकाऊ विकास दोनों को बढ़ावा देने के क्रम में, घरेलू बचत, सार्वजनिक व निजी दोनों को बढ़ाते हुए, उचित ऋण नीतियां विकसित करते हुए, टिकाऊ राष्ट्रीय उत्पादक निवेश को पर्याप्त स्तर तक रियायती शर्तों पर ऋण के जरिये पैदा करते हुए और मानव क्षमता को बढ़ाते हुए अपने बाजारों, खास कर अपनी कृषि और खाद्य बाजारों की कार्यप्रणाली में बेहतर लानी चाहिए।
- 4.2 राज्य को चाहिए कि वह कानूनों, नीतियों, कार्यवाहियों और नियामकों तथा अन्य संस्थानों को सुव्यवस्थित करे, ताकि बाजार तक बिना भेदभाव के पहुंच सुनिश्चित हो सके और बाजार में गैरप्रतिस्पर्धात्मक व्यवहारों को रोका जा सके।
- 4.3 राज्य को चाहिए कि वह कारपोरेट की सामाजिक दायित्व के विकास और बाजार की सभी शक्तियों, और नागरिक समाज की प्रतिबद्धता को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारिकरण की दिशा में प्रोत्साहित करे।
- 4.4 राज्य को बाजार की धोखाधड़ीपूर्ण गतिविधियों, गलत सूचनाओं और असुरक्षित भोजन से उपभोक्ता को उचित सुरक्षा उपलब्ध करानी चाहिए। इस दिशा में उठाये गये कदमों से अंतर्राष्ट्रीय व्यापार के लिए अन्यायपूर्ण अवरोध नहीं पैदा होने चाहिए और इन्हें डब्ल्यूटीओ (विश्व व्यापार संगठन) के साथ हुए समझौते के अंतर्गत होना चाहिए।
- 4.5 राज्य को, जहां तक उचित हो, गरीबी घटाने और खाद्य सुरक्षा बढ़ाने के लिए छोटे पैमाने के स्थानीय व क्षेत्रीय बाजारों और सीमा व्यापार के विकास को प्रोत्साहित करना चाहिए, विशेषतया गरीब ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में।
- 4.6 राज्य ऐसे कदमों को अपनाने की इच्छा रख सकता है, जिनसे बड़ी संख्या में व्यक्तियों और समुदायों, खासकर पिछड़े समूहों, को प्रतिस्पर्धात्मक कृषि व्यापार से उत्पन्न अवसरों से लाभान्वित किया जा सके।
- 4.7 राज्य इसके लिए यथासंभव प्रयत्न कर सकता है जिससे खाद्य, कृषि व्यापार और समग्र व्यापार नीतियां एक गैर भेदभावपरक और बाजार आधारित स्थानीय, क्षेत्रीय, राष्ट्रीय और वैश्विक व्यापार तंत्र के जरिये खाद्य सुरक्षा को बढ़ावा देने में सहायक बनना सुनिश्चित किया जा सके।
- 4.8 राज्य को एक भलीभांति कार्यरत आंतरिक बाजार, भंडारण, परिवहन, संचार व वितरण तंत्र स्थापित करने के लिए भरसक प्रयत्न करना चाहिए, ताकि वैविध्यपूर्ण व्यापार और घरेलू, क्षेत्रीय व विश्व बाजारों के बीच बेहतर संपर्क के साथ-साथ बाजार के नये अवसरों के लाभ को संभव बनाया जा सके।
- 4.9 राज्य यह ध्यान में रखेगा कि बाजार स्वतः प्रत्येक व्यक्ति को उसकी बुनियादी जरूरतों के मुताबिक पर्याप्त आय मुहैया नहीं कराता, इसलिए पर्याप्त सामाजिक सुरक्षा तंत्र मुहैया कराने की जरूरत होगी, और जहां उचित हो, इस उद्देश्य के लिए अंतर्राष्ट्रीय समुदाय की सहायता की जरूरत होगी।
- 4.10 राज्यों को पर्यावरण एवं सार्वजनिक हितों का संरक्षण करते हुए बाजार तंत्र के दोषों को ध्यान में रखना चाहिए।



## दिशानिर्देश-5: संस्थान

- 5.1 राज्यों को, जहां उचित हो, संबद्ध सार्वजनिक संस्थानों के आदेशों और प्रदर्शन का आकलन करना चाहिए, और जहां जरूरी हो, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण में योगदान के लिए उनके संगठन और ढांचे की स्थापना, संशोधन या सुधार करना चाहिए।
- 5.2 इस मामले में, राज्य संबद्ध सरकारी मंत्रालयों, एजेंसियों और कार्यालयों के समन्वित प्रयासों को सुनिश्चित करना चाहेंगे। वे एक राष्ट्रीय अंतर्देशीय समन्वय तंत्र की स्थापना कर सकते हैं ताकि नीतियों, योजनाओं और कार्यक्रमों के समन्वित क्रियान्वयन, निगरानी और मूल्यांकन को सुनिश्चित किया जा सके। राज्यों को चाहिए कि वे संबद्ध समुदायों को इन क्षेत्रों की नियोजन और कार्यान्वयन की कार्रवाइयों के सभी पहलुओं में शामिल करें।
- 5.3 राज्य को चाहिए कि वह मानवाधिकारों पर हुए वियना विश्व अधिवेशन के 1993 में हुए घोषणा कार्यक्रम और मौजूदा कृषि सम्मेलनों और प्रोटोकॉलों को ध्यान में रखते हुए इन दिशानिर्देशों के आवेदन की देखरेख और समन्वय की संपूर्ण जिम्मेदारी एक विशेष संस्थान को सौंपें जाये। पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के क्रम में, इन संस्थानों के कार्य और कार्यभार स्पष्ट: परिभाषित, नियमित तौर पर समीक्षित होंगे और पर्याप्त निगरानी तंत्र के प्रावधान बनाये जायेंगे।
- 5.4 राज्यों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि संबद्ध संस्थान निजी क्षेत्र और नागरिक समाज की भागीदारी के लिए पूर्ण पारदर्शिता मुहैया करायें, खासतौर से खाद्य असुरक्षा से सर्वाधिक पीड़ित समूहों के प्रतिनिधियों के लिए।
- 5.5 अगर जरूरी हो तो राज्यों को, खाद्य सेक्टर और आपातकालीन खाद्य सहायता प्रबंधन समेत, प्रभावी भ्रष्टाचारविरोधी कानून और नीतियां विकसित करने, सुदृढ़ करने, क्रियान्वित करने और इन्हें बनाये रखने के लिए कदम उठाने चाहिए।

## दिशानिर्देश-6: हिस्सेदार

- 6.1 पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण के लिए राज्यों की प्राथमिक जिम्मेदारी स्वीकारते हुए राज्यों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे सभी संबद्ध हिस्सेदारों की भूमिकाएं चिह्नित करने और उन्हें शामिल करने के लिए, नागरिक समाज और निजी क्षेत्र को समेटने के लिए, संसाधनों के समुचित उपयोग को संभव बनाने के दृष्टिकोण के साथ उनके ज्ञान को एक साथ लाने के लिए राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा में बहुभागीदारी वाले नजरिये को लागू करें।

## दिशानिर्देश-7: कानूनी रूपरेखा

- 7.1 राज्यों को यह विचार करने के लिए, उनके घरेलू कानूनी और नीतियों की रूपरेखा के अनुसार, आमंत्रित किया जाता है कि राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण को संभव बनाने के लिए वे अपने घरेलू कानून में, संभव हो तो संवैधानिक अथवा कानूनी समीक्षाएं शामिल करते हुए उन प्रावधानों को शामिल करें।
- 7.2 राज्यों को यह विचार करने के लिए, उनके घरेलू कानूनी और नीतियों की रूपरेखा के अनुसार, आमंत्रित किया जाता है कि पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण के प्रत्यक्ष क्रियान्वयन के लिए वे अपने घरेलू कानूनों, जिसमें उनके संविधान, अधिकार विधेयक अथवा कानून शामिल हो सकते हैं, प्रावधान



शामिल करें। पर्याप्त, प्रभावशाली और त्वरित समाधान, खास तौर से असुरक्षित समूहों के सदस्यों को मुहैया करानेवाले प्रशासनिक, अर्ध न्यायिक, और न्यायिक तंत्र की जरूरत पड़ सकती है।

- 7.3 जिन राज्यों ने पर्याप्त भोजन के अधिकार को अपने वैधानिक तंत्र के भीतर स्थापित कर लिया है, उन्हें सर्वसाधारण को इसकी सूचना देनी चाहिए कि उन्हें कौन से अधिकार और समाधान इससे हासिल होंगे।
- 7.4 राज्यों को अपने घरेलू कानून और नीतियों को सुदृढ़ करने पर विचार करना चाहिए, ताकि समझौते के अनुसार गरीबी घटाने और पोषण सुरक्षा कार्यक्रमों और परियोजनाओं को परिवारों की महिला मुखियाओं तक पहुंचाया जा सके।

## दिशानिर्देश-8 : संसाधनों और परिसंपत्तियों का उपयोग

- 8.1 राज्यों को संसाधनों के टिकाऊ, बिना किसी भेदभाव के और सुरक्षित पहुंच और उपयोग को अपने राष्ट्रीय कानूनों और अंतर्राष्ट्रीय कानूनों के साथ संभव बनाना चाहिए तथा परिसंपत्तियों की रक्षा करनी चाहिए जो लोगों के जीवन के लिए महत्वपूर्ण हैं। राज्यों को संसाधनों जैसे भूमि, जल, जंगल, मछली पालन और पशुधन के मामले में बिना किसी भेदभाव के व्यक्तियों के अधिकारों का सम्मान और उनकी रक्षा करनी चाहिए। जहां जरूरी और उचित हो, राज्यों को भूमि सुधार लागू करने चाहिए और उनके मानवाधिकार प्रतिबद्धताओं सहित और कानून के शासन के अनुसार अन्य नीतिगत सुधार करने चाहिए ताकि कुशलतापूर्वक और निष्पक्षता से भूमि का उपयोग और गरीबों के पक्ष में वृद्धि सुदृढ़ हो सके। ग्रामीण और आदिवासी लोगों पर और प्राकृतिक संसाधनों के उनके संबंध पर विशेष ध्यान देना पड़ सकता है।
- 8.2 राज्यों को ऐसे कदम उठाने चाहिए ताकि कमजोर समुदायों से आनेवाले सदस्य अर्थव्यवस्था में पूर्णतः और समान रूप से भाग लेते हुए अवसरों और आर्थिक संसाधनों का उपयोग कर सकें।
- 8.3 राज्यों को एचआइवी/एडस से संक्रमित सभी व्यक्तियों सहित स्त्रियों और असुरक्षित, हाशिये पर पड़े और पारंपरिक तौर पर पिछड़े समूहों की संसाधनों तक पहुंच नहीं बना सकने की समस्याओं पर विशेष तौर से ध्यान देना चाहिए। राज्यों को समस्त एचआइवी/एडस पीड़ित व्यक्तियों को संसाधनों और परिसंपत्तियों पर से उनके खोती पहुंच से सुरक्षा देनी चाहिए।
- 8.4 राज्यों को कृषि क्षेत्र में शोध और विकास को प्रोत्साहित करना चाहिए, खास तौर से इसके आधारभूत आय पर सकारात्मक प्रभावों और छोटे और महिला कृषकों के साथ-साथ गरीब उपभोक्ताओं को इसके लाभों के साथ बुनियादी खाद्य उत्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए।
- 8.5 संबद्ध अंतर्राष्ट्रीय समझौतों के ढांचे में, बौद्धिक संपदा को शामिल करते हुए राज्यों को चाहिए कि वे मध्यम व छोटे पैमाने के किसानों को शोध परिणामों के उपयोग के लिए प्रोत्साहित करें, ताकि खाद्य सुरक्षा में वृद्धि की जा सके।
- 8.6 राज्यों को चाहिए कि वे अर्थव्यवस्था में महिलाओं की पूर्णतः व समान भागीदारी को प्रोत्साहित करें और इस उद्देश्य से, जहां यह मौजूद नहीं है, महिलाओं को पैतृक व अपने स्वामित्ववाली भूमि और अन्य संपत्ति पर अधिकार प्रदान करते हुए लैंगिक रूप से संवेदनशील कानून लागू करें। राज्यों को चाहिए कि वे महिलाओं को ऋण, भूमि, जल और उचित तकनीक सहित उत्पादक संसाधनों के सुरक्षित एवं समान उपयोग एवं उनके लाभों पर नियंत्रण मुहैया कराये।
- 8.7 राज्यों को चाहिए कि वे ऐसे कार्यक्रम बनायें एवं लागू करें, जिसमें निर्धनतम आबादी की ओर निर्देशित कृषि भूमि पर पहुंच एवं उपयोग के लिए विभिन्न तंत्र शामिल हों।

### **दिशानिर्देश-8 ( ए ) : श्रम**

- 8.8 राज्यों को चाहिए कि वे टिकाऊ विकास को बढ़ावा देने के लिए कदम उठायें, ताकि ग्रामीण एवं शहरी मजदूरों और उनके परिवारों को एक पर्याप्त जीवन स्तर संभव बनानेवाली मजदूरी मुहैया हो सके और स्वरोजगार को प्रोत्साहन व संरक्षण मिले। उन राज्यों के लिए, जिन्होंने संबद्ध उपकरणों की संपुष्टि कर दी है, कार्यदशाएं और मानवाधिकार कन्वेंशनों समेत अन्य संधियों के तहत उनकी प्रतिबद्धता के अनुकूल होनी चाहिए।
- 8.9 श्रम बाजार तक पहुंच को बेहतर बनाने के क्रम में, राज्यों को शिक्षा कार्यक्रमों, वयस्क साक्षरता और अतिरिक्त प्रशिक्षण कार्यक्रमों, जहां उनकी जरूरत हो, के जरिये नस्ल, रंग, लिंग, भाषा, धर्म, राजनीतिक मत, राष्ट्रीय अथवा सामाजिक उत्पत्ति, संपत्ति, जन्म अथवा अन्य अवस्था के आधार पर भेदभाव के बिना मानव पूंजी को बेहतर बनाना चाहिए।

### **दिशानिर्देश-8 ( बी ) : भूमि**

- 8.10 राज्यों को कानून के जरिये भूमि के उपयोग के अधिकार की सुरक्षा, खास कर महिलाओं, गरीबों और समाज के वंचित तबकों के संदर्भ में, करनी चाहिए ताकि अपनी जमीन और अन्य संपत्ति, पैतृक समेत, पर वे अपने अधिकार की पूरी तरह और समान रूप से रक्षा कर पायें। जहां उचित हो, राज्यों को वैधानिक और नीतिगत तंत्र स्थापित करने पर विचार करना चाहिए, जो अंतर्राष्ट्रीय मानवाधिकार वचनबद्धताओं के अनुकूल हो और कानून के शासन के अनुसार हो, जो गरीबों और महिलाओं की भूमि पर पहुंच को बेहतर बनाने के लिए भूमि सुधार को आगे बढ़ाये। ऐसे तंत्र को भूमि के संरक्षण एवं टिकाऊ उपयोग को भी बढ़ावा देना चाहिए। आदिम समुदायों की स्थितियों पर विशेष ध्यान देना चाहिए।

### **दिशानिर्देश-8 ( सी ) : जल**

- 8.11 यह ध्यान में रखते हुए कि सब के लिए पर्याप्त मात्रा व गुणवत्ता में जल तक पहुंच जीवन एवं स्वास्थ्य का आधार है, राज्यों को जल संसाधनों तक पहुंच कुशलतापूर्वक और मानव की बुनियादी जरूरतों की संतुष्टि को ध्यान में रखते हुए उचित तरीके से उनके टिकाऊ उपयोग के प्रोत्साहन और उपयोगकर्ताओं के बीच उनके आवंटन के लिए हरसंभव प्रयास करना चाहिए, जो पारिस्थितिकी के संचालन को संरक्षित करने की जरूरतों अथवा उसकी पुनर्स्थापना को घरेलू, औद्योगिक और कृषि जरूरतों के साथ, पेयजल गुणवत्ता को बचाते हुए संतुलित करे।

### **दिशानिर्देश-8 ( डी ) : खाद्य व कृषि के लिए जेनेटिक संसाधन**

- 8.12 राज्यों को जैव विविधता के महत्व को ध्यान में रखते हुए और संबद्ध अंतर्राष्ट्रीय समझौतों के तहत वचनबद्धताओं की सुसंगति में विशिष्ट राष्ट्रीय नीतियों, वैधानिक उपकरणों और सहायक तंत्र पर विचार करना चाहिए ताकि जहां उचित हो, संबद्ध पारंपरिक ज्ञान की रक्षा और इन संसाधनों के उपयोग से पैदा हुए लाभों में उचित भागीदारी और जहां उचित हो, स्थानीय एवं आदिम समुदायों और किसानों की खाद्य एवं कृषि में जेनेटिक संसाधनों के संरक्षण एवं टिकाऊ उपयोग से संबंधित मामलों में राष्ट्रीय निर्णयों के निर्माण में भागीदारी को प्रोत्साहन के साथ क्षरण को रोका जा सके और खाद्य एवं कृषि के लिए जेनेटिक संसाधनों का संरक्षण एवं टिकाऊ उपयोग सुनिश्चित किया जा सके।

## दिशानिर्देश-8 ( ई ) : टिकारूपन

8.13 राज्यों को पर्यावरणीय टिकारूपन की सुरक्षा के लिए और पारिस्थितिकी तंत्र की क्षमता को आगे ले जाने के लिए विशिष्ट राष्ट्रीय नीतियों, कानूनी उपकरणों और सहायक तंत्रों के बारे में विचार करना चाहिए ताकि वर्तमान और भविष्य की पीढ़ियों के लिए वर्धनीय, टिकाऊ खाद्य उत्पादन की संभावना और जल प्रदूषण की रोकथाम, भूमि की उर्वरता के संरक्षण और मछली पालन और वानिकी के टिकाऊ प्रबंधन को सुनिश्चित किया जा सके।

## दिशानिर्देश-8 ( एफ ) : सेवाएं

8.14 राज्यों को निजी और सार्वजनिक क्षेत्र की पहलकदमियों के विकास को संभव बनाने और सहायता देने के लिए सक्षम परिवेश और रणनीतियां निर्मित करनी चाहिए, ताकि शोध, विस्तार, विपणन, ग्रामीण वित्त व माइक्रोक्रेडिट सहित संबद्ध सेवाओं के प्रावधानों में उचित उपकरण, तकनीक और तंत्र को प्रोत्साहन दिया जा सके तथा और अधिक कुशलता से सभी किसानों, खास कर गरीब किसानों द्वारा खाद्य उत्पादन को संभव बनाया जा सके और भूमि, जल और कृषि-बिजली जैसे स्थानीय अवरोधों को दूर किया जा सके।

## दिशानिर्देश-9 : खाद्य सुरक्षा और उपभोक्ता संरक्षण

- 9.1 राज्यों को यह सुनिश्चित करने के लिए कि सभी तरह के अनाज, चाहे वे स्थानीय तौर पर उत्पादित किये गये हों या आयातित हों, मुफ्त उपलब्ध हों या बाजार में बिक रहे हों, सुरक्षित हैं और राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मानकों के अनुकूल हैं, जरूरी कदम उठाने चाहिए।
- 9.2 राज्यों को एक विस्तृत और सुसंगत खाद्य नियंत्रण तंत्र स्थापित करना चाहिए, जो खाद्यजन्य बीमारियों के खतरे को जोखिम के विश्लेषण के जरिये कम करे और एक पर्यवेक्षण तंत्र स्थापित करना चाहिए ताकि पशुओं के आहार सहित समूची खाद्यशृंखला में खाद्य सुरक्षा को सुनिश्चित बनाया जा सके।
- 9.3 राज्यों को प्रोत्साहित किया जाता है कि राष्ट्रीय स्तर पर खाद्य नियंत्रण व खाद्य सुरक्षा के लिए वे संस्थानों की कार्यवाहियों की जटिलता दूर कर उन्हें सुचारू ढंग से चलाने तथा निरीक्षण तंत्रों तथा खाद्य के लिए कानूनी तथा नियंत्रक ढांचे में व्याप्त छिद्रों और अतिव्याप्तियों को दूर करने के लिए कार्रवाई करें। राज्यों को वे पशुओं की दवाओं और कीटनाशकों के अवशेषों, संयोजी, प्रदूषकों तथा सूक्ष्मजैविक खतरों सहित वैज्ञानिक तौर पर आधारित खाद्य सुरक्षा मानकों को अपनाने तथा भोजन की पैकेजिंग, लेबलिंग और विज्ञापन के मानकों को स्थापित करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। ये मानक डब्ल्यूटीओ सेनिटरी और फाइटोसेंटरी एग्रीमेंट के अनुसार अंतर्राष्ट्रीय तौर पर स्वीकृत खाद्य मानकों (कोडेक्स एलिमेंटेरियस) के अनुरूप लिये जाने चाहिए। राज्यों को उत्पादन, प्रोसेसिंग, भंडारण, परिवहन, रखरखाव और खाद्य की बिक्री में औद्योगिक और अन्य प्रदूषकों के जरिये प्रदूषण को रोकने के लिए कदम उठाने चाहिए।
- 9.4 राज्यों को एक खाद्य के लिए एक राष्ट्रीय समन्वय समिति की स्थापना करनी चाहिए जो सरकारी और गैर सरकारी खिलाड़ियों को एक साथ खाद्य तंत्र में ला सके और जो एफएओ/डब्ल्यूएचओ कोडेक्स एलिमेंटेरियस कमीशन के साथ लायजन के बतौर कार्य करे। राज्यों को खाद्य तंत्र में निजी हिस्सेदारों के साथ अपने उत्पादन पर उनके नियंत्रण और रखरखाव के कामों तथा इन नियंत्रणों के लेखाजोखा, दोनों तरीकों से सहयोग के बारे में सोचना चाहिए।

- 9.5 जहां जरूरी हो, राज्यों को किसानों और अन्य प्राथमिक उत्पादकों को अच्छे कृषि उपायों का अनुसरण करने में, खाद्य प्रोसेसरों को अच्छे निर्माण कार्यों का अनुसरण करने में और खाद्य की देखरेख करनेवालों को अच्छे हाइजिनिक कार्यों का अनुसरण करने में सहायता करनी चाहिए। राज्यों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे खाद्य सुरक्षा तंत्र और पर्यवेक्षण तंत्र स्थापित करने पर विचार करें ताकि उपभोक्ताओं के लिए सुरक्षित खाद्य के प्रावधान को सुनिश्चित किया जा सके।
- 9.6 राज्यों को चाहिए कि वे यह सुनिश्चित करें कि फूड बिजनेस ऑपरेटरों के लिए सुरक्षित गतिविधियों पर शिक्षा उपलब्ध है, ताकि उनकी गतिविधियां न तो हानिकारक अपशिष्टों में परिणत हों और न पर्यावरण को नुकसान पहुंचाने की वजह बनें। राज्यों को खाद्य के सुरक्षित भंडारण, रखरखाव व उपयोग के बारे में घरों में ही उपभोक्ताओं को शिक्षित करने के लिए कदम उठाने चाहिए। राज्यों को खाद्य जन्य बीमारियों और खाद्य सुरक्षा के मामलों संबंधी सूचना एकत्र व लोगों में प्रसारित करने और खाद्य सुरक्षा संबंधी मुद्दों को संबोधित करने में क्षेत्रीय व अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के साथ सहयोग करना चाहिए।
- 9.7 राज्यों को चाहिए कि वे धोखाधड़ी, पैकेजिंग, लेबलिंग, विज्ञापन और खाद्य की बिक्री में गलत सूचनाओं से उपभोक्ताओं की रक्षा करे और मार्केटेड खाद्य पर उचित सूचना को सुनिश्चित करते हुए उपभोक्ता के चयन को संभव बनाये, और फुटपाथों के दुकानदारों द्वारा दिये गये खाद्य सहित असुरक्षित और मिलावटी भोजन से होनेवाले किसी नुकसान की स्थिति में सुरक्षा मुहैया कराये। ऐसे कदमों को व्यापार के लिए अन्यायपूर्ण अवरोधों के रूप में उपयोग में लाया जाना चाहिए, उन्हें डब्ल्यूटीओ समझौतों (खास तौर से एसपीएस और टीबीटी) के अनुरूप होना चाहिए।
- 9.8 विकसित देशों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे विकासशील देशों को सलाह, ऋण, दान और अनुदान के जरिये खाद्य सुरक्षा में क्षमता निर्माण एवं प्रशिक्षण के लिए तकनीकी सहायता मुहैया कराये। जहां संभव और उचित हो, खाद्य सुरक्षा संबंधी क्षेत्रों में अधिक उन्नत विकासशील देशों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे कम उन्नत विकासशील देशों की सहायता करें।
- 9.9 राज्यों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे खाद्य सुरक्षा मुद्दों को संबोधित करने के क्रम में, क्षेत्रीय व अंतर्राष्ट्रीय उपभोक्ता संगठनों समेत हिस्सेदारों, के साथ सहयोग करें और राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय मंचों पर उनकी भागीदारी पर विचार करें, जहां खाद्य उत्पादन, प्रोसेसिंग, वितरण, भंडारण एवं मार्केटिंग पर प्रभावी नीतियों पर चर्चा होती है।

## दिशानिर्देश-10 : पोषण

- 10.1 यदि आवश्यक हो, राज्यों को आहार विविधता और स्वस्थ भोजन आदतों और भोजन निर्माण के साथ-साथ स्तनपान सहित बच्चों के लालन-पालन, को कायम रखने, अपनाने और सुदृढ़ करने के लिए कदम उठाने चाहिए, साथ ही यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि खाद्य आपूर्ति की उपलब्धता और पहुंच में बदलाव आहार सम्मिश्रण और सेवन पर नकारात्मक प्रभाव न डाले।
- 10.2 राज्यों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे, खासतौर से शिक्षा, सूचना और लेबलिंग नियंत्रकों के जरिये, अत्यधिक सेवन और असंतुलित आहार को रोकने के लिए कदम उठाये जो कुपोषण, मोटापे और हानिकारक बीमारियों में परिणत हो सकते हैं।
- 10.3 राज्यों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे सभी संबद्ध हिस्सेदारों को, खास कर समुदायों और स्थानीय सरकारों को, स्वास्थ्यवर्धक और पोषणयुक्त भोजन विशेष कर उन्हें जो सूक्ष्मपोषकता से भरपूर हों, के उत्पादन और

- सेवन में वृद्धि के कार्यक्रमों की रूपरेखा, क्रियान्वयन, प्रबंधन, मॉनिटरिंग और मूल्यांकन में शामिल करें। राज्य चाहें तो घरों और स्कूलों दोनों स्थानों पर सूक्ष्मपोषकता के अभाव से लड़ते हुए और स्वस्थ आहार को प्रोत्साहित करते हुए एक मुख्य तत्व के रूप में आयोडिन, आयरन और विटामिन ए को बढ़ावा दे सकते हैं।
- 10.4 राज्यों को एचआइवी/एडस अथवा अन्य महामारियों के साथ जी रहे लोगों की विशिष्ट खाद्य और पोषकता आवश्यकताओं को ध्यान में रखना चाहिए।
- 10.5 राज्यों को अपनी संस्कृतियों के अनुसार, इंटरनैशनल कोड ऑफ मार्केटिंग ऑफ ब्रेस्ट-मिल्क सब्सटीट्यूट और वर्ल्ड हेल्थ एसेंबली में इसके परिवर्ती प्रस्ताव के अनुसार और डब्ल्यूएचओ/यूनीसेफ की सिफारिशों के अनुसार स्तनपान को बढ़ावा देने के लिए उचित कदम उठाने चाहिए।
- 10.6 राज्य शिशुओं और बड़े बच्चों के पालन-पोषण संबंधी सूचनाएं एकत्र कर सकते हैं, जो संगत हों और वर्तमान वैज्ञानिक ज्ञान और अंतर्राष्ट्रीय तौर पर स्वीकृत हों और शिशुओं के पालन-पोषण संबंधी गलत सूचनाओं को दूर करने के लिए कदम उठा सकते हैं। राज्यों को चाहिए कि वे स्तनपान और एचआइवी संक्रमण के मामले में अधिकतम अद्यतित, अधिकृत वैज्ञानिक सलाह और नवीनतम डब्ल्यूएचओ/यूनीसेफ के दिशानिर्देशों के आधार पर अत्यंत सावधानीपूर्वक विचार करें।
- 10.7 राज्य स्वास्थ्य, शिक्षा और जल निकास संरचना के क्षेत्र में समांतर कार्रवाइयों और अंतरक्षेत्रीय प्रोत्साहनों के लिए आमंत्रित किये जाते हैं ताकि आवश्यक सेवाएं और वस्तु लोगों को उपलब्ध हो सकें जो उन्हें आहार मूल्यों के पूर्ण उपयोग में सक्षम बनायें, जो वे ग्रहण करते हैं, और वे भलि-भाति पोषकता को प्राप्त कर सकें।
- 10.8 राज्यों को घरों में पर्याप्त स्तर की पोषकता प्राप्त करने में किसी भी तरह के भेदभाव की, खास तौर से लिंग संबंधी, कार्रवाई का उन्मूलन करना चाहिए।
- 10.9 राज्यों को यह स्वीकार करना चाहिए कि खाद्य (भोजन) एक व्यक्ति की संस्कृति का अभिन्न हिस्सा है और उन्हें व्यक्तियों की भोजन संबंधी गतिविधियों, रिवाजों और परंपराओं का ध्यान रखना चाहिए।
- 10.10 राज्यों को विभिन्न संस्कृतियों में आहार के सांस्कृतिक मूल्यों और भोजन की आदतों की याद दिलायी जाती है और उन्हें सभी संस्कृतियों में खाद्य सुरक्षा, समुदायों और घरों के भीतर निष्पक्ष खाद्य वितरण समेत सकारात्मक पोषकता ग्रहण को बढ़ावा देने के लिए तरीके अपनाने चाहिए, जिनमें सभी बालिकाओं और बालकों के साथ-साथ गर्भवती महिलाओं और दूध पिला रही मांओं की जरूरतों और अधिकारों पर विशेष जोर होना चाहिए।

## दिशानिर्देश-11 : शिक्षा और जागरूकता का उदय

- 11.1 राज्यों को स्वास्थ्य, शिक्षा, साक्षरता और अन्य कौशल प्रशिक्षण आदि मानव संसाधन विकास में मदद करनी चाहिए, जो कृषि, मछली पालन, वानिकी और ग्रामीण विकास के साथ-साथ टिकाऊ विकास के लिए आवश्यक हों।
- 11.2 राज्यों को प्राथमिक शिक्षा अवसरों को सुदृढ़ और विस्तारित करना चाहिए, खासकर बालिकाओं, महिलाओं और अन्य वंचित आबादियों के बीच।
- 11.3 राज्यों को कृषि और पर्यावरणीय शिक्षा को प्राथमिक और माध्यमिक स्तर पर प्रोत्साहित करना चाहिए ताकि नयी पीढ़ी में प्राकृतिक संसाधनों के संरक्षण और टिकाऊ उपयोग के महत्व के प्रति बेहतर जागरूकता पैदा हो।

- 11.4 राज्यों को देहाती विश्वविद्यालयों तथा कृषि संबंधी अनुशासनों में तकनीकी सुविधाओं व शिक्षा व शोधकार्यों दोनों को आगे ले जाने वाले बिजनेस के सुदृढीकरण एवं विकास और विश्वविद्यालयों को विश्व भर में देहाती कृषि वैज्ञानिकों, वैज्ञानिकों और बिजनेस में लगे व्यक्तियों के ग्रेजुएट व पोस्ट-ग्रेजुएट स्तर पर प्रशिक्षण में शामिल करने के जरिये उच्च शिक्षा को सहायता देनी चाहिए।
- 11.5 राज्यों को ऐसी सूचनाएं मुहैया करानी चाहिए, जिससे व्यक्ति खाद्य संबंधी नीति निर्माण में अपनी हिस्सेदारी को सुदृढ कर सके और उन निर्णयों को चुनौती दे सके, जो उसके अधिकारों के लिए खतरा हैं।
- 11.6 राज्यों को ऐसे कदम लागू करने चाहिए जो लोगों की घरेलू स्थितियों और उनके भोजन निर्माण के साधनों को बेहतर बनाते हों क्योंकि ये खाद्य सुरक्षा से जुड़े हुए हैं। ऐसे कदम शैक्षिक और संरचनात्मक क्षेत्रों में, खास कर ग्रामीण घरों में उठाये जाने चाहिए।
- 11.7 राज्यों को प्रोत्साहित करना चाहिए, और/या स्कूली पाठ्यचर्या, नागरिक, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक अधिकारों समेत मानवाधिकार शिक्षा, जिसमें पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण शामिल हो, को एकताबद्ध करना चाहिए।
- 11.8 राज्यों को पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण समेत मानवाधिकारों के महत्व पर जागरूकता को बढ़ाने को प्रोत्साहित किया जाता है।
- 11.9 राज्यों को पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण को लागू करने के जिम्मेदार अधिकारियों को उचित प्रशिक्षण मुहैया कराना चाहिए।
- 11.10 राज्यों को इन दिशानिर्देशों के बारे में जागरूकता बढ़ानी चाहिए तथा खास तौर से ग्रामीण व दूर-दराज के क्षेत्रों में उनकी संबद्ध मानवाधिकार कानूनों, नियमों तक निरंतर पहुंच को बेहतर बनाना चाहिए।
- 11.11 राज्य अपने नागरिक समाज को, उदाहरण के लिए क्षमता निर्माण के जरिये, इन दिशानिर्देशों को लागू करने के लिए सशक्त कर सकते हैं।

## दिशानिर्देश-12 : राष्ट्रीय वित्त संसाधन

- 12.1 क्षेत्रीय और स्थानीय प्राधिकार को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे अपने संबंधित बजटों में भुखमरी विरोधी और खाद्य सुरक्षा उद्देश्य के लिए संसाधनों का आवंटन करें।
- 12.2 राज्यों को चाहिए कि वे सार्वजनिक संसाधनों के उपयोग में, खास कर खाद्य सुरक्षा के क्षेत्र में पारदर्शिता और जवाबदेही को सुनिश्चित करें।
- 12.3 राज्यों को बुनियादी सामाजिक कार्यक्रम और खर्च को बढ़ावा देने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है, खास कर जो समाज के गरीब और सबसे कमजोर तबकों को प्रभावित करने के लिए चलाये जा रहे हैं, और उन्हें बटज कटौती से मुक्त रखें, जबकि सामाजिक खर्च की गुणवत्ता और प्रभावकारिता को बढ़ायें। राज्यों को यह सुनिश्चित करने के लिए भरसक प्रयास करना चाहिए कि बजट में कटौती समाज के निर्धनतम हिस्सों के पर्याप्त भोजन तक पहुंच को नकारात्मक रूप से प्रभावित न करे।
- 12.4 राज्यों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे एक सक्षम कानूनी और आर्थिक परिवेश का निर्माण करें, ताकि घरेलू बचतों को प्रोत्साहित और एकजुट किया जा सके और उत्पादक निवेश के लिए बाहरी संसाधनों को आकर्षित किया जा सके और सामाजिक कार्यक्रमों के लिए राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय स्तरों पर सार्वजनिक और निजी दोनों तरह की फंडिंग के परिवर्तनकारी स्रोतों की तलाश की जा सके।

12.5 राज्यों को प्रवासियों द्वारा अपने परिवारों को भेजे गये धन के कुशल उपयोग के लिए प्रवासियों के परिवारों के बीच जागरूकता पैदा करने के लिए योगदान देते हुए उचित कदम उठाने व रणनीतियां सुझाने के लिए आमंत्रित किया जाता है, ताकि उनके परिवारों की खाद्य सुरक्षा समेत उनके जीवन को बेहतर बनाने के लिए निवेश किया जा सके।

### **दिशानिर्देश-13 : कमजोर समूहों के लिए समर्थन**

- 13.1 विश्व खाद्य शिखर वार्ता की प्रतिबद्धता के अनुसार, राज्यों को खास कर खाद्य सुरक्षा के मामले में उनकी खाद्य असुरक्षा के कारणों के साथ कमजोर समूहों और घरों को चिह्नित करने के क्रम में एक फूड इनसेक्योरिटी एंड वल्लरेबिलिटी इनफॉर्मेशन एंड मैपिंग सिस्टम की स्थापना करनी चाहिए। राज्यों को पर्याप्त भोजन तक पहुंच मुहैया कराने के लिए सुधारात्मक कदम उठाने और चिह्नित करने चाहिए, जो त्वरित और प्रगतिशीलता के साथ लागू होंगे।
- 13.2 राज्यों को खाद्य असुरक्षा और समाज के विभिन्न समूहों की पोषण स्थिति पर किसी भी तरह के भेदभाव पर खास तौर से ध्यान देते हुए, जो खुद को भीषण खाद्य असुरक्षा और इस असुरक्षा से ग्रस्त होने की संभावना अथवा विशिष्ट आबादी समूहों के बीच व्याप्त भारी कुपोषण अथवा दोनों में छुपाये हुए हो सकता है, खाद्य असुरक्षा अथवा कुपोषण के ऐसे कारणों को दूर करने और उनसे बचाव की दृष्टि के साथ सुव्यवस्थित विश्लेषण करने के लिए आमंत्रित किया जाता है।
- 13.3 राज्यों को मदद के प्रभावी लक्ष्यों को हासिल करने को सुनिश्चित करने के क्रम में एक पारदर्शी, गैर भेदभावपरक योग्यता मापदंड निर्धारित करना चाहिए, ताकि कोई भी जरूरतमंद व्यक्ति वंचित न रह जाये अथवा जिसे जरूरत न हो उसे शामिल कर लिया जाये। प्रभावी जवाबदेही और प्रशासनिक तंत्र रिसाव और भ्रष्टाचार को रोकने के लिए अत्यावश्यक हैं। घरों और निजी परिसंपत्तियों, आय, पोषकता, स्वास्थ्य स्थिति के साथ-साथ इससे निबटने के लिए मौजूदा तंत्र को ध्यान में रखने की जरूरत है।
- 13.4 राज्य स्त्रियों के माध्यम से खाद्य सहायता पहुंचाने को, उनकी निर्णयकारी भूमिका को बढ़ावा देने के माध्यम के बतौर और इसे सुनिश्चित करने के लिए कि भोजन का इस्तेमाल घरों की जरूरतों को पूरा करने के लिए किया गया है, प्राथमिकता दे सकते हैं।

### **दिशानिर्देश-14 : सुरक्षा तंत्र**

- 14.1 राज्य, जिस हद तक संसाधन अनुमति देते हैं, सामाजिक सुरक्षा और खाद्य सुरक्षा तंत्र की स्थापना व रखरखाव के बारे में विचार करें, उन लोगों की सुरक्षा के लिए जो खुद को ये मुहैया कराने में अक्षम हैं। जहां तक संभव हो, और प्रभावशाली एवं व्यापक तरीके से, राज्यों को पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारिकरण के लिए सामाजिक सुरक्षा एवं खाद्य सुरक्षा तंत्र के लिए आवश्यक संसाधन मुहैया करने के लिए जोखिम में रह रहे समुदायों में मौजूद क्षमताओं के निर्माण पर विचार करना चाहिए। राज्य स्थानीय तौर पर लाभों को हासिल करने पर विचार करें।
- 14.2 राज्य और अंतर्राष्ट्रीय संगठनों को खाद्य सहयोग के लिए स्थानीय तौर उपलब्धियां हासिल करने के लाभों पर विचार करना चाहिए, जो खाद्य असुरक्षा से प्रभावित लोगों के पोषण की जरूरतों तथा स्थानीय उत्पादकों के व्यावसायिक हितों को एकताबद्ध करेगा।



- 14.3 हालांकि सामाजिक और खाद्य सुरक्षा तंत्र खाद्य असुरक्षा की प्रकृति, उद्देश्यों, बजट, मौजूदा प्रशासकीय क्षमता और खाद्य आपूर्ति की स्थानीय स्थितियों एवं स्थानीय खाद्य बाजार पर निर्भर करेगा, तब भी राज्यों को चाहिए कि वे पर्याप्त रूप से उन्हें लक्षित करें जो जरूरतमंद हैं और योग्यता निर्धारण में गैर भेदभावपरक सिद्धांतों का पालन करें।
- 14.4 राज्य ऐसे कदम उठा सकते हैं, जिस हद तक संसाधन अनुमति देते हों, जिनसे एक आर्थिक अथवा वित्तीय प्रकृति के प्रत्येक कदम, जिनसे कमजोर समूहों के बीच खाद्य उपभोग के मौजूदा स्तर पर नकारात्मक प्रभाव पड़ता हो, उन्हें प्रभावी खाद्य सुरक्षा तंत्र के प्रावधानों की संगति में बनाया जाये। सुरक्षा तंत्र अन्य संपूरक हस्तक्षेपों से संबद्ध होना चाहिए, ताकि दीर्घकालिक अवधि तक खाद्य सुरक्षा को प्रोत्साहित किया जा सके।
- 14.5 जहां यह स्थिति पायी गयी हो कि भोजन सुरक्षा तंत्र में उचित भूमिक निभा रहा है, खाद्य सहायता को प्रभावित आबादी की पोषण जरूरतों और उन्हें हासिल करने की उनकी क्षमताओं के बीच के अंतर को पाटना चाहिए। खाद्य सहायता प्रभावितों के पूर्णतः संभावित भागीदारी के साथ मुहैया करायी जानी चाहिए, और ऐसा भोजन स्थानीय स्थितियों, आहार परंपराओं और संस्कृतियों को ध्यान में रखते हुए पोषकता के लिहाज से पर्याप्त और सुरक्षित होना चाहिए।
- 14.6 राज्यों को लोगों की पहुंच को सुनिश्चित करने और पर्याप्त भोजन के उपयोग की दिशा में लाभों को अधिकतम बनाते हुए संपूरक गतिविधियों के साथ सुरक्षा तंत्र योजना में संगत खाद्य सहायता पहुंचाने पर विचार करना चाहिए। अत्यावश्यक संपूरक गतिविधियों में साफ पानी और निकासी, स्वास्थ्य की देखरेख और पोषकता संबंधी शैक्षिक गतिविधियां शामिल होती हैं।
- 14.7 राज्यों को, सुरक्षा तंत्र रूपरेखा में, अंतर्राष्ट्रीय संगठनों जैसे कि एफएओ, आइएफओडी और डब्ल्यूएफपी और अन्य संबद्ध अंतर्राष्ट्रीय, स्थानीय और नागरिक समाज के संगठनों की महत्वपूर्ण भूमिका पर विचार करना चाहिए, जो उन्हें ग्रामीण गरीबी से लड़ने और खाद्य सुरक्षा और कृषि विकास को प्रोत्साहित करने में सहायता कर सकते हैं।

## दिशानिर्देश-15 : अंतर्राष्ट्रीय खाद्य सहायता

- 15.1 दाता राज्यों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उनकी खाद्य सहायता नीतियां ग्रहणकर्ता राज्यों के खाद्य सुरक्षा को हासिल करने के लिए किये जा रहे राष्ट्रीय प्रयासों का समर्थन करें और उनके खाद्य सुरक्षा के प्रावधान खास कर खाद्य असुरक्षित और कमजोर समूहों को लक्ष्य करके किये गये जरूरतों के आकलन पर आधारित हों। इस संदर्भ में, दाता राज्यों को चाहिए कि वे ऐसे तरीके से सहायता मुहैया करायें जो खाद्य सुरक्षा तंत्र, स्थानीय खाद्य उत्पादन को नष्ट नहीं किये जाने के महत्व और ग्रहणकर्ता आबादी की पोषकता और आहार जरूरतों को ध्यान में रखे। खाद्य सहायता एक स्पष्ट रणनीति के तहत मुहैया करायी जानी चाहिए और निर्भरता पैदा करने से बचना चाहिए। दाता अकालसंभावित देशों में खाद्य जरूरतों को पूरा करने और खाद्य सहायता पर निर्भरता को कम करने के लिए स्थानीय और क्षेत्रीय वाणिज्य बाजारों के उपयोग में वृद्धि को प्रोत्साहित कर सकते हैं।
- 15.2 अंतर्राष्ट्रीय खाद्य लेनदेन, द्विपक्षीय खाद्य सहायता जो कि एफएओ के प्रिंसिपल्स आफ सरप्लस डिस्पोजल एंड कंसल्टिव आब्लिगेशन, फूड ऐंड कन्वेंशन और डब्ल्यूटीओ के कृषि समझौते के अनुकूल तरीकों से वहन की जानी चाहिए, और स्थानीय स्थितियों, आहार परंपराओं और संस्कृतियों को ध्यान में रखते हुए अंतर्राष्ट्रीय तौर पर स्वीकृत खाद्य सुरक्षा मानकों की पूरक होनी चाहिए।



- 15.3 राज्यों और संबद्ध तत्वों को अंतर्राष्ट्रीय कानूनों के अनुसार, जरूरतमंत आबादी के साथ-साथ अंतर्राष्ट्रीय जरूरत आकलनों के लिए तथा अंतर्राष्ट्रीय खाद्य सहायता के वितरण में मानवीय एजेंसियों की भागीदारी के जरिये सुरक्षित और निर्बाध पहुंच सुनिश्चित करनी चाहिए।
- 15.4 आपात स्थिति में अंतर्राष्ट्रीय खाद्य सहायता का प्रावधानों के तहत ग्रहणकर्ता देशों में दीर्घकालिक पुनर्वास और विकास उद्देश्यों को ध्यान में रखना चाहिए और सार्वभौमिक रूप से मान्य मानवीय सिद्धांतों के अनुरूप होना चाहिए।
- 15.5 जरूरतों के आकलन और खाद्य सहायता के प्रावधानों के नियोजन, मॉनीटरिंग और मूल्यांकन को, यथासंभव, भागीदारीपरक तरीके से और जब भी संभव हो राष्ट्रीय और स्थानीय स्तरों पर ग्रहणकर्ता सरकारों के साथ नजदीकी भागीदारी में निर्मित करना चाहिए।

### दिशानिर्देश-16 : प्रकृति और मानव निर्मित आपदाएं

- 16.1 भोजन का कभी भी राजनीतिक और आर्थिक दबाव के माध्यम के रूप में इस्तेमाल नहीं किया जाना चाहिए।
- 16.2 राज्यों को उन वचनबद्धताओं पर दृढ़ता से टिके रचना चाहिए जो उन्होंने अंतर्राष्ट्रीय मानवीय कानूनों के तहत और खासकर 1949 के जेनेवा कन्वेंशन और/या 1977 के अतिरिक्त प्रोटोकॉलों के तहत किये, साथ ही नागरिक आबादी की जरूरतों और सशस्त्र विवाद और कब्जे की स्थिति में भोजन पर उनकी पहुंच को ध्यान में रखते हुए, अन्यो के साथ अतिरिक्त प्रोटोकॉल-1 यह प्रावधान मुहैया कराता है कि अन्यो के साथ, “युद्ध के एक हथियार के रूप में नागरिकों को भूखे रखना निषिद्ध है” और यह कि नागरिक आबादी के जीवनयापन के लिए अनिवार्य वस्तुओं जैसे खाद्य पदार्थ, खाद्य पदार्थ के उत्पादन के लिए कृषि क्षेत्रों, फसलों, घरेलू सामान, पेयजल और इसकी आपूर्ति, सिंचाई कार्य पर हमला, ध्वंस और विनाश, तथा उन्हें किसी विशिष्ट उद्देश्य से नकारना और नागरिक आबादी अथवा प्रतिपक्ष के जीवनयापन मूल्यों के लिए, चाहे जिस भी मंशा से हो, नागरिकों को भूखे रखने, उन्हें दूसरे स्थान पर हटाने या किसी भी मंशा से की गयी कार्रवाई निषिद्ध है और यह कि “ये वस्तुएं प्रतिशोध की कार्रवाई के लिए नहीं चुनी जाएंगी।”
- 16.3 कब्जे की स्थिति में, अंतर्राष्ट्रीय मानवीय मदद अन्यो के अलावा जितने संसाधन उपलब्ध हैं उस सीमा तक, यह मुहैया करती है कि काबिज शक्ति का यह कर्तव्य है कि वह आबादी के लिए भोजन और दवा की आपूर्ति सुनिश्चित करे, कि इसे, खास तौर पर जरूरी खाद्य पदार्थ, मेडिकल स्टोर और अन्य संसाधन लाने, यदि कब्जा किये गये क्षेत्र में संसाधन पर्याप्त न हों तो और यह कि यदि कब्जा किये हुए इलाके की आबादी का समग्र या आंशिक हिस्सा को अपर्याप्त आपूर्ति हो रही हो, तो काबिज शक्ति को राहत योजनाओं पर सहमत होना होगा, उक्त आबादी की तरफ से और उसे इसके निबटारे के तहत उन्हें सभी साधनों से सुविधाएं मुहैया करानी होंगी।
- 16.4 राज्यों को मानवीय तौर पर व्यक्तियों की सुरक्षा, रक्षा और संरक्षण के लिए की गयी प्रतिबद्धताओं पर बने रहना होगा।
- 16.5 राज्यों को यह सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक प्रयत्न करने होंगे कि शरणार्थियों और आंतरिक रूप से विस्थापित लोगों तक पर्याप्त भोजन पहुंचे। इस दिशा में, आंतरिक विस्थापन की स्थिति से निबटते हुए राज्यों और अन्य हिस्सेदारों को आंतरिक विस्थापन पर दिशानिर्देशक सिद्धांतों के उपयोग के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

- 16.6 प्राकृतिक और मानवनिर्मित आपदा की स्थिति में, राज्यों को खाद्य सहायता जरूरतमंदों को मुहैया करानी चाहिए, अंतर्राष्ट्रीय सहायता के लिए आग्रह करना चाहिए यदि उनके संसाधन पर्याप्त नहीं हैं तो, और अंतर्राष्ट्रीय कानूनों और सार्वभौमिक तौर पर स्वीकृत मानवीय सिद्धांतों के तहत स्थानीय स्थितियों, आहार परंपराओं और संस्कृतियों को ध्यान में रखते हुए सुरक्षित और निर्बाध पहुंच संभव बनानी चाहिए।
- 16.7 राज्यों को प्राकृतिक अथवा मानव निर्मित आपदाओं से बचने या क्षति को कम करने के लिए पूर्व चेतावनी के पर्याप्त और कार्यरत तंत्र की स्थापना करनी चाहिए। पूर्व चेतावनी तंत्र अंतर्राष्ट्रीय मानकों और सहयोग पर, भरोसेमंद, एकीकृत डाटा पर आधारित होना चाहिए और नियमित तौर पर उसकी जांच होनी चाहिए। राज्य आपातकालीन तैयारियों के लिए कदम उठा सकते हैं, जैसे कि भोजन की पर्याप्तता के लिए खाद्य भंडारण, और वितरण के लिए एक पर्याप्त तंत्र के लिए कदम उठा सकते हैं।
- 16.8 राज्यों को प्राकृतिक और मानव निर्मित आपदाओं से पीड़ित घरों के पुनर्वास की रणनीतियों की समझ और पोषकता प्रभावों के आकलन के तंत्र की स्थापना पर विचार के लिए आमंत्रित किया जाता है। ये लक्ष्य निर्धारित करने, रूपरेखा बनाने, क्रियान्वित करने और राहत, बचाव व पुनर्वास निर्माण कार्यक्रमों के मूल्यांकन करने की सूचना देनेवाला होना चाहिए।

### दिशानिर्देश-17 : संकेतकों और मानकों की मॉनीटरिंग

- 17.1 राज्यों को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण की दिशा में इन दिशानिर्देशों के क्रियान्वयन के मूल्यांकन और मॉनीटरिंग के लिए, अपनी क्षमताओं और मौजूदा सूचना तंत्र के आधार पर और सूचना के अभाव को समाप्त करने के जरिये तंत्र स्थापित कर सकते हैं।
- 17.2 राज्य आबादी के लिए वृहत स्तर पर और खास तौर पर कमजोर समूहों के लिए पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण घरेलू नीतियों, कार्यक्रमों और परियोजनाओं के प्रभाव को चिह्नित करने के क्रम में और आवश्यक सुधारात्मक कदमों के आधार के रूप में खाद्य प्रभाव आकलन के अधिकार के संचालन पर विचार कर सकते हैं।
- 17.3 राज्य पहले से कार्यरत संकेतकों और एफआईवीआइ.एमएस जैसे मॉनीटरिंग सिस्टम पर टिके प्रक्रियाओं, प्रभावों और परिणाम संकेतों के एक समुच्चय को विकसित कर सकते हैं, ताकि पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण के क्रियान्वयन को पूरा किया जा सके। वे अल्प , मध्यम और दीर्घकालिक तौर पर हासिल की जानेवाले उचित मानकों को स्थापित कर सकते हैं, जो गरीबी और भुखमरी को न्यूनतम स्तर तक कम करने के साथ-साथ वर्ल्ड फूड समिट और मिलेनियम समिट में अपनाये गये राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय लक्ष्यों से प्रत्यक्षतः संब होंगे।
- 17.4 मूल्यांकन की प्रक्रिया में, प्रक्रिया संकेतक इस तरह चिह्नित या निर्मित किये जा सकते हैं, कि वे विशिष्ट नीति उपकरण और हस्तक्षेप के उपयोग को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण के नतीजों के अनुकूल पूर्णतः संबद्ध और प्रतिबिंबित करें। ऐसे संकेतक राज्यों को इसके अधिकार देते हों कि वे कानूनी, नीतिगत और प्रशासनिक कदम उठा सकें, भेदभावपरक व्यवहारों और नतीजों को खोज सकें और यथोचित भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण की प्रक्रिया में राजनीतिक और सामाजिक भागीदारी को सुनिश्चित कर सकें।
- 17.5 राज्यों को चाहिए कि वे खासतौर से कमजोर समूहों, स्त्रियों, बच्चों और वृद्धों में खाद्य सुरक्षा की स्थिति और सूक्ष्म पोषण अभावों समेत उनके पोषण स्तर को मॉनिटर करें।

17.6 मूल्यांकन की प्रक्रिया में, राज्य को चाहिए कि वह सूचना एकत्रीकरण, प्रबंधन, विश्लेषण और व्याख्या में भागीदारीपरक नजरिये को सुनिश्चित करे।

### दिशानिर्देश-18 : राष्ट्रीय मानवाधिकार संस्थान

18.1 राज्य, जिन्होंने राष्ट्रीय कानूनों और नीतियों में अधिकार-आधारित नजरिये को और राष्ट्रीय मानवाधिकार संस्थानों को अपनाया है, उन्हें राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारीकरण को अपने आदेशों में शामिल करना चाहिए। वे राज्य, जिनके पास राष्ट्रीय मानवाधिकार संस्थान नहीं है, उन्हें इनकी स्थापना के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए। मानवाधिकार संस्थान पेरिस सिद्धांतों के अनुसार सरकार से स्वतंत्र और स्वायत्त होने चाहिए। राज्य को चाहिए कि वह नागरिक समाज के संगठनों और व्यक्तियों को मानवाधिकार संस्थानों द्वारा पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण के लिए की जा रही कार्रवाइयों की मॉनिटरिंग में योगदान को प्रोत्साहित करे।

18.2 राज्यों का राष्ट्रीय संस्थानों के प्रयत्नों से भागीदारी की स्थापना और नागरिक समाज के साथ सहयोग में वृद्धि के लिए प्रोत्साहनों के लिए आह्वान किया जाता है।

### दिशानिर्देश-19 : अंतर्राष्ट्रीय आयाम

19.1 राज्यों को उन अंतर्राष्ट्रीय आयामों के कदमों, कार्रवाइयों और प्रतिबद्धताओं को, जैसा कि वे सेक्शन-3 में नीचे वर्णित किये गये हैं, स्वैच्छिक दिशानिर्देश के क्रियान्वयन में सहायतार्थ पूरा करना चाहिए, जो राज्यों की राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण के राष्ट्रीय प्रयासों में मदद करते हैं, जिन्हें पूर्व में विश्व खाद्य शिखर वार्ता और विश्व खाद्य शिखर वार्ता : पांच वर्ष बाद द्वारा शताब्दी घोषणा के संदर्भ में निर्धारित किया गया है।

## III. अंतर्राष्ट्रीय उपाय, कार्रवाइयां और वचनबद्धताएं

### अंतर्राष्ट्रीय सहयोग और एकपक्षीय उपाय

1. हालिया प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों के संदर्भ में अंतर्राष्ट्रीय समुदाय ने भूख के बने रहने पर गंभीर चिंताएं जाहिर करते हुए सरकारों को इससे और कुपोषण से लड़ने में मदद करने को हाथ बढ़ाया है साथ ही विकास के लिए वैश्विक साझेदारी में सक्रिय सहयोग देने की प्रतिबद्धता जताई है, जिसमें इंटरनैशनल अलायंस अगेंस्ट हंगर शामिल है।
2. राज्यों की प्राथमिक जिम्मेदारी उनका अपना आर्थिक और सामाजिक विकास है, जिसमें राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारीकरण भी शामिल है। इस बात पर जोर देते हुए कि राष्ट्रीय विकास के प्रयास एक सक्षमकारी अंतर्राष्ट्रीय माहौल से समर्थित होने चाहिए, अंतर्राष्ट्रीय समुदाय, संयुक्त राष्ट्र तंत्र, एफएओ, अन्य संबद्ध एजेंसियों और संगठनों से उनके कर्तव्यों के संदर्भ में अनुरोध किया जाता है कि वे राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारीकरण में राष्ट्रों के प्रयासों में मदद की कार्रवाई को अंजाम दें। अंतर्राष्ट्रीय सहयोग की इस अनिवार्य भूमिका को संयुक्त राष्ट्र घोषणापत्र के अनुच्छेद 56 में स्वीकार किया गया है साथ ही प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों जैसे सतत विकास पर विश्व शिखर सम्मेलन की कार्य योजना आदि के परिणामों में भी जगह दी गई है। भोजन को राजनीतिक और आर्थिक दबाव के हथियार के रूप में इस्तेमाल नहीं किया जाना चाहिए।

3. राज्यों से काफी जोर देकर अनुरोध किया जाता है कि वे ऐसे किसी भी एकपक्षीय कदम से बचें या दूर रहें जो अंतर्राष्ट्रीय कानून और संयुक्त राष्ट्र घोषणापत्र के अनुकूल न हो और जो प्रभावित देशों की आबादी द्वारा आर्थिक और सामाजिक विकास की प्राप्ति की राह में बाधा बने तथा पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण को बाधित करता हो।

### अंतर्राष्ट्रीय समुदाय की भूमिका

4. विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में की गई वचनबद्धताओं के अनुरूप, खासकर मोंटेरी सहमति के अनुरूप विकसित देशों को विकासशील देशों को सहस्त्राब्दि विकास लक्ष्य समेत अंतर्राष्ट्रीय विकास लक्ष्य हासिल करने में मदद करनी चाहिए। राज्यों और प्रासंगिक अंतर्राष्ट्रीय संगठनों को उनके कर्तव्यों के अनुरूप राष्ट्रीय स्तर पर पर्याप्त भोजन के प्रगतिशील साकारिकरण में सक्रिय सहयोग करना चाहिए। दक्षिण-दक्षिण सहयोग समेत बाहरी सहयोग को राष्ट्रीय नीतियों और प्राथमिकताओं के साथ समन्वित करना चाहिए।

### तकनीकी सहयोग

5. विकसित और विकासशील देशों को सहभागिता में काम करते हुए राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण की प्राप्ति के प्रयासों में तकनीकी सहयोग के माध्यम से मदद देनी चाहिए, जिसमें अंतर्राष्ट्रीय क्षमता निर्माण तथा परस्पर सहमत शर्तों पर प्रौद्योगिकी का हस्तांतरण शामिल हो, जैसा कि प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में निहित है, और ऐसा इन दिशानिर्देशों में कवर किए गए सभी क्षेत्रों में होना चाहिए, जहां एचआईवी/एड्स जैसे खाद्य सुरक्षा की राह में महत्वपूर्ण अवरोधों पर विशिष्ट जोर हो।

### अंतर्राष्ट्रीय व्यापार

6. अंतर्राष्ट्रीय व्यापार आर्थिक विकास तथा गरीबी उन्मूलन के प्रसार और राष्ट्रीय स्तर पर खाद्य सुरक्षा की बेहदरी में प्रमुख भूमिका निभा सकता है।
7. राज्यों को अंतर्राष्ट्रीय व्यापार को विकास के लिए एक प्रभावी औजार के रूप में इस्तेमाल करना चाहिए, क्योंकि विस्तारित अंतर्राष्ट्रीय व्यापार कई विकासशील देशों में भूख और गरीबी को कम करने के कई अवसरों को खोल सकता है।
8. यह याद करने की जरूरत है कि कृषि पर विश्व व्यापार समझौते में दिए गए दीर्घकालिक उद्देश्य एक निष्पक्ष बाजार केंद्रित व्यापार प्रणाली की स्थापना के लिए हैं जो बुनियादी सुधार के कार्यक्रमों के माध्यम से आएँ जिसके तहत सहयोग और संरक्षण पर मजबूत नियम और विशिष्ट प्रतिबद्धताएं लागू हों ताकि विश्व के कृषि बाजारों में प्रतिबंधों व विचलनों को सही किया जा सके।
9. राज्यों से अनुरोध किया जाता है कि वे विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में जताई गई वचनबद्धताओं तथा साओ पाउलो सहमति (संयुक्त राष्ट्र उद्योग और विकास का 11वां सत्र) की सिफारिशों को लागू करें, उदाहरण के लिए उन्हें यहां नीचे फिर दोहराया जा रहा है:
  75. वर्तमान वार्ताओं का केंद्रीय मुद्दा कृषि है। दोहा घोषणापत्र के तीन स्तंभों में निकहत अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर सहमति-प्राप्त शर्तों को हासिल करने के प्रयास किए जाने चाहिए, मसलन बाजार पहुंच में पर्याप्त सुधार; सभी किस्म की निर्यात सब्सिडी को चरणबद्ध ढंग से हटाने की दिशा में की जाने वाली कटौती;

तथा व्यापार को विकृत करने वाले घरेलू सहयोग में पर्याप्त कटौती। डब्ल्यूटीओ में चल रही व्यापार वार्ता का ऐसा परिणाम आना चाहिए जो दोहा घोषणापत्र में शामिल महत्वाकांक्षाओं के अनुरूप हो। वार्ताओं के हर हिस्से में विकासशील देशों के साथ विशिष्ट और अलग बरताव को अंतर्निहित होना चाहिए और उसे दोहा घोषणापत्र के अनुरूप विकास की सभी आवश्यकताओं को संज्ञान में पूर्णतः लेना चाहिए, जिसमें खाद्य सुरक्षा और ग्रामीण विकास भी शामिल हो। देशों की गैर-व्यापारिक चिंताओं को भी संज्ञान में लिया जाना होगा, जैसा कि कृषि समझौते में निहित है, जो दोहा मंत्रिस्तरीय घोषणापत्र के पैरा 13 के अनुरूप है।

77. दोहा कार्यक्रम के तहत गैर-कृषि उत्पादों के लिए बाजार पहुंच को विस्तारित करने के प्रयासों को तीव्र करना होगा जिसका उद्देश्य टैरिफ, टैरिफ की उच्च सीमा, टैरिफ में वृद्धि और साथ ही खासकर विकासशील देशों के निर्यात के लिए रुचिकर उत्पादों पर गैर-टैरिफ अवरोधों को कम करना, या जरूरी हो तो समाप्त करना हो। इन वार्ताओं में विकासशील देशों और एलडीसी की रुचियों व विशिष्ट आवश्यकताओं को संज्ञान में लेना होगा, जिसमें कटौती की वचनबद्धता में पूर्ण विपर्ययता का माध्यम भी शामिल हो।
10. ऐसे उपाय राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारीकरण के लिए एक सक्षम माहौल बनाने में योगदान देंगे।

## वाह्य ऋण

11. राज्यों और अंतर्राष्ट्रीय संगठनों को जरूरत के मुताबिक वाह्य ऋण में राहत के उपाय ज्यादा तेजी से अपनाने चाहिए ताकि भूख से लड़ने, ग्रामीण व शहरी गरीबी को दूर करने तथा सतत विकास को प्रसारित करने के लिए संसाधनों का आवंटन किया जा सके। ऋण देने और लेने वालों को असंतुलित कर्ज की स्थितियां बनने से रोकना चाहिए। इस दिशा में एचआईपीसी पहल का प्रभावी और तीव्र क्रियान्वयन निर्णायक है, जो अतिरिक्त संसाधनों से वित्तपोषित हो। इसके अलावा, सभी सरकारी और व्यावसायिक ऋणदाताओं से अनुरोध है कि वे इस पहल में हिस्सा लें। भारी कर्ज के तले दबे गरीब देशों को इस पहल के संपूर्ण क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए नीतिगत कदमों को उठाना चाहिए या जारी रखना चाहिए।

## आधिकारिक विकास सहयोग

12. मॉंटेरी सहमति के अनुरूप विकसित देशों को विकासशील देशों को सहस्राब्दि विकास लक्ष्यों समेत अंतर्राष्ट्रीय विकास लक्ष्यों की प्राप्ति में पर्याप्त तकनीकी और वित्तीय मदद के माध्यम से सहयोग देना चाहिए और विकासशील देशों को उनके जीएनपी के 0.7 फीसदी ओडीए तथा अल्प विकसित देशों को 0.15 से 0.2 फीसदी के लक्ष्य की दिशा में ठोस उपाय करने चाहिए। इसे सहयोग की गुणवत्ता और प्रभावकारिता में सुधार से जुड़ा होना चाहिए, जिसमें बेहतर संयोजन, राष्ट्रीय विकास रणनीतियों के साथ करीबी एकीकरण, ज्यादा अनुमानिता और स्थायित्व तथा वास्तविक राष्ट्रीय स्वामित्व शामिल हों। दानदाताओं को प्रोत्साहित करना चाहिए कि वे ऐसे कदम उठाएं कि जिससे कर्ज राहत के लिए मुहैया कराए गए संसाधन विचलित न हों। विकासशील देशों को प्रोत्साहित किया जाता है कि वे सुनिश्चित करें कि ओडीए का प्रभावी प्रयोग विकास के लक्ष्यों को प्राप्त करने में हो। इसके अलावा, सतत वृद्धि, विकास और गरीबी उपशमन को सहयोग देने वाली स्वैच्छिक वित्तीय प्रणालियों की भी तलाश की जानी चाहिए।

## अंतर्राष्ट्रीय खाद्य सहयोग

13. जो राष्ट्र खाद्य सहयोग के तरीके से अंतर्राष्ट्रीय सहयोग देते हैं, उन्हें लगातार अपनी नीतियों की प्रासंगिकता को जांचते रहना चाहिए और जरूरी हो तो उनकी समीक्षा करनी चाहिए जिससे प्राप्तकर्ता राष्ट्रों को उनकी राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण में मदद की जा सके। खाद्य सुरक्षा नीति के व्यापक संदर्भ में राज्यों को टोस आकलन के आधार पर अपनी खाद्य नीतियों को आधारित करना चाहिए जिसमें दानदाता और प्राप्तकर्ता दोनों शामिल हों और जो वास्तव में जरूरतमंद और अरक्षित समूहों को लक्षित कर सके। इस संदर्भ में राज्यों को यह सहयोग इस तरीके से देना चाहिए कि वह खाद्य सुरक्षा, स्थानीय और क्षेत्रीय खाद्य उत्पादन क्षमता व लाभों, तथा पोषण की जरूरत आदि समेत प्राप्तकर्ता आबादी की संस्कृति के महत्व को संज्ञान में ले।

## एनजीओ/सीएसओ/निजी क्षेत्र के साथ भागीदारी

14. राज्य, अंतर्राष्ट्रीय संगठन, नागरिक समाज, निजी क्षेत्र, सभी प्रासंगिक गैर-सरकारी संगठन और अन्य पक्षकारों के सहयोग को मजबूत करना चाहिए तथा समन्वित कार्रवाई करनी चाहिए, जिसमें कार्यक्रम और क्षमता निर्माण के प्रयास हों, जिससे राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण को मजबूत किया जा सके।

## पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रसार और संरक्षण

15. मानवाधिकारों से जुड़े संगठन और विशिष्ट एजेंसियों को अपनी गतिविधियों को संयोजित करना जारी रखना चाहिए जो मानवाधिकारों के उपकरणों के निरंतर व तटस्थ प्रयोग पर आधारित हो, जिसमें पर्याप्त भोजन के अधिकार के प्रगतिशील साकारिकरण का प्रसार भी शामिल हो। सभी मानवाधिकारों और बुनियादी स्वतंत्रताओं का प्रसार और संरक्षण संयुक्त राष्ट्र का प्राथमिक उद्देश्य माना जाना चाहिए जो अंतर्राष्ट्रीय सहयोग के उद्देश्य और सिद्धांतों के अनुरूप है। इन्हीं के ढांचे में सभी मानवाधिकारों का प्रसार और संरक्षण, जिसमें पर्याप्त भोजन के अधिकार का प्रगतिशील साकारिकरण भी शामिल है, सभी सदस्य राष्ट्रों, अंतर्राष्ट्रीय समुदाय और नागरिक समाज के लिए एक वैध चिंता का विषय है।

## अंतर्राष्ट्रीय रिपोर्टिंग

16. राष्ट्र स्वेच्छा से राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा के संदर्भ में पर्याप्त भोजन के अधिकारों के प्रगतिशील साकारिकरण की दिशा में स्वैच्छिक दिशानिर्देशों के क्रियान्वयन में हासिल प्रगति और संबद्ध गतिविधियों को विश्व खाद्य सुरक्षा पर एफएओ की समिति को उसकी रिपोर्टिंग की प्रक्रिया के दायरे में रिपोर्ट कर सकते हैं।

अनुलग्नक





**भारत के सर्वोच्च न्यायालय के सम्मुख**  
**रिट याचिका संख्या - 196/2001**

**पीपुल्स यूनियन फार सिविल लिबर्टीज ..... याचिकाकर्ता**

**बनाम**

**भारत संघ एवं अन्य ..... प्रतिवादी**

**याचिकाकर्ता की तरफ से शपथपत्र**

दिल्ली

18-08-2010

याचिकाकर्ता की अधिवक्ता - श्रीमती ज्योति मेंहदीरत्ता

मैं, कविता श्रीवास्तव, पुत्री श्री कृपा शंकर, आयु लगभग 40 वर्ष, निवासी - 76, शांति निकेतन कालोनी, किसान मार्ग, बरकत नगर, जयपुर, वर्तमान में नई दिल्ली में, निम्नानुसार कथन करती हूँ-

1. यह कि मैं उपरोक्त प्रार्थनापत्र में वर्णित याचिकाकर्ता संगठन की महासचिव हूँ तथा इस मामले के तथ्यों तथा परिस्थितियों से पूर्णतः परिचित हूँ अतएव इस शपथपत्र को प्रस्तुत करने के लिए सक्षम हूँ।
2. मैं कथन करती हूँ कि मैं यह शपथपत्र समय-समय पर दाखिल विभिन्न अंतरिम शपथपत्रों तथा भारत सरकार द्वारा दाखिल शपथपत्र (दिनांक 11 अगस्त 2010) के सम्बन्ध में दाखिल कर रही हूँ।
3. प्रथमतः, मैं अपनी सलाह देना चाहूंगी कि ऐसा क्या कदम उठाया जाए कि इस्तेमाल न हो सका (सरप्लस) अनाज गरीबों को मिले न कि खुले बाजार में बेचा जाय, जैसा कि केन्द्रीय सरकार ने अपने शपथपत्र में कहा है। अनुलग्नक ए-1 के रूप में देश के विभिन्न हिस्सों में सड़ रहे सरप्लस अनाज की स्थिति के संबंध में आयुक्तों डा. एनसी सक्सेना तथा श्री हर्ष मंदेर की रिपोर्ट दिनांक 10 अगस्त 2010 की सत्यापित प्रति संलग्न है।
4. साथ ही राष्ट्रीय सलाहकार परिषद की प्रेस विज्ञप्ति दिनांक 14 जुलाई 2010 की सत्यापित प्रति भी अनुलग्नक ए-2 के रूप में संलग्न है।
5. न्यायाधीश वधवा की रिपोर्ट में, कुछ सिफारिशों की गई है जिन्हें, लागू कर दिया जाय तो सरप्लस अनाज को गरीबों तक पहुंचाया जा सकेगा। मुख्य सिफारिशों का सार मैंने दाखिल किया है तथा इसके पृष्ठ 21 पर मैंने केन्द्र सरकार के एएवाई से संबंधित आदेश (दिनांक 18 अगस्त 2005) का उल्लेख किया है। इस पृष्ठ पर मैंने उन राज्यों की सूची भी दी है जो 35 किग्रा अनाज उपलब्ध कराने के इस माननीय न्यायालय के आदेश (दिनांक 10 जनवरी 2006) का पालन नहीं कर रहे हैं। केन्द्र सरकार के उपरोक्त शपथपत्र में ये (पृष्ठ -23 से) उल्लिखित हैं।
6. उपरोक्त आलोक में, मैं यह याचना करती हूँ कि (ए) यह निर्देशित किया जाए कि केन्द्रीय सरकार तथा सभी राज्य सरकारें तथा संघ शासित क्षेत्र तुरंत ही केन्द्र सरकार के उपरोक्त आदेश संख्या एफ 13(22)/2001/सीएफएस(डी) वॉल्यूम-III/1033 दिनांक 19 अगस्त 2005 का पूर्ण अनुपालन करेंगे और इस आदेश में

दर्शाये व्यक्तियों को अंत्योदय अन्न योजना (एएवाई) कार्ड तथा रु. 3 प्रति किग्रा की दर से 35 किग्रा अनाज उपलब्ध करायेंगे तथा साथ ही केन्द्र सरकार राज्यों को दिया जाने वाले अनाज की मात्रा बढ़ायेंगी जिससे कि आदेश का अनुपालन सुनिश्चित किया जा सके साथ ही राज्य सरकारों को यह निर्देश दिया जाय कि केन्द्र द्वारा दिया जा रहे संपूर्ण अनाज को प्राप्त करें तथा राज्य सूची में गरीबी रेखा के नीचे बसर कर रहे (बीपीएल), अंत्योदय अन्न योजना के लाभार्थी (एएवाई) तथा गरीबी रेखा के उपर जीवन यापन कर रहे (एपीएल) व्यक्तियों की वर्तमान संख्या को दिये जाने वाले लाभों को कम किये बिना उस अनाज को बांटना सुनिश्चित करें।

7. सुविधा हेतु उक्त आदेश नीचे उल्लेखित किया जा रहा है-

आदेश संख्या-एफ-13 227/2001/सीएफएसडी/वाल्जूम 3/1033 दिनांक 19 अगस्त 05 द्वारा अंत्योदय अन्न योजना के क्षेत्र को विस्तृत कर निम्नलिखित समूह के लोगों को इसमें शामिल किया गया था- भूमिहीन खेत - मजदूर, बहुत ही छोटी जोतों वाले किसान, ग्रामीण शिल्पी/कारीगर, मलिन बस्तियों में रहने वाले तथा अनौपचारिक क्षेत्र से ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में दिहाड़ी मजदूरी पर गुजर-बसर करने वाले लोग, ऐसे परिवार जिनके मुखिया कोई विधवा अथवा गंभीर रूप से बीमार/विकलांग/बिना कोई नियमित आमदनी वाले साठ साल और इससे ज्यादा उम्र के बुजुर्ग, विधवा, गंभीर बीमार, विकलांग, बिना कोई सामाजिक सहारे वाले 60 साल या ज्यादा उम्र के व्यक्ति, बिना कोई पारिवारिक या सामाजिक सहारे तथा बिना कोई नियमित आमदनी के अकेले रहने वाली महिला या पुरुष तथा आदिम स्थितियों में रहने वाले आदिवासी परिवार।

8. मैं यह भी प्रार्थना करती हूँ कि (बी) उन सभी राज्यों को जो दिनांक 10 जनवरी 08 के आदेश की अवहेलना कर रहे हैं, एक अंतिम अवसर प्रदान किया जाए कि वे एक निश्चित समय सीमा के भीतर उक्त आदेश का अनुपालन करें। तथा (सी) कि राष्ट्रीय सलाहकार परिषद (एनएसी) की इस सलाह पर आधारित निर्देश जारी किये जाएँ कि देश के 150 निर्धनतम जिलों (राष्ट्रीय काम के बदले अनाज कार्यक्रम) के जिले में सभी को 2 रु. प्रति किग्रा की दर से 35 किग्रा अनाज दिया जाए तथा इसके अलावा देश के शेष भाग में बीपीएल सूची को लगभग 50 प्रतिशत तक बढ़ाया जाय तथा इस सूची के व्यक्तियों को 2 रु. प्रति किग्रा की दर से 35 किग्रा अनाज दिया जाए। मेरी यह भी विनती है कि 2009 तथा 2010 में सूखाग्रस्त घोषित देश के सभी जिलों में सभी व्यक्तियों को एएवाई योजना का लाभ मिलना चाहिए।

9. मैं विशेष रूप से केन्द्र सरकार के उस शपथपत्र से आश्चर्यचकित हूँ जो कि यह दिखाता है कि, “अक्टूबर 2008 से कुल 60.10 लाख टन अनाज को खुले बाजार में बेचा गया है।” मैं माननीय न्यायालय से यह विनती करूंगी कि देश में भुखमरी तथा कुपोषण की दशा को देखते हुए सरकार को खुले बाजार में अनाज बेचने की छूट नहीं होनी चाहिए।

10. भारत संघ के शपथपत्र में यह स्वीकार किया गया है कि सरकार ने रजिस्ट्रार जनरल के मार्च 2000 के जनसंख्या आकलन का प्रयोग किया है। इस कारण से बीपीएल तथा एएवाई योजना का लाभ प्राप्त कर सकने वाले परिवारों की संख्या में प्रभावकारी रूप से कमी दर्ज की गई है क्योंकि मार्च 2000 से जनसंख्या में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। मैं यह प्रार्थना करती हूँ कि इसके पश्चात् वर्ष 2011 के जनसंख्या आकलन का प्रयोग किया जाए।

11. मैं आगे यह कहना चाहूंगी कि भारत सरकार ने अपने शपथपत्र में उस तेंदुलकर कमेटी के गरीबी आकलन का कोई उल्लेख नहीं किया है जो कि योजना आयोग द्वारा नियुक्त की गई थी तथा जिसने संपूर्ण भारत में गरीबी रेखा को 37 प्रतिशत पर तथा ग्रामीण क्षेत्र में 42 प्रतिशत निर्धारित किया है।
12. मैं माननीय न्यायालय के संज्ञान में यह लाना चाहूंगी कि भारत सरकार ने जाने माने अर्थशास्त्री श्री अर्जुन सेनगुप्ता की अध्यक्षता में “नेशनल कमीशन फॉर इन्टर- प्राइजेज इन द अनरिक्गनाइज्ड सेक्टर” (एनसीइवीएस) का गठन किया है। एनसीइवीएस ने यह अनुशंसा की है कि सामाजिक सुरक्षा योजनाओं का लाभ देश के उन सभी व्यक्तियों तक पहुंचाया जाए जिनकी प्रति व्यक्ति प्रतिदिन खपत रु. 20 है तथा ऐसे व्यक्तियों की संख्या 77 प्रतिशत पर है राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संगठन के परिशुद्ध विश्लेषण के आंकड़ों पर आधारित मैं इस रिपोर्ट को संदर्भित करने की याचना करती हूं।
13. भारत सरकार के शपथपत्र में इस तथ्य का भी कोई उल्लेख नहीं है, कि ग्रामीण क्षेत्रों के गरीबों की पहचान के लिए उपयुक्त फ्रेमवर्क तथा कार्य प्रणाली की सलाह देने वाले एक्सपर्ट समूह (इस शपथपत्र के पृष्ठ-20 पर उल्लिखित) ने यह अनुशंसा की है कि बीपीएल/एएवाई के लाभ ग्रामीण जनसंख्या के कम से कम 50 प्रतिशत लोगों को पहुंचाने चाहिए।
14. दूसरा, हलांकि मैंने अनुलग्नक ए-3 के रूप में एपीएल के सम्बन्ध में आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 10 अगस्त 2010 लगाई है लेकिन मैं केन्द्र सरकार द्वारा अपने शपथपत्र के इस कथन को उद्धृत करना ही पर्याप्त समझूंगी-  
 “एपीएल श्रेणी के खाद्य सुरक्षा जरूरतों को ध्यान में रखते हुए, विशेष रूप से ऐसे राज्यों तथा क्षेत्रों को ध्यान में रखते हुए जहां खाद्य की कमी है अथवा खाद्य असुरक्षा है तथा इस तथ्य को देखते हुए कि एक खाद्य सुरक्षा कानून पर पहले से ही विचार चल रहा है, सरकार इस मत की है कि एपीएल श्रेणी के आवंटन की वर्तमान पद्धति तब तक जारी रखी जाए जब तक खाद्य सुरक्षा पर प्रस्तावित कानून अंतिम रूप नहीं ले लेता।”
15. मैं अब मणिपुर सरकार के प्रार्थनापत्र आई ए - 93 की चर्चा करूंगी। इस संबंध में आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 10 अगस्त 2010 अनुलग्नक ए-4 संलग्न है। साथ ही मैं राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार द्वारा दाखिल आई ए संख्या 11, मिजोरम राज्य द्वारा दाखिल आई ए संख्या 18 तथा गोवा सरकार द्वारा दाखिल आई ए संख्या 23 का उल्लेख करूंगी। इन सबमें माननीय न्यायालय से यह निर्देश मांगा गया है कि उन्हें ताजा पका हुआ मध्याह्न भोजन उपलब्ध कराने से मुक्त किया जाए तथा यह आज्ञा मांगी गयी है कि तुरंत खाने योग्य भोजन बिस्किट, बन्द आदि उपलब्ध करा सकने हेतु ठेकेदारी प्रथा की शुरुआत की जाए। ये सभी आई ए नामजूर हो गई। साथ ही, मैं आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 02 अप्रैल 08 पर भरोसा करती हूं जिसकी एक प्रति अनुलग्नक ए-5 के रूप में संलग्न है। अतएव यह प्रार्थना है कि आइए-93 खारिज किया जाए।
16. मैं अब भारत संघ द्वारा दाखिल आइए-98 को संबोधित करूंगी जो कि मूलतः इस माननीय न्यायालय द्वारा पारित आदेश दिनांक 20-11-2007 में संशोधन की प्रार्थना के सम्बन्ध में है। केन्द्रीय सरकार द्वारा समान प्रार्थनापत्र इस माननीय न्यायालय के सम्मुख आई ए - 37 के रूप में दाखिल किया गया था। जिसके जवाब में मैंने आई ए- 54 दाखिल की। इसका जवाब आयुक्त की रिपोर्ट (दिनांक 05 अप्रैल 10) के द्वारा जो अनुलग्नक ए-6 के रूप में संलग्न है। तत्पश्चात् इस माननीय न्यायालय द्वारा आदेश (दिनांक 09 मई 05 तथा 20-11-07) पारित किए गए।

17. इस देश में होम डिलीवरी के सम्बन्ध में अद्यतन स्थिति के सापेक्ष, संस्थाओं का बुरी तरह से असफल होना तथा इसलिए मूल आदेश (दिनांक 28-11-2001) के अनुपालन में एन एम बी एस को जारी रखने की आवश्यकता के संदर्भ में एन आर एच एम के मध्यकालिक आकलन पर भरोसा करुंगी जो कि भारत सरकार के अनुरोध पर किया गया था। मैं जिला स्तरीय अद्यतन स्वास्थ्य सर्वेक्षण पर आधारित चार्ट, पर भी विश्वास करुंगी जो कि अनुलग्नक ए-7 के रूप में संलग्न हैं। मैं दिल्ली उच्च न्यायालय द्वारा रिटयाचिका संख्या 8853/2008 में पारित आदेश एवं जजमेंट पर भी भरोसा करना चाहूंगी। मैं एन आर एच एम पर सी ए जी की अद्यतन रिपोर्ट के सार को भी उद्धृत करना चाहूंगी जिसकी सत्यापित प्रति अनुलग्नक ए-8 तथा अनुलग्नक ए-9 के रूप में संलग्न है। अंत में मैं आयुक्तों की रिपोर्ट दिनांक 05 अप्रैल 2010 पर भरोसा करुंगी जिसकी सत्यापित प्रति अनुलग्नक ए-6 के रूप में संलग्न है। इस आलोक में मैं यह प्रार्थना करती हूँ कि पारित किये गये आदेश संशोधित न किये जाए तथा आइ ए-90 खारिज की जाए।
18. मैं अब महाराष्ट्र सरकार द्वारा दाखिल आइ ए-90 को संबोधित करुंगी। इस संबंध में मैं आयुक्तों की रिपोर्ट (दिनांक 05 अप्रैल 2009) पर ध्यान आकृष्ट कराउंगी जो कि अनुलग्नक ए-6 के रूप में संलग्न है। पक्षों की सहमति से इस न्यायालय ने दिनांक 10 मई 2010 को एक अंतरिम आदेश पारित किया था तथा न्यायाधीश वधवा आयोग की सिफारिशों द्वारा राहत का प्रमुख हिस्सा कवर होता है।
19. मैं अब 'ऑल महाराष्ट्र फेयर प्राइस शॉपकीपर्स तथा केरोसीन डीलर्स' द्वारा दाखिल आइ ए 104/2010 तथा 105/2010 की चर्चा करुंगी। आपत्ति को स्वसहायता समूहों की परिभाषा के रूप में लिया गया है जो कि आइ ए के पेज 85 पर उल्लिखित है। ग्रामीण विकास मंत्रालय तथा भारत सरकार की स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना के अनुसार स्वसहायता समूह की सही परिभाषा निम्नानुसार है-
- “सामाजिक गतिशीलता गरीबों को इस योग्य बनाती है कि वे अपना स्वयं का संगठन (स्वसहायता समूह) बनाये जिसमें वे गरीबी उन्मूलन के सम्बन्ध में सीधे सम्पूर्ण निर्णय लेने में भागीदारी कर सके। साथ ही साथ स्वसहायता समूहों को क्रेडिट अथवा टेक्नालॉजी अथवा मार्केट गाइडेन्स का फायदा होता है जिससे वे गरीबों तक तीव्र तथा प्रभावकारी ढंग से पहुंच सकते हैं।”
20. राष्ट्रीय महिला कोश के अनुसार, महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, भारत सरकार से “स्वसहायता समूहों ” की निम्न प्रमुख विशेषताएं चिन्हित मानी गई हैं-
- “इन स्वसहायता समूहों की प्रमुख विशेषताएं हैं-
- वे सुसंगठित, समरूप तथा समानता पर आधारित हों।
  - वे छोटी संस्था के रूप में हों (एक समूह में 10-20 महिलाएं)
  - सदस्यता स्वैच्छिक हों।
  - वे सुव्यवस्थित /स्थायी हों।
  - उनका काम तथा निर्णय लेने का तरीका लोकतान्त्रिक हों।
  - उन्हें लेखों के रख रखाव का पर्याप्त प्रशिक्षण दिया गया हों।
  - उनके सुव्यस्थित सामाजिक तथा आर्थिक उद्देश्य हों।
  - सदस्य ही उनके मालिक और प्रबंधक हों।”

21. अतएव यह माननीय न्यायालय महाराष्ट्र सरकार को निर्देशित करे कि वह स्वसहायता समूह की उपरोक्त परिभाषा का अनुसरण करे।
22. आई ए-102 तथा आई ए-103 के जवाब दाखिल करने के लिए मैं तीन सप्ताह के अतिरिक्त समय दिए जाने की प्रार्थना करती हूँ।
23. 22 जुलाई 2010 को न्यायालय ने निम्नलिखित आदेश पारित किया-  
“श्री कोलिन गोन्साल्वेस, विद्वान सीनियर अधिवक्ता हमारे संज्ञान में यह तथ्य लाए हैं कि आयुक्त ने तीन रिपोर्टें दाखिल की हैं जो क्रमशः सूखे का प्रोटोकाल (दिनांक 26 अगस्त 2008), भुखमरी का प्रोटोकाल (दिनांक 26 अगस्त 2008) तथा यू एन डी पी रिपोर्ट के साथ बिहार की बाढ़ पर रिपोर्ट है। श्री पाराशरन, विद्वान एएसजी ने निर्देश प्राप्त करने के लिए कुछ समय मांगा है। वे चार सप्ताह के भीतर जवाब दाखिल कर सकते हैं।”
24. सुविधा के लिए मैंने अनुलग्नक ए-10, अनुलग्नक ए-11 तथा अनुलग्नक ए-12 के रूप में दोनों प्रोटोकाल (दिनांक 26 अगस्त 08) तथा बिहार की बाढ़ पर आयुक्तों की रिपोर्ट (दिनांक 03 अगस्त 2008) संलग्न की है।
- 25, 26. यह कि शपथपत्र के अनुलग्नक सही है तथा सम्बन्धी मूल कागजों की सत्य प्रतियों के रूप में है।
27. मैंने इस शपथपत्र की विषयवस्तु पढ़ ली है तथा समझ ली है तथा यह कथन कहती हूँ कि ये सभी मेरे बेहतरीन ज्ञान तथा विश्वास के अनुसार सत्य एवं ठीक है।

ह.

(कविता श्रीवास्तव)

अभिसाक्षी (डिपोनेन्ट)

### सत्यापन

नई दिल्ली में आज दिनांक 13 अगस्त 2010 को सत्यापित किया गया कि उपरोक्त शपथपत्र की अंतर्वस्तु मेरे बेहतरीन ज्ञान के अनुसार सत्य एवं ठीक हैं तथा इसका कोई भी भाग झूठा नहीं है तथा कोई भी महत्वपूर्ण तथ्य वहां से छुपाया नहीं गया है।

ह.

(कविता श्रीवास्तव)

अभिसाक्षी (डिपोनेन्ट)

डॉ. एनसी सक्सेना, आयुक्त तथा श्री हर्ष मन्दर, सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त  
वाद शीर्षक- पीयूसीएल - बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका सी संख्या-196/2001

10 अगस्त, 2010

रजिस्ट्रार,

भारत का उच्चतम न्यायालय

**भारतीय खाद्य निगम तथा राज्य सप्लाई निगमों के भंडारगृहों में अतिरिक्त अनाज पर रिपोर्ट**

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने आदेश (दिनांक 27 जुलाई 2010) को साथ साथ यह प्रेक्षण किया कि --“.. .....उस देश में जहां यह सच्चाई है कि लोग भुखमरी से मर रहे हैं, वहां अनाज का एक-एक दाना खराब करना एक अपराध है..... हमारे सभी प्रयास यह सुनिश्चित करने के लिए किए जाने चाहिए कि अनाज का एक दाना भी बेकार न जाए.....। माननीय बेंच ने आगे यह भी निर्देशित किया कि “..... सरकार को जरूरतमन्दों को खाद्य अनाज देने पर विचार करना चाहिए .....”। माननीय बेंच ने सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों के कार्यालय से भी अनुरोध किया कि वे इलेक्ट्रॉनिक एवं प्रिंट मीडिया में आयी इन खबरों की, कि देश के कई स्थानों में अनाज खुले में रखा है तथा सड़ रहा है, पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करें।

इस बात को पूरी तरह से समझने के लिये भारत सरकार द्वारा अतिरिक्त अनाज के भण्डारण की पूर्ण समस्या क्या है, यह उल्लेखनीय है कि 1 जून 2010 को अनाज की स्टॉक होल्डिंग 608.79 मीट्रिक टन के रिकार्ड स्तर तक पहुंच गयी है। यह 2002 के बाद अनाज का दूसरी सबसे बड़ी सरकारी खरीद है। वर्ष 2002 में यह आंकड़ा 648.30 मीट्रिक टन का था। उस समय माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने पीयूसीएल बनाम भारत संघ एवं अन्य सिविल रिट याचिका 196/2001 में ऐतिहासिक आदेशों की श्रृंखला पारित की थी जिससे कि समेकित बाल विकास योजना (आईसीडीएस) मिड-डे मील योजना तथा रोजगार कार्यक्रमों यथा सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एसजीआरवाई) तथा नेशनल फूड फॉर वर्क प्रोग्राम एनएफडब्ल्यूपी जैसे व्यापक तथा प्रभावशाली विस्तार वाले कार्यक्रमों के जरिये अनाज का बेहतर उपयोग सुनिश्चित किया जा सके।

31 मार्च 2010 तक भारत सरकार की प्रतिरोधक तथा सामरिक संरक्षित स्टॉक होल्डिंग 212 लाख मीट्रिक टन के मानक से बढ़कर 478 लाख मीट्रिक टन हो गयी। इस स्टॉक होल्डिंग की दोगुनी से ज्यादा होने की स्थिति में अनाज भण्डारण के संकट को और बढ़ा दिया है जिसकी वजह से काफी बड़ी मात्रा में अनाज खुले में पड़ा हुआ है। तालिका-1 भारतीय खाद्य निगम तथा राज्य एजेंसियों की भण्डारण क्षमता की कमियों को निरूपित करती है-

**सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों का कार्यालय**

बी-68 द्वितीय तल, सर्वोदय एनक्लेव, नई दिल्ली-17, टेलीफैक्स 91-11-41829631, फोन 91-11-26851335/339,  
ईमेल-sc.commissioners@gmail.com, वेबसाइट : www.sccommissioners.org

**तालिका 1: भारतीय खाद्य निगम तथा राज्य एजेंसियों की आवृत क्षमता कवर्ड कैपसिटी**

	कवर क्षेत्र में	खुले में ( सीएपी कवर में )	योग
एफसीआइ (01 जून 2010 को)	271.85	32.52	304.37
राज्य एजेंसियां	151.19	144.31	295.50
योग	423.04	176.83	599.87

जैसा कि सारणी से स्पष्ट हो रहा है, लगभग 176.83 लाख मीट्रिक टन अनाज पूरे देश में खुले में पड़ा है। पिछले कई दशकों से जब से भारत सरकार ने किसानों से अनाज प्राप्त करना प्रारम्भ किया है, खुले में रखा यह सबसे ज्यादा स्टॉक है। यह और भी अधिक तकलीफदेह है कि अनाज स्टॉक के खराब रखरखाव प्रबंधन के कारण, सिर्फ पंजाब राज्य में वर्ष 2008-09 में प्राप्त किया गया लगभग 1.36 लाख मीट्रिकटन गेहूँ अभी भी सीएपी कवर में पड़ा हुआ है। इस अनाज द्वारा झेला जा रहा यह तीसरा मानसून है तथा सभी उपलब्ध सरकारी रिपोर्ट यह दर्शाते हैं कि इस अनाज का लगभग एक तिहाई हिस्सा, जो कि लगभग 50,000 मीट्रिक टन होता है, मनुष्य की खपत के लिए सर्वथा अनुपयुक्त हो चुका है। भारतीय खाद्य निगम के मानकों के अनुसार सीएपी कवर में अनाज के स्टोरेज का समय 1 वर्ष का होता है तथा किसी भी परिस्थिति में सीएपी कवर में अनाज 1 वर्ष से अधिक नहीं रखा जाना चाहिए। इसके अलावा पंजाब राज्य की एजेंसियां 27.38 लाख मीट्रिक टन गेहूँ धारित कर रही हैं जो कि वर्ष 2008-09 में प्राप्त किया गया था तथा दो मानसून झेल चुका है। इसी प्रकार हरियाणा राज्य की स्टेट एजेंसियां वर्ष 2008-09 में प्राप्त 31,574 मीट्रिकटन तथा वर्ष 2009-10 में प्राप्त 18.90 लाख मीट्रिक टन अनाज धारित कर रही हैं।

इन अनाजों की एक ठीकठाक मात्रा खराब होने के पूरे आसार हैं यदि भारत सरकार द्वारा इन स्टॉकों को गरीबों को वितरित करने के लिए तुरन्त कदम नहीं उठाये जाते हैं तो विडम्बना तो यह है कि भारत सरकार द्वारा राज्य सरकारों को आवंटित अनाज चावल तथा गेहूँ तथा साथ ही खुले बाजार में बिक्री द्वारा उपलब्ध अनाज वर्तमान वित्त वर्ष की तुलना में कम है।

नीचे लिखी सारणी भारत सरकार द्वारा वित्त वर्ष 2008-10 तथा 2010-11 में आवंटित चावल तथा गेहूँ की मात्रा दर्शाती है।

**सारणी-2: भारत सरकार द्वारा अनाज का आवंटन**

वर्ष	गेहूँ	चावल	योग
2009-10	313.86	306.23	620.09
2010-11	212.81	273.60	496.41

समस्या का स्वरूप देखते हुए, भारत सरकार की कार्यवाही, जैसा कि सारणी-2 में नजर आता है, अपर्याप्त रहा है।

उल्लेखनीय है कि सीएजी द्वारा प्रतिकूल रिपोर्ट दिये जाने के पश्चात् तथा अंतर्राष्ट्रीय कंसल्टेन्सी फर्म मैक किन्से एण्ड कम्पनी द्वारा भारतीय खाद्य निगम के अन्न प्रबंधन पर भारत सरकार को रिपोर्ट दिये जाने के पश्चात्, 2004-06 के बीच भारतीय खाद्य निगम ने लगभग उसी मात्रा की भंडारण क्षमता की जगह छोड़ दी जितनी मात्रा

में खुले में अनाज पड़ा है। भारत सरकार की बन्द जगह में भंडारण क्षमता को बनाए रखने में अक्षमता तथा उस स्थान को छोड़ने का अस्थायी निर्णय खाद्य प्रबंधन की खराब योजनाओं तथा अदूरदृष्टता को इंगित करता है।

खुले में भंडारित अनाज के सड़ने को देश में व्यापक रूप से फैली भुखमरी जके संबंध में देखना होगा। पिछले कई वर्षों में प्रमुख अर्थशास्त्रियों के प्राथमिक अध्ययन ने यह दर्शाया है कि भारत में पिछले डेढ़ दशकों अनाज की प्रति व्यक्ति उपलब्धता तथा खपत में प्रभावशाली कमी हुई है जो स्वतन्त्रता प्राप्त के तुरंत पश्चात् हासिल किए गए स्तर से भी कम स्तर पर पहुंच गई है। अंतरराष्ट्रीय फूड पॉलिसी रिसर्च संस्थान ने विश्व व्यापी भूख सूचकांक को प्रवृत्त किया है जो तीन सूचकों पर आधारित है- बाल कुपोषण (5 वर्ष से कम आयु के भीतर), नवजात मृत्युदर तथा 1800 कैलोरी प्रति दिन से कम खपत करने वाली जनसंख्या का अनुपात। सर्वेक्षण किए गए 88 देशों में भारत का 66 वां स्थान था जो सुडान, नाइजीरिया, कैमरून जैसे देशों के पीछे आता है। इस तथ्य के बावजूद कि भारत की अर्थव्यवस्था विश्व में दूसरी सबसे तेज बढ़ रही अर्थव्यवस्था है, भारत में बाल कुपोषण की दर 46 प्रतिशत है। यह आंकड़े राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वे 3 (2006) एनएफएचएस 2 1999 तथा एनएफएचएस 3 2006 पर आधारित है।

एक राष्ट्र के रूप में बाल कुपोषण में हम मात्र एक प्रतिशत की कमी दर्ज करने में सफल रहे हैं। यह भी उल्लेखनीय है कि भारत के बाल कुपोषण 34 सहारा अफ्रीका क्षेत्रों, (जो कि विश्व के सबसे गरीब क्षेत्रों में आता है) से दोगुना है। भारत के तीस प्रतिशत बच्चे जन्म के समय सामान्य से कम भार वाले पैदा होते हैं तथा यह अनुपात भी अफ्रीका के औसत का दोगुना है। सामान्य से कम वजन के बच्चे पैदा होने का उत्तरदायित्व साथ ही महिला के पोषण की खराब स्थिति है जो कि सीधे सीधे अन्न की उपलब्धता पर निर्भर है। विश्व स्वास्थ्य संगठन डब्ल्यूएचओ का मानना है कि सभी नवजात मृत्यू का साठ प्रतिशत बाल कुपोषण के कारण होता है। भारत में प्रतिवर्ष 1.5 मिलियन बच्चे बाल कुपोषण के कारण मौत का शिकार बनते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय आयुक्त कार्यालय पूरे देश में भुखमरी से होने वाली मौतों के बारे में नियमित रूप से रिपोर्ट प्राप्त करता रहा है। कोर्ट आयुक्तों को वर्ष 2009-10 में रिपोर्ट की गई ऐसी मौतों की संख्या पिछले वर्ष की संख्या की तीन गुना दर्ज की गई। आयुक्तों ने इन तथ्यों को अक्सर माननीय बेंच के संज्ञान में लाया। तथा भारत सरकार से पिछले तीन वर्षों में पुरजोर अनुनय किया कि वे भुखमरी से होने वाली मौतों को कम करने के लिए प्रोटोकाल अपनाये।

प्रोटोकाल लागू करने के यह प्रयास भारत सरकार की शासकीय तथा नौकरशाही की गतिरोधकारिता को प्राप्त हुए। किसी अन्य देश में इतनी बड़ी मात्रा में अनाज सड़ने की लापरवाही क्रिमिनल लापरवाही के रूप में देखी जाती। भारत के मामले में, यह कहना अतिशयोक्ति नहीं होगी कि यह लापरवाही जाति संहार जैसी है। इसलिए माननीय न्यायालय भारत सरकार तथा राज्य सरकारों के उच्चतम स्तरों तक हुई इस लापरवाही हेतु जिम्मेदारी तय करना चाहेंगे।

हम माननीय सर्वोच्च न्यायालय से यह विनती करते हैं कि निम्न निर्देश पारित किए जाए-

भारत संघ को तुरंत यह निर्देश किया जाए कि वे सभी गरीबों, अधिकारहीन तथा अन्न से वंचित इस देश के परिवारों को अनाज वितरित करें।

भवदीय

ह.

डॉ एनसी सक्सेना

ह.

हर्ष मन्दर



राष्ट्रीय सलाहकार परिषद

भारत सरकार

प्रेस विज्ञप्ति 14 जुलाई, 2010

1. राष्ट्रीय सलाहकार परिषद (एनएसी) की तीसरी बैठक की अध्यक्षता श्रीमती सोनिया गांधी ने 14 जुलाई 2010 को 2, मोती लाल नेहरू प्लेस, नई दिल्ली में की।
2. जिन सदस्यों ने बैठक में भाग लिया उनमें प्रो. एमएस स्वामीनाथन, एमपी, डॉ. राम दयाल मुंडा, एमपी, प्रो. नरेन्द्र जाधव, प्रो. प्रमोद टंडन, डॉ. ज्यॉं ट्रेज, सुश्री अरुणा रॉय, श्री माधव गाडगिल, श्री एनसी सक्सेना, डॉ. एके शिव कुमार, श्री दीप जोशी, सुश्री अनु आगा, सुश्री फराह नकवी, श्री हर्ष मन्दर, सुश्री मिरई चटर्जी, सुश्री रीता शर्मा, सचिव, एनएसी, श्री के. राजू, संयुक्त सचिव, एनएसी और श्री धीरज, विशेष कार्य अधिकारी, एनएसी थे।
3. अध्यक्ष ने सदस्यों का स्वागत किया।
4. कार्यकारी समूह (वर्किंग ग्रुप) ने प्रस्तावित राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक (नेशनल फूड सिक्योरिटी बिल) पर एक प्रस्तुतिकरण की। एनएसी ने वर्किंग ग्रुप के प्रस्तुतिकरण पर विचार किया तथा निम्नलिखित मुद्दों पर प्रारंभिक सहमति हुई।
  - 4.1 जबकि पूरे देश में अनाज पाने की पात्रता की समयबद्ध व्यापकता वांछनीय है, शुरु में सर्वाधिक सुविधाहीन उन जिलों अथवा ब्लाकों के एक चौथाई में पहले वर्ष सभी को अनाज उपलब्ध कराने की संस्तुति दी जाती है जहां प्रत्येक परिवार रु. 3 प्रति किग्रा की दर से 35 किग्रा अनाज प्रतिमाह पाने का पात्र है।
  - 4.2 शेष जिलों / ब्लाकों में, भिन्न-भिन्न पात्रता के साथ मात्रा तथा वितरण दर के अनुसार व्यापक पीडीएस की कवरेज को एक उचित समय सीमा के भीतर देश के सभी ग्रामीण क्षेत्रों तक उत्तरोत्तर बढ़ाया जाएगा। प्रत्येक परिवार को रु.3 प्रति किग्रा की दर से 35 किग्रा अनाज की गारंटी दी जाएगी जो सभी कमजोर समूह (जिसमें अनुसूचित जाति/जनजाति शामिल होंगे) तथा अन्य समूहों को 25 किग्रा अनाज उपयुक्त दर पर दिया जाएगा। पारदर्शी तथा सत्यापन की जा सकने योग्य मानदण्डों पर आधारित एक अन्य श्रेणी होगी। इस आधारभूत संरचना /ढांचे का ब्यौरा एनएसी द्वारा बनाया जाएगा।
  - 4.3 शहरी क्षेत्रों में पात्र परिवार हाशिम समिति की सिफारिशों पर आधारित योजना आयोग द्वारा विकसित कसौटी द्वारा चिन्हित (जिसमें झुग्गी में रहने वाले तथा बेघर भी शामिल हैं) तीन रुपये प्रति किग्रा की दर से महीने में 35 किग्रा अनाज पाने के हकदार होंगे।
  - 4.4 शेष जिलों /ब्लाकों में एपीएल हेतु वर्तमान आवंटन कम नहीं किया जाना चाहिए।
  - 4.5 नवजात शिशुओं, विद्यालय जाने से कम उम्र के बच्चों, स्कूल जाने वाले बच्चों, वेलफेयर होस्टल में रहने वाले विद्यार्थियों, किशोर किशोरियों, गर्भवती महिलाओं, अनाथ रहने वाले बच्चों, बेघरों, वृद्ध तथा

दुर्बलों विभिन्न प्रकार की योग्यताओं से युक्त व्यक्तियों, कुष्ठ रोगियों, तपेदिक एवं एचआईवी/एड्स ग्रस्त लोगों हेतु पोषण और सामुदायिक रसोई की व्यवस्था के साथ पूरे देश में व्यापक पोषण सहायता योजना प्रारम्भ की जायेगी।

5. रासप ने यह निश्चित किया है कि खाद्य सुरक्षा का वर्किंग ग्रुप कृषि पीडीएस तथा सरकारी खरीद के सुधारों, आईसीडीएस सुधारों तथा मातृत्व लाभों, सामुदायिक रसोइयों तथा अभावग्रस्त लोगों के लिए पोषण को बढ़ाने हेतु उपायों पर कार्य करने का उत्तरदायित्व लेगा। यह ग्रुप निगरानी, पारदर्शिता, जवाबदेही, शिकायतों के सुधार के तरीकों का ध्यान रखेगी।
6. वर्किंग ग्रुप इस संरचना पर आधारित विधेयक का मसौदा तैयार करेगा।
7. साम्प्रदायिक हिंसा विधेयक के वर्किंग ग्रुप ने प्रस्तावित विधेयक की मुख्य विशेषताओं को चिन्हाकित करते हुए ग्रुप का प्रस्ताव प्रस्तुत किया। यह जोर दिया गया कि बिल का उद्देश्य राज्य तथा केन्द्र सरकारों को ज्यादा अधिकार देना नहीं था बल्कि यह सुनिश्चित करना था कि साम्प्रदायिक तथा फिरकापरस्त हिंसा को रोकने के लिए सरकारी जवाबदेही हो। ऐसी हिंसा नागरिकों की भौतिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक तथा राजनैतिक सुरक्षा को खतरे में डालती है, देश की एकता एवं धर्मनिरपेक्ष स्वरूप के लिए घातक है। विधेयक का उद्देश्य यह भी सुनिश्चित करना है कि इन मामलों की शीघ्र जांच-पड़ताल हो, साम्प्रदायिक एवं फिरकापरस्त अपराधियों के अभियोजन तथा दंड की व्यवस्था हो, हिंसा के शिकार हुए तथा बचे व्यक्तियों को न्याय तथा सुरक्षा मिले एवं उनके अधिकारों की गारंटी हो, उनके राहत, पुनर्वास, क्षतिपूर्ति, वाजिब हर्जाना तथा उनकी सामान्य जिंदगी बहाल करने की व्यवस्था सुनिश्चित हो।
8. एनएसी ने इन सिद्धान्तों का समर्थन किया।
9. यह महसूस किया गया कि वर्तमान विधेयक का मसौदा कथित उद्देश्यों को पूरा नहीं करता तथा इन उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु आवश्यक विभिन्न लक्षणों को अनुकूल नहीं बनाता। इनमें से कुछ प्रमुख लक्षणों में शामिल हैं- सांप्रदायिक हिंसा को रोकने के प्रावधानों को शामिल करते हुए कानून का दायरा बढ़ाना, नये अपराधों की परिभाषाएं शामिल करना, राष्ट्रीय प्राधिकरण की स्थापना करना, लोक अधिकारियों की अधिक जवाबदेही सुनिश्चित करना, बचाव और पुनर्वास की संपूर्ण प्रक्रिया के लिए राष्ट्रीय मानक बनाना, क्षतिपूर्ति मानकों को उल्लिखित करना तथा हिंसा से पीड़ित व्यक्तियों तथा गवाहों के अधिकारों को सुनिश्चित करना।
10. एनएसी में यह सहमति बनी कि उन विषयों पर जो कथित उद्देश्यों के सही तथा वांछित स्वरूप को व्यक्त करने वाले नये कानून का मसौदा तैयार करने की आवश्यकता है। वर्किंग ग्रुप इस उद्देश्य के लिये विधिक विशेषज्ञों से सलाह लेगा।

डॉ. एन.सी.सक्सेना, आयुक्त तथा श्री हर्ष मन्दर, सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त  
वाद शीर्षक- पीयूसीएल - बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका सी संख्या-196/2001

10 अगस्त, 2010

रजिस्ट्रार,

भारत का उच्चतम न्यायालय

प्रिय श्रीमान,

**विषय : गरीबी रेखा से उपर (एपीएल) रहने वाले परिवारों के बारे में सर्वोच्च न्यायालय के आदेश (दिनांक 27 जुलाई 2010) में उठाये गये मुद्दे।**

रिटायर्ड न्यायाधीश श्री डीपी वधवा की अध्यक्षता में केन्द्रीय सर्तकता आयुक्त (सीवीसी) ने सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) पर एक विस्तृत रिपोर्ट दी है। रिपोर्ट ने सार्वजनिक वितरण प्रणाली का गहराई से परीक्षण किया है। न्यायाधीश वधवा की रिपोर्ट के आधार पर, माननीय बेंच ने अपने आदेश (दिनांक 27 जुलाई 2010) में एपीएल से सम्बन्धित टिप्पणी की है।

केन्द्रीय सर्तकता आयोग ने यह उचित टिप्पणी की है कि बीपीएल कार्ड की संख्या पूर्णतः अपर्याप्त है तथा उचित प्रश्न किया है कि तय की गई गरीबी रेखा का आधार क्या है? वास्तव में योजना आयोग द्वारा अब तक मानी जा रही गरीबी रेखा काफी नीचे है तथा शहरी क्षेत्रों में यह लगभग रु.17 प्रतिदिन तथा ग्रामीण क्षेत्र के रु. 11 प्रतिदिन है। इसलिए सीवीसी की यह सिफारिश उचित है कि बीपीएल परिवारों की संख्या को बढ़ाया जाय।

शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में प्रतिदिन (2004-05 के स्तर पर) क्रमशः रु.12 तथा रु.18 खपत वाले व्यक्ति को व्यक्ति को वर्तमान में गरीबी रेखा से उपर की श्रेणी में माना जाता है। इस प्रकार से एपीएल को रोकने से गरीबी से पीड़ित सभी व्यक्तियों को प्रभाव पड़ेगा।

फिर भी यदि सरकार द्वारा तेंदुलकर समिति (जिसने गरीबी रेखा के कुल सैतीस प्रतिशत और विस्तार कर दिया है) की सिफारिशों स्वीकार कर ली जाती है तो कोई व्यक्ति जिसका प्रति व्यक्ति प्रति दिन की खपत ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्र में क्रमशः रु. 16 तथा रु. 20 है, वह भी गरीबी रेखा से उपर माना जायेगा। अतएव “गरीबी रेखा से नीचे ” की रेखा, वास्तव में, “गरीबी रेखा” नहीं वरन् “भुखमरी रेखा” है। इसलिए बीपीएल को बढ़ाने का गम्भीर विचार किए बिना एपीएल श्रेणी को समाप्त करने से यह होगा कि एक बड़ी संख्या में गरीब, जो कि भुखमरी के कगार पर खड़े हैं, खाद्य सुरक्षा की परिधि से बाहर हो जाएंगे।

हम माननीय न्यायालय के संज्ञान में यह तथ्य भी लाना चाहेंगे कि राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संस्थान 2008 के नतीजों के अनुसार, चौसठ प्रतिशत गरीबों के पास बीपीएल / एएवाई कार्ड नहीं है। इनमें से बड़ी संख्या में

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों का कार्यालय

बी-68 द्वितीय तल, सर्वोदय एनक्लेव, नई दिल्ली-17, टेलीफैक्स 91-11-41829631, फोन 91-11-26851335/339,  
ईमेल-sc.commissioners@gmail.com, वेबसाइट : www.sccommissioners.org

गरीब इसीलिए वर्तमान में राशन हेतु एपीएल कार्ड पर निर्भर है। नीचे दी गई सारिणी गरीबों को जारी बीपीएल/एएवाई कार्ड का विवरण देती है तथा यह देखा जा सकता है कि एक एपीएल कार्ड बड़ी संख्या में गरीबों ने सहेज रखे हैं तथा वे उन पर निर्भर हैं-

	बिना राशन कार्ड के गरीबों का प्रतिशत	बीपीएल/एएवाई राशन कार्ड के साथ गरीबों का प्रतिशत
राजस्थान	5	23.6
उत्तर प्रदेश	16.4	22.9
बिहार	25.5	21.2
असम	25.7	23.3
झारखंड	22.1	31.9
उड़ीसा	29.3	54.8
छत्तीस गढ़	24.1	47.9
मध्य प्रदेश	30	41.9
संपूर्ण भारत	19.1 प्रतिशत	36 प्रतिशत

इस स्तर पर एपीएल को समाप्त करने से एपीएल से राशन प्राप्त करने वाले चौंसठ प्रतिशत गरीब सीधे प्रभावित होंगे।

गरीबी रेखा की परिधि में परिवारों की संख्या बढ़ाने का तर्क भारत सरकार की विभिन्न सूचनाओं तथा आंकड़ा स्रोतों से उभरता है। सरकार का गरीबी रेखा के दायरे को न बढ़ाना तथा इन आंकड़ों पर कार्य न करने का फैसला हमारे लिए गम्भीर चिन्ता का विषय है।

राष्ट्रीय परिवार तथा स्वास्थ्य सर्वेक्षण (एनएफएचएस 3) के तीसरे चक्र के आंकड़ों जो कि वर्ष 2007 में जारी किए गए थे, यह दिखाते हैं कि भारत में बाल कुपोषण की दर छियालिस प्रतिशत है यह स्तब्ध करने वाला तथ्य है।

यह तथ्य कि देश के आधे बच्चे सामान्य से कम वजन के हैं, एक गम्भीर मामला है। परन्तु इन सबसे ज्यादा तकलीफदेह यह है कि 1999 में हुए एनएफएचएस 2 के सर्वेक्षण से लेकर कुपोषण की दर में वास्तव में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है जिसमें कुपोषित बच्चों का प्रतिशत छियालीस प्रतिशत किया गया था। यह पूर्णतः अस्वीकार्य है क्योंकि यह उप सहारा अफ्रीका क्षेत्र में कुपोषण की दर का दो गुना है, जिसमें विश्व के गरीब देश आते हैं।

### एबसॉल्यूट वेट - 25 वर्षों का रुझान (मीन किग्रा में)

	ग्रामीण 1977		ग्रामीण 1996		ग्रामीण 2003		एनसीएचएस माध्य	
	म.	पु.	म.	पु.	म.	पु.	म.	पु.
01+	7.5	8.1	8.1	8.7	8.1	8.6	9.6	10.2
5	13.7	14.1	13.6	14.4	14.1	14.6	17.7	18.7
10	22.0	21.6	22.4	22.6	23.1	23.1	32.5	31.4
20-24	42.9	48.1	43.5	50.3	43.8	50.9	56.6	68.9
70 से अधिक	-	-	39.1	47.3	41.5	49.2		

स्रोत : अरविन्द वधवा द्वारा एनएनएमबी 1990-91 के आंकड़े, एनएनएमबी रिपोर्ट 1977, 1996, 2002। विश्व स्वास्थ्य संगठन 1983 के आंकड़े द्वारा हनुमन्त राव एवं विजय राघवन, 1996।

आयु के अनुसार जनसंख्या के कुल वजन (एबसॉल्यूट वेट) की अंतर्राष्ट्रीय मानकों (एनसीएचएस माध्यिका मूल्य) से तुलना करने पर यह देखा जा सकता है कि प्रत्येक आयु समूह के अंतर्राष्ट्रीय मानकों से हमारे देश की जनसंख्या का एबसॉल्यूट वजन काफी कम है। एक वर्ष के बालक का भारत में औसत वजन अंतर्राष्ट्रीय मानकों से 1.4 किग्रा कम है तथा बालिका का भार अंतर्राष्ट्रीय मानकों से 1.6 किग्रा कम है। 5 वर्ष की आयु में यह अंतर बढ़ कर बालक तथा बालिकाओं की स्थिति में क्रमशः 3.6 किग्रा तथा 4.1 किग्रा हो जाता है। 20 से 24 वर्ष की आयु में यह अंतर क्रमशः 12.8 किग्रा तथा 18 किग्रा पुरुष तथा महिलाओं में हो जाता है।

अंतर्राष्ट्रीय मानकों को देखते हुए यह अंतर अधिक होना एक भयावह स्थिति का संकेतक है। कद के बारे में भी यह झुकाव स्पष्ट है। यह एक अच्छी तरह से ज्ञात तथ्य है कि पोषण की स्थिति वजन को सीधे प्रभावित करती है। साथ ही यह भी वैज्ञानिक रूप से स्थापित है कि पोषण की स्थिति का प्रभाव कद पर भी पड़ता है। नीचे दी गई सारणी से यह स्पष्ट होता है कि अंतर्राष्ट्रीय मानकों की तुलना में कद के अंतर का होना दशकों से अपरिवर्तित रहा है। 5 वर्ष की आयु में यह अंतर बालक तथा बालिकाओं की स्थिति में क्रमशः 5.9 सेंटीमीटर तथा 6.7 सेंटीमीटर रहा है तथा वयस्कता प्राप्त करने की स्थिति में यह अंतर क्रमशः 15.2 सेंटीमीटर और 13.5 सेंटीमीटर वयस्क पुरुष तथा वयस्क महिला की स्थिति में रहा है।

ये आंकड़े दर्शाते हैं कि औसत भारतीय जनसंख्या न केवल सामान्य से कम वजन की है, वरन् यह भी हैरानी भरा तथ्य है कि इतने लम्बे समय के अंतराल में भारत के लोगों के वजन तथा कद में अर्थपूर्ण वृद्धि दर्ज नहीं की गई है।

### एबसॉल्यूट कद - 25 वर्षों का रुझान (मीन सेमी में)

आयु	ग्रामीण 1977		ग्रामीण 1996		ग्रामीण 2002		एनसीएचएस माध्य	
	I		II		III		IV	
	म.	पु.	म.	पु.	म.	पु.	म.	पु.
01+	71.9	73.1	72.8	75.0	73.8	75.3	74.3	75.1
06+	99.6	100.5	100.4	102.1	102.5	103.2	108.4	109.9
10+	126.7	125.1	126.8	127.9	128.5	128.7	138.3	137.5
20-24	151.2	163.4	151.5	164.0	151.1	163.3	163.7	176.6
60 के बराबर या अधिक		147.9	162.3	147.9	161.0	146.0	160.0	

स्रोत : एनएनएमबी रिपोर्ट 1977, 1996, 2002।

पोषण विदों के अनुसार वर्तमान में पोषण स्थिति का सर्वाधिक मजबूत संकेतक बॉडी माॅस इन्डेक्स (बीएमआई) होता है। किसी व्यक्ति का बीएमआई 18.5 से कम होने का मतलब यह होता है कि उसमें उर्जा की स्थायी कमी है तथा इसलिए वह कुपोषित है।

यदि हम भारतीय जनसंख्या की बीएमआई की गणना करें तथा 20 साल के रुझान देखें तो यह पता चलता है कि देश में वयस्क जनसंख्या के चालीस प्रतिशत की बीएमआई 18.5 से कम है। विश्व स्वास्थ्य संगठन इस प्रकार की स्थिति को भयावह श्रेणी में रखता है।

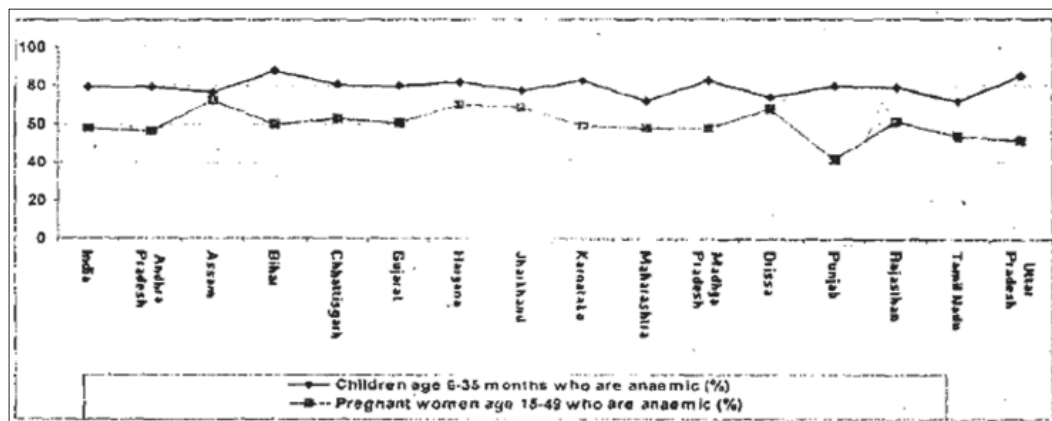
बी. एम. आई. वर्गीकरण के 20 वर्ष के झुकाव के अनुसार वयस्कों का बंटवारा प्रतिशत

बीएमआई वर्ग		1974-79	1988-90	1996-97	1993-94	2002
		( ग्रामीण )	( ग्रामीण )	( ग्रामीण )	( शहरी )	( ग्रामीण )
18.5 से कम ( सीईडी )	म.	51.8	49.3	47.7	36.7	38.9
	पु.	55.6	49.0	45.5	42.8	36.6
( सामान्य ) 18.5-25.0	म.	44.8	46.6	45.3	51.7	52.4
	पु.	42.1	48.3	50.4	51.8	57.2
( ओबीईएसई ) 25 के बराबर या अधिक	म.	3.4	4.1	6.3	11.6	8.7
	पु.	2.3	2.7	4.1	5.5	6.2

स्रोत : एन. नाडामुडुल नायडू द्वारा एनएनएमबी 1991 के आंकड़े, ग्रामीण, 2002, एनएनएमबी ग्रामीण सर्वे, 1996, एनएनएमबी शहरी सर्वे, 1994।

हम उन राज्यों के आंकड़े भी संलग्न कर रहे हैं जहां गर्भवती महिलाओं तथा बच्चों में एनीमिया का फैलाव सत्तर प्रतिशत से अधिक है। यह आंकड़े एनएफएचएस 3 से लिए गए हैं।

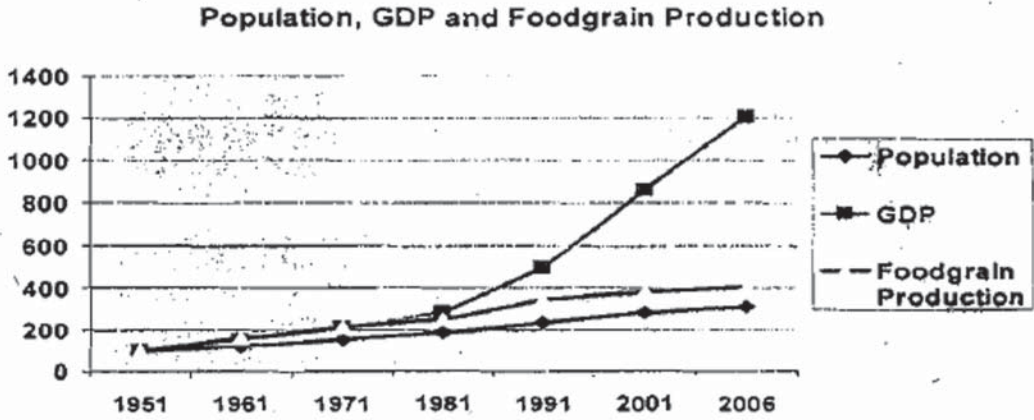
गर्भवती महिलाओं तथा बच्चों में एनीमिया का फैलाव  
(राज्य जिनमें बच्चों में एनीमिया का स्तर 70 प्रतिशत से अधिक है)



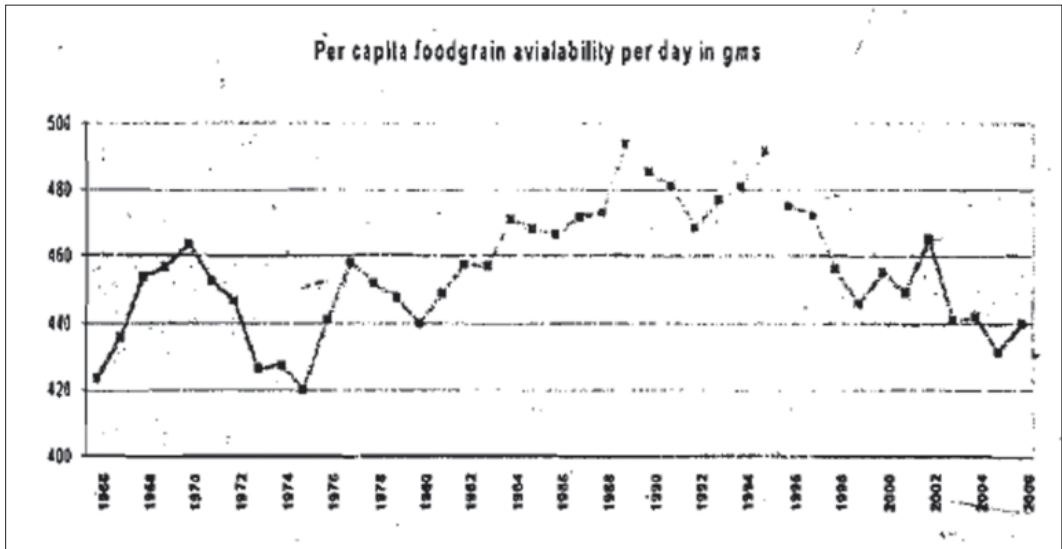
स्रोत - एनएफएचएस-3 (2005-06) आईआईपीएस स्वास्थ्य एवम् परिवार कल्याण मंत्रालय।

यह महत्वपूर्ण है कि इस स्थिति के लिए उन कारणों को दर्शाया जाए तथा उन्हें देश में अनाज की गिरती उपलब्धता तथा खपत से जोड़ा जाए। प्रो. उषा पटनायक का दस्तावेज हम इस रिपोर्ट के साथ संलग्न कर रहे हैं जो अनाज की उपलब्धता तथा खपत के कम होते रुझान को स्पष्टतः दर्शाता है जिससे वर्तमान स्थिति की राह बनी।

नीचे दिया गया ग्राफ यह दर्शाता है कि 1960 के बाद भारत में जनसंख्या में वृद्धि की रफ्तार के साथ अनाज उत्पादन भी उसी तेजी से बढ़ता रहा। जबकि सकल राष्ट्रीय उत्पाद (जीडीपी) की वृद्धि ने तो जनसंख्या वृद्धि तथा अनाज उत्पादन दोनों की रफ्तार को पीछे छोड़ दिया है।

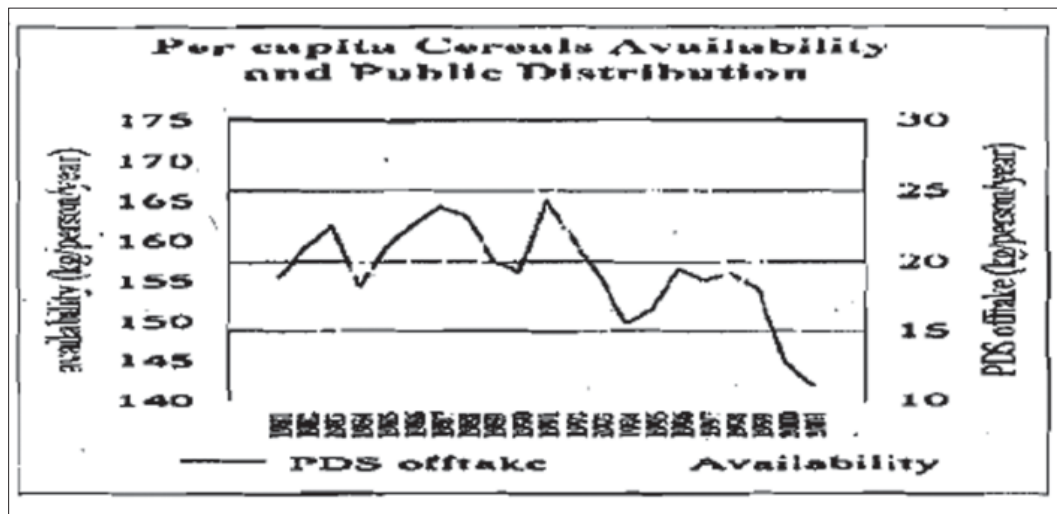


फिर भी जब हम देश में अनाज की प्रति व्यक्ति उपलब्धता का लेखा-जोखा करते हैं तो हमें स्पष्ट रूप से गिरावट का रुझान नजर आता है।



हाल के वर्षों में अनाज की उपलब्धता में सबसे तेजी से कमी 1997 से शुरु हुई। यह वह वर्ष है जब सरकार ने सभी के लिए उपलब्ध सार्वजनिक वितरण प्रणाली से, जिसके तहत रियायती दरों पर अनाज पूरी जनसंख्या के लिये उपलब्ध था को छोड़कर उस प्रणाली को अपनाया जहां योजना आयोग द्वारा खींची गयी गरीबी रेखा पर आधारित बीपीएल जनसंख्या को ही ऐसा अनाज सुलभ कराया जाने लगा। पीयूसीएल वाद तथा उसके पश्चात् सर्वोच्च न्यायालय द्वारा निगरानी के कारण खाद्य योजनाओं पर अधिक फोकस करने के कारण इस रुझान में अब थोड़ा सा बदलाव हुआ है।

दीर्घकालिक खाद्यान नीति रिपोर्ट (अभिजीत सेन कमेटी रिपोर्ट) में खरीद की वजह से सार्वजनिक वितरण प्रणाली से अनाज की उपलब्धता में कमी की बात को भारत सरकार ने माना है दीर्घकालिक खाद्यान नीति रिपोर्ट पर आधारित निम्न ग्राफ से यह स्पष्ट होता है कि वर्ष 1997 के बाद, जब से कि यह लक्ष्य किया गया था, पीडीएस के तहत अनाज की खरीद तथा उपलब्धता में लगातार कमी आई है।



यदि हम राज्यानुसार शहरी तथा ग्रामीण दोनों क्षेत्रों में रुझान को देखें जैसा कि नीचे की सारिणी में परीक्षण किया है तब हम यह पाते हैं कि यह रुझान सभी राज्यों में है तथा शहरी व ग्रामीण दोनों क्षेत्रों के लिए सही है।

पिछले दशक में प्रमुख राज्यों भौतिक पैमानों के आधार पर औसत प्रति व्यक्ति आय अन्न खपत में परिवर्तन

वर्ष	ग्रामीण							
	प्रति व्यक्ति मासिक अनाज की खपत ( किग्रा में )							
	आंध्र प्रदेश	असम	बिहार*	गुजरात	हरियाणा	कर्नाटक	केरल	मध्य प्रदेश <sup>#</sup>
1993-94	13.3	13.2	14.3	10.7	12.9	13.2	10.1	14.2
1999-2000	12.65	12.63	13.75	10.19	11.37	11.53	9.89	12.94
2004-05	12.07	13.04	13.08	10.07	10.66	10.73	9.53	12.16
	महाराष्ट्र	उड़ीसा	पंजाब	राजस्थान	तमिलनाडु	उत्तर प्रदेश <sup>^</sup>	पश्चिम बंगाल	भारत
1993-94	11.4	15.9	10.8	14.9	11.7	13.9	15.0	13.4
1999-2000	11.32	15.09	10.58	14.19	10.66	13.62	13.59	12.
2004-05	10.5	13.98	9.92	12.68	10.89	12.87	13.18	12.



अनुलग्नक

वर्ष	शहरी							
	प्रति व्यक्ति मासिक अनाज की खपत ( किग्रा में )							
	आंध्र प्रदेश	असम	बिहार*	गुजरात	हरियाणा	कर्नाटक	केरल	मध्य प्रदेश#
1993-94	11.3	12.1	12.8	9.0	10.5	10.9	9.5	11.
1999-2000	10.94	12.26	12.70	8.49	9.36	10.21	9.25	11.
2004-05	10.51	11.92	12.21	8.29	9.15	9.71	8.83	10.
	महाराष्ट्र	उड़ीसा	पंजाब	राजस्थान	तमिलनाडु	उत्तर प्रदेश ^	पश्चिमी बंगाल	भारत
1993-94	9.4	13.4	9.0	11.5	10.1	11.1	11.6	10.
1999-2000	9.35	14.51	9.21	11.56	9.65	10.79	11.17	10.
2004-05	8.39	13.11	9.01	10.84	9.48	10.94	10.39	9.9

\* झारखंड भी शामिल, # छत्तीस गढ़ भी शामिल, ^उत्तरांचल भी शामिल

विभिन्न स्रोतों के सरकारी आंकड़ों का विश्लेषण करके हम देखते हैं कि विभिन्न वर्षों में अनाज की उपलब्धता तथा खपत में कमी हुई है तथा यह सार्वजनिक वितरण प्रणाली के जरिये अनाज की उपलब्धता से जुड़ी है।

भवदीय

ह.

डॉ एन.सी सक्सेना

ह.

हर्ष मन्दर

डॉ. एन.सी.सक्सेना, आयुक्त तथा श्री हर्ष मन्दर, सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त  
वाद शीर्षक- पीयूसीएल-बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका सी संख्या-196/2001

अगस्त 10, 2010

रजिस्ट्रार

भारत का सर्वोच्च न्यायालय

**विषय :** मणिपुर राज्य द्वारा दाखिल की गई आई ए संख्या 93 में सर्वोच्च न्यायालय आयुक्तों का उत्तर।

प्रिय श्रीमान,

हमने मणिपुर राज्य द्वारा दाखिल आई ए संख्या 93 को देख लिया है जिसमें यह अनुमति मांगी गयी है कि 6 माह से 6 साल के आयु समूह के बच्चों को सूक्ष्म पोषण वाला पौष्टिक दूध छुड़ाने वाले खाद्य पदार्थ दिए जाएं। ये खाद्य 3 से 6 वर्ष के आयु समूह को गर्म पके हुए भोजन की बजाय तथा 6 माह से 3 वर्ष के आयु समूह के बच्चों को राशन घर ले जाने के बदले में है।

इस स्तर पर मणिपुर सरकार द्वारा दाखिल आईए से हम व्यथित हैं क्योंकि हम इसे ठेकेदार लॉबी के एक चतुर प्रयास की तरह देखते हैं जिसके जरिए वे आईसीडीएस के पूरक पोषण कार्यक्रम में पिछले दरवाजे से प्रवेश करना चाहते हैं। माननीय न्यायालय के आदेश दिनांक 7 अक्टूबर 2004 के बाद पिछले किये गये प्रयासों की श्रृंखला में यह एक नवीनतम प्रयास है।

उक्त आदेश में कहा गया है -

“..... आंगनबाड़ी कार्यक्रमों में भोजन की आपूर्ति ठेकेदारों को नहीं देनी चाहिए तथा जहां तक हो सके आईसीडीएस कोष का इस्तेमाल ग्राम सभा, स्वसहायता समूहों तथा महिला मण्डलों के जरिए अनाज खरीदने तथा भोजन तैयार करने में किया जाना होगा.....”

इस आदेश के पारित होने के पश्चात् पूरे देश में आईसीडीएस के तहत पका हुआ ताजा खाना उपलब्ध करने की शुरुआत की गई तथा घर ले जाया जाने वाला राशन भी महिला मंडलों, स्वसहायता समूहों, पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराया गया। इस राशन में चावल, दाल, तेल, अंडे, मूंगफली, हरा चना, दूध, गुड, सोयाबीन, सब्जियां, मसूर की दाल तथा अन्य स्थानीय अनाज तथा उपलब्ध खाद्य जिनमें प्रचुर मात्रा में सूक्ष्म पोषक तत्व होते हैं, शामिल थे।

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों का कार्यालय

बी-68 दितीय तल, सर्वोदय एनक्लेव, नई दिल्ली-17, टेलीफैक्स 91-11-41829631, फोन 91-11-26851335/339,  
ईमेल-sc.commissioners@gmail.com, वेबसाइट : www.sccommissioners.org

यह प्राकृतिक खाद्य जिसमें दूध, गुड़, मसूर की दाल, पालक, फल तथा डूम स्टिक लीक्स भी शामिल किए जा सकते हैं इससे आवश्यक सूक्ष्म पोषक तत्व जैसे विटामिन ए, कैल्शियम, विटामिन सी, थायमिन, रिबोफ्लेविन तथा फॉलिक एसिड, बीटा कैरोटिन तथा सैकड़ों अन्य छोटे सूक्ष्म पोषक तत्व तथा एन्टी ऑक्सीडेंट उपलब्ध हो सकेंगे।

हम माननीय न्यायालय की जानकारी में यह तथ्य लाना चाहेंगे कि आयुक्तों ने देश के जाने माने पोषणविदों की सलाह ली है जिनमें राष्ट्रीय पोषण संस्थान, हैदराबाद के पोषणविद शामिल है। यह संस्थान देश में पोषण के सम्बन्ध में एक जाना माना संस्थान तथा इंडियन मेडिकल रिसर्च कौंसिल (आईसीएमआर) का एक भाग है।

7 अक्टूबर 2004 के ऐतिहासिक आदेश के पारित किये जाने के पश्चात् माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने बार-बार इस बात को दोहराया कि आईसीडीएस के सप्लीमेन्ट्री पोषण कार्यक्रम में किसी ठेकेदार,दलाल अथवा अन्य बाह्य एजेंट्सियों की कोई भूमिका नहीं होगी। 13 दिसम्बर 2006 के अपने आदेश में माननीय उच्चतम ने साथ ही यह निर्देशित किया कि-

“..... सभी राज्यों / केन्द्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिवों को निर्देशित किया जाता है कि वे इस न्यायालय द्वारा पारित आदेश (दिनांक 7 अक्टूबर 2004) के सम्बन्ध में उठाये गये कदमों का विवरण देते हुये शपथपत्र दाखिल करें जिसमें इस बात का निर्देश हो कि ..... आंगनवाड़ी कार्यक्रमों में भोजन की आपूर्ति का काम ठेकेदारों को नहीं दिया जाना चाहिए तथा आईसीडीएस कोष का इस्तेमाल, प्राथमिकता के आधार पर ग्राम सभा, स्वसहायता समूहों तथा महिला मण्डलों के जरिए अनाज खरीदने तथा भोजन पकाने में किया जाना होगा.....।” “.. सभी राज्य सरकारों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिव एक समय सीमा बतायेंगे जिसके भीतर स्थानीय लोगों के जरिये एसएनपी की आपूर्ति को विकेन्द्रित किया जायेगा ...”।

माननीय न्यायालय ने उपरोक्त आदेश में आगे यह टिप्पणी की कि है कि .....

“..... यह एक चिंता का विषय है कि 15 राज्यों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों में 7 अक्टूबर 2004 के आदेश के अनुपालन में कोई शपथपत्र नहीं दाखिल किया है ये क्रमशः उड़ीसा, उत्तर प्रदेश, सिक्किम, अरुनाचल प्रदेश, नागालैण्ड, गोवा, पंजाब, मणिपुर, तमिलनाडु, आंध्र प्रदेश, मिजोरम, हरियाणा, बिहार तथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा लक्ष द्वीप संघ क्षेत्र हैं। चार सप्ताह के भीतर सम्बन्धित मुख्य सचिव के जरिये यह उत्तर दाखिल किया जाय कि उनके खिलाफ इस चूक के लिये अवमानना की कार्यवाही क्यों न शुरू की जाय -----।”

यही नहीं, माननीय न्यायालय ने पहले भी उन निजी आवेदनों (आईए) को खारिज कर दिया था जिसके जरिये तुरन्त खाने योग्य एकीकृत भोजन की आपूर्ति करने हेतु ठेकेदारों तथा दलालों को पिछले दरवाजे से प्रवेश कराने का प्रयास किया गया था। इस प्रवेश के जरिये स्थानीय निकायों से निधि का दुरुपयोग किया जा सकता था। वास्तव में माननीय न्यायालय ने इन तीनों याचिकाओं सीडब्ल्यूपी 232, 233 तथा 234/2006 एकता फाउन्डेशन बनाम राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार को खारिज करते समय ठेकेदारों का आईसीडीएसयोजना में प्रवेश प्रभावकारी ढंग से मना कर दिया।

अपने आदेश दिनांक 22 अप्रैल 2009 में माननीय न्यायालय ने साथ ही यह टिप्पणी की कि-

“.....आगे विद्वान एडिशनल सालिसीटर जनरल द्वारा कहा गया है कि पूरक पोषण भोजन (एसएनएफ), जो कि टीएचआर के रूप में है, 6 माह से लेकर तीन वर्ष के आयु समूह के सभी बच्चों को उपलब्ध कराया जायेगी, तीन वर्ष से छ वर्ष के सामान्य से कम वजन के बच्चों को तीन

सौ कैलोरी अतिरिक्त उपलब्ध कराई जायेगी तथा 24 फरवरी 2009 के पत्र के पैरा 5 (सी), 5 (डी) तथा 5 (ई) के अनुसार गर्भवती महिलाओं तथा दूध पिलाने वाली माताओं को भी अतिरिक्त कैलोरी दी जायेगी। तदनुसार सभी केन्द्र शासित क्षेत्रों एवं राज्य सरकारों को उपरोक्त अपेक्षा का बिना चूक के अनुपालन करने का निर्देश दिया जाता है-----”।

माननीय न्यायालय ने आगे निर्देशित किया -

“..... सभी राज्य सरकारों और केन्द्र शासित प्रदेशों को निर्देशित किया जाता है कि 24 फरवरी 2009 के पत्र में उल्लिखित दिशा-निर्देशों के तहत, जो कि पैरा 5(डी) में है, तीन से छः वर्ष की आयु समूह के बच्चों को सुबह के नाश्ते के रूप में तथा ताजे पके हुए भोजन के रूप में पूरक पोषण उपलब्ध कराये.....”।

“..... हालांकि यह सुनिश्चित किया जायेगा कि 7 अक्टूबर 2004 के ये निर्देश, जो कि 13 दिसम्बर 2006 के आदेश में दोहराये गये थे लगातार लागू किये जाते रहे .....”।

आयुक्त कार्यालय ने पिछले कई अवसरों पर बार-बार राज्य सरकारों, संघ शासित क्षेत्रों तथा केन्द्रीय सरकार से इस मुद्दे को उठाया तथा माननीय न्यायालय के संज्ञान में चूक करने वाले राज्यों का नाम भी बताया। हम आगे यह कहना चाहेंगे कि माननीय न्यायालय ने उस स्थिति से कोई समझौता करने से इन्कार कर दिया जहां 6 वर्ष से कम आयु के बच्चों का हित जुड़ा है तथा बार-बार पूरक पोषण कार्यक्रमों को भ्रष्टाचार से मुक्त रखने की आवश्यकता को दोहराया। यह भ्रष्टाचार पहले से चला आ रहा था और माननीय न्यायालय के दखल से इस पर रोक लगी।

हम दो प्रासंगिक आदेशों को उल्लिखित करना चाहेंगे, 13 दिसम्बर 2006 के अपने आदेश में माननीय न्यायालय ने यह टिप्पणी की,

“..... यह एक चिंता का विषय है कि 15 राज्यों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों में 7 अक्टूबर 2004 के आदेश के अनुपालन में कोई शपथपत्र नहीं दाखिल किया है ये क्रमशः उड़ीसा, उत्तर प्रदेश, सिक्किम, अरुनाचल प्रदेश, नागालैण्ड, गोवा, पंजाब, मणिपुर, तमिलनाडु, आंध्र प्रदेश, मिजोरम, हरियाणा, बिहार तथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा लक्ष द्वीप संघ क्षेत्र है। चार सप्ताह के भीतर सम्बन्धित मुख्य सचिव कें जरिये यह उत्तर दाखिल किया जाय कि उनके खिलाफ इस चूक के लिये अवमानना की कार्यवाही क्यों न शुरु की जाय -----।”

22 अप्रैल 2009 के अपने आदेश में माननीय न्यायालय ने यह निर्देशित किया

“..... कुछ राज्यों जैसे आंध्रप्रदेश, गुजरात, उत्तर प्रदेश ने निर्धारित मानकों को नहीं प्राप्त किया है, इन राज्यों को निर्देशित किया जाता है कि वे उचित कदम उठाये। सभी राज्यों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों द्वारा अनुपालन रिपोर्ट जनवरी 2010 तक दाखिल किया जाय .....”।

उपरोक्त वादों को देखते हुए से यह एक सुस्थापित विधिक पूर्व निर्णय है कि 6 वर्ष से कम आयु के बच्चों के पूरक पोषण कार्यक्रमों के किसी निहित स्वार्थ वाले समूह को प्रवेश करने की अनुमति न दी जाए।

हम माननीय न्यायालय का संज्ञान इस तथ्य की ओर भी लाना चाहेंगे, कि सर्वोच्च न्यायालय आयुक्त कार्यालय की तरफ से अनेकों बार इस तरह का प्रयास किया जा चुका है जिससे सुनिश्चित किया जा सके कि राज्य माननीय न्यायालय के आदेश का अनुपालन करें। हमने मणिपुर राज्य से सतर्कता जांच प्रारम्भ करने का अनुरोध किया है जिसमें भ्रष्टाचार के उन आरोपों की जांच हो सके जो इन ठेकों में देखे गए हैं क्योंकि यह सब सर्वोच्च न्यायालय

के आदेश की अनदेखी करके हुए हैं। तत्पश्चात् सर्तकता आयोग ने एक सर्तकता क्रम संख्या v/2008 प्रारम्भ किया जिसमें यह पता लग सके कि क्या संविदा के इस तंत्र में कोई भ्रष्टाचार हुआ है ? तत्पश्चात् मणिपुर के सर्तकता विभाग ने जांच की रिपोर्ट से अवगत कराते हुए कहा कि “..... जनवरी 2009 से आंगनवाडी केन्द्रों में ताजे पके खाने की पुरानी व्यवस्था की बजाय स्वसहायता समूहों द्वारा पहले से तैयार भोजन देने की व्यवस्था शुरू की गई। हलांकि श्घर राशन ले जानेश की व्यवस्था के स्थान पर ताजा पका खाना उपलब्ध कराने की समयावधि अगस्त 2008 बताई गई।

मणिपुर सरकार द्वारा दाखिल आईए संख्या 93 का परीक्षण करने के पश्चात् हम कोई भी ऐसा अकाट्य कारण नहीं पाते जिससे यह विश्वास किया जा सके कि माननीय न्यायालय को राज्य सरकार द्वारा मांगी गयी रियायत देनी चाहिए। ऐसा करना माननीय न्यायालय द्वारा आईसीडीएस के पूरक पोषण कार्यक्रमों को विकेन्द्रित करने के प्रयासों के विपरीत होगा।

उपरोक्त तथ्यों को देखते हुए यह माननीय बेन्च, यदि ठीक समझे, मणिपुर राज्य द्वारा दाखिल याचिका को खारिज करने की कृपा करे।

भवदीय

ह.

डॉ एनसी सक्सेना

ह.

हर्ष मन्दर

**डॉ. एन.सी.सक्सेना, आयुक्त तथा श्री हर्ष मन्दर, सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त  
वाद शीर्षक- पीयूसीएल-बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका सी संख्या-196/2001**

---

2 अप्रैल, 2009

सेवा में

रजिस्ट्रार

भारत का सर्वोच्च न्यायालय

प्रिय श्रीमान,

**विषय : पीयूसीएल बनाम भारत संघ ( सीडब्ल्यूपी संख्या 196/2001 ) के मामले में विद्वान सालिसिटर  
जनरल द्वारा आई. सी. डी. एस. पर सहमति आदेश का मसौदा**

समेकित बाल विकास कार्यक्रम (आईसीडीएस) पर पूरक पोषण हेतु संशोधित वित्तीय तथा तकनीकी मानकों पर विद्वान अतिरिक्त सालिसिटर जनरल के सहमति आदेश के मसौदे को हमने देख लिया है जो कि हमें पिछली रात को ही उपलब्ध कराया गया है।

पूरक पोषण कार्यक्रमों (जैसा कि उपलब्ध कराये गए मसौदे के पैरा-2 में उल्लिखित है) हेतु वित्तीय मानकों की वृद्धि किये जाने का हम स्वागत करते हैं।

पूरक पोषण कार्यक्रमों (जैसा कि मसौदे में उल्लिखित है) हेतु महिला एवं बाल विकास मंत्रालय द्वारा प्रस्तावित कैलोरी तथा प्रोटीन पोषण के बढ़े हुए मानकों का भी हम स्वागत करते हैं।

लेकिन हम महिला तथा बाल विकास मंत्रालय की उस भावना से पूरी तरह असहमत हैं जिसके जरिए वह ठेकेदारों तथा बिचौलियों की पूरक पोषण कार्यक्रमों में वापसी का रास्ता इस प्रकार से तैयार कर रही है कि सूक्ष्म पोषक तत्वों से युक्त पौष्टिक (फोर्टिफाइड) भोजन ठेकेदारों के माध्यम से उपलब्ध कराया जाए हलांकि वह 24 फरवरी 2009 के पत्र में साफ तौर से ऐसा लिखा गया है।

सूक्ष्म पोषक तत्वों से युक्त पौष्टिक भोजन की आपूर्ति करने के लिए ठेकेदारों को पिछले दरवाजे से प्रवेश कराने के इस तरह के प्रयास इस माननीय न्यायालय द्वारा कई बार तब निरस्त किए गए जब कई राज्य सरकारों ने आईसीडीएस में पौष्टिक भोजन, नाश्ता तथा अन्य तुरन्त खाने योग्य सामग्री के प्रावधान के लिए ठेकेदार लाॅबी को बढ़ावा देने हेतु मांग को लेकर शपथपत्र दाखिल किए।

---

**सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों का कार्यालय**

बी-68 द्वितीय तल, सर्वोदय एनक्लेव, नई दिल्ली-17, टेलीफैक्स 91-11-41829631, फोन 91-11-26851335/339,  
ईमेल-sc.commissioners@gmail.com, वेबसाइट : www.sccommissioners.org

पूरक पोषण कार्यक्रमों हेतु केन्द्रीय सरकार के सालाना बजट रु. 5000 करोड़ को यह ठेकेदार लॉबी हडपना चाहती है।

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने आदेश दिनांक 7 अक्टूबर, 2004 में साथ ही यह कहा है।

“..... आंगनबाड़ी कार्यक्रमों में भोजन की आपूर्ति ठेकेदारों को नहीं देनी चाहिए तथा जहां तक हो सके आईसीडीएस कोष का इस्तेमाल ग्राम सभा, स्वसहायता समूहों तथा महिला मण्डलों के जरिए अनाज खरीदने तथा भोजन तैयार करने में किया जाना होगा.....”

इस आदेश के पारित होने के पश्चात् पूरे देश में आईसीडीएस के तहत पका हुआ ताजा खाना उपलब्ध करने की शुरुआत की गई तथा घर ले जाया जाने वाला राशन भी महिला मंडलों, स्वसहायता समूहों, पंचायतों द्वारा उपलब्ध कराया गया। इस राशन में चावल, दाल, तेल, अंडे, मूंगफली, हरा चना, दूध, गुड़, सोयाबीन, सब्जियां, मसूर की दाल तथा अन्य स्थानीय अनाज तथा उपलब्ध खाद्य जिनमें प्रचुर मात्रा में सूक्ष्म पोषक तत्व होते हैं, शामिल थे।

यह प्राकृतिक खाद्य जिसमें दूध, गुड़, मसूर की दाल, पालक, फल तथा ड्रम स्टिक लीव्स भी शामिल किए जा सकते हैं इससे आवश्यक सूक्ष्म पोषक तत्व जैसे विटामिन ए, कैल्शियम, विटामिन सी, थायमिन, रिबोफ्लेविन तथा फॉलिक एसिड, बीटा कैरोटिन तथा सैकड़ों अन्य छोटे सूक्ष्म पोषक तत्व तथा एन्टी ऑक्सीडेंट उपलब्ध हो सकेंगे।

माननीय न्यायालय ने अपने आदेश (दिनांक 13 दिसम्बर, 2006) द्वारा पंचायतों, महिला मंडलों, स्थानीय समूदायों आदि की भूमिका पर फिर से जोर देते हुए कहा कि-

“..... सभी राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिवों को निर्देशित किया जाता है कि वे इस न्यायालय द्वारा पारित आदेश (दिनांक 7 अक्टूबर 2004) के सम्बन्ध में उठाये गये कदमों का विवरण देते हुये शपथपत्र दाखिल करें जिसमें इस बात का निर्देश हो कि ..... आंगनबाड़ी कार्यक्रमों में भोजन की आपूर्ति का काम ठेकेदारों को नहीं दिया जाना चाहिए तथा आईसीडीएस कोष का इस्तेमाल, प्राथमिकता के आधार पर ग्राम सभा, स्वसहायता समूहों तथा महिला मण्डलों के जरिए अनाज खरीदने तथा भोजन पकाने में किया जाना होगा.....।”

“.. सभी राज्य सरकारों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिव एक समय सीमा बतायेंगे जिसके भीतर स्थानीय लोगों के जरिये एसएनपी की आपूर्ति को विकेंद्रित किया जायेगा ...”।

यही नहीं, माननीय न्यायालय ने पहले भी उन निजी आवेदनों (आईए) को खारिज कर दिया था जिसके जरिये तुरन्त खाने योग्य एकीकृत भोजन की आपूर्ति करने हेतु ठेकेदारों तथा दलालों को पिछले दरवाजे से प्रवेश कराने का प्रयास किया गया था। इस प्रवेश के जरिये स्थानीय निकायों से निधि का दुरुपयोग किया जा सकता था। वास्तव में माननीय न्यायालय ने इन तीनों याचिकाओं सीडब्ल्यूपी 232, 233 तथा 234/2006 एकता फाउन्डेशन बनाम राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार को खारिज करते समय ठेकेदारों का आईसीडीएसयोजना में प्रवेश प्रभावकारी ढंग से मना कर दिया।

मसौदे के पैरा-4 से भी हम असहमति जताते हैं जो कि दिनांक 24 फरवरी 09 के पत्र को एक मुश्त लागू किये जाने की मांग करता है। तथा क्योंकि यह अप्रत्यक्ष रूप से उस दरवाजे को खोलने की मांग करता है जिसे सर्वोच्च न्यायालय ने “घर ले जाने वाले राशन” (टीएचआर) तथा “सुबह के नाश्ते” में सूक्ष्म पोषक तत्वों से युक्त पौष्टिक भोजन उपलब्ध कराने का काम ठेकेदारों को देने से मना कर दिया था। यह सब बातें मसौदे के पैरा-3 के साथ ही पैरा 5 (सी) पैरा (डी) एवं 24 फरवरी 09 के पत्र में भी कई जगह पर है।

इस प्रकार का कदम सर्वोच्च न्यायालय के 5 साल से अमल में लाए जा रहे इस दृष्टिकोण के विपरीत है जिसके तहत स्थानीय स्तर पर ताजा पके हुए खाने तथा घर ले जाने वाले राशन सूक्ष्म पोषक तत्वों से पूर्ण भोजन वाले राशन को स्थानीय तौर पर मुहैया कराने को प्रोत्साहन दिया जा रहा है।

आईसीडीएस कार्यक्रम के तहत उपलब्ध कराया जाने वाला सभी श्घर ले जाने वाला राशनश् श्मुबह का नाश्ताश् तथा अन्य कोई भोजन अथवा पूरक पोषण, दलालों, निर्माता कम्पनियों (मैनुफैक्चर्स), वाहय आपूर्ति कारों, राज्य खाद्य निगमों इत्यादि के द्वारा आपूर्ति नहीं कराया जाएगा। यह केवल स्वसहायता समूहों महिला मंडलों, जैसा कि पूर्व के आदेशों में कहा गया है, द्वारा ही उपलब्ध कराया जाता रहेगा।

यह व्यवस्था देश के अनेक राज्यों में लागू है जिसमें श्घर ले जाने वाले राशनश् तथा श्नाश्तेश् के लिए कुछ परिवर्तन की मांग की गई है।

जहां तक किशोरियों की बात है हम मसौदे के पैरा से सहमत है। श्ताजा पका हुआ भोजनश् पहले से ही कई राज्यों में दिया जा रहा है। वे राज्य जो ताजा पका हुआ भोजन देने को पूरी तरह से लागू नहीं कर पाए हैं, उन्हें ऐसा करने के लिए दिसम्बर, 2009 तक का समय दिया जाए।

अतएव कृपया इस पर जोर डाला जाए कि श्घर ले जाने वाला राशनश् श्नाश्ताश् इत्यादि सभी कुछ इस माननीय न्यायालय के उपरोक्त आदेश के अनुपालन में, स्वसहायता समूहों द्वारा उपलब्ध कराया जाए।

भवदीय

ह.

डॉ एनसी सक्सेना

ह.

हर्ष मन्दर



डॉ. एन.सी.सक्सेना, आयुक्त तथा श्री हर्ष मन्दर, सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त  
वाद शीर्षक- पीयूसीएल-बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका सी संख्या-196/2001

अप्रैल 5, 2010

रजिस्ट्रार

भारत का सर्वोच्च न्यायालय

विषय - महाराष्ट्र राज्य सरकार के आई . ए. -संख्या-90, का उत्तर जो कि महाराष्ट्र के स्वसहायता समूहों को उचित मूल्य की दूकान देने हेतु अंतरिम एक तरफा (एक्स- पार्टें) राहत के सम्बन्ध में है।

प्रिय श्रीमान,

हम आपके संज्ञान में महाराष्ट्र सरकार द्वारा दाखिल आईए संख्या 90 को लाना चाहेंगे जिसके द्वारा सर्वोच्च न्यायालय से सरकार के संकल्प दिनांक 3-11-2007 के अनुपालन की आज्ञा मांगी गई है। इसके द्वारा उचित दर की दुकानें (एफपीएस) जो कि अनाज तथा केरोसिन तेल की हैं, को महिला स्वसहायता समूहों तथा महिला मंडलों को हस्तगत करने की मांग की गई है।

ऑल महाराष्ट्र फेयर प्राइस शॉपकीपरर्स एंड केरोसीन डीलर फेडरेशन ने सीडब्ल्यूपी 303/2008 में महाराष्ट्र सरकार के उस निर्णय को चुनौती दी है जिसके द्वारा स्वसहायता समूहों को उचित दर की दुकानें देने की बात कही गई है। नागपुर उच्च न्यायालय ने 15 जून 2009 को निर्णय पारित करते हुए महाराष्ट्र सरकार से कहा कि वह सीडब्ल्यूपी 196/2001 (पीयूसीएल बनाम भारत संघ एवं अन्य) के मामले में दो माह के भीतर माननीय सर्वोच्च न्यायालय से आवश्यक स्पष्टीकरण की मांग करे जिसमें नई उचित दर की दुकानों के लाइसेंस जारी करने की प्रक्रिया के बारे में निर्देश दिए गए हों, महाराष्ट्र सरकार उचित दर की दुकान तथा केरोसीन, खुदरा का कोई नया लाइसेंस जारी नहीं किया जाए, यह सुनिश्चित करने में कठिनाई महसूस कर रही है।

महाराष्ट्र राज्य ने इस माननीय न्यायालय के सामने दलील दी कि उच्च न्यायालय के आदेश में लिखित प्रतिषेध “आम जनता के लिए काफी असुविधा हो रही है, जैसा कि कुछ केस में उचित दर की नई दुकानें तथा/अथवा खुदरा केरोसिन लाइसेंस तुरन्त चाहिए था क्योंकि कुछ कारणों से पुरानी दुकानें बन्द हो गई थी तथा कुछ समय के लिए वर्तमान राशन कार्ड धारकों को अन्य उचित दर की दुकानों से सम्बद्ध कर दिया गया था।”

महाराष्ट्र सरकार द्वारा आई ए संख्या 90 में प्रस्तुत किये गये तथ्यों को देखते हुए यह उल्लेखनीय है कि महाराष्ट्र सरकार के दोनों संकल्पों (दिनांक 03 जनवरी 06 तथा 3 नवम्बर 07) को विस्तृत रूप से देखें, इन दोनों संकल्पों की मूल भावना को पूरी तरह समझे। हम यह कहना चाहेंगे कि हम महाराष्ट्र सरकार के उस निर्णय का

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों का कार्यालय

बी-68 दितीय तल, सर्वोदय एनक्लेव, नई दिल्ली-17, टेलीफैक्स 91-11-41829631, फोन 91-11-26851335/339,  
ईमेल-sc.commissioners@gmail.com, वेबसाइट : www.sccommissioners.org

पूरी तरह से समर्थन करते हैं जिसमें उचित दर की दुकान तथा कॅरोसीन खुदरा डीलरशिप को स्वसहायता समूहों तथा अन्य स्थानीय निकायों को देने की बात कही गई है। सार्वजनिक वितरण प्रणाली पर प्राइवेट डीलर नेटवर्क द्वारा किया गया निजीकरण हटाना (डिप्राइवेटाइजेशन) आवश्यक है, हालांकि पीडीएस को सुधारने हेतु यही पर्याप्त नहीं है। हमने अपने आयुक्तों की कई रिपोर्टों में जिसमें पांचवी तथा छठी रिपोर्ट भी शामिल है, और जो सर्वोच्च न्यायालय को सौंपी गई, इस मुद्दे को उठाया है। केंद्रीय सतर्कता आयोग के अध्यक्ष जस्टिस (रिटार्ड) डीपी वधवा ने अपनी रिपोर्ट में इस विचार का मजबूती से समर्थन किया है।

महाराष्ट्र सरकार ने सार्वजनिक वितरण प्रणाली नेटवर्क को डि-प्राइवेट करने का निर्णय लिया, सभी व्याप्त एफपीएस दुकानों तथा डीलरों को निरस्त करने का निर्णय लिया तथा इन दुकानों के संचालन को स्वसहायता समूहों को सौंपने का निर्णय लिया। यह उस तथ्य को रखते हुए किया गया कि योजना आयोग के कार्यक्रम मूल्यांकन संस्थान (पीईओ) ने यह कहा था कि गरीबों के लिए रखा गया 35 प्रतिशत अनाज वास्तव में एफपीएस डीलरों को दे दिया गया।

महाराष्ट्र सरकार ने आयुक्तों के रूप में हमारी सिफारिशों का संज्ञान लिया। महाराष्ट्र में 50,000 उचित दर की दुकानें (एफपीएस) हैं तथा 50,000 कॅरोसीन लाइसेंस होल्डर का नेटवर्क है जो वर्तमान में निजी व्यापारियों द्वारा चलाया जा रहा है।

तत्पश्चात् महाराष्ट्र सरकार ने अपने सरकारी संकल्प संख्या पीडीएस एंड 1005/सीएफ 2075/सीएस-28 दिनांक 3 जनवरी 2006 के द्वारा सभी प्राइवेट डीलर शिप को समाप्त कर तीन चरणों में स्वसहायता समूहों (एसएचजी) को सौंपने को कहा।

पहले चरण में यह डिप्राइवेटाइजेशन राज्य के जनजातीय क्षेत्रों के 68 तालुका में होना था।

दूसरे चरण में, जो कि लागू होने के दूसरे वर्ष में किया जाना था, सभी उचित दाम की दुकानें (एफपीएस) तथा रिटेल कॅरोसीन लाइसेंस स्वसहायता समूहों को हस्तगत किए जाने थे। योजना लागू किए जाने के लिए एक विस्तृत कार्यवृत्त तैयार किया गया जिसमें अनेक सराहनीय विशेषताएं हैं। इन विशेषताओं में शामिल है-

1. एफपीएस को स्वसहायता समूहों को हस्तगत करने से पूर्व महिला ग्राम सभा अथवा उचित शहरी स्थानीय संस्था की स्वीकृति लेना।
2. पीडीएस दुकानों को चलाने हेतु ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों में भवन का निर्माण।
3. महिला स्वसहायता समूहों को इन दुकानों को चलाने एवं उनका प्रबंधन करने हेतु राज्य प्रशासकीय ट्रेनिंग एकेडमी (वाईएएसएचएडीए), पुणे में उनका प्रशिक्षण कराना।
4. इस योजना के लागू किए जाने के पश्चात् इसकी पुनरीक्षा राज्य स्तरीय उच्च अधिकार समिति द्वारा किए जाने का प्रावधान है जिसमें मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में पांच कैबिनेट मंत्री, उप मुख्यमंत्री, मुख्य सचिव तथा अन्य वरिष्ठ अधिकारी शामिल करने का प्रावधान है।

सरकार का यह संकल्प सही दिशा में उठाया गया एक प्रगतिशील कदम था। यह उन सुधारों की दिशा में था जो छत्तीसगढ़ जैसे राज्यों ने उठाया था जिसने कि सफलतापूर्वक पीडीएस नेटवर्क को डिप्राइवेटाइज कर दिया। दुर्भाग्यवश महाराष्ट्र सरकार को इन सुधारों को करने में राजनीतिक समर्थन नहीं मिलता प्रतीत हो रहा है तथा विभिन्न लॉबियों से इन सुधारात्मक कदमों को वापस लेने अथवा उन्हें सीमित करने का दबाव दिख रहा है। इससे तंत्र में व्याप्त भ्रष्टाचार को रोकने में अधिक बल नहीं मिल पा रहा।

इसलिए महाराष्ट्र सरकार ने एक ओर सरकारी संकल्प संख्या पी डी एस/1005 आई सी आर 2075/सी एस 28 दिनांक 03 नवम्बर 2007 जारी किया। उल्लेखनीय है कि संकल्प दिनांक 03 जनवरी 2006 के उपबंधों को हल्का बनाने का एक कारण यह भी दिया गया कि कुछ विधायकों ने वर्तमान फेयर प्राइज शाप तथा रिटेल केरोसिन के लाइसेन्स के निरस्तीकरण के निर्णय पर पुनर्विचार करने की मांग को यह स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि वाहय राजनीतिक कारणों ने महाराष्ट्र सरकार के उस निर्णय को काफी हद तक प्रभावित किया जिससे वह प्रस्तावित सुधारों से पीछे हट सके। अतएव दिनांक 03 नवम्बर 2006 के संकल्प में सभी वर्तमान दुकानों को बनाये रखने की बात कही गई है तथा केवल उन दुकानो/लाइसेन्सों को ही स्वसहायता समूहों को सौंपने की मांग करता है जिनके लाइसेन्स जाने वाले हैं या तो अब निरस्त हो गए हैं या निरस्त किए जाने वाले हैं। यह संकल्प प्राइवेट डीलरों के संबन्ध में यथास्थिति सुनिश्चित करेगा तथा समाज के निर्बल उपभोक्ताओं को राहत नहीं देगी।

हम माननीय न्यायलय के संज्ञान में लाना चाहेंगे कि पी डी एस पर ज्यादातर रिपोर्टों ने यह इंगित किया है कि तंत्र में सभी स्तरों पर राजनीतिक दखल कायम है तथा यह तथ्य कि महाराष्ट्र सरकार ने एक प्रगतिशील सरकार के आदेशों को राजनीतिक दबाव में आकर हल्का करने का प्रयास किया। यह तंत्र की गहरी रूग्णता को दर्शाता है।

इसलिए यह हमारा दृढ़ विचार है कि महाराष्ट्र सरकार द्वारा मांगी गई राहत प्रदान करनी चाहिए हलांकि यह उन परिस्थितियों के अधीन होना चाहिए कि राज्य सरकार संकल्प संख्या पीडीएस-1005/सीएफ-2075/सीएस-28 दिनांक 03 जनवरी 2006 को उसकी मूल भावना के साथ माने तथा इस माननीय न्यायलय के सम्मुख यह वचन दे कि उक्त सरकारी संकल्प के सभी उपबन्धों का अनुसरण किया जाएगा।

एक समय सीमा से युक्त योजना आयुक्तों को अवश्य प्रस्तुत की जानी चाहिए जिसमें सरकारी संकल्प दिनांक 03 जनवरी 2006 में उल्लिखित उपबन्धों के अनुसार दो वर्षों के भीतर सभी फेयर प्राइस शाप/ केरोसिन लाइसेन्स को बदलने का उल्लेख होगा।

उन अवस्थाओं में जहां महिला स्वसहायता समूह उपलब्ध नहीं है, राज्य सरकार इन दुकानों को ग्राम सभा/ उचित शहरी स्थानीय निकाय से मशविरा करके प्राथमिक कृषि क्रेडिट सोसाइटी (पीएसीएस) विशाल क्षेत्रीय बहु उद्देशीय समितियों (एलएमपीएस) तथा ग्राम पंचायतों को सीधे हस्तगत कर सकती है। साथ ही, इन सभी दुकानों का एक वार्षिक सामाजिक आकलन होना चाहिए तथा उनका लाइसेन्स तभी नवीनीकृत किया जाए यदि सामाजिक आकलन में उनका कामकाज संतोषजनक पाया जाए।

हम इस माननीय न्यायालय के संज्ञान में लाना चाहेंगे कि हाईकोर्ट द्वारा उठाये गए इस विशेष प्रश्न पर इस माननीय न्यायलय द्वारा कोई स्पष्ट निर्देश नहीं दिया गया है कि इन उचित मूल्य की दुकानों (फेयर प्राइस शाप) तथा केरोसीन डीलरशिप चलाने हेतु कौन उपयुक्त एजेन्सी है। हलांकि न्यायालय ने न्यायाधीश वधवा से पी डी एस के बारे में भी व्यापक संस्तुतियां देने का अनुरोध किया जिनमें उचित मूल्य की दुकानें चलाने का सबसे अच्छा तरीका सुझाने की बात भी कही गई है। न्यायाधीश वधवा ने बिहार के बारे में अपनी रिपोर्ट में इन दुकानों को दिए जाने वाला वरीयता क्रम इस प्रकार बताया है-

- ए) स्वसहायता समूह
- बी) ग्राम पंचायत
- सी) सहकारी संस्था
- डी) महिलाएं/सहकारी संस्था जो महिलाओं द्वारा चलाया जाता हो
- ई) भूतपूर्व सैनिकों द्वारा संचालित सहकारी संस्था
- एफ) विकलांग

रिपोर्ट में यह भी उल्लिखित है कि संबंधित पंचायत /वार्ड में निवास करने वाले अभ्यर्थी को वरीयता देनी चाहिए।

केन्द्रीय सतर्कता कमेटी द्वारा लिए गए दृष्टिकोण को आयुक्त अनुमोदित करते हैं, विशेषकर उन राज्यों यथा छत्तीसगढ़ के अनुभव के आधार पर जहां फेयर शॉप को डिप्राइवेटाइज कर दिया गया है तथा उन्हें ग्राम पंचायत, स्थानीय निकायों, पीएसीएस, एमएसीएस, एलएएमपी एस तथा स्वसहायता समूहों को हस्तगत कर दिया गया है। आयुक्त पूरे देश के लिए उपयुक्त निर्देश जारी किए जाने का भी अनुरोध करते हैं।

भवदीय

ह.

डॉ एनसी सक्सेना

ह.

हर्ष मन्दर

**गृह प्रसव - एक सतत् उपेक्षित नीति की वास्तविकता**

1. छह उच्च फोकस वाले राज्यों में संस्थागत प्रसव की संख्या के बारे में डीएलएचएस 3 क्या बताते हैं।

राज्य का नाम	संस्थागत प्रसव की प्रतिशतता	गृह प्रसव की प्रतिशतता	गृह प्रसव की कुल संख्या
असम	35.1	60.9	468930
बिहार	27.5	72.5	1957500
मध्य प्रदेश	46.9	53.1	1062000
उड़ीसा	44.1	55.9	447200
राजस्थान	45.4	54.6	982800
उत्तर प्रदेश	24.5	75.5	4152500

(डीएलएचएस 3 से रुपान्तरित आंकड़े)

2. उन कुछ राज्यों में जहां उच्च मातृत्व मृत्यु दर है, गृह प्रसव का समर्थन करने के बारे में राज्य कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना क्या कहती हैं।

राज्य	कुल प्रसव	JSY ID योजना	HD NMBS योजना	योजना के आंकड़ों के अनुसार कमी
झारखंड	8.57 लाख	3.75 लाख (45%)	2.54 लाख	2.23 लाख
उत्तर प्रदेश	55 लाख	21 लाख	4.2 लाख	30 लाख
उड़ीसा	8 लाख	6.8 लाख	1.2 लाख	....
असम	7.7 लाख	4.2 लाख	0.67 लाख	2.8 लाख
बिहार	27 लाख	12 लाख	2.75 लाख	12.25 लाख
छत्तीस गढ़	8 लाख	4 लाख	0.6 लाख	3.4 लाख
राजस्थान	18 लाख	12 लाख	0.2 लाख	5.8 लाख

**वर्ष 2010-11 के लिए राज्य पीआईपी में एनएमबीएस प्रावधानों की स्थिति**

**1. झारखंड-**

- ◆ आंकलन किये गये कुल प्रसव - 8.57 लाख
- ◆ जेएसवाई के तहत आने वाले कुल संस्थागत प्रसव - 37,500 (लगभग)
- ◆ एनएमबीएस के तहत आने वाले कुल गृह प्रसव - 2,54,000 (लगभग)
- ◆ अंतर - एनएमबीएस के तहत समर्थन का कोई प्रावधान नहीं - 2,28,000

2. उत्तर प्रदेश-

- ◆ आंकलन किये गये कुल प्रसव - 55 लाख
- ◆ जेएसवाई के तहत आने वाले कुल संस्थागत प्रसव - 21,00,000 (लगभग)
- ◆ एनएमबीएस के तहत आने वाले कुल गृह प्रसव - 42,000 (लगभग)
- ◆ अंतर - एनएमबीएस के तहत समर्थन का कोई प्रावधान नहीं - 33,58,000

3. उड़ीसा-

- ◆ आंकलन किये गये कुल प्रसव - 7.98 लाख
- ◆ जेएसवाई के तहत आने वाले कुल संस्थागत प्रसव - 6,78,000 (लगभग)
- ◆ एनएमबीएस के तहत आने वाले कुल गृह प्रसव - 1,20,000 (लगभग)
- ◆ अंतर - एनएमबीएस के तहत समर्थन का कोई प्रावधान नहीं - 0

4. बिहार-

- ◆ आंकलन किये गये कुल प्रसव - 27 लाख
- ◆ जेएसवाई के तहत आने वाले कुल संस्थागत प्रसव - 12,00,000 (लगभग)
- ◆ एनएमबीएस के तहत आने वाले कुल गृह प्रसव - 2,75,000 (लगभग)
- ◆ अंतर - एनएमबीएस के तहत समर्थन का कोई प्रावधान नहीं - 12,25,000

5. छत्तीस गढ़-

- ◆ आंकलन किये गये कुल प्रसव - 6 लाख
- ◆ जेएसवाई के तहत आने वाले कुल संस्थागत प्रसव - 4,00,000 (लगभग)
- ◆ एनएमबीएस के तहत आने वाले कुल गृह प्रसव - 20,000 (लगभग)
- ◆ अंतर - एनएमबीएस के तहत समर्थन का कोई प्रावधान नहीं - 1,80,000

6. राजस्थान-

- ◆ आंकलन किये गये कुल प्रसव - 16 लाख
- ◆ जेएसवाई के तहत आने वाले कुल संस्थागत प्रसव - 12,00,000 (लगभग)
- ◆ एनएमबीएस के तहत आने वाले कुल गृह प्रसव - 20,000 (लगभग)
- ◆ अंतर - एनएमबीएस के तहत समर्थन का कोई प्रावधान नहीं - 3,80,000

7. असम-

- ◆ आंकलन किये गये कुल प्रसव - 7.70 लाख
- ◆ जेएसवाई के तहत आने वाले कुल संस्थागत प्रसव - 4,23,000
- ◆ एनएमबीएस के तहत आने वाले कुल गृह प्रसव - 67,500 (लगभग)। सिर्फ चार क्षेत्र के गाँवों के लिए जहाँ कोई मेडिकल सुविधा नहीं है।
- ◆ अंतर - एनएमबीएस के तहत समर्थन का कोई प्रावधान नहीं - 2,70,000
- ◆ (लगभग)

3. संस्थागत प्रसव के सम्बन्ध में सुविधाओं के अभाव वाले जन समूह की क्या स्थिति है?

डीएलएचएस 3 के आकड़ों के अनुसार नीचे लिखे कमजोर समूहों में गृह प्रसव संस्थागत प्रसव का 1.9 गुना है।

	संस्थागत प्रसव अभिलक्षण	संख्या	गृह प्रसव अभिलक्षण	संख्या
20 साल के नीचे	47%	6583	53%	7423
ग्रामीण	38%	66467	62%	108446
अशिक्षित	26%	25152	74%	71587
5 साल से कम शिक्षा	38%	6263	38%	6163
4 या अधिक बच्चों के साथ	24%	13610	24%	13610
न्यूनतम सम्पत्ति	19%	8431	81%	35945

साक्षात्कार की गयी कुल महिलाएँ 215048

	कुल	गृह प्रसव
20 साल के नीचे	14006	
ग्रामीण	174913	
अशिक्षित	96739	
5 साल से कम शिक्षा	16218	
4 या अधिक बच्चों के साथ	56709	
न्यूनतम सम्पत्ति	44376	

(आंकड़े डीएलएचएस 3 से)

रिट याचिका संख्या 10700/2009 जैतुन बनाम मैटरनिटी होम, एम.सी.डी., जंगपुरा एवं अन्य तथा  
रिट याचिका संख्या 8853/2008 लक्ष्मी मण्डल बनाम दीनदयाल हरी नगर अस्पताल एवं अन्य में

**न्यायाधीश एस. मुरलीधर, दिल्ली हाईकोर्ट द्वारा दिनांक 4 जून, 2010 को पारित  
आदेश का कार्यकारी सार**

भारत में प्रत्येक वर्ष 1,17,000 महिलाएं तथा लड़कियां ज्यादातर गर्भावस्था/ प्रसव सम्बन्धी कारणों से मरती हैं। ऐसे ही दो मामले फातिमा तथा शान्ति देवी के हैं। यह मामले इन महिलाओं के प्रजनन/ प्रसव सम्बन्धी अधिकार, जीवन के अधिकार, स्वास्थ्य, गरिमा, समानता तथा भेदभाव न करने के अधिकारों के निरंतर घोर उल्लंघन से संबंधित हैं। ये अधिकार राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों में संरक्षित हैं।

शांतिदेवी बच्चे को जन्म देते हुए मर गई। उसकी मृत्यु टाली जा सकती थी यदि उसे विभिन्न सरकारी योजनाओं के अंतर्गत गरीबी रेखा से नीचे रहने वाली (बीपीएल) महिलाओं को शगारंटीशुदाय सहायता के लाभ मिले होते। मिर्गी से पीड़ित तथा सार्वजनिक स्थल पर बिना किसी सहायता के अत्यधिक शोचनीय परिस्थितियों में प्रसव के बावजूद फातिमा जीवित बच सकी।

एक ऐतिहासिक निर्णय में, दिल्ली उच्च न्यायालय ने भारतीय संविधान में प्रदत्त मानवाधिकारों के उल्लंघन हेतु क्षतिपूर्ति का आदेश दिया है। इस निर्णय का भारत में प्रजनन संबंधी स्वास्थ्य योजनाओं पर गहरा असर पड़ेगा। पूरे विश्व में इस प्रकार के पहले मामले के रूप में इसने एक विधिक दृष्टांत स्थापित किया है।

हयुमन राइट्स लॉ नेटवर्क (एचआरएलएन) ने गरिमा के साथ प्रसव में जीवित रहने के अधिकार पर विधिक मामलों की एक श्रृंखला शमेरा हकश नाम से प्रकाशित की है। ये दोनों मामले यहां प्रस्तुत किये जा रहे हैं। संपूर्ण निर्णय (जजमेन्ट) के साथ वेबसाइट [www.hrln.org](http://www.hrln.org) पर भी उपलब्ध है।

**एच.आर.एल.एन, जून 2010**

**उच्च न्यायालय का निर्णय :**

“ये दो याचिकाएं भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित उन विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन की कमियों को उजागर करती हैं, जो प्रसव के दौरान होने वाली मृत्यु तथा नवजात शिशुओं की मृत्युदर को कम करने के लिये बनाई गई हैं।”

- - - - - तंत्र की असफलता जिनकी वजह से जो गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) रहने वाली दो माताओं को लाभ नहीं मिल सके।

- - - - - यद्यपि दोनों याचिकाओं के केन्द्रीय व्यक्ति/ मुख्य व्यक्ति दो माताएं तथा उनके बच्चे हैं, तथापि ये याचिकाएं समान रूप से पूरे देश की महिलाओं तथा बच्चों को प्रभावित करने वाली योजनाओं के कार्यान्वयन में रिक्तता को उजागर करती हैं।

- - - - - ये याचिकाएं संविधान के अनुच्छेद-21 के अंतर्गत मौलिक तथा आधारभूत मानव अधिकार के संरक्षण तथा प्रवर्तन से सम्बन्धित हैं। ये याचिकाएं जीवित रहने के उन दो अधिकारों पर केन्द्रित हैं जो परस्पर अलग नहीं किये जा सकते तथा जो जीवन के अधिकार के मुख्य अंग हैं।



“स्वास्थ्य का अधिकार” (जिसमें लोक स्वास्थ्य सुविधाओं में न्यूनतम स्तर के इलाज तथा देखभाल तक पहुंच का अधिकार शामिल होगा) विशेषतः मां के प्रजनन सम्बन्धी अधिकार।

एक गरीब के सन्दर्भ में दूसरे अधिकार जिसके त्वरित संरक्षण तथा प्रवर्तन को इंगित किया गया है, वह “भोजन का अधिकार” है।

- - - - - ये (सुप्रीम कोर्ट के आदेशों से पहले) “भोजन का अधिकार” तथा एक मां के प्रजनन सम्बन्धी अधिकार को रेखांकित करते हैं। “भारत के संविधान में स्थापित मूल मानव अधिकारों” की अविभाज्यता का इससे बेहतर उदाहरण और कोई नहीं हो सकता।

### **शांतिदेवी के पति तथा बेबी अर्चना के पक्ष में राहत एवं क्षतिपूर्ति ( लक्ष्मी मण्डल बनाम दीन दयाल हरिनगर अस्पताल एवं अन्य रिट याचिका संख्या - 8853/2008 )**

- पति से डी.डी.यू. अस्पताल द्वारा अनुचित ढंग से वसूल गये 1000 रूपये की वापसी।
- पति को राष्ट्रीय मातृत्व बेनिफिट योजना (एनएमबीएस) के तहत रु. 500।
- परिवार को अंत्योदय अन्न योजना (एएवाई) कार्ड जारी करना।
- अर्चना को अपनी बेटी अपना धन योजना के अंतर्गत उसके पिता के जरिये रु. 500/-।
- बेबी अर्चना को रु. 2500/- राशि का इन्दिरा विकास पत्र जो उसके पिता को तुरन्त अदा किया जाय।
- बालिका समृद्धि योजना के तहत रु. 500/- (माता को प्रसव उपरान्त दिया जाने वाला अनुदान) जो इस मामले में पिता को अदा किया जाये। साथ ही वार्षिक छात्रवृत्ति के विस्तृत प्रावधान अर्चना के पूरे स्कूल वर्षों में उसे प्राप्त होंगे। (10 वर्षों में रु. 6200)
- शांति देवी की राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना (एनएफबीएस) के तहत मुख्य जीविका उपार्जित करने वाली (प्राइमरी ब्रेड विनर) के रूप में पहचान।
- शांति देवी के परिवार को हरियाणा सरकार द्वारा चार हफ्तों के भीतर रु 2.40 लाख प्रदान किया जाये। यह राशि उसकी टाली जा सकने वाली मृत्यु की क्षतिपूर्ति के रूप में होगा। रु. 60,000 उसके पति को तुरन्त दिया जायेगा तथा रु. 60,000 उसके प्रत्येक बच्चे के नाम फिक्सड डिपॉजिट के रूप में उसके 21 वर्ष होने तक रखा जायेगा। इस फिक्सड डिपॉजिट पर वार्षिक ब्याज प्राप्त होगा।

### **जैतुन, फातिमा तथा बेबी अलीशा के पक्ष में राहत एवं क्षतिपूर्ति**

- अंत्योदय अन्न योजना के तहत 35 किग्रा अनाज आदि दिया जाना सुनिश्चित किया जाय।
- फातिमा को प्रत्येक 15 दिन पर मिर्गी के उपचार हेतु चिकित्सा सेवाएं सुनिश्चित की जायेंगी। सम्बन्धित स्वास्थ्य सेवा दो माह में मेडिकल चेक-अप सुनिश्चित करेगी। यदि आवश्यक हो तो एम्बुलेन्स के साथ ट्रान्सपोर्ट प्रदान किया जायेगा।
- अलीशा को समेकित बाल विकास योजना (आईसीडीएस) के तहत सारे लाभ प्रदान किए जाएंगे तथा उसके जन्म प्रमाण-पत्र में संशोधन करने की व्यवस्था की जाएगी।
- बालिका समृद्धि योजना के तहत सारे लाभ अलीशा को प्रदान किए जाएंगे तथा वार्षिक छात्रवृत्ति के विस्तृत प्रावधान भी उसे पूरे स्कूल वर्षों में प्राप्त होंगे। (10 वर्षों में 6200 रूपये)
- लाडली योजना के तहत अलीशा को रूपये 10,000/- दिये जाएंगे।

- चार सप्ताह के भीतर एम.सी.डी. तथा जी.एन.सी.टी.डी द्वारा संयुक्त रूप से 50,000 रुपये फातिमा के नाम से 3 वर्ष के फिक्स डिपॉजिट किए जायेंगे। अर्जित ब्याज इस बचत के तीन महीने में एक बार निकाला जा सकेगा।

### सरकारी योजनाओं से सम्बन्धित निर्देश

- सरकारी योजनाओं के पूरे भारत में पोर्टेबिलिटी (सुवाह्यता) सुनिश्चित करना, यदि कोई व्यक्ति एक राज्य में गरीबी रेखा से नीचे रहता हुआ माना जाता है तो इसका तात्पर्य यह होना चाहिये कि वह प्रत्येक राज्य में गरीबी रेखा के नीचे रहने वाला माना जाय, तथा इस हेतु इससे मिलने वाले सारे लाभ उसे सभी राज्यों में मिले।
- पीयूसीएल बनाम यूनियन ऑफ इन्डिया का दोहराया जाना- राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना (एनएमबीएस) तथा जननी सुरक्षा योजना (जेएसवाई.) स्वतन्त्र योजनाएं हैं, जिनकी दोहरी उपयोगिता हो सकती है, तथा है। साथ ही एनएमबीएस गरीबी रेखा के नीचे रहने वाली सभी महिलाओं पर बिना आयु तथा जन्म दिये गये बच्चों की संख्या के बंधन के बिना लागू है।
- सभी योजनाओं का प्रशासन एक ही केन्द्र से उपलब्ध/ नियंत्रित किया जाना।
- समेकित बाल विकास योजना (आईसीडीएस) के अंतर्गत एडव्ल्यूसी के प्रशासनिक तथा आधारभूत संरचनात्मक मरम्मत की आवश्यकता है। उनकी स्थिति को विज्ञापित किया जाना आवश्यक है। ग्रामीण क्षेत्रों में एडव्ल्यूसी को निश्चित स्थान से मासिक कैम्प चालू करना चाहिए।
- निजी स्वास्थ्य संस्थानों को रेफरल में सुधार की आवश्यकता है। सुरक्षित तथा समय पर परिवहन (आदर्शतः एम्बुलेंस द्वारा) उपलब्ध कराया जाना आवश्यक है।
- एनएमबीएस के तहत एक पीड़ित महिला जो, होममेकर थी, रुपये 10,000 तक के लाभ के उद्देश्य से ब्रेडविनर होगी, जो उसके विधक उत्तराधिकारियों को दी जायेगी। राज्य सरकारों को केन्द्र सरकार द्वारा यह स्थिति स्पष्ट करते हुए अनुदेश जारी किया जाना आवश्यक है।
- जननी सुरक्षा योजना तथा अन्य योजनाओं की सफलता के बारे में दावा कर सकने से पूर्व अथवा राज्यों को एच.पी.एल. या एल.पी.एस. परिभाषित करने के पूर्व केन्द्र सरकार यह अवश्य सुनिश्चित करेगी कि राज्य सरकारें सभी प्रकार की जन्म संख्याओं के (प्रसव के) उचित आंकड़े उपलब्ध करायेगी न कि केवल संस्थागत प्रसव के बारे में।
- केन्द्र सरकार, राज्य सरकारें तथा केन्द्रशासिक प्रदेश अन्त्योदय अन्न योजना (ए.ए.वाई.) की कार्य प्रणाली तथा संवाह्यता पहलू का अवश्य ही ध्यान रखेंगे।
- वर्तमान केस सभी प्रतिवादियों को सुधारात्मक मापदण्ड अपनाने का अवसर प्रदान करता है।
- ए.एन.एम. के कार्य तथा पर्यवेक्षण तथा आशा इत्यादि से सम्बन्धित अन्य एवं सामान्य निर्देशों हेतु कृपया आदेश (जजमेंट) का पृष्ठ 49-51 देखें।

**रिट याचिका ( दीवानी ) 8853/2008**

**लक्ष्मी मण्डल ----- याचिका कर्ता**

द्वारा : श्री कोलिन गोन्साल्वेस, सीनियर एडवोकेट, श्री दिव्य ज्योति जैपुरियार तथा श्री तारिक अदीब एडवोकेट (सहयोगी)

**बनाम**

**दीन दयाल हरिनगर अस्पताल एवं अन्य ----- प्रतिवादी**

द्वारा : श्री एस चाण्डाओक, एसजी, श्री बलदेव मलिक तथा श्री हर्ष खुराना, एडवोकेट (सहयोगी) (प्रतिवादी -2 तथा 4)

श्री अनुज अग्रवाल तथा श्री मृदुल चक्रवर्ती, एडवोकेट (प्रतिवादी - 3)

श्री मंजीत सिंह तथा श्री यशपाल रंगी, एडवोकेट (प्रतिवादी - 6 से 8)

सुश्री जुबैदा बेगम तथा सुश्री साना अंसारी, एडवोकेट (जीएनसीटीडी)

तथा डॉ. एस. बृन्दा (डीएफडब्लू), डॉ. कीर्ति भूषण, ओएसडी, डॉ. मोनिका राना एसपीवी (डीएसएचएम) तथा श्री नूतन मुण्डेजा, एसपीओ (डीएसएचएम) सभी स्वास्थ्य विभाग से।

श्री आरएन मंगला एडिशनल डायरेक्टर डीडब्लूसीडी तथा श्रीमती सविता, उप निदेशक, श्रीमती दीप्ती जैन, सीजीपीओ, निजामुद्दीन तथा श्रीमती गुरमीत, सुपरवाइजर, निजामुद्दीन।

सुश्री सोनिया माथुर तथा श्री सुमित कुमार सिंह, श्री सुशील कुमार दूबे तथा श्री रजत सोनी तथा श्री सुभाष चन्दर, असिस्टेन्ट कमिश्नर, एफ एण्ड एस डिपार्टमेन्ट

**रिट याचिका ( दीवानी ) 10700/2009**

**जैतुन ----- याचिका कर्ता**

द्वारा : श्री कोलिन गोन्साल्वेस, सीनियर एडवोकेट तथा श्री दिव्य ज्योति जैपुरियार तथा श्री तारिक अदीब एडवोकेट

**बनाम**

**मैटरनिटी होम एम.सी.डी., जंगपुरा तथा अन्य ----- प्रतिवादी**

द्वारा : श्री एस चान्दीओक, एसजी साथ में श्री बलदेव मलिक तथा श्री हर्ष खुराना, एडवोकेट (भारत संघ की तरफ से ) सुश्री जुबैदा बेगम स तथा सुश्री साना अन्सारी एडवोकेट प्रतिवादी -3 तथा 6 साथ में।

डॉ. एस. बृन्दा, डीएफडब्लू, डॉ. कीर्तिभूषण, ओएसडी, डॉ. अशोक कुमार, एमएसएमएचडीएचएस, डॉ. मोनिका राना, एसपीवी (डीएसएचएम) तथा श्री नूतन मुण्डेजा एसपीओ (डीएसएचएम) स्वास्थ्य विभाग से।

श्री आरएन मंगला, अतिरिक्त निदेशक, डीडब्लूसीडी साथ में श्रीमती सविता, उपनिदेशक, श्रीमती दीप्ती जैन, सीजीपीओ, निजामुद्दीन तथा श्रीमती गुरमीत, सुपरवाइजर, निजामुद्दीन, सुश्री मानिन्दर आचार्य साथ में श्री अपूर्व कोठारी, एमसीडी के एडवोकेट

**कोरम :** न्यायमूर्ति एस. मुरलीधर

1. क्या स्थानीय अखबारों के संवाददाता आदेश देख सकते हैं? (हां)
2. रिपोर्टर को रेफर करना है या नहीं? (हां)
3. क्या आदेश को डाइजेस्ट हेतु रेफर करना है? (हां)

### आदेश ( जजमेन्ट )

04 जून 2010

#### प्रस्तावना -

1. यह दो याचिकाएं भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित उन विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन की कमियों को उजागर करती हैं जो प्रसव के दौरान होने वाली मृत्यु तथा नवजात शिशुओं की मृत्युदर को कम करने के लिए बनाई गई है। दोनों याचिकाओं में समानताएं तंत्र की निरंतर विफलता से संबंधित है जिसकी परिणित गरीबी रेखा के नीचे (बीपीएल) रहने वाली माताओं को उनकी गर्भावस्था के दौरान अथवा उसके तुन्त पश्चात् जननी सुरक्षा योजना (जेएसवाई), समेकित बाल विकास योजना (आईसीडीएस), राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना (एनएमबीएस), अन्त्योदय अन्न योजना (एवाई), राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना (एनएफबीएस) के तहत मिलने वाले लाभों को नकारने में हुई है। यद्यपि इन योजनाओं की परस्पर सम्बद्धता सर्वोच्च न्यायालय द्वारा 28 नवम्बर 2001 के अपने निर्णय, जो कि रिट याचिका संख्या - 196/2001 (पीपूल्स यूनिन फॉर सिविल लिबर्टीज बनाम भारत संघ) (जिसे आगे पीयूसीएल केस कहा जा रहा है।) में जारी हुआ, के द्वारा पहचानी गई तथा इसके पश्चात् समय-समय पर भारत संघ एवं राज्यों को परमादेश (मैन्डेमस) जारी किए गए। फिर भी, जैसा कि यह दो मामले दर्शाते हैं, जन सामान्य के स्तर पर काफी कुछ किया जाना बाकी है।
2. यद्यपि दोनों याचिकाओं के केन्द्र में दो माताएं तथा उनके बच्चे हैं, तथापि याचिकाएं समान रूप से पूरे देश की महिलाओं तथा बच्चों को प्रभावित करने वाली योजनाओं के कार्यान्वयन में रिक्तता को उजागर करती हैं। ये याचिकाएं दो “बेहतर काम करने वाले” (एचपीएस) हरियाणा तथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में योजनाओं का असंतोषजनक ढंग से लागू किया जाना प्रकट करती हैं। ये याचिकाएं संविधान के अनुच्छेद-21 के अन्तर्गत मौलिक तथा आधारभूत मानव अधिकारों के सारतः संरक्षण तथा अमल के बारे में हैं। ये याचिकाएं जीवित रह पाने से जुड़े उन दो अधिकारों पर केन्द्रित हैं जो परस्पर अलग नहीं किये जा सकते तथा जो जीवन के अधिकार के मुख्य अंग हैं। ये हैं पहला, स्वास्थ्य का अधिकार (जिसमें लोक स्वास्थ्य सुविधाओं में न्यूनतम स्तर के इलाज तथा देखभाल तक पहुंच का अधिकार शामिल है।) विशेषकर माता का प्रजनन संबंधी अधिकार तथा दूसरा भोजन पाने का अधिकार, जिसे गरीबों के संदर्भ में त्वरित संरक्षित किए जाने तथा अमल में लाने की जरूरत है।

## योजनाओं का संक्षिप्त सार

### जननी सुरक्षा योजना ( जे.एस.वाइ. )

3. दोनों मामलों पर चर्चा करने से पूर्व यह आवश्यक है कि केन्द्र तथा राज्य सरकारों दोनों द्वारा प्रायोजित उन प्रचलित योजनाओं पर एक नजर डाली जाय जो योजनाएं माता तथा नवजात शिशुओं की मृत्युदर कम रखने के लिए बनाई गई है। कई दस्तावेजी अध्ययन इस तथ्य की स्वीकारोक्ति करते हैं कि उपरोक्त दर भारत में काफी अधिक रही है।
4. जननी सुरक्षा योजना (जेएसवाई) एक केन्द्र प्रायोजित योजना है जिसका उद्देश्य मातृ और शिशु मृत्युदर का कम करना तथा गरीब गर्भवती महिलाओं के लिए संस्थागत प्रसव को बढ़ाना है। यह समग्ररूप से राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम) के अन्तर्गत आती है। यह योजना 12 अप्रैल 2005 को शुरू की गई थी। जेएसवाई गर्भावस्था के दौरान प्रसूति पूर्व देखभाल, प्रसव के दौरान संस्थागत देखभाल तथा प्रसूति उपरान्त देखभाल के साथ-साथ नगद सहायता भी प्रदान करती है। इस योजना में प्रमाणित सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता (आशा) सरकार तथा गरीब गर्भवती महिलाओं के बीच एक प्रभावशाली कड़ी है ये सामान्यतः एक सहायक नर्स मिडवाइफ (एएनएम) के अन्तर्गत कार्य करती हैं तथा इनके कार्य एक मेडिकल आफिसर द्वारा निरीक्षित किये जाते हैं।
5. जेएसवाई के तहत आशा अथवा किसी अन्य लिंक हेल्थ वर्कर की भूमिका निम्न होनी चाहिए -
  1. योजना की लाभभोगी के रूप में गर्भवती महिला की पहचान करना एएनसी का पंजीकरण करने के लिए रिपोर्ट करना अथवा सहायता करना। यह कार्य प्रसव की तिथि से कम से कम 20-24 सप्ताह पूर्व कर लिया जाना चाहिए।
  2. गर्भवती महिला को, पंजीकरण के 2-4 सप्ताह के भीतर आवश्यक प्रमाणन उपलब्ध करायें।
  3. उक्त महिलाओं को कम से कम 3 बार एएनसी जांच, टीटी इंजेक्शन, आइएफए टैबलेट सहित सुलभ कराएं अथवा इस हेतु सहायता करें।
  4. पंजीकरण के तुरन्त पश्चात् एक कार्यकारी सरकारी स्वास्थ्य केन्द्र अथवा प्रमाणित निजी स्वास्थ्य संस्थान की रेफरल तथा प्रसूति के लिए पहचान करें।
  5. संस्थागत प्रसव हेतु सलाह दें।
  6. लाभ भोगी महिला के साथ पूर्व निश्चित स्वास्थ्य केन्द्र जाएं तथा ऐसी महिला के साथ अस्पताल से उसकी छुट्टी होने तक रहें।
  7. नवजात शिशु की आयु 14 सप्ताह होने तक टीकाकरण की व्यवस्था करें।
  8. सहायक नर्स मिडवाइफ (एएनएम)/स्वास्थ्य अधिकारी को शिशु जन्म अथवा जच्चा बच्चा की मृत्यु होने के बारे में सूचित करें।
  9. प्रसव के पश्चात् सात दिन के भीतर माता के स्वास्थ्य का ध्यान रखने हेतु उसके पास जाये तथा यदि आवश्यक हो तो देखभाल में मदद करें।
  10. प्रसव के पश्चात् एक हफ्ते के भीतर नवजात शिशु को स्तनपान के लिए सलाह दें तथा तीन से छह महीने तक उसे जारी रखने की जानकारी दें, परिवार नियोजन को भी बढ़ावा देने की सलाह दें।

11. आशा अथवा समान स्तर के स्वास्थ्य कार्यकर्ता द्वारा अनिवार्य रूप से प्रसव के विभिन्न चरणों की योजना तैयार की जानी चाहिए।
6. जेएसवाई के तहत एक शिशु निम्न का हकदार है-
  1. समेकित नवजात तथा बालपन बीमारी प्रबंधन (आईएमएनसीआई) को समाहित करते हुए बीमार बच्चों की आकस्मिक देखभाल
  2. बालपन की सामान्य बीमारियों की देखभाल
  3. आधारभूत नवजात देखभाल
  4. मां के दूध को 6 माह तक पिलाए जाने का प्रचार।
  5. भारत सरकार के दिशा निर्देशों के तहत सभी नवजात शिशुओं तथा बच्चों को निवारक बीमारियों का पूर्व टीकाकरण
  6. दिशा निर्देशों के तहत बच्चों को विटामिन ए की आपूर्ति
  7. बालपन की बीमारियों यथा कुपोषण, संक्रमण आदि का निवारण तथा नियंत्रण।
7. जेएसवाई का एक पहलू यह भी है कि केवल 19 वर्ष से अधिक आयु की गरीबी रेखा के नीचे बसर कर रही महिला ही उच्च परफॉर्मिंग राज्यों (एचपीएस) में एक लाभभोगी हो सकती है। यदि एक गरीब महिला के पास बीपीएल कार्ड नहीं है तो भी वह ग्राम पंचायत अथवा प्रधान से प्रमाणन के पश्चात् लाभ प्राप्त कर सकती है बशर्ते प्रसव किसी सरकारी संस्थान में हुआ हो। एचपीएस में नकद अनुदान दो जीवित शिशुओं के जन्म तक सीमित है। भुगतान प्रसव के समय किया जाना है। संस्थागत प्रसव की स्थिति में ग्रामीण क्षेत्र में से 700 रुपये तथा शहरी क्षेत्र में 600 रुपये नकद सहायता के रूप में दिया जाता है तथा घर पर प्रसव होने की स्थिति में रु. 500 दिया जाता है। ग्रामीण क्षेत्रों में निकटतम स्वास्थ्य केन्द्र पर प्रसव हेतु जाने के लिए नकद सहायता प्रदान की जाती है। जेएसवाई ने मात्र 10 राज्यों को निम्न परफॉर्मिंग राज्यों (एलपीएस) तथा शेष को उच्च परफॉर्मिंग राज्यों (एचपीएस) के रूप में चिन्हित किया है। हालांकि यहां यह ध्यान में रखना होगा कि नकद सहायता (इनसेन्टिव), जेएसवाई के अनेक लाभों में से एक है।
8. राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा हरियाणा राज्य एलपीएस के रूप में नामित नहीं हैं। फिर भी 2006-07 के लिए जेएसवाई के तहत निर्दिष्ट निधि के उपयोग की राशि, साथ ही उच्चतम न्यायालय के आदेश दिनांक 20 नवम्बर 2007 में घर पर हुए प्रसव की प्रतिशतता एक अलग ही कहानी बयान करते हैं। हरियाणा में वर्ष 2006-07 में घर पर हुए प्रसव का प्रतिशत 61 था। इसका तात्पर्य यह है कि संस्थागत प्रसव मात्र 39 प्रतिशत था। जेएसवाई द्वारा हरियाणा के लिए निर्धारित निधि में से उपयोग का प्रतिशत भी मात्र 11.2 प्रतिशत दर्शाता था।

### राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना ( एनएमबीएस )

9. राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना मुख्यतया गर्भवती महिलाओं को 500 रुपये की नकद सहायता प्रदान करने के बारे में है। यह भ्रम स्पष्ट करने के लिए कि एनएमबीएस के तहत नकद सहायता, जेएसवाई के तहत नकद सहायता से अलग है। सर्वोच्च न्यायालय ने 20 नवम्बर 2007 को पीयूसीएल केस में यह निर्देश दिया कि सभी राज्य सरकार तथा संघ शासित क्षेत्र एनएमबीएस लागू करना जारी रखेंगे तथा यह सुनिश्चित करेंगे कि “सभी बीपीएल गर्भवती महिलाएँ प्रसव से 8-12 सप्ताह पूर्व नकद सहायता प्राप्त करेंगीं” यह विशेषरूप

से निर्देशित किया गया कि “यह राशि 500 रुपये प्रति शिशु जन्म होगा, चाहे बच्चों की संख्या कितनी भी हो तथा मां की उम्र का कुछ भी हो।” यह दोहराया गया कि “यह सभी सम्बन्धित का कर्तव्य होगा कि वे सुनिश्चित करें कि योजनाओं का लाभ नियत लाभभोगियों तक पहुंचे। यदि यह नोटिस किया जाता है कि योजना के लिए आवंटित निधि में किसी प्रकार का विचलन है तो सभी आवश्यक कठोर कदम उन दोषियों के खिलाफ उठाया जाय जो निधि के विचलन हेतु जिम्मेदार हैं।

10. इस सिलसिले में यह आवश्यक नोट किया जाय कि सर्वोच्च न्यायालय ने 20 नवम्बर 2007 के अपने आदेश के पैरा-15 में निम्नलिखित टिप्पणी की-

इस सिलसिले में यह आवश्यक होगा कि कुछ निश्चित जुड़े हुए मुद्दों का संज्ञान लिया जाय जो प्रासंगिक हैं। योजना से यह प्रतीत होता है कि लाभ भोगियों को योजना का लाभ इस तथ्य को देखे बिना दिया जाता है कि उनके कितने बच्चे हैं। एक प्रकार से यह परिवार नियोजन की जनसंख्या नियंत्रण की अभिधारणा के विरुद्ध है साथ ही माता की उम्र भी एक प्रासंगिक कारक है क्योंकि एक निर्धारित उम्र से कम उम्र की महिला का विवाह गैर कानूनी है। भारत सरकार वर्तमान स्वरूप में योजना को जारी रखने के दौरान इस बातों को भी ध्यान में रखेंगी। उपरोक्त पहलुओं को ध्यान में रखते हुए यदि आवश्यक हो तो जरूरी संशोधन किये जा सकते हैं।

11. ऐसा प्रतीत होता है कि उपरोक्त टिप्पणी के बाद भारत संघ ने सर्वोच्च न्यायालय के उपरोक्त आदेश में संशोधन करने हेतु एक प्रार्थनापत्र दाखिल किया। हालांकि उस प्रार्थनापत्र पर कोई भी आदेश पारित नहीं हुआ है। अतएव वर्तमान स्थिति यह है कि दिनांक 20 नवम्बर, 2007 का उपरोक्त आदेश अभी भी कायम है तथा सभी राज्यों व केन्द्र शासित प्रदेशों द्वारा कठोरता से लागू किया जाना अपेक्षित है।

### समेकित बाल विकास योजना ( आईसीडीएस )

12. समेकित बाल विकास योजना 1975 में शुरू की गयी थी। इसके उद्देश्य निम्नलिखित हैं-

1. 0-6 वर्ष उम्र समूह के बच्चों के पोषण एवं स्वास्थ्य की स्थिति बेहतर बनाना।
2. बच्चे के विकास के लिए उचित मनोवैज्ञानिक, भौतिक तथा सामाजिक आधार तैयार करना।
3. मृत्युदर, रूग्णता, कुपोषण तथा स्कूल छोड़ने की घटनाओं की कमी करना।
4. बाल विकास को बढ़ावा देने के लिए विभिन्न विभागों के बीच प्रभावी नीति का समन्वयन करना।
5. माता की क्षमताओं में बढ़ोत्तरी करना जिससे कि वह बच्चे की सेहत तथा पोषण की जरूरतों को समुचित स्वास्थ्य शिक्षा से पूरा कर सके।

13. इस योजना के तहत निम्न सेवाएं शामिल हैं-

1. पूरक पोषण
2. टीकाकरण
3. स्वास्थ्य जांच
4. रेफरल सेवाएं
5. स्कूल पूर्व अनौपचारिक शिक्षा
6. पोषण तथा स्वास्थ्य शिक्षा

14. आईसीडीएस की कार्य प्रणाली सर्वोच्च न्यायालय द्वारा परखी गई तथा इसपर कई आदेश जारी किये गये। 29 अप्रैल 2004 के अपने आदेश में सर्वोच्च न्यायालय ने यह टिप्पणी की कि कार्यान्वयन “निराशा जनक” था तथा “-- अल्पपोषित अथवा कुपोषित तथा इस योजना के अधीन आने वाले अन्य लाभार्थियों को पौष्टिक भोजन पहुंचाना सुनिश्चित करने के लिए इस क्षेत्र में काफी कुछ करना बाकी है।” न्यायालय ने यह टिप्पणी की कि भारत सरकार के मानकों के अनुसार प्रति एक हजार जनसंख्या तथा जनजाति क्षेत्र में 700 की जनसंख्या में एक आंगनबाड़ी केन्द्र खोले जाने थे, तथा न्यायालय ने यह टिप्पणी की कि 6 लाख आंगनबाड़ी केन्द्र खोले गए और निर्देश दिया कि ये सभी 30 जून 2004 तक कार्य करना शुरू कर देंगे। अनुमोदित आंगनबाड़ी केन्द्रों को लाभभागियों को आईसीडीएस योजना के तहत एक वर्ष में 300 दिन पोषक भोजन की आपूर्ति करनी थी। सभी राज्यों के मुख्य सचिवों से रिपोर्टें मंगवाई गयीं कि वर्ष के दिनों में कितने बच्चों, किशोरियों, दूध पिलाने वाली तथा गर्भवती महिलाओं को पोषक भोजन उपलब्ध कराया गया। 13 दिसम्बर 2006 को उच्चतम न्यायालय ने अगले आदेश जारी किये गये। यह टिप्पणी की गई कि समेकित बाल विकास योजना का लाभ सभी लाभार्थियों तक पहुंचने के लिए “6 वर्ष से कम आयु के सभी बच्चों, सभी गर्भवती महिलाओं, दूध पिलाने वाली महिलाओं, किशोर बालिकाओं को इस योजना की सेवाएं दिलाई जानी चाहिए”

#### अन्त्योदय अन्न योजना

15. अन्त्योदय अन्न योजना की मुख्य विशेषता 35 किग्रा तक राशन उपलब्ध कराना है। इस राशन में अनाज तथा अन्य पोषक सामग्री शामिल हैं। उच्चतम न्यायालय ने दिनांक 28 नवम्बर 2001 को निर्देशित किया कि जनवरी 2002 तक राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र लाभभागियों की पहचान पूरी करें, उन्हें कार्ड जारी करें तथा अनाज वितरण करें। न्यायालय ने टिप्पणी की “कुछ अन्त्योदय लाभभोगी गरीबी के कारण अनाज उठाने में असमर्थ हो सकते हैं।” इन मामलों में केन्द्र, राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र से यह अनुरोध किया गया कि “समुचित जांच करके अनाज का कोटा मुफ्त देने पर विचार करें।”
16. 2 मई 2003 को उच्चतम न्यायालय ने यह निर्देश दिया कि भारत सरकार निम्नलिखित समूह के लोगों को अन्त्योदय अन्न योजना के दायरे में लाएं -
1. वृद्ध, कमजोर, विकलांग, निराश्रित पुरुष और महिला, गर्भवती व दूध पिलाने वाली महिलाएं, निराश्रित महिलाएं।
  2. विधवा तथा अन्य अकेली रहने वाली महिलाएं जिनके पास गुजारे का कोई नियमित जरिया नहीं है।
  3. वृद्ध व्यक्ति (आयु 60 या अधिक) जिनके पास गुजारे का कोई नियमित जरिया नहीं है तथा जीवन-यापन का कोई पक्का साधन नहीं है।
  4. ऐसे परिवार जिनमें एक विकलांग वयस्क है तथा जीवन यापन के निश्चित साधन नहीं हैं।
  5. ऐसे परिवार जहां बुढ़ापे, शारीरिक अथवा मानसिक अक्षमता, सामाजिक रिवाजों, किसी विकलांग सदस्य की देखभाल अथवा अन्य कारणों से घर के बाहर रोजी रोटी कमाने लायक रोजगार करने के लिए कोई व्यक्ति उपलब्ध नहीं है।
  6. आदिम जनजातियां।
17. 17 नवम्बर 2004 के अपने आदेश में उच्चतम न्यायालय ने टिप्पणी की कि एएवाई “गरीबों में भी सबसे गरीब” लोगों के लिए है, न्यायालय ने आगे टिप्पणी की कि “इस योजना के तहत लाभ के हकदार व्यक्ति को एक लाल कार्ड जारी किया जाता है। लाल कार्ड रखने वाले व्यक्ति को सार्वजनिक वितरण प्रणाली से



अनाज तथा चावल काफी सब्सीडाइज्ड दर पर हासिल होता है। (गेहूँ के लिए दो रूपये प्रति किलोग्राम तथा चावल के लिए तीन रूपये प्रति किलोग्राम) प्रथमतः यह महत्वपूर्ण है कि जिन्हें लालकार्ड जारी हो चुका है उन्हें तुरन्त चावल तथा अनाज उनके हक के हिसाब से दिया जाए। यह भी महत्वपूर्ण है कि इस श्रेणी में आने वालों का तुरन्त पता लगाया जाएगा। आदिम जनजातियों का विशेष ध्यान दिया जाना आवश्यक है। जो, जैसा हमें बताया गया है महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल, झारखण्ड तथा मध्यप्रदेश में अधिक संख्या में हैं तथा इनकी बड़ी जनसंख्या की अभी पहचान होनी है, उन्हें कार्ड जारी किए जाने हैं और अनाज मुहैया कराया जाना है। हम इन सभी राज्य सरकारों को निर्देशित करते हैं कि इस योजना के तहत आने वाले व्यक्तियों का पता लगाने का काम पूरा करे तथा उन्हें वर्ष के अन्त तक लाल कार्ड जारी करें। जिससे कि इसके तुरन्त बाद उन्हें अनाज की आपूर्ति का कार्य प्रारम्भ हो सके।

### राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन

18. राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन 12 अप्रैल 2005 को पूरे देश में मातृ मृत्यु दर, नवजात मृत्यु दर तथा कुल प्रसव दर को कम करने के उद्देश्य से शुरू किया गया। इस योजना के तहत वर्ष 2010 तक निम्न सेवाओं की गारन्टी (सरकार द्वारा निर्धारित समय अवधि के अनुसार) सुनिश्चित की जानी है-

- ◆ गर्भावस्था की 12 सप्ताह की अवधि में शीघ्र पंजीकरण
- ◆ कम से कम 4 बार प्रसव पूर्व जांच पहली-जब गर्भ ठहरने का अंदेशा हो, दूसरी गर्भधारण के 26 सप्ताह के उपरान्त, तीसरी- 32 सप्ताह होने पर तथा चौथी 36 सप्ताह होने पर
- ◆ गर्भावस्था से संबंध सेवाएं यथा सामान्य परीक्षण जैसे-भार, रक्तचाप, एनीमिया, पेट की जांच, ऊंचाई तथा स्तनों की जांच
- ◆ टेटनस का इंजेक्शन, एनीमिया का उपचार आदि (प्रसव पूर्व तथा प्रसव के बाद ए. एन. एम. आशा द्वारा सरकारी दिशा निर्देशों के अनुरूप देखभाल)
- ◆ न्यूनतम आवश्यक प्रयोगशाला जांच यथा हीमोग्लोबिन, यूरिन, एल्बुमिन तथा शुगर।
- ◆ जिन महिलाओं के गर्भधारण में ज्यादा खतरा हो उनकी पहचान तथा उन्हें तुरन्त रेफरल व्यवस्था जुटाना
- ◆ समुचित सलाह देना
- ◆ गर्भावस्था की पहली तिमाही में फॉलिक एसिड की आपूर्ति
- ◆ 12 सप्ताह से आयरन तथा फॉलिक एसिड की आपूर्ति
- ◆ आवश्यकतानुसार घर पर प्रसव हेतु कुशल स्वास्थ्य कर्मियों की उपस्थिति सुनिश्चित करना
- ◆ शिशु के जन्म के बाद कम से कम दो बार जच्चा बच्चा के घर पर स्वास्थ्य कर्मी का जाना पहली बार-प्रसव के 42 घण्टों के भीतर दूसरी बार - 7-10 दिनों के भीतर
- ◆ प्रसव के आधे घंटे के भीतर तुरन्त स्तनपान की शुरूआत कराना
- ◆ खुराक तथा आराम, स्वास्थ्य सुविधाएं, गर्भ निरोध, नवजात शिशु की जरूरी देखभाल, नवजात तथा छोटे बच्चों का पोषण (नवजात शिशु के भारत सरकार के दिशा निर्देशों के अनुसार) तथा एसटीआई/ आरटीआई एवं एचआईवी/एड्स के बारे में सलाह देना।
- ◆ उचित परिवार नियोजन पद्धति अपनाने हेतु शिक्षित तथा प्रेरित करना तथा सलाह देना।
- ◆ गर्भ निरोधक यथा निरोध, खाने वाली गोलियां, आपातकाल गर्भ निरोधक, आईयूडी के लगाया जाने की व्यवस्था करना। (जहां ए.एन.एम., आईयूडी लगाने के लिए प्रशिक्षित हैं।)

- ◆ जरूरतमंद महिलाओं के लिए उचित गर्भपात सेवाओं हेतु सलाह तथा रेफरल सुविधा
- ◆ नवजात शिशु की आवश्यक देखभाल
- ◆ छह माह तक स्तनपान को बढ़ावा देना
- ◆ भारत सरकार के दिशा निर्देशों के अनुरूप सभी नवजात शिशुओं तथा बच्चों को निवारक बीमारियों के विरुद्ध संपूर्ण टीकाकरण।
- ◆ दिशा निर्देशों के तहत बच्चों को विटामिन ए की आपूर्ति
- ◆ बचपन की बीमारियों तथा कुपोषण, संक्रमण आदि का निवारण तथा नियंत्रण एन.आर.एस.एम. में मुख्य जोर विभिन्न योजनाओं के बीच तालमेल पर है ताकि एक ऐसी व्यवस्था हो सके जिसके तहत जनस्वास्थ्य प्रणाली को आसानी से उपलब्ध तथा जवाबदेह बनाया जा सके।

### स्वास्थ्य तथा प्रजनन के अधिकार का संवैधानिक अधिकार के रूप में मान्यता-

19. उपरोक्त आदेशों पर अगर एक नजर डालें तो लगता है कि सर्वोच्च न्यायालय ने बार-बार, गरीबों के लिए बनी उपरोक्त योजनाओं को प्रभावकारी ढंग से लागू किये जाने के महत्व पर जोर दिया है। सर्वोच्च न्यायालय ने “भोजन के अधिकार” तथा मां के प्रजनन संबंधी स्वास्थ्य तथा शिशु के स्वास्थ्य की परस्पर संबद्धता पर जोर डाला। पीयूसीएल का केस भी “भोजन के अधिकार” से जुड़ा है। भारतीय संविधान में प्रतिष्ठापित मौलिक मूल अधिकारों की अविभाज्यता का इससे बेहतर उदाहरण कोई और नहीं हो सकता। खासकर एक कल्याणकारी राज्य में जहां इन केन्द्रीय वित्तपोषित योजनाओं में समाज के आर्थिक तथा सामाजिक स्तर पर वंचित लोगों पर जोर दिया गया है, उच्चतम न्यायालय को उपर्युक्त आदेश संविधान के अनु0-21 के तहत जीवन के अधिकार के विविध पहलुओं को संरक्षित करने और उन्हें अमल में लाने वाले आदेश के रूप में समझा जाना चाहिए। जैसा कि पहले ही नोट किया जा चुका है कि याचिकायें दो परस्पर अलग न किये जा सकने वाले जीवित रह पाने के दो अधिकारों पर केन्द्रित हैं जो जीवन के अधिकार के मुख्य अंग हैं। पहला है, स्वास्थ्य का अधिकार जिसमें लोक स्वास्थ्य सुविधाओं में एक न्यूनतम स्तर के उपचार तथा देखभाल तक पहुंच शामिल है विशेष रूप से यह माता के प्रजनन सम्बन्धी अधिकार तथा नवजात शिशु के छह वर्ष के होने तक निर्बाध रूप से स्वास्थ्य देखभाल तथा पोषण के अधिकारों पर अमल से संबद्ध है। अन्य पहलू भोजन का अधिकार है जो कि जीवन के अधिकार तथा स्वास्थ्य के अधिकार का एक अनिवार्य घटक है।
20. स्वास्थ्य का अधिकार जो कि संविधान के अनुच्छेद- 21 में जीवन के अधिकार का एक अलग न किया जा सकने वाला घटक है। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दो महत्वपूर्ण निर्णयों में निर्धारित किया गया है। यह मामलें हैं- पं. परमानंद कटारा बनाम भारत संघ (1989) 4 एससीसी 286 तथा पश्चिम बंग खेत मजदूर समिति बनाम पश्चिम बंगाल राज्य (1996) 4 एससीसी 371 पीयूसीएल मामले में दिये गये आदेश सर्वोच्च न्यायालय के उन प्रयासों को जारी रखना ही है जिनके तहत माता तथा बच्चे के स्वास्थ्य के अधिकार का संरक्षण तथा प्रवर्तन किया गया है एवं इन अधिकारों की भोजन के अधिकार से परस्पर संबद्धता को रेखांकित किया गया है। यह अंतर्राष्ट्रीय मानव अधिकार कानून की निरंतरता में है जिस पर नीचे संक्षेप में चर्चा की गई है।
21. मानव अधिकारों की सार्वत्रिक घोषणा पत्र का अनुच्छेद-25, जो कि परंपरागत अंतर्राष्ट्रीय कानून के समकक्ष है, यह घोषित करता है-

### अनुच्छेद 25

- (1) प्रत्येक व्यक्ति को रहने के एक स्तर का अधिकार है जो उसके तथा उसके परिवार वालों के स्वास्थ्य तथा बेहतरी के लिए पर्याप्त हो तथा जिसमें भोजन, कपड़ा, आवास, चिकित्सा तथा आवश्यक सामाजिक सेवाएं तथा बेरोजगारी, बीमारी, अपंगता, विधवापन, बुढ़ापा तथा उसके नियंत्रण से बाहर जीवन यापन की अन्य कमियां होने पर भी सुरक्षा का अधिकार शामिल हैं।
  - (2) जच्चा एवं बच्चा विशेष देशभाल तथा सहायता के हकदार हैं। सभी बच्चे, चाहे उनका जन्म माता-पिता के विवाह से अथवा बिना विवाह के हुआ हो, समान सामाजिक सुरक्षा प्राप्त करेंगे।
22. आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारों के अंतर्राष्ट्रीय करार को भारत ने अनुमोदित किया है, इसमें स्वास्थ्य के विस्तृत अधिकार के विभिन्न पहलुओं को काफी विस्तार से परिभाषित किया गया। इस करार के अनुच्छेद-10 तथा 12 जो कि इस संदर्भ में प्रासंगिक हैं, निम्नानुसार हैं -

### अनुच्छेद-10

1. परिवार समाज की प्राकृतिक तथा आधारभूत समूह ईकाई है अतः इसे हर संभव संरक्षण तथा सहायता प्रदान करनी चाहिए। यह सहायता विशेष रूप से इसकी स्थापना के लिए मिलनी चाहिए क्योंकि परिवार ही आश्रित बच्चों की शिक्षा तथा देखभाल का आधार है। एक दूसरे की पूर्ण सहमति से ही विवाह करना चाहिए।
2. प्रसव के पूर्व व पश्चात् माताओं को वाजिब समय तक विशेष संरक्षण देना चाहिए। इस दौरान कामकाजी माताओं को सवेतन अवकाश अथवा पर्याप्त सामाजिक सुरक्षा लाभ के साथ अवकाश मिलना चाहिए।
3. माता-पिता की स्थिति तथा अन्य परिस्थितियों के भेदभाव के बिना सभी छोटे बड़े बच्चों तथा युवाओं के लिए संरक्षण तथा सहायता हेतु विशेष प्रयास करने चाहिए। बच्चों तथा युवाओं को आर्थिक तथा सामाजिक शोषण से संरक्षण प्रदान करना चाहिए। उनको ऐसा रोजगार देना दंडनीया होना चाहिए जो उनकी नैतिकता अथवा स्वास्थ्य के प्रतिकूल हो अथवा जीवन के लिए खतरनाक हो अथवा उनके सामान्य विकास पर बुरा असर डालता हो। राज्यों को उम्र की ऐसी सीमा तय करना चाहिए जिससे नीचे बाल मजदूरी रोकी जा सके तथा दंडनीय हो।

### अनुच्छेद-12

1. इस करार में शामिल देश प्रत्येक व्यक्ति को शारीरिक एवं मानसिक स्वास्थ्य का उच्चतम प्राप्य पाने के अधिकार को मानते हैं।
2. इन अधिकारों की पूरी तरह प्राप्ति करने के लिए करार में शामिल देशों को निम्न आवश्यक कदम उठाने होंगे-
  - ए) पैदा होते ही बच्चों के मर जाने और शिशु मृत्यु दर में कमी लाना तथा बच्चों का स्वस्थ विकास,
  - बी) पर्यावरणीय तथा औद्योगिक स्वास्थ्यपरक पहलुओं में सुधार,
  - सी) महामारी, स्थानीय बिमारियों, व्यवसाय से जुड़ी तथा अन्य बीमारियों का निवारण, इलाज तथा नियंत्रण।
  - डी) बीमारों के लिए सभी प्रकार की चिकित्सकीय सेवाएं तथा देखभाल सुनिश्चित करना।

23. आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारों की कमेटी ने इस करार आईसीबीएससीआर के तहत स्वास्थ्य का अधिकार पर अपनी साधारण टिप्पणी सं०- 14/2000 में अधिकारों के क्षेत्र की निम्न प्रकार से विवेचना की है-
8. स्वास्थ्य के अधिकार को स्वास्थ्य रहने के अधिकार जैसा नहीं समझना चाहिये। स्वास्थ्य का अधिकार स्वतन्त्रता तथा हक दोनों को समाहित करता है। स्वतंत्रता में शामिल है किसी व्यक्ति के यौन तथा प्रजनन सम्बन्धी स्वतंत्रता के अधिकार यथा उत्पीड़न, असहमतिजन्य स्वास्थ्य उपचार को न मानते तथा खुद पर प्रयोग न होने देने का अधिकार। अगर इसे दूसरे तरीके से देखा जाए तो इन हकों में स्वास्थ्य संरक्षण का अधिकार शामिल है। जो व्यक्तियों को स्वास्थ्य के उच्चतम स्तर को प्राप्त करने का समान अवसर प्रदान करता है।
11. अनुच्छेद-12.1 में परिभाषित स्वास्थ्य के अधिकार की कमेटी ने व्याख्या की है- यह एक विशेष अधिकार है जो समय से तथा उचित स्वास्थ्य देखभाल के बारे में तो है ही, परन्तु इसमें स्वास्थ्य के निर्धारकों यथा सुरक्षित तथा पीने योग्य पानी तथा पर्याप्त स्वच्छता तक पहुंच, सुरक्षित भोजन की पर्याप्त आपूर्ति, पोषण तथा घर का प्रबन्ध, स्वास्थ्य प्रद रहन-सहन तथा पर्यावरणीय परिस्थितियां तथा स्वास्थ्य से सम्बन्धित शिक्षा तथा सूचना, जिसमें यौन तथा प्रजनन सम्बन्धी स्वास्थ्य शामिल हैं, को भी शामिल किया गया है। इसका एक अन्य महत्वपूर्ण पक्ष यह है कि सामुदायिक, राष्ट्रीय तथा अन्तरराष्ट्रीय स्तर स्वास्थ्य से जुड़े निर्णयों में जनता की भागीदारी होनी चाहिए।
14. “मृत बच्चे होने तथा नवजात शिशु मृत्युदर में कमी तथा बच्चे के स्वस्थ विकास के प्रावधान (अनु. 12.2(a) को ऐसे साधनों के रूप में देखा जाए जिनमें बच्चे तथा मां के स्वास्थ्य हेतु कारवाई, यौन तथा प्रजनन सम्बन्धी स्वास्थ्य सेवायें, परिवार नियोजन की सुलभता, प्रसवपूर्व तथा पश्चात देखभाल आपातकालीन प्रसव सेवाएं तथा इस बारे में जानकारी होना और ऐसी जानकारी के रूप अनुरूप कार्यवाही के लिए उपयुक्त संसाधन होना शामिल है।”
24. महिलाओं के प्रजनन सम्बन्धी अधिकारों को मान्यता प्रदान की गयी तथा राज्यों को बाध्यकारी बनाने की महिलाओं के विरुद्ध सभी प्रकार के भेदभाव उन्मूलन के समझौता (सीइडीएडब्ल्यू) में व्यवस्था है। यह एक अन्तरराष्ट्रीय समझौता है जिसे भारत ने मंजूरी दी है इस समझौते के सम्बन्धित प्रावधान निम्न हैं:-

#### अनु-12

1. सदस्य देशों की सरकारें महिलाओं के खिलाफ स्वास्थ्य देखभाल के क्षेत्र में भेदभाव दूर करने का उचित प्रयास करेंगी जिससे पुरुषों तथा महिलाओं में समानता के आधार पर स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं की पहुंच, जिसमें परिवार नियोजन से सम्बन्धित देखभाल भी शामिल है, सुनिश्चित की जा सके।
2. उपरोक्त अनुच्छेद के पैरा-1 के बावजूद सदस्य देश महिलाओं को गर्भावस्था, एकान्तवास तथा प्रसवपूर्व काल में उपयुक्त सेवाएं उपलब्ध कराएंगें, जरूरी होने पर निशुल्क सेवायें, साथ ही गर्भावस्था तथा बच्चे को दूध पिलाते रहने के काल के दौरान पर्याप्त पोषण सुनिश्चित किया जाएगा।

#### अनु-14

1. समझौते के सदस्य देशों की सरकारें ग्रामीण महिलाओं द्वारा झेली जा रही विशेष समस्याओं तथा अपने परिवारों की आर्थिक स्थिति ठीक रखने में इन महिलाओं की विशेष भूमिका को समझेगी। उनकी इस भूमिका में अर्थव्यवस्था के मुद्रा के रूप में व्यक्त न किये जा सकने वाले क्षेत्रों में उनका योगदान

- शामिल है। सदस्य देशों की सरकारें ग्रामीण क्षेत्रों की महिलाओं के हित में इस समझौते के प्रावधानों के लागू करने के सभी प्रयास करेंगी।
2. सदस्य देशों की सरकारें ग्रामीण क्षेत्रों की महिलाओं के विरुद्ध सभी प्रकार के भेदभाव दूर करने के सभी प्रयास करेंगी जिससे कि पुरुष महिला समानता के आधार पर यह सुनिश्चित किया जा सके कि ये ग्रामीण विकास के लिए तथा उसके लाभ के लिए प्रतिभागिता करेंगी। विशेषकर महिलाओं के इन अधिकारों को सुनिश्चित करेंगी-
- ए) सभी स्तरों पर विकास योजनाओं के विस्तार तथा लागू किये जाने में भागीदारी।
- बी) पर्याप्त स्वास्थ्य सुविधाएं सुलभ किया जाना जिसमें परिवार नियोजन संबंधी जानकारी, सलाह तथा सेवाएं देना शामिल हैं।
- सी) समाजिक सुरक्षा कार्यक्रमों से सीधे लाभ पहुंचाना।
- डी) सभी प्रकार का प्रशिक्षण तथा औपचारिक तथा अनौपचारिक शिक्षा जिसमें कार्यकारी साक्षरता भी शामिल हैं, महिलाओं को प्रदान करना तथा महिलाओं को सभी सामुदायिक तथा विस्तार सेवाओं का भी लाभ पहुंचाना ताकि उनकी तकनीकी क्षमता बड़े।
- ई) स्वसहायता तथा सहकारी समूहों को संगठित करना जिससे कि रोजगार तथा स्व-रोजगार द्वारा आर्थिक अवसरों की समान पहुंच हासिल की जा सके।
- एफ) सभी सामाजिक गतिविधियों में प्रतिभागिता करना।
- जी) कृषि क्रेडिट तथा ऋण, विपणन सुविधाओं तथा उचित तकनीक उपलब्ध कराया जाना, एवं भूमि तथा कृषि सम्बन्धी सुधारों तथा भूमि पुर्नवास योजनाओं के मामलों में महिलाओं के समान अधिकार सुनिश्चित करना।
- एच) पर्याप्त रहन-सहन की स्थितियां विशेषकर आवास, साफ-सफाई, बिजली, जल-आपूर्ति, परिवहन तथा संचार को महिलाओं को सुलभ बनाना।
25. बाल अधिकार समझौते (सीआरसी) की भारत ने पुष्टि कर दी है। यह समझौता नवजात शिशु तथा छोटे बच्चों के अधिकारों को इस रूप में प्रस्तुत करता है:

#### अनु. 24

1. समझौते में शामिल देश स्वास्थ्य के उच्चतम स्तर तक हासिल करने तथा बीमारी के उपचार एवं स्वास्थ्य पाने के बच्चों के अधिकार को मान्यता देंगे। सदस्य देश यह अवश्य सुनिश्चित करेंगी कि कोई बच्चा इन स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं के अपने अधिकार से वंचित न रहे।
2. समझौते में शामिल देश इन अधिकारों को पूर्णतः लागू करने का प्रयास करेंगी तथा विशेषकर निम्न क्षेत्रों में उचित कारवाई करेंगे:
  - ए) नवजात तथा बाल मृत्यु दर में कमी करेंगे।
  - बी) सभी बच्चों को आवश्यक स्वास्थ्य सहायता तथा देखभाल सुनिश्चित करेंगी, जिसमें प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल पर खास जोर दिया जाएगा।
  - सी) बीमारियां तथा कुपोषण को नियन्त्रित करना। इसमें प्राथमिक स्वास्थ्य देखभाल के ढांचे के अन्तर्गत उपलब्ध तकनीक का इस्तेमाल, पर्याप्त पोषक तत्व युक्त भोजन एवं पीने के साफ पानी की व्यवस्था शामिल है। पर्यावरणीय प्रदूषण के खतरों को ध्यान में रखा जाएगा।

डी) माताओं के लिए समुचित प्रसव-पूर्व तथा प्रसवोपरान्त देखभाल सुनिश्चित करेंगे।

ई) यह सुनिश्चित करेंगे कि समाज के सभी घटकों, विशेषकर माता-पिता को पूरी जानकारी मिले, बच्चों को शिक्षा सुलभ हो, समाज के सभी घटकों को बच्चों के स्वास्थ्य तथा पोषण, स्तनपान के फायदे, स्वास्थ्य-परक परिस्थितियों, पर्यावरणीय साफ-सफाई तथा दुर्घटनाओं से बचाव के बारे में मूलभूत जानकारी हों।

एफ) रोगों से बचाव वाली स्वास्थ्य सेवाओं का विकास करना, माता-पिता को सलाह देना तथा परिवार नियोजन शिक्षा तथा सेवाओं का विकास करना।

3. बच्चों के स्वास्थ्य पर बुरा असर डालने वाली परंपराओं तथा रीतिरिवाजों को समाप्त करने के लिए सदस्य देश सही, प्रभावकारी तथा उचित कारवाई करेंगे।
4. इस अनुच्छेद में बताए गए अधिकारों की लगातार प्रयासों द्वारा पूर्ण उपलब्धि के इरादे से समझौते में शामिल देश अन्तराष्ट्रीय सहयोग को प्रोत्साहित तथा समर्थित करेंगे। इस सम्बन्ध में विकासशील देशों की आवश्यकताओं का खास ध्यान रखा जायेगा।

#### अनु-27

1. समझौते में शामिल देश प्रत्येक बच्चे के शारीरिक, मानसिक आत्मिक, नैतिक, भौतिक तथा सामाजिक विकास के लिए आवश्यक जीवन स्तर पाने के अधिकार को मान्यता देंगे।
  2. बच्चे के विकास हेतु आवश्यक रहन-सहन की परिस्थितियां अपनी योग्यता तथा वित्तीय क्षमता के अनुरूप सुनिश्चित करने की प्राथमिक जिम्मेदारी माता-पिता या अन्य जिम्मेदार व्यक्तियों की है।
  3. समझौते में शामिल देश अपनी राष्ट्रीय स्थिति तथा अपने साधनों के भीतर, माता-पिता या बच्चे के अन्य जिम्मेदार व्यक्ति को समुचित सहायता करेंगी जिससे कि वह बच्चों के इन अधिकारों को लागू कर सके। ये समझौते में शामिल देश तथा जरूरत पड़ने पर भौतिक सहायता देंगे तथा विशेष कर पोषण, वस्त्र तथा आवास मुहैया करने के लिए कार्यक्रम चलाएंगे।
  4. यह सुनिश्चित करने के लिए समझौते में शामिल देश उचित कदम उठायेंगे कि देश में या विदेश में रहने वाले माता-पिता बच्चे के लिए अन्य जिम्मेदार व्यक्ति जिसके पास बच्चे की आर्थिक जिम्मेदारी है, कि बच्चों के भरण-पोषण की प्रति पूर्ति हो सके। विशेषकर, जहां बच्चे की आर्थिक जिम्मेदारी वाला व्यक्ति बच्चे से भिन्न देश में रहता है, उन मामलों में समझौते में शामिल देश ऐसे समझौतों को बढ़ावा देंगे या ऐसे समझौते करेंगे अथवा दूसरे उपयुक्त समझौते करेंगे, ताकि संबद्ध जिम्मेदार व्यक्तियों से बच्चे के भरण-पोषण की भरपाई कराई जा सके।
26. अन्तराष्ट्रीय मानव अधिकार मानक ऐसे समझौतों में निहित हैं तथा जिनकी मंजूरी भारत ने दी है। यह समझौते भारत पर उस हद तक बाध्यकारी है जिस तक वे स्वदेशी कानूनों के विरुद्ध नहीं जाते हैं मानव अधिकार संरक्षण अधिनियम 1993 (पीएचपीए) के अनुसार उपरोक्त समझौते अब भारत के मानव अधिकार कानून का हिस्सा है। पीएचपीए का अनुच्छेद 2(क) परिभाषित करता है कि मानव अधिकार से तात्पर्य व्यक्ति के जीवन, स्वतंत्रता, समानता तथा गरिमा से जुड़े अधिकार हैं जिनकी भारतीय संविधान गारन्टी देता है, जो अन्तराष्ट्रीय करारों में शामिल हैं तथा भारतीय न्यायालयों द्वारा प्रवर्तनीय हैं। पीएचपीए के भाग 2(डी) में 'अन्तराष्ट्रीय नियम पत्र' से तात्पर्य 16 दिसम्बर 1966 को संयुक्त राष्ट्रसंघ की जनरल असेम्बली में स्वीकृत

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारों एवं सिविल तथा राजनैतिक अधिकारों पर अन्तराष्ट्रीय करार से है।

27. पीयूसीएल के मामलों में दिए गए आदेश संविधान के अनुच्छेद 21 के तहत बच्चे तथा माता के जीवन के मूलभूत अधिकार को मान्यता देते हैं तथा लागू करवाते हैं। इसमें स्वास्थ्य का अधिकार प्रजनन सम्बन्धी स्वास्थ्य तथा भोजन का अधिकार शामिल है। सर्वोच्च न्यायालय ने स्वास्थ्य तथा भोजन के न्यूनतम आधारभूत अधिकार को स्पष्ट किया है। न्यायालय ने अन्तराष्ट्रीय मानव अधिकार कानून के अनुरूप भारत संघ, राज्यों तथा संघशासित क्षेत्रों के आचरण के दायित्व तथा अपेक्षित परिणामों के दायित्व को भी स्पष्ट किया है। सिविल अधिकारों एवं सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारों की अविभाज्यता को मान्यता देते हुए, सर्वोच्च न्यायालय ने उन्हें परमादेश मेन्डमस की युक्ति का प्रयोग कर न्यायालयों में प्रवर्तनीय बनाया। अब इस देश के उच्च न्यायालयों का दायित्व है कि वे सर्वोच्च न्यायालय के दिशा निर्देश को आगे बढ़ाते हुए इन आदेशों का राज्य तथा संघ-शासित क्षेत्रों में अनुपालन सुनिश्चित करें तभी इन याचिकाओं में सर्वोच्च न्यायालय के दखल की सही पृष्ठ भूमि निर्मित होगी।

## दोनों मामलों के तथ्य

### शान्ति देवी तथा उसकी पुत्री अर्चना

- 28.1 रिट याचिका (दीवानी) संख्या- 8853/2008 के तथ्य यह दर्शाते हैं कि शांति देवी बिहार के एक गरीब परिवार में पैदा हुई थी। उसका विवाह किशन मंडल से हुआ था। शांति देवी तथा उसका परिवार उसके पति के बेहतर रोजगार के लिए फरीदाबाद आ गया। उस वक्त शांति देवी के दो बच्चे थे, हलांकि वह चार बार गर्भवती हुई जिसमें से दो बार गर्भस्थ शिशु अथवा बच्चे की मृत्यु हो गई। साधारणतया शान्ति देवी का स्वास्थ्य खराब रहता था तथा वह एनीमिया व तपेदिक से पीड़ित थीं।
- 28.2 जब शान्तिदेवी अपने पांचवें गर्भधारण के सातवें महीने में थी तथा वह गम्भीर शोथ (oedema), एनिमिया तथा बुखार से पीड़ित थी। अपने निवास पर वह एक बार सीढ़ियों से नीचे गिर गई थी। उसने एक दाई को दिखाया था क्योंकि डॉक्टर का खर्च वह वहन नहीं कर सकती थी। दाई ने सलाह दी कि उसे फरीदाबाद अस्पताल ले जाना चाहिए। चूंकि उसके पास इतना पैसा नहीं था इस कारण उसका पति उसे दो सप्ताह (अथवा इससे भी ज्यादा) बाद अस्पताल ले गया। इस समय तक न तो दाई और न ही शांति देवी अपने पेट में बच्चे का हिलना डुलना महसूस कर सकी।
- 28.3 उसे 19 नवम्बर 2008 को फरीदाबाद अस्पताल लाया गया। यह पता चलने के बाद कि शान्ति देवी का बच्चा उसके पेट में मर गया था, फरीदाबाद अस्पताल ने उसे दर्द घटाने आदि की कोई दवा नहीं दी इसके बजाय उसे संजय गांधी अस्पताल नई दिल्ली को रेफर कर दिया गया। शांति के पेट में मृत बच्चा अभी भी था तथा उस समय वह गम्भीर एनीमिया से पीड़ित थी।
- 28.4 संजय गांधी अस्पताल में यह धमकी दी गई कि शांति का इलाज नहीं किया जायेगा अगर चार बोतल खून उसे तुरंत उपलब्ध नहीं कराया गया। खून प्राप्त करने के बाद उसे तीन दिन रखा गया तथा तब उसे सरोज अस्पताल जाने की सलाह दी गई क्यों कि संजय गांधी अस्पताल में उचित सुविधाएं नहीं थी अर्थात् आईसीयू में एक बेड खाली नहीं था। जहां उसका गर्भस्थ मृत शिशु निकाला जा सके। 22 नवम्बर 2008 को शांति देवी तथा उसका पति संजय गांधी अस्पताल के एक रेजिडेंट डॉक्टर के साथ सरोज अस्पताल पहुंचे। वे कागजात वहां प्रस्तुत किये गये जिससे यह साबित होता था कि शांति देवी बीपीएल थी तथा

उसे बिना किसी खर्च के तुरंत मेडिकल सहायता चाहिए थी। रेजीडेन्ट डॉक्टर के जाने के पश्चात सरोज अस्पताल ने इलाज के लिए इस आधार पर मना कर दिया कि वह बीपीएल नहीं थी। अस्पताल ने शांति देवी से इलाज के लिए 2.50 से 3 लाख रु. मांगे। संजय गांधी अस्पताल के चिकित्सा अधीक्षक ने सरोज अस्पताल से शांति देवी को भर्ती न करने का कारण पूछा।

- 28.5 सरोज अस्पताल में इलाज के लिए मना करने के बाद शांतिदेवी को वापस संजय गांधी अस्पताल ले जाया गया जहां उसे आगे दीन दयाल अस्पताल को रेफर कर दिया गया। वहां यह पाया गया कि वह प्लेटलेट डीरेन्जमेन्ट की कमी से पीड़ित थी ऐसा तब होता है जब किसी महिला को गर्भवती रहने के दौरान प्रोटीन की कमी हो जाती है। उसके गर्भस्थ मृत शिशु को निकाल दिया गया।
- 28.6 12 दिसम्बर 2007 को यह रिट याचिका दायर की गई। जिसमें क्षतिपूर्ति देने की मांग की गई तथा राज्य सरकार को राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन तथा जननी सुरक्षा योजना से के प्रावधानों को मानने को कहा गया।
- 28.7 7 जनवरी 2009 को इस न्यायालय ने यह आदेश पारित किया कि शान्तिदेवी को दीनदयाल अस्पताल में भर्ती करके उसका इलाज मुफ्त में किया जाय। उक्त आदेश निम्नलिखित है-

“सुश्री सोनिया माथुर ने दीन दयाल उपाध्याय हास्पिटल, हरिनगर, नई दिल्ली के मूल अभिलेख/रिकार्ड प्रस्तुत किये। श्री अशोक अग्रवाल, विद्वान अधिवक्ता न्यायालय में उपस्थित हैं। उन्होंने कहा कि याचिका संख्या- 2866/2002 - “सोशल ज्युरिस्ट बनाम राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार” में डिवीजन बेंच के निर्देशानुसार उन्हें इस प्रकार की नीतियों के उचित ढंग से लागू किये जाने हेतु मानीटरिंग कमेटी का सदस्य बनाया गया था। उनके अनुसार वादी की बहन को सरोज अस्पताल में दाखिल करने हेतु अनुरोध किया गया था जो स्वीकार नहीं किया गया। अधिवक्ताओं को सुनने के पश्चात इस न्यायालय का यह मत है कि याचिकाकर्ता की बहन को तुरन्त दीन दयाल उपाध्याय अस्पताल, हरिनगर, नई दिल्ली में भर्ती किया जाय। सुश्री सोनिया माथुर ने आश्वासन दिया कि ऐसा किया जायेगा चूंकि याची की बहन के बीपीएल श्रेणी में होने की बात नकारी नहीं गई है, अतः प्रतिवादी के इलाज तथा जांच हेतु किसी प्रकार का खर्च नहीं लेगा।

27 फरवरी 2009 को लिस्ट दिया जाय।

इस दौरान प्रतिवादी संबंधित मेडिकल रिकार्ड की प्रतियां लगाकर एफिडेविट दाखिल करेगा।

दोनों पक्षों को दस्ती आदेश दिया जाय।”

- 28.8 शांतिदेवी छठी बार गर्भवती हुई। 28 जनवरी 2010 को एक प्री मेच्योर बच्चे को जन्म देकर शांति देवी की मृत्यु हो गई। उसने घर पर बिना किसी प्रशिक्षित एएनएम सहायिका के प्रसव किया। शांति देवी के छठीं बार गर्भधारण से हुई लड़की अर्चना को फरीदाबाद, हरियाणा के बीके जनरल अस्पताल में दाखिल किया गया। हालांकि यह आशंका थी कि बीके जनरल अस्पताल, फरीदाबाद शांति देवी की पुत्री को लौटा सकता था क्योंकि उसके पिता के पास हरियाणा से जारी बीपीएल राशनकार्ड नहीं था। यह तथ्य इस न्यायालय के समक्ष लाये गये जिसन 28 जनवरी 2010 को निम्न लिखित आदेश पारित किया-

“सीएम संख्यायें 1238, 1239/2010

1. नोटिस सुश्री सोनिया माथुर प्रतिवादी की विद्वान अधिवक्ता ने नोटिस प्राप्त की। यह बताया गया है कि याची की बहन शान्तिदेवी एक प्री-मेच्योर बच्ची को दिनांक 20 जनवरी 2010 को जन्म



दने के पश्चात तुरंत मर गई। यह कहा गया है कि नवजात बालिका का वर्तमान में बीके जनरल अस्पताल, फरीदाबाद में इलाज चल रहा है। यह कहा गया है कि यद्यपि वीके जनरल अस्पताल हरियाणा सरकार द्वारा चलने वाला एक अस्पताल है फिर भी इस बात की काफी आशंका है कि उक्त अस्पताल उस बच्ची को मना कर सकता है क्यों कि उसके पिता किशन मण्डल के पास हरियाणा राज्य से जारी बीपीएल कार्ड नहीं है। इस स्थिति में बालिका आकस्मिक मेडिकल उपचार नहीं प्राप्त कर पाएंगी। इन परिस्थितियों में तुरन्त आदेश जारी करने की प्रार्थना की गयी है। याची के विद्वान अधिवक्ता ने यह कहा कि बच्ची के लिए तुरन्त एक एम्बुलेंस की व्यवस्था कराई जानी आवश्यक है जिससे उसे बीके जनरल अस्पताल से दिल्ली में स्थित किसी सरकारी अस्पताल का, उसके निर्बाध मेडिकल उपचार हेतु, स्थानांतरित किया जा सके।

2. मामले की गम्भीरता तथा विशेष परिस्थितियों को देखते हुए यह निर्देश दिया जाता है कि प्रतिवादी संख्या-4 स्वर्गीय श्रीमती शान्तिदेवी की नवजात बालिका हेतु तुरन्त एक इमरजेन्सी एम्बुलेन्स के रूपमें ट्रान्सपोर्ट की व्यवस्था करेगा जिसमें इन्क्यूबेटर आदि की व्यवस्था हो (चूँकि ऐसा कहा गया है कि बच्ची प्री मेच्योर पैदा हुई है) यह एम्बुलेन्स बीके जनरल अस्पताल, फरीदाबाद से निओनेटोलॉजी पीडियाट्रिक्स विभाग, मौलाना आजाद मेडिकल कालेज अस्पताल अथवा किसी अन्य उचित सरकारी अस्पताल, जो दिल्ली में स्थित हो, को ले जाएंगी जहां वह बच्ची इस न्यायालय के अगले आदेशों तक उपचार प्राप्त करती रहेगी। नियोनेटोलॉजी का एक स्पेशलिस्ट डॉक्टर एम्बुलेन्स में साथ जाएगा। यह कार्य वर्तमान आदेश की प्रमाणित प्रति प्राप्त होने के तुरन्त बाद किया जाएगा। यह प्रमाणित प्रति कोर्ट मास्टर के हस्ताक्षर से दस्ती जारी की जायेगी। सुश्री माथुर प्रतिवादी संख्या-4 को तुरन्त अनुपालन हेतु आदेश के बारे में सूचित करेंगी। साथ ही, इस न्यायालय के रजिस्ट्रार जनरल इस आदेश को फैक्स/ई-मेल द्वारा सचिव (स्वास्थ्य), जीएनसीटीडी को तुरन्त भेजेंगे।

3. 1 फरवरी, 2010 को लिस्ट किया जाय।”

28.9 उपर्युक्त आदेश के अनुपालन में अर्चना को चाचा नेहरू बाल चिकित्सालय, दिल्ली शिफ्ट कर दिया गया। उसके बाद वह नांगलोई, नई दिल्ली में अपने पिता तथा रिश्तेदारों के साथ रही।

28.10 इस न्यायालय ने 8 मार्च 2010 को याचियों का यह निवेदन स्वीकार किया कि शांति देवी की मृत्यु की परिस्थितियों की जांच एक विशेषज्ञ डॉ. प्रकाशम्मा, निदेशक, एकेडमी फॉर नर्सिंग स्टडीज एण्ड वीमेन्स इम्पावरमेन्ट रिसर्च स्टडीज, हैदराबाद द्वारा संचालित की जाय। डॉ. प्रकाशम्मा ने एक विस्तृत रिपोर्ट प्रस्तुत की। रिपोर्ट का सार निम्न है-

1. शांतिदेवी की मृत्यु का सीधा कारण रिटेन्ड प्लेसेन्टा के साथ एक्सेसिव हैमरेज था। हालांकि काफी अप्रत्यक्ष कारण भी थे जिसका उसकी मृत्यु में योगदान था इसमें मुख्यतः शामिल है- उसकी खराब सामाजिक, आर्थिक स्थिति जिसके कारण उसे प्राप्त होने वाले संसाधन तथा सेवाओं तक उसकी पहुंच नहीं हो सकी। साथ ही उसकी खराब स्वास्थ्य स्थिति जिसमें एनीमिया, तपेदिक तथा लगातार असुरक्षित गर्भ धारण करना था।
2. शांति देवी को गम्भीर एनीमिया था। भारत में एनीमिया एक मुख्य जन स्वास्थ्य समस्या है। भारत की लगभग आधी जनसंख्या एनीमिया से ग्रस्त है। एनीमिया से ग्रस्त महिलाओं को गर्भवती होने के दौरान अधिक बोझ झेलना पड़ता है क्योंकि उस वक्त उन्हें पोषण की अधिक आवश्यकता होती है।

भारत में माताओं की मृत्यु का 17 प्रतिशत एनीमिया के कारण है तथा गर्भावस्था के दौरान एनीमिया के कारण मृत्यु की दर 6-17 प्रतिशत है।

3. अपने पति के साथ फरीदाबाद आने से पहले (2005) ही शान्ति देवी तपेदिक से भी पीड़ित थीं। वैज्ञानिक तथ्य/आंकड़े यह दर्शाते हैं कि तपेदिक समय पूर्व बच्चा होने, गर्भावधि कम रहने, नवजात शिशु की रूग्णता तथा मृत्यु आदि खतरों को बढ़ा देती है। यदि शान्ति देवी का तपेदिक का शुरुआती दौर में ही इलाज हो गया होता तो शान्ति ने इतने अधिक खतरे न झेले होते तथा अन्ततः छठें प्रसव के पश्चात रिटेन्ड प्लेसेन्टा तथा हैमरेज से न मरी होती। “शान्ति की तरह काफी औरते उसी परिसर में रहती हैं तथा जो तपेदिक से पीड़ित हैं। पास में ही एक डॉट सेन्टर है। जब हम उस केन्द्र पर गये तथा श्रीमती कौशल्या, सहायक नर्स मिडवाइफ से मिले तथा उससे पूछा कि कितनी महिलाएं तपेदिक की दवा ले रही थीं तो उसने बताया कि अभी उसके पास रिकार्ड नहीं हैं क्योंकि वह रिकार्ड उसके घर पर थे। आशा जननी सुरक्षा योजना के कार्यान्वयन हेतु नियुक्त का पदनाम से चर्चा करने पर, जो उस समय उपकेन्द्र पर भी उपस्थित थी, यह पता चला कि शान्ति देवी डाट्स केन्द्र पर पंजीकृत नहीं थी।”
4. अपने पांचवें गर्भ के सातवें महीने में शान्ति अपने घर की असुरक्षित सीढ़ी से गिर गई थी। इस कारण से दायें हाथ की ह्यूमस हडडी में हुआ फ्रैक्चर तथा पसलियों में कई जगह हुआ फ्रैक्चर उसके बच्चे (भ्रूण) की मृत्यु के संभावित कारणों में एक था। पसलियों के फ्रैक्चर से उसका श्वसन तंत्र को काफी खराब हो गया होगा। उसे अस्पताल दो सप्ताह बाद तब ले जाया गया जब यह महसूस किया गया कि उसके बच्चे का मूवमेन्ट नहीं हो रहा है।
5. शान्तिदेवी अपनी अंतिम गर्भावस्था के दौरान बीमार तथा दुबली हो गई थी तथा पूरे समय अवसाद ग्रस्त थी।
6. वह गरीबी की परिस्थितियों, कम भोजन मिलने, सूचना, संसाधन, सेवाएं न मिलने के हालात झेल रही थी जिससे उसकी शारीरिक प्रक्रियायें कमजोर पड गई थीं। गरीबी तथा संसाधनों एवं सेवाओं तक अपर्याप्त पहुंच का परिणाम एनीमिया तथा तपेदिक है।
7. शान्ति देवी बिहार में पैदा हुई थी जो कि शेष भारत से सामाजिक आर्थिक तथा स्वास्थ्य मानकों में काफी पीछे है। खासकर इस मामले में कि यहां उच्च जन्मदर है, उच्च प्रतिकूल महिला-पुरुष अनुपात, निम्न महिला साक्षरता, प्रसव के दौरान मृत्यु की अधिक घटनाएं, एनीमिक विवाहित महिलाओं की उच्च प्रतिशतता आदि है।
8. शान्ति देवी तथा उसका परिवार उसके पति के बेहतर रोजगार हेतु फरीदाबाद चला गया। इस कारण से उसके पास फरीदाबाद का राशन कार्ड नहीं था। हलांकि उसे बनवाने का उसने काफी प्रयास किया था। साथ ही उसे सब्सिडी प्राप्त भोजन, शिक्षा, तथा स्वास्थ्य सुविधाएं न मिल सकी एवं वह जननी सुरक्षा योजना के हक भी नहीं प्राप्त कर सकी।
9. उसके छः गर्भ धारण में से केवल दो संस्थागत प्रसव थे तथा वे भ्रूण की सफाई करने के लिए थे। यह माना जाता है कि संस्थागत प्रसव सुरक्षित होते हैं क्योंकि वे कुशल तथा प्रशिक्षित कर्मियों द्वारा संचालित किये जाते हैं। हलांकि संस्थानों की कार्यप्रणाली तथा रोगी के प्रति उचित ध्यान देने की प्रवृत्ति पर सवालिया निशान बने हुए हैं। सेवाप्रदाता का व्यवहार तथा उसकी तुरन्त कार्यवाही वे मुख्य

कारक है जो यह तय कराते हैं कि महिलाएं उन सेवाओं का उपयोग करती हैं अथवा नहीं। बिहार में एक चौथाई से कम प्रसव संस्थाओं में होते हैं।

10. यह तथ्य भी कई तरह से बताया गया है कि सरोज अस्पताल में क्या हुआ। लक्ष्मी मंडल की पत्नी मालती ने कहा शांति की जांच के दौरान जब उसने मरीजों तथा तीमारदारों से अस्पताल में बात की तो उसे बताया गया कि “यहां कोई मुफ्त इलाज नहीं होता और यहां खर्च लाखों में आयेगा” अस्पताल के कर्मचारी ने उसे 50,000 रु. तैयार रखने को कहा। उसके अनुसार अस्पताल स्वागतकक्ष ने उसे या तो धन जमा करने को कहा अथवा बीपीएल कार्ड दिखाने को कहा, संजय गांधी मेडिकल अस्पताल का कथन मरीज को बीपीएल के रूप में भर्ती करने के लिए पर्याप्त नहीं पाया गया।
  11. अस्पताल कर्मचारियों के बयानों में विरोधाभास पाया गया। साथ ही डॉ. यशोदा कारू, ऑब्स्टेट्रीशियन द्वारा शान्ति देवी को गलत उपचार बताया गया। अस्पताल का दावा है कि मरीज ने बिना किसी मेडिकल सलाह के अस्पताल छोड़ दिया, हलांकि, यह स्पष्ट नहीं है कि क्या अस्पताल ने मरीज के संबंधियों को स्थिति समझा दी थी, यह देखते हुए कि मरीज को तुरंत एसजीएमएच ले जाया गया था। साथ ही यह देखना है कि एक निजी कारपोरेट अस्पताल ने क्या उस तरह का व्यवहार किया जिस तरह से बीपीएल मरीजों के साथ करना चाहिए।
  12. इस बात के कोई प्रमाण नहीं है कि अस्पताल से छुट्टी करने के पश्चात (उसके पांचवी गर्भधारण के दौरान) उसे किस प्रकार की सलाह तथा फॉलोअप प्राप्त हुआ। हलांकि उसके रिश्तेदारों ने यह स्वीकार किया कि दीन दयाल अस्पताल से छुट्टी के पूर्व उन्हें परिवार नियोजन के बारे में सलाह दी गई थी। जब पूछा गया तो किशन ने बताया कि उसे जानकारी थी कि एक और गर्भधारण करने से उसकी पत्नी को गम्भीर समस्याएं हो सकती थी तथा उसके जीवन को खतरा हो सकता था। लक्ष्मी मण्डल तथा उसकी पत्नी मालती ने किशन को इस बात के लिए उत्तरदायी ठहराया कि उसने गर्भ टालने के लिए सावधानी नहीं बरती। उल्लेखनीय है कि इस बात के अवसर मिलने के बावजूद अस्पताल शांति देवी को परिवार नियोजन हेतु रेफर करने में नाकामयाब रहा।
  13. उपकेन्द्र के रिकार्ड यह नहीं दिखा पा रहे हैं कि उसका गर्भ पंजीकृत था अथवा उसने किसी प्रकार की सलाह या सुविधा प्राप्त की थी। सरकार के परिपत्र के बावजूद उसकी जच्चा के रूप में मृत्यु की जांच नहीं की गयी थी। विभिन्न शोध कार्य यह दर्शाते हैं कि मां के रूप में मृत्यु का एक छोटा हिस्सा ही वास्तव में रिपोर्ट किया जाता है। सहायक नर्स मिडवाइफ कौशल्या ने कहा कि शान्ति देवी की मां के रूप में मृत्यु को उसने रिपोर्ट नहीं किया था क्योंकि उसे भय था कि उस पर लापरवाही का आरोप न लग जाये।
  14. टोल फ्री सेवा नम्बर 102 का प्रयोग नहीं किया गया। शांतिदेवी के परिवार वालों ने अस्पताल जाने में हिचकिचाहट दिखाई क्योंकि उन्हें भय था कि उन्हें वहां तक्जों नहीं दी जाएगी।
- डॉ प्रकाशम्मा की रिपोर्ट में यह महत्वपूर्ण बात कही गई थी कि शान्ति देवी की मृत्यु का प्रमुख कारण रिटेन्ड प्लेसेन्टा के कारण हुआ पोस्टपार्टम हेमरेज था।

### फातिमा तथा अलीशा

- 29.1 सहयोगी रिट याचिका संख्या (सी) 10700/2009 के तथ्य यह हैं कि याची जैतून की पुत्री फातिमा एक गरीब, अशिक्षित महिला है तथा मिर्गी रोग से ग्रसित है। वह बेघर है तथा जंगपुरा नई दिल्ली में एक पेड़

- के नीचे रहती है। उसके गर्भवती होने के पश्चात उसके पति ने उसे छोड़ दिया। 30 दिसम्बर 2008 तथा 17 मार्च 2009 को फातिमा दिल्ली म्यूनिसिपल कारपोरेशन जंगपुरा द्वारा चलाये जा रहे एक मैटर्निटी होम पर टीकाकरण हेतु गयी जहां उसने प्रसव पर उसे मिलने वाली नकद सहायता के बारे में पूछताछ की। हलांकि उसे वहां अधिकारी वर्ग से कोई सहायता तथा उत्तर नहीं मिला।
- 29.2 29 मई 2009 को फातिमा ने एकदम खुले स्थान में बिना किसी कुशल स्वास्थ्य कर्मी द्वारा देखभाल तथा मेडिकल निर्देशन के बच्ची अलीशा को जन्म दिया। फातिमा ने बच्ची अलीशा को एक पेड़ के नीचे जन्म दिया। तत्पश्चात उसी दिन याची जेतून ने प्रसव के बारे में मैटर्निटी होम को सूचित किया। हलांकि अस्पताल के स्टाफ द्वारा कोई दौरा नहीं किया गया।
- 29.3 3 जून 2009 को याची, फातिमा तथा उसकी बच्ची एमसीडी के मैटर्निटी होम में बच्चे के टीकाकरण हेतु गए, हलांकि एनआरएचएम के तहत बच्ची को किसी प्रकार का मेडिकल चेक अप जो कि गारण्टीशुदा था, नहीं किया गया, और न ही उसे सलाह अथवा दवाएं दी गईं। 5 जून 2009 फातिमा को सलाह दी गयी कि वह एनीमिक है हलांकि ऐसी सलाह देने के लिए उसके रक्त की जांच नहीं की गई। उसे दवाएं दी गईं तथा एक डिस्चार्ज पर्ची जारी कर दी गई, मैटर्निटी होम के स्टॉफ के अनुसार जननी सुरक्षा योजना के तहत नकद सहायता प्राप्त करने तथा उसकी बच्ची को जन्म प्रमाण पत्र जारी किये जाने हेतु यह एक मात्र तरीका था। पर्ची पर सारे विवरण अंग्रेजी में लिखे थे अतएव फातिमा उसे पढ़ने में असमर्थ थी। जैतून तथा फातिमा इसके पश्चात् कई बार वहां गए परन्तु उन्हें किसी प्रकार की नकद सहायता नहीं मिली। ऐसा लगता है कि अंततः जैतून एक सामाजिक कार्यकर्ता के दखल से मैटर्निटी अस्पताल से रु. 550 पाने में सफल रही। याची के इस मामले में लगातार अनुरोध के बावजूद फातिमा को मैटर्निटी अस्पताल से आने जाने का किराया नहीं मिला।
- 29.4 इन परिस्थितियों में फातिमा की मां जैतून ने वर्तमान रिट याचिका दाखिल की जिसमें क्षतिपूर्ति, योजनाओं के उचित क्रियान्वयन तथा फातिमा तथा उसकी पुत्री हेतु पोषण तथा स्वास्थ्य देखभाल की प्रार्थना की। रिट याचिका दाखिल करने की तिथि पर, फातिमा के स्वास्थ्य की स्थिति काफी खराब हो गई लेकिन उसके पास कोई भी आंगनबाड़ी कार्यकर्ता अथवा सहायक नर्स मिडवाइफ कभी भी नहीं आए। न तो फातिमा और न ही उसकी बच्ची ने आईसीडीएसएवाई अथवा एमएमबीएस योजना के तहत कोई भी लाभ प्राप्त नहीं किया।
- 29.5 रिट याचिका में यह उल्लेख किया गया है कि एक एनजीओ से सम्बद्ध सामाजिक कार्यकर्ता द्वारा निजाम नगर, निजामुद्दीन में स्थित एडब्ल्यूसी का तीन बार दौरा किया गया था परन्तु ज्यादातर समय एडब्ल्यूसी बन्द पाया गया। एक दिन में लगभग एक घंटे इसे खुलना था। इस एक घंटे में बच्चों को कुछ हलवा दिया जाता है। हलांकि यह कहा गया है कि यह हलवा उनकी खुराक की आपूर्ति नहीं करता है। एडब्ल्यूसी के आसपास रहने वाली आबादी को इस बात की जानकारी नहीं थी कि एडब्ल्यूसी को किस तरह की सेवाएं उपलब्ध करानी होती हैं। एडब्ल्यूसी अलग से किराये के स्थान पर नहीं चल रहा था बल्कि एक कमरे में चल रही था जहां एक परिवार स्थायी रूप से रह रहा था। याचिका में इंगित किया गया है कि एडब्ल्यूसी का इन्फ्रास्ट्रक्चर काफी असन्तोषजनक है। एडब्ल्यूसी के बाहर कोई बोर्ड नहीं लगा है जिससे इसकी पहचान हो सके।

29.6 यह याचिका दाखिल करने की तिथि पर, फातिमा की पुत्री अलीशा का स्वास्थ्य खराब हो रहा था क्योंकि उसे दूध नहीं मिला था। (मां का दूध अथवा बोटल का दूध)। याची ने कहा कि फातिमा स्वयं भी काफी बीमार है तथा उसके स्तनों में दूध नहीं उतर रहा है। दूध खरीदने के लिए उसके पास पैसे भी नहीं हैं।

29.7 8 जनवरी 2010 को इस न्यायालय ने निम्नलिखित आदेश जारी किया-

**“डब्ल्यू.पी.( सी. ) संख्या- 10700/2009**

1. पूरी न हुई शिकायतों में से एक यह है कि याची की पुत्री फातिमा के अन्त्योदय अन्न योजना (एएवाई)कार्ड नहीं दिया गया है। आज श्रीमती ऊषा रानी, लेडी हेल्थ विजिटर, म्यूनिसिपल कारपोरेशन ऑफ दिल्ली द्वारा उक्त कार्ड न्यायालय में लाया गया। यह कहा गया है कि उक्त कार्ड पर फातिमा द्वारा लिए जा सकने वाली/उपलब्ध राशन की दुकान की मुहर लगवाने हेतु कार्ड को लिया गया था। सुश्री जुबेदा बेगम, विद्वान अधिवक्ता जो कि जीएनसीटीडी की तरफ से उपस्थित हुई हैं, ने यह आश्वासन दिया है कि वह यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी करेंगी कि फातिमा एएवाई कार्ड में नामित राशन की दुकान में 11 जनवरी 2010 को जाये तथा उसे उसके हक का अनाज मिले।
2. अगला पहलू मेडिकल सहायता के बारे में है जिसे फातिमा तथा उसकी बच्ची को आवश्यकता है। यह कहा गया है कि उसके स्तनों का दूध प्रसव के पश्चात् तुरन्त बन्द हो गया तथा कुपोषण के कारण दुबारा प्रारम्भ नहीं हो पाया। यद्यपि उसने न्यूरोलॉजी विभाग, जी0बी0 पन्त अस्पताल में पहले जांच करवाई थी। परन्तु दुबारा वह उस अस्पताल में नहीं जा सकी क्योंकि उसे एम्बुलेन्स उपलब्ध नहीं कराई गई। श्रीमती ऊषा रानी द्वारा यह कहा गया है कि फातिमा सामाजिक कार्यकर्ताओं के साथ मैटरनिटी होम, एमसीडी जंगपुरा में 12 जनवरी 2010 को सुबह 10 बजे रिपोर्ट कर सकती है तथा फातिमा तथा उसकी बच्ची को उचित मेडिकल सहायता उसी दिन उपलब्ध कराया जाना वह सुनिश्चित करायेगी। यदि आवश्यकता पड़ी तो फातिमा को और जांच तथा उपचार हेतु जीबी पन्त अस्पताल ले जाने हेतु एम्बुलेन्स की व्यवस्था की जाएगी।
3. यह निर्देशित किया जाता है कि दोनों पहलुओं पर अनुपालन रिपोर्ट एमसीडी तथा जीएनसीटीडी द्वारा सुनवाई को अगली तिथि तक दाखिल की जाएगी।
4. भारत सरकार के विद्वान अधिवक्ता श्री बलदेव मलिक ने कहा है कि जीएनसीटीडी के संबंधित विभागों को इस आशय के निर्देश जारी किये जाएंगे कि राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना के तहत फातिमा को रु. 500 की नकद सहायता सुनवाई की अगली तिथि तक तुरन्त दी जाए। यह स्पष्ट किया गया है कि यदि 500 रु. का यह लाभ सुनवाई की अगली तारीख तक नहीं दिया जाता है तो जीएनसीटीडी के स्वास्थ्य सचिव साथ ही स्वास्थ्य मंत्रालय के संबंधित संयुक्त सचिव जो कि एनएमबीएस के संबंध में राज्यों से समन्वय करते हैं। सुनवाई की अगली तारीख को न्यायालय में व्यक्तिगत रूप से उपस्थित होंगे।
5. 13 जनवरी 2010 को लिस्ट किया जाय।
6. इस आदेश की एक प्रति कोर्ट मास्टर के हस्ताक्षर के साथ संबंधित पक्षों के विद्वान अधिवक्ताओं को दस्ती रूप में दिया जाय।

7. रजिस्ट्री यह सुनिश्चित करेगी कि यह आदेश आज ही विशेष वाहक द्वारा स्वास्थ्य सचिव, जीएनसीटीडी तथा संयुक्त सचिव स्वास्थ्य मन्त्रालय भारत सरकार को पहुंचाया जाय। 'इसके पश्चात् 13 जनवरी 2010 को फातिमा ने एएवाई कार्ड तथा एनएमबीएस के तहत 500 रु. की नकद सहायता प्राप्त की।"

### भारत संघ तथा राज्यों की प्रतिक्रिया

30. भारत संघ जीएनसीटीडी तथा हरियाणा राज्य ने न्यायालय द्वारा अपने आदेशों में पूछी गयी विशेष शंकाओं का जवाब दाखिल किया है। भारत सरकार ने अपने एफिडेविट दिनांक 26 मई 2010 में जो कि अवर सचिव स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मन्त्रालय भारत सरकार द्वारा दिया गया था, में कहा है, "इन दो विशेष मामलों के बारे में, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली की राज्य सरकार तथा हरियाणा सर्वोच्च न्यायालय के आदेश के पालन की स्थिति का उत्तर दे रहे हैं।" इसके अलावा भारत सरकार का यह कहना है कि योजनाओं के अनुपालन की जिम्मेदारी पूरी तरह से राज्य सरकारों की है। यद्यपि यह दावा किया गया है कि योजनाओं की कार्यप्रणाली की कुछ समीक्षा की गई है तथा यह जेएसवाई में उपलब्ध कराया गया है। तथा यह निर्विवादित है कि ये दो घटनाएँ केन्द्र सरकार की नोटिस में नहीं लाई गई थीं। सााि ही इन योजनाओं के तहत लाभभागी को सेवाएँ मिलने में असफल रहने की दशा में सुधारात्मक क्रिया, पुनः स्थापन तथा क्षतिपूर्ति के बारे में कोई अंतःनिर्मित प्रक्रिया नहीं दिखती है। ऐसा इस तथ्य के बावजूद है कि एनआरएचएम के तहत सेवा की गारंटी है तथा जे0एस0वाई0 दस्तावेज राज्य सरकारों द्वारा कड़े अनुपालन की बात करता है।
31. राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार ने अपने डायरेक्टर, परिवार तथा कल्याण विभाग का एफिडेविट दाखिल किया है जिसमें यह सूचना दी गई है कि कैसे राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली ने योजनाओं को लागू किया है। जहां तक इन दो याचिकाओं के तथ्यों का संबंध है महिला तथा बाल विकास विभाग जीएनसीटीडी की प्रतिक्रिया यह है कि अलीशा को आईसीडीसी निजामुद्दीन प्रोजेक्ट के एडब्ल्यूसी में पंजीकृत किया गया है। जहां से वह 5 रु. प्रतिदिन के हिसाब से राशन पंजीरी, जिसमें निर्धारित कैलोरी तथा प्रोटीन है, (500 कैलोरी तथा 12-15 ग्राम प्रोटीन) घर ले जा रही है। जहां तक अर्चना की बात है, यह कहा गया है कि बच्ची आईसीडीएस योजना के तहत पूरक पोषण पाने की पात्रता रखती है तथा अपने रहने के स्थान नांगलोंई के करीब के एडब्ल्यूसी को जाकर वह स्वास्थ्य सेवाओं का लाभ उठा सकती है। यह भी कहा गया है कि अलीशा को स्थानीय एमसीडी डिस्पेन्सरी में स्वास्थ्य सेवाएं प्रदान की जा रही हैं। उसने डीपीटी तथा खसरे की आवश्यक खुराक प्राप्त कर ली है। सीडीपीओ निजामुद्दीन के अनुसार उसकी माता फातिमा को स्थानीय एमसीडी डिस्पेन्सरी से रेफर करने के बाद जीबी पन्त अस्पताल से मेडिकल उपचार प्राप्त हो रहा है।
32. हरियाणा राज्य ने अपने प्रोग्राम अधिकारी, जिला समेकित बाल विकास सेवा सेल, फरीदाबाद का एफिडेविट दाखिल किया है। आईसीडीएस योजना को रेफर करते हुए इसमें कहा गया है, "अर्हता की शर्तें पूरी करने की दशा में बच्चे को (शान्तिदेवी तथा किशन मण्डल की बच्ची) महिला तथा बाल विकास विभाग, हरियाणा द्वारा चलाई जाने वाली उपर्युक्त योजनाओं का लाभ मिल सकता है।
33. सिविल सर्जन, फरीदाबाद के साथ के एफिडेविट दिनांक 1 जून 2010 में जो जननी सुरक्षा योजना के बारे में है, यह कहा गया है कि "श्रीमती शान्तिदेवी को संबंधित एएनएम (श्रीमती कौशल्या ) द्वारा नवम्बर/दिसम्बर, 2009 में सलाह दी गई थी तथा उसे टेटनेस का इंजेक्सन एवं आयरन की गोली दी गई थी" इस एफिडेविट के अनुसार "एएनएम ने शान्तिदेवी को सलाह दी तथा वह उसकी पीएचसी पल्ला में जांच करवाने

को तैयार थी। लेकिन श्रीमती शांति देवी ने जाने से मना कर दिया। एएनएम ने उसके पति को भी सलाह दी थी कि वह बीपीएल कार्ड तथा अनुसूचित जाति प्रमाणपत्र प्राप्त करे जिससे उसे जननी संरक्षा योजना (भारत सरकार) तथा जननी सुरक्षा योजना (राज्य) के लाभ उपलब्ध कराये जा सकें। लेकिन उसके पति ने इसकी परवाह नहीं की।”

34. शपथपत्र में उल्लिखित है कि प्रसव की नियत तिथि 20 मार्च 2010 थी। यह एक समय पूर्व प्रसव था। बच्चे का जन्म 20 जनवरी 2010 को हुआ। दहलाने वाली बात यह है कि शपथपत्र में कहा गया है “यह एक अप्रत्याशित तथा अनचाही घटना थी। अतः उसे एएनएम तथा आशा से कोई सहायता/मदद प्राप्त न हो सकी।”

### तथ्यों का विश्लेषण

35. जैसा कि डॉ. प्रकाशम्मा की रिपोर्ट में, जिसे प्रतिवादियों ने नकारा नहीं है, यह बताया गया है कि शांति देवी की मृत्यु का सीधा कारण रिटेन्ड प्लेसेन्टा के साथ एक्सटेन्सिव हैमरेज (पीपीएच) था। हलांकि अन्य अप्रत्यक्ष कारण भी थे जो उसकी मृत्यु का कारण बने इसमें मुख्यतः शामिल हैं- उसकी खराब सामाजिक, आर्थिक स्थिति जिसके कारण उसे प्राप्य संसाधन तथा सेवाओं तक उसकी पहुंच नहीं हो सकी। साथ ही उसकी खराब स्वास्थ्य स्थिति जिसमें एनिमिया, तपेदिक तथा लगातार असुरक्षित गर्भ धारण करना था। डॉ. प्रकाशम्मा का रिपोर्ट का पूरा विवरण उपर उद्धृत किया जा चुका है।
36. डा. प्रकाशम्मा की रिपोर्ट दिखाती है कि शान्ति देवी एक उच्च खतरे वाली मरीज थी तथा डॉक्टरों ने उसे सलाह दी थी कि वह छठीं बार गर्भवती न होवे। 2008 में उसके पांचवे गर्भधारण के दौरान उसके गर्भ में बच्चे की मृत्यु होने से रिटेन्ड प्लेसेन्टा जो कि बाद में कोएगुलेशन डिसऑर्डर हो गया था। उसे तपेदिक, ब्रांकाइटिस तथा सांस की भी परेशानी होती थी। उसे ह्यूमरस तथा पसलियों में कई फ्रैक्चर हुए थे। अतएव उसे निरंतर सलाह तथा निगरानी की जरूरत थी।
37. फातिमा अथवा शान्ति देवी दोनों में से किसी भी मामलों में जेएसवाई योजना के तहत पूरे लाभ उपलब्ध नहीं कराये जा सके। फातिमा के बाद में जैसे जैसे मामले की सुनवाई आगे बढ़ी, जीएनसीटीडी ने वे दस्तावेज प्रस्तुत किये जो यह दर्शाते हैं कि फातिमा एमसीडी के जंगपुरा क्लिनिक में स्वास्थ्य सेवाओं में ध्यान पा रही थी। हलांकि ये दस्तावेज पूरी तस्वीर सामने नहीं लाते। उनमें से एक में जैतून द्वारा किया एक पृष्ठांकन है कि वह अब राशन प्राप्त कर रही है परन्तु उसे तीन या चार बार जाना पड़ता है। यह बिल्कुल भी स्पष्ट नहीं हो पा रहा है कि अपनी गर्भावस्था के दौरान फातिमा ने लाभ प्राप्त किये थे। यह दावा किया गया है कि उसे दो या तीन अवसरों पर टीकाकरण दिया गया था। फातिमा को जारी जेएसवाई कार्ड की फोटो कॉपी प्रस्तुत की गई। पुनः यह पता नहीं चल पा रहा है कि फातिमा को वास्तव में यह कार्ड दिया गया था और वह इसके लाभ प्राप्त करती थी। अलीशा को जन्म देने से पहले एनएमबीएस के तहत फातिमा को नकद सहायता प्राप्त हुई थी ऐसा दर्शाने वाला कोई भी रजिस्टर प्रस्तुत नहीं किया गया है। यह तभी हो सका है जब न्यायालय के दखल देने के बाद उसने एएवाई कार्ड तथा एनएमबीएस लाभ प्राप्त किये हैं।
38. शांतिदेवी के मामले में भी यह दिखाने का प्रयास किया गया है कि एक एएसएचए ने उसके यहां दौरा किया तथा उस एएसएचए द्वारा रखे जाने वाले रजिस्टर की फोटो कापी भी प्रस्तुत की गई। हलांकि यह अधिक पुष्ट नहीं लगता क्योंकि यह प्रतिहस्ताक्षरित अथवा जांचा हुआ नहीं लगता। स्पष्टतः प्रसव की तिथि अर्थात् 20 मार्च 2010 के आसपास की तिथि पर एएसएचए ने या तो दौरा किया ही नहीं या अनियमित तौर पर



- दौरे किये। इसी प्रकार से फातिमा के मामले में इस प्रकार का कोई रिकार्ड नहीं है जिससे यह साबित होता हो कि एएसएचए ने उसके पास दौरा किया अथवा घर पर प्रसव हेतु उसे सहायता दी।
39. दोनों मामलों का एक महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि दोनों महिलाओं ने अपने बच्चों को संस्थान से बाहर जन्म दिया। योजनाओं में उल्लेख है कि घर पर प्रसव होने की स्थिति में भी गर्भवती महिलाओं को सहायता प्रदान करनी चाहिए। फातिमा के मामले में इस कोर्ट को डॉ. इन्द्रानी शर्मा की एक रिपोर्ट दिखाई गई है जो यह इंगित करती है कि उसने अपने बच्चे को अपनी झुग्गी में जन्म दिया। यह समझ में नहीं आ रहा कि किस आधार पर यह रिपोर्ट तैयार की गई है। हलांकि इस रिपोर्ट का विरोध उन फोटोग्राफ को देखने पर होता है जो इस याचिका के साथ लगे हैं तथा जो यह दर्शाते हैं कि बच्चे का जन्म वास्तव में एक पेड़ के नीचे हुआ था। जैसा भी हो, इस बात का कोई प्रमाण नहीं है कि फातिमा तथा अलीशा को जेएसवाई में वर्णित प्रसवोपरांत सहायता दी गई।
  40. दोनों मामले योजनाओं के लागू होने में पूर्णतः असफलता को इंगित करते हैं। महिलाओं को उनके नियत प्रसव तिथि से पूर्व ध्यान अथवा नाजुक सप्ताहों में देखभाल न देना उन्हें न्यूनतम स्वास्थ्य देखभाल, या तो घर पर या लोक स्वास्थ्य संस्थानों में, से वंचित करते हैं। जहां तक शांति देवी का सवाल है उसकी पांचवी तथा छठी गभ धारणता के तथ्य यह दिखाते हैं कि वह जन स्वास्थ्य तंत्र तक पहुंचने में पूर्णतः असमर्थ थी। मिलने वाली मदद या तो काफी कम थी अथवा काफी देर से मिली। अपने पांचवे गर्भधारण के दौरान रेफर किए गए प्राइवेट अस्पताल की सेवा का स्तर भी ध्यान देने योग्य मामला है। यह उस रेफरल सिस्टम की असफलता को इंगित करता है जहां एक गरीब व्यक्ति, जो कि एक निजी अस्पताल को रेफर किया जाता है, गुणवत्ता युक्त तथा समय से दी गई स्वास्थ्य सेवाओं को लेकर निश्चित नहीं हो सकता।
  41. हलांकि यह स्पष्ट है कि ऐसा कोई सिस्टम नहीं दिखता जिसमें, खास तौर से प्रसव की तिथि के करीब, एएसएचए अथवा एएनएम का दौरा बढ़ाया जाना सुनिश्चित हो सके। ऐसा नहीं हो पाने पर, किसी रोग ग्रस्त गर्भवती महिला को संस्थागत प्रसव हेतु किसी संस्थान में ले जा सकना काफी कठिन होगा। इस बात की आशंका को देखते हुए कि प्रसव तिथि से पूर्व बच्चे का जन्म हो जाता है, प्रसव तिथि से कम से कम दो माह पूर्व एएनएम का दौरा इस पहलू को सुनिश्चित करेगा कि एम्बुलेस की व्यवस्था की जाय जिससे समस्या होने अथवा प्रसव वेदना होने पर उसे तुरंत अस्पताल ले जाया जा सके। महिला को प्रसव के दौरान सीजेरियन आपरेशन की जरूरत पड़ सकती है तथा इस स्थिति में उसे सरकारी स्वास्थ्य केन्द्र को बिना देर किए ले जाया जा सकता है जहां ऐसी सुविधाएं उपलब्ध हों।
  42. यह कहा गया है कि एएनएम ने शांति देवी को सलाह दी कि वह संस्थागत प्रसव हेतु आये तथा उसने सीधे मनाकर दिया। अब जब शान्तिदेवी जीवित नहीं है इस कथन को जांचना बहुत मुश्किल है। जैसा भी हो जेएसवाई का एक महत्वपूर्ण भाग गर्भवती महिला को सलाह देना है। यदि गर्भावस्था के दौरान तथा गंभीर स्थिति में देखभाल की आवश्यकता होने पर एक महिला ऐसी सेवायें लेने के लिए इच्छुक नहीं है, तो यह एएनएम अथवा एएसएचए का दायित्व है कि मामले को एएनएम/ एमओ की रिपोर्ट करे जो कि महिला को सलाह देकर तथा उसके परिवार को समझाकर उसे अस्पताल भिजवाएंगे। शांति देवी के मामले में यह नहीं किया गया।
  43. जहां तक एनएमबीएस का प्रश्न है यह प्रसव तिथि से 8 से 12 सप्ताह पूर्व 50 रु. की एक मुश्त नकद सहायता का प्रावधान करती है। जबकि न्यायालय के आदेश से फातिमा ने उक्त नकद सहायता को प्राप्त



किया, शान्ति देवी उसे लिए बिना मर गई। यहां तक कि अब तक भी हरियाणा सरकार ने शान्ति देवी के विधिक प्रतिनिधियों को यह नकद सहायता नहीं दी है।

#### एनएमबीएस के तहत नकद सहायता के बारे में भ्रम

44. एक शंका यह रही है कि क्या एनएबीएस के तहत नकद सहायता जेएसवाई के तहत नकद सहायता से स्वतंत्र है। सर्वोच्च न्यायालय का आदेश दिनांक 20 नवम्बर, 2007 किसी प्रकार की शंका को दूर करता है तथा इंगित करता है कि ये दो अलग-अलग लाभ हैं तथा प्रसव की वास्तविक तिथि से 8 से 12 सप्ताह पूर्व प्रदान किये जाने चाहिए।
45. केन्द्र सरकार ने सर्वोच्च न्यायालय के आदेश दिनांक 20 नवम्बर 2007 के पैराग्राफ-15 का बचाव लिया है जो निम्न प्रकार से है- “यहां यह आवश्यक होगा कि कुछ निश्चित जुड़े हुए मुद्दों का संज्ञान लिया जाय जो प्रासंगिक है। योजना से यह प्रतीत होता है कि लाभ भोगियों को योजना का लाभ इस तथ्य को देखे बिना दिया जाता है कि उनके कितने बच्चे हैं। एक प्रकार से यह परिवार नियोजन की उस अभिधरणा के विरुद्ध है जिसका आशय जनसंख्या नियंत्रण करना है। साथ ही माता की उम्र भी एक प्रासंगिक कारक है क्योंकि एक निर्धारित उम्र से कम उम्र की महिला का कानूनी रूप से विवाह करना मना है। भारत सरकार वर्तमान स्वरूप में योजना को जारी रखने के दौरान इस बिन्दु को भी ध्यान में रखेगी। उपरोक्त पहलुओं को ध्यान में रखते हुए यदि आवश्यक हो तो जरूरी संशोधन किए जा सकते हैं।
46. उपरोक्त आदेश के अनुपालन में, सर्वोच्च न्यायालय में एक वादकालीन प्रार्थनापत्र दाखिल किया गया जिसमें इसके अनिवार्य निर्देशों, जो कि आदेश दिनांक 20 नवम्बर 2007 के थे, में संशोधन की मांग की गई। यह संशोधन इस सीमा तक थे “भारत संघ तथा सभी राज्य सरकारें एनएमबीएस को जारी रखेंगे” तथा “यह सुनिश्चित करेंगे कि सभी बीपीएल गर्भवती महिलायें प्रसव की तिथि से 8 से 12 सप्ताह पूर्व नकद सहायता प्राप्त करें।” आगे यह कहा गया कि राशि रु. 500 प्रति जन्म होगी और इसमें बच्चों की संख्या तथा महिला की उम्र की कोई शत नहीं होगी। फिर भी वाद कालीन प्रार्थनापत्र दाखिल करने के बाद, जिसमें कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अभी तक कोई भी आदेश पारित नहीं किया गया है, राज्य सरकारों को पिछला पैटर्न मानते हुए निर्देश दिए गए जिसमें कि दो जीवित जन्मों के पश्चात् नकद सहायता देना मना है। स्पष्ट रूप से यह भ्रम केन्द्र सरकार द्वारा दो स्तरों पर फैलाया गया है। पहला, एनएमबीएस के तहत नकद सहायता को जेएसवाई के तहत नकद सहायता का हिस्सा मानकर तथा इसलिए समान पैमाना लागू करके, दूसरा एनएमबीएस के तहत नकद सहायता को दो जीवित जन्मों तक सीमित करके जबकि सर्वोच्च न्यायालय का आदेश इसके विरुद्ध है।
47. केन्द्र सरकार द्वारा फैलाये गए उपरोक्त भ्रम के परिणाम स्वरूप पूरे देश में लाखों गर्भवती महिलाएं, 20 नवम्बर 2007 के आदेश के बावजूद, नकद सहायता से वंचित हैं। जबकि इस देश में एक मध्यवर्गीय वेतन भोगी व्यक्ति के लिए 500 रु. कोई बड़ी राशि नहीं है परन्तु किसी गर्भवती महिला के लिए जो इस हेतु संघर्ष कर रही है। इस राशि का बहुत अधिक महत्व है।
48. बहस के दौरान श्री एनएस चांदिओक, विद्वान एडीशनल सालिसिटर जनरल (एएसजी) ने स्लम यूनिट में रहने वाले व्यक्ति को एक अन्य रिहाइश के आवंटन से समानता करते हुए कहा कि इस बात की आशंका है कि योजना के तहत लाभ का दुरुपयोग होगा। यह न्यायालय इस आशंका को निर्मूल पाती है। सरकारी अस्पतालों तथा प्राइमरी स्वास्थ्य केन्द्रों में पूरे देश में दी जाने वाली सविधाओं का स्तर देखते हुए ऐसा नहीं हो सकता कि वह व्यक्ति जो किसी अन्य प्रकार से स्वास्थ्य देखभाल का लाभ उठा सकता है, इन सुविधाओं

का “दुरूपयोग” करेगा। दूसरे, सार्वजनिक स्वास्थ्य सेवाओं के मामले में, कोई भी महिला की खास तौर से एक गर्भवती महिला को, उसकी सामाजिक तथा आर्थिक पष्ठभूमि के आधार पर कोई भी भेदभाव न करते हुए किसी भी स्तर पर उपचार की सुविधा से वंचित नहीं करना चाहिए। लोक स्वास्थ्य सेवाओं का यह प्रारंभिक काय है। ऐसे ही मौकों पर स्वास्थ्य के अधिकार और इससे अभिन्न रूप से जुड़े जीवन के अधिकार का प्रवर्तन किया जाना चाहिए। ऐसी कोई परिस्थिति नहीं हो सकती जहां देखभाल की जरूरतमंद गर्भवती महिला की एक सरकारी स्वास्थ्य सुविधा से इस आधार पर वंचित कर दिया जाय कि वह अपना बीपीएल स्तर अथवा अपनी ‘अर्हता’ नहीं प्रदर्शित कर रही है। सरकार की सोच, केन्द्र तथा राज्य दोनों स्तरों पर, योजनाओं के प्रचालन में यह सुनिश्चित करना होनी चाहिए कि जहां तक हो सके लोगों को योजना के अन्तर्गत शामिल करना चाहिए न कि योजना के लाभों को ‘नकारना’। गरीबों के लिए ये लाभ आसान बनाने के बजाय, वर्तमान में किये गये प्रयासों से ऐसा लगता है कि इस दस्तावेजी पहलू पर अधिक ध्यान दिया जा रहा है जिससे वे अपने को ‘गरीब’ तथा ‘वंचित’ साबित कर सकें। यह साबित करने की मशक्कत कि उन्हें तुरन्त सहायता की दरकार है, इन सेवाओं को प्राप्त करने में सबसे बड़ी बाधा बन जाती है। यह एक मुख्य कारण है कि क्यों इन वर्षों में योजनाओं की कवरेज काफी खराब रही है तथा सर्वोच्च न्यायालय को इस मामले में दखल देना पड़ा।

49. हरियाणा सरकार तथा जीएनसीटीडी दोनों द्वारा दाखिल शपथपत्रों से यह पता चलता है कि योजनाओं के तहत लाभभोगियों की कवरेज बढ़ रही है। फिर भी एचपीएस जिसमें दिल्ली तथा हरियाणा शामिल हैं) तथा एलपीएस के बीच कृत्रिम अंतर पैदा होने की वजह से दिल्ली व हरियाणा में तुरन्त जरूरतमंद गर्भवती महिलाएं इन लाभों से वंचित हो जा रही हैं। यहां तक कि एचपीएस में दो जीवित जन्मों के पश्चात नकद सहायता मना करने का तर्क कहीं से भी न्यायसंगत नहीं है विशेषरूप से यह देखते हुए कि भारतीय सामाजिक परिस्थितियों में महिलाओं को यह तय करने काफी कम अधिकार है कि क्या वह तीसरा बच्चा चाहती हैं अथवा नहीं। जेएसवाई के तहत अन्य लाभ तथा अन्य दावे किसी महिला को उसके जीवित बच्चों की संख्या के आधार पर मना नहीं किये जा सकते।
50. जब तक इस न्यायालय ने आदेश जारी नहीं किया, फातिमा और शान्ति देवी के परिवार को एएवाई कार्ड नहीं दिए गये थे। यह दुःखद तथ्य है कि अपने जीवनकाल में शान्तिदेवी एएवाई अथवा आईसीडीएस के तहत कोई भी लाभ प्राप्त नहीं कर सकी। यह एक मुख्य असफलता है जिसने उन परिस्थितियों को पैदा किया जो अंततः उसकी मृत्यु का कारण बनी। जहां तक फातिमा का संबंध था, एक पेड़ के नीचे उसके प्रसव के पश्चात्, जीएनसीटीडी ने अपनी करनी को सुधारते हुए एएवाई कार्ड उसे जारी किया तथा यह सुनिश्चित किया कि उसकी बच्ची अलीशा आईसीडीएस के आंगनबाड़ी केन्द्र में अच्छा भोजन प्राप्त करती रहे। यह सभी न्यायालय के हस्तक्षेप के बाद ही हो सका।

### क्षतिपूर्ति तथा राहत

51. अब अगला प्रश्न यह है कि इन दोनों मामलों में दोनों महिलाओं की गर्भावस्था के दौरान योजनाओं के संचालन में हुई असफलता के लिए क्षतिपूर्ति कैसे की जाय। सौभाग्य से फातिमा के मामले में बच्ची तथा माता दोनों बच गईं। शान्ति देवी के मामले में अपने फरीदाबाद स्थित घर में बच्चे को जन्म देते हुए वह मर गईं। यह दूसरी बार था जब योजना के तहत उसे मिलने वाली सहायता से वंचित किया गया था। यह ध्यान देना होगा कि अपने पांचवे गर्भ के दौरान उसे गर्भपात हुआ था तथा मृत भ्रूण को उसके भीतर से एक सप्ताह बाद

संस्थान में निकाला गया। जेएसवाई के तहत लगातार निगरानी तथा देखभाल उसके मामले में पूरी तरह नदारद थी।

52. हरियाणा सरकार, जीएनसीटीडी तथा केन्द्र सरकार की तरफ से उपस्थित विद्वान अधिवक्ताओं द्वारा यह इंकार नहीं किया गया कि इस समय योजना के भीतर कोई अंतःनिर्हित क्षतिपूर्ति का घटक नहीं है। यह देखते हुए कि योजनाओं का बजट कई सौ करोड़ रु. का है, यह वास्तव में आश्चर्यजनक है कि क्षतिपूर्ति का अंतःनिर्हित घटक इसमें नहीं है। याचिका कर्ताओं ने अपनी तरफ से यह कहा है कि शांति देवी के परिवार को उसकी मृत्यु की क्षतिपूर्ति दी जाय क्योंकि इसकी मृत्यु हरियाणा सरकार द्वारा जीएनसीटीडी द्वारा योजनाओं में दिये गये लाभ को देने में असफलता के कारण हुई है। साथ ही, फातिमा के लिए भी क्षतिपूर्ति देने की बात कही गई है।
53. राज्य सरकारों की योजनाओं में देय लाभ को प्रदान करने में असफलता के कारण प्रत्येक परिवार द्वारा झेली गयी हानि की मात्रा तय कर पाना काफी मुश्किल हो सकता है। शांति देवी के मामले में तो स्पष्ट है कि माता की मृत्यु वास्तव में टाली जा सकती थी।
54. फातिमा के मामले में, बच्चे के पैदा होने के तुरंत बाद उसे पोषक तत्वों की आवश्यकता थी जो तब तक प्रदान नहीं किए गए जब तक न्यायालय ने दखल नहीं दिया। यहां तक कि आईसीडीएस के लाभ भी उसे न्यायालय के दखल के बाद दिये गये। यह काफी संभव है कि यदि न्यायालय दखल न देता तो बच्चे तथा माता को उक्त योजनाओं के लाभ न मिलते जिससे उन्हें अपूरणीय क्षति होती तथा संभवतः उसकी जान भी चली जाती।
55. इन परिस्थितियों को देखते हुए न्यायालय ने रिट याचिका (दीवानी) सं.-8853/2008 में जो कि स्वर्गीय श्रीमती शांति देवी की पुत्री बेबी अर्चना से संबंधित है, निम्नलिखित निर्देश जारी किये हैं-
  - ए) दीन दयाल उपाध्याय अस्पताल द्वारा शांति देवी के उपचार के लिए उसके पति से लिए गए 1000 रु. जीएनसीटीडी तुरंत वापस करेगी क्योंकि उपचार मुफ्त किए जाने का प्रावधान था।
  - बी) एनएबीएस योजना के तहत जीएनसीटीडी द्वारा शांति देवी के पति को रु. 500 तुरंत अदा किये जायेंगे।
  - सी) बेबी अर्चना के परिवार के लिए एएवाई कार्ड तुरंत बनवाया जायेगा।
  - डी) अपनी बेटी अपना धन योजना के तहत, हरियाणा राज्य अर्चना को उसके पिता के जरिये रु. 500 देगा। रु. 2500 का इंदिरा विकास पत्र अर्चना के नाम से बनवाकर तुरंत उसके पिता को दिया जायेगा।
  - ई) भारत सरकार द्वारा प्रारम्भ की गई बालिका समृद्धि योजना के तहत माता को जन्म-पूर्व मिलने वाली 500 रु. की राशि अब अर्चना के पिता को दी जायेगी। साथ ही, अर्चना को आने वाले वर्षों में निम्न लाभ देना सुनिश्चित किया जायेगा।

**कक्षा**

**वार्षिक छात्रवृत्ति की राशि**

1 से 3	प्रत्येक कक्षा के लिए रु. 300/- प्रति वर्ष
4	रु. 500/- प्रति वर्ष
5	रु. 600/- प्रति वर्ष
6 से 7	रु. 700/- प्रति वर्ष प्रत्येक कक्षा के लिए
8	रु. 800/- प्रति वर्ष

- 9 से 10 रु. 1000/- प्रति वर्ष प्रत्येक कक्षा के लिए
- एफ) एनएफबीएस के तहत शांति देवी “प्राइमरी ब्रेड विनर” मानी जायेगी तथा रु. 10,000 की राशि उसके पति तथा बच्चों को तुरंत ही दी जाएगी।
- जी) इसके साथ-साथ, शान्ति देवी की टाली जा सकने वाली मृत्यु के लिए हरियाणा राज्य द्वारा शांतिदेवी के परिवार को चार सप्ताह के भीतर 2 लाख 40 हजार रु. की राशि दी जाएगी। इसमें से रु. 60,000 शांतिदेवी के पति को दिये जायेंगे तथा रु. 60,000 प्रत्येक शांतिदेवी के दो पुत्रों तथा अर्चना के नाम दिल्ली के किसी राष्ट्रीयकृत बैंक में सावधि जमा के रूप में रखे जाएंगे तथा बच्चों की आयु 21 वर्ष होने तक नवीनीकृत किये जाते रहेंगे। सावधि जमा पर व्याज बच्चों के पिता के बचत खाते में जाता रहेगा जबतक कि प्रत्येक बच्चा वयस्क नहीं हो जाता। 21 वर्ष का होने के बाद प्रत्येक बच्चा सावधि जमा का नकदीकरण कर सकता है।
56. रिट याचिका (दीवानी) संख्या- 10700/2009 न्यायालय के आदेश के अनुपालन में फातिमा को एनएमबीएस के तहत रु. 500 नकद सहायता दी जा चुकी है। उसे एएवाई कार्ड भी दिया गया था। यह शिकायत की गई है कि उसे 35 किग्रा अनाज चीनी तथा कैरोसीन आयल पिछले तीन महीनों से नहीं दिया गया है। खाद्य एवं आपूर्ति विभाग, जीएनसीटीडी के एक अधिकारी जो कि इस न्यायालय में उपस्थित हैं, ने आश्वासन दिया है कि वह इस शिकायत की तुरंत जांच करेंगे तथा यह सुनिश्चित करेंगे कि फातिमा एएवाई कार्ड से 35 किग्रा का पूरा कोटा प्राप्त करें।
57. फातिमा मिर्गी की मरीज है तथा वह प्रत्येक 15 दिन पर एमसीडी मेंटर्निटी होम, जंगपुरा से अपनी दवायें प्राप्त करती रहेगी। प्रत्येक दो महीने पर वह जीबी पन्त अस्पताल में मेडिकल चेकअप करवायेगी। यदि जरूरत पड़े तो वह मैटर्निटी होम, जंगपुरा पर एक एम्बुलेन्स की व्यवस्था की जाएगी जो उसे भविष्य की जांच हेतु जीबी पन्त अस्पताल ले जायेगी।
58. उच्चतम न्यायालय द्वारा रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196/2001 में 20 नवम्बर 2007 को पारित आदेश के अंतर्गत बेबी अलीशा को आईसीडीएस के तहत सारे लाभ दिए जायेंगे क्योंकि बेबी अलीशा इस हेतु अर्हता रखती है। अनीशा के जन्म प्रमाण पत्र में कुछ सुधार की आवश्यकता है। प्रतिवादी एमसीडी इस हेतु आवश्यक सहायता प्रदान कर उक्त संशोधन को पूरा करेगी।
59. अलीशा भारत सरकार द्वारा 1999-2000 में शुरू की गई बीएसवाईएस के तहत सभी लाभ प्राप्त करने की हकदार है। अतः उसे निम्नलिखित लाभ प्राप्त होंगे।
- | <u>कक्षा</u> | <u>वार्षिक छात्रवृत्ति की राशि</u>          |
|--------------|---|
| 1 से 3       | प्रत्येक कक्षा के लिए रु. 300/- प्रति वर्ष  |
| 4            | रु. 500/- प्रति वर्ष                        |
| 5            | रु. 600/- प्रति वर्ष                        |
| 6 से 7       | रु. 700/- प्रति वर्ष प्रत्येक कक्षा के लिए  |
| 8            | रु. 800/- प्रति वर्ष                        |
| 9 से 10      | रु. 1000/- प्रति वर्ष प्रत्येक कक्षा के लिए |

- 60 उपरोक्त के अलावा जीएनसीटीडी ने लाडली योजना की घोषणा की है जिसके अन्तर्गत 1 जनवरी 2008 के बाद 10,000/-रु. की नकद जमा बालिका के नाम से करनी होती है। यह लाभ अलीशा को आज से 4 सप्ताह के भीतर प्रदान किया जायेगा।
61. फातिमा के मूल अधिकारों के हनन के लिए, जिससे उसे अलीशा को एक पेड़ के नीचे जन्म देने के लिए मजबूर होना पड़ा, एमसीडी तथा जीएनसीटीडी संयुक्त रूप से तथा अलग-अलग आज की तिथि से चार सप्ताह के भीतर क्षतिपूर्ति के रूप में 50,000 रूप्ये उसे देंगे क्योंकि अलीशा को विभिन्न योजनाओं के तहत मलभूत मेडिकल सेवाओं के नकारने के कारण उसके मूल अधिकारों का हनन हुआ है। यह राशि फातिमा के नाम किसी करीबी सरकारी बैंक में खोले गए खाते में तीन वर्ष के लिए सावधि जमा किया जाएगा। इस खाते में जमा व्याज को प्रत्येक तीन माह पर उसके बचत खाते में क्रेडिट कर दिया जायेगा जो उसके द्वारा निकाला जा सकता है। तीन वर्षों के पश्चात वह सावधि जमा का नकदीकरण कर सकती है।

### योजनाओं के कार्यान्वयन में कमियां

62. यह न्यायालय योजनाओं की कार्य प्रणाली में निम्नलिखित कमियां नोटिस करता है-

1. योजनाओं की एक राज्य से दूसरे राज्य में अपनाए जाने 'संवाहयता' के बारे में कोई आश्वासन नहीं दिया गया है। वर्तमान मामले में शान्ति देवी बिहार से हरियाणा तथा फिर दिल्ली आई। हरियाणा में वह लोक स्वास्थ्य सेवाओं का उपयोग करने में सर्वथा अक्षम थी। दिल्ली में उसे पुनः यह दिखाना पड़ता था कि उसके पास बीपीएल कार्ड था तथा ऐसा न करने की स्थिति में उसे मेडिकल सहायता नहीं पहुंचती थी। प्रवासी मजदूरों के लिए यह एक गम्भीर समस्या हो सकती है। इस आशय के निर्देश जारी किए जाने होंगे कि यदि एक व्यक्ति देश के किसी भी राज्य में बीपीएल घोषित किया जा चुका है तथा देश के किसी भी हिस्से में वह लोक स्वास्थ्य सेवाओं का लाभ ले रहा है तो ऐसा व्यक्ति इस लाभ की निरंतर उपलब्धता उस जगह पर प्राप्त करता रहेगा जहां वह जायेगा।
2. पीयूसीएल बनाम भारत संघ मामले में सर्वोच्च न्यायालय के दिनांक 20 नवम्बर 2007 के आदेश में इस भ्रम को दूर करने के बावजूद यह भ्रांति है कि एनएमबीएस के तहत नकद सहायता जेएसवाई के तहत नकद सहायता से अलग है अथवा नहीं। यह भी लगता है कि एनएमबीएस के तहत दिया जाने वाला लाभ उस महिला को नहीं दिया जा रहा है जिसकी दो से अधिक जीवित संतानें हैं तथा जिस महिला को उम्र 19 वर्ष से कम है यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय का दिनांक 20 नवम्बर 2007 का आदेश यह स्पष्ट करता है कि उक्त आदेश जीवित संतानों की संख्या अथवा माता की आयु की परवाह किये बिना योजनाओं का लाभ प्रदान कराने से है। इस आशय के आवश्यक स्पष्टीकरण केन्द्र सरकार द्वारा सभी राज्य सरकारों को जारी किए जाने चाहिए। जिससे पूरे देश में गर्भवती महिलाओं को नकद सहायता मिलने में परेशानी न हो।
3. योजनाओं के कार्य क्षेत्र का एक दूसरे में आच्छादन भी है। आईसीडीएस योजना का प्रशासन महिला तथा बाल कल्याण विभाग द्वारा किया जाता है। एनआजएचए का प्रशासन स्वास्थ्य मंत्रालय केन्द्र में तथा जेएसवाई का प्रशासन राज्यों में स्वास्थ्य विभाग देखते हैं। विभिन्न योजनाओं के तहत लाभ प्रदान करने हेतु एक निश्चित पहचान का स्थान होना चाहिए जहां कोई महिला पहुंच सके। दूसरे शब्दों में एक गर्भवती मां अथवा एक दूध पिलाने वाली माता को योजनाओं के लाभ प्राप्त करने हेतु जगह जगह दौड़ाना न पड़े।

4. आईसीडीएस के अंतर्गत आईडब्लूसी के प्रशासन के तंत्र को दुरुस्त करने की जरूरत है। यहां तक कि दिल्ली में एडब्लूसी एक कमरे से संचालित होते प्रतीत होते हैं। जो कि किसी एडब्लूसी द्वारा सेवित बच्चों की संख्या को देखते हुए अपर्याप्त है। एडब्लूसी की स्थिति शोचनीय दिखती है। कहीं पर किसी रूप में कोई लेबल/बोर्ड इन दफतरो की उपस्थिति को इंगित नहीं करता है। साथ ही उनके पास आवश्यक जांच हेतु जरूरी उपकरण भी नहीं हैं। ग्रामीण परिदृश्य में यह सम्भव होना चाहिए कि एक जाने पहचाने स्थान पर एक मासिक कैम्प आयोजित किया जाय जहां गर्भवती महिलाओं तथा छोटे बच्चों के स्वास्थ्य की जांच की जाय।
5. प्राइवेट स्वास्थ्य संस्थानों के लिए रेफरल की प्रक्रिया सुधारनी होगी। गर्भवती महिलाओं को उनके घर से स्वास्थ्य संस्थानों या निजी अस्पतालों तथा वापसी के लिए सुरक्षित एवम त्वरित परिवहन सुनिश्चित करने की आवश्यकता है। प्रसव की निर्धारित तिथि व समय से कुछ घंटे या दिन पूर्व की स्थिति किसी गर्भवती महिला के लिए जीवन या मृत्यु का मामला बन सकती है। यदि पर्याप्त एम्बूलेन्स सेवा इस स्थिति में उपलब्ध नहीं हो पाती है तो बिना किसी कारण के जान जा सकती है। ये दो मामले यह दिखाते हैं कि बच्चे की गंभीर अवस्था में एक अस्पताल से दूसरे अस्पताल में ले जाने जैसे मामलों में भी अदालत को आदेश देने पड़े। दिल्ली जैसे स्थानों में भी एम्बूलेन्स तथा परिवहन सेवाओं को सुधारने तथा आगे बढ़ाने की जरूरत है।
6. घर की रोजी रोटी कमाने वाले मुख्य व्यक्ति “प्राइमरी ब्रेड विनर” की मृत्यु की दशा में एनएफबीएस 10,000 रु. की राशि का प्रावधान करता है। यह कि आवश्यक है कि परिवार के एक महिला की पहचान जो कि गृह निर्मात्री है इस उद्देश्य हेतु “ब्रेड विनर” मानी जाय। माता की मृत्यु की स्थिति में एनएफबीएस के अंतर्गत परिवार को नगद सहायता मिलनी चाहिए। यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उसके विधिक उत्तराधिकारियों को उनके कानूनी हक के अनुसार यह उपलब्ध कराया जाय। केन्द्रसरकार द्वारा राज्यों को यह स्थिति स्पष्ट करते हुए आवश्यक निर्देश जारी करने होंगे।
7. जेएसवाई के प्रदर्शन पर राज्य सरकारों द्वारा दिखाये गये आंकड़े संस्थागत प्रसव की संख्या दिखाते हैं, लेकिन राज्य की कुल प्रसव संख्या का यह कितने प्रतिशत है, यह नहीं बताते। योजनाओं के अन्तर्गत जब यह सूचना उपलब्ध होगी तब ही राज्यों को एचपीएस अथवा एलपीएस की कोटियों में बांटना सम्भव होगा। योजनाओं के क्रियान्वयन के सार्थक निर्धारण हेतु केन्द्र सरकार को इस प्रकार की सूचना की मांग करनी होगी।
8. एएवाई की कार्य प्रणाली को देखकर ऐसा लगता है कि गर्भवती महिलाओं तक इसके लाभ नहीं पहुंच रहे हैं। खासकर उन महिलाओं तक जो एक राज्य से दूसरे राज्य में प्रवास करती हैं। इस समस्या पर केन्द्र सरकार राज्य सरकारों तथा संघशासित प्रदेशों को तुरन्त ध्यान देना होगा। एएवाई लाभों की संवाहयता की भी एक समस्या है। जब तक एक गरीब महिला को, इस तथ्य का विचार किए बिना कि वह एक राज्य से दूसरे राज्य में जा रही है एएवाई के लाभ सुनिश्चित नहीं किये जाते, इस योजना को प्रभावकारी नहीं कहा जा सकता।
9. वर्तमान मामला केन्द्र सरकार, राज्य सरकारों तथा संघ शासित राज्यों विशेषकर हरियाणा राज्य तथा जीएनसीटीडी को एक सुधारात्मक कार्यवाही करने का अवसर प्रदान करने है।

## अन्य निर्देश

63. कुछ सामान्य निर्देश जारी करना आवश्यक जान पड़ता है। यह स्पष्ट करना है कि यह निर्देश सर्वोच्च न्यायालय द्वारा पूर्व में समय समय पर रिट याचिका (दीवानी) संख्या 196/2001 में जारी अनिवार्य आदेशों को प्रभावशाली बनाने हेतु है। जिसके संगत भागों का सार उपर उद्धृत किया गया है। यह निर्देश यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत लाभभोगियों को दिये जाने वाले लाभ न किए जा सकें तथा निकटतम पहुंच बिन्दु पर त्वरित सहायता प्रदान की जा सके।
64. जीएनसीटीडी तथा हरियाणा राज्य के स्वास्थ्य विभाग उन रजिस्ट्रों का प्रारूप तय करेंगे जो एएनएम तथा आशा का निरीक्षण करने वाले स्वास्थ्य अधिकारी द्वारा तैयार किए जाने हैं। प्रत्येक आशा अपनी सभी मुलाकातों का समुचित रिकार्ड तैयार करेगी तथा एनआरएचएम के तहत गारन्टी शुदा सेवाओं यथा प्रसव पूर्व देखभाल, आवश्यक तथा आपातकाल सेवाएं, रेफरल सेवाएं, प्रसवोपरान्त देखभाल, शिशु स्वास्थ्य, परिवार नियोजन तथा गर्भनिरोधक आदि की एक चेक लिस्ट रखेगी। एक आशा के द्वारा एक महिला के पास गर्भावस्था के दौरान तथा उसके पश्चात की प्रत्येक मुलाकात के विवरण पर एएनएम का प्रतिहस्ताक्षर होगा तथा समय समय पर, कम से कम दस दिन में एक बार, स्वास्थ्य अधिकारी द्वारा भी इसकी जांच की जायेगी।
65. यदि कोई लाभ भोगी दी जाने वाली सहायता लेने से मना कर रहा है अथवा दवा लेने से मना कर रहा है अथवा संस्थागत प्रसव हेतु तैयार नहीं है तो आशा इन बातों को स्वास्थ्य अधिकारी को रिपोर्ट करेगी। इस स्थिति में स्वास्थ्य अधिकारी या तो संबंधित महिला के पास स्वयं जायेगा अथवा आगे सलाह हेतु आवश्यक निर्देश जारी करेगा तथा अपने रिकार्ड में एक विशेष टिप्पणी करेगा। जिला स्तर तथा उसके पश्चात राज्य स्तर पर जिलावार आशा तथा एएनएम के प्रदर्शन पर एक आवर्ती समीक्षा की जाएगी। यह अवश्य सुनिश्चित किया जायेगा कि विभिन्न योजनाओं के तहत नकद सहायता जिसमें जेएसवाई तथा एनएमबीएस भी शामिल हैं, लाभ भोगी को तुरन्त प्रदान की जाए।
66. सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों के तहत एएवाई कार्ड जारी करने हेतु समीक्षा की जाय। यह सुनिश्चित किया जाय कि प्रत्येक अर्ह व्यक्ति/परिवार बच्चे को एएवाई के तहत लाभ प्रदान किया जाय।
67. आईसीडीएस योजना की भी समानरूप से समीक्षा तथा निगरानी होनी चाहिए। इसके अन्तर्गत इन दो राज्यों को दिये गये निर्देशों के अनुरूप आंगनबाड़ी केन्द्रों को स्थापित किया जाना शामिल है।
68. सबसे अच्छी बात तो यह होगी कि केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के स्वास्थ्य विभागों के अन्तर्गत विशेष सेल स्थापित किये जाएं जो नियमित रूप से योजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी करें।
69. जेएसवाई के संबंध में अक्टूबर 2006 में जारी पूर्व निर्देश तथा साथ ही एनएमबीएस के तहत नकद सहायता के आदेश के सिलसिले में भारत सरकार से एक संशोधित आदेश जारी करें जिससे किसी ऐसी महिला को सहायता से इन्कार न किया जा सके चाह उसकी कितनी ही जीवित संतानें हों अथवा उसकी आयु कितनी भी हो। सर्वोच्च न्यायालय के आदेश का कठोर अनुपालन किया जाना सुनिश्चित करना होगा।
70. जीएनसीटीडी, हरियाणा राज्य तथा भारत संघ इन निर्देशों के अनुपालन का शपथ-पत्र आठ सप्ताह के भीतर इस न्यायालय में दाखिल करें।
71. याचिका उपरोक्त निर्देशों के साथ निपटाई जाती है।

## एगिजक्यूटिव समरी

### 1. पृष्ठभूमि

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम.) की शुरुआत अप्रैल 2005 में हुई। इसका उद्देश्य पूरे देश की ग्रामीण क्षेत्र विशेषकर जनसंख्या के गरीब तथा वंचित वर्ग के व्यक्तियों को उनकी पहुंच में वहन कर सकने योग्य, जवाबदेही से युक्त प्रभावकारी एवं स्वास्थ्य देखभाल की विश्वसनीय सुविधाएं उपलब्ध कराना था। राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम.) की प्रमुख योजनाओं में स्वास्थ्य देखभाल की सुविधाएं जरूरत के अनुरूप बढ़ाना, स्वास्थ्य सेक्टर में योजनाओं के विकेन्द्रीकरण को सरल बनाना तथा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा चलाये जा रहे बीमारी नियन्त्रण के सभी वर्तमान कार्यक्रमों को एक ही दायरे के तहत लाना शामिल है। जुलाई 2006 में एनआरएचएम लागू किये जाने की रूपरेखा की स्वीकृति देते हुये यूनियन कैबिनेट ने मिशन को बहुत अधिक वित्तीय तथा प्रशासनिक अधिकार प्रदान कर दिए गए। मिशन स्टीयरिंग ग्रुप (एमएसजी) तथा एम्पावर्ड कार्यक्रम कमिटी (इपीसी) को अनुमोदित योजनाओं के मानकों में बदलाव के लिए अधिकार दिए गए। सभी योजनाओं एवं घटकों, जो कि एनआरएचएम के भाग थे, के सम्बन्ध में वित्तीय मानकों को अनुमोदित करने हेतु एमएसजी को अधिकार प्रदान किये गये। हालांकि मिशन को अप्रैल 2005 में प्रारम्भ किया गया था फिर भी जुलाई 2006 में एनआरएचएम को लागू किये जाने हेतु ढांचे का कैबिनेट द्वारा अनुमोदन दिये जाने के पश्चात् मिशन की गतिविधियों में प्रभावकारी ढंग से सुधार हुआ।

मिशन के कार्यक्रमों एवं गतिविधियों की सफलता राज्यों में इसकी सफलता पर निर्भर है तथा बड़े पैमाने पर इसकी सफलता को मिशन के भीतर उल्लिखित गतिविधियों को लागू किये जाने में राज्य स्वास्थ्य समितियों की प्रभावकारिता से जोड़ा जा सकता है। जबकि समग्र नीति संरचना, मार्गदर्शन तथा फीडबैक पर कार्य करने की तैयारी की पूरी जिम्मेदारी मंत्रालय की है, फिर भी इसके प्रयासों को राज्यों द्वारा समान पैमाने पर सम्पूरक बनाने की आवश्यकता है।

मिशन स्वास्थ्य सेक्टर में प्रमुख बदलाव प्रारम्भ करने के लिए प्रयत्नशील है जो कि योजना समता तथा सामुदायिक प्रतिभागिता के प्रोत्साहन तथा विकास के अनुसार बदलते हैं। साथ ही यह 'बेहतर जीवन' के अन्य संकेतकों यथा - सुरक्षित पेय जल की आपूर्ति, सफाई व्यवस्था इत्यादि के झकावों पर जोर देता है। बीमारी नियन्त्रण के लम्बे समय से चल रहे कार्यक्रमों को लागू किये जाने की संरचना तथा भारतीय लोक स्वास्थ्य मानकों के मार्गदर्शक संरचना एवं स्थापित सुविधाओं के दायरे में लाया गया है।

### 2. लेखा परीक्षा कार्यप्रणाली

एनआरएचएम को लागू किये जाने का कार्य निष्पादन परीक्षण अप्रैल 2008 से दिसम्बर 2008 के दौरान स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, 33 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों की राज्य समितियों (एसएचएस), 129 जिलों की जिला समितियों (डीएचएस) तथा ब्लाक एवं ग्राम स्तर के 2369 स्वास्थ्य केन्द्रों पर 2005-06 से 2007-08 के काल को कवर करते हुये कराया गया।

मिशन की गतिविधियों को लागू किये जाने का कार्य निष्पादन परीक्षण कराए जाने का उद्देश्य ही सकारात्मक झुकाव तथा विकास को चिन्हांकित करना तथा साथ ही साथ कार्यक्षेत्र स्तर पर परिचालन में संभावित क्षेत्रों में



उन कमी तथा दोषों को चिन्हित करना था जो कि मिशन के सम्पूर्ण लक्ष्यों की उपलब्धियों एवं प्रगति में बाधा पहुंचा सकते थे।

### 3. योजना और निगरानी

एनआरएचएम ने मूलभूत योजनाओं के विकेन्द्रीकरण को प्रारम्भ किया। हालांकि घरेलू तथा सुगम सर्वेक्षण एवं राज्यों के विशेष दृष्टिकोण योजनाओं की अपूर्णता से इसमें रुकावट आई। 2005-08 के दौरान नौ राज्यों में जिला स्तरीय वार्षिक योजना बिल्कुल भी तैयार नहीं की गई थी। योजना की तैयारी के बाहय स्त्रेत किये जाने के परिणामों को आठ राज्यों की जिला योजनाओं (जो समय से तैयार नहीं की गई थी तथा जिसमें निजी एजेन्सियों को बाहय स्त्रेत किया गया था) से मिलाया गया। योजना क्षमता उत्पन्न करने पर मिशन द्वारा अगले कुछ वर्षों में जोर दिया जाना अपेक्षित है क्योंकि यह बाद में आने वाली उपर से नीचे तक के स्वास्थ्य हस्तक्षेप की बुनियादी जरूरत थी।

### 4. सामुदायिक प्रतिभागिता

योजना तथा निगरानी में सामुदायिक प्रतिभागिता की नई संरचना विकसित कर मिशन विकेन्द्रीकरण पर पर्याप्त जोर डालता है हलांकि विभिन्न स्तरों पर समितियों की स्थापना तथा अनुकूलता का शुरुआती दौर अब भी पूरा किया जाना था। ग्राम स्तरीय स्वास्थ्य एवं स्वच्छता कमेटी को नौ राज्यों में बनाया जाना बाकी था। कई स्वास्थ्य केन्द्रों पर बनाई गई रोगी कल्याण समितियों (आरकेएस) में, जिनका उद्देश्य स्वास्थ्य देखभाल प्रसूति तंत्र का सामुदायिक स्वामित्व है, में शिकायतें दूर करने, लोगों तक पहुंचने तथा जागरूकता बढ़ाने वाले प्रयासों का अभाव था। आरकेएस पर मंत्रालय द्वारा जारी वृहत् दिशानिर्देशों ने राज्यों को पर्याप्त लचीलापन दिया है जिससे समिति की प्रभावकारी कार्यप्रणाली स्थानीय परिस्थितियों में सुनिश्चित की जा सके। हालांकि किसी भी राज्य अथवा संघ शासित क्षेत्रों में किसी भी आरकेएस ने सभी नियत केन्द्रीय सहायता प्राप्त नहीं की है। तेरह राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में समिति आंतरिक स्त्रेतों को जुटाने में असफल रही जबकि शेष राज्यों में ऐसी कोई प्रक्रिया अस्तित्व में नहीं आ सकी जो यथा निर्धारित आंतरिक स्त्रेतों का एक तिहाई भी नहीं जुटा सके। खुली सहायता के जरिए स्थानीय कार्यों हेतु तथा स्वास्थ्य केन्द्रों को दिया जाने वाला वार्षिक रख रखाव हेतु सहायता ज्यादातर खर्च नहीं हो सकी तथा इनके प्रभावकारी उपयोग के महत्व की जागरूकता को बढ़ाने की आवश्यकता थी। मिशन के स्वरूप के, उन स्वास्थ्य समितियों को राज्य तथा जिला स्तर पर मुख्यधारा में लाकर जिसने पूरी तरह से स्थान नहीं लिया है, अधिक सम्बद्ध बनाने की आवश्यकता है।

### 5. कन्वरजेन्स

एनआरएचएम ने महिला एवं बाल विकास, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता, योजना एवं कार्यान्वयन में लोक कार्य एवं पंचायती राज्य संस्थाओं में मिल जुल कर काम करने की पद्धति को अंगीकार किया। हालांकि मिशन के निदेशक की अध्यक्षता में सभी क्षेत्रों के मिलकर काम करने के बारे में समिति की लगातार बैठकें नहीं हुईं तथा इसके निर्देशों की निगरानी नहीं की गई। अतः ऐसे प्रयासों को मजबूती दिया जाना अपेक्षित है। मिशन की गतिविधियों में गैर सरकारी संस्थाओं की भागीदारी को सुगम नहीं बनाया गया तथा समता बढ़ाने एवं सेवा प्रदान करने में उनके योगदान की प्रभावकारी निगरानी नहीं की गई। पूरे देश में 71 प्रतिशत जिलों को केन्द्रीय स्वयंसेवी संगठन (मदर एनजीओ.) योजना के तहत फिर भी कवर किया जाना शेष था। अब मंत्रालय यह सुनिश्चित करने के लिए दिशानिर्देशों में परिवर्तन करने की मांग कर रहा है जिससे मिशन में गैर सरकारी संस्थाओं की अधिकारिक प्रभावकारी भागीदारी हो सके।

## 6. धन प्रवाह प्रबंधन

एक महत्वपूर्ण प्रगति यह हुई है कि केन्द्र तथा राज्य दोनों स्तरों पर पिछले वर्षों में लोक स्वास्थ्य पर परिव्यय में वृद्धि हुई है। वर्ष 2005-06 से 2007-08 के दौरान एनआरएचएम पर कुल परिव्यय/व्यय 24,151.45 करोड़ रुपये था। पहले दो वर्षों के दौरान केन्द्र द्वारा निधियों का शत प्रतिशत योगदान दिया गया। तत्पश्चात्, राज्यों द्वारा 11वीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के दौरान निधि का 15 प्रतिशत योगदान करना था। हालांकि काफी राज्यों द्वारा मिशन में अपने हिस्से का योगदान दिया जाना अभी भी बाकी था तथा यह मुद्दा संबोधित किया जाना आवश्यक है। कई उच्च फोकस राज्य जहां बीमारियां स्थानिक थी तथा स्वास्थ्य संकेतक/सूचक खराब थे वे सब तुलनात्मक रूप से कम केन्द्रीय सहायता प्राप्त कर रहे थे जैसाकि पिछले वर्षों का खर्च न किया हुआ शेष था जो कि यह संकेत देता है कि क्षमता बढ़ाने पर अधिक फोकस किया जाना आवश्यक था। राज्य समितियों तथा फलस्वरूप जिलों तथा ब्लाक स्तर पर पैसा जारी करने की प्रक्रिया को और अधिक सुचारु बनाने की आवश्यकता थी जिससे निधियों का शीघ्र तथा प्रभावकारी उपयोग सुनिश्चित किया जा सके। निचले स्तर पर निर्माण/रचना हेतु एसएचएस द्वारा दिया गया पैसा एसएचएस द्वारा किए गए व्यय के रूप में जाना जाता रहेगा यह इस तथ्य के बावजूद है कि वास्तव में इस धन का उपयोग हुआ है अथवा नहीं। जारी किए गए शेष के अपूर्ण लेखा जोखा से तात्पर्य यह था कि 862.61 करोड़ रुपये का प्रजनन एवं बाल स्वास्थ्य (आरसीएच) फलेक्सी पूल फंड राज्यों तथा संघ शासित क्षेत्रों को अधिकता में जारी किया गया। विभिन्न वर्तमान कार्यक्रम यथा एमपावर्ड एक्शन ग्रुप योजना, आरसीएच-1 तथा राष्ट्रीय मातृत्व बेनिफिट योजना को एनआरएचएम प्रारम्भ होने के साथ ही समाप्त कर दिया गया लेकिन इन योजनाओं/कार्यक्रमों के तहत उपयोग न किए गए शेष धन को समायोजित नहीं किया गया तथा राज्यों के पास यह धन पड़ा रहा। ई-बैंकिंग के मंत्रालय के प्रयासों में विलम्ब हुआ तथा ज्यादातर राज्यों द्वारा ई- बैंकिंग को अपनाना बाकी था।

## 7. ढांचागत विकास और क्षमता निर्माण

मिशन ने स्वास्थ्य केन्द्रों को उनके स्वास्थ्य देखभाल के स्तर को सुधारने के लिए एवं इस प्रकार स्वास्थ्य प्रदाता क्षेत्र की क्षमताओं को बढ़ाने के लिए भारतीय लोक स्वास्थ्य मानक (आईपीएचएस) का विकास किया। हालांकि स्वास्थ्य केन्द्रों को जाने वाली जनसंख्या का अनुपात स्वास्थ्य केन्द्रों की उस लक्ष्य की गई संख्या से कम रहा जो स्थापित नहीं किए जा सके। कई वर्तमान स्वास्थ्य केन्द्रों में मूलभूत सुविधाएं (उचित भवन, स्वस्थ माहौल, बिजली तथा जल आपूर्ति इत्यादि) अभी भी नदारद हैं साथ। ही कई प्राइमरी स्वास्थ्य केन्द्र (पीएचसी) तथा सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र (सीएचसी) गारन्टी शुदा सेवाएं यथा इनपेशेन्ट सेवायें, ऑपरेशन थियेटर, लेबर रूम, पैथालॉजिकल जांच, एक्स रे सुविधा तथा आपातकालीन देखभाल इत्यादि पर फोकस को पुनः शुरु कर दिया है फिर भी काफी कुछ किया जाना बाकी है। 2005-07 के दौरान 720.20 करोड़ रुपये बिना किसी कार्य प्रस्ताव एवं योजना प्राप्त किए एसएचएस को जारी किये गये कि वे सीएचसी से आईपीएचएस को अपग्रेड कर सके परिणामस्वरूप ज्यादातर फंड बिना खर्च किए रहा। त्वरित रिस्पांस मेडिकल यूनिट जिसका कार्य दूरदराज क्षेत्र में रहने वाले रोगियों के घर तक स्वास्थ्य सुविधाएं मुहैया कराना था, कई राज्यों में परिचालित नहीं की जा सकी। यह इस तथ्य के बावजूद था कि काफी मात्रा में धन इस उद्देश्य के लिए जारी किया गया था।

अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता (आशा) को नियुक्त किए जाने की अभिनव कार्यप्रणाली से रोगी के स्वास्थ्य देखभाल किए जाने एवं जागरूकता बढ़ाने पर एक सकारात्मक असर पड़ा। हालांकि विभिन्न राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में विभिन्न स्तरों पर सेवा प्रदाताओं की कमी के कारण चुनौती लगातार बनी रही। जबकि संविदा पर कार्य करने वाले कर्मी इन रिक्तियों को भरने के लिए नियुक्त किए गए फिर भी सीएचसी/पीएचसी में अभी भी विशेषज्ञ चिकित्सकों तथा पर्याप्त स्टाफ नर्स एवं उपकेन्द्रों पर सहायक नर्सिंग मिडवाइफ (एएनएम)/बहु उद्देशीय वर्कर (एमएडब्ल्यू) की कमी है।

## 8. दवाओं एवं उपकरणों की खरीद और आपूर्ति

जबकि मंत्रालय ने इम्पावर्ड प्रोक्योरमेन्ट विंग (इपीडब्ल्यू) की स्थापना की है तथा केन्द्रीय स्तर पर व्यापक सरकारी खरीद मैनुएल विकसित किया है फिर भी 26 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में कोई भी सरकारी खरीद मैनुएल तैयार नहीं किया जा सका है। तेरह राज्यों में दवाइयों की औपचारिक सूची न तो उपलब्ध की जा सकी न ही मानक बिड दस्तावेज अपनाया जा सका। सरकारी खरीद की अपर्याप्त योजना ने राज्यों में उपकरणों के उपयोग को प्रभावित किया क्योंकि 3.96 करोड़ रुपये के उपकरण छह राज्यों में बिना प्रयोग किए पड़े थे। झारखण्ड राज्य में कोल्ड चेन उपकरण जिनकी कीमत 10.43 करोड़ रुपये थी तथा टेली मेडिसिन सुविधा से युक्त मोबाइल मेडिकल यूनिट जिन पर 10.72 करोड़ रुपये खर्च किए गए थे, सपोर्ट संरचना के अभाव में खराब पड़े हैं। नौ राज्यों में आवश्यक दवाओं का स्टॉक, गर्भनिरोधक तथा वैक्सीन जो कि मानकों के अनुसार दो माह के लिए पर्याप्त होना चाहिए, किसी भी जांच किए गए पीएचसी अथवा सीएचसी में उपलब्ध नहीं पाया गया।

## 9. सूचना, शिक्षा एवं संचार

मंत्रालय ने अपने सूचना, शिक्षा तथा संचार प्रयास (आईइसी) में विविधता उत्पन्न कर दी लेकिन व्यय केन्द्रित ही रहा। ब्लाक तथा ग्राम स्तर पर ग्रामीण जनसंख्या के साथ सीधे संचार स्थापित करने हेतु स्थानीय प्रयासों तथा साधारण मास-मीडिया (थियेटर, ध्वनि इत्यादि) की क्षमता तथा महत्व का पूरी तरह से आकलन नहीं किया गया।

## 10 चिकित्सा क्षेत्र में उपलब्धियां

पीएचसी तथा सीएचसी में रोगियों की बढ़ी हुई आवक तथा संस्थागत प्रसव एवं टीकाकरण में सुधार स्वास्थ्य प्रदाता की भूमिका अपनाने में मिशन के सकारात्मक प्रभाव के सूचक थे। हालांकि यह स्पष्ट था कि लगातार प्रयास अभी भी अपेक्षित थे क्योंकि पंजीकृत गर्भवती महिलाओं की एक बड़ी संख्या स्वास्थ्य केन्द्रों को संस्थागत प्रसव हेतु इस्तेमाल नहीं कर रही थी, विशेषकर इम्पावर्ड एक्शन ग्रुप (इएजी) राज्यों में जहां देरी से भुगतान तथा अनियमितता के मामलों ने जननी सुरक्षा योजना (जेएसवाई) के लागू किए जाने की विशेषता को बताया। माइक्रो जन्म योजना तथा पंजीकृत गर्भवती महिलाओं हेतु एमसीएच कार्ड, जो कि जेएसवाई के लागू किए जाने एवं निगरानी हेतु तथा प्रसव पूर्व देखभाल सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक था, ज्यादातर राज्यों में तैयार नहीं किया गया। 17 राज्यों के परीक्षण किए गये जिलों में मातृ तथा नवजात शिशू मृत्यु दर पर आंकड़ों के संग्रह तथा रिपोर्टिंग हेतु कोई भी उचित प्रणाली नहीं देखी गई।

एसएचएस ने 15 राज्यों/संघ शासित प्रदेशों में परिवार नियोजन की विभिन्न टर्मिनल पद्धतियों हेतु वर्षानुसार आंकड़े निर्धारित किए तथा अन्य 11 राज्यों में इनकी कवरेज में 62 प्रतिशत की कमी देखी गई। कुल नसबंदी के मामलों में पुरुष नसबन्दी का हिस्सा मात्र 4 प्रतिशत ही रहा।

15 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में टीकाकरण के लक्ष्य तदर्थ आधार पर तय किये गये थे तथा टीकाकरण की उच्च दर के बावजूद, नौ राज्यों में नवजात तथा शिशू रोगों की घटनाएं बढ़ी। 22 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों के परीक्षण किए जिलों में स्वास्थ्य केन्द्रों में दवाओं की कम आपूर्ति के कारण विटामिन ए की पहली व दूसरी डोज के प्रशासन में कमी देखी गई। दो राष्ट्रीय टीकाकरण दिवस तथा छः विशेष राष्ट्रीय टीकाकरण दिवस (बिहार एवं उत्तरप्रदेश के चुने हुए जिलों में अतिरिक्त चक्र), आयोजित करने के बावजूद वर्ष 2005-08 के दौरान 17 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में पोलियो के 1640 नये मामले दर्ज किए गए।

कार्यक्रमों में गुणवत्ता नियन्त्रण महत्वपूर्ण बना रहा क्योंकि अन्धता नियन्त्रण हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम (एनपीसीबी) के तहत कैम्पों में मोतियाबिन्द के ऑपरेशन पर पूरी तरह से प्रतिबन्ध के बावजूद, 14 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में कैम्पों में मोतियाबिन्द के 19.52 लाख ऑपरेशन किए गए जो कि इन राज्यों में मोतियाबिन्द के कुल ऑपरेशन का 47 प्रतिशत था।

राष्ट्रीय वेक्टर बॉर्न रोग नियन्त्रण कार्यक्रम के तहत रक्त जांच का वार्षिक निर्धारित लक्ष्य 10 प्रतिशत 11 राज्यों में हासिल नहीं किया जा सका तथा मलेरिया की वार्षिक परजीवी घटनाएं 14 राज्यों तथा संघ शासित क्षेत्रों में 0.5 प्रति हजार की निर्धारित दर से सभी तीन वर्षों में अधिक थी।

1992 में राष्ट्रीय आयोडीन डिसऑर्डर रोग नियन्त्रण कार्यक्रम (एनआईडीडीसीपी) प्रारम्भ किए जाने तथा कमी आधारित रोगों के नियन्त्रण पर एनआरएचएम के फोकस किए जाने के बावजूद कार्यक्रम कर्मचारियों तथा आईडीडी प्रयोगशाला की अपर्याप्तता के कारण प्रभावित हुआ। समेकित रोग सर्विलेन्स प्रोजेक्ट के तहत केन्द्र सभी जिलों के मात्र 58 प्रतिशत से रिपोर्ट प्राप्त करता रहा तथा प्रयोगशाला स्थापित किए जाने में हो रही देरी के कारण प्रोजेक्ट बुरी तरह प्रभावित हुआ।

## 11. निष्कर्ष

फिर भी यह याद रखना महत्वपूर्ण है कि स्वास्थ्य कार्यक्रमों ने एक निवारक तथा सुधारक भूमिका अदा की तथा उन जगहों पर प्रगति देखी गई जहां कार्यक्रमों को उचित कवरेज तथा गुणवत्ता का जोर देते हुए लागू किया गया। यदि विभिन्न कार्यक्रमों के लागू किए जाने में एनआरएचएम काफी सम्बद्धता ला सकते तो इसका असर दूरगामी होगा।

स्वास्थ्य देखभाल प्रदान करने के तंत्र को पुर्नजीवित करने के एनआरएचएम के प्रयास उम्मीद बढ़ाने में सफल रहे तथा फलतः लोक स्वास्थ्य तन्त्र की मांग भी बढ़ी। राज्यों के फीडबैक पर आधारित नये कदम तथा अनुकूलन के प्रयास मिशन के लक्ष्यों को प्राप्त करने में सहायक एवं आवश्यक हैं। इस सम्बन्ध में परीक्षण से निकली मुख्य सिफारिशें निम्न प्रकार से निरूपित की गई हैं-

- एसएचएस एवं डीएचएस को घरेलू तथा सुविधा सर्वेक्षण तेजी से करना चाहिए तथा राज्य एवं जिले के परिप्रेक्ष्य में योजनाएं तैयार करनी चाहिए जो कि विभिन्न सरकारी विभागों की विभिन्न क्षेत्रों में समायोजन कार्य प्रणाली को दर्शा सकें। भविष्य के वार्षिक राज्य कार्यक्रम लागू करने की योजनाएं (पीआईपीएस) तथा जिला स्वास्थ्य योजनाएं दीर्घकालिक जरूरतों तथा बेसलाइन सर्वेक्षण के परिणामों पर आधारित होनी चाहिए।
- निगरानी फ्रेमवर्क को मजबूत किया जाना चाहिए जिससे कि समय से के लिए गतिविधियों का आवर्ती प्रभाव मूल्यांकन सुनिश्चित किया जा सके।
- नए स्वास्थ्य केन्द्र ज्यादा जरूरत वाले क्षेत्रों स्थापित किए जाने चाहिए। सीएचसी तथा पीएचसी पर स्वास्थ्य संरचना को सभी आवश्यक मूलभूत सुविधाओं, उपकरणों तथा मैनपावर के साथ सक्रिय बनाना चाहिए जिससे ग्रामीण क्षेत्रों में वहन की जा सकने वाली लागत में स्वास्थ्य देखभाल की गुणवत्ता में सुधार को सुनिश्चित किया जा सके।
- राज्यों को स्वास्थ्य केन्द्रों में मेडिकल तथा सहयोगी स्टाफ हेतु आवंटित पदों को भरना चाहिए तथा एन. आर. एच. एम. की आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु आवंटित पदों की संख्या पर पुर्नविचार करते रहना चाहिए। सभी आशा (आशा) कार्यकर्ता को काम शुरू करने से पहले पूर्ण प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए जिससे वे अपनी सेवाओं को और अधिक व्यवहारिक तथा प्रभावकारी बना सकें।
- सभी स्वास्थ्य केन्द्रों पर आरकेएस गठित की जानी चाहिए। ऐसा सामुदायिक प्रतिभागिता को प्राथमिकता देकर किया जाना चाहिए। स्वास्थ्य केन्द्रों के कार्यों में समिति को। एक रचनात्मक हिस्सेदार बनाना चाहिए तथा ऐसा करने के लिए आरकेएस के तहत जवाबदेही की संरचना को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाना चाहिए तथा मैनेजमेन्ट क्षमता को उत्पन्न किया जाना चाहिए।

- धन के आवंटन की व्यवस्था को सुनियोजित किया जाना चाहिए जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि सरकारी लेखों से बाहर कम से कम राशि बिना खर्च किए रहे।
- वित्त मंत्रालय की सलाह से मंत्रालय को अपनी इंटरफेस बैंकिंग व्यवस्था रिव्यू करना चाहिए। इंटरफेस बैंकिंग उन पब्लिक सेक्टर के बैंकों के साथ करनी चाहिए जिनकी पहुंच सबसे ज्यादा हो तथा जो सबसे बेहतर सम्भव शर्तों ऑफर करते हों।
- संचार के विभिन्न माध्यमों के बीच निधियों का तार्किक बंटवारा होना चाहिए। आईइसी की योजना तथा प्रभाव मूल्यांकन को उचित मानकों एवं कसौटी के साथ तर्कसंगत बनाया जाना चाहिए।
- मंत्रालय द्वारा पूरे देश के लिए तय किये गए लक्ष्यों को देखते हुए राज्यानुसार प्रगति के लक्ष्य निर्धारित किए जाने चाहिए तथा लक्ष्य तथा आंकड़ों के आधार पर राज्यानुसार प्रगति को आंकना चाहिए। एएनएम तथा स्वास्थ्य कार्यकर्ता द्वारा किए गए रियल टाइम आंकड़ों का समग्र रूप से इस्तेमाल किया जाना चाहिए।
- जननी सुरक्षा योजना के तहत निगरानी एवं रिपोर्टिंग ढांचे को मजबूत किया जाना चाहिए जिससे कि राज्य एवं जिला स्वास्थ्य समितियों के पास विश्वसनीय सूचना की उपलब्धता को सुनिश्चित किया जा सके। इस प्रकार से जननी सुरक्षा योजना के तहत दिए जाने वाली नकद सहायता में धोखाधड़ी तथा अनियमितता के खतरों को रोका जा सकता है। मंत्रालय इस बात पर जोर दे कि मंत्रालय एवं एसएचएस स्तर पर जिम्मेदार अधिकारी जेएसवाई के आंकड़ों की सच्चाई पर विशेष ध्यान दें।

डॉ. एनसी सक्सेना, आयुक्त तथा श्री हर्ष मन्दर, सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त  
वाद शीर्षक- पीयूसीएल - बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका सी संख्या-196/2001

---

26 सितम्बर, 2009

**रजिस्ट्रार**

भारत का उच्चतम न्यायालय  
नई दिल्ली

महोदय, हम सूखे के संदर्भ में राज्य सरकार की ओर से अनिवार्य रूप से किये जाने योग्य कार्रवाई के बारे में कार्यक्रमों का एक एक विस्तृत प्रस्ताव और भुखमरी के संदर्भ में राज्य की ओर से उठाए जाने योग्य कदमों संबंधी प्रस्ताव उच्चतम न्यायालय के विचार के लिए प्रस्तुत करते हैं। सूखे की आसन्न स्थिति से खाद्यान्न तक लोगों की पहुंच के लिए खतरा पैदा हो जाता है। ऐसे में सूखे संबंधी प्रस्ताव का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि जो स्थिति उभरकर सामने आ रही है उसका पूर्वानुमान लगा लिया जाए, इसे दूर किया जाए और इसपर शीघ्रता तथा न्यायोचित तरीके से ध्यान दिया जाए ताकि अकाल की नौबत न आए। अकाल संबंधी प्रोटोकॉल (संलेख) का उद्देश्य भुखमरी की जांच-पड़ताल के लिए एक ऐसी प्रक्रिया तैयार करना है जो पारदर्शी और विश्वसनीय हो और जिसमें जीवित बचे लोगों की गरिमा का ध्यान रखा गया हो और राहत पहुंचाने, रोकथाम तथा जवाबदेही के सुनिश्चित करने के लिए अनिवार्य तौर-तरीके भी हों।

हम से पीयूसीएल बनाम भारत संघ और अन्य मामले में रिट याचिका (सिविल) सं. 196 वर्ष 2001 में आयुक्तों की हैसियत से ऐसा कर रहे हैं। देश के कई भागों में भीषण सूखे और भुखमरी से मौत की आशंका को देखते हुए हम आभारी होंगे अगर इन प्रस्तावों पर शीघ्र आदेश दिया जाएंगे।

भवदीय,

डॉ. एनसी सक्सेना

हर्ष मंदर

---

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों का कार्यालय

बी-68 द्वितीय तल, सर्वोदय एनक्लेव, नई दिल्ली-17, टेलीफैक्स 91-11-41829631, फोन 91-11-26851335/339,  
ईमेल-sc.commissioners@gmail.com, वेबसाइट : www.sccommissioners.org

## I. सूखे का न्यायोचित तरीके से निपटना

यह अनिवार्य हो गया है कि सूखे की जो स्थिति उभरकर सामने आ रही है जिससे आम आदामी की खाद्यान्न तक पहुंच के लिए खतरा पैदा हो गया है, उसका पूर्वानुमान लगाया जाए, इसे दूर किया जाए और इसपर शीघ्रता तथा न्यायोचित तरीके से ध्यान दिया जाए ताकि अकाल की नौबत न आए.

इसके लिए पिछले और मौजूदा अकाल, सूखे और अभाव संबंधी संहिताएं पर्याप्त नहीं हैं। राज्य सरकारों के लिए निम्नलिखित उपायों का प्रस्ताव किया जा स कता है और इसके साथ ही न्यायालय से निर्देश प्राप्त किये जा सकते हैं.

1. **अकाल की घोषणा:** खाद्य पदार्थों के अभाव की घोषणा को भारी-भरकम, अफसरशाही वाले, अपारदर्शी और लम्बे चलने वाली प्रक्रिया के चंगुल से बाहर निकाला जाना चाहिए जो कि आज भी अधिकतर संहिताओं में पाये जा सकते हैं। इनकी वजह से देरी होती है जिसका नतीजा भुखमरी, तबाही, पलायन, मवेशियों और दूसरे समान की औने-पौने दामों में बिक्री और ऋणग्रस्तता के रूप में सरकार द्वारा राहत के उपाय शुरू किये जाने से बहुत पहले से ही शुरू हो जाता है।

जिला पंचायत और जिला कलेक्टर को कम या अनियमित वर्षा, या संकट की आशंका को देखते हुए लोगों के पलायन और मवेशियों की बिक्री जैसे संकेतकों के आधार पर विधिवत फसल मूल्यांकन से पहले ही सूखे की स्थिति की पहचान करने के लिए अधिकृत किया जाना चाहिए.

उन्हें कारणों का उल्लेख करते हुए अपनी रिपोर्ट राज्य सरकार को भेजनी चाहिए। एक छोटे अंतर-मंत्रालयी समूह को, जिसमें विपक्ष के नेता को भी जांच में शामिल किया जाना चाहिए और उन्हें रिपोर्ट मिलने के दो सप्ताह के भीतर अपनी रिपोर्ट देने को कहा जाना चाहिए.

2. **लोक निर्माण :** राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) कार्यक्रम के शुरू के बाद इसके लिए अलग से तंत्र खड़ा करने और इसके तहत राहत कार्यों संबंधी अलग नियम बनाने की बजाय लोक निर्माण के कार्य को नरेगा के साथ समन्वित कर दिया जाना चाहिए। लेकिन किसी इलाके में अकाल की घोषणा होने के बाद जिला कलेक्टर को न्यूनतम मजदूरी में 20 प्रतिशत तक बढ़ोतरी करने का अधिकार दिया जाना चाहिए। इसी तरह 100 दिहाड़ियों की सीमा और हर परिवार से सकेवल एक व्यक्ति को रोजगार देने की सीमा भी अकाल के दौरान पूरी तरह हटा दी जानी चाहिए और ऐसे सभी वयस्क जिन्हें काम की आवश्यकता हो उन्हें नरेगा के तहत पिछले अकाल के दौरान अकाल राहत कार्य की तर्ज पर काम दिया जाना चाहिए। एक निश्चित अनुपात में ऐसे कार्यों की भी पहचान की जानी चाहिए जिसमें बहुत अधिक शारीरिक श्रम की आवश्यकता नहीं पड़ती हो, और इस तरह के कार्य वृद्ध, विकलांग और कमजोर लोगों तथा दस्तकारों व बुनकरों को उपलब्ध कराये जाने चाहिए। लेकिन किसी भी कार्य स्थल में बच्चों के काम करने पर रोक पर सख्ती से अमल किया जाना चाहिए.

3. **पीडीएस, आईसीडीएस, एमडीएम और आपात आहार :** इसी तरह राहत संहिता में मुफ्त राहत पहुंचाने के प्रावधानों को भी जहां तक संभव हो, वर्तमान कार्यक्रमों के साथ समन्वित कर दिया जाना चाहिए.

क) कलेक्टर और पंचायत सभी स्तरों पर यह सुनिश्चित करने का विशेष रूप से ध्यान रखेंगे कि सभी पात्र वृद्ध और विकलांग लोग और विशेष रूप से नाजुक समुदायों के लोग, जैसे 'आदिवासी' के रूप में चिन्हित लोग पूरी तरह एवाई कार्ड्स के दायरे में आ जाएं और जो पेंशन के पात्र हैं उन्हें ये मिले.

- ख) दोनों सुविधाओं (रियायती दाम पर राशन और पेंशन) में से प्रत्येक के अंतर्गत हकदारी में अकाल की अवधि के दौरान 50 प्रतिशत की बढ़ोतरी भी कर दी जानी चाहिए.
- ग) आईसीडीएस के लिए केन्द्र सरकार को, एमडीएम की ही तरह सार्वजनिक वितरण प्रणाली के जरिए पर्याप्त अनाज उपलब्ध कराना चाहिए। यह अनाज के दामों में बढ़ोतरी से बचाव में सहायक साबित होगा जिससे आईसीडीएस केन्द्रों और स्कूलों में आहार की मात्रा में कमी को रोका जा सकेगा.
- घ) खाद्य पदार्थों और ईंधन की बढ़ती कीमतों के अनुरूप खाना पकाने की लागत में बढ़ोतरी के लिए भी प्रावधान किया जाना चाहिए और उपभोक्ता मूल्य सूचकांक के आधार पर इसका छमाही सूचकांक बनाया जाना चाहिए.
- ड.) आंगनवाड़ियों/स्कूलों में ऐसे सभी बुजुर्ग और कमजोर लोगों को आपात भोजन उपलब्ध कराना चाहिए जिन्हें इसकी आवश्यकता हो। बुजुर्गों और विकलांगों को तमिलनाडु और उड़ीसा की तर्ज पर (केबीके जिलों में) आईसीडीएस/एमडीएमएस में शामिल होने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए.
- च) स्कूल न जाने वाले बच्चों के लिए भी मध्याह्न भोजन की व्यवस्था होनी चाहिए.
- छ) अकाल के दौरान आईसीडीएस के तहत खाद्यान्न की हकदारी को दुगना कर दिया जाना चाहिए और 3 से 6 साल के बच्चों को दिन में एक बार की बजाय दो बार गर्म भोजन दिया जाना चाहिए। गर्म भोजन देने का समय इस तरह से तय किया जाना चाहिए कि गर्भवती और शिशुओं को स्तनपान कराने वाली माताओं को कम से कम एक बार गर्म भोजन मिल सके.
- ज) स्कूलों की छुट्टियों के दौरान भी मध्याह्न भोजन योजना एमडीएमएस जारी रहनी चाहिए.
4. **भुखमरी** : राज्य सरकारों को भुखमरी से होने वाली मौतों के बारे में जागरूक रहना चाहिए। इस बारे में शिकायतों की 48 घंटे के भीतर जांच की जानी चाहिए और जिला कलेक्टर व जिला पंचायत प्रमुख को घटनास्थल का स्वयं दौरा करना चाहिए। उन्हें भोजन न मिलने की स्थिति के गंभीर मामलों की जांच करनी चाहिए और अगर यह स्थिति बरकरार रहती है तो उन्हें प्रभावित परिवार तथा स्थानीय समुदाय को मदद पहुंचाने के लिए आयुक्तों द्वारा तैयार नियमावली (संलग्न) के अनुसार उपाय करने चाहिए। जो अधिकारी भुखमरी की स्थिति से निपटने के लिए कार्रवाई करने में विफल रहते हैं उनके लिए पक्के तौर पर जवाबदेही तय करने और सजा देने की भी व्यवस्था होनी चाहिए।
5. **पानी की कमी** : जिला प्रशासन को पानी की कमी वाले गांवों का बड़ी सावधानी से विस्तृत सर्वेक्षण कराना चाहिए और तत्काल अल्पावधि और दीर्घकालिक उपाय करने चाहिए। अल्पावधि उपायों में लोगों को टैंकों के जरिए स्वच्छ पेय जल उपलब्ध कराने की आवश्यकता पड़ सकती है, मगर जहां कहीं तकनीकी दृष्टि से व्यावहारिक हो वहां दो महीनों के भीतर ड्रिलिंग करायी जानी चाहिए। सभी आंगनवाड़ी केन्द्रों और स्कूलों में भी स्वच्छ पेय जल की व्यवस्था की जानी चाहिए.
6. **पंचायतों में अनाज भंडार** : हर पंचायत में 5 कुंतल अनाज हमेशा जमा रखने के मौजूदा प्रावधान पर अमल किया जाना चाहिए ताकि इसे भुखमरी से प्रभावित सभी परिवारों में बांटा जा सके। इस तरह के भंडार के खत्म होते ही उसकी पूर्ति करने की भी व्यवस्था की जानी चाहिए। इसके अलावा सभी जॉब कार्ड धारकों को नरेगा के तहत भविष्य में मिलने वाले कार्य के लिए सार्वजनिक वितरण प्रणाली की दूकान से अनाज उधार में लेने की छूट भी होनी चाहिए।



7. **चारे की व्यवस्था :** अकाल का सबसे बुरा असर मवेशियों और आजिविका के लिए उन पर आश्रित रहने वालों पर पड़ता है। चारे की व्यवस्था और चारा उपलब्ध कराने वाले कैम्पों की फौरन व्यवस्था की जानी चाहिए। बकरियों के चारे और उन्हें जीवित रखने के भी इंतजाम किये जाने चाहिए क्योंकि वे गांवों के बहुत से गरीब लोगों का सहारा हैं।

## II. भुखमरी से निपटने के लिए राज्य की नियमावली

इस प्रस्ताव का उद्देश्य भुखमरी के मामलों की जांच के लिए पारदर्शी, विश्वसनीय और पीड़ितों की गरिमा का ध्यान रखने वाली प्रक्रिया तैयार करना और राहत, रोकथाम तथा जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए अनिवार्य नियमावली तैयार करना है।

### भुखमरी की परिभाषा

यह बात ध्यान देने की है कि पुरानी अकाल संहिताओं और वर्तमान संहिताओं में भुखमरी की कोई सर्वमान्य परिभाषा नहीं दी गयी है। ऐसे में यह जरूरी है कि भुखमरी को सावधानीपूर्वक और गंभीरता से परिभाषित करने से शुरुआत की जाए और इसके तौर तरीके आम आदमी की पहुंच के दायरे में हों।

भूख सक्रिय और स्वस्थ जीवन सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त भोजन उपलब्ध न हो पाने की स्थिति के रूप में समझा जा सकता है। अगर भूख की अवधि इतनी बढ़ जाए कि इससे अस्तित्व के लिख खतरा उत्पन्न हो जाए या लम्बे समय तक भोजन से वंचित रहने से कोई व्यक्ति ऐसी बीमारियों का शिकार हो जाए जिनका इलाज किया जा सकता है तो उस व्यक्ति को भुखमरी में जी रहा माना जाएगा। अगर इन स्थितियों से वास्तव में मौत की नौबत आती है तो यह भुखमरी से होने वाली मृत्यु कही जाएगी हालांकि इस तरह के मामलों में मौत का अनुमानित कारण चिकित्सकीय विफलता माना जाएगा। मगर वास्तव में इसका कारण यह नहीं है बल्कि लम्बे समय तक पौष्टिक आहार न मिलना है जिसकी वजह से वह व्यक्ति उन चिकित्सकीय स्थितियों का शिकार हुआ है जिनका सामना पर्याप्त भोजन पाने वाला आसानी से कर सकता है और जीवित रह सकता है।

इस अध्याय और इसके अनुलग्नकों में दी गयी भुखमरी की परिभाषा और इसकी जांच के तौर-तरीके जन स्वास्थ्य अभियान (हंगर वाच ग्रुप) द्वारा 2003 में मुंबई में आयोजित विचार-विमर्श के आधार पर तैयार 'गाइडलाइन्स फॉर इनवेस्टिगटिंग सस्पेक्टेड स्टारवेशन डेथ्स' यानी भुखमरी के संदिग्ध मामलों की जांच के लिए दिशानिर्देश नाम के उत्कृष्ट दस्तावेज से लिये गये हैं।<sup>1</sup>

इस दस्तावेज से पहला संकेत इस बात का मिलता है कि 'भुखमरी अंततः, न कि प्रारंभिक तौर पर तकनीकी मुद्दा नहीं है, बल्कि यह हमारे समाज में गहरी जड़ें जमाए सामाजिक-आर्थिक असमानताओं से जुड़ा है, जिससे निपटने के लिए आमूल और वयवस्थागत समाधान की आवश्यकता होगी।' इसमें यह भी कहा गया है कि 'भुखमरी से होने वाली मौतों के मुद्दे पर विचार करते समय हमें इस बुनियादी तथ्य से शुरुआत करनी चाहिए कि भुखमरी और कुपोषण से संबंधित मौतें जन स्वास्थ्य संबंधी समस्याएं हैं जिनका सामुदायिक स्तर पर समाधान आवश्यक है।' इस प्रकार वे "बीमारियों से होने वाली" आम मौतों से अलग हैं। तपेदिक से हुई मौत को व्यक्तिगत निदान के रूप में देखा जा सकता है, मगर "कुपोषण" से हुई मौत के बारे में निदान कोई अकेला निदान नहीं हो

1 इस सम्मेलन में वीणा शत्रुघ्न (उप निदेशक, नेशनल इंस्टीट्यूट ऑफ न्यूट्रिशन, हैदराबाद), वंदना प्रसाद (बाल रोग विशेषज्ञ), नरेन्द्र गुप्ता (प्रयास), सुनीता अब्राहम (क्रिस्टिचयन मेडिकल एसोसिएशन ऑफ इंडिया), सरोजिनी (एस एमए और एमएफसी की संयोजक), सीएस कापसे (प्रो. फोरेन्सिक मेडिसिन विभाग, डीवाई पाटिल मेडिकल कॉलेज), नीरज हाटेकर (प्रोफेसर अर्थशास्त्र विभाग, मुंबई विश्वविद्यालय), संजय रोडे (पी-एचडी स्कॉलर, अर्थशास्त्र विभाग, मुंबई विश्वविद्यालय), अभय शुक्ला (समन्वयक, साथी सेल, सीईएचएटी), नीलांगी नानल, अमिता पित्रे और कुदसिया (सभी सीईएचएटी के अनुसंधानकर्ता)।

सकता। किसी निष्कर्ष तक पहुंचने के लिए हमें व्यक्ति के साथ उसके परिवार और समुदाय के हालात का जायजा लेना होगा।'

इसमें आगे कहा गया है कि यह दुविधा इस कारण है क्योंकि 'आम तौर पर विद्यमान 'बुनियादी' कुपोषण धीरे-धीरे भीषण कुपोषण में बदलता जा रहा है और भुखमरी के पक्के मामलों से इसे अलग नहीं किया जा सकता।' एक ऐसा समुदाय जो जिंदा रहने भर के लिए भोजन करने का आदी हो गया हो, वहां तीन साल के सूखे से स्थिति और भी बदतर होती जाती है। कुछ परिवार सिर्फ एक बार के भोजन पर गुजर-बसर करने लगते हैं, कुछ गरीब परिवार तो एक दिन छोड़कर खाना खा पाते हैं....ऐसे में कुपोषण और भुखमरी में विभाजन रेखा वास्तव में कहां रह गयी है? आखिर यह "पुरानी समस्या" बदल कर कब 'बेहद खतरनाक' हो जाती है?

सरकारी अधिकारी, आम जनता और कभी कभी पेशेवर लोग भी मानते हैं कि भुखमरी की स्थिति में आदमी को कोई भोजन नहीं मिलता। हाल में मृत व्यक्तियों की लाश के पोस्ट मार्टम में मेट में मिले अनाज के कुछ दानों या जांच करने वालों को मृतकों के घर में अनाज के कुछ दाने मिल जाने भर से ऐसी मौतों को भूख से हुई मौत मानने से इनकार कर दिया जाता है और मौत के कारणों को लेकर सवाल खड़े किये जाते हैं। हंगर वाच ग्रुप ने भुखमरी की परिभाषा ख्याए गए भोजन के उस स्तर के रूप में की है जो जीवन का अस्तित्व बनाए रखने के लिए पर्याप्त नहीं है। इसका मूल्यांकन करते वक्त एक चुनौती, जैसा पहले ही बताया जा चुका है, यह है कि 'कुपोषण, भुखमरी और भूख से होने वाली मौतों के बीच एक निरंतरता है। इनमें से एक को दूसरे से अलग कैसे किया जा सकता है.'

कोई वयस्क जो रोजाना 850 किलो कैलोरी या इससे कम कैलोरी वाला भोजन लेता है भुखमरी का शिकार माना जा सकता है। यह सीमा उस अनुसंधान पर आधारित है जिसके अनुसार 50 किलोग्राम वजन वाले व्यक्ति को, अगर वह शारीरिक श्रम वाला कोई भी काम नहीं करता हो तो उसे 850 किलो कैलोरी भोजन की आवश्यकता सिर्फ जीवित रहने के लिए पड़ती है। इस तरह अगर यह बात साबित हो जाए कि किसी वयस्क को 650 किलो कैलोरी से कम भोजन मिल रहा है तो यह उसके जीवित रहने के लिए भी पर्याप्त नहीं है और इसमें कोई शक नहीं कि वह व्यक्ति भुखमरी का शिकार है.<sup>2</sup>

भुखमरी का एक और विश्वसनीय शारीरिक संकेत बॉडी मास इंडेक्स (बीएमआई) का 16 या इससे कम होना है। बॉडी मास इंडेक्स या बीएमआई किसी वयस्क व्यक्ति के किलोग्राम में वजन और मीटर में उसके कद के वर्गफल का अनुपात है। उम्र पर आधारित न होने के कारण यह वयस्कों के पौष्टिक आहार संबंधी स्तर का बड़ा अच्छा संकेतक है। बीएमआई का 20 और 25 के बीच होना सामान्य माना जाता है। दूसरी ओर अनुसंधान से एक महत्वपूर्ण बात यह पता चली है कि अगर वयस्कों में बीएमआई 19 से कम है तो मृत्यु दर में बढ़ोतरी होने लगती है। 16 से कम बीएमआई वाले वयस्कों की मृत्यु दर सामान्य वयस्कों के मुकाबले तीन गुना ज्यादा होती है.<sup>3</sup> इस तरह वयस्कों के लिए 16 अंक के बीएमआई को अल्प-पोषण की वजह से भुखमरी के निर्धारण की सीमा माना जाना चाहिए.

बच्चों की पोषाहार संबंधी स्थिति का आकलन करना आसान है। उनके वजन और उम्र से इसका आकलन किया जा सकता है और समन्वित बाल विकास सेवा के अधिकतर कार्यकर्ताओं को इसकी ट्रेनिंग मिली हुई है।

2 हंगर वाच ग्रुप के ही शब्दों में '0.7 किलो कैलोरी/किलोग्राम/घंटे की आवश्यकता के आधार पर 50 किलोग्राम वजन वाले किसी व्यक्ति को बेसल मेटाबोलिक रेट यानी न्यूनतम स्तर पर ही रोजाना करीब 850 किलो कैलोरी की आवश्यकता पड़ती है।' इस प्रकार ऐसा कोई भी भोजन जिसमें 850 किलो कैलोरी से कम एनर्जी हो जीवन बचाए रखने में सक्षम नहीं होगा और कुछ समय बाद उस व्यक्ति में भुखमरी के लक्षण दिखाई देने लगेंगे.'

3 फूट नोट 3: जन स्वास्थ्य अभियान (हंगर वाच ग्रुप, मिमियो 2003) की रिपोर्ट - 'गाइडलाइन्स फॉर इन्वेस्टिगटिंग सस्पेक्टेड स्टार्वेशन डेश्स'.

बच्चों, बालक और बालिका दोनों के आदर्श वजन के बारे में नेशनल सेंटर फॉर हेल्थ स्टैटिस्टिक्स एनसीएचएस के मानदंड उपलब्ध हैं। इन मानदंडों पर आधारित वर्गीकरण प्रणाली से हम बच्चे की उम्र और उसके वजन से यह पता लगा सकते हैं कि बच्चे की पोषाहार संबंधी स्थिति क्या है और वह कोपोषित या ज्यादा वजन वाला तो नहीं है। बच्चे के वजन की तुलना उसी उम्र के बच्चे के लिए एनसीएचएस में बताये गये आदर्श वजन से की जानी चाहिए। 80 प्रतिशत से ज्यादा वजन सामान्य माना जाता है, 60 से 80 प्रतिशत तक के वजन को मामूली कुपोषित और 60 प्रतिशत से कम को अत्यधिक कोपोषित और 50 प्रतिशत से कम को खतरनाक माना जाता है।

### भुखमरी का सत्यापन

भुखमरी की जांच करने और इसका सत्यापन करने का दायित्व सरकारी अधिकारियों, निर्वाचित प्रतिनिधियों, पीड़ित लोगों, स्थानीय समुदायों और पेशेवर विशेषज्ञों को मिल कर निभाना चाहिए। प्रत्येक के स्पष्ट और सुनिश्चित भूमिका होनी चाहिए।

अगर वास्तव में बड़ी संख्या में लोग भुखमरी से मौत का शिकार होते हैं तो कभी-कभी ये खबर समाचारों की सुर्खी बन जाती है और इसपर जनता की ओर से कुछ समय के लिए क्षोभ व्यक्त किया जाता है। देश के हर भाग में सरकारी अधिकारी भूख से हुई मौतों के आरोपों का जोरदार खंडन करते हैं। अधिकतर का दावा होता है कि मौतें बीमारियों से हुई हैं और कुछ तो एक कदम आगे बढ़ कर यह तक कह देते हैं कि मृत लोग लम्बे समय से कुपोषण के शिकार थे और उनकी मौत भूख से नहीं हुई। खाद्य सुरक्षा और भूख का मुद्दा जन चेतना में मीडिया रिपोर्टों और भुखमरी से हुई मौतों के समाचारों की वजह से बहुत थोड़े समय के लिए ही दिखाई देता है। इसके बाद कुछ समय के लिए जनता में जो आक्रोश उत्पन्न होता है वह मौत के कारणों को लेकर दावों और प्रतिदावों के शोर में डूब कर रह जाता है। अधिकारी इसका जोरदार खंडन करते हैं और पोस्ट मार्टम रिपोर्ट में मृतकों के पेट में अनाज के चंद दानों या उसके परिवार के पास उपलब्ध थोड़े से अनाज तथा इसी तरह के दूसरे प्रमाण जुटाकर भूख से हुई मौतों को झुठलाने का प्रयास किया जाता है।

इतना ही नहीं, मीडिया और राजनीतिक दल भी तभी प्रतिक्रिया व्यक्त करते हैं जब वास्तव में भूख से मौतें होने की खबरें आने लगती हैं। जिस कंगाली की वजह से मौतें हुई उसकी ओर न तो किसी की दिलचस्पी पैदा होती है और न कोई कार्रवाई की जाती है। इस तरह से देखें तो सरकारी और गैर-सरकारी, दोनों ही क्षेत्रों में कंगाली और भुखमरी की उस स्थिति को हल्के तरीके से लेने की प्रवृत्ति उत्पन्न हो गयी है जिसमें जीने को लोग अभिषप्त हैं। वे सरकार की ओर से कोई कदम उठाये जाने या इसके खिलाफ जनाक्रोश उत्पन्न होने की उम्मीद तभी कर सकते हैं जब जबलोग मरने लगते हैं।

बहुत कम लोग ऐसे होते हैं जो सीधे या सिर्फ भूख की वजह से मौत का शिकार होते हैं। लोग लम्बे समय तक खाने-पीने की चीजों की जबरदस्त कमी में भी जिन्दा रह सकते हैं। होता ये है कि वे इस स्थिति में ऐसी बीमारियों का शिकार हो जाते हैं जो ठीक से पोषण मिलने पर मौत का कारण नहीं बन पातीं। सरकारी एजेंसियां इन स्थितियों को भुखमरी की हालत नहीं मानतीं, बल्कि इसके उलट वे यह मानती हैं कि मौतों का संभावित मुख्य कारण कोई संक्रमण रहा होगा। हमने यह भी देखा है कि भुखमरी की हालत का मतलब अनाज का एक भी दाना मिलना नहीं है, बल्कि यह लम्बे समय तक बहुत कम खाना मिलने की स्थिति है जिसमें इनसान के जिन्दा रहने की संभावना नहीं होती।

मीडिया में भूख से मौत की खबरों के बाद भुखमरी से मौतों का विश्लेषण करने वाले सरकारी जांचकर्ता रस्मी तौर पर जांच करते हैं जिसमें मौत के फौरन बाद मृतक के संबंधियों से कई अपमानजनक सवाल पूछे जाते हैं। इससे मृतक के परिवार के जख्म फिर से हरे हो जाते हैं। आम तौर पर यह सवाल किया जाता है कि क्या

मौत से ठीक पहले मृतक या उसके परिवार को कोई भोजन उपलब्ध हुआ था या नहीं। यह भी पूछा जाता है कि मौत बीमारी या प्राकृतिक कारणों से तो नहीं हुई। कभी-कभी तो पोस्ट मॉर्टम में मृतक के पेट में अनाज के कुछ दाने या जंगली पत्तियां और कंद के अंश भी मिल जाते हैं जिनके आधार पर यह झुठलाने की कोशिश की जाती है कि मौत भूख से नहीं हुई।

### सरकारी अधिकारी द्वारा रहन-सहन की जांच

राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग ने ओडिशा<sup>4</sup> में भूख से कथित मौतों की जांच के दौरान कुछ महत्वपूर्ण और मानवीय सिद्धांतों का प्रतिपादन किया। इनमें से पहला यह है कि मौत भुखमरी की स्थिति का आवश्यक प्रमाण नहीं है। राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग<sup>5</sup> की रिपोर्ट संकलित करने वाले एक विशेष पूर्व अधिकारी श्री चमन लाल के शब्दों में 'किसी व्यक्ति को यह साबित करने के लिए कि वह भुखमरी का शिकार है, मरने की जरूरत नहीं पड़नी चाहिए। भुखमरी के सबूत के तौर पर मौत पर जोर देना बंद किया जाना चाहिए,' मुसीबत के हालात का जारी रहना इस बात का पर्याप्त प्रमाण होना चाहिए कि वह आदमी भुखमरी झेल रहा है।' हम यह मानते हैं कि पोस्ट मॉर्टम के वस्तु चिकित्सकीय पूछ-ताछ से भुखमरी से होने वाली मौतों को रोकने की प्रक्रिया और खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने में कोई मदद नहीं मिलती। निश्चय ही, इससे उन परिवारों और समुदायों को ठेस और अपमान का शिकार होना पड़ता है जिन्होंने भुखमरी की दुखद स्थिति में अपने प्रियजनों को खोया है। ऐसे नागरिक, खास तौर पर जो भुखमरी का शिकार हैं, उन्हें भी सम्मान से जीने का अधिकार है। आम तौर पर भुखमरी से होने वाली मौतें इक्का-दुक्का नहीं होतीं, मगर इनसे कुछ परिवारों, समुदायों या सामाजिक श्रेणियों को लम्बे समय से पर्याप्त पौष्टिक आहार न मिलने का पता चलता है। आम तौर पर ऐसे लोग बेहद गरीब और बेघरबार होते हैं जिनके पास अपना कुछ नहीं होता।

जरूरत इस बात की है कि भुखमरी को लेकर बहस, खास तौर पर सरकारी अधिकारियों और मीडिया के बीच चर्चा सिर्फ मृतकों पर सीमित नहीं रहनी चाहिए बल्कि उन पर केन्द्रित रहनी चाहिए जो जीवित हैं और जिनके जीवन को गंभीर खतरा है। उन्हें यह बात समझने की जरूरत है कि भुखमरी मौत की स्थिति नहीं है बल्कि इस हालत में पहुंचे जीवित व्यक्ति भी इसमें शामिल हैं। इस बात को समझना और स्वीकार करना बेहद जरूरी है कि मौत या मौत की आशंका भुखमरी की पूर्व-शर्त नहीं है। कुपोषण की स्थिति पर लम्बे समय से ध्यान न दिये जाने और भुखमरी के लम्बे दौर को भुखमरी की स्थिति माना जाना चाहिए और जो लोग ऐसी स्थिति में रह रहे हैं उनकी मौत रोकना राज्य का कर्तव्य होना चाहिए।

भुखमरी के आरोपों, शिकायतों और आशंकाओं के उत्पन्न होने के कई तरीके हैं। ऐसी किसी भी स्थिति में सरकारी अधिकारियों द्वारा की जाने वाली जांच का केन्द्र मृतक नहीं होने चाहिए बल्कि जीवित बचे वे लोग और उनके परिवारों, समुदायों या श्रेणियों के लोग होने चाहिए जिनका जीवन भी उसी तरह से खतरे में है। इससे यह सुनिश्चित किया जा सकेगा कि मृतकों के जीवित बचे संबंधियों को और पीड़ा न झेलनी पड़े और बिना किसी देरी के राहत तथा बचाव के उपाय किये जाएं।

मगर इसके साथ ही भुखमरी से हुई मौतों की सत्यता का पता लगाना भी बहुत जरूरी है। यह सामुदायिक जांच-पड़ताल के जरिए और जन स्वास्थ्य कर्मियों द्वारा स्थानीय लोगों के सहयोग से पूछताछ के जरिए किया जाना चाहिए। ये दोनों प्रक्रियाएं साथ-साथ चल सकती हैं।

4 मुखमरी से मौतों के बारे में डॉ. अमृत रंगास्वामी से मिली जानकारी( तनुश्री सूद, सीईएस, मिमियो 2005

5 व्यक्तिगत बातचीत

शिकायत की स्थिति में चाहे ये लिखित में की गयी हो या प्रभावित लोगों या कार्यकर्ताओं या किसी अन्य स्रोत से मीडिया के सामने कही गयी हो, स्थानीय पंचायत प्रतिनिधियों और राजस्व अधिकारियों को जिला पंचायत प्रमुख और जिला कलेक्टर को तत्कार इसकी सूचना देनी चाहिए जो इसके बारे में एक-दूसरे को, स्थानीय अधिकारियों और विभिन्न स्तरों के पंचायत कार्यकर्ताओं को सूचित करेंगे। जन स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं द्वारा छानबीन से पहले उनके द्वारा खबरों का खंडन करने पर रोक लगा दी जानी चाहिए और इसके बदले ऐसे प्रयास किये जाने चाहिए जिनसे मुसीबत के कारणों का पता चले और इसे कम तथा समाप्त करने के लिए कदम उठाए जा सकें।

जिला कलेक्टर के साथ-साथ जिला पंचायत प्रमुख का यह दायित्व होगा कि मुख्य चिकित्सा अधिकारी, तथा नागरिक आपूर्ति, महिला और बाल कल्याण, समाज कल्याण और वन विभागों के प्रमुख शिकायत या सूचना मिलने के बाद जल्द से जल्द मौके का दौरा करें और किसी भी हालत में इसमें 48 घंटे से अधिक की देरी न हो। उन्हें न सिर्फ भुखमरी से मौत की, बल्कि परिवार और समुदाय की समग्र वास्तविक स्थिति की जांच करनी चाहिए और यह भी देखना चाहिए कि क्या कोई खास परिवार या उस जगह के स्थानीय समुदाय (जैसे मुसहर लोग) और सामाजिक समूह (जैसे अकेली महिलाएं) और वर्ग (जैसे खेतिहर मजदूर) लम्बे समय से किल्लत की स्थिति में रह रहे हैं और क्या उन्हें सम्मान से दो जून की रोटी मिल रही है? क्या उनके सामने रोटी मिलने की लगातार अनिश्चितता बनी रहती है? कहीं ऐसा तो नहीं है कि वे रोजी-रोटी के लिए दूसरों की दया पर या बंधुआ मजदूरी करने को तो मजबूर हों। भुखमरी का समाना कर रहे या मौका का शिकार हुए लोगों के बारे में रिपोर्टों का विश्लेषण वर्बल ऑटोप्सी (मौखिक चीर-फाड़) नाम की प्रक्रिया से किया जाना चाहिए। उन्हें पीड़ितों के परिजनों से मिलना चाहिए और उनके सामान्य भोजन तथा रोजी-रोटी की स्थिति के बारे में आस-पड़ोस से जानकारी हासिल करनी चाहिए। इसके लिए स्थानीय समुदाय, जनजाति, जाति, वर्ग, स्त्री-पुरुष और आयु के बारे में जानकारी हासिल करनी चाहिए। इसी तरह पीड़ित लोगों के गांव (या शहरी बस्ती) के बारे में भी जानकारियां जुटायी जानी चाहिए।

सार्वजनिक जांच का यह कार्य प्रभावित लोगों के साथ राय मश्वरा करके और उनके सहयोग से किया जाना चाहिए। ये काम दो चरणों में किया जा सकता है। पहले चरण में पीड़ित परिवार और आस-पास के परिवारों से बातचीत की जा सकती है। इस दौरान पीड़ित परिवार से उनके भोजन और रोजगार की स्थिति, व्यक्ति और परिवार की निर्धनता, खाद्यान्न और रोजगार की उपलब्धता, भुखमरी की स्थिति की अवधि आदि के बारे में जानकारी हासिल करनी चाहिए। इसका उद्देश्य सिर्फ मौत की जांच करना और उसके कारणों का पता लगाना नहीं है, बल्कि इसका उद्देश्य उन परिवारों तथा उसी स्थिति में जीवन गुजार रहे दूसरे लोगों की गरीबी तथा मुफलिसी के कारणों को समझना है। गरीबी के मूल कारणों, जैसे रोजी-रोटी के संकट, भारी कर्ज, फसलों के नष्ट होने आदि के बारे में जानने का प्रयास भी किया जाना चाहिए।

जांच-पड़ताल के दूसरे चरण में उस जनजाति, जाति, वर्ग, लिंग या आयु समूह के दूसरे सदस्यों के साथ भी बातचीत की जानी चाहिए जिनसे कि प्रभावित लोगों का संबंध है। इस तरह की बातचीत के दौरान उनसे उनके भोजन और रोजी-रोटी की स्थिति मुसीबत में पड़े वर्गों और समुदायों की दयनीय स्थिति, भोजन और रोजी-रोटी तक उनकी पहुंच और भुखमरी की स्थिति की अवधि के बारे में सवाल पूछे जाने चाहिए। भोजन और आजीविका कार्यक्रमों के काम-काज के बारे में भी सामान्य प्रश्न पूछे जा सकते हैं, जैसे (1) क्या गांव में कोई आंगनवाड़ी केंद्र काम कर रहा है, (2) क्या पड़ोस के सरकारी स्कूल में बच्चों को मध्याह्न भोजन उपलब्ध कराया जा रहा है, (3) क्या राशन की दुकान से लोगों को उचित समय, उचित दाम और उचित गुणवत्ता वाला राशन मिल रहा है, (4) गांव में कितने बुजुर्गों को सरकार की और से सामाजिक सुरक्षा का फायदा या पेंशन मिल रही है आदि। इसके साथ ही लोगों को लोगों को अपनी स्थिति खुद बयान करने का पर्याप्त अवसर उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

जांचकर्ताओं को उनके सामने प्रश्नों की झड़ी नपहीं लगायी जानी चाहिए। यह सवाल पूछना भी उपयोगी हो सकता है कि पिछले सालों में लोगों के रहन-सहन के तौर-तरीकों में कोई बदलाव आया है? परिवार और समुदाय में समक्ष परिस्थितियों के बारे में भी मोटे तौर पर जानकारी संकलित करने की आवश्यकता है। ऐसा करते समय जनजातीय और पिछड़े हुए ग्रामीण इलाकों पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए। इसके अलावा परिवार विहीन लोगों, परिवारों द्वारा उपेक्षित और समुदायों द्वारा बहिष्कृत लोगों के भुखमरी का शिकार होने के मामले भी सामने आ सकते हैं।

इन निष्कर्षों को जिला पंचायत प्रमुखों और जिला कलेक्टरों को लिखित में दर्ज करना चाहिए और उनकी रिपोर्ट को स्थानीय भाषा में प्रभावित लोगों और समुदायों, स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधियों और स्थानीय अधिकारियों के साथ साझा करने और उन्हें इसके बारे में समझाने का भी इंतजाम होना चाहिए। रिपोर्ट में हस्तक्षेप के लिए एक स्पष्ट समयबद्ध कार्यक्रम होना चाहिए।

### भुखमरी से मौत के संदिग्ध मामलों में राज्य का हस्तक्षेप

भुखमरी से मौत की पुष्टि करने के लिए सामुदायिक जांच के निष्कर्षों के परिणामों का इंतजार किये बिना ही पंचायतों और जिला प्रशासन के लोक अधिकारियों को कई तात्कालिक उपाय करने चाहिए। ये उपाय इस बात की पुष्टि हो जाने के तुरंत बाद शुरू कर दिये जाने चाहिए कि किसी उक्त समुदाय के स्थानीय इलाके में अकाल और खाद्यान्न की कमी के संकट का गंभीर खतरा है जिसकी वजह से लोगों को लम्बे समय से अल्प पोषण और भुखमरी जैसे हालात में रहने को मजबूर होना पड़ रहा है।

एक बार यह साबित हो जाने पर कि अकिंचन समुदाय के लोगों यानी ऐसे वर्गों या सामाजिक श्रेणियों के होने जैसी स्थितियां हैं जो भुखमरी में या अपनी रोजी-रोटी के लिए भारी खतरे की आशंकाओं के बीच रहते हैं तो राज्य (जिला कलेक्टर के नेतृत्व में जिला पंचायत और जिला प्रशासन का) यह दायित्व है कि वह पहले भुखमरी या लम्बे समय से उपेक्षित अल्प पोषण और खाद्य कार्यक्रमों के विफल होने की स्थितियों में राहत प्रदान करे ताकि इसे रोकाया ठीक किया जा सके। अपने वर्तमान रूप में 'उदार राहत' दान के रूप में होती है। इस तरह की सोच से उन लोगों की दशा में कोई दीर्घावधि और स्थायी बदलाव नहीं लाया जा सकता जिनके भुखमरी का शिकार होने की आशंका है। इस तरह की सोच को हकदारी वाली व्यवस्था में बदलना जरूरी है। दूसरे शब्दों में राहत, हक के रूप में होनी चाहिए न कि दान के रूप में।

अगर किसी श्रेत्र की पहचान भीषण भुखमरी वाले क्षेत्र के रूप में की गयी हो तो राज्य को तत्काल सतर्क किया जाना चाहिए और उसे तत्काल अल्पावधि और दीर्घावधि राहत प्रणाली चालू करने को कहा जाना चाहिए.

1. **मृतक के परिवार के लिए राहत** : पहली तत्काल राहत ऐसे पीड़ित परिवार के लिए होनी चाहिए जिसने सम्मान के साथ पर्याप्त और सुनिश्चित भोजन प्राप्त हो पाने से उत्पन्न मुफलिसी की वजह से अपने प्रियजन को खोया है। ऐसी स्थिति में ऐसे कुछ उपाय जो प्रासंगिक हो सकते हैं इस प्रकार हैं :

क) परिवार को कम से कम छह महीने तक तत्काल मुफ्त भोजन उपलब्ध कराना और उसके बाद भी बहुत ही रियायती दामों पर अधिक स्थायी आधार पर लगातार भोजन की उपलब्धता बनाए रखना। इसके लिए उन्हें विशेष अन्त्योदय अन्न योजना कार्ड बांटे जाने चाहिए जिनमें इस बात का स्पष्ट रूप से प्रावधान हो कि कार्ड धारक शुरू के छह महीनों में मुफ्त राशन प्राप्त करने का हकदार होगा;

ख) राष्ट्रीय परिवार लाभ योजना के तहत शीघ्र बीमा राशि मंजूर और जारी करना और प्रत्येक मृतक के लिए उतनी ही राशि मुआबजे के तौर पर जारी करना, भले ही मृतक वयस्क या परिवार के कमाऊ सदस्य हों या न हों;

- ग) परिवार में जीवित बचे लोगों के साथ विचार-विमर्श करके आजीविका से वंचित हाने, या असुरक्षाओं के कारणों का पता लगाना और उन्हें भूमि आबंटन और अलगाव की स्थिति में समाज के साथ जोड़ने जैसे उपायों के जरिए सुरक्षित आजीविका उपलब्ध कराना;
- घ) आईसीडीएस, एनडीएम, एनआरईजीए और वृद्धावस्था, विधवा तथा विकलांग पेंशन जैसे आहार और आजीविका के तमाम कार्यक्रमों से उनकी संबद्धता सुनिश्चित करना(
- ड.) बच्चों के मामले में इच्छुक बच्चों का अनुसूचित जाति/जनजाति होस्टलों में प्रवेश सुनिश्चित करना ताकि उनकी शिक्षा, आहार और सुरक्षा का पक्का इंतजाम हो सके;
- च) पेशेवर और प्रशिक्षित परामर्शदाताओं के जरिए मृतक परिवार के जीवित लोगों को मनोवैज्ञानिक-सामाजिक सहायता उपलब्ध कराना; और
- छ) शिशुओं, छोटे बच्चों, गर्भवती तथा स्तनपान कराने वाली महिलाओं का राशन का कोटा बढ़ाकर दुगना करना, जहां जरूरी हो अस्पताल में भर्ती कराना, पौष्टिक आहार संबंधी सुविधाओं की व्यवस्था करना और टीकाकरण सहित स्वास्थ्य देखभाल का इंतजाम करना.
2. **इसी तरह की आशंका वाले अन्य लोगों के लिए राहत :** हस्तक्षेप का अगला चरण समुदाय, वर्ग या सामाजिक श्रेणी के लिए होगा जिससे पीड़ित व्यक्ति का परिवार संबंध रखता है। इसकी शुरुआत नरेगा के तहत किये जाने वाले कार्य के दरवाजे सभी जरूरतमंद लोगों के लिए खोले जाने और सूचना मिलने के एक हफ्ते के भीतर रोजगार मुहैया कराने के बारे में प्रचार से होनी चाहिए। पीड़ित परिवारों के लिए प्रत्येक परिवार के एक सदस्य को अधिकतम 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराने की सीमा में भुखमरी की स्थिति की पहचान होने की अवधि से दो साल की छूट दी जानी चाहिए इसके साथ ही स्कूलों में मध्याह्न भोजन योजना का भी साल के सभी दिनों के लिए विस्तार किया जाना चाहिए और यह सभी बच्चों के लिए खुली होनी चाहिए। यहां तक कि जो बच्चे स्कूल नहीं जाते उन्हें तथा बुजुर्गों, विकलांगों और जरूरतमंद अकेली महिलाओं को भी इसके दायरे में लाया जाना चाहिए। आईसीडीएस केन्द्र 3 से 6 साल तक के बच्चों को पका हुआ गर्म खाना दिन में एक बार की बजाय दो बार उपलब्ध कराएंगे और गर्भवती महिलाओं व स्तनपान कराने वाली माताओं तथा अकेली महिलाओं को भी इस कार्यक्रम में शामिल किया जा सकेगा।
- इसके बाद सावधानी से और प्रचार के बाद पीड़ित लोगों का सोशल ऑडिट होना चाहिए और यह पता लगाया जाना चाहिए कि आहार और आजीविका संबंधी कार्यक्रमों के बावजूद वे आहार के अपने अधिकार का उपयोग क्यों नहीं कर सके। उदाहरण के लिए क्या उनके छोटे बच्चों के नाम आईसीडीएस में दर्ज थे और वे नियमित रूप से इन सेवाओं का लाभ उठा रहे थे? क्या पोषाहार संबंधी उनकी स्थिति में गिरावट की पहचान की गयी और समय पर इसपर ध्यान दिया गया? अगर नहीं, तो क्यों नहीं? क्या स्कूल में अधिक उम्र के बच्चे भी थे और वे नियमित रूप से पौष्टिक मध्याह्न भोजन ले पा रहे थे? क्या उनके पास राशन कार्ड, अन्त्योदय अन्न योजना कार्ड या कम से कम बीपीएल कार्ड था और क्या उन्हें राशन की दुकान से नियमित रूप से 35 किलोग्राम अनाज का निर्धारित कोटा रियायती दर पर मिल रहा था? अगर नहीं तो इसका कारण क्या था? क्या सभी बुजुर्गों का पेंशन मिल रही थी और क्या यह हर महीने समय पर उनके घर पर ही मिल पा रही थी? जिन राज्यों में महिलाओं और विकलांगों को पेंशन दी जाती है उनपर भी यही प्रश्न लागू होगा। क्या उन्हें जॉब कार्ड या काम की आवश्यकता है और क्या नरेगा के तहत कानूनी हक के रूप में उन्हें काम मिला?
- इस तरह की पूछताछ से आहार और आजीविका कार्यक्रमों के विफलता और आहार की दृष्टि से बेहद संवेदनशील इन लोगों के छूट जाने के कारणों का पता स्पष्ट रूप से लगाया जा सकता है।



जिला पंचायत और कलेक्टर को सभी स्तरों पर स्पष्ट रूप से जिम्मेदारी तय करनी चाहिए, दोषी पाए गए लोगों को सजा देनी चाहिए, निधियों, संसाधनों और कर्मचारियों की कमी को दुरस्त करना चाहिए तथा गैर-बराबरी व सामाजिक भेदभाव के मुद्दे पर गौर करना चाहिए। इसके बाद सभी पीड़ित और खतरे की आशंका वाले सभी लोगों को समयबद्ध तरीके से अंत्योदय अन्न योजना के तहत राशन कार्ड, नरेगा के तहत जॉब कार्ड तथा वृद्धावस्था, विधवा और विकलांग पेंशन, आईसीडीएस सेवा, पोषाहार पुनर्वास और अगर जरूरत हो तो अस्पताल में दाखिले के दायरे में शामिल किया जाना चाहिए। यह कार्य प्रारंभिक सूचना प्राप्त होने के एक महीने के भीतर पूरा कर लिया जाना चाहिए। अगर ऐसा न कर पाने की वजह से और मौतें होती हैं या लोगों की पोषाहार संबंधी स्थिति और बिगड़ती है तो यह जिले के पंचायत और प्रशासनिक प्रमुखों की व्यक्तिगत जिम्मेदारी मानी जाएगी।

दीर्घावधि में मुफलिसी के स्थानीय ढांचागत कारणों की पहचान हो जाएगी और ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायत के परामर्श से स्थानीय समाधान खोजे जा सकेंगे। इनमें भूमि सुधार लागू करने में विफलता, जनजातियों को उनकी जमीन से बेदखल किया जाना, जाति के आधार पर भेदभाव, सूक्ष्म व लघु सिंचाई तथा वाटरशेड विकास, खेती और दस्तकारी के लिए औपचारिक ऋण की उपलब्धता, जंगल संबंधी अधिकार, खेती की टेक्नोलाजी के विकल्प और फसल बोनो के तौर-तरीके शामिल हैं।



डॉ. एनसी सक्सेना, आयुक्त तथा श्री हर्ष मन्दर, सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त  
वाद शीर्षक- पीयूसीएल - बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका सी संख्या-196/2001

3 सितम्बर, 2009

सेवा में,

रजिस्ट्रार

भारत का उच्चतम न्यायालय

नई दिल्ली

**विषय : बिहार में बाढ़ प्रभावित लोगों की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए अपर्याप्त उपाय.**

पीयूसीएल बनाम भारत संघ तथा अन्य मामले में रिट याचिका (सिविल) सं. 196 वर्ष 2001 में याचिकाकर्ताओं ने 19 सितम्बर 2008 को माननीय सर्वोच्च न्यायालय में सुनवाई के दौरान बिहार में बाढ़ के संदर्भ में भोजन के अधिकार का मुद्दा उठाया। इस संदर्भ में वरिष्ठ अधिवक्ता श्री कोलिन गोनसाल्वेज ने सर्वोच्च न्यायालय की खंडपीठ को बताया कि इस मामले में नियुक्त किये गये न्यायालय-आयुक्त बिहार के बाढ़ग्रस्त इलाकों का दौरा करेंगे और बाढ़ से प्रभावित लोगों के राहत और पुनर्वास के लिए किये जा रहे प्रयासों की पर्याप्तता का जायजा लेंगे। इसके बाद विशेष आयुक्त श्री हर्ष मंदर ने बिहार में बाढ़ग्रस्त इलाकों का दौरा किया और अक्टूबर 2008 में वरिष्ठ सरकारी अधिकारियों के साथ बैठकें भी कीं। श्री हर्ष मंदर के बिहार दौरे पर आधारित एक रिपोर्ट नवम्बर 2008 में सर्वोच्च न्यायालय में प्रस्तुत की गयी। इस रिपोर्ट में हमने सभी प्रभावित लोगों के लिए सम्मान के साथ भोजन का अधिकार सुनिश्चित करने के बारे में तुरंत कदम उठाने के संबंध में विस्तृत सिफारिशें भी कीं। इनमें मुख्य रूप से ऐसे विभिन्न खाद्य और आजीविका कार्यक्रमों का व्यापक विस्तार करना और सबको उनके दायरे में लेने की सिफारिश भी शामिल थी जिनकी निगरानी की जिम्मेदारी सर्वोच्च न्यायालय की ओर से आयुक्तों को सौंपी गयी थी।

इसके जवाब में बिहार सरकार ने 22 जनवरी 2009 को सर्वोच्च न्यायालय में एक हलफनामा दायर किया। इस हलफनामों में राहत और पुनर्वास के सबारे में राज्य सरकार द्वारा किये गये उपायों का ब्यौरा दिया गया था। मगर इनमें से अधिकतर उपाय अल्पावधि किस्म के हैं जबकि बाढ़ का प्रभाव दीर्घकालिक होता है और बाढ़ पीड़ितों के राहत शिविर छोड़ कर अपने घरों को लौटने के बाद भी रोजी और रोटी तक उनकी पहुंच सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाने की आवश्यकता होती है।

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) ने अपने संगठन इंस्टीट्यूट ऑफ ब्रूमन डिवेलपमेंट (आइ.एचडी) के साथ मिलकर एक रिपोर्ट “दि 2008 कोसी फ्लड्स : इम्पैक्ट ऑन लिवलीहुड्स, कोपिंग स्ट्रैटेजीज ऑफ दोज

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों का कार्यालय

बी-68 दितीय तल, सर्वोदय एनक्लेव, नई दिल्ली-17, टेलीफैक्स 91-11-41829631, फोन 91-11-26851335/339,  
ईमेल-sc.commissioners@gmail.com, वेबसाइट : www.sccommissioners.org

एफेक्टेड एंड ऑप्शन्स फॉर रिकवरी” तैयार की। यह अध्ययन रिपोर्ट बाढ़ प्रभावित पांच जिलों के 40 प्रतिनिधि गांवों का विस्तृत सर्वेक्षण है। अध्ययन के मुख्य निष्कर्ष इस प्रकार हैं :

1. दो तिहाई गांवों में 75 प्रतिशत से अधिक रिहायशी इलाका प्रभावित हुआ (जबकि करीब 70 प्रतिशत गांवों में 75 प्रतिशत से अधिक कृषि योग्य भूमि पर बाढ़ का असर पड़ा जिससे बाढ़ की भीषणता का पता चलता है।
2. सिर्फ बाढ़ से प्रभावित 10 परिवारों को अपने घर खाली करने में सरकार की मदद मिली और ज्यादातर ने अपने ही प्रयासों अपने घरों को छोड़ा जिससे पता चलता है कि सरकार इस कदर बाढ़ आने के बारे में तैयार नहीं थी।
3. बहरहाल, इसमें बताया गया है कि सरकार ने बचाव कार्य में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई। सरकारी शिविर, चाहे बहुत कम सुविधाएं रही हों, उन्हें बड़ा महत्वपूर्ण माना गया और भोजन तथा आश्रय उपलब्ध कराने में उनकी प्रशंसा हुई।
4. इस आपदा पर सरकार की प्रतिक्रिया त्वरित रही। गांवों के सर्वेक्षण से पता चलता है कि बाढ़ पीड़ितों को सरकार की ओर से सीधे अंतरण कुल मिलाकर सही लोगों तक पहुंचा हालांकि तात्कालिक राहत मुख्यतः बाढ़ से गंभीर रूप से प्रभावित गांवों को ही गयी। राहत उपायों के पहले चरण में प्रभावित परिवारों को एक कुंतल अनाज और 225। रुपये मिले। लगभग सभी सर्वेक्षित परिवारों को यह राहत मिली हालांकि यह बात ध्यान देने की है कि इन परिवारों के सदस्यों के अनुसार यह सहायता उनकी जरूरतों के मुकाबले बहुत कम थी।
5. अध्ययन से पता चला कि स्थानीय अर्थव्यवस्था और आजीविका पर बाढ़ का असर बड़ा जबरदस्त था। सर्वेक्षण में विभिन्न सामाजिक समूहों (93 प्रतिशत) के लगभग सभी लोगों को शामिल किया गया और सभी ने बाढ़ के बाद के पहले तीन महीनों में अपनी आमदनी में 50 प्रतिशत से अधिक के नुकसान की जानकारी दी।
6. विभिन्न सामाजिक समूहों के परिवारों ने यह भी बताया कि काम-काज के औजारों, घरेलू सामान, जमा अनाज और दूसरी वस्तुओं के नुकसान से वे राहत और पुनर्वास के लिए पूरी तरह से सरकार पर निर्भर हो गये।
7. बाढ़ के बाद इससे प्रभावित सारे इलाके में खाद्य पदार्थों की कमी बड़ी आम हो गयी जिसे जलावन लकड़ी की कमी ने और भी गंभीर कर दिया। तीन चौथाई परिवारों ने भविष्य में इस्तेमाल के लिए जमा किये गये अनाज के बरबाद होने की भी जानकारी दी।
8. अगहनी धान (जो मुख्य फसल है) के साथ-साथ खरीफ की फसलों, मक्का, जूट और सब्जियों आदि की फसलों को जबरदस्त नुकसान पहुंचा और मवेशी भी बड़ी तादाद में मारे गये, खास तौर पर अन्य पिछड़ी जातियों, अनुसूचित जातियों और मुस्लिम समुदाय के लोगों के।
9. अधिकतर परिवारों ने भोजन और आश्रय की अल्पावधि आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सरकारी राहत उपायों को महत्वपूर्ण प्रणाली के रूप में स्वीकार किया।

इस अध्ययन में निम्नलिखित कार्यों के लिए सरकारी सहायता को महत्वपूर्ण दीर्घावधि नीति के रूप में स्वीकार किया गया है : इंदिरा आवास योजना के तहत मकानों का निर्माण, भूमिहीनों को मकान बनाने के लिए जमीन और रियायती ब्याज दरों पर ऋण उपलब्ध कराना/क्षतिग्रस्त मकानों के लिए मुआबजा देना, अल्पावधि सरकारी सहायता (अनाज या पैसा) जारी रखना, रोजगार के अवसर सृजित करना और सार्वजनिक वितरण प्रणाली के जरिए रियायती दर पर अनाज उपलब्ध कराना। इसके अलावा खराब ढूब वैंलों की मरम्मत और उचित गहराई वाले

दूब वेल पर्याप्त संख्या में लगाने, गांवों में स्वास्थ्य सुविधाएं बढ़ाने, स्कूलों को बेहतर सड़कों से जोड़ने, स्कूली बच्चों को दोपहर का भोजन उपलब्ध कराने, स्कूलों, बिजली और सिंचाई प्रणालियों, तटबंधों, सड़कों और पुलों की मरम्मत या पुनर्निर्माण के बारे में भी सुझाव दिये गये हैं। इस रिपोर्ट में रोजी-रोटी कार्यक्रमों के बारे में की गयी कुछ विशेष सिफारिशें इस प्रकार हैं :

- लोगों को, खास तौर पर जिन परिवारों ने अपने सदस्यों को खोया है उन्हें अनाज का वितरण और राहत राशि का भुगतान जारी रखना.
- अनाज के रूप में राहत सहायता तब तक जारी रखी जानी चाहिए जब तक अच्छी उपज की पक्की संभावना नहीं बन जाती और लोगों की आजीविका बहाल नहीं हो जाती.
- बुजुर्गों और विकलांगों को वित्तीय सुरक्षा प्रणाली, पेंशन और सार्वजनिक वितरण प्रणाली के जरिए मुफ्त राशन उपलब्ध कराने के कार्यक्रम के दायरे में लाया जाना चाहिए.
- सभी बच्चों के लिए, चाहे वे स्कूल जाते हों या न जाते हों, विशेष मध्याह्न भोजन की व्यवस्था की जानी चाहिए.
- बाढ़ प्रभावित इलाकों में विस्तारित राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी कार्यक्रम शुरू किया जाना चाहिए जिसके तहत कार्यदिवसों की अधिकतम संख्या और प्रति परिवार रोजगार पाने वाले सदस्यों की संख्या संबंधी पाबंदियों में ढील दी जानी चाहिए। इसके अलावा अपने मकान के पुनर्निर्माण और अपने खेतों से रेत हटाने या उन्हें ठीक करते समय खुद काम करने वालों को मजदूरी देने का भी प्रावधान किया जाना चाहिए.

ये सिफारिशें काफी हद तक उन सिफारिशों से काफी हद तक मेल खाती हैं जो सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों ने शुरू में की थीं। सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों की सिफारिशों पर भी 22 जनवरी 09 को मुख्य सचिव की अध्यक्षता में आयोजित वरिष्ठ अधिकारियों के साथ बैठक में चर्चा हुई। निम्नलिखित तालिका में सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों की सिफारिशों पर (जिन पर उपर्युक्त बैठक चर्चा हुई थी) बिहार सरकार के प्रत्युत्तर और इस पर हमारी टिप्पणियों को दर्शाया गया है.

क्र. सं.	सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों की सिफारिश	बिहार सरकार का उत्तर	टिप्पणी
	बाढ़ प्रभावित सुपौल, मधेपुरा, सहरसा, अररिया और पूर्णिया जिलों के 980 गांवों में कार्य दिवसों की अधिकतम संख्या और प्रति परिवार रोजगार पाने वाले पात्र व्यक्तियों की संख्या संबंधी पाबंदियों को हटाते हुए विशेष नरेगा कार्यक्रम शुरू किया जा सकता है.	इसके लिए नरेगा कानून में संशोधन करना होगा. दूसरे, भोजन कोई मुद्दा नहीं है क्योंकि बिहार सरकार हर परिवार को उदारता से राहत उपलब्ध करा रही है जिसमें एक कुंतल अनाज और दूसरी चीजें खरीदने के लिए कुछ पैसा भी शामिल है.	अधिनियम में संशोधन किये बिना विस्तारित राहत काय उपलब्ध कराये जा सकते हैं. उदार राहत एकबारगी किया जाने वाला अल्पकालिक उपाय है। जबतक लोगों को फिर से अपनी आजीविका नहीं मिल जाती, तब तक यह जरूरी है कि मजदूरी पर रोजगार और भोजन उपलब्ध कराया जाए.

2.	इन जिलों के 980 गांवों में अन्त्योदय अन्न योजना कार्ड वाले सभी बाढ़ प्रभावित परिवारों को 2 साल तक मदद देने के लिए अन्त्योदय यअन्न योजना में विशेष प्रावधान किया जाना चाहिए.	राज्य सरकार पहले ही प्रभावित परिवारों को मुफ्त अनाज दे रही है.	मुफ्त अनाज देने का प्रावधान लगातार चलने वाला कार्यक्रम नहीं है। ये सिर्फ अल्पावधि उपाय था। 2 साल तक अनाज का 35 किलोग्राम का मासिक कोटा दिया जाना चाहिए.
3.	समन्वित बाल विकास सेवा (आईसीडीएस) के अतिरिक्त केन्द्र खोले जाने चाहिए और गरीबी रेखा से नीचे के 65 वर्ष से ज्यादा उम्र वाले सभी लोगों के लिए वृद्धावस्था पेंशन का विस्तार किया जाना चाहिए.	ये सामान्य प्रक्रिया का हिस्सा हैं.	हालांकि आईसीडीएस और पेंशन योजना के दायरे में सबको लाना वर्तमान कार्यक्रम का हिस्सा है, मगर बाढ़ जैसी असामान्य स्थिति के मद्देनजर इन प्रयासों को तेज किया जाना चाहिए.
4.	मध्याह्न भोजन योजना का विस्तार सभी बच्चों के लिए किया जाना चाहिए चाहे वे स्कूल जाते हों या न जाते हों.	इस सुझाव पर कोई स्पष्ट जबाब नहीं मिला.	यह काम तत्काल किया जाना चाहिए.

आइ.एचडी/यूएनडीपी की उपर्युक्त अध्ययन रिपोर्ट में यह बात दोहरायी गयी है कि बाढ़ का लोगों की आजीविका पर दीर्घकालिक असर पड़ता है। इसलिए इसमें स्थिति सामान्य हो जाने तक प्रभावित लोगों के लिए रोजी और रोटी सुनिश्चित करने के वास्ते समन्वित प्रयास की आवश्यकता पर जोर दिया गया है। बाढ़-ग्रस्त इलाकों का दौरा करने वाले मीडिया के लोगों और सामाजिक कार्यकर्ताओं की ओर से लगातार रिपोर्टें आ रही हैं जिनमें भुख, भुखमरी और कुपोषण रोकने के लिए और उपाय करने की आवश्यकता बतायी जा रही है। इसलिए यह प्रस्ताव किया जाता है कि हमारे द्वारा इससे पहले सुझाये गये निम्नलिखित कदम तत्काल उठाये जाएं ताकि बिहार में 2008 में बाढ़ से प्रभावित सभी लोगों के रोजी और रोटी के अधिकार सुनिश्चित किये जा सकें :

1. सुपोल, मधेपुरा, सहरसा, अररिया और पूर्णिया जिलों के 980 गांवों में कार्य-दिवसों की अधिकतम संख्या और एक परिवार के सिर्फ एक ही पात्र सदस्य को रोजगार उपलब्ध कराने संबंधी पाबंदियों को समाप्त करते हुए तत्काल विशेष नरेगा कार्यक्रम शुरू किया जाना चाहिए। प्रभावित व्यक्तियों को अपने ही मकान के पुनर्निर्माण या अपने ही खेतों से रेत हटाने और उन्हें खेती योग्य बनाने के कार्य के लिए भी मजदूरी लेने की इजाजत दी जानी चाहिए। यह सुनिश्चित करने के विशेष प्रयास किये जाने चाहिए कि दलित और भूमिहीन परिवारों को अपने ही मकानों के पुनर्निर्माण के साथ-साथ सार्वजनिक सड़कों, स्कूलों, स्थानीय जल प्रणाली के निर्माण, तटबंध बनाने, बागान लगाने और सरकारी भवनों के निर्माण जैसी परियोजनाओं में पूरे साल पर्याप्त काम मिलता रहे.
2. अंत्योदय अन्न योजना में बाढ़ प्रभावित 5 जिलों के 980 गांवों के सभी अंत्योदय अन्न योजना कार्ड धारक परिवारों के लिए दो और साल का विशेष प्रावधान किया जाना चाहिए। खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग के अंतर्गत एक विशेष कार्य बल का गठन किया जाना चाहिए और यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि इन गांवों की राशन की दुकानों में पर्याप्त स्टॉक उपलब्ध रहे तथा वे महीने में सभी दिन खुली रहें.

3. भवन निर्माण सामग्री की भारी मांग पैदा होने वाली है जिसे देखते हुए हर ब्लॉक में कम से कम एक एक या दो किफायती भवन केन्द्र बनाए जाने चाहिए जिनमें किफायती मकानों के डिजायन और निर्माण सामग्री विकसित की जानी चाहिए और नरेगा के तहत बड़े पैमाने पर रोजगार के अवसर उपलब्ध कराये जाने चाहिए। भविष्य में बाढ़ की आशंका को ध्यान में रखते हुए यह सिफारिश की जाती है कि लोगों को कंक्रीट के ढांचों की बजाय कम लागत के ऐसे मकानों के निर्माण में मदद की जाए जिनमें मजदूरों की अधिक आवश्यकता पड़ती है और जिनका आसानी से पुनर्निर्माण किया जा सकता है।
4. बहुत से गरीब परिवारों के पास मकान बनाने के लिए जमीन नहीं होती। इसलिए इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि सभी लोगों को कानूनी तौर पर मकान के लिए जमीन मुहैया कराया जाए। मकानों के पुनर्निर्माण की प्रक्रिया इसी से शुरू की जानी चाहिए।
5. आईसीडीएस केन्द्रों में गांवों के सभी मकजोर, बीमार और बेघरबार लोगों को पका हुआ गर्म खाना उपलब्ध कराया जाना चाहिए।
6. प्रभावित गावों में पर्याप्त संख्या में आईसीडीएस केन्द्र खोलने का विशेष रूप से ध्यान रखा जाना चाहिए। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि इन 980 गावों के हर पुरवे में तीन महीने के भीतर एक केन्द्र कार्य करने लगे। इनके आंगनवाड़ी केन्द्रों दो साल तक एक की बजाय दो बार पूरक पोषाहार उपलब्ध कराने की व्यवस्था की जानी चाहिए।
7. इसी तरह तीन महीने के भीतर ऐसे सभी बुजुर्गों को जो गरीबी रेखा से नीचे हैं और 65 साल से अधिक उम्र के हैं उन्हें विशेष अभियान के तहत वृद्धावस्था पेंशन के दायरे में लाया जाना चाहिए।
8. इन इलाकों में भीषण गरीबी और पारिवारिक संकट के कारण बच्चों के स्कूल से निकल कर बाल मजदूर बन जाने या उन्हें बेच दिये जाने का बड़ा खतरा रहता है। सरकार को तीन महीने के भीतर हर जिला मुख्यालय में कम से कम दो सामुदायिक आवासीय विद्यालय खोलने चाहिए जिनमें से एक लड़कों के लिए और दूसरा लड़कियों के लिए होना चाहिए। इसके अलावा पंचायत स्तर पर बाल अनुरक्षण समितियों का गठन किया जाना चाहिए।
9. इन उपग्रहों के बावजूद बड़ी संख्या में लोग अपने घरों को छोड़कर दूसरी जगह जा सकते हैं जिसे ध्यान में रखते हुए अंतर-राज्य प्रवासी मजदूर अधिनियम पर अमल का विशेष ध्यान रखा जाना चाहिए।
10. स्कूल ने फिर से काम करना शुरू किया है या नहीं या बच्चे स्कूल पढ़ते हैं या नहीं, इसका ध्यान रखे बिना 6 से 14 साल के सभी बच्चों के लिए मध्याह्न भोजन योजना शुरू की जानी चाहिए।

शुभाकांक्षी,

डॉ. एनसीएस सक्सेना

डॉ. हर्ष मंदर

संलग्न : रिपोर्ट की प्रति "दि 2008 कोसी फ्लड्स : इम्पैक्ट ऑन लिवलीहुड्स, कोपिंग स्ट्रैटेजीज ऑफ दोज एफेक्टिव एंड ऑपनस फॉर रिकवरी." (2008 की कोसी की बाढ़ : आजोविका पर प्रभाव, इससे निपटने की प्रभावित लोगों की रणनीति और सामान्यता के विकल्प).

डॉ. एनसी सक्सेना, आयुक्त तथा श्री हर्ष मन्दर, सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आयुक्त  
वाद शीर्षक- पीयूसीएल - बनाम भारत संघ एवं अन्य रिट याचिका सी संख्या-196/2001

---

सेवा में,

**रजिस्ट्रार**

भारत का उच्चतम न्यायालय

नई दिल्ली

प्रिय महोदय,

बिहार में हाल की बाढ़ से प्रभावित लोगों के लिए राहत और पुनर्वास प्रयासों की अपर्याप्तता पर पीयूसीएल बनाम भारत संघ और अन्य मामले में रिट याचिका (सिविल) सं. 196 वर्ष 2001 के सिलसिले में संलग्न रिपोर्ट प्राप्त करें जो न्यायालय के आयुक्तों की हैसियत से हमारे द्वारा सर्वोच्च न्यायालय की खंड पीठ के समक्ष प्रस्तुत करनी है।

भवदीय,

डॉ. एनसी सक्सेना

हर्ष मंदर

---

सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों का कार्यालय

बी-68 दितीय तल, सर्वोदय एनक्लेव, नई दिल्ली-17, टेलीफैक्स 91-11-41829631, फोन 91-11-26851335/339,  
ईमेल-sc.commissioners@gmail.com, वेबसाइट : www.sccommissioners.org

## बिहार में पुनर्वास और पुनर्निर्माण की चुनौतियां

### कोशी नदी की विनाशलीला

18 अगस्त, 2008 को नेपाल में नदी के तटबंध के टूट जाने से विशाल कोशी नदी ने अपना रास्ता बदल लिया तो उसका पानी 150 किलोमीटर लम्बे और 15 से 20 किलोमीटर चौड़े नये बहाव मार्ग में फैल गया। सौभाग्य से इतने बड़े पैमाने पर आयी आपदा के बावजूद मौतों की संख्या कम रही। सरकारी अनुमान के अनुसार 194 लोग बाढ़ में मारे गये, हालांकि गैर सरकारी सूत्र इन आंकड़ों का जोरदार खंडन करते हैं। मगर समय बीतने के साथ-साथ लापता और डूबे हुए लोगों के बारे में मिल रहे प्रमाणों से मृतकों की संख्या कई गुना बढ़ने के बावजूद यह संख्या पिछले दशक की दूसरी प्राकृतिक आपदाओं, जैसे 1999 में ओड़िशा के सुपर साइक्लोन, 2001 में गुजरात के भूकम्प और 2004 में सुनामी से काफी कम रहेगी जिनमें से प्रत्येक में दस हजार से अधिक लोग मारे गये थे।

मगर मृतकों की संख्या कम होने के आधार पर यह अनुमान लगाना भारी भूल होगी कि ये इन आपदाओं की तुलना में कम है, क्योंकि उफनती नदी ने मकानों और आजीविका का जो नुकसान किया वह इन बड़ी से बड़ी आपदाओं से कहीं अधिक है। गंगा की प्रमुख सहायक नदियों में से एक कोसी को बार-बार आने वाली इसकी बाढ़ों और इसके द्वारा अपना रास्ता बदले जाने की वजह से अक्सर बिहार का शोक कहा जाता है। मगर नेपाल में नदी के तटबंध में दरार से जो हुआ वह कोई सामान्य बाढ़ नहीं थी। नदी अचानक अपना रास्ता बदल कर एक सदी से भी अधिक पहले के मार्ग पर आ गयी। इससे सुपौल, मधेपुरा, सहरसा, अररिया और पूर्णिया के 980 गांवों में 3 लाख से अधिक मकान बह गये। इससे खेती वाले इस उपजाऊ इलाके में 1.10 लाख हैक्टेयर जमीन पर खड़ी धान, गेहूं और सब्जियों की फसलें तबाह हो गयीं। एक अनुमान के अनुसार 32 लाख लोगों को अपने घरों और आजीविका से हाथ धोना पड़ा जो देश के हाल के इतिहास में किसी भी प्राकृतिक आपदा से हुए नुकसान से कई गुना ज्यादा है।

पुनर्निर्माण की चुनौती इस तथ्य को देखते हुए और भी गंभीर हो जाती है क्योंकि बाढ़ से प्रभावित लोगों में देश के कुछ सबसे ज्यादा गरीब लोग भी शामिल हैं और यह तबाही जाति और वर्ग के आधार पर बंटे भारी विषमताओं वाले इलाके में हुई है। ये वो लोग हैं जिन्होंने अपने जीवन में कभी बाढ़ की विभीषिका नहीं झेली क्योंकि उनके घर के पास कोई नदी नहीं थी जो अपने तटबंधों को तोड़ सके। जब उन्होंने हैरानी से एक अपरिचित उफनती नदी के पानी को अपने गांव और अपने खेतों में प्रवेश करते देखा तो बहुतों का कहना था कि यह बाढ़ न होकर प्रलय है जिसके बारे में हमारे धर्मग्रंथों में कहा गया है कि उससे दुनिया नष्ट हो जाएगी। इलाके में बाढ़ आने का कोई इतिहास नहीं होने के कारण लोगों को बचाने के लिए कोई नाव या मोटर बोट उपलब्ध नहीं थी। इन्हें दूसरे जिलों और सेना और अर्ध सैनिक बलों से मांगना पड़ा और प्रशासन ने इनकी मदद से बाढ़ में फंसे लोगों को निकालने के लिए अब तक का सबसे बड़ा अभियान चलाया। लाखों लोगों को तटबंधों, नहरों की दीवारों और घरों की छतों से बचाया गया। 4 लाख से अधिक पुरुषों, महिलाओं और बच्चों को तम्बुओं तथा स्कूलों और कालेजों की ईमारतों में बने राहत शिविरों में पहुंचाया गया। बहुत से लोगों ने अपने संबंधियों के यहां शरण ली और कुछ तो राज्य को छोड़कर चले गये। बाढ़ से जिस विशाल पैमाने पर तबाही हुई उसके मुकाबले अंतर्राष्ट्रीय व राष्ट्रीय मानवीय एजेंसियों से अपेक्षाकृत बहुत कम सहायता मिली। राज्य प्रशासन ने बेघर लोगों को शिविरों में व्यवस्थित रूप से रखने का इंतजाम किया। उनके लिए खाने, दूध और बच्चों की शिक्षा जैसी सभी व्यवस्थाएं की गयीं। सर्दियां शिविरों में रहने वालों के लिए नयी चुनौतियां लेकर आएंगी।

बहरहाल, अब बाढ़ का पानी उतरना शुरू हो गया है। चिंतित ग्रामीण धीरे-धीरे शिविरों से अपने गावों को लौटने लगे हैं ताकि नुकसान का अंदाजा लगा सके और घरों में जो कुछ भी बचा हो उसे बचा सकें और अपने

जीवन की छूटी हुई कड़ियों को फिर से थाम सकें। अभूतपूर्व पैमाने पर तबाही, संसाधनों की जबरदस्त कमी और बाढ़ पीड़ितों में व्याप्त जबरदस्त गरीबी जैसी बड़ी बाधाओं के बावजूद सबसे बड़ी बाधा इस अनिश्चितता को लेकर है कि आने वाले वर्षों में यह नदी कौन सा रास्ता लेती है। विशेषज्ञ इस बात को लेकर बहस कर रहे हैं कि क्या तटबंधों की उपेक्षा और उनके रखरखाव में व्याप्त भ्रष्टाचार से तो तटबंध टूटने की यह विनाशकारी दुर्घटना नहीं हुई होगी? इसके अलावा यह भी सवाल उठा है कि क्या तटबंधों के डिजायन में ही कुछ कमियां हैं जिसकी वजह से उसमें दरार पड़ी? गांवों के लोग अपने मकानों के पुनर्निर्माण और अपनी जमीन से रेत हटाकर खेती फिर से शुरू करने से पहले अधिकारियों से एक गारंटी चाहते हैं कि आने वाले वर्षों में कोसी नदी का बाढ़ का पानी उनके गांवों में न भरे। मगर अधिकारी नाम न बताने की शर्त पर इस बात की पुष्टि करते हैं कि वे ऐसा कोई भरोसा नहीं दिला सकते।

बिहार सरकार ने एक व्यापक पुनर्वास और पुनर्निर्माण योजना बनायी है और केन्द्र सरकार से संसाधन मुहैया कराने की अपील की है। ये अपने वक्त से होगा। बहरहाल, रिट याचिका 196/2001 में सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्त इस बात से बेहद चिंतित हैं कि सभी पीड़ित लोगों, खास तौर पर राहत शिविरों से अपने घरों को लौटने वाले लोगों को सम्मान के साथ भोजन प्राप्त करने का अधिकार सुनिश्चित करने के लिए तत्काल कुछ कदम उठाने जरूरी होंगे। इनमें मुख्य रूप से भोजन और आजीविका संबंधी विभिन्न कार्यक्रमों का व्यापक विस्तार करना होगा और सभी को उनके दायरे में लाना होगा। सर्वोच्च न्यायालय की ओर से इस कार्य की निगरानी के लिए दो आयुक्त नियुक्त किये गये हैं। तात्कालिक उपायों के रूप में आयुक्तों ने जो प्रस्ताव किये हैं और प्रत्येक का औचित्य नीचे दिया गया है:

1. बाढ़ प्रभावित पांच जिलों-सुपौल, मधेपुरा, सहरसा, अररिया और पूर्णिया जिलों के 980 गांवों में तत्काल एक विशेष नरेगा कार्यक्रम शुरू किया जा सकता है जिसके तहत प्रति मजदूर दी जाने वाली दिहाड़ियों की अधिकतम संख्या और प्रति परिवार एक सदस्य को ही रोजगान देने संबंधी सामान्य सीमाओं में छूट दी जा सकती है। बाढ़ पीड़ितों को अपने ही मकान के पुनर्निर्माण या अपन ही खेतों से रेत हटाने और उसे खेती योग्य बनाने के काम के लिए मजदूरी हासिल करने की इजाजत दी जा सकती है। दलितों और भूमिहीनों के लिए अपने ही मकानों के पुनर्निर्माण के साथ-साथ सार्वजनिक सड़कों, स्कूलों, स्थानीय जल प्रणाली और तटबंधों, बागानों और दूसरे सार्वजनिक भवनों आदि को बनाने में पूरे साल पर्याप्त काम सुनिश्चित करने के लिए विशेष प्रयास किये जाने चाहिए।
2. पांच जिलों के 980 गांवों के अंत्योदय अन्न योजना कार्ड धारी सभी पीड़ित परिवारों को दो वर्ष के लिए योजना में शामिल करने के विशेष प्रावधान किये जाने चाहिए। खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग में एक विशेष कार्य बल गठित किया जाना चाहिए जो यह सुनिश्चित करेगा कि इन गांवों में राशन की दुकानों में पर्याप्त स्टॉक मौजूद रहे और ये महीने में सारे दिन खुली रहें।
3. भवन निर्माण सामग्री की जबरदस्त मांग पैदा होने के मद्दे नजर हर ब्लॉक में कम से कम एक या इससे अधिक किरायेदार भवन निर्माण सामग्री केन्द्र खोले जाने चाहिए जिसमें कम कीमत वाले मकानों के डिजायन और उनकी निर्माण सामग्री का विकास किया जाना चाहिए और इसके माध्यम से नरेगा के तहत बड़े पैमाने पर रोजगार के अवसर उपलब्ध कराये जाने चाहिए। भविष्य में बाढ़ की आशंका को देखते हुए यह सिफारिश की जाती है कि कंक्रीट के ढांचे के मकानों की बजाय लोगों को कम लागत वाले ऐसे मकान बनाने में मदद दी जाए जिनके निर्माण में मजदूरों की अधिक आवश्यकता पड़ती है और जिनका आसानी से पुनर्निर्माण किया जा सकता है।



4. कई बेहद गरीब परिवारों के पास मकान बनाने के लिए जमीन नहीं होती, इसलिए यह सुनिश्चित करने का ध्यान रखा जाना चाहिए कि मकानों के पुनर्निर्माण की प्रक्रिया फिर से शुरू करने के पहले कदम के रूप में सभी लोगों के पास मकान के लिए कानूनी तौर पर जगह उपलब्ध हो.
5. प्रभावित गावों में पर्याप्त संख्या में आईसीडीएस केन्द्र खोलने का विशेष रूप से ध्यान रखा जाना चाहिए। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि इन 980 गांवों के हर पुरवे में तीन महीने के भीतर एक केन्द्र कार्य करने लगे। इनके आंगनवाड़ी केन्द्रों दो साल तक एक की बजाय दो बार पूरक पोषाहार उपलब्ध कराने की व्यवस्था की जानी चाहिए.
6. इसी तरह तीन महीने के भीतर ऐसे सभी बुजुर्गों को जो गरीबी रेखा से नीचे हैं और 65 साल से अधिक उम्र के हैं उन्हें विशेष अभियान के तहत वृद्धावस्था पेंशन के दायरे में लाया जाना चाहिए.
7. इन इलाकों में भीषण गरीबी और पारिवारिक संकट के कारण बच्चों के स्कूल से निकल कर बाल मजदूर बन जाने या उन्हें बेच दिये जाने का बड़ा खतरा रहता है। सरकार को तीन महीने के भीतर हर जिला मुख्यालय में कम से कम दो सामुदायिक आवासीय विद्यालय खोलने चाहिए जिनमें से एक लड़कों के लिए और दूसरा लड़कियों के लिए होना चाहिए। इसके अलावा पंचायत स्तर पर बाल अनुरक्षण समितियों का गठन किया जाना चाहिए.
8. स्कूल ने फिर से काम करना शुरू किया है या नहीं या बच्चे स्कूल पढ़ते हैं या नहीं, इसका ध्यान रखे बिना 6 से 14 साल के सभी बच्चों के लिए मध्याह्न भोजन योजना शुरू की जानी चाहिए।



# संक्षेपण

एएवाइ	अंत्योदय अन्न योजना
एपीएल	गरीबी रेखा से ऊपर
एडब्ल्यूसी	आंगनवाड़ी केंद्र
बीएमआइ	बाँडी मास इंडेक्स
बीपीएल	गरीबी रेखा से नीचे
कैग	नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक
सीइडी	दुसाध्य ऊर्जा अभाव
दलित	उत्पीड़ित और पहले के 'अछूत'
एफएओ	फूड एंड एग्रीकल्चरल ऑर्गेनाइजेशन आफ यूनाइटेड नेशंस
एफसीआइ	भारतीय खाद्य निगम
आइसीडीएस	एकीकृत बाल विकास सेवा
आइएफपीआरआइ	इंटरनेशनल फूड पॉलिसी रिसर्च इंस्टीट्यूट
आइएमआर	शिशु मृत्यु दर
एलबीडब्ल्यू	निम्न जन्म वजन
एमडीजी	सहस्राब्दी विकास लक्ष्य
एमडीएम	मध्याह्न भोजन
एमपीसीइ	मासिक प्रति व्यक्ति खर्च
एमएसपी	न्यूनतम समर्थन मूल्य
एमटी	मीट्रिक टन
नाबार्ड	नैशनल बैंक फॉर एग्रीकल्चर एंड रूरल डेवलपमेंट
एनएफएचएस	नैशनल फेमिली हेल्थ सर्वे ऑफ इंडिया
एनजीओ	गैर सरकारी संगठन
एनएनएमबी	नैशनल न्यूट्रीशन मॉनिटरिंग ब्यूरो
नरेगा	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम
एनआरएचएम	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन
एनएसएस	नैशनल सैंपल सर्वे ऑफ इंडिया
ओबीसी	अन्य पिछड़ा वर्ग
पीडीएस	सार्वजनिक वितरण प्रणाली
पीपीपी	क्रय शक्ति समता
पीटीजी	आदिवासी सामाजिक समूह
आरसीएच	रिप्रोडक्टिव एंड चाइल्ड हेल्थ
आरइसी	ग्रामीण विद्युत निगम
आरआइडीएफ	रूरल इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट फंड
एससी	अनुसूचित जाति
एसएसआइ	लघु पैमाने के उद्योग
एसटी	अनुसूचित जनजाति
यूपनडीपी	संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम
डब्ल्यूसीडी	महिला एवं बाल विकास कार्यक्रम



## संदर्भ सूची

Ahluwalia, Montek S 1978: Rural Poverty and Agricultural Performance in India, Journal of Development Studies, April

Ahmed, Akhter U., Ruth Vargas Hill, Lisa C. Smith, and Tim Frankenberger 2007: The World's Most Deprived: Characteristics and Causes of Severe Poverty and Hunger, October, IFPRI, Washington

Arnold F, Nangia Parveen, Kapil Umesh 2004: Indicators of Nutrition for Women and Children Current Status and Recommendations. Economic and Political Weekly, XXXIV7: 14-20.

Bajpai Nirupam, Jeffrey D. Sachs, and Nicole Volavka 2005: India's Challenge to Meet the Millennium Development Goals, CGSD Working Paper No. 24, April, Working Papers Series Center on Globalisation and Sustainable Development, The Earth Institute at Columbia University [www.earth.columbia.edu](http://www.earth.columbia.edu)

Bardhan Pranab K. 1985 Poverty and "Trickle-Down" in Rural India: A Quantitative Analysis, <http://www.ifpri.org/pubs/books/Mellor85/Mellor85ch08.pdf>

Bhalla, G.S. and Peter Hazell 2003: Rural Employment and Poverty: A Strategy to Eliminate Rural Poverty within a Generation, Economic and Political Weekly, August 16-22, Vol. XXXVIII, No 35.

Bisaliah, S. 2007: Capital Formation In Indian Agriculture; Growth, Composition, Determinants And Policy Directions Asian Development Bank

Black, R.E, Allen, L.H, Bhutta, Z.A et al 2008: Maternal and child undernutrition: Global and regional exposures and health consequences. The Lancet 371: 243-60.

CEFS 2008: Key Findings of the Survey Research on Hunger and Poverty in Adivasi Areas of Rajasthan and Jharkhand, Centre for Environment and Food Security, New Delhi

Chand, Ramesh 2007: Wheat Import and Price Outlook for 2007-08; Separating the Grain from the Chaff, December 29, Economic & Political Weekly

Chand, Ramesh 2007a: Demand for Foodgrains, Economic and Political Weekly December 29

Chand, Ramesh 2008: The Global Food Crisis: Causes, Severity and Outlook Economic & Political Weekly June 28

Gopaldas, Tara 2006: The Problem of hidden Hunger and Possible Interventions, Economic and Political Weekly August 26,

Deaton Angus and Jean Drèze 2008: Nutrition in India: facts and interpretations, Princeton University,

Economic Survey, 2007-08: Finance Ministry, GOI

GOI 1993: 'Report of the Expert Group on Estimation of Proportion and Number of Poor', Perspective Planning Division, Planning Commission, New Delhi.

GOI 1979 Government of India 1979: Report of the Task Force on Projection of Minimum Needs and Effective Demand, Perspective Planning Division, Planning Commission, New Delhi.

GOI 2005: Evaluation of the TPDS, PEO, Planning Commission, New Delhi

Griffin, K. 1974: The Political Economy of Agrarian Change London: Macmillan.

Himanshu 2007: Recent Trends in Poverty and Inequality: Some Preliminary Results, Economic and Political Weekly February 10

IFPRI 2008: The India State Hunger Index: Comparisons Of Hunger Across States Purnima Menon, Anil Deolalikar, Anjor Bhaskar, October 14, New Delhi

Jha, Praveen 2007: Some Aspects of the Well-Being of India's Agricultural Labour in the Context of Contemporary Agrarian Crisis

Jha, Shikha, PV Srinivasan, and Maurice Landes 2007: Indian wheat and rice sector policies and the implications of reform. Economic research report no. 41 (United States. Dept. of Agriculture)

Jose Sunny, K Navaneetham 2008: A Factsheet on Women's Malnutrition in India, Economic and Political Weekly, Aug 18

- Krishnaraj, Maithreyi 2006: Food Security, Agrarian Crisis and Rural Livelihoods, Implications for Women Economic and Political Weekly December 30,
- Kumar, A K Shiva 2007: Why Are Levels of Child Malnutrition Not Improving? Economic and Political Weekly, April 14
- Kumar, Praduman, Mruthyunjaya, Madan M Dey 2007: Long-term Changes in Indian Food Basket and Nutrition Economic and Political Weekly September 1
- Kumaran M., 2008: Hunger and Under-Nutrition in Post-Liberalisation Rural India - A Review, Dissertation, Jawaharlal Nehru University, New Delhi
- Kundu, Amitabh 2006: 'Food Security System in India: Analysing a Few Conceptual Issues in the Contemporary Policy Debate' in Nisha Srivastava and Pravesh Sharma eds, 'Protecting the Vulnerable poor in India: The role of social safety net' WFP, New Delhi
- Lanjouw, Peter and Rinku Murgai 2008: Poverty Decline, Agricultural Wages and Non-Farm Employment in Rural India: 1983-2004
- Lipton, M. with Longhurst, Richard 1989: New Seeds and Poor People ,London: Unwin Hyman
- Mander, Harsh 2008: Living with Hunger: Deprivation among the aged, Single Women and people with Disability, Economic & Political Weekly April 26,
- Mehta, Aasha Kapur and Amita Shah 2002: 'Chronic poverty in India: Overview study -Defining the nature of chronic poverty in India', Mimeo, Chronic Poverty Research Centre, UK.
- Mittal, Surabhi 2008: Demand-Supply Trends and Projections of Food in India, Working Paper No. 209, March ICRIER, New Delhi
- Navaneetham K 2008: A Factsheet on Women's Malnutrition in India Sunny Jose, Economic & Political Weekly Economic & Political Weekly August 16,
- NNMB. 2006: National Nutrition Monitoring Bureau. Reports Hyderabad: National Institute of Nutrition,. 1979-2006. Available from: <http://www.nfhsindiaorg/nfhs2.html>
- NSSO 2007: 'Perceived Adequacy of Food Consumption in Indian Households 2004-2005- NSS 61st Round, July 2004- June 2005', NSS Report No. 512, National Sample Survey Organisation, Ministry of Statistics and Programme Implementation, Government of India, New Delhi.

Palmer-Jones Richard and Amaresh Dubey: Poverty Measurement, Poverty Lines and Consumer Price Indexes in India: A Critique

Palmer-Jones, R and Dubey, A, 2008: Poverty Incidence in India since 1993: Another View, Working Paper 08, DEV Working Paper Series, The School of Development Studies, University of East Anglia, UK.

Patnaik, Utsa 2004: The Republic Of Hunger, Public Lecture on the occasion of the 50th Birthday of Safdar Hashmi, organised by SAHMAT Safdar Hashmi Memorial Trust on April 10, , New Delhi

Patnaik, Utsa 2007: Neoliberalism and Rural Poverty in India, Economic & Political Weekly July 28

Planning Commission 2006, Mid-term Evaluation of the Tenth Plan, New Delhi

Planning Commission 2008: Eleventh Five Year Plan, volume 2, New Delhi

Ramachandran, Nira 2007: Women and Food Security in South Asia: Current Issues and Emerging Concerns, [www.geocities.com/wduminder/healthinsouthasia](http://www.geocities.com/wduminder/healthinsouthasia)

Ramachandran, Prema 2007: Poverty nutrition linkages, Indian J Med Res 126, October 2007, pp 249-261

Ramachandran, Prema 2008: Changing Food Consumption Patterns in India, Bulletin of the Nutrition Foundation of India, Volume 29 Number 2, April

Roy Rajat 2008: Endemic Hunger in West Bengal, Economic & Political Weekly May 3

Saxena N.C. 2004: Right to food – Supreme Court Intervention, in M.S. Swaminathan & Pedro Medrano ed, From Vision to Action, Madras

Saxena N.C. 2004: Synergising Government Efforts for Food Security, in M.S. Swaminathan & Pedro Medrano ed, From Vision to Action, Madras

Saxena N.C. and John Farrington 2003: Trends and Prospects for Poverty Reduction in Rural India: Context and Options, Working Paper 198, Overseas Development Institute, London

Sen Iilina 2004: Hunger in Urban India Economic and Political Weekly October 9,



Sen Pronab 2005: Of Calories and Things: Reflections on Nutritional Norms, Poverty Lines and Consumption Behaviour in India, , Economic and Political Weekly October 22

Sen, Abhijit and Himanshu 2004: Poverty and Inequality in India–Widening Disparities during the 1990s, Economic and Political Weekly, Sept 18 and 25

Shatrugna, Veena 2001: The Nutrition Scenario – Micronutrient supplements in the absence of adequate proteins and calories – A Review; National Institute of Nutrition, Hyderabad

Sundaram K 2007: Employment and Poverty in India, 2000-2005 Economic and Political Weekly July 28,

UNDP 2007: People’s participation in generating District Human Development Report Cards PAHELI: New Delhi

UNDP 2008: Study on perception of disadvantaged in seven states of India, August, New Delhi

UNICEF 2007: State of the World’s Children 2007.

Weismann D, Sost AK, Schoeninger I, Dalzell H, Kiess L, Arnold T, Collins S. 2007: ‘The Challenge of Hunger 2007: Global Hunger Index: Facts, determinants, and trends. Measures being taken to reduce acute undernourishment and chronic hunger’. International Food Policy Research Institute, Concern.

World Bank 2007: Social Protection for a Changing India, Human Development Unit, South Asia World Bank, New Delhi



# ह्यूमन राइट्स लॉ नेटवर्क

## अंडमान-निकोबार द्वीपसमूह

एबी-31, बाबू लेन, अबरदीन बाजार,  
पोर्टब्लेयर-744101  
फोन: 03192-230756

## आंध्र प्रदेश

21-7-761, पोस्ट ऑफिस के सामने, हाईकोर्ट रोड,  
घांसी बाजार, हैदराबाद-500002  
फोन: 040-24573094

## अरुणाचल प्रदेश

क्वाटर नं.-7, टाइप-4, राज निवास एरिया, ईटानगर  
फोन: 9436050907

## असम

लैम्ब रोड, अंबारी, गुवाहाटी-1  
फोन: 03592-284351

## छत्तीसगढ़

प्रथम तल, मंगल भवन, आस्था पेट्रोल पंप के सामने,  
विलासपुर-495001,  
मो.-09977897237

## दिल्ली

576, मस्जिद रोड, जंगपुरा, नई दिल्ली-110014  
फोन: 011-24379855/56,  
फैक्स: 011-24374502

## गोवा

मकान नं.-589, द्वितीय तल, प्लॉट नं.- सी-9,  
ला-कम्पाला कॉलोनी, मीरामार, पणजिम-403001  
फोन: 0832-2464898

## गुजरात

बंगला नं.-6, त्रिवेणी पार्क, सुरधारा बंगले के सामने,  
सुरधारा सर्कल, एसएएल हॉस्पिटल रोड, थालतेज,  
अहमदाबाद-380054  
फोन: 079-27475815

## हिमाचल प्रदेश

(1) सेट नं. 6, विमल सदन, स्टेट कोपरेटिव बैंक  
के पास, छोटा शिमला-171002  
फोन: 0177-2624629

(2) द्वारा लक्ष्मी चंद्र शर्मा, गांव लोवर बरोल,  
पोस्ट-दरी, तहसील-धर्मशाला, जिला-कांगड़ा-176215  
फोन: 01892-223417

## जम्मू-कश्मीर

(1) बी. डी. हाउस पहली मंजिल, मौलाना  
आजाद उर्दू यूनिवर्सिटी के पास, कुर्सू राज बाग,  
श्रीनगर-190001,  
मो: 09906667957

(2) सब-यूनिट पुलवामा, कोर्ट रोड, पुलवामा  
मो: 09419933327, 09797044433

## झारखंड

एमआईजी-एमएफ 64, हर्मू हाउसिंग कॉलोनी,  
सहजानंद चौक, रांची-834012  
फोन: 0651-2341740

## कर्नाटक

20, पार्क रोड, टास्कर टाउन, शिवाजी नगर,  
बैंगलूर-560051  
फोन: 080-65624757

## केरल

(1) 58/340, मनवालयन अपार्टमेंट्स, अमूल्य स्ट्रीट, बनर्जी रोड के सामने, कोच्चि-682018  
फोन: 0484-2390680

(2) टीसी-25/2952, ओल्ड जीपीओ भवन, अम्बुजाविलासोम रोड, तिरुवनन्तपुरम-695001  
फोन: 0471-2460652

## मध्य प्रदेश

ई-4/53, अरेरा कालोनी (एमपीएसईबी के सामने), भोपाल-16  
फोन: 0755-4202514

## महाराष्ट्र

(1) 409, चौथी मंजिल, प्रोस्पेक्ट चैम्बर्स, डीएन रोड, फोर्ट, मुंबई-400001  
फोन: 022-2204467/68

(2) 51-बी, अलाइंस चर्च बिल्डिंग, माता मंदिर रोड, गोकुलपीठ, नागपुर-440010

## मणिपुर

(1) केवीआइसी बिल्डिंग, दूसरी मंजिल, वीडियोकॉन हाउस के सामने, पओना बाजार, इम्फाल-795001  
फोन: 0385-2442165,  
फोन: 0370-2291304

## उड़ीसा

फ्लैट सं. 403-बी, रश्मि विहार अपार्टमेंट्स, कटक रोड, बुधेश्वरी कॉलोनी, भुवनेश्वर-751006  
फोन: 0674-2310007

## पंजाब, हरियाणा/चंडीगढ़

मकान सं. 2439, सेक्टर 37-सी, चंडीगढ़-160036  
फोन: 0172-4603177

## सिक्किम

दूसरी मंजिल, सेटी बाजार, महेश सैलून के ऊपर, अपर सिचे, डिस्ट्रिक्ट कोर्ट के पास, गंगतोक-737101  
फोन: 03592-284351

## तमिलनाडु

319/155, दूसरी मंजिल, लिंघी चेट्टी स्ट्रीट, जॉर्ज टाउन, चेन्नई-600001  
फोन: 044-42061867

## उत्तर प्रदेश

105, अशोक नगर, इलाहाबाद-211001  
फोन: 0532-2623893

## उत्तराखंड

ईश्वरी भवन, वेस्ट पोखरखाली, रानीधारा रोड, अल्मोड़ा-263601,  
मो: 09412092159

## पश्चिम बंगाल

सोहिनी अपार्टमेंट्स, फ्लैट 1-ए, 3, पार्वती चक्रवर्ती लेन, कालीघाट, कोलकाता-700026  
फोन: 033-24546828