अध्याय – II

स्मारकों की पहचान एवं सुरक्षा तथा उनका प्रलेखन

स्मारकों एवं स्थलों की समुचित सुरक्षा एवं संरक्षण हेतु, पहला कदम उनकी पहचान करना था। प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम, 1958 केन्द्र सरकार को 'राष्ट्रीय महत्व के स्मारक' नामित करने के लिए प्राधिकृत करता है।

2.1 राष्ट्रीय महत्व के स्मारक

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम, 1958 की धारा 3 के अनुसार, सभी प्राचीन एवं ऐतिहासिक स्मारकों तथा सभी पुरातत्विक स्थलों एवं अवशेषों, जिन्हें प्राचीन तथा ऐतिहासिक स्मारक एवं पुरातत्विक स्थल एवं अवशेष (राष्ट्रीय महत्व की घोषणा) अधिनियम, 1951 द्वारा अथवा राज्य पुनर्गठन अधिनियम, 1956 की धारा 126 द्वारा राष्ट्रीय महत्व का होना घोषित किया गया था उन्हें राष्ट्रीय महत्व का घोषित किया जाएगा। अधिनियम में कहा गया कि **संरक्षित स्मारक** ऐतिहासिक, पुरातत्व अथवा कलात्मक अभिरूचि के प्राचीन स्मारक तथा पुरातत्व स्थल एवं अवशेष हों तथा जिनका अस्तित्व 100 वर्षों से कम नहीं होना चाहिए। तथापि, अधिनियम 'राष्ट्रीय महत्व' शब्द को निर्धारित मानदंडों के साथ वस्तुपरक दृष्टि से पारिभाषित नहीं करता था। यहां तक कि मंत्रालय ने भी अब तक किसी स्मारक को राष्ट्रीय महत्व का घोषित करने के लिए कोई विस्तृत मानदंड निर्धारित नहीं किये थे।

हमने यह भी पाया है कि मंत्रालय ने भा.पु.सं. के माध्यम से केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों की सूची में शामिल करने के लिए राष्ट्रीय महत्व के स्मारकों के चिन्हित करने के लिए कोई व्यापक सर्वेक्षण या समीक्षा नहीं करायी थी। भा.पु.स. परिमंडलों को भी नियमित आधार पर अधिसूचित करने के लिए, ऐसे असंरक्षित स्मारकों को ढूंढने और अनुशंसित करने के लिए कोई स्थायी निर्देश नहीं थे।

हमने पाया कि वे स्मारक जिन्हें स्वतंत्रता से पहले संरक्षित किया गया था तथा जो समय के साथ अपना महत्व खो चुके थे, उनकी अधिसूचना रद्द करने हेतु एक विस्तृत समीक्षा करने की आवश्यकता थी।

मंत्रालय इससे सहमत था (मई 2013) कि राष्ट्रीय महत्व के रूप में घोषित सभी प्राचीन स्मारकों एवं पुरातत्व स्थलों की समीक्षा और सर्वेक्षण करने की तत्काल आवश्कता है ताकि पता चल सके कि क्या वे अभी भी राष्ट्रीय महत्व के हैं।

2.2 संरक्षित स्मारक

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम ने भा.पु.स. को किसी स्मारक को भारतीय राजपत्र में एक अधिनियम जारी करके राष्ट्रीय महत्व का घोषित करने के लिए प्राधिकृत किया है। इसके पश्चात, स्मारकों की परिरक्षण और संरक्षण से संबंधित गतिविधियों को आरंभ किया जाना था। हमने देखा कि भा.पु.स. ने संरक्षित स्मारकों की संख्या से संबंधित एक विश्वसनीय डाटाबेस का अनुरक्षण नहीं किया था।

इसके अतिरिक्त, भा.पु.स. मुख्यालय द्वारा स्मारकों की संख्या के संबंध में प्रदान की गयी सूचना, परिमंडल/उप-परिमंडल कार्यालयों द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना से अलग थी। अंतरों को **तालिका 2.1** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1 संरक्षित स्मारकों की संख्या में अंतरों के विवरण

परिमंडल का नाम	भा.पु.स.मुख्यालय के अनुसार स्मारकों/स्थलों की संख्या	परिमंडल/उप-परिमंडल के अनुसार स्मारकों/स्थलों की संख्या	स्मारकों की संख्या में असंगति
बंगलूरू	208	218	10
भोपाल	292	290	2
चैन्नई	410	411	1
देहरादून	44	42	2
दिल्ली	174	149	25
धारवाड़	299	300	1
जयपुर	163	162	1
कोलकाता	136	137	1
लखनऊ	365	358	7
पटना	182	183	1
रायपुर	47	45	2
रांची	12	11	1
त्रिस्सुर	36	37	1
वड़ोदरा	214	213	1
योग			**56**

इसके अतिरिक्त, हमने भा.पु.स. द्वारा 2006 में वित्त मंत्रालय को और जून 2012 में संसद को संरक्षित स्मारकों के उपलब्ध कराये गये आंकड़ों में भी विसंगतियां देखी।

भा.पु.स. ने बताया (जुलाई 2012) कि स्मारकों की संख्या में विसंगतियां मुख्यतः नये परिमंडलों के गठन के कारण उपपरिमंडलों के विभाजन एवं परिमंडलों के अधिकार-क्षेत्र में परिवर्तनों के तत्काल बाद स्मारकों की सूची को अद्यतित नहीं करने के कारण आयी थी। मंत्रालय का उत्तर, परिमंडलों के साथ बेहतर समन्वय की आवश्यकता को रेखांकित करता है क्योंकि इस आधारभूत सूचना का समय पर अद्यतन विभिन्न पणधारकों के लिए आवश्यक है।

भा.पु.स. के नियंत्रण के अधीन स्मारकों की यथार्थ संख्या के विवरण का अभाव इन राष्ट्रीय महत्व के स्थलों के उचित संरक्षण, परिरक्षा एवं संरक्षण में व्यवधान का कारण बनेगा।

अनुशंसा 2.1: *संरक्षित स्मारकों की सूची को अद्यतित एवं सुमेलित किया जाना चाहिए ताकि प्रत्येक उप-परिमंडल, परिमंडल एवं पूरे भा.पु.स. के अंतर्गत संरक्षित स्मारकों की संख्या के संबंध में किसी प्रकार की अस्पष्टता न रहे।*

2.3 स्मारकों की अधिसूचना एवं स्मारकों की अधिसूचना को रद्द करने में कमियाँ

अधिनियम की धारा 4 के अनुसार, यदि केन्द्र सरकार का मत हो कि कोई प्राचीन स्मारक अथवा स्थल या अवशेष, जो धारा 3 में शामिल न हों, राष्ट्रीय महत्व का है, तो वह, आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना के द्वारा, ऐसे प्राचीन स्मारक या पुरातत्व स्थल एवं अवशेषों को राष्ट्रीय महत्व का घोषित करने के अपने आशय के दो माह का नोटिस दे सकता है। ऐसी प्रत्येक अधिसूचना की एक प्रति स्मारक अथवा स्थल या अवशेषों के नजदीक किसी प्रमुख स्थान पर चिपकायी जाएगी। दो माह की कथित अवधि के उपरांत एवं आपत्तियों पर विचार करने के बाद, यदि कोई हो, प्राचीन स्मारक या पुरातत्व स्थल एवं अवशेषों को राष्ट्रीय महत्व का घोषित किया जाना था। इस प्रकार, अधिसूचना स्मारकों या स्थलों को "संरक्षित" होने की आधिकारिक स्थिति देता है। स्मारकों की अधिसूचना जारी करने और अधिसूचना को रद्द करने की व्यवस्था में निम्नलिखित कमियां उद्घटित हुई थीं।

2.3.1 अधिसूचना जारी करने के मामले

भा.पु.स. के अंतर्गत परिमंडलों के लिए स्मारकों की संरक्षा हेतु आवधिक रूप से अनुशंसाएं भेजने के लिए कोई प्रक्रिया नहीं बनायी गयी थी। तथापि, कभी-कभार परिमंडल की पहल पर या किसी वी.आई.पी. संदर्भ के आधार पर, परिमंडलों से अधीक्षण पुरातत्वविद (परिमंडल के प्रभारी) के निरीक्षण नोट के साथ विस्तृत प्रस्ताव भा.पु.स. प्राप्त करता था।

इन प्रस्तावों की संयुक्त म.नि. की अध्यक्षता में अधिकारियों की एक समिति (2006 में म.नि.भा.पु.स. द्वारा नियुक्त) के द्वारा संवीक्षा की जानी अपेक्षित थीं। समिति की अनुशंसाओं के आधार पर, मंत्री के अनुमोदन की आधिकारिक राजपत्र में एक प्रारंभिक अधिसूचना जारी करना

आवश्यक था। हमने पाया कि समिति ने 2006 से केवल चार बैठकें आयोजित की थी। विभिन्न परिमंडलों द्वारा 1996 से लेकर अब तक स्मारकों को संरक्षण के लिए प्रस्तुत 78 प्रस्तावों में से केवल 53 को ही समिति के समक्ष विचारार्थ प्रस्तुत किया गया था। अन्य प्रस्तावों को समिति द्वारा उन पर विचार करने के पूर्व ही अस्वीकृत कर दिया गया था, जिसके लिए अभिलेखों में कोई कारण दर्ज नहीं थे। समिति द्वारा संवीक्षित एवं अनुशंसित प्रस्तावों के विवरण इस प्रकार थे:–

तालिका 2.2 संवीक्षा एवं अनुशंसित प्रस्तावों की अधिसूचना का विवरण

बैठक की तिथि	संवीक्षित प्रस्ताव	अनुशंसित प्रस्ताव
30 मई 2007	6	2
11 जनवरी 2008	14	6
23 सितम्बर 2008	31	24
22 मई 2012	2	2
योग	53	34

तथापि, 2007 से समिति द्वारा 34 अनुशंसित स्मारकों में से केवल 2 ही अब तक अधिसूचित किये गये थे। हमने अधिसूचना हेतु मामलों को तैयार करने में, कुछ मामलों में 16 वर्ष से अधिक समय लंबित होने के साथ असामान्य विलंब पाया, क्योंकि परिमंडलों/कार्यालयों द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव 1996 से ही लंबित पड़े थे।

नौ मामलों में प्रारंभिक अधिसूचना प्रस्तावों को 2009 में प्रधानमंत्री (उस समय के संस्कृति मंत्री) द्वारा अनुमोदित किया गया था परंतु 2012 तक इन नौ में से केवल एक स्मारक ही अधिसूचित किया गया था।

मंत्रालय ने (मई 2013) बताया कि परिमंडलों द्वारा प्राप्त प्रस्तावों को दर्ज नहीं किया गया था क्योंकि ये अपूर्ण थे और औपचारिकताएं पूरी किये बगैर भेजे गये थे। बहुत से मामलों में दिया गया औचित्य तर्कसंगत नहीं था। उत्तर वैध नहीं है चूंकि हमने अभिलेखों में ऐसा कोई प्रमाण नहीं देखा कि संबंधित परिमंडलों को सुधारात्मक कदम उठाने के लिए कथित कमियों को बताया गया था।

2.3.2 अधिसूचना रद्द करने के मामले

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम 1958 की धारा 35 के अनुसार, केन्द्र सरकार का मत हो कि कोई प्राचीन तथा ऐतिहासिक स्मारक या पुरातत्व स्थल एवं अवशेष राष्ट्रीय महत्व का नहीं रहा तो उस मामले में, यह इसकी घोषणा कर सकती है।

हमने देखा कि पिछले 46 वर्षों से परिमंडलों ने स्मारकों की अधिसूचना को रद्द करने के लिए 26 प्रस्ताव मुख्यतः इस आधार पर प्रस्तुत किये कि ये खो गये या पता नहीं चल रहा है, जिसमें जनरल निकोल्सन प्रतिमा सम्मिलित थी, जिसे भारत सरकार द्वारा 1960 में आयरलैण्ड सरकार को उपहार में दे दिया गया था तथापि, इन स्मारकों की अधिसूचना को दिसम्बर 2012 तक रद्द नहीं किया गया था।

हमने अधिसूचना रद्द करने के प्रस्तावों को भेजने में परिमंडल स्तर पर भी काफी विलंब देखे, इस बात को जानने के बावजूद कि स्मारक का कहीं पता नहीं है। उदाहरण के लिए, दिल्ली परिमंडल में कुदसिया बाग में दो 'शिलालेख युक्त परिवेष्ठित बैटरियां' जिनका 1971 से ही कोई पता नही चल रहा था। इन स्मारकों की अधिसूचना को रद्द करने का प्रस्ताव जुलाई 2012 में जाकर प्रस्तुत किया गया था।

अन्य मामलें में, दिल्ली परिमंडल द्वारा "सत्यनारायण भवन " स्मारक के लिए 2003 में जारी अधिसूचना को दिल्ली हाईकोर्ट द्वारा खारिज कर दिया गया था तथापि, स्मारक की अधिसूचना को रद्द नहीं किया गया था और वह संरक्षित स्मारकों की सूची में अभी भी मौजूद था। इस स्मारक के संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण में उद्घाटित हुआ कि मालिकों ने भवन को ध्वस्त कर दिया था, परन्तु परिमंडल कार्यालय के पास इस मामले में कोई जानकारी नहीं थी। स्मारक, भा.पू.स. के अभिलेखों में अभी भी संरक्षित था।

2.4 संरक्षित स्मारकों की अव्यवस्थिति एवं संरक्षित स्मारकों की वास्तविक अवस्था

चयनित स्मारकों के संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण के दौरान हमने देखा कि भा.पु.स. के अधिकारीगण संरक्षा हेतु उन्हें सुपुर्द स्मारकों के सटीक स्थान एवं वास्तविक अवस्था/प्रकृति से बहुधा अनभिज्ञ थे जैसे कि नीचे चर्चा की गयी है:-

- भोपाल परिमंडल में रेवा उप-परिमंडल में रेवा में "**गहिर फ्रेस्को पेंटिंग्स, रेवा**" नामक एक केन्द्र द्वारा संरक्षित एक रॉक पेंटिंग दिखायी थी। परिमंडल इस संरक्षित स्मारक के अस्तित्व एवं सटीक स्थान से अनभिज्ञ था।

- दिल्ली परिमंडल, कश्मीरी गेट उप-परिमंडल के अन्तर्गत, "1857 में मारे गये लेफ्टिनेंट एडवर्ड और अन्य के कब्रगाह के रूप में सूचीबद्ध संरक्षित स्मारकों" का हमारे साथ संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण के दौरान, इन स्मारकों के सही स्थान का पता नहीं लगा पाया।

- संरक्षित स्मारक "चुम्मरी परिसर, तेजपुर, असम में मूर्तियों," में से एक मूर्ति को तेजपुर नगर बोर्ड द्वारा 1995-96 में पर्यावरण पार्क में स्थानांतरित कर दिया गया था। गुवाहटी परिमंडल ने म.नि.भा.पु.सं. से स्मारक की अधिसूचना को रद्द करने का अनुरोध (1997)

किया, जबकि नगर निगम ने 1998 में म.नि.भा.पु.स. को स्थानांतरण हेतु अनुमति देने का अनुरोध किया था जिसके लिए अभी तक म.नि.भा.पु.सं. द्वारा सहमति नहीं दी गयी थी। गुवाहाटी परिमंडल ने जुलाई 2008 में निरीक्षण के बाद पाया कि संरक्षित क्षेत्र में एक विद्यालय भवन का निर्माण हुआ था।

उपर्युक्त मामले दर्शाते हैं कि भा.पु.स. द्वारा निरीक्षण का तंत्र पूरी तरह से अपर्याप्त था परिमंडल/उप-परिमंडल स्तर पर नियमित निरीक्षण के प्रतिमान अनुपस्थित थे, जो संरक्षित स्थलों की अव्यवस्थिति तथा स्थिति के बारे में अपर्याप्त सूचना में परिणत हुआ।

मंत्रालय ने (मई 2013) उत्तर दिया कि सूचना संभवतः उप-परिमंडल के कम जानकारी रखने वाले फील्ड स्टाफ से एकत्रित की गयी थी। इस प्रकार के पेचीदा मामलों पर संबंधित परिमंडल के अ.पु. के साथ चर्चा की जानी चाहिए थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उप-परिमंडलों का फील्ड स्टाफ ही स्मारकों की दैनंदिन आधार पर रख-रखाव करता है। इसके अतिरिक्त अ.पु. को हमारे द्वारा दौरा करने से पहले तथा बाद में सूचित किया गया था।

2.5 "गुम" स्मारकों की संख्या

भा.पु.स. ने (2006) मंत्रालय को सूचित किया कि केन्द्र द्वारा संरक्षित कुल स्मारकों में से 35 का पता नहीं चल रहा था। आंकड़ों की जानकारी उसी वर्ष संसद को भी दे दी गयी थी। यही सूचना फिर जून 2012 में दी गयी थी। तथापि भा.पु.स. के अधिकारीगणों के साथ किये गये संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण ने उजागर किया कि हमारे द्वारा चयनित 1655 (45 *प्रतिशत*) स्मारकों के नमूने में, 92 स्मारक (6 *प्रतिशत*) (**अनुबंध 2.1** में विवरण) का पता नहीं चल रहा था जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:-

तालिका 2.3 गुम स्मारकों की संख्या के विवरण

क्रं.सं.	राज्य	संसद को बताये गये "गुम" स्मारको की संख्या	संयुक्त प्रत्यक्ष सत्यापन के अनुसार गुम स्मारकों की संख्या
1.	असम	1	6
2.	अरूणाचल प्रदेश	1	
3.	दिल्ली	12	15
4.	गुजरात	2	2
5.	हरियाणा	2	2
6.	जम्मू एवं कश्मीर	3	3
7.	कर्नाटक	1	4

8.	मध्य प्रदेश	-	2
9.	राजस्थान	2	3
10.	उत्तराखण्ड	3	2
11.	उत्तर प्रदेश	8	16
12.	आंध्र प्रदेश	-	8
13.	पश्चिम बंगाल	-	7
14.	महाराष्ट्र	-	8
15.	तमिलनाडु	-	3
16.	बिहार	-	11
योग		35	92

हमने पाया कि देहरादून परिमंडल (उत्तराखंड) में एक स्मारक, "**स्थानीय रूप से वैरतपत्तन के रूप में चिन्हित प्राचीन भवनों के अवशेष, घिकुलि, नैनीताल** " के लापता होने की सूचना म.नि.,भा.पु.स. द्वारा संसद को दी गयी थी। तथापि, यह स्मारक परिमंडल कार्यालय के अभिलेखों में अभी भी दिखाया जा रहा था। परिमंडल कार्यालय ने 2011-12 के दौरान स्मारकों के अनुरक्षण पर कथित रूप से व्यय भी किया गया था।

अनुशंसा 2.2: *भा.पु.स. को प्रत्येक स्मारक को एक उपयुक्त स्तर के अधिकारी द्वारा आवधिक रूप से निरीक्षण के लिए एक प्रावधान बनाना चाहिए। भा.पु.स. को इसके द्वारा संरक्षित किये जा रहे प्रत्येक स्मारक का विस्तृत निरीक्षण नोट एवं ऐसे निरीक्षण के दौरान नियमित आधार पर एकत्रित फोटोग्राफिक साक्ष्यों के आधार पर स्थिति प्रकाशित करनी चाहिए।*

मंत्रालय ने (मई 2013) अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया और बताया कि संसद को सूचित गुम स्मारकों की संख्या अर्थात 35, 1998-99 में किये गये एक सर्वेक्षण पर आधारित थी। हमने पाया कि मंत्रालय के पास गुम स्मारकों की संख्या पर सही एवं अद्यतित स्थिति उपलब्ध नहीं थी। हम अभिलेखों में किसी प्रलेखीय साक्ष्य के अभाव में मंत्रालय के उत्तर को सत्यापित करने में असमर्थ हैं।

मंत्रालय ने यह भी सूचित किया कि निरीक्षण के आधार पर, 35 स्मारकों में से नौ का ढूंढा जाना बताया गया है, परन्तु अंतिम सत्यापन एवं पुष्टिकरण अभी किया जाना बाकी है। तथापि, कराये गये सर्वेक्षण, यथा स्मारकों की वर्तमान स्थिति की तस्वीरों के साथ निरीक्षण रिपोर्ट के संबंध में कोई प्रलेखीय साक्ष्य हमें दावे के समर्थन में नहीं दिखाया जा सका।

2.6 अधिसूचना जारी करने में विसंगतियां

2.6.1 अधिसूचना जारी करने के मानदंड

भारत सरकार के राजपत्र में एक अधिसूचना प्रकाशित करने के बाद ही किसी स्मारक को राष्ट्रीय महत्व का घोषित किया जा सकता है। तथापि, हमने पाया कि एक परिसर में एकल स्मारक के रूप में या स्वतंत्र स्मारक के रूप में स्मारकों की संख्या को अधिसूचित करने के लिए कोई विनिर्दिष्ट मानदंड नहीं था। भा.पु.स. द्वारा एक ही परिसर में एक से अधिक स्मारक को अधिसूचित करने के मामले भी थे जैसाकि नीचे विवरण दिया गया है:-

तालिका 2.4: मामलों के विवरण जहां एक से अधिक स्मारक एक ही परिसर में अधिसूचित किये गये थे

परिमंडल	परिसर जहां एक से अधिक स्मारक अधिसूचित किये गये थे	अधिसूचित स्मारकों की संख्या
दिल्ली	रोशनआरा बाग परिसर	2
	कुदसिया बाग परिसर	2
पटना	बाराबार एवं नागार्जुनी पहाड़ियां, जहांनाबाद	7
	कुरीसराय, गया	5
	राजगीर में प्राचीन संरचनाएं, नालंदा	3
	मनेर, पटना	4
	जौनपुर में शर्की स्मारक	4
धारवाड़	महा दुर्गा मंदिर परिसर, बीजापुर	8
	ज्योतिर्लिंग मंदिर परिसर, बीजापुर	6
	मल्लिकार्जुन मंदिर परिसर, बीजापुर	4
	गलगंथ मंदिर समूह, बीजापुर	6
	कोटीगुड़ी, बीजापुर	2
	हच्चप्पय्या माथा, बीजापुर	2
	त्र्यम्बकेश्वर मंदिर परिसर	3
देहरादून	जागेश्वर मंदिर परिसर, अलमोड़ा	6

ऐसे भी मामले थे जहां एक परिसर के अंदर स्वतंत्र संरचनाओं को एक स्मारक के रूप में अधिसूचित किया गया था। ऐसे वर्गीकरणों के कुछ उदाहरण थे दिल्ली परिमंडल में लाल किला और कुतुब परिसर, धारवाड परिमंडल में बहमनी कब्रों का समूह, बंगलुरू परिमंडल में हेमकुंती पहाड़ियों पर मंदिरों के समूह।

किसी स्मारक को एक स्वतंत्र सत्ता के रूप में मान्यता देने के लिए किसी एकरूप मानक के अभाव में, हम इस निष्कर्ष पर नहीं पहुंच सकते कि स्मारकों के सुरक्षा मामलों एवं बजटीय आवश्यकताओं का पर्याप्त रूप से निर्धारण तथा निपटान किया गया था।

अनुशंसा 2.3: *एक परिसर में स्मारकों की संख्या को एक स्मारक के रूप में या स्वतंत्र स्मारक के रूप में अधिसूचित करने के लिए दिशानिर्देशों को स्पष्टतः निर्धारित करने की आवश्यकता है।*

मंत्रालय ने (मई 2013) सूचित किया कि अब भा.पु.स. परिसर में स्थित प्रत्येक स्मारक के लिए अलग अधिसूचना के बजाय पूरे परिसर के लिए केवल एक अधिसूचना जारी करने के मानदंड का पालन करता है।

हमने कुछ मामले देखे जहां स्मारक की पूरी संरचना को अधिसूचित करने की बजाय, स्मारक के सिर्फ कुछ हिस्सें को केन्द्र द्वारा संरक्षित स्मारक के रूप में घोषित किया गया था और शेष हिस्से को असंरक्षित छोड़ दिया गया था। विवरण नीचे दिये गये है:-

तालिका 2.5 विवरण जहां स्मारक के हिस्से संरक्षित घोषित नहीं किये गये थे

परिमंडल	संरक्षित स्मारक का नाम	संरक्षित स्मारक के रूप में परिभाषित नहीं किया गया क्षेत्र
दिल्ली	शाहजहांनाबाद, दरियागंज के शहर की दीवार	सड़क पार की दीवार के कुछ हिस्सों को असंरक्षित छोड़ दिया गया था।
धारवाड़	चंद्रगिरि की पहाडियों पर बसदीस, श्रवणबेलागोला	14 बसदीस में से, 11 को संरक्षित घोषित नहीं किया गया और असंरक्षित छोड़ दिया गया।
देहरादून	जगेश्वर मंदिर समूह	124 मंदिरों में से, 118 मंदिरों संरक्षित घोषित नहीं किये गये थे।
चण्डीगढ़	63 कोस मीनारें	तरण-तारण में कोस मीनार संरक्षित नहीं थी।
त्रिस्सुर	चट्टानें काट कर बनायी गयी गुफा, विझीनजम	चारदीवारी के बाहर तरफ शिलाखंड का विस्तारित हिस्सा संरक्षित नहीं था।
त्रिस्सुर	कुडक्कल्लु परम्बु में कब्रगाह	संरक्षित क्षेत्र के बाहर उत्खनित न किये गये कब्रगाह।

संबंधित परिमंडल ऐसे मामलों में अपनाए गये वर्गीकरण के लिए कोई प्रलेखित कारण उपलब्ध नहीं करा सके।

मंत्रालय ने (मई 2013) सूचित किया कि शाहजहांनाबाद के शहर की दीवार, दरियागंज का हिस्सा संरक्षित घोषित नहीं हुआ था क्योंकि यह अतिक्रमित किया हुआ था। देहरादून परिमंडल में छोटे मंदिर संरक्षित नहीं थे और चण्डीगढ़ परिमंडल में केवल महत्वपूर्ण कोस मीनारें ही संरक्षित थी। मंत्रालय ने अपने तर्क के समर्थन में कोई प्रलेखीय साक्ष्य प्रदान नहीं किया।

2.6.2 दोहरी अधिसूचनाएं

हमने पाया कि भा.पु.स. ने स्थलों एवं संरचनाओं के पूर्ण विवरण के साथ संरक्षित स्मारकों की किसी केन्द्रीकृत वस्तु सूची का अनुरक्षण नहीं किया था। इसी प्रकार, भा.पु.स. के पास विभिन्न राज्यों द्वारा संरक्षित स्मारकों की सूचना भी नहीं थी। अतः अधिसूचना हेतु किसी नये प्रस्ताव की उनके द्वारा पूर्ण रूप से सत्यापित नहीं किया जा सकेगा। परिणामस्वरूप, हमने पाया कि भा.पु.स. द्वारा कुछ स्मारकों को दो बार अधिसूचित किया गया था। उदाहरणार्थ, दिल्ली में हौज शम्सी[7] को शम्सी तालाब[8] के रूप में भी अधिसूचित किया गया था और कुतुब परिसर[10] को अधिसूचित करते समय लौह हिन्दू स्तंभ[9] को भी शामिल किया गया था। ऐसे मामले अधिसूचनाओं की समग्र समीक्षा की मांग करते हैं।

मंत्रालय ने (मई 2013) उत्तर दिया कि दोहरी अधिसूचनायों के मामले 1908 से 1925 के मध्य की गयी गलती का परिणाम था। इसके अतिरिक्त, उन्होंने बताया कि भा.पु.स. द्वारा सभी मामलों को मेरिट पर सुधारने के प्रयास किये जाएंगे।

2.6.3 सूची में सम्मिलित यद्यपि अंततः अधिसूचित नहीं किये गये स्मारक

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम, की धारा 4 के अनुसार, भारत के राजपत्र में अंतिम अधिसूचना के प्रकाशन के उपरांत ही किसी स्मारक को राष्ट्रीय महत्व का केन्द्र द्वारा संरक्षित स्मारक कहा जा सकता है। हमने, तथापि ऐसे मामले पाए जहां भारत के राजपत्र में अंतिम अधिसूचना जारी नहीं

---

7 7485 ई.डी.यू. दिनांक 25.10.1918 के द्वारा "फील्ड सं. 157-81, 1586-97, 1614 एवं 1624 में महरौली में अवस्थित केन्द्रीय लाल पत्थर मंडप के साथ हौज शम्सी" के रूप में अधिसूचित।

8 महरौली में प्लेटफॉर्म प्रवेश दवारों के साथ शमसीद तालाब के रूप में पंजाब अधिसूचना सं. 37 दिनांक 15.02.1908 के द्वारा अधिसूचित।

9 अधिसूचना सं. पंजाब राजपत्र 849 दिनांक 09.12.1909

10 अधिसूचना सं. 387 ई.डी.यू. दिनांक 16.01.1914

होने (फरवरी 2013) के बावजूद स्मारकों को केन्द्र द्वारा संरक्षित स्मारकों की सूची में शामिल किया गया था। विवरण **अनुबंध-2.2** में दिये गये हैं।

मंत्रालय ने (मई 2013) बताया कि सभी ऐसे मामलों को संरक्षित स्मारकों के प्रत्यक्ष सत्यापन के समय ध्यान रखा जाएगा।

2.6.4 जल्दी में की गयी अधिसूचनाओं के मामले

हमारी लेखापरीक्षा के दौरान हमने ऐसे मामले पाए जहां अतिक्रमण वाले स्थल अथवा अनाधिकृत कब्जों को अधिसूचित किया गया था। ऐसे मामलों में, अधिसूचना के बाद मुकदमें शुरू हो गये। इसके फलस्वरूप, भा.पु.स. स्थलों पर किसी प्रकार के परिरक्षण कार्य शुरू करने में असमर्थ था कुछ उदाहरणमूलक मामले निम्नलिखित थेः

i. 2004 में भा.पु.स. ने कोलकाता परिमंडल में तमलुक राजबाटी के रूप में एक भवन की जगह के स्वामी की आपत्ति के बावजूद अधिसूचित किया। स्वामी ने दावा किया कि जीर्ण-शीर्ण भवन झुलान दालान (इमारत) था तमलुक राजबाटी नहीं। चूंकि स्मारक जीर्ण-शीर्ण अवस्था में था, परिमंडल ने मरम्मत के बाद इमारत के अंदर तमलुक स्थल संग्रहालय कों स्थानांतरित करने की योजना बनाई। 2004 में इमारत के मालिक अधिसूचना को चुनौती देते हुए अदालत में चले गये। फलस्वरूप, मामले विचाराधीन हो गये। दिसम्बर 2012 तक, अधिसूचना के बाद आठ वर्ष बीत जाने के बावजूद, भा.पु.स., सुरक्षा सूचना पट्ट भी नहीं लगा पाया था। मामलों के परिणाम लंबित होने से परिमंडल कार्यालय द्वारा कोई मरम्मत कार्य शुरू नहीं किया जा सका।

ii. भा.पु.स. ने कोलकाता परिमंडल में जून 2011 में दो स्मारकों, नामतः "बड़ाकोठी के नाम से प्रसिद्ध क्लाइव हाऊस" मार्च 2004 में और "मोती झील मस्जिद" जून 2011 में, को अधिसूचित किया था। क्लाइव हाऊस 22 परिवारों के कब्जे में था, जबकि मोती झील मस्जिद एक इस्लामिक स्कूल (मदरसा) एवं कुछ परिवारों के कब्जे में थी। हमने पाया कि ये दोंनों ही स्मारक इन्हें संरक्षित स्मारक के रूप में अधिसूचित होने के पहले से ही कब्जे में थे। परिणामस्वरूप, भा.पु.स. स्मारक के अतिक्रमकों के रूप में अधिवासियों के विरूद्ध कार्रवाई करने में असमर्थ था। इसके अतिरिक्त, भा.पु.स. इन स्मारकों पर कोई संरक्षण/परिरक्षण गतिविधियां आरंभ करने में भी असमर्थ था।

ऐसी स्थितियों में, स्थलों की अधिसूचना का कोई मतलब नहीं था।

अनुशंसा 2.4: *भा.पु.स. के पास विवादास्पद स्वामित्व एंव अधिवासियों वाले स्थलों की अधिसूचना हेतु एक निर्धारित नीति होनी चाहिए। इन स्थलों को सभी विवादों के सुलझ जाने तक नामांकन हेतु अस्थायी सूची में रखा जा सकता है।*

मंत्रालय ने (मई 2013) बताया कि ऐसे कदम, अधिवासियों एवं राज्य सरकारों द्वारा, आश्वासन दिये जाने पर उठाये गये थे। तथापि, भा.पु.स. ने अब एक निर्णय लिया है कि किसी स्मारक अथवा स्थल को विशेषतः तभी संरक्षित घोषित किया जाएगा जब यह स्वामित्व अधिकारों के साथ सभी बाधाओं से मुक्त हो।

2.6.5 केन्द्र एवं राज्य दोनों द्वारा संरक्षित स्मारक

हमने ऐसे भी मामले देखे जहां एक स्मारक भा.पु.स. एवं राज्य सरकार दोनों द्वारा अधिसूचित एवं संरक्षित था, उदाहरणार्थ, गुटुर में खंडहार धरणीकोटा में किला एवं समल्कोट में भीमेश्वर मंदिर, पूर्वी गोदावरी जिला। ये भा.पु.स., हैदराबाद परिमंडल एवं राजकीय पुरातत्व एवं संग्रहालय विभाग, आंध्र प्रदेश द्वारा अधिसूचित किये गये थे। भा.पु.स. ने इन स्मारकों को क्रमशः 1967 एवं 1964 में अधिसूचित किया था। भा.पु.स. ने बताया (सितम्बर 2012) कि राजकीय पुरातत्व एवं संग्रहालय विभाग से इन स्मारकों को राज्य सूची से हटाने का अनुरोध किया जाएगा।

इसी प्रकार भा.पु.स. द्वारा संरक्षित जौनपुर में पटना परिमंडल के एक स्मारक "एक छोटे हाथी पर खड़े विशालकाय सिंह का पत्थर समूह" का एक हिस्सा (सिंह प्रतिमा), राज्य पुरातत्व विभाग, उत्तर प्रदेश की संरक्षित सूची में भी शामिल था।

ये मामले अधिसूचना प्रक्रिया, राज्य पुरातत्व विभाग के साथ समन्वय में अंतराल तथा अधिसूचना के समय अपूर्ण प्रलेखन को दर्शाते हैं।

2.6.6 पुनरावृत्त अधिसूचना तथा अधिसूचना रद्द करना

कुछ मामलें देखे गये जहां स्थलों को बिना कोई कारण दर्ज किये अधिसूचित, अधिसूचना को रद्द एवं दोबारा अधिसूचित किया गया था। उदाहरणार्थ पंजाब के फिरोजपुर में मुडकी, सबरांवए सारागढ़ी, फिरोजशाह एवं मिसरीवाला में 19 वीं शताब्दी में आंग्ल-सिख युद्धों के स्मरण में पांच स्मारक, नवम्बर 1918 में घोषित राष्ट्रीय महत्व के संरक्षित स्मारकों की सूची में पहले से थे। तत्पश्चात भा.पु.स. द्वारा अलिखित कारणों से सं. 8181 दिनांक 13 अप्रैल 1927 एवं सं. 1693 दिनांक 22 मई 1962 के माध्यम से उनसे संरक्षण हटा लिया गया। तथापि 2006 में, भा.पु.स. ने इन पांच स्मारकों को एक बार फिर केन्द्र द्वारा संरक्षण हेतु चिन्हित किया गया परंतु आगे कोई कार्रवाई नहीं की। वर्तमान में (दिसम्बर 2012), ये स्मारक अभी भी राज्य सरकार द्वारा संरक्षित किए जा रहे थे और जर्जर अवस्था में पाये गये।

2.6.7 100 वर्ष पूर्ण होने के पूर्व ही संरक्षित स्मारक

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम 1958 के अनुसार "प्राचीन स्मारक" है, कोई संरचना, निर्माण अथवा स्मारक या कोई स्तूप या नजरबंदी का स्थान, या कोई गुफा, शिला मूर्ति, शिलालेख या

एकल शिला स्तंभ, जो ऐतिहासिक पुरातत्व अथवा कलात्मक अभिरूचि का हो और जो 100 वर्ष से कम से अस्तित्व में न हो।

हमने कुछ ऐसे स्मारकों के भा.पु.स. द्वारा संरक्षित घोषित करने के मामले पाए जो अधिसूचनाओं के समय 100 वर्ष पूर्ण करने के मानदंड को पूरा नहीं करते थे। उदाहरणार्थ कोलकाता परिमंडल में "कूच बिहार पैलेस" 1982 में 100 वर्ष पूर्ण होने के पहले अधिसूचित किया गया था। कोलकाता परिमंडल ने सूचित किया कि यह एक विशेष मामला था। हम इस तर्क की सराहना नहीं कर सकते चूंकि ऐसी कोई छूट अधिनियम में उपलब्ध नहीं थी। इसी प्रकार का एक मामला दिल्ली परिमंडल में देखा गया था जहां "सत्य नारायण भवन" नामक एक स्मारक 2003 में अधिसूचित किया गया था। तथापि, जब मालिक दावे पर लड़े, भा.पु.स. अदालत में सिद्ध नहीं कर पाया कि भवन 100 वर्ष से अधिक पुराना था। अदालत ने अधिसूचना को 2007 मे खारिज कर दिया। स्मारक की अधिसूचना को रद्द करना अभी भी लंबित था।

2.6.8 स्मारकों के रूप में संरक्षित पुरावस्तुएं

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम, 1958 के अनुसार स्मारक की परिभाषा निम्नानुसार दी गयी थी:

"प्राचीन स्मारक" का आशय है कोई संरचना, निर्माण अथवा स्मारक या कोई स्तूप या नजरबंदी का स्थान, या कोई गुफा, शिला-मूर्ति, शिलालेख या एकल शिला-स्तंभ, जो ऐतिहासिक, पुरातत्व अथवा कलात्मक अभिरूचि का हो और जो सौ वर्षों से कम से अस्तित्व में न हो, और वह सम्मिलित है:-

(i) किसी प्राचीन स्मारक के अवशेष

(ii) प्राचीन स्मारक का स्थल

(iii) किसी प्राचीन स्मारक के स्थल से जुड़ी हुई भूमि का ऐसा भाग जो घेराबंदी करने या आवृत करने या अन्य प्रकार से ऐसे स्मारक के संरक्षण हेतु आवश्यक हो, तथा

(iv) किसी प्राचीन स्मारक तक पहुंचने या सुविधाजनक निरीक्षण के माध्यम";

हमने पाया कि भा.पु.स. अनेक ऐसे स्मारकों का संरक्षण कर रहा था जो अधिनियम के अनुसार स्मारक में सम्मिलित नहीं होते थे। कुछ उदाहरण तोप, बंदूकें, झूला, प्रतिमा आदि हैं जो भा.पु.स. द्वारा राष्ट्रीय महत्व के केन्द्र द्वारा संरक्षित स्मारकों के रूप में संरक्षित किये जा रहे थे। इसके लिए कोई विशेष कारण नहीं दिये गये कि इन्हें स्मारकों के रूप में संरक्षित क्यों किया गया था और पुरावस्तओं के रूप में क्यों नहीं। ऐसे स्मारकों की एक सूची **अनुबंध 2.3** में दी गयी है।

2.7 स्मारकों का वर्गीकरण

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. (संशोधन एवं मान्यकरण) अधिनियम 2010 की धारा 4 के अनुसार, केन्द्र सरकार, प्राधिकरण की अनुशंसा पर, राष्ट्रीय महत्व के घोषित प्राचीन स्मारकों या पुरातत्व स्थलों अथवा अवशेषों के संबंध वर्ग निर्धारित करेगी। केन्द्र सरकार, राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण (रा.स्मा.प्रा.) की अनुशंसा पर, सभी प्राचीन स्मारकों या पुरातत्व स्थलों तथा अवशेषों को उप-धारा (1) के अंतर्गत निर्धारित वर्गों के अनुसार राष्ट्रीय महत्व के रूप में घोषित करेगी और उसके बाद इसे जनता के लिए उपलब्ध करायेगी और अपनी वेबसाइट पर तथा अन्य ऐसे मामलों में जिसे यह ठीक समझे, इसे प्रदर्शित करेगी।

भा.पु.स मुख्यालय ने 2011 में अधिसूचित किया कि सभी स्मारकों को निम्न वर्गों में वर्गीकृत किया जाये:

तालिका 2.6 विभिन्न वर्गों के स्मारकों के विवरण

वर्ग I	**विश्व विरासत स्थल**
वर्ग II	विश्व विरासत स्थल की अस्थायी सूची
वर्ग III	विश्व विरासत स्थल की अस्थायी सूची में शामिल करने के लिए चिन्हित
वर्ग IV	टिकट वाले स्मारक (उपरोक्त के अलावा)
वर्ग V	टिकट वाले स्मारकों के रूप में वर्गीकरण हेतु चिन्हित
वर्ग VI	प्रचलित स्मारक जहां बड़ी संख्या में आगंतुक/तीर्थयात्री आते थे
वर्ग VII	ग्रामीण/अर्द्ध ग्रामीण सीमाओं तथा अन्य सूदूर गांवों में अव्यवस्थित स्मारक
वर्ग VIII	अन्य वर्ग जैसा प्राधिकरण ठीक समझे

हमने पाया कि वर्गीकरण का अनुपालन केवल गुवाहाटी परिमंडल द्वारा किया जा रहा था। किसी अन्य परिमंडल ने इस वर्गीकरण को अभी तक शुरू नहीं किया था। इस गतिविधि को पूर्ण करने के लिए कोई विस्तृत दिशानिर्देश या समयाविधि निर्धारित नहीं की गयी थी।

इसके अतिरिक्त, हमने पाया कि आगंतुकों की संख्या पर कोई अभिलेख अनुरक्षित नहीं किया गया था जैसा वर्ग VI के लिए आवश्यक था। वर्गीकरण के प्रयोजन हेतु इस सूचना को एकत्रित करने के लिए कोई निर्देशन नहीं था।

मंत्रालय ने बताया (मई 2013) कि संरक्षित स्मारकों/स्थलों का वर्गीकरण रा.स्मा.प्रा. का उत्तरदायित्व था, भा.पु.स. का नहीं। तथ्य यह है कि स्मारकों/स्थलों को वर्गीकृत नहीं किया गया था और उसके लिए कोई समय सीमा तय नहीं की गयी थी। इसके अतिरिक्त चूंकि संरक्षित

स्मारकों का संरक्षक होने के कारण भा.पु.स. को प्रत्येक संरक्षित स्मारक/स्थल हेतु को रा.स्मा.प्रा. के अनुमोदनार्थ वर्गों को केवल प्रस्तावित करना चाहिए।

2.8 संरक्षित स्मारकों तक पहुंच

2.8.1 स्मारकों में अप्राधिकृत गतिविधियां

जॉन मार्शल की संरक्षण नियम पुस्तिका के पैरा 26 के अनुसार, सजीव स्मारक, वह संरचनाएं है जोकि अभी भी उसी उद्देश्य के लिए उपयोग में है जिसके लिए वह स्मारक की अधिसूचना के समय पर मूल रूप से डिजाइन की गई थी। इसका तात्पर्य था कि कोई भी गतिविधि, जैसे कि पूजा जो कि स्मारक में बाद में शुरू की गई थी, परंतु अधिसूचना के समय पर नहीं की जा रही थी, उसे अप्राधिकृत मान लिया जाएगा।

हमने पाया कि बहुत से स्मारकों में इस प्रकार की अप्राधिकृत गतिविधियां की जा रही थी। भा.पु.स. ने उत्तर दिया (मई 2012) कि इस समय 955 स्मारकों का उपयोग पूजा और प्रार्थना के लिए किया जा रहा था। तथापि, भा.पु.स. के पास अधिसूचना जारी किए जाने से पूर्व उन स्मारकों के विवरण नहीं थे जहां प्रार्थना/पूजा की जा रही थी। संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण के दौरान, हमने पाया कि इन गतिविधियों के लिए स्मारकों में बिजली के प्वाइंट, लाउडस्पीकर, पंखे आदि अप्राधिकृत व्यक्तियों द्वारा संस्थापित किए गए थे। दिल्ली परिमंडल में प्राचीन मस्जिद, पालम, मस्जिद कुदसिया वाटिका ऐसे ही कुछ उदाहरण थे।

इस प्रकार, भा.पु.स, वहां पर होने वाली अप्राधिकृत गतिविधियों को प्रतिबंधित न करके राष्ट्रीय महत्व के स्मारकों का संरक्षण करने में विफल हुई।

2.8.2 भा.पु.स. महानिदेशक के अनुमोदन के बिना स्मारकों या उसके हिस्से को बन्द करना

वर्तमान नियमों[11] के अनुसार, मा.नि., भा.पु.स., निदेशित कर सकता है कि संरक्षित स्मारक या उसका काई विशिष्ट हिस्सा, आम जनता के लिए विशिष्ट अवधि के लिए या स्थायी रूप से खोला नहीं जाएगा।

आठ परिमंडलों में स्मारकों के संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण से पता चला कि भा.पु.स. महानिदेशक के अनुमोदन के बिना ही 23 स्मारकों के कुछ हिस्से आगंतुकों के लिए बंद कर दिए थे जिसका विवरण **अनुबंध 2.4** में दिया गया है। इस प्रकार के बंद के लिए वहां न तो कोई रिपोर्टिंग की आवश्यकता थीं और न ही स्मारकों के हिस्सों को बंद करने को सुनिश्चित करने के लिए सक्षम प्राधिकरण द्वारा पहले से ही कोई तंत्र अनुमोदित किया गया था।

[11] प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. नियमावली 1959 के नियम 4 के अनुसार

महानिदेशक, भा.पु.स. के अनुमोदन के अनुसार स्मारकों या उसके बंद किए गए हिस्सों की कोई सूचना दिल्ली परिमंडल प्रदान नहीं कर पाया था। परिमंडल ने सूचित किया कि कुछ हिस्से सुरक्षा कारणों से बंद किए गए थे। तथापि, भा.पु.स. या मंत्रालय को कोई भी सुरक्षा खतरों के बारे में सूचित या अभिलिखित नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (मई 2013) कि भा.पु.स. ऐसे सभी मामलों की जांच करेगा तथा जहां आवश्यकता होगी वहां उपचारात्मक कदम उठाएगा।

2.8.3 स्मारकों में सीमित प्रवेश

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम 1958 की धारा 18 ने सभी आगंतुकों को किसी भी संरक्षित स्मारक में प्रवेश का अधिकार प्रदान किया है। तथापि, यह पाया गया कि बहुत से स्मारक ऐसे थे जोकि सभी आगंतुकों के लिए खुले नहीं थे। कुछ संरक्षित स्मारक अन्य संगठनों के परिसर में स्थित थे तथा भा.पु.स. के नियंत्रण में नहीं थे, उनकी सूची नीचे दी गई है:-

तालिका 2.7 अन्य अभिकरणों के परिसर में स्मारक

क्र.सं.	परिमंडल	स्मारक	क्षेत्र जिसके अंतर्गत स्मारक मौजूद है
1.	**दिल्ली**	अप्रसिद्ध मकबरा	जवाहर लाल नेहरू स्टेडियम
2.		शिकारगाह कुशक 11.327	नेहरू तारा घर
3.		लाल बंगला	दिल्ली गोल्फ कोर्स
4.		कोस मीनार या मुगल मील का पत्थर	दिल्ली, चिड़ियाघर
5.		गाजूद्दीन मकबरा	एंग्लो अरबी विद्यालय
6.	**पटना**	धम्मेख स्तूप, सारनाथ के निकट नारोख्सर टैंक की सीमा तक बौद्ध स्थल	वन विभाग, उत्तर प्रदेश
7.		लेफ्टिनेंट कर्नल पोगसन्स मकबरा, वाराणसी	छावनी क्षेत्र, सैन्य स्कंध

भा.पु.स. ने इन केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों में आगंतुको को अनुमति देने के लिए इन संगठनों के प्रबंधन के साथ कोई भी करार/स.ज्ञा. नहीं किया था। इस प्रकार, वास्तव में यह स्मारक आम जनता के लिए नहीं खुले थे, जो कि अधिनियम का उल्लंघन था।

मंत्रालय ने (मई 2013) उत्तर दिया कि भा.पु.स. जहां भी संभव होगा मालिकों के साथ लिखित व्यक्तिगत अनुबंध करने की कोशिश करेगा।

यह भी देखा गया कि कुछ केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों में, कुछ श्रेणी/धर्म के लोगों के स्मारक में प्रवेश करने पर प्रतिबंध थे। कुछ निर्देशों उदाहरण निम्न है:-

तालिका 2.8 स्मारक जहां आगंतुकों का प्रवेश प्रतिबंधित था

क्र.सं.	परिमंडल	स्मारक	कारण
1.	लखनऊ	सिकंदर बाग भवन	गैर-मुस्लिमों को अनुमति नहीं थी
2.		तहसीन अली मस्जिद	
3.		दरगाह हजरत अब्बास	
4.		गाजीउद्दीन हैदर का मकबरा	
5.		इमामबारा अमीनुद-दौला	
6.		हुस्सैनाबाद, लखनऊ के निकट जामा मस्जिद	
7.		असफ उद दौला के साथ मस्जिद जोड़	
8.	हैदराबाद	खुला मुल्ला मस्जिद	
9.		थुम्मला मस्जिद	
10.	धारवाड़	असर महल	महिलाओं को अनुमति नहीं थी
11.		मक्का मस्जिद, बीजापुर	पुरूषों को अनुमति नहीं थी

अनुशंसा 2.5: सीमित प्रवेश वाले स्थानों के प्रबंधन के साथ लिखित अनुबंध करने की शीघ्र आवश्यकता है, ताकि आगंतुकों द्वारा इन स्थानों में प्रवेश को संभव किया जा सके। भा.पु.स. को ऐसे स्थानों के अनुरक्षण के लिए नीति बनाने की भी आवश्यकता है।

मंत्रालय (मई 2013) ने बताया कि यह प्रतिबंध सदियों पुरानी परंपरा के कारण लगाए गए थे तथा भा.पु.स. धार्मिक कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करता है।

2.8.4 भा.पु.स. द्वारा अन्य उद्देश्यों हेतु स्मारकों का उपयोग

कोई भी व्यक्ति, संरक्षित स्मारक के भीतर ऐसा कोई कार्य नहीं करेगा जिससे कि स्मारक के किसी भी भाग को हानि या क्षति पहुंचे या उसका कारण बने। प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. (संशोधन एवं मान्यता) अधिनियम 2010 संरक्षित स्मारक के 100 मीटर के भीतर निर्माण को भी प्रतिबंधित करता है। तथापि, हमने पाया कि भा.पु.स. स्वयं भी अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन नहीं कर रहा था।

भा.पु.स. के परिमण्डल कार्यालय तथा उप-परिमण्डल कार्यालय केन्द्रीय संरक्षित स्मारक के भीतर मौजूद थे। विज्ञान शाखा के प्रभागीय एवं क्षेत्रीय कार्यालय तथा बागवानी शाखा के प्रभाग भी संरक्षित स्मारकों में स्थित थे। उन्होंने स्मारक की संरचना में परिवर्तन किए अर्थात् एयर कंडीशनर, बिजली की फिटिंग, पानी के पाइप आदि लगाए थे। इन कार्यालयों के लिए स्मारकों में शौचालयों में सेरेमिक टाइलें लगाई गई थी। यह परिवर्तन इन स्मारकों के मूल स्वरूप के साथ मेल नहीं खाता था। हमने यह भी पाया कि राष्ट्रीय पुरातत्व संस्थान, स्मारकों एवं प्राचीन वस्तुओं

मिशन, के.औ.सु.ब. कमांडेंट के कार्यालय, रसायन शाखा के क्षेत्रीय कार्यालय एवं बागवानी शाखा एवं उनके भंडार लाल किले, दिल्ली में स्थित थे, जोकि एक विश्व विरासत स्थल है।

कुछ विश्व विरासत स्थलों (लाल किला, दिल्ली एवं फतेहपुर सीकरी, आगरा) में आधुनिक सुविधाओं के साथ लैस वी.आई.पी./अतिथि कमरे थे। सैंसर लगे नल, हाथ ड्रायर, आदि लगाए गए थे जोकि स्मारकों की सौदंर्यात्मक मानकों से मेल नहीं खाते थे।

मंत्रालय (मई 2013) ने अनुशंसा को माना एवं बताया कि कभी-कभी स्मारक को ध्यान में रखते हुए सिद्धांत का अनुसरण पूर्ण रूप से कर पाना कठिन हो जाता है।

हमने यह भी पाया कि लाल किला, दिल्ली में भा.पु.स. महानिदेशक, दिल्ली परिमंडल के अ.पु. एंव उप. अ.पु. तथा संबंधित स्मारक के संरक्षण सहायक के निवास स्थान शामिल थे। इसके अलावा, लाल किला, दिल्ली एवं पुराना किला, दिल्ली जैसी स्मारकों में भा.पु.स. द्वारा काम पर लगाई गई निजी सुरक्षा कम्पनी के सुरक्षा गार्ड भी निवास कर रहे थे।

मंत्रालय (मई 2013) ने सूचित किया कि भा.पु.स. अधिकारियों के निवास स्थान एवं सुरक्षा गार्ड के रहने की जगह संरक्षित स्मारक में न होकर आधुनिक बैरक में थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि भा.पु.स. संरक्षित स्मारक के रूप में पूरे परिसर के लिए व्यय कर रहा है।

अनुशंसा 2.6: *यह अपरिहार्य है कि संरक्षित स्मारकों में परिवर्तन लाए जाएगें यदि उन्हें कार्यालयों और निवास स्थलों के रूप में प्रयोग में लाया जाएगा। इन अपवादों के लिए, भा.पु.स. को विस्तृत दिशानिर्देश तैयार करने चाहिए तथा अधिनियम का उचित रूप से संशोधन करना चाहिए।*

मंत्रालय (मई 2013) ने अनुशंसा को माना और सूचित किया कि इस संदर्भ में परिमंडलों को सख्त अनुपालन हेतु दिशानिर्देश जारी किए जाएंगे।

2.8.5 स्मारकों में सांस्कृतिक समारोह

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. नियमावली 1959 के नियम 7 के अनुसार, किसी भी संरक्षित स्मारक को केन्द्रीय सरकार द्वारा लिखित में प्रदान की गई अनुमति के अनुसार एवं अंतर्गत के अलावा बैठक करने, स्वागत कक्ष, पार्टी, सम्मेलन या मनोरंजन हेतु उपयोग नहीं किया जाएगा। 2005 में भा.पु.स. महानिदेशक ने, 120 स्मारकों की सूची अनुमोदित की थी जिसमें सांस्कृतिक समारोह/कार्यक्रमों का आयोजन प्रतिदिन ₹25,000/- से लेकर ₹50,000/- तक का निर्धारित शुल्क एवं ₹50,000/- की वापसी योग्य प्रतिभूति जमा देकर किया जा सकता है। तथापि यह अनुमति कुछ शर्तों के अंतर्गत दी जा सकती थी जैसे कि:

आयोजनकर्ता:

- उत्सव के लिए टिकट नहीं बेचेंगे।
- उत्सव के दौरान व्यापारिक गतिविधियां नही करेंगे।
- स्मारक को कोई क्षति नहीं पहुंचाएगें।

इस संदर्भ में दिशानिर्देशों के उल्लंघन या स्मारक को किसी भी प्रकार की क्षति के मामलें में भा.पु.स. द्वारा जुर्माना लगाया जा सकता है। भा.पु.स. ने केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों में सांस्कृतिक समारोह के आयोजन द्वारा ₹ 1.39 करोड़ तक की राशि का राजस्व कमाया। तथापि, हमने पाया कि कई मामलों में निर्धारित शर्तों का अनुपालन नहीं किया गया था।

- ऐसे स्मारक थे जहां केन्द्र सरकार के अनुमोदन के बिना उत्सवों का आयोजन किया गया था उदाहरण स्वरूप, शिमला परिमंडल में नुर्पुर के विध्वंस किले में दशहरा उत्सव/इसकी अनुमति भा.पु.स. महानिदेशक द्वारा नहीं दी गई थी। भा.पु.स. को उत्सव के आयोजनकर्ताओं से कोई शुल्क प्राप्त नहीं हुआ था।

- 2011 में भा.पु.स., महानिदेशक के अनुमोदन के बिना ही लखनऊ परिमंडल खुसरोबाग (इलाहाबाद) में एक सांस्कृतिक उत्सव को आयोजन किया गया था। यह स्मारक उन 120 स्मारकों की सूची जहां सांस्कृतिक उत्सव किए जा सकते थे, का भाग नहीं था जिसे कि भा.पु.स. द्वारा अधिसूचित किया गया था।

- उसी रूप से, दिल्ली परिमंडलों में लाल किले में, प्रत्येक वर्ष रामलीला का आयोजन किया जा रहा था। दिल्ली परिमंडल कार्यालय ने आयोजनाकर्ताओं से इस कारणवश कोई शुल्क नहीं लिया क्योंकि यह एक धार्मिक उत्सव था। हमें भा.पु.स., महानिदेशक द्वारा जारी किए गए दिशानिर्देशों में धार्मिक उत्सव हेतु कोई भी विनिर्दिष्ट अनुदेश दस्तावेज या छूट-पत्र नहीं मिला। यह भी पाया गया कि अधिनियम के प्रावधान के उल्लंघन में आयोजनकर्ता व्यापारिक गतिविधियों का संचालन कर रहे थे।

स्पष्टरूप से, भा.पु.स., केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों में सांस्कृतिक उत्सवों के आयोजन हेतु अपेक्षित शर्तों को प्रभावी रूप से लागू करने में विफल हुआ।

मंत्रालय (मई 2013) ने सूचित किया कि प्रथागत प्रथाओं के अनुसार धार्मिक उत्सवों को अनुमति थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि धार्मिक उत्सवों हेतु निर्धारित शुल्क की छूट हेतु नियम अनुमति प्रदान नहीं करते है।

2.9 स्मारकों का निरीक्षण

जॉन मार्शल संरक्षण नियमावली के अनुसार, स्मारकों का नियमित एवं व्यवस्थित निरीक्षण वार्षिक रूप से या फिर और अधिक बार किया जाना चाहिए।

भा.पु.स. के महानिदेशकों समेत भा.पु.स. के वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा निरीक्षण की काफी पुरानी प्रथा रही है। भा.पु.स. के संग्रहों में, निरीक्षण अधिकारियों द्वारा लिखे गए, विस्तृत निरीक्षण नोट उपलब्ध थे। यह नोट संरक्षण एवं परिरक्षण आवश्यकताओं पर प्रकाश डालते थे तथा एक तिथि पर स्मारक/स्थल की स्थिति के दस्तावेज भी थे। हमने पाया कि हाल के कुछ वर्षों में निरीक्षण की प्रथा को पूर्ण रूप से छोड़ दिया गया था। लेखापरीक्षा के अंतर्गत आवृत्त अवधि के दौरान म.नि., अ.म.नि. एवं निदेशक (संरक्षण) एवं अन्य अधिकारियों द्वारा किए गए निरीक्षणों का विस्तृतीकरण/अभिलेखों पर निरीक्षण नोट उपलब्ध नहीं थे। उसी प्रकार, परिमंडल स्तर पर अधीक्षण पुरातत्वविद (अ.पु.), उप. अधीक्षण पुरातत्व (उ.अ.पु.) के दौरों पर निरीक्षण नोट उपलब्ध नहीं थे। केवल संरक्षण कार्यों के विस्तृत अनुमानों के प्रस्तावों के संबंध में उप-परिमंडल प्रभारी तथा कभी-कभी अ.पु. द्वारा निरीक्षण नोट, अभिलेख में उपलब्ध थे।

भा.पु.स. ने (अगस्त 2012) उत्तर दिया कि भा.पु.स. मुख्यालय द्वारा स्मारकों के निरीक्षण हेतु कोई निर्धारित तंत्र/प्रणाली नहीं थी।

निरीक्षण अभिलेखों की अनुपस्थिति में, हमारे लिए उस तिथि का पता लगाना जिसमें एक विशेष स्थल का पिछली बार दौरा किया गया था, असंभव था। स्मारकों के पता न लगने एवं अनाधिकार प्रवेश करने के संदर्भ में, यह दस्तावेजीकरण अत्यंत महत्वपूर्ण था।

अनुशंसा 2.7: *भा.पु.स. को स्मारकों की नियमित तरीके से निरीक्षण हेतु विस्तृत दिशानिर्देश निर्धारित करना चाहिए। किसी भी अधिकारी द्वारा किए गए प्रत्येक निरीक्षण के पश्चात निरीक्षण नोट के प्रस्तुतीकरण हेतु लिखित नीति होनी चाहिए।*

मंत्रालय (मई 2013) ने बताया कि नियमित आधार पर इन्हें निरीक्षित किए जाने को सुनिश्चित करने के लिए स्मारकों के निरीक्षण पर दिशानिर्देश पहले से ही मौजूद थे। उप-परिमंडल प्रभारी को एक माह में एक बार दौरा करना चाहिए जबकि अ.पु. को वर्ष में एक बार दौरा करना चाहिए। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा के दौरान भा.पु.स. के किसी भी परिमंडल में निरीक्षण के ऐसे कोई भी विशिष्ट अभिलेख नहीं पाए गए थे।

2.10 स्मारकों के संबंध में सूचना का अनुरक्षण

2.10.1 अधिसूचनाओं से संबंधित डाटा का संकलन

राष्ट्रीय महत्व के प्रत्येक स्मारक को भा.पु.स. द्वारा सरकारी राजपत्र में अधिसूचित किया जाना था। इस प्रकार प्रत्येक केन्द्रीय संरक्षित स्मारक को एक विशिष्ट अधिसूचना संख्या सौंपी गई थी। अधिसूचना ने स्थल पर भा.पु.स. को हस्तक्षेप हेतु कानूनी प्राधिकार प्रदान किया था। यह पाया गया कि भा.पु.स. ने अपने मुख्यालय में केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों की अधिसूचना की तिथि एवं संख्या, अधिसूचना से संबंधित अभिलेखों का अनुरक्षण नहीं किया था।

भा.पु.स. ने बताया (जुलाई 2012) कि तिथि/अधिसूचना की संख्या के साथ स्मारकों की सूची अनुरक्षित नहीं की गई थी और इसलिए उपलब्ध नहीं थी। परिमंडल कार्यालयों से सूचना एकत्रित करने के पश्चात, भा.पु.स. महानिदेशक ने जुलाई 2012 में 10 परिमंडलों की सूची और अगस्त 2012 में आगे के पांच परिमंडलों की सूची प्रदान की थी। लेखापरीक्षा के समापन (दिसम्बर 2012) तक शेष नौ परिमंडलों से संबंधित सूचना एकत्रित नहीं की जा सकी थी। यह भा.पु.स. महानिदेशक के स्तर पर सूचना प्रबंधन प्रणाली (सू.प्र.प्र.) की कमी एवं संगठन में दस्तावेजीकरण की निराशाजनक स्थिति का प्रदर्शन करता है।

परिमंडल कार्यालयों की लेखापरीक्षा से पता चला कि परिमंडल स्तर पर अधिसूचनाओं से संबंधित सूचना पूर्ण रूप से उपलब्ध नहीं थी, जैसा कि नीचे विवरण में दिया गया है:

तालिका 2.9 स्मारक जिनसे संबंधित सूचना परिमंडल कार्यालयों में उपलब्ध नहीं थी

क्र.सं.	परिमण्डल का नाम	स्मारकों की संख्या	स्मारकों की संख्या जिनके लिए विवरण उपलब्ध हैं
1.	धारवाड़	299	110
2.	रांची	12	10
3.	देहरादून	42	41
4.	गुवाहाटी	69	59
5.	हैदराबाद	137	115
6.	शिमला	40	0
7.	गोवा	21	5

अनुशंसा 2.8: *अधिसूचना ऐसा महत्वपूर्ण दस्तावेज है जो न केवल केन्द्रीय संरक्षित स्मारक के लिए कानूनी दर्जा प्रदान करता है बल्कि स्थल के क्षेत्र को भी परिभाषित करता है। यह दस्तावेज स्थल पर अप्राधिकृत निर्माण या अनाधिकार प्रवेश करने को स्थापित करने के लिए महत्वपूर्ण है। भा.पु.स. को सभी अधिसूचनाओं का एक केन्द्रीकृत डाटाबेस तथा स्थलों से संबंधित अभिलेख अनुरक्षित करना चाहिए जो भा.पु.स. मुख्यालय के पास आसानी से उपलब्ध होने चाहिए।*

मंत्रालय (मई 2013) ने यह तथ्य माना कि भा.पु.स. के पास सूचना प्रबंधन प्रणाली (सू.प्र.प्र.) नहीं थी। उन्होंने सूचित किया कि परिमंडलों द्वारा उनके अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत संरक्षित स्मारकों से संबंधित मूल अधिसूचनाओं की फोटो प्रतियों को एकत्रित करने तथा उन्हें किताब के रूप में संकलित करने की नवीन पहल की जायेगी।

2.10.2 स्मारकों पर सूचना में विसंगतिया

यह पाया गया कि संस्कृति मंत्रालय का एक स्वायत्त संगठन, इंदिरा गांधी राष्ट्रीय कला केन्द्र (इं.गा.रा.क.के.), "कला संपदा" नामक एक परियोजना चला रहा है इस परियोजना के अंतर्गत, स्मारकों एवं पुरातात्विक स्थलों का डिजिटल दस्तावेजीकरण एकत्रित किया जा रहा था और उनको वेबसाइट पर अनुरक्षित किया जा रहा था। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि इं.गा.रा.क.के. द्वारा उनकी वेबसाइट पर प्रदान की गई सूचना, परिमंडल कार्यालयों द्वारा उनके स्मारकों से संबंधित प्रदान की गई सूचना से मेल नहीं खाती थी। उदाहरण के लिए निम्न मामलों में, उन्ही स्मारकों के लिए इं.गा.रा.क.के और भा.पु.स. द्वारा प्रदान की गई सूचना में विसंगतियां पाई गई थीः-

तालिका 2.10 भौगोलिक स्थान में विसंगतियों का विवरण

क्र.सं.	स्मारक	राज्य	भा.पु.स. अक्षांश	भा.पु.स. देशान्तर	इं.गा.रा.व.के. अक्षांश	इं.गा.रा.ब.के. देशांतर	वर्तमान स्मारक स्थान पर होने वाला प्रभाव[12]
1.	मंदिरों का गुनवती समूह	त्रिपुरा	23.31 उ	91.09 पू	23.32 उ	91.30 पू	उत्तर से 1.85 कि.मी. अधिक एवं पूर्व से 38.85 कि.मी. अधिक
2.	रंगनाथडोल	असम	26.58 उ	94.41 पू	26.58 उ	94.37 पू	पूर्व से 7.40 कि.मी. कम
3.	सिवाडोल	असम	26.56 उ	94.34 पू	26.57 उ	94.32 पू	उत्तर से 1.85 कि.मी. अधिक एवं पूर्व से 3.70 कि.मी. कम
4.	पत्थरों के मंदिर दाह परबतियां का टीला एवं खंडहर	असम	26.37 उ	92.47 पू	26.38 उ	92.45 पू	उत्तर से 1.85 कि.मी. अधिक एवं पूर्व से 3.70 कि.मी. कम

इस प्रकार, एक ही मंत्रालय के अंतर्गत दो संगठनों ने स्मारकों के लिए निर्देशांकों के विभिन्न सेट का अनुरक्षण किया था। सार्वजनिक डोमेन में रखे जाने से पूर्व दोनों संगठनों के मध्य सूचना का समन्वय एंव मिलान नहीं था।

[12] एक डिग्री अक्षांश/देशांतर=111 किलोमीटर, 1 सेकेन्ड=111/60=1.85 कि.मी., उ.=उत्तर एवं पू.=पूर्व, अं.=अक्षांश एवं देशा.=देशांतर; उदाहरणार्थ 91.30पू.-91.09पू.=21 सेकेंड, 38.85 कि.मी.=21X1.85 कि.मी.

रांची परिमण्डल में विसंगतियों के ऐसे मामले पाए गए, जहां अधिसूचनाओं में परिभाषित क्षेत्र, परिमण्डल कार्यालय द्वारा प्रदान किए गए क्षेत्रों से भिन्न थे।

तालिका 2.11 अधिसूचना में परिषाषित क्षेत्रों में विसंगतियों का विवरण

क्र.सं.	स्मारक/स्थल का नाम	अधिसूचना के अनुसार क्षेत्र	भा.पु.स. परिमण्डल के अनुसार	अंतर एकड़ में
1.	सर्वेक्षण प्लॉट सं. 322 में मूर्ति एवं मंदिर के अवशेष तथा बेंनीसागर टैंक	76.73	49.02	(-) 27.71
2.	शिवलिंग के साथ अवशेष तथा बेंनीसागर टैंग	0.015	3.97	(+) 3.81
3.	संभावित तहखाने के साथ बरदारी भवन	0.03	3.84	(+) 3.61
4.	असुर स्थल, कुंटी	49.76	49.79	(+) 0.03

***अनुशंसा* 2.9:** *स्मारकों से संबंधित तथ्यात्मक सूचना में अंतर एवं असपष्टता के लिए कोई जगह नहीं होनी चाहिए। भा.पु.स. को अपने परिमंडलों से प्रत्येक संरक्षित स्मारक पर सू.प्र.प्र. डाटा एकत्रित करना चाहिए और उसे विसंगतियों का मिलान करने के पश्चात उसे सार्वजनिक डोमेन में रखना चाहिए।*

मंत्रालय (मई 2013) ने अनुशंसा को स्वीकार किया तथा सूचित किया कि अस्पष्टता को हटाने के लिए प्रयास किए जाएंगे।

2.10.3 स्मारकों की सूची

भा.पु.स को सभी संरक्षित स्मारकों को शामिल करते हुए अद्यतित सूची का अनुरक्षण[13] करना अपेक्षित है। सूची में स्मारक के बारे में अधिसूचना संख्या, स्थल योजना, संक्षिप्त इतिहास एवं तस्वीरें जैसे विवरण होने चाहिए। इन सूचियों का समय-समय पर अद्यतन किया जाना था ताकि नवीनतम और सही जानकारी प्रदान की जा सके।

यह पाया गया कि 24 परिमंडलों में से, केवल औरंगाबाद परिमंडल सही तरीके से स्मारकों की सूची को अनुरक्षित एवं अद्यतन कर रहा था।

[13] ए.डब्ल्यू. कोड के पैरा 11.3.1 के अंतर्गत नोट के अनुसार

भा.पु.स. ने सभी परिमंडलों की सूचियों को संपादित एवं प्रकाशित करने के लिए एक परियोजना शुरू की (1997)। परियोजना के चार वर्षों के पश्चात, केवल पांच परिमंडलों की सूचियां प्रकाशित हुई थीं। परियोजना को अचानक बंद कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, प्रकाशित सूचियों का अद्यतन नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप सूचियों से संबंधित सटीक डाटा अनुपलब्ध रहे जैसा कि नीचे तालिका में दिया गया है:-

तालिका 2.12: सूची के गैर अद्यतन के विवरण

क्र.सं.	परिमण्डल का नाम	भा.पु.स. की वर्तमान सूची के अनुसार स्मारक	प्रकाशित सूची के अनुसार स्मारक
1.	दिल्ली	174	154
2.	चण्डीगढ़	123	118
3.	जयपुर	163	156

इसके अतिरिक्त, कार्यालय परिमंडल स्तर पर सूची विवरण न तो उचित रूप से तैयार किए गए थे और न ही नियमित रूप से अद्यतित किए गए थे। उदाहरणस्वरूप, कोलकाता परिमंडल मौजूदा 136 स्मारकों में से केवल 129 स्मारकों की सूची अनुरक्षित कर रहा था। चैन्नई परिमंडल कुल 411 में से 351 स्मारकों की सूची प्रस्तुत कर पाया था। लेखापरीक्षा को प्रस्तुत 351 में से, 215 परिमंडल प्रभारी द्वारा प्रमाणित नहीं थे। गुवाहाटी परिमंडल इन्वेंटरी सूची में चार केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों के विवरण शामिल नहीं थे।

धारवाड़ एवं बंगलुरू परिमंडल में, क्रमशः 2000 एवं 1992 में तैयार की गई सूची, भा.पु.स. मुख्यालय के समक्ष प्रस्तुत नहीं की गई थी।

अनुशंसा 2.10: *हमारे सुझाव में, स्मारकों की सूची के प्रकाशन को समयबद्ध तरीके से पूर्ण किया जाना चाहिए।*

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार करते हुए सूचित किया (मई 2013) कि 2006-07 से कुछ सूचियां प्रकाशित होने के लिए लगभग तैयार हो चुकी थी परंतु कर्मचारियों की भारी कमी के कारण उन्हें प्रकाशित करने के लिए कोई भी आगे की कार्रवाई नहीं की जा सकी थी।

2.10.4 राजस्व विभाग के साथ संयुक्त निरीक्षण

अधिसूचित स्मारक के सटीक क्षेत्र का पता लगाने के लिए परिमंडल कार्यालयों से अपेक्षित था कि वह राज्य सरकार के राजस्व विभाग के साथ संयुक्त निरीक्षण का संचालन करें। हमने पाया कि 3678 संरक्षित स्मारकों में से केवल 409 स्मारकों का भा.पु.स. के साथ संयुक्त सर्वेक्षण

किया गया था। इस कार्य को पूरा करने के लिए न तो कोई समय सीमा थी और न ही इस संदर्भ में भा.पु.स. मुख्यालय द्वारा प्रगति की सामयिक मॉनीटरिंग या परिमंडलों द्वारा किसी भी प्रकार से सूचना मांगी गई।

2.11 स्मारकों तथा पुरावस्तुओं का राष्ट्रीय मिशन

पुरातात्विक स्थल एवं अवशेषों को केन्द्र एवं राज्य सरकारें दोनों द्वारा प्रबंधित किया जाना था। तथापि, हजारों स्मारक एवं स्थल असंरक्षित थे तथा उपेक्षा की हालत में थे। अभिलेखों के अनुसार, भारत में विभिन्न स्थानों पर लगभग पांच लाख असंरक्षित स्मारक एवं 70 लाख प्राचीन वस्तुएं उपलब्ध थी। इनमें से अधिकतर तो किसी भी पंजीकरण निकाय की अनुपस्थिति में पंजीकृत भी नहीं थी।

निर्मित विरासत एवं स्थलों तथा पुरातात्विक अवशेषों पर उपयुक्त डाटाबेस के सृजन एवं दस्तावेजीकरण हेतु, अगस्त 2003 में प्रधानमंत्री ने भारतीय मूर्त विरासत पर राष्ट्रीय डाटाबेस को तैयार करने के लिए एक राष्ट्रीय मिशन की स्थापना करने की घोषणा की थी।

स्मारकों एवं पुरावस्तुओं पर राष्ट्रीय मिशन (स्मा.प्रा.व.रा.मि.) को भा.पु.स. में पांच वर्ष की अवधि के लिए 2007 में काफी विलंब के पश्चात औपचारिक रूप से शुरू किया गया था।

2.11.1 मिशन का निष्पादन

व्यय वित्त समिति (व्य.वि.स) ज्ञापन के अनुसार, मिशन को 2010 तक लगभग 70 लाख प्राचीन वस्तुओं एवं पांच लाख असंरक्षित स्मारकों का दस्तावेजीकरण करना था। जबकि 2012 तक, स्मा.प्रा.व.रा.मि. केवल 80,000 स्मारकों एवं आठ लाख प्राचीन वस्तुओं के दस्तावेजीकरण पूरा कर पाया था। इन आठ लाख प्राचीन वस्तुओं में से, तीन लाख पहले से ही भा.पु.स. के साथ पंजीकृत था। स्मा.प्रा.व.रा.मि. वेबसाईट पर 8.80 लाख प्रविष्टियों में से केवल 2823 प्रविष्टियों को अपलोड कर पाया था।

हमने पाया कि ₹ 90 करोड़ के अनुमोदित बजट में से मंत्रालय द्वारा केवल ₹ 34.03 करोड़ ही जारी किए गए थे। इसके अतिरिक्त, इस राशि में से केवल ₹ 14.12 करोड़ का (16 *प्रतिशत*) ही स्मा.प्रा.व.रा.मि. द्वारा उपयोग किया जा सका जोकि निधियों के काफी कम उपयोग को दर्शाता है।

₹ 53.28 लाख का व्यय करने के पश्चात स्मा.प्रा.व.रा.मि. सबसे पहले तिलक मार्ग, नई दिल्ली पर स्थापित किया गया था। तथापि, फरवरी 2010 में स्मा.प्रा.व.रा.मि. को लाल किले में स्थानांतरित कर दिया गया था। स्थानांतरण की प्रक्रिया के दौरान स्मा.प्रा.व.रा.मि. ने मूल्यांकन डाटा खो दिया। इसके अतिरिक्त, लाल किले पर निराकरण एवं पुनः संस्थापन आदि के लिए स्मा.प्रा.व.रा.मि. को ₹30.52 लाख का व्यय करना पड़ा।

2.11.2 दस्तावेजीकरण हेतु सहायक स्त्रोत

स्मा.प्रा.व.रा.मि के मिशन दस्तावेज में मूलतः ₹ 400.00 करोड़ की बजटीय आवश्यकता के साथ स्मारकों पर सूचना एकत्रित करने के लिए प्रारंभिक सर्वेक्षण हेतु एक प्रस्ताव शामिल था। 2004 में समय और बजट की कमी को देखते हुए, महानिदेशक भा.पु.स. ने निर्णय लिया कि ₹ 90.00 करोड़ के बजट प्रावधान के साथ अन्य प्रकाशित संदर्भों एवं परियोजना कार्यों, सूची, संस्मरण, अन्वेषण/उत्खनन रिपोर्टों जैसे सहायक स्त्रोंतों से डाटा एकत्रित किया जाना चाहिए। इस प्रकार, मिशन ने बिना किसी स्वतंत्र सत्यापन के ही डाटा को अपनाया था।

हमने पाया कि सहायक स्त्रोतों के माध्यम से प्राप्त डाटा अधूरा, पूरी तरह से विश्वसनीय या प्रमाणक नहीं था। हमने अभिलेख में यह भी पाया कि विभिन्न कार्यशालाओं एवं बैठकों में विशेषज्ञों ने प्राचीन वस्तुओं एवं स्थलों, निर्मितविरासतों पर विश्वसनीय राष्ट्रीय डाटाबेस बनाने के लिए प्रारंभिक सर्वेक्षण को शुरू करने की अनुशंसा की। अंततः जून 2010 में, सहायक स्त्रोतों के माध्यम से डाटा एकत्रित करने में तीन वर्षों के प्रयास के पश्चात, स्मा.प्रा.व.रा.मि. ने भा.पु.स. से प्रारंभिक सर्वेक्षण को संचालित करने की अनुमति मांगी। हालांकि इस कार्य को शुरू करने के लिए कोई निर्णय नहीं लिया गया था (नवम्बर 2012)।

हमने पाया कि मंत्रालय को भी अभी तक एकत्रित डाटा की विश्वसनीयता की कमी की जानकारी थी। दिसम्बर 2011 में, इसने स्मा.प्रा.व.रा.मि. को वेबसाइट पर डाटा को अपलोड करते हुए यह दर्शाने का निर्देश दिया कि डाटा मान्यकरण के तहत था। मिशन ने डाटा को विशेषज्ञों द्वारा मान्य करवाने का प्रयास किया, हालांकि, जब तक स्मा.प्रा.व.रा.मि. की अवधि 2012 में समाप्त हो चुकी थी। अतः मिशन अपने उद्देश्य को निर्धारित समय में प्राप्त करने में विफल रहा। उसने अब अगले पांच वर्षों के दौरान अर्थात 2017 तक ₹ 99.00 करोड़ की लागत पर कार्य को पूरा करने हेतु विस्तार योजना प्रस्ताव प्रस्तुत किया था।

2.11.3 मिशन की मॉनीटरिंग

2007 से वित्त समिति की केवल पांच तथा मॉनीटरिंग समिति की चार बैठकें हुई थीं।

33 राज्य स्तर कार्यान्वयन समिति (रा.स्त.का.स.) में से, सात राज्यों/सं.शा.प्र.[14] में किसी समिति का निर्माण नहीं हुआ था। इसे अतिरिक्त, 26 राज्यों में, जहां रा.स्त.का.स. निर्मित थी, वहां पांच राज्यों[15] में कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी।

उपयुक्त मॉनीटरिंग तंत्र हेतु, विभिन्न स्तरों पर मिशन की विभिन्न गतिविधियों के निष्पादन की मॉनीटरिंग हेतु सू.प्र.प्र. बनाया जाना था। मिशन द्वारा रा.स्त.का.स. को मॉनीटर करना भी अपेक्षित था। तथापि, हमने पाया कि लेखापरीक्षा के अंत तक भी सू.प्र.प्र. की शुरूआत नहीं की गई थी। अतः हमने पाया कि मंत्रालय की मॉनीटरिंग अपर्याप्त थी।

प्राचीन वस्तुओं एवं स्मारकों हेतु राष्ट्रीय मिशन की स्थापना, कार्यकरण एवं निष्पादन योजना की कमी और विलम्ब द्वारा चिन्हित किए गए थे। भा.पु.स. का अपने संरक्षित स्मारकों को भी आधारभूत दस्तावेजीकरण को पूरा न कर पाना, इस मिशन को प्रोत्साहन प्रदान नहीं कर पाया।

2.12 विरासत उपनियम

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. (संशोधन एवं मान्यकरण) अधिनियम 2010 के अनुसार केन्द्र सरकार से प्रत्येक संरक्षित स्मारक एवं संरक्षित क्षेत्र से संबंधित विरासत उपनियमाओं को तैयार करना अपेक्षित था। विरासत उपनियमों में निर्माण सामग्री का उपयोग, इमारत का मुहार, छत का स्वरूप, रंग, लम्बाई निर्मित क्षेत्र, प्रयोग स्टिल्ट पार्किंग, भूमिगत निर्माण, जलनिकास, प्रणाली, सडकें तथा बिजली के खंभे, जल, नाला, उत्खनन जैसी सेवा अवसंरचनाए एवं ऐसे अन्य कारक जो कि संरक्षित क्षेत्रों एवं संरक्षित स्मारकों के विनियमित क्षेत्रों तथा प्रतिबंधित क्षेत्रों के भीतर आवश्यक होते हैं, भी विरासत उपनियमों में शामिल होगें। इन उपनियमों को उनके अनुमोदन हेतु राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण (रा.स्मा.प्रा.) को प्रस्तुत करना था तथा सक्षम प्राधिकरी से अपेक्षित था कि वह अपनी वेबसाइट के माध्यम से उन्हें सार्वजनिक डोमेन में उपलब्ध करवाएं। प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. (सक्षम प्राधिकरण के अन्य कार्यों तथा विरासत उपनियमों के निर्धारण) नियमावली 2011 में स्पष्ट रूप से बताया गया है कि सक्षम प्राधिकरण प्रत्येक संरक्षित क्षेत्र एवं संरक्षित स्मारक के निर्धारित क्षेत्र या प्रतिबंधित क्षेत्र हेतु विरासत उपनियमों की तैयारी के लिए **समयबद्ध कार्यक्रम** तैयार करेगा।

---

[14] छत्तीसगढ़, झारखंड, सिक्किम, नागालैंड, पांडीचेरी, लक्षद्वीप तथा दमन एवं दीव

[15] दिल्ली, गोवा, मणिपुर, मिजोरम एवं त्रिपुरा

रा.स्मा.प्रा. से अपेक्षित था कि वह संरक्षित क्षेत्र या संबंधित संरक्षित स्मारकों के संबंध में विरासत उपनियमों को ध्यान में रखते हुए निर्माण/नवीनकरण (विनियमित/प्रतिबंधित क्षेत्र में) के प्रभाव को, सक्षम प्राधिकारी को सूचित करें बशर्ते कि, सक्षम प्राधिकारी, अपवादात्मक मामलों में, भा.स्मा.प्रा. के अनुमोदन के साथ, आवेदक को अनुमति प्रदान कर सकता है जब तक कि उपनियम तैयार नहीं किए जाते।

3678 केंद्रीय संरक्षित स्मारकों में से केवल दो स्मारकों के लिए विरासत उपनियम तैयार किए गए थे। यह मसौदा उपनियम अनुमोदित थे। विरासत उपनियमों के अनुमोदन एवं तैयारी के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई थी (जुलाई 2012)।

फलस्वरूप, ऐसे क्षेत्रों में निर्माण/नवीकरण हेतु अनापत्ति प्रमाण-पत्रों के लिए सभी आवेदनों को अपवाद माना जाता था जोकि प्रत्येक मामलें में फैसले त्रुटि की गुंजाइश छोड़ता है।

अनुशंसा 2.11: *मंत्रालय को सभी संरक्षित स्मारकों एवं उनके शीघ्र अनुमोदन हेतु विरासत उपनियमों के समयबद्ध समापन को सुनिश्चित करने के लिए एक कार्यनीति बनानी चाहिए।*

निर्गम सम्मेलन (जून 2013) में भा.पु.स. ने सूचित किया कि चयनित स्मारकों हेतु उपनियमों के नमूनों की तैयारी के लिए कार्य शुरू किया जा चुका था।