अध्याय – IX

स्मारकों तथा परावशेषों की सुरक्षा

एक स्थल अथवा स्मारक की सुरक्षा, उसके बचाव के लिए अनिवार्य है। भा.पु.स. को केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों की सुरक्षा अतिक्रमण अप्राधिकृत पहुंच स्थल की क्षति तथा इसके भागों की चोरी के जोखिम से बचाने का उत्तरदायित्व भी सौंपा गया है। ये संरक्षित स्थल हमारे राष्ट्र के प्रतीक हैं और इस कारण से उपद्रवियों द्वारा हमले तथा क्षति से संभावित स्थल भी हैं। इन स्मारकों की विभिन्न सुरक्षा आवश्यकताएं हैं। भा.पु.स. ने स्मारकों के भीतर तथा आस-पास किसी भी अप्राधिकृत निर्माण से बचने हेतु नियम तैयार किए तथा कई अधिसूचनाएं जारी की थीं।

9.1 स्मारकों के भीतर तथा आस-पास अतिक्रमण तथा अप्राधिकृत निर्माण

9.1.1 अतिक्रमण

दो समाधिक्षेत्र, लखनऊ

बाराबत्ती किले, कटक में कटक क्लब

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. नियमावली 1959 के अनुसार संरक्षित स्मारक के भीतर कोई भी व्यक्ति ऐसा कोई भी कार्य नहीं कर सकता जिससे स्मारक के किसी भी भाग को हानि अथवा क्षति हो अथवा होने की संभावना हो। अधिनियम ने आगे प्रावधान किया है कि कोई भी व्यक्ति, संरक्षित क्षेत्र के स्वामी अथवा अधिकारी सहित, केन्द्र सरकार की अनुमति के बिना संरक्षित क्षेत्र के भीतर किसी भी इमारत का निर्माण अथवा कोई भी खनन, उत्खनन, खुदाई, विस्फोट अथवा ऐसे क्षेत्र में इस प्रकार की प्रकृति का कोई भी कार्य अथवा किसी भी प्रकार से ऐसे क्षेत्र अथवा किसी भी भाग का उपयोग नहीं करेगा। इस प्रकार, संरक्षित क्षेत्र में कब्जा/कोई भी अन्य अप्राधिकृत गतिविधि, अतिक्रमण के रूप में जानी जाती थी।

हमने पाया कि कई केन्द्रीय संरक्षित स्मारक, व्यक्तियों, निजी संगठनों, यहां तक की सरकारी विभागों द्वारा अतिक्रमण से ग्रस्त थे। भा.पु.स. ने सूचित किया (अप्रैल 2012) कि व्यक्तिगत/संगठनों द्वारा अतिक्रमण किए गए 249 स्मारक थे। तथापि, यह सूचना सही नहीं थी, जैसा कि नीचे स्पष्ट किया गया है:

परिमण्डलों के अभिलेखों की संवीक्षा में 3678 में से 1655 (45 *प्रतिशत*) चयनित केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों के संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण ने प्रकट किया कि भा.पु.स. मुख्यालय द्वारा सूचित 249 के स्थान पर कम से कम 546 स्मारकों में अतिक्रमण था। अतिक्रमण किए गए स्मारकों का परिमण्डल-वार विवरण **अनुबंध 9.1** में दिया गया है। इन 546 अतिक्रमणों में से सरकारी विभाग/अभिकरण 46 स्मारकों में अतिक्रमण हेतु उत्तदायी थे।

स्पष्ट रूप से, उप-परिमण्डलों ने स्मारकों में अतिक्रमण के होने के संबंध में संबंधित परिमण्डलों को सूचित नहीं किया था। इससे प्रकट होता है कि या तो उप-परिमण्डलों द्वारा स्मारकों का आवधिक रूप से निरीक्षण नहीं किया गया था या फिर अतिक्रमण उप-परिमण्डलों की साठ-गांठ से किए गए थे। आवधिक रूप से भा.पु.स. मुख्यालय हेतु उप- परिमण्डल से परिमण्डल कार्यालय को अतिक्रमण के संबंध में सूचना एकत्रित करने हेतु कोई रिपोर्ट/प्रक्रिया नहीं थी।

लेखापरीक्षा द्वारा पाए गए अतिक्रमण के कुछ सबसे स्पष्ट उदाहरण निम्नलिखित हैं:

तालिका 9.1 अतिक्रमण के मामले

क्र.सं.	परिमण्डल का नाम	स्मारक का नाम	चिंता का क्षेत्र
1.	**भुवनेश्वर**	सिसुपालगढ़ किलाः (जिला ओड़िशा)	अधिसूचित क्षेत्र 562.681 एकड़ था जिसमें से केवल 0.775 एकड़ भा.पु.स. के पास था तथा शेष राज्य सरकार तथा निजी स्वामियों के पास था। राज्य सरकार ने कृषि भूमि को आवासीय भूमि में परिवर्तित किया तथा कुछ इमारतों के

क्र.सं.	परिमण्डल का नाम	स्मारक का नाम	चिंता का क्षेत्र
			निर्माण को अनुमत किया। भा.पु.स. अतिक्रमण के विरूद्ध कड़ी कार्रवाई करने में विफल रहा। भा.पु.स. राज्य सरकार के सहयोग से इन गतिविधियों को रोकने हेतु मंत्रालय स्तर तक मामले को उठाने में भी विफल रहा।
2.	**हैदराबाद**	गोलकोंडा किला	1988 में 1951 की मूल अधिसूचना में एक संशोधन द्वारा नया किला, कुतुब शाही महल को गोलकोंडा किले में शामिल किया गया था। तथापि, इसे आन्ध्र प्रदेश राज्य सरकार को सूचित नहीं किया गया था। राज्य सरकार ने स्मारक के भीतर नया किले में डम्पिंग यार्ड के रूप में उपयोग की जाने वाली अनुमति दी जिसे बाद में गोल्फ क्लब बनाने हेतु हैदराबाद गोल्फ कोर्स को लाइसेंस दिया गया था।
3.	**जयपुर**	किले की चार दीवारी के आस-पास खाई, भरतपुर	नगर निगम, भरतपुर ने भा.पु.स. की अनुमति के बिना राजस्थान राज्य सड़क परिवहन निगम (रा.रा.स.प.नि. के माध्यम से खाई दीवार का अतिक्रमण किया तथा उसके आस-पास वर्षा तथा शहर के क्षेत्रों के गंदे पानी हेतु एक नाली का निर्माण किया। रा.रा.स.प.नि. द्वारा निर्मित नाली दोषपूर्ण थीं तथा इसे अपूर्ण छोड़ा गया था जिससे यह टूट गई तथा इससे खाई की दीवार को क्षति हुई।
4.	**कोलकाता**	मोती झील मस्जिद	स्मारक को विस्तृत अतिक्रमण तथा स्मारकों के भीतर मदरसाओं के कार्य करने के बावजूद 2011 में अधिसूचित किया गया था। मदरसा अभी भी कार्य कर रहा था तथा कुछ लोग मस्जिद के परिसर में रह रहे थे। इसने स्थल पर भा.पु.स. के नियंत्रण को प्रतिबंधित किया।

क्र.सं.	परिमण्डल का नाम	स्मारक का नाम	चिंता का क्षेत्र
5.	**कोलकाता**	सिविल हाउस	स्मारक को, भवन में रह रहे 22 परिवारों को हटाए बिना 2004 में अधिसूचित किया गया था। यह परिवार अभी भी गैर-कानूनी ढंग से भवन के भागों जहां परिमण्डल कार्यालय की कोई पहुंच नहीं है, में रह रहे थे (मई 2012)।
6.	**त्रिशूर**	बेकल किला	संरक्षित क्षेत्र पर बेकल किले में विश्राम गृह का निर्माण राज्य सरकार द्वारा किया गया था। 2001 में केरल राज्य सरकार ने मैसर्स बेकल रिसोर्ट विकास निगम (बे.रि.वि.नि.) द्वारा विश्राम गृह इमारत उन्नयन करने तथा संचालन करने हेतु इसे पर्यटन विभाग को सूपुर्द किया। बाद में राज्य लोक निर्माण विभाग ने विश्राम गृह इमारत को किराए पर बे.रि.वि.नि. को हस्तांतरित किया। इस प्रकार, इस अतिक्रमण की गई इमारत ने संरक्षित स्मारक के भीतर कार्य करना जारी रखा।
7.	**रायपुर**	चित्तूरगढ़ किला, बिलासपुर	वन विभाग, काटघोरा प्रभाग ने सरंक्षित क्षेत्र के अंदर एक विश्राम गृह तथा इ.सी.आ. इमारत का निर्माण किया। गांववासियों द्वारा शनि मंदिर तथा हनुमान मंदिर का, तथा मंदिर ट्रस्ट समित द्वारा ज्योति भवन तथा भोग शाला का निर्माण किया गया था। यह सभी निर्माण भा.पु.स. की पूर्व अनुमति के बिना किए गए थे।
8.	**रायपुर**	दंतेश्वरी मंदिर, बस्तर	संरक्षित क्षेत्र के भीतर मंदिर ट्रस्ट द्वारा एक सभा कक्ष तथा पुजारियों हेतु घर तथा छत्तीसगढ़ राज्य नवीकरण ऊर्जा विकास अभिकरण द्वारा एक सोलर प्रणाली पैनल कक्ष का निर्माण किया गया था।

क्र.सं.	परिमण्डल का नाम	स्मारक का नाम	चिंता का क्षेत्र
9.	**दिल्ली**	तुगलकाबाद किला	2006 में स्थल निरीक्षण के दौरान भा.पु.स. के सुरक्षा अधिकारी ने अपनी रिपोर्ट में उल्लेख किया था कि स्थानीय सासंदों द्वारा तुगलाबाद किले के क्षेत्र का अतिक्रमण किया गया था। 2002[59] में दिल्ली उच्च न्यायालय के आदेशों के बावजूद, भा.पु.स. पुलिस तथा जिला प्रशासन से सहयोग की कमी के कारण किले से अतिक्रमण को खाली कराने में विफल रहा। हमें इस कार्य के संबंध में कोई प्रमाण नहीं मिले थे कि मामले को राज्य सरकार के साथ उच्च स्तरों पर अनुसरण हेतु उठाया गया था।

भा.पु.स. ने अतिक्रमण के कारणों को स्टाफ की अनुपलब्धता तथा राज्य सरकारों से सहयोग की कमी को आरोपित किया।

अनुशंसा 9.1: *भा.पु.स. को जिला तथा पुलिस प्राधिकारियों के सहयोग से अतिक्रमणों के मामलों की जांच करने हेतु प्रत्येक परिमण्डल में संबंधित राज्य सरकारों के प्रतिनिधित्वों के साथ एक समन्वय निकाय स्थापित करना चाहिए।*

अनुशंसा 9.2: *मंत्रालय द्वारा उच्चतम स्तर पर मौजूदा अतिक्रमण मामलों की नियमित मॉनीटरिंग होनी चाहिए। राज्य सरकारी अभिकरणों अथवा भारत सरकार के अभिकरणों द्वारा अतिक्रमण का मामला उच्चतर स्तरों तक उठा कर समयबद्ध प्रकार से निपटान किया जाना चाहिए।*

मंत्रालय (मई 2013) ने राज्य तथा जिला स्तरों पर समन्वय समिति के गठन की अनुशंसा को स्वीकार किया।

9.1.2 वर्जित तथा नियंत्रित क्षेत्रों में अप्राधिकृत निर्माण

प्रा.स्था.पु.स्थ.अ. नियमावली, 1959 ने प्रावधान किया कि एक संरक्षित स्मारक के पास अथवा से लगे क्षेत्र की खनन कार्य अथवा निर्माण अथवा दोनों के उद्देश्य हेतु वर्जित क्षेत्र अथवा नियंत्रित क्षेत्र होने की घोषणा करने से पहले केन्द्र सरकार को एक महीने का नोटिस देना था। ऐसी अधिसूचना की एक प्रति को स्थल के पास एक सुस्पष्ट स्थान पर लगाया जाना था।

[59] एस.एल.पी.सं. 4821/2002

आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात अधिसूचना की तिथि से एक महीने की समाप्ति के पश्चात केन्द्र सरकार को अधिसूचना में विनिर्दिष्ट क्षेत्र अथवा ऐसे क्षेत्र के किसी भी भाग के खनन कार्य अथवा निर्माण अथवा दोनों के उद्देश्य हेतु एक वर्जित क्षेत्र, अथवा एक नियंत्रित क्षेत्र जैसा भी मामला हो, होने की घोषणा करनी थी।

भा.पु.स. ने संरक्षित सीमा से 100 मीटर तक तथा सरंक्षित स्मारक के पास अथवा से सटे इसके परे 200 मीटर तक के क्षेत्रों को, दोनों खनन तथा निर्माण के उद्देश्यों हेतु क्रमशः वर्जित तथा नियंत्रित क्षेत्रों के होने की घोषणा की (जून 1992)।

इस संशोधन को जारी करते समय, भा.पु.स. को सभी वर्जित तथा नियंत्रित क्षेत्रों में 16 जून 1992 को तथा इसके पश्चात किए गए सभी निर्माणों की पहचान करके केन्द्र सरकार को रिपोर्ट प्रस्तुत करना अपेक्षित था। तथापि, भा.पु.स. यह सूचना एकत्रित करने में विफल रहा। परिणामस्वरूप, भा.पु.स. (दिसम्बर 2012) के पास वर्जित तथा नियंत्रित क्षेत्रों के भीतर 1992 तक निर्मित इमारतों तथा इमारतें जिनका निर्माण 1992 के पश्चात किया गया था के संबंध में कोई सूचना नहीं थी। इस अनिवार्य सूचना के अभाव में संशोधन का कार्यान्वयन संदेहास्पद था।

हमने पाया कि संरक्षित स्मारकों के वर्जित तथा नियंत्रित क्षेत्रों में अप्राधिकृत निर्माण के 9122 मामले थे जैसा **अनुबंध 9.2** में दर्शाया गया है। भा.पु.स. के पास उपलब्ध सूचना के अनुसार, 98 मामलों में अप्राधिकृत निर्माण सरकारी विभागों/अभिकरणों द्वारा किया गया था।

हमने राज्य विभागों जैसे पुलिस तथा नगर निगम के साथ गंभीर समन्वय समस्याएं भी पाईं जो अप्राधिकृत निर्माण के गैर-निष्कासन का कारण बनी। यह भी पाया गया था कि कई मामलों में भा.पु.स. अधिकारियों के उत्तम प्रयासों के बावजूद जिला प्राधिकारी तथा पुलिस सहयोग नहीं दे रही थी।

जन्तर मन्तर दिल्ली के आस-पास किया गया निर्माण

अप्राधिकृत निर्माण के प्रतिकूल परिणामों का सुस्पष्ट उदाहरण जन्तर मन्तर दिल्ली है, जो एक केन्द्रीय संरक्षित क्षेत्र है, में पाया जा सकता है। जन्तर मन्तर निर्माण 1724-1734 में, स्मारक पर संस्थापित विभिन्न यंत्रों (उपकरणों) पर सूर्य किरण द्वारा सृजित परछांई का अध्ययन करके सही समय, तारों एवं सूर्य की गति तथा खगोलीय वस्तुओं की ऊंचाई एवं दिशाकोण को मापने के लिए किया गया था। तथापि, जन्तर मन्तर के पास ऊंची खड़ी इमारतों के निर्माण के कारण उस पर सूर्य किरणें पड़ना बंद हो गई थीं तथा उपकरण चलना बन्द हो गए थे।

2002 में, दिल्ली उच्च न्यायालय ने सलाह दी कि निर्माण के निषेध को एक दृढ़ अनुभव पर नही छोड़ा जाना चाहिए बल्कि विभाग के सचेतन तथा वास्तविक अनुप्रयोग के पश्चात वहां तक पहुंचा जाना चाहिए। न्यायालय ने केन्द्र सरकार को निर्णय की तिथि से छः महीनों की अवधि के भीतर अपनी अधिसूचना दिनांक 16 जून 1992 की समीक्षा करने का निर्देश दिया। तथापि, दिसम्बर 2012 तक ऐसी कोई समीक्षा नहीं की गई थी।

बारादरी स्थल, अर्जीमुखीपुर, स्थल

बारादरी स्थल में तथा आस-पास जलभराव

रांची में बारादरी स्थल, अर्जीमुखीमपुर, स्थल से संबंधित अप्राधिकृत निर्माण का एक और उदाहरण था। प्रत्यक्ष निरीक्षण के दौरान हमने पाया कि चीनी मिट्टी की लम्बी खनन प्रक्रिया के कारण स्मारक के आसपास पानी से भरी एक गहरी खाई[60] बन गई थी। स्मारक का एक भमिगत सैल पूर्ण रूप से गायब हो गया था तथा दो तिहाई स्मारक जलभराव के कारण खराब हो गया था। इसके अतिरिक्त, जबकि अभिलेखों के अनुसार स्मारक का क्षेत्र 3.84 एकड़ था फिर भी प्रत्यक्ष निरीक्षण में पता चला कि अधिकार क्षेत्र (घेराबंदी) के अंतर्गत लगभग 2 एकड़ से अधिक नहीं था।

अप्राधिकृत निर्माण के कुछ अन्य उदाहरण जिनमें भा.पु.स. द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी निम्नानुसार थेः

[60] लगभग 20-30 फूट गहरा

तालिका 9.2 अप्राधिकृत निर्माण के मामले

क्र.सं.	परिमण्डल का नाम	स्मारक का नाम	चिंता का विषय
1.	कोलकाता	मदन गोपाल मंदिर, कूचबिहार	अप्राधिकृत निर्माण के प्र.सू.रि. केवल उप-परिमण्डल के स्टाफ सहित लेखापरीक्षा दल द्वारा संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण के पश्चात ही दर्ज की गई थी।
2.	कोलकाता	रसमंच विष्णुपुर	अप्राधिकृत निर्माण के विरूद्ध प्रथम सूचना रिपोर्ट केवल उप-परिमण्डल के स्टाफ सहित लेखापरीक्षा दल द्वारा संयुक्त भौतिक निरीक्षण के पश्चात ही दर्ज की गई थी।
3.	लेह लघु परिमण्डल	हैमिस गोम्पा	हैमिस गोम्पा के स्थानीय संघ ने वर्जित तथा नियंत्रित क्षेत्र में आधुनिक संग्रहालय का निर्माण करके आधुनिक निर्माण किया। तथापि, भा.पु.स. द्वारा कोई प्र.सू.रि. दर्ज नहीं की गई थी।
4.	हैदराबाद	श्री कोंदांदाराम मंदिर, पद्दामुढियाम, कुदपा	वर्जित तथा नियंत्रित क्षेत्र में मोबाइल फोन टावर खड़े करने हेतु परिमण्डल कार्यालय द्वारा प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम 1958 के प्रावधानों तथा 1992 की अधिसूचना के विरूद्ध कोई अनापत्ति प्रमाण पत्र (आ.प्र.प.) जारी नहीं किए गए थे।
5.		चार मीनार, हैदराबाद	स्मारक के पास मोबाइल फोन टावर तथा होर्डिंग खड़े किए गए थे। परिमण्डलों द्वारा कोई कारण बताओ नोटिस जारी नहीं किया गया था।
6.		भीमेश्वर स्वामी मंदिर पुष्पगंरी कुद्दपा	परिमण्डलों ने प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम के प्रावधानों के विरूद्ध स्मारक के संरक्षित क्षेत्र से 88 मीटर की दूरी पर पर्यटन सूचना केन्द्र के निर्माण हेतु अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी किया।
7.		उमा महेश्वर स्वामी मंदिर, यगान्ती, कुरनूल	राज्य धर्मादा विभाग ने भा.पु.स. की अनुमति के बिना मंदिर तथा गुफा मंदिर, दोनों संरक्षित स्मारकों, को जोड़ने वाले एक पैदल पारपुल का निर्माण किया तथा भा.पु.स. द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

9.2 प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. (संशोधन एवं वैधता) अधिनियम, 2010 का कार्यान्वयन

अप्राधिकृत निर्माण के मामलों को सुलझाने तथा अधिनियम के कड़े कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने हेतु नया प्रा.स्था.पु.स्थ.अ. (संशोधन एवं वैधता) अधिनियम 2010 को लाया गया था। प्रा.स्था.पु.स्थ.अ. (संशोधन एवं वैधता) अधिनियम 2010 ने केन्द्र सरकार को वर्जित क्षेत्र में मरम्मत/नवीकरण तथा केन्द्रीय संरक्षित स्मारक के नियंत्रित क्षेत्र में निर्माण/पुनर्निमाण हेतु अपेक्षित अनुमति का निपटान करने हेतु राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण (रा.स्मा.प्रा.) तथा सक्षम प्राधिकरी (स.प्रा.) स्थापित करने को प्राधिकृत किया।

हमने प्रणाली में कुछ कमियां पाई जैसा कि अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

9.2.1 राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण तथा सक्षम प्राधिकरण की स्थापना

संशोधन वैधता अधिनियम, 2010 ने बताया कि केन्द्र सरकार को राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण का गठन करना था। तथापि, यह पाया गया था कि अधिसूचना केवल दिसम्बर 2011 में जारी की गई थी, अर्थात मार्च 2010 में, वैधता अधिनियम 2010 के पारित होने के 20 महीनों के बाद, वह भी वैधता अधिनियम के अनुसार प्रत्येक पांच सदस्यों के स्थान पर एक पूर्ण कालिक तथा दो अंशकालिक सदस्यों के साथ जारी की गई थी।

अध्यक्ष की नियुक्ति अगस्त 2012 में अर्थात अधिनियम के पारित होने के 2 वर्षों के पश्चात की गई थी। सरकार अब तक (सितम्बर 2012 चार पूर्ण कालिक सदस्यों तथा तीन अंशकालिक सदस्यों को नियुक्त करने में विफल रही। राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण के सदस्यों की नियुक्ति में विलम्ब ने प्रतिकूल रूप से राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण के कार्यों को प्रभावित किया।

वैधता अधिनियम, 2010 के अनुसार, सक्षम प्राधिकारी से तात्पर्य केन्द्र अथवा राज्य सरकार पुरातत्व निदेशक अथवा पुरात्तव आयुक्त के पद से ऊपर अथवा समान पद का अधिकारी हो जिसे सरकारी राजपत्र मे अधिसूचना द्वारा केन्द्र सरकार द्वारा सक्षम प्राधिकारी के रूप में विनिर्दिष्ट किया गया हो।

9.2.2 राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण की संस्थापना में विलम्ब

हमने पाया कि अध्यक्ष की नियुक्ति अगस्त 2012 में जाकर ही की गई थी, अर्थात अधिनियम के पारित होने के 28 महीने पश्चात सरकार अब तक (सितम्बर 2012) चार पूर्णकालिक सदस्यों तथा तीन अंशकालिक सदस्यों की नियुक्ति करने में विफल रही। राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण के सदस्यों की नियुक्ति में विलम्ब निश्चित रूप से प्राधिकरण की दक्षता में बाधा डालेगा।

9.2.3 अनापत्ति प्रमाण पत्र हेतु आवेदनों का संसाधन

वैधता अधिनियम 2010 की धारा 20 ग से उ तक ने स्मारक के वर्जित/नियंत्रित क्षेत्र में मरम्मत/निर्माण हेतु अनापत्ति प्रमाण पत्र (अ.प्र.प.) जारी करने की प्रक्रिया को पारिभाषित किया जो कि निम्नानुसार है:-

चार्ट 9.1 अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी करने की प्रक्रिया

31 मार्च 2012 तक, राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण ने सक्षम प्राधिकारी द्वारा उचित रूप से अनुशंसित 781 आवेदन प्राप्त किए थे। इनमें से, केवल 259 आवेदनों (33 *प्रतिशत*) को प्राधिकरण की बैठक हेतु प्रस्तुत किए गए थे। अभिलेख में 781 में से 259 मामलों के चयन के संदर्भ में कुछ भी स्पष्ट नहीं था। किसी भी प्रलेखन के अभाव में हम प्रद्धति को सत्यापित करने में असमर्थ थे, जिसमें इन आवेदनों का संसाधन हेतु चयन किया गया था। कुछ आवेदनों को संसाधित करने हेतु मुख्य कारण राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण के सदस्यों के चयन में विलम्ब को आरोपित किया गया था।

अधिनियम ने अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी करने/अस्वीकार करने हेतु आवेदक से प्राप्त आवेदनों का संसाधन करने के लिए समय सीमा निर्धारित करता है। निर्धारित समय सीमा के अनुसार, आवेदक को आवेदन के निवेदन से साढे तीन महीने की अधिकतम अवधि के भीतर उत्तर प्राप्त होना चाहिए।

हमने 31 मार्च 2012 तक अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी करने हेतु राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण द्वारा सिफारिश किए गए 162 मामलों में से 71 मामलों (44 *प्रतिशत*) की नमूना जांच की तथा मामलों के संविक्षा में विलम्ब पाए जैसाकि निम्नलिखित तालिका में दिया गया है:-

तालिका 9.3 राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण द्वारा आवेदनों के संवीक्षा में विलम्ब

सक्षम प्राधिकारी द्वारा आवेदनों की संवीक्षा			राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण द्वारा आवेदनों की संवीक्षा		
विलम्ब के मामले	अधिनियम के अनुसार अपेक्षित समय	सक्षम प्राधिकारी द्वारा आवेदन के संविक्षा में विलम्ब	विलम्ब के मामले	अधिनियम के अनुसार अपेक्षित समय	विलम्ब की सीमा
61	15 दिन	7 दिन से 316 दिन	29	2 महीने	1 महीने से 12 महीने

हमने यह भी पाया कि ऐसे विलम्बों के बावजूद सक्षम प्राधिकारी तथा राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण के अधिकारियों द्वारा नीवीकरण/निर्माण हेतु स्वामियों से प्राप्त आवेदनों की उचित संवीक्षा नहीं की गई थी। कुछ महत्वपूर्ण कमियां थीं:

- प्रस्तुत अभिलेखों के अनुसार, आवेदक द्वारा आवेदन से पहले ही, स्थल निरीक्षण किए गए थे,
- आवेदनों को निर्धारित प्रपत्र I में प्रस्तुत/उचित रूप से प्रस्तुत नहीं किया गया था,
- सक्षम प्राधिकारी द्वारा निर्धारित प्रपत्र II के बिना, फाइलें राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण को प्रस्तुत की गई थी
- सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्थल योजना के संलग्न किए बिना मामले प्रस्तुत किए गए थे तथा,
- प्रस्तावों को आवेदकों द्वारा अनुरोध किए उद्देश्य से अलग उद्देश्यों हेतु स्वीकृत किया गया था।

सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्राप्त सभी आवेदनों को राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण के समक्ष प्रस्तुत करना अपेक्षित था। सदस्य सचिव को प्रस्तावों की संवीक्षा करना तथा राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण को उनकी सिफारिश हेतु आगे निवेदन करने हेतु स्वीकृत करना अपेक्षित था। तथापि, इस आवश्यकता का अनुपालन राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण के सदस्यों को आवेदन प्रस्तुत करने से पहले नहीं किया गया था।

हमने आगे पाया कि राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण में विलम्ब, यदि कोई हो, तथा आवेदनों के संसाधन में विलम्बों के कारणों को मॉनीटर करने हेतु कोई सूचना प्रणाली स्थापित नहीं थी। राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण अपेक्षित सूचना जैसे कि आवेदन के प्राप्ति की तिथि, सक्षम प्राधिकारी द्वारा किए गए निरीक्षण की तिथि, राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण ने आवेदन की तिथि सदस्यों की बैठक में मामले को प्रस्तुत करने की तिथि तथा सिफारिशें जारी करने की तिथि का अनुरक्षण नहीं कर रहा था।

ऊपर लाई गई प्रणालीगत कमियों की दृष्टि से हम यह निर्णय नहीं कर सके कि राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण तथा सक्षम प्राधिकारी दक्षता एवं प्रभावी रूप से अपने कार्यों को पूरा करने में समर्थ थे।

9.3 पर्याप्त सुरक्षा उपायों के निर्धारण एवं प्रावधान

व्यक्तियों जिन्होंने अप्राधिकृत निर्माण किए थे, से खतरे के अतिरिक्त भा.पु.स. को स्मारकों पर आंगतुकों से उजागर हो रहे जोखिमों से सुरक्षा करना भी अपेक्षित था। यह स्थल आंतकी हमलों तथा अन्य विनाश्क गतिविधियों से भी असुरक्षित थे।

इस उद्देश्य को पूरा करने हेतु भा.पु.स. ने निम्न के माध्यम से सुरक्षा प्रदान की

(i) भा.पु.स. का स्वयं का स्टाफ अर्थात स्मारक सहायक, निगरानी एवं वार्ड स्टाफ;
(ii) सरकारी सुरक्षा अभिकरण अर्थात के.औ.सु.ब.
(iii) राज्य पुलिस बल, तथा
(iv) भा.पु.स. द्वारा नियुक्त नीजि सुरक्षा गार्ड

हमने पाया कि भा.पु.स. पर्याप्त श्रमशक्ति की कमी के कारण, स्मारकों की सुरक्षा हेतु पर्याप्त सुरक्षा उपाय करने में असमर्थ था। 2010 में मोईली समिति को प्रदान की गई सूचना के अनुसार, लगभग 2500 संरक्षित स्मारकों में पूर्ण कालिक सुरक्षा कर्मी नहीं थे। अभिलेखों तथा प्रलेखन की खराब स्थिति के कारण भा.पु.स. हमें ऐसे स्मारकों की यर्थात संख्या प्रदान नहीं कर सका।

श्रम शक्ति प्रबंधन से संबंधित निष्कर्षों पर **अध्याय 8** में अलग से चर्चा की गई है।

9.3.1 सुरक्षा आवश्यकताओं का निर्धारण

भा.पु.स. द्वारा संरक्षित स्मारक तथा स्थल क्षेत्र, भू-भाग तथा संरचना आदि में सार्थक रूप से विविधता थी। भा.पु.स. ने इन प्रत्येक स्मारकों तथा स्थलों की रक्षा करने हेतु अपेक्षित सुरक्षा कर्मियों की कुल संख्या का कोई निर्धारण नहीं किया था। हमने पाया कि स्मारकों की सुरक्षा से संबंधित कार्य बड़े पैमाने पर भा.पु.स. द्वारा मैसर्स एस.आई.एस. से मेहनताने पर लगाए निजी सुरक्षा गार्डों के माध्यम से किया जा रहा था। सुरक्षा निर्धारण केन्द्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल

(के.औ.सु.ब.) द्वारा केवल दो स्मारकों ताजमहल, आगरा तथा लाल किला, दिल्ली के लिए ही किया गया था।

हमने पाया कि जबकि निजी सुरक्षा गार्डों को तैनात किया था फिर भी स्मारकों की स्थल योजना तथा नक्शों पर, एक स्थल का सुरक्षा निर्धारण पर कभी विचार ही नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, अन्य संरक्षित स्मारकों के क्षेत्र संरचना, स्थान तथा महत्व पर भी विचार नहीं किया गया था। निजी सुरक्षा कर्मियों की आवश्यकता को बिना किसी समाविष्ट निर्धारण के अगस्त 2011 में 800 से 1500 तक बढ़ाया गया था। इसी समय हमारे दलों द्वारा 1468 केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों पर कोई सुरक्षा गार्ड तैनात नहीं पाया गया था (**अनुबन्ध 9.3** में ब्यौरे)।

भा.पु.स. ने सूचित किया कि सुरक्षा प्रबंधन की समीक्षा करने तथा निजी सुरक्षा गार्डों के निष्पादन का निर्धारण करने हेतु 2012 में एक समिति का गठन किया गया था। तथापि, समिति द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट, यदि कोई हो, सहित उनके ब्यौरे हमारी मांग के बावजूद प्रदान नहीं किए गए थे।

9.3.2 स्मारकों पर सुरक्षा उपकरण

हमने स्मारकों के भौतिक निरीक्षण के दौरान पाया कि स्मारकों पर पर्याप्त सुरक्षा उपकरण संस्थापित नहीं किए गए थे। भा.पु.स. ने सूचित किया कि पिछले तीन वर्षों के दौरान किसी भी सुरक्षा उपकरण का प्रापण नहीं किया गया था, न ही भा.पु.स. द्वारा ऐसे उपकरणों की कुल आवश्यकता का कोई निर्धारण किया गया था।

संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण से प्रकट हुआ कि अधिकांश स्मारकों पर सी.सी.टी.वी. कैमरे नहीं लगाए गए थे। इसमें विश्व धरोहर स्थल शामिल थे जहां भारी संख्या में विदेशी आंगतुक आते हैं। कुछ विश्व धरोहर स्थलों सहित सभी टिकट वाले स्मारकों (ताज महल, आगरा तथा लाल किला, दिल्ली के सिवाए जहां के.औ.सु.ब. तैनात थी) में कोई मेटल डिटेक्टर तथा बैगेज स्कैनर नहीं थे।

9.3.3 स्मारकों पर हानि/चोरी के मामले

भा.पु.स. द्वारा सुरक्षा फर्म के साथ किए गए करार के अनुसार, परवर्ती स्थल पर तैनात गार्डों की लापरवाही, संघात, कर्त्तव्य में चूक आदि को आरोपणीय स्थल पर हानियों हेतु पूर्ण रूप से उत्तरदायी था।

भा.पु.स. ने सूचित किया (अगस्त 2012) कि उनके पास चोरी, लापरवाही, संघात, कर्त्तव्य में चूक आदि से संबंधित मामलों की कोई सूचना नहीं थी।

तथापि, हमने नौ[61] परिमण्डलों के नियंत्रण के अधीन स्मारकों में चोरी के मामले पाए। हमने यह भी पाया कि भा.पु.स. मुख्यालय ने स्मारकों पर चोरी, हानि, लापरवाही आदि के मामलों के संबंध में सूचना एकत्रित किए बिना नियमित रूप से फर्म को भुगतान किए। इस प्रकार भा.पु.स. ने करार के नियमों के अनुपालन को सुनिश्चित किए बिना भुगतान किए थे।

यह भी पाया गया कि उप-परिमण्डलों ने परिमण्डल कार्यालय को निजी सुरक्षा गार्डों की मासिक निष्पादन रिपोर्ट प्रस्तुत की, जिसे भा.पु.स. मुख्यालय को प्रेषित किया गया था। भा.पु.स. मुख्यालय को इन सभी रिपोर्टों की संवीक्षा करने के पश्चात मैसर्स एस.आई.एस. को भुगतान करना था। हमने पाया कि भा.पु.स. मुख्यालय में रिपोर्टों की संवीक्षा करने की प्रणाली पूर्ण रूप से अनुपस्थित थी, तथा संबंधित परिमण्डल द्वारा असंतोषजनक निष्पादन की रिपोर्ट के बावजूद पूरे भुगतान किए गए थे।

अनुशंसा 9.3: *प्रत्येक स्मारक के लिए उसके स्थान, क्षेत्र, संरचना, कदम तथा अन्य कमजोरियों को ध्यान में रखते हुए सुरक्षा योजना होनी चाहिए। यह कार्य भा.पु.स. द्वारा मूल वास्तविकताओं के आवृतन को सुनिश्चित करने हेतु स्वयं निष्पादित किया जाना चाहिए।*

अनुशंसा 9.4: *भा.पु.स. को निजी सुरक्षा फर्म की अपनी मॉनीटरिंग को सुधारना चाहिए।*

अनुशंसा 9.5: *मंत्रालय को स्मारकों की पर्याप्त सुरक्षा हेतु निधियों तथा स्टाफ की उपलब्धता को सुनिश्चित करना चाहिए।*

मंत्रालय (मई 2013) ने अनुशंसाओं को स्वीकार किया।

9.3.4 संग्रहालयों तथा स्थल संग्रहालय पर सुरक्षा प्रबंधन

कला वस्तुओं की सुरक्षा एवं रक्षा संग्रहालयों का एक महत्वपूर्ण कार्य था। तथापि, सुरक्षा मामलों का पर्याप्त रूप से निपटान नहीं किया गया था जैसा कि चर्चा की गई है:

9.3.4.1 सुरक्षा बलों की तैनाती

के.औ.सु.ब. को उच्च शक्ति समिति की विशिष्ट अनुशंसाओं तथा 2010-11 तथा 2011-12 हेतु ₹ 120.50 लाख के बजट आवंटन के बावजूद भारतीय संग्रहालय पर तैनात नहीं किया गया था।

भारतीय संग्रहालय तथा कोलकाता पुलिस के बीच करार के अनुसार, 27 सशस्त्र पुलिस गार्डों तथा तीन अधिकारियों को तैनात किया जाना था, तथा भारतीय संग्रहालय को तैनात

[61] बैंगलूरू, गुवाहटी, हैदराबाद, जयपुर, लखनऊ, रायपुर, रांची, शिमला तथा त्रिसुर

सैन्य दल को आवास प्रदान करना था। तथापि, भारतीय संग्रहालय दल के केवल 12 कर्मियों को ही अस्थायी आवास उपलब्ध करा सका। इस प्रकार, संस्वीकृत बल संग्रहालय पर तैनात नहीं किया जा सका था। इसका परिणाम 2007-12 के दौरान कोलकाता पुलिस को ₹ 3.27 करोड़ के अधिक भुगतान में भी हुआ, जो कि वास्तविक तैनाती की गणना किए बिना संस्वीकृत बल पर आधारित था।

मंत्रालय ने सूचित किया (मई 2013) की भारतीय संग्रहालय पर के.औ.सु.ब. की तैनाती का मामला गृह मंत्रालय के साथ उठाया गया है।

9.3.4.2 सी.सी.टी.वी. कैमरा तथा अन्य सुरक्षा उपकरण

हमने पाया कि सुरक्षा उपकरणों का संग्रहालयों में संस्थापित अथवा उपयोग नहीं किया गया था जैसा कि नीचे वर्णित है:

तालिका 9.4 संस्थापित अथवा उपयोग न किए गए सुरक्षा उपकरण

राष्ट्रीय संग्रहालय, दिल्ली	मुद्रासंबंधी गैलरी II में, सी.सी.टी.वी. कैमरे संस्थापित नहीं किए गए थे। एक कमरे में, जहां ओरेल स्टेन के संग्रहण से संबंधित अमूल्य पुरावशेष आरक्षित पड़े थे, कोई सी.सी.वी.टी. कैमरा नहीं लगाया गया था।
भारतीय संग्रहालय, कोलकाता	29 गैलरियों में से 14 सी.सी.टी.वी. निगरानी के अधीन शामिल नहीं थीं। लगाए गए कैमरे भी केवल कार्य समय के दौरान ही चालू थे। इस प्रकार रात के दौरान कोई निगरानी नहीं थी। अग्नि अलार्म, स्मोक डिटेक्टर, गैलरी, रिर्जव/तहखाने के सभी दरवाजों हेतु इलेक्ट्रानिक मैग्नेटिक ताले, आंगतुकों का ब्यौरा रखने हेतु स्वचालित आंगतुक बायोमैट्रिक फोटोग्राफी प्रणाली आदि सहित अन्य सुरक्षा उपकरण भी नहीं लगाए गए थे।
विक्टोरिया मैमोरियल हॉल, कोलकाता	19 सी.सी.टी.वी. कैमरों में से नौ कार्य नहीं कर रहे थे। शेष केवल कार्य समय के दौरान चालू थे। 12 गैलरियों में से केवल चार गैलरियां सी.सी.टी.वी. निगरानी के अधीन शामिल थीं।
एशियाटिक सोसाइटी, कोलकाता	लगाए गए 11 सी.सी.टी.वी. कैमरों में से किसी में भी रिकॉर्डिंग की सुविधा नहीं थी। सी.सी.टी.वी. कैमरा केवल संग्रहालय के कार्य समय के दौरान चालू थे। अतः रात के दौरान कोई निगरानी नहीं थी।

	एक बैगेज स्कैनर तथा एक पहुंच नियंत्रण प्रणाली का प्रापण किया गया था। तथापि, इन मशीनों को दिसम्बर 2012 तक नहीं लगाया गया था।
इलाहाबाद संग्रहालय	लगाए गए 32 कैमरों में से 16 कार्य नहीं कर रहे थे।
नागार्जूनकोंडा स्थल संग्रहालय (हैदराबाद परिमण्डल)	सी.सी.टी.वी. कैमरे नहीं लगाए गए थे।
ताज संग्रहालय, आगरा परिमण्डल	दो हूटर बक्से, चार अग्नि शमन कार्य नहीं कर रहे पाए गए थे। ₹ 41000 से दिसम्बर 2010 में खरीदा गया एक पैनासेनिक प्लाज़मा टी.वी. संस्थापित नहीं किया गया था। इसका परिणाम सी.सी.टी.वी. कैमरा की मॉनीटरिंग तथा बैकअप की गैर-बहाली में हुआ।
सारनाथ संग्रहालय पटना परिमण्डल	13 सी.सी.टी.वी. कैमरों में से 6 कार्य नहीं कर रहे थे।
कांगडा किला संग्रहालय, शिमला	कांगड़ा किला, हिमाचल प्रदेश में स्थल संग्रहालय मे कोई सुरक्षा उपकरण नहीं था।
केन्द्रीय पुरावस्तु संग्रहण, दिल्ली	कोई सी.सी.टी.वी. अथवा अन्य कोई सुरक्षा उपकरण नहीं थे।

ताज संग्रहालय में जबकि प्रतिकृतियों को प्रदर्शित तथा सी.सी.टी.वी. द्वारा आवृत किया गया था परन्तु मूल सिक्कों को बिना सी.सी.टी.वी. आवृतन के काफी बुरी स्थिति में तिजौरी में रखा गया था।

उपरोक्त मामलों ने इन मशीनों को सर्वोत्तम प्रकार से उपयोग किए जाने की आवश्यकता को उजागर किया जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि मूल्यवान परिसम्पत्तियों की सुरक्षा हेतु सुरक्षा प्रणाली को पर्याप्त रूप से सुसज्जित किया गया है।

9.3.4.3 अग्नि सुरक्षा

भारतीय संग्रहालय में आपात स्थिति में कोई आकस्मिक प्रतिक्रिया योजना नहीं थी। संग्रहालय इमारत के विभिन्न स्थानों पर लगाए 193 अग्नि शामकों को उनकी अंतिम तिथि के बाद भी बदला/दोबारा नहीं भरा गया था, जिससे किसी भी आपात स्थिति में उपयोग हेतु ये अनुपयुक्त थे।

वि.स्मा.हॉ. के मामले में, पिछले पांच वर्षों के दौरान सुरक्षा स्टाफ के साथ केवल एक अवसर पर अग्नि शमन ड्रिल की गई थी।

9.3.4.4 वस्तुओं की चोरी तथा हानि के मामले

सुरक्षा में कमियां, पिछले 50 वर्षों के दौरान भा.पु.स. के स्थल संग्रहालयों से 37 कला वस्तुओं, स्मारकों/स्थलों से 131 पुरावशेषों (**पैरा 6.11** के संदर्भ में) तथा राष्ट्रीय संग्रहालय में कला वस्तुओं के 156 मामलों में चोरी/हानि का कारण बनी। राष्ट्रीय संग्रहालय द्वारा इन खोई हुई कला वस्तुओं का पता लगाने हेतु एफ.आई.आर. दर्ज करने के अतिरिक्त कोई सक्रिय कार्रवाई नहीं की थी। इस संबंध में उपलब्ध विकल्पों में वेबसाईट पर इन चोरी हुई मदों की तस्वीरें प्रदर्शित करना, मुख्य कला व्यापारियों को सचेत कर तथा अंतर्राष्ट्रीय कला नीलामी सदनों को सूचित करना शामिल है।

भारतीय संग्रहालय में संग्रहालय के अधिकारियों ने सेवानिवृत्त उप-निदेशक (2007) की ताला बंद अलमारी से एक तौलिये में लिपटे 45 अमूल्य अवशेष/शिल्पकृत्तियां वसूली। बाद में, पुरातत्व अनुभाग द्वारा सभी अवशेषों/शिल्पकृत्तियों को प्राप्त किया गया तथा सुरक्षा से रिज़र्व में रखा गया था।

सेवानिवृत्त उप-निदेशक की ताला लगी अलमारी से वसूले गए अवशेष/शिल्पकृत्तियां

संग्रहालय की अलमारियों में पड़े प्राचीन सिक्के

इसी प्रकार राष्ट्रीय संग्रहालय में भी, 2008 में संग्रहाध्यक्ष (मुद्राशास्त्रीय) की मृत्यु के पश्चात उसकी अलमारी से 15 प्राचीन सिक्कों की वसूली की गई थी। तथापि, यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या वह राष्ट्रीय संग्रहालय के संग्रहण में से थे, क्योंकि सिक्को का पहले कोई भौतिक निरीक्षण नहीं किया गया था। उसकी मृत्यु के चार वर्षों के पश्चात भी यह सिक्के मुद्राशास्त्रीय संग्रहण के वर्तमान प्रभारी के पास पड़े पाए गए थे तथा इन्हें अन्य सिक्कों के साथ स्ट्रोंग रूम में नहीं रखा गया था।

उत्तम कार्य

छत्रपति शिवाजी महाराज वास्तु संग्रहालय, मुम्बई में दो परती सुरक्षा अर्थात आंतरिक एवं बाह्य थी। केवल प्राधिकृत व्यक्तियों की ही संग्रहण तक पहुंच थी, तथा प्रदर्शन पर रखी शिल्पकृत्तियों की दैनिक जांच की जाती थी। प्रत्येक दिन बंद होने से पहले सभी गैलिरियों की, अधिकारी तथा सुरक्षा गार्ड की उपस्थिति में जांच की जाती थी। पूरे संग्रहालय तथा परिसर में 72 कैमरे लगाए गए थे। सभी गैलरियो के प्रवेश एवं निकास को सी.सी.टी.वी. के अधीन थे। इसके अतिरिक्त 24 घण्टे मॉनीटरिंग हेतु एक विशेष नियंत्रण कक्ष की स्थापना की गई थी। 80 से अधिक अग्नि शमन लगाए गए थे तथा अग्निशमन प्रणाली मौजूद थी।

अनुशंसा 9.6: संग्रहालयों को चोरी, क्षति एवं हानि से सुरक्षा प्रदान करने हेतु उपयुक्त सुरक्षा उपायों को अपनाना चाहिए। मंत्रालय को संग्रहालयों हेतु एक समाविष्ट सुरक्षा नीति के साथ इसके नियंत्रण के अंतर्गत सभी संग्रहालयों के समान मानकों के विकास हेतु पहल करनी चाहिए।