अध्याय 1

प्रस्तावना

अध्याय–1
प्रस्तावना

1.1 परिचय

भारतीय संविधान की प्रस्तावना, मूलभूत अधिकार, मौलिक कर्तव्य एवं नीति निर्देशक सिद्धांत न केवल महिलाओं को समानता प्रदान करते हैं, बल्कि उनके द्वारा सामना किए जाने वाले सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक असुविधा को कम करने के लिए महिलाओं के पक्ष में सकारात्मक उपायों को अपनाने के लिए राज्य को अधिकार भी देते हैं । एक लोकतांत्रिक राजनीतिक संरचना के अन्तर्गत, हमारे कानूनों, विकास नीतियों, योजनाओं एवं कार्यक्रमों का उद्देश्य विभिन्न क्षेत्रों में महिलाओं की उन्नति करना है । भारत ने 1993 में 'महिलाओं के विरूद्ध समस्त प्रकार के भेदभाव के उन्मूलन' करार की पुष्टि की है एवं संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा अपनाई गई सतत् विकास लक्ष्य संख्या 5 (लैंगिक समानता) को स्वीकार किया है ।

ऐसे अपराध जो विशेष रूप से महिलाओं के विरुद्ध निर्देशित करते हैं उन्हें 'महिलाओं के विरूद्ध अपराध'[1]के रूप में चिन्हित किया गया है । इसमें बाल अश्लीलता तथा नाबालिग लड़कियों की यौन तस्करी जैसी गतिविधियों के माध्यम से बालिकाओं का शारीरिक और भावनात्मक दुर्व्यवहार, उपेक्षा और शोषण शामिल है ।

महिलाओं के विरूद्ध अपराध को मुख्य तौर पर दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया है, जैसे भारतीय दंड संहिता (भादसं) के अन्तर्गत अपराध तथा स्थानीय एवं विशेष अधिनियमों (स्थाविअ) के अन्तर्गत अपराध। जनवरी 2010-दिसंबर 2019 के दौरान राजस्थान में महिलाओं के विरुद्ध दर्ज अपराध की कुल घटनाओं की समेकित स्थिति, जैसाकि पुलिस महानिदेशक, राजस्थान द्वारा उपलब्ध करवाई गई **तालिका 1** में दी गई है:

तालिका 1

अपराध की श्रेणी	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	कुल
भादसं में अपराध	18,177	19,899	21,775	28,984	31,035	28,053	27,308	24,735	27,314	40,892	2,68,172
स्थाविअ में अपराध	167	192	210	204	130	124	348	879	581	731	3,566
कुल अपराध	**18,344**	**20,091**	**21,985**	**29,188**	**31,165**	**28,177**	**27,656**	**25,614**	**27,895**	**41,623**	**2,71,738**
% वृद्धि (2010 के संबंध में)	–	**9.52**	**19.85**	**59.11**	**69.89**	**53.60**	**50.76**	**39.63**	**52.07**	**126.90**	

स्रोतः पुलिस महानिदेशक, राजस्थान द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़े

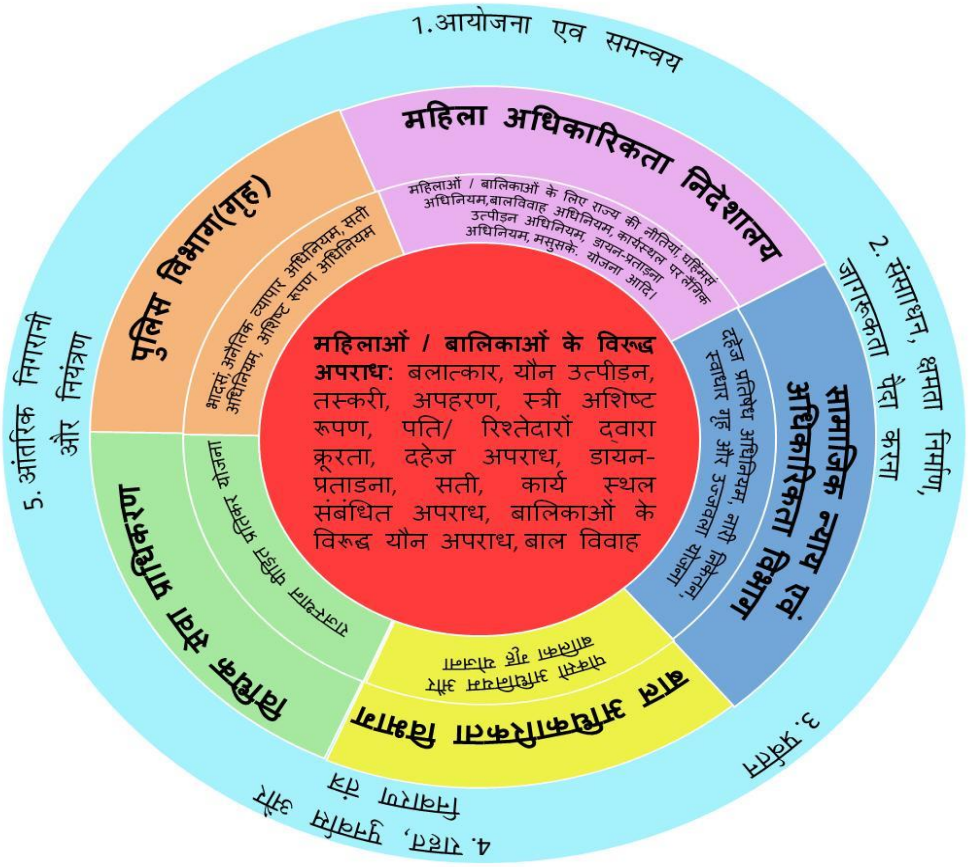
1 संयुक्त राष्ट्र महासभा की महिलाओं के विरूद्ध हिंसा के उन्मूलन पर घोषणा ।

तालिका 1 से यह स्पष्ट है कि 2010-19 की अवधि के दौरान राजस्थान में महिलाओं के विरूद्ध अपराध की कुल घटनाओं में 126.90 प्रतिशत की वृद्धि हुई है। बलात्कार, महिलाओं पर लज्जा भंग करने के इरादे से हमला, पति या उसके रिश्तेदारों द्वारा क्रूरता, महिलाओं का अपहरण एवं व्यपहरण और दहेज हत्या राज्य में प्रमुख अपराध हैं। रिपोर्ट किए गए कुल मामलों में से 50 फीसदी से अधिक मामले 'पति या उसके रिश्तेदारों द्वारा क्रूरता' की श्रेणी में आते हैं।

1.2 नीतियों और अधिनियमों के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार संस्थान

इन मुद्दों से निपटने के लिए राज्य के पास एक बड़ा प्रशासनिक तंत्र है जिसमें पाँच विभाग यथा महिला एवं बाल विकास (मबावि) विभाग के अधीन महिला अधिकारिता निदेशालय (मअनि), सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग (सान्याअवि), बाल अधिकारिता विभाग (बाअवि), पुलिस विभाग (गृह) तथा विधिक सेवा प्राधिकरण, स्वतंत्र एजेंसियां और स्वायत्त निकायों के साथ-साथ महिला कल्याण तथा सुरक्षा के क्षेत्र में कार्य करने वाले अनेक गैर सरकारी संगठन हैं। राज्य में महिलाओं के विरुद्ध अपराधों को रोकने तथा उनसे निपटने में इन एजेंसियो की समग्र तस्वीर एवं उनकी भूमिका को निम्नलिखित **चार्ट 1** प्रस्तुत करता है।

चार्ट 1: महिलाओं के विरुद्ध अपराध से निपटना: विधान, सरकारी विभाग, उनके कार्यात्मक क्षेत्र एवं उनके दायित्व।



इन निकायों को अपराधों को सफलतापूर्वक रोकने, राहत प्रदान करने और पीड़ितों के पुनर्वास सुनिश्चित करने के लिए एवं मामलों के प्रभावी ढंग से अनुसरण पर मिलकर कार्य करना है ताकि पीडितों को न्याय मिल सके ।

इन विभागों द्वारा कार्यान्वित विभिन्न नीतियों, अधिनियमों और योजनाओं की चर्चा नीचे की गई है:

1.2.1 महिला अधिकारिता निदेशालय

महिला अधिकारिता निदेशालय (मअनि), "राजस्थान राज्य महिला नीति" 1996 और "राजस्थान राज्य बालिका नीति" 2013 के उद्देश्यों के कार्यान्वयन और अनुश्रवण के लिए नोडल विभाग है । मअनि 'घरेलू हिंसा से महिलाओं का संरक्षण अधिनियम, 2005', 'बाल विवाह प्रतिषेध अधिनियम, 2006', 'महिलाओं का कार्यस्थल पर लैंगिक उत्पीड़न (निवारण, प्रतिषेध और प्रतितोष) अधिनियम, 2013', 'राजस्थान डायन-प्रताड़ना निवारण अधिनियम, 2015' और 'राज्य सरकार द्वारा संचालित महिला सुरक्षा एवं सलाह केंद्र (मसुसकें) (नियमन एवं अनुदान) योजना, 2010' के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है ।

1.2.2 सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग

सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग (सान्याअवि) दहेज प्रतिषेध अधिनियम, 1961 के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है । यह विभाग पीड़ित महिलाओं के पुनर्वास और पुनः एकीकरण के लिए आश्रय गृहों[2] के माध्यम से सहायता प्रदान करने के लिए उत्तरदायी है । इसके अलावा, यह केंद्र प्रायोजित योजनाओं जैसे स्वाधार गृह और उज्जवला तथा राज्य प्रायोजित योजनाओं जैसे नारी निकेतन/महिला सदन के कार्यान्वयन के लिए भी जिम्मेदार है ।

1.2.3 बाल अधिकारिता विभाग

बाल अधिकारिता विभाग लैंगिक अपराधों से बालकों का संरक्षण (पोक्सो) अधिनियम, 2012 और राज्य प्रायोजित बालिका गृह योजना तथा बालिकाओं की देखभाल एवं संरक्षण, पुनर्वास तथा पुनः एकीकरण के कार्यान्वयन के लिये जिम्मेदार है ।

1.2.4 गृह विभाग

गृह विभाग के तहत पुलिस कानून और व्यवस्था के प्रवर्तन के लिए जिम्मेदार है । पुलिस विभाग भादसं और स्थाविअ के अतंर्गत मामलों के पंजीकरण, अपराध की घटनाओं की जांच, अदालत को अंतिम प्रतिवेदन/चालान प्रस्तुत करने, राज्य में 'अनैतिक व्यापार (निवारण) अधिनियम, 1956', 'स्त्री अशिष्ट रूपण (प्रतिषेध) अधिनियम, 1986' और 'सती (निवारण) अधिनियम, 1987' के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार है ।

2 नारी निकेतन/महिला सदन, स्वाधार गृह और उज्जवला गृह।

1.2.5 विधिक सेवा प्राधिकरण

राजस्थान राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण (राराविसेप्रा) और जिला विधिक सेवा प्राधिकरण (जिविसेप्रा) समाज के कमजोर वर्गों (महिलाओं सहित) को मुफ्त और सक्षम विधिक सेवाएं प्रदान करने के लिए जिम्मेदार हैं। अपराध के परिणामस्वरूप नुकसान या अत्याचार का सामना कर रहे पीड़ितों या उनके आश्रितों को मुआवजा और जिन्हें पुनर्वास की आवश्यकता होती है, उन्हें विधिक सेवाओं के अधिकारियों द्वारा 'राजस्थान पीड़ित प्रतिकर योजना, 2011' के माध्यम से मुआवजा प्रदान किया जाता है।

1.2.6 राजस्थान राज्य महिला आयोग

मई 1999 में स्थापित राजस्थान राज्य महिला आयोग (रारामआ) को महिलाओं के अत्याचारों के संबंध में लिखित या मौखिक रूप से प्राप्त शिकायतों से निपटने और महिला सशक्तिकरण के बारे में जागरूकता फैलाने का व्यापक अधिकार है।

1.2.7 राजस्थान राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग

राजस्थान राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग (रारावाअसंआ) की स्थापना फरवरी 2010 में बाल अधिकारों की रक्षा, संवर्धन और बचाव के उद्देश्य से नीतियों की समीक्षा, विधानों/अन्य सुरक्षित उपायों तथा जागरूकता फैलाने हेतु की गई थी। रारावाअसंआ के पास राज्य में बाल अधिकारों के उल्लंघन के मामलों में हस्तक्षेप करने की शक्तियाँ भी हैं।

इस पृष्ठभूमि में महिलाओं की सुरक्षा के लिए विभिन्न अधिनियमों, स्थानीय विशेष कानूनों आदि के तहत निर्धारित निवारण तंत्र की कुशलता तथा किए गए या किए जाने वाले उपायों की प्रभावशीलता का मूल्यांकन करने के लिए "राजस्थान में महिलाओं के विरूद्ध अपराध की रोकथाम, संरक्षण एवं निवारण" विषय पर निष्पादन लेखापरीक्षा की गई।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षा उद्देश्यों के अंतर्गत यह आंकलन करना था कि:

- *क्या महिलाओं और बालिकाओं के विरुद्ध सभी प्रकार की हिंसा की रोकथाम, प्रवर्तन और निवारण के लिए उत्तरदायी विभागों में एक व्यापक नीति और एक मजबूत योजना और समन्वय तंत्र मौजूद है?*
- *क्या महिलाओं और बालिकाओ के विरुद्ध सभी प्रकार की हिंसाओं को रोकने के लिए विभिन्न अधिनियमो और संबंधित योजनाओं/कार्यक्रमों/तंत्र के तहत प्रावधानों का प्रवर्तन प्रभावी था?*
- *क्या पीड़ित महिलाओं को राहत, पुनर्वास और अन्य आवश्यक सहायता पर्याप्त व यथासमय प्रदान की गई थी?*

- *क्या जन जागरूकता संवर्द्धन, संसाधनों को बढ़ावा देने और कार्यकारी कार्मिकों के बीच क्षमता निर्माण के उपाय पर्याप्त, सामयिक और प्रभावी थे?*

- *क्या निगरानी ढांचा और मूल्यांकन प्रणाली महिलाओं और बालिकाओं के विरुद्ध अपराध को रोकने में शामिल राज्य तंत्र को बेहतर बनाने में प्रभावी थे?*

1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

इस निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों पर आधारित थेः

- भारतीय दंड संहिता, 1860 और दंड प्रक्रिया संहिता, 1973;
- स्थानीय एवं विशेष अधिनियम, नियमों और विनियमों जैसे (i) घरेलू हिंसा से महिलाओं का संरक्षण अधिनियम, 2005 (ii) महिलाओं का कार्यस्थल पर लैंगिक उत्पीड़न (निवारण, प्रतिषेध और प्रतितोष) अधिनियम, 2013 (iii) बाल विवाह प्रतिषेध अधिनियम, 2006 (iv) राजस्थान डायन-प्रताडना निवारण अधिनियम, 2015 (v) दहेज प्रतिषेध अधिनियम, 1961 (vi) लैंगिक अपराधों से बालकों का संरक्षण अधिनियम, 2012 (vii) अनैतिक व्यापार (निवारण) अधिनियम, 1956 (viii) स्त्री अशिष्ट रूपण (प्रतिषेध) अधिनियम, 1986 और (ix) सती (निवारण) अधिनियम, 1987 ।
- राजस्थान राज्य महिला नीति, 1996;
- राजस्थान राज्य बालिका नीति, 2013;
- राजस्थान पुलिस नियमावली, 2001;
- सामान्य वित्तीय और लेखा नियम;
- राजस्थान पीड़ित प्रतिकर योजना 2011; तथा
- भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा जारी किए गए निर्देश/दिशा-निर्देश/परिपत्र ।

1.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं लेखापरीक्षा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में मूलरुप से अप्रैल 2012 से मार्च 2017 तक की पांच वर्षो की अवधि को शामिल किया गया । अभिलेखों की नमूना जाँच के लिए आठ प्रशासनिक जिलों[3] (33 में से) का 'प्रतिस्थापन के बिना नमूना आकार के लिए आनुपातिक संभावना' विधि द्वारा चयन किया गया था तथा ग्यारह पुलिस जिलों[4] (चयनित 13 प्रशासनिक जिलों में से) को चुना गया था ।

दिनांक 29 जून 2017 को विशिष्ठ शासन सचिव, विधि एवं विधिक कार्य विभाग, आयुक्त मअनि, निदेशक सान्याअवि, सदस्य सचिव राजस्थान राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग और सदस्य सचिव राजस्थान राज्य महिला आयोग, उप सचिव रारावि़सेप्रा और पुलिस अधीक्षक (सिविल

3 जयपुर, टोंक, बारां, कोटा, उदयपुर, प्रतापगढ़, भरतपुर और पाली।

4 जयपुर (पूर्व), जयपुर (पश्चिम), जयपुर (ग्रामीण), टोंक, बारां, कोटा (ग्रामीण), कोटा (शहर), उदयपुर, प्रतापगढ, भरतपुर और पाली।

राईट्स) के साथ एक परिचयात्मक चर्चा आयोजित की गई, जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, लेखापरीक्षा मानदंड, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और लेखापरीक्षा पद्धति पर चर्चा की गई ।

लेखापरीक्षा के दौरान, आयुक्त, मअनि, निदेशक सान्याअवि, निदेशक बाल अधिकारिता विभाग, पुलिस महानिदेशक, चयनित 11 पुलिस उपायुक्त (पुउपा)/पुलिस अधीक्षक (पुअ) कार्यालयों, आइडिया सॉफ्टवेयर के माध्यम से यादृच्छिक चयनित 48 पुलिस थानों[5] (चयनित 11 पुलिस जिलों के 244 पुलिस थानों में से), राज्य विधि विज्ञान प्रयोगशाला सहित तीन क्षेत्रीय विधि विज्ञान प्रयोगशालाओं[6] के अभिलेखों की नमूना जांच की गई । इसके अलावा, राराविसेप्रा और नौ जिविसेप्रा[7] के अभिलेखों की भी नमूना जांच की गई ।

लेखापरीक्षा पद्धति में कार्यान्वयन एजेंसियों के अभिलेखों की संवीक्षा, आँकड़ों का संग्रहण और विश्लेषण, लेखापरीक्षा आक्षेप जारी करना एवं लेखापरीक्षा आक्षेपों की प्रतिक्रिया प्राप्त करना शामिल था । इसके अतिरिक्त, चयनित जिलों में पुनर्वास गृहों, सरकारी/गैर-सरकारी संगठनों द्वारा संचालित आंतरिक समितियों (आंस) और विधिक सहायता क्लीनिकों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किए गए । लेखापरीक्षा के दौरान इन जिलों की 80 साथिनों[8] (प्रत्येक चयनित जिले से 10 साथिनें) और 14 चयनित ग्राम पंचायतों[9] की 140 ग्रामीण महिलाओं (प्रत्येक ग्राम पंचायत की 10 महिलायें) का प्रतिक्रिया सर्वेक्षण भी किया गया ।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अतिरिक्त मुख्य सचिव, गृह; शासन सचिव, महिला एवं बाल विकास; सदस्य सचिव, राराविसेप्रा; निदेशक सान्याअवि और निदेशक, बाल अधिकारिता के साथ 15 फरवरी 2019 को आयोजित समापन परिचर्चा में विचार-विमर्श किया गया ।

समापन परिचर्चा के बाद और लेखापरीक्षा आक्षेपों पर राज्य सरकार की प्रतिक्रियाओं की प्रकृति को देखते हुए, लेखापरीक्षा ने संबंधित विभागों द्वारा की गई प्रतिबद्धताओं एवं मार्च 2020 तक की गई प्रगति को सत्यापित करने का निर्णय लिया था । कई लेखापरीक्षा निष्कर्ष हितधारक

---

5 जिला जयपुर (पश्चिम): महिला पुलिस थाना (मपुथा) बनीपार्क, पुलिस थाना (पुथा) भांकरोटा और सदर; जयपुर (पूर्व): मपुथा गांधी नगर, पुथा लालकोठी और ट्रांसपोर्ट नगर; जयपुर (ग्रामीण): मपुथा जयपुर ग्रामीण, पुथा फुलेरा, नरैना और अमरसर; टोंकः मपुथा टोंक, पुथा सदर, बरोनी और निवाई; कोटा शहरः मपुथा कोटा शहर, पुथा भीमगंज मण्डी, रेल्वे कॉलोनी और कैथूनीपोल; कोटा ग्रामीणः मपुथा कोटा ग्रामीण, पुथा कैथुन और चैचट; बारांः मपुथा बारां, पुथा कोतवाली, नाहरगढ और छबडा; उदयपुरः मपुथा उदयपुर, पुथा हिरण मगरी, ओगणा, सायरा, डबोक, अम्बा माता, हाथी पोल, धान मण्डी और बेकरिया; प्रतापगढ़ः मपुथा प्रतापगढ, पुथा पारसोला और प्रतापगढ; भरतपुरः मपुथा भरतपुर, पुथा कोतवाली, सेवर, नदबई और खोह; और पालीः मपुथा पाली, पुथा कोतवाली, सांडेराव, सोजत रोड और गुडा ऐंदला तथा पुथा साईबर क्राईम, जयपुर ।

6 कोटा, उदयपुर और भरतपुर ।

7 टोंक, कोटा, बारां, उदयपुर, प्रतापगढ, भरतपुर, जयपुर जिला, जयपुर मैट्रो और पाली ।

8 'साथिन' ग्राम पंचायत स्तर की महिला कार्यकर्ता है । उनकी नियुक्ति ग्राम सभा करती है । जिनकी महिलाओं के विरुद्ध अपराध की रोकथाम, संरक्षण और निवारण आदि के संबंध में विभिन्न विभागों द्वारा लागू विभिन्न क़ानूनों और योजनाओं के बारे में महिलाओं के बीच जागरूकता पैदा करने की जिम्मेदारी है ।

9 खैराबाद, केसर (कोटा); सीसरमा, लदानी (उदयपुर); मंडोला, रानी बड़ोद (बारां); बीलवा, बम्भौरी (जयपुर); महमदपुरा, बछमण्डी (भरतपुर); बोमादरा, रोहट (पाली); डांगरथल (टोंक) और अवलेश्वर (प्रतापगढ़) ।

विभागों के समन्वय के प्रयासों में कमी से संबंधित थे, साथ ही तीव्र मानवीय आयामों से जुड़े संवेदनशील मुद्दों का फिर से सत्यापन किया गया। यद्यपि, कोविड - 19 महामारी से उत्पन्न बाधाओं के कारण लेखापरीक्षा (अगस्त से सितंबर 2020) को दो प्रशासनिक जिलों (जयपुर और टोंक), चार पुलिस जिलों (जयपुर पूर्व, जयपुर पश्चिम, जयपुर ग्रामीण एवं टोंक) तथा संबंधित विभागों के राज्य स्तरीय कार्यालयों तक रखा गया। इसके अलावा, महिलाओं के विरुद्ध अपराध से संबंधित विभिन्न कार्यों/अधिनियमों/नियमों की सामान्य जागरूकता के आकलन के लिए इस चरण के दौरान जयपुर में सरकारी/निजी क्षेत्र के कार्यालयों में कार्यरत महिलाओं का सर्वेक्षण भी किया गया।

अद्यतन प्रतिवेदन संबंधित हितधारक विभागों को दिसंबर 2020 में प्रेषित किया गया था तथा उनके प्रतिउत्तर जनवरी-फरवरी 2021 के दौरान प्राप्त हुए। प्रमुख शासन सचिव गृह, पुलिस अधिकारियों तथा शासन सचिव, महिला एवं बाल विकास विभाग के साथ एक बैठक भी 4 फरवरी 2021 को आयोजित की गई। विभागों के विचारों एवं प्रतिउत्तरों को उपयुक्त रूप से इस प्रतिवेदन में उचित स्थानों पर सम्मिलित कर लिया गया है।

राज्य और देश में कोविड-19 की दूसरी लहर के कारण प्रतिवेदन को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। वैश्विक महामारी और संबंधित प्रतिबंधों में ढील के पश्चात् शेष छह प्रशासनिक जिलों (उदयपुर, प्रतापगढ़, पाली, बारां, भरतपुर और कोटा) और सात पुलिस जिलों अर्थात् उदयपुर, प्रतापगढ़, पाली, बारां, भरतपुर, कोटा ग्रामीण और कोटा शहर की लेखापरीक्षा (अगस्त-अक्टूबर 2021) में की गई। 30 नवंबर 2021 को एक अद्यतन रिपोर्ट हितधारक विभागों को भेजी गई थी । मबावि, सान्याअवि एवं बाअवि के उत्तर प्राप्त हो गये हैं और उपयुक्त स्थानों पर उपयुक्त रूप से शामिल किए गए हैं। गृह विभाग तथा विधि एवं विधिक कार्य विभाग के प्रत्युत्तर प्राप्त नहीं हुए (फरवरी 2022) यधपि, बार-बार स्मरण पत्र जारी किए गए (दिसंबर 2021 और जनवरी 2022)।

1.6 आभार

लेखापरीक्षा, राजस्थान सरकार सहित अतिरिक्त मुख्य सचिव, गृह विभाग; पुलिस महानिदेशक, पुलिस; प्रमुख शासन सचिव, महिला एवं बाल विकास विभाग; प्रमुख शासन सचिव, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग; प्रमुख शासन सचिव, विधि एवं विधिक कार्य विभाग; अध्यक्ष, राजस्थान राज्य महिला आयोग; अध्यक्ष, राजस्थान राज्य बाल अधिकार सरंक्षण आयोग तथा सचिव, राजस्थान राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण के सहयोग को स्वीकार करती है। लेखापरीक्षा के सुचारू संचालन के लिए हम इन विभागों के क्षेत्रीय अधिकारियों द्वारा प्रदान की गई सहायता की भी सराहना करते हैं।