

सं.एफ.1/2/2024-पीपीडी
भारत सरकार,
वित्त मंत्रालय
व्यय विभाग
प्रापण नीति प्रभाग

502, लोक नायक भवन,
खान मार्केट, न्यू दिल्ली
03.06.2024

कार्यालय जापन

विषय: घरेलू सार्वजनिक खरीद की संविदाओं में मध्यस्थता और मध्यस्थता के लिए दिशा-निर्देश - तत्संबंधी।

हाल के दशकों में, मुकदमेबाजी को कम करने और संविदात्मक विवादों के त्वरित और कुशल निपटान को प्राप्त करने के उद्देश्य से वैकल्पिक विवाद समाधान के साधन के रूप में मध्यस्थता का सहारा बढ़ रहा है। एक उपाय के रूप में मध्यस्थता एक अनुबंध में स्पष्ट प्रावधान पर आधारित है और न्यायिक प्रक्रिया नहीं है। मध्यस्थता संविदात्मक मामलों की एक पूरी श्रृंखला को कवर कर सकती है, जिसमें निजी क्षेत्र के पक्षों के बीच विवाद शामिल हैं जहां सरकार या सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम शामिल नहीं है।

2. न्यायालयों में मुकदमेबाजी की प्रक्रिया की तुलना में मध्यस्थता से कई लाभ प्रदान करने की उम्मीद है:

(i) **गति:** इससे विवादों का त्वरित समाधान होने की उम्मीद है।

(ii) **सुविधा और तकनीकी विशेषज्ञता:** चूंकि यह एक न्यायिक प्रक्रिया नहीं है, यह अधिक सुविधा और कम औपचारिकता प्रदान करती है, जिससे सेवारत न्यायाधीशों (तकनीकी विशेषज्ञों सहित) के अलावा अन्य व्यक्ति मध्यस्थों के रूप में कार्य करने में सक्षम होते हैं। इससे तथ्यात्मक निर्णय लेने की गुणवत्ता में सुधार हो सकता है, विशेष रूप से तकनीकी मुद्दों पर।

(iii) **अंतिमता:** मध्यस्थता और सुलह अधिनियम, 1996 के तहत, मध्यस्थों के निर्णय अंतिम हैं, और न्यायालयों में चुनौती के लिए आधार बहुत सीमित हैं। इसलिये, अंतिमता मध्यस्थता का एक अपेक्षित लाभ है।

3. हाल के घटनाक्रमों, अर्थात् मध्यस्थता अधिनियम, 2023 और न्यायालय के फैसलों के अधिनियमन के साथ-साथ कई वर्षों में प्राप्त अनुभव ने मध्यस्थता के अन्य तरीकों जैसे मध्यस्थता और मुकदमेबाजी की मध्यस्थता के प्रति सरकार के दृष्टिकोण की फिर से जांच करने की आवश्यकता पैदा कर दी है।
4. एक विवादित के रूप में सरकार (या एक सरकारी इकाई या एजेंसी) में कुछ विशेषताएं हैं:
- (i) सरकार में निर्णय लेने की प्रणाली में संसद के प्रति जवाबदेही शामिल है। कानून में सरकार से अपेक्षा की गई है कि वह बिना किसी मनमानी के निष्पक्ष रूप से कार्य करे। निर्णय लेने से पहले और बाद में जांच के कई स्तर होते हैं। न्यायिक रास्ते समाप्त नहीं होने पर प्रतिकूल अवार्ड की स्वीकृति को अक्सर सिद्धांत में परिकल्पित 'अंतिमता' के बावजूद विभिन्न अधिकारियों द्वारा अनुचित माना जाता है।
 - (ii) निष्पक्षता और गैर-मनमानेपन की आवश्यकता मध्यस्थता अवार्डों को स्वीकार करना मुश्किल बनाती है यदि वे अन्य समान रूप से रखे गए ठेकेदारों के लिए अपनाई गई प्रथा से भिन्न होते हैं जो मध्यस्थता में शामिल नहीं हैं।
 - (iii) सरकार और उसके उपक्रमों में अधिकारी हस्तांतरणीय हैं और इसलिए मध्यस्थता मामले में शामिल अधिकारी का व्यक्तिगत ज्ञान विरोधी निजी पार्टी के रूप में गहरा नहीं हो सकता है। यह मध्यस्थों के समक्ष अपना मामला पेश करते समय सरकार को बाधित करता है।
5. मध्यस्थता के अपेक्षित लाभों के बावजूद, अनुबंधों के संबंध में मध्यस्थता का वास्तविक अनुभव जहां सरकार (या एक सरकारी इकाई या एजेंसी, जैसे कि सार्वजनिक क्षेत्र का उद्यम) एक पार्टी है, कई मामलों में, अपेक्षाओं को पूरा करने में असंतोषजनक है: -
- i. मध्यस्थता की प्रक्रिया में ही एक लंबा समय लगता है और यह उतनी जल्दी नहीं है जितनी परिकल्पना की गई है, इसके अलावा यह बहुत महंगा भी है।
 - ii. कम औपचारिकता, निर्णयों की बाध्यकारी प्रकृति के साथ मिलकर, अक्सर तथ्यों पर गलत निर्णय और कानून के अनुचित अनुप्रयोग का कारण बनती है। मध्यस्थता प्रक्रिया संविदात्मक होने के कारण और आगे बहुत सीमित उपाय के साथ अंतिम होने का इरादा रखती है, विशेष रूप से उच्च वित्तीय मूल्य के मामलों में, मिलीभगत सहित गलत काम करने की धारणाओं के लिए। यह उल्लेखनीय है कि मध्यस्थ आवश्यक रूप से चयन के उच्च मानकों के अधीन नहीं हैं जो न्यायपालिका और

न्यायिक आचरण पर लागू होते हैं। इसके अलावा, कार्यवाही बंद दरवाजों के पीछे की जाती है न कि खुली अदालत में। मध्यस्थों की ओर से अनौचित्य के संबंध में न्यायिक निर्णय हुए हैं और ऐसे गलत निर्णयों के लिए बहुत कम जवाबदेही है, यदि मध्यस्थों द्वारा लिया जाता है।

iii. अंतिमता का लाभ भी नहीं मिला है। मध्यस्थता निर्णयों का एक बड़ा बहुमत न्यायालयों में सरकार द्वारा चुनौती दी जा रही है (या इसकी इकाई या एजेंसी) और विपरीत पक्ष द्वारा, जब मध्यस्थों का निर्णय किसी भी पक्ष की संतुष्टि के लिए नहीं होता है। उम्मीद है कि मध्यस्थता अवार्ड के लिए चुनौती दुर्लभ होगी, व्यवहार में महसूस नहीं किया गया है। इसलिए, मुकदमेबाजी को कम करने के बजाय, यह वस्तुतः मुकदमेबाजी का एक अतिरिक्त स्तर और स्रोत बन गया है जिससे अंतिम समाधान में विलंब हो रहा है। न्यायालयों पर भार से राहत देने का उद्देश्य सामान्यतया प्राप्त नहीं किया गया है।

iv. इच्छित अंतिमता, हालांकि अक्सर व्यवहार में महसूस नहीं की जाती है, विवादों के विषय के लिए संभावित नागरिक और आपराधिक कार्यों पर भी असर पड़ता है।

v. कई मामलों में, हल करने के लिए एक वाणिज्यिक और समझदार व्यावहारिक दृष्टिकोण का सहारा लिया जाता है, वास्तव में दहलीज पर मुद्दों को सौहार्दपूर्ण ढंग से हल कर सकते हैं, लेकिन एक मध्यस्थता खंड का अस्तित्व अधिकारियों के लिए विवाद को मध्यस्थता में जाने देकर निर्णय लेने से बचना आसान बनाता है। इसके बाद, प्रतिकूल प्रक्रिया में, यथार्थवादी दावों और प्रति-दावों को अक्सर बड़े हुए दावों द्वारा प्रतिस्थापित किया जाता है, प्रति-दावे या क्रॉस-क्लेम और मध्यस्थ प्रक्रिया कई बार उन प्रस्तावों के समापन में समाप्त होती है जो प्रकृति में बीच या चरम होते हैं, जब वास्तव में, आंतरिक वास्तविक दावे बहुत छोटे होते हैं।

6. न्यायालयों द्वारा अधिनिर्णय एक ऐसा उपाय है जो हमेशा मौजूद रहता है जहां कोई मध्यस्थता खंड नहीं होता है। तथापि, मध्यस्थता का एक अन्य विकल्प मध्यस्थता है, जो एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके तहत पार्टियां किसी तीसरे व्यक्ति (मध्यस्थ) की सहायता से अपने विवाद के सौहार्दपूर्ण समाधान तक पहुंचने का प्रयास करती हैं, जिसके पास विवाद के पक्षों पर समझौता करने का अधिकार नहीं है। कतिपय सरकारी सत्ताओं, उदाहरण के लिए तेल और गैस क्षेत्र में मध्यस्थता/सुलह के सफल मॉडल अपनाए जा रहे हैं। मध्यस्थता अधिनियम, 2023 की धारा 48 सरकार या किसी सरकारी संस्था या एजेंसी को मध्यस्थता या सुलह के माध्यम से विवादों के समाधान के लिये योजनाएँ या दिशा-निर्देश तैयार

करने की अनुमति देती है और ऐसे मामलों में ऐसी योजनाओं या दिशा-निर्देशों के अनुसार मध्यस्थता या सुलह की जा सकती है।

7. इन सभी तथ्यों को ध्यान में रखते हुए, सरकार और इसकी संस्थाओं और एजेंसियों (केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (सीपीएसई, सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों आदि सहित) और सरकारी कंपनियों द्वारा घरेलू खरीद के अनुबंधों के लिए निम्नलिखित दिशा-निर्देश जारी किए जाते हैं:

- (i) विवाद समाधान की एक विधि के रूप में मध्यस्थता को नियमित रूप से या स्वचालित रूप से खरीद अनुबंधों/निविदाओं में, विशेष रूप से बड़े अनुबंधों में शामिल नहीं किया जाना चाहिए।
- (ii) एक मानदंड के रूप में, मध्यस्थता (यदि संविदाओं में शामिल है) 10 करोड़ रुपये से कम मूल्य वाले विवादों तक सीमित हो सकती है। यह आंकड़ा विवाद के मूल्य के संदर्भ में है (अनुबंध का मूल्य नहीं, जो बहुत अधिक हो सकता है). संविदा की बोली शर्तों/शर्तों में यह विशेष रूप से उल्लेख किया जा सकता है कि अन्य सभी मामलों में संविदा में विवाद समाधान का तरीका नहीं होगा।
- (iii) उप-पैरा (ii) में निर्दिष्ट मानदंड से अधिक मूल्य वाले विवादों को कवर करने वाले मध्यस्थता खंडों को शामिल करना (ii) दिमाग के सावधानीपूर्वक आवेदन और कारणों की रिकॉर्डिंग निम्न के अनुमोदन पर आधारित होना चाहिए-

क. सरकारी मंत्रालयों/विभागों, संबंध/अधीनस्थ कार्यालयों और स्वायत्त निकायों के संबंध में, संबंधित सचिव या एक अधिकारी (संयुक्त सचिव के स्तर से नीचे का नहीं), जिसे सचिव द्वारा प्राधिकार प्रत्यायोजित किया गया है।

ख. केन्द्रीय सरकारी उद्यमों/सरकारी क्षेत्र के बैंकों/वित्तीय संस्थानों आदि के संबंध में, प्रबंध निदेशक।

- (iv) उन मामलों में जहां मध्यस्थता का सहारा लिया जाना है, संस्थागत मध्यस्थता को वरीयता दी जा सकती है (जहां उपयुक्त हो, शामिल मूल्य के सापेक्ष मध्यस्थता की लागत की तर्कसंगतता पर विचार करने के बाद).
- (v) मध्यस्थता/न्यायालय के निर्णयों द्वारा कवर किए गए मामलों में, खरीद और परियोजना प्रबंधन पर सामान्य निर्देशों में निहित मार्गदर्शन दिनांक 29.10.2021 को ध्यान में रखा जाना चाहिए। ऐसे मामलों में जहां

सरकार/सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम के खिलाफ निर्णय है, वहां चुनौती/अपील करने का निर्णय नियमित तरीके से नहीं लिया जाना चाहिए, बल्कि तभी लिया जाना चाहिए जब मामला वास्तव में चुनौती/अपील के लिए जाने योग्य हो और अदालत/उच्च न्यायालय में जीतने की संभावना अधिक हो।

(vi) सरकारी विभागों/संस्थाओं/एजेंसियों को अनुबंध में उपलब्ध तंत्र का उपयोग करके यथासंभव अधिक से अधिक विवादों से बचना चाहिए और/या सौहार्दपूर्ण ढंग से निपटाना चाहिए। निर्णय, समग्र दीर्घकालिक जनहित में व्यावहारिक तरीके से लिए जाने चाहिए, कानूनी और व्यावहारिक वास्तविकताओं को ध्यान में रखते हुए, जिम्मेदारी से बचने या दूसरे पक्ष के वास्तविक दावों से इनकार किए बिना ।

(vii) सरकारी विभागों/संस्थाओं/एजेंसियों को मध्यस्थता अधिनियम, 2023 के तहत मध्यस्थता अपनाने और/या विवादों के समाधान के लिये बातचीत सौहार्दपूर्ण समझौते करने के लिये प्रोत्साहित किया जाता है। जहां आवश्यक हो, उदाहरण के लिए उच्च मूल्य के मामले, वे नीचे चर्चा किए गए तरीके से आगे बढ़ सकते हैं:

क. सरकारी विभाग/उपक्रम, जहां वे उचित समझें, उदाहरण के लिए उच्च मूल्य के मामलों में, विवाद समाधान के लिए एक उच्च स्तरीय समिति (एचएलसी) का गठन कर सकते हैं जिसमें शामिल हो सकते हैं:

- I. एक सेवानिवृत्त न्यायाधीश।
- II. एक सेवानिवृत्त उच्च पदस्थ अधिकारी और/या तकनीकी विशेषज्ञ।

यह रचना विशुद्ध रूप से सांकेतिक है और आदेशात्मक नहीं है।

ख. ऐसे मामलों में जहां एचएलसी का गठन किया जाता है, सरकारी विभाग/संस्था/एजेंसी या तो हो सकती है

I. दूसरे पक्ष के साथ सीधे बातचीत करें और एचएलसी के समक्ष एक अस्थायी प्रस्तावित समाधान रखें; नहीं तो

II. मध्यस्थ के माध्यम से मध्यस्थता का संचालन करना और फिर एचएलसी के समक्ष अस्थायी मध्यस्थता समझौते को रखना; नहीं तो

III. मध्यस्थ के रूप में एचएलसी का ही उपयोग करें।

ग. इससे उपयुक्त मामलों में विवादों को हल करने के लिए, लिए गए

निर्णयों की नियमित निर्णय लेने की संरचना से हाथ की दूरी पर एक उच्च रैंकिंग निकाय द्वारा जांच की जा सकेगी, जिससे जनहित में ईमानदारी के साथ निष्पक्ष और ठोस निर्णयों को बढ़ावा मिलेगा।

- (viii) लंबी अवधि के काम अनुबंधों में दुर्लभ स्थितियां हो सकती हैं जहां, देय अप्रत्याशित प्रमुख घटनाओं के लिए, शर्तों की फिर से बातचीत करके सार्वजनिक हित को सबसे अच्छी तरह से पूरा किया जा सकता है। ऐसी परिस्थितियों में, अनंतिम पुनः बातचीत की गई संविदा की शर्तों को अनुमोदन से पूर्व उपयुक्त रूप से गठित उच्च स्तरीय समिति के समक्ष रखा जाए।
- (ix) अंतिम स्वीकृत समाधान के लिए उपयुक्त प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करने की आवश्यकता होगी। मध्यस्थता अधिनियम, 2023 की धारा 49 भी इस संबंध में प्रासंगिक है।
- (x) मध्यस्थता समझौतों को नियमित रूप से या स्वचालित रूप से खरीद अनुबंधों/निविदाओं में शामिल करने की आवश्यकता नहीं है। अनुबंध में मध्यस्थता समझौते की अनुपस्थिति पूर्व-मुकदमेबाजी मध्यस्थता को नहीं रोकती है। ऐसा खंड शामिल किया जा सकता है जहां ऐसा करने का जानबूझकर निर्णय लिया जाता है।
- (xi) विवाद जो मध्यस्थता खंड में शामिल नहीं हैं और जहां ऊपर उल्लिखित तरीके सफल नहीं हैं, अदालतों द्वारा निर्णय लिया जाना चाहिए।

8. उपर्युक्त दिशा-निर्देशों को लागू करने में सामान्य या मामला विशिष्ट संशोधन सरकारी मंत्रालयों/विभागों, संबद्ध/अधीनस्थ कार्यालयों और स्वायत्त निकायों के संबंध में संबंधित सचिव (या संयुक्त सचिव के स्तर से नीचे का अधिकारी जिसे उनके द्वारा प्राधिकार प्रत्यायोजित किया गया हो) अथवा बैंकों और वित्तीय संस्थानों आदि सहित केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के संबंध में प्रबंध निदेशक द्वारा प्राधिकृत किया जा सकता है।

(अनिल कुमार)

उप सचिव (प्रापण नीति)

टीई1.24627920

ईमेल: anil.kumar14@nic.in

सेवा में

1. भारत सरकार के सभी मंत्रालयों/विभागों के सचिव- सूचना और आवश्यक कार्रवाई के लिए। उनसे यह भी अनुरोध किया जाता है कि वे अपने प्रशासनिक नियंत्रण में सभी खरीद संस्थाओं को इन प्रावधानों की सूचना दें।

Page 5 of 6

2. सचिव, लोक उद्यम विभाग- अनुरोध किया जाता है कि वे सभी केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को इन अनुदेशों को परिचालित करें।

3. सचिव, वित्तीय सेवाएं विभाग- अनुरोध किया जाता है कि वे सरकारी क्षेत्र की सभी वित्तीय संस्थाओं को इन अनुदेशों को परिचालित करें।
4. भारत सरकार के सभी मंत्रालयों/विभागों के वित्तीय सलाहकार- सूचनार्थ एवं आवश्यक कार्रवाई के लिए।
5. सूचना के लिए राज्य सरकारों के मुख्य सचिव।