सांसद की भूमिका

प्रभावी रूप से कार्य कैसे करें

रोशनी सिन्हा और सनत कंवर

परिचय

संसद सदस्य भारत की जनता की आशाओं और आकांक्षाओं का प्रतिनिधित्व करते हैं। वे भारतीय नागरिकों के सामाजिक और आर्थिक कल्याण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। संसदीय चर्चाओं का व्यापक असर स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, आंतरिक सुरक्षा और अवसंरचना जैसे विभिन्न विषयों पर पड़ता है।

नागरिकों के प्रतिनिधियों के रूप में सांसदों की तीन मुख्य भूमिकाएं होती हैं। वे देश में बनने वाले कानूनों पर चर्चा करते हैं और उन्हें पारित करते हैं। वे सुशासन सुनिश्चित करने के लिए सरकार के कामकाज पर नजर रखते हैं। वे केंद्रीय बजट के जरिए सार्वजनिक संसाधनों के प्रभावी आबंटन को सुनिश्चित करते हैं।

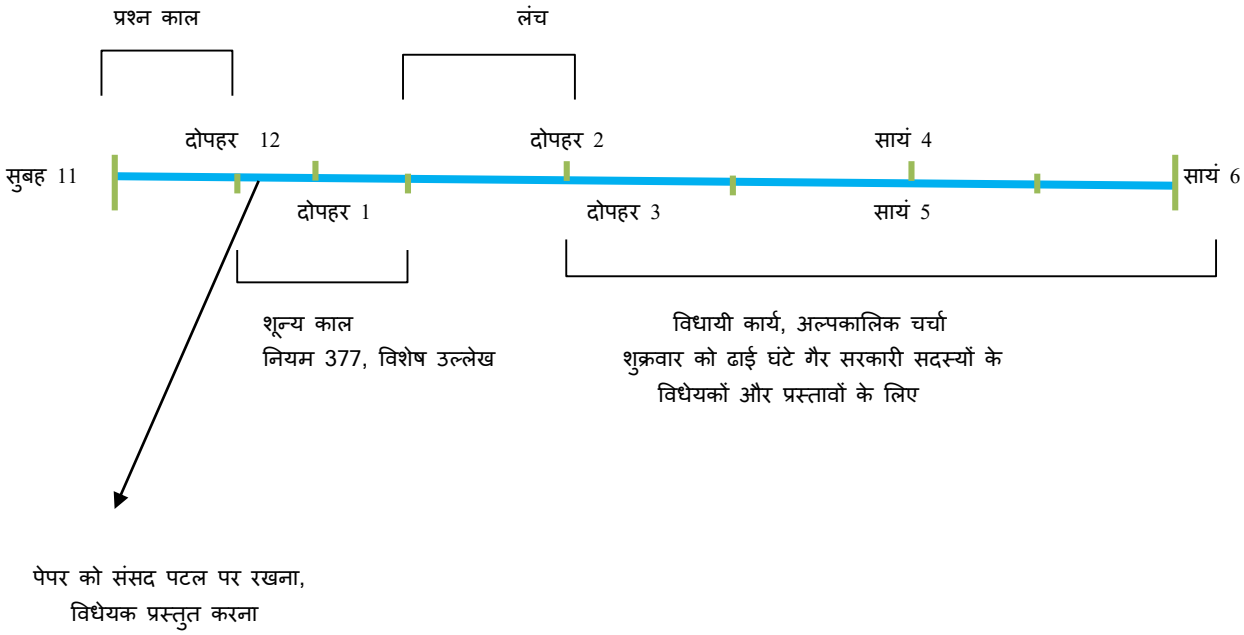
संसद के दोनों सदनों की कार्य प्रक्रिया के नियम होते हैं जो उनके कामकाज को विनियमित करते हैं। सांसदों के लिए यह समझना महत्वपूर्ण है कि उचित तरीके से कार्य करने के लिए वे इन नियमों का कैसे पालन करें। इस प्रकार वे सांसद के रूप में अपनी भूमिका को प्रभावी तरीके से निभा सकते हैं।

इस प्राइमर का उद्देश्य लोकसभा के नव निर्वाचित संसद सदस्यों को लोकसभा के कार्य संचालन नियमों के संबंध में मार्गदर्शन प्रदान करना है ताकि वे सदन की कार्यवाहियों में रचनात्मक रूप से हिस्सा ले सकें। प्राइमर में स्पष्ट किया गया है कि सामान्य दिनों में लोकसभा में किस प्रकार हिस्सा लिया जा सकता है। प्राइमर का प्रत्येक खंड कार्य संचालन नियमों की झांकी प्रस्तुत करता है और यह बताता है कि किन प्रक्रियात्मक नियमों का पालन किया जाना चाहिए।

लोकसभा: एक नजर में

लोकसभा का कार्य अपराह्न 11 बजे से शुरू होकर सायं 6 बजे तक चलता है। नियमानुसार अपराह्न 1 से 2 बजे के बीच भोजनावकाश होता है। संसद सदस्यों की सहमति से भोजनावकाश के दौरान और सायं 6 बजे के बाद भी कार्य किया जा सकता है। लोकसभा की कार्य प्रक्रिया की अध्यक्षता सदन का अध्यक्ष करता है। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष या अध्यक्षों के पैनल का कोई सदस्य सदन की अध्यक्षता करता है।

चित्र 1: संसद में एक दिन



कोई भी सांसद सदन में व्यापक रूप से दो तरीके से हिस्सा ले सकता है। कुछ प्रक्रियाओं में सांसद अपनी पार्टियों की ओर से बोल सकते हैं और यह पार्टी व्हिप के अनुसार हो सकता है। इसमें सरकारी विधेयकों, बजट इत्यादि पर चर्चा में भागीदारी शामिल है जिनमें पार्टी नेतृत्व तय करता है कि किन सदस्यों को बोलना है। कुछ दूसरी प्रक्रियाओं, जैसे प्रश्न काल और कई बार शून्य काल में, सांसद अपनी पार्टी से स्वतंत्र होकर अपने विचार रख सकते हैं।

संसद में सभी कार्यों के लिए कार्य मंत्रणा समिति समय आबंटित करती है। अध्यक्ष द्वारा इसकी अध्यक्षता की जाती है और सदन में राजनैतिक दलों के नेता इसमें शामिल होते हैं। यह समिति सप्ताह के दौरान किए जाने वाले कार्यों पर निर्णय लेती है और प्रत्येक विषय पर वाद-विवाद के लिए समयावधि निर्धारित करती है। कार्य प्रक्रिया की प्रकृति के आधार पर

अध्यक्ष या तो व्यक्तिगत सांसद के लिए समय तय करता है या राजनैतिक दलों के बीच समयावधि को वितरित किया जाता है जोकि सदन में राजनैतिक दलों की सदस्य संख्या पर निर्भर करता है। फिर राजनैतिक दलों के प्रमुख तय करते हैं कि चर्चा में कौन भाग लेगा।

सदन की कार्यवाही कार्य प्रक्रिया के नियमों के अनुसार की जाती है जिसे अध्यक्ष द्वारा लागू किया जाता है। नियमों के अंतर्गत यह अपेक्षा की जाती है कि सांसदों को प्रश्न पूछने, मुद्दे उठाने और वाद-विवाद की शुरुआत करने या उसमें भाग लेने के लिए सचिवालय/अध्यक्ष को पूर्व सूचना देनी चाहिए। इसे 'नोटिस देना' कहते हैं। उदाहरण के लिए, सदन में प्रश्न पूछने के लिए पंद्रह दिन पहले नोटिस देने की जरूरत होती है। वैसे अध्यक्ष की अनुमति से अल्पावधि के नोटिस के साथ भी वाद-विवाद में भाग लिया जा सकता है।

कुछ मामलों में अध्यक्ष को विवेकाधिकार प्राप्त है। उदाहरण के लिए सांसद को लोक महत्व के किसी मुद्दे को उठाने की अनुमति देने का अधिकार अध्यक्ष के पास होता है।

सदन में निर्णय लेना

सदन में सभी फैसलों को प्रस्ताव के रूप में प्रस्तुत किया जाता है जिन पर सदन में मतदान किया जाता है। आम तौर पर, संसद सदस्य मौखिक रूप से मतदान करते हैं जिसमें प्रस्ताव पर समर्थन के लिए *आये* (aye) और विरोध में *नो* (no) कहा जाता है। अध्यक्ष के यह कहने पर कि अधिकतर संसद सदस्य समर्थन में थे, इस प्रस्ताव को स्वीकृत माना जाता है। हालांकि प्रत्येक सांसद के पास यह विकल्प होता है कि वे अध्यक्ष से मत अभिलेखित (रिकॉर्ड) करने को कह सकते हैं जिसे मत विभाजन कहा जाता है। विभाजन में प्रत्येक संसद सदस्य के वोट को रिकॉर्ड किया जाता है।

सरकार की निगरानी

परिचय

संसदीय लोकतंत्र में सरकार अपने कार्यों के लिए संसद के प्रति सामूहिक रूप से जवाबदेह होती है। इसलिए सरकार के कार्यों की समीक्षा करने के लिए सांसदों को अनेक प्रकार के साधन हासिल होते हैं। वे प्रक्रियागत उपायों के जरिए ऐसा कर सकते हैं जैसे सरकारी नीतियों पर प्रश्न पूछ सकते हैं और राष्ट्रीय मुद्दों पर वाद-विवाद कर सकते हैं।

यह खंड उन तमाम तरीकों के बारे में जानकारी प्रस्तुत करता है जिनके जरिए सांसद सरकार की जवाबदेही तय करने में हिस्सेदार हो सकते हैं।

एक सांसद अपनी पार्टी की ओर से सदन में मुद्दे उठा सकता है या स्वतंत्र रूप से भी ऐसा कर सकता है। सदन में किन सदस्यों को अपनी बात रखनी है, उनका नाम अध्यक्ष द्वारा चुना जाता है। कुछ प्रक्रियाओं में सांसद अपने नामों को स्वतंत्र रूप से सौंप सकते हैं। दूसरी प्रक्रियाओं में पार्टी नेतृत्व तय करता है कि किन सांसदों को किसी मुद्दे पर बोलना है और उन सांसदों का नाम अध्यक्ष को प्रेषित किया जाता है।

प्रश्न काल

लोकसभा की बैठक का पहला घंटा प्रश्न काल के लिए होता है। इसका प्रयोग संसद सदस्य सरकार की जवाबदेही तय करने के लिए करते हैं। इस दौरान सांसद किसी मंत्री से उसके मंत्रालय के दायरे में आने वाले कानूनों और नीतियों के कार्यान्वयन के बारे में प्रश्न पूछ सकते हैं।

किस प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं?

प्रश्न काल के दौरान तीन प्रकार के प्रश्न पूछे जाते हैं- तारांकित, अतारांकित और अल्प सूचना प्रश्न।

तारांकित प्रश्नः कोई भी सांसद तारांकित प्रश्न पूछता है और संबंधित मंत्री मौखिक उत्तर देता है। सांसद द्वारा एक दिन में एक तारांकित प्रश्न ही पूछा जा सकता है। तारांकित प्रश्न का अग्रिम आवेदन (15 दिन पहले) करना होता है और एक दिन में मौखिक उत्तर देने हेतु केवल 20 प्रश्न ही चुने जाते हैं (बैलेट द्वारा)।

इसके पश्चात प्रश्न करने वाला संसद सदस्य अधिक से अधिक दो अनुपूरक प्रश्न पूछ सकता है। अध्यक्ष तीन अन्य संसद सदस्यों को अनुपूरक प्रश्न पूछने की अनुमति दे सकता है।

तारांकित प्रश्न की तैयारी

विभिन्न मुद्दों और नीतिगत दृष्टिकोण पर सरकार के विचारों को जानने के लिए तारांकित प्रश्न एकदम उपयुक्त होते हैं। इसके बाद सांसद अनुपूरक प्रश्न पूछ सकते हैं और दूसरे सांसद भी उनसे जुड़े प्रश्न कर सकते हैं।

अनुपूरक प्रश्नों का प्रयोग करके, सरकार से उन मुद्दों पर जवाब मांगा जा सकता है जिनकी व्याख्या संभवतः संबंधित प्रश्न के उत्तर में न की गई हो।

तारांकित प्रश्नों की सूची पांच दिन पूर्व उपलब्ध होती है। इससे संसद सदस्यों को अनुपूरक प्रश्नों की तैयारी करने के लिए समय मिल जाता है।

सामान्य तौर पर, प्रश्न काल के लिए आबंटित एक घंटे में 5-6 प्रश्नों के उत्तर दिए जाते हैं। इसलिए यह बेहतर रहता है कि संभावित अनुपूरक प्रश्नों की तैयारी करते समय कुछ प्रारंभिक प्रश्नों पर ही ध्यान केंद्रित किया जाए।

अतारांकित प्रश्नः अतारांकित प्रश्न का उत्तर मंत्रालय द्वारा लिखित में दिया जाता है। इन प्रश्नों को 15 दिन पूर्व पेश किया जाता है। एक दिन में अधिकतम 230 अतारांकित प्रश्नों को चुना जाता है।

एक संसद सदस्य एक दिन में अधिकतम 10 प्रश्न प्रस्तुत कर सकता है जिनमें पांच प्रश्न उसके नाम से सूचीबद्ध हो सकते हैं। इनमें से केवल एक प्रश्न तारांकित हो सकता है।

अतारांकित प्रश्न के लिए तैयारी

अतारांकित प्रश्न के बाद अनुपूरक प्रश्न पूछने की अनुमति नहीं है। यही कारण है कि ऐसे प्रश्न आंकड़ों/सूचना से संबंधित प्रश्नों के उत्तर प्राप्त करने में सहायक होते हैं।

अल्प सूचना प्रश्नः ऐसे प्रश्न अति आवश्यक एवं लोक हित के मामलों से संबंधित होते हैं। इन्हें 10 दिन के नोटिस की अवधि से कम समय में पूछा जा सकता है। तारांकित प्रश्नों की तरह अल्प सूचना प्रश्नों के उत्तर भी मौखिक होते हैं जिनके बाद अनुपूरक प्रश्न पूछे जा सकते हैं। ऐसे प्रश्नों को अध्यक्ष के विवेकाधिकार पर, संबंधित मंत्री की सहमति से स्वीकार किया जाता है। इस प्रक्रिया का प्रयोग बहुत कम किया जाता है। पिछले 10 वर्षों में ऐसे कोई प्रश्न नहीं स्वीकार किया गया है।

शून्य काल

प्रश्न काल के तुरंत बाद का घंटा शून्य काल कहलाता है। इसे सामान्य तौर पर ऐसे मुद्दों को उठाने के लिए प्रयोग किया जाता है, जोकि अत्यावश्यक हैं और जिनके लिए किसी अन्य प्रक्रिया के तहत अपेक्षित नोटिस की अवधि तक प्रतीक्षा नहीं की जा सकती।

शून्य काल के दौरान मुद्दे उठाने के लिए संसद सदस्यों को बैठक के दिन लोकसभा अध्यक्ष को प्रातः 10 बजे से पहले नोटिस देना होता है। नोटिस में वह विषय स्पष्ट होना चाहिए जिसे सदस्य सदन में उठाना चाहता है। अध्यक्ष यह निर्णय लेता है कि इस मुद्दे को उठाने की अनुमति दी जानी चाहिए अथवा नहीं। इसके अतिरिक्त शून्य काल के दौरान अल्प सूचना प्रश्न भी पूछे जा सकते हैं।

सदन के पटल पर पत्र रखनाः प्रश्न काल की शुरुआत में अनेक पत्र, जैसे मंत्रालयों, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की वार्षिक रिपोर्ट, कैग (नियंत्रक और महालेखा परीक्षक) की ऑडिट रिपोर्ट, संसदीय समितियों की रिपोर्ट और सरकारी अधिसूचनाओं को सदन के पटल पर रखा जाता है।

वाद-विवाद और प्रस्ताव

संसद सदस्य सदन में विभिन्न मुद्दों को उठा सकते हैं। इनमें से कई को प्रस्ताव के रूप में पूछा जाता है और फिर उन पर मतदान होता है। सदन इनमें से कुछ पर बिना मतदान के केवल चर्चा भी कर सकता है।

ऐसे अनेक मौके होते हैं जब संसद सदस्य खुद पहल करके विभिन्न विषयों को उठा सकते हैं। इनमें से कई प्रक्रियाओं पर निम्नलिखित चर्चा की गई है।

नियम 377 के तहत विषय

सभा पटल पर पत्र रखने के बाद जिन विषयों को प्रश्न, अल्प सूचना प्रश्न, ध्यानाकर्षण, प्रस्ताव इत्यादि से संबंधित नियमों के अंतर्गत नहीं उठाया जा सकता, उन विषयों को सभा पटल पर पत्र रखने के बाद नियम 377 के अंतर्गत उठाया जा सकता है। संसद सदस्य अपनी व्यक्तिगत क्षमता में लोकसभा अध्यक्ष की अनुमति से इस नियम के तहत विषय उठा सकते हैं। इसके लिए बैठक के दिन प्रातः 10 बजे से पहले नोटिस देना होता है और नोटिस अधिकतम 250 शब्दों का होना चाहिए। वर्तमान में एक दिन में केवल 20 संसद सदस्यों को नियम 377 के तहत विषय उठाने की अनुमति दी जाती है। सांसदों के नाम को सदन में उनके राजनैतिक दलों की सदस्य संख्या के आधार पर चुना जाता है। कोई सदस्य नियम 377 के अंतर्गत एक सप्ताह में केवल एक विषय उठा सकता है। उदाहरण के लिए 16वीं लोकसभा में इस प्रक्रिया के अंतर्गत अनेक विषय उठाए गए थे, जैसे नए स्कूलों और रेलवे लाइनों की स्थापना।

गैर सरकारी सदस्यों के प्रस्ताव

कोई सांसद, जोकि मंत्री नहीं है, सुझाव, विचारों की घोषणा, सरकार के किसी एक्ट या नीति को मंजूर या नामंजूर करने, या किसी महत्वपूर्ण मुद्दे पर सरकार के ध्यानाकर्षण के रूप में प्रस्ताव पेश कर सकता है। इन्हें गैर सरकारी सदस्यों का प्रस्ताव कहा जाता है। सांसदों से इस प्रस्ताव के लिए दो दिन पहले नोटिस देने की अपेक्षा की जाती है। शुक्रवार की बैठक के अंतिम ढ़ाई घंटे गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों और प्रस्तावों के लिए होते हैं। एक हफ्ता प्रस्ताव के लिए और दूसरा हफ्ता विधेयक लिए निर्धारित होता है।

ध्यानाकर्षण (नियम 197)

एक संसद सदस्य, अपनी व्यक्तिगत क्षमता के भीतर, जनहित के किसी अत्यावश्यक मामले पर मंत्री का ध्यान आकर्षित कर सकता है जिस पर मंत्री प्रतिक्रिया देता है। मंत्री के वक्तव्य के बाद स्पष्टीकरण संबंधी प्रश्न पूछे जा सकते हैं और मंत्री द्वारा ऐसे प्रत्येक प्रश्न के उत्तर दिए जाते हैं। उदाहरण के लिए 16वीं लोकसभा में एक सांसद ने देश में बाढ़ की समस्या पर वक्तव्य देने के लिए गृह मामलों के मंत्री के ध्यानाकर्षण की मांग की।

बैठक के दिन प्रातः 10 बजे से पहले नोटिस देना होता है और बैलेट द्वारा अधिकतम पांच सदस्यों को चुना जा सकता है। यह नोटिस एक हफ्ते के लिए वैध होता है। एक दिन की बैठक में ऐसे दो मुद्दों को उठाने की अनुमति दी जाती है।

आधे घंटे की चर्चा (नियम 55)

जब किसी तारांकित या अतारांकित प्रश्न को अतिरिक्त स्पष्टीकरण की जरूरत होती है, तो एक संसद सदस्य आधे घंटे की चर्चा शुरू कर सकता है। इसके लिए उससे तीन दिन के अग्रिम नोटिस की अपेक्षा की जाती है जिसमें उसे इस चर्चा का कारण बताना होता है। अध्यक्ष अपने विशेषाधिकार का प्रयोग करके उस नोटिस की अनुमति दे सकता है। इस दौरान अधिकतम चार अन्य संसद सदस्य प्रश्न पूछ सकते हैं। 16वीं लोकसभा में आधे घंटे की चर्चा के दौरान जिन विषयों पर चर्चा हुई, उनमें प्रमुख हैं प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना, मनरेगा में अनियमितताएं और दूध के दाम में बढ़ोतरी।

कार्य मंत्रणा समिति विस्तृत चर्चा के लिए कुछ मुद्दों को चिन्हित कर सकती है। वह हर पार्टी को समय देती है और पार्टी नेतृत्व उन सदस्यों को नामित करता है जोकि उसकी ओर से बोलेंगे।

अल्पकालिक चर्चा (नियम 193)

इस प्रावधान के तहत, एक संसद सदस्य अत्यावश्यक जनहित के मामले पर चर्चा प्रारंभ कर सकता है। संसद सदस्य को इस संबंध में अध्यक्ष को नोटिस देना होता है जिसमें उस विषय से संबंधित विवरण और उसे उठाने के कारण स्पष्ट किए जाते हैं। संसद सदस्य मामले को उठाता है और फिर अन्य संसद सदस्य उस पर चर्चा करते हैं। चर्चा के अंत में संबंधित मंत्री द्वारा उत्तर दिया जाता है। 16वीं लोकसभा में इन नियम के अंतर्गत देश में कृषि संकट, महंगाई और विभिन्न प्राकृतिक आपदाओं जैसे मुख्य मुद्दे उठाए गए थे।

नियम 184

इस नियम के अंतर्गत विभिन्न विषयों को नियम 193 के समान उठाया जाता है, केवल एक अपवाद को छोड़कर। इसमें विषय को प्रस्ताव के तौर पर उठाया जाता है। मंत्री के उत्तर के बाद सदन प्रस्ताव पर मतदान करता है। उदाहरण के लिए 15वीं लोकसभा के दौरान इस नियम के तहत सरकार से मुद्रास्फीति की मौजूदा दर को स्थिर रखने के लिए जरूरी कदम उठाने की मांग (प्रस्ताव मंजूर) की गई और रीटेल में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश की अनुमति को नामंजूर किया गया (प्रस्ताव नामंजूर)।

स्थगन प्रस्ताव

यह प्रक्रिया जनहित के किसी अत्यावश्यक मुद्दे पर सरकार का ध्यान दिलाने और उसके फैसले की आलोचना करने के लिए उपलब्ध है जिसके संबंध में प्रस्ताव या संकल्प लाने में समय लग सकता है क्योंकि इनके लिए पूर्व नोटिस की जरूरत होती है। प्रस्ताव रखने वाले दिन प्रातः 10 बजे से पहले स्थगन प्रस्ताव का नोटिस दिया जाना चाहिए।

अगर स्थगन प्रस्ताव मंजूर हो जाता है तो मतदान के बाद सदन स्थगित हो जाता है। स्थगन प्रस्ताव के मंजूर होने का अर्थ यह है कि सरकार की नीतियों से जबरदस्त असहमति जताई जा रही है, हालांकि इसमें सरकार के त्यागपत्र देने की अनिवार्यता नहीं है। 16वीं लोकसभा में एक स्थगन प्रस्ताव पर चर्चा की गई थी।

अविश्वास प्रस्ताव

अविश्वास प्रस्ताव मंत्रिपरिषद के खिलाफ रखा जा सकता है। इस प्रस्ताव से संबंधित नोटिस बैठक के दिन प्रातः 10 बजे से पहले दिया जाता है।

किसी सदस्य द्वारा अविश्वास प्रस्ताव तब पेश किया जाता है, जब उसके अनुसार, सरकार का कार्य संतोषजनक नहीं होता और सरकार से त्यागपत्र मांगा जाता है। अध्यक्ष इस प्रस्ताव को समर्थन देने वाले सांसदों से अपनी सीटों पर खड़े होने को कहता है और अगर कम से कम 50 सांसद ऐसा करते हैं तो अध्यक्ष प्रस्ताव के लिए एक समय निश्चित करता है। वाद-विवाद के पश्चात इस प्रस्ताव पर मतदान किया जाता है। अगर प्रस्ताव मंजूर होता है तो सरकार को त्यागपत्र देना होता है।

राष्ट्रपति का अभिभाषण और धन्यवाद प्रस्ताव

संविधान कहता है कि प्रत्येक आम चुनाव के बाद अधिवेशन की शुरुआत में और हर साल के पहले अधिवेशन के प्रारंभ में राष्ट्रपति द्वारा संसद के दोनों सदनों को एक साथ संबोधित किया जाएगा जिसे राष्ट्रपति का अभिभाषण कहा जाता है। इस अभिभाषण का मसौदा सरकार द्वारा तैयार किया जाता है और उसमें वर्ष के लिए व्यापक नीतिगत योजनाएं और विधायी कार्यसूची शामिल होती है।

2018 में अविश्वास प्रस्ताव

16वीं लोकसभा के दौरान वर्ष 2018 के मानसून सत्र में सरकार के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव पेश किया गया। यह प्रस्ताव रद्द हो गया। 1952 से अब तक का यह 27वां अविश्वास प्रस्ताव था।

प्रत्येक अभिभाषण के बाद धन्यवाद प्रस्ताव पर संसद सदस्यों द्वारा चर्चा की जाती है और प्रधानमंत्री जवाब देते हैं। धन्यवाद प्रस्ताव में सांसद संशोधन भी प्रस्तावित कर सकते हैं जिन पर मतदान किया जाता है। लोकसभा में अभिभाषण में संशोधन का अर्थ यह होता है कि सरकार के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव लाया जा रहा है।

आश्वासन

प्रश्न या चर्चा पर उत्तर के दौरान मंत्री सदन को यह आश्वासन दे सकता है कि सरकार द्वारा कार्रवाई की जाएगी और सदन को उसकी जानकारी दी जाएगी। ऐसे आश्वासन में मुद्दे पर विचार करना, कार्रवाई करना या सदन को आगे की जानकारी प्रदान करना शामिल है। सरकारी आश्वासन समिति मंत्रियों के आश्वासनों के कार्यान्वयन की निगरानी करती है। समयावधि को बढ़ाया नहीं जाए तो आश्वासनों को तीन महीने में लागू होना चाहिए।

कानून का निर्माण

परिचय

सांसद जटिल विषयों पर कानून बनाते हैं। एक भिज्ञ सांसद को सदन में भागीदारी करने का और कानून की रूपरेखा निर्धारित करने का अवसर मिलता है। सांसद सदन में विधेयकों पर चर्चा करके, संसदीय समितियों में विधेयकों पर विचार-विमर्श करके और गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक पेश करके सदन में अपनी भागीदारी सुनिश्चित कर सकते हैं।

यह खंड कानून निर्माण की प्रक्रिया का रेखांकन करता है।

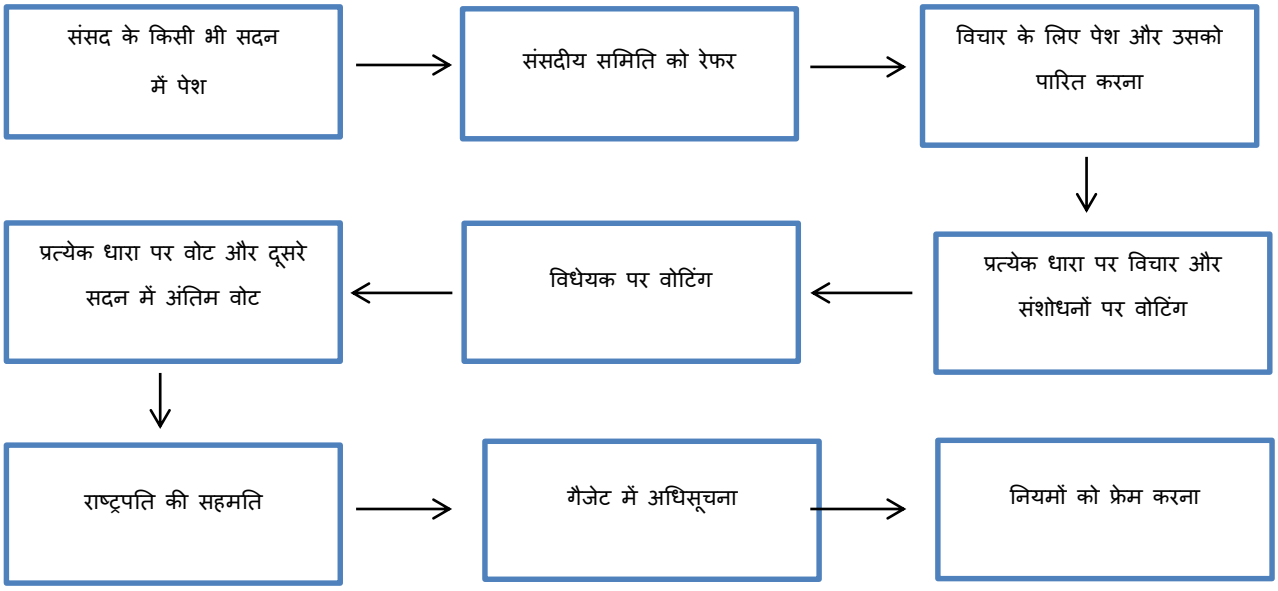
कानून का निर्माण

विधेयक संसद के दोनों सदनों में पारित किया जाता है और फिर उस पर राष्ट्रपति की सहमति हासिल की जाती है। इसके बाद वह अधिनियम बनता है। संसद के पास संविधान की संघीय सूची के अंतर्गत आने वाले विषयों (जैसे रक्षा या नागरिकता) या समवर्ती सूची (जैसे आपराधिक प्रक्रिया या पारिवारिक कानूनों) के अंतर्गत आने वाले विषयों पर कानून बनाने की शक्ति है। सरकारी विधेयकों को मंत्रियों और गैर सरकारी विधेयकों को किसी भी सांसद द्वारा पेश किया जाता है। हालांकि इन विधेयकों को पेश और पारित करने की प्रक्रिया एक समान है, गैर सरकारी सदस्यों के केवल 14 विधेयक अब तक पारित हुए हैं।

तालिका 1 : संसद में प्रस्तुत विधेयकों के प्रकार

विधेयक के प्रकार	विषय	प्रस्तावित	पारित
सामान्य विधेयक	संघ या समवर्ती सूचियों में आने वाले	किसी भी सदन में प्रस्तावित	प्रत्येक सदन में सामान्य बहुमत
वित्त विधेयक	कर प्रणाली, उधार लेने, सरकारी फंडिंग, भारत की संचित या आकस्मिक निधि में भुगतान या धन निकालना	केवल लोकसभा में प्रस्तुत	लोकसभा में सामान्य बहुमत राज्यसभा केवल संशोधन का सुझाव दे सकती है किंतु लोकसभा उन्हें नामंजूर कर सकती है राज्यसभा को 14 दिनों की अवधि में विधेयक को वापस लौटा देना चाहिए या पारित कर देना चाहिए, अन्यथा यह पारित समझा जाता है
संविधान संशोधन विधेयक	संविधान के प्रावधानों में संशोधन करता है	किसी भी सदन में प्रस्तावित	कुल सदस्यों का सामान्य बहुमत और उपस्थिति एवं मतदान करने वाले संसद सदस्यों का दो तिहाई बहुमत कुछ विधेयकों को संसद के अतिरिक्त देश के आधे राज्य विधानमंडलों द्वारा अनुसमर्थन की आवश्यकता भी होती है

रेखाचित्र 2: अधिनियम बनने के चरण



विधि निर्माण प्रक्रिया

- **वितरणः** किसी भी विधेयक को संसद के किसी भी सदन में प्रस्तावित करने की निर्दिष्ट तिथि से दो दिन पहले वितरित किया जाता है। फिर भी अध्यक्ष को इस नियम से छूट लेने का विशेषाधिकार है। उदाहरण के लिए 2019 में आर्थिक आधार पर आरक्षण से संबंधित विधेयक को वितरित किया गया, उस पर चर्चा हुई और उसी दिन उसे पारित कर दिया गया।
- **प्रस्तावना**: मंत्री सदन में किसी विधेयक को प्रस्तावित करने के संबंध में प्रस्ताव पेश करता है। प्रस्ताव पेश करने से सात दिन पहले उसे इस संबंध में नोटिस देना होता है। अध्यक्ष इससे कम अवधि में प्रस्ताव पेश करने की अनुमति दे सकता है। संसद में विधेयक को प्रस्तावित करने को "प्रथम वाचन" कहा जाता है। यदि विधेयक को पेश करने का प्रस्ताव नामंजूर हो जाता है तो विधेयक पेश नहीं किया जा सकता।
- एक संसद सदस्य विधेयक का इस आधार पर विरोध कर सकता है कि विधेयक संसद के क्षेत्राधिकार से बाहर के विधान का प्रवर्तन कर रहा है या संविधान का उल्लंघन कर रहा है। अगर कोई संसद सदस्य किसी विधेयक पर अपना विरोध जताना चाहता है तो उसे विधेयक पेश होने वाले दिन प्रातः 10 बजे से पहले अपनी आपत्तियों से जुड़ा नोटिस देना होता है। जब किसी विधेयक को पेश करने के प्रस्ताव पर आपत्ति दर्ज की

जाती है तो अध्यक्ष विरोध प्रकट करने वाले सदस्य और संबंधित मंत्री को संक्षिप्त वक्तव्य देने की अनुमति दे सकता है। यदि विधेयक का इस आधार पर विरोध किया जाता है कि वह संसद के क्षेत्राधिकार से बाहर का है तो अध्यक्ष विधेयक पर पूर्ण चर्चा की अनुमति दे सकता है। फिर विधेयक को पेश करने के प्रस्ताव पर मतदान किया जाता है। अगर प्रस्ताव मंजूर हो जाता है तो विधेयक पेश किया जाता है।

- उदाहरण के लिए बांध सुरक्षा विधेयक, 2018 को पेश करने के प्रस्ताव का इस आधार पर विरोध किया गया कि संसद के पास विधेयक से संबंधित विषय पर कानून बनाने की क्षमता नहीं है। लेकिन इस विधेयक की प्रस्तावना का विरोध करने वाले प्रस्ताव को नामंजूर कर दिया गया और विधेयक पेश हो गया।
- **विधेयक को स्थायी समिति को भेजना**: विधेयक को पेश करने के बाद विस्तृत जांच के लिए स्थायी समिति के पास भेजा जा सकता है। अध्यक्ष द्वारा किसी विधेयक को स्थायी समिति के पास भेजा जा सकता है, या दोनों सदन मिलकर प्रवर समिति या संयुक्त संसदीय समिति (जेपीसी) की स्थापना कर सकते हैं ताकि विधेयक की विस्तार से जांच की जा सके। उदाहरण के लिए अनेक सांसदों की मांग के बाद इनसॉल्वेंसी और बैंकरप्सी संहिता 2016 को जेपीसी के पास भेजा गया था। 16वीं लोकसभा में 25% विधेयकों को समितियों के पास भेजा गया था।
- **चर्चा या द्वितीय वाचनः** स्थायी या प्रवर समिति की रिपोर्ट आने के बाद सदन में उस पर चर्चा की जाती है। एक बार स्थायी या प्रवर समिति की रिपोर्ट प्राप्त होने के बाद संबंधित मंत्रालय विधेयक में उपयुक्त संशोधन करने के लिए रिपोर्ट की जांच कर सकती है। कुछ मामलों में, मंत्रालय द्वारा विधेयक को वापस लिया जा सकता है। फाइनांशियल रेज़ोल्यूशन और डिपॉजिट इंश्योरेंस विधेयक, 2017 के साथ ऐसा ही किया गया था। ऐसे भी मामले हो सकते हैं जब उस विधेयक की जगह नया विधेयक लाया जाए।

विधेयक पर जांच के दौरान समितियां मंत्रालय के अधिकारियों, अन्य हितधारकों और विशेषज्ञों से सलाह कर सकती हैं। इसके बाद समिति अपनी रिपोर्ट सदन में रखती है। हालांकि सरकार के लिए बाध्यकारी तो नहीं, लेकिन वह समिति के सुझावों को मंजूर कर सकती है। उदाहरण के लिए संयुक्त संसदीय समिति ने इनसॉल्वेंसी और बैंकरप्सी संहिता 2015 में संशोधन का सुझाव दिया था। इन सुझावों को मंजूर कर लिया गया, और 2016 में संशोधित संहिता को पारित किया गया।

- विधेयक पर चर्चा की जा सकती है। विभिन्न राजनैतिक दलों को उनकी सदस्य संख्या के आधार पर वाद-विवाद के लिए समय आबंटित किया जाता है। पार्टी नेतृत्व यह निर्णय लेते हैं कि आवंटित समयावधि के दौरान कौन से सदस्य बोलेंगे।
- **प्रत्येक धारा पर चर्चा** : विधेयक पर सामान्य चर्चा के बाद उसकी प्रत्येक धारा पर चर्चा होती है। तत्पश्चात, विचाराधीन विधेयक को मंजूर करने का प्रस्ताव रखा जाता है। इस स्थिति में, सांसद और मंत्री विधेयक में संशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं। इसके लिए विधेयक पर जिस दिन विचार किया जाना है, उसके एक दिन पहले नोटिस दिया जाता है। संशोधन का प्रस्ताव रखने वाले संसद सदस्य को स्पष्ट करना होता है कि उसने किस कारण से उस विशिष्ट संशोधन को प्रस्तावित किया है। यदि उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्य बहुमत से मंजूर करें तो यह संशोधन विधेयक का अंग बन सकता है। इसे "द्वितीय वाचन" कहा जाता है।

विधेयक पर वाद-विवाद के लिए तैयारी

सदन में वाद-विवाद के लिए तैयारी करने के दौरान निम्नलिखित का ध्यान रखें :

क्या संसद में उस विधेयक को पारित करने की क्षमता है?

विधेयक को प्रस्तावित करने का उद्देश्य क्या है?

विधेयक के उद्देश्यों को देखते हुए, वैकल्पिक दृष्टिकोण क्या हो सकता है?

विधेयक पर स्थायी समिति की रिपोर्ट क्या कहती है?

मौजूदा रेगुलेटरी संरचना पर विधेयक का क्या असर होगा? क्या वह देश के किसी मौजूदा कानून का विरोधाभासी है?

क्या विधेयक के आपसी प्रावधान परस्पर एक दूसरे के विरोधाभासी हैं?

क्या परिभाषाओं में अस्पष्टता है?

क्या वित्तीय ज्ञापन में विधेयक के प्रावधानों के वित्तीय प्रभाव, राज्यों पर पड़ने वाले प्रभाव भी स्पष्ट हैं?

- **अंतिम मत**: इसके बाद मंत्री यह प्रस्ताव रख सकता है कि विधेयक पारित किया जाए। इस चरण पर वाद-विवाद विधेयक के समर्थन या विरोध, जैसा कि पिछले चरण में संशोधित किया गया है, तक सीमित रहता है। किसी सामान्य या वित्त विधेयक के कानून बनने के लिए मौजूदा और मतदान में भाग लेने वाले संसद सदस्यों के सामान्य बहुमत की आवश्यकता होती है। यह "तृतीय वाचन" कहलाता है।
- **दूसरा सदन**: एक सदन में विधेयक के पारित होने के बाद उसे विचार और पारित करने के लिए दूसरे सदन में भेजा जाता है। यहां उसी प्रक्रिया का पालन होता है।
- **राष्ट्रपति की अनुमति**: दोनों सदनों में विधेयक के पारित होने के बाद उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है। राष्ट्रपति की अनुमति मिलने के बाद विधेयक अधिनियम बन जाता है।

उपरिलिखित प्रक्रिया का अपवाद

- **दूसरा सदन विधेयक में संशोधन करता है :** लोकसभा में किसी विधेयक के पारित होने के बाद राज्यसभा में उसमें संशोधन किया जा सकता है। ऐसी स्थिति में उन संशोधनों को लोकसभा में दोबारा पारित होना चाहिए। इसके बाद इसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है।
- **दोनों सदन विधेयक पर सहमत नहीं होते :** अगर विधेयक एक सदन में पारित हो जाता है और दूसरा सदन उसे नामंजूर कर देता है या दोनों सदन विधेयक में किए गए संशोधनों को नामंजूर कर देते हैं तो दोनों सदन की संयुक्त बैठक बुलाई जाती है। संयुक्त बैठक में विधेयक को दोनों सदनों के मौजूद तथा मतदान करने वाले सदस्यों के सामान्य बहुमत से पारित किया जाना चाहिए। हालांकि मनी बिल या संवैधानिक संशोधन विधेयक में संयुक्त बैठक के लिए कोई प्रावधान नहीं है।

  पिछले 60 वर्षों में केवल तीन बार ऐसी संयुक्त बैठकें हुई हैं। इन संयुक्त बैठकों में जिन विधेयकों पर विचार किया गया, वे थे- दहेज प्रतिबंध विधेयक, 1959, बैंकिंग सेवा आयोग (निरसन) विधेयक, 1977 और आतंकवाद निरोधक विधेयक, 2002। ये सभी विधेयक पारित कर दिए गए थे।

- **राष्ट्रपति विधेयक को लौटा देता हैः** वित्त विधेयक के अतिरिक्त राष्ट्रपति द्वारा कोई भी विधेयक संसद को पुनर्विचार के लिए लौटाया जा सकता है। अगर संसद विधेयक को उसी प्रारूप के साथ या संशोधित रूप में, पारित कर देती है और फिर उसे राष्ट्रपति के पास अनुमति के लिए भेजती है तो राष्ट्रपति को उसे मंजूर करना होता

है। पिछले 60 वर्षों के दौरान केवल एक मामले में राष्ट्रपति ने विधेयक को पुनर्विचार के लिए लौटाया था। वह था, संसद (निरर्हता निवारण) संशोधन विधेयक, 2006।

- **मनी बिल:** दूसरे विधेयकों से अलग मनी बिल को सिर्फ लोकसभा में पेश किया जा सकता है। राज्यसभा से अपेक्षा की जाती है कि वह मनी बिल को 14 दिनों के भीतर लौटा दे, अन्यथा यह पारित मान लिया जाता है। वह इसे संशोधन के बिना, या संशोधन के साथ लौटा सकती है। हालांकि यह लोकसभा पर है कि वह राज्यसभा के संशोधनों को मंजूर करे, अथवा ठुकरा दे। अगर ऐसा कोई प्रश्न उठता है कि कोई विधेयक मनी बिल है अथवा नहीं, तो इस मसले पर अध्यक्ष का फैसला अंतिम माना जाता है। अगर लोकसभा मनी बिल को नामंजूर कर देती है तो सरकार को त्यागपत्र देना होता है।
- **संविधान संशोधन विधेयक:** संविधान संशोधन विधेयक किसी भी सदन में पेश किया जा सकता है। इसे प्रत्येक सदन के 50% से अधिक सदस्यों और मौजूद एवं मतदान करने वाले दो तिहाई सदस्यों के बहुमत से पारित करने की जरूरत होती है। कुछ विधेयकों (जैसे संघीय/राज्य/समवर्ती सूची में आने वाले विषयों में संशोधन करने वाले विधेयकों) को भी कम से कम 50% राज्य विधानमंडलों की मंजूरी की जरूरत होती है। उदाहरण के लिए जीएसटी को प्रस्तावित करने वाले 2016 के संविधान संशोधन विधेयक को 50% से अधिक राज्यों द्वारा मंजूर किया गया था।
- **अध्यादेश:** संविधान राष्ट्रपति को निम्नलिखित स्थितियों में अध्यादेश जारी करने की अनुमति देता है: (i) जब संसद का अधिवेशन न चल रहा हो, और (ii) तत्काल कार्रवाई की आवश्यकता हो। इन अध्यादेश का प्रभाव कानून के समान होता है। हालांकि अगले संसदीय सत्र के शुरू होने के छह हफ्ते के भीतर अध्यादेश को संसद से मंजूर किया जाना चाहिए, अन्यथा वे रद्द हो जाते हैं। 16वीं लोकसभा में भूमि अधिग्रहण और विमुद्रीकरण सहित विभिन्न विषयों के 55 अध्यादेश जारी किए गए।
- अध्यादेश का स्थान लेने वाले विधेयक को प्रस्तुत करने के दौरान कोई सदस्य यह प्रस्ताव रख सकता है कि वह उस अध्यादेश को नामंजूर करता है। अगर अध्यादेश को नामंजूर करने वाले प्रस्ताव को सदन के दोनों सदनों में पारित कर दिया जाता है तो अध्यादेश रद्द हो जाता है।

नई लोकसभा में दोनों सदनों में नए विधेयक प्रस्तावित किए जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त पूर्व लोकसभा के दौरान राज्यसभा में प्रस्तुत विधेयकों को अगली संसद में भेज दिया जाता है।

अधीनस्थ विधान

विधेयक के पारित होने के बाद सरकार या अन्य प्राधिकारियों द्वारा किसी भी कानून के नियम और विनियम निर्धारित किए जाते हैं। इन्हें अधीनस्थ विधान कहा जाता है और इनमें नियम, विनियमन, आदेश, योजनाएं और उप विधियां शामिल होती हैं। अधीनस्थ विधान संबंधी समिति नियमों और विनियमों की जांच करती और अपनी रिपोर्ट देती हैं।

नियमों को पटल पर रखने के बाद संसद सदस्य नियमों को रद्द या संशोधित करने के लिए प्रस्ताव ला सकते हैं। अगर इस प्रस्ताव को एक सदन में मंजूर किया जाता है तो वह दूसरे सदन में मंजूरी के लिए भेजा जाता है। अगर दोनों सदन नियमों में संशोधन करते हैं या उन्हें रद्द करते हैं तो उन्हें यथानुसार संशोधित किया जाएगा।

गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक

गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक ऐसे विधेयक होते हैं जिन्हें ऐसे सदस्य पेश करते हैं जोकि मंत्री नहीं होते। लोकसभा में हर दूसरे शुक्रवार को सदन की बैठक के अंतिम ढाई घंटे गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों पर चर्चा और उन्हें पारित करने के लिए निर्धारित हैं। गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों को पेश करने के लिए एक महीने का नोटिस देना होता है। संसद सत्र के दौरान चर्चा और पारित करने के लिए किन सदस्यों के विधेयक चुने जाएंगे, इसका निर्धारण बैलेट द्वारा किया जाता है।

सदस्यों द्वारा गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक का उपयोग सरकारी विधेयकों की कमियों को रेखांकित करने, राष्ट्रीय हित के विषयों पर सभी का ध्यान आकर्षित करने या सदन में लोकहित का प्रतिनिधित्व करने के लिए किया जाता है। ऐसे विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया सरकारी विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया के समान है।

वित्तीय निगरानी

परिचय

संसद की पूर्व अनुमति के साथ ही सरकार किसी भी प्रकार का व्यय कर सकती है। प्रत्येक वर्ष केंद्रीय बजट पेश करके ऐसा किया जाता है। उदाहरण के लिए 2018-19 के लिए 24 लाख करोड़ रुपए का बजट था।

यह खंड बजट दस्तावेजों की झलक पेश करता है, साथ ही केंद्रीय बजट के पारित होने की प्रक्रिया प्रस्तुत करता है और उन विभिन्न तरीकों के विषय में जानकारी देता है जिनके जरिए सांसद बजट पर चर्चा में भाग ले सकते हैं।

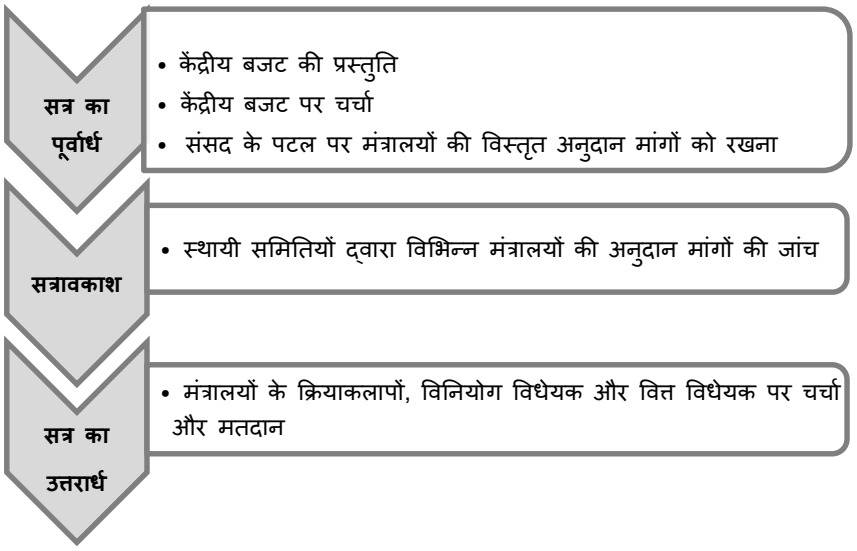
केंद्रीय बजट

हर वर्ष फरवरी महीने में वित्त मंत्री द्वारा केंद्रीय बजट पेश किया जाता है। चुनावी वर्ष के दौरान इस समय में परिवर्तन किया जा सकता है। केंद्रीय बजट को प्रस्तुत करने के दौरान वित्त मंत्री टैक्सेशन, उधारियों और व्यय के संबंध में आगामी वित्तीय वर्ष के प्रस्तावों का विवरण पेश करते हैं।

केंद्रीय बजट को प्रस्तुत करने के दौरान कुछ अन्य महत्वपूर्ण दस्तावेजों को भी सभा पटल पर रखा जाता है। ये निम्नलिखित हैं:

- **वार्षिक वित्तीय विवरण**: इसमें सरकार के व्यय और प्राप्तियों का सारांश प्रस्तुत किया जाता है।
- **बजट एक नजर में**: यह बजट का संक्षिप्त विवरण देता है।
- **व्यय बजट**: इसमें विभिन्न मंत्रालयों और विभागों के व्यय का विवरण होता है जिसमें प्रत्येक मंत्रालय की अनुदान मांगें शामिल होती हैं।
- **प्राप्ति बजट**: इसमें सरकार की कर योजना और गैर कर राजस्व योजना का विवरण होता है।
- **वित्त विधेयक**: इसमें देश में मौजूदा कर कानूनों में परिवर्तनों की जानकारी होती है।
- **मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण**: राजकोषीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 के अनुसार, यह चुनींदा राजकोषीय संकेतकों के लिए तीन वर्षीय पुनःनिर्धारणीय लक्ष्यों को निश्चित करता है।

चित्र 3 : संसद का बजट सत्र



प्रक्रिया

पटल पर रखने के बाद व्यापक बजटीय उपायों पर सामान्य चर्चा की जाती है। सामान्य चर्चा समाप्त होने के बाद सरकार एडवांस में वोट ऑन एकाउंट लाती है जो अंतिम बजट पारित होने तक सरकारी व्यय की अनुमति देता है।

इसके बाद संसद तीन हफ्ते के अवकाश पर जा सकती है जबकि विभिन्न विभागों से संबंधित स्थायी समितियां मंत्रालयों के विस्तृत बजट प्राक्कलन, जिन्हें अनुदान मांग कहा जाता है, की जांच करती हैं (देखें अगला खंड पेज 33)। फिर समितियां प्रत्येक अनुदान मांग पर अपनी रिपोर्ट सौंपती हैं।

चर्चा

अवकाश के बाद विभिन्न मंत्रालयों की अनुदान मांगों पर चर्चा की जाती है। इसके बाद उन पर वोटिंग होती है। अन्य अनुदान मांगों को गिलोटिन कर दिया जाता है, यानी उन्हें एक साथ पारित कर दिया जाता है। 2018 में सभी अनुदान मांगों को गिलोटिन कर दिया गया था।

अनुदान मांग मंजूर करने के पश्चात उन्हें विनियोग विधेयक में समेकित कर दिया जाता है। विधेयक स्वीकृत व्यय के लिए भारत के समेकित कोष से धन निकासी का प्रयास करता है।

वित्त विधेयक पर भी विचार किया जाता है और उसे पारित किया जाता है। इस विधेयक में विभिन्न कर कानूनों में प्रस्तावित संशोधन भी शामिल होते हैं।

विनियोग और वित्त विधेयक को पारित करने में राज्यसभा की भूमिका केवल सुझाव देने वाली होती है क्योंकि वे मनी बिल होते हैं।

अनुपूरक अनुदान मांग

वर्ष के दौरान अगर सरकार को धन खर्च करने की जरूरत होती है जिसे संसद द्वारा मंजूर नहीं किया गया है, तो वह मंजूरी के लिए अनुपूरक अनुदान मांग प्रस्तुत कर सकती है। इन्हें विनियोग विधेयक में शामिल किया जाता है।

बजट प्रक्रिया पर विस्तृत चर्चा के लिए कृपया मई 2019 में प्रकाशित पीआरएस प्राइमर “सरकारी धन की निगरानी” को देखें।

कटौती प्रस्ताव

अनुदान मांगों पर चर्चा के दौरान संसद सदस्य कटौती प्रस्ताव रख सकते हैं। इस दौरान अनुदान मांगों पर चर्चा की पहल की जाती है। कटौती प्रस्ताव तीन प्रकार के होते हैं।

- नीति अनुमोदन कटौती : इसमें मंत्रालय की मांग को एक रुपये कम करने का प्रस्ताव रखा जाता है। इस प्रस्ताव में मांग से संबंधित नीति से असहमति जताई जाती है।
- मितव्ययता कटौती : इसमें मंत्रालय से कहा जाता है कि व्यय घटाने के लिए मांग की राशि में से एक निर्दिष्ट राशि की कटौती की जाए।
- सांकेतिक कटौती : इसमें मंत्रालय से कहा जाता है कि वह मांग में से 100 रुपये की राशि की कटौती करे जिसका उद्देश्य किसी विशिष्ट शिकायत को प्रकट करना होता है।

अगर कटौती प्रस्ताव पारित हो जाता है तो सरकार से त्यागपत्र देने की अपेक्षा की जाती है।

संसदीय समितियां

संसदीय समितियां

संसद के कार्यों की जटिल प्रकृति और सत्रों के दौरान उपलब्ध सीमित समय के मद्देनजर सांसद सदन में किसी विषय की व्यापक रूप से छानबीन नहीं कर पाते। इसलिए संसद का अधिकतर कार्य संसदीय समितियों द्वारा किया जाता है। इन समितियों में सदस्य संख्या के अनुपात में पार्टियों को सीटें आबंटित की जाती हैं।

समितियों में विभिन्न मुद्दों की गहन जांच की जाती है। समितियां प्रस्तावित कानूनों की समीक्षा करती हैं, सरकार की गतिविधियों की निगरानी करती हैं और सरकारी व्यय की छानबीन करती हैं। समितियों की रिपोर्ट्स के कारण सांसदों को किसी विषय पर पूर्ण जानकारी प्राप्त होती है और संसद में बहस करना सहज होता है। इससे संसद की प्रभाविता और विशेषज्ञता में इजाफा होता है। इनके जरिए पार्टियों के बीच सर्वसम्मति कायम होती है और स्वतंत्र विशेषज्ञों और हितधारकों के साथ परामर्श किया जाता है।

समितियों के प्रकार

संसद में कुछ समितियों की प्रकृति स्थायी होती है। वह तदर्थ समितियां भी बना सकती है।

तदर्थ समितियों को विशिष्ट उद्देश्य से स्थापित किया जाता है। उदाहरण के लिए दोनों सदनों की संयुक्त समिति को टेलीकॉम लाइसेंस और स्पेक्ट्रम के मूल्य निर्धारण की जांच के लिए गठित किया गया था।

चार प्रकार की स्थायी समितियां हैं, (i) विभागों से संबंधित स्थायी समितियां, (ii) वित्तीय समितियां, (iii) अन्य स्थायी समितियां, और (iv) प्रशासनिक समितियां।

विभागों से संबंधित समितियां (डीआरएससी): डीआरएससी की संख्या 24 है और इनमें से प्रत्येक मंत्रालय के एक समूह की निगरानी करती हैं। उनके मुख्य कार्य हैं (i) रेफर किए गए विधेयकों की जांच करना, (ii) अनुदान मांगों की छानबीन करना, और (iii) उनके द्वारा चुने गए मुद्दों की जांच करना। जांच के दौरान डीआरएससी सरकारी अधिकारियों से संवाद स्थापित करती है, मुख्य हितधारकों से परामर्श करती है और विशेषज्ञों से टिप्पणियों को आमंत्रित करती है।

विधेयकों की जांच: विधेयक को पेश करने के बाद उसे विस्तृत छानबीन के लिए संबंधित डीआरएससी को रेफर किया जा सकता है। समीक्षा के बाद डीआरएससी अपनी रिपोर्ट संसद में पेश कर देती है। उसके सुझावों के आधार पर सरकार या कोई सांसद विधेयक में संशोधन

को पेश कर सकता है। डीआरएससी के सुझावों पर संसद में गहन विचार-विमर्श भी किया जा सकता है।

उदाहरण के लिए उपभोक्ता मामलों की स्थायी समिति ने उपभोक्ता संरक्षण विधेयक 2015 की समीक्षा की। विधेयक की समीक्षा के दौरान समिति ने 18 गवाहों को बुलाया। अपनी रिपोर्ट में समिति ने अनेक सुझाव दिए। अधिकतर सुझावों को मंजूर किया गया। परिणामस्वरूप संसद ने विधेयक को वापस ले लिया और 2018 में नया विधेयक प्रस्तुत किया जिसमें समिति के सुझावों को शामिल किया गया था।

अनुदानों मांगों की जांच: बजट प्रस्तुत करने के बाद सदन अवकाश के लिए स्थगित कर दिया जाता है। इस अवधि में डीआरएससी अपने दायरे में आने वाले मंत्रालयों की अनुदान मांगों की समीक्षा करती है। वह प्रत्येक मंत्रालय के अंतर्गत आने वाली विभिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए आबंटित धनराशि की समीक्षा करती है, साथ ही इस धनराशि के उपयोग की प्रवृत्तियों पर भी नजर दौड़ाती है। समिति के सुझावों से सांसदों को आबंटनों के असर को समझने में मदद मिलती है और वे पूर्ण रूप से भिज्ञ होकर बहस में हिस्सा लेते हैं।

उदाहरण के लिए 2018 में रक्षा संबंधी स्थायी समिति ने कहा कि सशस्त्र बलों के पूंजी अधिग्रहण का बजट अपर्याप्त है जिससे सेनाओं की आधुनिकीकरण प्रक्रिया पर असर हो सकता है।

रिपोर्ट को सदन के पटल पर रखने के बाद संबंधित मंत्रालय से यह अपेक्षा की जाती है कि वह डीआरएससी के सुझावों का जवाब दे। सरकार के जवाब के आधार पर डीआरएससी संसद में एक्शन टेकन रिपोर्ट्स रखती है।

मुद्दों की जांच: प्रत्येक वर्ष डीआरएससी विस्तृत जांच के लिए विषयों को चुनती है। डीआरएससी के संसद में रिपोर्ट रखने के बाद मंत्रालय उसके सुझावों पर जवाब देता है। इसके बाद डीआरएससी संसद में एक्शन टेकन रिपोर्ट्स रखती है।

उदाहरण के लिए 2016 में ऊर्जा संबंधी स्थायी समिति ने भारत में बिजली की सुविधा पर अपनी रिपोर्ट सौंपी। समिति के मुख्य सुझावों में निम्नलिखित शामिल है: (i) बिजली की सुविधा की स्पष्ट परिभाषा तय करना, और (ii) बिजलीकरण सुनिश्चित करने के लिए बिजली से वंचित गांवों का मानचित्रीकरण। अपनी एक्शन टेकन रिपोर्ट में मंत्रालय ने समिति के सभी सुझावों को मंजूर किया।

16वीं लोकसभा में डीआरएससी ने 41 विधेयकों, 331 अनुदान मांगों, 197 मुद्दों की समीक्षा की और 503 एक्शन टेकन रिपोर्ट्स प्रकाशित कीं।

वित्तीय समितियां: वित्तीय समितियां तीन प्रकार की होती हैं। यह समितियां सरकारी व्यय पर संसदीय जांच में मदद करती हैं। डीआरएससी के समान वित्तीय समितियां सरकारी अधिकारियों से मिल सकती हैं और विभिन्न मुद्दों की समीक्षा करने के दौरान मुख्य हितधारकों और विशेषज्ञों से परामर्श कर सकती हैं।

लोक लेखा समिति (पीएसी): वित्तीय वर्ष के अंत में नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (कैग) सरकार के वार्षिक लेखा को ऑडिट करता है। इन रिपोर्ट्स को संसद में पेश किया जाता है। चूंकि संसद में इन रिपोर्ट्स पर विस्तृत जांच करने में बहुत समय लगता है इसलिए इन रिपोर्ट्स की जांच का कार्य पीएसी को सौंपा गया है।

सदन में पीएसी के रिपोर्ट पेश करने के बाद संबंधित मंत्रालय कमिटी के सुझावों पर अपने जवाब देता है। जवाबों के आधार पर पीएसी एक्शन टेकन रिपोर्ट्स तैयार करती है।

उदाहरण के लिए 2017 में पीएसी ने आदिवासी उप-योजना (टीएसपी) के कार्यान्वयन पर कैग प्रदर्शन ऑडिट रिपोर्ट की जांच की। टीएसपी का उद्देश्य अनुसूचित जातियों और आम लोगों के बीच आर्थिक-सामाजिक विकास के अंतराल को कम करना है। कमिटी के मुख्य निष्कर्षों में निम्नलिखित शामिल हैं: (i) राज्य, जिला और ब्लॉक स्तर पर धनराशि का अलग-अलग न होना, जिससे टीएसपी फंड के उपयोग पर असर होता है और (ii) अनुसूचित जनजातियों के विकास के लिए केंद्रीय मंत्रालयों से राज्यों को प्राप्त होने वाली राशि की निगरानी का अभाव।

सार्वजनिक उपक्रमों पर समिति: पीएसी की ही तरह सार्वजनिक उपक्रमों संबंधी समिति सार्वजनिक उपक्रमों पर कैग की रिपोर्ट्स की जांच करती है। वह इस बात की भी जांच करती है कि क्या सार्वजनिक उपक्रमों को अच्छे कारोबारी सिद्धांतों के अनुरूप चलाया जा रहा है।

उदाहरण के लिए 2017 में कमिटी ने भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) के प्रदर्शन पर कैग की रिपोर्ट की जांच की। मुख्य निष्कर्ष निम्नलिखित हैं: (i) भूमि अधिग्रहण में विलंब और पर्यावरणीय मंजूरियां हासिल करने के कारण प्रॉजेक्ट्स में काफी देरी हुई, (ii) एनएचएआई के वित्तीय प्रदर्शन में समस्याएं, और (iii) राजमार्गों की मरम्मत की पर्याप्त निगरानी न होने के कारण सड़क दुर्घटनाओं में बढ़ोतरी।

प्राक्कलन समिति: प्राक्कलन समिति सरकार के व्यय और प्रशासनिक नीतियों पर संसद की जांच में सहायता करती है।

उदाहरण के लिए 2014 में प्राक्कलन समिति ने राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम की जांच की। यह कार्यक्रम गरीबी रेखा के नीचे जीवनयापन करने वाले लोगों को सामाजिक सहायता प्रदान करता है। मुख्य निष्कर्ष और सुझाव निम्नलिखित हैं: (i) कार्यक्रम के अंतर्गत देय पेंशन राशि बहुत कम है, और उसे महंगाई के हिसाब से तय किया जाना चाहिए, और (ii) हर छह महीने में योजना का सामाजिक ऑडिट किया जाना चाहिए।

अन्य स्थायी समितियां

संसद की कुछ अन्य समितियां भी होती हैं जोकि संसद की कार्यसूची तय करती हैं और कुछ अन्य मसलों की जांच करती हैं।

अधीनस्थ कानून संबंधी समिति विभिन्न एक्ट्स के नियम और रेगुलेशंस की जांच करती है। यह समिति इस बात की जांच करती है कि संसद द्वारा सरकार को सौंपे गए अधिकार का उचित तरीके से इस्तेमाल किया जा रहा है। समिति के रिपोर्ट सौंपने के बाद सरकार से जवाब देने की अपेक्षा की जाती है। इस जवाब के आधार पर समिति अपने सुझावों के कार्यान्वयन की स्थिति पर एक्शन टेकन रिपोर्ट तैयार करती है।

याचिका समिति रेफर की गई याचिकाओं की जांच करती है। समिति याचिकाओं में व्यक्त शिकायतों की जानकारी सदन को देती है। वह सुधारात्मक सुझाव भी दे सकती है।

कार्य मंत्रणा समिति तय करती है कि सदन में पूरे हफ्ते क्या कार्य किए जाएंगे और प्रत्येक वाद-विवाद के लिए समय आबंटित करती है।

विशेषाधिकार समिति सांसदों के अधिकारों, विशेषाधिकारों और सांसदों को प्राप्त सुविधाओं के उल्लंघन से जुड़े सभी विषयों की जांच करती है।

नियम समिति सदन की कार्य प्रक्रिया के नियमों का निर्धारण करती है।

प्रशासनिक समितियां

कुछ समितियां प्रशासनिक मामलों से संबंधित होती हैं। उदाहरण के लिए आवास समिति सांसदों को आवास आबंटित करती है और अनुपस्थिति समिति सांसदों के अवकाश के आवेदनों की जांच करती है।

तालिका 2 : स्थायी समितियां

समितियां	सांसदों की संख्या	दायित्व
वित्तीय समितियां		
लोक लेखा समिति	15 लोस सांसद, 7 रास सांसद	सरकारी विभागों पर कैग रिपोर्टों की समीक्षा
सार्वजनिक उपक्रम समिति	15 लोस सांसद, 7 रास सांसद	सार्वजनिक उपक्रमों के कार्यों की जांच
प्राक्कलन समिति	30 लोस सांसद	मंत्रालयो के आकलनों की जांच
विभाग संबंधी स्थायी समितियां		
24 मंत्रालयी/विभागीय समितियां	21 लोस सांसद, 10 रास सांसद	विधेयकों, अनुदान मांगों और सरकारी विभागों से संबंधित विषयों की जांच
अन्य स्थायी समितियां		
कार्य मंत्रणा समिति	15 लोस सांसद	विधेयकों पर चर्चा और अन्य कार्यों के लिए समय आवंटित करने का सुझाव
याचिका समिति	15 लोस सांसद	संदर्भित याचिकाओं की जांच
गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों और प्रस्ताव पर समिति	15 लोस सांसद	गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों की जांच
अधीनस्थ विधान समिति	15 लोस सांसद	नियमों, रेगुलेशनों, उप नियमों और उप धाराओं की समीक्षा
विशेषाधिकार समिति	15 लोस सांसद	विशेषाधिकार हनन का निर्धारण
सरकारी आश्वासन संबंधी समिति	15 लोस सांसद	मंत्रियों के आश्वासनों, वादों और कार्यों की समीक्षा
नियम समिति	15 लोस सांसद	सदन की प्रक्रिया और कार्य संचालन से संबंधित मामलों पर विचार

अनुलग्नक 1 : संसदीय प्रक्रिया और उनसे संबंधित अग्रिम नोटिस

नियम संख्या	प्रक्रिया	नोटिस की शर्त/अवधि	प्राइमर में पेज संख्या
33	प्रश्न काल	15 दिन	7
54	अल्प सूचना प्रश्न	10 दिनों से कम	8
55	आधे घंटे की चर्चा	3 दिन पहले	11
57	स्थगन प्रस्ताव	प्रातः 10 बजे से पहले	12
65	गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों को पुनःस्थापित करने की अनुमति की सूचना	1 महीने पहले	23
निर्देश 19 बी	विधेयक का वितरण	2 दिन पहले	18
72	विधेयक को प्रस्तावित करने का विरोध	प्रातः 10 बजे से पहले	18
74	विधेयक पर विचार	2 दिन पहले	20
74	प्रवर समिति को संदर्भित/विचार के लिए वितरित	2 दिन पहले	19
79	धाराओं या अनुसूचियों में संशोधन के लिए नोटिस	1 दिन पहले	20
99	राज्यसभा द्वारा संशोधन पर विचार करने की सूचना	2 दिन पहले	21
116	राज्यसभा के विधेयक : विधेयक पर विचार	2 दिन पहले	21
131	राष्ट्रपति द्वारा लौटाए गए विधेयकों पर पुनर्विचार	2 दिन पहले	21
166	याचिकाएं	संसद सदस्य महासचिव को पूर्व जानकारी देंगे	-
170	प्रस्ताव (रेज़ोल्यूशन)	बैलेट की तिथि से दो दिन पहले	10

177	प्रस्तावों में संशोधन	विचार के एक दिन पहले	-
185	प्रस्ताव (मोशन)	महासचिव को पहले से लिखित नोटिस दिया जाना चाहिए	12
193	अल्पकालिक चर्चा	महासचिव को स्पष्टीकरण टिप्पणी के साथ नोटिस दिया जाना चाहिए	12
197	ध्यानाकर्षण	अगले दिन की बैठक में चर्चा हेतु एक दिन पूर्व शाम पांच बजे से पहले नोटिस देना होता है	11
198	अविश्वास प्रस्ताव	प्रातः 10 बजे से पहले	13
212	कटौती प्रस्ताव	1 दिन पहले	29
223	विशेषाधिकार	प्रातः 10 बजे से पहले	-
377	नियम 377 के अंतर्गत विषय उठाना	अगले दिन की बैठक में चर्चा हेतु एक दिन पूर्व शाम पांच बजे से पहले नोटिस देना होता है	10

स्रोत

डायरेक्शंस बाय द स्पीकर लोकसभा, लोकसभा सचिवालय, 8वां संस्करण, 2014

मैनुअल ऑफ पार्लियामेंटरी प्रोसीजर्स, संसदीय मामलों का मंत्रालय, 2018

पार्लियामेंटरी प्रोसीजर, एब्स्ट्रैक्ट सीरिज, लोकसभा

लोकसभा रूल्स ऑफ प्रोसीजर, लोकसभा सचिवालय, 2014

एम.एन. कौल और एस.एल. शकधर, प्रैक्टिस एंड प्रोसीजर ऑफ पार्लियामेंट, लोकसभा सचिवालय, 7वां संस्करण, 2016

सुभाष कश्यप, पार्लियामेंटरी प्रोसीजर, यूनिवर्सल लॉ पब्लिशिंग, दूसरा संस्करण, 2006

पीआरएस लेजिसलेटिव रिसर्च

इंस्टीट्यूट फॉर पॉलिसी रिसर्च स्टडीज

तीसरी मंजिल, गंधर्व महाविद्यालय,

212, दीनदयाल उपाध्याय मार्ग, नई दिल्ली-110002

टेलीफोन: (011) 43434035-36, 23234801-02

www.prsindia.org