# टाइम टू चेंज द हाउस रूल

साभार: द हिन्दू
23 नवंबर, 2017

एम.आर. माधवन
(पीआरएस विधायी अनुसंधान के अध्यक्ष और सह-संस्थापक)

**यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-II (शासन व्यवस्था) से संबंधित है।**

***संसद और राज्य विधानों को अधिक नियमित रूप से मिलना चाहिए।***

इस वर्ष संसद के शीतकालीन सत्र की तारीख अभी तक घोषित नहीं की गई है। पिछले कुछ सालों में, सत्र आमतौर पर नवंबर के तीसरे या चौथे हफ्ते में शुरू हुआ और क्रिसमस से पहले ही बंद हो गया। 2013 में पिछले लोकसभा का आखिरी शीतकालीन सत्र दिसंबर के पहले सप्ताह में शुरू हुआ था और 10 सभाओं के बाद स्थगित कर दिया गया था और फिर फरवरी की शुरुआत में शुरू हुआ। एक सत्र को बुलाने के लिए दो सप्ताह की नोटिस की अवधि को देखते हुए, यह संभव नहीं है कि हम दिसम्बर के दूसरे सप्ताह के पहले सत्र की शुरुआत देखेंगे।

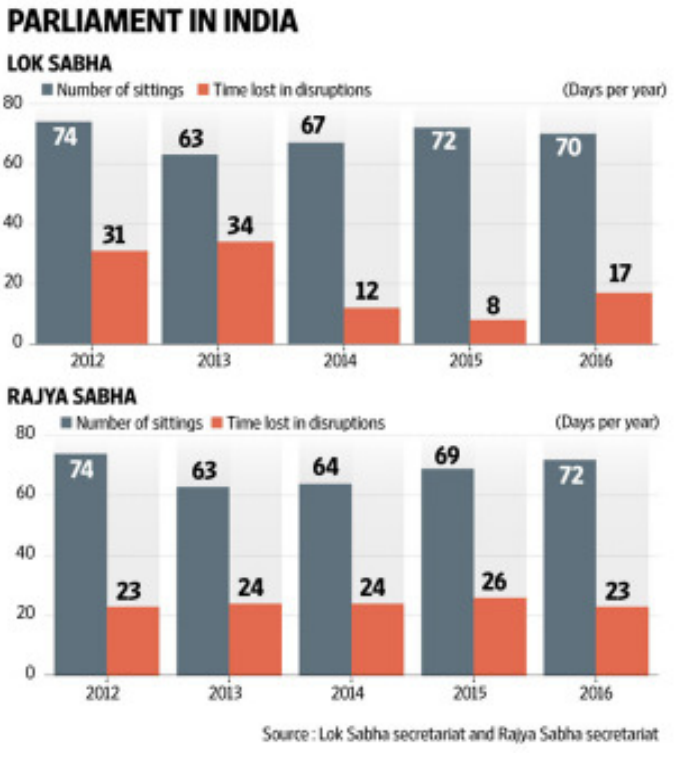
**कम, छोटा:** अतीत में, सत्रों को छोटा या 'विलय' भी किया जा चुका है। वर्ष 2008 में इस प्रक्रिया में एक दिलचस्प झलक दिखाई गई। संप्रग गठबंधन सरकार को वामपंथी पार्टियों के समर्थन के बाद एक विशेष दो दिवसीय सत्र को विश्वास मत के लिए जुलाई में बुलाया गया था। सरकार ने वोटों को अत्यन्त निकट से जीत लिया। इस सत्र को मानसून सत्र करार दिया गया था और अक्टूबर और दिसंबर में आयोजित नियमित सत्र को अलग-अलग हिस्सों में उसी सत्र की निरंतरता कहा गया था। इसका कारण यह है कि सरकार प्रक्रिया के नियमों में से किसी एक का लाभ लेना चाहती है, जो बताती है कि एक ही सत्र में एक प्रस्ताव दो बार प्रस्तावित नहीं किया जा सकता है। इससे सरकार को अपनी संख्याओं को फिर से साबित करने से बचने में मदद मिलती है।

यह हमें संसद की प्रमुख भूमिकाओं के प्रश्न के बारे में बताता है। संसद के कानून-निर्माण और वित्तीय कार्य मुख्य रूप से सरकारी प्रस्तावों की जांच और समर्थन करने के लिए हैं। (हालांकि संविधान किसी भी सदस्य को विधेयक पेश करने की अनुमति देता है, निजी सदस्य के बिलों को शायद ही कभी अधिनियमित किया जाता है।) संसद भी सरकार को अपने कार्यों के लिए जिम्मेदार बनाने के लिए महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है।

अध्यक्षीय प्रणाली बनाम संसदीय प्रणाली का बचाव करते हुए बीआर अम्बेडकर ने तर्क दिया था कि सभी प्रणालियों ने स्थिरता और जिम्मेदारी के बीच संतुलन का प्रयास किया है। दोनों सिस्टम चुनावों के माध्यम से मतदाताओं द्वारा आवधिक मूल्यांकन प्रदान करते हैं। हालांकि, संसदीय प्रणाली सदस्यों पर प्रश्नों, प्रस्तावों, अविश्वास प्रस्तावों, स्थगन और वादों के आधार पर दैनिक मूल्यांकन के माध्यम से सरकार पर उच्च स्तर की जिम्मेदारी प्रदान करती है। उन्हें लगा था कि दैनिक आकलन से सरकारों को जिम्मेदार बनाने में मदद मिलेगी और भारत के लिए यह अधिक उपयुक्त तथा अधिक प्रभावी होगा।

यह तर्क संसद के अक्सर बैठकों की सिफारिश करता है। हमारे गणराज्य के प्रारंभिक वर्षों में, लोकसभा वर्ष के बारे में 125-140 दिन बैठके होती थी। देश के आकार और गरीबों से संपर्क का मतलब है कि सांसद अपने निर्वाचन क्षेत्रों में कामचोरी नहीं कर सकते थे और यहाँ दिल्ली और उनके निर्वाचन क्षेत्रों के बीच अपना समय विभाजित करने के लिए उन्हें सक्षम करने के लिए अंत:स्थापित अंतराल की योजना थी। हालांकि आज यात्रा करना आसान है, क्योंकि संसद ने पिछले दो दशकों में प्रति वर्ष सिर्फ 65-75 दिनों के लिए मुलाकात की है। जिसका एक सीधा परिणाम यहाँ है कि सरकार के कार्यों की, बिलों और बजट की कम जांच हो रही है। अधिक प्रभावी संसद के लिए एक स्पष्ट आवश्यकता अधिक बैठकें और उन तिथियों की स्पष्ट योजना है।

राष्ट्रपति के पास संसद के दोनों सदनों में से किसी भी सदन को बुलाने या स्थगित करने का अधिकार होता है। राष्ट्रपति मंत्रिपरिषद की सहायता और सलाह पर कार्य करेगा और संसद के दो बैठकों के बीच छह महीने से अधिक नहीं हो सकता। राज्य विधान सभाओं के लिए समान प्रावधान मौजूद हैं। इस प्रकार, प्रभावी रूप से प्रधानमंत्री (या मुख्यमंत्री) यह निर्धारित करता है कि संसद (या एक विधानसभा) की बैठकें कब होंगी, जहाँ अंतराल छह महीने से कम हो।




दरअसल, कई राज्यों में स्थिति सख्त है। पिछले पांच वर्षों में 20 विधानसभाओं के आंकड़े बताते हैं कि वहां औसतन 29 दिनों के लिए बैठकें होती हैं। देखा जाये तो, हरियाणा (12 दिन एक वर्ष में) और उत्तराखंड (13 दिन) जैसे राज्यों में स्थिति और दयनीय हैं। सत्र के समय के मामले में कुछ चरम मामले भी हैं। 25 सितंबर, 2015 को पुडुचेरी विधानसभा ने सुबह 9.30 बजे एक सत्र शुरू किया और 9.38 बजे बंद कर दिया, जिसमें किसी के निधन के सन्दर्भ के लिए दो मिनट का मौन शामिल था, हांलाकि, अक्टूबर 1986 में इसी विधानसभा द्वारा कम से कम सत्र के रिकार्ड (पांच मिनट) से कम था। यहां तक कि उत्तर प्रदेश जैसे बड़े राज्य में भी नवंबर 2011 में 10 मिनट का सत्र हुआ था, जिसमें राज्य को चार भागों में विभाजित करने का संकल्प पारित किया गया था।

**क्या और कोई रास्ता है?:** यहाँ विधायिका को बुलाने के लिए सरकार के संरचनात्मक मुद्दे को और उभरती परिस्थितियों के जवाब में तिथियों को समायोजित करने की उनकी क्षमता को संबोधित करना होगा। एक साधारण समाधान यह हो

सकता है कि हर साल की शुरुआत में बैठकों का एक कैलेंडर घोषित किया जाये। इससे सदस्यों और दूसरों को पूरे वर्ष के लिए बेहतर योजना बनाने में मदद मिलेगी। जरा सोचिये की संसदीय कार्यक्रम की किसी भी निश्चितता के अभाव में, परेशान सदस्य वर्तमान में अन्य कार्यक्रमों को शेड्यूल करने में सामना कर रहे हैं। अप्रत्याशित परिस्थितियों के तहत कार्रवाई के लिए तत्काल संसदीय अनुमोदन की आवश्यकता होती है, तो सरकार को अतिरिक्त बैठकें की संभावना में निर्माण की आवश्यकता होती है। ब्रिटिश संसद के अनुरूप एक सालाना सत्र होना चाहिए। इस प्रकार, संसद की पांच साल की अवधि प्रत्येक वर्ष के पांच सत्रों के होते हैं। इसके लिए नियमों में कुछ मामूली परिवर्तन की आवश्यकता होती है जैसे कि सत्र में कई बार अविश्वास प्रस्तावों को स्वीकार करने की अनुमति हो, यदि कोई महत्वपूर्ण अल्पसंख्यक इसके लिए पूछता है। एक अलग दृष्टिकोण के रूप में एक महत्वपूर्ण अल्पसंख्यक सदस्यों को एक सत्र के लिए बुलाने की अनुमति देना होगा। पाकिस्तान की संविधान को 14 दिनों के भीतर संसद के सत्र की आवश्यकता होती है, यदि इसकी सदस्यता का एक चौथाई इसकी मांग करता है। यह भी कहा गया है कि संसद को प्रति वर्ष कम से कम 130 दिन मिलना चाहिए और कम से कम तीन सत्र होना चाहिए। लोकतंत्र में सरकार की वैधता निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा निरंतर जांच से प्राप्त होती है। शायद यह समय है कि सिस्टम को मजबूत करने के लिए इस खेल के नियमों को देखते हुए यह सुनिश्चित किया जाए कि प्रमुख संस्थाएं जैसे संसद और राज्य विधानसभाएं उनकी भूमिकाओं को अधिक प्रभावी ढंग से करने में सक्षम हों।

## संबंधित तथ्य

**क्यों कम हुआ है संसद का महत्त्व?**

- दरअसल, संसद के कद में कमी इसलिये आयी है, क्योंकि जब संसद सत्र चल रहा होता है, तो इसके हर मिनट पर 2. 5 लाख रुपए का खर्च आता है, परन्तु इस कीमती समय का बेहतर इस्तेमाल नहीं हो पाता है।
- विदित हो कि वर्ष 1950 से 1960 के दौरान लोक सभा एक साल में औसतन 120 दिन चलती थी। इसकी तुलना में बीते दशक में लोकसभा हर साल औसतन 70 दिन ही चली।
- ज्यादातर देशों में संसद का सत्र 120 दिन से अधिक चलता है, खासकर ब्रिटेन और कनाडा में। गौरतलब है कि संविधान की कार्यप्रणाली की समीक्षा के लिये गठित राष्ट्रीय आयोग ने अपनी सिफारिश में कहा था कि लोक सभा के लिये कम से कम 120 दिन और राज्य सभा के लिये 100 दिन की बैठक अवश्य होनी चाहिये।
- संसद बैठक न करके एक तरह से कार्यपालिका पर नियंत्रण रखने की अपनी मूल दायित्व के निर्वहन में लापरवाही बरत रही है। नीचे दिए गए चार्ट से हम अंदाजा लगा सकते हैं कि हमारी संसद कितना काम कर रही है?

**संसद के सात प्रमुख कार्य**

1. **कार्यपालिका का नियंत्रण:** संसद का एक महत्त्वपूर्ण कार्य है- मंत्रिपरिषद् की चूक और वचनबद्धता की जवाबदेही तय करते हुए उस पर अपने नियंत्रण के अधिकार का प्रयोग करना। धारा 75(3) में स्पष्ट कहा गया है कि मंत्रिपरिषद तभी तक कार्यरत रह सकती है, जब तक उसे लोकसभा का विश्वास प्राप्त है। संसद का यह महत्त्वपूर्ण कार्य एक जवाबदेह शासन को सुनिश्चित करता है।
2. **कानून बनाना:** कानून बनाना किसी भी विधानमंडल का प्रधान कार्य है। भारत की संसद उन तमाम विषयों पर कानून बनाती है, जो संघ सूची और समवर्ती सूची (राज्य और केंद्र, दोनों की सूची में शामिल विषय) में शामिल हैं।
3. **वित्त का नियंत्रण:** संसद, खासकर लोकसभा वित्त के कार्यक्षेत्र में महत्त्वपूर्ण अधिकारों का प्रयोग करती है। विधायिका को यह सुनिश्चित करना होता है कि सार्वजनिक निधि की उगाही और व्यय उसकी अनुमति से हो।
4. **विमर्श शुरू करना:** सभी महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक नीतियों की चर्चा सदन के पटल पर होती है। लिहाजा न केवल मंत्रिमंडल संसद का परामर्श हासिल करता है और अपनी खामियों के बारे में जानता है, बल्कि पूरे देश को भी सार्वजनिक महत्त्व के विषयों के बारे में जानकारी मिलती है।
5. **संवैधानिक कार्य:** संविधान के अंतर्गत संसद एकमात्र निकाय है, जो संविधान में संशोधन के लिए कोई प्रस्ताव पेश कर सकता है। संशोधन का प्रस्ताव किसी भी सदन (लोकसभा या राज्यसभा) में पेश किया जा सकता है।
6. **निर्वाचन संबंधी कार्य:** संसद राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के चुनाव में भी भाग लेती है। यह अपनी समितियों के विभिन्न सदस्यों, पीठासीन पदाधिकारियों और उप पीठासीन पदाधिकारियों को भी चुनती है।
7. **न्यायिक कार्य:** संसद के पास राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, सुप्रीम व हाई कोर्ट के जजों के साथ-साथ संघ व राज्य लोक सेवा आयोगों के अध्यक्षों तथा सदस्यों और सीएजी पर महाभियोग चलाने का अधिकार है।

**सदन के सामूहिक विशेषाधिकार**

1. चर्चा और कार्यवाहियां प्रकाशित करने और अन्य व्यक्तियों को प्रकाशित करने से रोकने का अधिकार;
2. अन्य व्यक्तियों को अपवर्जित करने का अधिकार;
3. सदन के आंतरिक मामलों को विनियमित करने का और चारदीवारी के भीतर उत्पन्न होने वाले मामलों को निपटाने का अधिकार;
4. संसदीय कदाचार को प्रकाशित करने का अधिकार, तथा;
5. सदस्यों को और बाहरी व्यक्तियों को सदन के विशेषाधिकारों को भंग करने के लिए दण्डित करने का अधिकार।

## संभावित प्रश्न

**संसद को लोकतंत्र का मंदिर कहा जाता है, क्योंकि लोकतंत्र में संसद का वही स्थान है जो कि धर्म में भगवान का, लेकिन संसद में नाममात्र की उपस्थिति संसद की गरिमा को नुकसान पंहुचा रहा है। इस कथन के सन्दर्भ में इस समस्या के निदान हेतु सरकार द्वारा क्या अपेक्षित कदम उठाये जाने चाहिए? चर्चा कीजिये। (200 शब्द)**

**Parliament is called the temple of democracy, because in the democracy there is the place of Parliament, which is God's religion, but the nominal presence in Parliament is harming the dignity of the Parliament. In the context of this statement, what steps should be taken by the government to diagnose this problem? Discuss. (200 words)**