Confidential
Not for Publication

Con. No. 41
Vol. XLV

PROCEEDINGS OF THE CONFERENCE OF SECRETARIES OF LEGISLATIVE BODIES IN INDIA

HELD AT RAIPUR ON MONDAY, 14TH NOVEMBER, 2005

LOK SABHA SECRETARIAT
NEW DELHI

DECEMBER, 2005

कार्यकारी सचिव, बिहार विधान सभा: सम्माननीय महासचिव, लोक सभा एवं महासचिव, राज्य सभा, श्री देवेन्द्र वर्मा जी तथा उपस्थित साथियो:

सदन के विघटन के उपरांत समितियों के लंबित कार्यों के संबंध में बिहार विधान सभा की कार्य संचालन नियमावली के नियम 217 में समिति के असमाप्त कार्य के संबंध में निम्न उल्लेख है ''कोई समिति जो अपनी अवधि समाप्त होने के पहले या सभा के विघटन के पहले अपना काम पूरा न कर सके, सभा को सूचित कर सकती है कि समिति अपना काम पूरा नहीं कर सकी है। कोई प्रारंभिक प्रतिवेदन, ज्ञापन या टिप्पणी जो समिति ने तैयार की हो या कोई साक्ष्य जो समिति ने लिया हो, नई समिति को उपलब्ध कराया जाएगा।''

भारत के संविधान के अनुच्छेद 85 एवं 174 में क्रमश: लोक सभा एवं विधान सभा के सत्रावसान एवं विघटन के संबंध में उल्लेख है। स्वतंत्रता प्राप्ति के प्रारंभिक काल में सदन का गठन एवं विघटन प्राय: निर्धारित समय पर होता था, परन्तु आजकल ऐसा देखा जा रहा है कि कालावधि के पूर्व भी लोक सभा, विधान सभा का विघटन विभिन्न कारणों से हो जाता है, जिसके परिणामस्वरूप समितियों के लंबित कार्य अधूरे रह जाते हैं। समिति विषय की समीक्षा कर प्रतिवेदन तैयार करने का कालबद्ध कार्य योजना बनाती है, परन्तु समिति की कालावधि में ही कभी-कभी सदन का विघटन हो जाता है, जिससे वे कार्य पूरे नहीं हो पाते हैं। समिति को यह सुअवसर भी प्रदान नहीं हो पाता है कि वे लंबित कार्यों की विवरणी सदन के समक्ष रख सकें।

उपर्युक्त परिस्थिति में यह प्रश्न तर्कसंगत है कि कोई समिति सदन के विघटन से पहले काम पूरा नहीं करने की सूचना सदन को नहीं दे सके तो क्या समिति द्वारा तैयार किये गये किसी प्रारंभिक ज्ञापन या टिप्पणी या उसके द्वारा लिये गये साक्ष्य नई समिति ग्रहण कर सकती है या नहीं। लोक सभा या विधान सभा के विघटन के पूर्व समिति के समक्ष लंबित बहुत से कार्य लोक तंत्र में जनता के विकास से संबंधित होते हैं, जिसे नये सिरे से पुन: समिति में विवेचना करने में समय एवं श्रम की बर्बादी हो सकती है। बिहार विधान सभा की प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियमावली के नियम 212 में प्रावधान है कि ''अध्यक्ष, अनुरोध किये जाने पर किसी समिति के प्रतिवेदन के मुद्रण, प्रकाशन या परिचालन का आदेश दे सकेंगे, यद्यपि वह सभा में उपस्थापित नहीं किया गया हो। उस अवस्था में प्रतिवेदन सभा में आगामी सत्र के दौरान प्रथम सुविधाजनक अवसर पर उपस्थापित किया जायेगा।'' बिहार विधान सभा के अनुवर्ती सत्र में ऐसे प्रतिवेदन सभा सचिव द्वारा नियम 212 के उल्लेख करते हुए सदन के पटल पर रखा जाता है और प्रतिवेदन की प्रतियां माननीय सभासदों के बीच वितरित की जाती हैं।

लोक सभा की कार्य संचालन नियमावली के नियम 280 में भी इस आशय का प्रावधान है। लोक सभा की कार्य संचालन नियमावली के नियम 285 में भी सारत: वही प्रावधान हैं, जो बिहार विधान सभा के नियम 217 में हैं। माननीय मंत्रियों के द्वारा सदन में दिये गये आश्वासन के कार्यान्वयन की कार्रवाई अनुवर्ती विधान सभा के गठित समिति द्वारा की जाती है, यद्यपि पूर्ववर्ती समिति द्वारा सदन को की गयी कार्रवाई के संबंध में प्रतिवेदित नहीं किया गया हो। प्राक्कलन समिति का कार्य निरंतर प्रकृति का होता है। लोक सभा के अनुरूप बिहार विधान सभा में भी सदन के विघटन के बाद प्राक्कलन समिति पुरानी समिति के अधूरे कार्य को पूरा कर प्रतिवेदन देती है।

उपर्युक्त संदर्भ में यह उचित प्रतीत होता है कि सदन के विघटन करने के पूर्व की समिति द्वारा किये गये विशिष्ठ कार्यों को विघटन के बाद बनने वाली सदन की समिति पूर्व की समितियों की समीक्षा साक्ष्य आदि पर विचार कर आवश्यकतानुसार उसे अपने प्रतिवेदन में उपयोग करे या भाग बनाये, यद्यपि पूर्ववर्ती समिति द्वारा सदन के विघटन के पूर्व सदन को सूचना नहीं दी गयी हो। साथ ही, इस हद तक संबंधित कार्य संचालन नियमावली के नियम में संशोधन किया जा सकता है।

अस्तु, सदन के विघटन के पूर्व समितियों द्वारा किये गए असमाप्त कार्य को अनुवर्ती सदन के गठित समितियों द्वारा पूरा किया जाना चाहिए और लोक हित में इस हद तक संबंधित कार्य संचालन नियमावली के नियम में संशोधन किया जाना चाहिए।

कार्यकारी सचिव, बिहार विधान सभा: सम्माननीय सभापति जी, मध्य प्रदेश विधान सभा के प्रधान सचिव ने जिन बातों को रखा है, उनसे मैं सहमति व्यक्त करता हूं। किसी भी विधान मंडल के सदस्यों को निलम्बित करने की प्रक्रिया कार्य संचालन नियमावली में निर्धारित है। बिहार विधान सभा के सदस्यों के निलम्बन के सम्बन्ध में बिहार विधान सभा की प्रक्रिया एवं कार्य संचालन नियमावली के नियम 63 में निम्न प्रावधान हैं:—

सुव्यवस्था बनाए रखने तथा सदस्य के निष्कासन या निलम्बन का आदेश देने की शक्ति—

"(1) अध्यक्ष सुव्यवस्था बनाए रखेंगे और उन्हें सभी नियमापत्तियों पर अपने निर्णय कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक सारी शक्तियां प्राप्त होंगी।

(2) जो सदस्य अध्यक्ष के आदेश का पालन करना अस्वीकार करें या अध्यक्ष की राय में जिनका आचरण अन्यथा अव्यवस्थित हो या जो सदन के किसी विशेषाधिकार के भंग के दोषी पाए जाएं, उन्हें अध्यक्ष निर्दिष्ट अवधि के लिए सभा से अविलम्ब निकल जाने का आदेश दे सकेंगे।

(3) अध्यक्ष स्वविवेक से उप-नियम (2) के अधीन कार्रवाई करने के बदले ऐसे सदस्य का नाम ग्रहण, सभा द्वारा उनके आचरण पर अधिनिर्णय के लिए कर सकेंगे और उसके बाद सदन नेता के प्रस्ताव पर तुरन्त यह प्रश्न रखेंगे कि प्रस्ताव में उल्लिखित अवधि के लिए इन सदस्यों को सदन की सेवा से निलम्बित किया जाये। अध्यक्ष की अनुज्ञा के बिना, इस प्रस्ताव का संशोधन या वाद-विवाद का स्थगन नहीं होगा और उस प्रस्ताव के स्वीकृत हो जाने पर इस प्रकार निलम्बित सदस्य सभा से अविलम्ब निकल जाएंगे।

(4) उपनियम (2) या (3) के अधीन किसी सदस्य का निलम्बन किसी सत्र में पहली बार अधिक से अधिक लगाताार पांच उपवेशनों तक, दूसरी बार अधिक से अधिक लगातार 10 उपवेशनों तक और उसके बाद अधिक से अधिक सत्र की शेष अवधि तक ही किया जायेगा।

(5) इस नियम के अधीन जिन सदस्यों को निष्कासन का आदेश दिया गया हो, या निलम्बित किया गया हो, वे अविलम्ब सभा-प्रसीमा छोड़ देंगे:

परन्तु ऐसे निलम्बन से किन्हीं सदस्य को सभा की किसी समिति अथवा दोनों सदनों की किसी संयुक्त समिति या संयुक्त प्रवर समिति में जिसमें वे पहले ही नियुक्त हो चुके हों, काम करने से विमुक्त न किया जायेगा।

(6) इस नियम के अधीन निलम्बित सदस्य संविधान के अनुच्छेद 190 के खंड (4) के प्रयोजनार्थ अनुपस्थित न समझे जायेंगे।

(7) जिस सदस्य को इस नियम के अधीन निकल जाने का आदेश दिया गया हो या निलम्बित किया गया हो, वे यदि निकल जाने से इन्कार करें तो अध्यक्ष उन्हें बलपूर्वक निकालने का आदेश दे सकेंगे और कर्तव्यस्थ सशस्त्र परिचर अध्यक्ष के उस निदेश का पालन करेंगे जो उन्हें इस नियम के अनुसार प्राप्त हो।"

उपर्युक्त प्रावधान के तहत सदन में प्रस्ताव पारित होने के उपरान्त ही किसी विशेषाधिकार के भंग के दोषी पाए जाने पर या अन्य कारणों से किसी सदस्य को सदन से निलम्बित किया जा सकता है। स्पष्ट है कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 105, 122, 194 एवं 212 सदन एवं सदस्यों को न्यायालय के क्षेत्राधिकार से संरक्षण प्रदान करता है तथा बाहरी शक्तियों के हस्तक्षेप से रोकता है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 118 एवं 208 के अधीन क्रमश: संसद एवं विधान मंडल के कार्य संचालन नियमावली बनाने का प्रावधान है, जिसमें भी संसद एवं विधान मंडल के कार्यों को बाहरी हस्तक्षेप से अक्षुण्ण रखा गया है। बिहार विधान सभा की प्रक्रिया एवं कार्य संचालन नियमावली के नियम 256 में यह प्रावधान है कि सभा की परिसीमाओं में अध्यक्ष की अनुज्ञा के बिना कोई गिरफ्तारी नहीं की जाएगी। साथ ही नियम 257 में यह प्रावधान है कि सभा की परिसीमाओं में अध्यक्ष की अनुज्ञा प्राप्त किए बिना किसी व्यावहारिक अथवा आपराधिक वैध आदेश का तामील नहीं किया जायेगा।

इससे स्पष्ट है कि सदस्यों के निलम्बन के संबंध में विधायिका को विशेषाधिकार प्राप्त है तथा किसी बाह्य हस्तक्षेप से वह अधिरक्षित है।

विधायिका, न्यायपालिका एवं कार्यपालिका के कार्यक्षेत्र अलग होने के संबंध में मद्रास उच्च न्यायालय के माननीय न्यायाधीश सत्यनारायणराव जे. ने वर्ष 1953 में निम्न न्यायादेश दिया था—

> "The powers of each one of the three organs have to be exercised as fundamentally subject to the provisions of the Constitution relating to that organ individually as well as to the provisions relating to other organs. It is the respect that is accorded by one organ of the State to the others that ensures that healthy working of the Constitution which is the acid test of its merits whatever the paper value of its provisions." (A.K. Gopalan, A.I.R. 1953, Madras—41)

अखिल भारतीय पीठासीन पदाधिकारियों के सम्मेलन के द्वारा गठित पीठासीन पदाधिकारियों की समिति ने भी अपने प्रतिवेदन में विधायिका एवं न्यायपालिका को अपने क्षेत्र के अधीन कार्य कर सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध बनाए रखने की अनुशंसा की है।

उपर्युक्त सन्दर्भ में यह उचित प्रतीत होता है कि माननीय पटना उच्च न्यायालय द्वारा अंकित निर्णय के सन्दर्भित अंश को माननीय उच्चतम न्यायालय के संज्ञान में लाकर समुचित निर्णय प्राप्त किया जाना चाहिए और आगे से ऐसे विषय उपस्थित नहीं हों, इस पर ठोस कार्रवाई करनी चाहिए।

कार्यकारी सचिव, बिहार विधान सभा: सम्माननीय महासचिव, लोक सभा एवं महासचिव राज्य सभा, श्री देवेन्द्र वर्मा जी तथा पस्थिति साथियो,

भारत के संविधान के अनुच्छेद-106 एवं 195 में अंकित प्रावधान के अनुसार संसद एवं राज्य विधान मंडल के सदस्यों को वेतन त्ता आदि सुविधाएं संसद एवं विधान मंडल के द्वारा समय-समय पर बनाये गये अधिनियम के अनुसार देय हैं। बिहार विधान मंडल दस्यों के वेतन भत्ता अधिनियम, 1960 में बनाये गये हैं और उसमें समय-समय पर संशोधन भी किये गये हैं जिसके अनुसार विधान मंडल के सदस्यों को वेतन भत्ता एवं अन्य सुविधा का भुगतान होता है। विधान मंडल के सदस्यों को अधिनियम के तहत देय सुविधाएं तब तक प्राप्त होती हैं, जब तक की उनकी सदस्यता विधिवत समाप्त नहीं कर दी जाएं सदस्यों को दैनिक भत्ता सदन एवं समिति की बैठक में भाग लेने के प्रयोजन से दिया जाता है। यदि कोई सदस्य न्यायिक हिरासत में या जेल में रहते हैं तो वे सदन या समिति की बैठक में भाग नहीं लेते हैं, जिससे उन्हें दैनिक भत्ता देय नहीं होता है।

उपर्युक्त संदर्भ में माननीय संसद सदस्यों या विधान मंडल के सदस्यों को किसी व्यवहार या आपराधिक मामले में न्यायाधीन रहने के कारण संविधान के अनुच्छेद 106 एवं 195 के तहत बने अधिनियम में अंकित देय सुविधा से वंचित नहीं किया जा सकता है।