प्रस्तावना

हमारे संवैधानिक ढांचे में राज्य सभा का एक विशिष्ट स्थान है। लोक सभा के विपरीत यह एक स्थायी सदन है जो भंग नहीं होता है। इसके एक-तिहाई सदस्य प्रति दूसरे वर्ष सदस्यता से निवृत्त होते हैं, इस प्रकार परिवर्तन के साथ एक निरन्तरता दिखाई देती है। राज्य सभा का गठन 3 अप्रैल, 1952 को हुआ था और इसकी प्रथम बैठक 13 मई, 1952 को हुई थी। अपने अस्तित्व के पांच दशक से अधिक अवधि के दौरान, राज्य सभा ने देश के विकास और लोगों के कल्याण में ठोस और उल्लेखनीय योगदान देकर हमारी लोकतांत्रिक प्रणाली में अपने लिये एक अद्वितीय स्थान बनाया है।

जैसेकि संसदीय संस्थान अपनी गतिविधियों के दायरे को व्यापक बनाते हैं तथा राष्ट्र निर्माण के कार्य में स्वयं को समर्पित करते हैं इसलिए संसदीय परिपाटियों और प्रक्रियाओं को नई चुनौतियों तथा लोगों की बढ़ती हुई अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए अनुकूल बनाने की जरूरत होती है। समय के साथ राज्य सभा प्रक्रिया विषयक नियमों में परिवर्तन करती रही है और इसने अपने सदस्यों के उचित दिशानिर्देश हेतु तथा सभा के कार्य को सुचारु बनाने के लिए नई परिपाटियां विकसित की हैं। यह कहने की जरूरत नहीं है कि इन वर्षों में राज्य सभा ने नियमों, प्रक्रियाओं, परिपाटियों, परम्पराओं, पूर्वोदाहरणों, विनिर्णयों और निदेशों का विशाल संग्रह बनाया है जिनकी वजह से यह हमारी संसद् का एक विशिष्ट एवं जीवंत सदन बन पाया है। राज्य सभा के कार्यकरण संबंधी इन प्रक्रियाओं और परिपाटियों को विस्तृत और व्यापक रूप से संकलित करने का कार्य राज्य सभा की तत्कालीन महासचिव, श्रीमती वी॰ एस॰ रमा देवी और राज्य सभा सचिवालय के पूर्व निदेशक और परामर्शदाता श्री बी॰ जी॰ गुजर ने वर्ष 1996 में किया था। दोनों को राज्य सभा के कार्यकरण को बहुत करीब से देखने का अवसर मिला था तथा उन्हें संविधान और सभा की प्रक्रिया और परिपाटी की अच्छी समझ और ज्ञान के लिए जाना जाता था। ऐसा व्यापक प्रकाशन प्रकाशित करने में उनके द्वारा किए गए अथक प्रयास वास्तव में सराहनीय थे, जिसके लिए वे हमारे विशेष प्रशंसा के पात्र हैं तथा उनके प्रति हम आभार व्यक्त करते हैं।

1996 से, जब 'कार्यरत राज्य सभा' का प्रथम संस्करण प्रकाशित हुआ था, अनेक उल्लेखनीय घटनाक्रम हुए हैं। ऐसे सभी प्रमुख घटनाक्रमों को इस संशोधित संस्करण में शामिल किया गया है। प्रक्रियागत महत्त्व के नए उदाहरणों को भी इस पुस्तक में संगत अंशों को अद्यतन करके शामिल किया गया है। सभा को आहूत करने, प्रारंभ करने, अनिश्चितकाल तक के लिए स्थगित करने तथा सत्रावसान करने की तारीखों और बैठकों की संख्या संबंधी विवरण प्रदान करने वाले परिशिष्ट को अद्यतन कर दिया गया है। संदर्भ के लिए विषय-सूची को भी समुचित रूप से संशोधित किया गया है। संशोधित संस्करण में शामिल सावधानीपूर्वक चुने गए कुछ घटनाक्रमों तथा प्रक्रिया संबंधी परिवर्तनों का विशेष रूप से उल्लेख करने की जरूरत है।

संविधान की चौथी अनुसूची में विभिन्न राज्यों तथा संघ राज्य क्षेत्रों के लिए राज्य सभा में स्थानों के आवंटन का प्रावधान किया गया है। नवम्बर, 2000 में तीन नए राज्य अर्थात् छत्तीसगढ़, उत्तरांचल और झारखंड क्रमशः मध्य प्रदेश पुनर्गठन अधिनियम, 2000, उत्तर प्रदेश पुनर्गठन अधिनियम, 2000 और बिहार पुनर्गठन अधिनियम, 2000 के अधिनियमन के फलस्वरूप बनाए गए। राज्य सभा में अब

अट्ठाइस राज्यों तथा दिल्ली एवं पुडुचेरी दो संघ राज्य क्षेत्रों के प्रतिनिधि हैं। राज्यों की संख्या में वृद्धि तथा राज्य सभा में स्थानों के आवंटन में परिवर्तन संबंधी महत्त्वपूर्ण घटनाक्रम को 'राज्य सभा की संरचना' संबंधी अध्याय 2 में शामिल किया गया है।

संविधान के अनुच्छेद 102(1) के अनुसार संसद् की विधि द्वारा किसी पदधारक को अनर्ह घोषित न करने की स्थिति को छोड़कर भारत सरकार अथवा किसी राज्य सरकार के अधीन लाभ के किसी पद पर आसीन व्यक्ति संसद् की किसी सभा के सदस्य होने और चुने जाने के लिए अनर्ह होगा। संविधान के अनुच्छेद 103 में यह कहा गया है कि यदि यह प्रश्न उठता है कि क्या संसद् की किसी सभा का कोई सदस्य अनुच्छेद 102 के खंड 1 में उल्लिखित अनर्हताओं के अध्यधीन है, तो यह प्रश्न निर्णय के लिए राष्ट्रपति को सौंपा जाएगा और उनका निर्णय अंतिम होगा। तथापि, ऐसे प्रश्न पर कोई निर्णय देने से पूर्व राष्ट्रपति को चुनाव आयोग की राय प्राप्त करने की आवश्यकता है तथा वह ऐसी राय के अनुसार कार्यवाही करेंगे। मार्च, 2006 में राज्य सभा के एक सदस्य को लाभ का पद धारण करने के लिए राष्ट्रपति द्वारा भूतलक्षी प्रभाव से अनर्ह घोषित किया गया था। इस महत्त्वपूर्ण घटनाक्रम को अध्याय 3 में शामिल किया गया है, जो 'राज्य सभा की सदस्यता' से संबंधित है।

संविधान में धन विधेयक या संविधान संशोधन विधेयक के अलावा किसी विधेयक पर संसद् की दोनों सभाओं के बीच असहमति होने पर उसके समाधान के लिए संयुक्त बैठक का प्रावधान है। संसद् के इतिहास में अब तक ऐसे तीन अवसर आए जब दोनों सभाओं की संयुक्त बैठक हुई। पहले के दो विधान जिन पर संयुक्त बैठकें 1961 और 1978 में हुई थीं, क्रमशः दहेज प्रतिषेध विधेयक, 1959 और बैंक सेवा आयोग (निरसन) विधेयक, 1977 थे। तीसरी संयुक्त बैठक 26 मार्च, 2002 को हुई, जब आतंकवाद निवारण विधेयक, 2002 लोक सभा द्वारा पारित रूप में राज्य सभा द्वारा अस्वीकार कर दिया गया था। इस महत्त्वपूर्ण घटनाक्रम को अध्याय 5 में शामिल किया गया है जोकि 'संसद् के घटकों के पारस्परिक संबंध' के बारे में है।

दूसरा दूरगामी महत्त्व का घटनाक्रम सार्वजनिक जीवन में ईमानदारी से संबंधित है। राज्य सभा ने 4 मार्च, 1997 को आचार समिति का गठन करके इस संबंध में पहल की, व्यापक रूप से समिति का कार्य सदस्यों के नैतिक आचरण की निगरानी करना तथा नैतिकता तथा कदाचार से संबंधित इसे सौंपे गए अन्य मामलों की जांच करना है। यह वास्तव में, भारत में किसी विधान-मंडल द्वारा गठित की जाने वाली इस तरह की पहली समिति थी। आचार समिति से संबंधित नियम राज्य सभा के प्रक्रिया और कार्य-संचालन विषयक नियमों में शामिल किए गए जोकि 20 जुलाई, 2004 से प्रभावी हुए। आचार समिति से संबंधित सूचना, 'समितियों' से संबंधित अध्याय 25 में शामिल की गई है।

राज्य सभा ने अपने सदस्यों के सभा के अंदर और बाहर के आचरण और व्यवहार को हमेशा काफी महत्त्व दिया है। यहां के सदस्यों के घोर कदाचार के मामलों को सभा ने गंभीरता से लिया है तथा दोषी सदस्यों को निष्कासित तक किया है। दिसम्बर, 2005 और मार्च, 2006 में दो सदस्यों को सभा की मर्यादा और सदस्यों की आचार संहिता के विपरीत आचरण करने के कारण निष्कासित किया गया था। उन्हें आचार समिति जिसने इन सदस्यों के आचरण की जांच की थी, की सिफारिशों के आधार पर सभा की सदस्यता से निष्कासित किया गया। इन पूर्वोदाहरणों को संसदीय 'आचरण और शिष्टाचार के नियम' से संबंधित अध्याय 9 में शामिल किया गया है। इन घटनाओं का उल्लेख इस पुस्तक के अध्याय 25 में भी किया गया है।

संवैधानिक घटनाओं में से एक महत्त्वपूर्ण घटनाक्रम संविधान की दसवीं अनुसूची में किये गये संशोधनों से संबंधित है। जिसमें दल-बदल के आधार पर सदस्यों की अनर्हता के लिए प्रावधान किया गया है। संविधान (इक्यानवेवां संशोधन) अधिनियम, 2003 का प्रयोजन अन्य बातों के साथ-साथ विधायी दल में विभाजन के मामले में अनर्हता से छूट से संबंधित पैराग्राफ 3 का लोप करके दसवीं अनुसूची का संशोधन करना था। इसके द्वारा संविधान में एक नया अनुच्छेद 361ख भी अंत:स्थापित किया गया था जिसमें यह प्रावधान है कि यदि किसी राजनीतिक दल का किसी सभा का सदस्य दसवीं अनुसूची के पैराग्राफ 2 के अंतर्गत सभा का सदस्य होने के लिए अनर्ह घोषित होता है, तो वह कोई लाभकारी राजनीतिक पद धारण करने के लिए भी अनर्ह हो जाएगा। इस संवैधानिक घटना को अध्याय 10 में शामिल किया गया है जो 'राज्य सभा का राजनैतिक स्वरूप' से संबंधित है।

सभा में लोगों की शिकायतों को उजागर करने तथा कार्यपालिका के ऊपर संसदीय निगरानी रखने हेतु सदस्यों की जरूरतों को पूरा करने के लिए राज्य सभा में कतिपय नई प्रक्रियाएं विकसित की गई हैं। ऐसी एक प्रक्रिया राज्य सभा में 'विशेष उल्लेख' है जिसके माध्यम से सदस्य लोक महत्त्व के मामलों को उठा सकते हैं। तथापि, जुलाई, 2000 तक राज्य सभा में विशेष उल्लेख प्रक्रिया के तहत मामले उठाने संबंधी कोई नियम नहीं था। नियम समिति ने अपने आठवें प्रतिवेदन में सभा में विशेष उल्लेख करने के लिए प्रक्रिया को विनियमित करने हेतु 180क से 180ङ तक नए नियमों का प्रस्ताव किया। तद्नुसार, नियम संशोधित किए गए और 1 जुलाई, 2000 से नए नियम प्रभावी हुए। यह महत्त्वपूर्ण प्रक्रियात्मक विकास 'विशेष उल्लेख' संबंधी अध्याय 20 में शामिल किया गया।

पूरे विश्व में संसदों ने अपने सदस्यों के लाभार्थ सूचना और संचार प्रौद्योगिकियों में हुई उल्लेखनीय प्रगति का प्रयोग किया है। राज्य सभा ने भी सदस्यों को अधिक प्रभावी सेवा प्रदान करने हेतु ऐसी प्रौद्योगिकियों का प्रयोग करने की दिशा में पहल की है। सदस्यों को आधुनिक कम्प्यूटर सुविधाएं प्रदान की जा रही हैं, जबकि राज्य सभा सचिवालय के विभिन्न अनुभागों को कम्प्यूटरीकृत किया गया है।

कम्प्यूटरीकरण करने के पूरे प्रयास व्यवस्थित ढांचे में करने के लिए 18 मार्च, 1997 को 'राज्य सभा के सदस्यों को कम्प्यूटर प्रदान करने संबंधी समिति' गठित की गई थी। तथापि, यह समिति प्रक्रिया नियमों का भाग नहीं है। संसदीय समितियों के सतत् विस्तार होने वाले क्षेत्र में दूसरा विकास राज्य सभा में 5 सितम्बर, 1998 को संसद्-सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना संबंधी समिति का गठन किया जाना था। यह समिति संसद्-सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना (एम पी लैड्स) के संबंध में सदस्यों को पेश आ रही समस्याओं की निगरानी हेतु प्रभावी तंत्र है। यह समिति भी प्रक्रिया के नियमों का भाग नहीं है। समिति प्रणाली को सुचारु बनाने तथा कार्यपालिका की संसदीय जांच को व्यापक बनाने हेतु उपर्युक्त दो समितियों के अलावा संसद् में समिति पद्धति को और सुदृढ़ करने के लिए एक महत्त्वपूर्ण कदम जुलाई, 2004 में उठाया गया जब विभाग-संबंधित संसदीय स्थायी समितियों की संख्या को सत्रह से बढ़ाकर चौबीस किया गया। संसद् की दोनों सभाओं के प्रक्रिया नियमों को तद्नुसार संशोधित किया गया है। चौबीस समितियों में से आठ राज्य सभा के सभापति के नियंत्रण और निदेशाधीन हैं। संसदीय समितियों से संबंधित इन नए घटनाक्रमों को अध्याय 25 में शामिल किया गया है जो 'समितियों' के संबंध में है।

संसद् और लोगों के बीच एक प्रभावी इंटरफेस सृजित करने की संभावना वाला एक महत्त्वपूर्ण घटनाक्रम संसद की कार्यवाही का दूरदर्शन/रेडियो से प्रसारण करना रहा है। समय-समय पर

हमारी संसद् ने संसद् की दोनों सभाओं में हुई चर्चाओं की जानकारी लोगों को देने के लिए सरकारी मीडिया अर्थात्, दूरदर्शन और आकाशवाणी की सहायता से इसकी कार्यवाही को रिकॉर्ड करने और दूरदर्शन और रेडियो से प्रसारित करने के लिए कदम उठाए हैं। संसदीय कार्यवाही के प्रसारण के इतिहास में एक महत्त्वपूर्ण घटना 14 दिसम्बर, 2004 को हुई, जब राज्य सभा और लोक सभा की कार्यवाही के सीधे राष्ट्रीय प्रसारण के लिए दो पृथक् समर्पित राष्ट्रव्यापी सैटेलाइट चैनल राज्य सभा के माननीय सभापति और लोक सभा के माननीय अध्यक्ष द्वारा आरंभ किया गया। इसके अलावा, संसद् और मीडिया के बीच संबंध को और सुदृढ़ बनाने के लिए नवम्बर, 2003 में राज्य सभा सचिवालय में एक नया अनुभाग अर्थात् प्रेस और मीडिया यूनिट सृजित किया गया।

सभी समितियों के लिए एक नोडल अनुभाग के रूप में दूसरा नया अनुभाग अर्थात् समिति समन्वय अनुभाग अक्तूबर, 2003 में सृजित किया गया। यह अनुभाग राज्य सभा के सदस्यों को संसदीय समितियों —तदर्थ और स्थायी समितियों, विभाग-संबंधित संसदीय स्थायी समितियों के लिए नामनिर्देशित करने और दोनों सभाओं के सदस्यों वाली संसदीय समितियों के लिए राज्य सभा के सदस्यों का नामनिर्देशन/निर्वाचन, सांविधिक और अन्य निकायों इत्यादि के लिए राज्य सभा के सदस्यों के लिए निर्वाचन से जुड़े सभी कार्य इत्यादि करती है। इन नए खंडों को अध्याय 27 में शामिल किया गया है।

पुस्तक के लिए स्रोत सामग्री भारत के संविधान, राज्य सभा में प्रक्रिया तथा कार्य-संचालन विषयक नियम, संविधान सभा वाद-विवाद, राज्य सभा और लोक सभा वाद-विवाद, राज्य सभा और लोक सभा संसदीय समाचारों, संसदीय समितियों और अन्य प्राधिकारियों के प्रतिवेदनों, सरकारी अभिलेखों तथा राज्य सभा और लोक सभा सचिवालय के प्रकाशनों से ली गई है। सभी स्रोतों को प्रत्येक अध्याय में संलग्न नोट और संदर्भ में इंगित किया गया है।

मैं भारत के माननीय उप-राष्ट्रपति और राज्य सभा के सभापति श्री भैरों सिंह शेखावत का उनके विचारोत्तेजक प्राक्कथन के लिए आभार व्यक्त करता हूं। मैं पुस्तक के लिए श्री के॰ रहमान खान द्वारा लिखे गए परिचय के लिए भी आभारी हूं। वे इस परियोजना को पूरा करने में प्रेरणा और प्रोत्साहन के सतत् स्रोत रहे हैं।

मैं राज्य सभा सचिवालय के सभी अधिकारियों और स्टाफ को उनके अमूल्य सहयोग और सहायता के लिए धन्यवाद देता हूं। मैं सचिवालय की विभिन्न सेवाओं/अनुभागों विशेषकर विधायी अनुभाग, समिति अनुभाग, प्रश्न शाखा, बिल ऑफिस, टेबल ऑफिस और 'लॉर्डिस', राज्य सभा सचिवालय को पुस्तक के लिए जरूरी सूचना और सामग्री देने और इसे तैयार करने में विभिन्न तरह से मदद देने के लिए धन्यवाद देता हूं। मैं विशेषकर श्री एन॰ सी॰ जोशी, अपर सचिव, राज्य सभा सचिवालय को इस प्रकाशन में अमूल्य योगदान देने के लिए धन्यवाद देता हूं। 'लॉर्डिस' के अधिकारी जिन्हें इस महत्त्वपूर्ण पुस्तक की पांडुलिपि को अद्यतन करने और संपादन करने का कार्य सौंपा गया था, इस परियोजना को पूरा करने में उनके समर्पण और प्रतिबद्धता के लिये सराहना के पात्र हैं। मैं विशेषकर सुश्री भारती तिवारी, निदेशक (मीडिया और आर॰ एंड एल॰), श्री एस॰ डी॰ नौटियाल, संयुक्त निदेशक, सुश्री एल॰ लक्ष्मी, उप-निदेशक, श्री रतन कुमार साहू, श्री नरेन्द्र कुमार और श्री त्रिलोकीनाथ मिश्रा, सहायक निदेशक, सुश्री मीना कंडवाल, अनुसंधान अधिकारी, श्री वाई॰ एस॰ रावत, परामर्शदाता और भूतपूर्व मुद्रण और प्रकाशन नियंत्रक और प्रिंटिंग सेवा के कार्मिक, जो इस पुस्तक के प्रकाशन के सभी स्तरों पर शामिल थे, के द्वारा किए गए कार्य की सराहना करता हूं। मैं उनके योगदान के लिए उन सभी की सराहना करता हूं और उन्हें बधाई देता हूं। मैं भारत सरकार मुद्रणालय, मिंटो रोड, नई दिल्ली के प्रबन्धक और स्टाफ को इस विशाल प्रकाशन के लिए धन्यवाद देता हूं।

यह सुनिश्चित करने के लिए कि यह प्रकाशन बिना किसी त्रुटि या कमी के प्रकाशित किया जाए, बहुत ध्यान दिया गया है। मुझे मालूम है कि इतने बड़े काम में ध्यान देने के बावजूद कुछ गलतियां रह सकती हैं। मैं पाठकों से अपनी महत्त्वपूर्ण टिप्पणियां और रचनात्मक सुझाव देने का अनुरोध करता हूँ।

मुझे आशा है कि यह संशोधित 'कार्यरत राज्य सभा' का संस्करण व्यापक संदर्भ पुस्तक के रूप में काम में आएगा तथा पीठासीन अधिकारियों, संसद् सदस्यों, संसदीय अधिकारियों, भारतीय संसदीय व्यवस्था के शोध अध्येताओं और छात्रों के लिए उपयोगी सिद्ध होगा।

नई दिल्ली
अक्तूबर, 2006

योगेन्द्र नारायण
महासचिव, राज्य सभा