

## परिचय तथा परिभाषाएं

1.1 परिचय — राज्य सभा का कार्यकरण समान्यतः भारत के संविधान के विविध उपबंधों और विशेषतः अनुच्छेद 118 के अधीन विनियमित होता है जो निम्नलिखित रूप में है:

“प्रक्रिया के नियम — (1) इस संविधान के उपबंधों के अधीन रहते हुए, संसद् के प्रत्येक सदन अपनी प्रक्रिया और अपने कार्य संचालन के विनियमन के लिए नियम बना सकेगा।

(2) जब तक खंड (1) के अधीन नियम नहीं बनाए जाते हैं तब तक इस संविधान के प्रारंभ से ठीक पहले भारत डोमिनियन के विधान-मंडल के संबंध में जो प्रक्रिया के नियम और स्थायी आदेश प्रवृत्त थे वे ऐसे उपांतरणों और अनुकूलनों के अधीन रहते हुए संसद् के संबंध में प्रभावी होंगे जिन्हें, यथास्थिति, राज्य सभा का सभापति या लोक सभा का अध्यक्ष उनमें करे।

(3) राष्ट्रपति, राज्य सभा के सभापति और लोक सभा के अध्यक्ष से परामर्श करने के पश्चात्, दोनों सदनों की संयुक्त बैठकों से संबंधित और उनमें परस्पर संचार से संबंधित प्रक्रिया के नियम बना सकेगा।

(4) दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में लोक सभा का अध्यक्ष या उसकी अनुपस्थिति में ऐसा व्यक्ति पीठासीन होगा जिसका खंड (3) के अधीन बनाई गई प्रक्रिया के नियमों के अनुसार अवधारण किया जाए।”

1.2 राज्य सभा सचिवालय — जनवरी 1926 में, पीठासीन अधिकारियों के सम्मेलन में केन्द्रीय विधान सभा के लिए सरकार से स्वतंत्र और असम्बद्ध तथा पृथक कार्यालय का गठन किए जाने के प्रस्ताव संबंधी संकल्प को स्वीकार किया गया। 22 सितम्बर, 1928 को पंडित मोतीलाल नेहरू ने केन्द्रीय विधान सभा में इस आशय का संकल्प प्रस्तुत किया कि विधान सभा से संबंधित एक पृथक विभाग का गठन किया जाए। उस संकल्प को सर्वसम्मति से स्वीकार किया गया। भारत के सेक्रेटरी ऑफ स्टेट ने उनके संकल्प में निहित योजना में कतिपय परिवर्तनों सहित उनके प्रस्ताव का अनुमोदन कर दिया और 10 जनवरी, 1929 को गवर्नर जनरल के विभाग के अन्तर्गत 'विधान सभा विभाग' के नाम से एक पृथक स्वतंत्र विभाग का गठन किया गया जिसमें विधान सभा के स्पीकर को इसका वास्तविक प्रमुख बनाया गया।

विधान सभा विभाग के कर्मचारियों की भर्ती एवं सेवा शर्तें द्वारा 7 अगस्त, 1929 को कॉर्ग्रेसिल में सेक्रेटरी ऑफ स्टेट द्वारा निर्मित 'दि लेजिस्लेटिव असेम्बली डिपार्टमेन्ट (कंडीशन्स ऑफ सर्विस) रूल्स, 1929' नामक पृथक नियमों द्वारा शासित थीं। उसके बाद विधान सभा विभाग के अधिकारियों और कर्मचारियों की नियुक्ति इन नियमों के अनुसार सभा के प्रेसीडेण्ट (चेयरमैन/स्पीकर) के अनुमोदन से की जाने लगी। केन्द्रीय विधान सभा विभाग (और इसका उत्तरवर्ती सचिवालय) के अधिकारियों और कर्मचारियों की भर्ती और सेवा-शर्तों के मामले में स्पीकर की स्थिति और प्राधिकार को तब से सांविधिक नियमों तथा परिपाटियों एवं अन्ततः भारत के संविधान द्वारा मान्यता दी जाने लगी।

इंडियन इंडिपेंडेंस एक्ट, 1947 के उपबंधों के अधीन, केन्द्रीय विधान मंडल के विधायी कार्य भारतीय संविधान सभा द्वारा ले लिए गए। तथापि, विधान सभा विभाग के पदनाम में कोई परिवर्तन नहीं किया गया। संविधान के लागू होने और 26 जनवरी, 1950 को अन्तिम संसद् के गठन के साथ इस विभाग का नाम बदलकर 'संसदीय सचिवालय' कर दिया गया। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 98 में संसद् की दोनों सभाओं हेतु पृथक सचिवालयों के लिए निम्नलिखित विशिष्ट उपबंध किए गए हैं:

“संसद् का सचिवालय — (1) संसद् के प्रत्येक सदन का पृथक् सचिवीय कर्मचारिवृंद होगा:

परन्तु इस खंड की किसी बात का यह अर्थ नहीं लगाया जाएगा कि वह संसद् के दोनों सदनों के लिए सम्मिलित पदों के सृजन को निवारित करती है।

(2) संसद्, विधि द्वारा, संसद् के प्रत्येक सदन के सचिवीय कर्मचारिवृंद में भर्ती का और नियुक्त व्यक्तियों की सेवा की शर्तों का विनियमन कर सकेगी।

(3) जब तक संसद् खंड (2) के अधीन उपबंध नहीं करती है तब तक राष्ट्रपति, यथास्थिति, लोक सभा के अध्यक्ष या राज्य सभा के सभापति से परामर्श करने के पश्चात् लोक सभा के या राज्य सभा के सचिवीय कर्मचारिवृंद में भर्ती के और नियुक्त व्यक्तियों की सेवा

की शर्तों के विनियमन के लिए नियम बना सकेगा और इस प्रकार बनाए गए नियम उक्त खंड के अधीन बनाई गई किसी विधि के उपबंधों के अधीन रहते हुए प्रभावी होंगे।”

यद्यपि काउंसिल ऑफ स्टेट्स (राज्य सभा) और हाउस ऑफ द पीपुल (लोक सभा) 1952 में अस्तित्व में आये, तथापि हाउस ऑफ द पीपुल के सचिवालय को 'संसदीय सचिवालय' कहा जाता रहा और राज्य सभा के लिए 'काउंसिल ऑफ स्टेट्स सेक्रेटरिएट' नामक एक नये सचिवालय का गठन किया गया। दोनों सचिवालयों के नाम 1954 में बदल कर क्रमशः 'राज्य सभा सचिवालय' और 'लोक सभा सचिवालय' कर दिए गए। सचिवालयों के अधिकारियों और कर्मचारियों की सेवा शर्तें 30 सितम्बर, 1955 तक समय-समय पर यथासंशोधित तथा यथानुकूलित लेजिस्लेटिव असेम्बली डिपार्टमेंट (कंडीशन्स ऑफ सर्विस) रूल्स, 1929 के द्वारा शासित होती रहीं। नये नियम 1957 में बनाए गए जिन्हें अगले अध्याय में दिया गया है।

1.3 सचिवालय की जवाबदेही और इस नियम-पुस्तिका का प्रयोजन — अनुच्छेद 122 के अधीन, न तो संसद की कार्यवाहियों की विधिमान्यता की न्यायालयों द्वारा जांच की जा सकती है और न ही संसद के अधिकार प्रक्रिया या कार्य संचालन का विनियमन करने वाली अथवा व्यवस्था बनाए रखने की शक्तियों का प्रयोग करते समय किसी न्यायालय की अधिकारिता के अधीन आते हैं। तथापि, राज्य सभा सचिवालय के अधिकारियों/कर्मचारियों की विभिन्न स्तर की शासकीय कार्यवाई के लिए जवाबदेही बनती है, और प्रशासनिक पदानुक्रम में इस जवाबदेही को तय करने के लिए यह तब और अनिवार्य हो जाता है जब न्यायिक जांच का सामान्य नियंत्रण लागू न हो ताकि विभिन्न स्तरों की जवाबदेही की जानकारी सभी व्यक्तियों को हो सके। विवेकाधिकार और कार्य की स्वतंत्रता को अवश्य ही परिभाषित किया जाना चाहिए और उसका मानकीकरण किया जाना चाहिए तथा सभी स्तरों पर जवाबदेही तय करने के लिए कार्यालय के कार्यकरण की प्रक्रिया अवश्य ही निर्धारित की जानी चाहिए।

राज्य सभा सचिवालय में कार्य प्रक्रिया संबंधी नियम-पुस्तिका (संक्षेप में कार्यालय नियम पुस्तिका) का मौजूदा दूसरा संस्करण सचिवालय में विभिन्न प्रकार के कार्यों के करने में विभिन्न सेवाओं/अनुभागों द्वारा अनुपालन की जाने वाली सुनिश्चित तथा सुस्थापित प्रक्रियाओं का संकलन है और इसमें सचिवालय के कार्यकरण से संबंधित विविध अनुदेश निहित हैं। इसका उद्देश्य कार्य-निष्पादन के मानदंड निर्धारित करना, उत्तरदायित्व सौंपना और प्रक्रिया का मानकीकरण करना है। इस प्रकार से यह उम्मीद है कि इस नियम-पुस्तिका का दिन-प्रतिदिन उपयोग किया जाएगा। यह प्रशिक्षण सहायक-सामग्री तथा निरीक्षण-प्रयोजनों के लिए संदर्भ दस्तावेज भी है।

1.4 परिभाषाएं — इस नियम-पुस्तिका में, जब तक कि संदर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो:—

(i) समाचार : से राज्य सभा का समाचार अभिप्रेत है जिसमें निम्नलिखित समाविष्ट होते हैं — (क) राज्य सभा की प्रत्येक बैठक की कार्यवाही का संक्षिप्त विवरण (संसदीय समाचार भाग-I); और (ख) राज्य सभा के कार्य से संबंधित अथवा संसक्त किसी विषय अथवा ऐसे किसी अन्य विषय जिसे सभापति की राय में उसमें शामिल किया जा सकता है, के संबंध में सूचना; और (ग) राज्य सभा की समितियों अथवा राज्य सभा की प्रवर समितियों, अथवा दोनों सभाओं की संयुक्त समितियों से संबंधित सूचना (संसदीय समाचार भाग-II)।

(ii) मामला : मामले में विचाराधीन पत्रों वाली फाइल और संदर्भ के लिए प्रस्तुत की गई ऐसी कोई अन्य फाइलें एवं पत्र, पुस्तक, आदि सम्मिलित होते हैं जिनसे उठाए गए प्रश्न अथवा प्रश्नों का निपटारा करने में सहायता मिल सके।

(iii) पत्राचार : पत्राचार प्राप्त हुए सभी पत्रादि (आपत्तियां) और जारी किए गए पत्रादि (निर्गम) की कार्यालय प्रतियों का संग्रह है। इसमें निम्नलिखित सम्मिलित हैं:

(क) शासकीय पत्राचार;

(ख) अर्ध-शासकीय पत्राचार; और

(ग) अशासकीय पत्राचार।

पत्राचार के परिशिष्ट — किसी फाइल के संबंध में पत्राचार के परिशिष्ट से उस फाइल पर किसी पत्रादि (चाहे प्राप्त अथवा जारी किया गया हो) के ऐसे बड़े संलग्नक अभिप्रेत हैं, जिनके पत्राचार भाग में शामिल किए जाने के कारण उस पत्रादि के सुगमता से पढ़े जाने से बाधा होने अथवा पत्राचार भाग के भारी-भरकम होने की संभावना होती है।

(iv) डाक : डाक में प्रत्येक प्रकार के लिखित अथवा मुद्रित पत्रादि जैसे पत्र, टेलीग्राम, सेविनग्राम, ई-मेल और राज्य सभा के सदस्यों से प्राप्त किए गए पत्रादि शामिल होते हैं। जिसमें प्रक्रिया एवं कार्य संचालन विषयक नियमों के अधीन प्राप्त हुई सूचनाएं तथा अन्य पत्र भी शामिल हैं।

वर्गीकृत डाक से सुरक्षा ग्रेडिंग वाली डाक अभिप्रेत है तथा अत्यावश्यक (अर्जेंट) डाक से तत्काल अथवा अग्रता चिह्नानकित डाक अभिप्रेत है और इसमें टेलीग्राम, सेविनग्राम, बेतार संदेश और टेलेक्स संदेश शामिल हैं।

(v) अर्ध-शासकीय पत्राचार : एक पत्र तभी अर्ध-शासकीय होता है जब सचिवालय के अधिकारीगण एक-दूसरे से, सरकारी

अधिकारियों से अथवा जनता के किसी सदस्य से निर्धारित प्रक्रिया की औपचारिकता के बिना और कोई औपचारिक निर्णय लेने से पूर्व कोई राय अथवा सूचना प्राप्त करने, इसका आदान-प्रदान करने अथवा इसके संप्रेषित करने के उद्देश्य से पत्राचार करते हैं।

(vi) विभागीय अनुदेश : विभागीय अनुदेशों से विभाग द्वारा कार्यालय प्रक्रिया संबंधी नियम पुस्तिका के उपबंधों का अनुसरण अथवा परिवर्तन करने के लिए जारी किए गए अनुदेश अभिप्रेत हैं।

(vii) वितरण अनुभाग : वितरण अनुभाग से एक ऐसी इकाई अभिप्रेत है जिसमें केन्द्रीय रजिस्ट्री और केन्द्रीय निर्गम अनुभाग होते हैं और इसकी जिम्मेदारी उस विभाग की डाक को प्राप्त करना, रजिस्टर करना तथा वितरण करना है और इसमें रजिस्ट्रेंट क्लर्क एवं रात्रि ड्यूटी क्लर्क जैसे पदाधिकारी होते हैं।

(viii) डॉकेटन : डॉकेटन से किसी फाइल के टिप्पण भाग में ऐसी क्रम संख्या तथा डायरी/प्रेषण संख्या के बारे में प्रविष्टि करना अभिप्रेत है जिसे पत्राचार (चाहे प्राप्ति हो या निर्गम) की प्रत्येक मद को, इसकी पहचान के लिए, प्राप्ति/निर्गम के ब्योरे सहित, निर्दिष्ट किया जाता है।

(ix) प्रारूप : प्रारूप से एक ऐसी कच्ची नकल (रफ कॉपी) अभिप्रेत है जिसे किसी दस्तावेज के लिए तैयार किया जाता है। जब सचिवालय में प्रारूपण शब्द का प्रयोग किया जाता है तब उसका आशय अधिकारियों के टिप्पणों अथवा आदेशों पर आधारित शासकीय पत्रादि तैयार करने से होता है।

(x) अधिशासी/विधायी/समिति अधिकारी : अधिशासी/विधायी/समिति अधिकारी से किसी अनुभाग का पर्यवेक्षण करने वाला ऐसा अधिकारी अभिप्रेत है जिसे उस अनुभाग द्वारा किए जाने वाले कार्य के अनुसार पदाभिहित किया जाता है।

(xi) फाइल : फाइल से किसी विनिर्दिष्ट विषय-वस्तु पर कागजातों का ऐसा संग्रह अभिप्रेत है जिसे एक वर्गीकृत पहचान संख्या (फाइल सं.) दी जाती है और जिसमें एक या एकाधिक (क) पत्राचार; (ख) टिप्पण; (ग) पत्राचार के परिशिष्ट; और (घ) टिप्पणों के परिशिष्ट होते हैं।

चालू फाइल — चालू फाइल से ऐसे कागजातों वाली फाइल अभिप्रेत है जिनके संबंध में कार्रवाई पूरी तरह समाप्त नहीं हुई है।

(xii) फाइल करना (फाइलिंग) : फाइलिंग को किसी विषय से सम्बन्धित खुले कागजातों को फाइल में व्यवस्थित ढंग से रखे जाने के अर्थ में परिभाषित किया जा सकता है जिसे साधारणतया प्राप्ति के कालक्रम के अनुसार किया जाता है ताकि वांछित पत्रों का तुरंत पता चल सके।

(xiii) नई आवती : नीचे 'विचारार्थ पत्र' देखें।

(xiv) अनुक्रमणिका बनाना : किसी फाइल के संबंध में अनुक्रमणिका बनाने से आशय इसके शीर्षक को ऐसे समुचित संकेत शब्दों (कैचवर्ड्स) के अंतर्गत दर्शाना है जिन्हें आवश्यकतानुसार इसकी अवस्थिति का सुगमतापूर्वक पता लगाने के उद्देश्य से वर्णक्रमानुसार व्यवस्थित किया जाता है। इस प्रकार, यह किसी विशेष विषय पर रिकार्ड का पता लगाने का माध्यम है।

(xv) निर्गम : 'निर्गम' शब्दांश का प्रयोग किसी प्रारूप के अनुमोदन के पश्चात की जाने वाली कार्रवाई के विभिन्न चरणों को, अर्थात्, स्वच्छ प्रति का टंकण इसका अनुमोदित प्रारूप से मिलान, हस्ताक्षर के लिए स्वच्छ प्रति का प्रस्तुतीकरण और अन्ततः प्रेषिती को पत्रादि का प्रेषण, बताने के लिए किया जाता है।

(xvi) टिप्पण : टिप्पण से ऐसी अभ्युक्ति अभिप्रेत है जिसे किसी मामले के निपटान को सुलभ बनाने के लिए उस पर दर्ज किया जाता है। इसके अन्तर्गत पिछले दस्तावेजों का सार, निर्णय की अपेक्षा वाले प्रश्नों का विवरण अथवा विश्लेषण, क्रियाविधि से संबंधित सुझाव और उससे संबंधित जारी किए गए आदेश शामिल हैं।

टिप्पणों के परिशिष्ट — किसी फाइल के संदर्भ में इसका आशय वृहत् दस्तावेज अथवा विवरण से है जिसमें उस फाइल में चर्चित विषय के कतिपय पहलुओं के संबंध में ऐसी विस्तृत सूचना अन्तर्विष्ट होती है, जिसके मुख्य टिप्पण में समावेशन से मुख्य बिन्दु के दुरुह होने अथवा मुख्य बिन्दु के अनावश्यक रूप से लम्बे होने की सम्भावना होती है।

(xvii) शासकीय पत्राचार : इससे आशय विहित प्रपत्र और प्रक्रिया के अनुरूप किसी सरकार या राज्य सभा सचिवालय के अधिकारी, लोक निकाय या निजी व्यक्ति द्वारा सम्बोधित किए गए अथवा किसी सरकार या राज्य सभा सचिवालय के अधिकारी, लोक निकाय या निजी व्यक्ति को सम्बोधित किए गए पत्राचार से है।

(xviii) विचारार्थ पत्र : विचारार्थ पत्र सामान्यतया मूल आवती होती है जिस पर विचारण फाइल अथवा मामले की विषय-वस्तु के संबंध में होता है। नवीनतम पत्रादि अथवा गौण आवती जिस पर विषय के संबंध में विचार किया जाना होता है, को नई आवती कहा जाता है।

(xix) आवतियां : सचिवालय में प्राप्त किए गए अथवा सचिवालय के किसी अधिकारी द्वारा उसके पद की हैसियत से प्राप्त किए सभी पत्रादि, चाहे वे शासकीय हों, अर्द्ध-शासकीय हों अथवा अशासकीय हों, आवतियां कहलाते हैं।

(xx) अभिलेखबद्ध करना (रिकाडिंग) : यह किसी फाइल को बन्द करने की प्रक्रिया है जो उसमें विचारित सभी मुद्दों पर कार्रवाई पूरी किए जाने के बाद की जाती है। इसके अन्तर्गत निम्नलिखित कार्य जैसे:—

संदर्भों का पूरा किया जाना, नेमी कागजात का हटाया जाना, पुनः पृष्ठ-अंकन किया जाना, फाइल के शीर्षक का संशोधित किया जाना, फाइल कवर का बदला जाना और फाइल की सिलाई किया जाना शामिल होते हैं।

(xxi) संदर्भ देना : यह संबंधित अभिलेखों, पूर्वोदाहरणों, नियमों, विनियमों, पुस्तकों अथवा ऐसे किसी अन्य पत्र को, जिसका सम्बन्ध मामले से है, प्रस्तुत करने तथा उसका संदर्भ देने की प्रक्रिया है।

(xxii) अनुभाग : अनुभाग से किसी सेवा के भीतर ऐसी आधारभूत कार्य इकाई अभिप्रेत है जो इसे आवंटित किए गए कार्यों को निष्पादित करने के लिए उत्तरदायी होती है। इसका पर्यवेक्षण व नियंत्रण, सामान्यतया, अधिशासी/विधायी/समिति अधिकारी अथवा सहायक निदेशक अथवा दोनों के द्वारा किया जाता है।

(xxiii) स्थायी गार्ड फाइल : किसी विषय पर स्थायी गार्ड फाइल से निम्नलिखित तीन भागों वाला एक संकलन अभिप्रेत है:

(क) विषय से संबंधित सिद्धांतों व नीति का एक क्रमिक सार जिसमें हाशिए में उद्धृत सुसंगत निर्णयों या आदेशों की प्रत्येक के सामने संख्या व तारीख दी गई होती है;

(ख) कालक्रम में व्यवस्थित, संदर्भित निर्णयों अथवा आदेशों की प्रतियां; और

(ग) विभिन्न अवस्थाओं में उपयोग किए जाने वाले पत्रादि के नमूना प्रपत्र।

(xxiv) स्थायी टिप्पण : किसी विषय के संबंध में स्थायी टिप्पण से एक ऐसा क्रमिक टिप्पण अभिप्रेत है जो, अन्य बातों के साथ-साथ, उस नीति व प्रक्रिया के इतिहास तथा विकास को स्पष्ट करता है जिन्हें विद्यमान नीति या प्रक्रिया के समीक्षार्थ एक पूर्ण पृष्ठभूमि सामग्री के तौर पर प्रयोग किए जाने हेतु तैयार किया जाता है।

(xxv) मानक प्रक्रिया शीट : इससे कार्य की पुनरावृत्तीय मद हेतु तैयार किया गया सामान्य टिप्पण का ढांचा अभिप्रेत है जो ऐसे पूर्व-निर्धारित जांच बिंदुओं अथवा पहलुओं को निर्दिष्ट करता है जिन पर टिप्पण तैयार किया जाना है।

(xxvi) पटल : पटल से कार्डसिल ऑफ स्टेट्स (राज्य सभा) का पटल अभिप्रेत है।

(xxvii) अशासकीय पत्राचार : एक पत्र उस समय 'अशासकीय' होता है जब किसी पत्रादि या फाइल या मामले को एक नोट के साथ किसी अन्य विभाग (विभागों) को, उनकी सम्मति, राय या टिप्पणी प्राप्त किए जाने हेतु, अग्रेषित किया जाता है।

इस नियम-पुस्तिका में प्रयुक्त परन्तु यहां परिभाषित न किए गए शब्दों तथा वाक्यांशों का वही अर्थ होगा जैसा अर्थ 'राज्य सभा की कार्य संचालन विषयक नियमावली' अथवा 'केन्द्रीय सचिवालय की कार्यालय प्रक्रिया नियम-पुस्तिका' में है और सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000 के अंतर्गत आने वाले विषयों के संबंध में इस अधिनियम में दी गई परिभाषा है। विशिष्टतया अन्यथा अपेक्षित के सिवाए, 'लिखित' या 'प्रलेख' या 'कागज-पत्र' में इलेक्ट्रॉनिक पाठ सम्मिलित होगा; अभिलेख या सूचना में इलेक्ट्रॉनिक अभिलेख या किसी भी प्ररूप में सूचना सम्मिलित होगी और 'पत्राचार' या 'पत्रों' या 'पत्रादि' में ईमेल या इलेक्ट्रॉनिक पत्रव्यवहार के अन्य प्ररूप, अभिलेख और सूचना की प्राप्ति शामिल होगी।