College, R.B.G.R. College, Maharajganj
Course – T.D.C. part III Honours
Sub – Political Science

Page no. :
Date : / /

paper – V – Public Administration

Topic – Legislative control over Administration

presented by Dr. Md. Kalimullah
Designation – A. professor.
Deptt. of pol. sc.

Introduction →

लोक-कल्याणकारी राज्य की स्थापना के साथ राज्य ने लोक-सेवाओं के द्वारा अपने नागरिकों को अपने उपर अधिक-से-अधिक निर्भर बना लिया है। राज्य के उपर बढ़ते हुए कार्यों के बोझ ने प्रशासनिक शक्ति के स्वाभाविक रूप से विस्तार किया है। प्रशासन असीमित शक्तियों का केन्द्र बन गया है। लोक-प्रशासन और उसका सेवी-वर्ग अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न करें, निरंकुश और अनुत्तरदायी न बने, इसके लिए यह आवश्यक है कि उनकी शक्तियों को नियंत्रित करके स्पष्ट-स्पष्ट उत्तरदायी भी बनाया जाए। E.D. White ने ठीक ही कहा है[1] "एक प्रजातांत्रिक समाज के शासन पर नियंत्रण रखना आवश्यक है, शासन जितनी ही बड़ी होगी उस पर नियंत्रण की आवश्यकता उतनी ही अधिक होगी। स्पष्ट

(2) उपायों के लिए पर्याप्त कार्यवाही करके समाहित लिए जायें और सत्ता को पुनः वितरित किया जाकर संतुलित नियन्त्रण बनाये रखा जाये, यह लोकप्रिय सरकार के स्थायी एवं ऐतिहासिक उपलब्धि है। अतः लोक प्रशासन पर नियन्त्रण नियन्त्रण की अनिवार्यता से इन्कार नहीं किया जा सकता है। प्रशासन पर नियन्त्रण के अनेक तरीके हैं किन्तु इनमें विधायी control (नियन्त्रण) अत्यन्त महत्वपूर्ण है।

विधायिका (Legislature)

जन-प्रतिनिधि संस्था होती है, जो जनता की इच्छाओं को कानून के रूप में व्यक्त करती है। विधायिका कानून-निर्माण करती है, विचार-विमर्श करती है और साथ-साथ प्रशासन पर नियन्त्रण रखने का कार्य करती है। संसदीय शासन प्रणाली में तो कार्यपालिका, सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। लोकतन्त्र में लोक प्रशासन विधायिका के प्रति अनिवार्य रूप से उत्तरदायी होता है। विधायिका के नियन्त्रण को संसदीय नियन्त्रण (Parliamentary control) की भी संज्ञा दी जाती है क्योंकि शासन चाहे कोई भी प्रणाली क्यों न हो (संसदात्मक अथवा अध्यक्षात्मक), प्रशासन पर संसद को किसी न किसी रूप में नियन्त्रण अवश्य रखना है लेकिन जहाँ संसदीय शासन पद्धति को

(3) अपनाया जाता है वहाँ यह नियंत्रण अधिक महत्वपूर्ण एवं प्रभावी हो जाता है। अध्यक्षीय-शासन-प्रणाली वाले देशों में विधायी नियंत्रण अथवा संसदीय नियंत्रण के निम्नलिखित साधन अपनाए जाते हैं-

(i) राज्याध्यक्ष का भाषण (Speech of the Head of the State)-

भारत, Britain, Canada इत्यादि संसदीय प्रणाली वाले देशों में राज्याध्यक्ष के भाषण से संसद का प्रत्येक नया सत्र प्रारम्भ होता है। राज्याध्यक्ष अथवा राष्ट्रपति के इस अभिभाषण में शासन की प्रमुख नीतियों, वर्तमान एवं भावी योजनाओं, राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय गतिविधियों के प्रति सरकार दृष्टिकोण एवं प्रशासनिक कार्यों की चर्चा होती है। इस अभिभाषण पर बहस के लिए संसद को तीन-चार दिन का समय दिया जाता है। इस दौरान संसद-सदस्यों द्वारा अभिभाषण में वर्णित सरकार की प्रशासनिक नीतियों की जमकर आलोचना और प्रत्यालोचना की जाती है और इसके फलस्वरूप जनमत जागरूक होता है और प्रशासन सतर्क होता है। इस प्रकार वाद-विवाद का यह अवसर शासन की क्रियाओं पर नियंत्रण रखने का एक प्रमुख साधन प्रतीत होता है।

(ii) कानून-निर्माण प्रक्रिया (Law-making

(5) process) — प्रस्तुत रूप से विधायिका का कार्य कानून-निर्माण करना होता है। विधायिका द्वारा निर्मित कानून के पक्ष में ही सरकार एवं प्रशासन उन्हें क्रियान्वित करते हैं। विधायिका द्वारा अनेक ऐसे कानूनों का भी निर्माण किया जाता है जिनमें प्रशासन के संगठन, कार्यों, नियमों तथा कार्यविधि-क्षेत्रों का निर्धारण कानून में ही कर दिया जाता है। इनका पालन करना सबके लिए आवश्यक हो जाता है। इस मायनों में प्रदत्त-विधायन (Delegated Legislation) के द्वारा विधायिका कानून-निर्माण की शक्ति कार्यपालिका को अवश्य देती है, किन्तु कार्यपालिका व्यापक कार्यवाही द्वारा प्रदत्त शक्ति के ऊपर ही नियंत्रण बनाती है।

(iii) बजट पर वाद-विवाद (Debate on Budget) —

बजट पर वाद-विवाद के द्वारा भी संसद प्रशासन पर प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित रखती है। विधायिका की अनुमति के बिना न तो एक पैसा खर्च किया जा सकता है और न ही कोई नया कर लगाया जा सकता है। वित्त-विधेयक एवं बजट होने वाली आलोचनाओं की वजह से सरकार ~~सजग~~ सजग रहती है। अतः प्रशासन पर संसदीय नियंत्रण की प्रभावी रूप से बजट पर वाद-विवाद अत्यधिक

(5) महत्वपूर्ण होता है।

(IV) प्रश्न-काल (Question Hour) :—

प्रत्येक संसद-सदस्य को यह अधिकार है कि किसी भी प्रकार की समस्या एवं आवश्यकता के संबंध में सम्बन्धित मंत्री से प्रश्न पूछे। संसद की कार्यवाही के प्रत्येक दिन के प्रारम्भ का एक घण्टा प्रश्न-पूछने के लिए ही निर्धारित किया जाता है। संसद में पूछे गए प्रश्नों का उत्तर पाने का अधिकार प्रत्येक संसद सदस्य को है। मंत्री अपने अधिकारियों की सहायता से पूछे प्रश्नों का उत्तर तैयार कराता है और सदन में उत्तर तथा प्रस्तुत करता है। संसद में सदस्य तीन प्रकार के प्रश्न पूछते हैं — मौखिक-प्रश्न तथा लिखित। रॉबसन का विचार है कि संसद में प्रश्न पूछना वास्तव में सच्चे प्रजातंत्र का सर्वोत्तम उदाहरण है।

(V) शून्यकाल (Zero-Hour) - प्रश्न काल समाप्ति के बाद और सामान्य कार्यवाही प्रारम्भ होने से पूर्व जो प्रश्न पूछे जाते हैं, वह शून्यकाल कहलाता है। शून्यकाल के समय संसद-सदस्य सामान्य विषयों पर मंत्रियों से बिना पूर्व सूचना दिए प्रश्न पूछ सकते हैं। यह काल कार्यपालिका में भय उत्पन्न करने वाला संसदीय नियन्त्रण का एक महत्वपूर्ण साधन है।

(6) बहस एवं विचार-विमर्श (Debate and discussions) — प्रश्न काल एवं शून्य काल के अतिरिक्त भी संसद में ऐसे अवसर होते हैं जब सरकार नीतियों एवं प्रशासन के संदर्भ में बहस, विचार-विमर्श एवं वाद-विवाद होता है। कई विधेयकों के प्रस्तुत होने पर एवं उनसे सम्बन्धित न बहस एवं वाद-विवाद होता है तो उस समय भी लोक-सेवकों चर्चा की जा सकती है। प्रशासकीय संगठन की उपयुक्तता, अनुपयुक्तता तथा कार्य संचालन के ढंग पर आपत्ति उठायी जा सकती है। साथ, बजट के विचार-विमर्श में भी इस तरह के अवसर आते हैं। मंत्रालयों के महत्व के विषय पर अल्पकालीन विचार-विमर्श की माँग भी की जा सकती है।

(VI) ध्यानाकर्षण प्रस्ताव (Calling attention motion) —

संसद के सदस्य कुछ महत्वपूर्ण विषयों और प्रशासन से सम्बन्धित किसी गम्भीर स्थिति पर भी और सरकार का ध्यान आकृष्ट करने के लिए ध्यानाकर्षण प्रस्ताव पेश कर सकते हैं। इसके लिए सदस्य को लिखित सूचना देनी पड़ती है। अध्यक्ष द्वारा ऐसे ध्यानाकर्षण प्रस्ताव स्वीकार कर लेने के बाद सरकार को उस विषय पर तुरन्त जवाब देना पड़ता है।

(VII) कार्य-स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion)

कार्य-रोको प्रस्ताव प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण का एक महत्वपूर्ण साधन है। इस साधन का प्रयोग सार्वजनिक महत्व की किसी भी विशिष्ट समस्या के सम्बन्ध में किया जा सकता है। इसके अन्तर्गत संसद के सदस्य किसी भी मामले को अत्यन्त महत्वपूर्ण, सार्थक एवं आवश्यक बताते हुए 'कार्य स्थगन प्रस्ताव' पेश करते हैं और इसे स्वीकार करने की माँग करते हैं। सदन के अध्यक्ष द्वारा प्रस्ताव स्वीकार हो जाने पर तत्काल बहस करायी जाती है।

(VIII) अविश्वास प्रस्ताव (No-confidence Motion)—

अविश्वास प्रस्ताव को, 'निन्दा प्रस्ताव' भी कहते हैं, संविधान में व्यवस्था की गयी है। यह विपक्षी दलों का प्रबल अस्त्र है जिसका वे सरकार की सम्पूर्ण अथवा आंशिक नीति को दोषपूर्ण तथा अव्यावहारिक होने पर प्रयोग करते हैं। यदि अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाता है तो सरकार को त्यागपत्र देना पड़ता है और सरकार गिर जाती है। कार्यपालिका पर संसदीय नियन्त्रण का यह सबसे महत्वपूर्ण

साधन है, जिसके द्वारा संसद प्रशासन के प्रस्ताव पर कटौती करके उसे प्रशासन की आलोचना कर सकती है और जनता की आवाज़ उठा सकते हैं।

(IX) संसदीय समितियाँ (Parliamentary Committees) —

प्रशासन पर नियन्त्रण की दिशा में संसदीय समितियों का कार्य बड़ा महत्वपूर्ण होता है। इन समितियों की स्थापना का मुख्य उद्देश्य यही रहा है कि वे प्रशासन की गतिविधियों का विस्तृत अध्ययन करें तथा उनकी अनियमितताओं और गलतियों के प्रकाशन के संदर्भ में प्रतिवेदन दें। संसदीय समितियों में आश्वासन समिति (Assurance Committee) अनुमान समिति (Estimates Committee) लोक-लेखा समिति (Public Account Committee) अधीनस्थ विधान समिति (Sub-ordinate Legislation Committee) इत्यादि प्रमुख हैं। इन समितियों द्वारा जाँच के बाद जो प्रतिवेदन संसद में रखा जाता है उस पर वाद-विवाद एवं आवश्यक आलोचना होती है, इस तरह प्रशासन पर नियन्त्रण का यह महत्वपूर्ण साधन बन जाता है।

(X) लेखा-परीक्षण (Audit) —

संसद को केवल इतना

(9) आवश्यक नहीं है कि वह सरकार को खर्च करने के लिए मंजूरी प्रदान करे बल्कि उसका यह भी दायित्व है कि वह इस तथ्य को देखे कि उस धन का उपयोग हुआ या दुरुपयोग, कितना धन किस-किस मद में खर्च हुआ है। इसके लिए भारत में यह कार्य नियन्त्रक एवं महालेखा-परीक्षक (Comptroller and Auditor General) द्वारा किया जाता है। नियन्त्रक एवं महालेखापरीक्षक विभिन्न सरकारी विभागों के लेखा की जाँच करवा कर अनियमितताओं का पता लगाता है तथा उसकी रिपोर्ट प्रतिवर्ष संसद के समक्ष प्रस्तुत करता है। लोक-सेवा के उच्चाधिकारी एवं कर्मचारी हमेशा लेखा-परीक्षण से भयभीत रहते हैं तथा सरकार के धन का दुरुपयोग करने का साहस नहीं कर पाते। लेखा-परीक्षण के कारण ही बहुत से कार्य ईमानदार होकर सम्पन्न होते हैं।

इस प्रकार उक्त साधनों द्वारा विधायिका प्रशासन को नियन्त्रित करती है। किन्तु यह स्पष्ट है कि संसदीय शासन व्यवस्था की तुलना में अध्यक्षात्मक प्रणाली में संसद का नियन्त्रण प्रशासन पर उतना प्रभावशाली नहीं होता है। क्योंकि

(10) अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली वाले देशों में शक्तियों के पृथक्करण (separation of powers) के सिद्धान्त को अपनाया गया है। यहाँ की कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। फिर भी कई साधनों को अपनाकर व्यवस्थापिका कार्यपालिका को नियंत्रित करती है।