इकाई 7 विधायिका*

संरचना

7.0 उद्देश्य

7.1 प्रस्तावना

7.2 संघीय विधायिका

- 7.2.1 राष्ट्रपति
- 7.2.2 लोक सभा
- 7.2.3 राज्य सभा
- 7.2.4 राज्य सभा की विशेष शक्तियाँ

7.3 पीठासीन अधिकारी

- 7.3.1 लोक सभा अध्यक्ष
- 7.3.2 राज्य सभा का सभापति

7.4 विधायिका प्रक्रिया

- 7.4.1 धन विधेयक

7.5 संसदीय विशेषाधिकार

7.6 कार्यपालिका पर नियंत्रण के संसदीय उपाय

- 7.6.1 संसदीय विधायिका

7.7 राज्य विधायिका

7.8 सारांश

7.9 उपयोगी संदर्भ

7.10 अभ्यास के प्रश्नों के उत्तर

7.0 उद्देश्य

इस इकाई का प्रमुख उद्देश्य भारतीय संसद की उत्पत्ति, उसका ढाँचा एवं उसकी कार्य प्रणाली का परीक्षण करना है। इस इकाई को पढ़ने के पश्चात् आप निम्न निष्कर्ष पर पहुँचेंगे :

- भारत में आधुनिक विधायिका की उत्पत्ति का पता लगाना।
- संसद का ढ़ाँचा एवं उसकी कार्यप्रणाली की चर्चा करना।
- संसदीय प्रक्रियाओं की व्याख्या करना।

7.1 प्रस्तावना

लेजिसलेचर (विधायिका) शब्द की उत्पत्ति लॉटिन भाषा के शब्द लेक्स से हुई है। जिसका अर्थ है विशेष प्रकार का विधि नियम। इस नियम का अर्थ है विधान और जो संस्था इसे लागू करती है उसे विधायिका कहते है। प्रधानतः विधायिका के दो रूप है। एक है संसदीय

*प्रोफेसर प्रलय कानूनगो, राजनीति अध्ययन केन्द्र, सामाजिक विज्ञान विद्यापीठ, जे.एन.यू. नई दिल्ली; बी. पी.एस.ई.–212, इकाई 10, से अनुकूलित है।

और दूसरा है अध्यक्षीय। संसदीय प्रतिमान में कार्यपालिका का चुनाव अपने सदस्यों के मध्य से विधायिका द्वारा किया जाता है। अतः कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी है। जबकि अध्यक्षीय व्यवस्था शक्तियों के विभाजन पर आधारित होती है । इस व्यवस्था के अंतर्गत कोई भी व्यक्ति एक साथ कार्यपालिका एवं विधायिका दोनों में कार्य नहीं कर सकता।

भारत में विधायिका दो स्तर पर कार्य करती है। पहला संघीय स्तर पर और दूसरा राज्य स्तर पर। संघीय स्तर पर इसे भारतीय संसद कहा जाता है। यह इकाई मुख्य रूप से भारतीय संसद से संबंधित है। इस इकाई के अंतर्गत 7.7 अनुभाग में आप राज्य विधायिका के बारे में भी पढ़ेंगे। भारतीय संसद जो कि संविधान द्वारा रचित है, एक सर्वोच्च प्रतिनिधित्व सत्ता है। यह एक सर्वोच्च विधायी अंग है और जनता की राय को व्यक्त करने का राष्ट्रीय मंच है।

7.2 संघीय विधायिका

संविधान के अनुच्छेद 79 के अंतर्गत भारतीय संसद का गठन किया गया है। भारतीय संसद के अंतर्गत राष्ट्रपति और संसद के दो सदन सम्मिलित है। पहला सदन लोक सभा है जिसे निम्न सदन भी कहा जाता है जबकि दूसरा सदन राज्य सभा है जिसे उच्च सदन कहा जाता है। लोक सभा अस्थायी सदन हैं, जिसे कभी भी भंग किया जा सकता है जबकि राज्य सभा एक स्थायी सदन है जिसे कभी भंग नहीं किया जा सकता है। राष्ट्रपति का पद भी कभी रिक्त नहीं रहता है।

7.2.1 राष्ट्रपति

अमेरिका के राष्ट्रपति विधायिका (काँग्रेस) का हिस्सा नहीं है जबकि भारत के राष्ट्रपति भारतीय संसद के अभिन्न अंग है। यद्यपि वे संसद के किसी भी सदन में बैठ नहीं सकते एवं सदन की कार्यवाही में भी हिस्सा नहीं ले सकते। भारत के राष्ट्रपति संसद से संबंधित कुछ महत्वपूर्ण भूमिका निभाते है। राष्ट्रपति सदन को चलाने का निर्देश दे सकते है एवं उन्हें लोक सभा को भंग करने की शक्ति भी प्राप्त है। राष्ट्रपति की अनुमति के बिना कोई भी विधेयक कानून नहीं बन सकता चाहे वह विधेयक सदन के दोनों सदनों द्वारा ही पारित क्यों न हो गया हो। यदि दोनों सदन की बैठक नहीं हो तब भी राष्ट्रपति अपनी शक्तियों के द्वारा कानूनों को लागू कर सकता है। हांलाकि ये अध्यादेश अस्थायी होते है फिर भी ये अध्यादेश संसद द्वारा पारित अध्यादेशों के समान ही शक्तिशाली होते है। हम आगे इकाई आठ में भारत के राष्ट्रपति की शक्तियों का विस्तृत विवेचन करेंगे।

7.2.2 लोक सभा

लोक सभा संसद का निम्न सदन है। यह जनता का सदन भी कहा जाता है। जनता प्रत्यक्ष रूप से लोक सभा के सदस्यों का चुनाव करती है। लोक सभा के सदस्यों की अधिकतम संख्या अभी 545 है। इसमें 530 सदस्य राज्यों से चुनकर आते हैं जबकि 20 सदस्य केन्द्र शासित प्रदेशों से चुनकर आते हैं। 2 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। सदस्य आंग्ल भारतीय समुदाय से आते हैं। इन्हें राष्ट्रपति द्वारा इसलिये मनोनीत किये जाते हैं ताकि इनका प्रतिनिधित्व भी लोक सभा में हो सके।

सीटों का बंटवारा क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व के सिद्धांत पर आधारित होता है। अर्थात् सभी राज्यों को उनकी जनसंख्या के आधार पर सीटें निधार्रित की जाती है। चुनाव के हिसाब से सभी राज्यों को निर्वाचन क्षेत्र में बांटा जाता है जिसकी जनसंख्या ज्यादातर समान होती है।

लोक सभा के सदस्य वयस्क मताधिकार के आधार पर चुने जाते है अर्थात् जो भी वयस्क जिसकी आयु 18 वर्ष है वह वोट देने के लिए योग्य है। जो भी प्रत्याशी सबसे अधिक वोट प्राप्त करता है वह निर्वाचित होता है। साधारणतया लोक सभा का कार्यकाल पांच वर्ष का होता है लेकिन यह समय पूर्व भी राष्ट्रपति के द्वारा भंग की जा सकती है।

लोक सभा का सदस्य होने के लिये किसी भी व्यक्ति को भारत का नागरिक होना चाहिये तथा उसकी उम्र 25 वर्ष हो। वह व्यक्ति कानून द्वारा निर्धारित अन्य योग्यताऐं भी पूरी करता हो। कोई भी प्रत्याशी भारत के किसी भी राज्य के निर्वाचन क्षेत्र से चुनाव लड़ सकता है। संविधान में संसद के सदस्य होने के लिए कुछ अनिवार्य शर्त निर्धारित है तथा सदस्य को अयोग्य घोषित करने की भी शर्तें हैं कोई भी व्यक्ति संसद के दोनों सदनों का एक साथ सदस्य नहीं हो सकता है। कोई भी व्यक्ति एक से अधिक सीटों पर चुनाव लड़ सकता है। लेकिन वह किसी एक सीट का ही अपने पास रख सकता है यदि वह एक से अधिक सीटों पर चुनाव जीत कर आता है। वह सीट अपनी इच्छानुसार रख सकता है।

यदि कोई व्यक्ति राज्य विधानसभा और संसद दोनों का सदस्य चुना जाता है और वह निर्धारित समय पर राज्य विधान सभा से इस्तीफा नहीं देता है, ऐसी स्थिति में वह अपनी संसद की सदस्यता गंवा बैठेगा। कोई भी व्यक्ति लाभ के पद पर ना हो तथा उसे किसी न्यायालय द्वारा पागल या अस्वस्थ घोषित नहीं किया गया हो। कोई भी सदस्य यदि संसद के सत्र से 60 दिन से अधिक अनुपस्थित रहता है तो उसे अयोग्य घोषित किया जा सकता है। यदि कोई सदस्य किसी अन्य दूसरे देश की नागरिकता ग्रहण कर लेता है तब भी वह अयोग्य माना जायेगा।

7.2.3 राज्य सभा

संविधान के अनुसार राज्य सभा एक उच्च सदन है। यह राज्यों का प्रतिनिधित्व करती है। राज्य सभा के कुल सदस्यों की संख्या 250 है जिसमें 12 सदस्यों को राष्ट्रपति मनोनीत करता है। ये 12 सदस्य साहित्य कला, विज्ञान एवं समाज सेवा में अनुभव प्राप्त व्यक्ति होते है। बाकि के सदस्य राज्यों की विधानसभा द्वारा चुनकर भेजे जाते है। इनका चुनाव राज्य की जनसंख्या के आधार पर किया जाता है। लोक सभा के विपरीत राज्य सभा के सदस्यों का चुनाव अप्रत्यक्ष तरीके से होता है। राज्य सभा में प्रतिनिधित्व एक समान नहीं है। यह पूरी तरह से राज्य की जनसंख्या पर निर्भर है। अर्थात् जिस राज्य की जनसंख्या अधिक है उस राज्य का प्रतिनिधित्व अन्य छोटे राज्यों की तुलना में अधिक होता है। राज्य सभा के सदस्यों की संख्या एक से लेकर अधिकतम 34 है। यह राज्यवार जनसंख्या पर निर्भर है। नागालैण्ड से जहां सिर्फ एक ही सदस्य है वहीं उत्तर प्रदेश से 34 सदस्य है। क्योंकि दोनों राज्यों की जनसंख्या में काफी अंतर है। राज्य सभा का चरित्र एक प्रकार से संघवाद का प्रतीक है।

राज्य सभा एक स्थायी सदन है। इसे कभी भंग नहीं किया जा सकता है। इसके एक तिहाई सदस्य दो वर्ष के बाद अवकाश ग्रहण करते है। खाली पदों पर तुरंत चुनाव करवाये जाते है। राज्य सभा के सदस्य का कार्यकाल 6 वर्ष का होता है। लेकिन वह समय पूर्व भी अपने पद से इस्तीफा दे सकता है। या उसे किसी कारणवश अयोग्य भी घोषित किया जा सकता है।

7.2.4 राज्य सभा की विशेष शक्तियाँ

लोक सभा के अधिकार क्षेत्र में आने वाले सभी मामलों की सूचना प्राप्त करने का राज्य सभा को अधिकार है। लेकिन राज्य सभा को मंत्रीपरिषद के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव पर

वोट देने का अधिकार नहीं है। धन विधेयक जैसे मामलों में भी राज्य सभा को अधिक शक्ति नहीं है। फिर भी संविधान ने राज्य सभा को कुछ विशेष शक्तियाँ प्रदान की है। राज्यों का प्रमुख प्रतिनिधित्व होने के कारण, राज्य सभा को दो प्रमुख शक्तियाँ प्राप्त है। अनुच्छेद 249 के अंतर्गत राज्य सभा कोई भी प्रस्ताव पारित कर सकती है। संसद किसी भी महत्वपूर्ण मुद्दे पर कानून बना सकती है राज्य सभा राज्य सूची के विषयों पर कानून बनाने का अधिकार रखती है। राज्य सभा की दूसरी शक्ति है अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना करना। इस प्रकार राज्य सभा भारतीय विधायिका का महत्वपूर्ण हिस्सा है। यह उसी तरह से है जिस तरह इंग्लैण्ड में लॉर्ड सभा है। यह एक महत्वपूर्ण सदन है जिसके सभी सदस्य सम्माननीय होते है।

7.3 पीठासीन अधिकारी

दोनों सदनों के अपने पीठासीन अधिकारी होते है। लोकसभा का अध्यक्ष और उपाध्यक्ष इसके पीठासीन अधिकारी होते है जबकि राज्य सभा का भी अध्यक्ष और उपाध्यक्ष होता है।

7.3.1 लोक सभा अध्यक्ष

लोकसभा अध्यक्ष की स्थिति इंग्लैण्ड के कॉमन सभा के अध्यक्ष की तरह है। लोक सभा अध्यक्ष का कार्यलय बहुत सम्मानजनक और उच्च कोटी का होता है। एक बार अध्यक्ष चुने जाने के पश्चात् लोक सभा अध्यक्ष का अपनी पार्टी से कोई भी संबंध नहीं होता है। वह निष्पक्ष होकर अपनी जिम्मेदारी निभाता है। वह सदन की कार्यवाही को सुचारू रूप से चलाता है। वह सदन की गरिमा बनाये रखता है उन्हें सदन में शांति एवं व्यवस्था बनाये रखने की भी जिम्मेदारी होती है। लोक सभा अध्यक्ष ही धन विधेयक को प्रमाणित करता है। लोक सभा अध्यक्ष ही सदन में प्रश्न पूछने, प्रस्ताव लाने की अनुमति प्रदान करता है। लोक सभा अध्यक्ष ही विभिन्न समितियों का गठन करता है। जब लोक सभा भंग होती है तब भी अध्यक्ष का पद बना रहता है। लोक सभा अध्यक्ष के कार्य को कोई चुनौती नहीं दे सकता है। उसका वेतन और भत्ते संसद की निधि से तय किया जाता है।

लोक सभा अध्यक्ष अपने पद पर जब तक रहता है तब तक कि नयी संसद का गठन नहीं हो जाता है। लोक सभा अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष लोक सभा की अध्यक्षता करता है।

7.3.2 राज्यसभा का सभापति

भारत का उप–राष्ट्रपति राज्य सभा का सभापति होता है। लेकिन उस समय जब उप राष्ट्रपति, राष्ट्रपति का कार्यभार संभालता है या राष्ट्रपति के कार्य करता है, वह राज्य सभा के सभापति का दायित्व नहीं निभा सकता। उप राष्ट्रपति का चुनाव संसद के दोनों सदनों के सदस्य मिलकर करते हैं। यह गुप्त मतदान द्वारा सिंगल ट्रांसफेयेरेबल मत प्रणाली द्वारा अनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर किया जाता है। उप राष्ट्रपति संसद या राज्य विधान सभा के किसी भी सदन का सदस्य नहीं होता है। उप राष्ट्रपति का कार्यकाल पांच वर्ष का होता है। उसका कार्यकाल उसके पद ग्रहण करने के दिन से माना जाता है। वे इच्छा से अपने पद से इस्तीफा देकर पद मुक्त हो सकते है। या फिर उन्हें राज्य सभा के सदस्यों द्वारा बहुमत से एक प्रस्ताव पास करके पद से हटाया जा सकता है जिसमें लोक सभा की स्वीकृति भी जरूरी है। राज्य सभा सभापति के कार्य एवं शक्तियाँ लोक सभा अध्यक्ष के समान होती है।

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) भारतीय संसद के सदस्य की योग्यताऐं एवं अयोग्ताऐं कौन–कौनसी हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

2) लोक सभा के अध्यक्ष की शक्तियाँ क्या हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

7.4 विधायी प्रक्रिया

विधायिका का प्रमुख कार्य कानून बनाना है। संविधान के अनुसार विधायी प्रक्रिया के स्तर निम्न है।

पहला स्तर किसी विधेयक को प्रस्तुत करना है। यह प्रमुख कानून को इंगित करता है जिसे सदन में प्रस्तुत किया जाता है। किसी भी बिल को प्रस्तुत करने का आशय है उस बिल को पढ़ा जाना। दो प्रकार के विधेयक होते हैं। एक साधारण विधेयक दूसरा धन विधेयक। धन विधेयक या वित विधेयक के अतिरिक्त कोई दूसरा विधेयक संसद के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। इसे दोनों द्वारा पारित किया जाना जरूरी है तभी जाकर यह राष्ट्रपति के पास मंजूरी के लिये भेजा जा सकता है। कोई भी विधेयक या तो किसी मंत्री द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है या फिर अन्य सदस्य द्वारा। सदन में प्रस्तुत सभी विधेयकों को गजट राजपत्र में प्रकाशित किया जाना आवश्यक है। साधारणतया, किसी भी विधेयक को प्रस्तुत करते वक्त कोई बहस नहीं होती। जो सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करता है वह संक्षेप में इस विधेयक के बारे में जानकारी देता है। यदि विधेयक का इस स्तर पर विरोध होता है तो विरोध करने वाले सदस्य को विरोध के कारण बताने की अनुमति दी जाती है। इसके पश्चात् इसके ऊपर मतदान होता है। यदि सदन इसके पक्ष में मत देता है तब जाकर इसे सदन में प्रस्तुत किया जाता है तत्पश्चात् यह विधेयक अगले स्तर पर जाता है।

दूसरे स्तर पर इसके चार विकल्प होते है। प्रथम, इसके प्रस्तुत होने के बाद इसे मान लिया जाता है। दूसरा इसे सदन की चयन समिति के पास भेजा जा सकता है। तीसरा इसे दोनों सदनों की संयुक्त समिति को भेजा जा सकता है। और चौथा, इसे जनता की राय के लिये जनता के बीच बाँटा जा सकता है। इनमें से प्रथम तीन विकल्पों को सामान्यता अपना

लिया जाता है। अंतिम विकल्प तभी माना जाता है जब इस विधेयक के खिलाफ जन आंदोलन हो या भारी विवाद हो।

प्रथम दिन विधेयक के प्रावधानों पर चर्चा की जाती है। यदि विधेयक को अपनाया है तब उसमें संशोधनों पर विचार किया जाता है और फिर उसके प्रावधानों को अपना लिया जाता है। यदि विधेयक केा सदन की चयन समिति के पास भेजा जाता है तब उस पर चर्चा होने के पश्चात् इसकी रिपोर्ट सदन को प्रस्तुत की जाती है।

इसके बाद उस विधेयक में संशोधन स्वीकार किये जाते है। इसमें काफी समय खर्च होता है। इस प्रकार विधेयक पूरी तरह से तैयार हो जाता है और उसकी सभी प्रक्रिया पूरी हो जाती है। तीसरे स्तर पर विधेयक के प्रभारी विधेयक को पारित करने के लिये आगे बढ़ाता है इस स्तर पर विधेयक पर संक्षिप्त चर्चा की जाती है तथा इसमें कुछ औपचारिक संशोध न स्वीकार किये जाते है। जब सारे संशोधन बंद हो जाते है, तब विधेयक उस सदन में पारित होता है जिसमें इसे प्रस्तुत किया जाता है। उसके बाद इस विधेयक को दूसरे सदन में भेजा जाता है।

जब यह विधेयक दूसरे सदन के पास जाता है तो इसे फिर से वही प्रक्रिया से गुजरना पड़ता है जो यह पहले सदन में अपनाई गई थी। इस सदन के पास तीन विकल्प होते है। पहला, इस विधेयक केा ज्यों की त्यों पारित कर दिया जाय। दूसरा, इस विधेयक को पूरी तरह से खारिज कर देना या फिर इसमें संशोधन करने वापस मूल सदन के पास भेज देना। और तीसरा, इस विधेयक के ऊपर कोई भी कार्यवाही न करना। यदि छः महीने के अंदर इस पर कोई निर्णय नहीं लिया गया तो विधेयक निरस्त माना जायेगा।

मूल सदन जिसमें यह विधेयक लाया गया था वह इस विधेयक को कुछ संशोधनों के साथ स्वीकार कर लेता है। यदि यह सदन संशोधनों को स्वीकार करता है तो वह दूसरे सदन को इसकी जानकारी देता है यदि यह सदन संशोधनों केा स्वीकार नहीं करता है तो भी इसकी सूचना दूसरे सदन को दी जाती है और इस विधेयक को वापस भेज दिया जाता है। यदि दोनों सदन किसी सहमति पर नहीं पहुँचते है तो राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाता है। फिर इस संयुक्त बैठक में सभी विवादित प्रावधानों को साधारण बहुमत द्वारा पारित किया जाता है या खारिज किया जाता है। यह प्रक्रिया सदन में मौजूद सदस्यों के मत द्वारा पूरी की जाती है।

अंत में जब विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित कर दिया जाता है तो इसे लोकसभा अध्यक्ष के हस्ताक्षर के साथ राष्ट्रपति की अनुमति के लिये प्रस्तुत किया जाता है। यह सामान्यता इस विधेयक का आखिरी स्तर होता है।

यदि राष्ट्रपति विधेयक को मंजूरी दे दे तो फिर यह विधेयक एक कानून बन जाता है और इसे एक दस्तावेज में रख दिया जाता है । यदि राष्ट्रपति विधेयक को मंजूरी देने से मना कर दे फिर यह विधेयक समाप्त हो जाता है। राष्ट्रपति इस विधेयक को सदन के पास पुनर्विचार के लिये भेज सकता है। यदि दोनों सदन फिर से इस विधेयक को संशोधन या बिना संशोधन के पारित कर दे और वापस राष्ट्रपति के पास मंजूरी के लिये भेज दे तो राष्ट्रपति को इसे मंजूर करना पड़ेगा। राष्ट्रपति के पास इसे नामंजूर करने की शक्ति नहीं है।

इस प्रकार कानून निर्माण एक लंबी एवं जटिल प्रक्रिया है। इसमें काफी समय भी लगता है। कम समय में किसी विधेयक को पारित करना कठिन कार्य है। यदि विधेयक को सही

प्रकार से तैयार किया गया हो और विपक्ष का पूरा समर्थन हो तभी कार्य आसानी से किया जा सकता है।

7.4.1 धन विधेयक

वित्त विधेयक वह है जिसका संबंध राजस्व एवं व्यय से है। लेकिन धन विधेयक वित्त विधेयक नहीं है। संविधान के अनुच्छेद 110 में यह कहा गया है कि कोई भी विधेयक तब तक धन विधेयक नहीं माना जा सकता जब तक कि इसे लोक सभा अध्यक्ष प्रमाणित न कर दे। धन विधेयक राज्य सभा में प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। एक बार धन विधेयक लोक सभा द्वारा पारित कर दिया जाय तो फिर इसे राज्य सभा के पास भेजा जाता है। राज्य सभा धन विधेयक को खारिज नहीं कर सकती। राज्य सभा को चौदह दिनों के अंदर ही धन विधेयक को वापस लोक सभा को भेजना पड़ता है। लोक सभा राज्य सभा द्वारा दिये गये संशोधनों एवं सिफारिशों को मानने को बाध्य नहीं है। यदि लोक सभा एक किसी भी सिफारिश को स्वीकार करती है तो इसका आशय धन विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित माना जायेगा। यदि लोक सभा किसी भी संशोधनों या सिफारिश को ना माने तब भी यह विधेयक दोनों सदनों द्वारा बिना किसी संशोधन के पारित माना जायेगा। यदि धन विधेयक लोक सभा द्वारा पारित होकर राज्य सभा के पास भेजा जाता है और राज्य सभा इसे 14 दिनों में वापस न भेजें तो यह विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित मान लिया जाता है।

7.5 संसदीय विशेषाधिकार

संसदीय विशेष लाभ या विशेषाधिकार कुछ ऐसे अधिकार हैं जो संसद के सदस्यों को प्राप्त है। ये अधिकार संसद के सदस्यों को कुशलता पूर्वक कार्य करने की गारंटी देता है। संसद के सदस्यों को दो प्रकार के विशेषाधिकार प्राप्त हैं। प्रगणित एवं अप्रगणित अधिकार। प्रगणित अधिकार इस प्रकार है :–

1) संसद के दोनों सदनों में सदस्यों को बोलने की आजादी

2) संसद में या उसकी किसी समिति में किसी सदस्य द्वारा कही गई किसी बात या किये गये किसी मत के संबंध में संसंद सदस्य के विरूद्व किसी अदालत में कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती।

3) किसी सदन के प्राधिकार द्वारा या उसके अधीन किसी रिपोर्ट, पत्र, मतों या कार्यवाहियों के प्रकाशन के संबंध में भी इस प्रकार कोई उत्तरदायी नहीं होगा।

4) किसी भी दीवानी मामलों में गिरफ्तार होने से छूट मिलती है। यदि सत्र चल रहा है तो उसके 40 दिन पहले एवं 40 दिन बाद तक गिरफ्तारी पर रोक होती है।

5) किसी भी कोर्ट में गवाह के रूप में छूट मिलती है।

अप्रगणित अधिकार वह है जिसमें कोई भी सदस्य यदि संसद की अवमानना करता है तो संसद को यह शक्ति है कि उसके विरूद्व कड़ी कार्यवाही करे।

7.6 कार्यपालिका पर नियंत्रण के संसदीय उपाय

संसद का एक महत्पवूर्ण कार्य कार्यपालिका पर नियंत्रण है। इसके लिये कई प्रकार के उपाय मौजूद है। संसद की कार्यवाही के कुछ महत्वपूर्ण नियम है। पीठासीन अधिकारी प्रश्नकाल का निर्देश देते है। प्रश्न पूछना किसी भी सदस्य का संसदीय अधिकार होता है

चाहे वह किसी भी पार्टी का हो। प्रश्न पूछने के पीछे किसी भी सदस्य का उद्देश्य प्रशासन की कमियों को बताना है तथा सरकार को सही नीति अपनाने को मजबूर करना। यदि नीति पहले से ही बनी हो तो उसमें उचित संशोधन करना।

यदि किसी सदस्य अपने प्रश्नों के उत्तर से संतुष्ट नहीं होता है तो वह पीठासीन अधिकारी को जनता के हित अपना प्रश्न मानकर उस पर चर्चा की माँग कर सकता है। पीठासीन अधिकारी बैठक के अंत के आधे घंटे पहले चर्चा की अनुमति दे सकता है।

पीठासीन अधिकारी की अनुमति से सदस्य मंत्री से किसी महत्वपूर्ण मुद्दे पर जवाब मांग सकते है। मंत्री या तो उस मुद्दे पर अपना संक्षिप्त वक्तव्य दे सकते है या फिर इसके लिये कुछ समय मांग सकते है।

स्थगन प्रस्ताव किसी महत्वपूर्ण मसले की ओर इशारा करता है जो कि देश के लिये काफी गंभीर है। यह स्थगन प्रस्ताव इसलिये लाया जाता है ताकि किसी महत्वपूर्ण मसले पर चर्चा की जा सके और सामान्य मसले की चर्चा से अलग रख सके। स्थगन प्रस्ताव को पारित करने का आशय है सरकार की निन्दा करना। इस उपायों के अतिरिक्त संसद अन्य समितियों के माध्यम से कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है। आप इन समितियों के बारे में आगे उप इकाई में अध्ययन करेंगे।

7.6.1 संसदीय समितियाँ

संसदीय शासन प्रणाली में संसद को कार्यपालिका या मंत्रियों के उत्तरदायित्व तथा प्रशासनिक जवाबदेही को सुनिश्चित करना होता है। कार्यपालिका की जवाबदेही को सुनिश्चित करने के उनके माध्यम है जैसे संसदीय समितियाँ। संसद के द्वारा कई समितियों का गठन किया गया है। ये समितियाँ सरकार के कार्यों की जाँच–पड़ताल करने का अधिकार रखती है। उन महत्वपूर्ण समितियों में दो सबसे खास समितियाँ है जो सरकार के काम–काज की समीक्षा करती है। ये समितियां वित्तीय क्षेत्र से संबंधित है। प्रथम, लोक लेखा समिति, तथा दूसरी आकलन समिति । इन दो समितियों के साथ–साथ अन्य समितियों द्वारा कार्यपालिका पर नजर रखी जाती है। ये समितियां सभी नीतियों का परीक्षण करती है ताकि इन्हें प्रभावशील तरीके से लागू किया जा सके। प्रायः ये समितियां सभी विवादित मसले एवं संवेदनशील मुद्दों पर चर्चा करती है। ये समितियां सभी मंत्रियों एवं पीठासीन अधिकारियों के लिये प्ररीक्षण का कार्य भी करती है।

7.7 राज्य विधायिका

राज्य विधायिका, राज्यपाल और विधान सभा से मिलकर बनी है। कई राज्यों में राज्यों की विधायिका भारतीय संसद के अनुरूप है। हालांकि सभी राज्यों में दोनों सदन नहीं है। विधान सभा और विधान परिषद। जिन राज्यों में दोनों सदन होते है उन्हें द्विसदनात्मक कहते है। जिन राज्यों में केवल एक सदन, विधान सभा है उन्हें एक सदनात्मक कहते है। यह राज्यों की अपनी इच्छा है कि वो कौनसा सदन चाहते हैं। यह राज्यों के आकलन पर निर्भर है कि वो दोनों सदन चाहते है या एक सदन (विधान सभा) दो सदन ना होने के पीछे प्रमुख कारण वित्त है। कुछ राज्य धन की कमी के कारण दो सदनों का खर्चा उठाने में दिक्कत महसूस करते हैं। ये राज्य एक सदन वाली विधान सभा को ही प्राथमिकता देते है। कुछ राज्यों ने ही दो सदन अपनाया है इनमें 29 राज्यों में नौ राज्यों में ही दो सदन है। विधान सभा और विधान परिषद। 2019 तक आंध्र प्रदेश, बिहार, कर्नाटक, महाराष्ट्र

तेलगांना, और उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों के अंदर ही दूसरा सदन विधान परिषद मौजूद है। 2019 में जम्मू और कश्मीर को दो केन्द्र शासित प्रदेश में विभाजित किया गया है : जम्मू और कश्मीर और लद्दाख। जिसमें जम्मू और कश्मीर में विधान सभा है और लद्दाख में नहीं।

राज्य विधान सभा के सदस्यों का चुनाव भी प्रत्यक्ष रूप से वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। विधान सभा का आधार 60 से लेकर 500 सदस्य तक होता है। यह जनसंख्या के आधार पर होता है। विधान सभा का कार्यकाल भी पांच वर्ष का होता है।

विधान परिषद के सदस्यों की संख्या कम से कम 40 होनी चाहिये लेकिन यह विधान सभा सदस्यों से एक तिहाई से अधिक नहीं होनी चाहिये। विधान परिषद के सदस्य कुछ चुने जाते हैं जबकि कुछ मनोनीत किये जाते है। इनमें से कुल सदस्यों का छठा भाग राज्यपाल द्वारा मनोनीत किये जाते हैं, जबकि बाकी सदस्य विधान सभा द्वारा एक नियम के तहत् अप्रत्यक्ष रूप से चुने जाते है। विधान परिषद की स्थिति विधान सभा की तुलना में बहुत कमजोर है। इसकी स्थिति के कमजोर होने के कुछ कारण हैं जैसे (1) इसके सदस्यों की स्थिति कमजोर होती है क्योंकि इसके सदस्य या तो चुने हुए होते है या फिर मनोनीत होते है। (2) इसकी जीवंतता विधान सभा की इच्छा पर निर्भर है। क्योंकि विधान सभा को यह अधिकार दिया गया है वह किसी भी वक्त एक प्रस्ताव लाकर इस सदन को निरस्त कर सकती है। (3) मंत्रिपरिषद विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होती है ना कि विधान परिषद के, (4) जहाँ तक विधेयकों का सवाल है, विधान परिषद की स्थिति विधेयकों को पास करने में बहुत कमजोर है। यह केवल किसी विधेयक को एक निश्चित समय तक रोके रख सकती है। इस प्रकार विधान परिषद की स्थिति विधान सभा के मुकाबले काफी कमजोर है।

जहाँ तक विधायी प्रक्रिया का सवाल है यह प्रक्रिया राज्य विधान सभा एवं संसद दोनों के समान होती है। राज्यपाल किसी भी विधेयक को जो राज्य विधान सभा में पारित हो चुका हो उसे अपने पास रख सकता है। राज्यपाल की अनुमति के बिना कोई भी विधेयक कानून नहीं बन सकता, भले ही उसे दोनों सदन पारित कर दें। यदि राज्यपाल किसी विधेयक को संदेश के साथ विधानमंडल को लौटा देता है तो उस पर तदनुसार विचार किया जायेगा और उसे पुनः संशोधनों सहित पारित करने की अनुमति दे दी जायेगी। लेकिन राष्ट्रपति अपनी अनुमति देने को बाध्य नहीं है। इस प्रकार कोई भी विधेयक राज्यपाल राष्ट्रपति के लिए आरक्षित रखता है और राष्ट्रपति ही इसे अध्यादेश के रूप में ला सकता है। राज्यपाल की इसमें और कोई भूमिका नहीं होती। संविधान में इसके लिए कोई समय सीमा तय नहीं की है इसलिए राष्ट्रपति किसी भी अध्यादेश को लंबे समय तक अपने पास रख सकता है या फिर उस पर अपनी अनुमति प्रदान कर सकता है। राष्ट्रपति बिना कारण बताये किसी भी विधेयक को अपने पास रख सकता है या ठंडे बस्ते में रख सकता है।

अभ्यास के प्रश्न 2

नोटः i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) अपने उत्तरों की जाँच इस इकाई के अन्त में दिए गए आदर्श उत्तरों से करें।

1) प्रश्नकाल क्या है?

.....

.....

.....

2) स्थगन प्रस्ताव के महत्व को समझाइये।

.....

.....

.....

.....

7.8 सारांश

भारतीय संसद हमारे देश की सर्वोच्च कानून बनाने वाली संस्था है। इसका लंबा ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य है। हमारी संसद, राष्ट्रपति, लोक सभा एवं राज्य सभा से मिलकर बनी है। संसद में निर्वाचित होने के लिए किसी भी सदस्य को कुछ शर्ते एवं योग्यताओं को पूरा करना जरूरी है जो कि संविधान एवं संसंद द्वारा निर्धारित की गयी है। संसद के सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार प्राप्त है ताकि वे अच्छे से कार्य कर सके। प्रत्येक सदन का अपना पीठासीन अधिकारी होता है जो सदन की बैठकों को संचालित करता है और सदन की गरिमा को भी बनाये रखता है।

संसद का प्रमुख कार्य कानून बनाना है तथा मंत्री परिषद को उत्तरदायी बनाना है ताकि नीतियों को लागू कर सके । इसके अलावा संसद मंत्रीपरिषद की आलोचना भी कर सकती है जब उसे लगे कि कार्य ठीक प्रकार से नहीं हो रहा है। संसद को संविधान में संशोधन की शक्ति भी प्राप्त है तथा यह राष्ट्रपति के ऊपर महाभियोग भी लगा सकती है। संसद द्वारा अपने सदस्यों की कुछ समितियों गठित की जाती है ताकि प्रभावपूर्ण तरीके से कार्य हो सके। सरकार पर अंकुश लगाने के लिये संसद के पास कई विकल्प होते हैं। जैसे– प्रश्नकाल, स्थगन प्रस्ताव, ध्यान आकर्षण प्रस्ताव इत्यादि। बजट पारित करना संसद का सबसे महत्वपूर्ण कार्य है। संसद सरकार के कार्यों की जाँच करने का भी अवसर प्रदान करती है।

7.9 उपयोगी संदर्भ

बसु, दुर्गादास, (1983), *कमेंटी ऑन दी कंस्टीट्यूशन ऑफ इंडिया,* नई दिल्ली, प्रेंटीस हाल।

ग्रेनविल ऑस्टिन (1964), भारत का संविधान, राष्ट्र का प्रतीक, नई दिल्ली, ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

मुखर्जी, हिरेन (1978), पोरट्रेट ऑफ पार्लियामेंट : रिफ्लेक्शंस एन्ड रिफलेमूशन्स, नई दिल्ली, विकास।

चौबे, सिवानी किंकर (2009), भारतीय संविधान की संरचना, नई दिल्ली, एन. बी. टी.।

7.10 अभ्यास के प्रश्नों के उत्तर

अभ्यास प्रश्न के उत्तर 1

1) संसद के निचले सदन (लोक सभा) के सदस्य के लिये किसी व्यक्ति को 25 वर्ष की आयु पूरी करना आवश्यक है, तथा राज्य सभा के लिये 30 वर्ष है। दोनों सदनों का

सदस्य होन के लिये वह भारत का नागरिक होना चाहिये। कोई भी सदस्य किसी भी सदन से अयोग्य घोषित किया जा सकता है यदि (1) वह सदन से 60 दिन से अधिक गायब रहता है और वह बिना लोक सभा अध्यक्ष या राज्य सभा के सभापति की अनुमति के अनुपस्थित नहीं रह सकता है। (2) किसी लाभ के पद पर आसीन हो, (3) पागल या अस्वस्थ पाया गया हो (4) और वह किसी अन्य देश की नागरिकता ग्रहण कर ली हो इत्यादि। यदि वो सदस्य राज्य विधान सभा एवं संसद दोनों का सदस्य निर्वाचित हुआ हो तो उसे एक निश्चित समय अवधि में विधान सभा की सदस्यता से इस्तीफा देना जरूरी है यदि वह ऐसा नहीं करता है तो उसकी संसद सदस्यता जब्त हो सकती है।

2) लोक सभा अध्यक्ष को असीम शक्तियाँ प्राप्त है। इनमें कुछ महत्वपूर्ण शक्तियां इस प्रकार है। जैसे– वह लोक सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। लोक सभा की कार्यवाही संचालित करता है वह सदन में व्यवस्था बनाये रखता है तथा सदन की कार्यवाही सुचारू रूप से चलाता है। वह सदन का मुख्य वक्ता होता है, सदन के कानून की व्याख्या करता है तथा वह सभी विधेयकों खासकर धन विधेयकों को प्रमाणित करता है।

अभ्यास प्रश्न के उत्तर 2

3) 1) सदन की बैठक का प्रथम घंटा प्रश्नकाल के लिये होता है। इसमें कोई भी सदस्य प्रश्न पूछ सकता है तथा उत्तर जान सकता है।

2) स्थगन प्रस्ताव देश के किसी महत्वपूर्ण मुद्दे के लिये लाया जाता है इसमें मौजूदा मुद्दे पर चर्चा को एक तरफ रख दिया जाता है। इस प्रकार के प्रस्ताव पर चर्चा करने का अर्थ है सरकार की निंदा करना। यह एक प्रकार से निंदा प्रस्ताव भी माना जाता है।