टिप्पणी

317hi11

11

भारतीय संसद

भारतीय संसद का अवलोकन

आपने पिछले पाठ में पढ़ा है कि भारत में संसदात्मक शासन प्रणाली है जिसमें प्रधानमंत्री तथा मंत्रिपरिषद सामूहिक रूप से संसद के निचले सदन अर्थात लोकसभा के प्रति उत्तरदायी हैं। किसी भी संसदात्मक सरकार में संसद सबसे महत्वपूर्ण अंग होता है। जनता अपने प्रतिनिधियों को संसद सदस्यों के रूप में निर्वाचित करती है और ये प्रतिनिधि जनता की ओर से कानून बनाते हैं तथा कार्यपालिका पर नियंत्रण बनाए रखते हैं। प्रधानमंत्री तथा उसकी मंत्रिपरिषद सामूहिक रूप से संसद के निचले सदन अर्थात लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। प्रधानमंत्री तथा उसकी मंत्रिपरिषद तब तक सभी मामलों में सर्वोपरि होती है जब तक उन्हें लोक सभा का विश्वास प्राप्त होता है। संसद (केवल लोकसभा) चाहे तो प्रधानमंत्री और उसकी मंत्रिपरिषद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उन्हें सत्ता से अपदस्थ कर सकती है। इस प्रकार हमारी संसदीय व्यवस्था में संसद का एक प्रमुख स्थान है।

उद्देश्य

इस पाठ को पढ़ने के बाद आप:

- बता पाएंगे कि भारतीय संसद राष्ट्रपति तथा दोनों सदनों से मिलकर बनती है;

टिप्पणी

- राज्यसभा तथा लोकसभा की रचना का वर्णन कर सकेंगे;
- भारतीय संसद के कार्यों की व्याख्या कर सकेंगे;
- भारतीय संसद में विधिनिर्माण की प्रक्रिया का वर्णन कर सकेंगे; तथा
- दोनों सदनों की शक्तियां तथा कार्यों की तुलना कर सकेंगे तथा यह स्थापित कर पाएंगे कि दोनों सदनों में से लोकसभा अधिक शक्तिशाली है।

11.1 संसद की रचना

संसद के दो सदन है– राज्यसभा तथा लोकसभा। राज्यसभा उपरी सदन है और भारत के विभिन्न राज्यों का प्रतिनिधित्व करता है जबकि लोकसभा निम्न सदन है। इसे लोकप्रिय सदन भी कहा जाता है क्योंकि यह भारत की जनता का प्रतिनिधित्व करता है। राष्ट्रपति संसद का अभिन्न अंग होता है यद्यपि वह किसी भी सदन का सदस्य नहीं होता है। संसद का अभिन्न अंग होने के नाते राष्ट्रपति की कुछ विशेष शक्तियां तथा कार्य हैं जिन्हें आप पिछले पाठ में पढ़ चुके हैं। इस पाठ में आप संसद के दोनों सदनों का विस्तृत अध्ययन करेंगे।

11.1.1. राज्यसभाः सदस्यता तथा निर्वाचन

राज्यसभा अथवा संसद का उच्च सदन एक स्थायी संस्था है क्योंकि उसे भंग नहीं किया जा सकता। राज्य सभा की सदस्यता 250 से अधिक नहीं हो सकती। इनमें से 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किए जाते हैं जो कला, साहित्य, विज्ञान, शिक्षा या समाज सेवा, आदि के क्षेत्र में ख्याति प्राप्त व्यक्ति होते हैं और बाकी सभी सदस्यों का निर्वाचन होता है। वर्तमान में यह संख्या 245 है।

राज्यसभा भारतीय संघ में राज्यों का प्रतिनिधित्व करने वाली संस्था है। राज्यसभा के सदस्यों का निर्वाचन आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर एकल संक्रमणीय मत प्रणाली द्वारा राज्यों की विधान सभाओं के सभी निर्वाचित सदस्यों द्वारा किया जाता है। परंतु सभी राज्यों के सदस्यों की संख्या समान नहीं होती। उनकी संख्या राज्यों की जनसंख्या के आधार पर निश्चित की जाती है। इस प्रकार बड़े राज्यों को अधिक तथा छोटे राज्यों को कम प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। जहां उत्तर प्रदेश जैसे बड़े राज्यों को 31 स्थान दिए गए हैं वहीं, सिक्किम तथा त्रिपुरा जैसे छोटे राज्य केवल एक प्रतिनिधि भेज सकते हैं। दिल्ली की विधान सभा राज्यसभा के लिए तीन सदस्यों का निर्वाचन करती है जबकि पांडीचेरी की विधानसभा केवल एक सदस्य भेजती है। बाकी केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों का राज्यसभा में कोई प्रतिनिधि नहीं होता।

11.1.2 योग्यताएं

राज्यसभा का सदस्य बनने के लिए योग्यताएं इस प्रकार हैं:

1. वह भारत का नागरिक होना चाहिए तथा उसकी आयु कम से कम 30 वर्ष होनी चाहिए।
2. उसे शपथ या प्रतिज्ञान लेना होता है कि वह भारत के संविधान के प्रति निष्ठा तथा विश्वास बनाए रखेगा।
3. इस प्रकार, जन प्रतिनिधि अधिनियम 1951 के अनुसार इसका पंजीकरण उस राज्य की मतदाता सूची में होना चाहिए जहां से वह निर्वाचन लड़ रहा है। परंतु 2003 में राज्य सभा के लिए निर्वाचन में दो प्रावधान जोड़े गए हैं-- (i) कोई भी भारतीय नागरिक, चाहे वह किसी भी राज्य का रहने वाला क्यों न हो, राज्यसभा के लिए चुनाव लड़ सकता है। (ii) चुनाव खुली मतदान व्यवस्था द्वारा सम्पन्न कराएं जाते हैं।

टिप्पणी

11.1.3 कार्य-अवधि

राज्यसभा के सभी सदस्यों की अवधि छह वर्ष के लिए सुरक्षित होती है। इसके एक तिहाई सदस्य प्रत्येक दो वर्ष के पश्चात् सेवानिवृत्त हो जाते हैं। वे यदि चाहें तो पुन: चुनाव लड़ सकते हैं। परंतु यदि कोई सदस्य मध्यावधि चुनाव में निर्वाचित होता है तो वह केवल शेष बची अवधि के लिए ही राज्यसभा का सदस्य होगा। इस प्रकार की निर्वाचन प्रक्रिया राज्यसभा की निरंतरता सुनिश्चितता बनाए रखती है।

11.1.4 राज्यसभा के पदाधिकारी

भारत का उपराष्ट्रपति राज्यसभा का पदेन (अपने पद के कारण) सभापति होता है। वह राज्यसभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। उसकी अनुपस्थिति में, उपसभापति, जिस का निर्वाचन सदस्य अपने में से ही करते है बैठकों की अध्यक्षता करता है। उपसभापति को राज्यसभा के सदस्यों द्वारा बहुमत के अविश्वास मत द्वारा अपदस्थ किया जा सकता है। परंतु सभापति (उपराष्ट्रपति) को हटाने के लिए राज्यसभा में उस समय के सदस्यों द्वारा बहुमत से प्रस्ताव पारित करके तथा लोकसभा की सहमति से ही हटाया जा सकता है। उपराष्ट्रपति राज्यसभा का पदेन सभापति होता है। वह राज्यसभा का सदस्य नहीं होता। वह प्राय: मत देने का अधिकारी नहीं होता। केवल गतिरोध की स्थिति में मतदान कर सकता है।

गतिरोध वह स्थिति है जब किसी विधेयक अथवा प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष में समान मत पड़ें। ऐसी स्थिति में पीठासीन अधिकारी (सभापति) पक्ष या विपक्ष में अपना निर्णायक मत देकर गतिरोध को समाप्त कर सकता है।

पाठगत प्रश्न 11.1

(क) राज्यसभा की अधिकतम सदस्य संख्या कितनी हो सकती है?

(ख) राष्ट्रपति कितने सदस्यों को राज्यसभा में मनोनीत कर सकता है?

(ग) राज्यसभा के सदस्यों के निर्वाचन में कौन मतदान कर सकता है?

(घ) राज्यसभा के सदस्यों की कार्य-अवधि कितनी होती है?

(ङ) राज्यसभा का सदस्य बनने के लिए न्यूनतम आयु कितनी है?

(च) राज्यसभा का पदेन सभापति कौन होता है?

11.1.5 लोकसभा की सदस्यता तथा निर्वाचन

राज्यसभा की तरह, लोकसभा एक स्थाई सदन नहीं है। इसका निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है। लोकसभा की अधिकतम सदस्य संख्या 550 हो सकती है जिसमें से 530 सीधे राज्यों से निर्वाचित होते हैं। जबकि शेष 20 सदस्य केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों से निर्वाचित होते हैं। इसके अतिरिक्त दो आंग्ल भारतीय सदस्यों को राष्ट्रपति मनोनीत करता है यदि उसे लगता हो कि समाज के उस वर्ग को सदन में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं मिला है।

लोकसभा में कुछ सीटें अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए सुरक्षित रखी गई हैं। प्रारम्भ में संविधान लागू होने के समय, यह प्रावधान केवल 10 वर्ष के लिए रखा गया था जिसे बाद में विभिन्न संविधान संशोधनों द्वारा कई बार दस-दस वर्ष कर के बढ़ा दिया गया है। उन्नासिवें संविधान संशोधन द्वारा इसे संविधान लागू होने से 60 वर्ष तक बढ़ा दिया गया है। अनुसूचित जाति/जनजातियों के लिए स्थानों के

आरक्षण से यह अभिप्राय है कि इन स्थानों के लिए केवल अनुसूचित जाति अथवा जनजाति के लोग ही चुनाव लड़ सकते हैं। परंतु हमारे यहां संयुक्त निर्वाचक मण्डल है और आरक्षित क्षेत्रों के सभी मतदाता बिना किसी जाति अथवा जनजाति से जुड़े होने के आधार पर मतदान करते हैं। जाति अथवा जनजाति के आधार पर मतदाताओं में कोई विभाजन नहीं किया जाता है। लोकसभा में प्रतिनिधित्व का आधार जनसंख्या है। इसलिए उत्तर प्रदेश जो कि भारत का सर्वाधिक जनसंख्या वाला प्रदेश है, वहाँ से 80 सदस्य चुने जाते हैं जबकि मिज़ोरम, नागालैंड तथा सिक्किम लोकसभा में केवल एक-एक सदस्य ही भेजते हैं। दिल्ली से सात सदस्य निर्वाचित होते हैं।

लोकसभा के चुनाव हेतु जनसंख्या के आधार पर राज्यों का विभाजन एक सदस्यीय क्षेत्रों में किया जाता है।

11.1.6 योग्यताएं

संसद द्वारा बनाए गए कानून के अनुसार, भारत के सभी नागरिक जिनकी आयु 18 वर्ष या उससे ऊपर है, लोकसभा के चुनाव में मतदान करने के अधिकारी हैं। भारत का कोई भी नागरिक लोकसभा का सदस्य बन सकता है यदि वह निम्नलिखित योग्यताएं पूरी करे:

1. उसकी आयु 25 वर्ष से कम नहीं होनी चाहिए।
2. उसे शपथ अथवा प्रतिज्ञान के माध्यम से यह घोषणा करनी होगी कि वह भारत के संविधान के प्रति सच्ची निष्ठा एवं विश्वास रखता है तथा वह भारत की संप्रभुता एवं अखण्डता को अक्षुण्ण बनाए रखेगा।
3. उसमें वे सभी योग्यताएं है जो समय-समय पर संसद द्वारा निर्धारित की जाएंगी।
4. सुरक्षित स्थान के लिए चुनाव लड़ने वाला व्यक्ति वांछित शर्तों के अनुसार अनुसूचित जाति अथवा अनुसूचित जनजाति से होना चाहिए।

11.1.7 कार्य-अवधि

लोकसभा की सामान्य अवधि पांच वर्ष होती है। परंतु पांच वर्ष की अवधि पूरी होने से पूर्व भी राष्ट्रपति मंत्रिपरिषद की सलाह पर इसे भंग कर सकता है। राष्ट्रीय आपातकाल की स्थिति में इसकी अवधि एक बार में एक वर्ष कर के बढ़ाई भी जा सकती है। परंतु आपातकाल समाप्त होने के पश्चात यह अवधि छह मास से अधिक नहीं हो सकती। कई बार लोकसभा को उसकी अवधि पूरी होने से पहले भंग कर दिया जाता है जैसे 1998 में निर्वाचित बारहवीं लोकसभा 1999 में भंग कर दी गई थी।

11.1.8 लोकसभा के पदाधिकारी

अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष: लोकसभा के सभापति को अध्यक्ष कहा जाता है। उसे सदन के सदस्य निर्वाचित करते हैं। यदि लोकसभा भंग कर दी जाए, तो भी वह तब तक अध्यक्ष बना रहता है जब तक कि अगला सदन उसके स्थान पर नया अध्यक्ष नहीं चुन लेता। उसकी अनुपस्थिति में, उपाध्यक्ष जिसका निर्वाचन भी सदन ही करता है, बैठकों की अध्यक्षता करता है। अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष दोनों को, लोक सभा में उस समय के सदस्यों के बहुमत द्वारा पारित प्रस्ताव से अपदस्थ किया जा सकता है।

लोकसभा अध्यक्ष की कुछ शक्तियां तथा कार्य नीचे दिए जा रहे हैं:

1. अध्यक्ष का मुख्य कार्य सदन की बैठकों की अध्यक्षता करना तथा उन्हें अनुशासित ढंग से चलाना

है। उसकी आज्ञा के बिना कोई सदस्य सदन में बोल नहीं सकता। वह किसी भी सदस्य को अपना भाषण समाप्त करने के लिए कह सकता है और यदि सदस्य ऐसा न करे तो वह आदेश दे सकता है कि उसके भाषण का अभिलेखन न किया जाए।

2. सभी विधेयक, रिपोर्ट तथा प्रस्ताव अध्यक्ष की अनुमति से ही प्रस्तावित किए जाते हैं। वह विधेयक या प्रस्ताव पर मतदान करवाता है। वह स्वयं मतदान में भाग नहीं लेता। परंतु जब भी गतिरोध की स्थिति पैदा हो जाती है अर्थात पक्ष तथा विपक्ष दोनों ओर के मत समान हो जाते हैं, तो वह अपना, निर्णायक मत डाल सकता है। परंतु उससे यह आशा की जाती है कि मतदान करते समय उसकी निष्पक्षता तथा स्वतंत्रता बनी रहे।

3. सभी संसदीय मामलों में उसका निर्णय अंतिम होता है। वह संसदीय प्रक्रिया के उल्लंघन संबंधी उठाए गए प्रश्नों पर भी अपना निर्णय देता है जो अंतिम होता है।

4. वह सदस्यों के अधिकारों तथा विशेषाधिकारों की रक्षा करता है।

5. यदि कोई सदस्य दल बदल लेता है, तो वह उसकी सदस्यता रद्द कर सकता है। वह सदस्यों के त्यागपत्र भी स्वीकार करता है।

6. जब भी लोकसभा तथा राज्यसभा का संयुक्त अधिवेशन होता है, वह उसकी अध्यक्षता करता है।

पाठगत प्रश्न 11.2

(क) लोकसभा की अधिकतम सदस्य संख्या क्या हो सकती है?

(ख) किस राज्य से लोकसभा के अधिकतम सदस्य निर्वाचित होते हैं?

(ग) राष्ट्रपति द्वारा अधिक से अधिक कितने आंग्ल-भारतीय सदस्य लोकसभा में मनोनीत किए जा सकते है?

(घ) लोकसभा में समाज के किस वर्ग के लिए स्थान आरक्षित किए गए हैं?

(ङ) लोकसभा के निर्वाचन में मतदान कौन कर सकता है?

(च) लोकसभा को कौन भंग कर सकता है?

11.2 संसद के कार्य

भारतीय संसद के कार्य एवं शक्तियों को विधायी, कार्यपालिका संबंधी, वित्तीय तथा अन्य श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है।

11.2.1 विधायी कार्य

मूलतया संसद कानून बनाने वाली संस्था है। पहले के एक पाठ में आपने पढ़ा है कि केंद्र और राज्यों में शक्ति-विभाजन किया गया है जिसके लिए तीन सूचियां हैं- संघ सूची, राज्य सूची, तथा समवर्ती सूची। संघ सूची में वर्णित विषयों पर कानून बनाने का अधिकार केवल संसद को है। आप जानते हैं कि संघ सूची में 97 विषय हैं। राज्य विधायिकाओं के साथ-साथ, संसद भी समवर्ती सूची के विषयों पर कानून बना सकती है। यदि समवर्ती सूची के किसी विषय पर संसद तथा राज्य दोनों कानून बनाते हैं और दोनों

द्वारा बनाए कानून में अंतर्विरोध है, तो केन्द्र द्वारा बनाए गए कानून को मान्यता दी जाएगी। ऐसा कोई विषय जिसका उल्लेख किसी भी सूची में नहीं किया गया तो ऐसी अविशिष्ट शक्तियां संसद के पास हैं।

इस प्रकार संसद की कानून निर्माण संबंधी शक्तियां बहुत विस्तृत हैं। इसके अंतर्गत संघ सूची, समवर्ती सूची तथा कुछ परिस्थितियों में राज्य सूची में वर्णित विषय भी आ जाते हैं।

11.2.2 कार्यपालिका संबंधी कार्य

संसदीय शासन प्रणाली में विधायिका तथा कार्यपालिका में घनिष्ठ संबंध होता है। अपने सभी कार्यों के लिए कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी होती है। प्रधानमंत्री सहित मंत्रिपरिषद व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होती है। संसद अविश्वास प्रस्ताव को स्वीकार कर मंत्रिपरिषद को पदच्युत कर सकती है। भारत में ऐसा कई बार हुआ है। ऐसा 1999 में हुआ जब अटल बिहारी बाजपेयी की सरकार केवल एक मत से लोक सभा में विश्वास मत प्राप्त करने में असफल रही और उसने त्यागपत्र दे दिया। अत: अविश्वास मत या विश्वास मत संसद द्वारा कार्यपालिका पर नियंत्रण बनाए रखने के लिए सर्वाधिक कठोर तरीका है। इसका प्रयोग केवल विशेष परिस्थितियों में ही किया जाता है। नित्य प्रति के कार्यो में भी संसद कई प्रकार से कार्यपालिका पर अपना नियंत्रण बनाए रखती है। उनमें से कुछ इस प्रकार हैं:

(क) केन्द्रीय सरकार से संबंधित मामलों में किसी भी विषय के बारे में, सांसद प्रश्न अथवा पूरक प्रश्न पूछ सकते हैं। संसद के प्रत्येक कार्य दिवस का पहला घंटा प्रश्नकाल का होता है जिसमें मंत्रियों को सांसदों द्वारा पूछे गए प्रश्नों के उत्तर देने होते हैं।

(ख) यदि सदस्य सरकार द्वारा दिए गए उत्तरों से संतुष्ट नहीं होते, तो वे उस विषय पर अलग से चर्चा करने की मांग कर सकते हैं।

(ग) संसद कई प्रस्तावों के माध्यम से भी कार्यकारिणी पर नियंत्रण बनाए रखती है। उदाहरण के लिए, ध्यानाकर्षण प्रस्ताव या स्थगन प्रस्ताव कुछ ऐसे साधन हैं जिनके द्वारा लोक महत्व के तत्कालीन अत्यावश्यक मामले उठाये जाते हैं। सरकार इन प्रस्तावों को बड़ी गम्भीरता से लेती है क्योंकि इसमें सरकारी नीतियों की कड़ी आलोचना की जाती है जिसका प्रभाव जनता पर पड़ता है। संसद के समक्ष आख़िर तो सरकार को जाना पड़ता है और यदि इस प्रकार का कोई प्रस्ताव पारित हो जाता है तो सरकार निंदित मानी जाती है।

> **निंदा का प्रस्ताव :** इस प्रस्ताव का अर्थ सरकार की तीव्र निंदा है परंतु इसमें मंत्रिपरिषद को त्यागपत्र देने की आवश्यकता नहीं होती।

(घ) बजट अथवा धन विधेयक, यहां तक कि किसी साधारण विधेयक को भी अस्वीकार करके लोक सभा मंत्रिपरिषद में अपना अविश्वास प्रकट कर सकती है।

11.2.3 वित्तीय कार्य

संसद महत्वपूर्ण वित्तीय कार्य करती है। इसे सरकारी धन का संरक्षक माना जाता है। यह केंद्रीय सरकार की सम्पूर्ण आय पर नियंत्रण बनाए रखती है। बिना संसद की आज्ञा के कोई धन राशि व्यय नहीं की जा सकती। यह स्वीकृति वास्तविक व्यय से पूर्व या फिर किसी असाधारण स्थिति में व्यय के पश्चात ली जा सकती है। संसद हर वर्ष सरकार के आय-व्यय अर्थात बजट को स्वीकृति प्रदान करती है।

11.2.4 निर्वाचन संबंधी कार्य

संसद के सभी निर्वाचित सदस्य राष्ट्रपति के चुनाव हेतु निर्वाचक मंडल के सदस्य होते हैं। इसलिए, राष्ट्रपति के निर्वाचन में वे भाग लेते हैं। वे उपराष्ट्रपति का भी चुनाव करते हैं। लोकसभा अपने अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का तथा राज्यसभा अपने उपसभापति का निर्वाचन करती है।

11.2.5 अपदस्थ करने की शक्ति

संसद की पहल पर कई महत्वपूर्ण उच्चस्तरीय अधिकारियों को उनके पद से हटाया जा सकता है। भारत के राष्ट्रपति को महाभियोग की प्रक्रिया से अपदस्थ किया जा सकता है जिसके बारे में आप पाठ 10 में पढ़ चुके हैं। यदि संसद के दोनों सदन विशेष बहुमत से (पाठ 12 और 15 देखें) प्रस्ताव पारित करें तो सर्वोच्च न्यायालय अथवा उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को राष्ट्रपति द्वारा पदच्युत किया जा सकता है।

11.2.6 संविधान संशोधन संबंधी कार्य

संविधान के अधिकांश भागों में संशोधन विशेष बहुमत द्वारा किया जा सकता है। परंतु कुछ प्रावधान ऐसे हैं जिनमें संसद द्वारा संशोधन के लिए राज्यों का समर्थन भी आवश्यक है। तथापि भारत के एक संघ राज्य होने के नाते संसद की संशोधन संबंधी शक्तियां अत्यंत सीमित रखी गई हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने एक निर्णय में यह कहा है कि संसद संविधान का मूल ढांचा नहीं बदल सकती। आप एक अन्य पाठ में संविधान संशोधन संबंधी प्रक्रिया को पहले ही पढ़ चुके हैं।

11.2.7 विविध कार्य

उपरोक्त कार्यों के अतिरिक्त संसद कई अन्य कार्य भी करती है जो इस प्रकार हैं:

(क) यद्यपि आपातकाल की घोषणा करने की शक्ति राष्ट्रपति की है, तथापि आपातकाल की सभी ऐसी घोषणाओं को स्वीकृति संसद ही प्रदान करती है। लोकसभा तथा राज्यसभा दोनों की स्वीकृति आवश्यक है।

(ख) किसी राज्य से कुछ क्षेत्र अलग करके दो या दो से अधिक राज्यों को मिलाकर संसद किसी नए राज्य का निर्माण कर सकती है। यह किसी राज्य की सीमाएं अथवा नाम में भी परिवर्तन कर सकती है। कुछ वर्ष पूर्व (2002) में छत्तीसगढ़, झारखण्ड तथा उत्तरांचल(अब उत्तराखंड) नए राज्य बनाए गये।

(ग) संसद किसी नए राज्य का विलय भारतीय संघ में कर सकती है जैसे 1975 में सिक्किम को भारत में विलय किया गया।

(घ) संसद राज्य विधान परिषद को समाप्त कर सकती है अथवा इसका निर्माण भी कर सकती है। परंतु यह केवल संबंधित राज्य के अनुरोध पर ही किया जाता है।

हमारी राजनीतिक व्यवस्था की संघात्मक प्रकृति के कारण यद्यपि संसद की शक्तियां सीमित हैं, तथापि इसे अनेक कार्य करने होते हैं। अपना दायित्व निभाते समय, इसे जनता की आकांक्षाओं तथा आवश्यकताओं का पूरा ध्यान रखना पड़ता है। देश में सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक संघर्षों को हल करने का माध्यम संसद है। विदेश नीति निर्माण जैसे राष्ट्रीय महत्व के विषयों पर जनमत निर्माण करने में भी यह सहायता प्रदान करती है।

पाठगत प्रश्न 11.3

(क) उस सूची का क्या नाम है जिस पर कानून बनाने का अधिकार केवल संसद को है?

(ख) राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर कानून कौन बनाता है?

(ग) समवर्ती सूची के विषयों पर कानून बनाने का अधिकार किसको है?

(घ) भारतीय संघ में किसी नए राज्य के विलय का अधिकार किसे प्राप्त है?

11.3 संसद में कानून बनाने की प्रक्रिया

जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है कि संसद मुख्यतया कानून बनाने वाली संस्था है। कोई भी प्रस्तावित कानून, संसद में एक विधेयक के रूप में प्रतिस्थापित किया जाता है। संसद में पारित होने तथा राष्ट्रपति की स्वीकृति के पश्चात यह कानून बन जाता है। अब आप यह अध्ययन करेंगे कि संसद किस प्रकार कानून बनाती है। संसद के समक्ष आने वाले विधेयक दो प्रकार के होते हैं। (अ) साधारण विधेयक (ब) धन अथवा वित्त विधेयक। अब हम इन दोनों प्रकार के विधेयकों को कानून बनाने की प्रक्रिया का वर्णन करेंगे।

11.3.1 साधारण विधेयक

संसद के प्रत्येक सदस्य को साधारण विधेयक प्रस्तावित करने का अधिकार है। इस दृष्टिकोण के आधार पर विधेयक दो प्रकार के होते हैं-सरकारी विधेयक और गैर-सरकारी विधेयक। मंत्री सरकारी विधेयक प्रस्तावित करते है और जो विधेयक किसी मंत्री द्वारा पेश नहीं किया जाता है वह गैर-सरकारी विधेयक होता है जिसका अर्थ यह है कि ऐसा विधेयक किसी सांसद द्वारा प्रस्तावित किया गया है न कि किसी मंत्री द्वारा। संसद का अधिकतर समय सरकारी विधेयकों को निपटाने में लग जाता है। विधेयक को कई अवस्थाओं से गुजरना पड़ता है।

(क) **प्रथम वाचन** विधेयक की प्रतिस्थापना के साथ-साथ, विधेयक का **प्रथम वाचन** प्रारम्भ हो जाता है। यह अवस्था बड़ी सरल होती है। जिस मंत्री को विधेयक प्रस्तावित करना होता है, वह अध्यक्ष को सूचित करता है। अध्यक्ष यह प्रश्न सदन के समक्ष रखता है। जब स्वीकृति प्राप्त हो जाती है जो सामान्यतया ध्वनि मत से हो जाती है, तो संबंधित मंत्री को विधेयक को प्रतिस्थापित करने के लिए बुलाया जाता है।

(ख) **द्वितीय वाचनः** यह सबसे महत्वपूर्ण अवस्था है। सामान्य चर्चा के पश्चात सदन के पास चार विकल्प होते हैं: (i) सदन स्वयं विधेयक पर विस्तृत धारावार चर्चा करे (ii) विधेयक सदन की प्रवर समिति को भेज दे (iii) दोनों सदनों की संयुक्त समिति को भेज दे (iv) जनमत जानने के लिए जनता में वितरित करे। यदि विधेयक प्रवर समिति अथवा संयुक्त प्रवर समिति को सौंपा जाता है, तो संबंधित समिति विधेयक का विस्तृत निरीक्षण करती है। प्रत्येक धारा का निरीक्षण किया जाता है। समिति चाहे तो वह विषय विशेषज्ञों तथा विधिवेताओं से भी उनकी राय ले सकती है। पूरे विचार विमर्श के पश्चात समिति अपनी रिपोर्ट सदन को भेज देती है।

(ग) **तृतीय वाचनः** द्वितीय वाचन पूरा हो जाने के पश्चात, मंत्री विधेयक को पारित करने के लिए सदन से अनुरोध करता है। इस अवस्था में प्रायः कोई चर्चा नहीं की जाती। सदस्य केवल विधेयक विरोध या पारित करने के लिए विधेयक का समर्थन अथवा उसका विरोध कर सकते हैं। इसके लिए उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों का साधारण बहुमत आवश्यक है।

2. **द्वितीय सदन में विधेयक:** किसी एक सदन से विधेयक पारित हो जाने के पश्चात उसे दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। यहां पर भी वही तीन वाचनों वाली प्रक्रिया अपनाई जाती है जिस का परिणाम इस प्रकार हो सकता है:-

(क) विधेयक पारित कर दिया जाए और फिर उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है।

(ख) विधेयक में कुछ संशोधन करके उसे पारित किया जाए। विधेयक पहले पारित करने वाले सदन को भी वापस भेज दिया जाता है। इस दशा में पहला सदन संशोधनों पर विचार करेगा और यदि उन्हें स्वीकार कर लेता है तो विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। यदि पहला सदन संशोधनों को मानने से मना कर दे, तब इसे गतिरोध माना जाता है।

(ग) दूसरा सदन विधेयक को अस्वीकार कर सकता है जिसका अर्थ गतिरोध है। दोनों सदनों में इस गतिरोध को समाप्त करने के लिए राष्ट्रपति दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन बुलाता है। ऐसे संयुक्त अधिवेशन बहुत कम होते हैं और ऐसा केवल अभी तक तीन बार ही हुआ है जो दहेज विरोधी अधि नियम 1959, बैंक सेवा आयोग (निरस्तीकरण) अधिनियम 1978 तथा आतंकवाद रोकने के लिए 2002 के अधिनियम को पारित करते समय बुलाया गया था।

(घ) **विधेयक पर राष्ट्रपति द्वारा स्वीकृति:-** दोनों सदनों अथवा दोनों सदनों की संयुक्त बैठक से विधेयक पारित होने के पश्चात इसे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। राष्ट्रपति के पास भी कुछ विकल्प होते हैं। (अ) वह अपनी स्वीकृति प्रदान करे जिसके साथ ही विधेयक कानून बन जाता है। (ब) राष्ट्रपति स्वीकृति देने से पूर्व परिवर्तन हेतु कुछ सुझाव दे। इस दशा में विधेयक इसी सदन को वापिस भेजा जाता है जहां वह प्रारम्भ हुआ था। परंतु यदि दोनों सदन राष्ट्रपति के सुझाव मान लें या न मानें और विधेयक पुन: पारित करके राष्ट्रपति को भेज दे तो राष्ट्रपति के पास स्वीकृति प्रदान करने के अतिरिक्त और कोई विकल्प नहीं है।

11.3.2 धन विधेयक/वित्त विधेयक

वे विधेयक जिनका संबंध वित्त या धन से होता है जैसे टैक्स लगाना, सरकारी व्यय करना, ऋण प्राप्त करना, आदि, धन विधेयक कहलाते हैं। यदि यह निर्णय न हो पाए कि कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं, तो अध्यक्ष का निर्णय अंतिम होता है। साधारण विधेयक की तरह, धन विधेयक को पारित करने के लिए भी उन्हीं तीन अवस्थाओं से गुजरना पड़ता है। परंतु इसमें कुछ अन्य शर्तें जुड़ी हैं। वे हैं (I) ध न विधेयक केवल लोकसभा में ही प्रस्तावित किया जा सकता है, राज्यसभा में नहीं और वह भी राष्ट्रपति की पूर्व अनुमति से (ii) लोकसभा से पारित होने के पश्चात इसे राज्यसभा को भेजा जाता है। राज्यसभा के पास इस पर विचार करने तथा पारित करने के लिए केवल 14 दिन का समय होता है। (iii) राज्यसभा धन विधेयक को अस्वीकार नहीं कर सकती है। इसे या तो विधेयक पारित करना होता या फिर कुछ सुझाव देने होते हैं। (iv) यदि राज्यसभा कुछ सुझाव देती है तो विधेयक लोकसभा के पास वापिस आ जाता है। लोकसभा इन सुझावों को मान भी सकती है और नहीं भी। किसी भी परिस्थिती में, विधेयक राज्यसभा में वापिस नहीं भेजा जाएगा बल्कि इसे सीधा राष्ट्रपति के पास उसकी स्वीकृति के लिए भेज दिया जाएगा। (v) यदि राज्यसभा 14 दिन तक विधेयक को वापस नहीं भेजती तो यह माना जाता है कि विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित हो गया है। इसलिए इसे राष्ट्रपति को हस्ताक्षरों के लिए भेज दिया जाता है।

धन विधेयक वे विधेयक होते हैं जिन का संबंध वित्तीय मामलों से होता है जैसे सरकार द्वारा कर लगाना, कर हटाना, किसी कर में परिवर्तन करना अथवा ऋण लेने को नियंत्रित करना अथवा भारत सरकार द्वारा किए गए किसी वित्तीय इकरार संबंधी कानून में संशोधन करना या संचित निधि अथवा आकस्मिक निधि से संबंधित मामला।

11.3.3 बजट

सार्वजनिक धन से होने वाले आय तथा व्यय का वार्षिक वित्तीय ब्योरा बजट कहलाता है। यह विधेयक नहीं होता है। प्रति वर्ष वार्षिक बजट वित्त मंत्री द्वारा लोकसभा में प्रस्तुत किया जाता है। बजट तैयार करना एक बहुत बड़ा कार्य है। बजट को वित्त मंत्री अपने मंत्रालय की सहायता से बनाता है, परंतु इसमें पूरी सरकार सम्मिलित होती है। भारत में बजट दो भागों में प्रस्तावित किया जाता है- रेल बजट तथा सामान्य बजट।

(i) **बजट प्रस्तुत करनाः**-सामान्यतया रेल बजट रेलमंत्री द्वारा फरवरी के तीसरे सप्ताह में प्रस्तुत किया जाता है जबकि साधारण बजट प्रायः फरवरी के अंतिम कार्य दिवस पर प्रस्तुत किया जाता है। साधारण बजट प्रस्तुत करते समय वित्त मंत्री द्वारा भाषण दिया जाता है जिसके पश्चात वह धन विधेयक प्रस्तावित करता है जिसमें सरकार द्वारा कर लगाने के सभी प्रस्ताव शामिल होते हैं। बजट की प्रस्तुति वाले दिन इस पर कोई चर्चा नहीं होती इसलिए प्रस्तावित होने के फौरन बाद सदन की बैठक समाप्त हो जाती है। वर्ष 1993-94 से भारत में विभागीय प्रवर समितियों की एक नयी व्यवस्था शुरू की गई है। संघ सरकार के सभी मत्रालयों तथा विभागों की समितियों का गठन लोकसभा द्वारा किया जाता है। ये प्रवर समितियां अनुदान की मांगों पर विचार करने के पश्चात अपनी-अपनी सिफारिशों को लोकसभा को भेज देती हैं। बजट पर सामान्य चर्चा के पश्चात दोनों सदन लगभग तीन सप्ताह के लिए स्थगित कर दिए जाते हैं। इस काल में मंत्रालयों की विभागीय समितियां बजट की मांगो की जांच पड़ताल करती हैं और अपनी सिफारिशों को भी तैयार करती हैं। इससे पूरे सदन का समय बचता है। अतः पूरी लोकसभा अनुदान मांगों पर एक-एक करके चर्चा नहीं करती। सदन की बैठक के लिए न्यूनतम सदस्यों की उपस्थिति की अनिवार्यता गणपूर्ति कहलाती है। यह सदन की कुल सदस्य संख्या का दसवां भाग होता है। इसका अर्थ यह है कि लोकसभा या राज्यसभा की बैठक केवल तभी हो सकती है जब कम से कम सदन की कुल सदस्य संख्या के 1/10 सदस्य उपस्थित हों।

पाठगत प्रश्न 11.4

(क) सरकारी विधेयक किसे कहते हैं?

(ख) गैर-सरकारी या निजी सदस्य विधेयक क्या होता है?

(ग) निजी सदस्यों के विधेयकों पर चर्चा कब होती है।

(घ) किस विधेयक को राज्यसभा में प्रस्तावित नहीं किया जा सकता?

(ङ) संसद के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक कब होती है?

(च) संसद के दोनों सदनों की गणपूर्ति क्या है?

11.4 राज्यसभा तथा लोकसभाः एक तुलनात्मक अध्ययन

आप पहले पढ़ चुके है कि संसद के दोनों सदनों की रचना अलग-अलग तरीकों से होती है। संघात्मकता की दृष्टि से राज्यसभा भारतीय संघ के राज्यों का प्रतिनिधित्व करती है जबकि लोकसभा भारत की जनता का। यही कारण है कि दोनों सदनों की निर्वाचन प्रक्रिया भिन्न-भिन्न है। राज्यों की विधान सभाओं के

सदस्य राज्यसभा के सदस्यों का निर्वाचन करते हैं जबकि लोकसभा के चुनाव में लोग प्रत्यक्ष रूप से भाग लेते हैं। राज्यसभा एक स्थाई सदन है जबकि लोकसभा का गठन पांच वर्ष की निश्चित अवधि के लिए किया जाता है। संवैधानिक दृष्टि से दोनों सदनों के संबंधों का सही अध्ययन तीन दृष्टिकोणों से किया जा सकता है जो इस प्रकार हैं:-

1. कुछ शक्तियां तथा कार्य ऐसे हैं जिनमें लोकसभा राज्यसभा से अधिक शक्तिशाली है जैसे किसी धन विधेयक को प्रस्तावित तथा पारित करना एवं अविश्वास प्रस्ताव पारित करके मंत्रिपरिषद को अपदस्थ करना।

2. कुछ क्षेत्रों में राज्यसभा को एकाधिकार प्राप्त है जिनमें लोकसभा का कोई अधिकार नहीं होता, जैसे राज्यसभा द्वारा राज्य सूची के किसी विषय को राष्ट्रीय महत्व का घोषित करना ताकि संसद उस पर कानून बना सके।

3. कुछ क्षेत्रों में दोनों की शक्तियां समान हैं। जैसे धन विधेयक के अतिरिक्त अन्य विधेयकों को पारित करना, आपातकाल की स्वीकृति देना, स्थगन प्रस्ताव तथा अन्य प्रस्तावों को लाना।

दोनों सदनों के सभी सदस्यों को सांसदों के क्षेत्रीय विकास निधि में से हर वर्ष दो-दो करोड़ रुपए मिलते हैं। यह धन सीधा संसद सदस्य को देने की बजाए सम्बन्धित जिला मुख्यालय को दिया जाता है जिसका प्रयोग सांसद अपने क्षेत्र के विकास के लिए कर सकता है।

पाठगत प्रश्न 11.5

रिक्त स्थान भरिए।

(क) बजट केवल..............................सभा में प्रस्तावित होता है।

(ख) केवल............................सभा द्वारा ही नई अखिल भारतीय सेवाओं को प्रारम्भ करने की स्वीकृति दी जा सकती है।

(ग) संसद के प्रत्येक सदस्य को अपने क्षेत्र के विकास के लिए प्रति वर्ष..................रुपए मिलते हैं।

आपने क्या सीखा

इस पाठ में आपने पढ़ा कि संसद देश की सर्वोच्च केन्द्रीय विधायिका है। इस के दो सदन हैं- लोकसभा तथा राज्यसभा और राष्ट्रपति संसद का अभिन्न अंग होता है। राज्यसभा एक स्थायी सदन है जिसे कभी भी भंग नहीं किया जा सकता। राज्यसभा के प्रत्येक सदस्य का कार्यकाल छह वर्ष होता है परंतु प्रत्येक दो वर्ष के पश्चात एक तिहाई सदस्य सेवानिवृत हो जाते हैं। राज्यसभा भारतीय संघ में राज्यों का प्रतिनिधित्व करती है। इसकी तुलना में, लोकसभा या निचले सदन की अवधि पांच वर्ष की होती है लेकिन राष्ट्रपति पांच साल की अवधि से पहले भी उसे भंग कर सकता है। लोकसभा के सदस्य सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार के आधार पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। राज्यसभा की बैठकों की अध्यक्षता उपराष्ट्रपति करता है जबकि लोकसभा में यह कार्य अध्यक्ष करता है। आपने लोकसभा अध्यक्ष की शक्तियों के बारे में पढ़ा हुआ है। आपने यह भी पढ़ा है कि दोनों सदनों में गणपूर्ति के बिना कोई भी बैठक नहीं हो सकती और यह गणपूर्ति है कुल सदस्य संख्या का दसवां भाग। आप यह जानकारी भी विस्तृत रूप से प्राप्त कर चुके हैं कि संसद की विधायी, कार्यपालिका संबंधी, वित्तीय, निर्वाचन संबंधी, न्यायिक तथा मिश्रित

शक्तियां तथा कार्य क्या हैं। अब आप दोनों सदनों का तुलनात्मक अध्ययन कर यह स्थापित कर सकते हैं कि लोकसभा राज्यसभा से अधिक शक्तिशाली है।

पाठांत प्रश्न

1. राज्यसभा के गठन तथा इसके सदस्यों को चुनने की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।
2. लोकसभा अध्यक्ष की शक्तियों का वर्णन कीजिए।
3. भारत में कानून बनाने की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।
4. संसद के कार्यों की व्याख्या कीजिए।
5. संसद के दोनों सदनों के संबंधों का विश्लेषण कीजिए।
6. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियां लिखिए।
   a. राज्यसभा की सदस्यता के लिए योग्यताएं
   b. द्वितीय वाचन
   c. बजट

पाठगत प्रश्नों के उत्तर

11.1

(क) 250

(ख) 12

(ग) राज्य विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्य

(घ) 6 वर्ष -- एक तिहाई हर दो वर्ष के पश्चात सेवानिवृत्त

(ड़) 30 वर्ष

(च) उपराष्ट्रपति

11.2

(क) 550

(ख) उत्तर प्रदेश

(ग) दो

(घ) अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति

(ड़) भारत के सभी नागरिक जिनकी आयु 18 वर्ष या उससे ऊपर हो।

(च) राष्ट्रपति

11.3

(क) संघ सूची

(ख) राज्य विधायिकाएं

(ग) संसद तथा राज्य विधायिकाओं (दोनों को)

(घ) संसद

11.4

(क) सरकार के किसी मंत्री द्वारा प्रस्तावित कोई भी विधेयक सरकारी विधेयक कहलाता है।

(ख) किसी मंत्री द्वारा प्रस्तावित न होकर यदि कोई विधेयक किसी सदस्य द्वारा प्रस्तावित किया जाता है तो उसे गैर-सरकारी अथवा निजी सदस्य विधेयक कहा जाता है।

(ग) निजी सदस्यों वाले विधेयकों पर चर्चा केवल शुक्रवार को होती है।

(घ) धन विधेयक राज्यसभा में प्रस्तावित नहीं किए जा सकते।

(ङ) किसी साधारण विधेयक को पारित करते समय पैदा होने वाले गतिरोध को समाप्त करने के लिए दोनो सदनों की संयुक्त बैठक बुलाई जाती है।

(च) सदन की कुल सदस्य संख्या का दसवां भाग।

11.5

(क) लोकसभा

(ख) राज्यसभा

(ग) दो करोड़ रुपए

पाठांत प्रश्नों के लिए संकेत

1. खण्ड 11.1.1 देखें
2. खण्ड 11.1.8 देखें
3. खण्ड 11.2 देखें
4. खण्ड 11.3 देखें
5. खण्ड 11.4 देखें
6. खण्ड (क) 11.1.2 देखें
7. खण्ड (ख) 11.3.1 देखें
8. खण्ड (ग) 11.3.3 देखें