लोकसभा अध्यक्ष की शक्तियों एवं प्रकार्यो का विश्लेषणात्मक अध्ययन

रेखा*

सारांश

प्रस्तुत शोधपत्र में लोकसभा के सर्वोच्च एवं उत्तरदायी पदाधिकारी के रूप में लोकसभा अध्यक्ष को प्राप्त सम्पूर्ण शक्तियों एवं प्रकार्यो का विश्लेषणात्मक अध्ययन किया गया है। सदन की व्यवस्था को बनाये रखने एवं उसके सुचारू रूप से संचालन करने, सदस्यों से नियमों का पालन करवाने हेतु ''संविधान एवं लोकसभा की प्रक्रिया एवं कार्य संचालन नियमों'' द्वारा लोकसभा अध्यक्ष को वृहद एवं महत्त्वपूर्ण शक्तियां प्रदान की गई हैं। जिसका उपयोग कर वह जनता के प्रतिनिधित्व और उनकी इच्छाओं एवं आकांक्षाओं के प्रतीक संसद के महत्त्वपूर्ण सदन लोकसभा का पूरी क्षमता एवं जिम्मेदारी से संचालन करता है। जिससे जनहित में बनने वाले सभी महत्त्वपूर्ण विधि–विधानों, निर्णयों एवं नीति–निर्माण पर व्यवस्थित एवं सुचारू रूप से विचार–विमर्श एवं वाद–विवाद हो सके।

संकेत शब्द : लोकसभा के नियम, विशेषाधिकार, संवैधानिक प्रावधान, संसदीय समितियां, पीठासीन अधिकारी, गणापूर्ति।

प्रस्तावना

संसद लोगों की सर्वोत्कृष्ट संस्था है। जिसका प्रमुख कृत्य लोगों का प्रतिनिधित्व करना है। संसद ही वह माध्यम है जिसके द्वारा जनता अपनी इच्छाओं, आकांक्षाओं और समस्याओं को व्यक्त करने का अवसर प्राप्त करती है। इसी के द्वारा ही लोगों की परिवर्तनशील भावनाओं और आवश्यकताओं को प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। संसदीय लोकतंत्र को बेहतर एवं सभ्य शासन प्रणाली माना जाता है, क्योंकि यहाँ प्रत्येक निर्णय एवं नीति–निर्माण हेतु वाद–विवाद एवं चर्चाएं होती हैं तथा लम्बे विचार–विमर्श एवं संवादों के उपरान्त ही विधियों एवं नीतियों का जनहित में निर्माण होता है।

संसद के निम्न सदन या लोकसभा में अध्यक्ष का पद अत्यंत महत्त्वपूर्ण होता है। संसदीय पद्धति में स्पीकर को विशेष महत्त्व एवं दर्जा प्राप्त होता है। संविधान के अनुसार अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा स्वयं करती है। लोकसभा प्रथम बैठक के पश्चात् सदन के दो सदस्यों को अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के रूप में चुनती है। राष्ट्रपति अध्यक्ष के लिए तिथि का अनुमोदन करते हैं, तत्पश्चात् महासचिव उसकी सूचना प्रत्येक सदस्य को भेजता है। निर्वाचन के लिए निर्धारित तिथि को पेश प्रस्ताव के स्वीकृत हो जाने पर नामित सदस्य अध्यक्ष के रूप में निर्वाचित हो जाता है[1]।

इस प्रकार निर्वाचित सदस्य का कार्यकाल निर्वाचन के समय से लेकर उस लोकसभा के विघटन के बाद अगली लोकसभा की प्रथम बैठक के ठीक पहले तक रहता है। वह पुनर्निर्वाचित हो सकता है। अध्यक्ष का पद तीन कारणों से रिक्त हो सकता है (क) वह उपाध्यक्ष को अपना त्यागपत्र दे सकता है (ख) यदि वह सदन का सदस्य नहीं रहता (ग) अध्यक्ष को लोकसभा के तत्कालीन सदस्यों के बहुमत से संकल्प पारित करके हटाया जा सकता है[2]।

संसद की उपर्युक्त भूमिका के सन्दर्भ में ही आवश्यक है कि इसके प्रत्येक सदन (लोकसभा तथा राज्यसभा) में संसदीय मर्यादाओं का पालन करते हुए बिना किसी अवरोध के व्यवस्थित संवाद एवं विचार–विमर्श चलता रहे और लोकतांत्रिक प्रणाली की सार्थकता बनी रहे। इसी संदर्भ में लोकसभा की व्यवस्था को बनाए रखने एवं उसके सुचारू रूप से संचालन करने तथा सदस्यों से नियमों का पालन करवाने हेतु उत्तरदायी पदाधिकारी के रूप में लोकसभा अध्यक्ष की शक्तियों एवं प्रकार्यों से सबंधित संवैधानिक प्रावधानों एवं लोकसभा की प्रक्रिया एवं कार्य–संचालन नियमों का विश्लेषणात्मक अध्ययन करके उसकी भूमिका को स्पष्ट करना ही प्रस्तुत शोध–पत्र का मुख्य उद्देश्य है। प्रस्तुत शोध–पत्र में इस उद्देश्य हेतु विश्लेषणात्मक एवं विवरणात्मक शोध प्रविधि का उपयोग किया गया है।

लोकसभा अध्यक्ष या स्पीकर लोकसभा एवं उसके प्रतिनिधियों का मुखिया होता है। वह सदस्यों की शक्तियों एवं विशेषाधिकारों का अभिभावक, सदन का मुख्य व प्रवक्ता होता है। अध्यक्ष सदन के कार्य का संचालन करता है और उसकी कार्यवाहियों को नियमित करता है। वह संविधान के उपबंधों और ''लोकसभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियमों'' के

*सीनियर रिसर्च फैलो (एस0आर0एफ0), राजनीति विज्ञान विभाग, डी0एस0बी0 कैम्पस नैनीताल।

अनुसार ही इन कृत्यों का निवर्हन करता है। सदन के भीतर संविधान के उपबंधों और प्रक्रिया नियमों की जो व्याख्या वही अंतिम होती है। संसदीय मामलों में अध्यक्ष का निर्णय ही अंतिम होता है। जिन मामलों के बारे में नियमों में कोई उपबंध उल्लिखित नहीं होता उसमें निर्देश देने की अवशिष्ट शक्तियाँ अध्यक्ष को प्राप्त हैं। सदन के कार्य का संचालन शांत एवं व्यवस्थित ढंग से सुनिश्चित करने के लिए अध्यक्ष तीन स्त्रोतों यथा (क) भारत का संविधान (ख) लोकसभा की प्रक्रिया तथा कार्यसंचालन नियम (ग) संसदीय परंपराओं द्वारा शक्तियाँ एवं प्रकार्य को प्राप्त करता है।

अध्यक्ष की शक्तियां और प्रकार्य निम्नलिखित हैं जो संसद में उसकी भूमिका को स्पष्ट करते हैं :–

- सदन की कार्यवाही व संचालन के लिए वह नियम व विधि का निर्वाहन करता है। जो उसका प्राथमिक कर्त्तव्य है तथा इस संबंध में उसका निर्णय अंतिम होता है।
- अध्यक्ष की अनुमति के बिना कोई भी सदस्य सदन में नहीं बोल सकता। सदस्य किस क्रम में बोलेंगे यह निर्णय भी अध्यक्ष ही करता है। (नियम 350[3])
- वह सदस्य को भाषण समाप्त करने, ऐसी अभिव्यक्ति वापस लेने जो अध्यक्ष की दृष्टि में असंसदीय या अभद्र हो, तथा असंसदीय बात को कार्यवाही वृत्तांत से निकालने संबंधी आदेश दे सकता है। (नियम 353, 356 और 380[4])
- अध्यक्ष को यह शक्ति प्राप्त है कि वह अव्यवस्था पैदा करने के कारण किसी सदस्य से किसी एक दिन या दिन के किसी भाग के लिए सदन से चले जाने का आदेश दे सकता है या भारी अव्यवस्था फैलाने के कारण निलंबित भी कर सकता है।
- विशेषाधिकार भंग या सदन की अवमानना से संबन्धित किसी विषय पर निर्णय करने का अधिकार या शक्ति अध्यक्ष को ही प्राप्त है। (नियम 222 और 225)
- किसी सदस्य के आचरण की जांच हेतु समिति को निर्दिष्ट करना सदन में आरोप मानहानि या दोषारोपण करने वाले व्यक्तियों से सदस्यों के सम्मान की रक्षा करना अध्यक्ष का ही कर्त्तव्य है।
- सदन की ओर से संदेश अध्यक्ष के प्राधिकार से भेजे जाते हैं और उसी के प्राधिकार से प्राप्त होते हैं। (नियम 23, 246 और 247, अनुच्छेद 86 (2)[5])
- सदन को भेजे गए दस्तावेज, याचिकाएं और संदेश वही प्राप्त करता है और सब आदेश उसी के द्वारा कार्यान्वित किए जाते हैं।
- सभी संसदीय समितियाँ लोकसभा में, अध्यक्ष द्वारा गठित की जाती हैं। वे उसी के नियत्रंण में और निर्देशाधीन कार्य करती हैं। सब समितियों के सभापति अध्यक्ष द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। वह समितियों के कार्यकरण संबंधी मामलों में निर्देश जारी करता है तथा वे क्या प्रक्रिया अपनाएं यह निर्देश भी देता है। (नियम 258 और 283)
- विवादास्पद मामले में अध्यक्ष ही मार्गदर्शन करता है तथा इस संबंध में उसके द्वारा दिये गये निर्णय का पालन किया जाता है। कार्यमंत्रणा समिति, सामान्य प्रयोजन, और नियम समिति की वह स्वयं अध्यक्षता करता है। (नियम 287, 330[6])
- सदन के नेता के आग्रह पर वह गुप्त बैठक बुला सकता है।
- अध्यक्ष को ही सभा की बैठक के प्रारम्भ तथा समाप्त होने का समय नियत करने की शक्ति प्राप्त है। वह यह निर्णय करता है कि किस समय सभा की बैठक अनिश्चित काल या अन्य दिन या उस दिन के किसी समय के लिए स्थगित की जाती है।
- अध्यक्ष संकल्पों तथा प्रस्तावों की ग्राह्यता का निर्णय करता है। प्रश्नों की ग्राह्यता के सदृश उसे संकल्पों एवं प्रस्तावों को स्वीकृति प्रदान करने का विवेकाधिकार भी प्राप्त है।
- लोकसभा में याचिकाएं पेश करने, बजट, विनियोग विधेयकों और वित्त विधेयकों पर सभा द्वारा विचार के लिए दिन और समय नियत करने संबंधी निर्णय लेने की शक्ति अध्यक्ष को प्राप्त है।
- अध्यक्ष ही यह निर्णय करता है कि मंत्रिपरिषद् पर अविश्वास का प्रस्ताव नियमानुकूल है या नहीं और कटौती प्रस्ताव अर्थात अनुदानों की मांग में कटौती प्रस्ताव नियमों के अन्तर्गत ग्राह्य है या नहीं[7]।
- सदस्यों के लिए ग्रंथालय, आवास, टेलीफोन, वेतन तथा भत्तों की अदायगी, संसद भवन में जलपान और विश्राम–

कक्षों, संसदीय पत्र के मुद्रण और उनकी सप्लाई आदि जैसी विभिन्न प्रकार की सुविधाओं की व्यवस्था करने का उत्तरदायित्व अध्यक्ष का होता है।

- सदन के किसी सदस्य या बाहर के किसी व्यक्ति को कारावास या दंड देने के लिए प्रस्ताव सदन द्वारा स्वीकृत किया जाता है तो उसके विरूद्ध गिरफ्तारी के वारंट भी अध्यक्ष जारी कर सकता है।
- संसदीय दलों को मान्यता प्रदान करने के लिए मार्गदर्शी सिद्धान्त अध्यक्ष ही निर्धारित करता है और लोकसभा में विपक्ष के किसी दल के नेता के रूप में मान्यता उसी के द्वारा दी जाती है।
- किसी सदस्य का त्यागपत्र सही है और स्वेच्छा से दिया गया है या नहीं स्वीकार करने से पूर्व अध्यक्ष द्वारा जांच कर इसका समाधान होना आवश्यक है तथा उपयुक्त ना होने की स्थिति में वह अस्वीकार कर सकता है।
- लोकसभा के किसी सदस्य की किसी अपराध के संबंध में गिरफ्तारी, कारावास का दंड मिलने या कार्यपालिका के किसी आदेश से नजरबंद हो जाने तथा रिहायी होने आदि की सूचना अध्यक्ष को दी जानी अनिवार्य है। अध्यक्ष की अनुमति के बिना सदन परिसर में ना ही किसी व्यक्ति को गिरफ्तार किया जा सकता है ना ही उसके विरूद्ध किसी दीवानी या आपराधिक–कानूनी आदेश जारी किया जा सकता है। (नियम 229, 232)
- अध्यक्ष ही देश में विधायी निकायों के पीठासीन अधिकारियों के सम्मेलन के पदेन सभापति के रूप में कार्य करता है।
- लोकसभा या उससे संबंधित मामलों पर उनके बारे में संविधान तथा नियमों की व्याख्या करने का अधिकार अध्यक्ष को प्राप्त है और कोई भी सरकार इस संबंध में अध्यक्ष से वाद–विवाद नहीं कर सकती है।
- लोकसभा के नियमों के अन्तर्गत अध्यक्ष को यह शक्ति प्राप्त है कि जब कोई विधेयक पास हो जाए तो वह उसमें प्रत्यक्ष गलतियों को शुद्ध करता है और अन्य ऐसे परिवर्तन कर सकता है जो सभा द्वारा स्वीकृत संशोधनों के अनुशंगिक हो।
- अध्यक्ष भारतीय संसदीय समूह के पदेन सभापति के रूप में कार्य करता है। जो भारतीय संसद और विश्व के विभिन्न संसदों के बीच की एक कड़ी है[8]।
- अध्यक्ष सचिवालय का प्रमुख है जो उसके नियत्रंण तथा निर्देशों के अन्तर्गत कार्य करता है। लोकसभा के समस्त कर्मचारियों, उसके परिसर तथा सुरक्षा संबंधित मामलों के अध्यक्ष का अधिकार संपूर्ण है।
- सदन के भीतर वह भारत के संविधान, लोकसभा की प्रक्रिया, कार्यसंचालन नियम तथा संसदीय पूर्वादाहरणों का अंतिम व्याख्याकार होता है।
- अध्यक्ष को गणापूर्ति ना होने पर सदन को स्थगित करने की शक्ति प्राप्त है। (अनुच्छेद 100[9])
- लोकसभा में अध्यक्ष मत बराबर होने की स्थिति में निर्णायक मत का प्रयोग करता है। जिससे सदन में गतिरोध समाप्त हो सके (अनुच्छेद 100)
- अध्यक्ष सदनों के बीच विधेयक पर गतिरोध समाप्त करने हेतु संयुक्त बैठक की अध्यक्षता करता है। (अनु0 108) (118(4)[10]
- सदन में यह निर्णय करने की शक्ति भी अध्यक्ष को ही प्राप्त है कि कौन से विषय 'धन' संबंधी है। अध्यक्ष ही किसी बिल के विषय में यह प्रमाण देता है कि वह धन बिल है या नहीं और उसका निर्णय अंतिम होता है। (अनुच्छेद 110 (3)।
- दसवीं अनुसूची के तहत दल–बदल संबंधी उपबंध के आधार पर अध्यक्ष लोकसभा के किसी सदस्य की निरर्हता के प्रश्न का निर्णय करता है। (102 (2)[11])

उपरोक्त शक्तियों एवं प्रकार्यों के विश्लेषण के उपरान्त, यदि भारत के लोकसभा अध्यक्ष की ब्रिटेन एवं अमरीका के अध्यक्ष से तुलना की जाये तो स्पष्ट होता है कि ब्रिटेन की भांति भारत में लोकसभा के अध्यक्ष का पद अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। भारत के अध्यक्ष की स्थिति इंग्लैण्ड और अमरीका के बीच की है। इसलिए भारत में लोकसभा का अध्यक्ष न तो अपना संबंध राजनीतिक दलों से और दलगत राजनीति से इतना तोड़ लेता है जितना ब्रिटेन में[12] और न ही पद ग्रहण करने के बाद वह इतना पक्षपात करता है जितनी अमरीकी प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष।[13] भारत में अध्यक्ष अपने चुनाव के बाद अपने दल से पूर्णतः संबंध–विच्छेद नहीं करता है, परन्तु सक्रिय राजनीति में भाग नहीं लेता है। वह सदन की कार्यवाही अत्यंत निष्पक्ष रूप से चलाता है।

तालिका (1) :—लोकसभा के अध्यक्ष (प्रथम लोकसभा से वर्तमान लोकसभा तक) 14

लोकसभा	नाम	कार्यकाल
पहली	1. गणेश वासुदेव मावलंकर 2. एम0ए0 आयंगर	1952—1956 (निधन) 1956—1957
दूसरी	एम0ए0 आयंगर	1957—1962
तीसरी	हुकुम सिंह	1962—1967
चौथी	1. नीलम संजीव रेड्डी 2. डॉ0 गुरदयाल सिंह ढिल्लो	1967—1969 (त्यागपत्र) 1969—1971
पांचवीं	1. डॉ0 गुरदयाल सिंह ढिल्लो 2. बलीराम भगत	1971—1975 (त्यागपत्र) 1976—1977
छठी	1. नीलम संजीव रेड्डी 2. के0 डी0 हेगड़े	1977—1977 (त्यागपत्र) 1977—1980
सातवीं	डॉ0 बलराम जाखड़	1980—1985
आठवीं	डॉ0 बलराम जाखड़	1985—1989
नवीं	रवि राय	1989—1991
दसवीं	शिवराज वी0 पाटिल	1991—1996
ग्यारहवीं	पी0ए0 संगमा	1996—1998
बारहवीं	जी0एम0सी0 बालयोगी	1998—1999
तेरहवीं	1. जी0एम0सी0 बालयोगी 2. मनोहर जोशी	1999—2002 (निधन) 2002—2004
चौदहवीं	सोमनाथ चटर्जी	2004—2009
पंद्रहवीं	मीरा कुमार	2009—2014
सोलहवीं	सुमित्रा महाजन	2014 से अब तक

निष्कर्ष

लोकसभा अध्यक्ष को प्राप्त उपर्युक्त शक्तियों एवं कृत्यों के विश्लेषण से स्पष्ट होता है कि अध्यक्ष को विशाल शक्तियां प्राप्त हैं। जिनके प्रयोग द्वारा वह लोकसभा का सफलतापूर्वक संचालन एवं नेतृत्व करता है। सदन के भीतर उसे सर्वोच्च अधिकार प्राप्त होता है। अध्यक्ष द्वारा दिया गया निर्णय अंतिम होता है जिसका प्रत्येक सदस्य पालन करता है। भारतीय जनता के प्रतिनिधित्व एवं अभिव्यक्ति को सशक्त माध्यम प्रदान करने के लिए अध्यक्ष अपने पूर्ण दायित्वों का पालन करता है। जिससे सदन की गरिमा और उसकी सार्थकता बनी रहे। इन्हीं दायित्वों के निर्वाहन के क्रम में अध्यक्ष को सदन के वातावरण के प्रति संवेदनशील होना पड़ता है। कभी–कभी जब सदन में उत्तेजना या कोलाहल होता है या लगातार बाधाएं उत्पन्न होती हैं तब उसे स्थिति को संभालने, तनाव दूर करने और ऐसा वातावरण पैदा करने के लिए जिसमें व्यवस्थित एवं शांत ढंग से वाद–विवाद हो सके, उसे सूक्ष्मबुद्धि एवं पूर्ण समझदारी एवं स्वस्थ हास्यप्रियता से काम लेना पड़ता है। वह अपने कर्त्तव्यों को या अपनी शक्तियों को इस रूप में नहीं लेता कि जैसे वह सदन से अलग हो या सदन के प्राधिकार से उसकी शक्ति अधिक हो या कि वह सदन के निर्णयों को रद्द कर सकता है। वह सदन का अंग होता है और सदन के बेहतर कार्यकरण के लिए सदन से ही शक्तियां प्राप्त करता है। अंततोगत्वा वह सदन का सेवक होता है उसका स्वामी नहीं। अध्यक्ष के इतने महत्त्वपूर्ण और वहत उत्तरदायित्वों को देखते हुए **प्रधानमंत्री जवाहर लाल नेहरू ने कहा था –**

''अध्यक्ष सदन का प्रतिनिधित्व करता है। वह सदन की गरिमा, सदन की स्वतंत्रता का प्रतिनिधित्व करता है और सदन क्योंकि राष्ट्र की स्वतंत्रता का प्रतीक बन जाता है, इसलिए यही उचित है कि यह पद सम्मान का पद हो, स्वतन्त्र हो और यह सदा ऐसे व्यक्तियों से सुशोभित हो जो आसाधारण योग्यता रखते हों और आसाधारण रूप से निष्पक्ष हों।''[15]

संदर्भ सूची

1. कश्यप सुभाष, हमारी संसद, नेशनल बुक ट्रस्ट, दिल्ली, 2012, पृ 61
2. फड़िया बी0एल0, फड़िया कुलदीप, भारतीय शासन एवं राजनीति, साहित्य भवन पब्लिकेशन, आगरा, 2018, पृ 324
3. कश्यप सुभाष, वही पृ 72
4. वही पृ 75
5. वही पृ 74
6. वही पृ 74
7. फड़िया, वही पृ 326
8. लक्ष्मीकांत एम, भारत की राजव्यवस्था, टाटा मैक्ग्रॉ हिल पब्लिकेशन, दिल्ली, 2017, पृ 228
9. भारत का संविधान (वेयर एक्ट), सेंट्रल लॉ पब्लिकेशन, इलाहबाद, 2011 पृ 46
10. वही पृ 50
11. बसु डी0डी0, भारत का संविधान, वाधवा पब्लिकेशन, नागपुर, 2009, पृ 70
12. वही 2006, पृ 99
13. वही पृ 115
14. लक्ष्मीकांत, वही पृ 23, 38
15. कश्यप सुभाष, वही पृ 76
16. कश्यप सुभाष, दि ऑफिस ऑफ दी स्पीकर्स ऑफ लोकसभा, शिप्रा पब्लिकेशन, नई दिल्ली, 1991
17. कालरा हरसिमरन, डिशनल एनालिसिस एंड दी रोल ऑफ दी स्पीकर, दी हिन्दू सेंटर फॉर पॉलिटिक
18. कॉल एम0एस0 शंकधर, संसदीय प्रणाली तथा व्यवहार, मेट्रोपोलिटन बुक कंपनी, नई दिल्ली, 2002