भारतीय संसद और ब्रिटिश संसद का तुलनात्मक अध्ययन

उमराव सिंह*

सारांश

विश्व में प्रणाली के अनेक रूप प्रचलित है, उनमें से सबसे प्रचलित शासन प्रणाली है, संसदीय शासन प्रणाली। संसदीय शासन प्रणाली ही लोकतंत्र का व्यवहारिक रूप है। यह ऐसी व्यवस्था है, जिसके तहत कार्यपालिका व विधायिका के बीच मधुर सम्बन्ध होते हैं। अतः संसदीय प्रणाली में विधयिका अर्थात संसद का विशेष महत्त्व है। प्रस्तुत शोधपत्र में भारतीय संसद और ब्रिटेन की संसद का तुलनात्मक अध्ययन प्रस्तुत किया गया है, दोनों देशों की संसद की संरचना व कार्यविधि का विविध रूप में विश्लेषण करते हुए समानतायें व असमानताओं का उल्लेख किया गया है साथ ही दोनों देशों के संसद के परिवर्तित स्वरूप को प्रस्तुत किया गया है। प्रस्तुत शोधपत्र का मुख्य उद्देश्य दोनों देशों के संसद का संरचनात्मक कार्यात्मक रूप से विस्तृत अध्ययन करना है, इस लेख में द्वितीयक स्त्रोतों का व संचार के साधनों को आधार बनाया गया है ।

संकेत शब्द : संसदीय शासन प्रणाली, भारतीय संसद, ब्रिटिश संसद, विपक्ष की भूमिका, छाया मंत्रिमंडल।

भारत एशिया में लोकतंत्र या संसदीय लोकतंत्र के लिए एक आदर्श राष्ट्र है, तो ब्रिटेन यूरोप के साथ–साथ सम्पूर्ण विश्व के लिए आदर्श प्रेरक राष्ट्र है, भारत की संसदीय प्रणाली ब्रिटिश संसदीय प्रणाली की उपज है या कहा जा सकता है कि उसी से प्रेरित है अन्य शब्दों में यह कहा जा सकता है कि भारतीय संसदीय प्रणाली ब्रिटिश संसदीय प्रणाली की संतान है।

भारत में व ब्रिटेन में संसदीय शासन व्यवस्था को अपनाया गया है संसदीय प्रणाली के तहत शासन प्रशासन के लिए एक विधायी संस्था होती है, जिसे भारत में संसद व ब्रिटेन में पार्लियामेंट कहा जाता है। भारत व ब्रिटेन की संसद का तुलनात्मक अध्ययन करते हुए दोनों देशों की संसद की संरचनाएं स्वरूप व कार्यप्रणाली में एक समान लक्षण व दोनों देशों की संसद में क्रमवार अंतर व विश्लेषण करना अति आवश्यक है।

भारत की संसद व ब्रिटेन की संसद में संरचनात्मक व कार्यात्मक समानतायें अधिक हैं। समानता के स्तर पर संसद की संरचना के तहत भारत की संसद संसदीय प्रणली का एक महत्त्वपूर्ण घटक है। भारत की संसद के दो सदन हैं, लोक सभा जिसे निम्न सदन प्रथम सदन व लोकप्रिय सदन के नाम से जाना जाता है, तथा राज्य सभा जिसे उच्च सदन द्वितीय सदन व गणमान्य सदन कहा जाता है। ब्रिटेन में भी संसदीय प्रणाली के तहत संसद एक महत्त्वपूर्ण घटक है, ब्रिटेन की संसद के भी दो सदन है, हाउस ऑफ कॉमन या लोक सदन जिसे निम्न सदन या प्रथम सदन भी कहा जाता है। हाउस ऑफ ऑईस या लार्ड सभा जिसे उच्च सदन या द्वितीय सदन कहा जाता है।

भारत के समान ब्रिटेन की संसद के तीन अंग होते हैं। भारत में संसद के तीन अंग लोकसभा, राज्यसभा व राष्ट्रपति जबकि ब्रिटेन में संसद के तीन अंग कॉमन सभा, लार्ड सभा व सम्राट या महारानी हैं।

अतः संसद की संरचना दोनों देशों में तीन अंगों विशेषकर राष्ट्राध्यक्ष से मिलकर बनती है। भारत व ब्रिटेन दोनों देशों के लोकप्रिय सदन का गठन पांच वर्ष के लिए होता है, अर्थात इसका कार्यकाल पांच वर्ष का होता है। जनता प्रत्येक पांच वर्ष बाद प्रत्यक्ष चुनाव के माध्यम से वयस्क मताधिकार से चुनती है, यद्यपि दोनों देशों में प्रथम सदन का कार्यकाल स्थिर या स्थायी नहीं होता। यह सदन जनता के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी होती है। भारत व ब्रिटेन दोनों देशों में मंत्रिमंडल का गठन मुख्य रूप से लोकप्रिय सदन से ही होता है। लोकप्रिय सदन में बहुमत होने पर ही सरकारें संचालित होती हैं। लोकप्रिय सदन में बहुमत न होने की दशा में सरकारें गिर जाती हैं। भारत व ब्रिटेन दोनों देशों में विधायी कार्य विधि के लिए एक समान प्रक्रिया व स्वरूप को अपनाया गया है। भारत के समान ब्रिटेन में विधायी प्रक्रिया के तहत अधिकतर विधेयक या कानून पूर्ववत् प्रथम सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं। भारत व ब्रिटेन में विधेयक दो प्रकार के होते हैं। सार्वजनिक या सरकारी विधेयक व निजी विधेयक दोनों का स्वरूप एक समान है। विधेयक या कानूनों को संसद में प्रस्तुत करने के उपरान्त प्रदत्त व्यवस्थापन के तहत कानूनों पर चर्चा परिचर्चा व जाँच तथा सुझाव के लिए विभिन्न समितियों का गठन किया जाता है। जैसे

* संविदा प्रवक्ता, राजनीति विज्ञान विभाग, राजकीय महाविद्यालय, मानिला

आर्थिक समिति प्रतिरक्षा समिति विदेशी मामले व जनकल्याण से सम्बंधित इत्यादि। इन समितियों का गठन लोकतान्त्रिक प्रक्रिया के तहत किया जाता है। सामान्यतः इनका गठन एक निश्चित कार्यकाल के लिए होता है। भारत व ब्रिटेन में मुख्य रूप से संसदीय समितियां स्थायी व अस्थायी स्वरूप की होती हैं। इन समितियों के सदस्यों में सत्ता पक्ष व विपक्ष दोनों का एक समान प्रतिनिधित्व स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता है। भारत व ब्रिटेन दोनों देशों के लोकप्रिय सदस्य प्रथम सदन कार्य व संरचनात्मक स्वरूप के आधार पर उच्च सदन से अधिक शक्तिशाली है, बजट के प्रस्तुतीकरण व अनुमोदन के सन्दर्भ में व मंत्रिमंडल के गठन व विघटन के सन्दर्भ में दोनों देशों के प्रथम सदन अधिक शक्तिशाली हैं। यद्यपि कुछ परिस्थितियों में भारत में लोक सभा ब्रिटेन के लोक सदन से कम शक्तिशाली है, ब्रिटेन में संसदीय सम्प्रभुता के तहत शक्ति का पर्याय ब्रिटेन के लोक सदन को ही समझा जाता है। संसदीय परम्परा के तहत भारत व ब्रिटेन में उच्च सदन को एक सम्मानीय व बुद्धिजीवियों का सदन माना गया है, साथ ही दोनों देशों में संसदीय परम्परा को व संस्कृति को विशेष महत्त्व दिया गया है, दोनों ही देश राष्ट्रमंडल के उद्देश्यों व स्वरूप को अपनाये हुए हैं। भारत व ब्रिटेन दोनो देशों की संसद में दबाब समूह की विशेष भूमिका है, दोनों देशों में दबाब समूह संसद के अन्दर और बाहर राजनीतिक दलों पर अपना प्रभाव प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष रूप से डालते हैं। कई बार इनकी भूमिका इतनी बढ़ जाती है कि ये दबाब समूह सरकार बनाने और सरकार गिराने का काम करने लगते हैं ये दबाब समूह कई बार सरकार और आम जनता के बीच एक सेतु के रूप में कार्य करते हैं।

यद्यपि भारत की संसद व ब्रिटेन की संसद की संरचना व स्वरूप तथा कार्यविधि में अनेक समानताएं हैं परन्तु दोनों देशों की विधायी संस्था में अनेक असमानताएं भी हैं। भारत की संसद के तहत लोक सभा व राज्य सभा दोनों का विशेष महत्त्व होता है। दोनों सदनों में जनता का प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व रहता है। दोनों ही सदन परिस्थितियों के अनुसार शक्तिशाली हैं, भारत में दोनों सदन संसदीय लोकतंत्र के आधार स्तम्भ हैं, दोनों को समान महत्त्व दिया गया है। जबकि ब्रिटेन में लोक सदन को ही अधिक शक्तिशाली और क्रियाशील सदन माना जाता है। लोक सदन में ही जनता की प्रत्यक्ष भागीदारी होती है, लार्ड सभा एक पैतृक या वंशानुगत संस्था मानी जाती है। लार्ड सभा को एक आदरणीय व सम्मानित सदन समझा जाता है। लार्ड सभा का जनता के प्रति कोई प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व नहीं रहता है। जबकि भारत में लार्ड सभा के समकक्ष राज्य सभा में जनता की अप्रत्यक्ष भागीदारी होती है। वस्तुतः राज्य सभा के सदस्यों का मंत्रिमंडल में प्रतिनिधित्व रहता है। साथ ही कई बार राज्य सभा के सदस्य के रूप में सदस्यों ने देश का नेतृत्व संभाला है। जैसे श्रीमती इंदिरा गांधी, श्री देवगौडा, श्री इंद्र कुमार गुजराल व डॉक्टर मनमोहन सिंह आदि। अतः कहा जा सकता है कि भारत में राज्य सभा, लार्ड सभा की तुलना में अधिक शक्तिशाली सदस्य है। ब्रिटेन में लार्ड सभा का सभापति लार्ड चांसलर होता है। लार्ड चांसलर प्रधानमंत्री की सिफारिश पर राजा या महारानी द्वारा नियुक्त किया जाता है। साथ ही वह मंत्रिमंडल का सदस्य भी होता है। जबकि भारत में राज्य सभा के सभापति को प्रत्येक पांच वर्ष के बाद सदन द्वारा अपने में से ही किसी एक को चुनता है। भारत में राज्य सभा का सभापति पदेन उपराष्ट्रपति होता है। अतः सभापति के कार्यशक्ति व स्वरूप के आधार पर भी राज्य सभा लार्ड सभा से अधिक शक्तिशाली है। लार्ड सभा कार्यविधि व स्वरूप में भी राज्य सभा से अलग है, यद्यपि ब्रिटेन में संसदीय प्रणाली के तहत व्यवस्थापन कार्य हेतु लोक सदन का अधिक महत्त्व दिया गया है। लार्ड सभा का विधायी कार्य के सन्दर्भ में कमजोर माना जाता है। ब्रिटेन की लार्ड सभा को विश्व में सबसे कमजोर द्वितीय सदन माना जाता है। भारत में विधायी कार्य हेतु शक्ति का झुकाव लोक सभा की तरफ है, परन्तु कुछ विषय ऐसे हैं, जिसमें राज्य सभा लोक सभा से अधिक शक्तिशाली है। जैसे उपराष्ट्रपति का चुनाव, नयी अखिल भारतीय सेवाओं के गठन के सन्दर्भ में व अनुच्छेद 249 के तहत राज्य सूची के किसी विषय को राष्ट्रीय महत्त्व का घोषित करते हुए, उस पर कानून बनाने की शक्ति संसद को देना। अतः विधायी कार्य विधि के सन्दर्भ में राज्य सभा ब्रिटेन की लार्ड सभा से अधिक शक्तिशाली सदन है।

भारत व ब्रिटेन दोनों देशों में शासन प्रणाली के तहत संसदीय प्रणाली को अपनाया गया है। संसदीय प्रणाली के तहत ब्रिटेन का लोक सदन अधिक शक्तिशाली है। यद्यपि लोक सदन विश्व का सबसे शक्तिशाली प्रथम सदन है। ब्रिटेन की कॉमन सभा भारत के लोक सभा की अपेक्षा कुछ परिस्थितियों में अधिक शक्तिशाली है। रचनात्मक रूप से लोक सदन शक्तिशाली है, इसलिए कहा जाता है कि ब्रिटेन संसद को सभी अधिकार प्राप्त है। संख्यात्मक रूप में लोक सदन के सदस्यों की कुल संख्या 650 है। तो लोक सभा के सदस्यों की सख्या 545 है। ब्रिटेन में लोक सदन के अध्यक्ष का निर्वाचन के उपरांत संसद के पहले सत्र के पहले दिन ही सदन द्वारा चुना जाता है। अध्यक्ष के चुनाव की पुष्टि सम्राट द्वारा ही की जाती है। अध्यक्ष का चुनाव लोक सदन की अवधि के समरूप किया जाता है। परम्परा के आधार पर अध्यक्ष का निर्वाचन उस समय तक होता रहता है जिस समय तक वह स्वयं अध्यक्ष के रूप में कार्य करने में समर्थ हो, इसलिए अध्यक्ष के बारे में यह कहा जाता है कि एक बार अध्यक्ष सदैव के लिए अध्यक्ष होता है। भारत में लोक सभा के अध्यक्ष का गठन व स्वरूप लोक सदन से अलग है। भारत में लोक सभा स्पीकर का निर्वाचन एक लोक सभा की अवधि तक के लिए होता है। नए लोक सभा के गठन

के उपरान्त उसका कार्यकाल स्वतः समाप्त हो जाता है। यद्यपि पुनः निर्वाचित हो सकता है। भारत व ब्रिटेन के प्रथम सदन के कार्य शक्तियां तथ्य रूप एक समान है, भारत में मन्त्रिमण्डल या मंत्रिपरिषद का गठन संसद के दोनों सदनों के सदस्यों से मिलकर किया जाता है। यद्यपि सदन में किसी विषय पर वोट देने का अधिकार केवल उसी सदन में होता है जिसका वह सदस्य होता है। ब्रिटेन में सामान्यतः मंत्रिमंडल का गठन लोक सदन के सदस्यों से मिलकर किया जाता है।

भारत व ब्रिटेन में संसदीय परंपरा के तहत एक अंतर मुख्य रूप से विपक्ष की भूमिका के संदर्भ में है। ब्रिटेन में विपक्ष की संरचना व स्वरूप में जो विविधता है वैसी भारत में नहीं है। ब्रिटेन में लोक सदन के गठन के तहत जब मंत्रिमंडल का गठन होता है, तो उसी के समानान्तर विपक्ष का भी गठन होता है। ब्रिटेन में विपक्ष को छाया मंत्रिमंडल भी कहा जाता है। विपक्ष को अनेक शक्तियाँ व उत्तरदायित्व प्राप्त है। ब्रिटेन में विपक्ष को जो महत्त्व प्राप्त है या जैसी उसकी भूमिका है वैसी विश्व के अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशों में देखने को नहीं मिलती है। ब्रिटेन में विपक्ष सदैव सरकार के एक विकल्प के रूप में तैयार मिलता है। ऐसी व्यवस्था होने से सरकार को संचालित करने का अनुभव प्राप्त हो जाता है। भारत में विपक्ष की भूमिका व कार्यविधि का स्पष्ट विश्लेषण करना संभव नहीं है। परिस्थितियों के अनुसार विपक्ष की कार्य प्रणाली परिवर्तित होती रहती है। भारत में विपक्ष के बारे में न स्पष्ट नियम निर्धारित है, न कोई ठोस परम्परा बनी है। जैसे 16वीं लोक सभा में विपक्ष का अस्तित्व ही निर्धारित नहीं हो पाया है। हालांकि पूर्व में कुछ विषयों को छोड़कर 15वीं, 14वीं व 13वीं लोक सभा ने प्रभावपूर्ण भूमिका निभायी। अतः कहा जा सकता है कि ब्रिटेन व भारत में विपक्ष की भूमिका का तुलनात्मक अध्ययन एकल रूप में हो सकता है परन्तु बहुआयामी नहीं हो सकता।

सन्दर्भ सूची

1– बसु डा0 दुर्गा दास, भारत का संविधान –एक परिचय वाधवा एण्ड कम्पनी , नई दिल्ली, 2002 पृ 205
2– काश्यप सुभाष, हमारी संसद, नेशनल बुक ट्रस्ट इंडिया, नई दिल्ली, 2013 पृ 70
3– नारंग ए0 एस0, भारतीय शासन एवं राजनीति, गीतांजली पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 2013 पृ 132
4– नारायण डा0 इकबाल, विश्व के प्रमुख संविधान पृ 186
5– शर्मा डा0 प्रभुदत्त, संविधानों की दुनियां कॉलेज बुक डिपो नई दिल्ली/जयपुर, 1998, पृ 118
6– वही पृ 135
7– वही पृ 97
8– नरेश विप्लव, लोकतंत्र के प्रमुख स्तम्भ, राहुल पब्लिशिंग हाउस, मेरठ, पृ 76
9– www.wikipedia/britishparliament
10–www. youtube/loksabha