भारत में संसदीय लोकतंत्र के 70 वर्ष

खेमराज चंद्राकर¹ एवं डॉ. सुभाष चन्द्राकर²

¹ शोधार्थी, राजनीति विज्ञान विभाग, पंडित रविशंकर शुक्ल विश्वविद्यालय, रायपुर, छत्तीसगढ़

² प्रोफेसर, राजनीति विज्ञान विभाग, दुर्गा महाविद्यालय, रायपुर, छत्तीसगढ़

सारांश

हमारी लोकतांत्रिक शासन प्रणाली में संसद का एक महत्वपूर्ण स्थान है यह एक ऐसा आधार है जिस पर भारतीय राज्य व्यवस्था बड़े ही शानदार ढंग से टिकी है तथा विभिन्न क्षेत्रों से सराहना प्राप्त कर रही है और उन सबके लिए प्रेरणा का स्रोत है जो लोकतांत्रिक आदर्शों के पोषक और संरक्षक हैं। भारत में संसदीय लोकतंत्र ने विभिन्न चुनौतियों का सफलतापूर्वक सामना किया है। संसदीय लोकतंत्र, जिसके बीज हमारी स्वतंत्रता के प्रारंभिक दशकों में हो बो दिये गये थे, ने आज भारत में बहुत गहरी और मजबूत जड़े जमा ली हैं। लोकतंत्र सबसे अच्छे ढंग से तभी काम करता है जब वह सबसे अधिक प्रतिनिधिक होता है। आचार संहिता हमारे विधानमंडलों में नैतिकता का महत्व स्थापित करने की दिशा में यह एक 'उचित कदम होगा। संसदीय प्रणाली एक लचीला ढांचा प्रदान करती है। इसे सुधारने की जरूरत है, बदलने की नहीं।

बीज शब्द: लोकतांत्रिक आदर्श, लोकतांत्रिक शासन प्रणाली, संसद की उपलब्धियां, विधायी कार्य, संसद के व्यवधान

प्रस्तावना

राष्ट्रीय विधानमंडल के रूप में तथा संघ की विधायी शक्ति का आधार होने के कारण हमारी लोकतांत्रिक शासन प्रणाली में संसद का एक महत्वपूर्ण स्थान है। यह एक ऐसा आधार है जिस पर भारतीय राज्य व्यवस्था बड़े ही शानदार ढंग से टिकी है तथा विभिन्न क्षेत्रों से सराहना प्राप्त कर रही है और उन सबके लिए प्रेरणा का स्रोत है जो लोकतांत्रिक आदर्शों के पोषक और संरक्षक हैं। गत सात दशकों के दौरान सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक क्षेत्र में हमारी संसद की उपलब्धियां उल्लेखनीय रही हैं। भारत में संसदीय लोकतंत्र ने विभिन्न चुनौतियों का सफलतापूर्वक सामना किया है। हमारी संसद हमारे संविधान के उच्च आदर्शों, नामतः सहभागी लोकतंत्र, सामाजिक और धार्मिक बहुलवाद, सामाजिक न्याय तथा नागरिकों को

सामाजिक, आर्थिक, वैज्ञानिक, प्रौद्योगिकीय इत्यादि विभिन्न क्षेत्रों में राष्ट्र की प्रगति में सहभागी बनने के अधिक अवसर प्रदान करने जैसे आदर्शों का समर्थन करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रही है।

भारत विश्व का सबसे बड़ा लोकतांत्रिक देश है। विश्व में लोकतांत्रिक होने का दावा करने वाले जितने भी देश हैं, उतनी ही लोकतांत्रिक प्रणालियां हैं। किसी देश में लोकतांत्रिक प्रणाली की क्या रूप-रेखा होगी, उसका क्या स्वरूप होगा, यह उस देश की सामाजिक, सांस्कृतिक मूल्यों, स्थानीय दशाओं और राजनीतिक संस्कृति पर निर्भर करता है। एशिया महाद्वीप में संभवतः भारत उन कुछ बहुत थोड़े से देशों में एक है जिन्होंने उसी लोकतांत्रिक स्वरूप को जारी रखा है जो उसने स्वतंत्रता प्राप्ति के समय अपनाया था।¹

भारत की संसद एक शीर्षस्थ विधायी संस्था है और यह भारत की जनता की स्वतंत्रता और सम्प्रभुता का मूर्त रूप है। भारत की लोकतांत्रिक राज्यव्यवस्था में इसका एक विशिष्ट और महत्वपूर्ण स्थान है। संसद भारत के राष्ट्रपति और दो सदनों, अर्थात् काँसिल ऑफ स्टेट्स (राज्य सभा) और हाउस ऑफ द पीपुल (लोक सभा) से मिलकर बनी है। राष्ट्रपति संसद के दोनों सदनों का सत्र आहूत करता है और इसका सत्रावसान करता है। लोक सभा का विघटन करने की शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। राज्य सभा एक स्थायी सदन है जबकि लोक सभा के सदस्य यदि सदन पहले विघटित न हो जाए, पांच वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचित होते हैं।²

आज हम इस तथ्य पर उचित गर्व कर सकते हैं कि भारत विश्व में सबसे बड़ा कार्यरत लोकतंत्र है। हम इस बात पर भी समान रूप से गर्व कर सकते हैं कि पिछली आधी सदी के दौरान हमने बड़ी-बड़ी बाधाओं का सामना करते हुए अपने संविधान तथा शासन की लोकतांत्रिक प्रणाली को सुरक्षित बनाये रखा है। शासन प्रणाली का लोकतांत्रिक स्वरूप, जिसे हमारे संविधान निर्माताओं ने हमें देश को नियति का मार्गदर्शन करते के लिए सौंपा था वह लोक संप्रभुता, विधानमंडल की प्रमुखता और सर्वोच्चता, कार्यपालिका के उत्तरदायित्व तथा न्यायपालिका की स्वतंत्रता पर आधारित है।³

यह एक निर्विवाद तथ्य है कि संसदीय लोकतंत्र, जिसके बीज हमारी स्वतंत्रता के प्रारंभिक दशकों में हो बो दिये गये थे, ने आज भारत में बहुत गहरी और मजबूत जड़े जमा ली हैं। वंचित और पददलित वर्गों सहित हमारे समाज के विभिन्न वर्गों को संसद और विधानमंडलों में उनका उचित स्थान मिला है। साथ ही साथ, हमारे लोकतंत्र का सामाजिक आधार व्यापक और गहन हो रहा है। निःसंदेह ये महत्वपूर्ण घटनाएं हैं और इनका वे सभी व्यक्ति स्वागत करेंगे जो इस बात में दृढ़ विश्वास रखते हैं कि लोकतंत्र सबसे अच्छे ढंग से तभी काम करता है जब वह सबसे अधिक प्रतिनिधिक होता है।⁴

लोकतंत्र हमारे राष्ट्र की धड़कन है। हमारी संसद राष्ट्र निर्माण के चुनौतीपूर्ण कार्य में न केवल एक सुदृढ़ और रचनात्मक शक्ति रही है, अपितु यह नियोजित आर्थिक

विकास, प्राचीन सामाजिक व्यवस्था के शांतिपूर्ण परिवर्तन तथा सामाजिक और आर्थिक अल्पविकास की, स्थितियों से निर्धनों के उत्थान के प्रति भी प्रतिबद्ध रही है। भारत में हम जिस बात के लिए प्रयासरत हैं वह है देश में नितांत भिन्न समस्याओं के लिए सार्थक लोकतंत्र का रचनात्मक प्रयोग।⁵

इस सत्तर 70 वर्षों के दौरान भारत में संसदीय लोकतंत्र के कार्यकरण पर दृष्टिपात करते हुए हमें कथनी और करनी के प्रति एक संतुलित दृष्टिकोण अपनाने की आवश्यकता है। यद्यपि हमें, हमारे लोकतंत्र ने आधुनिक भारत के निर्माण में अपना जो वृहत योगदान दिया है उसके निरूपण में कोई हिचकिचाहट नहीं दिखानी चाहिए, परन्तु हमें अपनी कमियों का भी ईमानदारीपूर्वक आत्मनिरीक्षण करना चाहिए और समुचित उपचारात्मक कदम उठाने चाहिए। हमारा यही संतुलन बोध हमारी शक्ति को दृढ़ता प्रदान करने और हमारी कमियों को दूर करने में हमें समर्थ बनायेगा।⁶

जब भारत स्वतंत्र हुआ तो संविधान निर्माताओं ने अन्य विकल्प होते हुए भी देश का शासन चलाने के लिए संसदीय प्रणाली को अपनाया। देश के लिए संसदीय प्रणाली अपनाए जाने से पहले देश के सर्वश्रेष्ठ चिंतनशील व्यक्तियों ने संविधान सभा में लम्बे समय तक विस्तार से चर्चा को इस प्रणाली में इसलिये वरीयता दी गई क्योंकि इसे हमारी संस्कृति, प्रकृति और लोकाचार की दृष्टि से अधिक उपयुक्त पाया गया। इसके अलावा, हमारे पास इस प्रणाली का ब्रिटिश शासन के दौरान हुआ कुछ अनुभव भी था। ऋग्वेद जैसे हमारे प्राचीन साहित्य में भी उस समय विद्यमान सभा और समिति नामक संस्थाओं का उल्लेख किया गया है। ये संस्थाएं कुछ-कुछ वर्तमान भारत की लोकप्रिय प्रतिनिधि संस्थाओं के समान थीं।⁷

सभा और समितियों में लगभग उसी प्रकार सामूहिक रूप से निर्णय लिये जाते थे जिस प्रकार विचार-विमर्श और चर्चा के बाद हमारे निर्वाचित विधानमंडलों में लिए जाते हैं। पूर्वोक्त समस्त कारकों को ध्यान में रखते हुए हमारे संविधान निर्माता इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि हमारे देश के लिए संसदीय लोकतंत्र सर्वाधिक उपयुक्त रहेगा।⁸

किसी संसदीय प्रणाली में सामूहिक उत्तरदायित्व का यह अर्थ है कि मंत्रिपरिषद् सदैव संसद के प्रति उत्तरदायी है। कार्यपालिका को शासन करने और अपने प्राधिकार की वैधता के लिए सदैव सभा का विश्वास प्राप्त होना चाहिए। मंत्रिपरिषद् को आवश्यकता पड़ने पर विश्वास प्रस्ताव को पारित कराकर या अविश्वास प्रस्ताव को अस्वीकृत कराकर लोक सभा में अपना बहुमत सिद्ध करना होता है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 75(3) में लोक सभा के प्रति मंत्रिपरिषद् के सामूहिक उत्तरदायित्व का उपबंध है।⁹

संसद में आचार संहिता

इस संदर्भ में विधायकों के लिए आचार और आचरण के मानदंडों को अवधारणा सुसंगत और महत्वपूर्ण हो जाती है। ग्यारहवीं लोक सभा की विशेषाधिकार समिति ने सार्वजनिक जीवन में आचार के मुद्दे पर विचार किया तथा सदस्यों के लिए आचार, सार्वजनिक जीवन में मानदंड, विशेषाधिकार, सुविधाएं और अन्य संबंधित मामलों के बारे में अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत किए। अपने प्रतिवेदन में समिति ने अन्य बातों के साथ-साथ यह सिफारिश की थी कि सदस्यों के लिए निश्चयांक आचार संहिता विकसित की जाये और विचार हेतु और स्वीकार करने हेतु सदन के समक्ष रखी जाये। आचार संहिता में संहिता को लागू करने, संहिता के उल्लंघन से संबंधित हमारे ही देश ने इस विचार को प्रतिपादित किया 'सभा में सभ्यता और सत्ता में संयम'।¹⁰

संसदीय संस्थाएँ राष्ट्रीय और सामाजिक मूल्यों के स्रोत के रूप में कार्य करती हैं। वस्तुतः भारत में संसदीय प्रणाली विफल नहीं रही है, वरन् हमारे जन प्रतिनिधि उसके प्रति असफल रहे हैं। हमारी दल-प्रणाली की असंगतियाँ ही संसदीय व्यवस्था की असफलता के लिए मूल रूप से उत्तरदायी हैं।¹¹

उत्तरदायित्व की लोकतंत्रीय एवं संसदीय मान्यता के अनुरूप हमारी संसद वास्तविक कार्यपालिका अर्थात् मंत्रिपरिषद् पर नियंत्रण रखती है तथा मंत्रिपरिषद् अपने कार्यों के लिये संसद के प्रति उत्तरदायी है। परन्तु व्यवहार में स्थिति ठीक इसके विपरीत है।

हमारी संसदीय शासन प्रणाली में मंत्रिपरिषद् का गठन सामान्यतः दलीय आधार पर होता है दलीय अनुशासन वह शास्त्र होता है जिससे भयभीत होकर उसके लिए दलीय सदस्य संसद में मंत्रिपरिषद् के कार्यों का समर्थन करने को बाध्य होते हैं। दलीय अनुशासन में केवल सत्तारूढ़ दल बल्कि सभी राजनीतिक दलों में वह लक्ष्मणरेखा बन जाता है जिसके आगे विभिन्न दलों के सदस्यों को अपने सिद्धांत अपनी अन्तरात्मा की आवाज, अपने निर्वाचन क्षेत्र जहाँ तक कि देश व प्रदेश के संबंध में अपने दृष्टिकोणों को न्यौछावर करना पड़ता है तथा दल की इच्छानुसार ही बर्ताव करना होता है। पार्टी विहप एक ऐसा ब्रह्मस्त्र होता है, जिसके अनुसार सत्तारूढ़ एवं विपक्षी दलों के सदस्य अपने अपने दल के निर्देशानुसार सरकार का विरोध अथवा समर्थन संसद में करने को बाध्य होते हैं। सरकार को अपना बहुमत बनाये रखने व अपनी मर्जी के अनुसार कार्य करने का यह सशक्त माध्यम है इसके अलावा मंत्रियों के पास विधायकों एवं सांसदों को प्रभावित करने एवं अपनी ओर आकर्षित करने के लिये अनेक प्रलोभन व सुविधायें होती हैं। इन सब कारणों से सत्तारूढ़ दल से सदस्यों की ओर से विधान मण्डलों एवं संसद में होने वाली बहसों वास्तविकता से काफी दूर केवल औपचारिकता मात्र होती हैं, क्योंकि दलीय अनुशासन व व्यवस्थापिका भंग किये जाने से वेतन, पेन्शन, भत्ते व टिकिट छिनने का भय आदि सत्तारूढ़ दल के सदस्यों को अपनी ही मंत्रिपरिषद् के निर्णयों को प्रभावित करने अथवा उसे अस्थिर करने की अनुमति नहीं देता।¹²

कई राज्य विधानमंडलों ने भी अपनी-अपनी आचार समितियों का गठन किया है और इन समितियों के न्यूनाधिक वही उद्देश्य हैं जो संसद के दोनों सदनों की आचार समितियों के हैं। यह आशा की जाती है कि हमारे विधानमंडलों में नैतिकता का महत्व स्थापित करने की दिशा में यह एक 'उचित कदम होगा'।¹³

भारतीय संसद में विधायी कार्य 70 वर्षों में

वर्ष 1952 से लेकर 2020 तक की विधायी कार्य की सामान्य समीक्षा संसद के दोनों सदनों में कुल 8605 विधेयक पुनः स्थापित किए गए हैं, 3437 विधेयक पारित

हुए, 3228 विधेयक पर अनुमति मिली, 1023 विधेयक लंबित रहे। जहाँ 350 विधेयक व्यसगत हुए, 337 विधेयक वापिस हुए और 13 विधेयक लोकसभा से तथा 37 विधेयक राज्यसभा से कुल 50 विधेयक अस्वीकृत हुए हैं।¹⁴

संसद (उत्पादकता में वृद्धि) विधेयक, 2017

बैठकों में व्यवधान के कारण संसद की उत्पादकता में आई कमी पर एक समुचित विधिक ढांचे के माध्यम से रोक लगाने और उसका समाधान करने, एक वर्ष में संसद के सत्रों के दिवसों की न्यूनतम संख्या नियत करने, विद्यमान तीन सत्रों के अतिरिक्त विशेष सत्र आरंभ करने, व्यवधान के कारण अनुपयोजित घंटों की प्रतिपूर्ति करने तथा संसद के दोनों सदनों के पीठासीन अधिकारियों और संसद सदस्यों पर बाध्यता का उपबंध करने के लिए एक प्रभावी प्रणाली की स्थापना तथा प्रस्तावित संसद (उत्पादकता में वृद्धि) विधेयक 2017 अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित का उपबंध करता है, अर्थात्

- (क) एक वर्ष के दौरान संसद अनिवार्य रूप से कम से कम 100 दिनों के लिए बैठक करेगी।
- (ख) समस्त सरकारी और विधायी कार्यों से इतर लोक महत्व के कम से कम दो मुद्दों पर विचार-विमर्श करने के लिए ही द्वि-साप्ताहिक अवधि का अतिरिक्त विशेष सत्र।
- (ग) गैर-सत्तारूढ़ दलों को चर्चा के विषय का प्रस्ताव देने के लिए बोलने का व्यापक अधिकार प्रदान करने के लिए विशेष सत्र के दौरान संसदीय कार्यसूची को नियत किए जाने की रूपरेखा में संशोधन में विषय सरकारी नीति या प्रशासन के कुछ पहलू की समीक्षा करने वाले भी हो सकते हैं, और
- (घ) संसद के सत्रों के व्यवधान पर रोक लगाया जाना और कार्य हुए समय की प्रतिपूर्ति किया जाना।

संसद के सत्रों के दिनों की न्यूनतम संख्या –

- (1) संसद के प्रत्येक सदन की वर्ष में अनिवार्यतः एक सौ दिनों से अन्यून बैठकें होगी।
- (2) संसद के प्रत्येक सदन की बैठकें एक विशेष सत्र सहित चार सत्रों में उस रीति से वितरित की जाएंगी, जो केन्द्र सरकार द्वारा विहित की जाए।

एक वर्ष में संसद के प्रत्येक सदन के विशेष सत्र में निम्नलिखित बातें सम्मिलित होगी –

- (i) सत्र की अवधि न्यूनतम 15 दिनों की होगी;
 - (ii) सत्र के दौरान लोक महत्व के कम से कम दो मामलों पर विचार विमर्श किया जाएगा और सरकारी विधायी कार्य सहित कोई भी अन्य कार्य संचालित नहीं किया जाएगा;
 - (iii) सत्र की कार्य सूची संसद के प्रत्येक सदन में प्रतिनिधित्व करने वाले सभी राजनैतिक दलों द्वारा नियत की जाएगी,
 - (iv) विशेष सत्र में प्रत्येक राजनैतिक दल, नियमों, जैसे विहित किए जाएं, के अनुरूप वांछित चर्चा के लिए अपने-अपने सदन की कार्य मंत्रणा समिति के पास कम से कम दो मामले प्रस्तुत कर सकेगा;
 - (v) दल चर्चा के लिए विषय वस्तु नियत करने के लिए जनता से भी सुझाव मांग सकेगा;
 - (vi) समिति प्रत्येक राजनैतिक दल द्वारा प्रस्तुत विषयों की सूची का मिलान करेगी और चर्चा के लिए अंतिम विषय नियत करेगी और
 - (vii) समिति ऐसी चर्चाओं के लिए समय के आवंटन की भी सिफारिश करेगी;
- परंतु यह तब जबकि समिति, बोलने हेतु नियत कुल समय का कम से कम आधा समय गैर-सत्तारूढ़ दलों के सदस्यों को, सदन में दलों की संख्या को विचार में लाए बिना, आवंटित करेगी।
- (viii) व्यवधान के कारण अप्रयुक्त घंटों की संख्या की प्रतिपूर्ति प्रत्येक सत्र का उतने ही घंटों के लिए विस्तार करके की जाएगी। जितनी कि व्यवधानों के कारण बैठकें स्थगित की गई थीं।¹⁵

निष्कर्ष

यदि लोकतंत्र को सुदृढ़ करना है तो लोकतांत्रिक संस्थाओं को यथोचित स्थान एवं सम्मान प्रदान करना होगा। पंडित नेहरू ने एक बार कहा था कि सफल संसदीय लोकतंत्र के लिए कई बातें अपेक्षित हैं, जैसे योग्यता, काम के प्रति निष्ठा, परस्पर अधिकाधिक सहयोग, आत्म अनुशासन और आत्म संयम। हमारे संसदीय लोकतंत्र को और अधिक शक्तिशाली और जीवंत बनाने के लिए पंडित नेहरू कौ सलाह को विधायक और राजनीतिक नेतृत्व अच्छी तरह कारगर कर सकेंगे। इस प्रकार 21वीं सदी में विश्व का सबसे बड़ा लोकतंत्र भारत एक संकट की घड़ी में है। बहुदलीय प्रणाली, राजनीतिक दलों में विरोधी विचारधाराओं तथा राष्ट्रीय कल्याण के माध्यम से लोकतंत्र के मर्म को समझना और संविधान में विनिर्दिष्ट आदर्शों की रक्षा करना ही आज की सबसे बड़ी चुनौती है, क्योंकि लोकतंत्र के रास्ते पर चलना हमारी प्रतिबद्धता ही नहीं बल्कि हमारी नियति भी है। संसदीय प्रणाली एक लचीला ढांचा प्रदान करती है। इसे सुधारने की जरूरत है, बदलने की नहीं।

संदर्भ ग्रंथ

1. मल्होत्रा गुरदीप चंद, “भारतीय संसद के 50 वर्ष”, मेट्रोपोलिटन बुक कं.प्रा.लि. नई दिल्ली 2002, पृष्ठ 256
2. टी.के. विश्वनाथन, “लोकसभा के साठ वर्ष: एक अध्ययन” लोक सभा सचिवालय प्रकाशन, नई दिल्ली, 2012 पृष्ठ 32
3. “अध्यक्ष के उद्गार बालयोगी के चुने हुए भाषण”, लोक सभा सचिवालय प्रकाशन, नई दिल्ली, 1999 पृष्ठ 11
4. अनूप मिश्र, “भारत की संसद: पंद्रहवीं लोकसभा 2009-2014 एक अध्ययन”, लोकसभा सचिवालय प्रकाशन, नई दिल्ली 2015, पृष्ठ 222

5. जी.वी. मावलंकर, “संसद राष्ट्र की धड़कन”, बारहवीं लोक सभा का अध्यक्ष पद ग्रहण करने के बाद सभा में, नई दिल्ली, 24 मार्च 1998, पृष्ठ 24
6. पुष्पा चैहान, “क्या भारत में संसदीय व्यवस्था सफल रही है”, नेशनल पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 1999, 3(2)
7. अशोक सोनी, “संसद की मर्यादा पर सदस्यों की हावी होती अमर्यादा”, दैनिक भास्कर, भोपाल, 07/11/1999, 54 (271)
8. श्यामलाल शंकर, “संविधान व संसद: गणतंत्र के 25 वर्ष” नेशनल पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 1995, पृष्ठ 131
9. भारत का संविधान, लोक सभा सचिवालय प्रकाशन, नई दिल्ली, अनुच्छेद 75 (3) 2011 पृष्ठ 40
10. अशोक सोनी, “संसद की मर्यादा पर सदस्यों की हावी होती अमर्यादा” दैनिक भास्कर, भोपाल वर्ष 17/11/1999 अंक 271
11. काश्यप सुभाष, “भारतीय राजनीति और संविधान”, राजकमल प्रकाशन, नई दिल्ली, 1999 पृष्ठ 128
12. सिंघवी लक्ष्मीमल, “भारतीय संसद : नयी दृष्टि, लोकतंत्र समीक्षा” लोकसभा सचिवालय प्रकाशन, जुलाई-सितम्बर, 1971 पृष्ठ 15
13. अनूप मिश्र, “भारत की संसद पंद्रहवीं लोकसभा (2009-2014) एक अध्ययन” लोकसभा सचिवालय प्रकाशन, नई दिल्ली, 2015 पृष्ठ 475
14. विधायी कार्य: लोकसभा (loksabhaahindiph.nic.in) Legislation/NewAdvsearch.aspx, 30/01/2021
15. नरेश गुजराल, “संसद (उत्पादकता में वृद्धि) विधेयक, 2017”, राज्य सभा में 24 मार्च, 2017 को पुरःस्थापित रूप में प्रकाशन, संख्यांक 7 पृष्ठ 3-4