DAMAGE BOOK

UNIVERSAL LIBRARY
OU_186278
UNIVERSAL LIBRARY

OSMANIA UNIVERSITY LIBRARY

Call No. H342 M25G Accession No. H 3473

Author मलिक ओ०जे०न्द्र

Title ग्रेट ब्रिटेन का संविधान

This book should be returned on or before the date last marked below.

ग्रेट ब्रिटेन का संविधान

(विश्वविद्यालयों की राजनीति-शास्त्र की बी. ए. कक्षा के लिए)

लेखक

योगेन्द्र मल्लिक, एम. ए.

अध्यक्ष, राजनीति विभाग

आर्य कालेज, नवाशहर द्वाबा (पंजाब)

१९५७

आत्माराम एण्ड संस

प्रकाशक तथा पुस्तक-विक्रेता

काश्मीरी गेट

दिल्ली-६

प्रकाशक
रामलाल पुरी, संचालक
आत्माराम एण्ड संस
काश्मीरी गेट, दिल्ली-६

Checked 1969

सर्वाधिकार सुरक्षित

मूल्य रु० ४.००

विश्व-संविधान-माला

इस माला के अन्तर्गत हम ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरलैण्ड, सोवियत रूस तथा भारत इत्यादि राज्यों के संविधान व शासन-प्रणालियों का प्रकाशन कर रहे हैं। इस माला के लेखक राजनीति-शास्त्र के विद्वान व 'राजनीति-शास्त्र के मूल सिद्धान्त' नामक सुप्रसिद्ध ग्रन्थ के लेखक प्रो० योगेन्द्र मल्लिक हैं। विद्वान लेखक ने विभिन्न विश्वविद्यालयों के छात्रों की आवश्यकताओं को दृष्टि में रख कर विभिन्न राज्यों के संविधानों की बड़ी ही सरल और सुबोध भाषा में विशद् विवेचना की है।

आत्माराम एण्ड संस, दिल्ली-६

मुद्रक
यूनीक प्रेस
चावड़ी बाज़ार, दिल्ली-६

निवेदन

राजनीति-शास्त्र विषयक अपनी प्रथम पुस्तक "राजनीति-शास्त्र के मूल सिद्धान्त" के विद्यार्थी वर्ग व अध्यापक वर्ग में विशेष स्वागत से उत्साहित हो, मैंने ग्रेट ब्रिटेन इत्यादि प्रमुख राज्यों के संविधान व शासन-प्रणालियों पर लिखने का निश्चय किया। "ग्रेट ब्रिटेन का संविधान" विश्व के प्रमुख संविधानों की सीरीज़ में प्रकाशित होने वाली प्रथम पुस्तक है। हिन्दी में एतद्विषयक पुस्तकों का अभाव है और इसी कारण विद्यार्थियों को इस विषय के अध्ययन में पर्याप्त कठिनाई उठानी पड़ती है। प्रस्तुत पुस्तक की रचना विद्यार्थियों की विभिन्न आवश्यकताओं को सामने रखकर की गयी है। प्रत्येक विषय पर विवरणात्मक सामग्री देने के साथ ही साथ आलोचनात्मक अध्ययन भी प्रस्तुत किया गया है। भाषा को सरल रखने के लिए ग्रेट ब्रिटेन के अनेक संवैधानिक शब्द ज्यों के त्यों अपना लिए हैं। आम प्रचलित शब्दों के अपनाने से हिन्दी के शब्द-कोष का विस्तार तो होता ही है साथ ही विद्यार्थियों व अध्यापकों को अध्ययन व अध्यापन में भी सुभीता रहता है।

अपनी इस पुस्तक को लिखते हुए मैंने ब्रिटिश संविधान के अनेक विशेषज्ञों यथा डॉ० फाइनर, प्रो० लास्की, प्रो० मनरो, डॉ० जेनिंग्स, लावेल, लो, ऑग व जिंक डायसी, जेंक्स, एमरी, ब्राइस, कीथ तथा एडमस इत्यादि की पुस्तकों से विशेष सहायता ली है। मैं इन सबका आभारी हूँ।

जो विद्वान अध्यापक पुस्तक की त्रुटियों की ओर मेरा ध्यान आकर्षित करेंगे व इसकी उपयोगिता बढ़ाने के सुझाव देंगे, मैं उनका हृदय से कृतज्ञ होऊँगा।

आशा है यह पुस्तक न केवल विश्वविद्यालयों के विद्यार्थियों के लिए अपितु साधारण पाठकों के लिए भी उपयोगी सिद्ध होगी। अगर ऐसा हो सका तो मैं अपने प्रयत्न को सफल समझूँगा।

१६-एम, राजौरी गार्डन्स
नई देहली-१५

योगेन्द्र मल्लिक

विषय-सूची

अध्याय	विषय	पृष्ठ
१.	विषय-प्रवेश	१
२.	ब्रिटिश-सम्राट	२०
३.	वास्तविक कार्यपालिका	३४
४.	स्थायी सरकारी कर्मचारी	७३
५.	ब्रिटिश पार्लियामेण्ट	८४
६.	ब्रिटिश पार्लियामेण्ट (२)	१०९
७.	ब्रिटिश न्यायपालिका	१४६
८.	ब्रिटिश राजनीतिक दल	१६०
९.	ग्रेट ब्रिटेन में स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ	१७३

ग्रेट ब्रिटेन का संविधान

अध्याय १

विषय-प्रवेश

१. ब्रिटिश संविधान की महत्ता

ग्रेट ब्रिटेन के संविधान तथा शासन प्रणाली का आज के विश्व में विशेष महत्त्व है। ब्रिटिश संविधान की महत्ता का यही कारण नहीं कि वह दुनिया की सब से पुरानी शासन प्रणाली है बल्कि इस लिए भी कि वह सदियों के अनुभव पर आधारित है। राजनीतिक जीवन में जितने प्रयोग ब्रिटेन में हुए, उतने शायद ही कहीं अन्यत्र हुए हों। अंग्रेज जाति ने जो प्रयोग किए उससे दुनिया के सभी राज्यों ने लाभ उठाए। **प्रो० मनरो ने ठीक ही कहा है कि अगर रोमन लोगों ने विश्व को कानून के आधार दिए और पूर्व ने विश्व को आध्यात्मिक दर्शन दिया तो ब्रिटिश राज्य ने विश्व को संवैधानिक पद्धति और शासन प्रणाली प्रदान की**[1]। ब्रिटिश पार्लियामेण्ट (संसद्) ससार की समदो की जननी कही जाती है, इस कथन में कोई अत्युक्ति नहीं। ब्रिटेन का राजनीतिक प्रभाव बहुत व्यापक रहा है, विश्व में वह ऐसे साम्राज्य का मालिक रहा है जहाँ कभी सूर्य अस्त नहीं होता था। कल के ब्रिटिश अधीनस्थ प्रदेश आज के स्वतन्त्र या अर्द्धस्वतन्त्र राज्य बन चुके हैं इन सभी राज्यों मे ब्रिटेन की शासन प्रणाली तथा सवैधानिक व्यवस्था का अनुसरण किया गया है। कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड तथा दक्षिणी अफ्रीका ने अपनी शासन प्रणालियों की रचना ब्रिटिश प्रभाव के अन्तर्गत की; बर्मा, भारत तथा लंका

1. "Civilised man has drawn his religious inspiration from the East, his alphabet from Egypt, his algebra from the Moors, his sculpture from Greece and his laws from Rome. But his political organisation he owes mostly to English models. The British constitution is the mother of constitutions; the British parliament is the mother of parliaments. No matter by what name the legislative bodies of other countries may be known, they have a common parentage." —*Munro*

और आयरलैण्ड इत्यादि राज्य भी, जो ब्रिटिश साम्राज्यवाद के विरुद्ध लड़ते रहे और जिन में राष्ट्रवाद की भावनाओं का व्यापक प्रभाव था, ब्रिटिश शासन प्रणाली तथा संवैधानिक पद्धति के प्रभाव से अछूते न रहे । भारत के संविधान पर तो ब्रिटिश प्रभाव बहुत स्पष्ट है, सन् १९३५ की शासन प्रणाली को ब्रिटिश पार्लियामेण्ट ने तैयार किया था, मौजूदा सविधान बहुत कुछ १९३५ के शासन विधान पर ही आधारित है । मौजूदा संविधान में राष्ट्रपति, प्रधान मन्त्री तथा संसद् इत्यादि के कर्त्तव्य और अधिकार ब्रिटिश संविधान के सम्राट्, प्रधान मन्त्री तथा पार्लियामेण्ट के कर्त्तव्य एवं अधिकार से अधिक भिन्न नहीं ।

भारत तथा ब्रिटिश उपनिवेश तो ब्रिटेन के प्रत्यक्ष प्रभाव के अन्तर्गत रहे, इस कारण वे ब्रिटिश राजनीति के प्रभाव से अछूते न रह सके । लेकिन यूरोपीय-महाद्वीप के अनेक प्रजातन्त्रवादी राज्यों ने भी ब्रिटिश संवैधानिक पद्धति का ही अनुसरण किया । प्रथम विश्व युद्ध के अनन्तर स्थापित बल्कान राज्यों ने ब्रिटेन की संसदीय शासन प्रणाली ही अपनायी । सोवियत रूस की शासन पद्धति के आधार प्रजातन्त्रात्मक राज्यों से पर्याप्त भिन्न हैं तथापि हम इस बात से इन्कार नहीं कर सकते कि सोवियत देश के विधान निर्माताओं ने भी ब्रिटेन की संसदीय शासन प्रणाली (Parliamentary system of Government) से बहुत कुछ सीखा ।

संयुक्तराज्य अमेरिका की शासन प्रणाली ग्रेट ब्रिटेन से भिन्न है, वहाँ का शासन राष्ट्रपति तन्त्र (Presidential Government) के अधीन है । अमेरिका निश्चय ही ब्रिटिश शासन व्यवस्था से विधेयात्मक (Positively) रूप से प्रभावित नहीं हुआ, परन्तु निषेधात्मक (Negatively) रूप से अवश्य प्रभावित हुआ । ब्रिटिश संविधान का यह व्यापक प्रभाव उसकी सहज उपयोगिता का प्रमाण है । भारत ही नहीं अन्यत्र भी ब्रिटिश संविधान का अध्ययन इसलिए आवश्यक समझा जाता है कि वह हमें शासन प्रणालियों के आधारभूत तत्वों के समझने में मदद देता है ।

ब्रिटिश देश तथा उसके निवासी—ब्रिटिश संविधान के स्वरूप विवेचन से पूर्व आइए हम ब्रिटिश देश तथा उसके निवासियों के विषय मे थोड़ी बहुत जानकारी प्राप्त कर लें । ऐसी जानकारी हमें उनकी राजनीतिक संस्थाओं के समझने मे बहुत कुछ सहायक होगी । आज का ग्रेट ब्रिटेन इंग्लेण्ड, वेल्स तथा स्कॉटलैण्ड, इन तीन प्रदेशों से मिलकर बना है । आयरलैण्ड का थोड़ा सा उत्तरी भाग भी—जिसे अलस्टर कहते हैं—ग्रेट ब्रिटेन का एक हिस्सा है । ये सभी प्रदेश कभी अलग अलग राज्य थे परन्तु बाद में मिलकर एक हो गए । आज इस देश के अलग अलग नाम हैं, इसे 'इंग्लैण्ड' 'ब्रिटेन' 'ग्रेट ब्रिटेन' तथा 'यूनाइटिड किंगडम' इत्यादि नामों से पुकारा जाता है । हम यहाँ पर ब्रिटिश देश के लिए ग्रेट ब्रिटेन तथा उसके निवासियों के लिए 'ब्रिटिश जाति' या 'अंग्रेज जाति' शब्द का प्रयोग करेंगे ।

ग्रेट ब्रिटेन का कुल क्षेत्रफल १२१,६०० वर्ग मील है जोकि हमारे यहाँ के पुराने मद्रास राज्य के क्षेत्रफल से कुछ कम ही है, अधिक नहीं । भौगोलिक दृष्टि से

ग्रेट ब्रिटेन की अद्भुत स्थिति है, वह यूरोप महाद्वीप का एक भाग है, परन्तु मुख्य यूरोपीय महाद्वीप से वह २२ मील के समुद्रीय इलाके से अलग हुआ है । उसके चारों ओर समुद्र है, उस की इस स्थिति ने ग्रेट ब्रिटेन के निवासियों में एक विशेष प्रकार की सुरक्षा की भावना (Sense of security) को उत्पन्न कर दिया है । ग्रेट ब्रिटेन की इस सामुद्रिक स्थिति ने उस के इतिहास को तथा संवैधानिक विकास को विशेष रूप से प्रभावित किया । यूरोपीय महाद्वीप के राज्यों में जब सैनिक शक्ति का निर्माण हो रहा था तो उस समय ग्रेट ब्रिटेन ने नौ शक्ति का विकास किया । राष्ट्रीय राज्यों के विकास के दौरान में जब सर्वत्र स्वेच्छाचारी तथा निरंकुश राजतन्त्रों का विकास हुआ और सम्राटों ने अपनी सैनिक शक्ति के बल पर जन-सामान्य के आन्दोलनों को कुचल डाला, उस समय ग्रेट ब्रिटेन में प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं के विकास के लिए जन-आन्दोलन चलते रहे जिन्हें सम्राट सुसंगठित सैनिक शक्ति के अभाव में कुचल न सके ।

ग्रेट ब्रिटेन की सामुद्रिक स्थिति ने उसे दुनिया का व्यापारिक केन्द्र बना दिया । इस में कोई सन्देह नहीं कि घर मे खनिज पदार्थों की बहुतायत के कारण ग्रेट ब्रिटेन का शीघ्र ही औद्योगिकरण (Industrialisation) हो सका परन्तु अपनी सामुद्रिक स्थिति के कारण ही ग्रेट ब्रिटेन संसार के अन्य देशों के हाथ अपने माल को बेच उन के यहाँ से खाद्य पदार्थों के साथ साथ कच्चा माल (Raw material) भी खरीद सका । जहाँ सोवियत रूस, भारत तथा संयुक्त राज्य अमेरिका स्वावलम्बी अर्थ व्यवस्था का निर्माण कर सकते है, वहाँ ग्रेट ब्रिटेन के लिए ऐसा सम्भव नहीं । ग्रेट ब्रिटेन का जीवन उस के समुद्र के व्यापार पर आधारित है । यही कारण है कि ग्रेट ब्रिटेन सामुद्रिक यातायात के रास्तों की स्वतन्त्रता का बड़ा समर्थक है और वह दुनिया की एक बड़ी नौशक्ति है ।

ग्रेट ब्रिटेन की अर्थ-व्यवस्था का आधार उसके उद्योग-धन्धे है, कृषि व्यवस्था नहीं । वह औद्योगिक दृष्टि से संसार के अग्रगी देशों में है । उस की आबादी के ५३ प्रतिशत लोग उद्योग-धन्धों से अपनी जीविका का उपार्जन करते है और केवल ६ प्रतिशत कृषि पर आश्रित हैं । इसके विपरीत संयुक्तराज्य अमेरिका में १९ प्रतिशत लोग खेती-बाड़ी तथा मछली पकड़ने का काम करते हैं जबकि ३७ प्रतिशत मिलों तथा कारखानों में काम करते है । इंग्लैण्ड तथा वेल्स में ८० प्रतिशत और स्कॉटलैण्ड में ७० प्रतिशत लोग नगरों में रहते है । इस प्रकार ग्रेट ब्रिटेन की अर्थ-व्यवस्था औद्योगिक आधार पर आधारित है और उसकी संस्कृति मुख्य रूप से नागरिक है । ग्रेट ब्रिटेन के प्रधान उद्योग फोलाद निर्माण, कोयला, रेलवे इंजन बनाना, मोटर तथा मोटर कार निर्माण, जहाज निर्माण, कपड़ा, ऊन, दवाइयाँ, बिजली का समान तथा जूट का काम इत्यादि है । ग्रेट ब्रिटेन की अधिकाँश आबादी इस प्रकार मजदूर आन्दोलनों से विशेष प्रभावित होती है, जबकि बड़े बड़े उद्योगपति तथा जमींदार अनुदारदल (Conservative party) के तरफदार हैं ।

ग्रेट ब्रिटेन का सामाजिक ढाँचा आर्थिक परिस्थितियों से काफी प्रभावित

हुआ है, जहाँ ग्रेट ब्रिटेन का समाज एक ओर राजवंश तथा पुराने सामन्तीय घरानों से मिल कर बना है, वहाँ दूसरी ओर उद्योगपति, मिल-मालिक, जमींदार, मध्य-वित्त वर्ग, मज़दूर वर्ग और साधारण किसान इसके महत्त्वपूर्ण अंग हैं। पुराने सामन्तीय घरानों ने आज के साधारण परिवारों में उत्पन्न मिल-मालिकों को अपने आप में खपा लिया है। आज दोनों वर्ग मिल कर ग्रेट ब्रिटेन की अनुदार दलीय राजनीति का नियन्त्रण करते हैं और दोनों वर्ग ब्रिटिश संसद् के दूसरे सदन हाऊस आफ लार्ड्स (House of Lords) में साथ-साथ बैठते हैं। यह एक हैरानी की बात है कि यह वर्ग संख्या में ग्रेट ब्रिटेन की आबादी का बहुत थोड़ा भाग है, परन्तु पिछली सदी में इसी वर्ग ने ब्रिटेन की राजनीति का नियन्त्रण किया है। अभी भी इस वर्ग का प्रभाव बड़ा व्यापक है। मज़दूर वर्ग का नेतृत्व मज़दूर पार्टी (Labour party) के हाथ में है, या यूँ कहना चाहिए कि ब्रिटेन के मज़दूर वर्ग तथा ट्रेड यूनियन आन्दोलन का राजनीतिक स्वरूप मज़दूर दल है। जैसा कि हम पीछे देख चुके हैं कि ग्रेट ब्रिटेन की आबादी का एक बहुत बड़ा हिस्सा मज़दूरों का है, फिर भी आश्चर्य है कि वहाँ कम्युनिस्ट पार्टी का कोई राजनीतिक महत्त्व नहीं। हाल ही में ग्रेट ब्रिटेन की राजनीति में मध्य-वित्त वर्ग (Middle class) का नये सिरे से उदय हुआ है, पुराना मध्यवित्त वर्ग आज उच्च श्रेणी का एक भाग बन चुका है। इस मध्यवित्त वर्ग की राजनीतिक सहानुभूति मज़दूर दल से है। मज़दूर वर्ग तथा मध्यवित्त वर्ग के पारस्परिक सहानुभूति पूर्ण सहयोग का ही फल है कि ग्रेट ब्रिटेन में समाजवादी आन्दोलन इतना जोर पकड़ रहा है। आज के ग्रेट ब्रिटेन में आर्थिक जीवन के राजकीय नियन्त्रण और आर्थिक तथा व्यापारिक स्वतन्त्रता के आदर्शों में ज़बरदस्त संघर्ष चल रहा है। एक ओर मज़दूर दल समाज के आर्थिक जीवन का राजकीय नियन्त्रण चाहता है, वह पुरानी पूँजीवादी व्यवस्था को शान्तिपूर्ण ढंग से खत्म करना चाहता है और एक ऐसी नयी सामाजिक व्यवस्था का निर्माण करना चाहता है जो न्याय तथा समता पर आधारित हो, जो राजनीतिक प्रजातन्त्र के साथ आर्थिक प्रजातन्त्र की स्थापना भी कर सके। परन्तु वह यह सब कुछ शान्तिपूर्ण एवं वैधानिक साधनों से प्राप्त करना चाहता है। दूसरी ओर अनुदार दल इसका विरोधी है। मज़दूर दल की एतद्विषयक सफलता या असफलता पर ही प्रजातन्त्रात्मक एवं विकासवादी समाजवाद का भविष्य आश्रित है। संसार पार्लियामेण्ट्री व्यवस्था के इस नये प्रयोग को बड़ी उत्सुकता से देख रहा है।

ग्रेट ब्रिटेन की जनता के राजनीतिक दृष्टिकोण पर वहाँ की धार्मिक संस्थाओं का भी पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। ग्रेट ब्रिटेन की धार्मिक तथा भाषा सम्बन्धी एकता ने वहाँ के राजनीतिज्ञों में राष्ट्रीय दृष्टिकोण का विकास किया। ग्रेट ब्रिटेन की अधिकांश जनता प्रोटस्टेण्ट चर्च का अनुसरण करने वाली है, कैथोलिक लोगों की संख्या नगण्य है। परन्तु ग्रेट-ब्रिटेन में प्रचलित प्रोस्टेण्ट धर्म के दो विभाग बन गए—एक तो राज्य द्वारा नियन्त्रित चर्च व्यवस्था जिसे एंग्लिकन चर्च (Anglican church) भी कहते हैं, दूसरी स्वतन्त्र चर्च व्यवस्था (Freechruches) या जिन्हें 'नान कॉन्फार्मिस्ट' (Non Conformists) भी कहा जाता है। एंग्लिकन चर्च ने सदा सम्राट का

(Curiaragis) या राजसभा का विकास हुआ।

ग्रेट ब्रिटेन के राजनीतिक जीवन की बड़ी विशेषता राष्ट्रीय एकता है। भारत, सोवियत रूस या संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह देश के विभिन्न भागों में न कोई बड़े भौगोलिक भेद ही हैं, न लोगों में अधिक जातीय भेद-भाव हैं, धर्म भी एक है, भाषा में भी भिन्नता नहीं, संस्कृति का विकास भी एक से आदर्श पर ही चला है। हम भारत में देखते हैं कि हमारा देश विभिन्न धर्मों, जातियों उप-जातियों तथा भाषाओं और संस्कृतियों का एक प्रकार का अजायबघर है, ऐसी ही स्थिति रूस की भी है। ग्रेट ब्रिटेन में इस प्रकार के विविध भेदभाव नहीं। यही कारण है कि ग्रेट ब्रिटेन में एकात्मक (Unitary) शासन व्यवस्था फलतापूर्वक अपनायी जा सकी है।

२. ग्रेट ब्रिटेन के संविधान का स्वरूप

ब्रिटिश संविधान के स्वरूप के विषय में अनेक भ्रान्तियाँ न केवल जनसाधारण में ही बल्कि विधान शास्त्रियों तथा राजनीति शास्त्रियों में भी फैली हुई है। अक्सर यह कहा जाता है कि ग्रेट ब्रिटेन का कोई संविधान नहीं। फ्रेंच क्रान्ति के दौरान में अंग्रेज विचारक मि० बर्क ब्रिटिश संविधान की बहुत प्रशसा किया करते थे, परन्तु उन्ही के समकालीन राजनीतिक विचारक थामस पेन (Thomas Pain) ब्रिटिश सविधान की अवस्थिति में ही सन्देह प्रकट करते थे, उनका विचार था कि अगर सविधान को किसी मूर्तरूप में पेश नहीं किया जा सकता तो वहाँ सविधान की उपस्थिति में ही सन्देह है। मि० पेन ने मि० बर्क को चुनौती देते हुए कहा, 'क्या मि० बर्क अंग्रेजी संविधान को कोई प्रति प्रस्तुत कर सकते है ? अगर नही तो चाहे उसका कितना ही गुणगान क्यों न किया गया हो तो भी हम कह सकते है कि उपर्युक्त सविधान की कोई सत्ता ही नहीं और न कभी थी ही।" हाल ही में बर्नार्ड शॉ ने भी ब्रिटिश सविधान के विषय में कुछ ऐसे ही विचार प्रगट किए है, शॉ का कथन है कि अक्सर यह कहते है कि हमारा संविधान है, लेकिन कोई यह नहीं जानता कि यह क्या है ? यह कही भी लिखा नहीं गया। आसानी से इसका संशोधन हो सकता है। हाँ, सयुक्त राज्य अमेरिका में मूर्त, लिखित तथा पठनीय रूप में संविधान मौजूद है। उसके प्रत्येक वाक्य को निर्देशित किया जा सकता है।[1]

फ्रेंच विधान शास्त्री डी टाकवेल (Toqueville) ने भी ब्रिटिश संविधान की सत्ता को अस्वीकार किया है। उसका विचार है कि ग्रेट ब्रिटेन के पास कोई संविधान नहीं और अपने मत की पुष्टि में उसने नीचे लिखी दलीलें दी हैं—

(१) ग्रेट ब्रिटेन में ऐसा कोई भी लिखित पत्र (Written document)

---

1. "We have the British constitution, but no body knows what it is; it is not written down anywhere : and you can no more amend it than you can amend the East wind. But in the United States you have a real tangible readable document. I can nail you down to everyone of its sentences." —*George Bernard Shaw.*

नहीं जो अपने आप में सब तरह से पूर्ण हो और जो देश का सबसे ऊँचा कानून हो। जो कुछ संविधान के नाम से प्रचलित है, वह सब अलिखित है।

(२) ग्रेट ब्रिटेन के संविधान को साधारण विधान निर्माणसभा (Parliament) बिना किसी विशेष प्रक्रिया (Process) का अनुसरण किए, जैसा चाहे बदल सकती है। ग्रेट ब्रिटेन में साधारण कानून में तथा संवैधानिक कानून में कोई अन्तर नहीं।

(३) ग्रेट ब्रिटेन का संवैधानिक व्यवहार किसी विशेष सिद्धान्त अथवा नियम पर आधारित नहीं।

(४) सरकारी शासन व्यवस्था विधान-पालिका द्वारा निर्धारित कानूनों के स्थान पर रस्मो-रिवाज पर आधारित है।

ब्रिटिश संविधान के विषय में उपर्युक्त भ्रान्ति की बहुत बड़ी वजह 'संविधान' शब्द का गलत इस्तेमाल है। 'संविधान' (Constitution) शब्द का प्रयोग हम दो अर्थों में करते हैं। जब कभी 'संविधान' शब्द का प्रयोग संकुचित अर्थ में किया जाता है तो उसका अर्थ एक ऐसा लिखित शासन-पत्र है जिस में किसी भी राज्य के अन्तर्गत सरकार के स्वरूप तथा अधिकार और कर्त्तव्य का विवेचन और व्यक्ति तथा सरकार के पारस्परिक सम्बन्धों का विवरण रहता हो। ऐसे संविधान की रचना किसी संविधान सभा द्वारा एक निश्चित समय पर की जाती है। टाकवेल तथा पेन ने 'संविधान' शब्द का इसी संकुचित अर्थ में इस्तेमाल किया और ऐसी किसी भी शासन व्यवस्था की अवस्थिति से इन्कार कर दिया जो लिखित न हो और जो किसी विशेष अवसर पर किसी संविधान सभा द्वारा तैयार न की गयी हो। वे लोग लिखित संविधान को ही संविधान मानते थे।

संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस, स्विटजरलैण्ड, सोवियत रूस तथा भारत इत्यादि राज्यों के संविधान लिखित हैं, और इन के संविधानों की प्रतियाँ हमें हर जगह मिल सकती हैं। इन राज्यों में संविधानों का निर्माण एक विशेष अवसर पर संविधान सभाओं द्वारा किया गया। फिलाडेलफिया की संविधान सभा में निश्चित प्रतिनिधियों ने बैठकर अमेरिकन संविधान की रचना की। इसी प्रकार भारत में लगभग तीन वर्ष तक विचार-विमर्श के अनन्तर संविधान सभा ने गणतन्त्रात्मक भारत के संविधान को रचा। सोवियत रूस और स्विस संविधान की रचना भी इसी प्रकार की गयी। परन्तु ग्रेट ब्रिटेन के संविधान के विषय में ऐसी कोई निश्चित तारीख नहीं दी जा सकती, न ही किसी विशेष व्यक्ति समूह का निर्देश किया जा सकता है जिस ने कि इस संविधान की रचना की हो। जैसा कि हम पहले ही कह चुके हैं वह किसी लेख पत्र (Written document) के रूप में भी नहीं मिलता। ब्रिटिश संविधान की रचना किसी विचार विमर्श के अनन्तर नहीं हुई, न ही उसने किसी विशेष तर्क-सम्मत मार्ग का अनुसरण किया। यह तो स्ट्रैची के शब्दों में 'अनुभव और संयोग का शिशु है।' (Child of wisdom and chance) इस के अनेक ऐसे तत्व हैं जो लिखित हैं और अनेक अलिखित, अनेकों का आधार पार्लियामेण्ट के कानून हैं तो

अनेक परम्परागत रस्मोरिवाज पर आधारित हैं । एक फ्रांसीसी लेखक ने बिल्कुल ठीक ही कहा है कि "ब्रिटिश संविधान के विभिन्न भाग वैसे ही हैं जैसा कि ऐतिहासिक घटनाओं ने उन्हें बना दिया, ब्रिटिश लोगों ने उन्हें कभी इकट्ठा करने का या उनके वर्गीकरण का या उन्हें पूर्ण करने का अथवा संगत तथ्यों को संकलित रूप देने का प्रयत्न ही नहीं किया ।"

ब्रिटिश राज्य की शासन प्रणाली 'संविधान' संज्ञा के अन्तर्गत तभी आती है जब हम संविधान' शब्द का प्रयोग विस्तृत अर्थ में करें । पेन तथा डी टाकवेल ने 'संविधान' शब्द का प्रयोग जिस अर्थ में किया था उस अर्थ मे तो हम किसी भी संविधान के वास्तविक रूप को समझने में असमर्थ होंगे । संयुक्तराज्य अमेरिका के जिस संविधान को, लार्ड ब्राइस के अनुसार, पढ़ने में २० मिनिट लगते हैं, वह हमें संयुक्त राज्य की मौजूदा शासन प्रणाली से परिचित नहीं करा पाता । क्योंकि उसमें न तो संवैधानिक पर्यालोचन (Constitutional review), न मन्त्रिमण्डल व्यवस्था या राजनीतिक दल व्यवस्था और न ही राष्ट्रपति के चुनाव की प्रणाली का कहीं जिक्र मिलता है । संयुक्त राज्य में वस्तुतः ऐसी अनेक संवैधानिक परम्पराओं तथा रीति-रिवाजों का जन्म हो गया है जिसका जिक्र उस देश के पुराने सविधान में नहीं मिलता । पुराने लिखित संविधान के चारों ओर अनेक परम्पराओं तथा रस्मो रिवाजों का एक ऐसा जाल सा बिछ गया है कि जिस के समझे बिना हम संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की अन्तरात्मा तक नहीं पहुँच सकते । प्रत्येक राष्ट्र का जीवन प्रगतिशील होता है, वह किसी एक निश्चित लेख पत्र द्वारा बांधा नहीं जा सकता, उस की उन्नति का अनौपचारिक (Informal) रूप वैधानिक रस्मो-रिवाज का विकास है । आज कोई भी ऐसा संविधान नहीं मिलेगा जो पूर्ण रूप से लिखित या पूर्ण रूप से अलिखित हो । संविधानों का लिखित या अलिखित रूप में बटवारा करना गलत है ।

संविधान ऐसे लिखित या अलिखित नियमों का नाम है जो किसी राज्य की शासन प्रणाली और शासित तथा शासक के अधिकारों तथा कर्त्तव्यों का आधार होते हैं । प्रो० डायसी ने संविधान की परिभाषा देते हुए कहा है कि संविधान उन नियमों का समूह है "जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से राज्य में प्रभु सत्ता के विभाजन को प्रभावित करता है ।" ग्रेट ब्रिटेन में ऐसे नियमों की कमी नहीं जो कि प्रभुसत्ता के विभाजन के आधार हों । अगर वह अलिखित हैं या पार्लियामेण्ट द्वारा बदले जा सकते हैं तो इसका अर्थ यह नहीं कि वे संवैधानिक नियम ही नहीं या वहाँ कोई संविधान ही नहीं । ग्रेट ब्रिटेन में संविधान की सत्ता अवश्य है, इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता, परन्तु इस संविधान की प्रकृति अन्य संविधानों से भिन्न है ।

३. ब्रिटिश संविधान के मूल स्रोत (Sources of the British constitution)

हम पीछे देख चुके हैं कि ब्रिटिश संविधान किसी एक निश्चित लेख पत्र के रूप

में मौजूद नहीं, इस के लिखित तथा अलिखित दोनों भाग हैं । साधारणतः ब्रिटिश संविधान के दो मुख्य स्रोत कहे जाते हैं—(१) संवैधानिक कानून (Constitutional Law) और (२) संविधान की प्रथाएँ या परम्पराएँ Conventions of the constitution) ।

संवैधानिक कानून तथा सवैधानिक प्रथाओं में दो प्रकार का अन्तर बतलाया जाता है । सर्वप्रथम तो यह कहा जाता है कि संवैधानिक कानून एक लिखित रूप धारण कर चुके हैं जबकि वैधानिक प्रथाओं का कोई लिखित रूप नही मिलता । परन्तु यह धारणा गलत है क्योंकि संवैधानिक कानून के सभी भाग लिखित रूप धारण नहीं कर सके, अभी भी अनेक संवैधानिक कानून अलिखित रूप में मौजूद हं । दोनों का वास्तविक अन्तर दोनों की कानूनी स्थिति सम्बन्धी है । संवैधानिक कानूनों को न्यायालय मान्यता (Recognition) प्रदान करते हैं और उन्हें लागू करते हैं । इस के विपरीत संवैधानिक प्रथाओं को न्यायालय ऐसी कोई मान्यता प्रदान नहीं करते चाहे वे कितने ही पुराने या कितने ही महत्त्वपूर्ण क्यों न हों, वे न्यायालय द्वारा लागू नहीं किए जाते । जब कभी वे न्यायालय द्वारा स्वीकार कर लिए जाते है तो उन्हें भी संवैधानिक कानून का पद प्राप्त हो जाता है ।

(१) सवैधानिक कानून के चार भाग इस प्रकार हैं---

(क) कुछ प्राचीन ऐतिहासिक लेखपत्र, समझौते तथा राजनीतिक घोषणा पत्र, जैसे १२१५ ई० का मैग्नाकार्टा (Magna Carta, 1215), अधिकार आवेदन-पत्र(Petition of Rights, 1628)तथा सन् १६८९ का अधिकार विधेय (Bill of Rights, 1682) इत्यादि ।

इन राजनीतिक तथा संवैधानिक घोषणा-पत्रों का ब्रिटेन के संवैधानिक इतिहास में विशेष महत्व है । ग्रेट ब्रिटेन में अनेक बार सवैधानिक सकट उपस्थित हुए, उन का जब कभी किसी न किसी रूप से सुलझाव हुआ तो वे ब्रिटिश सविधान का भाग बन गए और उसके विकास का कारण बने । इस प्रकार संवैधानिक सुधारों की तुलना हम लिखित सविधानों के सशोधन से कर सकते हैं । मैग्नाकार्टा (Magna Carta) द्वारा सम्राट के अधिकारों पर पाबन्दियाँ लगायी गयीं, साथ ही सामन्तों तथा पादरियों के अधिकारों को सुरक्षित किया गया । इसी प्रकार मैग्ना कार्टा द्वारा ही सम्राट को कर लगाने के लिए नैशनल कौमिल की स्वीकृति की व्यवस्था की गयी । पटीशन आफ राइट्स (Petition of Rights) में मैग्ना कार्टा द्वारा किए गए अधिकारों की पुनः घोषणा की गयी, साथ ही सम्राट द्वारा किसी भी व्यक्ति के बिना किसी कारण बनाए कैद करने के अधिकार को खत्म कर दिया गया । इसी प्रकार अन्य संवैधानिक घोषणा-पत्रों द्वारा भी सम्राट की शक्ति को घटाया गया और जन-सामान्य के अधिकारों की सुरक्षा की व्यवस्था की गयी, यह ब्रिटिश संविधान का लिखित भाग है ।

(ख) संवैधानिक कानून का दूसरा भाग उन कानूनों या अधिनियमों (Statutes) से मिलकर बना है जिन्हें पार्लियामेण्ट समय समय पर पास करती

रही है। इस वर्ग के अन्तर्गत सन् १६६७ का हेबियस कार्पस एक्ट, सन् १७०७ का एक्ट आफ सैटिलमैण्ट (The Act of Settlement of 1707), दी एक्ट आफ यूनियन (The Act of Union of 1707), सन् १८३२, १८६७, १८८४ तथा १८८५ के रिफार्म एक्ट (The Reform Acts of 1832, 1867, 1884 & 1885), सन् १८८८, १८६४ और १६२६ के लोकल गवर्नमैण्ट एक्ट (Local Government Acts of 1888, 1894 & 1929) सन् १६१८ तथा १६२८ का रिप्रिजैण्टेशन ऑफ दी पीपुल एक्ट (Representation of the People Acts of 1918 and 1928) तथा सन् १६११ का पार्लियामेण्ट एक्ट (The Parliament Act of 1911) इत्यादि हैं। ये सभी कानून समय समय पर ब्रिटिश पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए गए हैं और ये ब्रिटिश संविधान के विभिन्न पक्षों का निरूपण करते हैं।

(ग) संवैधानिक कानून का एक अन्य लिखित भाग न्यायालयों के उन निर्णयों से बना है जो कि ऐतिहासिक घोषणा पत्रों तथा कानूनों की व्याख्या के समय दिए गए। राजनीति शास्त्र के अध्ययन में हमें इस बात को अच्छी तरह समझ लेना चाहिए कि कानून निर्माण का स्रोत न्यायालय के फैसले भी होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह ग्रेट ब्रिटेन में न्यायालय को संवैधानिक पर्यालोचन (Constitutional Review) का कोई अधिकार प्राप्त नहीं, तथापि समय समय पर ब्रिटिश न्यायाधीशों ने मुकदमों का फैसला करते हुए, संविधान तथा कानून की ऐसी व्याख्या की जो बाद में आने वाले जजों के निर्णयों का आधार बनीं।

(घ) संवैधानिक कानून के अन्तर्गत एक अलिखित अंश भी है, इसे कॉमन लॉ (Common Law) कहते हैं। कॉमन लॉ परम्परागत रस्मोरिवाज पर आधारित है, इसे न तो पार्लियामेण्ट ने ही बनाया है और न इस का आधार सम्राट के आदेश हैं। कॉमन लॉ के विभिन्न नियम दिन प्रतिदिन बढ़ रहे हैं और न्यायालयों के निर्णय इन्हें व्यवस्थित (Systematic) रूप देते रहते हैं। अधिकांश में ये न्यायालय के निर्णयों, सम्मतियों तथा रिपोर्टों में मिलते हैं और अलिखित रूप में भी प्रचलित हैं। इन की बड़ी विशेषता यही है कि इन्हें न्यायालय मान्यता प्रदान करते हैं और लागू भी करते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में नागरिकों के मौलिक अधिकार (Fundamental Rights) जैसे जूरी प्रथा द्वारा न्याय-वितरण, भाषण तथा सभा की स्वतन्त्रता इत्यादि के अधिकार कॉमन लॉ पर ही आधारित हैं। सम्राट के अपने विवेकानुसार कार्य करने के अधिकार (Prerogative Powers) भी कॉमन लॉ द्वारा ही स्वीकार किए जाते हैं।

(२) **संविधान की प्रथाएँ या परम्पराएँ** (Conventions & customs of the constitution)—ब्रिटिश संविधान का प्रमुख भाग अलिखित प्रथाओं पर आधारित है और वे उन सभी रीति-रिवाजों, समझौतों तथा नियमों से मिलकर बने हैं जो न्यायालय द्वारा न माने जाते हुए भी सरकारी अधिकारियों द्वारा राजकाज चलाए जाने की विधि का निर्देश करते हैं। डायसी के मतानुसार "संविधान

की प्रथाएँ वे रस्मो-रिवाज या समझौते हैं जिनके अनुसार प्रभुत्व सम्पन्न पार्लियामेण्ट के विभिन्न अंगों को—चाहे वह सम्राट हो या संसद् के दोनों सदन—अपने विवेक पर आधारित अधिकारों का प्रयोग करना चाहिए।"[1] जे० एस० मिल ने प्रथाओं को **संविधान के रस्मोरिवाज बतलाया है।** इनका आधार ब्रिटिश जनता की नैतिक धारणाएँ हैं। नैतिक धारणाओं में धीरे-धीरे तबदीली होती रहती है, इन संवैधानिक प्रथाओं में भी उनके साथ साथ परिवर्तन होते रहते हैं। संवैधानिक प्रथाएँ लिखित नहीं, वह कानून का भाग नहीं, उनको तोड़ना कोई अपराध नहीं, वे अनिश्चित भी हैं। **डायसी संवैधानिक कानून में और प्रथाओं में भेद करता हुआ कहता है कि कानून न्यायालय द्वारा लागू किया जाता है परन्तु संवैधानिक प्रथाएँ तो न्यायालय द्वारा मान्य ही नहीं।**

प्रथाओं के कारण ही ब्रिटिश संविधान में कभी कठोरता (Rigidity) नहीं आ पायी और वह बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं तथा राजनीतिक विचार-धाराओं के साथ बदलता रहा है। ब्रिटिश संविधान की प्रजातन्त्रात्मकता का आधार यह प्रथाएँ ही हैं, इन प्रथाओं के बिना तो ग्रेट ब्रिटेन में सरकार का रूप निरंकुश राजतन्त्र होगा। प्रथाओं के आधार पर ही ब्रिटेन में लोक-सम्मत प्रभुता (Popular sovereignty) की स्थापना हो सकी है और इसी का आधार पर पार्लियामेण्ट तथा मन्त्रिमण्डल का प्रमुख कर्तव्य जन सामान्य की इच्छाओं की पूर्ति करना माना गया है।

जेनिंग्स ने ब्रिटिश संविधान की प्रथाओं को तीन भागों में बांटा है। प्रथम वर्ग के अन्तर्गत वह सभी प्रथाएँ आ जाती है जिनका सम्बन्ध मन्त्रिमण्डल व्यवस्था (Cabinet system) से है। मन्त्रिमण्डल का पार्लियामेन्ट के प्रति उत्तरदायी होना और मन्त्रिमण्डल में प्रधान मन्त्री के नेतृत्व तथा महत्ता इत्यादि की व्यवस्था इसी वर्ग की प्रथाओं के अन्तर्गत आते हैं। प्रथाओं के दूसरे वर्ग का सम्बन्ध पार्लियामेन्ट के दोनों सदनों से है। इसके अन्तर्गत वे सभी रस्मोरिवाज आ जाते है जिनके अनुसार पार्लियामेण्ट के दोनों सदन अपने-अपने कार्य करते है और एक दूसरे के अधिकार का नियन्त्रण करते हैं। मन्त्रिमण्डल के निर्माण का ढंग भी इसी वर्ग के अन्तर्गत आने वाले रस्मो-रिवाज के अनुसार ही होता है। उदाहरणार्थ केवल वही मन्त्रिमण्डल राजकाज चला सकता है जिसे कि लोक सभा (House of Commons) के बहुमत का विश्वास प्राप्त हो, अगर कामन्स सभा किसी भी मन्त्रिमण्डल में अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दे तो उसे त्याग-पत्र दे देना चाहिए। इसी प्रकार केवल लोक-सभा का सदस्य ही प्रधान मन्त्री नियुक्त हो सकता है। इस प्रकार की सभी प्रथाएँ मन्त्रि-मण्डल तथा विधानपालिका के पारस्परिक सम्बन्धों का नियन्त्रण करती है।

1. "The conventions of the constitution are the customs or understandings as to the mode in which the various members of the sovereign legislative body……should exercise their discretionary authority whether it be termed the prerogative of the crown or the privileges of the Parliament." —*Diecy.*

तीसरे वर्ग के अन्तर्गत वे सभी प्रथाएँ आ जाती हैं जिनके अनुसार ब्रिटिश उपनिवेशों की सरकारों के तथा ब्रिटिश सरकार के पारस्परिक सम्बन्ध नियन्त्रित किए जाते थे।

ब्रिटिश संविधान की कुछ प्रमुख प्रथाएँ—ऊपर हमने ब्रिटिश संविधान की तीन प्रकार की प्रमुख प्रथाओं का जिक्र किया, यहाँ हम उसी श्रेणी के अन्तर्गत आने वाली विभिन्न प्रथाओं का किंचित विस्तार से विवरण देंगे। हमें एक बात नहीं भूलनी चाहिए कि ब्रिटिश संविधान की इन प्रथाओं की एक निश्चित सख्या निर्धारित करना अत्यन्त कठिन है, वे नित्य बदलती रहती हैं और उनका नित्य नये ढंग से विकास होता रहता है। यहाँ हम केवल कुछेक प्रथाओं का ही विवरण दे रहे हैं—

(१) प्रधान मन्त्री की नियुक्ति तथा मन्त्रिमण्डल के निर्माण का अधिकार सम्राट को है, किन्तु प्रथाओं के आधार पर सम्राट केवल उसी व्यक्ति को प्रधान मन्त्री नियुक्त करता है जिसे कि कामन्स सभा में बहुमत प्राप्त हो और उसी की सलाह से शेष मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया जाता है। सन् १९२३ से पूर्व प्रधान मन्त्री का चुनाव ब्रिटिश पार्लियामेन्ट के दोनों सदनों में से हो सकता था, परन्तु सन् १९२३ में जब हाऊस आफ लार्ड्स के सदस्य लार्ड कर्जन को सम्राट ने प्रधान मन्त्री पद पर इसी लिए नियुक्त नहीं किया कि वह लोक-सभा (House of Commons) का सदस्य नहीं था तभी से यह रिवाज चल पड़ा है कि प्रधान मन्त्री लोक-सभा से ही चुना जाना चाहिए।

२) मन्त्रिमण्डल का कार्यकाल पार्लियामेन्ट निश्चित करती है। सवैधानिक तौर पर तो मन्त्रिमण्डल तभी तक कार्य करता है जब तक कि उसे सम्राट का विश्वास प्राप्त होता है परन्तु वास्तविकता यह है कि अगर मन्त्रिमण्डल को पार्लियामेण्ट का विश्वास प्राप्त न हो तो उसे त्याग-पत्र देना पड़ता है। मन्त्रिमन्डल के त्याग-पत्र देने पर लोक-सभा को भंग कर दिया जाता है और उसके पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था की जाती है।

(३) सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से लोक-सभा (House of Commons) के प्रति उत्तरदायी होता है। एक भी मन्त्री के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव का अर्थ है सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रदर्शन।

(४) लोक-सभा के अध्यक्ष (Speaker) का चुनाव तथा कार्यकाल एक विशेष परम्परा पर आधारित है। जब कभी लोक सभा का कोई एक सदस्य अध्यक्ष चुना जाता है तो एक प्रथा के अनुसार जब तक वह चाहे तब तक उसे इसी पद के लिए निर्विरोध रूप से चुना जाता है, और लोक सभा के लिए भी उसका चुनाव बिना विरोध के होता है। अध्यक्ष चुने जाने पर लोक सभा का सदस्य अपनी पार्टी की सदस्यता को छोड़ देता है।

(५) सम्राट तब तक कोई भी राजनीतिक कार्य नहीं कर सकता जब तक कि उसे मन्त्रिमण्डल का कोई सदस्य सलाह न दे।

(६) पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए गए सभी बिलों पर सम्राट को अपनी

अनुमति देनी पड़ती है। इस प्रकार बजट केवल लोक सभा में ही पेश किया जाता है और उसे केवल सम्राट की सिफारिश पर ही पेश किया जा सकता है।

(७) एक अन्य प्रथा के अनुसार प्रतिवर्ष पार्लियामेण्ट के कम से कम एक अधिवेशन की व्यवस्था करनी पड़ती है।

इसी प्रकार की अनेक प्रथाएँ ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत प्रचलित हैं। ऊपर की प्रथाओं से स्पष्ट है कि ग्रेट ब्रिटेन की संसदीय तथा प्रजातन्त्रीय व्यवस्था का आधार ये प्रथाएँ ही हैं।

प्रथाओं का पालन क्यों किया जाता है ?—हम ऊपर देख चुके हैं कि प्रथाएँ कानून नहीं और उनका उल्लंघन कोई अपराध नहीं तो भी इनका पालन किया जाता है, ऐसा क्यों किया जाता है ? यहाँ इस प्रश्न पर विचार कर लेना भी जरूरी है। इस प्रश्न का सम्बन्ध उपर्युक्त प्रश्न से ही है। इन प्रथाओं के पालन के अनेक कारण बतलाये जाते हैं। सर्व प्रथम तो यह कहा जाता है कि प्रथाओं के पालन का कारण महाभियोग (Impeachment) का भय है। परन्तु इस विचार का समर्थन ग्रेट ब्रिटेन के सुप्रसिद्ध संविधान शास्त्री प्रो० डायसी नहीं करते। प्रो० डायसी का विचार है कि निस्सन्देह कभी किसी समय प्रथाओं का पालन महाभियोग के भय से किया जाता था, परन्तु अब उत्तरदायित्व पूर्ण मन्त्रिमण्डल व्यवस्था (System of responsible Government) के विकास के फलस्वरूप महाभियोग की व्यवस्था खत्म हो गयी है, अतः प्रथाओं के पालन का यह कोई कारण नहीं।

प्रो० डायसी का मत है कि प्रथाओं तथा कानूनों का बड़ा गहरा सम्बन्ध है, प्रथाओं के पीछे कानून का बल होता है यद्यपि वे कानून का भाग नहीं। अपने मत को और भी स्पष्ट करते हुए प्रो० डायसी कहता है कि कानून तथा प्रथाओं का इतना गहरा सम्बन्ध है कि प्रथाओं का उल्लघन किसी न किसी रूप में अन्त में कानून का उल्लघन भी होगा। कानून के भग करने का अर्थ है न्यायालय द्वारा दण्डित होना। डायसी ने प्रथाओं तथा कानूनों के इस प्रकार के सम्बन्ध को एक उदाहरण द्वारा स्पष्ट करने का प्रयत्न किया है। उसका कथन है कि ससद् के वार्षिक अधिवेशन की व्यवस्था एक प्रथा के आधार पर की जाती है। अगर ससद् के वार्षिक अधिवेशन की व्यवस्था न हो तो वर्ष की समाप्ति पर सेना अधिनियम (Army Act) तथा वार्षिक विनियोग अधिनियम (Appropriation Act) समाप्त हो जायगा, और इस प्रकार मन्त्रिमण्डल को न तो सेना पर ही किसी प्रकार के नियन्त्रण का व उस पर खर्च का अधिकार होगा और न उसे कर एकत्रित करने की कानूनी आज्ञा होगी। अगर वह ऐसा करेगा तो वह एक गैरकानूनी कार्यवाही होगी। इस प्रकार की गैरकानूनी कार्यवाही से बचने के लिए इन प्रथाओं का पालन आवश्यक है।

डायसी का यह विचार पूर्ण रूप से सत्य नहीं माना जाता। यह मत केवल कुछेक प्रथाओं पर लागू हो सकता है, सभी पर नहीं। अनेक ऐसी प्रथाएँ हैं जिन्हें भंग करने का अर्थ कानून का उल्लघन नहीं होता। प्रथम तथा द्वितीय विश्व-युद्धों के दौरान में अनेक बार ऐसी साधारण प्रथाएँ तोड़ी गई और नयी प्रथाएँ स्थापित की

गईं, परन्तु ऐसी कार्यवाही कभी गैरकानूनी नहीं समझी गयी।

फिर, हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि पार्लियामेण्ट प्रभुसत्ता सम्पन्न संस्था है, वह जो चाहे कर सकती है। उसके लिए आवश्यक नहीं कि वह प्रत्येक वर्ष बजट पास करने के लिए या सैनिक अधिनियम बनाने के लिए अधिवेशन करे। वह एक ही अधिवेशन में पाँच वर्ष के लिए बजट की व्यवस्था कर सकती है तथा स्थायी सैनिक अधिनियम बना सकती है, और इस प्रकार इस प्रथा को बिल्कुल ही खत्म कर सकती हैं। प्रो० डायसी ने स्वयं इस बात को स्वीकार किया है कि प्रत्येक प्रथा के उल्लंघन का अर्थ कानून का उल्लंघन नहीं होता और इस प्रकार वह न्यायालय द्वारा दण्डनीय अपराध नहीं समझा जाता।

ऑग (Ogg), डा० जेनिंग्स (Jennings), लॉवेल (Lowell) तथा एमॉस (Amos) इत्यादि का विचार है कि इन प्रथाओं के पालन का बड़ा कारण जन मत है। ये राजनीतिक प्रथाएँ ब्रिटिश समाज के सार्वजनिक जीवन के आधारभूत नैतिक नियम हैं, वह जन-साधारण के आचरण के लिए मान-मर्यादा के रूप में स्वीकार किए जाते हैं। इन प्रथाओं में परिवर्तन सम्भव है, परन्तु तभी जब कि उसके लिए जनमत पूर्णतया तैयार हो। जनमत द्वारा समर्थित प्रथाओं का उल्लघन अकल्पनीय है और उनके उल्लंघन का तीव्र विरोध किया जाएगा। मान लीजिए कि सम्राट परम्परागत प्रथाओं का उल्लंघन कर राजकाज चलाने की सम्पूर्ण जिम्मेवारी अपने ऊपर ले लेता है, मन्त्रियों को निकाल देता है, विधानपालिका द्वारा पास बिलों पर हस्ताक्षर करने से इन्कार करता है तो क्या ग्रेट ब्रिटेन की जनता इसे सहन करेगी? ऐसी अवस्था में तो राजतन्त्र स्वयं खतरे में पड़ जाएगा। प्रो० लास्की ने ठीक ही कहा है कि ग्रेट ब्रिटेन में राजतन्त्र के टिकने का कारण ही यह है कि वह जनमत का अनुसरण कर सका है। इसी प्रकार कोई मन्त्रिमण्डल पार्लियामेण्ट के विश्वास के बिना राजकाज नहीं चला सकता। इसमें शक नहीं कि पार्लियामेण्ट के अविश्वास प्रदर्शन के अनन्तर भी मन्त्री अपने पद पर डटे रह सकते हैं, परन्तु ऐसे मन्त्रियों को न तो शासन चलाने के लिए उचित अनुदान ही मिलेगा और न उन द्वारा प्रस्तुत बिल ही पास हो सकेंगे। जनता भी ऐसे मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध हो जाएगी।

जब कभी इन प्रथाओं के तोड़ने की कोशिश की गयी तभी उनका विरोध हुआ और उन्हें कानून का रूप दे दिया गया। सन् १९०९ से पूर्व ग्रेट ब्रिटेन में इस प्रथा का विकास हो गया था कि लोक सभा (House of Commons) द्वारा पास किए गए बजट को द्वितीय सदन (House of Lords) पास कर देता था, वह उसे अस्वीकार नहीं करता था। इसका अर्थ यही लिया जाता था कि हाऊस ऑफ लार्ड्स को किसी भी अर्थ-बिल को अस्वीकार करने का अधिकार नहीं। सन् १९०९ में इस प्रथा का उल्लंघन किया गया, लायड जार्ज (Lloyd George) द्वारा प्रस्तुत वित्त-बिल को हाऊस ऑफ लार्ड्स ने अस्वीकार कर दिया। उस समय उदार दल ने इसे संविधान का उल्लंघन माना, जब कि हाऊस ऑफ लार्ड्स ने अपनी कानूनी शक्ति की दुहाई दी। आखिर में अन्ततः पर्याप्त संघर्ष के पुरानी परम्परागत प्रथा को कानूनी रूप

दिया गया और हाऊस ऑफ लार्ड्स के वित्त-बिल सम्बन्धी अधिकारों को संवैधानिक रूप से सीमित कर दिया गया। ग्रेट ब्रिटेन में ही नहीं संयुक्त राज्य अमेरिका में भी जन-सामान्य संवैधानिक परम्पराओं को संविधान के पुनीत भाग के रूप में ग्रहण करता है। सन् १९४० में जब प्रेजीडेण्ट रूजवेल्ट ने राष्ट्रपति पद के लिए तीसरी बार चुनाव लड़ने की घोषणा की तो उस समय विण्डेल विल्की (Wendell Willkie) ने इस कदम को असंवैधानिक (Unconstitutional) माना। प्रेजीडेण्ट रूजवेल्ट ने इस विषय में परम्परागत प्रथा का उल्लंघन किया। बाद में संवैधानिक संशोधन द्वारा इस प्रथा को कानून का रूप दे दिया गया और एक ही व्यक्ति के प्रेजीडेण्ट पद के लिए लगातार तीसरी बार चुने जाने का निषेध कर दिया गया।

जनमत में परिवर्तन होने पर परम्परागत प्रथाएँ भी खत्म हो जाती हैं। इस प्रकार हमें भूलना नहीं चाहिए कि ब्रिटिश संविधान की प्रथाओं का आधार जन सहमति है और उनके पालन का कारण उनका व्यापक जन समर्थन है।

ऊपर हमने ब्रिटिश संविधान का रूप विवेचन करते हुए उसके दो प्रमुख स्रोतों का सविस्तार विवेचन किया है। आगे हम ब्रिटिश सविधान की प्रमुख विशेषताओं का विवरण देंगे।

४. ब्रिटिश संविधान की विशेषताएँ (Characteristics of the British constitution)

(१) **ब्रिटिश संविधान मुख्य रूप से अलिखित है**—हम ऊपर देख चुके हैं कि ब्रिटिश सविधान का अधिकांश भाग प्रथाओं तथा रस्मो-रिवाज पर आधारित है। कोई भी ऐसा एक लेख-पत्र नहीं जिसमें कि सरकार के विभिन्न अंगों की शक्तियाँ, उनके पारस्परिक सम्बन्ध और उनके आधारभूत कर्त्तव्यों का निरूपण किया गया हो। सरकार का सम्पूर्ण मशीनरी अधिकांश में अलिखित रस्मो-रिवाज के आधार पर काम करती है। भारतीय या स्विस् सविधान में सरकार के विभिन्न अगों की शक्तियों तथा कर्त्तव्यों का लिखित रूप मौजूद है। आप उनके सविधान की प्रतियों को बाजार से खरीद पढ सकते हैं परन्तु ब्रिटिश सविधान की ऐसी अधिकारपूर्ण प्रति कहीं नहीं मिलती। यही कारण था कि थॉमस पेन तथा डी टाकवेल ने कहा कि ग्रेट ब्रिटेन का कोई सविधान ही नहीं, उन्होंने लिखित सविधान को ही सविधान माना। हम पीछे देख चुके हैं कि उनका यह मत गलत है।

ब्रिटिश संविधान का कुछ लिखित अंश भी है, इन अशों का जिक्र पीछे किया जा चुका है। यही कारण है कि हमने यह कहा है कि ब्रिटेन का सविधान मुख्य रूप से अलिखित है, वह पूर्ण रूप से अलिखित नहीं।

(२) **संविधान का विकासमय रूप** (Evolutionary nature of the constitution)—जेनिंग्स ने ठीक ही कहा है कि ब्रिटिश संविधान का निर्माण नहीं हुआ, उसका विकास हुआ है।"[1] उसका विकास सदियों में हुआ, कभी भी कहीं

1. "The British constitution has not been made but has grown..." —*Jennings.*

बैठकर कुछ प्रतिनिधियों ने या विधान शास्त्रियों ने इसकी रचना नहीं की । इसका स्वरूप ऐतिहासिक है, इसका विकास अधिकांश में शान्तिपूर्ण ढंग से हुआ है । फ्रांस इत्यादि यूरोपीय देशों में संवैधानिक परिवर्तन का अर्थ रक्तरंजित राजनीतिक क्रान्तियाँ रहा है, ग्रेट ब्रिटेन में ऐसा शायद ही कभी हुआ हो । संविधान का कोई आधारभूत सिद्धान्त भी नहीं । अपने स्वरूप में ऐतिहासिक होने के कारण उस पर विभिन्न परिस्थितियों तथा राजनीतिक युगों की छाप स्पष्ट नजर आती है । ग्रेट ब्रिटेन का राजतन्त्र संसार का सबसे पुराना राजतन्त्र है, ग्रेट ब्रिटेन की पार्लियामेण्ट संसार की सबसे पुरानी पार्लियामेण्ट है और ब्रिटिश संविधान सभी संविधानों का जनक है । सामन्त युग की संस्थाओं को धीरे-धीरे बदल कर प्रजातन्त्रात्मक बना लिया गया है, उन संस्थाओं का स्वरूप और आकृति तो पुरानी ही है परन्तु उनकी आत्मा बदल चुकी है । अंग्रेजों को अपनी पुरानी संस्थाओं से विशेष प्रेम है, वे उन्हें खत्म नहीं करते, उनका सुधार कर लेते हैं । सिडनी लो ने ठीक ही कहा है कि अन्य संविधानों की तो रचना हुई है, परन्तु ब्रिटिश संविधान का विकास हुआ है और उसे धीरे-धीरे परिस्थितियों के अनुरूप ढाला गया है । नैपोलियन ने कहा था कि 'हम फ्रांस में क्रान्तियाँ करते है सुधार नहीं, परन्तु इंग्लैण्ड में सुधार किए जाते है, क्रान्तियाँ नहीं ।" इसके विकासवादी रूप से प्रभावित हो ऑग ने इसकी तुलना एक जीवित प्राणी से की है जो सदा विकासशील होता है, तथा परिस्थितियों के अनुरूप ढल जाता है ।

(३) **सिद्धान्त तथा व्यवहार में अन्तर** (Gape in theory and practice)—ब्रिटिश संविधान की एक निराली बात यह है कि वहाँ कोई बात "जैसी दिखाई देती है वैसी नही है, या जैसी है वैसी कभी दिखाई नही देती ।" वहाँ वास्तविकता के दर्शन के लिए कुछ गहराई में जाना पड़ता है । देखने में आपको ग्रेट ब्रिटेन में निरंकुश राजतन्त्र के दर्शन होंगे, व्यवहार में प्रजातन्त्र का प्रचलन पायेंगे । अंग्रेज जाति की अनुदारता सर्व प्रसिद्ध है, उसे पुरानी बातों तथा रस्मोरिवाज से विशेष ममता है । ग्रेट ब्रिटेन में ऐसी अनेक संस्थाएं देखने को मिल जाएँगी जो पुरानी हैं, परन्तु जिनका सारभूत जीवन कब का खत्म हो चुका है, वे केवल औपचारिक रूप से ही मौजूद हैं ।

ब्रिटिश संविधान की भाषा के अनुसार ग्रेट ब्रिटेन का एकमात्र अधिपति सम्राट है । सम्राट ही के नाम से सम्पूर्ण शासन चलता है, कानून बनते हैं और लागू किए जाते हैं, न्यायालय के न्यायाधीश नियुक्त किए जाते हैं और हटाए जाते हैं । प्रधान मन्त्री की नियुक्ति, मन्त्रिमण्डल का निर्माण तथा अन्य राज-कर्मचारियों की नियुक्ति सम्राट के नाम से की जाती है । वे सभी सम्राट के सेवक हैं, राजकोष सम्राट का राजकोष है, सेना सम्राट की सेना है, न्यायालय सम्राट के न्यायालय हैं । महारानी विक्टोरिया के समय में महारानी की राजकीय शक्तियों का जिक्र करते हुए सुप्रसिद्ध अंग्रेज लेखक बेजहाट (Bagehot) ने कहा था कि संसद् की स्वीकृति के बिना महारानी विक्टोरिया सेना को तोड़ सकती है, नौसेना को भंग कर सकती है,

कार्नवाल का त्याग कर शान्ति सन्धि कर सकती है, ब्रिटनी को जीतने के लिए युद्ध छोड़ सकती है, प्रत्येक नागरिक को लार्ड बना सकती है, सभी अपराधियों को माफ़ कर सकती है और ऐसी खतरनाक बातें कर सकती है जिन की कल्पना भी असम्भव है।"

व्यवहार में ग्रेट ब्रिटेन के सम्पूर्ण शासन के चलाने का उत्तरदायित्व मन्त्रि-मण्डल तथा पार्लियामेण्ट पर है : सम्राट की वास्तविक शक्ति पार्लियामेण्ट तथा मन्त्रिमण्डल द्वारा इस्तेमाल की जाती है, सम्राट मन्त्रिमण्डल की सलाह के बिना और ससद् की स्वीकृति के बिना कुछ नहीं कर सकता। वह तो केवल राजकीय शक्ति का प्रतीक मात्र है।

(४) **परिवर्तनशील संविधान** (Flexible constitution)—ब्रिटिश संविधान की जीवन-शक्ति का स्रोत इसकी सहज परिवर्तनशीलता है। जैसा कि हम पीछे देख चुके है कि ब्रिटिश सविधान का विकास हुआ है, निर्माण नहीं। परन्तु इस प्रक्रिया का आधार ब्रिटिश संविधान की परिवर्तनशीलता है। भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा स्विट्जरलैण्ड इत्यादि राज्यो के सविधान लिखित तथा कठोर (Rigid) है, उन्हें बदलने के लिए एक विशेष प्रक्रिया का अनुसरण करना पड़ता है। इन सभी राज्यों मे संविधान में तथा साधारण कानून में भेद किया जाता है, और सविधान तथा साधारण कानून का उद्गम-स्थल अलग अलग होता है। ग्रेट ब्रिटेन में संवैधानिक तथा साधारण कानून में कोई अन्तर नहीं और दोनों का उद्गम-स्थल एक ही है। तम्बाकू पीने पर पाबन्दी लगाने के लिए कानून बनाना हो या हाऊस ऑफ लार्ड्स के अधिकारों में परिवर्तन लाने के लिए कानून बनाना हो तो दोनों के निर्माण की लगभग एक ही प्रक्रिया होगी और दोनों का उद्गम स्रोत भी एक ही होगा।

ग्रेट ब्रिटेन में न्यायालयों को सवैधानिक पर्यालोचन (Constitutional review) का कोई अधिकार नही। पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए गए सभी कानून सविधान के अन्तर्गत आते है और किसी भी कानून को न्यायालय असवैधानिक नहीं ठहरा सकते।

आजकल अवश्य ही महत्वपूर्ण संवैधानिक परिवर्तन के लिए चुनाव द्वारा जनमत को जानने का प्रयत्न किया जाता है, जैसा कि सन् १९११ में पार्लियामेण्ट्री एक्ट के समय किया गया। किन्तु यह परम्परा अभी कोई निश्चित तथा स्थायी रूप धारण नहीं कर सकी।

(५) **पार्लियामेण्ट की सर्वोपरिता** (Sovereignty of Parliament)—सविधान की परिवर्तनशीलता का स्रोत ब्रिटिश पार्लियामेण्ट की सर्वोपरिता है। कानूनी तौर पर पार्लियामेण्ट की शक्ति असीम तथा अबाध है। ग्रेट ब्रिटेन में ऐसी कोई संस्था नहीं जो कि पार्लियामेण्ट की शक्ति को चुनौती दे सके, उस द्वारा बनाए कानूनों को असवैधानिक करार दे सके और उस के कार्यों को गैरकानूनी कह सके। नैतिक बाधाएँ अवश्य स्वीकार की जाती हैं, परन्तु कानूनी पाबन्दियों को अस्वीकार किया जाता है। पार्लियामेण्ट ब्रिटिश सविधान में सब प्रकार के क्रान्ति-

कारी परिवर्तन कर सकती है, ग्रेट ब्रिटेन में राजतन्त्र खत्म कर सकती है, हाऊस ऑफ लार्ड्स को भंग कर सकती है अपने जीवन-काल को अनिश्चित अर्से के लिए बढ़ा सकती है। पार्लियामेण्ट की असीम प्रभुता का जिक्र करते हुए डी लोम (De Lome) ने कहा था कि 'अंग्रेज विधान-वेत्ताओं का यह मूल सिद्धान्त है कि पार्लियामेण्ट स्त्री को पुरुष तथा पुरुष को स्त्री बना देने के अतिरिक्त और सब कुछ कर सकती है।" ग्रेट ब्रिटेन के प्रसिद्ध विधान शास्त्री ब्लैकस्टोन (Blackstone) का कथन है कि "सर एडवर्ड कोक के कथनानुसार पार्लियामेण्ट की शक्ति और अधिकार इतने उच्च और असीम हैं कि वे किसी भी कारण से अथवा किसी भी व्यक्ति के लिए सीमित नहीं किए जा सकते।"

(६) **ब्रिटिश संविधान का एकात्मक रूप** (Unitary constitution)—ब्रिटिश संविधान की एक अन्य विशेषता इस का एकात्मक रूप है। राजकीय शक्तियों को एक ही केन्द्र में केन्द्रित कर दिया गया है और वही उनके समुचित प्रयोग के लिए उत्तरदायी है। संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत में संघ राज्य हैं, इन में केन्द्र तथा राज्यों में शक्ति विभाजन किया गया है; दोनों ही अपने अपने क्षेत्र में पर्याप्त स्वतन्त्र हैं। ग्रेट ब्रिटेन में संघ राज्य का सा शक्ति विभाजन नही मिलता। इस में सन्देह नहीं कि ग्रेट ब्रिटेन में काउण्टी तथा बारो इत्यादि अनेक स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र हैं और उन्हें कुछ शासन शक्तियाँ प्राप्त हैं परन्तु वे शक्तियाँ उनके मौलिक या संवैधानिक अधिकार नहीं। केन्द्रीय सरकार ने ही उन्हें ये शक्तियाँ और अधिकार प्रदान किए हैं और इन का प्रयोग वे केन्द्रीय सरकार की देखभाल में करती हैं।

(७) **शक्ति विभाजन की अनुपस्थिति** (Absence of Separation of Powers)—सुप्रसिद्ध फ्रेंच विचारक मॉण्टेस्क्यू ने ब्रिटिश संविधान के आधार पर अपने शक्ति विभाजन (Theory of Separation of Powers) के सिद्धान्त की रचना की थी, किन्तु अब तो ब्रिटिश संविधान में शक्ति विभाजन के स्थान पर शक्तियों का केन्द्रीकरण ही पाया जाता है। ग्रेट ब्रिटेन में उत्तरदायित्व का भी केन्द्रीकरण मिल जाता है। इस समय सम्पूर्ण शक्ति मन्त्रिमण्डल में केन्द्रित है। पार्लियामेण्ट अवश्य ही सर्वोपरि संस्था है, परन्तु आज पार्लियामेन्ट मन्त्रिमण्डल के इशारे पर ही सभी कार्य करती है। मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य सामूहिक रूप से-तथा व्यक्तिगत रूप से भी—संसद् के प्रति उत्तरदायी हैं। विधानपालिका तथा कार्यपालिका में बड़े घनिष्ठ सम्बन्ध हैं।

शक्तियों के केन्द्रीकरण के फलस्वरूप ही ग्रेट ब्रिटेन की शासन व्यवस्था संसदीय या पार्लियामेण्ट्री कहलाती है। मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्यों के लिए संसद् का सदस्य होना आवश्यक है, संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसा नहीं होता। मन्त्रिमण्डल के सदस्य संसद् के आवश्यक भाग के रूप में स्वीकार किए जाते हैं, उन्हें न केवल संसदीय कार्यवाही में भाग लेने का अधिकार है, या वोट देने का अधिकार है, बल्कि वे लगभग सभी महत्वपूर्ण बिल स्वयं संसद् के सम्मुख पेश करते हैं।

ग्रेट ब्रिटेन में आज की संसदीय सरकार मन्त्रिमण्डल की तानाशाही के नीचे कार्य करती है।

(८) **कानून का शासन** (Rule of Law)—ग्रेट ब्रिटेन में नागरिकों के मौलिक अधिकारों की सुरक्षा किसी विशेष संवैधानिक घोषणा-पत्र द्वारा नहीं की गयी, जैसा कि संयुक्त राज्य अमेरिका में या भारत के संविधान में है। इन अधिकारों की सुरक्षा ग्रेट ब्रिटेन में प्रचलित कानून के शासन के आधार पर की गयी है। प्रो० डायसी के अनुसार कानून के शासन के तीन परिणाम होते हैं--

(१) किसी भी व्यक्ति को शारीरिक या सम्पत्ति सम्बन्धी दण्ड तब तक नही दिया जा सकता जब तक कि साधारण कानून के अनुसार साधारण न्यायालय के सम्मुख उसे अपराधी सिद्ध न कर दिया जाए।

(२) कोई भी व्यक्ति कानून से परे या ऊपर नहीं। प्रत्येक व्यक्ति, चाहे उस का राजनीतिक पद या सामाजिक स्थिति कुछ भी क्यों न हो साधारण कानून के अधीन होता है और साधारण न्यायालय के क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) के अन्तर्गत आ जाता है।

(३) अन्य राज्यों में व्यक्तियों के अधिकारों का स्रोत संविधान है परन्तु ग्रेट ब्रिटेन में उन्हें न्यायालय लागू करते है और वही इनकी व्याख्या करते हैं। संविधान उनका स्रोत न हो परिणाम समझा जाता है।

हाल ही में कानून के शासन व्यवस्था के कुछ संशोधन किए गए हैं और अनेक राजकर्मचारियो को साधारण कानून के क्षेत्र से बाहर कर दिया गया है।

(९) **मिश्रित संविधान** (Mixed constitution)—ब्रिटिश संविधान किसी एक मुख्य आधार पर आधारित नही, वह मिश्रित है। उसमें राजतन्त्रात्मक (Monarchic) कुलीनतन्त्रात्मक (Arsitocratic) तथा प्रजातन्त्रात्मक (Democratic) तत्व एक साथ मिल जाते है। सम्राट ब्रिटिश राज्य की सर्वोच्च शक्ति का प्रतीक है, वह प्रभु (Sovereign) है और ब्रिटिश समाज उसकी प्रजा है। ग्रेट ब्रिटेन के कुलीन वर्ग का प्रतिनिधि ब्रिटिश संसद् का द्वितीय सदन हाऊस ऑफ लार्ड्स है, और जनसाधारण का प्रतिनिधित्व लोक-सभा (House of Commons) में होता है। लोक-सभा में प्रजातन्त्रात्मक तत्व की प्रधानता होती है, और यही अन्य दो तत्वों का नियन्त्रण करता है। अतः ब्रिटेन में लोकतन्त्रात्मकता की प्रधानता है।

Important Questions

	Reference
1 "The English constitution does not exist" Examine the truth of this Statement. (*Nag. 1941, 1943, Pb. 1935*)	Art. 2, 3 & 4
2. Point out the salient features of the English constitution (*Ag. 1942, Nag. 1941, 1943, Cal. 1941, Pb. 1955*)	Art. 4
3. Describe the sources of the British Constitution. Describe the main elements that go to make up the British Constitution. (*Pb. 1935, Pat. 1930*)	Art. 2 & 3
4. What is meant by the phrase conventions of the Constitution ? Give some examples and explain how they are enforced ? (*Pb. 1938, Pat. 1939, All. 1942, Ag. 1942, 1940*)	Art. 2 & 3

अध्याय २

ब्रिटिश सम्राट

(The King of England)

ग्रेट ब्रिटेन के सार्वजनिक जीवन में सम्राट का विशेष स्थान है। जब कभी ब्रिटेन में सिंहासनारोहण होता है तो उस समय ब्रिटिश जनता में कितना उत्साह होता है, उसमें अपने सम्राट के प्रति कितना प्रेम, श्रद्धा तथा भक्ति होती है, यह तो देखने से ही पता चला सकता है। जब सम्राट पार्लियामेण्ट के अधिवेशन के उद्घाटन के लिए जाता है तो उस समय सहस्रों की संख्या में जन समुदाय राज-मार्गों पर खड़े हुए सम्राट का स्वागत करते हैं। सम्राट के अस्वस्थ होने पर सैंकड़ों लोग राजमहल के बाहर खड़े हो उसके स्वास्थ्य समाचार सुनने की प्रतीक्षा करते हैं। ब्रिटिश सम्राट की इस सर्वप्रियता का क्या कारण है, इस प्रश्न का उत्तर देने से पूर्व आइए हम देखें कि ब्रिटिश संविधान में सम्राट की क्या स्थिति है।[1]

ग्रेट ब्रिटेन में प्रजातन्त्रात्मक शासन व्यवस्था है और साथ ही वहाँ का राजतन्त्र संसार का सबसे पुराना राजतन्त्र कहलाता है। ब्रिटिश सम्राट सम्पूर्ण राजकीय शक्ति का स्रोत है, वह प्रभु (Sovereign) है, उसके आदेश कानून हैं, वह सभी राजकर्मचारियों की नियुक्ति करता है तथा उन्हें बर्खास्त करता है, वह न्याय-पालन का स्रोत है और एतदर्थ सभी न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है। सम्राट ही युद्ध-घोषणा करता है, शान्ति-सन्धि करता है, पार्लियामेण्ट के अधिवेशन करता है, और उसे भंग कर उसके चुनाव का आदेश देता है।

५. ताज तथा सम्राट में अन्तर (Distinction between Crown and the King)

परन्तु सम्राट इन सभी शक्तियों का प्रयोग व्यक्तिगत रूप से नही करता, उन का प्रयोग ताज (Crown) द्वारा होता है। इन दोनों में अन्तर हैं। ग्लेडस्टोन ने एक बार कहा था कि "सम्राट तथा ताज (Crown) का भेद ब्रिटिश संविधान में अद्भुत है तथा उसके समझने के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण है।" इस अन्तर को न समझने से हम ब्रिटिश सम्राट की स्थिति को पूर्णतया नहीं समझ सकते।

पिछली कुछ सदियों में ब्रिटिश सविधान का जिस रूप में विकास हुआ उसमें सम्राट की व्यक्तिगत शक्तियों का ह्रास हुआ और उसकी संस्थात्मक (Institutional) शक्तियों की वृद्धि हुई। मौजूदा हालत में सम्राट (King) से हमारा

१. आजकल ग्रेट ब्रिटेन में सम्राज्ञी एलिज़ाबेथ द्वितीय का शासन है, परन्तु पाठकों की सुविधा के लिए हमने यहाँ सर्वत्र 'सम्राट' शब्द का ही प्रयोग किया है। ग्रेट ब्रिटेन में शाही खानदान में पुत्राभाव के समय पुत्रियाँ भी सिंहासन पर बैठ सकती हैं।

मतलब व्यक्ति से है जब कि ताज (Crown) से राजतन्त्र की संस्था का ज्ञान होता है। ग्रेट ब्रिटेन में अक्सर कहा जाता है कि 'सम्राट मर गया है, सम्राट दीर्घजीवी हो' (King is dead, long live the King) प्रथम सम्राट पद से तो हमें सम्राट के वैयक्तिक रूप का ज्ञान होता है, दूसरे से संस्थात्मक (Institutional) रूप का। हेनरी जेम्स तथा एडवर्ड तो मर जाते हैं परन्तु सम्राट राजतन्त्र की संस्था (ताज) के रूप में जिन्दा रहता है। सम्राट का जन्म होता है, उसका पालन पोषण तथा राजतिलक होता है, वह राजगद्दी पर बैठता है और उसका परित्याग भी कर सकता है और अन्त में उसकी मृत्यु भी हो जाती है। परन्तु ताज का न कभी जन्म ही होता है और न मृत्यु ही। सम्राट की मृत्यु से उसकी शक्तियों में कोई अन्तर नहीं पड़ता। प्रो० मनरो के मतानुसार **ताज एक कल्पनात्मक व वैधानिक संज्ञा है, वह प्राणवान नहीं, और वह कभी मरता नहीं।**[1] **सिडनी लो ने ताज को एक कार्य करने के लिए सुविधाजनक कल्पनात्मक पद** (A convenient working hypothesis) **माना है। ताज तो एक अव्यक्त और अमूर्त** (Abstract) **पद है, जो संस्था रूप में मौजूद है। इस रूप में वह जन सामान्य तथा पार्लियामेण्ट की इच्छाओं की अभिव्यक्ति का स्रोत है, वह प्रभावशाली राजनीतिक शक्तियों के लिए एक अलंकार के समान है।**"[2] वह सम्पूर्ण राजकीय शक्ति का प्रतीक (Symbol) है।

ताज तथा सम्राट की इस स्थिति भेद का कारण ऐतिहासिक है ब्रिटिश प्रजातन्त्र एक लम्बे विकासशील इतिहास का फल है। राजतन्त्र के संस्थात्मक रूप का विकास प्रजातन्त्र के विकास के साथ हुआ है। एक जमाना था जब ब्रिटिश सम्राट अबाध प्रभुसत्ता का स्रोत था, वही सभी राजनीतिक शक्तियों का व्यक्तिगत रूप से प्रयोग करता था। परन्तु धीरे-धीरे ब्रिटिश जनता ने सम्राट की शक्तियों को सीमित तथा नियमित करना शुरू किया। जब सम्पूर्ण राजनीतिक शक्ति पार्लियामेण्ट के हाथ में केन्द्रित हो गयी तभी ग्रेट ब्रिटेन में सीमित तथा वैधानिक राजतन्त्र का विकास हुआ। अब वह निरकुश शासक नही रहा, उसकी सभी पुरानी शक्तियाँ वैधानिक तथा सीमित हो गई है, वह तो राज्य का शक्ति-चिह्न मात्र है। राजतन्त्र के इस संस्थात्मक रूप के विकास के फल स्वरूप ही ताज की शक्तियों का उद्भव हुआ। चाहे वैधानिक रूप से सम्राट तथा ताज में कोई अन्तर नही किया जाता और अभी भी सम्पूर्ण राजकीय कार्यवाही सम्राट के नाम से ही सम्पन्न की जाती है तो भी व्यावहारिक रूप में सम्राट तथा ताज में भेद करना आवश्यक है।

सम्राट की शक्तियाँ व अधिकार (Powers of the King)—सम्राट

1. "The crown is an artificial or juristic person; it is not incaranate; and it never dies." —*Munro.*

2. "When we talk of the actions of the crown in politics, we mean that the people, Parliament and the Cabinet have supplied the motive power through the formal arrangements established by centuries of constitutional development. The crown is the ornamental cap over all these effective centres of political energy." —*Finer.*

को सार्वजनिक जीवन में वे सभी शक्तियाँ व अधिकार प्राप्त हैं जो कि उसके संस्थात्मक रूप ताज से सम्बन्धित हैं। इन अधिकारों का सम्बन्ध राज्य के कार्यों से है और इनके दो प्रमुख स्रोत हैं—

(१) रस्मो-रिवाज तथा परम्परा

(२) पार्लियामेण्ट द्वारा बनाए कानून

रस्मो-रिवाज तथा परम्परा पर आधारित अधिकारों की परिभाषा करते हुए डायसी ने कहा है कि **"प्रेरोगेटिव से उन विवेक निर्भर अधिकारों के अवशिष्ट भाग का ज्ञान होता है जो किसी समय कानून के अनुसार सम्राट के हाथ में बच रहे हैं।"**[1] हिन्दी में हम जिन्हें परम्परा तथा रस्मोरिवाज पर आधारित अधिकार कहते हैं अंग्रेज़ी में उन्हें प्रेरोगेटिव अधिकार (Prerogative powers) कहते हैं। वस्तुतः सम्राट के परम्परा तथा रस्मो-रिवाज पर आधारित अधिकार न केवल ऐतिहासिक ही हैं और ब्रिटिश राजतन्त्र के भूत काल से सम्बन्धित हैं, बल्कि वे ऐसे अधिकार हैं जिन्हें वह अपने विवेकानुसार इस्तेमाल कर सकता है। दूसरे शब्दों में इन अधिकारों के प्रयोग के लिए वह कानून के अधीन नहीं। इन अधिकारों के आधार पर ही सम्राट किसी जमाने में अबाध तथा निरंकुश शक्ति का प्रयोग करता था। १७वीं सदी में सम्राट तथा पार्लियामेण्ट के संघर्ष के फलस्वरूप सम्राट को अपने विवेक निर्भर अधिकारों के इस्तेमाल के लिए पार्लियामेण्ट के नियन्त्रण को स्वीकार करना पड़ा। आज अधिकांश में इन अधिकारों का प्रयोग पार्लियामेण्ट के नियन्त्रण में ताज द्वारा किया जाता है।

विलियम ऐन्सन के मतानुसार सम्राट के परम्परागत विवेक निर्भर अधिकारों के तीन मुख्य स्रोत हैं—

(क) प्रारम्भिक अवस्था के सम्राट के शासन सम्बन्धी निरंकुश अधिकारों का शेष बचा हुआ भाग

(ख) सामन्तयुगीन प्रथाओं के आधार पर आधारित अधिकारों का बाकी बचा हुआ भाग

(ग) पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए कानूनों पर आधारित अधिकार।

सम्राट के परम्परागत विवेक निर्भर अधिकारों (Prerogative Powers) की संख्या निर्धारित कर सकना अत्यन्त कठिन है। कुछ अधिकारों का तो स्वरूप भी निश्चित नहीं। तथापि सम्राट के परम्परागत अधिकारों के अन्तर्गत पार्लियामेण्ट के अधिवेशन बुलाने तथा स्थगित करने व उसे भंग करने, युद्ध-घोषणा तथा शान्ति-सन्धि करने के अधिकार और सरकारी सेवकों की नियुक्ति तथा बर्खास्त करने से सम्बन्धित अधिकार आ जाते हैं।

सम्राट की शक्तियों व अधिकारों का दूसरा बड़ा स्रोत पार्लियामेण्ट द्वारा

---

1. Prerogative is the "residue of discretionary or arbitrary authority which at any time is legally left into the hands of the crown." —*Dicey.*

रचित कानून है। आश्चर्य की बात यह है कि विगत सदी में जहाँ सम्राट के परम्परागत अधिकार घट गए हैं वहाँ उस के कानूनी अधिकारों की वृद्धि हुई है। प्रजातन्त्र के विकास के साथ साथ पार्लियामेण्ट सम्राट के अधिकारों को बढ़ाती गयी है। पार्लियामेण्ट द्वारा बनाया गया प्रत्येक नया कानून किसी न किसी रूप में सम्राट के अधिकारों की वृद्धि करता है। इन दिनों ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल व कार्यपालिका की शक्तियों की वृद्धि हो रही है, औपचारिक रूप से इन शक्तियों का स्रोत सम्राट ही होता है।

सम्राट की शक्तियों को मुख्य रूप से हम चार भागों में बाँटते हैं—

(१) प्रशासकीय शक्तियाँ व कर्तव्य (Administrative powers),

(२) विधान निर्माण सम्बन्धी अधिकार (Legislative powers)

(३) न्यायपालन सम्बन्धी कर्तव्य (Judicial powers)

(४) मिश्रित शक्तियाँ (Miscellaneous powers)

अब हम क्रमशः इन सभी का सविस्तार विवरण देंगे।

(१) **प्रशासकीय शक्तियाँ**—सम्राट ग्रेट ब्रिटेन की औपचारिक दृष्टि से उच्चतम कार्यपालिका है। इस प्रकार सभी प्रकार की उच्च प्रशासकीय शक्तियों का स्रोत सम्राट है। कार्यपालिका के सर्वोच्च अधिकारी के रूप में सम्राट का प्रमुख-कर्तव्य कानून का पालन करवाना और उसे लागू करना है। प्रशासकीय, पदाधिकारियों के अतिरिक्त प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्य, स्थल, जल तथा वायु सेना के अधिकारियों तथा न्यायाधीशों के नियुक्त करने तथा पदच्युत करने का अधिकार सम्राट को है।

सम्राट ही स्थल, जल तथा वायु सेना का सर्वोच्च सेनापति है।

इसी प्रकार पार्लियामेण्ट द्वारा निर्धारित करों को वसूल करने व व्यय करने तथा कम्पनियों तथा व्यापारिक संघों के संगठन के लिए आज्ञापत्र देने का अधिकार भी सम्राट को है।

सम्राट ही राज्य के विदेशी मामलों का सचालन करता है। वही राजदूतों तथा वाणिज्य-दूतों की नियुक्ति करता है और अन्य देश के राजदूतों को मान्यता प्रदान करता है। सम्राट ही युद्ध-घोषणा करता है और शान्ति-स्थापित करता है। दूसरे देशों से व्यापारिक तथा कूटनीतिक सन्धियों के लिए वार्तालाप भी सम्राट के आदेश पर होता है और वही उन्हें अन्तिम रूप से लागू करता है। हाँ, उच्च नैतिक तथा राजनीतिक महत्व वाली सन्धियों को पार्लियामेण्ट की स्वीकृति के बिना लागू नहीं किया जा सकता। युद्ध-घोषणा अवश्य ही सम्राट द्वारा की जा सकती है परन्तु युद्ध-संचालन के लिए आवश्यक धन पार्लियामेण्ट ही देती है। विगत दो विश्व युद्धों में मन्त्रिमण्डल की सलाह पर सम्राट ने ही युद्ध घोषणा की थी।

सम्राट ब्रिटिश साम्राज्य का एक मात्र अधिपति है। स्वायत्त शासनविहीन ब्रिटिश अधीनस्थ प्रदेशों में सम्राट ही वास्तविक प्रभु है। उसी के आदेश से इन प्रदेशों

का शासन होता है । कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड तथा दक्षिणी अफ्रीका इत्यादि उपनिवेशों की सर्वोच्च राज-शक्ति ब्रिटिश सम्राट में ही अवस्थित होती है । इन उपनिवेशों के शासन के लिए वह अपना विशेष प्रतिनिधि—गवर्नर जनरल—स्वयं नियुक्त करता है ।

मौजूदा हालत में ब्रिटिश सम्राट इन उपनिवेशों का केवल नाममात्र का ही प्रभु है, वास्तविक राज्य-सत्ता वहाँ की जनता के हाथ में है ।

(२) **विधान निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ** (Legislative powers)—जैसा कि हम पीछे देख चुके हैं कि ग्रेट ब्रिटेन में संयुक्त राज्य अमेरिका जैसा शक्ति विभाजन नहीं, यहाँ कार्यपालिका तथा विधानपालिका परस्पर सम्बन्धित हैं । इस कारण यद्यपि सम्राट कार्यपालिका का मुखिया है तथापि उसका विधानपालिका से घनिष्ठ सम्बन्ध है । सम्राट सहित पार्लियामेण्ट ही कानून बना सकती है । सभी कानून सम्राट के नाम से ही जारी किए जाते हैं और पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए गए बिल तभी कानून बन सकते हैं जब सम्राट उन्हें स्वीकार कर लेता है । कभी सम्राट का निषेधाधिकार (Veto power) वास्तविक था, वह एक जीवित शक्ति था, परन्तु आज वह अर्थ-हीन बन चुका है । बोनरलॉ (Bonarlaw), जेनिंगस तथा लार्ड ईशर इत्यादि सभी का यह विचार है कि आज सम्राट विधान निर्माण सम्बन्धी अपने निषेधाधिकार का प्रयोग अपने आपको भयकर संकट में डालकर ही कर सकता है । विधान निर्माण सम्बन्धी सम्राट की ऊपर लिखी गयी सभी शक्तियाँ औपचारिक (Formal) हैं ।

सम्राट ही हाऊस ऑफ कामन्स के अधिवेशन बुलाता है, उन्हें स्थगित तथा समाप्त करता है । हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons) को भंग कर उसके चुनाव करवाने की व्यवस्था भी सम्राट ही करता है ।

आजकल अवश्य ही सम्राट की विधान निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ बढ़ रही हैं । पार्लियामेण्ट के पास काम की अधिकता होती है और इस कारण वह अधिकांश में अनेक ऐसे बिल पास करती है जिनकी रूपरेखा तो दे दी जाती है परन्तु विस्तार की बातों की पूर्ति सम्राट के परिषद् सहित दिए गए आदेशों (Orders in Council) द्वारा की जाती है । सम्राट के सपरिषद आदेशों के दो रूप हैं—एक तो साधारण, जो कि प्रशासन सम्बन्धी नियमों से सम्बन्धित है, दूसरे विशेष जो पार्लियामेण्ट द्वारा बनाये कानूनों के समान ही प्रभावशाली होते हैं । सम्राट को राजकीय उपनिवेशों (Crown colonies) के लिए कानून बनाने का औपचारिक अधिकार प्राप्त है ।

(३) **सम्राट के न्यायपालन सम्बन्धी अधिकार** (Judicial powers of the Crown)—आज भी ग्रेट ब्रिटेन में वैधानिक रूप से सम्राट ही न्याय का स्रोत समझा जाता है और न्यायपालन सम्बन्धी सभी अधिकार उसी के नाम से इस्तेमाल किए जाते हैं । सम्राट ही दण्ड व्यवस्था करता है, वही न्यायालयों का संगठन करता है, जजों की नियुक्ति करता है और पार्लियामेण्ट की प्रार्थना पर उन्हें बर्खास्त करता है । सम्राट के मन्त्रिमण्डल का एक सदस्य, जिसे लार्ड चान्सलर कहते हैं, सम्राट की ओर से न्यायपालन सम्बन्धी सभी कार्यवाहियों की देखभाल करता है । सम्राट ही

प्रिवी कौन्सिल की न्यायिक परिषद (Judicial Committee of Privy Council) की सलाह के अनुसार उपनिवेशों के न्यायालयों के विरुद्ध अपील सुन उन का फैसला करता है। स्वतन्त्रता से पूर्व वह भारत के सर्वोच्च न्यायालय के फैसले के विरुद्ध भी अपील सुन सकता था, परन्तु अब यह व्यवस्था खत्म हो चुकी है।

सम्राट न्यायालयों का संगठन अवश्य करता है परन्तु वह उनकी रचना नहीं कर सकता। किसी भी नए न्यायालय की स्थापना के लिए उसे पार्लियामेण्ट की मंजूरी लेनी पड़ती है। मौजूदा न्यायालयों के अधिकार क्षेत्रों में परिवर्तन के लिए भी उसे पार्लियामेण्ट की मजूरी लेनी होती है।

सम्राट को दया की भिक्षा देने और अपराधियों को क्षमा दान करने का अधिकार है परन्तु यह अधिकार न्यायपालिका सम्बन्धी न होकर कार्यपालिका से ही सम्बन्धित समझना चाहिए।

(४) **सम्राट की अन्य शक्तियां** (Miscellaneous powers of the Crown)—उपर्युक्त शक्तियों के अतिरिक्त सम्राट को अन्य अनेक मिश्रित शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। सम्राट को ही सर्वोच्च सम्मान प्रदान करने का अधिकार है और इस रूप में उसे सम्मान का स्रोत (Fountain of Honour) भी कहा जाता है। प्रधान मन्त्री की सलाह पर वह ग्रेट ब्रिटेन के विशेष योग्यता सम्पन्न नागरिकों को उपाधियाँ प्रदान करता है और हाऊस आफ लार्ड्स के सदस्य नियुक्त कर उन्हें 'पीयर' (Peer) घोषित करता है। निश्चय ही सम्राट अपनी इन शक्तियों का प्रयोग प्रधान मन्त्री की सलाह से ही करता है।

ब्रिटिश सम्राट ब्रिटिश चर्च का भी मुखिया है और इस अवस्था में वह आर्क बिशपों तथा बिशपों की नियुक्ति करता है। इंग्लैण्ड के चर्च की राष्ट्रीय सभा में पास किए गए नियमों तथा उपनियमों को लागू करने के लिए सम्राट की स्वीकृति लेनी पड़ती है। सम्राट ही चर्च अधिकारों में अनुशासन स्थापित करता है। उनके पारम्परिक झगड़ों का फैसला प्रिवी कौन्सिल की न्यायिक परिषद करती है।

सम्राट के व्यक्तिगत अधिकार—सम्राट के सार्वजनिक अधिकारों के अतिरिक्त उसके कुछ व्यक्तिगत अधिकार भी हैं जिन का उपभोग वह व्यक्तिगत रूप में करता है। इन अधिकारों में सर्व प्रमुख स्थान उन छूटों का है जो कि उसे राष्ट्रीय कानून के नियन्त्रण से मुक्ति प्रदान करती है। सम्राट कोई भूल नहीं करता इस कारण व्यक्तिगत आचरण के लिए उस पर ग्रेट ब्रिटेन की किसी भी अदालत में मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, न ही उसकी निजी जायदाद कुर्क की जा सकती है। सम्राट को गिरफ्तार भी नहीं किया जा सकता।

पहले सम्राट की निजी जमींदारियाँ थीं जिनकी आमदनी का वह स्वयं प्रयोग करता था, परन्तु अब उसकी एक निश्चित वृत्ती (Privy purse) बांध दी गयी है, और उसकी जमींदारियाँ पार्लियामेण्ट के नियन्त्रण में आ गयी हैं। इसी वृत्ति से ही सम्राट अपने व्यक्तिगत सेवकों के वेतन देता है और अपना खर्च चलाता है।

सम्राट को व्यक्तिगत खर्च के लिए लगभग १५०० पौण्ड प्रति वर्ष मिल जाता

है। इस पर आय-कर (Income tax) नहीं लगता।

सम्राट की वास्तविक स्थिति—हम ऊपर लिख चुके हैं कि सम्राट की वास्तविक शक्ति नाम मात्र की है, वह एक वैधानिक शासक है और वह अपनी शक्तियों का प्रयोग केवल मन्त्रिमण्डल की सलाह पर ही कर सकता है। सम्राट अपने कार्यों के लिए स्वयं ज़िम्मेवार नहीं, उसके कार्यों की सम्पूर्ण ज़िम्मेदारी उसके मन्त्रियों पर ही होती है। चार्ल्स द्वितीय के समय किसी दरबारी ने सम्राट के विश्राम-स्थल के बाहर एक पद्य लिख दिया था जिसका अभिप्राय यह था कि **यहाँ हमारा वह प्रभु, स्वामी व महान् सम्राट विश्राम करता है जिसके शब्दों पर कोई यकीन नहीं करता। वह (सम्राट) न तो कभी कोई मूर्खतापूर्ण कार्य करता है और न ही बुद्धिमत्तापूर्ण।**"[1] सम्राट ने स्वयं स्वीकार किया कि यह कथन सर्वथा सत्य है क्योंकि **"मेरे शब्द तो अपने हैं, परन्तु कार्य अपने नहीं बल्कि मन्त्रियों के हैं।"**[2] यही कारण है कि सम्राट कभी कोई भूल नहीं करता, उसके सभी कार्यों के लिए पार्लियामेण्ट मन्त्रियों से जवाब-तलबी करती है, सम्राट से नहीं। ग्रेट ब्रिटेन में जिस रूप में संवैधानिक विकास हुआ है उसी का यह प्रत्यक्ष परिणाम है। कभी सम्राट की शक्तियां वास्तविक थीं, परन्तु अब वह नहीं। लावेल ने ठीक ही कहा है कि **"प्रारम्भिक संवैधानिक व्यवस्था के अनुसार तो मन्त्री सम्राट के सलाहकार थे। तब वे सलाह देते थे और सम्राट निर्णय करता था। परन्तु अब स्थिति बिल्कुल बदल गयी है। अब मन्त्री फैसला करते हैं और सम्राट सलाह देता है।"**[3] आजकल सम्राट किसी भी सार्वजनिक अधिकार का उपयोग नहीं कर सकता। उसके सभी अधिकार मन्त्रियों के अधिकार हैं। यह ठीक है कि प्रधान मन्त्री की नामजदगी के समय सम्राट को किसी भी मन्त्री की सलाह नहीं लेनी होती, किन्तु वह इस महत्त्वपूर्ण अधिकार का इस्तेमाल भी अपनी इच्छानुसार नहीं कर सकता क्योंकि उसे केवल उसी व्यक्ति को प्रधान मन्त्री बनने के लिए निमन्त्रित करना होता है जिसे हाऊस ऑफ कामन्स में बहुमत प्राप्त हो। इसी प्रकार हाऊस ऑफ कामन्स को वह तभी भंग करता है जब उसे उसके मन्त्री ऐसी सलाह दें। अपने अन्य सार्वजनिक कार्यों के सम्पादन में भी सम्राट को अपने मन्त्रियों की सलाह का पालन करना होता है।

सम्राट का सार्वजनिक जीवन में प्रभाव—उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है कि ब्रिटिश सम्राट नाममात्र का ही शासक है, परन्तु इस का अर्थ यह नहीं कि ब्रिटिश

---

1. "Here lies our sovereign Lord the king
Whose words no man relies on;
He never says a foolish thing,
Nor ever does a wise one."

2. "Very true, because my words are my own, my acts are my minister's."

3. "According to the early theory of the constitution the ministers were counsellors of the King. It was for them to advise and for him to decide. Now the parts are almost reversed. The king is consulted, but the ministers decide." —*Lowell.*

शासन व्यवस्था में सम्राट का कतई कोई प्रभाव ही नहीं। यह ठीक है वह वास्तविक शासक नहीं, वह शासन-नीति को निश्चित नहीं करता, सार्वजनिक मामलों के शासन में दखल नहीं देता, किन्तु इस का अर्थ यह कदापि नहीं कि वह शासन-नीति और मन्त्रिमण्डल के निश्चयों को प्रभावित ही नहीं करता। यह ठीक ही कहा जाता है कि उसकी शक्तियों का स्थान उसके प्रभाव ने ले लिया है। उसने अपनी शक्तियाँ तो अवश्य ही पार्लियामेण्ट तथा मन्त्रिमण्डल को सौंप दीं परन्तु उनके स्थान पर शासन नीति को प्रभावित करने की क्षमता को प्राप्त किया। परन्तु सम्राट के राजनीतिक प्रभाव की क्षमता बहुत कुछ सम्राट के व्यक्तित्व पर आश्रित है। जेनिंगस ने कहा है कि "**ताज का प्रभाव उसको धारण करने वाले पर आश्रित होता है। ताज** (Crown) **से सम्मान बढ़ जाता है, परन्तु योग्यता नहीं बढ़ती।**" महारानी विक्टोरिया, एडवर्ड सप्तम तथा जार्ज पंचम इत्यादि राजकीय मामलों में पर्याप्त दिलचस्पी लेते थे। महारानी विक्टोरिया का प्रभाव तो बहुत व्यापक था और उसके प्रभाव को तत्कालीन ब्रिटिश इतिहास की प्रत्येक महत्त्वपूर्ण घटना पर लक्षित किया जा सकता है।

ब्रिटिश संविधान के प्रथम यथार्थवादी व्याख्याता बेजहॉट (Bagehot) ने ब्रिटिश सम्राट की वास्तविक स्थिति का विशद् विवरण दिया है। बेजहॉट के कथनानुसार ब्रिटिश सम्राट के तीन अधिकार हैं—**सलाह देने का अधिकार, उचित कार्यों में प्रोत्साहन देने का अधिकार व अनुचित कार्यों में चेतावनी देने का अधिकार।** बेजहॉट का विचार है कि दूरदर्शी तथा बुद्धिमान सम्राट को इससे अधिक शक्तियों की आवश्यकता ही नहीं।

सम्राट की महत्ता इसी बात में है कि वह मन्त्रिमण्डल का सलाहकार, पथ-प्रदर्शक व मित्र है। मन्त्रिमण्डल का यह प्रमुख कर्तव्य है कि वह शासकीय नीति सम्बन्धी सभी महत्त्वपूर्ण निर्णयों की सूचना सम्राट को दे। मन्त्रिमण्डल के सदस्य किसी भी महत्त्वपूर्ण विषय पर सम्राट की राय जान सकते हैं। सम्राट की सम्मति का विशेष महत्त्व होता है। राजनीतिक जीवन में सम्राट की अधिक प्रतिष्ठा होती है, और वह मन्त्रियों की अपेक्षा अधिक अनुभवी भी हो सकता है। बेजहॉट के कथनानुसार दो विषयों में सम्राट की स्थिति प्रधान मन्त्री से अधिक प्रभावपूर्ण तथा ऊँची होती है। प्रथम तो सम्राट को प्रधान मन्त्री की अपेक्षा अधिक राजनीतिक अनुभव हो सकता है, क्योंकि प्रधानमन्त्री तो बदलते रहते हैं परन्तु सम्राट का कार्यकाल मृत्यु पर्यन्त होता है। महारानी विक्टोरिया ने ६४ वर्ष और जार्ज पंचम ने २६ वर्ष तक शासन किया था। सम्राट के लिए शासन का कार्य अटूट और अभग होता है, वह वर्षों की देख भाल के अनन्तर अधिक कुशल और अनुभवी हो जाता है। ऐसी अवस्था में सम्राट की सलाह अधिक मूल्यवान और यथार्थवादी हो सकती है।

शासकीय दृष्टि से सम्राट् की उच्चता का दूसरा बड़ा कारण उसका राजनीतिक दल-बन्दी से स्वतन्त्र होना है। प्रधान मन्त्री शासकीय नीति के अनुसरण में निष्पक्ष नही हो सकता, उसे अपनी पार्टी के हितों का सदा ध्यान रहता है। सम्राट को ऐसी किसी स्थिति का सामना नहीं करना होता; अतः उसकी शासन नीति

सम्बन्धी सलाह राष्ट्र-हित को सामने रखकर दी जाएगी और इसी कारण कोई भी मन्त्रिमण्डल सम्राट की सलाह की उपेक्षा नहीं कर सकता।

सम्राट का काम सलाहकार का ही है, इससे अधिक वह कुछ नहीं कर सकता, यानी वह मन्त्रिमण्डल पर अपनी सलाह थोप नहीं सकता। जब कभी मन्त्रिमण्डल उसकी सलाह मानने से इन्कार करता है तो उसे ही झुकना पड़ता है, वह मन्त्रिमण्डल का जीवन संकट में नहीं डाल सकता। ऐसा करने पर उसके कार्य की आलोचना की जाएगी और उसे व्यावहारिक राजनीति में घसीटा जाएगा।

सम्राट को चेतावनी देने का भी अधिकार है। अगर सम्राट यह महसूस करता है कि मन्त्रिमण्डल की मौजूदा नीति राष्ट्रीय-संकट को पैदा करेगी तो वह उसके विरुद्ध चेतावनी दे सकता है और उसके अनुसरण का विरोध कर सकता है। सम्राट का विरोध सार्वजनिक नहीं होता। वह व्यक्तिगत रूप से ही अपने मन्त्रियों को चेतावनी दे सकता है। सिडनी लो के अनुसार सम्राट मन्त्रियों से कह सकता है कि "इन कार्यों की जिम्मेवारी आप पर है। आप जो भी उपाय उचित समझेंगे उसी को अपनाया जाएगा। आप जो भी ठीक समझेंगे मैं उसका समर्थन करूँगा, परन्तु कुछ कारणों से आपका यह प्रस्ताव अनुचित है और दूसरा उचित है। मेरा विरोध करना कर्त्तव्य नहीं, अतः मैं विरोध तो नहीं करता, परन्तु चेतावनी दिए देता हूँ।" मन्त्रिमण्डल सम्राट की चेतावनी की उपेक्षा अपने जीवन को संकट में डालकर ही कर सकता है। इस प्रकार की चेतावनी मन्त्रिमण्डल के निश्चयों को बदल सकती है और शासन नीति को प्रभावित कर सकती है। ऐसी ही अवस्था में सम्राट केवल मात्र कठपुतली नहीं रह जाता।

सम्राट अपने मन्त्रियों को उत्साहित भी कर सकता है। जब कभी वह महसूस करता है कि मन्त्रिमण्डल की नीति राष्ट्र-हित में है या वह संकटकालीन स्थिति का मुकाबिला करने का एक मात्र उचित साधन है तो वह सार्वजनिक रूप से उसका समर्थन कर सकता है। राजनीतिक मामलों पर मन्त्रिमण्डल की सम्राट द्वारा की गयी ऐसी सराहना उसकी सर्वप्रियता को बढ़ायेगी और उसे शक्तिसम्पन्न बना देगी।

परन्तु इन सभी स्थितियों में सम्राट की स्थिति एक सलाहकार की सी ही रहती है, इससे अधिक नहीं।

हम पीछे ही लिख आए हैं कि सम्राट की शक्तियों की वास्तविकता बहुत कुछ उसके व्यक्तित्व पर आश्रित है। एक बुद्धिमान व चतुर सम्राट अपनी इन्हीं शक्तियों का उपभोग अत्यन्त प्रभावशाली ढंग से कर सकता है। अनेक सम्राट अपने व्यक्तित्व के बल पर ही राज्य की आन्तरिक और बाह्य नीतियों को प्रभावित करने में समर्थ हुए। महारानी विक्टोरिया व एडवर्ड सप्तम दोनों ने ही राष्ट्र की आन्तरिक व बाह्य नीतियों को प्रभावित किया। एडवर्ड सप्तम ही फ्रांस तथा ग्रेट ब्रिटेन में मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों को स्थापित कराने में सफल हुआ। जार्ज पंचम ने मैक्डोनल्ड की सरकार बनने में बड़ा हिस्सा लिया, इसी तरह जार्ज षष्ठ ने ही द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्व फ्रांस और ग्रेट ब्रिटेन को एक दूसरे के नजदीक ला दिया था। उसी ने कनाडा और

संयुक्तराज्य अमेरिका का दौरा कर उन्हें युद्ध में ग्रेट ब्रिटेन की सहायता के लिए प्रेरित किया। इधर साम्राज्ञी एलिजाबेथ ने ब्रिटिश सम्राज्य के विभिन्न हिस्सों में भ्रमण कर वहाँ की जनता की सदभावनाओं को प्राप्त करने का सफल प्रयास किया है।

ब्रिटिश राजतन्त्र का स्थायित्व—अक्सर यह प्रश्न किया जाता है कि प्रजातन्त्र-वादी ग्रेट ब्रिटेन में राजतन्त्र की क्या आवश्यकता है ? एक ऐसे सम्राट की उपस्थिति का क्या लाभ जो कि मन्त्रिमण्डल के हाथ में केवल कठपुतली मात्र है ? ग्रेट ब्रिटेन के लम्बे वैधानिक इतिहास में सम्राट के विरोध के कम ही प्रयत्न हो पाए हैं, विशेष रूप से सम्राट के वैधानिक शासक बनने के अनन्तर तो उसकी स्थिति और भी अधिक मजबूत हो गयी है । महारानी विक्टोरिया के शासन काल में अवश्य ही गणतन्त्रात्मक व्यवस्था की स्थापना विषयक कुछ सोच विचार हुआ, परन्तु तदनन्तर ऐसा कोई भी प्रयत्न नहीं हो पाया । ग्रेट ब्रिटेन के साम्यवादी दल को छोड़ अन्य कोई भी दल सम्राट पद की समाप्ति के पक्ष में नहीं।

राजतन्त्र के स्थायित्व के अनेक कारण हैं । नीचे हम इन्हीं कारणों का विवरण देंगे ।

ब्रिटिश राजतन्त्र की व्यावहारिक उपयोगिता—(१) ब्रिटिश राजतन्त्र सर्वथा अर्थहीन हो, ऐसी बात नहीं। उसकी व्यावहारिक उपयोगिता भी है। ब्रिटेन में पार्लिया-मेण्ट्री शासन-व्यवस्था है, इस व्यवस्था की समुचित सफलता के लिए एक वैधानिक शासक की आवश्यकता रहती है, यह वैधानिक शासक सम्राट भी हो सकता है और राष्ट्रपति भी। अमेरिकन व्यवस्था के अन्तर्गत राष्ट्रपति सम्पूर्ण कार्यपालिका शक्ति का वैधानिक स्रोत है, और उसका व्यावहारिक उपयोग वह स्वयं करता है। अगर पार्लियामेण्ट्री व्यवस्था को समाप्त करना हो तो अवश्य ही राष्ट्रपति का चनाव जनता द्वारा हो सकता है और सम्राट पद को समाप्त किया जा सकता है । परन्तु ग्रेट ब्रिटेन में पार्लियामेण्ट्री शासन व्यवस्था का कोई विरोध नही । इस अवस्था में फ्रांस का अनुसरण करते हुए राष्ट्रपति पद की व्यवस्था की जा सकती है, परन्तु ऐसी व्यवस्था मौजूदा व्यवस्था से किसी प्रकार भी श्रेष्ठ न हो, हीन ही होगी। मौजूदा राजतन्त्र के अन्तर्गत चुनाव पर खर्च करने की जरूरत नही रहती, साथ ही उस की एक निर्वाचित राष्ट्रपति की अपेक्षा अधिक सर्वप्रियता भी होती है। निर्वाचित राष्ट्रपति राजनीतिक पार्टियों से सम्बन्धित होता है और चुनाव के अनन्तर भी वह उन्हें भुला नही सकता। शासन-संचालन में वह पार्टी-हितों को सामने रखता हुआ राष्ट्रीय हित की उपेक्षा कर सकता है। सम्राट को तो प्रजा अपना समझकर अपनाती है, परन्तु राष्ट्रपति एक राजनीतिक दल का ही प्रतिनिधि समझा जाता है। जन-साधारण को सम्राट की निष्पक्षता तथा उच्चता में पूर्ण विश्वास होता है। राजतन्त्र की व्यवस्था में राष्ट्रपति तन्त्र से किसी प्रकार भी महंगी नहीं पड़ती। ऐसी अवस्था में राजतन्त्र के खत्म करने से क्या लाभ हो सकता है ?

हम ऊपर देख ही चुके हैं कि ग्रेट ब्रिटेन में निरंकुश राजतन्त्र का रूप समयानुकूल होता चला गया और आज जिस रूप में उसका प्रचलन है उस रूप में उनका

प्रजातन्त्रात्मक प्रवृत्तियों से कोई विरोध नहीं। अपनी पुस्तक (Thought on the British Constitution) में एल. एस. एमरी ने यह सिद्ध किया है कि विगत ५० वर्ष में ब्रिटिश सम्राट ने काम-काज के संचालन में कभी कोई हस्तक्षेप नहीं किया। उसने सदा संवैधानिक अध्यक्ष के रूप में ही कार्य किया है, सीमित राजतन्त्र इस रूप में अत्यन्त सफल रहा है।

(२) सम्राट की उपस्थिति उस अन्तरिम काल के लिए भी महत्त्वपूर्ण होती है जब कि एक मन्त्रिमण्डल तो त्यागपत्र दे चुका होता है और दूसरा मन्त्रिमण्डल अभी बन नहीं पाता। इस अन्तरिम अवस्था में सम्राट स्वयं राजकीय कार्यों के संचालन की देख भाल करता है, परन्तु यह व्यवस्था औपचारिक ही है।

सम्राट ही बहुमत प्राप्त दल के नेता को मन्त्रिमण्डल निर्माण के लिए आमंत्रित करता है। वह मन्त्रिमण्डल सम्बन्धी नियुक्तियों को भी प्रभावित करता है। जब कभी किसी भी राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता तो उस हालत में सम्राट ही एक प्रकार से स्वयं प्रधानमन्त्री का चुनाव करता है।

(३) सम्राट पद की उपस्थिति की एक मनोवैज्ञानिक उपयोगिता भी है। जेंक्स (Jenks) ने ठीक ही कहा है कि सम्राट राजनीतिक कार्यवाही के संचालन में व्यक्तित्व सजीवता और हृदय-ग्राहकता को उत्पन्न करता है। जन-साधारण के लिए किसी मूर्त और जीवित व्यक्ति की अनुभूति आसान होती है, वह किसी अप्रत्यक्ष और अमूर्त संस्था के प्रति आसानी से आकृष्ट नही हो पाता। 'राष्ट्र राज्य' तथा अन्य भाव-पदों की धारणा साधारण लोगों की कल्पना-शक्ति के लिए अप्रत्यक्ष और अस्पष्ट होती है। केवल शिक्षित लोग ही पार्लियामेण्ट, मन्त्रिमण्डल और ताज इत्यादि के राजनीतिक महत्व को ठीक ठीक समझ पाते हैं, जनसाधारण नही। जनसाधारण सम्राट को ही जानते हैं क्योंकि सम्राट एक उन्हीं जैसा व्यक्ति है, वह उन की श्रद्धा, निष्ठा तथा भक्ति का केन्द्र बन सकता है। जब कभी जनसाधारण को उसके दर्शन का अवसर मिलता है तो वे हजारों की संख्या में इकट्ठे हो जाते हैं और उसकी प्रतीक्षा करते हैं। राजतन्त्र ही राज्य के चित्रमय मानवीकरण का एक ऐसा साधन है जो कि जनसाधारण को आकृष्ट करता है और उसे सर्वप्रिय बनाता है। संवैधानिक संस्थाएँ ऐसा नहीं कर सकती। भारत के करोड़ों लोगों का तो कहना ही क्या, इंग्लैंड में भी बहुमत यही यकीन करता है कि साम्राज्य का शासन सम्राट स्वयं व्यक्तिगत रूप से ही चलाता है।[1] इस प्रकार सजीवता और मूर्तिमत्ता के प्रसार के कारण ही

1. "In the first place, the king supplies the vital element of personal interest to the proceedings of government. It is far easier for the average man to realize a person than an institution. Even in the United kingdom, only the educated few have any real appreciation of such abstract things as Parliament, the cabinet, or even the crown. But the vast mass of the people are deeply interested in the king as a person, as is proved by the crowds which collect whenever there is a chance of seeing him ; and it is possible that the

ग्रेट ब्रिटेन का सम्राट सर्वप्रिय बन गया है।

(४) ब्रिटिश राजतन्त्र की उपयोगिता इस बात में भी है कि वह ब्रिटिश साम्राज्य के संगठन का आधार है, वह उस को एकता के सूत्र में बाँधे हुए है। २०वीं सदी के प्रारम्भ से ब्रिटिश साम्राज्य के विभिन्न भाग धीरे धीरे स्वशासन के अधिकार को प्राप्त कर स्वतन्त्र राज्य रूप में संगठित होने लगे। विगत ३०, ३५ वर्ष में यह प्रक्रिया बहुत तेजी से चली और कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड तथा दक्षिणी अफ्रीका के अतिरिक्त भारत, लंका तथा पाकिस्तान इत्यादि भी स्वतन्त्रता प्राप्त कर सार्वभौम राज्य बन चुके हैं। राष्ट्रमण्डल के उन राज्यों ने जिन में कि गोरी तथा यूरोपीय जातियाँ बसी हुई थी, ग्रेट ब्रिटेन से अपने पुराने सम्बन्ध बनाए रखने के लिए बराबरी की माँग की। वे ब्रिटिश सम्राट को अपना सम्राट मानने को उद्यत थे, परन्तु ब्रिटिश पार्लियामेण्ट की अधीनता स्वीकार करने से इन्कार करते थे। इस समय कनाडा, आस्ट्रेलिया तथा न्यूजीलैण्ड इत्यादि ब्रिटिश सम्राट को अपना सम्राट मानते हैं, और उसी के नाम से वह अपने प्रदेशों का शासन चलाते हैं। सम्राट इन प्रदेशों के अन्दरूनी मामलों में दखल नहीं देता, वह तो इनका नाम मात्र का ही शासक है। परन्तु वह ब्रिटिश साम्राज्य के इन सभी हिस्सों को एकत्रित रखने की सुनहरी कड़ी है। मि० चर्चिल के शब्दों में सम्राट "राष्ट्रमण्डल के विभिन्न राज्यों, राष्ट्रों की जातियों को एकत्रित रखने की एक रहस्यात्मक, बल्कि जादूवाली, कड़ी है।"[1] राष्ट्रमण्डल के सभी पुराने सदस्य इस समय भी ब्रिटिश ताज के प्रति वफादार हैं। सम्राट ही इन राज्यों की जनता में ब्रिटिश साम्राज्य की एकता की तथा उसके प्रति भक्ति की भावनाओं को पैदा करता है। वह ब्रिटिश साम्राज्य की एकता का प्रतीक है। उस के पद को तोडने का अर्थ ब्रिटिश साम्राज्य को विघटित करना है। जनरल स्मट्स ने कहा था कि ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल को गणतन्त्र नही बनाया जा सकता। अगर सम्राट के पद को समाप्त कर ग्रेट ब्रिटेन को एक गणतन्त्र घोषित कर दिया जाए तो यह जरूरी नहीं कि कनाडा, आस्ट्रेलिया या न्यूजीलैण्ड ब्रिटिश प्रेजीडेण्ट को अपना राष्ट्रपति मानने को तैयार हो जाएंगे। ऐसी अवस्था में क्या कनाडा या आस्ट्रेलिया के निवासी ब्रिटिश राष्ट्रपति के निर्वाचन में अपना हिस्सा नहीं मांगेगें? इस प्रकार की कोई भी व्यवस्था सन्तोषजनक नहीं होगी।

उपनिवेशों को पार्लियामेण्टों को ब्रिटिश सम्राट के उत्तराधिकार निर्णय के अधिकार में हिस्सा देकर इस कड़ी को और भी अधिक पक्का कर दिया गया है।

---

majority of the people, even of the United Kingdom, to say nothing of the millions of India believe that the government of the Empire is carried on by the king personally. He therefore supplies the personal and the picturesque element which catches the popular imagination for more readily than institutional arrangements."

—*Edward Jenks*,

1. "He is the mysterious link, indeed I may say, the magic link which united our loosely bound, but strongly interwoven commonwealth of nations, states and races." —*Churchill.*

(५) ब्रिटिश संविधान तथा उस से सम्बन्धित संस्थाओं का अध्ययन करते हुए हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि ब्रिटिश जनता अनुदारतावादी या प्राचीनतावादी है। अक्सर यह कहा जाता है कि अंग्रेज अपनी क्रान्तियों में भी अनुदार होते हैं। वे मौलिक परिवर्तनों के विरोधी हैं, उन का दृष्टिकोण सुधारवाद का दृष्टिकोण है। पुरानी परम्पराओं, संस्थाओं और रस्मो-रिवाजों के प्रति उन में एक विशेष ममत्व होता है। केवल भावुकता के आधार पर ही वे परिवर्तन का विरोध करते हैं और भावुकता के आधार पर ही वे पुरानी सँस्थाओं का समर्थन करते हैं। इस प्रकार के परस्परं विरोधी तत्व अंग्रेज जाति के जीवन में बहुतायता से मिल जाते हैं। यही कारण है कि ग्रेट ब्रिटेन में राजतन्त्र के समर्थकों की संख्या बहुतायत में है और उसके विरोधी नगण्य हैं।

ब्रिटिश सम्राट प्रजातन्त्र के स्थायित्व का भी कारण है।

(६) सम्राट के राजनीतिक रूप के अतिरिक्त उसका राष्ट्रीय और सामाजिक रूप भी है। वेश, परम्परा तथा पद की प्राचीनता के कारण ब्रिटिश सम्राट ग्रेट ब्रिटेन के सम्पूर्ण राष्ट्रीय इतिहास का प्रतीक है। सम्राट का जन्म-दिन या उस का सिंहासनारोहण का दिवस राष्ट्रीय त्यौहार बन जाते हैं। उस के नाम पर की गई अपीलें जनता में जादू का काम करती हैं, उनकी प्रबल भावात्मक प्रतिक्रिया होती है। सेना में भी वह राष्ट्रप्रेम का केन्द्र माना जाता है और ब्रिटिश सैनिक सम्राट के लिए लड़ने और मरने में गौरव अनुभव करते हैं। जन-साधारण तथा राजनीतिक नेता सरकार की कड़ी आलोचना करते हैं, मन्त्रिमण्डल का विरोध करते हैं, परन्तु सम्राट की अभ्यर्थना करते हैं। 'आप का सम्राट और आप का देश आप की सेवाएँ चाहता है' ऐसे शब्द युद्ध तथा संकटकालीन स्थिति में जादू का काम करते हैं। युद्ध के दौरान में जब कभी सम्राट युद्ध मोर्चों का स्वयं निरीक्षण करता था तो सैनिकों के हौसले दुगुने हो जाते थे। इस प्रकार वह राष्ट्रीय एकता, शौर्य तथा वीरता का प्रतीक बन जाता है।

ब्रिटिश सम्राट सामाजिक जीवन का भी नेता है। वह ब्रिटिश समाज की नैतिकता का जीवित आदर्श है। धर्म, सदाचरण, वेश-भूषा और फैशन, साहित्य तथा कला इत्यादि के क्षेत्र में सम्राट तथा उसका परिवार आदर्शों की स्थापना करता है जिसका अनुसरण सम्पूर्ण ब्रिटिश जन-सामान्य करने लगता है। अनेक बार सामाजिक सुधार, युद्ध-पीड़ितों की सहायता व स्वास्थ्य सम्बन्धी आन्दोलनों में सम्राट जनता का पथ-प्रदर्शन करता है, और इन आन्दोलनों का समर्थन कर उन्हें सर्वप्रिय बना देता है।

इस प्रकार ग्रेट ब्रिटेन में सम्राट का पद राजकीय शक्ति के मान को बढ़ाता है, उसके प्रति जन-सामान्य में भक्ति, श्रद्धा और निष्ठा की भावनाओं को भरता है। वह प्रजातन्त्र का पोषक है और जनता की सरकार को जनता के लिए बनाने में सहायक होता है। राजतन्त्र प्रजातन्त्र का ही एक अभिन्न भाग बन गया है और यही कारण है कि ऑग (Ogg) ग्रेट ब्रिटेन को एक मुकुटधारी गणतन्त्र कहता है, और ऐसा कहना उचित भी है।

Important Questions

Reference

1. "There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Government, but none more vital, as Gladstone once remarked, than the distinction between the King and the Crown." Explain the distinction. (*Nag. 1937, Ag. 1947*) Art. 5

2. Discuss the position and powers of the Crown in the English Constitution. (*Ag. 1939, Pb. 1939, 1935, Nag. 1943. Pat. 1938, Cal. 1944, 1940*) Art. 5

3. Describe the place which monarchy occupies in the Government of Great Britain today. (*Pb. 1964, 1952, Ag. 1939*)

Or

"One of the most remarkable phenomena of modern political development has been the security of the British Kingship." Discuss. Show the importance of the personality of the King in the British Constitution." (*Cal. 1939*)

Or

It would be wrong to underestimate the influence of the monarch in British Politics." Discuss. (*Nag. 1946*) Art. 5

4. 'The King can do no wrong". Explain the meaning and implications of the dictium (*Pb. 1943, 1939, 1936 Ag. 1934*) Art. 5

5. Discuss "the Government of the united Kingdom is in ultimate theory an absolute monarchy, in form a limited constitutional monarchy, and in actual character a democratic republic" (Ogg.) (*Pb. 1945*) Art. 5

6. Elucidate "If the Crown is no longer the motive power of the ship of the State, it is the spur upon which the sail is bent, and as such it is not only a useful but an essential part of the vessel" Lowell (*Pb. 1945*) Art. 5

अध्याय ३

वास्तविक कार्यपालिका

(प्रिवी कौन्सिल, मन्त्रिमण्डल व मन्त्रिपरिषद्)

(Privy Council, Ministry and Cabinet)

सम्राट ग्रेट ब्रिटेन की नाम मात्र की कार्यपालिका है, यह हम पीछे ही देख चुके हैं। इस अध्याय में हम ग्रेट ब्रिटेन की वास्तविक कार्यपालिका के कर्त्तव्यों का विवरण देंगे। मन्त्रिमण्डल व मन्त्रिपरिषद् के कर्त्तव्यों की विवेचना से पूर्व हमें ब्रिटिश शासन में प्रिवी कौन्सिल की स्थिति को जान लेना चाहिए, क्योंकि इसी कौन्सिल से ही मौजूदा युग की वास्तविक कार्यपालिका का विकास हुआ है।

६. प्रिवी कौन्सिल (The Privy Council)

संवैधानिक रूप से प्रिवी कौन्सिल ही सम्राट की सलाहकार समिति है। बहुत पहले से ही प्रिवी कौन्सिल उन सदस्यों से मिलकर बनती थी जो कि सम्राट के वास्तविक सलाहकार थे। ट्यूडर सम्राटों के समय प्रिवी कौन्सिल ही उनकी निरंकुश शासन सत्ता की स्थापना का एक प्रमुख साधन थी, परन्तु बाद में धीरे-धीरे इस संस्था की रूपरेखा, आकार और कर्त्तव्यों में अन्तर पड़ने लगा। प्रारम्भ में प्रिवी कौन्सिल का आकार छोटा था, उसके सदस्यों की संख्या अधिक नहीं थी, इस कारण सम्राट सम्पूर्ण प्रिवी कौन्सिल को बुला उसकी सलाह ले सकता था। बाद में ऐसी स्थिति न रही, सदस्यों की संख्या के बढ़ जाने के कारण सम्राट केवल कुछ विशेष व्यक्तियों की ही सलाह लेने लगा, तभी अन्तरंग सलाहकार परिषद् का जन्म हुआ और यही बाद में चलकर मन्त्रिमण्डल कहलाने लगा। मौजूदा समय में प्रिवी कौन्सिल केवल औपचारिक कार्य ही पूरा करती है, उसका वास्तविक कार्यपालिका से विशेष सम्बन्ध नहीं।

प्रिवी कौन्सिल का संगठन—प्रिवी कौन्सिल के सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं, वह समय-समय पर बदलती रहती है। इस समय लगभग इसके ३०० सदस्य हैं। इन सदस्यों में अनेक प्रकार के ऊँचे पदाधिकारी शामिल होते हैं। केन्टरबरी व यार्क के आर्कबिशप लन्दन का बिशप, हाऊस ऑफ लार्ड्स के न्यायाधिकारी मौजूदा और पहले के मन्त्रिमण्डलों के सदस्य, विदेशों में स्थित राजदूत, उपनिवेशों के ऊंचे पदाधिकारी, सेनाधिकारी व स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशों के प्रधानमन्त्री इत्यादि सभी प्रिवी-कौन्सिल के सदस्य होते हैं। साहित्य, विज्ञान तथा कला के क्षेत्र में नाम पाने वाले व्यक्तियों को भी प्रिवी कौन्सिल का सदस्य बना लिया जाता है। हमारे यहाँ के स्वर्गीय सर तेजबहादुर सप्रू, श्रीनिवास शास्त्री व सर शादीलाल भी प्रिवी कौन्सिल

के सदस्य थे। प्रिवी कौन्सिल की सदस्यता सम्मान प्रदर्शन के लिए भी प्रदान की जाती है। इस संस्था की सदस्यता की अवधि निश्चित नहीं, एक बार सदस्य बनने पर मनुष्य जीवन भर इसका सदस्य रहता है।

परन्तु जब प्रिवी कौन्सिल कार्यपालिका के अंग के रूप में कार्य करती है तो उस समय इसकी स्थिति सर्वथा भिन्न होती है, उस समय इसके सभी प्रकार के सदस्यों की सलाह नहीं ली जाती। कार्यपालिका सम्बन्धी इसके कार्यों को मन्त्रिमण्डल के सदस्य ही पूर्ण करते हैं।

सम्पूर्ण प्रिवी कौन्सिल का अधिवेशन केवल विशेष अवसरों पर होता है, जैसे सम्राट के राज्याभिषेक के समय या उसकी मृत्यु पर। कार्यपालिका सम्बन्धी कर्त्तव्यों को पूरा करने के लिए केवल मन्त्रिमण्डल के सदस्य ही उपस्थित होते हैं। ऐसे समय में उन लोगों को नहीं बुलाया जाता जो कि मन्त्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते। प्रिवी कौन्सिल के अधिवेशन के लिए आवश्यक कोरम (Quorum) तीन सदस्यों की उपस्थिति है, अक्सर लार्ड प्रेजीडेण्ट, क्लार्क तथा मन्त्रिमण्डल के दो-तीन सदस्य मिलकर प्रिवी कौन्सिल की औपचारिक (Formal) कार्यवाही को पूरा कर देते हैं। प्रिवी-कौन्सिल की मीटिंग प्राय सम्राट के महल (Buckingham Palace) में होती है, परन्तु यह आवश्यक नहीं कि सम्राट इन सभी अधिवेशनों में भाग ले। कौन्सिल की कार्यवाही अवश्य ही सपरिषद् सम्राट के नाम से की जाती है।

प्रिवी कौन्सिल के कार्य—जैसा कि हम ऊपर ही देख चुके हैं इस परिषद् का कार्य विचार-विनिमय नहीं, यह कार्यपालिका के कुछ आवश्यक कर्त्तव्यों की औपचारिक (Formal) पूर्ति मात्र करती है। इस रूप में यह मन्त्रिमण्डल द्वारा किए गए कुछ निश्चयों को वैधानिक स्वीकृति प्रदान करती है। सम्राट सहित मन्त्रिमण्डल को कुछ कानून निर्माण सम्बन्धी अधिकार प्राप्त है, इन कानूनों का निर्माण सम्राट व उसका मन्त्रिमण्डल स्वतन्त्र रूप से ही करता है। कभी-कभी पार्लियामेण्ट इन कानूनों की रूप-रेखा निश्चित कर देती है परन्तु उनकी विस्तृत पूर्ति का कार्य मन्त्रिमण्डल पर छोड़ देती है। ऐसे समय में सम्राट मन्त्रिमण्डल सहित 'आर्डर्स इन कौन्सिल' (Orders-in-Council) व स्टैट्यूटरी आर्डर्स (Statuatry Orders) जारी करता है। यह एक प्रकार के अध्यादेश होते हैं या ऐसे नियम व उपनियम होते हैं जिन्हें सरकारी कार्यवाही के चलाने के लिए मन्त्रिमण्डल या प्रशासकीय विभाग बनाते रहते हैं। प्रिवी कौन्सिल ऐसे ही अध्यादेशों, नियमों व उपनियमों को औपचारिक (Formal) स्वीकृति प्रदान करती है। हमें इस विषय में यह याद रखना चाहिए कि ऊपर कहे गए नियमों वगैरा का निर्माण मन्त्रिमण्डल या प्रशासक वर्ग ही करता है, प्रिवी कौन्सिल नहीं। मन्त्रि-मण्डल के आदेशों को लागू करने की औपचारिक कार्यवाही प्रिवी कौन्सिल द्वारा ही की जाती है।

मन्त्रिमण्डल के सदस्य व अन्य ऊँचे राज्याधिकारी प्रिवी कौन्सिल के सामने ही अपने पद की शपथ लेते हैं।

प्रिवी कौन्सिल के अधिकांश कार्य कमेटियों द्वारा किए जाते हैं महारानी

विक्टोरिया के समय में तो प्रिवी कौन्सिल अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करती थी, बाद में धीरे-धीरे इन कार्यों को प्रशासकीय विभागों को सौंप दिया गया । व्यापार तथा शिक्षा भी पहले प्रिवी कौन्सिल के ही अधीन थे, परन्तु बाद में इन्हें अलग कर दिया गया। इस समय प्रिवी कौन्सिल की न्याय समिति (Judicial committee of the Privy Council) सर्व प्रसिद्ध है। इस समिति की स्थापना सन् १८३३ में हुई थी। इस समिति के सभी सदस्य न्यायपदाधिकारी होते हैं, अवकाश प्राप्त लार्ड चान्सलर भी इसका सदस्य होता है। यह समिति ब्रिटिश साम्राज्य के विभिन्न भागों से आई हुई अपीलों को सुनती है और उन पर अपना फैसला देती है।

प्रिवी कौन्सिल का एक अन्य कर्त्तव्य शोध (Research) सम्बन्धी कार्यों की देखभाल करना भी है । आर्थिक नीतियों में समन्वय (Co-ordination) व सन्तुलन स्थापन के अतिरिक्त यह केन्द्रीय सूचना विभाग की नीतियों को भी निश्चित करती है।

प्रिवी कौन्सिल व मन्त्रिमण्डल में अन्तर—ऊपर हमने प्रिवी कौन्सिल के कार्यों का विवरण दिया है और यह दर्शाया है कि मौजूदा समय में प्रिवी कौन्सिल भी औपचारिक कार्यपालिका का ही एक हिस्सा बन चुकी है। मन्त्रिमण्डल (Ministry) असली कार्यपालिका का भाग है। इसमें सन्देह नहीं कि मन्त्रिमण्डल प्रिवी कौन्सिल का ही एक हिस्सा है, परन्तु दोनों की स्थिति में काफी अन्तर है। मन्त्रिमण्डल आकार में छोटा होता है, इसके सदस्यों की संख्या ६० या ७० होती है, इसके विपरीत प्रिवी कौन्सिल के सदस्य सैंकड़ों होते हैं। दूसरा, मन्त्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य प्रिवी कौन्सिल का भी सदस्य होता है, परन्तु प्रिवी कौन्सिल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं होता। तीसरा, मन्त्रिमण्डल में केवल मौजूदा मन्त्री ही शामिल किए जाते हैं जब कि प्रिवी कौन्सिल में पुराने व नये सभी तरह के मन्त्री आ जाते है। चौथा मन्त्रि-मण्डल के तो केवल मन्त्री लोग ही सदस्य होने हैं जब कि प्रिवी कौन्सिल में मन्त्रियों के अतिरिक्त अन्य प्रकार के लोग भी शामिल किए जाते हैं।

७. मन्त्रिमण्डल तथा केबिनेट (Ministry and the Cabinet)

जिस प्रकार प्रिवी कौन्सिल तथा मन्त्रिमण्डल में अन्तर है इसी तरह मन्त्रि-मण्डल तथा मन्त्रिपरिषद् या केबिनेट में भी भेद है। मन्त्रिमण्डल शब्द का प्रयोग वस्तुतः दो अर्थों में किया जाता है। **विस्तृत अर्थ में मन्त्रिमण्डल के अन्तर्गत वे सभी राज पदाधिकारी आ जाते हैं जो कि विधानपालिका के सदस्य होते हैं और जो उस द्वारा अविश्वास प्रदर्शन पर पद त्याग देते हैं।** दूसरे रूप में मन्त्रिमण्डल व केबिनेट को एक ही अर्थ में इस्तेमाल किया जाता है, परन्तु ऐसा प्रयोग ठीक नहीं । केबिनेट (मन्त्रि-परिषद्) व मन्त्रिमण्डल के सदस्यो में पद-भेद है । केबिनेट के सदस्यों का दर्जा साधारण मन्त्रियों से ऊँचा होता है।

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या ६०, ७० और कभी-कभी ९० भी, जैसा कि युद्ध के दिनों में हुआ, हो सकती है, परन्तु केबिनेट मन्त्रिमण्डल से आकार में पर्याप्त

छोटी होती है। उसमें केवल वही सदस्य शामिल किए जाते हैं जो कि प्रधानमन्त्री के विश्वास-पात्र होते हैं। जब कभी नया मन्त्रिमण्डल बनता है तो प्रधानमन्त्री ६० या ७० मन्त्रियों की नियुक्ति करता है, परन्तु इनमें से केवल १५ या २० ही केबिनेट के सदस्य बन पाते हैं।

केबिनेट के जितने भी सदस्य होते हैं, वे सभी मन्त्रिमण्डल के भी सदस्य होते हैं परन्तु मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य केबिनेट के सदस्य नहीं होते। इसी तरह केबिनेट का एक सामूहिक रूप है, उसके सभी सदस्य सम्मिलित रूप से राजकीय नीति को निश्चित करते हैं और वे एक सावयव (Organic) समुदाय की तरह काम करते हैं। मन्त्रिमण्डल की ऐसी स्थिति नहीं होती, उसके सदस्य न तो राजकीय नीति को ही निर्धारित करते हैं और न कभी सामूहिक रूप से सलाह-मशवरे के लिए मिलते ही हैं। हम यूं भी कह सकते हैं कि केबिनेट मन्त्रिमण्डल का अन्दरूनी भाग है, जो विशेष शक्ति सम्पन्न है। केबिनेट ही वास्तविक कार्यपालिका है राज्य-शासन संचालन की मुख्य जिम्मेवारी केबिनेट पर ही होती है। मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य नीति-निर्धारण में भाग नही लेते।

इस में सन्देह नहीं कि केबिनेट तथा मन्त्रिमण्डल में अन्तर है, परन्तु दोनों एक दूसरे से अलग नहीं। **केबिनेट के सभी सदस्य मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। वे सभी राजपदाधिकारी जो विधानपालिका के सदस्य होते हैं, जो प्रधानमन्त्री द्वारा नियुक्त किए जाते हैं और जो सामूहिक रूप से** (Collectively) **पद-त्याग करते हैं वे मन्त्री कहलाते हैं। परन्तु केबिनेट उन चुने हुए अन्तरंग सदस्यों से मिल कर बनती है जिन्हें प्रधानमन्त्री अपनी सलाह के लिए नामजद करता है।**

केबिनेट तथा मन्त्रिमण्डल दोनों के सदस्य, **सामूहिक और व्यक्तिगत रूप से** (Individually) **विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी होते हैं, और तभी तक सरकार के सदस्य रहते हैं जब तक कि उन्हें विधानपालिका के निचले सदन का विश्वास प्राप्त होता है।**[1] इसी रूप में मन्त्रिमण्डल और स्थायी सरकारी सेवकों (Permanent Civil Servants) में अन्तर किया जाता है। मन्त्रिमण्डल राजनीतिक कार्यपालिका है, इसके सदस्य राजनीतिज्ञ होते हैं, वे विधानपालिका की कार्यवाही में हिस्सा लेते हैं और अपनी पार्टी के नेता का अनुसरण करते हैं। जब कभी उनकी पार्टी विधानपालिका में हार जाती है तो वे अपने पदों से इस्तीफा दे देते हैं। **स्थायी सरकारी अधिकारी मन्त्रिमण्डल के बदलने पर नहीं बदलते, कोई भी मन्त्रिमण्डल क्यों न हो, वे अपने पदों पर कायम रहते हैं।**

इस तरह मन्त्रिमण्डल, मन्त्रिपरिषद् (केबिनेट) व स्थायी सरकारी अधिकारियों में अन्तर स्पष्ट है।

---

1. "The ministry consists of the whole number of crown officials having seats in Parliament, sustaining direct responsibility to the House of Commons, and holding offices subject to a continued support of a working-majority in the latter body."

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के प्रकार—जैसा कि हम ऊपर देख आए हैं मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के दर्जे में अन्तर होता है, उनके अनेक प्रकार हैं। मुख्य रूप से मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को हम नीचे लिखी श्रेणियों में बाँट सकते हैं—

(१) प्रथम श्रेणी के अन्तर्गत वे मन्त्री आ जाते हैं जो केबिनेट के सदस्य होते हैं परन्तु वे किसी विशेष विभाग के अध्यक्ष नहीं होते। ऐसे मन्त्री वही लोग होते हैं जिन का राजनीतिक दृष्टि से विशेष महत्व होता है, जिन्हें प्रशासकीय मामलों का विशेष अनुभव होता है और जिनका अनुभव प्रधानमन्त्री के लिए उपयोगी सिद्ध हो सकता है। ऐसे लोग कई कारणों से प्रशासकीय विभागों के अध्यक्ष बनना पसन्द नहीं करते, इसलिए इन्हें विभाग रहित मन्त्री (Minister without portfolio) बना दिया जाता है, या ऐसे विभागों का अध्यक्ष बनाया जाता है जहाँ उन्हें नाम मात्र का ही कार्य करना है।

इस श्रेणी के मन्त्रियों में लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal), प्रिवी कौन्सिल का प्रेजीडेन्ट (Lord President of the Council) व लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) आ जाते हैं।

(२) दूसरी श्रेणी में वे मन्त्री आते हैं जो केबिनेट (मंत्रिपरिषद्) के भी सदस्य होते हैं और प्रशासकीय विभागों के अध्यक्ष भी हैं। गृह, अर्थ, शिक्षा, विदेश, स्वास्थ्य व श्रम आदि विभागों के अध्यक्ष केबिनेट के सदस्य भी होते हैं।

(३) तीसरी तरह के मंत्री केबिनेट पद (Ministers of Cabinet rank) के अधिकारी होते हैं, परन्तु वे केबिनेट के सदस्य नहीं गिने जाते। केबिनेट पद के अधिकारी होने का यही अर्थ है कि उन्हें केबिनेट के सदस्यों के समान ही वेतन मिलता है और समय-समय पर वे प्रशासन के अन्य विभागों के सम्बन्ध में कुछ सुझाव केबिनेट को दे सकते हैं। जब कभी उनके विभागों से सम्बन्धित विषयों पर विचार होता है तो वे केबिनेट की मीटिंग में हिस्सा लेते हैं। साधारणतया वे लोग केबिनेट की मीटिंग में तभी भाग लेते हैं जब कि उन्हें प्रधानमन्त्री आमन्त्रित करता है।

१९४९ में मि० एटली के मन्त्रिमण्डल में १५ मन्त्री इसी पद के अधिकारी थे। इसी प्रकार १९५१ में मि० चर्चिल के मन्त्रिमण्डल में इन की संख्या १२ थी।

(४) चौथी श्रेणी के अन्तर्गत राजकीय पद के मंत्री (Ministers of State) आते हैं। इस प्रकार के मंत्री-पद की व्यवस्था का जन्म हाल ही में हुआ है, और इन का सम्बन्ध कुछ विशेष विभागों से ही है, जैसे अर्थ, व्यापार, तथा विदेश इत्यादि। इन विभागों में कार्य की अधिकता रहती है अतः विभागीय अध्यक्ष के कार्य-भार को घटाने के लिए राजकीय मंत्रियों की नियुक्ति की जाती है।

(५) पाँचवे प्रकार के मंत्रिमण्डल के सदस्य पार्लियामेण्ट्री सेक्रेट्री (Parliamentary Secretaries) या ससदीय सचिव कहलाते हैं। इस प्रकार के मन्त्रिपदों का प्रचलन हमारे यहाँ भी है, परन्तु हमारे यहाँ उपमन्त्री और केबिनेट पद के मन्त्रियों की अधिकता है। पार्लियामेण्ट्री सेक्रेट्री विभागीय अध्यक्षों के सहायक होते

हैं, और संसद् में उनकी अनुपस्थिति में उनका प्रतिनिधित्व करते हैं। पार्टी के वही सदस्य संसदीय सचिव बनाए जाते हैं जिन्हें कि पार्टी के नेता प्रशासकीय मामलों में ट्रेनिंग देकर किसी न किसी समय मन्त्री पद देना चाहते हैं या केबिनेट का सदस्य बनाना चाहते हैं। ग्रेट ब्रिटेन मे उच्च मन्त्री पद की प्राप्ति काफी परिश्रम के बाद ही सम्भव है।

(६) आखिर में राजमहल के कुछ मुख्य कर्मचारी हैं जिन में कोषाध्यक्ष, वाइस-चेम्बरलेन व काम्पट्रोलर इत्यादि आ जाते है, ये भी मन्त्रिमण्डल के सदस्य गिने जाते हैं।

केबिनेट के सदस्य—हम पहले ही देख चुके हैं कि मन्त्रिमण्डल की अपेक्षा केबिनेट के सदस्यों की सख्या थोड़ी होती है। केबिनेट के सदस्यों की संख्या यद्यपि निश्चित नहीं, वह घटती बढ़ती रहती है, तो भी आजकल उसके सदस्य २०-२३ के लगभग होते है। केबिनेट के सदस्य कौन कौन हों, यह प्रधानमन्त्री ही निश्चित करता है, उसी के निमन्त्रण पर कुछ लोग केबिनेट के सदस्य बनते है। परन्तु कुछ मन्त्री-पद इतने महत्वपूर्ण है कि प्रधानमन्त्री को उन्हें केबिनेट में शामिल करना ही पड़ता है। इस समय मौजूदा मन्त्री केबिनेट के सदस्य है—

(१) प्रधान मन्त्री (First Lord of Treasury)
(२) अर्थ मन्त्री (Chancellor of Exchequer)
(३) लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor)
(४) प्रिवी कौन्सिल का प्रेजीडेन्ट (Lord President of the Council)
(५) लार्ड प्रिवी सील (Lord Privy Seal)
(६) रक्षा मन्त्री (Minister of Defence)
(७) व्यापार मन्त्री (President of Board of Trade)
(८) विदेश मन्त्री (Secretary of State for Foreign Affairs)
(९) स्वास्थ्य मन्त्री (Minister of Health)
(१०) उपनिवेश मन्त्री (Secretary of State for Colonies)
(११) राष्ट्रमण्डल से सम्बन्धित विषयों का मन्त्री (Secretary of State for Commonwealth Relations)
(१२) गृह मन्त्री।

इनके अतिरिक्त श्रम मन्त्री, शिक्षा मन्त्री, परिवहन मन्त्री (Transport Minister), स्काटलैण्ड के मन्त्री (Secretary of State for Scotland) इत्यादि भी केबिनेट के सदस्य बना लिए जाते है।

८. केबिनेट व्यवस्था का विकास (Development of Cabinet System)

केबिनेट व्यवस्था का जन्म ग्रेट ब्रिटेन में एकदम नहीं हुआ। आज केबिनेट जिस

रूप में है अवश्य ही वह सदियों के विकास का फल है। शुरू शुरू में सम्राट को सलाह देने का काम वयूरिया रेजिस करती थी, उसी से बाद में प्रिवी कौन्सिल का विकास हुआ। धीरे-धीरे प्रिवी कौन्सिल का आकार भी बढ़ गया और सम्राट के लिए यह कठिन हो गया कि वह सम्पूर्ण कौन्सिल को सलाहकार समिति के रूप में इस्तेमाल कर सके। इसलिए सम्राट प्रिवी कौन्सिल के सदस्यों में से कुछेक को अपना सलाहकार चुन लिया करता था, ये सदस्य उसके विश्वासपात्र होते थे। सम्राट अपनी इस सलाहकार समिति की मीटिंग अपने महल के किसी छोटे कमरे में किया करता था, ऐसे कमरे को अंग्रेज़ी में 'केबिनेट' (Cabinet) कहते हैं। धीरे-धीरे यह समिति ही केबिनेट कहलाने लगी। परन्तु शुरू शुरू में इसे केबिनेट नही कहा जाता था और इस प्रकार की व्यवस्था का तीव्र विरोध भी किया जाता था। प्रारम्भ में तो 'केबिनेट' नाम की कोई संस्था थी ही नही। सम्राट अवश्य ही अपने सलाहकारों से सलाह लिया करता परन्तु प्रिवी कौन्सिल की मन्जूरी के बिना केबिनेट कोई कार्य सम्पन्न नहीं कर सकती थी।

केबिनेट नाम की संस्था का जन्म तो चार्ल्स प्रथम के समय हो गया था, परन्तु उस की स्थिति का स्पष्ट आभास हमें चार्ल्स द्वितीय के समय में ही होता है। उस ने मन्त्रियों के एक छोटे से समुदाय का चुनाव किया हुआ था, और वे सभी उसे सामूहिक रूप से सलाह देते थे। परन्तु यह व्यवस्था भी अपूर्ण थी। सम्राट के मन्त्री विधानपालिका के प्रति जिम्मेवार नहीं थे, वे उसके वैयक्तिक सलाहकार थे, अतः उनकी जिम्मेवारी सम्राट के प्रति ही थी। न ही वे विधानपालिका के विश्वास प्राप्त सदस्य थे। दूसरा, सम्राट अपने सलाहकारो को बदलता रहता था, वह यह नहीं देखता था कि वे बहुमत प्राप्त पार्टी के सदस्य हैं या नहीं। चार्ल्स द्वितीय के शासन के अन्तिम दिनों में पारस्परिक अविश्वास तथा विद्वेष के कारण केबिनेट व्यवस्था को बन्द करना पड़ा। उस समय सम्राट नयी बनाई गयी प्रिवी कौन्सिल से ही सलाह लेने लगा।

सन् १६८८ में ग्लोरियस रिवोल्यूशन के फलस्वरूप पार्लियामेण्ट की प्रभुता (Sovereignty) की स्थापना हो गयी, और तभी केबिनेट-व्यवस्था का विकास तेज़ी से शुरू हुआ। विलियम तृतीय ने वर्तमान युग की केबिनेट-व्यवस्था के आधारभूत सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की, जिसके अनुसार मन्त्रियों का चुनाव बहुमत प्राप्त राजनीतिक दल में से किया जाने लगा। विलियम तृतीय के समय में पार्लियामेण्ट दो मुख्य दलों (Parties) में बँटी हुई थी, एक दल ह्विग (Whig) दल कहलाता था, दूसरा अनुदार या टोरी (Tory) दल। पहले पहल तो सम्राट दोनों ही दलों से अपने मन्त्री चुना करता था, परन्तु इस व्यवस्था को असुविधाजनक समझ उसने त्याग दिया। इसी समय से प्रिवी कौन्सिल की महत्ता घटने लगी और केबिनेट वास्तविक कार्यपालिका का स्थान लेने लगी।

परन्तु केबिनेट-व्यवस्था का ऐसा विकास पार्लियामेण्ट के बहुमत को पसन्द नहीं था, यही कारण है कि सन् १७०१ में एक्ट ऑफ सैटलमेण्ट द्वारा इस व्यवस्था को खत्म करने की कोशिश की गयी। इस एक्ट द्वारा यह निश्चित किया गया कि सम्राट

से वेतन पाने वाला सेवक पार्लियामेण्ट का सदस्य नहीं रह सकता था। निश्चय ही इस एक्ट का उद्देश्य प्रजातन्त्रात्मक था, क्योंकि नहीं तो सम्राट अपने सेवकों द्वारा पार्लियामेण्ट का नियन्त्रण कर सकता था। परन्तु यह एक्ट केबिनेट-व्यवस्था के विपरीत था। इसी एक्ट द्वारा प्रिवी कौन्सिल के अधिकारों की पुर्नस्थापना का प्रयत्न भी किया गया।

केबिनेट-व्यवस्था का वास्तविक विकास हेनोवेरियन युग (Hanoverian Period) में हुआ। जार्ज प्रथम जर्मन होने के कारण अंग्रेज़ी भाषा नहीं जानता था, न ही वह ब्रिटिश शासन-व्यवस्था की बारीकियों को ही समझता था, अतः उसने शासन-व्यवस्था के संचालन की सारी जिम्मेवारी अपने मन्त्रियों पर छोड़ दी। उस समय हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons) में ह्विग दल का बहुमत था, उसके नेता सर राबर्ट वालपोल ने ही केबिनेट के अधिवेशनों का सभापतित्व करना शुरू किया। वही ग्रेट ब्रिटेन का प्रथम प्रधानमन्त्री कहलाता है। जार्ज प्रथम व द्वितीय के शासनकाल में केबिनेट-व्यवस्था का पूर्ण विकास हुआ और इस व्यवस्था के सभी आधारभूत नियम उस समय कायम हुए। सभी मन्त्रियों का चुनाव एक ही दल से होता था, सभी प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में कार्य करते थे। सन् १७४२ में हाऊस ऑफ कामन्स के अविश्वास प्रदर्शन पर वालपोल ने प्रधानमन्त्री पद से त्यागपत्र देकर उस प्रथा की स्थापना की जिसके अनुसार मन्त्रिमण्डल हाऊस ऑफ कामन्स को ही उत्तरदायी होना है, सम्राट को नहीं। धीरे-धीरे यह स्पष्ट हो गया कि कोई भी मन्त्रिमण्डल पार्लियामेण्ट के सहयोग के बिना शासन नहीं चला सकता।

इस प्रकार इस अर्से में केबिनेट-व्यवस्था के तीन आधारभूत नियमों का विकास हुआ—

(१) केबिनेट के सदस्य पार्लियामेण्ट के सदस्य हों।
(२) वे एक ही राजनीतिक दल से सम्बन्धित हों।
(३) वे हाऊस ऑफ कामन्स के प्रति उत्तरदायी हों।

सन् १७६० में जार्ज तृतीय ग्रेट ब्रिटेन का सम्राट बना। उसने अपने शासन के प्रारम्भिक दिनों में केबिनेट-व्यवस्था को खत्म कर व्यक्तिगत शासन की स्थापना की कोशिश की। शुरू शुरू में उसे कुछ सफलता भी मिली, परन्तु अमेरिकन स्वतन्त्रता युद्ध के छिड़ जाने पर उसे विवश हो सभी कुछ अपने मन्त्रियों के हाथ में छोड़ना पड़ा।

प्रारम्भ में लोगों को केबिनेट-व्यवस्था का विशेष ज्ञान नहीं था, परन्तु १९वीं सदी के अन्तिम चरण में इसकी स्थिति थोड़ी बहुत स्पष्ट होने लगी। आज भी केबिनेट का आधार कानून नहीं बल्कि परम्परा से चले आए रस्मो-रिवाज हैं। जब कभी इन रस्मो-रिवजों को वैधानिक मान्यता (Recognition) दे दी जाती है तभी वे कानून बन जाते हैं। धीरे-धीरे इन रस्मों-रिवाज में स्थिरता आ रही है और उन्हें कानूनी मान्यता भी दी जा रही है।

२०वीं सदी में केबिनेट-व्यवस्था में कुछेक अन्य परिवर्तन भी हुए हैं। प्रारम्भ में केबिनेट के सदस्यों की संख्या थोड़ी थी, अधिक से [illegible]

होते थे। बाद में राज्य के कर्त्तव्यों की संख्या बढ़ गयी, फलतः केबिनेट के सदस्यों की संख्या २० तक जा पहुँची।

काम-काज की अधिकता के परिणाम-स्वरूप केबिनेट की कमेटियाँ बनने लगी। इस समय महत्वपूर्ण विषयों पर विचार करने के लिए केबिनेट के प्रमुख सदस्यों से मिल कर कुछेक कमेटियाँ बनायी गयी हैं।

केबिनेट का आधार पार्टी-व्यवस्था है। उसके सदस्य एक ही राजनीतिक दल से लिए जाते हैं परन्तु पिछले दो विश्व-युद्धों के दौरान में ग्रेट ब्रिटेन में इस व्यवस्था को त्याग सभी दलों के मेल से केबिनेट बनायी गयी। यह महसूस किया गया कि संकटकालीन स्थितियों का सामना करने के लिए किसी एक दल की सरकार नहीं होनी चाहिए, उसके लिए राष्ट्रीय सरकार का निर्माण किया जाना चाहिए और उसमें सभी प्रमुख राजनीतिक दल शामिल किए जाने चाहिएँ।

केबिनेट का निर्माण (Formation of the Cabinet)—केबिनेट के निर्माण का सवाल विभिन्न अवस्थाओं में उत्पन्न हो सकता है। प्रथम तो जब ५ वर्ष की अवधि समाप्त होने पर नयी पार्लियामेण्ट का चुनाव होता है, दूसरे प्रधानमन्त्री के त्यागपत्र देने पर, तीसरा संसद् में अविश्वास प्रस्ताव पास होने से केबिनेट के भंग होने पर और चौथा केबिनेट द्वारा हाऊस ऑफ कामन्स (लोकसभा) के भंग किये जाने पर और उसके पुनर्निर्वाचन पर।

(क) किसी भी अवस्था में केबिनेट के निर्माण का सवाल क्यों न पैदा होता हो सम्राट को इस कार्य को पूरा करने में लगभग एक ही मार्ग अपनाना पड़ता है। केबिनेट के निर्माण से पूर्व सम्राट को प्रधानमन्त्री का चुनाव करना होता है, प्रधान मन्त्री ही केबिनेट के निर्माण तथा उसके विकास में सर्वप्रथम आता है।

केबिनेट निर्माण में पहला कदम प्रधानमन्त्री का चुनाव है। कहा जाता है कि सम्राट प्रधानमन्त्री का चुनाव करता है, यह बात पुराने जमाने में अवश्य ठीक थी, परन्तु आज नहीं। आज तो सम्राट का यह एक औपचारिक (Formal) कर्त्तव्य मात्र है, उसे मनमानी करने का मौका नहीं मिलता। परम्परागत रिवाज के अनुसार सम्राट को लोकसभा के बहुसंख्यक दल के नेता को मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए बुलाना पड़ता है, यही प्रधानमन्त्री कहलाता है। जब कभी अविश्वास प्रस्ताव पास होने पर किसी मन्त्रिमण्डल को पद-त्याग करना पड़ता है तो उस समय सम्राट विरोधी दल के नेता को सरकार बनाने के लिए बुला सकता है।

अगर सम्राट लोकसभा (House of Commons) के बहुमत की उपेक्षा कर किसी अन्य को मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए आमन्त्रित करता है तो वह मन्त्रिमण्डल निर्माण में सफल नहीं हो सकेगा। क्योंकि ऐसे मन्त्रिमण्डल को लोकसभा अविश्वास प्रस्ताव (No-confidence Motion) पास कर त्यागपत्र देने के लिए मबूजर कर सकती है। हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि केवल वही मन्त्रिमण्डल टिक सकता है जिसे कि लोकसभा (House of Commons) का विश्वास प्राप्त हो।

ऐसी अवस्था में स्पष्ट है कि सम्राट को प्रधानमन्त्री के चुनाव में कोई

स्वतन्त्रता नही, उस का निर्वाचन लोकसभा स्वयं करती है । हाँ, कभी कभी ऐसी हालत जरूर पैदा हो जाती है जबकि सम्राट को प्रधानमन्त्री चुनने का दर असल मौका मिल जाता है । ऐसा अवसर दो हालात में हो सकता है—

(१) प्रथम तो जब कभी एक पार्टी का प्रधानमन्त्री त्यागपत्र दे देता है और उसके स्थान पर वह पार्टी किसी अन्य को अपना नेता नही चुन पाती, उस अवस्था में सम्राट अपने विवेक का इस्तेमाल कर बहुसंख्यक-पार्टी के किसी एक प्रभावशाली सदस्य को मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए बुला सकता है ।

(२) दूसरा, जब कभी लोकसभा—हाऊस ऑफ कामन्स—में किसी दल को बहुमत प्राप्त नहीं होता, सभी दलो की एक समान स्थिति होती है, उस समय वह विभिन्न दलों के नेताओं से सलाह कर किसी दल के नेता को प्रधानमन्त्री चुन सकता है । सन् १९३१ में जार्ज पंचम ने सर्वदलीय राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल का निर्माण लगभग स्वयं ही किया था ।

हमें यह याद रखना चाहिए कि इनमें से किसी भी स्थिति में सम्राट अपने अधिकार का मनमाना प्रयोग नहीं कर सकता ।

प्रधानमन्त्री के चुनाव के विषय में इन दिनों दो अन्य रिवाज भी पड़ गये हैं । **प्रथम प्रथा के अनुसार प्रधानमन्त्री लोकसभा** (House of Commons) **में से ही होना चाहिए ।** पहले प्रधानमन्त्री दोनों सदनो में से चुने जा सकते थे । १९०२ मे जब लार्ड सेलिसबरी ने त्यागपत्र दे दिया था तो उस समय किसी अन्य लार्ड को प्रधानमन्त्री नहीं बनाया गया था परन्तु यह व्यवस्था तो १९२३ में जाकर पक्की हुई । १९२३ मे अनुदार दल के नेता बोनरलॉ की मृत्यु हो गयी, उस समय लार्ड कर्जन अनुदार दल के नेता चुने गये । परन्तु सम्राट ने लार्ड कर्जन को प्रधान मन्त्री पद के लिए न बुला स्टेनली बाल्डविन को बुलाया । लार्ड कर्जन हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्य थे और बाल्डविन लोकसभा में अनुदार दल के नेता । तब से प्रधान मन्त्री सदा ही निचले सदन, लोकसभा से चुने जाते हैं । यह अवस्था प्रजातन्त्रात्मक है, और ग्रेट ब्रिटेन की परम्पराओं के अनुकूल है । मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से निचले सदन (House of Commons) के प्रति ही ज़िम्मेवार है और वहीं सभी प्रकार की शासकीय नीतियों का अन्तिम भाग्य निर्णय होता है, अतः मन्त्रिमण्डल के नेता—प्रधानमन्त्री—का चुनाव लोकसभा से ही होना चाहिए ।

दूसरी प्रथा के अनुसार सम्राट् पद-मुक्त होने वाले प्रधानमन्त्री से उसके उत्तराधिकारी के विषय में सलाह माँगता है । परन्तु ऐसा हरेक हालत में नहीं हो सकता ।

(ख) प्रधानमन्त्री के चुनाव के अनन्तर ही मन्त्रिमण्डल व केबिनेट के निर्माण की अवस्था उत्पन्न होती है । मन्त्रिमण्डल का निर्माण आसान काम नहीं । इसमें सन्देह नहीं कि प्रधानमन्त्री को अपने मन्त्रियों के चुनने में स्वतन्त्रता होती है, और सम्राट उसमें दखल नहीं देता, तथापि इस विषय में उसे अमेरिकन प्रेजीडेण्ट की अपेक्षा कम स्वतन्त्रता प्राप्त है । अपने मन्त्रिमण्डल का निर्माण करते हुए उसे अनेक

बातों का ख्याल रखना पड़ता है। असाधारण अवसरों को छोड़ साधारणतया उसे अपने मन्त्रियों का चुनाव अपने ही दल के सदस्यों से करना होता है। वह अपनी पार्टी का नेता होता है, ऐसी अवस्था में उसे देखना होता है कि उसकी पार्टी के सभी गुट उसके मन्त्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व पा सकें, ऐसा कोई भी बड़ा ग्रुप बाहर न रहे जो उसकी स्थिति को कमजोर बना सके। यही नहीं, उसे यह भी देखना होता है कि उसकी पार्टी के सभी बड़े-बड़े नेता मन्त्रिमण्डल में शामिल हों, क्योंकि केबिनेट में उनकी उपस्थिति उसकी स्थिति को मजबूत बनाती है। अनेक बार अपनी पार्टी के असन्तुष्ट सदस्यों को सन्तुष्ट करने के लिए उसे समझौता कर मध्य मार्ग अपनाना पड़ता है, और ऐसे व्यक्तियों को अपने मन्त्रिमण्डल में स्थान देना पड़ता है जिन्हें कि वह पसन्द नहीं करता। प्रधानमन्त्री के एतद् विषयक अधिकार का आधार उसका अपना व्यक्तित्व भी होता है। अगर वह पार्टी का सर्वप्रिय नेता है और राष्ट्रीय जीवन में बहुत प्रभावशाली है तो वह अपने मन्त्रिमण्डल के निर्माण में पर्याप्त स्वतन्त्रता इस्तेमाल कर सकता है। मन्त्रिमण्डल के निर्माण में प्रधानमन्त्री को ग्रेट ब्रिटेन के भौगोलिक प्रदेशों का भी ख्याल रखना होता है। उसे कुछ मन्त्री हाऊस ऑफ लार्ड्स से भी लेने होते हैं, सभी मन्त्री निचले सदन से ही नहीं हो सकते। इस समय लार्ड चान्सलर के अतिरिक्त तीन विभागीय अध्यक्ष हाऊस ऑफ लार्ड्स से लिए जाते हैं।

मन्त्रिमण्डल में वृद्ध व नवयुवक सभी तरह के मन्त्री होने चाहिएँ। वृद्धों और अनुभवी व्यक्तियों की आवश्यकता स्वाभाविक है, उनकी उपस्थिति में शासकीय नीतियों पर गम्भीरतापूर्वक विचार हो सकता है, वे मन्त्रिमण्डल का संकटकालीन स्थितियों में पथप्रदर्शन कर सकते हैं। नये शासकों को ट्रेनिंग देने के लिए नवयुवकों को भी मन्त्रिमण्डल में शामिल किया जाना चाहिए।

ग्रेट ब्रिटेन के मन्त्रिमण्डल में स्थान प्राप्त करना कोई आसान काम नहीं। पार्लियामेण्ट के अनेक सदस्य बरसों तक वृद्ध तथा अनुभवी शासकों के शिष्यत्व में रह संसदीय और शासकीय विषयों में अनुभव हासिल करते हैं और तब कहीं वे मन्त्रिमण्डल में शामिल किए जाते हैं। बौद्धिक, नैतिक तथा प्रशासकीय गुणों की एक साथ उपस्थिति ही किसी भी व्यक्ति को मन्त्री पद के लिए योग्य बनाती है।

इस तरह मन्त्रिमण्डल का निर्माण प्रधानमन्त्री के लिए कोई आसान काम नहीं। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के लिए पार्लियामेण्ट का सदस्य होना लाजमी है। अगर किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री नामजद कर लिया जाता है जो कि पार्लियामेण्ट का सदस्य नहीं तो उसे छः महीने के अन्दर किसी न किसी सदन का सदस्य बनना पड़ता है। अगर वह हाऊस ऑफ कामन्स का सदस्य नहीं बन पाता तो उसे हाऊस ऑफ लार्ड्स का सदस्य बना दिया जाता है। मन्त्री दोनों ही सदनों से चुने जा सकते हैं। मन्त्रियों का चुनाव प्रधानमन्त्री करता है। उनकी नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती है।

प्रधान मन्त्री ही विभिन्न मन्त्रियों में प्रशासकीय विभागों का बंटवारा करता है।

६. केबिनेट व्यवस्था की मुख्य मुख्य विशेषताएँ (Main features of the Cabinet Government)

ग्रेट ब्रिटेन की केबिनेट व्यवस्था की कुछ विशेषताएँ हैं जिन्हें हम नीचे लिखे प्रकार से रख सकते हैं--

(१) **केबिनेट में से सम्राट की अनुपस्थिति**—केबिनेट के अधिवेशनों में सम्राट हिस्सा नहीं लेता। एक समय जरूर था जब कि सम्राट स्वयं केबिनेट के अधिवेशन बुलाता था और उनका सभापति होता था। परन्तु जैसा कि हम पीछे देख चुके हैं जार्ज प्रथम व द्वितीय के बाद सम्राट ने केबिनेट की बैठकों में हिस्सा लेना छोड़ दिया, तब से प्रधानमन्त्री ही केबिनेट की बैठकों का सभापति होता है। सम्राट का व्यावहारिक राजनीति से कोई सम्बन्ध नही, इस लिए उसका केबिनेट की मीटिंगों में हिस्सा लेना ठीक भी नही। अगर वह इन बैठकों में हिस्सा लेता है तो इस का मतलब है कि वह केबिनेट में किए गए फैसलों के लिए किसी न किसी हद तक ज़िम्मेवार होगा। ऐसा होने पर केबिनेट में किए गए फैसलों के लिए उसकी वैसी ही आलोचना होगी जैसी कि मन्त्रियों की होती है। ऐसी पोज़ीशन सम्राट की सार्वजनिक मान्यता के विरुद्ध होगी, और इसी कारण ऐसा नही हो पाता।

(२) **केबिनेट का पार्लियामेण्ट्री आधार**—ग्रेट ब्रिटेन में केबिनेट और पार्लियामेण्ट में बड़े गहरे सम्बन्ध होते हैं और केबिनेट पार्लियामेण्ट के हिस्से के रूप में भी ग्रहण की जा सकती है। हम ऊपर लिख आए हैं कि ब्रिटिश केबिनेट के सदस्यों के लिए पार्लियामेण्ट का सदस्य होना भी लाजमी है। पार्लियामेण्ट व केबिनेट के इस प्रकार के आपस के गहरे सम्बन्ध दोनों में एक दूसरे के प्रति विश्वास को पैदा करते हैं और प्रशासकीय विषयों में सुचारुता (Efficiency) के जनक होते हैं। ऐसी अवस्था में ही कार्यपालिका के सदस्य अपनी कानून निर्माण सम्बन्धी आवश्यकताओं को विधानपालिका के सामने बड़ी आसानी से रख सकते हैं। केबिनेट के सदस्य पार्लियामेण्ट के बहुमत के नेता होते हैं, ऐसी हालत में वे आर्थिक मामलों में भी पार्लियामेण्ट से जो चाहते हैं मनवा लेते हैं।

(३) **केबिनेट की राजनीतिक एकता**--ग्रेट ब्रिटेन में केबिनेट के जीवन का आधार पार्टी व्यवस्था है, उसके सभी सदस्य एक ही राजनीतिक पार्टी से लिए जाते हैं। इस प्रकार की राजनीतिक एकता का फल यह होता है कि केबिनेट के सभी सदस्य एक तरह के राजनीतिक विचारों वाले होते हैं, उनके सामने एक ही राजनीतिक प्रोग्राम होता है, जिसको पूरा करना वे अपना कर्त्तव्य समझते हैं। छोटे-मोटे मामलों पर उनमें मतभेद हो सकते हैं परन्तु उन्हें वे आपस में विचार-विमर्श कर दूर कर सकते हैं और राष्ट्रीय हित के लिए एक सामान्य नीति का अनुसरण कर सकते हैं। जहाँ केबिनेट के सदस्यों में गहरा मतभेद हो वहाँ केबिनेट का चल सकना बड़ा मुश्किल हो जाता है।

केबिनेट व्यवस्था की इस प्रकार की राजनीतिक एकता का विकास वालपोल

से पहले ही हो गया था परन्तु सन् १७८२ में रॉकिंघन के मन्त्रिमण्डल के अनन्तर इस व्यवस्था का लगातार अनुसरण किया गया। केबिनेट की राजनीतिक एकता का आधार ग्रेट ब्रिटेन की द्वि-दल व्यवस्था (Dual Party System) है. बहुसंख्यक पार्टी-व्यवस्था (Multiple Party System) के अधीन यह व्यवस्था ठीक-ठीक काम नहीं कर पाती। ग्रेट ब्रिटेन में मिले-जुले मन्त्रिमण्डल (Coalition Cabinets) बहुत थोड़े बने हैं। मिले-जुले मन्त्रिमण्डल में आधारभूत आर्थिक व राजनीतिक प्रोग्राम के बारे में एकता नहीं हो पाती, इस कारण अक्सर ऐसे मन्त्रि-मण्डल असफल रहते हैं। अवश्य युद्ध के दौरान में मि० चर्चिल के नेतृत्व में बनाया गया सन् १९४० का मिला-जुला मन्त्रिमण्डल इस बात का अपवाद (Exception) है, परन्तु यह मन्त्रिमण्डल तो राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल था, इसमें सभी पार्टियाँ शामिल की गई थीं और इसका संगठन उस समय हुआ जब कि ग्रेट ब्रिटेन एक जबरदस्त संकट का सामना कर रहा था। संकट-काल में तो राष्ट्रीय एकता का होना सर्वथा स्वाभाविक है। संकट-काल के खत्म होने पर ऐसे मन्त्रिमण्डल देर तक नहीं चल पाते, यही कारण है कि युद्ध के खत्म होते ही मि० चर्चिल का मन्त्रि-मण्डल भी अधिक समय तक न टिक सका।

ऑग (Ogg) ने ठीक ही कहा कि इंग्लैण्ड में मन्त्रिमण्डल के उत्तरदायित्व की व्यवस्था का भविष्य इस बात पर आश्रित है कि वहाँ द्वि-दल व्यवस्था ही मौजूद रहती है या बहुसंख्यक पार्टी-व्यवस्था का विकास होता है।[1]

(४) **प्रधानमन्त्री की प्रमुखता**—कबिनेट-व्यवस्था के अन्तर्गत प्रधानमन्त्री का विशेष स्थान होता है। वह हाऊस ऑफ कामन्स में बहुमत का नेता होता है, और इस पोजीशन में वह केबिनेट के बनाने और उसके बर्खास्त करने का अधिकार रखता है। वालपोल के समय से ही यह प्रथा चली आ रही है कि प्रधानमन्त्री ही अपनी केबिनेट के सदस्यों को चुनता है। यही नहीं वह सम्पूर्ण केबिनेट को या केबिनेट के किसी एक सदस्य को त्यागपत्र देने के लिए भी मजबूर कर सकता है। प्रधानमन्त्री के त्यागपत्र देने पर सम्पूर्ण केबिनेट अपने आप ही बर्खास्त हो जाती है। अनेक बार वह अपने सहयोगियों को सूचित किए बिना ही इस्तीफा दे देता है जिसका फल यह होता है कि उसके सभी सहयोगियों के मन्त्री पद अपने आप ही खत्म हो जाते हैं। वह अपनी इच्छा के अनुसार अपने सारे मन्त्रिमण्डल का पुनर्संगठन कर सकता है। प्रधानमन्त्री ही मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापति होता है और उनमें हुए फैसलों को वह स्वयं सम्राट तक पहुँचाता है। जहाँ कहीं मन्त्रियों में मतभेद हो जाते हैं या विभिन्न विभागों में झगड़े पैदा हो जाते हैं तो प्रधानमन्त्री ही उन को निपटाता है।

यद्यपि प्रधानमन्त्री मन्त्रियों का स्वामी नहीं बल्कि सहयोगी है और पद की दृष्टि से भी वह उनके समान होता हुआ भी उनमें प्रमुख है (*Primus Inter*

1. "The future of ministerial responsibility in England is bounds up with the question whether the country is going to maintain two strong political parties or more than two." —*Ogg.*

Pares) तथापि केबिनेट में उसकी विशेष स्थिति और अधिकार से इन्कार नहीं किया जा सकता।

(५) गोपनीयता (Secrecy)—केबिनेट-व्यवस्था की कार्यवाही की एक अन्य विशेषता गोपनीयता है। जब मन्त्रियों को नियुक्त किया जाता है तो उस समय उन्हें गोपनीयता की शपथ लेनी होती है। केबिनेट की बैठकों में क्या होता है किस प्रकार विभिन्न मन्त्री अपने-अपने विचार रखते हैं और उनमें आपस में क्या मतभेद है इत्यादि विषयों पर कोई भी मन्त्री सार्वजनिक रूप से अपने विचार प्रगट नहीं कर सकता। केबिनेट की सम्पूर्ण कार्यवाही को गुप्त रखा जाता है। यह केवल रिवाज ही नहीं बल्कि ऐसा करना कानूनी तौर पर भी लाजमी है। १९२० के Official Secret Act के मताबिक अगर कोई भी व्यक्ति केबिनेट के निश्चयों से सम्बन्धित किसी गुप्त बात को या महत्वपूर्ण दस्तावेज को प्रकाशित कर देता है तो उसे सजा दी जा सकती है। अगर कोई मन्त्री ऐसा करता है तो उसे अपने मन्त्री पद से हाथ धोने पड़ते हैं। सन् १९२२ में भारत मन्त्री (Secretary of State for India) को इसी कारण इस्तीफा देना पड़ा था। मन्त्रिपरिषद् की कार्यवाही की गोपनीयता परिषद् की एकता व संगठन के लिए लाजमी है। मन्त्रियों में आपस में मतभेद हो सकते हैं, परन्तु बाहर की दुनिया के सामने उन्हें अटूट इकाई के रूप में ही आना चाहिए।

हाँ, जब कभी कोई मन्त्री केबिनेट से मतभेद होने की वजह से अपने पद से इस्तीफा देता है तो उस समय वह प्रधानमन्त्री और सम्राट की मन्जूरी से पार्लियामेण्ट के सामने अपने विचार रख सकता है। परन्तु ऐसे समय में मन्त्री केवल मात्र अपने विचार ही प्रगट करता है, केबिनेट में क्या हुआ उन सब बातों को वह विस्तार से नहीं रख सकता।

पहले तो केबिनेट में होने वाली बहस का कोई रिकार्ड नहीं रखा जाता था, केवल प्रधानमन्त्री ही केबिनेट की कार्यवाही के अपने वैयक्तिक नोट तैयार किया करता था। प्रथम विश्व-युद्ध के दौरान में मि० लायड जार्ज ने, जो कि उस समय ग्रेट ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री थे, केबिनेट सेक्रिटेरियेट का संगठन किया। मन्त्रिपरिषद् का यह कार्यालय ही तब से इसकी सम्पूर्ण कार्यवाही का रिकार्ड रखने लगा, परन्तु अभी भी यह कार्यालय मन्त्रियों के परस्पर विरोधी विचारों के रिकार्ड रखने का अधिकारी नहीं। केबिनेट की कार्यवाही की गोपनीयता को रखने के लिए हर सम्भव कोशिश की जाती है।

केबिनेट की हरेक बैठक के बाद प्रधानमन्त्री स्वयं प्रेस को मन्त्रिपरिषद् में हुए फैसलों की थोड़ी बहुत रूपरेखा बतला देता है। इस सब के बावजूद भी मन्त्रि-परिषद् की अनेक गुप्त बातें किसी न किसी तरह प्रेस व जनता के पास पहुँच ही जाती हैं।

(६) मन्त्रिमण्डल के उत्तरदायित्व की व्यवस्था (Ministerial system of Responsibility)—केबिनेट-व्यवस्था की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता इस की

उत्तरदायित्व व्यवस्था है। इस प्रकार की व्यवस्था ही पार्लियामेण्ट्री सरकार का मुख्य आधार है। इस की अनुपस्थिति में ग्रेट ब्रिटेन में या तो निरंकुश राजतन्त्र होता या केबिनेट की तानाशाही। परन्तु मजे की बात यह है कि ब्रिटिश केबिनेट व्यवस्था के इस आधारभूत असूल का कोई कानूनी या संवैधानिक आधार नहीं यह व्यवस्था रिवाज या परम्परा का ही फल है।

केबिनेट के उत्तरदायित्व के तीन अर्थ हैं—

(क) सम्राट के प्रति उत्तरदायित्व (Responsibility towards king)।

(ख) सामूहिक व वैयक्तिक उत्तरदायित्व (Collective and Individual Responsibility)

(ग) हाऊस ऑफ कामन्स के प्रति उत्तरदायित्व (Responsibility to the House of Commons)।

(क) सम्राट के प्रति उत्तरदायित्व तो एक औपचारिकता (Formality) मात्र ही है। कभी कोई समय था जब इस प्रकार की व्यवस्था एक वास्तविकता थी और सम्राट अपने आप अपने मन्त्रियों को नियुक्त करता था और उन्हें अपने पद से हटा सकता था; तब वह असली शासक था। लेकिन अब हालत बदल गयी है, प्रजातन्त्र के विकास के फलस्वरूप सम्राट केवल नाम मात्र का शासक ही रह गया है। वह अब अपने मन्त्रियों की सलाह के अनुसार ही काम करता है, वह अपने मन्त्रियों को न तो नियुक्त ही करता है और न उन्हें हटा ही सकता है।

इन दिनों मन्त्रियों की सम्राट के प्रति ज़िम्मेवारी का यही मतलब है कि वह समय-समय पर सम्राट को अपने निश्चयों से सूचित करते रहें और उनकी औपचारिक (Formal) स्वीकृति प्राप्त करते रहें।

(ख) मन्त्रिमण्डल की उत्तरदायित्व-व्यवस्था का दूसरा रूप मन्त्रियों की सामूहिक व वैयक्तिक ज़िम्मेवारी है। सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल एक इकाई के रूप में निश्चय करता है और कार्य करता है। सभी मन्त्री एक दूसरे के कार्यों व निश्चयों के लिए समान रूप से ज़िम्मेवार होते हैं। प्रत्येक मन्त्री का यह कर्त्तव्य है कि जब एक बार केबिनेट में एक निश्चय हो जाता है तो वह उसका एक मत से समर्थन करे। केबिनेट में जब विचार-विमर्श होता है तो उसके सदस्य अपने विचारों को बड़ी स्वतन्त्रता से वहाँ रख सकते हैं, केबिनेट से मतभेद होने पर मन्त्रियों के सामने एक ही चारा होता है, या तो वे बहुमत के निर्णय को मान, अपने विचारों को दबा, केबिनेट के निश्चय का सार्वजनिक रूप से समर्थन करें या फिर अपने पद से इस्तीफा दे केबिनेट से अलग हो जायें। ऐसे अनेक उदाहरण मिल जाते हैं जब कि एक मन्त्री केबिनेट के फैसलों से सहमत न हो सकने के कारण अपने पद से इस्तीफा दे जाता है। १९१४ में लार्ड मॉरले और मि० बर्न्स ने ब्रिटिश सरकार की युद्ध-नीति से सहमत न हो सकने के कारण इस्तीफा दे दिया था। सन् १९३८ में सर एण्थनी ईडन ने चेम्बरलेन सरकार की विदेश नीति से मतभेद होने के कारण केबिनेट से इस्तीफा दे दिया

था। हाल ही में सर एन्थनी ईडन की स्वेज़ नीति से असहमत होने के कारण दो मन्त्री कैबिनेट से अलग हो गए थे। जो मन्त्री अपने पद से इस्तीफा नहीं देता उसे बाद में यह कहने का अधिकार नहीं कि वह अमुक समय पर केबिनेट के अमुक निश्चय से सहमत नहीं था।[1] **लार्ड मेल्बोर्न** ने ठीक ही कहा था कि "**हम लोग चाहे जो मर्जी कहें, इससे कुछ बनता या बिगड़ता नहीं, परन्तु जो कुछ हम कहते हैं उसे एक स्वर से कहें।**"[2]

केबिनेट के सदस्यों को हर बात में अपने साथियों व सहयोगियों की सहायता करनी होती है। किसी भी सदस्य को सार्वजनिक रूप से केबिनेट में हुए निश्चयों के विरुद्ध बोलने का कोई अधिकार नहीं। उन्हें सरकारी नीति पर वोट देते हुए भी एक इकाई की तरह ही वोट देना चाहिए।

लार्ड मॉरले ने केबिनेट की सामूहिक उत्तरदायित्व व्यवस्था का बड़ा सुन्दर वर्णन किया है। उसका कहना है कि "**यह बात एक साधारण नियम के रूप में मानी जाती है कि हरेक महत्त्वपूर्ण विभागीय निश्चय सारी केबिनेट को बाँध देता है। इसके सदस्य सामूहिक रूप से ही अपने पदों पर बने रहते हैं और सामूहिक रूप से ही उनका पतन होता है। विदेश-विभाग की किसी एक गलती की वजह से अर्थ मन्त्री को पद त्याग करना पड़ सकता है तो कभी किसी मूर्ख युद्ध मन्त्री की मूर्खता के कारण श्रेष्ठ गृह-मन्त्री को कष्ट सहना पड़ता है। केबिनेट विधानपालिका व सम्राट के सम्मुख एक इकाई के रूप में उपस्थित होती है। पार्लियामेण्ट व सम्राट के सम्मुख उसके निश्चय एक व्यक्ति के निश्चय हों।**"[3]

इस सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective responsibility) के साथ

1. "For all that passes in cabinet each member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible, and has no right afterwards to say that he agreed in one to a compromise, while in another he was persuaded by his colleagues.....It is only on the principle that absolute responsibility is undertaken by every member of the cabinet who, after a decision is arrived at, remaines a member of it, that the joint responsibility of Minister to Parliament can be upheld, and one of the most essential principles of parliamentary responsibility established." —*Lord Salesbury.*

2. "It does not in the least matter what we say but we must all say the same thing." —*Lord Melborne.*

3. "As a general rule, every piece of departmental policy is taken to commit the entire cabinet, and its members stand or fall together. The Chancellor of the Exchequer may be driven from office by a bad dispatch from the Foreign office, and an excellent Home Secretary may suffer for a blunder of a stupid Minister of War. The cabinet is a unit, a unit as regards the sovereign and a unit as regards the legislature. Its views are laid before the Sovereign and before Parliament, as if they were the views of one man."
—*Lord Morley.*

साथ हमें मन्त्रियों की वैयक्तिक जिम्मेवारी के असूल को भी याद करना चाहिए। अक्सर हरेक मन्त्री किसी न किसी महकमे का अध्यक्ष होता है, उसके प्रशासन के लिए वह व्यक्तिगत रूप से जिम्मेवार होता है। सामूहिक उत्तरदायित्व व्यवस्था का मतलब हमें यह नहीं समझना चाहिए कि कोई भी मन्त्री अपनी वैयक्तिक गलतियों के लिए इस्तीफा ही नहीं देता। ऐसे अनेक अवसर आ जाते हैं जब एक मन्त्री किसी विशेष गलती के कारण पार्लियामेण्ट के निन्दा-प्रस्ताव (Censure motion) से बचने के लिए अपने आप ही इस्तीफा दे देता है। जे० एच० टामस (१९३६) व सर हयू डाल्टन (Sir Hugh Dalton) ने १९४७ में बजट के कुछ गुप्त रहस्यों के प्रगट हो जाने के कारण इस्तीफा दे दिया था। इसी प्रकार सन् १९३७ में जब सर सेम्युल होर (Sir Samuel Hore) द्वारा किए गए एबेसीनिया सम्बन्धी समझौते को देश ने नापसन्द किया और पार्लियामेण्ट के सदस्यों ने भी उस की कड़ी आलोचना की तो उस समय उसने अपने विदेश मन्त्री पद से त्यागपत्र दे दिया। अगर कोई मन्त्री अपनी इच्छा से ही मन्त्रिमण्डल से अलग हो जाए या प्रधानमन्त्री द्वारा ही ऐसा कर दिया जाए तो इससे सामूहिक उत्तरदायित्व की प्रथा नहीं टूटती। हाँ, जब कभी मन्त्रिमण्डल के किसी सदस्य को मन्त्रिमण्डल की इच्छा के विरुद्ध पार्लियामेण्ट पद-त्याग करने पर मजबूर करती है तो उस समय सारा मन्त्रिमण्डल ही इस्तीफा दे देता है।

(ग) आज मन्त्रिमण्डल की वास्तविक जिम्मेवारी सम्राट के प्रति न हो कर हाऊस ऑफ कामन्स के प्रति है। हाऊस ऑफ कामन्स के विश्वास को खोकर कोई भी मन्त्रिमण्डल अपने पद पर कायम नहीं रह सकता। जब तक बहुमत मन्त्रिमण्डल का समर्थन करता है तभी तक मन्त्रिमण्डल कायम रहता है। हाऊस ऑफ कामन्स मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अनेक प्रकार से अविश्वास का प्रदर्शन कर सकता है—

(अ) सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव (Vote of No-confidence) पास कर के।

(आ) मन्त्रिमण्डल द्वारा पेश किए गए बिल या प्रस्ताव को नामन्जूर कर के।

(इ) किसी ऐसे बिल या प्रस्ताव को पास कर के जिस का विरोध मन्त्रि-मण्डल कर रहा हो।

(ई) किसी भी मन्त्री के वेतन की कमी का प्रस्ताव पास करके या किसी मन्त्री द्वारा पेश की गयी धन की माँग को नामन्जूर कर के।

(ए) किसी मन्त्री-विशेष के विरुद्ध निन्दा-प्रस्ताव (Censure motion) पास कर के।

१०. केबिनेट के कार्य (Functions of the Cabinet)

यद्यपि केबिनेट को किसी प्रकार की संवैधानिक मान्यता (Constitutional recognition) नहीं दी गयी और इसे सैद्धान्तिक रूप से केवल सम्राट की सलाहकार सम्मिति ही समझा जाता है। पर ग्रेट ब्रिटेन की यही असली कार्यपालिका

है और इस रूप में यह ब्रिटिश सरकार का सब से शक्तिशाली अंग है। बेजहॉट, ग्लेडस्टोन, रेम्ज़े म्योर तथा लावेल इत्यादि ने केबिनेट की महत्ता का अनेक तरह से वर्णन किया है। बेजहॉट के कथनानुसार ग्रेट ब्रिटेन की केबिनेट **"वह कड़ी है जो प्रबन्धक व कानून निर्माता विभागों को मिलाती है।"**[1] सर जान मेरियट के अनुसार **"केबिनेट वह धुरी है जिस पर राजयन्त्र घूमता है।"**[2] **रेम्ज़े म्योर ने केबिनेट को राज्य रूपी जलपोत का पतवार कहा है।**[3]

सन् १९१४ में लार्ड हाल्डेन के अधीन एक कमेटी नियुक्त की गयी थी, इसने केबिनेट के कार्यों की गणना इस प्रकार की थी—

(१) पार्लियामेण्ट के सम्मुख पेश की जाने वाली नीति का अन्तिम स्वरूप निर्धारण।

(२) पार्लियामेण्ट द्वारा निश्चित की गयी नीति के अनुसार राष्ट्रीय कार्यपालिका (National Executive) का नियन्त्रण।

(४) राज्य के विभिन्न प्रशासकीय विभागों की आपस की नीति का तालमेल बाँधना और उन के अधिकारों की हद निश्चित करना।

आज केबिनेट जिन महत्त्वपूर्ण कार्यों को पूर्ण करती है, उन्हें हम इस तरह रख सकते हैं—

(१) **प्रशासकीय कार्य** (Administrative functions)—केबिनेट वास्तविक कार्यपालिका है, और इस रूप में सम्राट की कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियों का इस्तेमाल केबिनेट ही करती है। केबिनेट के अधिकांश सदस्य विभिन्न विभागों के अध्यक्ष होते हैं, इसलिए शासकीय नीति (Administrative policy) का निर्णय केबिनेट में किया जाता है। अलग-अलग विभागों की नीति में ताल-मेल (Co-ordination) बिठाने और उनके आपस के झगड़ों के निपटारे से सम्बन्धित कार्य भी केबिनेट में होते हैं।

युद्ध घोषणा व शान्ति-सन्धि इत्यादि से सम्बन्धित निर्णय केबिनेट में ही पूरे किए जाते हैं। विदेशी-नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण फैसले भी केबिनेट की बैठकों में ही होते हैं।

(२) **कानून-निर्माण-सम्बन्धी-कार्य** (Lagislative functions)—आज केबिनेट केवल प्रशासकीय कार्यों को ही पूरा नहीं करती, वह कानून-निर्माण में भी पार्लियामेण्ट का नेतृत्व करती है। ग्रेट ब्रिटेन में माण्टेस्क्यू के शक्तियों के विभाजन (Theory of Separation of Powers) के सिद्धान्त को नहीं अपनाया गया,

1. "The hyphen that joins, the buckle that fastens the executive and legislature togather." —*Bagehot.*

2. "The pivot round which the whole political machinery revolves." —*Sir John Marriot.*

3. "The steering wheel of the ship of the State." —*Ramsay Muir.*

केबिनेट के सदस्यों में और पार्लियामेण्ट में घनिष्ठ सम्बन्ध होते हैं, केबिनेट पार्लियामेण्ट की एक विशेष कमेटी होती है । संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसी स्थिति नहीं, वहाँ कार्यपालिका में और विधानपालिका में काफी हद तक शक्ति विभाजन है और दोनों को एक दूसरे से अलग रखने की कोशिश की गयी है। ग्रेट ब्रिटेन में केबिनेट के सदस्य पार्लियामेण्ट का कानून निर्माण के विषय में नेतृत्व करते हैं। केबिनेट पार्लियामेण्ट के बहुमत का प्रतिनिधित्व करती है इसलिए जितने भी बिल इस द्वारा पार्लियामेण्ट के सामने पेश किए जाते हैं वह उन्हें मन्जूर कर लेती है । अक्सर सभी मुख्य मुख्य बिल केबिनेट के सदस्य तैयार करते हैं और वही उन्हें पार्लियामेण्ट के सामने पेश करते हैं। आजकल केबिनेट की कानून-निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ इतनी बढ़ गयी हैं कि लोग यह कहने लग गए हैं कि पार्लियामेण्ट अब इस विषय में बिल्कुल शक्तिहीन हो गयी है। इस बात में अतिश्योक्ति जरूर है, फिर भी यह इन्कार नही किया जा सकता कि पार्लियामेण्ट को मन्त्रिमण्डल द्वारा पेश किए गए सभी कानूनों की मन्ज़री देनी ही पड़ती है। आज पार्लियामेण्ट सभी बातों में केबिनेट का ही अनुसरण करती है।

मन्त्रिमण्डल ही पार्लियामेण्ट का प्रोग्राम निश्चित करता है, और अलग-अलग समयों पर पेश किए जाने वाले बिलों का समय बाँधता है । यही नही, मन्त्रिमण्डल ही पार्लियामेण्ट के अधिवेशन बुलाता व स्थगित करता है, प्रधानमन्त्री की सलाह पर ही हाऊस ऑफ कामन्स को तोड़ कर उसके चुनाव का इन्तजाम किया जाता है।

पार्लियामेण्ट में काम की अधिकता होती है और समय की कमी होती है। यही कारण है कि इन दिनों पार्लियामेण्ट ने अपनी कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियों को केबिनेट को सौंप दिया है। पार्लियामेण्ट आजकल ऐसे कानूनों को पास कर देती है जिन की कि केवल रूपरेखा या ढाँचा (Skelton Laws) ही दे दिया जाता है, बाकी विस्तार की सभी बातें केबिनेट खुद आज्ञाएँ (Orders in Council) जारी कर पूरी कर लेती है।

(३) **बजट सम्बन्धी कार्य** (Control over budget)—केबिनेट ही वित्तीय-बिल (Money-bill) को तैयार करती है और उसे पार्लियामेण्ट के सम्मुख पेश करती है। इस अर्थ-बिल में सम्पूर्ण खर्च व आमदनी का लेखा-जोखा रहता है। पार्लियामेण्ट बजट पर बहस कर सकती है, परन्तु उसे आसानी से नामन्जूर नहीं कर सकती, क्योंकि बजट का नामन्जूर करने का मतलब है मन्त्रिमण्डल का पद-त्याग, हाऊस ऑफ कामन्स का भंग किया जाना व पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था करना । अर्थ-बिल में संशोधन भी मन्त्रिमण्डल की सहमति से ही स्वीकार किए जा सकते हैं। पार्लियामेण्ट के साधारण सदस्यों को तो अर्थ-बिल के प्रस्ताव का भी अधिकार नहीं।

अर्थ-बिल से सम्बन्धित विभिन्न विभागीय झगड़ों का निपटारा केबिनेट में ही किया जाता है।

केबिनेट की वित्तीय शक्तियों (Financial powers) ने ग्रेट ब्रिटेन में कार्यपालिका की स्थिति को मजबूत बना दिया है। संयुक्त राज्य अमेरिका में आर्थिक मामलों में कार्यपालिका को हमेशा ही विधानपालिका का मुँह देखना पड़ता है और विधानपालिका में और कार्यपालिका में इस विषय में मनमुटाव पैदा हो सकता है।

११. केबिनेट की तानाशाही (Dictatorship of the Cabinet)

कोई समय था जब कि ग्रेट ब्रिटेन में पार्लियामेण्ट की प्रभु-सत्ता (Sovereignty) के गुण गाए जाते थे, परन्तु आज पार्लियामेण्ट की प्रभुता एक सिद्धान्त मात्र ही है। १९वीं सदी में पार्लियामेण्ट पर्याप्त शक्तिशाली थी परन्तु धीरे-धीरे यह शक्ति पार्लियामेण्ट के हाथ से निकलकर केबिनेट के हाथ में इकट्ठी हो गयी और लोग पार्लियामेण्ट की प्रभुता के स्थान पर केबिनेट की तानाशाही की बातें करने लगे।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि मन्त्रिमण्डल का जीवन पार्लियामेण्ट के विश्वास के सहारे चलता है, इसमें भी कोई सन्देह नहीं कि पार्लियामेण्ट ही कानूनों का अन्तिम स्रोत है। परन्तु अब यह केवल दिखावे की और ऊपरी बात ही है, केवल सिद्धान्त ही है, असलीयत यह है कि केबिनेट पार्लियामेण्ट को स्वामिनी बन चुकी है। ऊपर ही हम देख आये हैं कि किस प्रकार केबिनेट ही कानून निर्माण में विधानपालिका का नेतृत्व करती है और किस प्रकार लगभग सभी मुख्य-मुख्य बिल केबिनेट के सदस्यों द्वारा ही पार्लियामेण्ट में पेश किए जाते हैं, और साधारण सदस्यों द्वारा पेश किया हुआ कोई भी बिल तब तक पास नहीं हो सकता जब तक कि केबिनेट उसके लिए अपनी स्वीकृति नहीं दे देती। दर असल आजकल पार्लियामेण्ट तो केबिनेट के फैसलों को रजिस्टर करने की एजेन्सी मात्र बनकर ही रह गयी है।

अर्थ-बिल भी केबिनेट के ही नियन्त्रण में रहते हैं, वही उनकी रूपरेखा निश्चित कर उन्हें विधानपालिका के सम्मुख पेश करती है। विधानपालिका को उसमें संशोधन का अधिकार जरूर है, परन्तु इन संशोधनों के लिए उसे केबिनेट के सदस्यों का ही मुँह देखना पड़ता है। वित्त मन्त्री की सहमति (Consent) के बिना कोई भी संशोधन मंजूर नहीं हो पाता। **रेम्जे म्योर** (Ramsay Muir) **ने केबिनेट की इन्हीं शक्तियों को देखकर ही उसे सर्वशक्तिमान** (Omnipotent) **संस्था कहा था। उसी के विचारानुसार वर्तमान समय की केबिनेट की तानशाही दो दशक पहले की अपेक्षा कहीं अधिक व निरंकुश है।**[1] आइए, हम देखें कि केबिनेट की इस—तथा कथित (So-called)—तानाशाही के क्या कारण हैं—

1. "A body which weilds such powers, as these may fairly be described as 'omnipotent' in theory, however incapable it may be of using its omnipotence. Its position whenever it commands a majority, is a dictatorship only qualified by publicity. This dictatorship is far more absolute than it was two generations ago."

—*Ramsay Muir.*

(१) **पार्टी-व्यवस्था की कठोरता** (Rigidity of the party system)—पार्लियामेण्ट व केबिनेट की आपस की स्थिति के उलट जाने का एक बड़ा कारण कठोर पार्टी-व्यवस्था का विकास है। १९वीं सदी में पार्टी-व्यवस्था मौजूद जरूर थी, लेकिन वह काफी कमजोर थी, और पार्लियामेण्ट के सदस्य काफी हद तक स्वतन्त्र होते थे। वोटरों (Voters) की संख्या थोड़ी होती थी इसलिए उम्मीदवारों के लिए चुनाव लड़ना आसान था, वह अक्सर अपने ही खर्च पर और अपने ही प्रभाव से हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्य चुने जाते थे। चुनाव के बाद ही वह अलग-अलग राजनीतिक दलों के सदस्य बनते थे। ऐसी हालत में उनके लिए यह जरूरी नहीं होता था कि वह हर हालत में अपनी पार्टी के आदेशों का ही अनुसरण करें। विभिन्न राजनीतिक मसलों पर वोट देते हुए अनेक बार वह पार्टी व्यवस्था का ख्याल न कर स्वतन्त्रा पूर्वक वोट देते, अपनी पार्टी की सरकार के ठीक-ठीक काम न करने पर वे विरोधी दल से मिल उसे हरा भी देते। इस प्रकार मन्त्रियों को अपने पदों के लिए पार्लियामेण्ट पर आश्रित रहना पड़ता था।

परन्तु अब हालत बदल गयी है, हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्यों की स्वतन्त्रता छिन गयी है, अनेक बार उन्हें अपनी आत्मा की आवाज़ को भी दबाकर अपनी पार्टी के आदेशों को मानना पड़ता है। अब पार्टी-अनुशासन बहुत कठोर है और जो व्यक्ति पार्टी के आदेश को नहीं मानता उसे पार्टी से निकाल दिया जाता है, पार्टी से निकाले जाने पर सदस्यों का कोई राजनीतिक भविष्य नहीं रहता। पार्टी के आदेशों का उल्लंघन करना राजनीतिक आत्मघात से कम नहीं। हाऊस ऑफ कामन्स में सभी पार्टियों के सचेतक (Whips) होते हैं जब कभी किसी बिल पर वोट देने का अवसर आता है या जब कभी उस पर बहस होनी होती है तो उस समय वे अपनी पार्टी के सदस्यों को बतला देते हैं कि उन्हें किस तरह से वोट देने है अथवा उन्हें बिल का विरोध करना है या समर्थन करना है। सभी पार्टी सदस्य अपने सचेतकों (Whips) के आदेशों का अनुसरण करते हैं। हाऊस ऑफ कामन्स में ऐसे बहुत कम सदस्य होते हैं जो कि किसी भी पार्टी से सम्बन्धित न हों, स्वतन्त्र सदस्यों का समय खत्म हो चुका है।

पार्टी व्यवस्था की इस प्रकार की कठोरता का विकास हाल ही में हुआ है। इधर ग्रेट ब्रिटेन में मतदाताओं (Voters) की संख्या बढ़ गयी है, क्योंकि अब बालिग मताधिकार (Adult franchise) व्यवस्था को अपना लिया गया है। मतदाताओं की संख्या के बढ़ जाने के कारण उन्हें इकट्ठा कर सकना मुश्किल हो गया है, न ही कोई भी उम्मीदवार उन से प्रत्यक्ष और सीधा सम्बन्ध रख सकता है। वोटरों की इस बड़ी तादाद को संगठित करने के लिए ही पार्टी-व्यवस्था का जन्म हुआ। निर्वाचन क्षेत्रों (Constituencies) के बड़े हो जाने के कारण व वोटरों के संख्या के बढ़ जाने के कारण हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्यों के लिए बिना पार्टी की सहायता के स्वतन्त्र रूप से चुनाव लड़ना मुश्किल हो गया है। फलस्वरूप सभी जगह पार्टियों ने चुनाव के लिए अपने उम्मीदवारों को खड़ा करना शुरू किया।

पार्टियों के पास पैसा था, कार्यकर्त्ता थे और चुनाव लड़ने के दूसरे साधन थे, इस कारण उनके उम्मीदवार जीतने लगे। सभी जगह पार्टियों के चुनाव टिकटों की माँग बढ़ गयी। इसलिए अब राजनीतिक पार्टियों ने अपने टिकट पर चुने हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्यों से यह वचन लेने शुरू किए कि वे पार्टी के नेताओं के आदेश के अनुसार ही पार्लियामेण्ट में अपने वोट का इस्तेमाल करेंगे।

आज मन्त्रिमण्डल उसी पार्टी का होता है जिसमें कि हाऊस ऑफ कामन्स में बहुमत प्राप्त हो। मन्त्रिमण्डल में पार्टी के नेता ही शामिल किए जाते हैं, इसलिए वह जो कुछ भी फैसला करते है पार्टी के मेम्बर उसका विरोध नही करते, उन्हें आँख मूँद उनकी बात को मानना पड़ता है। परिणाम यह हुआ कि जो कुछ मन्त्रिमण्डल कहता है पार्लियामेण्ट का बहुमत उसके आगे सिर झुका देता है।

अनेक बार तो राजनीतिक पार्टियाँ महुमत को प्राप्त कर जनता से किए गए अपने वायदों को भी तोड़ डालती है। सन् १९३५ में ब्रिटिश अनुदार दल (Conservative party) ने जनता से यह वायदा कर वोट मांगे कि बहुमत पाने पर इस पार्टी की सरकार राष्ट्रसंघ (The League of Nations) के उद्देश्यों का अनुसरण करेगी और उसे विश्व का एक शक्तिशाली संगठन बनाने का प्रयत्न करेगी। बहुमत प्राप्त करने पर अनुदार दलीय सरकार ने न केवल राष्ट्रसंघ के उद्देश्यों का तिरस्कार ही किया बल्कि अन्य प्रकार के वायदे भी तोड़ डाले।

(२) **मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व** (Collective responsibility of Ministers) —फ्रांस के विपरीत ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था है। अधिकतर मन्त्रिमण्डल के सदस्य एक ही राजनीतिक पार्टी के मेम्बर होते है और वे एक ही प्रकार के राजनीतिक प्रोग्राम को लागू करने के लिए वचनबद्ध होते हैं। इसी कारण मन्त्रिमण्डल के सदस्य पार्लियामेण्ट के सामने अपने विचारों को एक मत से प्रगट करते हैं। वे यह जानते है कि एक मन्त्री के पतन का अर्थ सारे मन्त्रिमण्डल का पतन होगा। वे आपस में एक दूसरे की सहायता करते हैं और जब कभी पार्लियामेण्ट में किसी एक मन्त्री की आलोचना की जाती है तो दूसरे मन्त्री उसकी सहायता को आ पहुँचते हैं।

द्वि-दल व्यवस्था (Dual party system) ने मन्त्रियों की पोजीशन को और भी अधिक मजबूत बना दिया है। अगर केबिनेट के मेम्बर अलग-अलग पार्टियों से सम्बन्धित हों तो केबिनेट इतनी शक्तिशाली नही हो सकती, क्योंकि मिले-जुले मन्त्रिमण्डल को बनाने वाली पार्टियाँ किसी भी समय आपसी मतभेद के कारण फूट सकती हैं और इस तरह केबिनेट के पतन का कारण बन जाती है। जब केबिनेट में एकता है, मतभेद नही तो उस समय वह अपनी पार्टी के बहुमत की सहायता से पार्लियामेन्ट का नियन्त्रण कर सकती है। फ्रांस में मिले-जुले मन्त्रिमण्डल बनते हैं और इसी कारण वे देर तक नहीं टिक पाते।

(३) **पार्लियामेण्ट द्वारा विधान निर्माण सम्बन्धी शक्तियों का समर्पण** (System of deligated Lagislation)—पार्लियामेण्ट का मुख्य कर्त्तव्य

कानून निर्माण है, परन्तु अब अनेक कारणों से पार्लियामेण्ट अपनी इस विषय की शक्तियाँ भी केबिनेट को सौंपने लग गयी है। २०वीं सदी के शुरू से ही राज्य के पुराने स्वरूप को छोडा जाने लगा और यह यकीन जनता मे घर करता गया कि राज्य एक आवश्यक बुराई नहीं, वह सामाजिक कल्याण (Social welfare) की एक मुख्य एजेन्सी है। सभी जगह राज्य के समाज-कल्याणकारी रूप (Concept of welfare state) को स्वीकार किया जाने लगा। ग्रेट ब्रिटेन में भी इसका प्रभाव राज्य के कर्त्तव्यों पर पड़ा और उसके कर्त्तव्य बड़ी तेजी से बढ़ने लगे। पार्लियामेण्ट के कार्य पर भी इसका असर पड़ा। राज्य के कर्त्तव्यों के बढ़ जाने के कारण पार्लियामेण्ट के कानून-निर्माण सम्बन्धी कर्त्तव्यों में वृद्धि हो गयी। पहले की अपेक्षा अब पार्लियामेण्ट के सामने अनेकों बिल विचारार्थ आने लगे। फल यह हुआ कि पार्लियामेण्ट के पास सभी बिलों पर ठीक ठीक विचार करने का समय ही न रहा। पहले कानूनों की प्रकृति बड़ी सरल होती थी और वे आकार में भी छोटे होते थे, परन्तु अब अधिकांश में बड़े लम्बे-लम्बे बिल पार्लियामेण्ट के सामने पेश किए जाते हैं, ये बिल अपनी प्रकृति मे जटिल भी काफी होते है। इस कारण पार्लियामेण्ट के मेम्बरों की एक बड़ी संख्या न तो उन्हें समझ ही पाती है और न ही उनमें इन बिलों में कोई विशेष रूचि ही होती है।

कानून-निर्माण तो एक तरह का विशेष टेकनीक बन गया है, जिसे पार्लियामेण्ट के साधारण मेम्बर के लिए समझ सकना बहुत मुश्किल हो गया है। इन कारणों से विवश हो आजकल पार्लियामेण्ट अनेक ऐसे कानून बनाती है जिस की वह रूपरेखा या ढाँचा मात्र ही देती है और शेष जरूरी बातों को पूरा करने के लिए वह मन्त्रियों को आर्डर्स इन कौन्सिल—सपरिषद् आज्ञाएँ—जारी करने का अधिकार दे देती है। इस तरह अनेक बार केबिनेट कानून बनाने की शक्तियों का खुला इस्तेमाल करती है। स्पष्ट है कि केबिनेट न केवल कार्यपालिका से सम्बन्धित शक्तियों (Executive powers) को ही प्रयोग में लाती है, वह पार्लियामेण्ट की कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियों को भी अपने हाथ में केन्द्रित कर रही है। इससे पार्लियामेण्ट का महत्त्व घट रहा है।

(४) **कानून-निर्माण की प्रक्रिया पर केबिनेट का नियन्त्रण**—बहुमत प्राप्त करने के बाद हाऊस ऑफ कामन्स में एक राजनीतिक पार्टी की शक्तियों पर किसी प्रकार की कोई विशेष पाबन्दी नहीं रह जाती। प्रत्येक विधानपालिका में कानून बनाने की एक पद्धति होती है, हाऊस ऑफ कामन्स में भी ऐसी पद्धति मौजूद है। परन्तु जब तक एक पार्टी का बहुमत है वह अपने सुभीते के लिए इस पद्धति को बदल सकती है और अनेक ऐसे बिलों को जल्दी में पास कर सकती है जिस पर कि काफी बहस की आवश्यकता हो सकती है। सन् १९४५ में जब मज़दूर दल बहुमत में था तो उस समय उसने अनेक बिलों को जल्दी में पास करने के लिए सदन की कार्यवाही की पद्धति को बदल लिया था। केबिनेट ही पार्लियामेण्ट का प्रोग्राम निश्चित करती है, वही उसके अधिवेशन का समय भी

निश्चित करती है।

कानून बनाने के मामलों में भी आजकल केबिनेट ही हाऊस ऑफ कामन्स का नेतृत्व करती है। यह अन्दाजा लगाया जाता है कि लगभग पच्चासी प्रतिशत बिल केबिनेट के मेम्बर ही कामन्स-सभा (House of Commons) के सामने पेश करते हैं। सभा के समय का एक बड़ा हिस्सा इन सरकारी बिलों पर विचार करने में ही बीत जाता है। लोक-सभा के प्राइवेट मेम्बर इस विषय में कोई अधिक कोशिश नहीं कर पाते, ऐसे बिलों की संख्या बहुत थोड़ी होती है जिन्हें कि प्राइवेट मेम्बर हाऊस ऑफ कामन्स के सामने पेश कर पाते हैं। फिर प्राइवेट मेम्बरों द्वारा पेश किए गए बिलो के पास होने की तब तक कोई सम्भावना नही होती जब तक कि उन्हें केबिनेट के मेम्बरों का समर्थन नहीं मिल जाता।

वित्त-बिल (Money Bill) पर तो पार्लियामेण्ट का नियन्त्रण और भी कम है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल ही वित्त-बिल को पार्लियामेण्ट के सामने ला सकता है, कोई भी प्राइवेट मेम्बर ऐसा नही कर सकता। प्राइवेट मेम्बर वित्त-बिल में सशोधन अवश्य पेश कर सकते हैं, परन्तु ऐसे सशोधन अक्सर स्वीकार नही किए जाते। सन् १९०९ के बाद ऐसा कभी नहीं हुआ जबकि सरकार द्वारा पेश किया गया कोई भी बजट पार्लियामेण्ट ने न मन्जूर किया हो।

(५) **प्रशासकीय कानून** (Administrative Law) **की व्यवस्था जन्म**—ग्रेट ब्रिटेन में पहले कानून के राज्य (Rule of Law) की व्यवस्था रहती थी, सभी व्यक्ति कानून की निगाहो मे बराबर थे और सभी विषयों में सरकारी अधिकारी व साधारण नागरिक एक ही प्रकार के कानून के आधीन होते थे। कार्य-पालिका के सदस्यो को न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ नही सौपी गयी थी। परन्तु हाल ही में ग्रेट ब्रिटेन में प्रशासकीय न्याय की व्यवस्था का जन्म हो गया है, इसका फल यह हुआ है कि कार्यपालिका के मेम्बरों को न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ भी मिल गयी हैं। आज अनेक मामलों में केबिनेट के सदस्यों को अपने महकमे के अधिकारियों के विरुद्ध शिकायतें सुनने व उनके फैसले करने का अधिकार है। सन् १९१३ में पास किए रोड ट्रेफिक एक्ट (The Road Traffic Act) के अधीन परिवहन मन्त्री (Transport Minister) को ओमनी बसों (Omni Buses) के चलाने के लिए आवश्यक लाइसेन्सो के न मिलने पर या नामन्जूर करने पर सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार है। इसी तरह स्वास्थ्य मन्त्री (Health Minister) भी १९३६ में पास किए गए बुढ़ापे में पैन्शन दिए जाने से सम्बन्धित एक्ट (The Old Age Pension) के अधीन अपीलें सुन सकता है और अपने महकमे से सम्बन्धित अधिकारियों के विरुद्ध आयी शिकायतों का फैसला कर सकता है। अनेक बार ऐसी शिकायतों का फैसला देते हुए मन्त्रियों को किसी विशेष सफाई देने की जरूरत नहीं होती, वे बिना कारण बतलाए अपना फैसला दे सकते हैं।

(६) **पार्लियामेण्ट के सदस्यों की कानून-निर्माण के प्रति उदासीनता**— एक समय था जब कि हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्यों की बड़ी संख्या ग्रेट ब्रिटेन के अमीर-उमरा लोगों का प्रतिनिधित्व करती थी, वे लोग ऐसे साधन सम्पन्न व अवकाश प्राप्त राजनीतिज्ञ थे जिनका एकमात्र कार्य पार्लियामेण्ट की कार्यवाहियों में दिलचस्पी लेना था। राजनीति उनका एक प्रकार से पेशा ही बन चुका होता था, जीवन की अन्य आवश्यकताओं के प्रति वे कभी चिन्तित नहीं होते थे। ऐसी हालत में उनके लिए पार्लियामेण्ट के कामों में दिलचस्पी लेना स्वाभाविक था। अब वह हालत नहीं रही, अब हाऊस ऑफ कामन्स के अधिकांश मेम्बर अपने व्यापारिक या व्यवसायिक मामलों में सलग्न रहते हैं। हाऊस ऑफ कामन्स की कार्यवाही उनके लिए गौण हो गयी है। जिन दिनों कामन्स-सभा का अधिवेशन चल रहा होता है उन दिनों भी अधिकांश मेम्बर सिनेमा, क्लब या नाचघर इत्यादि मनोरंजनकारी स्थानों पर अपना समय गुजारते हैं, हाऊस की मीटिंग में हिस्सा लेने के लिए वे तभी आते हैं जबकि किसी भी बिल पर वोट डालने का समय आता है। वैसे भी जैसा कि हम पीछे लिख ही आए हैं कि अब कानून निर्माण एक विशेष टेकनीक हो गया है और पार्लियामेण्ट के सभी सदस्य उसे नहीं समझ पाते. इस कारण उनमें पार्लियामेण्ट की कार्यवाही के प्रति उदासीनता पैदा हो गयी है। इन सभी कारणों से पार्लियामेण्ट केबिनेट के काम-काज का अच्छी तरह नियन्त्रण नहीं कर पाती, बल्कि स्वयं ही उसका अनुसरण करने लग जाती है।

(७) **केबिनेट की हाऊस ऑफ कामन्स को भंग करने की शक्ति** (Power of dissolution of House of Commons)—केबिनेट की तानाशाही के विकास का सबसे बड़ा कारण तो यह है कि उसे हाऊस ऑफ कामन्स को भंग करने का अधिकार है। अपने इस अधिकार के फलस्वरूप ही वह हाऊस ऑफ कामन्स की मालकिन बन बैठी है। ग्रेट ब्रिटेन में यह रिवाज है कि जब कभी भी कामन्स-सभा मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास प्रदर्शित कर उसे पदच्युत करती है तो उस समय प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल की ओर से सम्राट से हाऊस ऑफ कामन्स के भंग करने की माँग कर सकता है। सम्राट अक्सर प्रधानमन्त्री की ऐसी माँग को स्वीकार कर लेता है, इसी वजह से आज पार्लियामेण्ट का जीवन केबिनेट की मुट्ठी में बन्द है।

पार्लियामेण्ट के मेम्बर आम चुनाव का खतरा मोल लेने को तैयार नहीं होते। चुनावों में क्या हो सकता है, यह कोई नहीं जानता। अनेकों सदस्यों को जरूरी नहीं कि पार्टी टिकट मिले, अनेकों को अपने जीतने की उम्मीद नही होती और अनेकों हार ही जाते हैं। चुनाव में दौड़-धूप भी काफी होती है, रुपया भी काफी खर्च हो जाता है, इन सब कारणों से पार्लियामेण्ट के मेम्बर चाहे अनचाहे केबिनेट का समर्थन करने को मजबूर हो जाते हैं। जब कभी पार्लियामेण्ट के सदस्य केबिनेट की कड़ी आलोचना करते हैं या किसी मन्त्री-विशेष के कामों में खास नुक्स निकालते हैं तो उस समय केबिनेट की पार्लियामेण्ट को भंग कर देने की एक धमकी उनके सारे जोश को ठंडा कर देती है।

केबिनेट की एतद्विषयक आलोचना का प्रत्युत्तर—केबिनेट की तानाशाही सम्बन्धी युक्तियों का खण्डन भी किया गया है। यह कहा जाता है कि यह कहना गलत है कि पार्लियामेण्ट की शक्तियाँ घट गयी हैं और केबिनेट अपनी शक्तियों का इस्तेमाल तानाशाही तरीकों से कर सकती है। केबिनेट व पार्लियामेण्ट के आपस के सम्बन्धों का अध्ययन करते हुए हमें विरोधी दल (Opposition party) को नहीं भूलना चाहिए। प्रजातन्त्र की शासन व्यवस्था का आधार यह है कि बहुमत तो शासन चलाये और अल्पमत सरकार की आलोचना करे और उसकी नीतियों के दोषों की ओर जनता का ध्यान खैंचे। ग्रेट ब्रिटेन में विरोधी दल को सरकारी मान्यता (Recognition) प्राप्त है, और उसका सर्व प्रमुख कर्त्तव्य बहुमत प्राप्त पार्टी की सरकार की देख-रेख करना है। सभा में कार्यवाही चलाने के तरीकों में थोड़ा बहुत हेर-फेर बेशक हो जाए, परन्तु उन्हें इस रूप में नहीं बदला जा सकता कि जिसमें विरोधी दल की आलोचना करने की स्वतन्त्रता का अधिकार ही खत्म हो जाए। पार्लियामेण्ट आज मन्त्रिमण्डल को चाहे पदच्युत न कर सकती हो, परन्तु वह केबिनेट की कार्यवाही का नियन्त्रण जरूर करती है। पार्लियामेण्ट के सदस्यों को यह अधिकार है कि वे प्रशासकीय मामलों पर मन्त्रियों से प्रश्न पूछें और अन्य मामलों पर भी उनसे सूचनाएँ प्राप्त कर सकें।

इसमें सन्देह नहीं कि ग्रेट ब्रिटेन में पार्टी-व्यवस्था बहुत मजबूत है और प्रत्येक सदस्य का राजनीतिक भविष्य पार्टी-नेताओं के हाथ में होता है, तो भी कोई भी बहुमत प्राप्त दल अपनी पार्टी के साधारण मेम्बरों के विचारों व भावनाओं की उपेक्षा नहीं कर सकता। अगर कोई भी पार्टी बार-बार अपने सदस्यों की उपेक्षा कर मनमानी करे, तो पार्टी में फूट डल जायेगी और पार्टी के साधारण सदस्य अपने नेताओं के प्रति विद्रोही हो उठेंगे। पार्टी के सदस्य अपने चुनाव क्षेत्रों से सम्बन्धित होते हैं, वे आम जनता की भावनाओं को समझते हैं, अतः पार्टी नेता अपने साधारण पार्टी सदस्यों के विचारों की उपेक्षा नहीं कर सकते। अनेक ऐसे उदाहरण मिल जाते हैं जब कि केबिनेट को जनता की भावनाओं के सम्मुख घुटने टेकने पड़े। सन् १९३१ में खर्च की कमी के प्रश्न पर मजदूर दल को झुकना पड़ा, सन् १९३५ में एबेसीनिया के सवाल पर सर सैम्युलहोर के विदेश मन्त्री पद से जनता के विरोध के कारण ही इस्तीफा देना पड़ा, यही हाल सन् १९४० की चेम्बरलेन सरकार का हुआ। हाल ही में ईडन के मन्त्रिमण्डल को भी स्वेज के मामले में जनता व विरोधी दल के सम्मुख झुकना पड़ा।

प्रो० लास्की का कथन है कि प्रजातन्त्र के विकास के साथ-साथ केबिनेट का उत्तरदायित्व सीधा जनता के प्रति होता जा रहा है। पहले केबिनेट सम्राट के प्रति जिम्मेवार होती थी, प्रजातन्त्र के विकास के अनन्तर वह हाऊस ऑफ कामन्स को जिम्मेवार होने लगी, अब उसका उत्तरदायित्व सीधा जनता के प्रति है।

एल. एस. एमरी के विचार के अनुसार पार्लियामेण्ट का काम शासन करना नहीं, शासन संचालन की जिम्मेवारी तो मन्त्रिमण्डल की होती है। मन्त्रिमण्डल का

निर्माण सम्राट के आदेश पर होता है और उसी से ही वह अपनी प्रशासकीय शक्तियों को प्राप्त करता है। इस कारण एमरी के मतानुसार यह जरूरी नहीं कि मन्त्रिमण्डल पार्लियामेण्ट का अनुसरण करे, मन्त्रिमण्डल तो प्रशासकीय व विधान निर्माण सम्बन्धी नीतियों का निर्माण करता है, पार्लियामेण्ट का काम इन नीतियों को स्वीकार या अस्वीकार करना है। पार्लियामेण्ट जनता की प्रतिनिधि संस्था है। इस रूप में वह मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही के लिए अपनी सहमति या असहमति प्रकट करती है। अगर पार्लियामेण्ट मन्त्रिमण्डल की नीति को नही मजूर करती तो मन्त्रिमण्डल इस्तीफा दे देता है। अगर मन्त्रिमण्डल की चुनाव में जीत होती है तो पार्लियामेण्ट फिर मन्त्रिमण्डल का अनुसरण करेगी। **एमरी का कथन है कि ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल की प्रमुखता है, पार्लियामेण्ट का काम जनमत का अनुसरण करते हुए मन्त्रिमण्डल की कार्य की प्रशंसा या आलोचना करना है, और उस पर नियन्त्रण रखना है।** इस व्यवस्था को केबिनेट की तानाशाही कहना गलत है।

१२. प्रधानमन्त्री के कर्त्तव्य व उसकी पोजीशन

ग्रेट ब्रिटेन के संविधान में प्रधानमन्त्री का विशेष स्थान है। वस्तुत. ब्रिटेन का वही असली शासक है, ब्रिटिश सम्राट की अधिकांश शक्तियाँ आज प्रधानमन्त्री द्वारा ही इस्तेमाल की जाती है। **ग्लेडस्टोन ने प्रधानमन्त्री को केबिनेट रूपी भवन की आधारशिला[1] बतलाया है,** यह ठीक भी है क्योंकि जिस प्रकार कोई भी भवन तभी तक टिका रहता है जब तक कि उसकी आधारशिला मौजूद होती है, ठीक वैसे ही केबिनेट के जीवन का आधार प्रधानमन्त्री है। **प्रो० लास्की के मतानुसार प्रधानमन्त्री की केबिनेट के निर्माण, उसके कार्य करने में और उसके भंग करने में केन्द्रीय पोजीशन होती है।[2] जेनिंग्स ने तो प्रधानमन्त्री को सम्पूर्ण संविधान की आधार शिला बतलाया है।[3] ग्रीवस के मतानुसार गवर्नमेण्ट देश की स्वामिनी है तो प्रधान मन्त्री गवर्नमेण्ट का स्वामी होता है।"[4] रेम्जे म्योर** (Ramsay Muir) **का कथन है कि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री को इतनी शक्तियाँ प्राप्त हैं जितनी संसार में किसी भी संवैधानिक शासक को प्राप्त नहीं, संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रेजीडेण्ट को भी नहीं। जब तक उसकी पार्टी का हाऊस ऑफ कामन्स में बहुमत है वह ऐसे काम कर सकता है जैसे कि अमेरिकन प्रेजीडेण्ट भी नहीं कर सकता।"**

प्रधानमन्त्री का पद इतना महत्त्वपूर्ण है और उसके हाथ में इतनी शक्तियाँ

---

1. "The Prime Minister is the keystone of the Cabinet arch." —*Gladstone.*
2. "The Prime Minister is central to the formation, functioning and dissolution of the cabinet." —*Laski.*
3. "It would be more accurate to describe the Prime Minister as the keystone of the constitution." —*Jennings.*
4. "The Government is the master of the country and he is the master of the Government." —*Greaves.*

हैं तो भी उसके पद की कोई संवैधानिक मान्यता नहीं और न ही उसकी शक्तियों का कोई संवैधानिक (Constitutional) आधार है। प्रधानमन्त्री के पद का विकास तो हेनोवेरियन युग में हो गया था, और जैसा कि हम पीछे देख चुके हैं, वालपोल ब्रिटेन का पहला प्रधानमन्त्री था। परन्तु प्रधानमन्त्री के पद की कानूनी मान्यता सन् १९३७ के एक एक्ट (The Ministers of the Crown Act 1937) द्वारा दी गयी, और पहली बार सरकारी तौर पर उसका वेतन फर्स्ट लार्ड ऑफ ट्रेजरी के रूप में निर्धारित किया गया। जिस प्रकार केबिनेट का विकास अचानक हुआ वैसे ही प्रधानमन्त्री का पद भी ऐतिहासिक घटनाओं का ही परिणाम है, इसकी रचना सोच समझकर नहीं की गयी।

ग्रेट ब्रिटेन के अधिकांश प्रधानमन्त्री ऊँचे राजनीतिक व जबरदस्त शासक होते हैं। गुणात्मक दृष्टि से उन में से अनेक संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपतियों से कहीं अधिक योग्य और सफल शासक सिद्ध होते रहे हैं। ब्रिटिश प्रधान मन्त्रियों की गुणात्मक उच्चता के अनेक कारण हैं। सर्वप्रथम तो उन्हें बरसों पार्लियामेण्ट में काम कर अपने गुणों को प्रदर्शित करना होता है। पार्लियामेण्ट ग्रेट ब्रिटेन की प्रतिनिधि सभा है और इस रूप में उसमें ग्रेट ब्रिटेन के केवल प्रतिभासम्पन्न व योग्य व्यक्ति ही स्थान पा सकते हैं। इन प्रतिनिधियों से ही प्रधानमन्त्री का चुनाव होता है। ऐसी हालत में जब तक वह पार्लियामेण्ट के सदस्यों में अपना प्रभाव उत्पन्न नहीं कर लेता, जब तक वह विधानपालिका को अपने पीछे नहीं चला सकता तब तक वह प्रधानमन्त्री नहीं बन सकता। पार्लियामेण्ट में बरसों काम करने पर वह बहुत कुछ सीख जाता है। प्रधानमन्त्री बनने वाले व्यक्ति कम उम्र में ही पार्लियमेण्ट के मेम्बर बन जाते हैं और तब कहीं ५० वर्ष की आयु के लगभग पहुँचने पर प्रधानमन्त्री बन पाते हैं। **मनरो के मतानुसार "ग्रेट ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री धनी-मानी घराने के शिक्षित व ऐसे सुसभ्य व्यक्ति होते हैं जो कि बहुत कम आयु में राजनीति में प्रवेश कर उसे अपना पेशा बना लेते हैं।"**[1]

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती है, परन्तु सम्राट द्वारा प्रधान मन्त्री की नियुक्ति एक औपचारिक (Formal) कार्यवाही ही होती है। प्रधानमन्त्री का असली चुनाव तो लोक-सभा (House of Commons) में होता है। सम्राट हाऊस ऑफ कामन्स में बहुमत प्राप्त पार्टी के नेता को ही मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए बुलाता है। ऐसा करते हुए सम्राट अपनी वैयक्तिक रुचियों का इस्तेमाल नहीं कर सकता। महारानी विक्टोरिया ग्लेडस्टोन को बिल्कुल पसन्द नहीं करती थी, तो भी जब कभी वह बहुमत का नेता चुना गया तभी उसे मन्त्रिमण्डल निर्माण के लिए बुलाया गया। हाँ, जब कभी किसी भी पार्टी का बहुमत नहीं होता या जब

---

1. "The typical premier of Britain has been, therefore a well born, well-educated, well-to do man, who entered politics earlier and made it his profession." —*Munro.*

किसी बहुमत प्राप्त पार्टी का कोई निश्चित नेता नहीं होता, उस समय अवश्य ही सम्राट प्रधानमन्त्री का चुनाव करता है। हाल ही में सर एन्थनी ईडन के इस्तीफा देने पर महारानी एलिजाबेथ द्वितीय को मि० मैक्मिलन और मि० बटलर में से किसी एक का चुनाव करना था, ज्यादा आशा यही थी कि मि० बटलर ही प्रधानमन्त्री बनेंगे, परन्तु महारानी ने मि० मैक्मिलन का ही चुनाव किया। मि० बाल्डविन व लार्ड कर्जन में से भी मि० बाल्डविन का चुनाव सम्राट जार्ज पंचम ने स्वयं ही किया था।

प्रधानमन्त्री के चुनाव के बारे में एक अन्य रिवाज भी पड़ गया है। पहले प्रधानमन्त्री पार्लियामेण्ट के दोनों सदनों में से किसी एक का सदस्य हो सकता था, लार्ड पामर्स्टोन (Palmerstone) व लार्ड सेलिसबरी (Lord Salesbury) दोनों ही हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्य होते हुए ही प्रधानमन्त्री बने। परन्तु लार्ड सेलिसबरी के इस्तीफा देने के बाद किसी भी लार्ड को प्रधानमन्त्री नहीं बनाया गया। सन् १९२३ में जब बोनेरलॉ की मृत्यु हो गयी तो उस समय सम्राट को लार्ड कर्जन तथा मि० बाल्डविन में से किसी एक को मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए बुलाना था, लार्ड कर्जन हाऊस ऑफ लार्ड्स का सदस्य था, इसलिए उसके स्थान पर हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्य मि० बाल्डविन को ही प्रधानमन्त्री नियुक्त किया गया। ऐसी प्रथा प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों के अनुकूल है। आज हाऊस ऑफ कामन्स ही मन्त्रिमण्डल के जीवन का स्वामी है, वही सम्पूर्ण राजनीतिक कार्यवाही का केन्द्र है। सभी महत्त्वपूर्ण नीतियों का भाग्य-निर्णय कामन्स-सभा में होता है, अतः प्रधानमन्त्री का निचले सदन से चुना जाना सुविधाजनक भी है।

प्रधानमन्त्री के कर्त्तव्य—

(१) **मन्त्रिमण्डल का निर्माण व प्रशासकीय विभागों का बंटवारा**—अपनी नियुक्ति के बाद प्रधानमन्त्री का सर्वप्रमुख कर्त्तव्य अपने मन्त्रिमण्डल का निर्माण करना है। सैद्धान्तिक रूप से प्रधानमन्त्री को अपने साथियों के चुनाव में पूरी स्वतन्त्रा होती है, परन्तु व्यावहारिक रूपसे ऐसा नहीं हो पाता। इसमें कोई शक नहीं कि साधारणतया सम्राट प्रधानमन्त्री को अपने सहयगियों के चुनाव में पूरी स्वतन्त्रता दे देता है और वह ऐसे मन्त्रियों की नियुक्ति की भी आज्ञा दे देता है जिन्हें कि वह पसन्द नहीं करता। अनेक बार प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल में ऐसे व्यक्ति भी शामिल कर लेता है जो कि हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्य न हों या उसकी पार्टी में से न हों। १९०३ में बालफोर व १९२४ में मैक्डोनल्ड ने ऐसा ही किया था।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण करते हुए प्रधानमन्त्री को बहुत सी बातों का ख्याल रखना होता है। उसे देखना होता है कि उसकी पार्टी के सभी प्रमुख मेम्बर उसके मन्त्रिमण्डल में आ जाएँ, अनेक बार उसे ऐसे पार्टी-सदस्यों को भी अपने मन्त्रिमण्डल में स्थान देना होता है जिन्हें कि वह पसन्द नहीं करता। ऐसा उसे मजबूरी की हालत में ही करना पड़ता है, क्योंकि अगर वह ऐसे पार्टी-मेम्बरों को अपने मन्त्रिमण्डल से बाहर रखेगा, तो वह उसके लिए संकट पैदा कर सकते हैं। मन्त्रिमण्डल का निर्माण करते हुए प्रधानमन्त्री को ग्रेट ब्रिटेन के भौगोलिक प्रदेशों का, विभिन्न वर्गों का और

विभिन्न धर्मों का भी ख्याल रखना होता है। वह हमेशा कोशिश करेगा कि उसका मन्त्रिमण्डल सारे ब्रिटिश समाज का असली प्रतिनिधित्व कर सके।

केबिनेट के सदस्य कौन-कौन हों, उसका क्या आकार हो इत्यादि बातों का फैसला वह खुद करता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति सम्राट के नाम से की जाती है।

(२) **विभागों का बंटवारा** (Distribution of Portfolios)—मन्त्रिमण्डल के निर्माण के अनन्तर प्रधानमन्त्री का दूसरा काम मन्त्रियों में विभिन्न प्रशासकीय विभागों का बंटवारा करना है, ऐसा करते हुए उसे यह देखना होता है कि उसकी कौन से विशेष विषय में रुचि है, परन्तु ऐसा हमेशा ही नहीं होता। अनेक बार मन्त्रियों को ऐसे विभाग सौंप दिए जाते हैं जिनके प्रशासन के विषय में उनकी कुछ भी जानकारी नहीं होती। विभागों का बंटवारा करते हुए प्रधानमन्त्री को अनेक बार अनेक मुश्किलों का सामना करना पड़ता है। कई बार एक विभाग के लिए अनेक मन्त्री उम्मीदवार बन जाते हैं, ऐसी हालत में वे यह भी कोशिश करते हैं कि अगर वह विभाग उसको न मिले तो कम से कम उनके प्रतिद्वन्द्वी को भी न मिले। प्रधान मन्त्री को इस हालत में बहुत धीरज दिखाना पड़ता है, और बड़ी समझदारी से इन समस्याओं का सुलझाव करना होता है। विभागों के बंटवारे में प्रधानमन्त्री का ही फैसला आखरी फैसला होता है। अगर कोई मन्त्री इस विषय में प्रधानमन्त्री के फैसले को मानने से इन्कार कर देता है तो उसका नतीजा यह भी हो सकता है कि वह भविष्य में किसी भी मन्त्रिमण्डल में शामिल न किया जाए। सर राबर्ट हॉर्न (Sir Robert Horne) बोर्ड ऑफ ट्रेड के प्रजीडेण्ट रह चुके थे, १९२४ में उन्हें मि० मेक्डोनेल्ड ने श्रम मन्त्रालय (Labour Ministry) देना चाहा जिसे उन्होंने स्वीकार न किया, फल यह हुआ कि बाद में उन्हें किसी भी मन्त्रिमण्डल में शामिल न किया गया। हाँ, जहाँ प्रधानमन्त्री यह समझता है कि विभाग विशेष माँगने वाला व्यक्ति उसकी पार्टी का प्रमुख मेम्बर है या उसकी सेवाएँ केबिनेट के लिए विशेष महत्त्वपूर्ण हैं तो उस समय प्रधानमन्त्री को उसकी माँग माननी ही पड़ती है, और झुकना पड़ता है। ऐसा कभी-कभी ही हो पाता है।

प्रधानमन्त्री का किसी विशेष विभाग का अध्यक्ष होना जरूरी नहीं। पहले अवश्य उसे किसी न किसी विभाग को सम्भालना होता था और अक्सर वह विदेश विभाग का अध्यक्ष होता था। अब 'Ministers of Crown Act' के अधीन प्रधान मन्त्री के पद को संवैधानिक मान्यता दे दी गयी है, पहले ऐसा नहीं था, इसलिए उसका किसी भी विभाग का अध्यक्ष होना लाजमी नहीं। प्रधानमन्त्री होने के नाते ही वह सरकार से वेतन प्राप्त करता है। आजकल उसका मुख्य कर्त्तव्य विभिन्न विभागों के प्रशासन की देखभाल करना, मन्त्रियों के आपसी भेदभाव मिटाना व विभागों की नीतियों का तालमेल बिठाना है। विदेश-विभाग में प्रधानमन्त्री का विशेष दखल होता है और विदेश विभाग विदेशी नीतियो से सम्बन्धित सभी महत्त्वपूर्ण फैसलों को करने से पहले प्रधानमन्त्री की सलाह लेता है। अनेक बार प्रधानमन्त्री

व विदेश मन्त्री दोनों ही मिलकर फैसला कर लेते हैं और केबिनेट को बाद में सूचना देते हैं। सन् १९१४ में विदेश मन्त्री सर ग्रे ने प्रधानमन्त्री मि० एस्क्विथ(Asquith) की सलाह ले तटस्थता की नीति के अनुसार से इन्कार कर दिया, परन्तु इस फैसले को केबिनेट के सामने बाद में लाया गया। डा० जेनिंग्स के मतानुसार विदेश विभाग सम्बन्धी सभी फैसलों को केबिनेट के सामने रखना अव्यावहारिक है।

(३) **प्रधानमन्त्री द्वारा केबिनेट के अधिवेशनों का सभापतित्व**—हम पीछे ही देख चुके हैं कि सम्राट केबिनेट की मीटिंग में शामिल नहीं होता, प्रधानमन्त्री स्वयं इन बैठकों का सभापति होता है, वही सारी कार्यवाही का संचालन करता है। यद्यपि केबिनेट के सभी फैसले वोट लेकर नहीं होते तो भी केबिनेट को प्रधानमन्त्री की सलाह माननी ही पड़ती है। केबिनेट की बैठकों में सदस्य परस्पर विरोधी विचार प्रगट कर सकते हैं परन्तु एक फैसला हो जाने पर उन सभी को एकमत से उस फैसले का समर्थन करना पड़ता है। अक्सर मन्त्रिगण अपने महत्त्वपूर्ण फैसलों को केबिनेट के सामने रखने से पूर्व प्रधानमन्त्री की सलाह ले लेते हैं, केबिनेट के विचार के लिए एजण्डे का फैसला भी प्रधानमन्त्री अपने आप करता है।

प्रधानमन्त्री मन्त्रियों की नियुक्ति तो करता ही है वह उन्हें पद त्याग करने पर भी मजबूर कर सकता है। **जब कभी प्रधानमन्त्री व किसी मन्त्री विशेष में मतभेद हो जाता है तो उस समय मन्त्री विशेष को या तो प्रधानमन्त्री का फैसला मानना होता है या उसे केबिनेट से इस्तीफा देना पड़ता है।**[1] परन्तु ऐसे अवसर बहुत कम ही आते हैं, जब कि किसी मन्त्री को इस्तीफा देने के लिए मजबूर ही किया जाए। दर असल तो मन्त्रिगण अपने आप ही, थोड़े से इशारे पर ही, मन्त्रिमण्डल से इस्तीफा दे जाते हैं। सर सैम्यूल होर ने सन् १९३५ में इसी कारण इस्तीफा दे दिया था, इससे पहले सन् १९१७ में मि० मॉण्टेग्यू व चेम्बरलेन ने भी अपने पदों से प्रधानमन्त्री से मतभेद होने के कारण ही इस्तीफे दे दिए थे। परन्तु हमें इस विषय में यह बात अवश्य समझ लेनी चाहिए कि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अमेरिका के प्रेजीडेण्ट की तरह अबाध सत्ता सम्पन्न नहीं, वह हरेक मन्त्री को जब चाहे अपने पद से नहीं हटा सकता। प्रत्येक मन्त्री कामन्स-सभा का भी मेम्बर होता है और वहाँ उसके कुछ समर्थक व साथी होते हैं, जो असन्तुष्ट होने पर प्रधानमन्त्री के लिए मुश्किलें खड़ी कर सकते हैं। अतः प्रत्येक प्रधानमन्त्री अपने साथियों के सहयोग की ही आकांक्षा करेगा, उनसे मतभेद बढ़ाने की कोशिश नहीं करेगा।

सम्राट, मन्त्रिमण्डल व प्रधानमन्त्री—सम्राट व मन्त्रिमण्डल को एक दूसरे से सम्बन्धित करने के लिए प्रधानमन्त्री एक कड़ी का काम करता है। मन्त्रिमण्डल

---

1. "Under all ordinary circumstances if there were a serious difference of opinion the Prime Minister and one of his colleagues, and the difference could not be reconciled by any amicable understanding, the result would be the retirement of the colleague, not of the Prime Minister." —*Sir Robert Peel.*

में होने वाले सभी फैसलों की सूचना प्रधानमन्त्री ही सम्राट तक पहुँचाता है। राजकीय मामलों की सारी जानकारी तो सम्राट को नहीं हो सकती, केबिनेट में जो बहस होती है उसका ज्ञान भी सम्राट को नहीं होता। प्रधानमन्त्री ही इस विषय में सम्राट की सहायता करता है, वही सम्राट को केबिनेट के विचारों की जानकारी कराता है। प्रधान मन्त्री ही सम्राट का सर्वप्रमुख सलाहकार है, इस लिए हरेक संकट काल में व प्रत्येक महत्त्वपूर्ण मामले पर सम्राट अपने प्रधानमन्त्री की सलाह लेता है। यहीं तक नहीं राजमहल से सम्बन्धित विषयों पर भी सम्राट को प्रधानमन्त्री की ही सलाह पर चलना होता है।

मन्त्रिमण्डल में होने वाले निश्चय ही सम्राट तक पहुँचने चाहिएं या प्रधान मन्त्री को मन्त्रिमण्डल में होने वाले सम्पूर्ण विचार विमर्श से ही सम्राट की जानकारी करानी चाहिए, इस बात का फैसला प्रधानमन्त्री अपने आप ही करता है। यह ज्यादा ठीक समझा जाता है कि प्रधानमन्त्री सम्राट को केबिनेट में होने वाले निश्चयों से ही सूचित करे, विभिन्न मन्त्रियों के मतामत को उसके सामने न रखे।

(५) **प्रशासकीय विभागों की देखभाल करना**--हम पीछे ही संकेत कर आए है कि प्रधानमन्त्री ही सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के कार्य की देखभाल करता है। मन्त्रियों का दृष्टिकोण सीमित व विभागीय हो सकता है, वह सारे राष्ट्र के प्रशासन की बजाए अपने विभाग के प्रशासन से ही अधिक सम्बन्धित होते हैं, प्रधानमन्त्री ही विभागीय बंटवारों से ऊपर उठ राष्ट्रीय प्रशासन को समग्र रूप में देख सकता है। इसलिए कभी-कभी कहा जाता है कि प्रधानमन्त्री को प्रशासन के सभी विभागों का प्रारम्भिक ज्ञान होना चाहिए। सर रोबर्ट पील स्वयं सभी प्रशासकीय विभागों की कार्यवाही की देख-भाल करता था, उसे प्रत्येक प्रशासन विभाग का थोड़ा बहुत ज्ञान होता था, और सभी विभागों की नीतियों पर उसके व्यक्तित्व की छाप रहती थी। आज राज्य के कर्त्तव्यों के बढ़ जाने के कारण प्रधानमन्त्री के लिए ऐसा कर सकना मुश्किल हो गया है, फिर भी उसे इस बात का ख्याल रखना होता है कि उसके मन्त्री आपस में विरोधी नीतियों का अनुसरण न करें बल्कि केबिनेट द्वारा निश्चित की गयी नीति का पालन करें।

प्रशासकीय नीतियों में ताल मेल बिठाने के लिए प्रधानमन्त्री सलाहकार समितियों का संगठन करता है, वह केबिनेट कार्यालय का भी नियन्त्रण करता है। रक्षा-कमेटी (Defence committee) भी प्रधानमन्त्री के ही मातहत होती है। प्रधानमन्त्री की आज्ञा पाकर संकट काल में विभिन्न विभाग अपनी नीतियों को उन विषयों में भी स्वयं निर्धारित कर लेते हैं जिन्हें साधारणतया केबिनेट के सामने रखा जाना चाहिए।

(६) **प्रधानमन्त्री कामन्स सभा के नेता के रूप में**—प्रधानमन्त्री कामन्स सभा का नेता होता है, वह स्वयं पार्लियामेण्ट के अधिवेशनों के बुलाने का समय, उसका कार्यक्रम व ऐजण्डा तैयार करता है। प्रधानमन्त्री ही यह निश्चित करता है कि हाऊस ऑफ कामन्स का कितना समय सरकारी बिलों पर विचार करने में बीतेगा और कितना समय प्राइवेट मेम्बरों के बिलों के लिए दिया जायगा। सभी प्रमुख

घोषणाएँ प्रधानमन्त्री द्वारा ही कामन्स सभा में की जाती हैं। कामन्स सभा के सभी सदस्य संकट के समय प्रधानमन्त्री से नेतृत्व की आशा करते हैं और वही सभा के मेम्बरों के महत्त्वपूर्ण प्रश्नों का उत्तर देता है। प्रधानमन्त्री को ही सभा में व्यवस्था बनाए रखने के लिए सभा के अध्यक्ष की सहायता करनी होती है। प्रधानमन्त्री ही महत्त्वपूर्ण विषयों पर बहस प्रारम्भ करता है और अन्त में वही विरोधी दल के आक्षेपों का उत्तर दे बहस समाप्त करता है। पार्टी-नेता होने की स्थिति में प्रधान मन्त्री को अपनी पार्टी के मेम्बरों से सम्बन्ध बनाए रखना होता है और सचेतकों (Whips) की सहायता से उनमें एकता कायम रखता है।

प्रधानमन्त्री हाऊस ऑफ कामन्स को भग कर उसके चुनाव की व्यवस्था कर सकता है। इसमें कोई शक नहीं कि विधान सभा भंग करने का अधिकार सम्राट का विशेषाधिकार है, वह उसका इस्तेमाल व्यक्तिगत सूझ बूझ के अनुसार कर सकता है, परन्तु मौजूदा संवैधानिक रिवाजों के अनुसार सम्राट को प्रधानमन्त्री द्वारा दी गयी इस विषय की सलाह को मानना ही पड़ता है, ग्रेट ब्रिटेन का पिछले सौ वर्ष का संवैधानिक इतिहास इस बात का गवाह है।

मौजूदा समय में प्रधानमन्त्री के कर्त्तव्यों के बढ़ जाने के कारण कामन्स सभा के नेतृत्व का भार किसी अन्य अनुभवी सदस्य को सौप दिया जाता है, परन्तु सारी जिम्मेवारी प्रधानमन्त्री की अपनी ही होती है।

(७) **प्रधानमन्त्री जन-नायक के रूप में**—प्रधानमन्त्री केवल पार्टी नेता ही नहीं होता, वह महान् जन-नायक भी होता है। ग्रेट ब्रिटेन का आम चुनाव प्रधान मन्त्री का चुनाव होता है। जनता के सामने दो पार्टियों के दो नेता होते हैं, उन्हें इन दोनों में से किसी एक का चुनाव करना होता है। युद्ध के बाद हुए आम चुनावों में ब्रिटिश जनता को या तो चर्चिल को अपना नेता चुनना था या एटली को। प्रधान मन्त्री का अपना व्यक्तित्व ही ऐसे अनेक वोटों को खीच लेता है जो कि साधारणतया परिवर्तनशील वोट होते हैं। हरेक जगह ऐसे वोटरों की कमी नहीं होती जो कि किसी भी पार्टी से सम्बन्धित नहीं होते, जो साधारणतया यह भी फैसला नही कर पाते कि उन्हें किस पार्टी को वोट देने चाहिएं, ऐसे वोटर प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व पर ही मुग्ध होकर अपने वोट का इस्तेमाल करते हैं, अतः प्रधान मन्त्री को अपने भाषण वेश-भूषा, बोलचाल व विशेष ज्ञान द्वारा जनता को वश में करना होता है। उसे जन-साधारण के विचारों का निर्माण करना होता है, और उनके लिए प्रभावशाली नेतृत्व की स्थापना करनी होती है। प्रधानमन्त्री को प्रोपेगण्डा विशेषज्ञ होना चाहिए, उसे यह समझ होनी चाहिए कि कब क्या बात कहनी चाहिए और किस तरह कहनी चाहिए। उसे जन-सामान्य के विचारों का पता होना चाहिए और एक मनोवैज्ञानिक की तरह विभिन्न स्थितियों का इस्तेमाल करना चाहिए। जनता के लिए प्रधान मन्त्री के व्यक्तित्व की बड़ी महत्ता होती है, इसीलिए डा० **जेनिंग्स ने कहा है कि उसे अपनी सर्वप्रियता में एक फिल्म अभिनेता की तरह होना चाहिए। उसे अपनी वेश-भूषा का विशेष विचार रखना चाहिए और उसके व्यक्तित्व की कुछ अपनी विशेषताएँ**

होनी चाहिए। जैसे लायड जार्ज के बड़े-बड़े बाल बाल्डविन के पाइप व चर्चिल के सिगार होते थे। प्रधानमन्त्री को एक जबरदस्त वक्ता भी होना चाहिए।[1] प्रधानमंत्री का व्यक्तित्व उसकी शक्तियों को भी निश्चित करता है।

प्रधानमन्त्री की मिश्रित शक्तियाँ—ग्रेट ब्रिटेन का प्रधानमन्त्री अनेक ऐसे कार्य सम्पन्न करता है जिस के लिए उसे केबिनेट की सलाह लेने की आवश्यकता नहीं होती। अनेक ऐसी नियुक्तियाँ की जाती हैं जिन्हें वह केबिनेट के सामने पेश नहीं करता। मन्त्रियों, गवर्नरों, राजदूतों तथा अन्य अनेक ऊँचे राज-पदाधिकारियों की नियुक्ति वह अपने आप करता है। सम्राट प्रत्येक वर्ष उपाधियाँ वितरण करता है, लोगों को सम्मानित करता है, हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बर नियुक्त करता है, परन्तु यह सब काम प्रधानमन्त्री की ही सलाह पर किये जाते हैं, वही सम्मानित किये जाने वाले लोगों की लिस्ट तैयार करता है। ऐसे अवसरों पर वह चाहे तो मन्त्रिमण्डल से सलाह ले और चाहे तो न ले। अगर वह अपने साथियों से इस विषय में सलाह नहीं लेता तो उसके साथी उससे कोई शिकायत नही कर सकते।

प्रधानमन्त्री की पोजीशन—हमने प्रधानमन्त्री की शक्तियों व कर्त्तव्यों का ऊपर विस्तारपूर्वक विवेचन किया है, उसमे स्पष्ट हो जाता है कि अगर केबिनेट राज्य का शासन करती है तो प्रधानमन्त्री केबिनेट का शासन करता है। **डा० फाइनर के मतानुसार प्रधानमन्त्री की प्रमुखता तीन बातों से स्पष्ट है, प्रथम तो वह केबिनेट का सभापति है, दूसरा वह पार्लियामेण्ट में बहुमत का नेता है और देश की राष्ट्रीय पार्टियों में से किसी एक का मुखिया होता है और तीसरा वह सम्राट व मन्त्रिमण्डल के बीच एक कड़ी का काम करता है।**

हम पीछे देख चुके हैं कि रेम्जे म्योर के कथनानुसार इसकी शक्तियाँ इतनी है जितनी कि किसी भी संवैधानिक शासक की नही, यहाँ तक कि अमेरिकन प्रेज़ीडेण्ट की भी नही। **लार्ड मारले का कथन है कि यद्यपि प्रधानमन्त्री व उसके सहयोगी साधारणतया एक समान (Equal) होते हैं, उनके सभी निश्चय एकमत से किये जाते हैं और वह भाईचारे से मिलकर काम करते हैं तथापि प्रधानमन्त्री की एक विशेष स्थिति होती है, वह अपने समान पद वाले सहयोगियों में प्रमुख होता है, और जब तक वह अपने पद पर आसीन रहता है, वह विशेष पोजीशन व अधिकार सत्ता का इस्तेमाल करता है।**[2] **प्रधानमन्त्री की स्थिति के इस विवरण से सन्तुष्ट न हो सर विलियम हर**

1. "Since his personality and prestige play considerable part in moulding public opinion, he ought to have something of the popular appeal of a film actor and he must take some care over his make up-like Mr. Lloyd George with his hair, Mr. Baldwin with his pipes and Mr. Churchill with his cigars. Unlike a film actor, however, he ought to be a good inventor of speeches as well as a good orator."
—*Dr. Jennings.*

2. Although in cabinet all its members stand on an equal footing, speek with equal voice, and, on the rare occasions when a divi-

कोर्ट ने उसे "सितारों में चाँद के समान बतलाया है।"[1] परन्तु डा० जेनिंग्स प्रधान मन्त्री की पोजीशन के इन सभी विवरणों से सन्तुष्ट नहीं, वह तो उसे ऐसे सूर्य के समान मानता है जिसके चारों ओर सभी नक्षत्र घूमते रहते हैं।[2]

प्रधानमन्त्री की शक्तियों का प्रयोग बहुत कुछ उसके अपने व्यक्तित्व पर निर्भर है। हम पीछे ही देख चुके हैं कि ग्रेट ब्रिटेन के साधारण चुनाव आज प्रधानमन्त्री के चुनाव के अतिरिक्त कुछ नहीं। जब कभी कोई व्यक्तित्व सम्पन्न प्रधानमन्त्री बहुमत प्राप्त कर अपना मन्त्रिमण्डल बनाता है तो वह अपनी राजनीतिक शक्तियों का प्रयोग स्वतन्त्रतापूर्वक करता है और दूसरे मन्त्रियों को उसके सामने झुकना पड़ता है। एक कमजोर व्यक्तित्व वाला प्रधानमन्त्री अपने मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण भी नहीं रख पाता। प्रो० लास्की के मतानुसार मि० ग्लेडस्टोन की अधिकार सत्ता को कभी कोई चुनौती नहीं दे सका, जबकि लार्ड सेलिसबरी अपने सहयोगियों के नियन्त्रण में कोई विशेष सफल नहीं रहा और लार्ड सेलिसबरी तो इस विषय में बिल्कुल ही असफल रहा। डिजरेली (Disraeli) अपनी केबिनेट के बहुमत की उपेक्षा कर अपने विचारों के अनसार नीति का निश्चय कर लेता था। रोबर्ट पील प्रधानमन्त्री होता हुआ भी सभी महकमों के प्रशासन की देखभाल करता था। आज यद्यपि प्रधानमन्त्री की एतद् विषयक पोजीशन में थोड़ा बहुत अन्तर पड़ गया है, और राज्य के प्रशासकीय विभागों के बढ़ जाने से वह उन सब की वैयक्तिक देखभाल नहीं कर सकता, फिर भी वह सभी महत्वपूर्ण प्रशासकीय नीतियों का नियन्त्रण करता है। संकटकाल में तो प्रधानमन्त्री की पोजीशन और भी अधिक मजबूत हो जाती है। वह किसी भी तानाशाह से कम नहीं होता। द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान में मि० चर्चिल की ऐसी ही पोजीशन थी। मि० चर्चिल ने स्वयं स्वीकार किया है कि ब्रिटिश इतिहास में कभी भी किसी भी प्रधानमन्त्री को अपने साथियों की न तो ऐसी वफादारी ही मिली और न कभी किसी ने इतनी शक्तियों का एक साथ प्रयोग ही किया है।

इन सबके बावजूद भी हमें डा० फाइनर के शब्दों में यह मानना पड़ेगा कि प्रधानमन्त्री कोई सीजर (अबाध शक्ति सम्पन्न सम्राट नहीं, न ही उसकी सत्ता ऐसी है कि जिसे चुनौती न दी जा सके, न ही उसके विचार अनुल्लंघनीय होते हैं। उसकी सत्ता का एक मात्र आधार यही है कि वह राष्ट्र की सेवा कहाँ तक कर सकता है। किसी भी समय पर उसका प्रतिद्वन्द्वी उसका स्थान ले सकता है।[3] कोई भी प्रधानमन्त्री

---

sion is taken, are counted on the fraternal principle of one man and one vote, yet the head of the cabinet is *primus inter pares*, and occupies a position, which so long as it lasts, is one of exceptional and peculiar authority." —*Lord Morley.*

1. "*Inter stellas luna minores*—a moon among the lesser stars." - *Sir William Harcourt.*

2. "He is, rather a sun around which planets revolve." —*Dr. Jennings.*

3. "The Prime Minister is not Caeser; he is not unchallengeable oracle, his views are not dooms; he is always on sufferance and

अपने आपको अमेरिकन प्रेजीडेण्ट की तरह अपनी केबिनेट का मालिक नहीं समझ सकता, न ही वह अपने केबिनेट के साथियों को अपने व्यक्तिगत सहायक या नौकर ही समझ सकता है। अमेरिका में प्रेजीडेण्ट की केबिनेट के मेम्बर उसके सलाहकार होते हैं, ग्रेट ब्रिटेन में ऐसी स्थिति नही, सभी मन्त्री प्रधानमन्त्री के सहयोगी होते हैं, और उसके समान होते हैं। प्रधानमन्त्री अपनी केबिनेट के मेम्बरों के विचारों की उपेक्षा नहीं करता, न ही वह उन्हें तानाशाहों की तरह बर्खास्त कर सकता है, अगर वह ऐसा करता है तो जबरदस्त खतरा मोल लेकर ही करता है।

हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि प्रधानमन्त्री एक ऐसी पार्टी का नेता होता है जिसमें उसके अनेक प्रतिद्वन्द्वी होते है जो हमेशा इस ताक में रहते हैं कि वे कब प्रधानमन्त्री की किसी भी कमजोरी से फायदा उठा उसका स्थान ले लें। अतः उसे अपनी केबिनेट के सदस्यों को अपने साथ लेकर ही चलना होता है।

इसमें शक नही कि प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्व, उसकी अन्य शक्तियाँ उसकी अपनी पार्टी पोजीशन को मजबूत बनाती हैं, परन्तु बिना पार्टी के उसकी अपनी कोई पोजीशन नही। पार्टी ही उसके राजनीतिक जीवन का केन्द्र है, पार्टी की ही सहायता से वह अपनी महत्त्वपूर्ण शक्तियों का इस्तेमाल करता है। आम जनता से भी वह अपनी पार्टी के लिए ही वोट माँगता है। जब कभी किसी प्रधानमन्त्री को उसकी पार्टी ने त्याग दिया या वह स्वयं अपनी पार्टी को छोड़ गया, तभी वह राजनीतिक दृष्टि से शक्तिहीन हो जाता है, सन् १९४५ में रोबर्ट पील ने अपनी पार्टी को छोड़ दिया और तभी से उसके राजनीतिक जीवन की समाप्ति हो गयी। यही हाल रेम्ज़े मेक्डोनल्ड का भी अपनी पार्टी को छोड़ने पर हुआ था। दर असल, प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ व उनकी पोजीशन जहाँ उसके अपने व्यक्तित्व पर निर्भर है, वहाँ वह उसकी पार्टी-पोजीशन पर भी आश्रित है। **डा० जेनिंग्स ने ठीक ही कहा है कि प्रधानमन्त्री के पद की पोजीशन वही होती है जो कि इसे ग्रहण करने वाला बनाना चाहे और जो उसे अन्य मन्त्री बनाने दें।**"[1] प्रधानमन्त्री के अन्यायपूर्ण काम उसी की पार्टी में उसके प्रति विद्रोह उत्पन्न कर सकते है, अतः उसकी शक्तियों का विस्तार असीमित नही।

१३. केबिनेट के अन्य प्रमुख सदस्य व उनके कार्य

(१) **प्रधानमन्त्री** (Deputy Prime Minister)—ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल में प्रधानमन्त्री के अनन्तर उपप्रधानमन्त्री की अवस्थिति होती है। परन्तु इस पद का विकास हाल ही में हुआ है। द्वितीय विश्व युद्ध से पहले ग्रेट ब्रिटेन में ऐसा

---

its terms are whether he can render indubitably useful services. At any time a rival may supplant him." —*Dr. Finer.*

1. "The office is necessarily what the holder chooses to make it and what other ministers allow him to make of it."
—*Dr. Jennings*

कोई भी पद मौजूद नहीं था। सबसे पहले मि० चर्चिल के युद्धकालीन मन्त्रिमण्डल में मि० एटली को उपप्रधानमन्त्री नियुक्त किया गया। मि० एटली जहाँ अनुभवी राजनीतिज्ञ थे वहाँ वह मजदूर दल के पार्टी नेता भी थे। मि० चर्चिल का युद्ध-कालीन मन्त्रिमण्डल एक प्रकार का मिला-जुला मन्त्रिमण्डल था, उसमें सभी ब्रिटिश राजनीतिक पार्टियों को प्रतिनिधित्व दिया गया था। युद्ध के बाद बनाये गए मजदूर दल के मन्त्रिमण्डल में भी हरबर्ट मौरिसन को उपप्रधानमन्त्री बनाया गया था। परन्तु अभी तक इस पद की कोई कानूनी मान्यता नहीं है।

(२) **वित्त-मन्त्री** (The Chancellor of Exchequer)—चान्सलर ऑफ एक्सचेकर ग्रेट ब्रिटेन के अर्थ विभाग (Treasury) का अध्यक्ष होता है। चान्सलर ऑफ एक्सचेकर ही ग्रेट ब्रिटेन की राजकीय आमदनी व खर्च का लेखा जोखा रखता है, व राजस्व (Revenue) सम्बन्धी सभी नीतियों का फैसला करता है। किसी भी प्रशासकीय विभाग का काम बिना खर्च किए नहीं चल सकता, इस खर्च के लिए वित्त-मन्त्री की मन्जूरी लेनी पड़ती है। इस तरह अर्थ-विभाग (Treasury) लगभग सभी महकमो के काम-काज की देखभाल करता है, उन द्वारा किए गए खर्च के औचित्य व अनौचित्य की वही जाँच करता है।

चान्सलर ऑफ एक्सचेकर ग्रेट ब्रिटेन का वार्षिक बजट तैयार कर पहले केबिनेट के सामने और बाद में पार्लियामेण्ट के सामने पेश करता है। सरकारी कर्म-चारियों पर भी अर्थ-विभाग (Treasury) का नियन्त्रण रहता है।

(३) **विदेश-मन्त्री** (Secretary of State for Foreign affairs)—विदेश विभाग का अध्यक्ष विदेश-मन्त्री कहलाता है। ग्रेट ब्रिटेन के अन्य राज्यों से सम्बन्ध स्थापित करने की जिम्मेवारी इसी पर होती है और यही प्रधानमन्त्री की सलाह से राजदूतों की नियुक्ति करता है। प्रधानमन्त्री व विदेश-मन्त्री दोनों के बड़े गहरे सम्बन्ध होते हैं और दोनों मिल कर अनेक बार ऐसे फैसले करते हैं जिन्हे कि केबिनेट के सामने बाद में पेश किया जाता है। विदेश विभाग युद्ध-घोषणा व शान्ति सन्धि इत्यादि से भी सम्बन्धित होता है। वर्तमान समय में संयुक्त राष्ट्र संघ की कार्य-वाहियों का भी विशेष महत्व हो गया है, विदेश मन्त्री ही इन कार्यवाहियों में हिस्सा लेता है या अपने विभाग की ओर से प्रतिनिधि भेजता है। विदेश मन्त्री का पद बड़ी जिम्मेवारी का पद है।

(४) **रक्षा-मन्त्री** (Minister of Defence)—रक्षा-मन्त्री के पद को भी हाल ही में रचा गया है। सन् १९४० में युद्ध के दौरान मे मि० चर्चिल ने इस पद की अपने मन्त्रिमण्डल में रचना की और वह स्वयं ग्रेट ब्रिटेन के प्रथम रक्षा-मन्त्री बने। इससे पूर्व नौ सेना, स्थल सेना व वायु सेना के तीनों अध्यक्ष मन्त्रिमण्डल के भी सदस्य होते थे, परन्तु अब इन तीनों के स्थान पर रक्षा-मन्त्री ही केबिनेट का सदस्य होता है। वही तीनों विभागों की नीतियों में ताल-मेल बिठाता है और उनकी कार्यवाही की देख-भाल करता है।

(५) **राष्ट्रमण्डलीय मामलों का मन्त्री** (Secretary of State for Com

monwealth Relations)—इस पद की रचना भी हाल ही में की गयी है। सन् १९४७ के बाद भारत, लंका व पाकिस्तान की स्वतन्त्रता प्राप्ति के अनन्तर राष्ट्र-मण्डल के देशों से सम्बन्ध स्थापित करने के लिए राष्ट्रमण्डलीय मामलों के मन्त्री के पद की रचना की गयी। इन एशियाई देशों के अलावा कनाडा, न्यूजीलैण्ड, आस्ट्रेलिया व दक्षिणी अफ्रीका भी कामनवैल्थ के सदस्य हैं।

(६) **उपनिवेश मन्त्री** (Secretary of State for Colonies)—ग्रेट ब्रिटेन के अधीनस्थ प्रदेश हैं, इन प्रदेशों की प्रशासकीय देखभाल के लिए ही उपनिवेश मन्त्री के पद की रचना की गयी है। पहले उपनिवेश मन्त्री राष्ट्रमण्डलीय सम्बन्धों की भी देख-भाल किया करता था।

(७) **गृह-मन्त्री** (Secretary of State for Home Affairs)—घरेलू शान्ति व व्यवस्था बनाये रखने की ज़िम्मेवारी गृह-मन्त्री की होती है। इसे पुलिस, जेल व इन्ही से सम्बन्धित अन्य विभागों का भी प्रबन्ध करना होता है।

(८) **लार्ड चान्सलर** (Lord Chancellor) –यह हाऊस ऑफ लार्ड्स का सभापति होता है। जब हाऊस ऑफ लार्ड्स की बैठक सर्वोच्च न्यायालय के रूप में होती है तो उस समय लार्ड चान्सलर उनका सभापति होता है। लार्ड चान्सलर अक्सर कानून का पण्डित होता है व उच्च न्यायाधिकारी (Judicial officer) रह चुका होता है। वह कौण्टी कोर्ट्स के विभाग के अध्यक्ष के नाते कौण्टी कोर्ट्स के संगठन के लिए ज़िम्मेवार होता है।

(९) **व्यापार मन्त्री** (President of Board of Trade) – ग्रेट ब्रिटेन के स्थानीय व विदेशी व्यापार के विस्तार तथा प्रोत्साहन की जिम्मेवारी व्यापार मन्त्री पर होती है।

इसके अतिरिक्त शिक्षा मन्त्री, स्काटलैण्ड के मन्त्री मजदूर विभाग के मन्त्री इत्यादि अनेक अन्य मन्त्री होते हैं जिनका काम अपने अपने विभाग के प्रशासन की देखभाल करना है। इनके अलावा कुछ मन्त्री बिना विभाग के ही होते हैं या उनके पास ऐसे विभाग होते हैं जिन में सप्ताह में एक-दो घण्टे ही काम करना पड़ता है।

मन्त्रिमण्डल द्वारा स्थापित नीतियों के पालन की व्यावहारिक जिम्मेवारी स्थायी सरकारी सेवकों पर ही होती है। अगले अध्याय में ब्रिटिश प्रशासन के इस भाग का विवरण देंगे।

Important Questions

	Reference
1. Discuss the position and functions of the Privy Council. (*Pb. 1938*)	Art. 6
2. Trace the growth of the Cabinet System in England. (*Agra 1948*)	Art. 6
3. Distinguish between the Cabinet and the Ministry (*Cal. 1930*)	Art. 7
4. Analyse the salient characteristics of the Cabinet in England. (*All. 1943, Cal. 1935*)	Art. 9

5. The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State. It sets the direction of national policy. Discuss the statement fully. *(Pb. 1953)* Art. 9 and 10

6. The English Prime Minister is a shining moon among the Stars. (Ogg) Explain and comment. *(Pb. 1952)*

Or

What role does the Prime Minister of England play in the Government of the country ? *(Pb. 1950)* Art. 12

7. While every act of the State is done in the name of the Crown, the real executive head of England is the Cabinet '' Do you agree with this view ? Why ? *(Pb 1949)* 9 and 10

8. (a) Discuss the position of Cabinet in England.
(b) To what extent has the Cabinet usurped the functions of Parliament. *(Pb. 1918)*

Or

Discuss the position of the British Cabinet in relation to the House of Commons with special reference to the recent tendencies *(Pb. 1947)* Art. 9, 10 & 11

9. Discuss the functions and position of the Cabinet in England. *(Cal. 1942, 1938, 1932, Pat. 1932, Ag. 1948)* Art 9, 10 & 11

10. Do you except the view that the executive in England is too strong and the legislature too weak. *(Ag. 1947)*

Or

The Parliamentary system in Britain tends to make the Cabinet all-powerful Explain why this is so ? *(Cal 1952)* Art. 8, 10 & 11

अध्याय ४

स्थायी सरकारी कर्मचारी

(Permanent Civil Services)

१४. प्रशासन का विभागीय हिस्सों में बंटवारा

पिछले अध्याय में हम देख चुके हैं कि राज्य के शासन की जिम्मेवारी केबिनेट पर सामूहिक रूप से है, और केबिनेट के प्रायः सभी सदस्य किसी न किसी महकमें के अध्यक्ष होते हैं और उनके ठीक-ठीक शासन के लिए जवाब-दे होते हैं। देश के सम्पूर्ण शासन को ठीक-ठीक ढंग से चलाने के लिए उनका विभिन्न विभागों में बंटवारा करना लाजमी है, ऐसा करना श्रम-विभाजन के नियम के सर्वथा अनुकूल है। ग्रेट ब्रिटेन के अलग अलग प्रशासकीय विभागों के नाम गिनाना तो व्यर्थ होगा, हाँ, हम सरकारी कामों का वर्गीकरण करते हुए कह सकते हैं कि सरकार के मुख्य-मुख्य कार्य निम्न-लिखित हैं।

प्रत्येक राज्य की सरकार कानून व व्यवस्था बनाए रखने के लिए जिम्मेवार होती है। देश की रक्षा, करोड़ों का संग्रहकरण, विदेशों से सम्बन्ध-स्थापन, यातायात की व्यवस्था बनाये रखना, जन-स्वास्थ्य की देखभाल करना व शिक्षा इत्यादि का प्रबन्ध करना ये सब सरकार के ही कर्त्तव्य हैं। इन कर्त्तव्यों को पूरा करने के लिए सरकार को अनेक विभागों में बाँटा गया है। इन्हें ग्रेट ब्रिटेन में गृह-विभाग, रक्षा विभाग, वित्त-विभाग, विदेश विभाग, स्वास्थ्य विभाग व शिक्षा विभाग इत्यादि कहा जाता है।

हमने ऊपर जिन प्रशासकीय विभागों की लिस्ट दी है, वही ग्रेट ब्रिटेन के सभी प्रशासकीय महकमें नहीं। इनकी संख्या बड़ी लम्बी चौड़ी है। आज वह एक सौ से भी ऊपर जा पहुँचे हैं, और यह आशा की जाती है कि इनमें अभी और भी वृद्धि होगी क्योंकि १९वीं सदी में चाहे ग्रेट ब्रिटेन की सरकार आर्थिक व्यक्तिवाद व पूँजीवाद के सिद्धान्त का अनुसरण करती रही हो और उसने देश के व्यापार व उद्योग इत्यादि विषयों में कोई दखल न दिया हो परन्तु आज ऐसा सम्भव नहीं। आज राज्य का रूप बदल गया है, और सभी जगह राज्य जन-साधारण की भलाई के लिए अधिक से अधिक कार्य पूरे करने लगा है। परिणाम यह हुआ है कि प्रशासकीय विभागों की संख्या आगे से बहुत बढ़ गयी है। नये नये विभागों का संगठन करना, उन्हें तोड़ कर उनका पुनर्निर्माण करना मन्त्रिमण्डल का कार्य है।

ग्रेट ब्रिटेन के प्रशासकीय संगठन का केन्द्र 'ह्वाइट हाल' (White Hall) है। यह स्थान पार्लियामेण्ट भवन के नजदीक ही है। इसमें सभी महकमों के मुख्य कार्यालय मौजूद होते हैं, यहीं से सम्पूर्ण देश की प्रशासकीय मशीनरी का नियन्त्रण किया जाता है।

गृह, रक्षा (Defence), विदेश (Foreign affairs), शिक्षा इत्यादि सभी महकमों के मुखिया मन्त्री होते हैं। मन्त्रियों के राजनीतिक व प्रशासकीय सहायक होते हैं। मन्त्रियों के राजनीतिक सहायकों में राजकीय मन्त्री (Minister of State), उपमन्त्री (Deputy Minister) व पार्लियामेण्ट्री सेक्रेट्री इत्यादि आ जाते हैं। मन्त्रीगण व उनके राजनीतिक सहायक पार्लियामेण्ट में हार जाने पर या चुनावों में पराजित हो जाने पर अपने पदों से इस्तीफा दे देते हैं, उनका कार्य-काल (Term of Office) निश्चित नहीं होता, वे सरकार के स्थायी अंग नहीं होते।

स्थायी सरकारी कर्मचारी मन्त्रियों के बदल जाने पर या राजनीतिक अधिकारियों के त्याग-पत्र देने पर भी नहीं बदलते, वे अपनी सरकार के स्थायी अंग होते हैं। पार्लियामेण्ट में परिवर्तन होते रहते हैं, मन्त्रिमण्डल भी बदलते रहते है, आज पार्लियामेण्ट में अनुदार दल का बहुमत है तो अनुदार दल की ही सरकार होगी, कल अनुदार दल का स्थान मजदूर दल ले सकता है और वह अपनी सरकार बना सकता है। पर स्थायी सरकारी कर्मचारियों की पोजीशन में कोई अन्तर नही पड़ता। वे अपने पदों पर कायम रहते हैं, और प्रत्येक मन्त्रिमण्डल की नीतियों के लागू करने में अपना योग देते हैं। स्थायी सरकारी कर्मचारियों में स्थायी सेक्रेट्री (Permanent Secretary), प्राइवेट सेक्रेट्री (Private Secretary), सहायक सेक्रेट्री (Assistant Secretary) व उपसेक्रेट्री (Deputy Secretary) के अतिरिक्त अनेक विभागीय ब्राँचों के व उप-विभागों के सहायक अध्यक्ष क्लर्क इत्यादि आ जाते हैं।

ब्रिटिश सिविल सर्विस का इतिहास व संगठन—शुरू शुरू में राज्य-प्रशासन का कार्य सम्राट के घरेलू सेवक किया करते थे, परन्तु बाद में सरकारी काम-काज के बढ़ जाने के कारण प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्तियाँ की जाने लगीं। १८वीं व १९वीं सदी में इन अधिकारियों की नियुक्ति सिफारिशों के या आपसी सम्बन्धों के आधार पर की जाती थी। बहुत कम नियुक्तियाँ योग्यता के आधार पर होंगी। अक्सर बड़े बड़े घरों के नवयुवक अपने राजनीतिक प्रभाव के कारण या मोटी मोटी सिफारिशों के कारण ऊँचे ऊँचे सरकारी पदों को हासिल कर लेते। यह व्यवस्था दोषपूर्ण थी, और इसी कारण बर्क, बेन्थम व कार्लाइल इत्यादि ब्रिटिश विचारकों ने इसकी कड़ी आलोचना की और इसके सुधार की माँग की।

इधर ईस्ट इण्डिया कम्पनी भी भारतीय सिविल सर्विस के लिए मोटे मोटे वेतनों पर अनेक अंग्रेज अधिकारियों को भर्ती करती थी। अधिकांश में इन अधिकारियों की नियुक्ति भी सिफारिशों पर ही हुआ करती थी। १९वीं सदी के मध्य में इस व्यवस्था को खत्म करने की कोशिश की गयी, १८३३ में भारतीय सिविल सर्विस के अधिकारियों की नियुक्ति व ट्रेनिंग के लिए नई प्रणाली अपनायी गयी। इसके अनुसार सिविल सर्विस के अधिकारियों की नियुक्ति प्रतियोगात्मक परीक्षाओं (Competitive examination) के आधार पर की जाने लगी। यह सिस्टम बहुत कामयाब रहा और धीरे-धीरे सभी अधिकारियों की नियुक्ति इस आधार पर की जाने

लगी ।

भारतीय नौकरियों के बारे में किये गये इस परीक्षण का प्रभाव ब्रिटिश सिविल सर्विस पर भी पड़ा । सन् १८७० में प्रतियोगात्मक परीक्षाओं का सिस्टम यहाँ भी जारी कर दिया गया और सभी सरकारी अधिकारियों की नियुक्ति इन्हीं परीक्षाओं के आधार पर की जाने लगी । ग्लेडस्टोन के प्रयत्नों के फलस्वरूप एक सिविल सर्विस कमीशन (Civil Service Commission) भी [illegible] जिसके जिम्मे सरकारी नौकरियों की नियुक्ति का काम सौंप दिया गया । यह कमीशन ही स्थायी सरकारी नौकरी में भर्ती होने वाले लोगों के लिए शिक्षा सम्बन्धी योग्यताओं को निर्धारित करता है, उनकी नियुक्ति सम्बन्धी नियम बनाता है, उनकी परीक्षाओं की व्यवस्था करता है, मौखिक परीक्षा का प्रबन्ध करता है । उनकी नौकरी सम्बन्धी साधारण शर्तों का भी फैसला कमीशन ही करता है । सिविल सर्विस के मेम्बरों का चुनाव करते हुए कमीशन उम्मीदवारों के व्यक्तित्व की साधारण जाँच करता है, उनकी व्यावहारिक बुद्धि, साधारण ज्ञान, व चरित्र की परीक्षा लेता है ।

ग्रेट ब्रिटेन के अधिकांश उच्च शिक्षा प्राप्त युवक सिविल सर्विस के मेम्बर बनना पसन्द करते हैं । **सिविल सर्विस के अपने लाभ हैं, और एक पेशे के रूप में यह अपने सदस्यों के लिए काफी उपयोगी साबित होती है, व्यवहार-कुशलता व चरित्रवान व्यक्ति अपनी योग्यता के आधार पर मेहनत कर साधारण पद से शुरू कर ऊँचे से ऊँचे सरकारी पद तक पहुँच सकते हैं । सिविल सर्विस के मेम्बर स्थायी रूप से सरकारी नौकर होते है, अच्छी तनख्वाहें मिलती हैं. प्रत्येक वर्ष निश्चित वृद्धि होती है, रिटायर होने पर पेन्शन की व्यवस्था रहती है, आवश्यक छुट्टियाँ भी प्राप्त की जा सकती हैं । अन्य प्रकार की नौकरियों में न तो इतनी सुरक्षा ही हैं और न ही इतनी सुविधा होती है ।**[1]

सन् १८३२ में सिविल सर्विस के अधिकारियों की संख्या २१,००० थी, परन्तु बाद में यह संख्या लगातार बढ़ती ही चली गयी । आज यह संख्या लगभग ७,००,००० तक जा पहुँची है । निश्चय ही राज-कर्मचारियों की संख्या बढ़ने का कारण राज्य के कर्त्तव्यों की अभिवृद्धि है । इन्हीं वर्षों में सिविल सर्विस की उपयोगिता, विशेषज्ञता तथा कार्य-प्रणाली की मुस्तैदी इत्यादि भी उत्तरोत्तर बढ़ गयी हैं ।

ब्रिटिश सिविल सर्विस की कुछ अपनी विशेषताएँ है । सर्व प्रथम तो सिविल सर्विस के अधिकारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर होती है (Recruit

1. "The Civil Service, as a career, offers certain solid advantages to its members. Wanted good behaviour, and efficient service, the official has security, a salary with increments which compare not unfavourably with the best outside employment of a similar kind can offer, modest holidays with pay, sickness leave and on retirement a non-contributory pension, which is roughly equal, in normal circumstances, to about two thirds of his salary in the last years of his career." —*Laski.*

ment by merit) इस विषय में तो हम पहले ही देख चुके हैं कि अब सिविल सर्विस कमीशन ही नियुक्तियाँ करता है, सिफारशी लोगों के लगने की बहुत कम गुंजाइश रहती है। दूसरा, सिविल सर्विस के अधिकारियों की पदावधि की सुरक्षा (Security of tenure) रहती है। चाहे कानूनी तौर पर सभी राज-कर्मचारी सम्राट के ही सेवक समझे जाते हैं, और वे तभी तक अपने पदों पर रहते हैं जब तक कि सम्राट चाहता हो, परन्तु व्यवहार में ऐसा नहीं होता। एक बार नियुक्त होने पर रिटायर होने की आयु तक वे अपने पद पर बने रहते हैं। किसी विशेष अपराध को साबित करने पर ही उन्हें अपने पद से हटाया जा सकता है। अपने पद पर काम करते हुए उन्हें अपनी नौकरी, योग्यता व चरित्र के आधार पर उन्नति के अवसर मिल जाते हैं।

सिविल सर्विस के अधिकारियों की तीसरी बड़ी विशेषता उनकी राजनीतिक तटस्थता (Political neutrality) है। राज-कर्मचारियों को नागरिकता के सभी अधिकार प्राप्त होते हैं, और राजनीतिक चुनावों में अपने वोट को स्वतन्त्रता पूर्वक इस्तेमाल करने का भी अधिकार होता है। परन्तु उन्हें सक्रिय व व्यावहारिक राजनीति में भाग लेने का कोई अधिकार नहीं। इसका अर्थ यही है कि उन्हें किसी विशेष राजनीतिक पार्टी के लिए प्रचार कार्य नही करना होता। प्रत्येक राजनीतिक पार्टी की सरकार को उन्हें समान रूप से देना होता है।

चौथा, राज-कर्मचारियों की तरह की प्रसन्नता (Anonymity) रहती है। उनके कार्यों की सारी जिम्मेवारी उनके राजनीतिक मुखिया मन्त्रियों पर होती है। पार्लियामेण्ट या जनता के सामने उनके कार्यों के दोष का विवरण नहीं दिया जाता। उनके कार्य का यश-अपयश मन्त्रियों को ही मिलता है। विभागीय मामलों में अवश्य ही मन्त्री उनके कार्य की प्रशंसा कर सकता है या लापरवाही के लिए दण्ड दे सकता है।

१५. सिविल सर्विस का संगठन (Organisation of Civil Service)

सन् १९२० में नियुक्त किए गए सिविल सर्विस पुनर्संगठन कमीशन की सिफारिशों के आधार पर संगठित सरकारी नौकरियों के निम्नलिखित वर्ग हैं—

(१) प्रशासक वर्ग (Administrative Class)—ग्रेट ब्रिटेन की सिविल सर्विस के संगठन में सर्वश्रेष्ठ स्थान प्रशासक वर्ग का है। इसी विभाग के मेम्बर राजकीय नीति को निश्चित करने में, सचनाएँ इकट्ठी करने में व सरकारी योजनाएँ बनाने में मन्त्रियों की सहायता करते हैं। मन्त्रियों द्वारा नीति के निश्चित किए जाने पर यही लोग उस नीति को लागू करने के लिए जिम्मेवार होते हैं। इन का काम अपने राजनीतिक मुखियों को जहाँ सलाह देना है वहाँ उन्हें वे चेतावनी भी दे सकते हैं और किसी नीति विशेष के अनुसरण के खतरनाक परिणामों के प्रति सचेत कर सकते हैं। परन्तु अगर उनका राजनीतिक मुखिया अपनी नीति का पालन करवाना ही चाहता है तो उनका यह कर्त्तव्य हो जाता है कि वे अपने विचारों का ख्याल न कर

अपने राजनीतिक मुखिया द्वारा निश्चित की गयी नीति को एक चित्त हो लागू करें। डा० जेनिंग्स ने सिविल सर्विस के प्रशासकीय अधिकारियों के कर्त्तव्यों का विवरण देते हुए कहा है कि उनका काम **"सलाह व चेतावनी देना है व ऐसे स्मरण-पत्र तथा भाषण तैयार करना है जिन के द्वारा सरकारी नीति का स्पष्टीकरण किया जा सके। नीति सम्बन्धी निश्चयों के फलस्वरूप फैसले करने, किसी नीति के पालन से उत्पन्न सम्भावित कठिनाइयों की ओर ध्यान खींचना और सरकार का काम-काज निर्धारित नीति के अनुसार चले, उन्हें यह देखना है।"**[1]

इस वर्ग में सेक्रेट्री, डिप्टी सेक्रेट्री, सहायक सेक्रेट्री इत्यादि आ जाते हैं। इनकी नियुक्ति विश्वविद्यालयों के ऐसे विशेष योग्यता वाले स्नातकों (Graduates) में से की जाती है जिनकी आयु २१ से २४ वर्ष के बीच होती है। इस वर्ग में से कुछ अधिकारियों की नियुक्ति नीचे की सरकारी नौकरियों में से भी की जाती है, परन्तु इनका आधार भी प्रतियोगिता ही होता है।

(२) **अधिशासी वर्ग** (Executive Class)—प्रशासक वर्ग के नीचे अधिशासी वर्ग (Executive Class) का स्थान है। जहाँ प्रशासक वर्ग के मेम्बरों की संख्या ४३१६ है, वहाँ इस वर्ग के अन्तर्गत ६३,००० के लगभग कर्मचारी आ जाते हैं।

इस वर्ग के कर्मचारियो का चुनाव उच्चतर माध्यमिक परीक्षा (Higher Secondary School Certificate) पास १८-१९ वर्ष के नवयुवक वर्ग में से प्रतियोगात्मक परीक्षा द्वारा किया जाता है। ऊपर की नौकरियों की तरह इसमें भी निचली नौकरियों में से कुछ निश्चित संख्या में लोगों का चुनाव किया जाता है। इस वर्ग के कर्मचारियों को ५०० से १००० पौण्ड तक वार्षिक वेतन मिलता है।

अधिशासी वर्ग ज्यादातर हिसाब-किताब (Accounting), रसद (Supply) व प्रबन्ध सम्बन्धी (Managerial) काम करता है। प्रशासक वर्ग के सम्मुख आने वाली समस्याओं की शुरू शुरू की जाँच-पड़ताल व उससे सम्बन्धित विषय-वस्तु का चुनाव भी इसी वर्ग द्वारा किया जाता है।

(३) **क्लर्क** (Clerical Class)—तीसरी श्रेणी में क्लर्कों को रखा जाता है, इनकी संख्या बड़ी लम्बी चौड़ी होती है। इनका काम अधिकतर आंकड़े इकट्ठे करना, छोटे-मोटे मामलों की जाँच करना, उन पर सरल नियमों को लागू करना, हिसाब-किताब की देखभाल करना व विभिन्न मामलों की विषय-वस्तु तैयार करना है। इन्हें कार्य प्रारम्भ करने की स्वाधीनता नहीं होती, इनका काम मशीनों का सा

1. "To advise, to warn, to draft memoranda and speeches in which the Government's policy is expressed and explained, to take the consequental decisions which flow from a decision on policy, to draw attention, to difficulties which are aiming or likely to arise through the execution of policy, and generally to see that the process of government is carried on in conformity with the policy laid down." —*Jennings.*

होता है और इन्हें अपने ऊपर के अधिकारियों की आज्ञा का पालन करना होता है। क्लर्कों की भर्ती हाई स्कूल परीक्षा पास १७-१८ वर्ष के स्त्री पुरुषों में से प्रतियोगात्मक परीक्षा द्वारा की जाती है। इनकी संख्या १,२०,००० के लगभग है। इनका वेतन ६० पौण्ड से लेकर २५० पौण्ड वार्षिक तक होता है।

(४) **टाइपिस्ट व लेखक वर्ग** (The Writing assistant)—चौथी श्रेणी में आने वाले सरकारी नौकर अधिकतर टाइपिस्ट व सहायक क्लर्क होते हैं, इनमें बड़ी संख्या स्त्रियों की होती है। इनमें से अधिकांश डाक तार विभाग, स्वास्थ्य मन्त्रालय व श्रम मन्त्रालय (Ministry of Labour) में काम करते हैं। इन्हें पत्र के जवाब टाइप करने, उन पर पते लिखने व उनका रिकार्ड रखने तथा विभिन्न कागज-पत्रों की प्रतिलिपियाँ तैयार करनी होती हैं।

इस वर्ग के कर्मचारियों की नियुक्तियाँ १७-१८ वर्ष के माध्यमिक शिक्षा सम्पन्न लड़के-लड़कियों में से की जाती है।

इन कर्मचारियों के अतिरिक्त ब्रिटिश सरकार अनेक विशेषज्ञों, वैज्ञानिकों, डाक्टरों, इंजिनियरों व टेकनिकल स्टाफ की भी नियुक्ति करती है।

सिविल सर्विस के अधिकारियों की विशेष सुविधाएँ—सिविल सर्विस में प्रवेश करने वाले यवक-युवतियों के लिए शुरू शुरू में ट्रेनिंग का प्रबन्ध किया जाता है। इस ट्रेनिंग के अनेक तरीके हैं जो अलग अलग विभागों वाले लोगो के लिए होते है। पहले पहल तो प्रत्येक कर्मचारी को काम सीखना व समझना पड़ता है, ऊँचे सिविल अधिकारियों के लिए तो ट्रेनिंग विद्यालय भी होते है और शुरू शुरू में उन्हें अनुभवी अधिकारियों के साथ काम करने की सुविधा भी दी जाती है।

प्रत्येक राज-कर्मचारी की प्रारम्भिक नियुक्ति अस्थायी होती है, एक या दो वर्ष तक के उसके कार्य की देखभाल करने के बाद ही उसे स्थायी नौकरी दी जाती है।

ब्रिटेन के राज-कर्मचारियों को हड़तालें करने का अधिकार नहीं यद्यपि १९४७ के अनन्तर उन्हें ट्रेड-यूनियन से सम्बन्ध कायम करने की स्वाधीनता दे दी गयी है। परन्तु साधारणतया उनसे यही उम्मीद की जाती है कि वह अपने झगड़ों को शान्तिपूर्ण व वैधानिक तरीकों से सुलझाएँ। इस समय ब्रिटेन में ह्विटली कौन्सिल (Whetlay Council) नाम की एक संस्था काम करती है, जिसकी शाखाएँ सभी विभागों में होती हैं। इनमें सरकारी प्रतिनिधि व निम्न कर्मचारियों के समान प्रतिनिधि होते हैं, यही कौन्सिल नौकरी सम्बन्धी झगड़ों का फैसला करती है।

थोड़े वेतन पाने वाले सरकारी कर्मचारियों के वेतन सम्बन्धी झगड़ों को सुलझाने के लिए एक पंचायती अदालत (Civil Service Arbiration Tribunal) कायम कर दी गयी है। किसी भी सरकारी कर्मचारी को उसके पद से आसानी से नहीं हटाया जा सकता। पहले उस पर अभियोग लगाए जाएँगे जिनकी सूचना उसे दी जायगी, फिर उन अभियोगों की जाँच करवायी जाएगी, जिसमें उस कर्मचारी को अपने आपको निर्दोष साबित करने का अधिकार होगा। अन्त में जाँच के परिणाम के विरुद्ध भी वह अपील कर सकता है। इस प्रकार प्रत्येक राज-कर्मचारी

की नौकरी पर्याप्त सुरक्षित होती है।

प्रशासकीय विभागों के कर्त्तव्य—ऊपर हम सिविल अधिकारियों के कर्त्तव्यों का विवरण दे चुके हैं। यहाँ हम विभिन्न प्रशासकीय विभागों के कर्त्तव्यों की व्याख्या करेंगे। सर्वप्रथम तो हरेक विभाग का यह कर्त्तव्य होता है कि वह अपने राजनीतिक मुखिया (मन्त्री) की हर प्रकार की सहायता करे और उसके लिए वह सब तरह की सूचनाएँ इकट्ठी करे जिन के द्वारा मन्त्री जनता के सामने व पार्लियामेण्ट में अपनी कार्यवाही को उचित साबित कर सके।

दूसरा, प्रत्येक विभाग को प्रशासकीय नीति निर्धारित करने में अपने राजनीतिक मखिया की सहायता करनी चाहिए। विभागों के सिविल अधिकारी इन नीतियों को निश्चित करते हुए जहाँ मन्त्री द्वारा सुझाए असूलों को सामने रखते हैं, वहाँ वे अपने प्रशासकीय अनुभवों को भी इस्तेमाल करते हैं। विभागीय अधिकारी ही प्रशासकीय योजनाएँ तैयार करते हैं, उनकी सभी बारीकियों को पूरा करते हैं। इन योजनाओं से जो दल या स्वार्थ प्रभावित होते हैं, उनकी सुनवाई भी इन्हीं अधिकारियों द्वारा की जाती है। मन्त्रियों को अनेक बिलों को पेश करने की प्रेरणा भी अपने विभागीय सहायकों से ही मिलती है।

तीसरा, प्रशासकीय विभाग ही सरकारी नीति के पालन के लिए ज़िम्मेवार हैं। जब एक बार नीति निर्धारित कर दी जाती है और पार्लियामेण्ट उसके लिए अपनी मंजूरी दे देती है तो उस समय प्रशासकीय विभाग ही उसे लागू करने के लिए उत्तरदायी होते हैं।

इन दिनों पार्लियामेण्ट अनेक ऐसे बिल पास करती है जिनमें विस्तार की बातों को तो छोड़ दिया जाता है और केवल मात्र नीति निर्देश ही कर दिया जाता है। यह पूरे कानून न होकर कानून के केवल ढाँचे मात्र ही होते हैं। इनमे विस्तार की बातों की पूर्ति प्रशासकीय अधिकारी स्वयं करते हैं। कभी कभी पार्लियामेण्ट विभागीय अधिकारियों को कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ भी सौंप देती है। कभी-कभी प्रशासकीय अधिकारी न्यायपालन से सम्बन्धित शक्तियों का भी इस्तेमाल करते हैं।

१६. मन्त्रिमण्डल व सिविल सर्विस

ग्रेट ब्रिटेन की शासन व्यवस्था की एक बड़ी विशेषता यह है कि वहाँ शासन-तन्त्र के मुखिया तो मन्त्रिगण होते हैं जब कि शासन विषयक विशेषज्ञता सिविल सर्विस के अधिकारियों को होती है। एक मन्त्री अपने विभाग के प्रशासन का विशेषज्ञ (Expert) नहीं होता, न वह अकेला अपने विभाग का शासन ही चला सकता है। उसे अपने विभाग के प्रशासन के लिए अनेक अन्य अधिकारियों पर आश्रित रहना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल की सदस्यता प्रत्येक व्यक्ति को अपने राजनीतिक प्रभाव के फलस्वरूप मिलती है, शासन कुशलता के कारण नहीं। अनेक ऐसे व्यक्ति ऐसे विभागों के मुखिया बना दिए जाते हैं जिन्हें कि उन विभागों के प्रशासन का कुछ भी पता नहीं

होता। **प्रो० मनरो के कथनानुसार ब्रिटिश युद्ध विभाग के अध्यक्ष दार्शनिक या समाचार-पत्र सम्पादक होते रहे हैं जब कि नौ-सेना विभाग के अध्यक्ष व्यापारी या वकील और बोर्ड ऑफ ट्रेड के अध्यक्ष विश्वविद्यालय के प्रोफेसर।"**[1] साधारणतया किसी भी पद की प्राप्ति के लिए किसी न किसी योग्यता की आवश्यकता होती है, वित्त विभाग में साधारण क्लर्क की नौकरी की प्राप्ति के लिए गणित विषयक परीक्षा का पास होना आवश्यक है, परन्तु वित्त मन्त्री के लिए यह जरूरी नहीं कि वह वित्त सम्बन्धी मामलों का या गणित का विशेषज्ञ हो।[2] ऐसा जान बूझ कर ही किया जाता है। इस कारण मन्त्रिवर्ग साधारण व्यक्ति (Laymen) ही होते हैं। उनके अपने सहयोगी लोग विशेषज्ञ होते हैं। इस कारण बहुत से लोगों का विचार है कि मन्त्री अपने स्थायी सहयोगियों के हाथ में कठपुतले मात्र होते हैं, वे खुद तो प्रशासन के विषय में कुछ जानते ही नहीं, जो कुछ उनके सहायक उन्हें बतलाते हैं, उसी के मुताबिक वे अपने कार्य करते हैं। वे तो अंकित स्थान पर हस्ताक्षर करना ही जानते हैं। यही कारण है कि **रेम्जे म्योर ने कहा था कि इंग्लैण्ड मन्त्रिमण्डल की उत्तरदायित्व पूर्ण व्यवस्था के नीचे नौकरशाही का बोलबाला है।**[3] इस प्रकार की आलोचना के कारणों को हम नीचे लिखे प्रकार से रख सकते हैं—

(१) साधारणतया यह विश्वास किया जाता है कि ग्रेट ब्रिटेन के राष्ट्रीय जीवन का नियन्त्रण सिविल सर्विस के हाथ में है, मन्त्रियों के हाथ में नहीं। मन्त्री लोग अपने सहायकों के कहने से बाहर नहीं जा सकते। प्रत्येक विभाग की दैनिक नीति का निर्माण व संचालन सरकारी कर्मचारियों द्वारा होता है न कि मन्त्रियों द्वारा।

(२) जिन बिलों को पार्लियामेण्ट के सामने एक्ट बनने के लिए पेश किया जाता है, वे भी सरकारी कर्मचारियों द्वारा ही तैयार किए जाते हैं, मन्त्रियों द्वारा नहीं। मन्त्री तो केवल मात्र नीति निर्देश ही कर पाते हैं उन निर्देशों के अनुसार बिल का निर्माण सरकारी कर्मचारी ही करते हैं। इस तरह किसी नीति का आखिरी रूप क्या होगा इस बात का फैसला सरकारी कर्मचारी ही करते हैं।

(३) अक्सर यह कहा जाता है कि पार्लियामेण्ट मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण करती है, और पार्लियामेण्ट के मेम्बर मन्त्रियों से सवाल पूछकर उनके विभाग से सम्ब-

---

1. "The British War office has been headed at time by a philosopher or a journalist, the Admiralty by a merchant or a barrister and the Board of Trade by a University professor."
—*Munro.*

2. "A youth must pass an examination in airthmatic before he can hold a second class clerkship in the Treasury; but a chancellor of the Exchequer may be a middle-aged man of the world who has forgotten what little he ever learnt about the figures at Eton or Oxford and in innocently anxious to know the meanings of 'those little dots' when first confronted with treasury accounts worked out in decimals." —*Sir Sidney Law.*

3. "Bureaucracy thrives under the clock of ministerial responsibility." —*Ramsay Muir.*

न्धित विषयों पर सूचनाएँ प्राप्त कर सकते हैं, और ठीक-ठीक जवाब न मिलने पर उन की आलोचना कर सकते हैं, परन्तु पार्लियामेण्ट्री व्यवस्था के आलोचक इस हालत से सन्तुष्ट नहीं। उनका कहना है कि प्रश्नों के उत्तर विभागीय विशेषज्ञों द्वार तैयार किए जाते हैं, मन्त्रियों द्वारा नहीं। वे ऐसे गोल-मोल तथा अस्पष्ट उत्तर दे सकते हैं कि जिसमे कुछ भी स्पष्ट न हो सके।

(४) नौकरशाही से सबसे बड़ा खतरा तो यह बन गया है कि उसे विधान निर्माण के अधिकार भी प्राप्त हो गए हैं। हम पीछे देख चुके हैं कि आजकल पार्लियामेण्ट पूरे कानून न बनाकर उनके नीति-निर्देश ही दे देती है। फल यह होता है कि सरकारी कर्मचारियों को उन्हें पूरा करने के लिए विधान निर्माण का अधिकार मिल जाता है। आजकल प्रशासकीय न्याय व्यवस्था (Administrative Justice)का विकास भी हो रहा है अत. सरकारी अधिकारी स्वयं ही अपने मामलों में जज बन बैठे हैं। परिणाम यह हुआ है कि सिविल अधिकारियों के हाथ में न केवल प्रशासकीय बल्कि विधान निर्माण व न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियाँ केन्द्रित हो गयी हैं और वे इन शक्तियों का इस्तेमाल मनमाने ढंग से कर सकते हैं।

आलोचना का उत्तर—सिवल अधिकारियों व मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के इस प्रकार के आपस के सम्बन्धों की आलोचना का उत्तर भी दिया जाता है और वर्तमान व्यवस्था को अनेक आधार पर ठीक साबित किया जाता है। यह बात तो सभी मानते हैं कि मन्त्री लोग अपने विभागीय विषयों के विशेषज्ञ (Experts) नही होते, इसके अनेक कारण हैं। सर्वप्रथम मन्त्रिमण्डल का जीवनकाल छोटा होता है, अनेक बार मन्त्रिमण्डल के बदल जाने से वही मन्त्री अपने पुराने विभाग का मुखिया नही बन पाता। एक केबिनेट मे अगर वह विदेश मन्त्री रहा है तो दूसरी में वह वित्त मन्त्री बन सकता है। इस अवस्था में वह अपने महकमे का विशेषज्ञ कैसे हो सकता है? यही नही, मन्त्रियों को केवल विभागीय काम ही नही होते, उन्हें पार्लियामेण्ट के अधिवेशनों में हिस्सा लेना होता है, पार्टी की मीटिंग में भी शामिल होना होता है, दूसरे अनेक सार्वजनिक काम भी करने होते हैं। सबसे बढ़कर उसे अपने चुनाव-क्षेत्र के निवासियों को प्रसन्न रखने के लिए अनेक प्रयत्न करने होते है। ऐसे अवस्था में वह विशेषज्ञ नहीं बन सकता। इसके विपरीत स्थायी सरकारी कर्मचारी बदलनेवाली सरकार के साथ बदल नही जाते वे अपने पदों पर बने रहते है।

मन्त्रियों के विभागीय विषयों मे विशेषज्ञ न होने का कोई विशेष नुक्सान नहीं। उनका काम शासन करना नही, उनका काम तो शासन संचालन का नियन्त्रण करना है, सरकारी मशीनरी के ठीक-ठीक काम-काज को देखना है। सिवल सर्विस के विशेषज्ञ अधिकारी अपने राजनीतिक मुखिया के सहायक होते है, वे उन्हें सलाह दे सकते हैं और चेतावनी भी दे सकते हैं, परन्तु अन्ततः उन्हें अपने राजनीतिक मुखिया द्वारा निर्धारित नीति का ही पालन करना होता है। इस नीति के निर्धारण की जिम्मेवारी राजनीतिक मुखिया पर है, वही अपने विभाग के प्रशासन के लिए पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी है। इस तरह ब्रिटिश शासन व्यवस्था में विशेषज्ञता व उत्तर-

दायित्व का मिश्रण रहना है। विशेष ज्ञान तो सरकारी कर्मचारियों द्वारा सुलभ किया जाता है जबकि प्रशासन के ठीक-ठीक ढंग से चलाने की ज़िम्मेवारी मन्त्रियों पर होती है, किसी भी श्रेष्ठ शासन व्यवस्था के लिए दोनों की उपस्थिति लाजमी होती है। प्रो० मनरो का कथन है कि **"दोनों की ही आवश्यकता होती है, एक से सरकार सर्वप्रिय हो जाती है, दूसरे से उसमें सुचारुता आती है। एक शासन प्रणाली की श्रेष्ठता का परीक्षण प्रजातन्त्र व सुचारुता के सफल मिश्रण के आधार पर ही किया जा सकता है।"**[1] सिवल सर्विस के मेम्बर अपने कामों के लिए उत्तरदायी नहीं. उनके कामों की ज़िम्मेवारी तो उनके राजनीतिक मुखिया पर होती है। मन्त्रियों को इतनी ही बात का ज्ञान काफी सचेत व उत्तरदायी बना देता है कि उन्हें अपने काम-काज के लिए पार्लियामेण्ट के सामने जवाब देना है।

मन्त्रियों के विशेषज्ञ (Experts) न होने के कारण अनेक लाभ भी हो सकते हैं। एक विशेषज्ञ का दृष्टिकोण बहुत संकुचित होता है, वह केवल अपने विभाग विशेष की ही बात सोचता है, अन्य विभागों का उसे ध्यान ही नहीं होता। मन्त्रियों के दृष्टिकोण में उदारता होती है, वे सम्पूर्ण प्रशासन को एक इकाई के रूप में देखते हैं। अतः जब कभी वे प्रशासकीय नीति को निश्चित करते हैं, तो सम्पूर्ण प्रशासन यन्त्र की आवश्यकताओं को सामने रखकर ही वे ऐसा करते हैं।

यदि एक ही विभाग में एक ही विषय के विशेषज्ञों को इकट्ठा कर दिया जाए तो उसके शासन-संचालन में अड़चनें पैदा होने की सम्भावना रहती है। एक ही विषय के दो विशेषज्ञों में मतभेद होना लाजमी है। जब मौजूदा सिस्टम के अधीन मन्त्री तो विशेषज्ञ नहीं होते, पर उनके सहायक विशेषज्ञ होते हैं, तो ऐसी अवस्था में सिवल सर्विस के कर्मचारी उनके सामने अपने विचारों को रख सकते हैं उन्हें सुझाव दे सकते हैं, परन्तु आखरी फैसला मन्त्रियों पर ही छोड़ दिया जाता है। इसमें किसी प्रकार की उलझन पैदा होने की सम्भावना ही नहीं रहती।

मन्त्रियों के विशेषज्ञ न होने का एक अन्य बड़ा लाभ यह है कि वह किसी बन्धी बन्धाई लकीर पर नहीं चलते, उनके विचारों में उदारता होती है, और उनमें किसी भी नए कार्य को आरम्भ करने का अधिक साहस होता है। एक विशेषज्ञ अपनी विशेषज्ञता के दायरे से अधिक ऊँचा नहीं उठ सकता, इसलिए उसके निश्चय हमेशा परम्परावादी और बन्धी लकीर के अनुसार चलने वाले होंगे।

एक प्रतिभावान मन्त्री अपने विशेषज्ञ सहायकों को भी अपने पीछे चला सकता है और उन पर मनमाना शासन कर सकता है। इस समय तो शासन की सुचारुता के लिए दोनों के सहयोग की परम आवश्यकता होती है। क्योंकि नए-नए बने मन्त्रियों को विशेषज्ञ लोग ही ठीक-ठीक तरह की विषयवस्तु व आंकड़े इकट्ठे कर, उचित

---

1. "Both are essential, one of them makes a Government popular, the other makes it efficient. And the test of a good Government is its successful combination of democracy with efficiency."
—*Munro.*

रास्ते पर लगा सकते हैं। मन्त्री भी दैनिक शासन में दखल न देते हुए, सामान्य नीति के निश्चित करने में ही अधिक रूचि दिखाते हैं।

इस प्रकार मौजूदा समय में सिवल सर्विस के अधिकारी उत्तरदायी शासन व्यवस्था के अधीन अपनी मनमानी नहीं कर पाते।

Important Questions

	Reference
1 Analyse the salient features of the British Civil Service (*Pb. 1953*)	Art. 14 & 15
2. Give a brief account of the British Civil Service. (*Pb 1951*)	Art. 14 & 15
3. Discuss the constitutional position of the Civil Service in England (*All. 1943*)	Art. 14 & 15
4. Discuss the relations of Minister with the Civil Servants in England. (*Nag. 1944*)	
Or	
"The British Parliament, according to one of its critics, is a tool in the hands of the minister and the minister is a tool in the hands of the Government officials." How far is this correct estimate of the relations between the British Parliament and the Cabinet and the civil service? (*Nag 1948, Pb 1955*)	Art. 14 & 16

अध्याय ५

ब्रिटिश पार्लियामेण्ट

(British Parliament)

१७. ब्रिटिश पार्लियामेण्ट की प्रभुता (Sovereignty of the British Parliament)

हम पीछे देख चुके है कि ब्रिटिश सविधान की एक प्रमुख विशेषता पार्लियामेण्ट की प्रभुता है। पार्लियामेण्ट की प्रभुता (Sovereignty) का अर्थ यही है कि कानूनी तौर पर पार्लियामेण्ट की शक्तियाँ असीम और अबाध है, उन पर किसी प्रकार की कोई भी पावन्दी नहीं। यह असीम और अबाध प्रभु सत्ता का इस्तेमाल करने वाली पार्लियामेण्ट, सम्राट, हाऊस ऑफ लार्ड्स व हाऊस ऑफ कामन्स से मिल कर बनी है।

ग्रेट ब्रिटेन में कोई ऐसा व्यक्ति या व्यक्ति समुदाय नही जो पार्लियामेण्ट की शक्तियों के विरुद्ध जा सके या उस द्वारा पास किये किसी कानून को रद्द कर सके। वैधानिक तौर पर पार्लियामेण्ट को हर तरह के कानून बनाने, उन्हें बदलने व रद्द करने का पूर्ण अधिकार है।

अंग्रेज विधान शास्त्रियों ने पार्लियामेण्ट की प्रभुता की अनेक प्रकार से प्रशसा की है। एक प्राचीन व प्रसिद्ध ब्रिटिश न्यायाधिकारी **सर एडवर्ड कोक के मतानुसार "पार्लियामेण्ट की शक्ति व अधिकार इतने उच्च व अबाध है कि वे किसी भी वजह से अथवा किसी भी व्यक्ति के लिए सीमित नहीं किए जा सकते।"**[1] सुप्रसिद्ध विधान शास्त्री ब्लेकस्टोन ने भी उपरोक्त मत का समर्थन किया है। पार्लियामेण्ट की असीम प्रभुता का विवरण देते हुए अक्सर कहा जाता है कि पार्लियामेण्ट नाबालिग को बालिग करार दे सकती है, मृत व्यक्ति पर राजद्रोह का मुकदमा चला सकती है, किसी विदेशी को राष्ट्रीयता प्रदान कर उसे जन्मजात नागरिक घोषित कर सकती है, किसी वैध सन्तान को कानून बनाकर अवैध घोषित कर सकती है। वस्तुत. हम डी लोम के शब्दों में कह सकते है कि **"अंग्रेज विधान शास्त्रियों का यह मूल सिद्धान्त है कि पार्लियामेण्ट स्त्री को पुरुष व पुरुष को स्त्री बना देने के इलावा जो चाहे सब कुछ कर सकती है।"**[2] अगर हम कानूनी दृष्टि से देखें तो कह सकते है कि

---

1. "The power and jurisdiction of Parliament is so transcendent and absolute, as it can not be confined either for persons or causes within any bound." —*Sir Edward Coke.*

2. "It is a fundamental principle with English lawyers that Parliament can do every thing but can not make a woman a man and a man a woman." —*De Lolme.*

पार्लियामेण्ट विधान की दृष्टि में स्त्री को पुरुष व पुरुष को स्त्री भी घोषित कर सकती है, चाहे वह उनकी प्रकृति को न बदल सके। ग्रेट ब्रिटेन के न्यायालय ऐसे कानून को मानने से इन्कार नहीं कर सकते।

ब्लेकस्टोन के कथनानुसार पार्लियामेण्ट को सभी प्रकार के कानूनों—राजनीतिक नागरिक, लौकिक व धार्मिक, सैनिक व जलयान से सम्बन्धित इत्यादि—को बदलने, विस्तृत करने व रद्द करने की अबाध व अनियन्त्रित प्रभता प्राप्त है। पार्लियामेण्ट राजतंत्र को खत्म कर सकती है, सम्राट के चुनाव की व्यवस्था कर सकती है। पार्लियामेण्ट ही राज्य के संविधान को बदल उसे नए सिरे से बना सकती है और वह सब कुछ कर सकती है जो प्रकृत्या असम्भव नहीं।

सम्पूर्ण ब्रिटिश इतिहास पार्लियामेण्ट की प्रभुता को साबित करता है. पार्लियामेण्ट की इस प्रभुता का विकास धीरे-धीरे हुआ है। सन् १६४९ में पार्लियामेण्ट ने ही चार्लस (प्रथम) पर मुकदमा चला उसे १६४८ में मौत के घाट उतारा था। उसी पार्लियामेण्ट ने ही एक एक्ट पास राजतंत्र को खत्म कर इग्लैण्ड को गणतंत्र घोषित कर दिया था। सन् १६६० में जब चार्लस द्वितीय को शासनतंत्र सम्भाला गया तो उस समय भी पार्लियामेण्ट ने सम्राट से यह वचन ले लिया कि वह सदा पार्लियामेण्ट से सहयोग करेगा। सन् १६११ में जेम्स द्वितीय को पार्लियामेण्ट ने ही सिंहासन छोड़ने पर मजबूर किया था, सम्राट विलियम ऑफ आरेंज पार्लियामेण्ट के आमन्त्रण पर ही ग्रट ब्रिटेन का सम्राट बना था।

पार्लियामेण्ट की कानूनी प्रभुता का समर्थन तो हम उन कानूनों द्वारा कर सकते है जो कि पार्लियामेण्ट ने समय-समय पर पास किया। सन् १७०१ में पार्लियामेण्ट ने एक्ट ऑफ सेटिलमेण्ट (Act of Settlement) पास कर सम्राट पद के उत्तराधिकतर सम्बन्धी (Succession to the Throne) नियम निश्चित किए। इसी प्रकार सेप्टीनियल एक्ट (Septennial Act of 1717) पास कर हाऊस ऑफ कामन्स का जीवन काल ३ वर्ष से बढाकर ७ वर्ष कर दिया। सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट द्वारा अनेक महत्त्वपूर्ण संवैधानिक परिवर्तन किए गए व हाऊस ऑफ लार्ड्स को वित्त विषयक मामलों में सर्वथा शक्तिहीन कर दिया गया। इसी एक्ट द्वारा हाऊस ऑफ कामन्स की हाऊस ऑफ लार्ड्स पर उच्चता स्थापित की गयी। सन् १९४७ में पास किया गया भारत की स्वतंत्रता का एक्ट (Independence of India Act of 1947) भी पार्लियामेण्ट की प्रभुता का ही द्योतक है।

पार्लियामेण्ट की प्रभुता का यह भी अर्थ है कि वह ग्रेट ब्रिटेन की कानून बनाने वाली एकमात्र संस्था है और इस विषय में उसकी शक्तियां सर्वथा अविभाजित है। हाँ, अनेक बार पार्लियामेण्ट के दोनों सदनों ने, न्यायालयों ने व सम्राट ने अलग-अलग भी कानून निर्माण के अधिकार का दावा किया है, परन्तु इन्हें कभी माना नही गया। सन् १६१० में ग्रेट ब्रिटेन के जजों (Judges) ने यह बात एक आधारभूत सिद्धान्त के रूप में मान ली कि सम्राट का कोई भी आदेश किसी भी व्यक्ति अथवा संस्था के लिए कानूनी कर्त्तव्य की व्यवस्था नहीं कर सकता। कानून का स्रोत कॉमन लॉ या

पार्लियामेण्ट है।

पार्लियामेण्ट का निचला सदन (House of Commons) जनता द्वारा चुना जाता है, इसलिए यह कहा जाता है कि ग्रेट ब्रिटेन में वास्तविक प्रभुता जन सामान्य की इच्छा में निहित है। परन्तु यह गलत है, जन-सामान्य को वोट देने का अधिकार है, अपने प्रतिनिधियों के चुनाव का अधिकार है, परन्तु जन-सामान्य की इच्छा कानून तभी बन सकती है जबकि वह विधान-मण्डल द्वारा प्रगट की जाती है। न्यायालय केवल पार्लियामेण्ट के आदेश को ही कानून मानते हैं।

पार्लियामेण्ट भी एक समवाय की तरह काम करती है। किसी एक सदन द्वारा पास किए गए प्रस्ताव कानून नहीं बन पाते। दोनों सदनों के सम्मिलित निश्चय को ही कानूनी मान्यता दी जाती है।

पार्लियामेण्ट की कानूनी प्रभुता का एक अन्य महत्त्वपूर्ण परिणाम यह है कि ग्रेट ब्रिटेन के न्यायालय सवैधानिक रूप से शासन के साधारण भाग हैं, असाधारण नहीं। पार्लियामेण्ट साधारण व सवैधानिक, दोनों ही प्रकार के कानूनों का स्रोत है। अतः जो कुछ भी पार्लियामेण्ट पास करती है, न्यायालय उन्हें स्वीकार करते हैं और उन्हें लागू करते हैं। दूसरे शब्दों में सयुक्त राज्य अमेरिका की तरह ग्रेट ब्रिटेन में संवैधानिक पर्यालोचन (Constitutional review) का सिस्टम मौजूद नहीं। पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए गए किसी भी कानून को न्यायालय असवैधानिक (Unconstitutional) करार नहीं दे सकते। ग्रेट ब्रिटेन में ऐसी कोई भी सस्था नहीं, जो पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए गए कानूनों को रद्द कर सके।

प्रो० डायसी के मतानुसार पार्लियामेण्ट की प्रभुता के तीन प्रमुख परिणाम हैं—

(१) ऐसा कोई भी कानून नहीं जिसे कि पार्लियामेण्ट नहीं बना सकती।

(२) ऐसा कोई भी कानून नहीं जिसे कि पार्लियामेण्ट तबदील या रद्द नहीं कर सकती।

(३) ग्रेट ब्रिटेन में सवैधानिक कानून व साधारण कानून में कोई विशेष अन्तर नहीं किया जाता।

पार्लियामेण्ट की प्रभुता पर पाबन्दियाँ—प्रो० डायसी ने पार्लियामेण्ट्री प्रभुता का बड़ा विशद विवेचन किया है, उसके मतानुसार लोग पार्लियामेण्ट्री प्रभुता पर तीन पाबन्दियाँ मानते हैं, परन्तु वस्तुतः कानूनी तौर पर उन प्रतिबन्धों की कोई वास्तविकता नहीं। प्रो० डायसी ने सर्वप्रथम नैतिक प्रतिबन्धों (Limitations) का जिक्र किया है। उसका कथन है कि अक्सर यह माना जाता है कि पार्लियामेण्ट ऐसा कोई भी कानून नहीं बना सकती जोकि जनता की नैतिकता के विरुद्ध हो। परन्तु डायसी ऐसे प्रतिबन्धों की कोई कानूनी महत्ता नहीं समझता। कानून की नजर में कोई भी चीज़ नैतिक या अनैतिक नहीं। न्यायालय उन सभी कानूनों को मानेंगे जोकि—पार्लियामेण्ट पास करती है, उनकी नैतिकता या अनैतिकता अथवा उनके गुण-दोष पर विचार करना उनका काम नहीं।

दूसरे स्थान पर यह कहा जाता है कि पार्लियामेण्ट सम्राट के परमाधिकारों (Prerogative powers) को नहीं बदल सकती व न ही उस पर नियन्त्रण स्थापित कर सकती है। परन्तु डायसी इस दलील का भी खण्डन करता है। उसका कहना है कि पार्लियामेण्ट ने बिल ऑफ राइट्स पास कर सम्राट के इन अधिकारों को अनेक बार कम किया और अन्य अनेक एक्टों द्वारा उन्हें नियन्त्रित भी किया है।

तीसरी पाबन्दी यह कही जाती है कि पार्लियामेण्ट अपने से पहले की पार्लियामेण्टों द्वारा पास किए गए कानूनों को रद्द नहीं कर सकती या उन द्वारा दिए गए आश्वसनों के विरुद्ध नहीं जा सकती। परन्तु इस दलील का भी खण्डन किया जाता है। सन् १८०० में पार्लियामेण्ट ने एक एक्ट ऑफ यूनियन पास किया था, परन्तु बाद में इसी एक्ट को अनेक प्रकार से संशोधित किया गया और आखिर में सन् १९१२ में इसे सर्वथा खत्म करना पड़ा, जबकि स्वतंत्र आयरिश राज्य का निर्माण किया गया।

इस तरह डायसी ने उपयुक्त सभी दलीलों का खण्डन करते हुए पार्लियामेण्ट की असीम व अबाध प्रभुता के सिद्धान्त को स्थापित किया। परन्तु प्रो० डायसी इत्यादि संविधान विशेषज्ञों के विचार अत्यधिक कानूनी हैं, उनमें वास्तविकता का अभाव है। कानूनी सत्य व्यावहारिक असत्य साबित किया जा सकता है और होता भी है। पार्लियामेण्ट की कानूनी प्रभुता यथार्थ में मूर्खता ही सिद्ध हो सकती है। राजनीति दर्शन में उसका कोई महत्त्व नहीं।[1] अतः हम यह नहीं स्वीकार कर सकते कि पार्लियामेण्ट जो चाहे कर सकती है, वह जैसे कानून बनाना चाहे, बना सकती है। पार्लियामेण्ट की प्रभुता पर अनेक प्रकार की पाबन्दियाँ हैं, और उनकी उपेक्षा नहीं की जा सकती। कानूनी तौर पर हम चाहे जो कहें परन्तु वास्तविकता यह है कि पार्लियामेण्ट न तो सार्वजनिक नैतिकता के ही विरुद्ध जा सकती है और न जनमत के ही। पार्लियामेण्ट कोई भी ऐसी चीज नहीं कर सकती जोकि सार्वजनिक नैतिकता के विरुद्ध हो, पार्लियामेण्ट कानून बना लोगों के धर्म परिवर्तन की व्यवस्था नहीं कर सकती, न ही धर्म के आधार पर राजनैतिक भेद-भाव कर सकती है। प्रो० लास्की का कथन है कि **"कोई भी पार्लियामेण्ट रोमन कैथलिकों को वोट के अधिकार से वंचित करने का या ट्रेड यूनियनों के खत्म करने का साहस नहीं कर सकती।"**[2] ग्रेट ब्रिटेन में जनमत पर्याप्त प्रबुद्ध व संगठित है। वहाँ प्रेस को भी पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त है, पार्लियामेण्ट का सबसे महत्त्वपूर्ण भाग हाऊस ऑफ कामन्स जनता की ही प्रतिनिधि संस्था है। अतः पार्लियामेण्ट जनमत का अपमान नहीं कर सकती।

पार्लियामेण्ट की कानूनी प्रभता ब्रिटिश जीवन की सामाजिक व राजनीतिक परम्पराओं व रस्मो-रिवाजों से भी सीमित है। पार्लियामेण्ट जनमत के समर्थन के

1. "It is impossible to make the legal theory of sovereignty valid for political philosophy." —*Laski.*

2. "No Parliament would dare to disenfranchise the Roman Catholics or to prohibit the existence of Trade Union." —*Laski.*

बिना किसी भी ऐसे कानून को पास नहीं कर सकती जिसका मकसद मौजूदा रस्मो-रिवाज को बदलना हो। पार्लियामेण्ट की प्रभुता भी इन्हीं परम्परागत रस्मो-रिवाज का ही फल है। ब्रिटिश संविधान का मूल आधार परम्परागत रस्मो-रिवाज (Conventions) हैं इनका पालन पार्लियालेण्ट द्वारा लाजमी है। हम पीछे ही देख चुके हैं कि इन रस्मो-रिवाज का समर्थन व्यापक जनमत करता है, अतः कोई भी पार्लियामेण्ट उनके विरुद्ध नहीं जा सकती। पार्लियामेण्ट की प्रभुता का एक सबूत यह दिया जाता है कि पार्लियामेण्ट अपनी अवधि स्वयं निश्चित करती है। सन् १७१६ में पार्लियामेण्ट का जीवनकाल ७ वर्ष कर दिया गया था जबकि १९११ में वह पाँच वर्ष कर दिया गया।

सन् १९४५ में पार्लियामेण्ट की अवधि ५ साल से कहीं अधिक बढ़ा दी गयी थी, परन्तु ऐसा युद्धकाल में हुआ और अल्पमत के समर्थन से हुआ। वस्तुतः पार्लियामेण्ट अपने जीवनकाल की अवधि बिना जनमत की सहमति के व बढ़ा सकती है और न घटा ही सकती है।

पार्लियामेण्ट आन्तर्राष्ट्रीय कानून के विरुद्ध भी नहीं जा सकती। आज ग्रेट ब्रिटेन में यह बात सर्वमान्य है कि अन्तर्राष्ट्रीय कानून स्थानीय कानून (Municipal Law) का ही एक भाग है। अतः वेस्ट रेण्ड गोल्ड माईनिंग कम्पनी (West Rand Gold Mining Co. vs The King) तथा सम्राट के मध्य हुए झगड़े में न्यायलय ने फैसले देते हुए इस **बात को स्वीकार किया था कि जिस बात को सभी सभ्य राष्ट्रों का सामूहिक समर्थन प्राप्त है, उसे हमारे देश की भी मान्यता प्राप्त है।**[1] अतः पार्लियामेण्ट अन्तर्राष्ट्रीय कानून का उल्लंघन नहीं कर सकती। ब्रिटिश न्यायालय इसी पूर्व विश्वास पर ही ब्रिटिश संविधान व कानून की व्याख्या करते हैं।

इन दिनों तो पार्लियामेण्ट की कानून निर्माण विषयक स्वतन्त्रता अनेक तरह की व्यवहारिक पाबन्दियों के अधीन आ चुकी है। कानून निर्माण के विषय में केबिनेट ही पार्लियामेण्ट का नेतृत्व करती है, पार्लियामेण्ट के साधारण सदस्य तो केबिनेट के आदेशों का या पार्टी के नेताओं का अनुसरण करते हैं, उनकी स्वतन्त्रता तो वास्तविक अर्थ में छिन चुकी है। परिणाम यह हुआ है कि पार्लियामेण्ट की प्रभुता के स्थान पर केबिनेट की तानाशाही कायम हो गयी है। इसी तरह पार्लियामेण्ट अपनी कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ कार्यपालिका को सौप रही है। पार्लियामेण्ट ही अब कानून निर्माण का केवल मात्र स्रोत नहीं रही। सम्राट स्वयं आर्डर्स इन कौन्सिल जारी कर कानून निर्माण करता है, कुछेक विषयों में मन्त्री व विभागीय मुखिया भी कानून निर्माण के अधिकारी हैं। कानून निर्माण तो न्यायालय भी करते हैं, क्योंकि कानून की व्याख्या न्यायाधिकारियों द्वारा की जाती है, उन्हीं की व्याख्या प्रमाणिक समझी जाती है। अनेक बार मौजूदा कानून के दोषपूर्ण या अपूर्ण होने पर न्यायालय

---

1. "Whatever has received the common consent of civilised nations, must have received the assent of our country."

के अधिकारी अपने साधारण ज्ञान या न्याय भावना के अनुसार मुकदमों का फैसला करते हैं, यही बाद में दूसरे जजों द्वारा माने जाते हैं, और इस प्रकार वे जजों द्वारा बनाए गए कानून (Judge made laws) कहलाने लगते हैं।

न्यायालयों की विधान की व्याख्या करने का और उन्हें लागू करने का अधिकार भी पार्लियामेण्ट की अबाध प्रभुता पर पाबन्दी का काम करते हैं। न्यायालय ही ब्रिटिश नागरिकों के व्यक्तिगत स्वतन्त्रता व सम्पत्ति इत्यादि के मौलिक अधिकारों की पार्लियामेण्ट के कार्यपालिका के अनावश्यक दखल से रक्षा करते हैं।

सन् १९३१ में वेस्टमिन्स्टर के एक्ट के पास करने के बाद पार्लियामेण्ट की ब्रिटिश उपनिवेशों के लिए कानून बनाने की शक्ति खत्म हो गयी है। ब्रिटिश पार्लियामेण्ट इन उपनिवेशों के लिए कानून बनाती हुई पहले उनकी सलाह लेती है या उनकी सहमति पाकर ही ऐसा कर पाती है। उपनिवेशों की पार्लियामेण्ट को कानून निर्माण की पूर्ण स्वतन्त्रता है, वे ऐसे कानून भी बना सकती है जो कि ब्रिटिश संविधान के विरुद्ध हों या पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए गए कानूनों के विपरीत हों।

प्रो० डायसी ने स्वय पार्लियामेण्ट्री प्रभुता विषयक अपने कानूनी सिद्धान्त में त्रुटियाँ मानी है। वह विशुद्ध कानूनी प्रभुता के सिद्धान्त को पूरी तरह नही मानता, वह राजनीतिक प्रभुता (Political Sovereignty) की मौजूदगी भी मानता है। वह यह स्वीकार करता है कि पार्लियामेण्ट की प्रभुता पर दो वास्तविक पाबन्दियाँ हैं, वे है आन्तरिक व बाह्य। वह यह मानता है कि जनता कानून का पालन बिना शर्त नही करती, यह सम्भव नही कि पार्लियामेण्ट जो पास करे जनता सदा ही उसे मानती चली जाए। यदि वह बुरे व अत्याचारी कानून बनाती है तो जनता अवश्य ही उसका विरोध करेगी।

दूसरा ब्रिटिश विधानमण्डल ब्रिटिश समाज का प्रतिनिधि है, वह ब्रिटिश समाज की नैतिकता व उसके आदर्शों के विरुद्ध जाते हुए सदा ही हिचकचाएगा।

१८ हाऊस ऑफ लार्ड्स (The House of Lords)

हम पीछे देख चुके है कि ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के तीन अग है-- सम्राट, हाऊस ऑफ लार्ड्स व कामन्स-सभा। ब्रिटिश सम्राट की कानून निर्माण से सम्बन्धित शक्तियों का विवरण तो हम पीछे दे आए है, आगे के पृष्ठों में हम हाऊस ऑफ लार्ड्स व हाऊस ऑफ कामन्स की शक्तियों व संगठन का विवरण देंगे।

हाऊस ऑफ लार्ड्स ब्रिटिश पार्लियामेण्ट का दूसरा सदन है और ससार की सबसे पुरानी विधान सभा। इसका प्रारम्भ नार्मन-एन्जिवेन काल की वृहत्सभा (Great council) से हुआ और चौदवी सदी में हाऊस ऑफ कामन्स के पृथक् संगठन के बाद इसे दूसरे सदन के रूप में सगठित किया गया। हाऊस ऑफ लार्ड्स का जीवन एक ऐतिहासिक घटना ही है। ग्रेट ब्रिटेन की दो सदन वाली विधान-सभा के उदाहरण का अनुसरण करते हुए ही अन्य राज्यों में भी दो सदनों वाली (Bi-cameral) विधान सभाओं का संगठन किया गया है। हाऊस ऑफ लार्ड्स का ब्रिटिश राजनीति

में विशेष स्थान रहा है, शुरू-शुरू में यही सदन राजनीतिक शक्ति का केन्द्र था, हाऊस ऑफ कामन्स तो इसी का अनुसरण करना होता था। प्रजातन्त्र के विकास के अनन्तर इसकी शक्तियाँ घटती चली गयी और पिछले ४० वर्ष में इसके सुधार की अनेक गम्भीर कोशिशें की गयी हैं। यद्यपि आज हाऊस ऑफ लार्ड्स का ब्रिटिश राजनीति में वह स्थान नहीं जो आज से सदियों पहले था, फिर भी अनेक विषयों में इसकी योग्यता व सामर्थ्य को मानना पड़ता है।

हाऊस ऑफ लार्ड्स का संगठन (Organisation of the House of Lords)—हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों की कुल संख्या लगभग ८४९ है, इनमें से बहुमत आनुवंशिक (Hereditary) सदस्यों का है। हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों को हम निम्नलिखित छः वर्गों में बाँट सकते हैं—

राजवंशीय लार्ड्स (Peers of Blood Royal)—हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों में प्रथम वर्ग में राजवंश के निकट सम्बन्धी आते हैं, परन्तु ये लोग तो हाऊस के नाम मात्र के ही सदस्य होते हैं, क्योंकि ये न तो सदन के अधिवेशनों में ही शामिल होते हैं और न उसकी अन्य प्रकार की कार्यवाहियों में ही हिस्सा लेते हैं।

(२) **आनुवंशक या पैतृकाधिकार वाले सदस्य** (Hereditary Peers)—हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों की बड़ी संख्या इसी वर्ग में आती है। आनुवंशक लार्डों के भी तीन वर्ग हैं—(क) प्रथम वर्ग में वे लार्ड आते हैं, जिन्हें सन् १७०७ में इंग्लैण्ड व स्काटलैण्ड के ऐक्ट से पूर्व लार्ड पद दिया गया था। (ख) दूसरे वर्ग मे ग्रेट ब्रिटेन के उन लार्डों को शामिल किया जाता है जिन्हें कि सन् १८०० में ब्रिटेन व आयरलैण्ड के ऐक्य से पहले लार्ड पद दिया गया था। (ग) तीसरे वर्ग ने युनाइटिड किंगडम के वे लार्ड आते हैं जिन्हें सन् १८०१ के बाद लार्ड पद दिया गया।

इस वर्ग में आने वाले सभी लार्डों को सम्राट ही लार्ड पद देता है। सम्राट का यह अधिकार है कि प्रति वर्ष वह अनेकों व्यक्तियों को लार्ड पद दे सकता है। कितने व्यक्तियों को सम्राट लार्ड पद दे सकता है, यह निश्चित नहीं। सम्राट जिसको एक बार लार्ड बना देता है तो उसके बाद उसका सबसे बड़ा लडका लार्ड पद का अधिकारी होगा। लार्ड बनाने से पूर्व सम्राट उस व्यक्ति की सम्मति ले लेता है, एक बार लार्ड बनने पर फिर वह लार्ड पद को छोड़ नहीं सकता, न ही उसके वंशज इस पद का त्याग कर सकते हैं।

लार्ड पद अधिकतर उन्ही लोगों को दिया जाता है जो कि साहित्य, कला, विज्ञान, कानून या व्यवसाय अथवा सैनिक या सामाजिक क्षेत्र में किसी विशेष नाम को कमाते हैं या विशेष योग्यता का प्रदर्शन करते हैं। पुराने समय में लार्ड पद की प्राप्ति सम्राट के सैनिक व जमींदार सामन्तों को ही होती थी।

यद्यपि लार्ड पद देने का अधिकार सम्राट का अधिकार है, परन्तु सम्राट इसका इस्तेमाल अपने आप नहीं करता, वह मन्त्रिमण्डल व प्रधानमन्त्री की सलाह से ही लार्ड पद का वितरण करता है। दर असल तो आजकल प्रधानमन्त्री ही लार्ड पद देने के लायक लोगों की लिस्ट तैयार करता है, जिन्हें सम्राट औपचारिक (Formal)

स्वीकृति देता है। प्रत्येक मन्त्रिमण्डल व प्रधानमन्त्री किसी एक पार्टी का प्रतिनिधित्व करते हैं, इसलिए अक्सर लार्ड पद का वितरण राजनीतिक पार्टियों के आधार पर ही होता है, योग्यता इत्यादि इस व्यवस्था के आधार नहीं रह गए।

सम्राट को केवल इसी वर्ग के लार्डों की सख्या बढ़ाने का अधिकार है, अन्य वर्ग के नहीं।

(३) **स्काटलैण्ड के प्रतिनिधि लार्ड** (Representative Peers of Scotland)—इन आनुवंशिक सदस्यों के इलावा कुछ प्रतिनिधि सदस्य भी हैं, और इनमें स्काटिश लार्ड स बसे पहले आते हैं। सन् १७०७ में स्काटलैण्ड व इंग्लैण्ड में एकता स्थापित की गयी थी, उस समय स्काटलैण्ड के १५४ लार्डो को अपने १६ प्रतिनिधि चुनकर हाऊस ऑफ लार्ड्स में भेजने का अधिकार था। इनका चुनाव प्रायः हाऊस ऑफ कामन्स की अवधि के लिए ही होता था, अगर हाऊस ऑफ कामन्स का जीवन काल पाँच वर्ष है, तो ये प्रतिनिधि लार्ड भी पाँच वर्ष के लिए ही चुने जाते हैं। इस समय स्काटिश लार्डों की कुल सख्या बीस ही रह गयी है, इसलिए तीन-चार को छोड़ बाकी सभी चुन लिए जाते हैं।

(४) **आयरलैण्ड के प्रतिनिधि लार्ड** (Representative Peers of Ireland)—सन् १८०१ मे आयरलैण्ड ग्रेट ब्रिटेन का ही एक भाग बन गया। उस समय पार्लियामेण्ट ने एक्ट ऑफ यूनियन पास कर आयरलैण्ड के लार्डों को अपने २८ प्रतिनिधि अपने में से ही चुनकर हाऊस ऑफ लार्ड्स में भेजने की मजूरी दी। इस तरह से चुने गए लार्ड हाऊस ऑफ लार्ड्स के जीवन भर सदस्य रहते थे, उनकी मृत्यु के बाद ही उनके स्थान पर अन्य सदस्यों का चुनाव होता था। सन् १९२२ से यह व्यवस्था बदल गयी है। सन् १९२२ में आयरलैण्ड को स्वाधीनता मिल गयी व वह ग्रेट ब्रिटेन के उपनिवेशों में गिना जाने लगा, तत्पश्चात् उसने अपनी स्वतन्त्रता की घोषणा कर दी और वह ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल से भी अलग हो गया। स्वाधीनता के समय ही ब्रिटिश प्रधानमन्त्री ने आयरिश प्रतिनिधि लार्ड चुनने की व्यवस्था की समाप्ति का ऐलान कर दिया था। उस समय २२ आयरिश लार्ड हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बर थे, अतः उन्हें अपने सदस्य काल पूरे करने की छूट दे दी गयी, परन्तु उनकी मृत्यु के अनन्तर अन्य लार्ड चुनने की व्यवस्था को खत्म कर दिया गया। आज आयरिश लार्डों की सख्या घट कर केवल आठ ही रह गयी है, उनकी मृत्यु के अनन्तर हाऊस ऑफ लार्ड्स में इस शाखा के लार्ड्स बिलकुल ही खत्म हो जाएँगे।

(५) **चर्च अधिकारी या धार्मिक लार्ड** (Spiritual Peers)—इस वर्ग के अन्तर्गत आने वाले हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों की संख्या २६ है। हाऊस ऑफ लार्ड्स के इन मेम्बरों की सदस्यता आनवंशिक नही। हाँ, इनमें से पाँच सदस्य अपने पदों की वजह से ही इस सदन के मेम्बर होते हैं, ऐसे सदस्यों में केण्टरबरी व यार्क के आर्क बिशप तथा लन्दन, डरहम और विन्चेस्टर के बिशप आ जाते हैं। बाकी के सदस्यों का चुनाव पुराने बिशपों में से होता है। ये लोग तभी तक हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बर रहते हैं जब तक कि वे चर्च के अधिकारी रहते हैं।

न्यायकर्त्ता लार्ड (Law Lords)—हाऊस ऑफ लार्ड्स केवल विधान सभा ही नहीं, वह ग्रेट ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायालय भी है। अतः हाऊस के न्यायपालन सम्बन्धी कर्त्तव्यों को ठीक-ठीक तरह से पूरा करने के लिए कुछ कानूनविज्ञ मेम्बरों की आवश्यकता रहती है। हाऊस ऑफ लार्ड्स के साधारण सदस्य न्यायपालन सम्बन्धी कर्त्तव्यों को ठीक तरीके से पूरा नहीं कर सकते। सन् १९७६ के एक एक्ट के अधीन सम्राट को हाऊस ऑफ लार्ड्स के दो कानूनविज्ञ सदस्य नामजद करने का अधिकार दिया गया था। बाद में इन सदस्यों की संख्या बढ़ाकर ९ कर दी गयी। इनकी नामजदगी सम्राट ग्रेट ब्रिटेन के ऐसे व्यक्तियों में से करता है जो कि वहाँ के सुप्रसिद्ध कानून विशेषज्ञ व वकील हों। इनकी नियुक्ति जीवन काल (Life term) के लिए की जाती है।

हाऊस ऑफ लार्ड्स के उपरोक्त संगठन से स्पष्ट है कि इस सदन के सदस्य अपनी प्रकृति में विचित्र हैं। इसके संगठन के विषय में एक बात विशेष उल्लेखनीय यह है कि इसमें स्त्रियों का तथा जनसाधारण का कोई प्रतिनिधित्व नहीं। इसके मेम्बरों की तादाद भी दिन प्रतिदिन बढ रही है और निकट भविष्य में यह एक हजार तक बड़ी आसानी से पहुँच जाएगी। हम ऊपर ही देख चुके हैं कि हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों की नामजदगी प्रधानमन्त्री की सलाह पर सम्राट करता है। अक्सर अपने पार्टी के सदस्यों को खुश करने के लिए ये नामजदगियाँ की जाती हैं। अनेक बार तो हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास किए गए बिलों को जब कभी हाऊस ऑफ लार्ड्स ने रद्द करने की धमकी दी तो उस समय सम्राट को ऐसे बिलों को पास करवाने के लिए नए लार्ड बनाने पड़े। सन् १८३२ में 'रिफार्म बिल' के पास करवाने के लिए ऐसा ही किया गया था। यही कारण है कि हाऊस के सभी सदस्य योग्यता की दृष्टि से एक जैसे नहीं।

हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों के विशेषाधिकार व अयोग्यताएँ (Privileges and disabilities)—हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों के कुछ विशेषाधिकार हैं, जिन्हें नीचे लिखे प्रकार से रखा जा सकता है—

(१) हाऊस ऑफ लार्ड्स विधान सभा का एक भाग है, अतः ब्रिटिश विधान सभा के सदस्यों को जो सुविधाएँ व विशेषाधिकार प्राप्त हैं, वे सभी हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों को भी प्राप्त हैं। पार्लियामेण्ट के अन्य सदस्यों की तरह हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों को भी भाषण की स्वतन्त्रता व बन्दी न बनाए जाने इत्यादि के अधिकार प्राप्त हैं।

(२) आयरलैण्ड व स्काटलैण्ड लार्ड और न्यायकर्त्ता लार्ड तथा चर्च अधिकारियों को छोड़ अन्य सभी लार्ड वंशानुगत लार्ड हैं उनके बाद उनके वंशज भी हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बर बन जाते हैं। अवश्य ही वे लोग जो नाबालिग हैं, पागल हैं, अपराधी हैं या दिवालिये हैं, उन्हें हाऊस ऑफ लार्ड्स की सदस्यता प्राप्त नहीं। स्त्रियाँ भी हाऊस ऑफ लार्ड्स की सदस्य नहीं बन सकतीं।

(३) हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों को सम्राट से सीधा मिलने व उसके

सामने अपने विचार रखने का अधिकार है। कामन्स-सभा के सदस्यों को ऐसा कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं।

(४) लार्डों को बहुमत के निश्चय के विपरीत प्रतिरोध करने का अधिकार है, और वे अपने मत को सभा के रिकार्ड में भी लिखवा सकते हैं।

(५) हाऊस ऑफ लार्ड्स का अपमान करने वाले किसी भी व्यक्ति पर मुकदमा चलाने का अधिकार भी लार्ड सभा के पास है।

(६) पहले लार्ड सभा के मेम्बरों को अधिकार था कि वे अपने पर लगाए गए अभियोगों का फैसला साधारण न्यायालयों में न करवा हाऊस ऑफ लार्ड्स में करवाएँ, परन्तु अब यह अधिकार हाऊस ऑफ लार्ड्स से छीन लिया गया है।

(७) हाऊस ऑफ लार्ड्स ग्रेट ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायलय है, परन्तु इस अवस्था में हाऊस ऑफ लार्ड्स के केवल न्यायकर्ता लार्ड ही इसके अधिवेशन में भाग लेते हैं, बाकी मेम्बर इनमें शामिल नहीं होते।

हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों की अयोग्यताओं को इस प्रकार रखा जा सकता है—

(१) हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों को कामन्स-सभा के चुनावों में वोट देने का अधिकार नहीं।

(२) लार्डों को हाऊस ऑफ कामन्स के चुनाव लड़ने का भी अधिकार नहीं। आयरलैण्ड के वे लार्ड जो सभा के मेम्बर नहीं, उन्हें हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्य बनने का अधिकार है, उन पर यह नियम लागू नहीं होता।

(३) लार्ड पद केवल सबसे बड़े लड़के को ही प्राप्त होता है, सभी वंशजों को नहीं। केवल बड़ा लड़का ही हाऊस ऑफ लार्ड्स का मेम्बर बनता है, अन्य नहीं।

हाऊस ऑफ लार्ड्स की कार्य प्रणाली (Procedure in the House of Lords)—हाऊस ऑफ लार्ड्स व हाऊस ऑफ कामन्स के अधिवेशन एक साथ बुलाए जाते हैं, परन्तु हाऊस ऑफ लार्ड्स सप्ताह में केवल चार दिन ही अधिवेशन करता है। प्रारम्भ में हाऊस ऑफ लार्ड्स के पास काम थोड़ा होता है। धीरे-धीरे जब हाऊस ऑफ कामन्स अनेक बिल पास कर चुकता है, तो वे बिल पुनर्विचार के लिए लार्ड सभा के पास जाते हैं। हाऊस ऑफ लार्ड्स के अधिवेशनों में हाजरी बहुत थोड़ी होती है, साधारणतया तीस-चालीस सदस्य ही उपस्थित होते हैं, कभी-कभी यह संख्या ७० तक भी जा पहुँचती है। ३ मेम्बर का कोरम है, किसी बिल को पास करने के लिए ३२ सदस्यों की उपस्थिति लाजमी है। हाऊस ऑफ लार्ड्स में बहस करने की पूरी स्वतन्त्रता होती है, मेम्बर अक्सर उच्च राजनीतिज्ञ होते हैं, उनके पास पर्याप्त अवकाश होता है, इस कारण बहस का स्तर काफी ऊँचा होता है। कभी-कभी तो इसमें कामन्स-सभा से भी श्रेष्ठ भाषण दिए जाते हैं।

हाऊस ऑफ लार्ड्स के अधिवेशनों का सभापति लार्ड चान्सलर होता है। लार्ड चान्सलर केबिनेट का मेम्बर होता है और उसकी नियुक्ति पार्टी-व्यवस्था के अधार पर की जाती है, जिस पार्टी का बहुमत होता है, लार्ड चान्सलर का चुनाव उसी में से

किया जाता है। लार्ड चान्सलर एक पार्टी-रहित व्यक्ति नहीं होता जैसा कि कामन्स सभा का अध्यक्ष (Speaker) होता है। न ही लार्ड चान्सलर को वह अधिकार प्राप्त हैं, जो कि कामन्स-सभा के अध्यक्ष को होते हैं। उसे न तो निर्णायक मत (Casting vote) ही देने का अधिकार है न ही वह बहस में हिस्सा लेने वाले सदस्यों पर किसी किस्म की रोक ही लगा सकता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स में दिए जाने वाले भाषण भी लार्ड चान्सलर को सम्बोधित करके नहीं दिए जाते, बल्कि वे सारे सदन को ही सम्बोधित कर दिए जाते हैं। लार्ड चान्सलर स्वयं भी बहस में हिस्सा ले सकता है, परन्तु ऐसा करते हुए वह सभापति की कुर्सी पर नहीं बैठता।

१९. हाऊस ऑफ लार्ड्स के कर्त्तव्य व शक्तियाँ (Functions and Powers of the House of Lodrs)

हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियाँ दो तरह की हैं—

(१) न्याय सम्बन्धी शक्तियाँ (Judicial Powers

(२) कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ (Legislative Powers)

अब हम नीचे इन दोनों पर क्रमशः विचार करेंगे।

(१) **न्याय सम्बन्धी शक्तियाँ** (Judicial Powers)—हाऊस ऑफ लार्ड्स ग्रेट ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायालय है और इस रूप में यह दो प्रकार की न्याय-पालन की शक्तियों का इस्तेमाल करता है। ये दो प्रकार का अधिकार क्षेत्र है (क) प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र (Original Jurisdiction)

(ख) अपील सम्बन्धी अधिकार क्षेत्र (Appellate Jurisdiction)

प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत हाऊस ऑफ लार्ड्स लार्डों पर लगाए गए राजद्रोह इत्यादि के अपराधों की जानकारी कर उस विषय में फैसला कर सकता था। परन्तु इस प्रकार के विशेषाधिकार का इस्तेमाल प्रजातंत्र के विरुद्ध होने के कारण बहुत कम ही किया जाता था। सन् १९४८ में इसे अनावश्यक समझ कानून बना खत्म कर दिया गया है।

हाऊस ऑफ लार्ड्स का अन्य मौलिक न्याय सम्बन्धी अधिकार हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा ऊँचे राज कर्मचारियों पर लगाए गए अभियोगों को सुनने का था। इस व्यवस्था को अंग्रेज़ी में 'Impeachment' कहते हैं। परन्तु अब यह अधिकार व्यवहार में नहीं लाया जाता। वस्तुतः आज हाऊस ऑफ लार्ड्स के न्यायपालन सम्बन्धी प्रारम्भिक अधिकार खत्म हो चुके हैं।

हाँ, हाऊस ऑफ लार्ड्स का अपील सम्बन्धी अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) अभी भी एक वास्तविकता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स आज ग्रेट ब्रिटेन व उत्तरी आयरलैण्ड के लिए अपील सुनने का सबसे बड़ा न्यायालय है। सिवल व दण्ड सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के मुकदमों में आखरी अपील की सुनवायी हाऊस ऑफ लार्ड्स में ही होती है। इन विषयों में हाऊस ऑफ लार्ड्स का फैसला आखरी फैसला होता है। परन्तु जब कभी हाऊस ऑफ लार्ड्स सर्वोच्च न्यायालय के रूप में अपना कार्य करता

है तो उस समय उसके सभी मेम्बर उसमें हिस्सा नहीं लेते, केवल न्यायकर्त्ता लार्ड (Law Lords) ही उसकी न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियों का इस्तेमाल करते हैं।

कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ (Legislative Powers) हाऊस ऑफ लार्ड्स की कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ दो प्रकार की कही जा सकती हैं, एक तो अर्थ-बिल सम्बन्धी और दूसरी साधारण कानून निर्माण सम्बन्धी। जहाँ तक साधारण कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियों का सम्बन्ध है सन् १९११ से पहले दोनों सदनों को इस विषय में बराबर के अधिकार थे और एक अर्थ में आज भी हैं। सन् १९११ से पूर्व साधारण बिल (Ordinary Bill) दोनों सदनों में से किसी एक में पेश किए जा सकते थे, परन्तु एक रिवाज के मुताबिक सभी महत्त्व पूर्ण बिल निचले सदन (Lower House) में ही पेश किए जाते थे, वहाँ पास होने के बाद ही वे दूसरे सदन में पहुँच पाते थे। हाँ, हाऊस ऑफ लार्ड्स को हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास किए गए बिलों को बदलने, संशोधित करने व रद्द करने का अधिकार था, और वह अक्सर उसका इस्तेमाल भी करता था। ग्लेडस्टोन द्वारा प्रस्तुत होम रूल बिल' (Home Rule Bill) को हाऊस ऑफ कामन्स ने पास कर दिया था, परन्तु हाऊस ऑफ लार्ड्स ने उसे रद्द कर दिया।

जहाँ तक वित्त-बिल (Money Bill) का सवाल है, इस विषय में कामन्स सभा की प्रमुखता को स्वीकार किया जाता था। वित्त-बिल (Money Bill) हाऊस ऑफ कामन्स में ही शुरू हो सकते थे, वहीं सर्वप्रथम उन्हें पेश किया जाता था। हाँ हाऊस ऑफ लार्ड्स को वित्त-बिल (Money Bill) को बदलने व उसमें संशोधित पेश करने का अधिकार था, वह उसे रद्द भी कर सकता था। सन् १८६० में 'पेपर ड्यूरिज बिल' हाऊस ऑफ लार्ड्स ने नामंजूर कर दिया था। परन्तु हाऊस ऑफ लार्ड्स ने अर्थ-बिल को नामन्जूर करने के अपने अधिकार को बहुत अर्से तक इस्तेमाल नहीं किया था, इस लिए सभी यह यकीन करते थे कि हाऊस ऑफ लार्ड्स अपने एतद्विषयक अधिकार का इस्तेमाल नहीं करेगा। संशोधनों के विषय में भी एक रिवाज के अनुसार हाऊस ऑफ लार्ड्स कामन्स-सभा की इच्छा के सामने झुक ही जाता था। हाँ, जब कभी दोनों सदनों में जबरदस्त मतभेद हो जाता तो उस समय इसके सुलझाव के लिए एक ही साधन का इस्तेमाल किया जाता था। इस साधन के अनुसार प्रधानमन्त्री की सलाह पर सम्राट एक बड़ी संख्या में नये लार्ड बनाकर विरोधी लार्डों को अल्पमत में बदल सकता या ऐसा करने की धमकी दे सकता था। सम्राट को इस प्रकार की कार्यवाही हमेशा कारगर साबित होती और हाऊस ऑफ लार्ड्स को झुकना पड़ता।

सन् १९०९ में अजीब स्थिति उत्पन्न हो गयी और पर्याप्त गम्भीर संवैधानिक संकट उपस्थित हो गया। वैसे तो इससे पहले भी हाऊस ऑफ कामन्स तथा हाऊस ऑफ लार्ड्स में कुछ तनातनी चली आ रही थी, परन्तु उदार दल (Liberl Party) की सरकार बनाने पर दोनों सदनों के सम्बन्धों में काफी कटुता पैदा हो

गयी। इस स्थिति का उग्र रूप सन् १९०९ में जनता के सामने आया। मि० एसंक्विथ के मन्त्रिमण्डल के वित्त मंत्री मि० लायड जार्ज ने जो बजट पेश किया उसमें उन्होंने इंग्लैण्ड के बड़े-बड़े जमींदारों पर टैक्स लगाने की व्यवस्था की, जिसे हाउस ऑफ *लार्ड्स के सदस्यों ने पसन्द न किया*। हाऊस ऑफ लार्ड्स के अधिकांश सदस्य जमीदार व धनी मानी वर्ग से ही सम्बन्धित हैं। फलस्वरूप लार्ड लेण्ड्सडॉन की प्रेरणा पर लार्डों ने उदारदलीय सरकार के बजट से रद्द कर दिया। इस तरह बहुत समय से चले आ रहे एतद्विषयक रिवाज को इस बार तोड़ हाऊस ऑफ लार्ड्स ने साबित कर दिया कि वह वित्त-बिल भी रद्द कर सकता है। उदारदलीय सरकार के अनुरोध पर सम्राट ने हाऊस ऑफ कामन्स को भंग कर चुनाव का आदेश दिया, चुनाव में उदारदल की जीत हुई, और उसे अपना बजट पास करने दिया गया। परन्तु उदारदलीय सरकार हाऊस ऑफ लार्ड्स की मौजूदा पोजीशन से सन्तुष्ट नहीं थी, उसने चुनाव भी हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियों की काँट-छाँट करने के नारे को बुलन्द कर लड़ा था। अतः मन्त्रिमण्डल ने हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियों को सीमित करने के लिए एक बिल पेश किया, जिसे हाऊस ऑफ कामन्स ने पास कर दिया, परन्तु हाऊस ऑफ लार्ड्स ने उसे पास करने में कुछ ढील दिखायी। उदारदलीय मन्त्रिमण्डल ने सम्राट से प्रार्थना की कि वह लार्डों के विरोध को खत्म करने के लिए बड़ी संख्या में हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों को नामजद करे। सम्राट के सुझाव पर दुबारा चुनाव की व्यवस्था की गयी, इस बार भी हाऊस ऑफ कामन्स में उदारदल को ही बहुमत प्राप्त हुआ। अब स्पष्ट हो गया कि उदारदल के पीछे जनता है और जनता की सहमति से ही हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियों को घटाया जा रहा है। फलस्वरूप हाऊस ऑफ लार्ड्स ने अपनी पोजीशन को कमजोर समझ पार्लियामेण्ट एक्ट को पास कर दिया और इस तरह अपने आप अपनी शक्तियों को घटाने की सहमति प्रदान की।

सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट के आधीन स्थिति—सन् १९११ के एक्ट द्वारा हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियों में अनेक मौलिक परिवर्तन कर दिए गए। इन परिवर्तनों को हम इस तरह रख सकते है।

(१) सर्वप्रथम तो यह निश्चित कर दिया गया कि अर्थ बिलों पर केवल हाऊस ऑफ कामन्स का ही नियन्त्रण रहेगा। सन् १९११ के एक्ट की व्यवस्था के अनुसार हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास किए जाने पर अर्थ बिलों को हाऊस ऑफ लार्ड्स के पास भेज दिया जाएगा। हाऊस ऑफ लार्ड्स के पास पहुँचने के १ मास बाद यदि बिल वापिस नहीं किया जाता या संशोधन बिना पास नहीं किया जाता तो वह सम्राट की स्वीकृति पा कानून बन जाएगा। इस तरह हाऊस ऑफ लार्ड्स की अस्वीकृति पर भी वित्त-बिल हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास किए जाने पर कानून बन जाएँगे।

सन् १९११ के एक्ट में अर्थ-बिल (Money Bill) की परिभाषा भी कर दी गयी और सन्देह पैदा होने की स्थिति में कामन्स-सभा के अध्यक्ष (Speaker)

के फैसले को अन्तिम फैसला मानने की व्यवस्था भी कर दी गयी।

(२) दूसरा बड़ा परिवर्तन हाऊस ऑफ लार्ड्स के साधारण बिल विषयक अधिकारों में किया गया। अब हाऊस ऑफ लार्ड्स को साधारण बिलों के सर्वथा रद्द करने का अधिकार न रहा। सन् १९११ के एक्ट के अनुसार हाऊस ऑफ कामन्स किसी सार्वजनिक बिल को तीन अधिवेशनों में पास कर देता है और हाऊस ऑफ लार्ड्स उसे तीनों बार नामन्जूर कर देता है, तो तीसरी बार उसे पास करने पर सम्राट की मंजूरी के लिए भेजा जा सकता है। सम्राट की मंजूरी मिलने पर वह कानून बन जाता है परन्तु इस विषय में एक शर्त का पालन लाजमी है, वह यह कि बिल के पहले अधिवेशन वाले वाचन व तीसरे अधिवेशन वाले वाचन में दो वर्ष का अन्तर होना चाहिए।

इस तरह से हाऊस ऑफ लार्ड्स बिलों के पास होने में केवल २ वर्ष की देरी ही कर सकता है, उसकी अन्तिम स्वीकृति को रोक नहीं सकता। हाऊस ऑफ कामन्स हाऊस ऑफ लार्ड्स के विरोध के होते हुए भी साधारण बिलों को पास करने में समर्थ हो गया है।

(३) तीसरा, हाऊस ऑफ कामन्स की शक्तियों के बढ़ जाने के कारण उसको और भी अधिक प्रजातंत्रात्मक बनाने के लिए उसकी अवधि को सात वर्ष से घटाकर पाँच वर्ष कर दिया गया।

सन् १९४९ के संशोधन एक्ट के अधीन स्थिति (The Amending Act of 1949)—इसमें कोई शक नहीं कि सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट से हाऊस ऑफ लार्ड्स की पोजीशन काफी कमजोर हो गयी और वह वास्तव में ही हाऊस ऑफ कामन्स की अपेक्षा पार्लियामेण्ट का एक अप्रमुख व गौण हिस्सा बन गया। परन्तु साधारण बिलों के सम्बन्ध में हाऊस आफ लार्ड्स सर्वथा प्रभावहीन नहीं हुआ था, तीन अधिवेशनों में और २ वर्ष के अन्तर से किसी भी बिल को पास करने की शर्त, कोई आसान शर्त नहीं, न ही वह इतनी सरल है, जितनी कि ऊपर से दिखायी पड़ती है। अनेक साधारण बिल अत्यन्त आवश्यक हो सकते हैं और सत्तारूढ़ दल उनको शीघ्रता से पास करना चाहता है, परन्तु यदि हाऊस ऑफ लार्ड्स की सहमति नहीं तो ऐसे महत्वपूर्ण व आवश्यक बिल को दो वर्ष तक कानून बनने से रोका जा सकता था, और व्यावहारिक राजनीति के क्षेत्र में दो वर्ष का समय थोड़ा नहीं होता।

दूसरा, लोकसभा (House of Commons) के पास समय की कमी होती है, प्रत्येक बिल को पास करने के लिए तीन वाचनों की व्यवस्था करती है, समय की कमी के ही कारण हाऊस ऑफ कामन्स अपनी अनेक कानून निर्माण सम्बन्धी शक्तियों को कार्यपालिका (Executive) को सौंप रहा है। ऐसी हालत में उसे यदि एक ही बिल को बार बार पास करना पड़े तो अवश्य ही इससे कामन्स सभा का बहुत सा समय व्यर्थ नष्ट हो जाता था।

हाऊस ऑफ लार्ड्स प्रगतिशील बिलों का विरोधी रहा है। उसने सदा ही

निहित स्वार्थों (Vested Interest) की रक्षा की कोशिश की है। मजदूर दल का प्रोग्राम समाजवादी है, इस कारण उसे ही हाऊस ऑफ लार्ड्स के विरोध का सामना करना पड़ता है। सन् १९४५-५० के चुनावों के अनन्तर मजदूर दल ही सरकार बनाता रहा, उसे अपने आर्थिक प्रोग्राम को लागू करने में हाऊस ऑफ लार्ड्स के विरोध का सामना करना पड़ा, अतः उसने सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट में संशोधन का प्रस्ताव किया। यह प्रस्ताव सन् १९४९ में पास हो गया। **इस संशोधित एक्ट के अनुसार मौजूदा समय में हाऊस ऑफ कामन्स साधारण बिलों को एक ही वर्ष में दो अधिवेशनों में दो बार पास करके हाऊस ऑफ लार्ड्स के विरोध को रद्द कर उन्हें कानून बनवा सकता है।**

सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट के अधीन ३ अधिवेशनों व दो वर्षों के अन्तर की व्यवस्था की गयी थी, अब यह अवधि घटाकर एक वर्ष की कर दी गयी और अधिवेशनों की संख्या भी तीन से दो कर दी गयी।

इस समय हाऊस ऑफ लार्ड्स जिन शक्तियों का इस्तेमाल करता है, उन्हें इस तरह रखा जा सकता है—

(१) हाऊस ऑफ लार्ड्स अब केवल साधारण बिलों का ही नियन्त्रण करता है और वह किसी भी साधारण बिल को कानून बनने से एक साल के लिए रोक सकता है, इससे अधिक नहीं। अर्थ-बिल पर उसका कोई नियन्त्रण नहीं।

मौजूदा समय में हाऊस ऑफ लार्ड्स साधारण बिलों का पर्यालोचन ही करता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स की बहस पर्याप्त रचनात्मक होती है, और लार्ड अपने विचारों से सरकार व जनता दोनों को ही प्रभावित कर सकते हैं।

(२) हाऊस ऑफ लार्ड्स कुछ न्यायपालन सम्बन्धी शक्तियों का भी इस्तेमाल करता है। इन शक्तियों का विवरण हम पीछे दे चुके हैं।

२०. हाऊस ऑफ लार्ड्स की आलोचना

ब्रिटिश संवैधानिक मशीनरी के शायद ही किसी हिस्से की इतनी आलोचना की गयी हो, जितनी कि हाऊस ऑफ लार्ड्स की की गयी। उदार दल व मजदूर दल दोनों ने ही हाऊस ऑफ लार्ड्स के सुधार की माँग की है, अनुदार दल के मेम्बर भी हाऊस ऑफ लार्ड्स के मौजूदा संगठन को दोषरहित नहीं मानते। मुख्य रूप से हाऊस ऑफ लार्ड्स की नीचे लिखे आधार पर आलोचना की जाती है—

(१) हाऊस ऑफ लार्ड्स का संगठन बहुत ही दोषपूर्ण है, वह प्रजातन्त्र के सिद्धान्त के विपरीत है। हम पहले ही देख चुके हैं कि इस सदन के संगठन का आधार वंश-परम्परा है और ९० प्रतिशत से भी अधिक सदस्य केवल इसीलिए हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्य हैं क्योंकि उनके पुरखे इसके सदस्य होते थे। वंशपरम्परा के आधार पर किसी राजनीतिक या सामाजिक व्यवस्था का संगठन तर्क-सम्मत नहीं, वह प्रजातन्त्रात्मक भी नहीं। जिस प्रकार वंशपरम्परा से कोई कवि या गणितज्ञ नहीं हो सकता, ठीक वैसे ही वंशपरम्परा से कोई विधान-निर्माता नहीं हो सकता। आज के

प्रजातन्त्र के युग में तो हम प्रतिनिधि संस्थाओं में यकीन करते हैं, हम यह मानते हैं कि सभी कानून जन-सहमति पर आधारित होने चाहिएँ परन्तु **हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बर अपने सिवाय अन्य किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करते।**[1]

(२) हाऊस ऑफ लार्ड्स के संगठन का प्रभाव उसके राजनीतिक दृष्टिकोण पर भी पड़ता है और वह अपने कर्त्तव्यों को निष्पक्ष होकर नहीं निभा पाता। हाऊस ऑफ लार्ड्स के अधिकांश सदस्य अनुदार दल से सम्बन्धित होते हैं। डा० फाइनर के मतानुसार इस सदन के लगभग ६०० मेम्बर अनुदार दल से सम्बन्धित है, ८० या १०० के लगभग उदार दल से और २० के लगभग मजदूर दल से। इसका फल यह होता है कि मजदूर दल या उदार दल द्वारा पेश किए गए अधिकांश बिलों का लाजमी तौर पर हाऊस ऑफ लार्ड्स में विरोध होगा।

मि० ए० एल० रोसे (A. L. Rowse) के कथनानुसार "**हाऊस ऑफ लार्ड्स के रिकार्ड के अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि अपने संगठन के फलस्वरूप ही, उसने केवल उन्हीं सरकारों के विधान-निर्माण सम्बन्धी प्रोग्राम में बाधाएं उपस्थित की है जो कि उदार थीं या अनुदार नहीं थी। इसने अनुदार दल द्वारा पेश किए गए अनेक उन बिलों को स्वीकार कर लिया जिसे कि वह पहले उदार दल के पेश करने पर नामन्जर कर चुका था। एक स्वतन्त्र सदन होने की बजाए, यह सदा अनुदार दल के एक हिस्से के रूप में कार्य करता है, और जब अनुदार दल सत्तारूढ़ नहीं होता तो उस समय यह उसके हितों की रक्षा करता है।**"[2] वस्तुतः यह सत्य भी है। सन् १८३२ से लेकर आज तक अनुदार दल द्वारा पेश किए गए किसी भी बिल को हाऊस ऑफ लार्ड्स ने नामन्जूर नहीं किया और पिछले पचास साल से किसी भी ऐसे संशोधन को पास करने की कोशिश नहीं की जिसका कि अनुदार दलीय सरकार ने सख्त विरोध किया हो। इस तरह यह कहना ठीक ही है कि हाऊस ऑफ लार्ड्स अनुदार दल को सदा ही प्रभावशाली व सत्तारूढ़ रखने की कोशिश करता है, चाहे हाऊस ऑफ कामन्स में उसकी अल्प संख्या ही क्यों न हो। प्रो० लास्की का कथन है कि "**हाऊस ऑफ लार्ड्स कोई ऐसी निष्पक्ष व समदर्शी संस्था नहीं जो कि जनमत की स्वतन्त्र व निस्संग परीक्षा कर सके। इसका संगठन इसे वास्तविक दलों की नीति का आधार बना देता है, और ऐसा बनाना इसका मकसद भी है। जैसा कि**

1. "The House of Lords represents no body but itself and its enjoys the full confidence of its constitutents."

—*Augustine Birrel.*

2. "A study of its record reveals that the House of Lords, by its very nature has placed great obstacles in the way of the legislative programme of those Governments only that were liberal or non-conservative, that it has frequently accepted legislation from conservative Governments which it has rejected from Liberal, that instead of being an independent House, it acts as one wing of the conservatives looking after the interests of conservatism when out of power."

—*A. L. Rowse.*

लार्ड बालफोर ने एक बार कहा था, "इसका मकसद यही देखना है कि अनुदार दल चाहे सत्तारूढ़ हो या न हो, वह सदा ही शक्ति-सम्पन्न रहे।"[1]

(३) रेम्ज़े म्योर ने हाऊस ऑफ लार्ड्स को धनपतियों का गढ़ कहा है। पुराने जमाने में तो बड़े बड़े जमींदार व उच्च वंशज लोग इसके मेम्बर होते थे, वर्तमान समय में इनके इलावा बड़ी बड़ी कम्पनियों के डायरेक्टर् व उद्योगपति भी इस के मेम्बर बना दिये गये हैं। प्रो० लास्की के मतानुसार इस समय कोई भी ऐसा बड़ा राष्ट्रीय उद्योग नहीं जिसका कोई न कोई प्रतिनिधि हाऊस ऑफ लार्ड्स में न पहुँच चुका हो। उद्योगपतियों व धनिकों के सभी वर्ग हाऊस ऑफ लार्ड्स में प्रतिनिधित्व पा चुके हैं। सभी सदस्य किसी न किसी निहित स्वार्थ का प्रतिनिधित्व करते हैं, और वे किसी न किसी तरह से, पारिवारिक रूप से या अन्य प्रकार से हाऊस ऑफ कामन्स के अनुदार दल के मेम्बरों से सम्बन्धित होते हैं।

सिडनी व बीट्रिस वेब का कहना है कि **"हाऊस ऑफ लार्ड्स के सभी फैसले उसके संगठन के प्रभाव से दूषित होते हैं, आज तक की सभी प्रतिनिधि संस्थाओं में से यह सबसे निकृष्ट है, क्योंकि इसमें मजदूर वर्ग का कोई भी प्रतिनिधि नहीं, और दुकानदारों, क्लबों व अध्यापकों इत्यादि के प्रमुख वर्ग का भी कोई प्रतिनिधि नहीं, और न ही स्त्रियों को, जो कि आधी से भी अधिक नागरिक आबादी का हिस्सा हैं, कोई भी प्रतिनिधित्व मिला है।'**[2]

(४) हाऊस ऑफ लार्ड्स की आलोचना का एक अन्य आधार भी है, वह यह है कि इस के मेम्बर विधान-निर्माण के कार्य में कोई दिलचस्पी नहीं दिखाते। इस सदन के मेम्बरों की संख्या ८०० से भी ऊपर पहुँच चुकी है, परन्तु इसकी साधारण उपस्थिति की औसत बहुत थोड़ी है। आमतौर पर इस में सत्तर-अस्सी मेम्बर ही उपस्थित होते हैं, ३ मेम्बर का तो कोरम ही है और किसी भी बिल को पास करने के लिए ३५ मेम्बर की उपस्थिति लाजमी है। हाऊस ऑफ लार्ड्स के लगभग आधे मेम्बरों ने सदन की बहस में कभी हिस्सा ही नहीं लिया और एक सौ के लगभग मेम्बरों ने अभी तक शपथ भी ग्रहण नहीं की। प्रो० लास्की का कहना है कि सन् १९१९ के बाद केवल १३ ऐसे अवसर आए हैं जबकि हाऊस ऑफ लार्ड्स में

1. "The House of Lords is not an impartial and objective body which takes an independent and detached view of the public opinion it encounters. Its composition makes it and is intended to make it, a fundamental part of the institutional strategy of the Right. It is intended to see it as Lord Balfoar once put it, that in office or out of it the coservative is prominently in power." —*Laski.*

2. "Its (House of Lords) decisions are vitiated by its composition—it is the worst representative assembly ever created, in that it contains absolutely no members of the manual working class, none of the great classes of shopkeepers, clerks and teachers, none of the half of all the citizens who are of the female sex....."
—*Sidney and Beatric Webb.*

२०० से अधिक मेम्बर उपस्थित थे। हाऊस ऑफ लार्ड्स की हाजिरी तभी बढ़ती है जब कि लार्डों को किसी प्रगतिशील बिल को हराना होता है, नहीं तो लार्डगण अपना समय ऐश-आराम में ही गुजारना पसन्द करते हैं।

(५) अपनी मौजूदा पोजीशन में हाऊस ऑफ लार्ड्स किसी उपयोगी कार्य को पूरा नही कर पाता। इस सदन में सदा एक ही पार्टी का बहुमत रहता है, जब अनुदार दल की सरकार होती है तो यह उससे सदा ही सहमत होता है, और जब अन्य दलों की सरकार बनती है, तो इसका दृष्टिकोण नकारात्मक हो जाता है। यही कारण है कि हमें एबीसीयज के इस मत से सहमत होना पडता है कि **"यदि दूसरे सदन का पहले सदन से मतभेद है तो वह शरारतपूर्ण है और यदि वह उससे सहमत है तो उसका अस्तित्व फजूल है क्योंकि या तो वह इससे सहमत होगा या असहमत, उसका अस्तित्व किसी भी तरह लाभदायक नहीं।"**[1] प्रो० लास्की हाऊस ऑफ लार्ड्स के अप्रजातन्त्रात्मक रूप से असन्तुष्ट है और उसका विचार है कि वर्तमान युग के प्रजातन्त्रवादी युग में या तो हाऊस ऑफ लार्ड्स को जनता की मॉग के सामने झुकना पड़ेगा, अन्यथा उसे खत्म होना पडेगा।

हाऊस ऑफ लार्ड्स की उपयोगिता (Utility of the House of Lords)—ऊपर हमने हाऊस ऑफ लार्ड्स के विरुद्ध दिये गये तर्कों का विवरण दिया है। परन्तु हाऊस ऑफ लार्ड्स की केवल आलोचना ही नही की जाती उसके अस्तित्व के औचित्य को भी साबित किया जाता है। नीचे लिखे तर्कों के आधार पर हाऊस ऑफ लार्ड्स की उपयोगिता सिद्ध की जाती है—

(१) हाऊस ऑफ लार्ड्स की उपयोगिता तो इसी बात से साबित हो जाती है कि यद्यपि मजदूर व उदार दोनों ही दल इसका विरोध करते है और इसे खत्म करने के लिए दलीलें देते हैं, तो भी अभी तक यह खत्म नही किया जा सका। प्रजातन्त्रात्मक शासन व्यवस्था का आधार द्विसदनात्मकता (Bi-cameralism) है, लगभग सभी प्रजातन्त्रवादी राज्यों में विधान मडलों के दो ही सदन होते हैं। जहाँ कहीं एक सदन वाली विधानपालिका बनायी गयी वहाँ भी कुछ काल के अनुभव के बाद द्विसदनात्मक व्यवस्था को अपनाना पडा। फ्रांस, संयुक्त राज्य अमेरिका व स्विट्जरलैण्ड इत्यादि पुराने प्रजातन्त्रवादी राज्यों में दो सदनों वाली विधानपालिकाएँ मौजूद हैं। जब तक द्विसदनात्मक विधानपालिका को सर्वथा व्यर्थ व उद्देश्यहीन साबित न कर दिया जाए तब तक हाऊस ऑफ लार्ड्स को खत्म करने की बात करना फजूल है।

(२) हाऊस ऑफ लार्ड्स की मौजूदगी केवल प्रजातन्त्रात्मकता की एक जरूरी शर्त को ही पूरा नहीं करती, उसकी वास्तविक उपयोगिता भी है। आजकल हाऊस ऑफ कामन्स की कानून-निर्माण सम्बन्धी कार्यवाही बहुत बढ़ गयी है, उसके

4. "If the second chambers disagree with the first, it is mischievous, if it agrees, it is superflous, and since it must either agree or disagree, it is no good in any case." —*Abbe Sieyes.*

पास इतना समय नहीं होता कि वह सभी बिलों पर ठीक-ठीक ढंग से विचार कर सके। उसे अपने काम को जल्दी में पूरा करना होता है, इसलिए अनेक बिलों में त्रुटियों का रह जाना स्वाभाविक है। हाऊस ऑफ लार्ड्स की उपयोगिता इसी में है कि वह इन त्रुटियों पर ध्यान देता है और हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास किए गए बिलों पर दूसरी बार विचार करता है। कानून का सम्बन्ध सामाजिक जीवन से है, उसका प्रभाव सभी पर पड़ता है, अतः उस पर अच्छी तरह विचार होना लाजमी है।

(३) हाऊस ऑफ लार्ड्स सामाजिक व आर्थिक संगठन में जल्दी में की गयी तबदीलियों को भी रोकता है। यह सम्भव है कि हाऊस ऑफ कामन्स में बहुमत चुनाव जीतने के अनन्तर जोश में आ आधारभूत वैधानिक या आर्थिक तबदीलियाँ कर दे। हाऊस ऑफ लार्ड्स ऐसे बिलों को एक साल तक कानून बनने से रोक सकता है। इस अर्से के दौरान में ऐसे बिलों पर जन-मत भी स्पष्ट हो जाता है, यदि जन सामान्य बिल का समर्थक है, तो बिल पास कर दिया जाता है अन्यथा नहीं।

(४) आजकल अच्छी शासन व्यवस्था के संचालन के लिए श्रम-विभाजन का होना बहुत जरूरी है, अगर हाऊस ऑफ लार्ड्स और हाऊस ऑफ कामन्स में श्रम-विभाजन हो सके तो अवश्य ही कानून-निर्माण का काम और भी अधिक कुशलता से हो सकेगा। लार्ड ब्राइस कमेटी का विचार था कि अनेक ऐसे बिल जो विवादग्रस्त नहीं, पहले पहल हाऊस ऑफ लार्ड्स में पेश किए जा सकते हैं, और वहाँ से पास होने पर उन्हें कामन्स-सभा में भेजा जा सकता है। ऐसा करने से हाऊस ऑफ कामन्स का बहुत सा समय बच सकेगा।

हाऊस ऑफ लार्ड्स प्राइवेट बिलों की बड़ी अच्छी छानबीन कर सकता है।

(५) हम यह तो पहले ही कह चुके हैं कि हाऊस ऑफ कामन्स में कार्य की अधिकता होती है, बहस की पूरी स्वतन्त्रता नहीं होती, निश्चित समय पर बहस व अन्य काम-काज खत्म करने होते हैं। अतः कामन्स-सभा में सभी बिलों पर और सभी महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करने का पूरा-पूरा समय नहीं मिल पाता। इसके विपरीत हाऊस ऑफ लार्ड्स में बहस की पूरी स्वतन्त्रता होती है, वहाँ काम भी कोई अधिक नहीं होता, इस कारण सभी महत्त्वपूर्ण समस्याओं पर स्वतन्त्रतापूर्वक बहस की जा सकती है। विदेशी-नीति व गृह-नीति इत्यादि ऐसे विषय हैं जिन पर हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बर अनेक उपयोगी सुझाव दे सकते हैं। इस विषय में हमें एक और बात भी याद रखनी चाहिए कि हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों के पास पर्याप्त खाली समय होता है, उन्हें वैसी आर्थिक चिन्ताएँ नहीं होती जैसी कि हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्यों को हो सकती हैं। उनमें कुछ व्यक्ति तो रिटायर हुए गवर्नर जनरल, राजदूत, कूटनीतिज्ञ, मन्त्री, सेनाधिकारी व कानून-वेत्ता हो सकते हैं। राज्य की समस्याओं पर प्रगट किए गए इनके विचार अवश्य ही महत्त्वपूर्ण होते हैं, और यही कारण है कि अनेक बार हाऊस ऑफ लार्ड्स में की गयी बहस का स्तर हाऊस ऑफ कामन्स की बहस से कहीं ऊँचा होता है। बहस का स्वतन्त्र वातावरण हाऊस ऑफ लार्ड्स में ही मिल पाता है। इस स्वतन्त्रतापूर्ण वातावरण का एक यह भी कारण है कि हाऊस

ऑफ लार्ड्स में दिए गए वोटों का मन्त्रिमण्डल के टूटने व चलने पर कोई असर नहीं पड़ता।

(६) हाऊस ऑफ लार्ड्स में विभिन्न हितों व स्वार्थों के प्रतिनिधियों को नामजद किया जा सकता है। साहित्य, विज्ञान व कला के क्षेत्र में नाम कमाने वाले लोगों को सम्राट हाऊस ऑफ लार्ड्स में नामजद कर सकता है। यही नहीं ऐसे अनेक सुयोग्य व प्रतिभासम्पन्न व्यक्ति भी हो सकते हैं जो किन्हीं कारणों से चुनाव लड़ना पसन्द नहीं करते, परन्तु उनकी सेवाएँ देश के लिए बहुत उपयोगी व आवश्यक होती हैं, ऐसे लोगों को हाऊस ऑफ लार्ड्स में नामजद किया जा सकता है और उनकी सेवाएँ देश के लिए इस्तेमाल की जा सकती हैं।

(७) हाऊस ऑफ लार्ड्स के विरुद्ध एक बड़ा आक्षेप उसकी रूढ़िवादिता व अप्रगतिशीलता है। परन्तु हाऊस ऑफ लार्ड्स के अस्तित्व के विरुद्ध यह कोई ऐसा तर्क नहीं कि जिसका कोई जवाब ही न हो। निचला सदन अनावश्यक रूप से क्रान्तिकारी हो सकता है, वह जोश व आवेश में आ सदियों से चली आ रही समाजोपयोगी परम्पराओं को बदल सकता है। भावावेश में आकर कानून निर्माण करना खतरे से खाली नहीं होता। हाऊस ऑफ लार्ड्स इसी प्रकार के भावावेश को रोकता है। वह शान्त व भावविहीन वातावरण में बिलों पर विचार करने का अवसर प्रदान करता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स की रूढ़िवादिता निचले सदन के क्रान्तिवाद पर एक आवश्यक प्रतिबन्ध है।

(८) हाऊस ऑफ लार्ड्स के संगठन के पक्ष में भी अनेक दलीलें दी जाती हैं। एक बात तो सभी स्वीकार करते हैं कि हाऊस ऑफ लार्ड्स का संगठन उसी आधार पर नहीं होना चाहिए, जिस पर निचले सदन का किया जाता है। प्रथम तथा द्वितीय सदन के संगठन में अन्तर का होना लाजमी है। अगर हाऊस ऑफ लार्ड्स का संगठन अनुवंशिक आधार पर है तो इसमें बुरा क्या है? हाऊस ऑफ कामन्स के मेम्बरों का चुनाव होता है, वे कभी स्वतन्त्र नीति का अनुसरण नहीं कर पाते। क्योंकि एक तो उन्हें अपने पार्टी नेताओं के आदेशों का पालन करना होता है, दूसरा उन्हें अपने चुनाव के प्रदेशों में रहने वाले लोगों को हर हालत में प्रसन्न करने की कोशिश करनी होती है। दुबारा चनाव की समस्या सदा ही उनके सामने रहती है चुनाव में जीतने के लिए वे सच्चाई को दबा चिकनी चुपड़ी बातें कर देश व समाज का अहित भी कर सकते हैं। हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों को चनाव लड़ने का कोई भय नहीं होता, न ही उन्हें यह डर होता है कि उनके विरोध करने पर किसी मन्त्रिमण्डल का जीवन-काल खत्म हो जायगा या सदन को भंग कर दिया जायगा। उनके चुनाव क्षेत्र भी नहीं होते अतः उन्हें जनता से कुछ छुपाने की भी जरूरत नहीं पड़ती। इन सभी कारणों से हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्य अपने विचारों को अपेक्षाकृत अधिक स्वतन्त्रता, सच्चाई व ईमानदारी से प्रगट कर सकते हैं।

(९) अन्त में हाऊस ऑफ लार्ड्स के इस लम्बे जीवन-काल के एक अन्य महत्त्वपूर्ण कारण भी विचार कर लेना चाहिए। हाऊस ऑफ लार्ड्स में अनेक कमियाँ

हो सकती हैं, उसका संगठन भी दोषपूर्ण हो सकता है, परन्तु फिर भी वह कायम है और निकट भविष्य में उसके समाप्त होने की कोई आशा भी नहीं। मजदूर दल हाऊस ऑफ लार्ड्स को खत्म करने के लिए वचनबद्ध सा है, परन्तु फिर भी वह ऐसा नहीं कर पाया। ब्रिटिश राजनीति का अध्ययन करते हुए हमें यह कभी नहीं भूलना चाहिए कि ब्रिटिश जनता स्वभाव से ही परम्परावादी व अनुदार है। वह क्रान्तिकारी परिवर्तनों में यकीन नहीं करती, उसका विश्वास सुधारवाद में है। यही कारण है कि ब्रिटिश संविधान की सभी प्रमुख संस्थाएँ ऐतिहासिक व विकासवादी हैं। उनका निर्माण नहीं किया गया, उनका विकास हुआ है। जब कभी किसी भी राजनीतिक संस्था में उन्होंने कुछ कमियाँ देखी उन्होंने उनके सुधार की कोशिश की, उन संस्थाओं को बिल्कुल खत्म करने की कोशिश नहीं की। बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार उन्होंने अपनी राजनीतिक संस्थाओं को भी बदलने की कोशिश की है और इसमें वे सफल हुए हैं। हाऊस ऑफ लार्ड्स भी अपने आप ऐतिहासिक संस्था है, उसका निर्माण नहीं विकास हुआ है। ब्रिटिश जन-सामान्य की राष्ट्रीय प्रकृति के अनुसार उसमें समयानुकूल तबदीलियाँ की गयी हैं और आगे भी की जायंगी। उसे सुधारा जाएगा, उसे खत्म तो शायद ही कभी किया जाए।

२१. हाऊस ऑफ लार्ड्स की सुधार योजनाएँ (Proposals for the Reformation of the House of Lords)

सन् १९४९ में १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट को संशोधित कर जहाँ हाऊस ऑफ कामन्स व हाऊस ऑफ लार्ड्स के आपस के सम्बन्धों को सदा के लिए निश्चित कर दिया गया वहाँ हाऊस ऑफ लार्ड्स के अस्तित्व का सवाल भी निपटा दिया गया। अब अन्तिम रूप से यह निश्चित हो गया कि हाऊस ऑफ लार्ड्स को बिल्कुल ही खत्म नहीं किया जा सकता। परन्तु द्वितीय सदन के संगठन की समस्या अभी बाकी है, उसका हल नहीं हो सका।

मौजूदा समय में हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों की एक बड़ी संख्या वंश परम्परा पर आधारित है। आज के प्रजातन्त्रात्मक युग में ऐसी स्थिति सर्वथा अवाछनीय है। हाऊस ऑफ लार्ड्स, वैसे भी, धनिक वर्ग का गढ़ है, उसमें प्रगतिशील विचारों का प्रवेश नहीं, अधिकांश मेम्बर अनुदार दल से सम्बन्धित हैं। अनुदार दल के सदस्य भी हाऊस ऑफ लार्ड्स के संगठन के सुधार की जरूरत महसूस करते हैं। इस समय इस सदन के मेम्बरों की संख्या काफी बढ़ चुकी है, और अगर इसी तरह इनकी संख्या बढ़ती चली गयी तो किसी दिन अवश्य ही हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों की संख्या पन्द्रह सौ से भी ऊपर जा पहुँचेगी। इन सभी कारणों से हाऊस ऑफ लार्ड्स के पुनर्संगठन की आवश्यकता को महसूस करते हुए अनेक योजनाएँ पेश की गयी हैं। नीचे हम इनमें से कुछ महत्त्वपूर्ण योजनाओं का विवरण देंगे।

(१) रोजबरी सुधार योजना—हाऊस ऑफ लार्ड्स ने अपने एक प्रमुख सदस्य लार्ड रोजबरी (Rosebury) की अध्यक्षता में एक कमेटी नियुक्त की और

इसे द्वितीय सदन के पुनर्संगठन के सवाल पर विचार करने को कहा। लार्ड ...नुसार की सुधार योजना के अनुसार हाऊस ऑफ लार्ड्स में नीचे लिखे परिवर्तन ... जाने थे—

(क) हाऊस ऑफ लार्ड्स के अनुवंशिक अंश को खत्म न कर सीमित कर दिया गया स्काटलैण्ड तथा आयरलैण्ड के व अन्य लार्ड मिलकर अपने प्रतिनिधि चुनेंगे जिनकी संख्या २०० से ऊपर नहीं होगी। लेकिन वे सभी लार्ड जो किसी महत्त्वपूर्ण सरकारी पद पर रहे हों, या जो सेना या नौसेना में उच्च-पदाधिकारी रहे हों, उन्हें बिना चुनाव द्वितीय सदन के सदस्य बनने का अधिकार होगा।

(ख) बिशप लोगों को अपने आठ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार होगा, जब कि आर्कबिशप अपने पदाधिकार से हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बर होंगे।

(ग) सम्राट को प्रतिवर्ष चार लार्ड नियुक्त करने का अधिकार होगा, परन्तु ऐसे सदस्यों की संख्या चालीस से ऊपर नहीं जानी चाहिए।

परन्तु इस योजना पर अभी गम्भीरतापूर्वक विचार ही नहीं हो पाया था कि सन् १९०९ का संवैधानिक संकट पैदा हो गया और यह योजना बीच में ही खत्म हो गयी।

(२) **ब्राइस कमेटी रिपोर्ट** (Bryce Committee Report)—सन् १९०९ का संकट तो टल गया और सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट द्वारा हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियों को काफी घटा दिया गया। परन्तु हाऊस ऑफ लार्ड्स के पुनर्संगठन की मांग वहीं की वही रही। १९१७-१८ में लार्ड ब्राइस की अध्यक्षता में द्वितीय सदन के संगठन पर विचार करने के लिए दोनों सदनों के १५-१५ सदस्यों से मिलकर एक कमेटी बनायी गयी। इस कमेटी ने द्वितीय सदन के संगठन पर पर्याप्त गम्भीरतापूर्वक विचार किया, और सन् १९१८ में इसने अपनी रिपोर्ट पेश की।

सबसे पहले तो ब्राइस कमेटी ने द्वितीय सदन की आवश्यकता पर विचार किया। द्वितीय सदन को सर्वथा खत्म कर एक सदन वाली विधान-पालिका के संगठन के प्रश्न पर विचार किया गया, परन्तु अन्त में यही निश्चय किया गया कि विधानपालिका के दो सदन ही होने चाहिएं, एक नहीं।

इस प्रश्न के निपटाने के अनन्तर जो दूसरा सवाल सामने आया वह यह था कि हाऊस ऑफ लार्ड्स का संगठन किस प्रकार किया जाना चाहिए? यह बात तो मान ली गयी कि हाऊस ऑफ लार्ड्स व कामन्स सभा का एक-सा संगठन नहीं होना चाहिए, दोनों में भेद अवश्य होना चाहिए। इस बात को भी स्वीकार किया गया कि हाऊस ऑफ लार्ड्स के ऐतिहासिक स्वरूप को खत्म नहीं करना चाहिए। अतः सर्व प्रथम तो यह व्यवस्था की गयी कि मौजूदा लार्डों को द्वितीय सदन में अवश्य स्थान दिया जाना चाहिए।

दूसरी बात यह मानी गयी कि हाऊस ऑफ लार्ड्स में जन-सामान्य को भी प्रतिनिधित्व मिलना चाहिए, ताकि द्वितीय सदन सम्पूर्ण राष्ट्र की भावनाओं व हितों का दर्पण बन सके।

इन दोनों मुख्य असूलों को सामने रख हाऊस ऑफ लार्ड्स के पुनर्संगठन की योजना पेश की गयी। हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्यों की संख्या घटा दी गयी, अब द्वितीय सदन के कुल ३२७ मेम्बर होने थे। इनमें वे ३/४ का चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधिक व्यवस्था (System of Proportional Representation) के अनुसार होना था। इस चुनाव के लिए कामन्स सभा को २३ भागों में बाँट दिया जाना था और आबादी के आधार पर प्रत्येक भाग द्वारा चुने जाने वाले मेम्बरों का कोटा निश्चित कर दिया जाना था। कामन्स सभा का कोई भी सदस्य हाऊस ऑफ लार्ड्स का सदस्य नहीं बन सकता था। बाकी के मेम्बरों का चुनाव हाऊस ऑफ लार्ड्स व हाऊस ऑफ कामन्स की एक संयुक्त कमेटी द्वारा लार्डों में से किया जाना था।

इस योजना को एक दम ही लागू नहीं किया जाना था, इसे धीरे धीरे ही लागू किया जाना था। जब यह स्कीम पूरी तरह से लागू हो चुकी होती तो उस समय हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों का कार्यकाल १२ वर्ष निश्चित कर दिया जाता, एक तिहाई को प्रत्येक चार वर्ष के अनन्तर अवकाश ग्रहण करना पड़ता।

जहाँ तक हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियों का सवाल है, ब्राइस कमेटी ने यह बात तो मान ली कि द्वितीय सदन व प्रथम सदन के एक से अधिकार व शक्तियाँ नहीं होनी चाहिएं, परन्तु कमेटी सन १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट से सन्तुष्ट नहीं थी।

ब्राइस कमेटी का सुझाव था कि सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट में संशोधन किए जाने चाहिएँ। सर्व प्रथम तो यह सुझाव दिया गया कि एक्ट बिल अर्थ-बिल है या नहीं इस प्रश्न के फैसले का अधिकार हाऊस ऑफ कामन्स के अध्यक्ष (Speaker) को नहीं होना चाहिए। इस प्रश्न का फैसला एक ऐसी कमेटी द्वारा होना चाहिए जिसमें दोनों सदनों के सात-सात प्रतिनिधि शामिल हों। इस तरह ब्राइस कमेटी ने हाऊस ऑफ लार्ड्स को अर्थ बिल के विषय में दखल देने के अधिकार को पुनः स्थापित करने की कोशिश की।

साधारण बिलों के सम्बन्ध में ब्राइस कमेटी ने यह सुझाव दिया कि पार्लियामेण्ट के कार्यकाल के शुरू में ही एक कमेटी बना देनी चाहिए, जिसमें प्रत्येक सदन से बीस-बीस प्रतिनिधि शामिल किए जाने चाहिएँ। इस कमेटी के दस-दस अतिरिक्त मेम्बर भी दोनों सदनों में से शामिल किए जा सकते थे। इसी कमेटी को साधारण बिलों से सम्बन्धित झगड़ों का निपटारा करना चाहिए।

सन् १९२२ में केबिनट कमेटी द्वारा प्रस्तुत सुधार योजना—ब्राइस योजना का भी वही अन्त हुआ जो अब तक अन्य योजनाओं का होता रहा था। ब्राइस योजना की बडी कमी यही थी कि इसने परस्पर विरोधी हितों में समझौते का प्रयत्न किया था, इसने सभी वर्गों को सन्तुष्ट करना चाहा था। परन्तु दरअसल कमेटी की योजनाएँ किसी भी वर्ग को सन्तुष्ट न कर सकीं, इसी कारण इन्हें लागू न किया जा सका।

सन् १९२२ में लायड जार्ज की सरकार ने इस पर विचार करने के लिए एक केबिनेट उप-समिति नियुक्त की। इस कमेटी ने लार्ड ब्राइस की योजना को आधार

मान उसमें थोड़ी बहुत तबदीलियां कर एक नयी योजना रखी। इसके अनुसार हाऊस ऑफ लार्ड्स का रूप इस प्रकार रखा गया—

(१) हाऊस ऑफ लार्ड्स के कुल मदस्यों की संख्या ३५० निश्चित की जाए, और मेम्बरों का चुनाव एक निश्चित अवधि के लिए ही हो।

(२) हाऊस ऑफ लार्ड्स के मदस्यों में निम्नलिखित वर्ग शामिल हों—

(क) राजवंशीय लार्ड, लार्ड पादरी व न्यायकर्त्ता लार्ड

(ख) सम्राट द्वारा नामजद मदस्य

(ग) लार्डों द्वारा अपने ही वर्गों से चुने गए सदस्य

(घ) प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष ढंग से बाहर से चुने गए मदस्य।

(३) जहां तक अधिकारों का सवाल है, मन्त्रिमण्डलीय उपसमिति लार्ड ब्राइस की हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियों के परिवर्तन करने की योजना के पक्ष में नहीं थी। वह हाऊस ऑफ लार्ड्स की शक्तियाँ सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट के आधार पर ही निर्धारित करने के पक्ष में थी।

सन् १९४९ में हुए सर्वदलीय सम्मेलन योजनाएँ—केबिनेट कमेटी की योजना का भी कोई परिणाम न निकल सका। हाऊस ऑफ कामन्स में भी इसका विशेष स्वागत न हुआ, इधर मन्त्रिमण्डल के खत्म हो जाने पर यह योजना भी खटाई में पड़ गयी।

इनके इलावा अनेक अन्य योजनाएँ भी पेश की गयीं, परन्तु वे सब भी कई कारणों से लागू न की जा सकीं। सन् १९४९ में अनुदार दल के प्रस्ताव पर हाऊस ऑफ लार्ड्स के पुनर्संगठन पर विचार करने के लिए एक सर्वदलीय सम्मेलन बुलाया गया। इस सम्मेलन में हाऊस ऑफ लार्ड्स के पुनर्संगठन के विषय में नीचे लिखे निश्चय किए गए—

(१) मौजूदा वंश-परम्परागत सदस्यता को खत्म कर दिया जाए।

(२) पुराने लार्डों के स्थान पर व्यक्तिगत योग्यता और सार्वजनिक सेवा के आधार पर संसदीय लार्डों (Lords of Parliament) की नामजदगी की जाए। अगर इनमें कुछ सदस्य अपने कार्य करने में उदासीनता प्रदर्शित करे, तो उनके हटाने की भी व्यवस्था की जानी चाहिए।

(३) संसदीय लार्डों की नामजदगी पुराने वंशानुगत लार्डों में से भी की जानी चाहिए। संसदीय लार्डों में स्त्रियाँ, पादरी व राजवंश के सदस्य भी शामिल किए जाएँ।

(४) संसदीय लार्डों के वर्ग में न आने वाले लोगों को हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्य बनने का अधिकार हो।

अन्य योजनाओं की तरह सर्वदलीय योजना भी लागू न की जा सकी। ऐसा न कर सकने का कारण यही था कि दोनों दल हाऊस ऑफ लार्ड्स के अधिकारों व शक्तियों के विषय में सहमत न हो सके।

आज भी हाऊस ऑफ लार्ड्स के पुनर्संगठन की समस्या वहीं है, जहाँ कि

आज से चालीस वर्ष पूर्व थी। वस्तुतः द्वितीय सदन के संगठन की समस्या बड़ी कठिन है और आज तक ऐसी कोई भी व्यवस्था नहीं खोजी जा सकी जो सबको मान्य हो, और जो सभी वर्गों के हितों की रक्षा कर सके। संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा व भारत के द्वितीय सदनों का संगठन भी किसी प्रकार आदर्श व सन्तोषप्रद नहीं। यही कारण है कि हाऊस ऑफ लार्ड्स के पुनर्संगठन की समस्या इतनी विकट बन गयी है।

मौजूदा समय में हाऊस ऑफ लार्ड्स के खत्म न करने का सबसे बड़ा कारण यही है कि वह सर्वथा शक्तिहीन है, वह हाऊस ऑफ कामन्स का किसी भी क्षेत्र में मुकाबला नहीं कर सकता, न ही वह मन्त्रिमण्डल की सत्ता को ही चुनौती दे सकता है। यही कारण है कि अस्तित्व की दृष्टि से इसका भविष्य संकटपूर्ण नहीं।

Important Questions

	Reference
1. Describe the composition and functions of the House of Lords. (*Pb. 1937, Cal. 1954*)	Art. 18 & 19
2. Discuss the functions which the House of Lords performs in the English Parliament today. (*Pb. 1954*)	Art. 19
3. Discuss the part which the British House of Lords plays in the legislative and judicial spheres of the Government of England. (*Pb 1950*)	Art 19
4. Describe the composition and functions of the House of Lords. Give suggestions for the reforms of the House (*Pb 1948*)	Art 18, 19 & 21
5. Discuss the nature of Sovereignty of the Parliament in England (*Pb 1946*)	Art. 17
6. What is meant by the term 'Parliamentary Sovereignty'. Are there any limitations on this sovereignty ? (*Pb 1941*)	Art. 17
7. "After the Parliamentary Act of 1911, the House of Lords is a mere shadow of its former self" Discuss. (*Ag. 1943*)	Art. 19, 20 & 21
8. Discuss the plans which have been suggested for the reform of the House of Lords (*All 1944, 1941, Ag 1943, 1940, 1938*)	Art 21

अध्याय ६

ब्रिटिश पार्लियामेण्ट (२)

(British Parliament)

२२. हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons)

हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons) ब्रिटिश पार्लियामेण्ट का दूसरा सदन है, इसे निचला सदन (Lower House) भी कहा जाता है, यद्यपि अपने अधिकार व शक्तियों में यह ऊपरले सदन (Upper House) से कहीं अधिक शक्तिशाली है। मौजूदा समय में तो यह विश्व के अत्यधिक शक्ति सम्पन्न सदनों (Houses) में से एक है। पुराने समय मे ही धीरे धीरे हाऊस ऑफ कामन्स ने अपनी शक्तियो को बढ़ाना शुरू किया, परन्तु इसकी वास्तविक सर्वोच्चता का विकास १९वीं सदी में हुआ। कहने को तो हम पार्लियामेण्ट की प्रभुता की बात करते हैं और उसे ग्रेट ब्रिटेन की सर्वोच्च विधान निर्माण सभा कहते हैं परन्तु असल में पार्लियामेण्ट की सारी शक्ति का केन्द्र हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons) ही है।

हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons) का संगठन प्रजातंत्रात्मक है, यह जन साधारण की प्रतिनिधि सभा है। इसके सभी मेम्बर जनता द्वारा चुने जाते हैं। सन् १९४८ से पहले हाऊस ऑफ कामन्स के मेम्बरों की कुल संख्या ६४० थी, परन्तु सन् १९४८ के बाद विश्वविद्यालयों के अपने प्रतिनिधि भेजने की व्यवस्था खत्म कर दी गयी, नतीजा यह है कि इस समय कामन्स सभा के मेम्बरों की संख्या घटकर ६२८ रह गयी है। सन् १९४८ के लोक प्रतिनिधित्व एक्ट (People's Representation Act of 1949) के मुताबिक कामन्स सभा के सदस्यों की संख्या परिवर्तनशील रखी गयी है, वह न तो ६१३ से बहुत अधिक ही होना चाहिए और न बहुत कम ही।

इस समय कामन्स सभा के लिए इंग्लैण्ड ५०२, स्काटलैण्ड ७४, वेल्स ३६ और अलस्टर १५ मेम्बर चुनते हैं, एक मेम्बर लगभग ७५००० जन संख्या का प्रतिनिधि होता है। कामन्स सभा के मेम्बरों का चुनाव एक सदस्य वाले भौगोलिक चुनाव प्रदेशों (Single member Territorial Constituencies) से होता है। चुनाव के लिए बालिग मताधिकार व्यवस्था (Adult franchise system) मौजूद है, प्रत्येक स्त्री-पुरुष को जिसकी अवस्था २१ वर्ष से ऊपर है वोट देने का अधिकार है। अवश्य पागल, दिवालिये जिनकी अवस्था २१ वर्ष से ऊपर है वोट देने का अधिकार नहीं दिया गया। हाऊस ऑफ कामन्स का जीवनकाल ५ वर्ष है, परन्त इस

अवधि के खत्म होने से पहले भी सभा को भंग किया जा सकता है और ऐसा अनेक बार हुआ भी है। आवश्यकता पड़ने पर और संकटकाल में हाऊस ऑफ कामन्स के जीवनकाल को ५ वर्ष से अधिक भी बढ़ाया जा सकता है, प्रथम व द्वितीय विश्व-युद्धों में ऐसा ही करना पड़ा था।

प्रत्येक व्यक्ति, जिसे वोट देने का अधिकार है, वह हाऊस ऑफ कामन्स का चुनाव लड़ सकता है। कुछ ऐसे व्यक्ति अवश्य हैं जिन्हें चुनाव लड़ने का अधिकार नहीं, इनमें नाबालिग, विदेशी, पागल, दिवालिये, अपराधी, राजद्रोही, रोमन कैथोलिक चर्च, स्काटिश चर्च व चर्च ऑफ इंग्लैण्ड के पादरी, लार्ड, सरकारी ठेकेदार, पार्लियामेण्ट के ऐसे मेम्बर जिन पर भ्रष्टाचार के आरोप लग चुके हैं व सरकारी अधिकारी इत्यादि आ जाते हैं।

ग्रेट ब्रिटेन की चुनाव-व्यवस्था की बड़ी आलोचना की जाती है और यह कहा जाता है कि इस व्यवस्था द्वारा राज्य के विभिन्न राजनीतिक मतवादियों को कामन्स सभा में ठीक ठीक प्रतिनिधित्व नहीं मिल पाता। बहुमत निर्वाचन पद्धति के अधीन, जहाँ एक ही चुनाव क्षेत्र से दो उम्मीदवार चुनाव लड़ते हैं, वहाँ तो जनमत स्पष्ट हो सकता है, परन्तु जहाँ दो से अधिक उम्मीदवार चुनाव लडते हैं, वहाँ अक्सर ऐसा हो जाता है कि जिस व्यक्ति को साधारणतया अधिक वोट मिल जाएं वह तो जीत जाता है जबकि दूसरे दो उम्मीदवार जो दोनों मिलकर वोटों का बहुमत प्राप्त कर रहे हैं, वे हार जाते हैं। इस चुनाव पद्धति के कारण ही अक्सर ऐसा हो जाता है कि सारे देश में जिस पार्टी को बहुमत प्राप्त है, वह पार्लियामेण्ट में अल्पमत में रहती है और जिसे पार्लियामेण्ट में बहुमत प्राप्त हो जाता है, उसे राष्ट्र में अल्पमत प्राप्त होता है।

बहुमत चुनाव पद्धति का फल यह भी होता है कि इस से राज्य की केवल दो प्रकार की राजनीतिक पार्टियों को ही पार्लियामेण्ट में प्रतिनिधित्व मिल पाता है, अन्य को नहीं। जहाँ कहीं केवल दो उम्मीदवार ही चुनाव लड़ रहे हों, एक अनुदार दल द्वारा, दूसरा मजदूर दल द्वारा समर्थित हो सकता है, परन्तु साधारणतया वोटरों को दोनो में से एक भी पसन्द न हो तो वे किसी तीसरे उम्मीदवार को वोट नहीं दे सकते। इन सभी कारणों से अक्सर राजनीतिज्ञ आनुपातिक चुनाव पद्धति के अपनाने पर जोर देते हैं। रेम्जे म्योर ने अपनी पुस्तक 'How Britain is Governed' में मौजूदा चुनाव व्यवस्था की कड़ी आलोचना की है और अनुपातिक चुनाव पद्धति के अपनाए जाने का समर्थन किया है।

परन्तु अनुपातिक चुनाव पद्धति के अपनाये जाने के विरोधी भी हैं। प्रो० लास्की मौजूदा चुनाव व्यवस्था का प्रबल समर्थक है, उसका कथन है कि फ्रांस इत्यादि राज्यों में अनुपातिक चुनाव पद्धति सफल नहीं हुई। अनुपातिक चुनाव पद्धति के फल-स्वरूप बहु-दल व्यवस्था का जन्म होता है, और जहाँ बहुदल व्यवस्था होती है वहाँ पार्लियामेण्ट्री सरकार सफल नहीं हो सकती। ग्रेट ब्रिटेन की संसदीय शासन व्यवस्था की सफलता का रहस्य द्वि-दल व्यवस्था (Dual party system) है। द्वि-दल

व्यवस्था के कारण ही ग्रेट ब्रिटेन का मन्त्रिमण्डल फ्रांस के मन्त्रिमण्डल की अपेक्षा दीर्घजीवी होता है, उसके स्थायित्व के कारण ही शासन व्यवस्था में कुशलता आ पाती है। ग्रेट ब्रिटेन की चुनाव व्यवस्था का ही अनुसरण संयुक्त राज्य अमेरिका व भारत इत्यादि राज्यों में हुआ है।

पार्लियामेण्ट के अधिवेशन (Sessions of Parliament)—हाऊस ऑफ कामन्स का एक अधिवेशन एक वर्ष में होना आवश्यक है, क्योंकि बहुत से ऐसे कानून हैं जिन्हें पार्लियामेण्ट को एक वर्ष के अनन्तर पास करना होता है। चुनाव के दो या तीन सप्ताह बाद नये हाऊस ऑफ कामन्स का अधिवेशन शुरू हो जाता है। दोनों सदन एक साथ ही इकट्ठे होते हैं। ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के अधिवेशन बहुत लम्बे होते हैं जनवरी के आखिर में या फरवरी के शुरू में पार्लियामेण्ट की मीटिंग बुलायी जाती है, यह मीटिंग अगस्त के प्रारम्भ तक होती रहती है। कुछ काल तक स्थगित रहने के बाद अक्तूबर या नवम्बर के प्रारम्भ में इस का अधिवेशन फिर शुरू हो जाता है। इस तरह पार्लियामेण्ट का अधिवेशन, थोड़े बहुत अवकाश के अनन्तर, लगभग सारा साल ही चलता रहता है।

प्रत्येक नए वर्ष के शुरू में पार्लियामेण्ट का प्रथम अधिवेशन सम्राट के भाषण (The Speech from the Throne) से प्रारम्भ होता है। इस भाषण को सम्राट स्वयं भी पढ़ सकता है और उसकी अनुपस्थिति में पाँच लार्डों के कमीशन की ओर से लार्ड चान्सलर भी पढ़ देता है। सम्राट के इस भाषण का लेखक प्रधानमन्त्री होता है, वही इस में सरकारी नीति पर प्रकाश डालता है। सम्राट के भाषण में घरेलू स्थिति, विदेशी नीति व मन्त्रिमण्डल की विधान-निर्माण सम्बन्धी नीति का जिक्र रहता है। विरोधी दल सम्राट के भाषण की आलोचना कर उस में संशोधन की माँग कर सकता है परन्तु ऐसा अक्सर हो नहीं पाता, क्योंकि विरोधी दल द्वारा पेश किए गए संशोधन के पास करने का अर्थ है मन्त्रिमण्डल की हार।

हाऊस ऑफ कामन्स के प्रमुख अधिकारों व कर्तव्यों को नीचे लिखे प्रकार से रख सकते हैं।

२३. कामन्स सभा के अधिकार (Powers of the House of Commons)

१. **कानून-निर्माण** (Legislation)—हाऊस ऑफ कामन्स का सर्वप्रमुख कर्तव्य कानून बनाने का है। पार्लियामेण्ट मुख्य रूप से विधान बनाने वाली सभा है, और जैसा कि हम पीछे देख चुके हैं कानून निर्माण के विषय में पार्लियामेण्ट की शक्तियों पर कोई बाध नहीं। कानून निर्माण के विषय में पार्लियामेण्ट का सर्वाधिक सक्रिय भाग हाऊस ऑफ कामन्स ही है। सभी महत्वपूर्ण बिल सब से पहले हाऊस ऑफ कामन्स में ही पेश किए जाते हैं, अन्य बिल भी तब तक कानून नहीं बन पाते जब तक कि कामन्स-सभा उन पर अपनी मंजूरी की मोहर नहीं लगा देती। दर असल कानून निर्माण सम्बन्धी पार्लियामेण्ट की सर्वोच्च सत्ता का इस्तेमाल हाऊस

ऑफ कामन्स ही करता है, और इस विषय में उस पर केवल दो ही नाम मात्र की पाबन्दियाँ हैं। प्रथम तो हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास बिलों को हाऊस ऑफ लार्ड्स को भी पास करना चाहिए, दूसरा दोनों सदनों द्वारा पास बिल कानून तभी बन पाते हैं जब कि सम्राट भी उन्हें अपनी स्वीकृति दे देता है। परन्तु इन पाबन्दियों की कोई विशेष महत्ता नहीं, क्योंकि कामन्स-सभा द्वारा पास बिलों को हाऊस ऑफ लार्ड्स केवल एक वर्ष के लिए ही कानून बनने से रोक सकता है उसे केवल सीमित निषेधाधिकार या वीटो (Veto) प्राप्त है। सम्राट की स्वीकृति तो एक औपचारिकता (Formality) मात्र ही है। पिछले ढाई सौ साल से सम्राट ने कभी भी किसी भी बिल पर हस्ताक्षर करने से इन्कार नहीं किया।

हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास बिलों को ब्रिटिश न्यायालय भी रद्द नहीं कर सकते, जो कुछ हाऊस ऑफ कामन्स पास करता है वही अन्ततः कानून बन जाता है। उसे असंवैधानिक (Un-constitutional) करार देने का अधिकार किसी भी संस्था को नहीं।

आज हाऊस ऑफ कामन्स ने अपने कानून निर्माण सम्बन्धी अनेक अधिकार केबिनेट या प्रशासकीय अधिकारियों को सौंप दिए हैं, और कानून निर्माण के विषय में उसने केबिनेट के नेतृत्व को स्वीकार कर लिया है। अधिकांश बिल कामन्स सभा में केबिनेट द्वारा ही पेश किए जाते हैं। यही कारण है कि आज अनेक राजनीतिज्ञों का यह विचार बन गया है कि पार्लियामेण्ट को कानून निर्माण का काम छोड़ केवल सरकार की आलोचना का काम ही सम्भाल लेना चाहिए। परन्तु कानून निर्माण के अधिकार के कारण ही हाऊस ऑफ कामन्स की उच्चता स्वीकार की जाती है।

(२) **राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का नियन्त्रण** (Control over National Finance)—कामन्स-सभा की उच्चता का एक अन्य बड़ा कारण उसका राष्ट्रीय अर्थ व्यवस्था को नियन्त्रित करने का अधिकार है। अपने इसी अधिकार के कारण ही हाऊस ऑफ कामन्स ग्रेट ब्रिटेन की सर्वश्रेष्ठ विधान सभा बन सका है। प्रत्येक प्रशासकीय विभाग को चलाने के लिए धन की आवश्यकता होती है, परन्तु धन को खर्च की मन्जूरी हाऊस ऑफ कामन्स ही देता है। यही कारण है कि पार्लियामेण्ट सम्पूर्ण सरकारी मशीनरी को नियन्त्रित करती है।

वैसे तो अर्थ-बिलों के विषय में हाऊस ऑफ कामन्स की उच्चता सन् १९११ से पहले भी मानी जाती थी, परन्तु इस प्रकार की मान्यता का आधार परम्परागत रिवाज ही था। यही कारण है कि सन् १९०९ में हाऊस ऑफ लार्ड्स ने अर्थ-बिल को नियन्त्रित करने के अपने अधिकार को इस्तेमाल कर हाऊस ऑफ कामन्स को नीचा दिखाने की कोशिश की। परन्तु सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट द्वारा अर्थ-बिलों के विषय में कामन्स-सभा की उच्चता को कानूनी मान्यता दे दी गयी। इस समय अर्थ-बिल (Money Bills) हाऊस ऑफ कामन्स में ही पेश किए जाते हैं, और यहाँ से पास होने पर वे कानून बन जाते हैं, चाहे हाऊस ऑफ लार्ड्स उनके

लिए अपनी मंजूरी दे या न दे।

मौजूदा समय में हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons) नीचे लिखे तरीके से राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था का नियन्त्रण करता है—

(क) सरकारी विभागों के काम-काज के चलाने के लिए आवश्यक धन की स्वीकृति देना।

(ख) सरकारी आमदनी के साधनों करों इत्यादि को निश्चित करना।

(ग) सरकारी आमदनी खर्च की देख-रेख करना। इसके लिए पार्लियामेण्ट लेखा परीक्षकों (Auditors) की नियुक्ति कर सकती है।

(घ) सरकारी काम-काज के लिए मंजूर की गयी रकमों के खर्च की देखभाल करना व उनकी आलोचना करना।

(३) **कार्यपालिका का नियन्त्रण** (Control over executive)—ग्रेट ब्रिटेन की शासन प्रणाली के अधीन कार्यपालिका अपनी नीतियों के पालन के लिए विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी होती है। हाऊस ऑफ कामन्स में बहुमत का नेता ही मन्त्रिमण्डल बनाता है और मन्त्रिमण्डल के सभी बड़े-बड़े मेम्बर हाऊस ऑफ कामन्स को जवाब दे होते हैं। सभी मन्त्रियों के लिए विधानपालिका का मेम्बर होना लाजमी है। सभी मन्त्रिमण्डल तभी तक कार्य करते हैं जब तक कि उन्हें हाऊस ऑफ कामन्स के बहुमत का समर्थन प्राप्त होता है। इन प्रथाओं के कारण ग्रेट ब्रिटेन की शासन व्यवस्था उत्तरदायी शासन व्यवस्था है, वह सदा हाऊस ऑफ कामन्स की देख भाल के अधीन कार्य करती है।

कामन्स-सभा कार्यपालिका को दो तरह से नियन्त्रण करती है। प्रथम तो प्रश्न पूछकर व सूचनाएँ प्राप्त कर और दूसरा सरकार की आलोचना द्वारा।

प्रश्न पूछ कर कार्यपालिका को नियन्त्रित करने का ढंग पर्याप्त प्रभावोत्पादक है। ये प्रश्न मौखिक भी हो सकते हैं और लिखित भी। हाऊस ऑफ कामन्स का कोई भी मेम्बर किसी भी विषय पर व किसी भी मन्त्री से उस के विभाग से सम्बन्धित प्रश्न पूछ सकता है। सप्ताह में चार दिन प्रश्न पूछे जा सकते हैं, प्रश्न पूछने का समय एक घण्टा निश्चित है। प्रश्न पूछने से अनेक लाभ होते हैं, प्रथम तो सम्पूर्ण सरकारी विभागों द्वारा किए गए कार्य प्रकाश में आते हैं, उनकी रिपोर्ट जनता को व उसके प्रतिनिधियों को मिल जाती है। विभागीय अधिकारियों को सदा ही इस बात का ध्यान रहता है कि उनके काम-काज की देखभाल की जा रही है। दूसरा, कामन्स-सभा द्वारा शासनतन्त्र पर इस प्रकार का नियन्त्रण नौकरशाही के विकास को रोकता है। तीसरा, प्रश्न पूछ कर सूचनाएँ प्राप्त कर ही पार्लियामेण्ट शासन की दैनिक कार्यवाही का नियन्त्रण कर सकती है।

हाऊस ऑफ कामन्स में विरोधी दल मौजूद रहता है, उस का काम शासनतन्त्र की देखभाल करना व आलोचना करना है। हाऊस ऑफ कामन्स एक वाद-विवाद सभा है, उस में अलग-अलग बिलों पर बहस होती है, शासन नीतियों के गुण अवगुण

की परीक्षा की जाती है । कोई भी मन्त्रिमण्डल हाऊस ऑफ कामन्स के मेम्बरों की भावनाओं की उपेक्षा नही कर सकता ।

सरकारी नीतियों की आलोचना के अनेक अवसर होते हैं। सर्वप्रथम तो सम्राट के भाषण पर जब बहस होती है, तो उस समय विरोधी दल के सदस्य उस में अनेक संशोधन पेश कर सरकारी नीति की आलोचना कर सकते हैं । इसी तरह जब बजट पेश किया जाता है, तब भी सदन के सदस्य अपनी शिकायतों को पेश करते हैं, कटौती प्रस्ताव (Cut-motion) पेश कर सरकारी नीति की आलोचना करते हैं । जब अलग-अलग विभागों की माँगें सदन के सामने पेश की जाती हैं तो उस समय उनके काम-काज की देखभाल व आलोचना की जाती है ।

जब कभी कोई भी मन्त्रिमण्डल हाऊस ऑफ कामन्स का विश्वास खो बैठता है तो उस समय अविश्वास-प्रस्ताव (Non-confidence motion) पास कर उसे हटाया जा सकता है । काम रोको प्रस्ताव (Adjournment motion) पास कर सभा की कार्यवाही को रोका जा सकता है व किसी भी आवश्यक तथा महत्त्वपूर्ण या संकटकालीन स्थिति पर बहस की जा सकती है। ऐसे अवसर पर मन्त्रि-मण्डल की नीतियों की कड़ी आलोचना की जाती है ।

इस प्रकार अनेक साधनों द्वारा हाऊस ऑफ कामन्स कार्यपालिका का नियन्त्रण करता है ।

व्यावहारिक राजनीतिज्ञता का शिक्षण केन्द्र—प्रो० लास्की का कथन है कि कामन्स-सभा केवल क़ानून बनाने वाली संस्था ही नहीं या वह केवल कार्यपालिका की कार्यवाहियों की ही देखभाल नहीं करती, वह राष्ट्रीय जीवन का केन्द्र है व देश के भावी शासकों का ट्रेनिंग स्थल है । कामन्स-सभा में ही देश के महत्वाकांक्षी व्यक्ति सर्वप्रथम अपनी योग्यता का प्रदर्शन करेंगे, और यहीं वे देश के सर्वप्रिय नेता बन राज्य के बड़े से बड़े सम्मान को प्राप्त करेंगे । सदन के अनेकों सदस्य बरसों बड़े-बूढ़े नेताओं के शिष्यत्व में रह संसदीय जीवन की विशेषताओं को सीखते हैं व वाद-विवाद की कला में दक्षता हासिल करते हैं । आजकल के ग्रेट ब्रिटेन के सभी बड़े-बड़े व सफल प्रधानमन्त्री हाऊस ऑफ कामन्स में ही अपनी योग्यताएँ प्रदर्शित कर राष्ट्रीय जीवन में आगे बढ़ सके हैं ।

आज जैसा कि हम आगे चलकर देखेंगे, हाऊस ऑफ कामन्स की आलोचना की जाती है, और यह कहा जाता है कि मौजूदा समय में राष्ट्रीय जीवन का नियन्त्रण कामन्स-सभा के हाथ से निकल केबिनेट में केन्द्रित हो चुका है । केबिनेट ही सभी महत्त्वपूर्ण बिलों को पेश करती है, बजट तैयार करती है व सभी शासकीय नीतियों को निश्चित करती है । हाऊस ऑफ कामन्स तो केबिनेट के प्रस्तावों को केवल औपचारिक (Formal) मन्जूरी ही देता है । पार्टी-व्यवस्था के कारण केबिनेट की तानाशाही का विकास हो चुका है, कामन्स-सभा के किसी भी प्राइवेट सदस्य का कोई विशेष महत्त्व नहीं रहा ।

२४. कामन्स सभा का अध्यक्ष (The Speaker of the House of Commons)

कामन्स-सभा के अधिवेशनों के सभापति का नाम 'अध्यक्ष' या 'स्पीकर' (Speaker) है। यद्यपि इस पद के प्रारम्भ के विषय में कुछ नहीं कहा जा सकता, तो भी यह कहना गलत न होगा कि अध्यक्ष का पद उतना ही पुराना है जितना कि हाऊस ऑफ कामन्स। अंग्रेजी में हम हाऊस ऑफ कामन्स के अध्यक्ष को 'स्पीकर' (Speaker) कहते हैं, स्पीकर का अर्थ प्रवक्ता है। वह हाऊस ऑफ कामन्स के निश्चयों को सम्राट से कहता है, इस तरह वह हाऊस ऑफ कामन्स का प्रवक्ता —स्पीकर— कहलाने लगा। पहले-पहल हाऊस ऑफ कामन्स कानून बनाने वाली संस्था नहीं थी। वह सम्राट के सामने जनसाधारण की असुविधाओं व शिकायतों को ही रखा करती थी। उस समय स्पीकर ही हाऊस ऑफ कामन्स की शिकायतें सम्राट तक पहुँचाता था। आज भी स्पीकर ही हाऊस ऑफ कामन्स के मेम्बरों की सम्राट से भेंट कराने की व्यवस्था करता है। परन्तु आज स्पीकर का मुख्य कर्त्तव्य हाऊस ऑफ कामन्स का सभापतित्व करना व उसकी कार्यवाही चलाना है। ऑक्सफोर्ड शब्दकोष में स्पीकर शब्द की व्याख्या करते हुए कहा गया है कि स्पीकर **"हाऊस ऑफ कामन्स का वह मेम्बर है जिसे कि कामन्स-सभा अपना प्रवक्ता बनाने के लिए व अपने अधिवेशनों के सभापतित्व के लिए अपने आप चुनती है।"**[1]

स्पीकर का चुनाव (Election of the Speaker)—हाऊस ऑफ कामन्स का प्रथम स्पीकर सन् १३७७ में सर थामस हंगर फोर्ड नियुक्त किया गया था। पहले-पहल स्पीकर का चुनाव नहीं होता था, सम्राट स्वयं उसे नियुक्त करता था। बाद में सम्राट किसी भी विद्वान व सुसंस्कृत व्यक्ति का नाम सुझा दिया करता था और कामन्स-सभा उस का चुनाव किया करती थी। सम्राट जार्ज तृतीय के समय से ही वास्तविक अर्थ में स्पीकर का चुनाव कामन्स-सभा द्वारा होने लगा और तब से स्पीकर के चुनाव में सम्राट का प्रभाव बिल्कुल खत्म हो गया।

आजकल स्पीकर का चुनाव दलीय आधार पर होता है। जब कभी स्पीकर का पद खाली होता है उस समय प्रधानमन्त्री अपनी केबिनेट से सलाह कर अपनी पार्टी के किसी मेम्बर के नाम का चुनाव कर उसे कामन्स-सभा के सामने मन्जूरी के लिए पेश करता है। ऐसा करने से पहले प्रधानमन्त्री विरोधी दल के नेता से भी सलाह कर लेता है। अगर उसे कोई इतराज हो तो प्रधानमन्त्री उस व्यक्ति का नाम वापिस ले लेगा। ऐसा करने का मतलब यह है कि स्पीकर का चुनाव एकमत से होना चाहिए। स्पीकर के पद के लिए प्रधानमन्त्री ऐसे व्यक्ति को चुनने की कोशिश करता है जोकि पार्टी का बहुत सक्रिय मेम्बर न हो, जो बहुत अधिक प्रसिद्ध भी न हो, अच्छा

1. "The member of the House of Commons who is chosen by the House itself to act as its representative and preside over its debates."

यही होता है कि उसे बहुत थोड़े ही लोग जानते हों। अक्सर साधन समिति (Ways and Means Committee) या अन्य किसी कमेटी का अध्यक्ष या उपाध्यक्ष स्पीकर चुना जाता है। स्पीकर के निर्विरोध व एकमत चुनाव के लिए ही जब प्रधान मन्त्री किसी व्यक्ति का नाम पेश करता है तो विरोधी दल का नेता उसका समर्थन करता है। मन्त्रिमण्डल या पार्टी के किसी भी प्रमुख सदस्य को स्पीकर नहीं बनना चाहिए, ऐसा व्यक्ति पार्टीबाजी से ऊपर नहीं उठ सकता।

ब्रिटिश स्पीकर के एक बार चुने जाने पर उस का बार बार इसी पद के लिए चुनाव होता रहता है, चाहे हाऊस ऑफ कामन्स में किसी भी पार्टी का बहुमत क्यों न हो। यही नहीं आम चुनाव में भी जिस चुनाव क्षेत्र से स्पीकर हाऊस ऑफ कामन्स के लिए चुनाव लड़ता है, वहाँ उसका विरोध नहीं किया जाता। एक रिवाज के अनुसार हाऊस ऑफ कामन्स के लिए उस का चुनाव निर्विरोध होता है। सन् १९३५ में मजदूर दल ने इस प्रथा की तोड़ने की कोशिश की, उस ने अनुदार दल द्वारा समर्थित कामन्स-सभा के अध्यक्ष केप्टन फिटजराय के विरुद्ध अपना उम्मीदवार खड़ा किया। अनुदार दल व उदार दल दोनों ने मिलकर मजदूर दल का विरोध किया और मजदूर दल का उम्मीदवार हार गया। जनसाधारण में भी मजदूर दल की इस कृत्य के लिए काफी आलोचना की गयी। सन् १९५५ के बाद फिर ऐसा कभी नहीं हुआ।

हरेक नया हाऊस ऑफ कामन्स अपने स्पीकर का चुनाव करता है, परन्तु जब तक पुराना स्पीकर अपने पद पर बना रहना चाहे वही चुना जाता है। स्पीकर के चुनाव की मन्जूरी सम्राट देता है, परन्तु यह एक औपचारिकता (Formality) मात्र ही है, सम्राट कभी भी मन्जूरी देने से इन्कार नहीं करता।

स्पीकर का वेतन व अन्य विशेषाधिकार—कामन्स-सभा के अध्यक्ष का पद पर्याप्त सम्माननीय है पद की दृष्टि से उसे राज्य में सातवाँ स्थान प्राप्त है। उसे ५००० पोण्ड वार्षिक वेतन मिलता है और रहने के लिए विस्ट मिन्स्टर महल में सरकारी भवन प्राप्त है। स्पीकर के पद से रिटायर होने पर उसे लार्ड पद दे हाऊस ऑफ लार्ड्स (House of Lords) का सदस्य बना दिया जाता है। रिटायर होने के बाद स्पीकर के लिए पेन्शन की व्यवस्था भी मौजद है।

स्पीकर की निष्पक्षता—ब्रिटिश स्पीकर के पद की सबसे बड़ी विशेषता उस की निष्पक्षता व पार्टी-विहीनता है। कामन्स-सभा में बहुमत व अल्पमत दोनों ही मौजूद होते हैं, उस में सभी पार्टियाँ रहती हैं, उन सबके अधिकारों को सुरक्षित रखना स्पीकर का प्रमुख कर्त्तव्य है। ऐसा करने के लिए उसे निष्पक्ष व पार्टी-विहीन होना ही चाहिए। फिर, स्पीकर के निर्विरोध चुनाव का भी रिवाज है, उसका निर्विरोध चुनाव तो तभी सम्भव है जब कि वह किसी भी पार्टी से सम्बन्धित रहे। संयुक्त राज्य अमेरिका में स्पीकर अपनी राजनीतिक पार्टी की सदस्यता नहीं छोड़ता और इसी कारण उसका चुनाव में विरोध किया जाता है।

ग्रेट ब्रिटेन में चाहे शुरू में स्पीकर का चुनाव पार्टी के ही आधार पर होता है, पर स्पीकर चुने जाने पर वह अपनी पार्टी की सदस्यता छोड़ देता है। यही

नहीं वह सक्रिय राजनीति में हिस्सा लेना भी छोड़ देता है, किसी भी राजनीतिक विषय पर वह अपने विचार प्रगट नहीं करता, यहाँ तक कि जिस चुनाव प्रदेश से वह चनाव लडता है वहाँ भी वह अपना प्रचार नहीं करता, न ही वह किसी समाचार पत्र में ऐसे लेख ही लिखता है जिससे कि उस की निष्पक्षता पर सन्देह किया जा सके। कामन्स-सभा के अध्यक्ष की इस प्रकार की निष्पक्षता ग्रेट ब्रिटेन के राजनीतिक जीवन की एक बड़ी विशेषता है जिसकी मिसाल अन्यत्र कहीं नहीं मिलती।

स्पीकर की इस प्रकार की निष्पक्षता के अनेक लाभ हैं, इसी निष्पक्षता के कारण ही कामन्स-सभा के सभी दलों में स्पीकर के प्रति एक विशेष आदर सम्मान व विश्वास की भावना मौजूद रहती है। दूसरा, इसी कारण उस का बार बार चुनाव होता रहता है। तीसरा, एक ही पद पर बरसों बने रहने से स्पीकर का पार्लियामेण्ट की कार्यवाही के संचालन का अनुभव बढ़ जाता है, जिस से विभिन्न नियमों व उपनियमों का उल्लंघन नहीं हो पाता।

स्पीकर के अधिकार कर्त्तव्य (Powers of the Speaker) स्पीकर के अधिकार व कर्त्तव्यों का विवरण देना आसान काम नहीं, क्योंकि उसके पद से सम्बन्धित अनेक अधिकार सदियों पुरानी परम्पराओं पर आधारित हैं और उस के पद के सम्मान के अनेक मनोवैज्ञानिक कारण हैं। स्पीकर के कर्त्तव्य पर्याप्त कठिन हैं, इनका आधार रस्मो-रिवाज के इलावा कानून वैधानिक व सदन की आज्ञाएँ भी हैं। हम स्पीकर के कर्त्तव्यों का विवरण नीचे लिखे प्रकार से दे सकते हैं—

(१) स्पीकर कामन्स-सभा का अध्यक्ष है और वह उसकी सभी बैठकों का सभापतित्व करता है। अवश्य ही जब हाऊस ऑफ कामन्स सम्पूर्ण सभा की समिति (Committee of the whole House) के रूप में अपनी बैठक करता है, तब स्पीकर सभापति नहीं होता। कामन्स-सभा में सभी भाषण स्पीकर को ही सम्बोधित कर दिए जाते हैं, सभी प्रश्न भी उसी को सम्बोधित कर पूछे जाते हैं।

सभा के अध्यक्ष के अधिकार से स्पीकर का यह कर्त्तव्य है कि वह सभा में शान्ति व व्यवस्था को बनाए रखे। कामन्स-सभा एक वाद-विवाद सभा है, उस में अनेक बार राजनीतिक मसलों पर गर्मा-गर्मी हो सकती है, ऐसी हालत में स्पीकर ही यह देखता है कि सभा में शान्ति (Order) व बहस में शिष्टता (Decorum) बनी रहे। अगर कोई सदस्य अनुचित बात कहता है या अशिष्ट भाषा का इस्तेमाल करता है अथवा सभा में अशान्ति पैदा करने की कोशिश करता है तो अध्यक्ष उसे रोक सकता है और उसे अपने शब्द वापिस लेने को कह सकता है। जब कभी सभा में अशान्ति पैदा होने का डर होता है तो अध्यक्ष शान्ति व व्यवस्था बनाए रखने के लिए अपील कर सकता है व उन मेम्बरों की भर्त्सना कर सकता है जो अशान्ति पैदा करने पर तुले हुए हों।

सदन की मीटिंग में शान्ति व शिष्टता बनाए रखने के लिए वह अन्य साधन भी इस्तेमाल में लाता है। वह अशान्ति पैदा करनेवाले मेम्बर को सदन से चले जाने

की आज्ञा दे सकता है उसे सभा की मीटिंग में एक निश्चित समय के लिए आने से रोक सकता है, और अगर इन सब से काम नहीं चलता तो वह मेम्बर को बल प्रयोग द्वारा सदन से बाहर निकलवा देता है । अगर मीटिंग में आम गड़बड़ पदा हो जाती है और स्थिति पर्याप्त गम्भीर हो जाती है तो वह अधिवेशन स्थगित करने की आज्ञा दे देता है । स्पीकर सदन के किसी सदस्य के बन्दी बनाने की आज्ञा भी जारी कर सकता है ।

परन्तु कामन्स-सभा के अधिवेशनों में पर्याप्त शान्ति व व्यवस्था बनी रहती है और ऐसे बहुत ही कम अवसर आते हैं. जब कि स्पीकर को अपने इन अधिकारों का प्रयोग करना पड़ता है ।

(२) सभा के अध्यक्ष के नाते स्पीकर ही विभिन्न सदस्यों को भाषण करने की अनुमति देता है । कई बार एक साथ अनेक मेम्बर बोलने के लिए खड़े हो जाते हैं, तब स्पीकर ही फैसला करता है कि उनमें से किस को बोलने का मौका दिया जाए । स्पीकर की अनुमती के बिना कोई भी सदस्य सदन में कुछ नहीं बोल सकता ।

वक्ताओं का चुनाव स्पीकर अनेक दृष्टिकोण से करता है । हाऊस के ऐसे सदस्य को वह बोलने का अवश्य मौका देता है. जोकि पहले-पहल वहाँ भाषण करता है । जो मेम्बर अच्छे वक्ता हैं, और स्पीकर यह समझता है कि वे अपने भाषण द्वारा कुछ रचनात्मक सुझाव दे सकते हैं, वह उन्हें बोलने की अनुमति देता है । दूसरा, स्पीकर को यह भी देखना होता है कि अल्पमत को व विरोधी पक्ष को बोलने का पूरा-पूरा अवसर मिल जाए । इस विषय में विरोधी दल के नेता व पार्टियों के सचेतक (Whips) स्पीकर की सहायता करते हैं, वे स्पीकर को विभिन्न वक्ताओं के नाम सुझा देते हैं । मुख्य वक्ताओं के नाम तो पार्टियों के नेता ही देते हैं ।

(३) पार्लियामेण्ट के मेम्बर राजनीतिक विषयों पर बोलते हुए अप्रासगिक बातें भी कह सकते हैं, ऐसे समय में स्पीकर विभिन्न वक्ताओं की प्रासंगिकता (Relevance) की रक्षा करता है । उसे सदा यह ध्यान रखना होता है कि वक्ता लोग व्यर्थ ही सदन का समय नष्ट न करें और अपने विषय पर ही भाषण करें ।

कार्यवाही के नियम सम्बन्धी आपत्तियों (Points of order) का फैसला भी अध्यक्ष ही करता है, उसका एतद्विषयक फैसला अन्तिम फैसला होता है । परन्तु इस प्रकार की आपत्तियों के फैसले देता हुआ सदा ही वह अपनी विवेक बुद्धि का अनुसरण नहीं करता. उसे सदन की पुरानी परम्पराओं के अनुसार ही फैसला करना होता है । अतः इस विषय में उसकी स्वतन्त्रता पर्याप्त सीमित है ।

(४) काफी बहस हो चुकने के अनन्तर स्पीकर ही सभा के फैसले के लिए सभा के सामने सवाल पेश करता है, उन पर मेम्बरों के वोट लेता है और परिणाम की घोषणा करता है ।

(५) सधारणतया विभिन्न विवादस्पद प्रश्नों पर व बिलों पर स्पीकर वोट नहीं देता, परन्तु उसे निर्णायक वोट (Casting Vote) देने का अधिकार है । निर्णायक वोट देने का सवाल तभी पैदा होता है जब कि दोनों ओर बराबर के वोट हों ।

ऐसे समय में भी स्पीकर अपनी इच्छानुसार वोट नहीं दे सकता, वह अनेक बातों का ख्याल रखता है। वह देखेगा कि अगर उसके निषेधात्मक वोट का परिणाम बिल को रद्द किया जाना है और स्वीकारात्मक वोट का फल बिल का पुनर्विचार होगा, तो वह स्वीकारात्मक वोट दे बिल के पुनर्विचार की स्थिति पैदा करेगा। परन्तु स्पीकर को अपने निर्णायक वोट के इस्तेमाल के बहुत कम अवसर मिलते हैं।

(६) सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट द्वारा भी उसके अधिकारों व शक्तियों की वृद्धि हुई है। इस एक्ट के अनुसार जब किसी बिल के विषय में यह सन्देह पैदा होता है कि यह अर्थ-बिल है या नही, तो उसका फैसला स्पीकर करता है, और उसी का फैसला अन्तिम फैसला माना जाता है।

हम पीछे देख चुके हैं कि जब कभी हाऊस ऑफ लार्ड्स कामन्स-सभा द्वारा पास किसी साधारण बिल को नामन्जूर कर देता है तो उसे कामन्स-सभा एक वर्ष के अन्तर मे दो बार पास कर कानून बना सकती है। ऐसे बिलों में कुछ अश एक वर्ष की देरी के कारण अनावश्यक बन जाते हैं, ऐसे समय में स्पीकर ही बतलाता है कि बिल का कौन सा हिस्सा अनावश्यक बन चुका है।

(७) स्पीकर ही पार्लियामेण्ट के सदस्यों के अधिकारों की रक्षा करता है। वह यह देखता है कि मन्त्री लोग कामन्स-सभा के मेम्बरों के प्रश्नों के ठीक-ठीक उत्तर दें, उनकी अवहेलना न करें। ब्रह्म के समय मन्त्री सभा में उपस्थित रहें। जब कभी सरकार सदस्यों के प्रश्नों का ठीक-ठीक उत्तर नही दे पाती या जान बूझ कर उनका तिरस्कार करती है, तो उस समय स्पीकर उन्हे चेतावनी दे अपने कर्त्तव्य की याद दिलाता है। मेम्बर भी अपने अधिकारों की रक्षा के लिए स्पीकर से ही अपील करते हैं।

(८) स्पीकर हाऊस ऑफ कामन्स का प्रवक्ता भी है, वे कामन्स-सभा के निश्चयों को सम्राट तक पहुँचाता है। अगर कामन्स-सभा के मेम्बर सम्राट से भेंट करना चाहें, तो स्पीकर ही उनकी भेंट की व्यवस्था करता है। जब कभी हाऊस ऑफ कामन्स के बहुसंख्यक सदस्य या सभी सदस्य सम्राट से भेंट करते है तो स्पीकर उनका नेतृत्व करता है। स्पीकर ही कामन्स-सभा की ओर से सम्राट से अधिकार याचना करता है।

(९) स्पीकर के कुछ कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार भी है, उसका अपना कार्यालय होता है, जिसमें विभिन्न कार्यकर्त्ता व अधिकारी होते है, वे सभी स्पीकर के अधीन रहकर काम करते है। स्पीकर कुछ निर्देश भी जारी करता है, जब कभी कामन्स-सभा में कोई स्थान खाली होता है तो स्पीकर उसके लिए चुनाव का आदेश जारी करता है। कभी कभी स्पीकर कुछ अन्य प्रकार की कान्फ्रेन्सों का भी सभापतित्व करता है, सन् १९२० में व हाल में हुई संसदीय स्पीकरों की कान्फ्रेन्स का वह सभापति था। सन् १९४५ में वह सीमा कमीशन (Boundary Commission) का भी अध्यक्ष था।

ब्रिटिश स्पीकर का पद निश्चय ही पर्याप्त सम्मानपूर्ण है, परन्तु उसका राजनीतिक

प्रभाव कोई विशेष नहीं होता। ग्रेट ब्रिटेन के महत्त्वाकांक्षी व्यक्ति स्पीकर के पद की प्राप्ति के लिए कभी कोशिश नहीं करते, क्योंकि स्पीकर बनने का अर्थ है व्यावहारिक राजनीति से संन्यास ले लेना। यद्यपि स्पीकर पद के धारण करनेवाले व्यक्ति के लिए अनेक गुणों की आवश्यकता स्वीकार की जाती है, और यह कहा जाता है कि उसे सभी प्रकार से सजग व होश्यार होना चाहिए, तथापि इस पद के अधिकारी सदा साधारण व्यक्ति ही हुए हैं, और विशेष गुण सम्पन्न न होते हुए भी वे सदा सफल स्पीकर साबित होते रहे हैं। **लार्ड रोज़बरी का कहना है कि स्पीकर के लिए आवश्यक गुणों के विषय में बहुत अतिश्योक्ति की जाती है। सभी स्पीकर बहुत सफल रहते हैं, और सभी के लिए बहुत दुःख प्रगट किया जाता है, उनका स्थान कभी पूरा नहीं हो सकता—सदा ही ऐसा कहा जाता है। परन्तु सदन के साधारण सदस्यों में से शीघ्र ही स्पीकर पद के लिए उपयुक्त व्यक्ति मिल ही जाता है।"**[1]

२५. हाऊस ऑफ कामन्स के विशेषाधिकार (Privileges of the House of Commons)

हाऊस ऑफ लार्ड्स के मेम्बरों की तरह कामन्स-सभा के सदस्यों के भी कुछ विशेषाधिकार हैं, जिन्हें हम इस तरह रख सकते हैं—

(१) कामन्स-सभा के किसी भी सदस्य को पार्लियामेण्ट के अधिवेशन के चालीस दिन पहले या बाद में गिरफ़्तार नहीं किया जा सकता। परन्तु देशद्रोह, शान्ति भंग करने व कोर्ट के अपमान (Contempt of Court) करने के अपराध में यह छूट नहीं रहती।

(२) हाऊस ऑफ कामन्स में भाषण की स्वतन्त्रता रहती है। दूसरे शब्दों में किसी भी सदस्य पर जो कुछ वह सदन की मीटिंग में कहता है उसके लिए उस पर किसी भी कोर्ट में मुकदमा नहीं चलाया जा सकता।

(३) हाऊस ऑफ कामन्स के सदस्यों को सामूहिक रूप से सम्राट से भेंट करने का अधिकार है, परन्तु वे ऐसी मीटिंग की व्यवस्था स्पीकर द्वारा ही करते हैं। हाऊस ऑफ लार्ड्स के सदस्य अवश्य ही व्यक्तिगत रूप से सीधे सम्राट से भेंट कर सकते हैं।

(४) कामन्स-सभा को अपनी कार्यवाही के संचालन के लिए आवश्यक नियमों के बनाने व बदलने का अधिकार है। हाऊस ऑफ कामन्स अपने सदस्यों को सदन की बैठकों से निकाल सकता है, व उन्हें विशेष अधिवेशन में भाग लेने से रोक सकता है। कामन्स-सभा ही अपने सदस्यों के चुनाव सम्बन्धी झगड़ों का निपटारा करती है।

(५) कामन्स-सभा के विशेषाधिकारों के भंग किए जाने पर या कामन्स-सभा

---

1. "There is much exaggeration about the attainments requested for a speaker. All speakers are highly successful, all speakers are regretted and are generally announced to be replaceable. But a speaker is soon found, and found out invariably, among the mediocrities of the House." —*Lord Rosebury.*

के अपमान करने पर वह अपराधी व्यक्ति को दण्ड दे सकती है।

कामन्स-सभा के सदस्यों का वेतन—शुरू शुरू में कामन्स-सभा के सदस्यों को उनके चुनाव क्षेत्रों से ही वेतन मिला करता था, परन्तु बाद में यह रिवाज खत्म हो गया। मजदूर दल के उत्थान के साथ कामन्स-सभा के मेम्बरों को वेतन देने के सवाल पर फिर विचार किया गया, और वेतन की व्यवस्था पुनः स्थापित कर दी गयी। वेतन की दर अवश्य ही समय-समय पर बदलती रही है। सन् १९११ में प्रत्येक सदस्य को ४०० पौण्ड वार्षिक वेतन मिलता था, सन् १९४६ में वह एक हजार पौण्ड कर दिया गया, मौजूदा समय में वेतन की दर १५०० पौण्ड वार्षिक तक पहुँच गयी है।

२६. पार्लियामेण्ट में विधान निर्माण की प्रक्रिया (Process of Law-making in the Parliament)

मेटलैण्ड के मतानुसार पार्लियामेण्ट का सर्वप्रमुख कर्त्तव्य कानून निर्माण है। कानून निर्माण में पार्लियामेण्ट के तीनों हिस्से सम्राट, हाऊस ऑफ लार्ड्स व हाऊस ऑफ कामन्स भाग लेते है। कानून का पूर्व रूप बिल या विधेयक कहलाता है। जब वह पार्लियामेण्ट द्वारा पास कर दिया जाता है तभी वह कानून या एक्ट बन पाता है।

जैसा कि हम ऊपर देख आए है अधिकांश प्रमुख व महत्त्वपूर्ण बिल हाऊस ऑफ कामन्स में ही पहले पहल पेश किए जाते है। पार्लियामेण्ट में पेश किए जाने वाले इन बिलों के अनेक प्रकार है इन सभी को अलग-अलग तरीके से पास कराना पड़ता है। साधारणतया बिलों के दो प्रकार है—(१) **सार्वजनिक बिल** (Public Bill) व (२) **प्राइवेट या व्यक्तिगत बिल** (Private Bill)। सार्वजनिक बिल सम्पूर्ण जनता के या जनता के एक बड़े भाग के हितों को प्रभावित करते है।[1] परन्तु प्राइवेट बिलों का सम्बन्ध किसी व्यक्ति विशेष, समुदाय विशेष या स्थानिक क्षेत्र से होता है। **इल्बर्ट के मतानुसार "प्राइवेट बिल का उद्देश्य देश के साधारण कानून को बदलना नहीं होता बल्कि किसी विशेष प्रदेश से सम्बन्धित कानून को बदलना होता है, या किसी व्यक्ति विशेष को कुछ अधिकार देना अथवा उसे कुछ जिम्मेवारियों से मुक्त कराना हो सकता है।"**[2] सार्वजनिक व प्राइवेट बिल का अन्तर एक उदाहरण द्वारा स्पष्ट हो जाएगा। अगर एक बिल टैक्सों से सम्बन्धित है अथवा चुनाव पद्धति को बदलता है तो वह सार्वजनिक बिल कहलाएगा. अगर कोई बिल किसी कम्पनी को जमीन खरीदने का या व्यापार करने का चार्टर देता है या किसी म्युनिस्पल कमेटी के अधिकारों को बढ़ाता है तो उसे समुदाय विशेष या स्थान विशेष से सम्बन्धित होने के कारण प्राइवेट बिल कहा जाता है।

1. "A Public Bill is one which affects the general interests and ostensibly concerns the whole people, or at any rate, a large portion of them."

2. "The object of a private bill is not to alter the general law of the country, but to alter the law relating to some particular locality, or to confer rights on or relieve from liability some particular person or persons." —*Ilbert.*

सार्वजनिक बिलों के भी दो प्रकार हैं, एक तो सरकारी (Government Bills) **दूसरे गैर सरकारी** (Private member's Public Bills)। जिन सार्वजनिक बिलों को सरकारी मेम्बर या मन्त्रिमण्डल के सदस्य विधान सभा के सामने पेश करते हैं, उन्हें सरकारी बिल कहा जाता है। आजकल यद्यपि पार्लियामेण्ट के सामने पेश होने वाले अधिकांश बिल सरकारी बिल ही होते हैं, तो भी प्रति वर्ष पार्लियामेण्ट के अनेक प्राइवेट मेम्बर ऐसे बिल पेश करते रहते हैं जिनका सम्बन्ध सार्वजनिक जीवन से होता है, ऐसे ही बिलों को गैर सरकारी बिल (Private member's Public Bill) कहा जाता है। ऐसे बिलों को गैर सरकारी बिल इस लिए कहा जाता है क्योंकि उन्हें मन्त्रिमण्डल के सदस्य पेश नहीं करते।

सरकारी बिलों की भी दो किस्में हैं, एक तो अर्थ बिल (Money Bills) **होते हैं और दूसरे साधारण बिल** (Ordinary Bills **या** Non-money Bills)। जैसा कि नाम से ही स्पष्ट है, अर्थ-बिलों का सम्बन्ध आर्थिक मामलों, सरकारी आय-व्यय व कर निर्धारण से होता है। साधारण बिलों का आर्थिक मामलों से कोई सम्बन्ध नहीं होता।

इन सभी प्रकार के बिलों के पास करने के अलग-अलग तरीके हैं, नीचे हम इन को स्पष्ट करने का प्रयत्न करेंगे।

सरकारी सार्वजनिक बिलों के पास करने की पद्धति—सर्वप्रथम हम सरकार द्वारा पेश किए गए सार्वजनिक बिलों (Public Bills) के कानून बनने की पद्धति का विवरण देंगे। अर्थ बिलों के पास करने की पद्धति कुछ विभिन्न है, अतः इस पद्धति का विवरण आगे दिया जाएगा। सभी प्रकार के बिलों के पास करने की पाँच स्थितियाँ (Stages) होती है इन्हें इस प्रकार रखा जा सकता है—(१) प्रथम वाचन (First Reading) (२) द्वितीय वाचन (Second Reading) (३) कमेटी स्टेज (Committee Stage) (४) कमेटी की रिपोर्ट पर विचार (Report Stage) (५) तृतीय वाचन (Third Reading)।

सरकारी बिलों को पास करने व तैयार करने की ज़िम्मेवारी विभागीय अध्यक्षों पर होती है। जब कभी कोई विभाग विशेष किसी बिल विशेष की आवश्यकता महसूस करता है तो वह अपने सुझाव केबिनेट के सामने पेश करता है। केबिनेट के सामने नये बिलों की योजना मन्त्रियों द्वारा ही लायी जाती है। केबिनेट की मंज़ूरी मिलने पर वह योजना एक स्मरण पत्र (Memorandum) के रूप में संसदीय काउन्सिल (Parliamentary Councels) के पास भेज दी जाती है। संसदीय काउन्सिल कानून निर्माण के विशेषज्ञ वकील होते हैं, वे इस स्मरण पत्र के आधार पर बिल का मसौदा (Draft) तैयार करते हैं। इस प्रकार तैयार किए गए बिल के मसौदे पर केबिनेट फिर विचार करती है और उसे सन्तोषजनक पाने पर पार्लियामेण्ट के सामने पेश करने की मंज़ूरी दे देती है। किसी भी बिल के पेश करने से पहले बिल द्वारा प्रभावित हितों के प्रतिनिधियों से विचार-विनिमय कर लिया जाता है, साथ ही, प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष ढंग

से उस पर जनमत भी जान लिया जाता है।

(१) **प्रथम वाचन** (First Reading)—सन् १९०२ तक किसी भी बिल को पेश करने के लिए पहले कामन्स-सभा की आज्ञा लेनी पड़ती थी, तभी बिल पेश किया जा सकता था। परन्तु अब यह व्यवस्था नहीं रही। सभी सरकारी बिलों के पेश करने का नोटिस पहले ही जारी कर दिया जाता है और नोटिस में जो तारीख दी जाती है, उस दिन सभा के सामने बिल पेश कर दिया जाता है। बिल का प्रथम वाचन तो एक औपचारिकता मात्र है।

निश्चित तारीख व समय पर स्पीकर की आज्ञा पा हाऊस ऑफ कामन्स का क्लर्क पेश किए जाने वाले बिल का शीर्षक पढ़ देता है और इस तरह बिल सदन के सामने आ जाता है। अनेक बार तो इतना ही करने पर प्रथम वाचन खत्म हो जाता है, परन्तु अनेक बार, बिल के महत्त्वपूर्ण होने पर, बिल का प्रस्थापक बिल को पेश करता हुआ बिल के पक्ष में एक संक्षिप्त भाषण भी कर सकता है। ऐसे भाषण में बिल का प्रस्थापक बिल के आधारभूत नियमों का विस्तृत विवेचन दे सकता है या केवल संक्षेप में सार ही बतला सकता है। प्रस्थापक के भाषण के अनन्तर विरोधी दल की ओर से बिल के विरोध में भाषण दिया जाता है।

परन्तु आजकल प्रथम पद्धति का ही अनुसरण किया जाता है, प्रथम स्टेज पर अधिक वाद-विवाद नहीं किया जाता।

द्वितीय वाचन (Second Reading)—किसी भी बिल के जीवन में सबसे महत्त्वपूर्ण स्टेज द्वितीय वाचन की होती है। इरस्काइन का कथन है कि "**द्वितीय वाचन बिल के जीवन में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थिति होती है, क्योंकि इस स्टेज पर इसके आधारभूत सिद्धान्तों की परीक्षा होती है, और सदन उसकी स्वीकृति या अस्वीकृति के लिए अपना मत प्रगट करता है।**[1]"

द्वितीय वाचन प्रथम वाचन के कुछ काल बाद शुरू होता है। द्वितीय वाचन का दिन पहले निश्चित कर लिया जाता है और उस दिन बिल का प्रस्तावक इसके द्वितीय वाचन की प्रार्थना करता है। वह बिल की आवश्यकता को बतलाने के साथ ही साथ उसके महत्त्वपूर्ण नियमों की भी व्याख्या करेगा। बिल के प्रस्थापक के इलावा सरकारी दल के अन्य मेम्बर भी बिल के समर्थन में भाषण देते हैं। विरोधी दल के सदस्य बिल को अनावश्यक साबित करने के लिए उसके विभिन्न दोषों की ओर सदन का ध्यान खैंचते हैं और उसके विरोध में भाषण देते हैं। इस स्टेज पर बिल पर आम बहस होती है और बिल को पूर्ण रूप से स्वीकार करने या नामंजूर करने के पक्ष विपक्ष में दोनों ओर से दलीलें दी जाती हैं। द्वितीय वाचन के दौरान में बिल की प्रत्येक धारा पर बहस नहीं होती न ही विभिन्न धाराओं से सम्बन्धित

---

1. "The second reading is the most important stage through which the bill is required to pass, for its whole principle is than at issue, and is affirmed or denied by a vote of the House."

—*Erskine May.*

संशोधन ही पेश किए जाते हैं। बिल के विरोधी या तो द्वितीय वाचन का ही विरोध करेंगे या फिर वे यह प्रस्ताव रखेंगे कि 'बिल आज से छः मास के पश्चात् इसी दिन द्वितीय वाचन के लिए पेश किया जाय (That bill be read a second time this day six months)। इस प्रकार के प्रस्ताव के पास होने का फल यह होगा कि बिल पर विचार अनिश्चितकाल के लिए स्थगित कर दिया जाएगा। मन्त्रिमण्डल द्वारा पेश किए गए बिलों पर ऐसे प्रस्ताव नहीं पास हो पाते। मन्त्रि-मण्डल को पार्लियामेण्ट में बहुमत का समर्थन प्राप्त होता है अतः सभी सरकारी बिल द्वितीय वाचन में पास कर दिए जाते हैं। अगर सरकारी बिल द्वितीय वाचन में अस्वीकार कर दिए जाए तो उससे मन्त्रिमण्डल की हार हो जाएगी और उसे इस्तीफा देना चाहिए।

(३) **कमेटी स्टेज** (Committee Stage)—द्वितीय वाचन के समाप्त होने पर बिल को किसी न किसी कमेटी के सुपर्द कर दिया जाता है। कामन्स-सभा की बहुत सी स्थायी कमेटियाँ होती हैं, इनमें बिलों पर विचार किया जाना एक तरह से लाजमी है। द्वितीय वाचन (Second Reading) खत्म होने पर अगर कोई मेम्बर यह प्रस्ताव करे कि बिल अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है अतः इस पर सम्पूर्ण सभा की कमेटी (The Committee of the whole House) में विचार होना चाहिए तथा अगर केबिनेट इस प्रस्ताव से सहमत हो और सभा द्वारा यह प्रस्ताव पास कर दिया जाय तो विशेष समिति की बजाए सम्पूर्ण सभा की समिति ही इस पर विचार करेगी।

कमेटी स्टेज पर बिल की पूरी तरह से विस्तार पूर्वक परीक्षा की जाती है। बिल की प्रत्येक धारा पर बहस होती है और उसे स्वीकार किया जाता है या संशोधित किया जाता है, उसे रद्द भी किया जा सकता है। कमेटियों में बहस का स्तर काफी ऊँचा होता है, व्यर्थ समय नष्ट करने की कोशिश नहीं की जाती। बिल के आधारभूत सिद्धान्त तो पहले ही स्वीकार किए जा चुके होते हैं इसलिए कमेटी स्टेज पर इसकी कानून सम्बन्धी त्रुटियों को दूर करने की कोशिश की जाती है। जब कोई बिल कमेटी स्टेज में से गुजर रहा होता है तो उस समय बिल का प्रस्तावक मन्त्री ही मुख्य पोजीशन में सामने आता है, कमेटी के सम्मुख वही बिल पेश करता है और यह देखता है कि उसमें ऐसा कोई भी परिवर्तन न किया जाए जोकि सरकारी नीति के विरुद्ध हो।

वास्तविक कानून निर्माण का कार्य तो कमेटी स्टेज पर ही होता है। कमेटियों के अधिवेशन में बहस की स्वतन्त्रता होती है, परन्तु अप्रासंगिक बातों पर बहस नहीं की जा सकती।

(४) **कमेटी द्वारा बिल पर रिपोर्ट का पेश किया जाना** (Report Stage)—प्रत्येक कमेटी अपने द्वारा विचार किए गए बिल पर अपनी रिपोर्ट सभा के सामने पेश करती है। कमेटी ने बिल में जो परिवर्तन किए हैं उसकी विभिन्न धाराओं पर जिस प्रकार के संशोधन पेश किए हैं, उन सभी पर सदन में बहस होती

है। इस स्टेज पर सदन के सदस्य बिल की विचाराधीन धाराओं पर अपनी ओर से संशोधन पेश कर सकते हैं। इसी स्टेज पर बिल की विभिन्न धाराओं को अन्तिम रूप दे दिया जाता है। सरकार की ओर से भी इसी स्टेज पर बिल मे संशोधन पेश किए जाते हैं।

अगर बिल पर सम्पूर्ण सभा की कमेटी (The Committee of the whole House) में विचार हो चुका हो तो उस हालत में रिपोर्ट स्टेज केवल एक औपचारिकता ही समझी जाती है।

(५) तृतीय वाचन (Third Reading)—कॉमन्स-सभा में प्रस्तावित बिल पर तृतीय वाचन के समय अन्तिम रूप से विचार किया जाता है। यह बिल की अन्तिम स्टेज है। तृतीय वाचन व द्वितीय वाचन के नियमो में कोई विशेष अन्तर नहीं होता। इस स्टेज पर भी बिल में कोई विशेष व महत्त्वपूर्ण संशोधन नहीं पेश किए जा सकते। हाँ, जहाँ कहीं भाषा में स्पष्टता नही होती या कोई अन्य प्रकार की साधारण त्रुटि होती है तो उनके दूर करने के लिए अवश्य ही छोटे-मोटे संशोधन पेश किए जा सकते है। इस स्थिति में शाब्दिक परिवर्तन ही सम्भव है। विरोधी दल अवश्य ही इस स्टेज पर भी बिल को अस्वीकार कराने की कोशिश कर सकता है, परन्तु उसे इस विषय में सफलता नही मिल पाती।

बिल के कानून या एक्ट बनने की स्थिति—इस प्रकार एक सदन द्वारा बिल पर विचार करने के बाद उसे दूसरे सदन यानी हाऊस ऑफ लार्ड्स में भेज दिया जाता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स मे भी बिल को पास करने के लिये लगभग वैसी पद्धति का अनुसरण किया जाता है जैसा कि हाऊस ऑफ कामन्स में। जैसा कि हम पीछे देख चुके है, साधारण बिल दोनों सदनों में से किसी एक में पहले-पहल पेश किये जा सकते है, परन्तु ज्यादातर महत्त्वपूर्ण बिल निचले सदन—हाऊस ऑफ कामन्स—में ही पहले पहल विचार के लिये पेश किये जाते है। सभी बिलों पर दोनों सदनों द्वारा विचार किया जाना लाजमी है। हाऊस ऑफ लार्ड्स की मन्जूरी मिलने पर बिल को सम्राट के पास भेज दिया जाता है, सम्राट की स्वीकृति पा बिल कानून या एक्ट बन जाता है। सम्राट की स्वीकृति की बात तो एक औपचारिकता मात्र है, विगत दो सौ वर्ष से सम्राट ने किसी भी ऐसे बिल को नामन्जूर नहीं किया जिसे कि पार्लियामेण्ट के दोनों सदनों ने पास कर दिया हो।

किसी भी बिल के विषय में हाऊस ऑफ लार्ड्स व हाऊस ऑफ कामन्स में मतभेद हो सकता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स किसी ऐसे बिल को अस्वीकार कर सकता है, जिसे कि कामन्स-सभा ने पास कर दिया हो या वह अपनी ओर से किसी बिल में संशोधन पेश कर सकता है। ऐसी स्थिति में बिल की क्या स्थिति होगी? अक्सर यह कोशिश की जाती है कि दोनों सदनों के मतभेद को शान्तिपूर्वक दूर कर लिया जाए, परन्तु जहाँ ऐसा नहीं हो सकता वहाँ सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट के अधीन कार्यवाही की जाती है। इस एक्ट का विवरण हम पीछे दे आये है। इस एक्ट के अधीन जब कभी हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास किये गये किसी बिल को दूसरा

सदन रद्द कर देता है, तो उसे २ वर्ष के अन्तर से ३ अधिवेशनों में पास कर कामन्स सभा कानून बना सकती है। सन् १९४९ के संशोधन एक्ट के अधीन यह अर्सा २ वर्ष से घटाकर १ वर्ष कर दिया गया है और ३ अधिवेशन की बजाय २ अधिवेशन की व्यवस्था कर दी गयी है। इस तरह हाऊस ऑफ लार्ड्स किसी भी बिल को १ वर्ष के लिए कानून बनने से रोक सकता है।

हम पीछे कह आए हैं कि साधारण बिलों का प्रारम्भ हाऊस ऑफ लार्ड्स में भी हो सकता है। परन्तु हाऊस ऑफ लार्ड्स कोई भी ऐसा कानून नहीं बना सकता जिस के लिए कामन्स-सभा की सम्मति प्राप्त न हो सके। हाँ, कामन्स-सभा अवश्य ही हाऊस ऑफ लार्ड्स के विरोध के बावजूद भी कानून बना सकती है।

गैर सरकारी बिल (Private member's Public Bills)—सरकारी व गैर सरकारी बिलों का अन्तर तो हम ऊपर स्पष्ट कर चुके हैं। हम देख चुके हैं कि सार्वजनिक बिलों को मन्त्रिमण्डल के मेम्बर भी पेश कर सकते हैं व पार्लियामेण्ट के प्राइवेट मेम्बर भी। जब सार्वजनिक बिलों को पार्लियामेण्ट के प्राइवेट मेम्बर पेश करते हैं, तब वे गैर सरकारी बिल कहे जाते हैं।

प्रति वर्ष कामन्स-सभा के अनेकों प्राइवेट सदस्य अपने बिल पेश करने का नोटिस देते हैं, ऐसे नोटिस पार्लियामेण्ट के अधिवेशन के शुरू में ही दिए जाते हैं। प्राइवेट मेम्बरों के बिलों की संख्या बड़ी लम्बी चौड़ी होती है, जबकि पार्लियामेण्ट का अधिकांश समय सरकारी बिलों पर विचार करने में ही गुजर जाता है, प्राइवेट सदस्यों के बिलों पर विचार करने का बहुत ही थोड़ा अवसर बच रहता है। सभा के मौजूदा प्रोग्राम के अनुसार एक अधिवेशन में आने वाले प्रत्येक शुक्रवार को गैर सरकारी बिलों पर विचार किया जाता है। एक अधिवेशन में आने वाले शुक्रवारों की संख्या २० से अधिक नहीं होती, इनमें केवल १० शुक्रवार ही गैर सरकारी बिलों पर विचार करने के लिए मिलते हैं। अतः प्रत्येक अधिवेशन के शुरू में आने वाले गैर सरकारी बिलों की लिस्ट तैयार कर ली जाती है, और लाटरी डाल कर उनका क्रम निर्धारित कर लिया जाता है। जो बिल लाटरी द्वारा क्रम में सबसे ऊपर आ जाते हैं उन्हें ही क्रमानुसार सब से पहले कामन्स-सभा के सामने पेश किया जाता है। गैर सरकारी बिलों पर बहस का समय तो पहले से निश्चित होता है, परन्तु बिलों की संख्या बहुत थोड़ी होती है। समय की कमी के कारण केवल कुछ बिल ही कामन्स सभा में पेश किए जा सकते हैं, शेष पर विचार नहीं हो पाता, और उन्हें खत्म कर दिया जाता है। नये अधिवेशनों में उन्हें नये सिरे से पेश करना पड़ता है।

मास्टरमेन (Masterman) **का कथन है कि "अगर कोई सदस्य इस लाटरी में भाग्यशाली होता है और वह ऐसे बिल को पेश करता है जो कि साधारणतया सर्वप्रिय होता है, और अगर उस बिल का न तो मन्त्री ही विरोध करें न ही उसके साथी उसे नापसन्द करें, और अगर उसे विरोधी दल के सदस्यों को सन्तुष्ट करने की कला का ज्ञान है तो वह होशियारी से अपने बिल को पार्लियामेण्ट के अधिवेशन में**

पास करवा सकता है।"[1]

गैर सरकारी बिलों के पास होने की सम्भावना तभी होती है जबकि उसे मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त हो या कम से कम उस द्वारा विरोध न हो। ऐसे गैर सरकारी बिल कभी पास नहीं हो पाते जिन्हें कि मन्त्रिमण्डल नापसन्द करे। क्योंकि पार्लियामेण्ट में सरकार का बहुमत होता है, और वह उस द्वारा ऐसे बिलों को नामन्जूर करवा देती है।

सरकारी व गैर सरकारी बिलों की प्रकृति व साधारण रचना में अन्तर भी होता है। प्राइवेट मेम्बरों द्वारा रचे गए बिलों में अनेक त्रुटियाँ रह जाती हैं, भाषा भी उसकी उतनी पूर्ण नही होती जितनी कि सरकारी बिलों की होती है। दूसरा, गैर सरकारी बिलों पर विचार करने का समय भी बहुत थोड़ा मिल पाता है।

थोड़े बहुत हेर फेर के साथ गैर सरकारी बिलों के पास करने का भी वही तरीका होता है जैसा कि सरकारी बिलों का। गैर सरकारी बिल के भी तीन वाचन (Readings) होने हैं, और एक सदन की मन्जूरी मिलने पर उस पर दूसरे सदन में विचार किया जाता है। दूसरे सदन की मन्जूरी मिलने पर, वह सम्राट के हस्ताक्षरों के लिए राजमहल में भेजे जाते हैं, और सम्राट के हस्ताक्षर हो जाने के अन्तर सरकारी बिलों की तरह वह भी कानून बन जाते हैं।

व्यक्तिगत या प्राइवेट बिल (Private Bill)—बिलों का वर्गीकरण करते हुए हम ऊपर लिख आए हैं कि प्राइवेट बिल व गैर सरकारी बिल दो अलग चीज़ें हैं। प्राइवेट बिलों का सम्बन्ध व्यक्ति या प्रदेश से होता है, उनका प्रभाव सार्वजनिक जीवन (Public life) पर नहीं होता। प्राइवेट बिलों के पास करने का तरीका अन्य प्रकार के बिलों के पास करने के तरीके से भिन्न होता है।

प्राइवेट बिलों पर होने वाला अधिकांश विचार-विनिमय पार्लियामेण्ट में न होकर पार्लियामेण्ट से बाहर ही होता है। यह भी जरूरी नहीं कि प्राइवेट बिल के प्रस्तावक पार्लियामेण्ट के सदस्य ही हों, अक्सर ऐसे बिलों का प्रारम्भ भी पार्लियामेण्ट के बाहर ही होता है। प्राइवेट बिलों को एक आवेदन-पत्र के साथ पेश किया जाता है। जिस प्रादेशिक सस्था या व्यक्ति सघ को किसी विशेष कानून की जरूरत होती है, वह पार्लियामेण्ट के सम्मुख एतदर्थ प्रार्थना पत्र भेजता है और साथ ही प्रस्तावित बिल की एक प्रति भी भेज देता है। इसके बाद पार्लियामेण्ट के एजेण्ट जो सिद्धहस्त वकील होते है, वे इन बिलों को कमेटियों के सामने ले जाते हैं और उनकी वकालत करते हैं।

बिल के पार्लियामेण्ट के पास पहुँचने से पहले प्रस्तावित को कुछ विशेष शर्तों को पूरा करना होता है। वह बिल के पेश किए जाने का नोटिस अपने प्रदेश के

1. "If a member is lucky in this lottery and can introduce a bill which is generally popular, and which neither the ministers nor any of his fellow members dislikes and if he possesses the art of appeasing opposition, he may manange adriotly to steer his bill through a parliamentary session." —*Masterman.*

समाचार पत्रों में देता है, विज्ञापन निकालता है ताकि उन सभी लोगों को, जो इस बिल से प्रभावित होंगे, उन्हें बिल के पेश किए जाने का ज्ञान हो जाए और वे अपने हितों को सुरक्षित कर सकें।

पार्लियामेण्ट में बिल के पहुँचने पर, पहले प्राइवेट बिलों के परीक्षक (Examiner of Petitions for Private Bills) द्वारा उनकी जाँच पड़ताल की जाती है। वह यह देखता है कि प्राइवेट बिल के पेश किए जाने की सूचना सभी सम्बन्धित स्वार्थों तक पहुँच चुकी हो, उस बिल से सम्बन्धित सभी नक्शे आंकड़े व अन्य कागज पत्र भी बिल के साथ परीक्षक के दफ़्तर में पहुँच चुके हों।

इसके बाद बिल को अन्य बिलों की तरह पार्लियामेण्ट के किसी भी सदन में पेश किया जाता है। वहीं अन्य बिलों की तरह इनके भी प्रथम व द्वितीय वाचन (Readings) होते हैं, परन्तु ये वाचन केवल औपचारिकता मात्र ही होते हैं। दूसरे वाचन के बाद बिल की कमेटी स्टेज शरू होती है, और अगर बिल का कोई विरोध नही होता तो उसे सदन की "निर्विरोध बिल कमेटी" (Committee on unopposed Bills) के पास भेज दिया जाता है, अगर उसका विरोध हो तो उसकी जांच-पड़ताल 'प्राइवेट बिल कमेटी' (Committee on Private Bills) द्वारा होती है।

(२) **कमेटी स्टेज**—प्रत्येक प्राइवेट बिल का असली मूल्यांकन इन कमेटियों द्वारा ही होता है। इन कमेटियों का निर्माण दोनों सदनों में अलग-अलग तरीके से होता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स में मेम्बरों का चुनाव होता है, जो संख्या में चार से अधिक नहीं होते। कामन्स-सभा में कमटी के मेम्बरों की नामज़दगी सिलेक्शन कमेटी (Committee of Selection) द्वारा की जाती है। इन कमेटियों के सदस्यों से यह पहले ही लिखवा लिया जाता है कि कमेटी के सामने पेश किए गए बिलों में उनका कोई स्वार्थ नहीं और न ही उन बिलों द्वारा उनके चुनाव क्षेत्र में प्रभावित होते हैं।

कमेटियों में बिलों की गुण दोष विवेचना उसी तरह की जाती है जिस तरह कि न्यायालयों में होती है। कमेटी इस बात की भी जाँच करती है कि बिल की जरूरत भी है या कि नहीं। कमेटी को ही यह फैसला करना होता है कि बिल के कानून बनने पर उससे काफी संख्या में लोगों को लाभ होगा या नही। कमेटी में बिल के विरोध व पक्ष में बराबर बहस होती है, वकील पेश होते हैं, वह अपनी दलीलें देते हैं। गवाह लोग भी बिल के पक्ष या विपक्ष में पेश किए जाते प। बिल के पास होने से जिन लोगों के हितों को नुक्सान पहुँचता हो, उन्हें कमेटी के सामने विचार प्रगट करने का पूरा अधिकार होता है। सरकारी अधिकारियों की रिपोर्टों पर भी विचार किया जाता है, अगर सरकार द्वारा किसी प्राइवेट बिल का विरोध किया जाए तो वह बिल आवश्यक रूप से रद्द हो जाता है, वह पास नहीं हो पाता।

इस तरह कमेटी सभी के विचारों को सुनने के बाद अपना फैसला करती है और तब इस फैसले पर पार्लियामेण्ट विचार करती है। कमेटी का फैसला अन्तिम

फैसला होता है और पार्लियामेण्ट उसे कभी नामंजूर नहीं करती। प्राइवेट बिलों का भी तीसरा वाचन होता है और फिर उन्हें दूसरे सदन के पास विचार के लिए भेजा जाता है। यहाँ से पास होने पर सम्राट की स्वीकृति पा कर अन्य बिलों की तरह वह भी कानून या एक्ट बन जाता है।

जो प्राइवेट बिल, निर्विरोध कमेटी, (Committee on unopposed Bills) के पास विचारार्थ भेजे जाते हैं, हाऊस ऑफ कामन्स में इस पर ५ सदस्यों व स्वीकर के सलाहकार (Counsel) द्वारा विचार किया जाता है। इस कमेटी की कार्यवाही बड़ी संक्षिप्त व औपचारिक (Formal) सी होती है। पार्लियामेण्ट्री वकील कमेटी के सामने बिल की विभिन्न धाराओं की व्याख्या करते हैं और उसकी आवश्यकता को बतलाते हैं। अधिकांश कार्य तो स्वीकर के सलाहकार व पार्लियामेण्ट्री वकीलों की व्यक्तिगत मीटिंगों में ही पूरा कर लिया जाता है।

पार्लियामेण्ट द्वारा प्राइवेट बिलों पर विचार किए जाने की विशेषताएँ— प्राइवेट बिलों के पास करने की ब्रिटिश प्रक्रिया की अनेक प्रकार से प्रशंसा की जाती है। प्रो० मनरो प्राइवेट बिलों के पास करने की अमेरिकन व्यवस्था से ब्रिटिश व्यवस्था को अधिक श्रेष्ठ मानता है। ब्रिटिश व्यवस्था के अन्तर्गत प्राइवेट बिलों पर सर्वथा निष्पक्ष दृष्टि से विचार किया जाता है, इस तरह स्थानीय मामलों को पार्टी-बाजी से दूर रखने की कोशिश की जाती है। कमेटी में सभी बिलों की कड़ी जांच पड़ताल की जाती है। ब्रिटिश व्यवस्था के अन्तर्गत पार्लियामण्ट के समय की भी बचत होती है। प्राइवेट बिलों का प्रभाव स्थानीय होता है, राष्ट्रीय नहीं। पार्लियामेण्ट अगर स्थानीय बिलों के विचार करने पर ही अपना समय नष्ट कर दे तो राष्ट्रीय दृष्टि से महत्त्वपूर्ण बिलों पर कौन विचार करेगा? संयुक्त राज्य अमेरिका में प्राइवेट व सार्वजनिक बिलों के पास करने की एक ही जैसी प्रक्रिया होती है, फल यह होता है कि अमेरिकन काँग्रेस के पास कार्य का आधिक्य हो जाता है। प्रति वर्ष हज़ारों की सख्या में काँग्रेस के सामने प्राइवेट बिल पेश किए जाते हैं, इन पर भी काँग्रेस की कमेटियों को विचार करना पडता है। इन कमेटियों के पास पहले ही बहुत कुछ करने को होता है, अनेक राष्ट्रीय दृष्टि से महत्त्वपूर्ण बिल इनके विचाराधीन होते हैं. फलतः ये कमेटियाँ या तो इन बिलों पर ठीक-ठीक विचार ही नहीं कर पाती और बिल वैसे ही खत्म हो जाते हैं या फिर किसी प्रभावशाली मेम्बर की प्रेरणा से उन पर विचार कर व्यर्थ में अपना समय नष्ट करती हैं। स्थानीय व राष्ट्रीय दृष्टि से महत्त्वपूर्ण बिलों को एक ही स्तर पर रखना सर्वथा गलत है।

ग्रेट ब्रिटेन की इस व्यवस्था का बड़ा लाभ स्थानीय सरकारों व प्राइवेट संस्थाओं को होता है। सभी कमेटियों की एक जैसी स्थिति तो होती नहीं। इसलिए उन्हें एक जैसे कानून से बान्ध कर रखना फजूल होती है। जो कमेटियाँ अधिक सामर्थ्यवान होती हैं, वे प्राइवेट बिलों द्वारा अपने अधिकारों को बढ़वा जनता की अधिक सेवा कर पाती हैं। न ही उन्हें कानून के निर्माण के लिए पालियामेण्ट के मेम्बरों की खुशामद करनी पड़ती है, वे सीधे पार्लियामेण्ट के सामने पहुँच अधिक अधिकारों

की माँग कर सकती है और नये कानून बनाने की प्रार्थना कर सकती है।

प्राइवेट बिलों के पास करने की ब्रिटिश व्यवस्था सर्वथा निर्दोष हो, ऐसी बात नहीं है। मौजूदा व्यवस्था बहुत खर्चीली है, बिल के पेश करने पर भी शुल्क लिया जाता है और बाद में भी काफी खर्च करना पड़ता है। प्राइवेट बिलों को पास करवाने के लिए पार्लियामेण्ट्री वकीलों की सहायता अनिवार्य है। ये वकील लोग ऐसे बिलों को पेश करने के लिए बहुत फीस लेते हैं। गवाहों के लन्दन लाने जाने में काफी खर्च हो जाता है। बिलों के पास करने में समय भी बहुत लगता है।

बिल पास करने की ब्रिटिश अमेरिकन पद्धतियों की तुलना (Comparison of American and British Processes of Law-making)—यहाँ बिलों के पास करने की ब्रिटिश व अमेरिकन पद्धति की तुलना कर लेना असंगत न होगा। अधिकांश में ब्रिटिश व अमेरिकन पद्धतियाँ एक सी ही हैं तथापि उनमें कुछ भेद है। अमेरिकन सरकार का निर्माण मॉण्टेस्क्यू के शक्ति विभाजन के सिद्धान्त के आधार पर हुआ है अतः वहाँ कार्यपालिका व विधानमण्डल को एक दूसरे से पृथक रखा गया है।

यही कारण है कि संयुक्त राज्य अमेरिका में सार्वजनिक बिल व प्राइवेट बिल तथा सरकारी और गैर सरकारी बिलों में अन्तर नहीं किया जाता। अमेरिकन कांग्रेस में पेश होने वाले बिलों में ऐसा कोई बिल नहीं होता जिसे कि सरकारी अधिकारी प्रत्यक्ष रूप से पेश करते हों। ग्रेट ब्रिटेन में अधिकाँश बिल सरकार द्वारा पार्लियामेण्ट के सामने पेश किए जाते हैं। संयुक्त राज्य में ऐसा तो अवश्य होता है कि काँग्रेस में पेश किए गए बिलों को प्रेजीडेण्ट का समर्थन प्राप्त हो या उसी की प्रेरणा से बिल पेश किए जाएँ, परन्तु इससे कोई विशेष अन्तर नहीं पड़ता। यह जरूरी नहीं कि जिन बिलों को प्रेजीडेण्ट का समर्थन प्राप्त है या जो बिल सरकारी प्रेरणा से पेश किए गए हैं, काँग्रेस उन पर विशेष विचार करेगी और उन्हें जल्दी पास कर देगी। अनेक बार काँग्रेस सरकार द्वारा समर्थित बिलों को नामंजूर भी कर देती है। परन्तु ग्रेट ब्रिटेन में ऐसा नहीं हो पाता, कामन्स-सभा मन्त्रिमण्डल द्वारा पेश किए गए बिलों को नामंजूर कर मन्त्रिमण्डल का इस्तीफा देने पर मजबूर करेगी। मन्त्रिमण्डल के त्याग पत्र देने का अर्थ है कामन्स-सभा का भंग किया जाना व उसके पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था का होना। संयुक्त राज्य में ऐसा सम्भव नहीं, संयुक्त राज्य की विधान-पालिका में जब सभी बिल गैर सरकारी सदस्यों द्वारा ही पेश किए जाते हैं तो वहाँ बिलों का सरकारी व गैर सरकारी वर्गों में बटवारा ही नहीं हो सकता।

ग्रेट ब्रिटेन में तो बिलों के पेश करने व उनके पास करने में मन्त्रियों का विशेष महत्त्व होता है, वही सरकारी बिलों के प्रस्तावक होते हैं। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में बिलों के भाग्य का निपटारा कमेटियों में होता है और कमेटियों के अध्यक्ष ही बिलों के मुख्य समर्थक होते हैं। उन्हीं के प्रयत्नों से वे काँग्रेस द्वारा पास किए जाते हैं, इसलिए अक्सर अमेरिका में इन बिलों को कमेटियों के अध्यक्ष का नाम ही दे दिया जाता है। जैसे—शेरमेन लॉ (The Sherman Law) व

एडमसन लॉ (The Admson Law) इत्यादि।

"प्रेजीडेण्ट लावेल ने कानून बनाने की ब्रिटिश प्रक्रिया की बड़ी प्रशंसा की है। उसका कथन है कि प्रायः सर्वत्र ही प्रतिनिधि सभाएँ इस दोष से दूषित होती हैं कि उनके मेम्बर अपने चुनाव क्षेत्र के हितों को पूरा करने की ही कोशिश करते हैं। इसका परिणाम यह होता है कि सभी जगह यह महसूस किया जाता है कि विधान सभाएँ सार्वजनिक हित की बजाए व्यक्तिगत हित से अधिक सम्बन्धित होती हैं। इससे उल्ट ब्रिटिश व्यवस्था के अधीन व्यक्तिगत व प्रादेशिक बिल साधारण राजनैतिक वाद-विवाद से परे रखे जाते हैं इसी से पार्लियामेण्ट सार्वजनिक मामलों पर अपना ध्यान अधिक केन्द्रित कर पाती हैं।"[1]

दूसरी ओर कानून निर्माण की ब्रिटिश व्यवस्था के अपने दोष भी हैं। ब्रिटिश व्यवस्था का सबसे गम्भीर दोष तो उसका अत्यधिक खर्चीला होना है। प्राइवेट बिलों के पार्लियामेण्ट में पेश करने के लिए शुल्क देना पड़ता है और बाद में उसके पास करवाने के लिए भी खर्च करना पड़ता है। पार्लियामेण्ट्री वकीलों की जरूरत हर समय रहती है और वे लोग बहुत महँगे पड़ते हैं, क्योंकि वह बहुत मेहनताना माँगते हैं। गवाहों के लाने लेजाने में काफी खर्च हो जाता है। दूसरा इन बिलों के पास करवाने मे व्यर्थ ही बहुत सा समय नष्ट कर दिया जाता है।

२७. अर्थ-बिल कानून कैसे बनता है? (How a Money Bill becomes Law ?)

ऊपर हमने बिलों की विभिन्न किस्में बतलाते हुए अर्थ-बिल का जिक्र किया है। हमने साधारण बिलों के पास करने की प्रक्रिया का विवरण ऊपर दे दिया है, यहाँ अर्थ-बिल के कानून बनने की प्रक्रिया का जिक्र करेंगे।

अर्थ तन्त्र ही राजनीतिक जीवन का प्राण है, **"जो कोई भी आर्थिक मामलों का नियन्त्रण करता है वही वास्तविक राजनीतिक शक्ति का इस्तेमाल करता है।"**[2] ग्रेट ब्रिटेन की पार्लियामेण्ट की राजनीतिक शक्ति की अभिवृद्धि का प्रमुख कारण उस द्वारा ब्रिटिश आर्थिक-जीवन के नियन्त्रण का अधिकार है। अपने इसी अधिकार के बल पर ही पार्लियामेण्ट ब्रिटिश सम्राट से उसके राजनीतिक अधिकार छीन उसे नाममात्र का शासक बनाने में समर्थ हुई है। वर्तमान युग में हाऊस ऑफ लार्ड्स से कामन्स-सभा

1. "The curse of most representative bodies is the tendency of members to urge the interests of their localities or constituents. It is this this more than anything else which has brought legislatures into discredit and has made them appear to be concerned with a tangled skein of private interests rather than with the public welfare . . Now the very essence of the English system lies in the fact that it tender to remove the private and local bills from the general field of political discussion and this helps to rivet the attention of Parliament upon public matters." —*Lowell.*

2. "Who holds the purse holds the power." —*Hamilton.*

की श्रेष्ठता का कारण भी कामन्स-सभा की आर्थिक शक्तियाँ ही हैं। आज कामन्स सभा अपने इसी अधिकार के बलबूते पर ही ब्रिटिश प्रशासन का नियन्त्रण करती है। सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट के अधीन हाऊस ऑफ लार्ड्स आर्थिक विषयों में सर्वथा शक्तिहीन हो गया है, वह हाऊस ऑफ कामन्स द्वारा पास किए गए अर्थ-बिल को नामंजूर नहीं कर सकता, अधिक से अधिक वह उसे कुछ अर्से के लिए कानून बनने से रोक सकता है।

ब्रिटिश अर्थ व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि केवल सम्राट की सिफारिश पर ही अर्थ-बिल को हाऊस ऑफ कामन्स में पेश किया जा सकता है। दूसरे शब्दों में केवल सरकार ही खर्च करने की या टेक्स लगाने अथवा बढ़ाने की माँग कर सकती है, साधारण सदस्य नहीं, साधारण सदस्य खर्च में कटौती के प्रस्ताव को पेश कर सकते हैं, परन्तु वे नये कर लगाने या खर्च की नयी मदों के जोडने का प्रस्ताव नहीं कर सकते। इस तरह अर्थ-बिल को पेश करने वह उसके रूप को स्थिर करने का मन्त्रिमण्डल का ही एक मात्र अधिकार है।

अर्थ-बिल की तैयारी—प्रत्येक वर्ष पार्लियामेण्ट सरकारी आय-व्यय का लेखा जोखा तैयार करवाती है, उस पर विचार करती है, और अन्त में उसके लिए कानूनी स्वीकृति प्रदान करती है। कुछ विषयों को छोड़ प्राय. शेष सभी आय-व्यय विषयक मदें हर साल नए सिरे से निश्चित की जाती हैं। यद्यपि ग्रेट ब्रिटेन का आर्थिक वर्ष पहली अप्रेल से शरू होता है और ३१ मार्च तक रहता है, परन्तु आय-व्यय के वार्षिक लेखे-जोखे की तैयारी नए आर्थिक वर्ष के शुरू होने से बहुत पहले ही प्रारम्भ कर दी जाती है। अक्सर शीत के प्रारम्भ में राजकोष विभाग (Treasury) सभी सरकारी विभागों को एक पत्र भेजता है और उसमें उन्हें अगामी वर्ष के आय-व्यय के अन्दाजों (Estimates) को तैयार करने को कहता है। आय-व्यय के यह अन्दाजे पिछले दो तीन साल के खर्च व आमदनी के आधार पर किये जाते हैं। १५ जनवरी तक प्रत्येक विभाग अपने इन अनुमानों (Estimates) को राजकोष विभाग के पास भेज देता है। अगर कोई सरकारी विभाग अपने खर्च या आमदनी को कुछ घटाता या बढ़ाता है तो उसे अपना स्पष्टीकरण भी साथ भेजना पड़ता है।

तदनन्तर राजकोष विभाग के अधिकारियों का सम्मेलन होता है, और वहाँ बजट को असली शकल दी जाती है। तब अर्थ मन्त्री (Chancellor of Exchequer) केबिनेट से बजट की स्वीकृति लेता है केबिनेट की मंजूरी मिलने पर बजट को हाऊस ऑफ कामन्स के सम्मुख पेश किया जाता है।

अर्थ-बिल का कामन्स-सभा द्वारा परीक्षण—कामन्स-सभा के सामने अर्थ बिल को दो भागों में पेश किया जाता है, प्रथम व्यय भाग (Appropriation measure) और दूसरा आय भाग (Revenue measure) बजट सरकारी आमदनी व खर्च का अन्दाजा होता है। सबसे पहले बजट का व्यय भाग (Appropriation measure) पेश किया जाता है। बजट का यह भाग जनवरी के अन्त

में या फरवरी के शुरू मे कामन्स-सभा के सामने प्रस्तुत किया जाता है।

बजट के व्यय भाग पर सम्पूर्ण सभा की समिति Committee of the whole House) विचार करती है, इसे तब अनुदान समिति (Committee of Supply) कहा जाता है। यह सम्पूर्ण सभा की कमेटी (Committee of the whole House) जिसे अनुदान समिति भी कहा जाता है—हाऊस ऑफ कामन्स के सभी सदस्यों को मिलाकर बनती है। कामन्स-सभा में और सम्पूर्ण सभा की समिति में थोड़ा बहुत अन्तर होता है, सम्पूर्ण सभा की समिति में कार्यवाही के नियम कुछ सरल होते हैं, और वहाँ भाषण की स्वतन्त्रता भी कुछ अधिक होती है। दूसरा, जहाँ हाऊस ऑफ कामन्स की मीटिंग का सभापतित्व स्पीकर द्वारा किया जाता है, वहाँ सम्पूर्ण सभा की समिति के अधिवेशन के समय स्पीकर का स्थान कमेटी का अध्यक्ष (Chairman of the Committee of the whole House) ले लेता है।

अनुदान समिति (Committee of Supply) में सभी विभागों के अध्यक्ष मन्त्री या उपमन्त्री—अपने-अपने विभागों की माँगों को पेश करते हैं, और नए वर्ष में होने वाले खर्च का अन्दाजा सभा के सामने प्रस्तुत करते हैं। सभा में विभागों की माँगों पर आम बहस होती है जिसका सम्बन्ध आर्थिक पक्ष से ही नहीं होता बल्कि उनकी नीतियों से होता है। सभा के मेम्बर विभिन्न विभागों की माँगों पर बोलते हुए उनकी कड़ी आलोचना करते हैं, उनके प्रति अपनी शिकायतों को रखते हैं। किसी एक विभाग के प्रति असन्तोष को प्रगट करने के लिए विरोधी दल के सदस्य उस विभाग की खर्च की माँग में कटौती का प्रस्ताव रख सकते हैं। जब ऐसे कटौती प्रस्तावों (Cut-motions) पर बहस होती है तो उस समय सदन के सदस्य सरकारी विभाग की कार्यवाही की आलोचना या प्रशंसा करते हैं। बहस के अन्त में विभागीय अध्यक्ष आलोचना का जवाब देता है, और अपने विभाग की माँगों के औचित्य को साबित करता है। कटौती प्रस्ताव तो तब तक पास नहीं हो पाते जब तक कि मन्त्रिमण्डल को बहुमत का समर्थन मिला हुआ होता है। कटौती प्रस्ताव के पास होने का फल मन्त्रिमण्डल की हार होगा और मन्त्रिमण्डल की हार का परिणाम कामन्स-सभा का भंग किया जाना है।

बजट के इस हिस्से पर बहस के लिए २६ दिन दिए जाते हैं, जो चार पाँच महीनों में वितरित कर दिए जाते हैं। सारे बजट को पास करने में तो देर लग जाती है, इस लिए अनुदान समिति कुछ महीने के लिए सरकार को खर्च करने की अग्रिम मजूरी दे देती है।

बजट का दूसरा भाग आय बिल (Revenue Bill) के रूप में पेश किया जाता है बजट के इस भाग को पेश करता हुआ ही अर्थ मन्त्री अपना बजट भाषण देता है, जिसकी ब्रिटिश व्यावसायिक जगत में अत्यन्त उत्सुकता से प्रतीक्षा की जाती है। अर्थ मन्त्री अपने बजट-भाषण में राज्य की आर्थिक दशा का विश्लेषण करता है, उसकी विगत वर्षों के साथ तुलना करता है व लाभ या घाटे के आंकड़ों का स्पष्टीकरण

करता है। आय बिल द्वारा अर्थ मन्त्री सरकारी आमदनी के अन्दाजे को सभा के सामने रखता है। अगर बजट में घाटा है यानी खर्च अधिक है और आमदनी कम है तो अर्थ मन्त्री नये करों के लगाने की या मौजूदा करों के बढ़ाने की व्यवस्था कर सकता है।

जब अर्थ-बिल कामन्स-सभा के सामने पेश किया जाता है तो उस समय कामन्स-सभा सम्पूर्ण सभा की समिति (Committee of the whole House) के रूप में अधिवेशन करती है। जब इस समिति में आय बिल पर विचार होता है है तो उस समय इसे साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहते हैं।

इस प्रकार बजट पर अनुदान समिति व साधन समिति द्वारा विचार किए जाने के बाद उसे कामन्स-सभा में पेश किया जाता है। तदनन्तर कामन्स-सभा में अर्थ-बिलों के साधारण बिलों की तरह तीन वाचन (Three Readings) होते हैं, ऐसा करना एक औपचारिकता मात्र ही है। अर्थ-बिल के कामन्स-सभा द्वारा पास किए जाने के बाद उसे हाऊस ऑफ लार्ड्स में भेजा जाता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स उसे मंजूर करे या न करे एक महीने के बाद सम्राट की मंजूरी पाकर वह कानून बन जाता है।

अर्थ-बिल का प्रारम्भ कामन्स-सभा में होता है, हाऊस ऑफ लार्ड्स में नहीं। कामन्स-सभा भी उसे मन्त्रिमण्डल की इच्छाओं के विरुद्ध संशोधित नहीं कर सकती, उसे इसके लिए समग्र रूप से मंजूरी देनी होती है, वह जैसा मन्त्रिमण्डल द्वारा पेश किया जाता है उसी रूप में कामन्स-सभा द्वारा पास किया जाता है। इस समय तो केबिनेट ही बजट को नियन्त्रित करती है, कामन्स-सभा तो आलोचना कर सकती है या सरकारी नीतियों के प्रति असन्तोष प्रगट कर सकती है।

संचित निधि (Consolidated Fund)—ब्रिटिश बजट का एक विशेष भाग है, जिसे सचित निधि कहते हैं। इस निधि के अधीन होने वाले खर्च हर साल नए सिरे से निश्चित नहीं किए जाते, यह हर साल बिना हेर फेर के पास कर दिए जाते हैं। पार्लियामेण्ट को इस निधि के अधीन होने वाले खर्चों में परिवर्तन का अधिकार जरूर है, परन्तु ऐसा अनावश्यक समझकर उसमें परिवर्तन नहीं किया जाता। इसी निधि के अधीन होने वाले खर्चों में सम्राट की सालाना वृत्ति, जजों की तनख्वाहें, पार्लियामेण्ट के चुनाव से सम्बन्धित खर्च, राष्ट्रीय ऋण का ब्याज इत्यादि आ जाते हैं।

२८. हाऊस ऑफ कामन्स की कमेटी व्यवस्था (Committee System of the House of Commons)

वर्तमान समय में विधान पालिकाओं में कमेटी व्यवस्था अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हो गयी है। मौजूदा कानून पर्याप्त टेकनिकल व उलझे हुए होते हैं, उनको विधान-पालिका के सभी मेम्बर नहीं समझ पाते, उन पर विशेषज्ञों की समितियों द्वारा विचार किया जाना अधिक लाभदायक है। हाऊस ऑफ कामन्स एक विशाल संस्था

है, जिसके सदस्यों की संख्या छः सौ से ऊपर है, अगर सभा के सभी सदस्य किसी भी बिल पर बोलें तो उससे कामन्स-सभा का अधिकांश समय यूँ ही नष्ट हो जाएगा। छः सौ सदस्यों वाली विधानपालिका का वातावरण अवश्यक नहीं शान्त हो, और उसके सभी सदस्यों के कार्य तर्क सम्मत हों। अक्सर ऐसी सभाओं का वातावरण भावनापूर्ण व अतार्किक होता है। उसमें सदस्यगण अपने भाषणों में मनुष्य की तर्क बुद्धि को अपील न कर उनकी भावनाओं को जागृत करने की कोशिश करते हैं। ऐसे वातावरण में किसी भी बिल पर शान्तिपूर्ण व तर्कसम्मत विवाद सम्भव नहीं। इसी लिए यह उपयुक्त समझा जाता है कि बिलों पर निष्पक्ष व तर्कपूर्ण विचार के लिए कामन्स-सभा के सदस्यों से निर्मित छोटी-छोटी कमेटियाँ संगठित की जाएँ।

आजकल तो हाऊस ऑफ कामन्स में वैसे ही कार्याधिक रहता है, प्रत्येक वर्ष सरकार की ओर से अनेकों बिल पेश किए जाते है। समय की कमी के कारण जिन पर सम्पूर्ण कामन्स-सभा ठीक-ठीक विचार नही कर पाती। इन बिलों की समुचित परीक्षा कमेटियों में ही सम्भव है। कामन्स-सभा के मेम्बरों को जब अलग-अलग कमेटियों में बाँट दिया जाता है तो उस समय वे अपना काम थोडे समय में व अधिक मुस्तैदी से कर पाते है।

कामन्स सभा की कार्यवाही के नियम भी पर्याप्त कड़े हैं, इसलिए सभी सदस्यों को कानून निर्माण में अपना रचनात्मक योग देने का अवसर ही नहीं मिल पाता। स्पीकर कामन्स-सभा की कार्यवाही को नियन्त्रित करता है, वह कुछ सदस्यों को बोलने का समय अधिक दे सकता है कुछ को थोड़ा। दूसरा, कामन्स-सभा की कार्यवाही सार्वजनिक रूप से होती है। उस में विरोधी दल कुछ रचनात्मक सुझाव दे सकता है परन्तु सरकार अपनी नीति के दोषों को छुपाने के लिए उन रचनात्मक प्रभावो को नामन्जूर कर सकती है। परन्तु जब वही सुझाव कमेटी में दिए जाते हैं, तो सरकार उन्हे मान लेती है, क्योंकि कमेटी की कार्यवाही को सार्वजनिक प्रोपेगण्डे के लिए इस्तेमाल नहीं किया जा सकता, और वहाँ उनके मानने से सरकारी मान मर्यादा को धक्का भी नही लगता।

ग्रेट ब्रिटेन की कमेटी व्यवस्था बहुत पुरानी है, महारानी एलिजाबैथ के समय में भी पार्लियामेण्ट अनेक बिलों को कमेटियों को सौंप दिया करती थी, परन्तु कमेटी व्यवस्था की मौजूदा शक्ल तो काफी बाद में विकसित हुई। जब आयरलैण्ड के राष्ट्रवादियों ने पार्लियामेण्ट के काम में जानबूझ कर रोड़े अटकाने शुरू किए तो उस समय पार्लियामेण्ट का बहुत सा काम जमा हो गया और इस काम को खत्म करने के लिए कमेटियों का निर्माण किया गया।

मौजूदा समय में लगभग सभी राज्यों की विधान पालिकाओं में कमेटी व्यवस्था को अपनाया गया है। ग्रेट ब्रिटेन की कामन्स-सभा की कमेटियों का विवरण नीचे दिया जाता है।

(.) **सम्पूर्ण सभा की कमेटी** (Committee of the whole House)--सम्पूर्ण सभा का समिति के अनेक रूप होते हैं, परन्तु सर्वप्रथम हम इस

के प्रथम व वास्तविक रूप का ही विवेचन करेंगे। सम्पूर्ण सभा की समिति में कामन्स सभा के सभी सदस्य शामिल होते हैं। इसलिए कभी-कभी इसे आलोचक गण समिति कहना पसन्द नहीं करते, आकार में वह छोटी तो होती नहीं, वह तो सम्पूर्ण सभा ही मालूम पड़ती है।

लेकिन कामन्स-सभा व सम्पूर्ण सभा की समिति में थोड़ा अन्तर जरूर है। सर्वप्रथम तो कामन्स-सभा के अधिवेशनों का सभापतित्व स्पीकर द्वारा नहीं होता, जब कामन्स-सभा के सदस्य सम्पूर्ण सभा की कमेटी के रूप में इकट्ठे होते हैं तो उस समय स्पीकर का रजत दण्ड (Mac) उठा दिया जाता है, उस की कुर्सी खाली रखी जाती है, उस समय कमेटी का अध्यक्ष सभा का सभापति होता है।

दूसरा, जब कामन्स-सभा सम्पूर्ण सभा की समिति के रूप में इकट्ठी होती है तो उस की कार्यवाही के नियम भी सरल कर दिए जाते हैं, सम्पूर्ण सभा की समिति में हाऊस ऑफ कामन्स की अपेक्षा बहस की अधिक स्वतन्त्रता होती है। प्रत्येक प्रस्ताव के समर्थन की आवश्यकता नहीं रहती, परन्तु कामन्स-सभा में ऐसा होना लाजमी है। हाऊस ऑफ कामन्स में एक मेम्बर एक सवाल पर सिर्फ एक बार ही बोल सकता है, परन्तु सम्पूर्ण सभा की समिति में वह जितनी बार चाहे बोल सकता है। कामन्स-सभा में वाद-विवाद को संक्षिप्त रूप देने के लिए संपुट (Closure) व्यवस्था रहती है, परन्तु कमेटी के अधिवेशनों में ऐसा नहीं हो पाता। पहले सम्पूर्ण सभा की समिति में सार्वजनिक बिलों (Public Bills) पर भी विचार किया जाता था, परन्तु सन् १९०७ के बाद इस व्यवस्था को छोड़ दिया गया। यह व्यवस्था दोष पूर्ण थी, सम्पूर्ण सभा किसी भी महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक बिल पर ठीक-ठक विचार नहीं कर सकती थी। रेम्जे म्योर (Ramsay Muir) का कथन है कि **"कोई भी बिल कितना भी महत्त्वपूर्ण क्यों न हो सम्पूर्ण सभा की समिति के विचारार्थ नहीं सौंपना चाहिए। सम्पूर्ण सभा को तो पहले ही द्वितीय वाचन, रपोंट स्टेज व तृतीय वाचन के समय इन पर विचार करने का उपयुक्त अवसर मिल जाता है, और यह पर्याप्त समझा जाना चाहिए। विस्तृत विवेचन व संशोधन का कार्य तो बिल के विषय से सम्बन्धित विशेषज्ञों को ही सौंपना चाहिए।"**[1]

आजकल सम्पूर्ण सभा की कमेटी के सामने नीचे लिखे प्रकार के बिल आते हैं—

(१) अर्थ बिल।

---

1. "No bill, however important, ought to be discussed in committee of the whole House; the whole House its appropriate opportunities of discussion, first on the second reading and then on the bill as amended at the report stage and on the third reading. These ought to be sufficient and the work of detailed consideration and amendment ought to be entrusted to those members who have special qualifications for dealing with the subject of the bill."
—*Ramsay Muir.*

(२) अस्थायी आदेशों की पुष्टि करने वाले बिल ।

(३) वे बिल जिन्हें कामन्स-सभा अपने विशेष फैसले द्वारा सम्पूर्ण सभा की समिति के पास भेजे ।

हाल ही में मजदूर दल के प्रयत्नों से संवैधानिक महत्त्व के बिल व शीघ्र ही पास किए जाने वाले बिल भी सम्पूर्ण सभा की कमेटी के विचारार्थ पेश किए जाने लगे हैं । शेष सार्वजनिक बिल अब अन्य कमेटियों के पास विचारार्थ भेजे जाते हैं ।

सम्पूर्ण सभा की समिति जब बजट के खर्च के हिस्से (Appropriation Bill) पर विचार करती है तब इसे अनुदान समिति (Committtee of Supply) कहा जाता है । जब आय बिल (Revenue Bill) पर विचार किया जाता है तब यह समिति साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहलाती है ।

जब सम्पूर्ण सभा कि समिति की बैठक खत्म होती है तो स्पीकर का रजत दण्ड (Mac) फिर रख दिया जाता है और स्पीकर समिति के अध्यक्ष का स्थान ले लेता है । तभी कमेटी का अध्यक्ष स्पीकर की आज्ञा लेकर सम्पूर्ण सभा की कमेटी की रिपोर्ट हाऊस ऑफ कामन्स के सामने पेश करता है ।

स्थायी कमेटियाँ (Standing Committees)—सम्पूर्ण सभा की समिति को वास्तविक अर्थ में कमेटी नही कहा जा सकता, क्योंकि उस में हाऊस ऑफ कामन्स के सभी सदस्य शामिल होते हैं और कमेटियों का आकार छोटा होना चाहिए । छोटे आकार वाली कमेटियों में स्थायी समितियाँ सर्वप्रमुख हैं । स्थायी समितियों का प्रारम्भ सर्वप्रथम सन् १८८२ में हुआ । प्रारम्भ में इन की संख्या २ ही थी, परन्तु १९०७ में इन का नम्बर चार तक पहुंच गया सन् १९१९ में यह सख्या बढ़कर ६ तक चली गयी । सन् १९४५ के अनन्तर सम्पूर्ण सभा की कमेटी का कार्य क्षेत्र घटा दिया गया, फल यह हुआ कि स्थायी समितियों का काम बढ़ गया है अतः उनकी संख्या भी बढ़ानी पड़ी । आज आवश्यकतानुसार इन समितियों की संख्या को घटाया व बढ़ाया जा सकता है ।

स्थायी समितियों की नियुक्ति पार्लियामेण्ट के कार्यकाल के प्रारम्भ में की जाती है और पार्लियामेण्ट के भंग किए जाने पर ही इन्हें तोड़ा जाता है । इन कमेटियों के साधारण सदस्यों की संख्या २० होती है, परन्तु ३० अतिरिक्त सदस्य भी नामजद किए जा सकते हैं । इस तरह इन कमेटियों के सदस्यों की अधिकतम संख्या ५० हो सकती है । कामन्स-सभा की सभी राजनीतिक पार्टियों को उन की सदस्य संख्या के अनुपात के अनुसार इन समितियों में प्रतिनिधित्व दिया जाता है । वही लोग इन समितियों में मेम्बर बन पाते हैं जो कि हाऊस ऑफ कामन्स के भी मेम्बर होते हैं । विभिन्न कमेटियों पर इन सदस्यों की नामजदगी एक चुनाव समिति (Committee of Selection) द्वारा होती है जिसके सदस्यो की सख्या ११ होती है । इन कमेटियों के अध्यक्षों की नामजदगी स्पीकर द्वारा की जाती है, जो

कि उनका चुनाव एक अध्यक्षों की नाम सूची (Penel of Chairmen) में से करता है।

लगभग सभी सार्वजनिक बिल (Public Bills) कामन्स-सभा में द्वितीय वाचन (Second Reading) होने के बाद किसी एक स्थायी समिति के पास भेज दिए जाते हैं। कौन सा बिल कौन सी स्थायी कमेटी के पास जाना चाहिए, इस बात का फैसला स्पीकर द्वारा किया जाता है। इन समितियों में अधिकतर सरकारी दल का ही बहुमत होता है, परन्तु ऐसा हमेशा नहीं होता। जब ये समितिमाँ इन बिलों पर विचार करती हैं तो इन बिलों के प्रस्तावक जोकि अधिकांश में मन्त्री ही होते हैं—इन बिलो के इन्चार्ज होते है। बिलों की आलोचना का वही जवाब देते हैं और उन्हीं की सम्मति से ही बिलों में संशोधन की व्यवस्था की जाती है। परन्तु जब कभी समिति ऐसे संशोधनों के मानने को मजबूर करती है जिसका कि सरकार विरोध कर रही होती है, तो सरकार बिल के कामन्स-सभा में आने पर ऐसे संशोधनों को रद्द करवा सकती है।

पहले कमेटियों में बहस की पूरी स्वतन्त्रता होती थी, परन्तु अब ऐसा नहीं, अब सम्पुट (Closure) व्यवस्था मौजूद है। अतः हरेक बिल का विवेचन एक निश्चित समय में खत्म करना होता है।

विशिष्ट स्थायी समितियों के इलावा एक स्काटिश समिति (Socttish Committee) भी स्थायी समितियों में शामिल की जाती है। यह समिति स्कॉट-लैण्ड से सम्बन्धित बिलों पर विचार करती है।

प्रवर समितियाँ (Select Committees)—कामन्स-सभा की इन स्थायी समितियों के अतिरिक्त कुछ अस्थायी समितियाँ भी हैं जिन में प्रवर समितियाँ (Select Committees) सर्व प्रमुख हैं। प्रवर समितियों की रचना किसी विशेष समस्या के अध्ययन व सुलझाव के लिए की जाती है, और ज्यों ही ये अपना काम खत्म कर लेती हैं तभी इन्हें भंग कर दिया जाता है। ऐसी समितियों की रचना कामन्स-सभा के किसी सदस्य के प्रस्ताव पर भी हो सकती है व सरकार सुझाव पर भी। इन में १५ से अधिक मेम्बर शामिल नहीं किए जाते, प्रत्येक कमेटी अपना अध्यक्ष कपने आप चुनती है।

प्रवर समितियाँ अपने विचाराधीन विषय की जाँच-पड़ताल के लिए गवाहों को बुलाती है, विशेषज्ञों के विचार इकट्ठे करती हैं और आवश्यक अन्वेषण के लिए अन्य सब कार्य करती है।

इन कमेटियों की संख्या घटती-बढ़ती रहती है, कभी-कभी किसी अधिवेशन में इनकी संख्या २० तक जा पहुँचती है।

संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—अस्थायी समितियों का दूसरा वर्ग संयुक्त समितियों का है। अनेक बार ऐसे सार्वजनिक विषय पार्लियामेण्ट के सामने आ जाते हैं जिन में दोनों सदनों की समान रूचि होती है, ऐसे विषयों की जाँच-पड़ताल व परीक्षा के लिए हाऊस ऑफ लार्ड्स तथा हाऊस ऑफ कामन्स के

सदस्यों को मिलाकर संयुक्त समितियाँ बनायी जाती हैं । सन् १९३५ का भारतीय विधान (Government India Act of 1935) एक ऐसी ही कमेटी के परिश्रम का फल था ।

सत्रीय समितियाँ (Sessional Committees) — कुछ कमेटियाँ कामन्स-सभा के अधिवेशन काल तक के लिए नियुक्त की जाती हैं और अधिवेशन के खत्म होने के साथ ही उनका जीवनकाल समाप्त हो जाता है, ऐसी कमेटियाँ ही सत्रीय समितियाँ कहलाती हैं । स्थायी समितियों के मेम्बरों का चुनाव करने वाली कमेटी (Committee of Selection) एक ऐसी ही कमेटी है ।

प्राइवेट बिलों से सम्बन्धित कमेटियाँ (Private Bills Committees)—प्राइवेट बिलों पर विचार करने वाली कमेटियों की रचना भी की जाती है, ये सिर्फ प्राइवेट बिलों पर विचार करती हैं । इनकी सदस्य संख्या चार है, अध्यक्ष की नियुक्ति चुनाव कमेटी (Committee of Selection) द्वारा की जाती है । इन कमेटियों के अध्यक्ष को न केवल साधारण वोट बल्कि निर्णायक वोट (Casting Vote) डालने का भी अधिकार होता है ।

इन प्रमुख कमेटियों के अतिरिक्त विशेषाधिकार समिति (The Committee of Privileges) अनुमान समिति (Estimate Committee) व सार्वजनिक लेखा समिति (The Public Accounts Committee) इत्यादि बनाई जाती है । विशेषाधिकार समिति का कार्य कामन्स-सभा के विशेषाधिकारों की रक्षा करना है । शेष दोनों कमेटियों का सम्बन्ध अर्थ विभाग के कारोबार से है ।

२९. पार्लियामेण्ट की शक्तियों का ह्रास (Decline of Powers of Parliament)

१९वीं सदी में ग्रेट ब्रिटेन में व अन्यत्र पार्लियामेण्ट की प्रभुता व अबाध शक्तिमत्ता का गुणगान किया जाता था । सन् १८९३ में पार्लियामेण्ट की शक्तियों का विवरण देते हुए ड्यूक ऑफ डीवनशायर ने लिखा था कि "**पार्लियामेण्ट मन्त्रिमण्डल बनाती व भंग करती है, वह उनकी कार्यवाही की समीक्षा करती है । मन्त्रीगण युद्ध घोषणा करते हैं व शान्ति की स्थापना करते हैं, परन्तु ऐसा करते हुए उन्हें हमेशा ही पार्लियामेण्ट द्वारा पदच्युत किये जाने का डर रहता है । आन्तरिक मामलों के प्रशासन में भी पार्लियामेण्ट की शक्तियाँ प्रत्यक्ष हैं । अगर कोई मन्त्रिमण्डल बहुत अधिक खर्चालू है या बहुत कंजूस है या बहुत अनुदार है अथवा कमजोर है तो पार्लियामेण्ट उसे पदच्युत कर सकती है । यह प्रत्येक तरह से वास्तविक व व्यावहारिक रूप में इंग्लैण्ड, स्कॉटलैण्ड व आयरलैण्ड का शासन करती है ।**"[1] परन्तु आज पार्लियामेण्ट की शक्तियाँ इतनी विस्तृत व अबाध नहीं मानी जातीं ।

1. "Parliament makes and unmakes ministries, it reverses their actions. Ministers make peace and war, but they do so at pain of

ठीक तरह हो भी रहे हैं या नहीं। इन दिनों तो पार्लियामेण्ट ने अपनी कानून निर्माण की अनेक शक्तियों को केबिनेट को सौंप दिया है, इस व्यवस्था से भी उसकी प्रतिष्ठा को धक्का लगा है।

किसी जमाने में देश की सम्पूर्ण बौद्धिक शक्ति पार्लियामेण्ट में ही प्रतिनिधित्व पाती थी, क्योंकि उस समय केवल पार्लियामेण्ट ही एक ऐसा स्थान था जहाँ कि उसका समुचित प्रदर्शन हो सकता था। आज यह स्थिति भी बदल गयी है, फल यह हुआ है कि आज ग्रेट ब्रिटेन के अनेक सुपुत्र अपनी बौद्धिक शक्ति के प्रदर्शन व ख्याति प्राप्ति के लिए दूसरे क्षेत्रों में जाने लग गए हैं। आज अनेक व्यक्ति पार्लियामेण्ट के मेम्बर बनने की बजाए किसी ख्याति प्राप्त समाचार पत्र का सम्पादक या किसी बैंक का मैनेजर अथवा विश्वविद्यालय या लन्दन के अर्थ शास्त्र विद्यालय (London School of Economics) का प्रोफैसर बनना अधिक पसन्द करते हैं। जोखिम पसन्द व बौद्धिक शक्ति सम्पन्न व्यक्ति पार्लियामेण्ट की कार्य विहीन सदस्यता की अपेक्षा अन्य काम पसन्द करें, इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं।

उपर्युक्त आलोचना का प्रत्युत्तर—पार्लियामेण्ट की शक्तियों की उपर्युक्त विवेचना का प्रत्युत्तर भी दिया जाता है। प्रो० लास्की व एल० एस० एमरी दोनों ने ही पार्लियामेण्ट की मौजूदा पोजीशन का समर्थन किया है। प्रो० लास्की का कथन है कि आजकल पार्लियामेण्ट के प्राइवेट सदस्यों की स्थिति में अन्तर आ जाने पर बहुत चीख-चिल्लाहट होती है। परन्तु इस प्रकार की स्थिति ऐतिहासिक परिस्थितियों का ही फल है। कोई समय था जब कि राजनीतिक जीवन अवकाश प्राप्त लोगों का पेशा था, उस समय राज्य का कार्यक्षेत्र भी संकुचित था अतः उस समय प्राइवेट सदस्यों की महत्ता सम्भव थी। आज के राजनीतिक जीवन की आवश्यकताएँ हमें मजबूर करती हैं कि कानून निर्माण कार्य अधिक से अधिक सरकार द्वारा नियन्त्रित किया जाए।

प्राइवेट सदस्यों की महत्ता सर्वथा खत्म हो गयी है, ऐसा कहना भी गलत है। आज भी पार्लियामेण्ट के सदस्य न केवल सरकारी नीतियों की आलोचना ही कर सकते हैं या अपने दुःख-दर्द की कहानी सुना सकते हैं वे महत्त्वपूर्ण बिलों को प्रारम्भ भी कर सकते हैं। कानून निर्माण के विषय में पार्लियामेण्ट के सदस्यों का विशेष योग कमेटियों की बैठकों में होना है। परन्तु पार्लियामेण्ट का काम केवल कानून निर्माण ही नहीं, उसे प्रशासकीय कारोबार की देखभाल करनी होती है। प्राइवेट मेम्बर प्रश्न पूछ कर व काम रोको प्रस्ताव पेश कर जनता का ध्यान सरकारी नीतियों की कमजोरियों की ओर खैंच सकते हैं। विरोधी दल की मौजूदगी केबिनेट की निरंकुशता पर एक बड़ी रोक है।

हमने कहा है कि मन्त्रिमण्डल का पार्लियामेण्ट में बहुमत होता है, और इस आधार पर ही उसकी शक्ति निरंकुश व अबाध हो जाती है। परन्तु पार्टी-व्यवस्था के बावजूद भी पार्लियामेण्ट में बहुमत बनाए रखना कोई आसान काम नहीं। जब

कभी केबिनेट कुछ अप्रिय कार्य करती है तो उस समय पार्लियामेण्ट के साधारण सदस्य अपनी संयुक्त शक्ति द्वारा केबिनेट को घुटने टेकने पर मजबूर कर सकते हैं। ग्रेट ब्रिटेन की पार्लियामेण्ट के इतिहास में ऐसा अनेक बार हुआ है जबकि केबिनेट को पार्लियामेण्ट के बहुमत के विरोध को देखते हुए अपनी नीतियों का त्याग करना पडा। कोई भी केबिनेट पार्लियामेण्ट की भावनाओं की उपेक्षा कर जीवित नहीं रह सकती।

३०. सम्पुट (Closure)

हाऊस ऑफ कामन्स में बिलों पर बहस होती है, परन्तु यह बहस अनिश्चित काल तक नहीं चल सकती। यदि एक ही बिल पर बहस होती रहे और वह समाप्त न हो तो कामन्स-सभा कोई भी काम पूरा नहीं कर सकेगी। ऐसा अक्सर देखा गया है कि बिल के द्वितीय वाचन (Second Reading) के बाद विरोधी दल बहस खत्म न कर उसके पास होने में अड़चने डालेगा। इस प्रकार का दृष्टिकोण १९वी सदी में आयरिश प्रतिनिधियों ने अपनाया। उन्होंने अपने देश के लिए स्वराज्य की माँग की थी जो पूरी नहीं की जा रही थी। उस समय उन्होंने कामन्स-सभा में बिलों पर होने वाले वाद-विवाद को लम्बा कर उन्हें पास होने से रोकने की कोशिश शुरू की। किसी भी सवाल पर जब कभी कोई आयरिश मेम्बर बोलने के लिए खड़ा हो जाता तो बहस खत्म ही न हो पाती और वह सदस्य बोलता ही जाता। अन्त में इस प्रकार की विलम्बकारी अवस्था को खत्म करने के लिए बहस को बन्द करने के कुछ साधनों को खोज निकाला गया, ये साधन इस प्रकार हैं—

(१) **साधारण सम्पुट** (Simple Closure)—जब कभी कोई मेम्बर किसी बिल पर भाषण दे रहा होता है तो उस समय कोई भी सदस्य बहस खत्म करने के लिए प्रस्ताव कर सकता है कि अब मुख्य प्रश्न पर वोट लिए जाएँ (The question be put now)। इस प्रकार के प्रस्ताव के पेश होने पर स्पीकर यदि ठीक समझे और कम से कम एक सौ सदस्य बहस खत्म करने के हक में हों तो भाषण समाप्त कर तुरन्त ही मुख्य प्रश्न पर वोट ले लिए जाते हैं।

अल्पमत के अधिकारों की सुरक्षा के लिए स्पीकर को यह अधिकार दे दिया गया है कि अगर वह महसूस करे कि अल्पमत को अपने विचार प्रगट करने का पर्याप्त अवसर नहीं मिल पाया तो वह बहस को खत्म करने की माँग को अस्वीकार कर सकता है।

(२) **विभागीय सम्पुट** (Closure by Compartments)—विभागीय सम्पुट साधारण सम्पुट का संशोधित रूप है। साधारण सम्पुट को प्रत्येक धारा पर बहस करने के अनन्तर इस्तेमाल करना पड़ता था, सभा के समय की बचत का यह कोई प्रभावशाली तरीका नहीं था। इसलिए एक नयी प्रकार की सम्पुट व्यवस्था का आविष्कार किया गया। इससे अन्तर्गत अनेक धाराओं को एक विभाग में शामिल कर लिया जाता है और कोई भी सदस्य यह प्रस्ताव कर सकता है कि अब धारा नं० १७ से ३० धारा तक बहस समाप्त कर वोट ले लिए जाएँ। इस प्रकार अनेक

धाराएँ एक ही साथ पास हो जाती हैं।

(३) **कुठार सम्पुट** (The Guellotine Closure)—फ्रेंच क्रान्ति के दौरान में मृत्युदण्ड देने के लिए एक यंत्र को अपनाया गया था जिसमें आदमी को डाल कर एक दम उसके धड़ से सिर अलग कर दिया जाता था। कामन्स-सभा में भी कुठार सम्पुट का इस्तेमाल बहस के एकदम खतम करने के लिए किया जाता है। इस सम्पुट व्यवस्था के अनुसार किसी भी बिल पर बहस करने के समय को निश्चित कर लिया जाता है और उसके समाप्त होने पर बहस बन्द कर एकदम वोट ले लिए जाते हैं। बहस के एक दम समाप्त करने में कुठाराघात का भाव सा रहता है इसी लिए इसे कुठार सम्पुट कहा जाता है।

कंगारू सम्पुट (Kangaroo Closure)—इस व्यवस्था के अन्तर्गत स्पीकर को यह अधिकार होता है कि बिल की जिन धाराओं को बहस के लिये उपयुक्त समझता है उन्हें छाँट लेता है, शेष को छोड़ देता है। तब इन्हीं महत्त्वपूर्ण धाराओं पर ही बहस होती है, बाकी पर यूँ ही बिना बहस के ही वोट ले लिए जाते हैं।

कंगारू एक आस्ट्रेलिया में पाया जाने वाला पशु है जो छलाँग मार मार कर चलता है और वह बीच की बहुत सारी जगह छोड़ जाता है। यह सम्पुट कंगारू की चाल के अनुसार चलता है इसी लिए इसे यह नाम दिया गया है। पहली धारा पर विचार होने के बाद बीच की धाराएँ छोड़ दी जाती हैं और तब १०वी धारा पर बहस होती है और फिर २०वीं पर। इस तरह बहुत सी धाराओं को छलाँग मार कर छोड़ दिया जाता है।

इसके प्रयोग की जिम्मेवारी स्पीकर पर है, वह अपने इस उत्तरदायित्व को बड़ी सावधानी से निभाता है।

Important Questions

	Reference
1 "The Parliament is a tool in the hands of the Minister and the Minister is a tool in the hands of the permanent official" How far this statement is true in respect of the working of the English political system ? (*Pb. 1955*)	Art. 29
2. "Distinguish between 'public' and 'private' bills and explain the procedure followed in respect of the latter in the House of Commons. (*Pb. 1955*)	Art. 26
3. "The House of Commons acts in accordance with cabinet's direction and leadership." (Munro) Examine the truth or otherwise of this statement. (*Pb. 1953*)	Art. 29
4. "Function of Parliament is not to govern but to criticise." (Jennings) Explain and comment. (*Pb. 1953*)	Art. 29
5. Describe the place of the House of Commons in the English Government and discuss its functions." (*Pb. 1952, Ag. 1938, Pat. 1934*)	Art. 22 & 33
6. Describe the various stages a public bill passes through before becoming the law of the land in Great Britain." (*Pb. 1952*)	Art. 26

7. What are Money Bills ? How are they introduced and passed in the British House of Commons ? (*Pb. 1950*) Art. 27

8. "It is really the House of Commons, and not the King in Parliament that exercises legislative supremacy." Examine this statement. (*Pb. 1943*) Art. 22 & 23

9. "Write a short note on the functions and powers of the Speaker. How is his political neutrality secured ? (*Cal. 1930, Pat. 1934, Pb. 1935, Ag. 1946*) Art. 24

10. Describe the committee system in the British Parliament. (*Pb. 1938*) Art. 28

11. Discuss the causes of the dceline in the powers and influence of the English House of Commons in the 20th century. (*Ag. 1942, Pb. 1939*) Art. 29

अध्याय ७

ब्रिटिश न्यायपालिका

(The British Judiciary)

३१. ब्रिटिश न्यायपालिका की विशेषताएँ

पिछले पृष्ठों में हमने ब्रिटिश कार्यपालिका व विधानपालिका के संगठन व कर्त्तव्यों का विवरण दिया है। सरकार का तीसरा अंग न्यायपालिका है, वही प्रजा की स्वतन्त्रता व अधिकारों की रक्षा करती है। ग्रेट ब्रिटेन की न्यायपालिका अपनी निष्पक्षता स्वतन्त्रता व ईमानदारी के लिए प्रसिद्ध है, और उसकी कार्यप्रणाली की सर्वत्र ही मुक्त-कण्ठ से प्रशंसा की गयी है। जजों को रिश्वत दे सकना बहुत मुश्किल है, पद व वेतन इत्यादि की दृष्टि से भी उनकी पूर्ण स्वतन्त्रता की व्यवस्था की गयी है। न्यायपालिका कार्यपालिका व विधानपालिका के नियन्त्रण से स्वतन्त्र है। ब्रिटिश न्याय पद्धति की विशेषताओं को हम निम्नलिखित प्रकार से रख सकते हैं—

(१) **न्यायपालिका की स्वतन्त्रता** (Independence of Judiciary)– ब्रिटिश न्यायपालिका की सर्व प्रमुख विशेषता न्यायाधीशों की निष्पक्षता व ईमानदारी है। इसका प्रमुख कारण यही है कि ब्रिटेन में निष्पक्ष न्यायपालन की सभी आवश्यक शर्तों को पूरा किया गया है। जज लोग अपनी नियुक्ति (Appointment) पद अवधि (Term of office) वेतन व उन्नति इत्यादि के विषय में सभी तरह के दबावों से मुक्त हैं।

सन् १७०१ के एक्ट ऑफ सैटलमैण्ट (Act of Settlement) से पहले जज लोगों की पदावधि सम्राट की इच्छा पर आश्रित थी, सम्राट जब चाहे उन्हें हटा सकता था। ऐसी अवस्था में जजों के लिए स्वतन्त्रता पूर्वक काम कर सकना कठिन था। परन्तु एक्ट ऑफ सैटलमैण्ट ने इस बुरी व्यवस्था को दूर कर दिया और जजों की पदावधि तब तक के लिए पक्की कर दी जब तक कि वह अच्छी तरह आचरण (During good behaviour) करते रहे। किसी भी न्यायाधीश को अपने पद से तभी हटाया जा सकता है जब पार्लियामेण्ट की दोनों सभाएँ इस आशय की प्रार्थना सम्राट से करें।

न्यायाधीशों की पदावधि, वेतन व नौकरी की अन्य शर्तों में उनके कार्यकाल (Term of office) के दौरान में कोई भी ऐसा परिवर्तन नहीं किया जा सकता जिस से कि उन्हें नुक्सान होता हो।

ग्रेट ब्रिटेन में न्यायाधीशों की नियुक्ति का ढंग भी ऐसा है कि जिससे उपयुक्त प्रकार के व्यक्ति ही न्यायाधीश चुने जाते हैं। छोटे न्यायालयों के न्याय अधिकारियों की नियुक्ति लार्ड चान्सलर करता है। लार्ड चान्सलर ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायाधीश

है। उच्च न्यायालयों के जजों की नियुक्ति प्रधानमन्त्री की सलाह पर सम्राट द्वारा की जाती है। जहाँ कहीं जजों का जनता द्वारा चुनाव होता हो या उनकी नियुक्ति विधानपालिका द्वारा होती हो वहाँ वह स्वतन्त्र नहीं रह पाते। जजों की नियुक्ति का ब्रिटिश ढंग सर्व श्रेष्ठ है। जजों को पर्याप्त वेतन मिलता है, लार्ड चान्सलर का, जो कि ग्रेट ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायाधीश है, उतना ही वेतन है जितना कि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का। ऐसी ही अवस्था में न्यायाधीशों को राजनीतिक व अन्य प्रकार के प्रभावों से मुक्त रखा जा सकता है।

(२) **न्याय पद्धति की सरलता** (Simplicity of Judicial Procedure)—न्यायपालन की श्रेष्ठता बहुत कुछ न्याय पद्धति पर भी आश्रित है। जहाँ कहीं मुकदमों की सुनवाई की पद्धति जटिल होती है वहाँ न्यायपालन में बहुत देरी हो जाती है। ब्रिटेन में पहले-पहल न्याय पद्धति काफी अनगढ़ व जटिल थी, पर सन् १८८१ में एक कमेटी (Rule Committee) नियुक्त की गयी। इस कमेटी ने न्याय पद्धति के जो नियम बनाए हैं वे बड़े ही सरल हैं, और उससे न्यायपालन में बाधा नहीं पड़ती। न्यायपालन की शीघ्रता व क्षमता के लिए न्यायाधीशों को यह अधिकार है कि वह न्यायपालन की पद्धति सम्बन्धी साधारण नियमों की उपेक्षा कर सकें।

(३) **प्रशासकीय न्यायालयों का अभाव** (Absence of Administrative Courts)—फ्रांस इत्यादि यूरोपीय महाद्वीप के प्रायः सभी प्रमुख राज्यों में दो प्रकार की अदालतों की व्यवस्था की गयी है। इन्हें साधारण न्यायालय (Ordinary Courts) व प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts) कहते हैं। सरकारी काम करते हुए सरकारी अधिकारियों द्वारा हुए अपराधों की परीक्षा प्रशासकीय न्यायालयों द्वारा की जाती है, साधारण न्यायालयों द्वारा नहीं। ग्रेट ब्रिटेन में कामन्स लॉ मौजूद है, और वह सरकारी अधिकारी व साधारण नागरिकों में कोई भेद भाव नहीं करता। ग्रेट ब्रिटेन में सभी व्यक्ति एक ही प्रकार के कानून व अदालतों के अधीन हैं।

(४) **जूरी प्रथा** (Jury System)—ब्रिटिश न्याय पद्धति की एक प्रमुख विशेषता मुकदमों पर जूरी द्वारा विचार (Trial by Jury) है। जूरी व्यवस्था का इस्तेमाल फौजदारी व दीवानी दोनों ही प्रकार के मुकदमों में होता है। जूरी व्यवस्था का जन्म न्याय भावना के महत्त्व की स्वीकृति है। कानून के पण्डित हरेक मुकदमे में बाल की खाल उतारते हैं, परन्तु कानून का कठोर होना न्याय भावना के अनुकूल नहीं। इसलिए किसी भी नागरिक को किसी मुकदमे में अपराधी साबित करने के लिए साधारण नागरिकों की राय जान लेना अधिक लाभदायक है। जूरी लोग अपने साधारण ज्ञान के आधार पर यह फैसला करते हैं कि अभियुक्त दोषी है या नहीं। उनके इस बात के निर्णय के अनन्तर न्यायाधीश कानून के अनुसार कार्यवाही करता है, जूरी लोगों ने कानून के अनुदार व कठोर होने पर भी न्याय भावना को कायम रखा है और ब्रिटिश प्रजा की स्वतन्त्रता की सुरक्षा के लिए

प्रशंसनीय प्रयत्न किए हैं। किसी भी अभियुक्त को जब जूरी निर्दोष साबित कर देते हैं तो उस समय उसे रिहा कर देना पड़ता है। छोटी अदालतों में जूरी व्यवस्था नहीं होती।

(५) **न्यायपालिका द्वारा कानून के पुनरावलोकन का अभाव** (Absence of Judicial Review)—संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायपालिका को संघीय कांग्रेस व राज्य विधान पालिकाओं द्वारा पास किए गए कानूनों पर पुनर्विचार (Revision) का अधिकार है। वह संघ व राज्यों को ऐसे कानूनों को रद्द भी कर सकती है जिसे कि वह संविधान के विरुद्ध समझती है। भारत में व संयुक्त राज्य में संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy) को स्वीकार किया जाता है, और न्यायपालिका को उसकी अन्तिम व्यवस्था का अधिकार सौंपा गया है।

परन्तु ग्रेट ब्रिटेन में पार्लियामेण्ट की प्रभुता (Sovereignty) को माना जाता है और उसकी शक्तियों को अबाध व असीम समझा जाता है। इस हालत में ग्रेट ब्रिटेन में न्यायपालिका को कानून की संवैधानिकता इत्यादि के निर्णय का कोई अधिकार नहीं। न्यायपालिका को उन सभी कानूनों को मान्यता प्रदान करनी पड़ती है, जिन्हें की पार्लियामेण्ट पास करती है, चाहे यह कानून कितने भी दोषपूर्ण क्यों न हों और चाहे यह ग्रेट ब्रिटेन के संविधान के मूलभूत तत्त्वों के भी विरुद्ध क्यों न हों। ब्रिटिश न्यायालय ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के आदेश का अनुसरण करते हैं।

(६) **न्यायपालिका विभाग जनसामान्य की स्वतन्त्रता का संरक्षक है** (Judiciary is the Guardian of People's Liberties)—मौजूदा प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में प्रायः सभी जगह नागरिकों के मूलभूत अधिकारों के सवैधानिक संरक्षण मिल जाते हैं। भारत संयुक्त राज्य व सोवियत रूस इत्यादि सभी बड़े बड़े राज्यों ने अपने-अपने संविधानों में जन-सामान्य के मूलभूत अधिकारों की बड़ी विस्तृत घोषणाएँ की हैं, परन्तु ग्रेट ब्रिटेन में ऐसा नहीं किया गया। ग्रेट ब्रिटेन में जन-सामान्य के अधिकारों का संरक्षण न्यायपालिका करती है। ग्रेट ब्रिटेन का जन-सामान्य भारत व संयुक्त राज्य के जन-सामान्य की अपेक्षा किसी भी तरह कम अधिकारों का उपभोग नहीं करता है, ऐसा वहाँ न्यायपालिका द्वारा जन-सामान्य के अधिकारों के संरक्षण से ही सम्भव हो सका है। न्यायाधीशों ने ग्रेट ब्रिटेन में कार्यपालिका के अप्रजातन्त्रात्मक आज्ञाओं के विरुद्ध फैसले देने से कभी संकोच नहीं किया। हाँ, कभी-कभी अवश्य ही आपदकाल में पार्लियामेण्ट ने जन-सामान्य की कुछ स्वतन्त्रताओं को सीमित किया है परन्तु ऐसा थोड़ी ही देर के लिए हो पाया है।

(७) ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशेषताओं को गिनाते हुए ब्रिटिश वकीलों के दुहरी व्यवस्था का भी जिक्र करना असंगत न होगा। ग्रेट ब्रिटेन के वकीलों के दो वर्ग हैं, एक तो सालिस्टर (Solicators) और दूसरे बैरिस्टर (Barristers) इन दोनों के काम बंटे हुए हैं और इसी कारण दोनों अपने-अपने काम को अधिक कुशलता व होश्यारी से कर पाते हैं। हमारे देश में वकीलों का ऐसा विभाजन नहीं मिलता। सालिस्टर मुकदमें लेते हैं, उनकी शिकायतें सुनते हैं और मुकदमों की

प्रारम्भिक तैयारी करते हैं, परन्तु वे अदालत के सामने पेश नहीं होते । अदालत मे बैरिस्टर लोग ही मुकदमे को पेश करते हैं और उन पर बहस करते हैं । इस व्यवस्था से मुकदमों के पेश करने व उन पर बहस करने में अधिक सुचारुता (Efficiencey) पैदा हो जाती है ।

सुप्रसिद्ध ब्रिटिश कानूनविज्ञ एडवर्ड जेन्क्स (Edward Jenks) ने ब्रिटिश न्याय पद्धति की विशेषताओं को इस प्रकार रखा है—

(क) ब्रिटिश न्याय पद्धति के अधीन मुकदमों पर गुप्त कार्यवाही नहीं होती, मुकदमों की सुनवायी खुली अदालत (Open Courts) में होती है, जिसमें सभी को कार्यवाही सुनने का अधिकार होता है ।

(ख) फैसला खुली अदालत में सुनाया जाता है, और फैसला देते हुए कारण भी बतलाये जाते हैं, बिना कारण बतलाये कोई फैसला नहीं किया जाता ।

(ग) नाम मात्र के अपवादों को छोड़ प्रायः सभी मामलों में फैसले देने वाले न्यायालय के फैसले के विरुद्ध अपील करने का अधिकार है ।

(घ) सभी गम्भीर फौजदारी व कुछ दीवानी मामलों में जूरी द्वारा विचार किए जाने की प्रार्थना का अधिकार है ।

(ङ) वादी व प्रतिवादी दोनों ही अपने-अपने पक्ष के समर्थन के लिए वकीलों की सहायता ले सकते हैं और दोनों ही जज के सामने पृथक-पृथक अपने-अपने पक्ष में दलीलें पेश कर सकते हैं ।

(च) दोषों की स्थापना के लिए सभी प्रकार की गवाहियों को मंजूर नहीं किया जाता । प्रमाणों के कानून (Law of Evidence) द्वारा मान्य व्यवस्था के आधार पर ही गवाहियों को माना जाता है ।

३२. कानून के शासन की व्यवस्था (System of Rule of Law)

ब्रिटिश न्याय व्यवस्था व संविधान की एक प्रमुख विशेषता कानून का राज्य (Rule of Law) है । इसका आधार कॉमन लॉ है, जिसका विकास सदियों के संघर्ष के अनन्तर हुआ । कॉमन लॉ के आधार पर ही ग्रेट ब्रिटेन के नागरिकों के अधिकार व उनकी स्वतन्त्रता पूर्ण रूप मे सुरक्षित है । ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की इस विशेषता का अनुसरण संयुक्त राज्य अमेरिका तथा राष्ट्रमण्डल के राज्यों में किया गया है, इन सभी राज्यों में कानून का शासन (Rule of Law) है ।

कानून के शासन का अर्थ है कि देश में किसी व्यक्ति की स्वेच्छाचारिता का या किसी सम्राट की निरंकुश शक्ति का शासन नहीं, बल्कि कानून का शासन है । ग्रेट ब्रिटेन में कानून की प्रभुता है, व्यक्तियों की नहीं । सभी नागरिक तथा राज्य पदाधिकारी कानून के सम्मुख बराबर हैं, और न्यायपालन की एक ही व्यवस्था है, दो नहीं । राज्याधिकारी तथा साधारण नागरिक एक ही प्रकार के कानून के अधीन हैं और एक ही प्रकार के न्यायालयों द्वारा शासित किए जाता हैं । कोई भी व्यक्ति कानून से परे या ऊपर नहीं । फ्रांस में सरकारी कर्मचारियों के लिए पृथक न्याय-

व्यवस्था का प्रबन्ध किया गया है और उन पर विशेष अदालतों में मुकदमें चलाए जाते हैं। इन प्रशासकीय न्यायालयों के अधिकारी साधारण जज नहीं होते बल्कि उच्च सरकारी पदाधिकारी होते हैं। इस प्रकार जर्मनी तथा फ्रांस इत्यादि यूरोपीय महाद्वीप के राज्यों में सरकारी अधिकारियों को विशेषाधिकार प्राप्त हैं, परन्तु ग्रेट ब्रिटेन व संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकारी कर्मचारी भी साधारण नागरिकों की तरह ही जिम्मेवार है। प्रो० डायसी का कथन है कि **"हमारे यहाँ प्रधानमन्त्री से लेकर एक साधारण सिपाही या कर संग्रहकर्त्ता तक सभी साधारण नागरिकों की तरह अपनी गैर कानूनी कार्यवाहियों के लिए जिम्मेवार हैं।"**[1] ग्रेट ब्रिटेन में अनेक सरकारी कर्मचारियों पर गैर कानूनी कार्यवाहियों के लिए मुकदमें चले हैं और उन्हें अपनी स्थिति का दुरुपयोग करने के बारे में सजा भी दी गयी है। प्रो० डायसी ने कानून के राज्य की बड़ी विशद विवेचना की, उसने इसे ब्रिटिश संविधान का आधार माना है। प्रो० डायसी का कथन है कि कानून के राज्य का मतलब केवल **"यही नहीं है कि कोई व्यक्ति कानून की पहुँच से बाहर है। (जो कि एक अलग बात है) बल्कि यह है कि यहाँ पर हरेक व्यक्ति चाहे उसका सामाजिक पद व स्थिति कैसी भी हो, प्रदेश के सामान्य कानून की सीमा में आता है और सामान्य न्यायालयों के अधीन है।"**[2] डायसी के मतानुसार यह व्यवस्था ग्रेट ब्रिटेन के साधारण नागरिको के अधिकारों की सुरक्षा का प्रमुख साधन है। उस ने कहा है कि **"किसी भी व्यक्ति को शारीरिक तथा साम्पत्तिक दण्ड तब तक नहीं दिया जा सकता जब तक कि देश के न्यायालयों के सम्मुख विधिवत् कानून भंग को साबित न कर दिया जाए।"**[3] इस तरह स्पष्ट है कि किसी भी नागरिक की वैयक्तिक स्वतन्त्रता तथा सम्पत्ति का अपहरण तब तक नहीं किया जा सकता जब तक कि कानून आधार पर न्यायालय उसे अपराधी साबित नहीं कर देते। इस व्यवस्था के फलस्वरूप कार्यपालिका की शक्ति सीमित हो जाती है और न्यायपालिका सरकारी कर्मचारियों की कार्यवाही की समुचित समीक्षा कर सकती है। डायसी का विश्वास है कि ग्रेट ब्रिटेन की कार्यपालिका कभी भी निरंकुश एवं स्वेच्छाचारी नहीं हो सकती।

इस प्रकार डायसी के अनुसार कानून के शासन के निम्नलिखित परिणाम हैं—

---

1. "With us every official, from the Prime Minister to the constable or a collector of taxes, is under the same responsiblity for every act done without legal justification as any other citizen."
—*Diecy.*

2. "Not only with as so man is above the law, but (what is a different thing) that here every man, whatever be his rank or conditions is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals." —*Diecy.*

3. "That no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or in goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary courts of the land." —*Diecy.*

(१) किसी भी व्यक्ति को तब तक शारीरिक या आर्थिक दण्ड नहीं दिया जा सकता जब तक कि कानून द्वारा स्थापित न्यायालय के सम्मुख उसके अपराध को साबित कर दिया जाए।

(२) दूसरा कोई भी व्यक्ति विधान से ऊपर नहीं। कानून की निगाहों में बड़े से बड़ा सरकारी अधिकारी व साधारण से साधारण नागरिक सभी बराबर हैं।

(३) संविधान के प्रमुख सिद्धान्त यथा व्यैक्तिक स्वतन्त्रता का अधिकार, सभा करने का अधिकार इत्यादि न्यायपालिका के फैसलों पर आधारित हैं। किसी लिखित संविधान के फल नहीं।

कानून के शासन के अपवाद (Exceptions to the Rule of Law)—प्रो० डायसी की कानून के शासन की धारणा की कड़ी आलोचना की जाती है और यह कहा जाता है कि प्रो० डायसी ने जिस रूप में कानून के शासन (Rule of Law) की इतनी प्रशंसा की है कि वह ग्रेट ब्रिटेन में कहीं नहीं मिलता, उसके अनेक अपवाद (Exceptions) मिल जाते हैं। हाल ही में कानून के शासन के इन अपवादों की संख्या और भी अधिक हो गयी है। प्रो० डायसी ने स्वेच्छाचारित (Arbitrary Powers) तथा स्वविवेक पर आधारित शक्तियों (Discretionary Powers) में कोई भेद नही किया और उन्हें एक ही चीज मान लिया है। आज जब पार्लियामेण्ट ने कार्यपालिका को कानून निर्माण की अनेकों शक्तियाँ सौंप दी हैं तो उस हालत में कार्यपालिका के अधिकारियों की स्वविवेक निर्भर शक्तियाँ का भी विस्तार हो गया है। इसी कारण कानून के शासन के अपवादों की संख्या भी बढ़ गयी है। कानून के शासन के उपवादों के कुछ उदाहरण इस प्रकार रखे जा सकते हैं—

(१) सार्वजनिक अधिकारियों की सुरक्षा से सम्बन्धित कानून (The Public Authorities Protection Act of 1893) सरकारी अधिकारियों की साधारण कानून मे विशेष सुरक्षा की व्यवस्था करता है। कर्त्तव्य की उपेक्षा के लिए या जन-सामान्य के अधिकारों को कुचलने पर किसी भी सरकारी अधिकारी पर छः मास के अन्दर ही अन्दर मुकदमा चलाया जा सकता है, छः मास के बीतने पर ऐसे किसी भी मुकदमा की सुनवायी नहीं हो सकती। इसी तरह अगर किसी नागरिक द्वारा सरकारी अधिकारी पर लगाए गए दोष साबित नहीं हो पाते तो उस हालत में उस नागरिक को एक बड़ा हर्जाना भरना पड़ता है। ऐसी व्यवस्था का यही मतलब है कि जन-साधारण भारी हर्जाने के भय से किसी सरकारी अधिकारी पर मुकदमा न चला सकें।

अपने कर्त्तव्यों का पालन करते हुए अगर न्याय अधिकारी अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर भी चले जाते हैं तो भी उसके विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती।

(२) ताज के विरुद्ध भी किसी प्रकार की कानूनी कार्यवाही नहीं की जा

सकती । ब्रिटिश सम्राट अपने सेवकों की किसी भी प्रकार की गलती के लिए जिम्मेवार नहीं । ग्रेट ब्रिटेन में तो यह कहा जाता है कि सम्राट कोई गलती नहीं कर सकता (King can do no wrong) और उस पर अपने अधिकार से स्थापित किसी भी न्यायालय में मुकदमा भी नहीं चलाया जा सकता ।

(३) अन्तर्राष्ट्रीय कानून के नियमों के अधीन विदेशी राजदूत व दूतावास से सम्बन्धित अधिकारी तथा ग्रेट ब्रिटेन की यात्रा करते हुए अन्य राज्यों के प्रमुख यथा राष्ट्रपति या सम्राट इत्यादि ब्रिटिश कानून के अधीन नहीं होते । इन सभी अधिकारियों की कूटनीतिक सुविधाएँ प्राप्त होती हैं ।

(४) राष्ट्रीय संकटों के उपस्थित होने पर ब्रिटिश कार्यपालिका के अधिकारियों को स्वविवेक पर आधारित अधिकार (Descretionary Powers) मिल जाते हैं । ऐसी अवस्था में जनता की सामान्य स्वतन्त्रताएँ पर्याप्त सीमित हो जाती हैं । शान्तिकाल में भी राष्ट्रीय सुरक्षा व शासन व्यवस्था बनाए रखने के लिए पुलीस सभा करने व जालूस निकालने पर, वर्दी पहनने व शस्त्र रखने पर पाबन्दियाँ लगा सकती है ।

(५) राज्य के कर्त्तव्यों के विस्तार के फलस्वरूप सार्वजनिक स्वास्थ्य, शिक्षा, बेकारों की रक्षा, बूढ़ों की सहायता इत्यादि के क्षेत्रों में सरकारी अधिकारियों को न्यायपालन सम्बन्धी ऐसे अधिकार दे दिए गए हैं जो साधारणतया न्यायपालिका से पास होने चाहिएँ थे । आज शिक्षा मन्त्री, स्वास्थ्य मन्त्री व परिवाहन विभाग के अधिकारियों के अनेक आदेशों की परीक्षा साधारण न्यायालयों में भी नहीं हो सकती । राष्ट्रीय स्वास्थ्य सुरक्षा इन्श्योरेन्स कमिश्नर (National Health Insurance Commissioner) बोर्ड ऑफ एजुकेशन (Board of Education) तथा बोर्ड ऑफ ट्रेड (Board of Trade) को अनेक मामलों में स्वयं न्याय करने का अधिकार है ।

(६) गृह सचिव (Home Secretary) को नागरिकों के पत्र खोल कर पढ़ने व रोकने का अधिकार है । यह कानून के शासन का उल्लंघन है ।

(७) गृह सचिव ही विदेशियों को नागरिकता के अधिकार देने व उन्हें वापिस लेने तथा अवाँछित विदेशियों के देश निकाले की आज्ञा देने का अधिकार रखता है । वही विदेश यात्रा के लिए आवश्यक पासपोर्ट भी जारी करता है । गृह सचिव के इन मामलों में दिए गए फैसलों के विरुद्ध कोई अपील नहीं की जा सकती ।

इस प्रकार ग्रेट ब्रिटेन में कानून के शासन के अनेक अपवाद मिल जाते हैं । **प्रो० डायसी ने स्वयं स्वीकार किया है कि पिछले ३० वर्षों में ग्रेट ब्रिटेन में कानून के शासन की अवस्था खराब होती चली गयी है ।**[1] पर ग्रेट ब्रिटेन में फ्रांस की तरह

---

1. "The ancient veneration for the rule of law has in England suffered during the last 30 years a marked decline." —*Diecy.*

प्रशासकीय न्यायलयों का एक अलग वर्ग नहीं मिलता। यहाँ तो कहीं-कहीं ही प्रशासकीय अधिकारियों को न्यायपालन सम्बन्धी अधिकार दिए गए हैं।

प्रो० लास्की इत्यादि आधुनिक विशेषज्ञों ने प्रशासकीय न्याय (Administrative Justice) व्यवस्था का समर्थन किया है। उसका विचार है कि मौजूदा कानून व्यवस्था नयी सामाजिक व आर्थिक परिस्थितियों का फल है, जिसे साधारण न्यायालयों के न्यायाधीश समझने में असमर्थ हैं। क्योंकि उनका दृष्टिकोण परम्परावादी है और वे न्यायापालन की पुरानी रूढ़ियों में ही जकड़े रहते हैं। दूसरा, उच्च न्यायालयों के अधिकारी निहित स्वार्थों के समर्थक हैं, उनका सम्बन्ध जन-साधारण से नहीं, वह उच्च वर्ग के प्रतिनिधि हैं, अतः जाने-अनजाने में वह मजदूर वर्ग के साथ न्याय नहीं कर पाते। यही कारण है कि मजदूर वर्ग में साधारण न्यायालयों के प्रति विश्वास की कमी है, वे प्रशासकीय न्याय व्यवस्था के समर्थक हैं। अतः प्रशासकीय न्याय व्यवस्था का विकास बदली हुई परिस्थितयों का आवश्यक फल है।

साधारण न्यायालयों में न्याय प्राप्ति काफी महँगी भी पड़ती है। हाल ही में गरीब अभियुक्तों के लिए सरकार की ओर से वकील करने का प्रबन्ध भी किया जाने लगा है, परन्तु फिर भी धनिक वर्ग के लिय न्याय प्राप्ति निर्धनों की अपेक्षा पर्याप्त आसान है।

इस प्रकार प्रशासकीय न्याय व्यवस्था का विकास न केवल आवश्यक ही है बल्कि वाँछनीय भी। हाँ, आवश्यकता केवल यही है कि इस व्यवस्था में कुछ, सुधार व संशोधन अवश्य किए जाने चाहिएँ। प्रशासकीय कानून के प्रति ब्रिटिश समाज में पायी जाने वाली पुरानी विद्वेष भावना भी अब धीरे-धीरे खत्म हो रही है।

३३. ब्रिटिश न्यायालयों का संगठन (Organisation of British Judiciary)

ब्रिटिश अदालतों का मौजूदा संगठन सन् १८७३-७६ में पास किए गए कानूनों के आधार पर किया गया है। इस से पहले ब्रिटिश न्यायालयों का संगठन बड़ा चक्कर में डाल देने वाला था। न्यायालयों के अनेक प्रकार देश भर में बिखरे पड़े थे, इन में दीवानी अदालतें, फौजदारी अदालतें, उत्तराधिकार तथा तलाक सम्बन्धी अदालतें व धार्मिक अदालतें शामिल थी। पर इन एक्टों के अधीन ब्रिटिश न्यायपालिका को दो तरह की अदालतों में बाँट दिया गया है।

इन अदालतों के रूप हैं दीवानी न्यायालय (Civil Courts) व फौजदारी अदालतें (Criminal Courts)। नीचे हम इन दोनों प्रकार की अदालतों के संगठन का विवरण देंगे।

(१) **दीवानी अदालतें** (Civil Courts)—दीवानी अदालतों में सब से छोटे न्यायालयों को कौन्टी कोर्ट्स (County Courts) कहा जाता है। ब्रिटेन में कौन्टियाँ उसी तरह के प्रादेशिक उपविभाग हैं जिस तरह कि हमारे देश में जिले

हैं, इनकी संख्या ६२ है। इन कौन्टियों को ६० हल्कों (Circuits) में बाँटा गया है, और प्रत्येक हल्के में जज होता है। यह जज अपने हल्के में जगह-जगह जाकर न्याय बाँटते हैं। इन न्यायालयों के जजों की नियुक्ति लार्ड चान्सलर द्वारा की जाती है, वह इन का चुनाव ऐसे बैरिस्टरों में से करता है जो कम से कम सात वर्ष तक वकालत कर चुके हों। कौन्टी कोर्ट में केवल छोटे-छोटे दीवानी मामलों पर ही विचार किया जाता है, इन में २०० पौण्ड से कम मूल्य के मुकदमे पेश किए जाते हैं। ज्यादातर १० से ५ पौण्ड के मुकदमे ही दायर किए जातें हैं।

कौन्टी कोर्ट के ऊपर हाई कोर्ट (High Court) के विभिन्न विभाग हैं। हाई कोर्ट में कौन्टी कोर्ट के निर्णयों के विरुद्ध अपील भी दायर की जा सकती है और कौन्टी कोर्ट के अधिकार क्षेत्र से बाहर आने वाले मुकदमें सीधे पेश किए जा सकते हैं। बिना हाई कोर्ट की अनुमति के किसी भी मामले में अपील नहीं की जा सकती। कोर्ट ऑफ अपील में हाई कोर्ट के फैसलों के विरुद्ध अपील की जा सकती हैं।

हाई कोर्ट का तीन विभागों में बंटवारा किया गया है (क) किंग्स (या क्वीन्स) बेंच (King's or Queen's Bench) (ख) चान्सरी डवीज़न (Chancery Division) व (ग) प्रोबेट, डाइवोर्स, एडमेरिल्टी (Probate, Divorce and Admirality) ये तीनों विभाग अलग-अलग तरह के काम पूर्ण करते हैं। इन में चान्सरी विभाग इक्विटी (Equity) से सम्बन्धित मामलों की सुनवायी करता है। इन में मृत व्यक्तियों व नाबालिगों की जायदाद के प्रबन्ध व दिवाले इत्यादि से सम्बन्धित मामले आ जाते हैं। प्रोबेट, डाइवोर्स व एडमेरिलटी विभाग में उत्तराधिकार, तलाक तथा समुद्री यात्रा के समय जहाज़ों पर हुए अपराधों सम्बन्धी मुकदमे दायर किए जाते हैं। किंग्स या क्वीन्स बैंच के पास अन्य सभी प्रकार के मुकदमे—दीवानी फौजदारी—पेश किए जाते हैं। इसी विभाग के पास कौन्टी कोर्ट के निर्णयों के विरुद्ध अपील भी की जा सकती है।

हाई कोर्ट की इन शाखाओं के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें कोर्ट ऑफ अपील के पास दायर की जाती है। कोर्ट ऑफ अपील में लार्ड जस्टिस ऑफ अपील व हाई कोर्ट के तीनों विभागों के अध्यक्ष और कुछ अन्य जज होते हैं। कोर्ट ऑफ अपील का सभापति लार्ड चान्सलर होता है।

महत्त्वपूर्ण व अधिक मूल्य वाले मामलों में हाऊस ऑफ लार्ड्स के पास अपील की जा सकती है। दीवानी व फोजदारी, दोनों ही मामलों में, हाऊस ऑफ लार्ड्स अपील सुनने का सर्वोच्च न्यायालय है। जब हाऊस ऑफ लार्ड्स सर्वोच्च न्यायालय के रूप में बैठता है तो उस समय लार्ड चान्सलर के अतिरिक्त ९ न्यायकर्त्ता लार्ड (Law Lords) ही उपस्थित होते हैं, अन्य लार्ड नहीं। हाऊस ऑफ लार्ड्स एक साल में कोर्ट ऑफ अपील के फैसलों के विरुद्ध कोई पच्चास से अधिक अपीलें नहीं सुनता।

फौजदारी अदालतों का संगठन (Organisation of Criminal

Courts)—फौजदारी अदालतों में सबसे छोटी अदालत **एक या अधिक जस्टिसेस ऑफ पीस** (Justices of Peace) **की होती है**। ये हमारे यहाँ के आनरेरी मजिस्ट्रेटों की तरह होते हैं, इन्हें वेतन नहीं मिलता और इनकी नियुक्ति उच्च वंशज लोगों में से लार्ड चान्सलर द्वारा स्थानीय समितियों की सलाह से की जाती है। शहर में काम करने वाले जजों को वेतन मिलता है। ब्रिटेन में जस्टिसिस ऑफ पीस की संख्या बीस हज़ार के लगभग है, प्रत्येक कमेटी में इनकी संख्या ३०० के लगभग होती है।

इन अदालतों में छोटे मुकदमे आते हैं और इनमें २० शिलिंग से अधिक जुर्माना व चौदह दिन से अधिक क़ैद की सज़ा नहीं दी जा सकती। अगर मामला पर्याप्त गम्भीर है और जस्टिस ऑफ पीस के अधिकार क्षेत्र से बाहर है तो वह उसे ऊपर के न्यायालय के सुपुर्द कर देता है।

फौजदारी मामलों में दूसरे दर्जे की अदालत को **कोर्ट ऑफ 'पेटी सेशन्स'** (Petty Sessions) **कहा जाता है**। जिन मामलों को जस्टिसिस ऑफ पीस नहीं सुन पाते उन्हें कोर्ट ऑफ पेटी सेशन्स में पेश किया जाता है। ये मुकदमे जरा अधिक गम्भीर होते हैं। इनमें कम से कम दो जस्टिसिस ऑफ पीस होते हैं। यह अदालत छः महीने की क़ैद व पच्चास पौण्ड का जुर्माना कर सकती है।

कोर्ट ऑफ क्वार्टर सेशन्स (Court of Quarter Sessions) **में कोर्ट ऑफ पेटी सेशन्स** के फैसलों के विरुद्ध अपील सुनी जा सकती है। इसकी एक साल में चार बैठकें होती हैं। इसके सदस्य कौन्टी के सभी जस्टिसिस ऑफ पीस होते हैं, परन्तु इसकी बैठक में दस बारह जस्टिसिस ऑफ पीस ही शामिल हो पाते हैं। इन अदालतों में चोरी, घर में सेंध लगाने इत्यादि के मुकदमे ही सुने जाते हैं कत्ल इत्यादि के नहीं।

सभी गम्भीर मामले जिनमें आजीवन कारावास इत्यादि की सज़ा दी जा सकती है, **कोर्ट ऑफ असाइजेज** (Court of Assiges) **में सुने जाते हैं।** असाइज़ेज अदालनों की तुलना हमारा यहाँ के सेशन्स जज की अदालतों से की जा सकती है, इन अदालनों में कत्ल व राजद्रोह इत्यादि के ऐसे मुकदमे पेश होते हैं जिनमें कि मौत की व उमर क़ैद की सज़ा दी जाती है। कोर्ट ऑफ असाइजेज हाई कोर्ट के विभाग कहे जा सकते हैं, क्योंकि इनमें हाई कोर्ट के किंग्स या क्वीन्स बैंच (King's or Queen's Bench Division) के दो जज होते हैं, जो दौरा करते हुए कौन्टियों के मुख्य-मुख्य नगरों में जाते हैं और वहाँ फौजदारी के गम्भीर मामलों को सुनते हैं। इन अदालतों में अभियुक्त की प्रार्थना पर १२ व्यक्तियों को जूरी नियुक्त किया जा सकता है।

कोर्ट ऑफ क्वार्टर्स सेशन्स व कोर्ट ऑफ असाइजेज के फैसलों के विरुद्ध अपीलों की सुनवायी **फौजदारी अपीलों की अदालत** (The Court of Criminal Appeals) **में हो सकती है**। कोर्ट ऑफ क्रिमिनल अपील्स में लार्ड चीफ जस्टिस के इलावा हाई कोर्ट के किंग्स बैंच या क्वीन्स बैंच के जज शामिल

हो सकते हैं। यह एक प्रकार से हाई कोर्ट का ही एक भाग है, इससे आगे तो हाऊस ऑफ लार्ड्स में ही अपील की जा सकती है। हाऊस ऑफ लार्ड्स ही ग्रेट ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायालय है।

हाऊस ऑफ लार्ड्स के न्यायालय सम्बन्धी कार्य (Judicial Functions of the House of Lords)—हम पीछे देख आये हैं कि हाऊस ऑफ लार्ड्स ग्रेट ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायालय है और उसमें इंग्लैण्ड, स्कॉटलैण्ड व उत्तरी आयरलैण्ड के सभी उच्च न्यायालयों के फैसलों के विरुद्ध अपीलें सुनी जा सकती हैं। हाऊस ऑफ लार्ड्स का प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र (Original Jurisdiction) भी था, परन्तु अब वह लग भग खत्म ही हो चुका है। प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र के अधीन ही हाऊस ऑफ लार्ड्स लार्डों के राजद्रोह व गम्भीर फौजदारी के मामले तथा कामन्स-सभा द्वारा किसी उच्च सरकारी अधिकारी पर लगाए गए आरोप (Impeachment) सुनने का अधिकार था।

जब हाऊस ऑफ लार्ड्स सर्वोच्च न्यायालय के रूप में कार्य करता है तो उस समय न्यायकर्त्ता लार्डों के इलावा ऐसे लार्ड भी कार्यवाही में हिस्सा लेते हैं जोकि न्यायपालिका के उच्च पदों पर रह चुके हों। ऐसे समय में सभी लार्ड हाऊस ऑफ लार्ड्स की बैठक में हिस्सा नहीं लेते, परन्तु उसके फैसले सम्पूर्ण सदन के नाम से किए जाते हैं। यह याद रखना चाहिए कि चाहे पार्लियामेण्ट का अधिवेशन हो या न हो और चाहे वह तोड़ दी गयी हो तो भी हाऊस ऑफ लार्ड्स का न्यायपालन सम्बन्धी विभाग कार्य करता ही रहता है।

हाऊस ऑफ लार्ड्स के न्यायपालन सम्बन्धी कर्त्तव्यों का विवेचन करते हुए **हमें लार्ड चान्सलर के कर्त्तव्यों का विवरण भी दे देना चाहिए**। लार्ड चान्सलर को हम ब्रिटेन का न्याय मन्त्री कह सकते हैं, यद्यपि उसके कार्य विविध हैं। लार्ड चान्सलर हाऊस ऑफ लार्ड्स का सभापति होता है और वह मन्त्रिमण्डल का भी सदस्य होता है। उसका चुनाव प्रधानमन्त्री अन्य मन्त्रियों की तरह राजनीतिक आधार पर ही करता है, परन्तु इस पद का अधिकारी ग्रेट ब्रिटन का कोई नामी वकील या बेरिस्टर ही होता है। उसे प्रधानमन्त्री के सामन दस हज़ार पौण्ड वेतन मिलता है।

लार्ड चान्सलर कौन्टी कोर्टों के जजों की नियुक्ति करता है। ऊँची अदालतों के जजों की नियुक्तियाँ भी उसी की सलाह पर की जाती हैं। जस्टिसिस ऑफ पीस तो वह खुद ही नियुक्त करता है।

वह एक न्यायाधीश के रूप में भी कार्य करता है, क्योंकि हाई कोर्ट के चान्सरी विभाग का व कोर्ट ऑफ अपील का वह मुख्य न्यायाधीश होता है। इसी तरह जब हाऊस ऑफ लार्ड्स सर्वोच्च न्यायालय के रूप में अपने कर्त्तव्यों के पालन के निमित्त बैठता है तो उस समय लार्ड चान्सलर ही उसका अध्यक्ष होता है। प्रिवी कौन्सिल की न्यायपालन सम्बन्धी कमेटी की अध्यक्षता भी वह स्वयं करता है और मन्त्रिमण्डल को कानूनी मामलों में भी सलाह देता है। इस तरह लार्ड चान्सलर ग्रेट ब्रिटेन का एक ऐसा पदाधिकारी है जो न सिर्फ मन्त्रिमण्डल का ही सदस्य है या हाऊस ऑफ

लार्ड्स का अध्यक्ष है बल्कि वह न्याय मन्त्री के भी कार्य पूर्ण करता है और न्यायाधीश के भी।

प्रिवी कौन्सिल की न्यायपालन सम्बन्धी कमेटी (Judicial Committee of the Privy Council)—प्रिवी कौन्सिल की इस कमेटी का ब्रिटिश न्यायालयों से विशेष सम्बन्ध नहीं, परन्तु यह ब्रिटिश साम्राज्य व राष्ट्र-मण्डल के लिए, कुछ देशों को छोड़कर, सर्वोच्च न्यायालय है। सैद्धान्तिक दृष्टि से भी यह कोई न्यायालय नहीं, क्योंकि यह किसी मुकदमे में की गयी अपील का फैसला नहीं करती बल्कि सम्राट से सिफारिश करती है जिसे सम्राट अनिवार्य रूप से स्वीकार कर लेता है। इन सिफारिशों को सम्राट आर्ड्स इन कौन्सिल के रूप में जारी करता है। हाऊस ऑफ लार्ड्स जब सर्वोच्च न्यायालय के रूप में कार्य करता है तो उस समय बहुमत से भिन्न मत रखने वाले न्यायकर्त्ता लार्ड को अपना असहमति का नोट देने का अधिकार होता है, परन्तु प्रिवी कौन्सिल में ऐसा नहीं हो पाता।

प्रिवी कौन्सिल की जुडीशियल कमेटी के मेम्बरों की संख्या २० के लगभग है, ये सभी श्रेष्ठ कानूनविज्ञ होते हैं. इनमें लार्ड चान्सलर हाऊस ऑफ लार्ड्स के न्यायकर्त्ता लार्ड व ब्रिटिश साम्राज्य के श्रेष्ठ कानून वित्त शामिल होते हैं। परन्तु अधिकांशों में इसके कर्त्तव्यों का पालन हाऊस ऑफ लार्ड्स के न्यायकर्त्ता लार्डों द्वारा ही किया जाता है, यद्यपि जब वे प्रिवी कौन्सिल की इस कमेटी के सदस्यों के रूप में इकट्ठे होते हैं तो उन्हें न्यायकर्त्ता लार्ड न कहकर प्रिवी कौन्सलर कहा जाता है।

प्रिवी कौन्सिल में, जैसा कि हम ऊपर कह आए हैं, राष्ट्र-मण्डल के व साम्राज्य के कुछ देशों के सर्वोच्च न्यायालयों के फैसलों के विरुद्ध अपील सुनी जाती हैं और उनका आखरी फैसला किया जाता है। स्वतन्त्रता से पूर्व भारत के सर्वोच्च संघीय न्यायालय के फैसलों के विरुद्ध भी प्रिवी कौन्सिल में अपील की जा सकती थी, परन्तु अब यह व्यवस्था खत्म कर दी गयी है। वस्तुतः अब तो सभी स्वतंत्र उपनिवेशों ने अपने ही यहाँ के सर्वोच्च न्यायालयों को अपील सुनने के अन्तिम अधिकार दे दिए हैं। अब प्रिवी कौन्सिल की जुडीशियल कमेटी का अधिकार क्षेत्र ब्रिटिश साम्राज्य के अधीन भाग ही रह गया है।

३४. ब्रिटिश कानून के प्रकार (Types of British Law)

अन्य दशों की तरह ग्रेट ब्रिटन में भी कानून वही नहीं जिसे कि पार्लियामेण्ट बनाए या जिसे सम्राट आदेश रूप में जारी करे। ग्रेट ब्रिटेन में कानून का आधार उसकी न्यायपालिका द्वारा दी गयी मान्यता है। उन सभी नियमों को कानून में शामिल किया जाता है जिन्हें न्यायालय मान्यता प्रदान करें और जिन पर पार्लियामेण्ट रोक नहीं लगाती। ग्रेट ब्रिटेन में न्यायालय तीन प्रकार के कानूनों को मान्यता प्रदान करते हैं—

(१) राज्य का सामान्य कानून जिसे कॉमन लॉ (Common Law)

कहते हैं।

(२) न्याय भावना पर आधारित कानून (Equity)

(३) पार्लियामेण्ट द्वारा निर्मित कानून (Statute Law)

(१) **सामान्य कानून** (Common Law) या कॉमन लॉ देश में प्रचलित परम्परा व रस्मो-रिवाज (Customs) पर आधारित है। नार्मन विजय से पहले देश में कोई सर्व सामान्य कानून नहीं था, सभी जगह न्यायपालन स्थानीय रस्मो-रिवाज के आधार पर हुआ करता था। नार्मन तथा एंजिवेन सम्राटों ने राष्ट्रीय एकता के लिए प्रयत्न किए और उन्हीं के आदेश पर उन द्वारा नियुक्त जज लोग जगह-जगह जाकर न्याय वितरण करने लगे। ये न्यायाधीश स्थानीय रस्मो-रिवाज के आधार पर ही विभिन्न झगड़ों को निपटाया करते। धीरे-धीरे इन्हीं रस्मो-रिवाज में से कुछ को अपनी उपादेयता के कारण सम्पूर्ण देश में मान्यता मिल गयी और वही बाद में चलकर कॉमन लॉ कहलाने लगे।

कॉमन लॉ जजों द्वारा बनाया गया कानून (Judge made Law) है। जब कभी किसी मुकदमे के फैसले में एक जज ने फैसला दिया, और बाद में दूसरे जज ने भी उसी का अनुसरण किया तो वह एक कानून के रूप में अन्य जजों द्वारा स्वीकार कर लिया गया। इन कानूनों का स्पष्टीकरण जजों के फैसलों में ही मिलता है।

कॉमन लॉ के टीकाकार व व्याख्याकार भी अनेक हैं, इनमें ग्लेनविल व ब्लेकस्टोन विशेष प्रसिद्ध हैं। इन्होंने कॉमन लॉ का संग्रह किया और उनकी अपने दृष्टिकोण से आलोचना व व्याख्या करते हुए पुस्तकों के रूप में छपवाया। ये टीकाकार सुप्रसिद्ध कानूनविज्ञ थे, अतः उन्होंने न केवल कॉमन लॉ का स्वरूप ही निश्चित किया बल्कि उनकी अभिवृद्धि भी की।

यद्यपि आज पार्लियामेण्ट ही कानून निर्माण का मुख्य स्रोत है तथापि सम्पूर्ण ब्रिटिश कानून व्यवस्था का आधार कॉमन लॉ ही है। पर पार्लियामेण्ट के बने कानून की पोजीशन कॉमन लॉ की अपेक्षा दृढ़ है, अगर पार्लियामेण्ट द्वारा बने कानून में और कॉमन लॉ में विरोध हो तो पार्लियामेण्ट के कानून को ही मान्यता मिलती है।

(२) **न्याय भावना पर आधारित कानून** (Equity)—इस प्रकार के कानून का उदय कॉमन लॉ के दोषों को दूर करने के लिए हुआ। जब ग्रेट ब्रिटेन की आर्थिक व औद्योगिक स्थिति में अन्तर पड़ गया और कॉमन लॉ अपरिवर्तनशीलता (Regidity) के कारण नये युग की आवश्यकताओं को पूर्ण न कर सका व उसके अनुसार न्यायपालन कर सकना कठिन हो गया तो उस समय न्याय भावना पर आधारित एक नए प्रकार के कानून का उदय हुआ। कॉमन लॉ की तरह 'इक्विटी' भी जजों द्वारा बनाया गया कानून है। परन्तु उसका उदय कुछ विभिन्न स्थितियों में हुआ।

ग्रेट ब्रिटेन में सम्राट को न्याय व कानून का स्रोत समझा जाता है, उसी को अन्तिम न्यायाधीश माना जाता है। जब आम अदालतें कॉमन लॉ के अनुसार न्याय

न कर सकीं तो पीड़ित नागरिक ने सम्राट के पास आवेदन कर उससे न्याय करने की माँग की। तब सम्राट ने सभी आवेदनों कर उनके गुण दोष के अनुसार विचार कर अपनी न्याय भावना के आधार पर उनका फैसला करना शुरू किया, और इस तरह न्याय भावना (Equity) पर आधारित एक नयी कानून व्यवस्था का जन्म हुआ। जब सम्राट के पास बहुत बड़ी संख्या में आवेदन पत्र आने लगे और उसके लिए सभी पर विचार कर सकना कठिन हो गया तो उस समय उसने चान्सलर को यह काम करने के अधिकार दे दिया। कालान्तर में चान्सलर की सहायता के लिए उसके सहायक मास्टर इन चान्सरी (Master in Chancery) नियुक्त किए गए। आज के हाई कोर्ट का चान्सरी डवीज़न (Chancery Division) इसी व्यवस्था का विस्तृत रूप है। चान्सरी डवीज़न न्याय भावना पर आधारित कानून के लागू करने के लिए स्थापित किया गया है। इक्विटी का सम्बन्ध दीवानी केसो से ही होता है, फौजदारी से नहीं।

पार्लियामेण्ट द्वारा बनाए गए कानून (Statute Law) आज कॉमन लॉ व इक्विटी (Equity) दोनों ही का विकास बन्द हो चुका है, नए कानून की जब कभी भी आवश्यकता पड़ती है तो पार्लियामेण्ट की कानून निर्माण की शक्तियों को इस्तेमाल में लाया जाता है। आजकल पार्लियामेण्ट कानून निर्माण का मुख्य स्रोत है और प्रति वर्ष पार्लियामेण्ट लगभग एक सौ कानून बनाती है। जब कभी कॉमन लॉ के किसी नियम का न्याय भावना पर आधारित किसी कानून का पार्लियामेण्ट द्वारा बनाए गए किसी कानून से विरोध होता है तो पार्लियामेण्ट द्वारा बनाए गए कानून को ही मान्यता दी जाती है, शेष दोनो को नही। जो फैसले कॉमन लॉ के आधार पर किए जाते हैं, पार्लियामेण्ट उन्हें भी कानून बनाकर बदल सकती है। कॉमन लॉ व न्याय भावना पर आधारित कानून को बदली हुई परिस्थितियों के उपयुक्त बनाने के लिए पार्लियामेण्ट कानून बना उनमें संशोधन कर सकती है। इस तरह पार्लियामेण्ट द्वारा निर्मित कानून अधिक प्रगतिशील व समयानुकूल होता है।

Important Questions.

	Reference
1. Briefly describe the judicial system in England.	Art. 33
2. Explain the reasons for the high quality of British justice. *(Pb. 1954)*	Art. 31
3. "Give a brief account of the organization of the judiciary in England. *(Pb. 1957)*	Art. 33

अध्याय ८

ब्रिटिश राजनीतिक दल

(British Political Parties)

३५. राजनीतिक दलों की आवश्यकता व महत्त्व

वर्तमान युग में प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में जनमत के निर्माण के लिए व वोटरों को संगठित रूप देने के लिए राजनीतिक पार्टियों की मौजदगी लाजमी है। राजनीतिक दलों के बिना प्रजातन्त्र की सफलता संदिग्ध होती है। सभी प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में इनका संगठन रहता है। प्रजातन्त्र की सफलता के लिए इनकी उपस्थिति इतनी लाजमी हो चुकी है कि अनेक विचारक तो सरकार के तीन हिस्सों के इलावा राजनीतिक दलों को उसका चौथा आवश्यक हिस्सा समझते हैं। यद्यपि राजनीतिक दलों को आज के थोड़े से प्रजातन्त्रात्मक देशों में संवैधानिक मान्यता दी गयी है तो भी वह सरकार के संविधानातिरिक्त (Extra-constitutional) भाग बन चुके हैं। चाहे हम उन्हें सरकार का उतना महत्त्वपूर्ण कानूनी भाग न माने जितना कि विधानपालिका वगैरा हैं, तो भी उनकी महत्ता से कोई इन्कार नहीं कर सकता।

राजनीतिक दलों को ऐच्छिक समुदायों के अन्तर्गत रखा जाता है। समुदाय (Association) कुछेक व्यक्तियों का ऐसा संगठन है जो कि किसी एक या एक से अधिक उद्देश्य की प्राप्ति के लिए स्थापित किया जाता है। इस दृष्टि से राजनीतिक दल से हमारा अभिप्राय एक ऐसे मानवीय समुदाय से होगा जिसका उद्देश्य कुछ राजनीतिक उद्देश्यों की प्राप्ति है। 'राजनीतिक उद्देश्यों' से हमारा मतलब राज्य शासन की मशीनरी पर कब्जा कर उसे विशिष्ट राजनीतिक प्रोग्राम की पूर्त्ति के लिए इस्तेमाल करना है। सुप्रसिद्ध अंग्रेज विचारक बर्क का मत है कि **"राजनीतिक दल, कुछ ऐसे नियमों के अनुसार जिस पर कि सभी सहमत हों व सामूहिक प्रयत्नों द्वारा जनता के हितों को बढ़ाने के लिए संगठित, एक मानवीय संघ है।"**[1]

गेटल के मतानुसार राजनीतिक दल की परिभाषा इस प्रकार है **"राजनीतिक दल प्रायः संगठित नागरिकों का एक ऐसा समुदाय है जो कि राजनैतिक इकाई की तरह कार्य करता है और अपने मतदान की शक्ति का इस्तेमाल कर सरकार को संगठित करना और अपनी सामान्य नीति को पूर्ण करना चाहता है।"**[2]

---

1. "A political party is a body of men united for the purpose of promoting by their joint endeavours the public interests upon some principles on which they are all agreed." —*E. Burke.*
2. "A political party consists of a group of citizens, more or less organisee who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aims to control the government and carry out thier general policies." —*Gettell.*

मेकआइवर (MacIver) के शब्दों में "**राजनीतिक पार्टी एक ऐसा संघ है जिसका संगठन किसी नीति अथवा सिद्धान्त के समर्थन में हुआ हो और जो संवैधानिक उपायों से उस सिद्धान्त अथवा नीति को शासन का आधार बनाने में संलग्न हो।**"[1]

प्रत्येक राजनीतिक पार्टी के संगठन के कुछ आधारभूत तत्त्व होते हैं जिनके अभाव में उन्हें राजनीतिक दल नहीं कहा जा सकता। सर्वप्रथम तो राजनीतिक दलों के लिए संगठन व मानवीय तत्त्व की आवश्यकता होती है। बिना मनुष्यों के किसी भी संघ का संगठन असम्भव है, अतः सबप्रथम तो सभी समुदायों में मनुष्यों का होना लाजमी है। संगठन के बिना यह मनुष्यों का समुदाय केवल भीड़ मात्र ही बनकर रह जाएगा और उसका कोई सामान्य मकसद नहीं रहेगा। संगठन को बनाए रखने के लिए अनेक लिखित व अलिखित नियम हो सकते हैं जिनका पालन पार्टी के मेम्बर करते हैं। मूलभूत विचारों की एकता भी राजनीतिक पार्टियों के संगठन का प्रमुख आधार है। प्रत्येक पार्टी का एक मकसद होता है उसकी व्याख्या की जाती है, दल के सभी सदस्यों को इस मकसद की व्याख्या में यथासम्भव एकमत होना चाहिए। राजनीतिक दलों के उद्देश्य प्राप्ति के साधन शान्तिपूर्ण व वैधानिक होने चाहिएँ और उन्हें राष्ट्रीय कल्याण की वृद्धि को अपना उद्देश्य बनाना चाहिए। जब कभी किसी राजनीतिक दल का संगठन किसी विशेष जाति, साम्प्रदाय या वर्ग के हितों की रक्षा के लिए किया जाता है तो उन्हें ठीक-ठीक अर्थ में राजनीतिक नहीं कहा जा सकता। अनेक बार कुछ स्वार्थी व्यक्ति मिलकर अपने स्वार्थ साधन के लिए एक-दो राजनीतिक—संगठन बना लेते हैं, जिनका उद्देश्य जन-सामान्य का हित साधन न होकर स्वार्थ-साधन होता है। ऐसे राजनीतिक संगठनों को राजनीतिक दल न कहकर राजनीतिक ग्रुप या गुट कहना चाहिए।

राजनीतिक दलों के कार्य (Functions of the Political Parties) राजनीतिक दल प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में अनेक महत्त्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करते हैं। सर्वप्रथम तो राजनीतिक दलों पर जन-साधारण को संगठित करने का उत्तरदायित्व होता है। प्रत्येक राज्य में वोटरों की एक बहुत बड़ी संख्या होती है राजनीतिक दल इन्हें अपने-अपने मत का अनुयायी बना संगठित करते हैं और अपनी पार्टियों के मेम्बर बनाते हैं। देश की राजनीतिक व आर्थिक समस्याओं के सुलझाव के लिए भी प्रत्येक राजनीतिक दल अपने सुझाव जनता के सामने रखता है। वह समाचार पत्रों, पुस्तकों भाषणों व स्टेज द्वारा अपने सिद्धान्तों का प्रचार करते हैं और जनता को अपने मत का समर्थक बनाने की कोशिश करते हैं। इस प्रकार के राजनीतिक प्रोपेगण्डा का परिणाम जन-साधारण की राजनीतिक जागृति होता है।

अपने राजनीतिक प्रोग्राम को लागू करने के लिए प्रत्येक राजनीतिक पार्टी राज्य सत्ता को प्राप्त करने की कोशिश करती है। इसी लिए सभी राजनीतिक पार्टियाँ

1. "A political party is an association organised in support of some principles as policy which by constitutional means it endeavours to make the determinent of government." —*MacIver.*

चुनाव लड़ती हैं, अपने उम्मीदवार खड़ा करती हैं और विधान मण्डलों में बहुमत प्राप्त कर सरकारी मशीनरी पर कब्जा जमा अपने प्रोग्राम को लागू करने की कोशिश करती हैं। चुनाव लड़ना व बहुमत प्राप्त कर मन्त्रिमण्डल बनना आज के राजनीतिक दलों का प्रमुख कार्य है।

विधान मण्डलों में राजनीतिक दल अपनी-अपनी पार्टी के मेम्बरों को अपने नियन्त्रण में रखते हैं, और अपनी नीति को लागू करने में उनका सहयोग प्राप्त करते हैं। पार्टी नियन्त्रण के अभाव में विधान सभाएँ विभिन्न प्रकार के स्वार्थों पर संगठित गिरोहों का समूह मात्र बनकर रह जाएँगी, उनके पास कोई निश्चित प्रोग्राम नहीं होगा। अगर विधान सभाओं में राजनीतिक पार्टियाँ न हों तो प्रत्येक व्यक्ति अपनी डेढ़ चावल की खिचड़ी अलग ही पकावे।

चुनाव लड़ने के लिए आवश्यक धन राजनीतिक पार्टियाँ ही चन्दे द्वारा या अन्य तरीकों से इकट्ठा करती हैं, और वही प्रचार कार्य द्वारा अपने उम्मीदवारों को सफल बनाने की पूरी कोशिश करती हैं।

विधान सभाओं में जिन दलों को बहुमत नहीं मिल पाता व जो अल्प संख्यक होते हैं वे विरोधी दल के रूप में शासन नीति की आलोचना करते हैं और शासक दल की कमियों को जनता के सम्मुख रखते हैं। विरोधी दल की मौजूदगी एक पार्टी के अधिनायक तन्त्र की स्थापना को रोकती है और शासक दल के शासन को अत्याचार पूर्ण नहीं बनने देती। लगभग सभी प्रजातन्त्रात्मक देशों में विरोधी दल के नेताओं को आदरणीय स्थान प्राप्त होता है, क्योंकि वे कभी भी बहुमत प्राप्त कर प्रधानमन्त्री बन सकते हैं।

राजनीतिक पार्टियाँ मन्त्रिमण्डल, विधानमण्डल तथा जन-सामान्य में एकता की कड़ी की तरह काम करती हैं। पार्लियामेण्ट्री सरकार के अधीन मन्त्रिमण्डल की स्थिरता का आधार भी राजनीतिक पार्टियाँ हैं।

३६. ब्रिटिश राजनीतिक पार्टियों का इतिहास (History of British Political Parties)

ग्रेट ब्रिटेन के राजनीतिक दलों का इतिहास बहुत पुराना है, उनका उदय स्टुअर्ट काल में पार्लियामेण्ट व सम्राट के आपस के संघर्ष के समय हुआ। पार्लियामेण्ट के समर्थक राउण्डहैड्स (Roundheads) व सम्राट के समर्थक कैवलियर (Cavaliars) कहलाते थे। इस तरह पन्द्रहवीं सदी में लैंकेस्ट्रियन व यार्किस्ट के रूप में पार्टियों का बंटवारा मिल जाता है। परन्तु राजनीतिक पार्टियों के वास्तविक रूप का विकास सन् १६८८ की क्रान्ति के अनन्तर हुआ जब कि ब्रिटिश सम्राट की शक्तियों को सीमित कर प्रजातन्त्रात्मक राज्य की स्थापना की गयी। इस समय जिन राजनीतिक पार्टियों का उदय हुआ उनका नाम क्रमशः टोरी (Tory) व ह्विग (Whig) पड़ा। टोरी दल परम्परावादी, धर्म की प्रति श्रद्धालु तथा सम्राट भक्त था, ह्विग अपेक्षाकृत उदार थे और वे पार्लियामेण्ट की शक्तियों के विकास के समर्थक थे।

टोरी व ह्विग दल दोनों दो प्रकार के विभिन्न आर्थिक स्वार्थों के प्रतिनिधित्व करते थे। टोरी दल बड़े-बड़े जमींदारों व सामन्तों के हितों का संरक्षक था और वह नयी पैदा हुई हुई मध्यम श्रेणी से अपने हितों की रक्षा करना चाहता था। ह्विग पार्टी मध्यवित्त वर्ग का प्रतिनिधित्व करती थी, वह ग्रेट ब्रिटेन में नये पैदा हुए हुए व्यापारी वर्ग के हितों की संरक्षक थी और इसी कारण उसकी नीति अपेक्षाकृत उदार व प्रगतिशील थी। सन् १६२८ के बाद लगभग १५० वर्ष तक कभी टोरी दल तो कभी ह्विग दल दोनों ने बारी-बारी से सरकार चलायी।

सन् १८३२ के रिफोर्म एक्ट (The Reform Act) के पास होने के बाद दोनों पार्टियों का नये ढंग से नामकरण किया गया, टोरी पार्टी को पार्टी या अनुदार दल का नाम दिया गया और ह्विग लिबरल पार्टी या उदार दल कहलाने लगा। उदार दल सुधारवाद का समर्थक समझा जाता था और इसे मताधिकार विषयक व आयरलैण्ड को स्वराज्य प्रदान करने व अन्य अनेक महत्वपूर्ण सुधार करने का श्रेय प्राप्त है। अनुदार दल की नीति परम्परावादी रही, वह प्राचीनकाल की रूढ़ियों को ज्यों का त्यों बनाए रखना चाहता था। आर्थिक व सामाजिक क्षेत्र में भी वह यथा पूर्व स्थिति के कायम रखने के हक में था। अनुदार दल व उदार दल के दृष्टिकोण में प्रधान मतभेद आर्थिक व विदेशी नीति सम्बन्धी मामलों पर था। अनुदार दल व्यापारिक क्षेत्र में खुली व्यापार नीति के पक्ष में नहीं था, वह संरक्षक नीति (Protectionist Policy) का समर्थक था। विदेशी क्षेत्र में अनुदार दल ने सम्राज्यवादी व शक्तिशाली नीति का समर्थन किया।

उदार दल का दृष्टिकोण मध्यवित्त वर्ग के आर्थिक स्वार्थों से प्रभावित था। व्यापारिक क्षेत्र में वह टैक्स लगाने के विरुद्ध व खुली व्यापार नीति (Free Trade) का समर्थक था। विदेशी मामलों में भी वह अनुदार दल की अपेक्षा अधिक शान्तिवादी अन्तर्राष्ट्रीय कानून का समर्थक व उदार विदेशी नीति का अनुसरण करने वाला था।

सामाजिक व राजनीतिक परिस्थितियों में परिवर्तन होने के परिणामस्वरूप दोनों दलों के नीति में जो अन्तर मौजूद था वह धीरे-धीरे बिल्कुल खत्म हो आया। प्रो० लास्की का कथन है कि अनुदार दल व उदार दल वस्तुतः एक ही दल थे यद्यपि उसके दो पक्ष थे। क्योंकि दोनों ही दलों में समाज के आर्थिक संगठन के मूलभूत आधार के विषय में मतैक्य था। दोनों पार्टियाँ पूंजीपति वर्ग का प्रतिनिधित्व करती थी, दोनों सम्पत्ति के व्यक्तिगत स्वामित्व (Ownership) की समर्थक थी, दोनों ही संविधान की मौजूदा परम्पराओं के पक्ष में थी। इनमें १९वीं सदी में जो साधारण मतभेद थे वे २०वीं सदी के प्रारम्भिक चरण में लगभग खत्म हो आए। अब तो अनुदार दल भी उतना ही उदार बन आया था जितना कि उदार दल था। ऐसे समय में ग्रेट ब्रिटेन में मजदूर दल (Lobour Party) का उदय हुआ। मजदूर दल समाजवाद का समर्थक है, वह मनुष्य मात्र में एकता की स्थापना और विभिन्न वर्गों में मौजूद आर्थिक असमानता को उखाड़ फैंकना चाहता है। यही नहीं मजदूर दल उदार दल

व अनुदार दल दोनों द्वारा स्वीकृत सामाजिक व आर्थिक जीवन के मूलभूत आधार को भी अस्वीकार करता है। वह पूंजीवाद व व्यक्तिगत सम्पत्ति का विरोधी है। मजदूर दल की स्थापना सन् १९०० में हुई परन्तु प्रथम युद्ध से पूर्व ब्रिटिश पार्लियामेण्ट में मजदूर दल के चालीस पच्चास से अधिक मेम्बर नही होते थे। प्रथम विश्व युद्ध के बाद हालत में काफी परिवर्तन हो गया और वह जन-सामान्य में पर्याप्त लोकप्रिय हो गया। सन् १९२२ में उसने उदार दल का स्थान ले लिया और अनुदार दल के बाद उसका दूसरा नम्बर आ गया। आज तो उदार दल सर्वथा खत्म हो चुका है, अब राज्य शक्ति पर नियन्त्रण स्थापित करने का असली मुकाबला तो मजदूर दल व अनुदार दल में ही होता है।

ब्रिटिश राजनीतिक पार्टियों के इतिहास का विवरण अधूरा ही रह जाता है अगर हम ब्रिटिश राजनीतिक दलों की एक प्रमुख विशेषता का जिक्र न करें। यह विशेषता ग्रेट ब्रिटेन में द्वि-दलीय व्यवस्था की प्रधानता है। हमने ऊपर की पंक्तियों में ब्रिटिश राजनीतिक पार्टियों के इतिहास की रूपरेखा दी है इसके अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि वहाँ सदा से ही दो पार्टियों की व्यवस्था (Dual Party System) चली आयी है। सन् १८८२ में गिल्बर्ट ने एक पद्य में कहा था कि ग्रेट ब्रिटेन का प्रत्येक नागरिक उत्पन्न होते ही प्रकृत्या या तो अनुदारदलीय होता है या उदारदलीय।[1]

इसमें कोई शक नहीं कि समय-समय पर आपसी फूट के कारण या अन्य कारणों से ग्रेट ब्रिटेन में अनेक दलों की स्थापना की गयी है, परन्तु इनमें वास्तविक प्रभावशाली पार्टियों की सख्या दो से ऊपर नहीं गयी। इससे हमें यह नही समझ लेना चाहिए कि ग्रेट ब्रिटेन में केवल दो पार्टियाँ ही चुनाव लडती हैं नही ऐसा तो वहाँ नहीं होता। सन् १९५० में हुए चुनावों के दौरान में पार्लियामेण्ट के ६२५ स्थानों के लिए १८६८ उम्मीदवारों ने ३० विभिन्न राजनीतिक ग्रुपों या गुटों के समर्थन से चुनाव लड़े, इनमें १२ तो अच्छे संगठित राजनीतिक दल थे परन्तु पार्लियामेण्ट में अधिकांश स्थानों पर कब्जा करने वालों में मजदूर दल व अनुदार दल थे। उदार दल भी नौ से अधिक स्थान न प्राप्त कर सका। ग्रेट ब्रिटेन की द्वि-दल व्यवस्था का एक मुख्य कारण वहाँ की चुनाव पद्धति भी है।

द्वि-दल व्यवस्था के फलस्वरूप ग्रेट ब्रिटेन के सरकारों का संगठन राजनीतिक एकता के आधार पर होता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य एक ही राजनीतिक पार्टी से, लिए जाते हैं। यहाँ फ्रांस की तरह मिली-जुली या संयुक्त सरकारें (Coalition

1. "How nature always does contrive
That every boy and every girl
That is born into this world alive
Is either a little Liberal
Or else little Conservative."

—*W. S. Gilbert.*

Ministeries) नहीं बनाई जाती। ग्रेट ब्रिटेन में संयुक्त मन्त्रिमण्डल दो हालतों में बनते हैं। एक तो तब जब कि कामन्स-सभा में किसी भी एक दल को स्पष्ट बहुमत नहीं प्राप्त होता जैसा कि सन् १९२४ और १९३१ में हुआ। इन दिनों हाऊस ऑफ कामन्स में किसी भी पार्टी के स्पष्ट बहुमत के अभाव में गगा जमुनी मन्त्रिमण्डल बने। दूसरा, संयुक्त मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय संकट का सामना करने के लिए बनाए जाते हैं। ऐसे मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल कहलाने चाहिएँ। प्रथम व द्वितीय युद्ध के दौरान में ऐसे ही मन्त्रिमण्डल बनाए गए थे। द्वि-दल व्यवस्था के परिणामस्वरूप सरकार स्थायी होती है, वह जल्दी नहीं बदली जा सकती। जब कोई भी सरकार काफी अर्से तक राज-काज चलाती है तो उस हालत में उसकी नीतियों का पालन टूट नहीं पाता, वह अभंग व अटूट रहता है। फ्रांस में बहुदल व्यवस्था है और इस कारण वहाँ की सरकारों की औसत आयु नौ मास से अधिक नहीं हो पाती। ऐसी हालत में वहाँ के शासन की बागडोर नाम मात्र के लिए ही मन्त्रिमण्डल के हाथ में होती है, वास्तविक शासक तो स्थायी सरकारी कर्मचारी होते हैं। मिले-जुले मन्त्रिमण्डल ग्रुप बन्दी को प्रोत्साहित करते हैं, और ग्रुपों का निर्माण किसी स्वस्थ राजनीतिक प्रोग्राम के आधार पर नहीं किया जाता। मन्त्रि मण्डलों के जल्दी-जल्दी बदलने से राजनीतिक प्रोग्राम के लागू करने में भी अभंगता नहीं रह पाती। ग्रेट ब्रिटेन की पार्लियामेण्ट्री सरकार की सफलता का सब से बड़ा रहस्य वहाँ की द्वि-दल व्यवस्था है।

ग्रेट ब्रिटेन में द्वि-दल व्यवस्था के कारण ही वहाँ विरोधी दल के नेता का भी उतना ही सम्मान होता है जितना कि प्रधानमन्त्री का। विरोधी दल के नेता को मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की तरह ही वेतन भी दिया जाता है। विरोधी दल का काम अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है, वह सदा एक सजग प्रहरी की तरह काम करता है, वह जन-सामान्य के सामने सरकारी नीति की कमजोरियों को रखता है। विरोधी दल की महत्ता इसलिए भी होती है कि वह किसी भी दिन सरकारी दल को हरा खुद सरकारी सत्ता को अपने हाथ में ले सकता है।

ग्रेट ब्रिटेन की द्वि-दल व्यवस्था के आलोचक भी हैं। रेम्ज़े म्योर ने केबिनेट की तानाशाही और पार्लियामेण्ट की शक्ति व प्रभावहीनता का प्रमुख कारण द्वि-दल व्यवस्था को माना है। वह ग्रेट ब्रिटेन की चुनाव व्यवस्था का भी आलोचक है। उसका कथन है कि राज्य के निवासियों के वास्तविक मत का ज्ञान आनुपातिक चुनाव व्यवस्था व बहुदल व्यवस्था से ही सम्भव है। परन्तु रेम्ज़े म्योर द्वारा दिए गए सुझाव फ्रांस में पर्याप्त समय तक प्रयोग में लाए गए हैं और उन के परिणाम भी सभी को मालूम है। आनुपातिक चुनाव प्रणाली के व बहुदल व्यवस्था के फलस्वरूप कोई भी सरकार लम्बे अर्से तक काम नहीं कर पाती, और ऐसी अवस्था में वहाँ सदा ही राजनीतिक अस्थिरता बनी रहती है।

३७. ग्रेट ब्रिटेन के राजनीतिक दलों का संगठन (Organisation of British Political Parties)

ग्रेट ब्रिटेन के राजनीतिक दल पार्लियामेण्ट व स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं

के चुनाव के लिए अपने उम्मीदवार खड़ा करती हैं, प्रेस व सभाओं द्वारा अपने राजनीतिक प्रोग्राम को सर्वप्रिय बनाने के लिए आन्दोलन करती हैं तथा पार्टी का खर्च चलाने के लिए धन इकट्ठा करती हैं। इन कामों को पूरा करने के लिए हरेक राजनीतिक पार्टी को दोहरा संगठन है (१) संसदीय दल (Parliamentary Party) (२) व पार्लियामेन्ट के बाहर का संगठन।

राजनीतिक पार्टियों का मुख्य कार्यक्षेत्र पार्लियामेण्ट ही है, अतः दल के सभी महत्त्वपूर्ण सदस्य इसमें शामिल रहते हैं। परन्तु पार्लियामेण्ट के बाहर का पार्टी का संगठन भी कम महत्त्वपूर्ण नहीं, क्योंकि उसी के प्रभाव के द्वारा पार्टी चुनाव जीतती है। सर्वप्रथम हम पार्टियों के पार्लियामेण्ट्री भाग के संगठन का विवरण देंगे।

पार्लियामेण्ट्री दल का संगठन—पार्लियामेण्ट्री दल व पार्लियामेण्ट के बाहर के राजनीतिक पार्टी के हिस्से में सदा सहयोग व मेल मिलाप रहता है। यद्यपि दोनों का अलग-अलग संगठन है तथापि दोनों एक दूसरे के साथ सहयोग करते हुए ही चलते हैं। संसदीय दल में पार्लियामेण्ट के वे सभी सदस्य आ जाते हैं क्योंकि पार्टी के टिकट पर चुने गए होते हैं या जो पार्टी के सदस्य बन जाते हैं। जैसे पार्लियामेण्ट का अनुदार दल पार्लियामेण्ट के उन सदस्यों से मिल कर बनता है जो कि अनुदार दल के टिकट पर चुनाव लड़कर पार्लियामेण्ट के मेम्बर बन पाये हैं। दूसरे स्वतन्त्र मेम्बर भी यदि अनुदार दल की सदस्यता को स्वीकार कर लें तो वे भी उस पार्टी में शामिल कर लिए जाते हैं।

पार्टी के इस पक्ष का मुख्य केन्द्र लन्दन में होता है जहाँ वैतनिक व अवैतनिक अधिकारी प्रचार कार्य में लगे रहते हैं।

प्रत्येक दल में एक नेता होता है और एक उपनेता, इन के इलावा दल के सचेतक (Whips) होते हैं। दल का सब से प्रभावशाली व्यक्ति नेता चुना जाता है। मजदूर दल में व उदार दल में नेता का चुनाव होता है, परन्तु अनुदार दल में नेता का चुनाव एक औपचारिकता मात्र है। अनुदार दल का नेता एक ही बार चुना जाता है, और वह अपने इस पद पर मृत्युपर्यन्त या रिटायर होने तक कायम रहता है। अनुदार दल का प्रधानमन्त्री न केवल संसदीय दल का ही अपितु संसद् से बाहर के दल के भाग का भी नेता होता है। अक्सर रिटायर होने से पूर्व अनुदारदलीय प्रधानमन्त्री स्वयं अपने उत्तराधिकारी की घोषणा कर देता है जैसा कि हाल ही में चर्चिल ने ईडन के बारे में किया था।

उदार दल व मजदूर दल दोनों के यहाँ पार्टी नेताओं का प्रतिवर्ष चुनाव किया जाता है, वे इतने स्वतन्त्र व शक्ति सम्पन्न नहीं होते जितना की अनुदार दल का नेता होता है। प्रत्येक पार्टी की नीति का फैसला पार्टी के नेताओं द्वारा किया जाता है। जिस राजनीतिक पार्टी को बहुमत प्राप्त होता है वह मन्त्रिमण्डल बनाती है और उस की नीति का निश्चय मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है। अनुदारदलीय प्रधान मन्त्री तो पार्लियामेण्ट के बाहर की अपनी पार्टी के अध्यक्ष व सक्रेटरी वगैरा की

नियुक्ति भी करता है।

जब कोई पार्टी मन्त्रिमण्डल न बना विरोधी दल के रूप में कार्य करती है तो उसकी नीति का निर्धारण पार्टी नेता के अतिरिक्त 'छाया मन्त्रिमण्डल' (Shadow Cabinet) द्वारा किया जाता है। छाया मन्त्रिमण्डल में पार्टी के सभी प्रमुख नेतागण शामिल किए जाते है।

प्रत्येक संसदीय दल सचेतकों (Whips) की नियुक्ति करता है। सचेतकों का काम पार्टी के सदस्यों को अनुशासन में रखना व उन्हें सचेत करना है। सचेतकों को मन्त्रियों के समान ही वेतन दिया जाता है। वे लोग पार्टी नेताओं द्वारा किए गए फैसलों को पार्टी के साधारण सदस्यों तक पहुँचाते है, पार्टी के सदस्यों की भावनाओं को नेताओं तक पहुँचाने की जिम्मेवारी भी उन्ही की होती है। वे पार्टी में तथा नेताओं मे एक कडी की तरह काम करते हैं। सचेतक वोट डालने के समय अपनी पार्टी के मदस्यों को इकट्ठा करते हैं, वही विद्रोही मेम्बरों को समझा बुझा कर या अन्य किसी तरह से साथ मिला लेते है उन्हीं के परामर्श पर ही विभिन्न कमेटियों के मेम्बरों का चुनाव किया जाता है। आस्ट्रोगोरस्की ने उन्हें राजनीतिक नाटक का सूत्रधार (Stage Managers) कहा है, यह सर्वथा ठीक ही है।

पार्टियों का पार्लियामेण्ट से बाहर का संगठन—पार्लियामेण्ट में संगठित राजनीतिक पार्टियों का मूल पार्लियामेण्ट से बाहर होता है। जितना ही किसी दल का पार्लियामेण्ट से बाहर का संगठन शक्तिशाली व लोकप्रिय होगा उतना अधिक वह पार्लियामेण्ट में प्रभावशाली हो सकेगा।

प्रत्येक चुनाव क्षेत्र में पार्टियों के स्थायी स्थानिक संगठनों को स्थापित किया गया है। इन्हे अंग्रेजी मे 'Permanent Local Organization' कहा जाता है। ये पार्टी संगठन लन्दन स्थित केन्द्रीय कार्यालय के अधीन कार्य करता है। पार्टी के स्थानिक सगठनों के प्रतिनिधियों को मिलाकर प्रत्येक पार्टी ने अपने राष्ट्रीय सगठन बनाए हुए हैं।

अनुदार दल के अखिल देशीय संगठन का नाम नेशनल यूनियन ऑफ कन्जरवेटिव ऐसोसियेशन्स (The National Union of Conservative Associations) है। इसके व्यक्ति नहीं बल्कि अनुदारदलीय संघ ही मेम्बर बन पाते हैं। अनुदार दल के राष्ट्रीय संगठन के तीन भाग हं—

(१) कान्फ्रेन्स
(२) कौन्सिल
(३) अध्यक्ष

कान्फ्रेन्स में हरेक अनुदारदलीय संघ के प्रतिनिधि व पार्टी के पदाधिकारी शामिल रहते हैं। यह प्रतिवर्ष ग्रेट ब्रिटेन के विभिन्न नगरों में अपना सालाना जलसा बुलाती है जिस में देश की राष्ट्रीय समस्याओं पर बहस होती है और राजनीतिक विषयों पर प्रस्ताव पास किए जाते हैं। यह अनुदार दल की साधारण सभा है।

अनुदार दल के राष्ट्रीय संगठन की दूसरी प्रमुख संस्था कौन्सिल है। कौन्सिल में कान्फ्रेन्स द्वारा चुने गए पदाधिकारी व २० प्रान्तीय संघों के प्रतिनिधि तथा कुछ अन्य सदस्य शामिल होते हैं। इनके इलावा अनुदार दल के राष्ट्रीय संगठन का एक अध्यक्ष (Chairman) एक कोषाध्यक्ष तथा एक ट्रस्टियों का बोर्ड (Board of Trustees) होता है। ये सब मिलकर इस राष्ट्रीय संगठन की कार्यकारिणी बनाते हैं।

जैसा कि हम ऊपर ही कह चुके हैं इस संगठन का मुख्य कार्य चुनाव लड़ना व प्रचार कार्य करना है।

उदार दल (Liberal Party) का संगठन भी अनुदार दल के ढंग पर ही किया गया है। उदार दल के राष्ट्रीय संगठन का नाम नेशनल लिबरल फैडरेशन (National Liberal Federation) है। अनुदार दल की तरह इस के स्थानीय संगठन भी हैं, इनके प्रतिनिधियों को मिलाकर असेम्बली (Assembly) का निर्माण किया गया है। असेम्बली के ऊपर एक जनरल कमेटी है। इस में अध्यक्ष उपाध्यक्ष सक्रेट्री व कोषाध्यक्ष के इलावा स्थानीय संगठनों के प्रतिनिधि तथा २५ सम्मानित मेम्बर शामिल होते हैं। जनरल कमेटी के ऊपर एक कार्यकारिणी है, जो उदार दल के संसदीय पक्ष की नीतियों को नियन्त्रण करने का प्रयत्न करती है। मजदूर दल (Labour Party) का संगठन उपरोक्त दोनों दलों की अपेक्षा अधिक विस्तृत, प्रजातन्त्रात्मक व पूर्ण है। मजदूर दल का एक लिखित संविधान है जिसका आवश्यकतानुसार समय-समय पर संशोधन किया गया है। मजदूर दल के मुख्य अंग ये हैं—

(१) पार्टी कान्फ्रेन्स
(२) राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति
(३) केन्द्रीय कार्यालय।

पार्टी कान्फ्रेन्स मजदूर दल की साधारण सभा है और अन्य पार्टियों की साधारण सभाओं की तरह इस के भी विभिन्न नगरों में वार्षिक अधिवेशन होते रहते हैं। पार्टी कान्फ्रेन्स में ट्रेड यूनियन समाजवादी संघ व अन्य प्रान्तीय मजदूर संघों के प्रतिनिधि शामिल होते हैं। पार्टी का फ्रेन्स मजदूर दल की सर्वोच्च संस्था है, यही मजदूर दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी का चुनाव करती है और दो तिहाई बहुमत से पार्टी के संविधान का संशोधन करती है। पार्टी कान्फ्रेन्स अन्य दलों की साधारण सभाओं की तरह अपनी पार्टी के पार्लियामेण्ट्री भाग की नीतियों के निर्धारण का भी प्रयत्न करती है।

पार्टी कान्फ्रेन्स से ऊपर मजदूर दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee) है। इस समिति में पार्टी का नेता, सेक्रेट्री, कोषाध्यक्ष तथा २५ अन्य सदस्य शामिल होते हैं। इस की बैठकें हर महीने में एक या दो होती हैं। इन में नीची लिखी बातों का फैसला किया जाता है—

(१) कान्फ्रेन्स कमेटी द्वारा किए फैसलों को लागू करना।

(२) चुनाव क्षेत्रों में पार्टी की शाखाओं को कायम करना।

(३) दल के आदेशों के विरुद्ध कार्य करने वाले व्यक्तियों के प्रति अनुशासन की कार्यवाही करना।

(४) केन्द्रीय कार्यालय के काम-काज की देखभाल करना।

(५) पार्टी के सवैधानिक झगडों का फैसला करना।

मजदूर दल का एक केन्द्रीय कार्यालय भी है जो पार्टी के दफ्तरी काम को पूरा करता है। इसमें अनेक वैतनिक व अवैतनिक अधिकारी कार्य करते हैं। इस कार्यालय के काम की देखभाल कोषाध्यक्ष व सक्रेट्री करते हैं।

३८. ब्रिटिश राजनीतिक दलों के राजनीतिक सिद्धान्त

ऊपर हमने ग्रेट ब्रिटेन की विभिन्न राजनीतिक पार्टियों के संगठन का विवरण दिया है, नीचे हम उनके राजनीतिक सिद्धान्तों का विवेचन करेंगे।

(१) **अनुदार दल** (Conservative Party)—अनुदार दल का यह नाम लगभग एक सदी पुराना है, परन्तु इस नाम के बावजूद भी अनुदार दल को हम सर्वथा अनुदार व अप्रगतिहीन दल नहीं कह सकते। **हर्बर्ट मारिसन के मतानुसार अनुदार दल पुरानी परम्पराओं व रस्मो-रिवाज का समर्थक है।** डॉ० फाइनर का कथन है कि **"अनुदारतावाद का सार उस द्वारा समर्थित सामाजिक संस्थाओं व उसकी प्रगति सम्बन्धी धारणाओं से स्पष्ट हो जाता है। अनुदारदलीय जिन सामाजिक संस्थाओं का समर्थन करते हैं उनमें ताज राष्ट्रीय एकता चर्च एक शक्तिशाली शासक श्रेणी और व्यक्तिगत सम्पत्ति की राज्य नियन्त्रण से स्वतन्त्रता है।"**[1] इस तरह स्पष्ट है कि अनुदार दल परम्परावादी है, वह पुरानी संस्थाओं की आलोचना नापसन्द करता है, और ताज के प्रति भक्ति व श्रद्धा की भावना के विकास पर जोर देता है। वह मौजूदा सामाजिक व्यवस्था में तब तक किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं करना चाहता जब तक कि वह उसकी उपयोगिता को नहीं देख लेता। वह परिवर्तन का विरोधी नहीं, परन्तु वह अन्धाधुन्ध व एकाएक परिवर्तन का समर्थक नहीं।

अनुदार दल उग्र राष्ट्रवादी है, वह साम्राज्यवाद का समर्थक है, और साम्राज्य के विधान का विरोधी है। अनुदार दल ने ही सदा भारत की स्वतन्त्रता का विरोध किया। आज अनुदार दल राष्ट्रमण्डलीय एकता को अपनी नीति का आधारभूत तत्त्व स्वीकार करता है। विदेशी मामलों में अनुदार दल शान्ति का कोई विशेष समर्थक नहीं, अपने स्वार्थों की रक्षा के लिए वह विश्व युद्ध तक छोड़ने से नहीं कतराता।

1. "The essence of conservatism is to be discovered in the social institutions which it approves and its altitude to the idea of progress. The social institutions favoured by conservatives are crown and national unity, church, a powerful governing class and the freedom of private property from State interference."
—*Dr. Finer.*

हाल ही में अनुदार दल ने ही विश्व जनमत की उपेक्षा कर स्वेज के मामलों में बल प्रयोग किया और उसी ने पुनः विश्व जनमत की अवहेलना कर हाइड्रोजन बम्ब के परीक्षणों को न छोड़ा। वह सैनिकवाद में यकीन करता है और यह मानता है कि विश्व में तभी शान्ति सम्भव है जब कि विश्व के अन्य बड़े राष्ट्रों की तरह ग्रेट ब्रिटेन भी आधुनिक शस्त्रों से लैस हो।

घरेलु व आर्थिक नीति के विषय में अनुदार दल प्रतिक्रियावाद का समर्थक है। किसी जमाने में वह व्यापारी वर्ग की अपेक्षा जमींदार व सामन्त वर्ग से स्वार्थों का संरक्षक था। आज उसका नियन्त्रण बडे-बड़े उद्योगपतियों के हाथ में है, पुराना सामन्त वर्ग आज अनुदार दल का पिछड़ा हुआ हिस्सा बन गया है। अतः अनुदार दल व्यक्तिगत सम्पत्ति का समर्थक व उसके राष्ट्रीयकरण का विरोधी है—वह समाजवाद को पसन्द नहीं करता। हाँ, आज अवश्य ही अनुदार दल भी राष्ट्रीय व सामाजिक हित को दृष्टि में रख औद्योगिक जीवन के थोड़े बहुत सरकारी नियन्त्रण का समर्थक हो गया है। परन्तु वह पूँजीवादी आर्थिक व्यवस्था को समाज का आधार स्वीकार करता है।

अनुदार दल के समर्थकों में बड़े-बड़े उद्योगपति, अभिजात्य वर्ग के प्रतिनिधि, व्यापारी, धनपति, साहूकार, जमीदार परम्परावादी किसान व नगरों के बड़े-बड़े डाक्टर तथा सम्पत्तिशाली लोग आ जाते है। ग्रेट ब्रिटेन का कृषक वर्ग भी परम्परा-वादी है, अतः वह भी अनुदार दल का प्रबल समर्थक है।

(२) **उदार दल** (The Liberal Party)—उदार दल का जोर अब घट चुका है, यद्यपि पिछली सदी में ग्रेट ब्रिटेन में अनुदार दल व उदार दल की ही टक्कर हुआ करती थी। अब भी ग्रेट ब्रिटेन में उदार दल के समर्थकों की संख्या लाखों में है और इस पार्टी के उम्मीदवारों को काफी बड़ी संख्या में वोट भी प्राप्त होते हैं, परन्तु पार्लियामेण्ट में इसे अधिक प्रतिनिधित्व नहीं मिल पाता। उदार दल आनु-पातिक प्रतिनिधित्व की माँग करता है, उसका कथन है कि केवल मात्र आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर ही उसे पार्लियामेण्ट में समुचित प्रतिनिधित्व मिल सकता है।

१९वीं सदी के अन्त में और २०वीं सदी के प्रारम्भिक चरण में उदार दल ने ग्रेट ब्रिटेन के राजनीतिक, सामाजिक व आर्थिक जीवन में अनेक सुधार किये है। उदार दल के नेतृत्व में ही आयरलैण्ड को स्वराज्य प्राप्ति हुई, स्त्रियों को मताधिकार मिला, मताधिकार विषयक अन्य सुधार हुए, मजदूर दल के हित की रक्षा के प्रयत्न किए गए और हाऊस ऑफ लार्ड्स के सुधार की कोशिश की गयी।

आज उदार दल आपसी फूट के कारण काफी कमजोर हो चुका है। उदार दल सब प्रकार की स्वतन्त्रता का समर्थक है। उदार दल धार्मिक व वैयक्तिक स्वतन्त्रता का समर्थक तो है ही, वह आर्थिक मामलों में भी राज्य के हस्तक्षेप का तीव्र विरोध करता है। वह व्यापार पर सभी प्रकार के प्रतिबन्धों के लगाये जाने का विरोधी है। आज अवश्य ही उदार दल स्वतन्त्रता की पुरानी व्यवस्था में सुधार करने के पक्ष में

है। उस पर समाजवादी सिद्धान्तों का प्रभाव भी पड़ा है, परन्तु वह सभी प्रकार की सम्पत्ति के राष्ट्रीयकरण का विरोधी है। वह मजदूरों के अधिकारों को मान्यता देता है, और उनके पद को ऊँचा उठाना चाहता है, परन्तु इसका साधन वह समाजवाद को नहीं मानता। हाँ वह मौजूदा पूँजीवादी अर्थ व्यवस्था में सुधार की आवश्यकता जरूर स्वीकार करता है और इसके लिये वह कुछ ऐसे उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में भी है जिन्हें कि व्यक्तिगत हाथों में रखना खतरे से खाली नहीं। उदार दल उद्योगों के व आर्थिक जीवन के विकेन्द्रीकरण का समर्थक है। उदार दल का दृष्टिकोण वैयक्तिक स्वतन्त्रता व समाजवाद के सिद्धान्तों के मेल-जोल से बना है। अन्तर्राष्ट्रीय-क्षेत्र में उदार दल शान्ति का समर्थक है।

उदार दल का समर्थन शुरू-शुरू में मध्यवित्त वर्ग व मजदूरों ने किया था। स्काटलैण्ड, वेल्स तथा उत्तरी इंग्लैण्ड में आज भी पर्याप्त संख्या में इस दल के समर्थक मिल जाते हैं।

(३) **मजदूर दल** (Labour Party)—जैसा कि ऊपर लिखा जा चुका है कि ब्रिटिश राजनीति में मजदूर दल का उदय २०वी सदी में हुआ है। इसकी स्थापना सन् १९०० में की गयी थी और प्रथम विश्व युद्ध के अनन्तर इसने उदार दल का स्थान ले लिया। मजदूर दल के सिद्धान्त समाजवादी हैं वह मौजूदा पूँजीवादी अर्थ व्यवस्था का विरोधी है और सामाजिक अर्थ व्यवस्था के नव निर्माण का समर्थक। मजदूर दल के सिद्धान्तों के निर्माण में फेबियन विचारधारा व सिडनी वेब तथा प्रो० लास्की इत्यादि का विशेष हाथ है। मजदूर दल ग्रेट ब्रिटेन में समाजवादी अर्थ व्यवस्था की स्थापना संवैधानिक व शान्तिपूर्ण साधनों से करना चाहता है, वह क्रान्तिवाद में यकीन नहीं करता। उसका मुख्य उद्देश्य उत्पादन के साधनों के सामाजिक नियन्त्रण द्वारा एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था की स्थापना करना है जिसमें सभी को समान आर्थिक अधिकार प्राप्त हो सकें। वह मजदूर वर्ग के हितों का पोषक है। मजदूर दल हाऊस ऑफ लार्ड्स का भी सुधार करना चाहता है और उसे प्रजातन्त्रात्मक आधार पर संगठित करना चाहता है।

मजदूर दल की विदेशी नीति पर्याप्त उदार और स्वार्थवादी है। वह ब्रिटिश साम्राज्य को जोर जबरदस्ती के आधार पर नहीं बनाये रखना चाहता। वे उन्हें स्वराज्य देने के पक्ष में है। मजदूर दल की सरकार के नेतृत्व में ही भारत बर्मा व लंका इत्यादि देशों को स्वतन्त्रता प्राप्त हुई। अन्तर्राष्ट्रीय-क्षेत्र में वह शान्ति का समर्थक है व संयुक्त राष्ट्र संघ को विश्व की एक अनिवार्य आवश्यकता के रूप में स्वीकार करता है। अन्तर्राष्ट्रीय झगड़ों के निपटाने के लिये वह बल प्रयोग का विरोध करता है, हाल ही में स्वेज के मामले में अनुदार दल की नीति का मजदूर दल ने इसी लिए डट कर विरोध किया।

मजदूर दल का प्रभाव क्षेत्र मुख्य रूप से मजदूर वर्ग व मध्यवित्त वर्ग का निचला भाग है। परन्तु इसे शिक्षित राजकर्मचारियों, विश्वविद्यालयों के अध्यापकों व बुद्धिजीवियों, पत्रकारों, छोटे दुकानदारों तथा प्रगतिशील किसानों का भी समर्थन प्राप्त है।

Important Questions

	Reference
1. Describe the organisation, aims and method of the parties in England. (*Ag. 1943, 1941, Pb. 1941, 1931, Pb. 1941, 1931*)	Art. 37 & 31
2. Describe the British Party organisation and the main features of the Party System	Art. 36, 37 & 38
3. Discuss the functions of the parties and expla n what important place they occupy in the working of the British Parliamentary System.	Art. 36, 36 & 38

अध्याय ६

ग्रेट ब्रिटेन में स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ

(British Local Self-government)

३६. ब्रिटिश स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का विकास

पिछले पृष्ठों में हमने ग्रेट ब्रिटेन की जिस सरकारी मशीनरी का जिक्र किया है उसका केन्द्र लन्दन है और उसे हम केन्द्रीय सरकार कहते हैं। किसी भी देश में केन्द्रीय सरकार ही लोगों की सम्पूर्ण आवश्यकताओं को पूरा नहीं करती, केन्द्रीय सरकार की कार्य करने की शक्ति सीमित होती है, वह केवल उन्हीं विषयों का शासन अच्छे ढंग से कर पाती है जिनका सम्बन्ध सम्पूर्ण राष्ट्रीय जीवन से होता है। स्थानीय जीवन से सम्बन्धित समस्याओं का सुलझाव स्थानीय अधिकारियों के ही सुपुर्द करना चाहिए। प्रत्येक शहर, गाँव या हल्के की पानी की, सफाई की या स्वास्थ्य की अलग-अलग समस्याएँ होती हैं, इनका यथोचित प्रबन्ध केन्द्रीय सरकार द्वारा सम्भव नहीं। इनके शासन के लिए स्थानीय सरकारों का संगठन लाजमी है। अगर केन्द्रीय सरकार को ही शहरी व ग्रामीण हल्के की सफाई व रोशनी का प्रबन्ध करना हो तो एक तो ऐसा करने में उसे बहुत बोझ उठाना पड़ेगा। दूसरा, काफी खर्चा करना पड़ेगा और फिर सरकारी नौकरों की एक बड़ी संख्याओं में इन कामों को पूरा करने के लिए भर्ती करनी पड़ेगी, इन सब के बावजूद भी केन्द्रीय सरकार इन कामों को अच्छी तरह से नहीं कर पायेगी, क्योंकि उसे विभिन्न हल्कों के लोगों की आवश्यकताओं का ठीक-ठीक ज्ञान ही नहीं होता।

स्थानीय स्वशासन का प्रजातन्त्र की पुष्टि के लिए भी विशेष महत्त्व है। वह प्रजातन्त्र का ट्रेनिंग स्कूल कहलाता है, नागरिक चुनाव लड़ने व छोटे दर्जे पर सरकार चलाने के अनुभव को यहीं प्राप्त करते हैं। डी टाकवेल (De Tocqueville) ने लिखा है कि '**नागरिकों की स्थानीय सभाएँ स्वतन्त्र राष्ट्रों की शक्ति का निर्माण करती हैं। स्वतन्त्रता के लिए नगर सभाओं का वही महत्त्व है जो कि विज्ञान के लिए प्रारम्भिक विद्यालयों का। वह जनसाधारण को यह समझाती हैं कि उन्हें इसका किस तरह उपभोग करना है। एक राष्ट्र स्वतन्त्र सरकार की व्यवस्था कर सकता है परन्तु स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के बिना वह स्वतन्त्रता के सार की अनुभूति नहीं कर सकता।**"[1]

1. "The local assembly of citizens constitute the strength of free nations. Town meetings are to liberty what primary schools are to science ; they bring it within the people's reach, they teach how to use and how to enjoy it. A nation may establish a system of free government, but without the spirit of municipal institutions. it cannot have the spirit of liberty." —*De Tocqueville.*

ग्रेट ब्रिटेन की स्वतन्त्र प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं का रहस्य भी वहाँ की स्थानीय स्वशासन संस्थाओं की व्यवस्था में मिल जाता है। ब्लेकस्टोन का कथन है कि **"इंग्लैण्ड की स्वतन्त्र व्यवस्थाओं का सर्वप्रमुख कारण उसकी स्वतन्त्र स्थानीय संस्थाओं को माना जा सकता है अपने सेक्सन पूर्वजों के समय से ही उसके पुत्र नागरिकों के कर्त्तव्य व उत्तरदायित्व को अपने ही द्वार पर सीखते आए हैं।"**[1]

ब्रिटिश स्वशासन संस्थाओं का इतिहास बहुत पुराना है। उनका विकास वहाँ स्वाभाविक रूप से हुआ है। यही कारण है कि ब्रिटिश स्थानीय स्वशासन व्यवस्था प्रकृत व ऐतिहासिक गिनी जाती है। प्रत्येक काल में किसी न किसी रूप में ग्रेट ब्रिटेन में यह संस्थाएँ मौजूद रही हैं, केन्द्रीय सरकार का संगठन तो बाद में हुआ, पहले तो लोग अपने सार्वजनिक मामलों के प्रबन्ध के लिए स्थानीय स्वशासन संस्थाओं पर ही आश्रित थे। ऐंग्लो-सेक्सन काल से ही लोगों को अपने स्थानीय मामलों के शासन में स्वतन्त्रता थी। देश में अनेक राजनीतिक परिवर्तन हुए, परन्तु लोगों ने स्थानीय स्वशासन के अपने अधिकार को नहीं छोड़ा। ग्रेट ब्रिटेन के स्थानीय स्वशासन व्यावस्था की एक अन्य बड़ी विशेषता यह रही है कि लोगों की आवश्यकतानुसार उसमें परिवर्तन होते रहे हैं, उसका एक सा रूप कभी नहीं रहा। यह परिवर्तन इन संस्थाओं के कर्त्तव्यों व संगठन दोनों में ही हुए हैं। मौजूदा समय में ग्रेट ब्रिटेन की अर्थ व्यवस्था सर्वथा बदल गयी है और उसके साथ लोगों के रहन-सहन के ढंग में भी परिवर्तन हुआ है, ब्रिटिश स्थानीय संस्थाएँ इस परिवर्तित जीवन के अनुकूल बन गयी हैं, और आज के नये समाज की आवश्यकताओं को बड़ी सफलता से पूरा कर रहीं है।

शुरू-शुरू में ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय स्वशासन व्यवस्था का रूप बहुत जटिल व अव्यवस्थित था, वस्तुतः इस सम्पूर्ण व्यवस्था का विकास योजनाबद्ध नही था, इस कारण देश में सर्वत्र एक जैसी स्थानीय संस्थाएँ प्राप्य नहीं थीं। स्थानीय स्वशासन की इन संस्थाओं के रूप में ही भिन्नता नहीं थी, इनके अधिकार क्षेत्र व कर्त्तव्य भी अनिश्चित थे। १९वीं सदी में इन संस्थाओं के संगठन व अधिकार क्षेत्र के पुनर्संगठन के प्रयत्न किये गये। मौजूदा व्यवस्था का संगठन सन् १८३५ के म्युनिसिपल कारपोरेशन एक्ट, सन् १८८८ के स्थानीय स्वशासन एक्ट (Local Government Act) व १८९४ के डिस्ट्रिक्ट एण्ड पैरिश एक्ट के आधार पर किया गया है। बाद में भी अलग-अलग मौकों पर आवश्यकतानुसार पार्लियामेण्ट ने एक्ट पास कर स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के रूप को निश्चित करने के अनेक प्रयत्न किये हैं।

४०. ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का मौजूदा संगठन (Present day Organisation of Local Self-government

1. "The liberties of England may be ascribed above all things to her local insitutions. Since the days of their Saxon ancestors her sons have learned at their own gates the duties and responsibilities of citizens." —*Blackstone.*

of England)

मौजूदा समय में इंग्लैण्ड व वेल्स में पाये जाने वाली स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के निम्न प्रकार है—

(१) काउण्टी (County)

(२) काउण्टी बारो (County Borough)

(३) बारो या म्युनिसिपल बारो (Borough or Municipal Borough)

(४) शहरी डिस्ट्रिक्ट (Urban District)

(५) देहाती डिस्ट्रिक्ट (Rural District)

(६) पैरिश (Parish)

नीचे हम इन सबके संगठन का संक्षिप्त विवरण देंगे।

काउण्टी का संगठन (Organisation of County)—स्थानीय स्वशासन का काउण्टी सबसे बड़ा भाग है। काउण्टियाँ दो प्रकार की हैं, एक ऐतिहासिक (Historic Counties) और दूसरी प्रशासनिक (Administrative Counties) ऐतिहासिक काउण्टियों का स्थानीय स्वशासन से कोई सम्बन्ध नहीं, वे न्यायपालन व पार्लियामेण्ट के मेम्बरों के चुनाव से सम्बन्धित कर्त्तव्य पूर्ण करने की प्रादेशिक इकाइयाँ हैं।

स्थानीय शासन वाली काउण्टियाँ ऐतिहासिक काउण्टियों से भिन्न हैं। इनका क्षेत्र स्थानीय विषयों का शासन है। इनकी रचना सन् १८८८ के स्थानीय स्वशासन एक्ट (Local Government Act of 1888) के आधार पर की गयी है।

काउण्टी के स्थानीय स्वशासन के संचालन के लिए एक काउन्टी कौन्सिल (County Council) होती है, इसमें एक अध्यक्ष (Chairman) कुछ कौन्सलर तथा आल्डरमेन (Alderman) होते हैं। काउण्टी के सदस्यों का चुनाव वालिग मताधिकार पर होता है और उनके चुनाव क्षेत्रों का बंटवारा पार्लियामेण्ट के चुनाव क्षेत्रों के आधार पर ही किया जाता है। काउण्टी कौन्सिल के मेम्बरों की संख्या एक समान नहीं, वह घटती बढ़ती रहती है और समय-समय पर आबादी के आधार पर उसे निश्चित किया जाता है।

काउण्टी कौन्सिल के मेम्बरों का चुनाव ३ वर्ष के लिए किया जाता है। चुनाव होने पर कौन्सलर लोग अपनी संख्या के एक तिहाई के बराबर आल्डरमेन (Alderman) का चुनाव करते हैं। इनका चुनाव छः वर्ष के लिए किया जाता है परन्तु इनमें से आधे तीन वर्ष के बाद रिटायर हो जाते हैं। आल्डरमेन का चुनाव काउण्टी कौन्सलर के सदस्यों से भी हो सकता है और बाहर से भी। हाँ, जब कभी कोई कौन्सलर आल्डरमेन चुन लिया जाता है तो उसका स्थान खाली घोषित कर दिया जाएगा और उसके स्थान पर अन्य मेम्बर चुना जाएगा। कौन्सलर और आल्डरमेन मिल कर काउण्टी कौन्सिल के अध्यक्ष (Chairman) का चुनाव करते हैं। काउण्टी कौन्सिल का अध्यक्ष कौन्सिल की बैठकों का सभापति होता है, उसे

प्रशासन सम्बन्धी अधिकार नहीं दिए गए। काउण्टी कौन्सिल के साल में लगभग चार बार अधिवेशन होते हैं।

काउण्टी कौन्सिलों का अधिकार क्षेत्र बहुत विस्तृत है। वे प्रशासन व नियम-निर्माण सम्बन्धी दोनों ही प्रकार की शक्तियों का इस्तेमाल करती हैं। वे देहाती, डिस्ट्रिक कौन्सिल के कार्य की देखभाल करती हैं, स्थानीय शासन के लिए आवश्यक कर्मचारियों की नियुक्ति करती हैं, खर्च के लिए आवश्यक राशि मंजूर करती हैं और केन्द्रीय सरकार की मंजूरी ले लेती हैं, और टैक्स लगाती हैं। काउण्टी कौन्सिल ही अपने हल्के में प्रारम्भिक शिक्षा व स्वास्थ्य सम्बन्धी सुविधाओं की व्यवस्था करती है, पुल व सड़कें बनाती है, सरकारी इमारतों की देखभाल करती है और उनका निर्माण भी करती है। महामारियों के रोकने व जंगली पक्षियों की रक्षा से सम्बन्धित कानून काउण्टी कौन्सिल द्वारा ही लागू किए जाते हैं। काउण्टी कौन्सिल शराब सम्बन्धी लाइसेन्सों को छोडकर अन्य अनेक तरह के लाइसेन्सो को भी जारी करती है। काउण्टी कौन्सिल जस्टसिस ऑफ पीस के सहयोग से स्थानीय पुलीस को भी नियन्त्रित करती है।

काउण्टी कौन्सिलों के अधिकारों की यह एक सामान्य रूपरेखा है. मौजूदा समय में यह शक्तियाँ दिन प्रतिदिन बढ़ रही है। राज्य के कर्त्तव्यों के बढ़ जाने के फलस्वरूप काउण्टी कौन्सिलों को भी अनेक लोक हितकारी कर्त्तव्य पूर्ण करने होते हैं। अनेक काउण्टियों को प्राइवेट बिलों द्वारा पार्लियामेण्ट से विशेषाधिकार भी प्राप्त हुए हुए हैं। वे अपने अधिकारों को बढ़ाने के लिए प्राइवेट बिल तैयार कर पार्लियामेण्ट से उसे पास करने की माँग कर सकती हैं।

काउण्टियाँ अधिकांश में अपने कर्त्तव्यों की पूर्ति के लिए अलग-अलग कमेटियों की व्यवस्था करती हैं। दिन प्रतिदिन के व दफ्तरी काम-काज के लिए काउण्टियों के अपने-अपने कार्यालय होते है। इनमें क्लर्क, कोषाध्यक्ष, शिक्षा संचालक, इंजीनियर, स्वास्थ्य अफसर, नाप व तोल का इन्स्पेक्टर और छोटे-मोटे सवैतनिक कर्मचारी काम करते हैं। ये सभी काउण्टियों के स्थायी अधिकारी होते हैं और अन्य सरकारी नौकरों की तरह इनकी भी पदावधि व वेतन सम्बन्धी सुविधाएँ कानून द्वारा निश्चित होती हैं।

काउण्टी बरो व बरो (County Borough and Borough)—काउण्टी बरो व बरो की तुलना हम अपने यहां की म्युनिस्पल कमेटियों से कर सकते हैं। काउण्टी बरो की स्थापना बड़े-बड़े शहरों में की जाती है। सन् १८८८ के एक्ट के अनुसार काउण्टी बरो का पद केवल उन्हीं म्युनिस्पल कमेटियों को मिलता था जिन की जन संख्या कम से कम पच्चास हजार हो, सन् १९२६ में यह संख्या बढ़ाकर ७५ हज़ार कर दी गयी। परन्तु जन संख्या सम्बन्धी इस नियम को सख्ती से लागू नहीं किया जाता। आज काउण्टी शहरों व उन नगरों में स्थापित किए गए हैं जिनकी जन संख्या ७५ हज़ार व ढाई लाख के दरम्यान होती है।

बरो व काउण्टी बरो में अन्तर है, परन्तु यह अन्तर दोनों के संगठन

या आकार से सम्बन्धित नहीं। इस अन्तर का कारण दोनों की शक्तियाँ हैं। काउण्टी बरो का पद बरो से ऊँचा होता है और उसके अधिकार भी बरो से कहीं अधिक होते हैं। बरो काउण्टी के अधीन होता है, वह उसी का एक भाग समझा जाता है, परन्तु काउण्टी बरो की स्वतन्त्र स्थिति होती है। वे अपने अधिकार क्षेत्र व शक्तियों में काउण्टियों से कम नहीं होते। जब कभी किसी बरो की जनसंख्या बढ़ जाती है तो वह पार्लियामेण्ट से प्रार्थना कर काउण्टी बरो पद को प्राप्त करने की कोशिश कर सकता है।

काउण्टियों की तरह बरो की कौन्सिल होती हैं, इनके सदस्य जिन्हें कौन्सलर कहते हैं, जनता द्वारा बालिग मताधिकार के आधार पर चुने जाते हैं। बरो कौन्सिल के मेम्बरों की संख्या निश्चित नहीं। कौन्सलरों का चुनाव तीन वर्ष के लिए किया जाता है। चुनाव के बाद कौन्सलर लोग अपनी सदस्य संख्या के एक तिहाई हिस्से के बराबर अल्डरमेन (Aldermen) चुनते हैं। इनका कार्यकाल ६२ वर्ष का होता है परन्तु इनमें से आधे ३ वर्ष के बाद रिटायर हो जाते हैं। बरो कौन्सिल के चुनाव पार्टीबाज़ी के आधार पर नहीं होते, परन्तु जहाँ कहीं मजदूर दल का ज़ोर है वहाँ मेम्बरों के चुनाव में काफी कड़ा संघर्ष होता है। स्त्रियों को भी कौन्सलर चुने जाने का अधिकार है और अनेक बरो कौन्सिल में चुनी भी गयी हैं।

बरो कौन्सिल का अध्यक्ष मेयर (Mayer) कहलाता है। मेयर का चुनाव कौन्सलर व आल्डरमेन मिलकर कौन्सिल के मेम्बरों में से या बाहर से करते हैं। मेयर का कार्यकाल एक वर्ष है, एक वर्ष के बाद उसका दुबारा चुनाव होता है। मेयर स्थानीय स्वशासन के किसी विभाग का अध्यक्ष नहीं होता, उसे प्रशासन सम्बन्धी अधिकार भी नहीं दिए गए। उसे बरो के किसी कर्मचारी को नौकरी पर लगाने का या हटाने का अधिकार नहीं, न ही उसे वीटो का अधिकार (Veto Power) है। यह आवश्यक नहीं कि मेयर के पास प्रशासनाधिकारियों की सी योग्यताएँ हों। मेयर तो केवल कौन्सिल की बैठकों का सभापतित्व ही करता है। परन्तु इसका यह मतलब नहीं कि मेयर का पद कम आदरणीय समझा जाता है। उसे नगर के प्रथम नागरिक होने का गौरवपूर्ण पद प्राप्त होता है और नगर के सभी प्रमुख उत्सव उसी की अध्यक्षता में मनाए जाते हैं।

बरो कौन्सिल की बैठकें एक मास में कई बार होती हैं, अगर काम की अधिकता हो तो इन बैठकों की संख्या भी बढ़ जाती है। परन्तु कौन्सिल के सभी महत्त्वपूर्ण कार्य कौन्सिल द्वारा निर्मित कमेटियों में ही सम्पन्न किए जाते हैं। इन कमेटियों का संगठन बरो कौन्सिल स्वयं करती है और इनके सदस्य भी कौन्सिल के मेम्बरों में से ही चुने जाते हैं।

बरो कौन्सिल की तीन प्रकार की शक्तियाँ हैं, (१) नियम निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ (Legislative Powers) (२) आर्थिक शक्तियाँ (Financial Powers) व (३) शासन सम्बन्धी शक्तियाँ (Administrative Powers) बरो कौन्सिल जन-स्वास्थ्य को ध्यान में रख अनेक नियम व उपनियम बनाती हैं और

अस्थायी आदेश जारी करती हैं। परन्तु स्वास्थ्य मंत्रालय इन नियमों, उपनियमों व आदेशों को रद्द भी कर सकता है। बरो कौन्सिल ही टैक्स लगाती हैं व इकट्ठा करती हैं और खर्च की मंज़ूरी देती हैं। बरो कौन्सिल स्थानीय स्वशासन के सभी विभागों की कार्यवाही की देखभाल करती हैं और स्टाफ की नियुक्ति करती हैं। बरो स्टाफ की नियुक्ति काफी देखभाल के अनन्तर व प्रतियोगात्मक परीक्षाओं के आधार पर की जाती है। आजकल बरो कौन्सिलों का इतना अधिक काम बढ़ गया है कि अनेक लोग यह सोचने लगे हैं कि काम की अधिकता के फलस्वरूप बरो कौन्सिलों का चल सकना मुश्किल हो जाएगा।

डिस्ट्रिक्ट व पैरिश (Districts and Parish)—ऊपर हम लिख आए हैं कि ग्रेट ब्रिटेन के स्थानीय स्वशासन व्यवस्था के निचले भाग का संगठन डिस्ट्रिक्ट व पैरिशों के रूप में किया गया है। काउण्टियों को दो तरह के डिस्ट्रिक्टों में बाँटा गया है, एक तो देहाती डिस्ट्रिक्ट (Rural Dirtrict) कहलाते हैं और दूसरे शहरी डिस्ट्रिक्ट (Urban District) इस तरह के शहर व देहाती डिस्ट्रिक्टों की रचना सन् १८९४ के डिस्ट्रिक्ट एण्ड पैरिश कौन्सिल एक्ट के अधीन की गयी थी। इस समय शहरी डिस्ट्रिक्टों की संख्या ५७२ है और देहाती डिस्ट्रिक्टों की ४७५।

देहाती शहरी दोनों प्रकार के डिस्ट्रिक्टों के एक से ही काम हैं। उनके मुख्य कर्त्तव्य जन स्वास्थ्य की देखभाल, सफाई, पीने के पानी का प्रबन्ध व निवास योग्य घरों का निर्माण इत्यादि हैं।

देहाती व शहरी दोनों प्रकार के डिस्ट्रिक्टों में कौन्सिलें होती हैं जिनका चुनाव बालिग मताधिकार के आधार पर होता है। इनका चुनाव तीन साल के लिए होता है, इनके सदस्यों में आल्डरमेन नहीं होते। आबादी बढ़ने पर इन्हें काउण्टी के रूप में संगठित किया जा सकता है।

पैरिश का संगठन देहाती इलाके के छोटे-छोटे शहरों या गाँवों में किया गया है। यह ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय स्वशासन व्यवस्था का सबसे निचला हिस्सा है। इनका संगठन हमारे यहाँ की ग्राम पंचायतों का सा है। जहाँ कहीं किसी पैरिश में तीन सौ या तीन सौ से ऊपर आबादी है, वहाँ एक पैरिश कौन्सिल बना दी जाती है। इस कौन्सिल के सदस्यों की संख्या ८ से लेकर १५ तक होती है। परन्तु छोटे पैरिश में कोई कौन्सिल नहीं होती, वहाँ सभी नागरिक एक खुली सभा में इकट्ठे होकर स्थानीय स्वशासन सम्बन्धी मामलों का फैसला करते हैं।

पैरिश कौन्सिलें सफाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य, सड़कों व गलियों का निर्माण व मुरम्मत सरकारी सम्पत्ति की सुरक्षा तथा आग बुझाने से सम्बन्धित कर्त्तव्य पूर्ण करती हैं।

लन्दन नगर की स्वशासन व्यवस्था (Self-government of London)—लन्दन नगर की स्वशासन व्यवस्था का प्रबन्ध कुछ निराला है, वह उसी रूप में संगठित नहीं किया गया जिस रूप में कि अन्य नगरों का किया गया है। स्थानीय स्वशासन के लिए लन्दन नगर का तीन भागों में बंटवारा किया गया है।

(१) लन्दन नगर (City of London) (२) काउण्टी ग्रॉफ लन्दन (County of London) और (३) लन्दन राजधानी (Metropolitan London)। नीचे हम इन तीनों भागों की स्वशासन व्यवस्था का विवरण देंगे।

लन्दन नगर (City of London) एक वर्ग मील में फैले हल्के का नाम है, इसकी जन संख्या दिन में दस लाख होती है जोकि रात को घट कर केवल तीस हजार रह जाती है। इसका एक कारपोरेशन है जिसे नगर के स्वतंत्र नागरिक चुनते हैं। इस कारपोरेशन का काम लार्ड मेयर और तीन कौन्सिलें मिलकर पूरा करती हैं। इन कौन्सिलें के नाम हैं—कोर्ट ग्रॉफ ग्रल्डरमेन (The Court of Aldermen), कोर्ट ग्रॉफ कॉमन कौन्सिल (The Court of Common Council) व कोर्ट ग्रॉफ कॉमन हाल (The Court of Common Hall)।

कोर्ट ग्रॉफ ग्राल्डरमेन में २६ ग्राल्डरमेन होते हैं और एक लार्ड मेयर होता है ग्राल्डरमेन कोर्ट के ग्राजीवन सदस्य होते हैं और जब कोई स्थान खाली होता है तो नगर के २६ हल्के मिलकर चुनाव द्वारा उसको पूरा करते हैं। कोर्ट ग्रॉफ ग्राल्डरमेन विधानपालिका के द्वितीय सदन (Second Chamber) की तरह के काम करता है उसके पास कोई विशेष ग्रधिकार नहीं। मुख्य शक्तियाँ तो कोर्ट ग्रॉफ कॉमन कौन्सिल के पास हैं। कोर्ट ग्रॉफ कॉमन कौन्सिल में लार्ड मेयर, २६ ग्राल्डरमेन ग्रौर जनता द्वारा चुने २०५ कॉमन कौन्सलर होते हैं। कोर्ट ग्रॉफ कॉमन हाल सभी मतदाताग्रों की खुली सभा का नाम है।

लार्ड मेयर के पास कोई विशेष प्रशासनिक शक्तियाँ नहीं होतीं, वह तो तीनों कोर्टों की बैठकों का सभापतित्व ही करता है। लार्ड मेयर प्रायः लन्दन का कोई धनी-मानी व्यक्ति होता है, उसे जो कुछ वेतन मिलता है वह सरकारी दावतों पर खर्च हो जाता है, यही नहीं उसे ग्रपनी जेब से भी खर्च कर उत्सव व दावतों की व्यवस्था करनी होती है।

लन्दन काउण्टी का कार्य ११७ वर्ग मील में बसे लन्दन नगर के निवासियों की स्थानीय ग्रावश्यकताग्रों को पूर्ण करता है, लन्दन काउण्टी कौन्सिल का संगठन प्रशासकीय मामलों की देखभाल के लिए किया गया है। इस कौन्सिल के सदस्यों में जन-साधारण द्वारा चुने गए १२४ कौन्सलर होते हैं और २० ग्राल्डरमेन। कौन्सलर चुनाव ३ वर्ष के लिए होता है, वे ग्राल्डरमेन चुनते हैं। ये नौ वर्ष के लिए चुने जाते हैं, परन्तु इनमें १/३ तीन वर्ष के बाद रिटायर हो जाते हैं। कौन्सलर व ग्राल्डरमेन मिलकर एक ग्रध्यक्ष (Chairman) का निर्वाचन करते हैं। लन्दन काउण्टी कौन्सिल शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, मनोरंजन स्थल, गलियों व बाजारों वगैरा की सफाई तथा बगीचों इत्यादि की व्यवस्था करने के लिए जिम्मेवार है।

लन्दन राजधानी (Metropolitan London) का संगठन पुलीस व्यवस्था के लिए किया गया है। इसके ग्रन्तगंत सात सौ वर्ग मील का हिस्सा ग्रा जाता है। पुलीस कमिश्नर राजधानी पुलीस का मुखिया होता है, इसकी नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती है। उसकी सहायता के लिए तीन सहायक पुलीस कमिश्नर

होते हैं।

४१. स्थानीय स्वशासन व्यवस्था का केन्द्रीय सरकार द्वारा नियन्त्रण

आज से लगभग एक सौ साल पहले ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण से लगभग सर्वथा मुक्त थीं। सन् १८३५ के सुधारों के अनन्तर केन्द्रीय सरकार ने स्थानीय सरकारों के काम-काज को नियन्त्रित करना शुरू किया, आज तो यह नियन्त्रण पर्याप्त विस्तृत हो चुका है। केन्द्रीय सरकार द्वारा स्थानीय स्वशासन सम्बन्धी संस्थाओं का नियन्त्रण कई कारणों से आवश्यक है। अगर केन्द्रीय सरकार इन संस्थाओ के कार्य की देखभाल करती है तो उससे प्रशासन में कुशलता व सुचारुता आ जाती है, उनमें भ्रष्टाचार भी नहीं फैल पाता। केन्द्रीय सरकार के कर्मचारी प्रशासन सम्बन्धी मामलों में अधिक होश्यार व अनुभवी होते हैं, अतः वे स्थानीय स्वशासन के अधिकारियों का पथ प्रदशन कर सकते हैं। केन्द्रीय सरकार द्वारा इन संस्थाओं का नियन्त्रण सम्पूर्ण देश के लिए कुछ आवश्यक विषयों में एक सामान्य नीति के अपनाया जाना सम्भव बनाता है। जब केन्द्रीय सरकार स्थानीय सरकारों को पैसा देती है, उनकी आर्थिक सहायता करती है तो उसे उनके काम-काज के देखभाल का अधिकार भी होना ही चाहिए।

स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था का अनेक प्रकार से नियन्त्रण किया जाता है। सर्वप्रथम तो ब्रिटिश न्यायपालिका को यह अधिकार है कि वह यह देखे कि स्थानीय सरकारें अपनी शक्ति का कानूनी प्रयोग ही करें, वह पार्लियामेण्ट द्वारा दी गई शक्तियों के अतिरिक्त अन्य किसी शक्ति का इस्तेमाल न करें। जब कभी कोई स्थानीय सरकार अपनी कानूनी मर्यादाओं का उल्लंघन करती है तो न्यायपालिका उसके कार्य को असंवैधानिक घोषित कर सकती है। न्यायपालिका को यह भी देखना होता है कि स्थानीय सरकारों के बने हुए नियम व उपनियम तर्क सम्मत व विधानानुकूल हों। जब कभी कोई स्थानीय सरकार अपने कर्त्तव्य की उपेक्षा करती है तो न्यायपालिका आदेश जारी कर उसे अपने कर्तव्य पालन के लिए मजबूर कर सकती है, या जब कभी कोई म्युनिस्पिल कमेटी किसी व्यक्ति के अधिकारों में हस्तक्षेप करती है, तब भी यह व्यक्ति के अधिकारों की सुरक्षा के लिए समुचित कार्यवाही कर सकती है।

केन्द्रीय सरकार के अनेक मंत्रालय भी स्थानीय सरकारों का प्रशासनिक नियन्त्रण करते हैं। पहले तो केवल स्वास्थ्य मंत्रालय ही इस अधिकार का इस्तेमाल कर पाता था, परन्तु अब शिक्षा मंत्रालय, गृह मंत्रालय, कृषि मंत्रालय व यातायात विभाग तथा वित्त मंत्रालय इत्यादि भी स्थानीय सरकारों का नियन्त्रण करते हैं और उनके काम-काज की जाँच-पड़ताल करते हैं।

पार्लियामेण्ट तो स्थानीय सरकारों की जननी ही कही जा सकती है, क्योंकि पार्लियामेण्ट द्वारा पास किए गए कानून ही स्थानीय स्वशासन संस्थाओं की रचना करते हैं तथा उनके अधिकारों व कर्त्तव्यों को निश्चित करते हैं। वस्तुतः ग्रेट ब्रिटेन

की स्थानीय सरकारें ऐसा कोई भी काम नहीं कर सकती कि जिनकी व्यवस्था पार्लियामेण्ट कानून द्वारा नहीं कर देती।

केन्द्रीय सरकार निम्नलिखित प्रकार से स्थानीय सरकारों का नियन्त्रण करती हैं—

(१) स्थानीय सरकारों की स्थापना की व्यवस्था द्वारा।

(२) स्थानीय सरकारों के काम-काज की देखभाल द्वारा व उनसे आवश्यक सूचना तथा कागज पत्र प्राप्त कर के।

(३) स्थानीय सरकारों की आर्थिक सहायता द्वारा व उन्हें ऋण लेने की आज्ञा देकर।

(४) स्थानीय सरकारों को विशेष काम पूरे करने की आज्ञा देकर।

(५) स्थानीय सरकारी कर्मचारियों की योग्यता सम्बन्धी व स्थानीय शासन के कार्य की सुचारुता के लिए आवश्यक नियम बनाकर।

ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय सरकारों के आमदनी के भिन्न-भिन्न स्रोत हैं। स्थानीय सरकार सम्पत्ति पर टैक्स लगाती है, इसी तरह लाइसेन्स फीस से, जुर्माने से तथा व्यापार में या जमा किए हुए पैसे के सूद से भी स्थानीय सरकारों को आमदनी होती है। स्थानीय सरकारों को राजकीय सहायता भी मिलती है।

Important Questions

	Reference
1 Describe the chief organs of local self-government and their functions in England. How does the central Government exercise control over the local Government.	Art. 40 & 41
2 Give an account of the system of Local Government in England. (*Ag. 1937, Pb. 1939, 1937*)	Art. 40 & 41
3. Analyse the nature and extent of the control of the central Government over local Government in England (*All. 1942, Pb. 1939*)	Art. 41