संसदीय/विधान सभा समितियों की भूमिका, उनके कामकाज एवं सुधार

-श्री रणदीप सिंह सुरजेवाला, विधायक

परिचय

लोकतंत्र एक विश्वास का अनुछेद है, जीवन का एक तरीका है, समानता एवं सबके सम्मान का प्रतीक है। लोकतंत्र शब्द एक ऐसी हकूमत है, जहां सर्वोच्च शक्तियां संसद और विधानसभाओं के चुने हुए प्रतिनिधियों में नीहित हैं। संसदीय प्रणाली के अनुसार चलने वाली सरकार में शासन सीधे चुने हुए जनप्रतिनिधियों के प्रति जवाबदेह है।

अपनी प्रकृति से ही विधायिकाओं का काम कानून बनाना, सरकारी नीतियों पर बहस एवं विचार करना, प्रशासन के क्षेत्र में सरकार की कार्यवाहियों की देखरेख करना व वित्त (धन) की गहन छानबीन करना शामिल है। साथ ही, विधयिका का काम लोगों के कष्ट निवारण और उनकी अपेक्षाओं से संबंधित सवाल उठाना और सत्र के दौरान बहस में सक्रिय भागीदारी भी शामिल है। शासन के काम-काज में विधायी निगरानी को और प्रभावी एवं अर्थपूर्ण बनाने, सरकार की जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए समितियों का गठन किया जाता है। ये समितियां सरकार के भारी-भरकम कामकाज की सतत् निगरानी एवं देखरेख के जरिये सरकार की जवाबदेही सुनिश्चित करती हैं। साथ ही, ये समितियां संसद एवं विधानसभाओं में रखे जाने वाले विधेयकों के स्वरूप की गहन छानबीन भी करती हैं।

समितियों का गठन

फिलहाल समितियों का गठन भारतीय संविधान के अनुछेद 118 और 208 के तहत किया जाता है। ये अनुछेद संसद एवं राज्यों की विधान सभाओं में अपने काम-काज एवं प्रक्रियाओं के सुचारू संचालन के लिए इन समितियों के गठन का अधिकार देते हैं।

समितियां दो तरह की हैं:-

(क) स्थायी समितियां ; तथा
(ख) तदर्थ समितियां

स्थायी समितियां अपने कामकाज की प्रकृति के मद्देनजर इसतरह विभाजित की जा सकती हैं :-

(i) वित्तीय समितियां - आकलन समिति, लोकलेखा समिति और सरकारी उपक्रम समिति ;
(ii) विभागीय/विषय संबंधी स्थायी समितियां ;
(iii) सदन की समितियां - कार्य परामर्शदात्री समिति, निजी विधेयक समिति, नियम समिति ;
(iv) छंटनी समितियां - अधीनस्थ विधेयक समिति, सरकारी आश्वासन समिति, अनुसूचित जाति/जनजाति समिति ;
(v) जांच समितियां - याचिका समिति एवं विशेषाधिकार समिति
(vi) सेवा समितियां - हाऊस समिति, पुस्तकालय समिति एवं सामान्य कामकाज समिति

तदर्थ समितियों को मुज्यतौर पर दो श्रेणियों में बांटा जा सकता हैः-

(i) रपट एवं बिलों के लिए स्लैक्ट समिति ; तथा
(ii) किसी मुद्दे/रपट विशेष पर गठित विशेष समितियां

संक्षिप्त इतिहास

हमारे देश में समिति प्रणाली की शुरूआत 1919 से मोंटे चेज़्सफोल्ड सुधार अधीनियम के तहत हुई। इस अधिनियम की धारा-33 में लोकलेखा समिति के गठन का प्रावधान है। भारत सरकार अधिनियम, 1935 भी इसके साथ जुड़ गया। भारत सरकार के इस अधिनियम के तहत बनाए गए नियमों में लोकलेखा समिति, हाऊस समिति, याचिका समिति और बिलों पर स्लैक्ट समिति के गठन का प्रावधान है। गणतंत्र बनने के बाद भारतीय संविधान में समिति प्रणाली में बदलाव किए गए। 1952 में पहली लोकसभा के गठन के साथ ही कामकाज के संचालन और नियम संबंधित प्रक्रियाओं में कई संसदीय समितियों के गठन का विस्तृत प्रावधान किया गया। पहली लोकसभा (1953-54) जहां केवल 11 समितियां थीं, वहीं 15वीं लोकसभा में तीन वित्त समितियां, 24 विभागीय स्थायी समितियां और 16 अन्य समितियां गठित की गईं। राज्यसभा में भी 24 समितियों और 8 विभागीय स्थायी समितियों का गठन सदन के कार्यक्षेत्र के तहत किया गया। साथ ही, अलग-अलग मंत्रालयों में 30 सलाहकार समितियां गठित की गईं। हाल के दिनों में समिति प्रणाली में बड़ा बदलाव 1993 में देखने को मिला जब 17 विभागीय समितियों का गठन पहली बार किया गया।

संयुक्त पंजाब के संदर्भ में यह भी उल्लेख करना अनिवार्य है कि पंजाब में पहले सदन का गठन अप्रैल-मई 1952 में हुआ। सदन में लोकलेखा समिति और कुछ अन्य समितियों का गठन भारत सरकार अधिनियम-1935 के तहत हुआ। गणतंत्र के बाद पहली विधानसभा (1952-57) ने छह समितियों का गठन किया। इन समितियों में - (i) विशेषाधिकार समिति (जून 1952), (ii) पुस्तकालय समिति (नवंबर 1952), (iii) नियम समिति (1954), (iv) सरकारी आश्वासन समिति (1954), (v) कार्य परामर्शदात्री समिति (1955) एवं (vi) अधीनस्थ विधेयक समिति (1956) शामिल थीं। पंजाब विधानसभा के दूसरे कार्यकाल (1957-62) में कुछ नई समितियां गठित की गईं। इनमें (क) क्षेत्रीय पंजाबी समिति, (ख) क्षेत्रीय हिंदी समिति एवं (ग) सामान्य कामकाज समिति शामिल थीं।

फिलहाल हरियाणा विधानसभा में कामकाज एवं प्रक्रियाओं के संचालन के लिए बने नियमों में 13 स्थायी समितियों के गठन का प्रावधान है। इनमें :

(i) लोकलेखा समिति (नियम 231)
(ii) आकलन समिति (नियम 233)
(iii) सार्वजनिक उपक्रम समिति (नियम 234)
(iv) पंचायती राज एवं स्थानीय निकाय समिति (नियम 272)

(v) जनस्वास्थ्य, सिंचाई, बिजली, लोकनिर्माण (भवन एवं सड़कें) विषय समिति (नियम 274)

(vi) खाद्य एवं आपूर्ति विषय समिति (नियम 276)

(vii) सामाजिक न्याय अधिकारिता, महिला एवं बाल विकास, अनुसूचित जाति एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विषय समिति (नियम 278)

(viii) शिक्षा, तकनीकी शिक्षा, व्यवसायी शनल शिक्षा, चिकित्सा शिक्षा और स्वास्थ्य सेवाएं विषय समिति (नियम 279ए)

(ix) सामान्य उद्देश्य समिति (नियम 260)

(x) पुस्तकालय समिति (नियम 266)

(xi) हाऊस समिति (नियम 265)

(xii) विशेषाधिकार समिति (नियम 280) एवं

(xiii) याचिका समिति (नियम 304)

आलोचना :- समिति प्रणाली की 'कमजोरी'

संसद एवं विधानसभाओं की समितियों के कामकाज को लेकर पिछले कुछ अरसे से चौतरफा कठोर आलोचनाएं हो रही हैं। ये आलोचनाएं निज़ विषयों पर हैं :-

(क.) समितियों की बैठकों से सदस्यों की गैर-हाजिरी

पूर्व प्रधानमंत्री श्री अटल बिहारी वाजपेयी को नये सांसदों को उद्‌बोधन, जिसमें उन्होंने कहा था, 'जब इन समितियों में नामांकन का समय आता है, हर आदमी उत्साह दिखाता है... मेरा नाम भेजो। मेरा नाम भेजो, लेकिन एक बार जब समिति गठित हो जाती है तो इनकी बैठकों में नियमित भागीदारी और सक्रिय योगदान कठिन हो जाता है। बहुत से सदस्य बैठकों में शामिल नहीं होते। कोई नहीं जानता वे कहां चले जाते हैं'?

(ख.) रपटों की गुणवत्ता :-

समितियों द्वारा तैयार की गई रपट आमतौर पर उत्साहहीन और नियमित किस्म की होती हैं और इनमें कुछ भी ठोस नहीं होता। आमतौर पर ये रपट उन विभाग के अधिकारियों एवं कर्मचारियों द्वारा देखी व टाईप की जाती हैं, जिनका आकलन इन समितियों की जिज़्मेदारी है।

(ग.) सरकार की जवाबदेही के प्रति नरम रुख :-

समितियों की रपट के सतही अध्ययन से ही यह साफ हो जाता है कि ये समितियां सरकार की जवाबदेही के महत्वपूर्ण मुद्दे पर कोई ठोस निष्कर्ष नहीं निकाल पाती। ये रपट इतनी सामान्य होती हैं कि कभी भी कोई जवाबदेही तय हो ही नहीं सकती।

(घ.) जवाबदेही पर दलगत रवैया :-

क्योंकि सांसद सियासी दलों से संबंधित होते हैं और उनकी उसी विचारधारा के मतभेद समितियों में भी देखने को मिलते हैं। परिणामस्वरूप, सरकार को जवाबदेह ठहराने का उद्देश्य ही धाराशाही हो जाता है।

(ड.) दलदबल विरोधी कानून की बाधा :-

कठोर दलबदल कानून यह सुनिश्चित करता है कि समितियों के सदस्य जोकि विभिन्न दलों से संबंधित हैं, कभी भी उनकी पार्टी द्वारा पहले से तय विचारों/रुख का किसी भी मुद्दे पर उल्लंघन नहीं करते। आमतौर पर सभी दल समितियों में शामिल अपने सदस्यों के पहले से तय रुख पर पक्ष व विपक्ष में समर्थन व विरोध करने के लिए निर्देश जारी कर देते हैं।

सुधारों की जरूरत

(i) समितियों की सार्वजनिक सुनवाई खुले में लोगों व मीडिया के सामने हो। फिलहाल समितियों के अध्यक्ष व सदस्य ऐसे 'नायक' हैं, जिनकी कोई कृति नहीं है। उनके योगदान और काम को न तो पहचान मिलती है और न ही ये काम सुर्खियां बनते हैं, जिससे इन 'नायकों' को शाबासी मिले और इसके सियासी करिअर में मदद हो। अगर हम अमेरिका, इंगलैंड, कनाडा और आस्ट्रेलिया की बात करें तो वहां इन समितियों की बैठकें सार्वजनिक होती हैं, जिनको आम लोग और मीडिया आसानी से देख सकते हैं। अब समय आ गया है कि समितियों की सुनवाई ही नहीं, गवाहों से पूछताछ भी सार्वजनिक ढंग से हो। बहस और रपट को अंतिम रूप बेशक बंद कमरे में दे दिया जाए।

(ii) समितियों की रपट पर चर्चा

समितियों की रपट पर संसद व विधानसभाओं में खुली चर्चा न करने की परम्परा बेहद हानिकारण है क्योंकि इसके बिना समितियों की रपट की गुणवत्ता व उनके वांछित परिणाम सुनिश्चित नहीं हो पाते। यदि संसद व विधानसभाओं में इन समितियों की रपट पर चर्चा हो जाए तो हालात पूरी तरह बदल जाएंगे। इससे सरकार को सदन के पटल पर ही नीतिगत बदलाव पर मजबूर होना पड़ेगा।

(iii) समितियों को विशेषज्ञों की राय व शोधकर्ताओं की उपलब्धता

आधुनिकता के मौजूदा युग में स्वयंसेवी संगठनों, विश्वविद्यालयों एवं अन्य संगठनों के विशेषज्ञों की महत्वपूर्ण विषय पर राय किसी भी नीतिगत फैसलों से पहले उसकी समझ के लिए बहुत जरूरी है। एक वरिष्ठ सचिव से पूछताछ के लिए उसकी मदद करने के लिए उससे सरकारी मशीनरी उपलब्ध होती है, जबकि समितियों के अध्यक्षों एवं सदस्यों को बिना किसी सलाह व परामर्श के ही अति महत्वपूर्ण मुद्दों पर अपनी रपट व सिफारिशों को अंतिम रूप देना पड़ता है। मौजूदा ढांचा समितियों की मदद के लिए विशेषज्ञों और शोधकर्ताओं की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं करता है।

मुझे लगता है कि स्पीकर की अनुमति से पेचीदा मसलों एवं वित्तीय मामलों को समझने के लिए समितियों को विशेषज्ञों व शोधकर्ताओं की मदद का प्रावधान किया जाना चाहिए।

(iv) समितियों की सिफारिशों का क्रियान्वयन

समितियों के प्रभावी काम में दूसरी बड़ी बाधा संबंधित मंत्रालयों द्वारा उन्हीं की सिफारिशों को लागू न किया जाना है। मेरे विचार में प्रत्येक सत्र में सभी मंत्रियों को एक बयान जारी करना चाहिए, जिसमें समितियों की सिफारिशों के क्रियान्वयन की जानकारी हो।

(v) समितियों का अधिकतम उपयोग

विभागों से संबंधित विषय समितियों, विकास योजनाओं, उनके क्रियान्वयन और उन पर होने वाले खर्च की देखरेख में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं। देखने में आया है कि व्यावहारिक तौर पर ऐसा नहीं हो पा रहा है। इसी तरह याचिका समिति विभिन्न वर्गों से संबंधित लोगों के सामूहिक कष्टों का निवारण सीधे हस्तक्षेप से कर सकती हैं। वास्तव में यह एक बहुत ही सशक्त माध्यम है लेकिन इसका भी उपयोग आमतौर पर नहीं हो पाता है।

निष्कर्ष

समिति सत्रों और कम समय में चलते मौजूदा दौर में शासन प्रणाली की पेचीदिगियों के मद्देनज़र सरकार की विधायिका के प्रति जवाबदेही सुनिश्चित करने की महत्वपूर्ण भूमिका ये समितियां प्रभावी ढंग से निभा सकती हैं। यही एक उपाय है, जिसके जरिये केंद्र एवं राज्य सरकारों पर संसद एवं विधानसभाओं की सर्वोच्चता स्थापित की जा सकती है।

अन्यथा संसद एवं विधानसभाएं लोगों को दिखावे के लिए दलगत आधार पर सियासत के अखाड़े बनकर रह जाएंगे। इसके सबसे ज्यादा भुगतभोगी वे विधायक होंगे, जो विभिन्न दलों के बीच होने वाले राजनीतिक स्पर्शों के मूकदर्शक बनकर रह जाएंगे। जनप्रतिनिधि के रूप में उनका योगदान एवं भूमिका नगण्य हो जाएगी। साथ ही, वे अपनी सियासी भूमिका को तलाशते हुए विधायक के रूप में अपनी उपयोगिता और जनकल्याण के प्रति अपनी भूमिका से महरूम हो जाएंगे।

इसके सबसे बड़े भुगतभोगी हमारी संसदीय प्रणाली और स्वयं लोकतंत्र होगा। आओ, हम सब मिलकर शासन की जवाबदेही, सत्ता में भागीदारी, विधायकों की अर्थपूर्ण भूमिका सुनिश्चित करें। तभी बहस व चर्चा के जरिये लोकतंत्र की विजय संभव हो पाएगी।