भारत के मिनी-संसद को मजबूत करना

साभार: बिजनेस लाइन
(11 अक्टूबर, 2017)

एम. आर. मधावन (पीआरएस लेजिस्लेटिव रिसर्च, दिल्ली के अध्यक्ष और सह-संस्थापक)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-II (शासन व्यवस्था) से संबंधित है।

विभागीय रूप से संबंधित खड़े समितियों या डीआरएससी को बेहतर तरीके से उनकी छानबीन करने वाली भूमिकाओं को पूरा करने की जरूरत होती है।

एक लोकतंत्र अपने निर्वाचित संस्थानों के माध्यम से कार्य करके इसकी वैधता प्राप्त करता है। कई महत्वपूर्ण कार्यों के द्वारा संसद हमारे लोकतंत्र में एक केंद्रीय भूमिका निभाती है। प्रधानमंत्री (और कैबिनेट) को सीधे-निर्वाचित निचले सदन अर्थात लोकसभा में हर वक्त बहुमत से समर्थन की आवश्यकता होती है। लोकसभा और राज्य सभा दोनों में कई प्रक्रियाओं के माध्यम से सरकार के काम की छानबीन करती है। दोनों के पास कानून बनाने और संविधान में संशोधन की शक्ति मौजूद होती है। हालांकि, केवल लोकसभा को सरकार के किसी भी व्यय या टैक्स प्रस्ताव को स्वीकार करने की शक्ति मौजूद होती है।

सदनों को आम तौर पर अपने कार्य का संचालन करने के लिए लगभग एक साल में 70 दिन मिलते हैं। दो सदनों में प्रत्यक्ष कार्य के अलावा भी काम का एक महत्वपूर्ण हिस्सा समितियों द्वारा किया जाता है। **संसद ने हाल ही में विभागीय रूप से संबंधित स्थायी समितियों (डीआरएससी) का पुनर्गठन किया है, जो तीन महत्वपूर्ण कार्य करते हैं:** उनको निर्दिष्ट बिलों की जांच; मंत्रालयों से संबंधित विशिष्ट विषयों का चयन करना और सरकार द्वारा कार्यान्वयन की जांच करना और विभागों के बजटीय परिव्यय की जांच करना शामिल है।

उनका प्रदर्शन एक संस्था के रूप में, जो कानून बनाती है, संसद की समग्र प्रभावशीलता को प्रभावित करता है, सरकार को जिम्मेदारी का एहसास कराती है और सार्वजनिक खर्च के लिए मंजूरी देती है।

कई उद्देश्य

ये समितियां कई उद्देश्यों को पूरा करती हैं। सबसे पहला, वे संसद को अपना काम-काज बेहतर ढंग से प्रबंधित करने में मदद करते हैं। 700 की विधानसभा की तुलना में 30 की एक समिति की गहराई में किसी विषय की जांच करना आसान है। दूसरा, वे विशेषज्ञों से इनपुट सक्षम करते हैं, जो नीति या कानून से सीधे प्रभावित हो सकते हैं। उदाहरण के लिए, डीआरएससी अक्सर लोगों से टिप्पणियों को आमंत्रित करते हैं और लोगों को प्रमाणित करने के लिए कहते हैं।

तीसरा, प्रत्यक्ष सार्वजनिक चकाचौंध से बाहर होने के कारण सदस्यों को निर्वाचन क्षेत्र के दबावों के बारे में चिंता किए बिना मुद्दों पर चर्चा करने और सहमति पर पहुंचने की सुविधा मिलती है। भारतीय संदर्भ में एक चौथा लाभ संबंधित है कि विरोधी पक्षपात कानून समितियों पर लागू नहीं होता है, इसलिए, आमतौर पर पार्टी लाभों पर फैसले नहीं होते हैं।

अंत में, ये समितियां सदस्यों को कुछ विशिष्ट क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित करने और अपनी विशेषज्ञता का निर्माण करने की अनुमति देती हैं, जिससे वे मुद्दों को अच्छी तरह से और निष्पक्ष रूप से जांच कर पाते है। हांलाकि, यह प्रश्न अब भी अस्तित्व में है कि ये समितियां कितनी प्रभावी हैं? वर्ष 1993 में डीआरएससी का गठन किया गया था; इससे पहले, बिलों की जांच करने के लिए कोई व्यवस्थित प्रक्रिया नहीं थी और फिर कुछ महत्वपूर्ण विधेयकों के लिए समय-समय पर समितियों का चयन किया गया। समितियों में अन्य मुद्दों और बजटीय मांगों की जांच नहीं की गई, प्रत्येक डीआरएससी मंत्रालय एक सेट पर केंद्रित है और इसलिए, यह इसके सदस्यों को अपने क्षेत्र के ज्ञान का निर्माण करने में मदद करता है। वर्तमान में, 24 डीआरएससी जैसे कि वित्त समिति या परिवहन, पर्यटन और संस्कृति संबंधी समितियां मौजूद हैं, जिसमें प्रत्येक में लोक सभा के 21 सदस्य और राज्यसभा से दस सदस्य शामिल हैं।

बिल और अधिक

डीआरएससी आमतौर पर बिलों की छानबीन करते समय विशेषज्ञों को आमंत्रित करता है। हालांकि, यह मामला हमेशा नहीं होता है। उदाहरण के लिए, डीआरएससी ने शिक्षा के अधिकार अधिनियम, 2008 की जांच की, किसी भी विशेषज्ञ को गवाह के रूप में आमंत्रित नहीं किया; यह विधेयक 6 से 14 साल के बच्चों के लिए मुफ्त शिक्षा की गारंटी देता है।

दूसरा, सभी विधेयकों को समितियों में नहीं भेजा जाता है, जबकि पिछले दो संसदों की अवधि में, 60 प्रतिशत और 71 प्रतिशत सभी विधेयकों को समितियों में भेजा गया था, वर्तमान संसद में पेश किए गए सिर्फ 27 प्रतिशत बिलों का उल्लेख किया गया है।

हालांकि नियमों का उल्लेख है कि लोकसभा के अध्यक्ष या राज्य सभा के अध्यक्ष विधेयक का उल्लेख करते हैं, आमतौर पर संबंधित मंत्री की सिफारिश पर किया जाता है। राज्यसभा की रचना ने कुछ मामलों में जांच में सुधार करने में मदद की है। मौजूदा सरकार उस सदन में अल्पसंख्यक रही है और राज्य सभा ने कई उदाहरणों में लोकसभा द्वारा पारित किए गए विधेयक की जांच के लिए एक चयन समिति का गठन किया है। जीएसटी को सक्षम करने के लिए संविधान संशोधन के रूप में महत्वपूर्ण एक विधेयक भी लोकसभा द्वारा DRSC के संदर्भ में पारित किया गया; राज्य सभा ने एक चयन समिति का गठन किया था और इसके कई सिफारिशों को विधेयक में शामिल किया गया था।

तीसरा, समितियों की सिफारिश बाध्यकारी नहीं है। यह सरकार या किसी अन्य सदस्य के लिए प्रासंगिक संशोधनों को स्थानांतरित करने के लिए है, जिसके बाद सदन द्वारा मतदान किया जा सकता है। विचार यह है कि समितियां संसद का एक छोटा सा हिस्सा हैं जो सिफारिशें करती हैं और अंतिम सदन के अंतिम निर्णय लेने के लिए पूर्ण सदन के पास अधिकार और जिम्मेदारी है।

यह एक नई प्रवृत्ति को उजागर करने के लिए प्रासंगिक हो सकता है। वित्त मंत्रालय द्वारा संचालित कई विधेयकों को डीआरएससी के बजाय दो सदनों की विशेष रूप से बनाई गई संयुक्त समितियों को भेजा जाना चाहिए। हालांकि, इसका वास्तविक कारण नहीं पता है, लेकिन यह ध्यान किसी ने नहीं दिया कि डीआरएससी की अध्यक्षता कांग्रेस के एक सदस्य द्वारा की जाती हैं, जबकि संयुक्त समिति की अध्यक्षता भाजपा सदस्या द्वारा की जाती है।

जैसा कि पहले बताया गया है, DRSC अन्य विषयों की भी जांच करते हैं और अनुदान की मांग करते हैं। सरकार सिफारिशों पर वापस रिपोर्ट कर सकती है और समितियां कार्रवाई की गई रिपोर्ट को प्रकाशित कर सकती हैं। संसद के पिछले पांच साल की अवधि में, सरकार ने 54 प्रतिशत सिफारिशों को स्वीकार किए हैं, जहाँ डीआरएससी 13 प्रतिशत मामलों में इसकी प्रतिक्रिया से संतुष्ट है; साथ ही प्रतिक्रियाओं का 21 प्रतिशत अस्वीकार कर दिया गया है और 12 प्रतिशत सिफारिशों को प्रतिक्रियाएं नहीं मिलीं है।

इन समितियों की एक प्रमुख कमजोरी, अनुसंधान सहायता का समर्थन करने की कमी है। उनका समर्थन संसद के सामान्य समर्थन स्टाफ द्वारा किया जाता है और उनके पास उनके साथ जुड़े शोधकर्ताओं का एक समर्पित समूह नहीं है। वे बाहरी विशेषज्ञों तक पहुंच बनाने की कोशिश करते हैं (और अक्सर करते भी हैं), क्योंकि इनके पास कोई ऐसी आंतरिक विशेषज्ञता नहीं उपलब्ध नहीं है जो इस तरह के विचार दे सके। संसदीय सदस्यता में एक संबंधित मुद्दा उच्च मंथन है। पिछले तीन लोकसभा में से प्रत्येक में, निर्वाचित सदस्यों में 50 प्रतिशत से अधिक सदस्य पहली बार सांसद बने थे। अनुभवी सदस्यों में से कई मंत्री बन जाते हैं, केवल लंबे समय तक एक समिति में होने के कारण सांसदों का केवल एक छोटा सा हिस्सा ही संबंधित विषयों का ज्ञान प्राप्त कर पाने में सक्षम हो पाता है।

पारदर्शिता के मामले

एक अंतिम मुद्दा समितियों के काम की पारदर्शिता से संबंधित है। सभी समितियां बंद दरवाजों के पीछे होती हैं और केवल अंतिम रिपोर्ट ही प्रकाशित होती है, सारांश के साथ। यहाँ तर्क यह दिया गया है कि बैठकों को टेलीविजन पर या कम से कम पूर्ण टेम्प्लेट के साथ प्रकाशित किए जाने चाहिए। प्रतिवाद तर्क है कि समितियों की चर्चा मंचों के रूप में काम करती हैं और अक्सर तभी आम सहमति पर पहुंचती हैं, क्योंकि सदस्यों पर किसी के समर्थन के आधार पर कार्य करने का दबाव नहीं होता है।

अगर विस्तृत कार्यवाही सार्वजनिक हो गई तो यह समाप्त हो जाएगा। एक मध्य मार्ग विभिन्न विशेषज्ञों और जनता के सदस्यों द्वारा दिए गए सबमिशन और साक्ष्यों को प्रकाशित करना होगा ताकि सदस्यों को निर्वाचन क्षेत्र के दबावों से मुक्त रखने के दौरान किसी भी वकालत को अधिक पारदर्शी बनाया जा सके।

संक्षेप में, डीआरएससी प्रणाली एक काफी सफल प्रयोग रहा है। मुद्दों की विस्तृत जांच के लिए अपनी क्षमता को और मजबूत करने के लिए यह महत्वपूर्ण है कि इससे संसद में कानूनन और जवाबदेही भूमिकाओं में बेहतर काम करने में मदद मिलती है। इनमें सभी बिलों की अनिवार्य परीक्षा, अनुसंधान दल बनाने और वकालत समूहों से इनपुट की पारदर्शिता में सुधार शामिल होगा। कई सांसदों ने इन समितियों को 'मिनी-संसद' कहा है और उनके कार्य को मजबूत करने से ही संसद की समग्र प्रभावशीलता में सुधार होगा।

भारतीय संसदीय समितियां

संसदीय समितियां दो तरह की होती हैं-

1. **स्थायी समितियां:** स्थायी समितियों का चुनाव सदन द्वारा अथवा लोकसभा अध्यक्ष द्वारा प्रतिवर्ष किया जाता है और इन समितियों का कार्य निरंतर चलता रहता है।
2. **अस्थायी समितियां:** अस्थायी समितियों का चुनाव जरूरत के अनुसार किया जाता है और जरूरत पूरी हो जाने पर उनकी समाप्ति हो जाती है।

स्थायी समितियां

प्राक्कलन समिति: यह भारतीय संसद की सबसे बड़ी समिति होती है और इसका सम्बंध वार्षिक बजट की वित्तीय समिति से होता है। इसे अनुमान करने वाली वित्तीय समिति भी कहा जा सकता है। इस समिति में 30 सदस्य, सभी के सभी लोकसभा के होते हैं। समिति के सदस्यों का चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली द्वारा एकल संक्रमणीय पद्धति के आधार पर होता है। इस समिति के सदस्य मंत्री नहीं हो सकते हैं। यह समिति वार्षिक अनुमानित बजट का सूक्ष्म अध्ययन तथा जांच करती है और वित्तीय प्रशासन में मितव्ययता, कुशलता, दक्षता, सुधार तथा वैकल्पिक नीतियों के संबंध में सुझाव देती है। समिति के सुझावों पर सदन में बहस नहीं होती है परंतु यह समिति अपना कार्य वर्ष भर करती है तथा अपना दृष्टिकोण सदन के समक्ष रखती है।

- **लोक लेखा समिति:** यह लोकसभा की समिति है। इसमें लोकसभा के 15 सदस्य होते हैं परंतु दोनों सदनों की सहमति से राज्यसभा से भी इस समिति में 7 सदस्य चुने जाते हैं। कुल मिलाकर 22 सदस्य होते हैं। प्राय: समिति का अध्यक्ष सत्ता पक्ष से नहीं होता है। इस समिति में भी मंत्री सदस्य नहीं होते हैं। इस समिति के सदस्यों का चुनाव भी आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली द्वारा किया जाता है। इस समिति को नियंत्रक तथा महालेखा परीक्षक का सहयोग प्राप्त होता रहता है। यह समिति आम व्ययों पर निगरानी रखती है। मुख्य रूप से इन व्ययों को संसद की अनुमति प्राप्त होनी चाहिए- यह कार्य भी समिति द्वारा संपादित किया जाता है।

- **सार्वजनिक उपक्रम समिति:** इस वित्तीय समिति में 10 सदस्य लोकसभा तथा 5 सदस्य राज्यसभा से आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली द्वारा चुने जाते हैं। इसका भी सदस्य मंत्री नहीं हो सकता है। समिति का सभापति लोकसभा सदस्य होता है। यह समिति सार्वजनिक उपक्रमों की कार्यकुशलता, स्वायत्तता तथा स्वस्थ व्यावसायिक सिद्धांत व व्यवहारों की जांच करती है।
- **प्रवर समिति:** इस समिति का गठन लोकसभा तथा राज्यसभा के लिए अलग-अलग तथा एक साथ भी किया जा सकता है। अलग होने की स्थिति में सदस्य संख्या 30 तथा संयुक्त होने की स्थिति में 45 होती है। संयुक्त प्रवर समिति में 30 लोकसभा तथा 15 राज्यसभा के सदस्य होते हैं। इसका मुख्य उद्देश्य विधेयकों पर गहन विचार-विमर्श करना होता है।
- **नियम समिति:** इस समिति में 15 सदस्य होते हैं और इन्हें मनोनीत किया जाता है तथा इसके सभापति लोकसभा अध्यक्ष होते हैं। यह समिति संसदीय कार्यवाही तथा विधानों पर विचार करती है तथा नियमों में संशोधन या नये नियमों की सिफारिश करती है।
- **कानून समिति:** इस समिति में 15 सदस्य होते हैं। इस समिति का कार्य सरकार द्वारा निर्मित नियमों पर विचार करना है।
- **विशेषाधिकार समिति:** इस समिति में 15 सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति लोकसभा अध्यक्ष द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर की जाती है। इस समिति में प्रधानमंत्री तथा विधि मंत्री शामिल होते हैं। इसका मुख्य कार्यसंसद के किसी सदन में विशेषाधिकार उल्लंघन से संबंधित मामलों की जांच करना है। समिति की रिपोर्ट के आधार पर उल्लंघन करने वाले व्यक्ति को दण्ड दिया जाता है।
- **सरकारी आश्वासन समिति:** इस समिति में 15 सदस्य होते हैं, जिन्हें लोकसभा अध्यक्ष द्वारा मनोनीत किया जाता है। यह समिति सरकार या मंत्रियों द्वारा सदन के पटल पर दिये गये आश्वासनों के कार्यान्वयन की जांच करती है।
- **सलाहकार समिति:** इस समिति में 15 सदस्य होते हैं तथा उनकी नियुक्ति लोकसभा अध्यक्ष द्वारा होती है। लोकसभा अध्यक्ष समिति का पदेन सभापति होता है। यह समिति सदन की कार्यवाही को सुचारू रूप से चलाने की व्यवस्था करती है तथा विभिन्न विषयों पर चर्चा के लिए समय निर्धारित करती है तथा संसद का सत्र बुलाने के संबंध में भी निर्णय करती है।
- **याचिका समिति:** याचिका समिति में 15 सदस्य होते हैं और सभी की लोकसभा अध्यक्ष मनोनीत करते हैं। सभी याचिकाओं का परीक्षण करना समिति का मुख्य कार्य है। यह समिति याचिकाओं में की गई शिकायतों की सूचना लोकसभा को देती है।
- **अनुपस्थित समिति:** अनुपस्थित रहने वाले सदस्यों से सम्बद्ध समिति में 15 सदस्य होते हैं तथा इसका मुख्य कार्य अनुपस्थिति के आवेदन-पत्र तथा उससे संबंधित विषयों पर विचार करना है।
- **अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजाति समिति:** इस समिति के 30 सदस्य होते हैं जो लोकसभा तथा राज्यसभा दोनों से चुने जाते हैं। संवैधानिक प्रावधानों का समुचित रूप से कार्यान्वयन हो रहा है अथवा नहीं, यह देखना इस समिति का मुख्य उद्देश्य है।
- **गैर-सरकारी विधेयक समिति:** इस समिति में लोकसभा अध्यक्ष द्वारा मनोनीत 15 सदस्य होते हैं। यह समिति गैर-सरकारी विधेयकों की पेश करवाने तथा समय निर्धारण का कार्य करती है। लोकसभा उपाध्यक्ष इस समिति का सदस्य होता है।
- **वेतन-भत्ते समिति:** इस समिति में 15 सदस्य होते हैं। 10 सदस्य लोकसभा अध्यक्ष तथा 5 सदस्य राज्यसभा के सभापति द्वारा मनोनीत किए जाते हैं। इसका मुख्य कार्य संसद सदस्यों के वेतन, भत्ते एवं अन्य सुविधाएं उपलब्ध करवाने का है। विभागीय स्थायी समितियां लोकसभा के नियमों के बारे में विभिन्न विभागों से संबंधित 8 अप्रैल, 1998 को 17 समितियों का गठन किया गया। गौरतलब है कि जुलाई 2004 में नियमों में संशोधन किया गया ताकि ऐसी ही सात और समितियां गठित की जा सकें। इस प्रकार अब इन समितियों की संख्या 24 हो गई है।
- **सलाहकार समिति:** संसदीय कार्य मंत्रालय सलाहकार समिति इसका मुख्य उद्देश्य आपसी भाईचारे तथा सदस्यों के बीच नजदीकी संबंध बनाना होता है, जिससे संसद में विभिन्न राजनीतिक दलों में आपसी तालमेल बना रहे तथा सरकारी प्रशासन सुचारू रूप से चलता रहे। प्रत्येक मंत्रालय में इस तरह की समिति बनाई जाती है। सलाहकार समिति की न्यूनतम सदस्यता 10 और अधिकतम 30 है। महत्वपूर्ण है कि लोकसभा के भंग हो जाने पर यह समिति भी भंग हो जाती है एवं नई लोकसभा के साथ इसका भी पुनर्गठन किया जाता है।

संभावित प्रश्न

हाल ही में संसद ने विभागीय रूप से संबंधित स्थायी समितियों (डीआरएससी) का पुनर्गठन किया है। इससे संसद में पारदर्शिता एवं जवाबदेहिता बढ़ेगी जिससे बेहतर काम करने में मदद मिलेगी। आप इस कथन से कहाँ तक सहमत हैं?

Recently, the Parliament has reconstituted the Departmental Related Standing Committees (DRSC). This will increase transparency and accountability in Parliament, which will help in doing better work. Till what extent you agree with this statement? (200 WORD)