સંસદીય લોકશાહી પદ્ધતિ કરતાં

અનેક રીતે સર્વશ્રેષ્ઠ પુરવાર થયેલી પ્રમુખશાહી પદ્ધતિ

જસવંત બી. મહેતા

અનુવાદક : મહેશ ભટ્ટ

પબ્લિક એકાઉન્ટ્સ કમિટી, પબ્લિક અન્ડરટેકિંગ્સ કમિટી તથા એસ્ટિમેટ્સ કમિટી એમ ત્રણ કાયમી સમિતિઓ સિવાય આપણે અમેરિકા, જર્મની, ઑસ્ટ્રેલિયાની જેમ કાયમી કમિટી સિસ્ટમ વિકસાવવાની હજુ બાકી છે. આપણી સંસદીય પદ્ધતિ હેઠળ પ્રત્યેક મંત્રાલય માટે સંસદીય સલાહકાર સમિતિ છે, પરંતુ...

(૨)

આપણા દેશમાં રાજકીય પક્ષોની વ્યવસ્થા (પાર્ટી સિસ્ટમ) છે. તેના પર પ્રમુખશાહી પદ્ધતિની શી અસર પડે તે વિશે જોઈએ તો અમેરિકન લોકશાહીમાં સરકાર સફળતાપૂર્વક તેની કામગીરી કરે તે માટે પાર્ટી સિસ્ટમ બાબતે કોઈ આગ્રહ રાખવામાં આવ્યો નથી. તેમ છતાં, ધીમેધીમે તંદુરસ્તીભરી બે રાજકીય પક્ષની વ્યવસ્થા વિકસી રહી છે. અનેક રાજકીય પંડિતો આનો યશ પ્રમુખશાહી પદ્ધતિને આપે છે અને તે માટે જણાવ્યું છે કે પ્રમુખશાહી પદ્ધતિનાં આંતરિક લક્ષણો જ એવાં છે કે દ્વિપક્ષી પદ્ધતિને પ્રોત્સાહન મળે.

આથી તદ્દન ઊલટું આપણે ત્યાં છે. આપણી સંસદીય પદ્ધતિ નાના પક્ષો અથવા હિત ધરાવતાં જૂથોના ધ્રુવીકરણ તથા મોટા પક્ષોમાં ભંગાણને પ્રોત્સાહન આપે છે. આનું મુખ્ય કારણ એ છે કે આ નાના પક્ષો, હિત ધરાવતા પક્ષો કે પ્રાદેશિક પક્ષોને ખયાલ આવી ગયો છે કે રાષ્ટ્રીય - રાજ્ય સ્તરે કોઈ એક પક્ષ જરૂરી બહુમતી એકલે હાથે મેળવી શકે તેમ નથી, ત્યારે પોતે વર્ચસ્વવાળી ભૂમિકા ભજવી શકે તેમ છે અને શરતો લાદી શકે છે (અર્થાત્ સરકાર પાસે પોતાનું ધાર્યું કરાવી શકે છે). તાજેતરનું રૂા. ૧.૨૬ લાખ કરોડનું ટુ-જી સ્પેક્ટ્રમ કૌભાંડ સ્પષ્ટપણે દર્શાવે છે કે નાના-પ્રાદેશિક પક્ષો મિશ્ર સરકારને ટેકો આપવા બદલ કેટલી હદે પોતાનું ધાર્યું કરાવી શકે છે અને ટેકો આપ્યાની કેટલી કિંમત વસૂલ કરી શકે છે.

પ્રધાનોની પસંદગી અને તેમની કામગીરીની દૃષ્ટિએ આપણી સંસદીય પદ્ધતિની સરખામણીમાં અમેરિકન તરાહની પ્રમુખશાહી પદ્ધતિ કઈ રીતે અલગ છે તે જાણવું અત્યંત મહત્ત્વનું છે. અમેરિકન પદ્ધતિમાં પ્રમુખ દેશના અત્યંત સફળ પ્રોફેશનલ્સ (વ્યાવસાયિકો) અથવા ટોચના બુદ્ધિજીવીઓમાંથી પ્રધાનો (અમેરિકન પદ્ધતિમાં પ્રધાનને સેક્રેટરી તરીકે ઓળખવામાં આવે છે) અને મહત્ત્વના વહીવટકર્તાઓની પસંદગી કરે છે. અગાઉ જોયું તેમ, પ્રમુખ કૉંગ્રેસ (સંસદ)ના સભ્યોમાંથી કોઈને પ્રધાન તરીકે પસંદ કરે તો તે સભ્યે પ્રધાનમંડળમાં જોડાતાં પહેલાં કૉંગ્રેસમાંથી રાજીનામું આપવું પડે છે.

પ્રધાન તરીકે પસંદ કરાયેલા સભ્ય વિશે તપાસ કરવાની પૂરેપૂરી સત્તા સેનેટને આપવામાં આવી છે અને આ તપાસમાં સંબંધિત ઉમેદવારના ઇન્ટરવ્યૂનો પણ સમાવેશ થાય છે. સેનેટની મંજૂરી મળ્યા પછી જ પ્રમુખ પ્રધાનો [illegible] મહત્ત્વની નિમણૂકોને કન્ફોર્મ કરી શકે છે. ફેડરલ બ્યૂરો ઑફ ઇન્વેસ્ટિગેશન (એફબીઆઈ) આ ઉમેદવારોની પશ્ચાદ્ભૂ વિશે ખાનગી તપાસ કરે છે અને તે વિશે અહેવાલ આપે છે.

પ્રધાનોએ ધારાસભામાં સતત હાજરી આપવાનું ફરજિયાત નથી તથા તેઓને કોઈ પક્ષીય રાજકારણ સાથે સાંકળવામાં આવતા ન હોવાથી તેમની વહીવટ માટેની ક્ષમતા વધે છે. પોતાની તરફદારીભરી છાપ ઉપસાવવા તેમણે લોકો સાથે સામાજિક દૃષ્ટિએ હળવુંભળવું ફરજિયાત નથી.

આ સામે આપણા દેશમાં પ્રધાનપદના ઉમેદવારોની ઓળખ- યોગ્યતાની ચકાસણી કરવાની કોઈ કાર્યવાહી ભાગ્યે જ કરાય છે. ક્યારેક તો એવું બને છે કે સપથવિધિના થોડાક કલાકો અગાઉ પણ પોતાને ક્યું ખાતું અપાશે તેનીય જાણ પ્રધાનપદના ઉમેદવારને હોતી નથી. પ્રધાનપદની ઉમેદવાર વ્યક્તિનું તેના પક્ષમાં કેટલું રાજકીય પ્રભુત્વ (વજન) છે તથા તેણે વડા પ્રધાન - મુખ્ય પ્રધાનનો વિશ્વાસ કેટલે અંશે સંપાદિત કર્યો છે તેને આધારે તેને ખાતું ફાળવવામાં આવે છે. તેની નિપુણતા, બુદ્ધિમતા અને વ્યક્તિગત પ્રામાણિકતાને આધારે ખાતું અપાતું નથી.

ઘણી વખત વડા પ્રધાન-મુખ્ય પ્રધાન શંકાસ્પદ રીતે પ્રધાનમંડળનું વિસ્તરણ કરીને સરકારને ઊથલાવવાની રમતને અટકાવે છે. ખાસ આ જ હેતુસર પ્રધાનોની સંખ્યા વધારવાનાં પગલાંને યોગ્યતાની દૃષ્ટિએ વાજબી ઠરાવી શકાય નહિ. જોકે, ૨૦૦૩માં બંધારણમાં ૯૧મો સુધારો કરીને પ્રધાનોની સંખ્યા વિધાનસભાના કુલ સભ્યોના ૧૫ ટકા જેટલી મર્યાદિત કરવામાં આવી છે. નાનાં રાજ્યો માટે પ્રધાનોની સંખ્યા ૧૨ પૂરતી મર્યાદિત કરાઈ છે. આ મુજબ પાર્લમેન્ટની ૫૪૩ સભ્યસંખ્યા મુજબ કેન્દ્ર સરકારમાં વધુમાં વધુ ૮૨ પ્રધાનો હોવા જોઈએ (મનમોહન સિંઘના પ્રધાનમંડળની સંખ્યા આ લખાય છે ત્યારે ૭૭ની છે).

આ સામે અમેરિકાના પ્રધાનોની સંખ્યા માત્ર ૨૦ની જ છે. સંસદીય લોકશાહી પસંદ કરતી વખતે આપણે એ હકને નજરઅંદાજ કરવાનું પસંદ કર્યું હતું કે બ્રિટનમાં પણ પ્રધાનોની સંખ્યા લગભગ ૨૦ પૂરતી મર્યાદિત કરવામાં આવી છે. કમનસીબે, ભારતમાં વિવિધ રાજ્યોમાં શાસક પક્ષના અસંતુષ્ટ સભ્યો, પ્રધાનપદની લહાણી કરીને શાંતિ 'ખરીદવા'ની તાકીદતાને ધ્યાનમાં લઈને પ્રધાનમંડળનું કદ કેટલું રાખવું તે

નક્કી કરવામાં આવે છે. બંધારણમાં ૯૧મો સુધારો કરાયો તે અગાઉ કલ્યાણસિંહના કાર્યકાળમાં ઉત્તર પ્રદેશે ૯૨ સભ્યોના પ્રધામંડળનો વિક્રમ પ્રસ્થાપિત કર્યો હતો.

ઘણી વખત પ્રધાનમંડળમાં પ્રદેશ તથા જ્ઞાતિ પ્રમાણે પ્રતિનિધિત્વ આપવાની માગણી કરવામાં આવે છે, પરંતુ એ રીતે પ્રધાનો પસંદ કરવા જતાં સામર્થ્ય અને કાર્યક્ષમતાને નજરઅંદાજ કરવામાં આવે છે. પ્રધાનો મોટે ભાગે પ્રજાહિતને બદલે આગામી ચૂંટણીમાં તેમને મત મેળવી આપે તેવાં કાર્યો કરવાની મનોવૃત્તિ ધરાવતા હોવાનું જોવા મળ્યું છે.

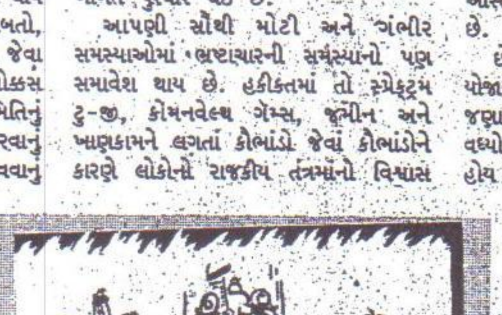
અમેરિકાની સંસદ તથા ભારતની સંસદની ધારા (કાયદા) ઘડવાની પદ્ધતિમાં મહત્ત્વનો તફાવત છે. અમેરિકન પદ્ધતિમાં ધારાસભાના સભ્યો વહીવટી તંત્ર સાથે સંકળાયેલા નથી. તેઓ સંપૂર્ણપણે ધારાકીય (કાયદા ઘડવાની) પ્રક્રિયા સાથે જ સંકળાયેલા રહે તેવી ભૂમિકા તેમને સોંપવામાં આવે છે. કોંગ્રેસ (સંસદ)માં મોટા ભાગની કામગીરી સમિતિઓ દ્વારા થાય છે. આ દરેક સમિતિ વિદેશી બાબતો, સંરક્ષણ, બેન્કિંગ, કૃષિ, શિક્ષણ, શ્રમ જેવા સૂચિત ધારા (કાયદા-વિધેયક)ના ચોક્કસ ક્ષેત્રમાં નિષ્ણાત હોય છે. આ સમિતિનું કામ સૂચિત ધારા વિશે વિચારણા કરવાનું તથા તે વિશે ક્યાં પગલાં લેવા તે સૂચવવાનું છે. પ્રતિનિધિગૃહમાં આવી ૨૩ સ્ટેન્ડિંગ (સ્થાયી) સમિતિ છે, જ્યારે સેનેટમાં ૧૮ સચિવ છે. બન્નેમાંથી કોઈ પણ ગૃહમાં રજૂ કરાયેલું બિલ (ખરડો) અભ્યાસ અને ભલામણ માટે સંબંધિત સમિતિને મોકલી આપવામાં આવે છે. ખરડાના ભવિષ્યનો આધાર આ સમિતિનાં પગલાં પર હોય છે.

ભારતીય સંસદીય લોકશાહીમાં આપણા ધારાસભ્યો સૂચિત વિધેયકનો ઊંડાણપૂર્વકનો વિગતવાર અભ્યાસ સામાન્ય રીતે કરતા નથી. યોગ્યતાને ધોરણે નહીં, પરંતુ રાજકીય પક્ષોએ અગાઉથી નક્કી કરેલા વલણ મુજબ રજૂ કરાયેલાં વિધેયક બાબતે મતદાન કરવામાં આવે છે. મહત્ત્વનાં મુદ્દે રાજકીય પક્ષો 'વ્હિપ' (આદેશ) જારી કરે છે અને સભ્યોએ તેમનાં મંતવ્યને બાજુએ મૂકવાં પડે છે અને પક્ષના મોવડીમંડળની સૂચના પ્રમાણે મત આપવો પડે છે.

પબ્લિક એકાઉન્ટ્સ કમિટી, પબ્લિક અન્ડરટેકિંગ્સ કમિટી તથા એસ્ટિમેટ્સ કમિટી એમ ત્રણ કાયમી સમિતિઓ સિવાય આપણે અમેરિકા, જર્મની, ઓસ્ટ્રેલિયાની જેમ કાયમી કમિટી સિસ્ટમ વિકસાવવાની હજુ બાકી છે. આપણી સંસદીય પદ્ધતિ હેઠળ પ્રત્યેક મંત્રાલય માટે સંસદીય સલાહકારી સમિતિ છે, પરંતુ આવી સમિતિઓની કાર્યપદ્ધતિ જોતાં એમ કહેવામાં બિલકુલ અતિશયોક્તિ નથી કે આ સમિતિઓ સંગીન કાનૂની સત્તા વગરની માત્ર નામની જ છે અને કોઈ પ્રધાન તેના મંત્રાલય સાથે સંકળાયેલી સમિતિના સભ્યોના પ્રશ્નોના ઉત્તર આપવા બંધાયેલા નથી.

અત્યંત નોંધપાત્ર બાબત એ છે કે અમેરિકાએ અપનાવી છે તેવી અને વહીવટી તંત્ર, ધારાસભ્ય અને ન્યાયતંત્ર વચ્ચે સત્તાની વહેંચણીના સિદ્ધાંત પર આધારિત સાચા અર્થમાંની લોકશાહીવાદી પ્રમુખશાહી પદ્ધતિમાં આખી સિસ્ટમ (વ્યવસ્થા) સરમુખત્યારશાહીમાં પરિવર્તિત થવાની શક્યતા અત્યંત દૂરસ્થ છે અથવા તો છે જ નહીં. અત્યંત લોકપ્રિય અને શક્તિશાળી વ્યક્તિઓ પ્રમુખપદે ચૂંટાઈ હોવાની હકીકત હોવા છતાં અમેરિકાના ઈતિહાસનાં ૨૩૫ વર્ષમાં આ બાબત પુરવાર થઈ છે.

આપણી સૌથી મોટી અને ગંભીર સમસ્યાઓમાં ભ્રષ્ટાચારની સમસ્યાનો પણ સમાવેશ થાય છે. હકીકતમાં તો સ્પેક્ટ્રમ ટુ-જી, કોમનવેલ્થ ગેમ્સ, જમીન અને ખાણકામને લગતાં કૌભાંડો જેવાં કૌભાંડોને કારણે લોકોનો રાજકીય તંત્રમાંનો વિશ્વાસ



સંપૂર્ણપણે ડગી ગયો છે. આ સંદર્ભમાં પ્રમુખશાહી પદ્ધતિની લોકશાહીની તુલના આપણી હાલની પદ્ધતિ સાથે મહત્ત્વની બની રહેશે. એ એક હકીકત છે કે ભ્રષ્ટાચાર સામે કોઈ પદ્ધતિ ફૂલપ્રૂફ (સંપૂર્ણ સલામત) હોઈ શકે નહીં, પરંતુ પ્રમુખશાહી પદ્ધતિમાં ભ્રષ્ટાચારની શક્યતા અનેક કારણોસર નહિવત્ છે.

આ પૈકીનાં કેટલાંક કારણો આ મુજબ છે. પ્રધાનો અને વહીવટકર્તા તરીકે પસંદ કરાયેલા ઉમેદવારો વિશે અગાઉ જોયું તેમ ઘણી બધી તપાસ કરવામાં આવે છે, જેમાં તેમની પ્રામાણિકતા અને સચ્ચાઈની તપાસનો પણ સમાવેશ થઈ જાય છે. સંભવત ઉમેદવારની ચકાસણીમાં સેનેટની સંબંધિત સમિતિ, એફબીઆઈ અને મીડિયા પણ સક્રિય ભૂમિકા ભજવે છે. પ્રમુખશાહી પદ્ધતિમાં સરકારના વહીવટી વડા રાષ્ટ્રીયસ્તરે પ્રમુખ અને રાજ્યસ્તરે ગવર્નર પોતાનાં પદ સામે કોઈ જોખમ ઊભું થવાનો ભય રાખ્યા વગર પોતાના કોઈ પ્રધાન સામેના ભ્રષ્ટાચારના આક્ષેપની તપાસનો આદેશ આપી શકે છે.

આપણે ત્યાં મોટા ભાગના પ્રસંગોએ વડા પ્રધાન-મુખ્ય પ્રધાન ભ્રષ્ટાચારી પ્રધાન સામે આવી તપાસ માટે ઝટ તૈયાર થતા નથી, કેમ કે તેમ કરવાથી ભ્રષ્ટ પ્રધાનને વફાદાર અથવા તેના પ્રભાવ હેઠળનાં ધારાસભ્યો નારાજ થવાનો ભય રહે છે. મિશ્ર સરકારના કેસમાં મિશ્ર સરકારના ઘટક પક્ષો દ્વારા નિયુક્ત પ્રધાન સામે તપાસ જેવું કોઈ પગલું લેવું દેખીતી રીતે શક્ય નથી, કેમકે આવું પગલું લેવા જતાં સરકારના અસ્તિત્વ સામે જોખમ ઊભું થવાની શક્યતા છે.

છેલ્લાં ૬૦ વર્ષમાં આપણા દેશમાં યોજાયેલી વિવિધ તપાસ વિશેના સર્વેક્ષણમાં જણાયું હતું કે લોકોનો ઊહાપોહ જ્યારે વધ્યો હોય અને તેને દબાવી દેવાય તેમ ન હોય ત્યારે જ સંબંધિત વડા પ્રધાન-મુખ્ય પ્રધાને તેમના પોતાના પક્ષના પ્રધાનો સામે તપાસ યોજી હતી અને એવા કેસોમાં તેમનું વલણ પક્ષપાતભર્યું રહ્યું હતું.

અણ્ણા હઝારેની ભ્રષ્ટાચાર સામેની ઝુંબેશે ભભૂકવા તત્પર આગ માટે જરૂરી તણખો પૂરો પાડ્યો છે અને ૬૦ વર્ષથી અટકાવી રાખેલો લોકપાલ ખરડો પસાર કરવા હવે સરકાર પર પ્રચંડ દબાણ ઊભું થયું છે.

ભાજપના વરિષ્ઠ નેતા એલ. કે. અડવાણીએ સંસદીય પદ્ધતિની સરકારને પ્રમુખશાહી પદ્ધતિમાં પરિવર્તિત કરવાની તરફેણમાં નક્કર રીતે તેમનાં મંતવ્યો દર્શાવ્યાં છે. અટલ બિહારી વાજપેયી વડા પ્રધાન હતા ત્યારે તેમણે આ મુદ્દે તાકીદની રાષ્ટ્રીય ચર્ચા જરૂરી હોવાનું જણાવ્યું હતું. કર્ણાટકના ભૂતપૂર્વ મુખ્ય પ્રધાન હેગડેએ પણ પ્રમુખશાહી પદ્ધતિની જોરદાર હિમાયત કરી હતી.

અલબત્ત, અત્રે ઉલ્લેખનીય છે કે આમાંથી એક પણ રાજકીય નેતાએ પોતે પ્રમુખશાહી પદ્ધતિના ખરેખર ક્યા મોડેલ (સ્વરૂપ) વિશે વિચારે છે તેની સ્પષ્ટતા કરી નથી કે નથી તો હાલની રાજકીય વ્યવસ્થામાં પરિવર્તન કરવા માટે કોઈ ગંભીર પ્રયાસ કર્યા છે. (સંપૂર્ણ)