लोकप्रभा दि. १९ ऑगस्ट १९८४

"भारतात अध्यक्षीय पद्धतीच आवश्यक आहे -"

आपल्या घटनेच्या शिल्पकारांनी आपल्याला जगातली अत्यंत प्रदीर्घ अशी घटना दिली. ह्या घटनेसाठी त्यांनी ब्रिटीश पद्धतीचा आदर्श मानला. ब्रिटनमध्ये राजा आहे, तर आपल्याकडे जवळपास समारंभमूर्ती असा राष्ट्रपती आहे.

असे काही थोडे फेरफार करून घटनेच्या शिल्पकारांनी आपल्या घटनेसाठी ब्रिटीश पद्धत उचलली. लोकशाही राज्यपद्धती म्हणजे ब्रिटनमधल्यासारखी संसदीय पद्धत असेच काही नाही. अमेरिकेत किंवा इतर काही देशात जी राष्ट्राध्यक्षीय पद्धत आहे तीदेखील लोकशाही पद्धतच आहे, इतकेच नाही तर संसदीय पद्धतीहून उजवी अशी लोकशाही पद्धत आहे हे लक्षात घ्यायला आपल्याकडची पुष्कळशी मंडळी तयार नाही. "ब्रिटीश पद्धत आपल्या परिचयाची होती म्हणून आपण ती उचलली," असे विख्यात कायदेपंडित एम्. सी. छगला म्हणाले होते.

ब्रिटनच्या राजाचे राज्य चालते पण तो सत्ता चालवीत नाही, तसे आपल्या राष्ट्रपतीचे आणि राज्य पातळीवर राज्यपालांचे आहे. राष्ट्रपतीने पंतप्रधानांचा सल्ला ऐकायचा आणि त्याप्रमाणे कृती करायची.

लोकांचा राष्ट्राध्यक्ष

राष्ट्राध्यक्षीय पद्धतीत लोकांनी राष्ट्राध्यक्ष निवडायचा असतो, आणि सत्ता ह्या

प्रथम दर्जाचा प्रवासी

राष्ट्राध्यक्षाची चालते. राष्ट्राध्यक्षीय पद्धतीही वेगवेगळ्या तोंडवळ्याच्या आहेत. पण, ही पद्धत म्हटली की अमेरिकाच डोळ्यापुढे येते. ह्या पद्धतीत, राष्ट्राध्यक्ष देशातल्या बुद्धिमान व्यक्तींमधून आपले मंत्री व प्रशासक नेमतो. मंत्र्यांचा आणि कायदेमंडळाचा काही संबंध लागतो. पण, त्यांना पार्लमेंटच्या दोन्ही सभागृहात हजर रहाता येते, आणि आपले विचारही मांडता येतात. त्यांना विचारण्यात आलेल्या प्रश्नांना ते उत्तरेही देऊ शकतात. राष्ट्राध्यक्ष पंतप्रधानांची निवड करतो, आणि पंतप्रधान मंत्रिमंडळ बनवतो. पार्लमेंटचा विश्वास असेपर्यंतच हे मंत्रिमंडळ अधिकारावर राहू शकते.

इंदिरा समर्थकांचा वाद

आपल्याकडे सध्या संसदीय पद्धत चांगली की राष्ट्राध्यक्षीय पद्धत चांगली असा वाद सुरू आहे. दुर्दैवाची गोष्ट अशी की, हा वाद पंतप्रधान श्रीमती इंदिरा गांधींच्या समर्थकांनी सुरू केला असल्यामुळे वातावरण गढूळ होऊन गेले आहे. सर्वसाधारण लोकांमध्ये, बुद्धिमंतांच्या मनात आणि विरोधी पक्षांच्या पुढाऱ्यात संशय उभा राहिला आहे. आपल्याकडे राष्ट्राध्यक्षीय पद्धत आणली तर तिच्यावर कसला अंकुश रहाणार नाही. श्रीमती इंदिरा गांधींच्या हाती हुकूमशाही अधिकार देण्याचाच हा डाव आहे अशी धास्ती त्यांना वाटते. पण, गेल्या पस्तीस वर्षांत देशात जे काही घडले आहे त्याचा विचार केला तर, अंगभूत अंकुश असलेली खरीखुरी राष्ट्राध्यक्षीय पद्धतीच लोकशाही देशाला हितकारक ठरेल, ह्याच निष्कर्षाला आपण येऊ.

राष्ट्राध्यक्षीय पद्धतीच्या लोकशाहीचे काय फायदे आहेत ?

संसदीय पद्धतीचे यश बहुतांशी दोन भक्कम, सुसंघटित पक्ष अस्तित्वात असण्यावर अवलंबून असते. ब्रिटन हा संसदीय पद्धतीच्या लोकशाहीचा बालेकिल्ला पण तिथेही, विसाव्या शतकाच्या सुरुवातीच्या काळात तीन शक्तिशाली पक्ष अस्तित्वात असताना पेचप्रसंगांची परंपरा ओढवली होती. कोणत्याही एका पक्षाला निर्णायक बहुमत मिळत नसल्यामुळे संयुक्त मंत्रिमंडळे अधिकारावर यायची, पण ती नीट चालू शकत नसत.

आणि भारतातली गेल्या तीसपस्तीस वर्षांतली परिस्थिती काय वर्णावी ! खरीखुरी द्विपक्ष पद्धत अस्तित्वात येणे हे मृगजळ ठरले आहे. आपल्या गरजेप्रमाणे पक्ष बदलण्याची प्रवृत्ती इथल्या राजकारण्यांमध्ये मोठ्या प्रमाणावर आहे. सत्ताधारी पक्षामध्ये सामील

राजकीय सीसॉ

व्हायचे आणि सत्तेची फळे चाखायची हाच हेतू पुष्कळदा दिसून येतो. पक्षांचे तुकडे व्हावेत, त्या तुकड्यांनी एकत्र येऊन आघाड्या बांधाव्यात, गट करावेत, युत्या कराव्यात हा क्रम इथे सतत चालू आहे.

मंत्रीपदासाठी झुंबड

आपली सरकारे कायदे मंडळाच्या अधिकाराने उभी असतात. त्यामुळे, तत्त्वे वाऱ्यावर भिरकावून सत्ताधारी पक्षात सामील व्हायला उत्सुक असलेले पक्षपालटू सभासद ही सरकारे कधी खाली ओढतील ह्याचा काही नेम नसतो. कमालीची गरिबी आणि मोठ्या प्रमाणावरील निरक्षरता ह्यामुळे आपल्याकडील राजकारण्यांचा वकूब सर्वसाधारणपणे फार कमी असतो. अशा परिस्थितीत पक्षांतरे घडवून आणणे सहज शक्य असते. १९६७ ते १९७० ह्या अडीच वर्षांच्या काळात ५५० आमदारांनी पक्षांतरे केली होती. आणि बहुतेक वेळा त्यांना मंत्रीपद मिळविण्याचीच इच्छा होती.

ढिसाळ आधार

मंत्रीपदासाठी उडणारी ही झुंबड पाहून कायदेपंडित एम्. सी. छगला म्हणाले होते, "मंत्रीपद हे बऱ्याच वेळा गुणवत्तेबद्दलचे आणि कार्यक्षमतेसंबंधीचे बक्षीस असण्यापेक्षा बेइमानीचा चिल्ला असते."

एकाच पक्षात ह्या गटातून उठून त्या गटात जाऊन बसण्याचा प्रकार सर्रास चालू असतो. गटबाजी, सत्तालोलुपता आणि सरकारे खाली ओढणे हा सगळा प्रकार भारतातल्या राजकारण्यांनी इतक्या निलाजरेपणाने चालवला आहे की, भारतातल्या मतदारांचा आता त्यांच्यावर लेशभरही विश्वास उरलेला नाही. राजकारण म्हणजे घाण असा अर्थ सर्वत्र जगभर केला जातो. पण सत्तेची फळे पदरात पाडून घेण्यासाठी ही 'घाण' आणखी गलिच्छ करायला भारतातल्या राजकारण्यांना दिक्कत वाटत नाही. हरयाणासारखे लहानसे राज्य असो नाही तर उत्तर प्रदेशासारखे अवाढव्य राज्य असो, सर्वत्र ठिकाणी पक्षांतराची साथ फैलावली आहे.

(पान २ वर)

थेट निवडीचा फायदा

राष्ट्राध्यक्षीय पद्धतीत लोकच सरळ राष्ट्राध्यक्षाची व गव्हर्नरांची निवड करीत असल्यामुळे तिथे पक्षांतराचा उपद्रव होऊ शकत नाही. सत्तापिपासू कायदेमंडळ-सदस्यांची चिंता नसल्यामुळे तिथल्या राज्यकर्त्यांना आपल्या जबाबदाऱ्या व कर्तव्ये पार पाडण्याकडे पूर्ण लक्ष देता येते. भ्रष्टाचार, देशद्रोह, भयंकर स्वरूपाचा गुन्हा असे काही शाबीत झाले तरच त्यांची सत्ता जात असल्यामुळे त्यांच्या मनावर अवास्तव ताण नसतो.

आपल्या राज्यपद्धतीतले आणखी एक वैगुण्य म्हणजे ज्यांनी सरकार चालवायचे त्या

तज्ज्ञांची 'कामगिरी'

मंत्र्यांची अकटोविकट पात्रता. मंत्र्यांची निवड केवळ कायदेमंडळांच्या सभासदांतूनच होत असल्यामुळे, आपापल्या क्षेत्रात निपुण असलेल्या व्यक्तींचा देशाला उपयोग होऊ शकत नाही.

सध्याच्या पद्धतीत पाठीशी किती सभासद आहेत ह्यावर मंत्री होणे अवलंबून असते, त्यामुळे मंत्र्यांना त्यांच्या विषयाचे थातुरमातुर ज्ञान असते. सदासर्वकाळ ते राजकीय डावपेच लढवण्यात गर्क असतात. मंत्री म्हणून असलेली कर्तव्ये व जबाबदाऱ्या ह्यांची त्यांना पक्षकारणापुढे मातब्बरी वाटत नाही. त्यांचा कारभार मतावर नजर ठेवून चालत असल्यामुळे लोकांना खूष करण्यासाठी ते कसलीही सवंग उपाययोजना करीत असतात. उलट अत्यंत हितकर असतानाही केवळ लोकांना दुखवायचे नाही म्हणून ते एखादा कायदा करीत नाहीत.

संसदीय पद्धतीतदेखील पंतप्रधानाला देशातील अत्यंत पारंगत अशा व्यक्तींना राज्यसभेवर नियुक्त करून मंत्रिमंडळात घेता येते, असे राष्ट्राध्यक्षीय पद्धतीचे टीकाकार सांगत असतात. पण राज्यसभेवर किती

आता आवरा हं...

सभासद नेमता येतात? २५० सभासदांमध्ये दर दोन वर्षांनी असे साधारण चार सभासद नेमता येतात. गेल्या पस्तीस वर्षांत जे शेकडो केंद्रीय मंत्री होऊन गेले त्यात, स्वतःच्या व्यवसायात अत्यंत निष्णात असलेल्या फार तर सात आठ व्यक्तींचा समावेश होता. आणि राज्यात जे असंख्य मंत्री झाले त्यात असे उदाहरण एकदेखील देता यायचे नाही.

नामवंतांसाठी तरतूद

संसदीय पद्धतीतदेखील बाहेरच्या तज्ज्ञ व्यक्तींना मंत्रीमंडळात घेता येते; नाही असे नाही. काही देशात तशी तरतूद आहे. पश्चिम जर्मनीच्या घटनेत, चॅन्सेलरला पार्लमेंट बाहेरील व्यक्तींना मंत्रीमंडळात घेता येईल अशी तरतूद आहे. जपानच्या पंतप्रधानाला जवळ जवळ निम्मे मंत्री पार्लमेंट बाहेरील नेमता येतील अशी तरतूद जपानच्या घटनेत आहे.

राज्यात राजकीय स्थैर्य नांदण्याच्या दृष्टीने आणि राज्यांच्या हक्कांना शाश्वती लाभण्याच्या दृष्टीनी राष्ट्राध्यक्षीय पद्धत उपयुक्त ठरू शकेल. अमेरिकेच्या अध्यक्षाला अत्यंत व्यापक अधिकार असले तरी त्याला राज्यांच्या कारभारात ढवळाढवळ करता येत नाही. राष्ट्राध्यक्ष कितीही लोकप्रिय असला, त्याची पक्षावर कितीही मोठी पकड असली तरी राज्यांच्या गव्हर्नरांना पूर्ण स्थैर्य असते.

राष्ट्राध्यक्ष एका पक्षाचा आणि राज्यांचे बहुसंख्य गव्हर्नर वेगळ्या पक्षाचे हे चित्र नेहमीचे झाले आहे. ह्याच्या उलट परिस्थिती आपल्याकडे आहे. पंतप्रधान आपल्या होयबांना राज्यांच्या मुख्यमंत्री पदावर बसवून राज्यातील रायकारभारावर आपली पकड ठेवू शकतो. स्वतःला सलणारी राज्य सरकारे पाडण्यासाठी पंतप्रधानाने आमदारांना हाताशी धरल्याची अनेक उदाहरणे देता येतील.

राज्यात वेगळ्या पक्षांचे सरकार असताना कुठल्या तरी निमित्ताने ते बरखास्त करून तिथे पंतप्रधानाने स्वतःची राजवट आणल्याची (राष्ट्रपती राजवटींची) उदाहरणेही अनेक देता येतील.

आपल्या राज्यपद्धतीतले आणखी एक वैगुण्य म्हणजे इथे सबंध देशाला आकर्षित करतील अशा व्यक्तींची उणीव भासते. व्यक्तिमत्त्वाकर्षण असलेल्या श्रीमती इंदिरा गांधी हे नव्या पुढाऱ्यांमधले एकुलते एक उदाहरण आहे. राष्ट्राध्यक्षीय पद्धतीत असे होत नाही. पूर्वी अमेरिकेत सेनेटरांची निवडणूक राज्यांच्या कायदेमंडळामधून होत असे. पण आता प्रत्येक राज्यातले लोकच दोन सेनेटर निवडून देतात. त्यामुळे नवे नेते पुढे येऊ शकतात. शहरातसुद्धा हीच पद्धत आहे. मेयरची निवड लोकच करतात. त्यामुळे तिथेही नव्या नेतृत्वाला अवसर असतो.

हुकूमशहा 'राष्ट्राध्यक्ष'

बहुतेक हुकूमशहा स्वतःला 'राष्ट्राध्यक्ष' म्हणवून घेत असल्यामुळे (आतापर्यंत कुठल्याही हुकूमशहाने स्वतःला पंतप्रधान म्हणवून घेतलेले नाही!) राष्ट्राध्यक्षीय पद्धत बदनाम झाली आहे. परंतु खऱ्याखुऱ्या उदारमतवादी राष्ट्राध्यक्षीय लोकशाही पद्धतीत अंगभूत अंकुश असल्यामुळे तिचे रूपांतर हुकूमशाहीत होणे जवळजवळ अशक्य असते. राष्ट्राध्यक्ष व काँग्रेस ह्यांना आपापले अधिकार असावेत म्हणून अमेरिकेत अंकुशांची तरतूद करण्यात आली आहे. काँग्रेसला कायदे करण्याचा संपूर्ण अधिकार आहे, राष्ट्राध्यक्षावर खटला भरता येतो, राष्ट्राध्यक्षाने केलेल्या सर्व नेमणुकांत काँग्रेसची मंजुरी घ्यावी लागते, परदेशाशी केलेल्या करारमदारावर काँग्रेसचे शिक्कामोर्तब व्हायला हवे असते आणि ह्यापेक्षा अत्यंत दूरगामी परिणाम करणारी जर कोणती गोष्ट असेल तर ती बाविसावी घटना दुरुस्ती. ह्या घटना दुरुस्तीमुळे, राष्ट्राध्यक्ष पदावर असलेल्या कोणाही व्यक्तीला तिसऱ्या खेपेला राष्ट्राध्यक्षपदाची निवडणूक लढवता येत नाही. कित्येक राज्यांनी गव्हर्नरांच्या बाबतीतही असाच कायदा केला आहे. कित्येक देशात लोकशाहीच्या नावाखाली काही व्यक्ती सतत सत्तेवर रहातात, तसे अमेरिकेत ह्या घटनादुरुस्तीमुळे घडू शकत नाही.

आपल्याकडे कायदेमंडळाच्या सभासदांना पक्षनेत्यांच्या करांगुलीकडे नजर ठेवून आपली मते मांडावी लागते. कायदे मंडळात सरकारचा पराभव झाला तर त्या पक्षाची सत्ता जाते;