शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र

एम. ए. भाग–२ : राज्यशास्त्र

तुलनात्मक राजकारण

(Comparative Politics)

सत्र ३ : पेपर MM-11

राष्ट्रीय शैक्षणिक धोरण २०२० नुसार सुधारित अभ्यासक्रम
शैक्षणिक वर्ष २०२४–२५ पासून

© **कुलसचिव,** शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर (महाराष्ट्र)

प्रथमावृत्ती : २०१९

द्वितीय आवृत्ती : २०२३

सुधारित आवृत्ती : २०२५

एम. ए. (राज्यशास्त्र) भाग-२ पेपर MM-11

सर्व हक्क स्वाधीन. शिवाजी विद्यापीठाच्या परवानगीशिवाय कोणत्याही प्रकाराने नक्कल करता येणार नाही.

प्रती : ४००

■

प्रकाशक :
डॉ. व्ही. एन. शिंदे
कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर - ४१६ ००४.

■

मुद्रक :
श्री. बी. पी. पाटील
अधीक्षक,
शिवाजी विद्यापीठ मुद्रणालय,
कोल्हापूर - ४१६ ००४.

■

ISBN- 978-93-89327-50-2

★ दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र आणि शिवाजी विद्यापीठ याबद्दलची माहिती पुढील पत्त्यावर मिळू शकेल.
शिवाजी विद्यापीठ, विद्यानगर, कोल्हापूर-४१६ ००४ (भारत)

दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

■ सल्लागार समिती ■

प्रा. (डॉ.) डी. टी. शिर्के
कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) पी. एस. पाटील
प्र-कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) प्रकाश पवार
राज्यशास्त्र अधिविभाग,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एस. विद्याशंकर
कुलगुरू, केएसओयू,
मुक्तगंगोत्री, म्हैसूर, कर्नाटक-५७० ००६

डॉ. राजेंद्र कांकरिया
जी-२/१२१, इंदिरा पार्क,
चिंचवडगांव, पुणे-४११ ०३३

प्रा. (डॉ.) सीमा येवले
गीत-गोविंद, फ्लॅट नं. २,
११३९ साईक्स एक्स्टेंशन,
कोल्हापूर-४१६००१

डॉ. संजय रत्नपारखी
डी-१६, शिक्षक वसाहत, विद्यानगरी, मुंबई विद्यापीठ,
सांताक्रुझ (पु.) मुंबई-४०० ०९८

प्रा. (डॉ.) कविता ओझा
संगणकशास्त्र अधिविभाग,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) चेतन आवटी
तंत्रज्ञान अधिविभाग,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एस. एस. महाजन
अधिष्ठाता, वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. एस. देशमुख
अधिष्ठाता, मानव्य विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) श्रीमती एस. एच. ठकार
प्रभारी अधिष्ठाता, विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्राचार्या (डॉ.) श्रीमती एम. व्ही. गुळवणी
प्रभारी अधिष्ठाता, आंतर-विद्याशाखीय अभ्यास विद्याशाखा
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. व्ही. एन. शिंदे
कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. ए. एन. जाधव
संचालक, परीक्षा व मूल्यमापन मंडळ,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्रीमती सुहासिनी सरदार पाटील
वित्त व लेखा अधिकारी,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. के. बी. पाटील (सदस्य सचिव)
प्र. संचालक, दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

■ **अभ्यासमंडळ : राज्यशास्त्र** ■

अध्यक्ष - **डॉ. रविंद्र पांडुरंग भणगे**
राज्यशास्त्र अधिविभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

- **डॉ. प्रकाश रामचंद्र पवार**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर
- **डॉ. अरुण मारुतीराव चव्हाण**
  भोगावती महाविद्यालय, कुरुकली, जि. कोल्हापूर
- **डॉ. शिरीषकुमार धोंडिराम पवार**
  बाळासाहेब देसाई कॉलेज, पाटण, ता. कराड,
  जि. सातारा
- **डॉ. सचिन महादेव पाटील**
  श्रीमती कुसुमताई राजारामबापू पाटील कन्या महाविद्यालय,
  उरूण-इस्लामपूर, जि. सांगली
- **डॉ. विक्रमराव एन. पाटील**
  शंकरराव जगताप जगताप आर्टस कॉलेज, वाघोली,
  जि. सातारा
- **डॉ. श्रीमती मेघा संजय पाटील**
  कै. मालती व. पाटील कन्या महाविद्यालय,
  उरूण-इस्लामपूर, जि. सांगली
- **डॉ. संतोष केशव खडसे**
  कर्मवीर भाऊराव पाटील कॉलेज, उरूण-इस्लामपूर,
  ता. वाळवा, जि. सांगली
- **डॉ. श्रद्धा विनोद कोठावळे**
  सहकारभूषण मा. एस. के. पाटील कॉलेज, कुरुंदवाड,
  ता. शिरोळ, जि. कोल्हापूर
- **डॉ. राहुल दत्ता मांडणीकर**
  श्री शहाजी छत्रपती महाविद्यालय, २९६८, 'सी',
  दसरा चौक, कोल्हापूर
- **प्राचार्य डॉ. बाळ अनंत कांबळे**
  धनंजयराव गाडगीळ कॉलेज ऑफ कॉमर्स, सातारा
- **डॉ. वासंती प्रतापचंद्र रासम**
  घरोंदा ३८४/३८५ आर. के. नगर सोसायटी नं. ५,
  मोरेवाडी, कोल्हापूर
- **डॉ. अनिल देवगौडा पाटील**
  आर्टस, कॉमर्स अ‍ॅण्ड सायन्स कॉलेज, गडहिंग्लज,
  जि. कोल्हापूर
- **डॉ. सिकंदर आप्पासाहेब जमादार**
  राजहंस हौसिंग कार्पोरेशन प्लॉट नं. ०९, विजय नगर,
  इस्ट सांगली मिरज रोड, सांगली
- **डॉ. रमेश दिनकर डुबल**
  किसन वीर महाविद्यालय वाई, जि. सातारा

प्रस्तावना

शिवाजी विद्यापीठाने दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्राच्या माध्यमातून शिक्षणापासून व्यक्तीगत आणि भौतिक परिस्थितीने दूर गेलेल्या अनेकांना पुन्हा शिक्षण प्रवाहात येण्याची सुवर्णसंधी उपलब्ध करून दिली याचे संपूर्ण श्रेय विद्यापीठाला जाते. 'ज्ञानमेवामृतम्' या शिवाजी विद्यापीठाच्या ब्रीद वाक्याप्रमाणे ज्ञानरूपी अमृत प्राप्त करण्याची संधी सर्वांसाठी उपलब्ध करून दिली. याच दूरशिक्षण केंद्राद्वारे नोंद झालेल्या बहिःस्थ विद्यार्थ्यांना स्वयंअध्ययन साहित्य उपलब्ध करून दिले आहे.

हे पुस्तक एम. ए. भाग दोन च्या राज्यशास्त्र विषयाच्या आवश्यक पेपर क्रमांक MM-11 सत्र तीन साठी 'तुलनात्मक राजकारण' हे विद्यार्थ्यांच्या हाती देताना आम्हाला विशेष आनंद होत आहे.

तुलनात्मक राजकारण यामध्ये तुलनात्मक राजकारणाची ओळख आणि अभ्यासाचे दृष्टीकोन, घटनावाद, शासकिय संरचना आणि संघीय संरचना या घटकांचा विस्ताराने अभ्यास करणार आहोत.

या पुस्तक निर्मितीमध्ये शिवाजी विद्यापीठाचे कुलगुरू मा. डॉ. डी. टी. शिर्के यांची प्रेरणा व प्रोत्साहन आम्हाला मिळाले त्याबद्दल त्यांचे मनःपूर्वक आभार. त्याचप्रमाणे राज्यशास्त्र विभाग शिवाजी विद्यापीठ मधील प्राध्यापक डॉ. रविंद्र भणगे, डॉ. प्रकाश पवार, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र अभ्यास मंडळाचे सर्व सन्माननीय सदस्य व सर्व लेखक यांचे सहकार्य लाभल्याबद्दल त्या सर्वांचे मी आभार मानते.

वरील सर्वांइतकेच महत्त्वाचे म्हणजे दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्राचे संचालक प्रा. डॉ. डी. के. मोरे तसेच केंद्रातील सर्व सहकारी विद्यापीठाचे सर्व पदाधिकारी यांचे सहकार्याबद्दल व तत्परतेबद्दल सर्वांचे मनःपूर्वक आभार.

■ संपादक ■

प्रा. डॉ. भारती पाटील
मानवविज्ञान विद्याशाखा अधिष्ठाता,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण व ऑनलाईन शिक्षण केंद्र
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर

तुलनात्मक राजकारण
एम. ए. भाग–२ : राज्यशास्त्र पेपर MM-11

अभ्यास घटकांचे लेखक

लेखक	घटक क्रमांक
प्रा. नेहा वाडेकर सहाय्यक प्राध्यापक, दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर	१
डॉ. अनिल डी. पाटील ओंकार शिक्षण संस्थेचे कला, वाणिज्य आणि विज्ञान महाविद्यालय, गडहिंग्लज	२
डॉ. विजय देठे श्री शहाजी छत्रपती महाविद्यालय, दसरा चौक, कोल्हापूर	३
श्री. सूर्यकांत लकप्पा गायकवाड सहाय्यक प्राध्यापक, दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर	४

■ संपादक ■

प्रा. डॉ. भारती पाटील
मानवविज्ञान विद्याशाखा अधिष्ठाता,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

अनुक्रमणिका

घटक क्रमांक	घटकाचे शीर्षक	पान क्रमांक
१.	तुलनात्मक राजकारणाची ओळख आणि अभ्यासाचे दृष्टीकोन	१
२.	राज्यघटनावाद	३९
३.	शासकीय संरचना	५९
४.	संघीय संरचना	१६०

■ विद्यार्थ्यांना सूचना

प्रत्येक घटकाची सुरुवात उद्दिष्टांनी होईल. उद्दिष्टे दिशादर्शक आणि पुढील बाबी स्पष्ट करणारी असतील.

१. घटकामध्ये काय दिलेले आहे.

२. तुमच्याकडून काय अपेक्षित आहे.

३. विशिष्ट घटकावरील कार्य पूर्ण केल्यानंतर तुम्हाला काय माहीत होण्याची अपेक्षा आहे.

स्वयं मूल्यमापनासाठी प्रश्न दिलेले असून त्यांची अपेक्षित उत्तरेही देण्यात आलेली आहेत. त्यामुळे घटकाचा अभ्यास योग्य दिशेने होईल. तुमची उत्तरे लिहून झाल्यानंतरच स्वयं अध्ययन साहित्यामध्ये दिलेली उत्तरे पाहा. ही तुमची उत्तरे (किंवा स्वाध्याय) आमच्याकडे मूल्यमापनासाठी पाठवायची नाहीत. तुम्ही योग्य दिशेने अभ्यास करावा, यासाठी ही उत्तरे 'अभ्यास साधन' (Study Tool) म्हणून उपयुक्त ठरतील.

प्रिय विद्यार्थी,

हे स्वयंअध्ययन साहित्य या पेपरसाठी एक पूरक अभ्याससाहित्य म्हणून आहे. असे सूचित करण्यात येते की, विद्यार्थ्यांनी २०२३-२४ पासून तयार केलेला नवीन अभ्यासक्रम पाहून त्याप्रमाणे या पेपरच्या सखोल अभ्यासासाठी संदर्भपुस्तके व इतर साहित्याचा अभ्यास करावा.

सत्र-३ : घटक-१

तुलनात्मक राजकारणाची ओळख आणि अभ्यासाचे दृष्टीकोन

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्ट्ये

१.१ प्रास्ताविक

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ, व्याख्या, स्वरूप आणि व्याप्ती

१.२.२ तत्वज्ञानात्मक दृष्टीकोन

१.२.३ मार्क्सवादी दृष्टिकोन, व्यवस्था दृष्टिकोन, रचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टिकोन

१.३ सारांश

१.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

१.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१.७ सरावासाठी स्वाध्याय

१.८ संदर्भ ग्रंथ

१.० उद्दिष्ट्ये

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला,

- तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ, व्याख्या या अभ्यासाचे महत्त्व, स्वरूप व व्याप्ती लक्षात येईल.
- राजकीय कृती, राजकीय प्रक्रिया व राजकीय सत्ता या अनुषंगाने तुलनात्मक राजकारणाचे आकलन होईल.
- तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासासाठी आवश्यक असणारे व्यवस्था दृष्टीकोन, रचनात्मक

कार्यात्मक दृष्टीकोन व मार्क्सवादी दृष्टीकोन हे दृष्टीकोन अभ्यासता येतील.

- राजकीय व्यवस्था कशी कार्य करते, तसेच ही व्यवस्था आपले अस्तित्व टिकवून ठेवण्यासाठी कशा प्रकारे प्रयत्नशील असते याचे चिकित्सक अध्ययन होईल.

१.१ प्रास्ताविक

मनुष्य हा तुलनाप्रिय प्राणी आहे. तो नेहमीच आपली इतरांशी तुलना करत असतो. इतरांचे जगणे कृती व वर्तन याबद्दल त्याला नेहमीच उत्सुकता असते. आपण व इतरांमधील साम्य व भेद तसेच इतरांमधील चांगल्याचा स्वीकार या सर्वांबद्दलच्या उत्सुकतेपोटी मनुष्याच्या तुलनात्मक दृष्टीकोनाचा विकास झालेला दिसतो. हिच तुलनात्मक दृष्टी आपणाला राजकारण, शासनसंस्था इत्यादीचा अभ्यास करताना दिसून येते. राज्यशास्त्राचे जनक ॲरिस्टॉटल यानेही याच दृष्टीकोनामुळे तत्कालीन नगरराज्यांमध्ये होणाऱ्या राज्यक्रांत्यांच्या कारणांचा अभ्यास करण्यासाठी १५८ नगरराज्यांच्या राज्यघटनांचे अध्ययन केले होते. हाच तुलनात्मक दृष्टीकोन मॅकियाव्हेली, माँटेस्क्यू, हेन्री मेन, कार्ल मार्क्स, रूसो, लॉर्ड ब्राईस, प्रा. लास्की या राजकीय विचारवंतांच्या विचारांमध्ये दिसून येतो. अशाप्रकारे अनेक राजकीय विचारवंतांच्या अभ्यासामध्ये शासनसंस्थाचा व राजकारणाचा अभ्यास झाल्याचे दिसून येते. अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारणाला एक प्रदीर्घ परंपरा लाभली आहे. तथापि, १९५० च्या दशकामध्ये अमेरिकेतील राजकीय शास्त्रज्ञांनी राजकारणामध्ये तुलनात्मक दृष्टीकोन अंगीकारून राजकीय क्षेत्रात स्थित्यंतर घडवून आणले. १९५० च्या दशकापासून या अभ्यासाचे मार्गक्रमण आपल्याला तुलनात्मक राजकारण व शासन संस्थांच्या अभ्यासापासून हळूहळू व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासाकडे झालेले दिसते.

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ

राज्यशास्त्राच्या अनेक ज्ञानशाखा आहेत. उदा. राजकीय विचार, राजकीय सिध्दांत, राजकीय समाजशास्त्र, राजकीय मानवशास्त्र, परराष्ट्र धोरण, आंतरराष्ट्रीय संबंध इ. तुलनात्मक राजकारण ही देखील राज्यशास्त्राची एक ज्ञानशाखा आहे. तसेच तुलनात्मक राजकारण ही राज्यशास्त्राच्या कक्षा रूंदावणारी ज्ञान शाखा आहे. या ज्ञानशाखेमुळे राज्यशास्त्रामध्ये अनेक नवीनविध अशा पध्दती, सिध्दांत तसेच दृष्टीकोनांचा समावेश झाला. तुलनात्मक राजकारण या ज्ञानशाखेमध्ये राजकीय अनुभव, मुख्य व्यवस्थांच्या संस्था, वर्तन व प्रक्रिया यांचे वर्णन केले जाते. म्हणजेच तुलनात्मक

राजकारणामध्ये संस्थात्मक अभ्यासाच्या पलीकडे जाऊन प्रत्यक्षात राजकारण, राजकीय प्रक्रिया, कृती यांचा अभ्यास केला जातो. विविध देशांच्या शासन आणि राजकारणामधील साम्य व भेद जाणून घेणे हा या ज्ञानशाखेचा हेतू असतो. त्यामुळे आज इतर देशांमधील शासन पध्दती व प्रक्रियांमधील गुण-दोष जाणून आपल्या देशातील शासन व्यवस्था व प्रक्रियांमध्ये कराव्या लागणाऱ्या अनुकूल संभाव्य बदलांचा अभ्यास करण्यासाठी आज तुलनात्मक राजकारणाचा अभ्यास करणे अपरिहार्य आहे.

❑ तुलनात्मक राजकारणाची व्याख्या

विविध राजकीय अभ्यासकांनी तुलनात्मक राजकारणाची व्याख्या खालीलप्रमाणे केलेली आहे.

१. हॅरॉल्ड लासवेल : 'तुलनात्मक राजकारण म्हणजे कोणी, काय, केव्हा आणि कसे मिळविले.'

२. जीन ब्लाँडेल : 'समकालीन जगातील राष्ट्रीय संस्थेच्या आकृतिबंधाचा अभ्यास म्हणजे तुलनात्मक राजकारण होय.'

३. ई. ए. फ्रिमन : 'तुलनात्मक राजकारण म्हणजे शासनाचे विविध प्रकार आणि विभिन्न राजकीय संस्था यांचे तुलनात्मक विश्लेषण होय.'

४. मॅरॉय सी मॅक्रिडिस : 'तुलनात्मक राजकारणाचा संबंध अशा शासकीय यंत्रणेशी येतो की, ज्यामध्ये समाज, ऐतिहासिक वारसा, भौगोलिक व नैसर्गिक देणग्या, उत्पादने, सामाजिक व आर्थिक संघटना, विचारसरणी, मूल्यव्यवस्था, राजकीय पध्दती, राजकीय पक्ष, हितसंबंधी गट आणि नेतृत्व यंत्रणा यांचा समावेश असतो.

५. जे. सी. जोहरी : 'तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासात राजकीय कृती, राजकीय प्रक्रिया आणि राजकीय सल्ला यांचा अभ्यास तुलनात्मक पध्दतीने केली जातो.'

वरील व्याख्यांचा विचार केला असता असे म्हणता येते. जगातील विविध शासन संस्थाच्या रचना, राजकीय क्रिया, कृती, खलेये अविष्करण व परिणाम करणारे घटक यांचा अभ्यास म्हणजे तुलनात्मक राजकारण.'

❑ तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व

१. व्यवस्थांचा तुलनात्मक अभ्यास व उपव्यवस्थांचे आकलन : जगातील विविध व्यवस्थांचा तुलनात्मक अभ्यास करण्यासाठी तसेच या व्यवस्थांमधील, कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ इत्यादी उपव्यवस्थाचा अभ्यासण्यासाठी तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व आहे.

२. उत्तम व्यवस्था किंवा उपव्यवस्था ओळखण्यासाठी : व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासाच्या माध्यमातून मानव विकासासाठी उत्तम व्यवस्था किंवा उपव्यवस्था कोणत्या याचे ज्ञान होते.

३. व्यवस्थेत सकारात्मक बदल करणे : दुसऱ्या महायुध्दानंतर आशिया-आफ्रिका खंडातील अनेक राष्ट्रे स्वतंत्र झाली व वसाहतवाद व साम्राज्यवादाच्या जोखडातून मुक्त झाली त्या राष्ट्रांना स्वयंनिर्णयाचा अधिकार प्राप्त झाला. या अनुषंगानेच योग्य शासन व्यवस्था कोणत्या, या संदर्भात विचारमंथन सुरू झाले. त्यासाठी जगातील व्यवस्थांचा तुलनात्मक अभ्यासाच्या दृष्टीने तुलनात्मक राजकारण महत्त्वाचे ठरले.

४. धोरणात्मक सुधारणा करणे : राजकीय व्यवस्थेच्या धोरणात सुधारणा करण्यास तुलनात्मक राजकारण महत्त्वाचे ठरते. मुख्यत्वे तिसऱ्या जगातील राष्ट्रे अनेक समस्यांना सामोरी जात आहेत. उदा. राजकीय स्थैर्य, आर्थिक विकास, मानवी हक्कांची सुरक्षितता, सामाजिक समता व न्याय, राजेगार इ. या समस्या सोडविण्याच्या दृष्टीकोनातून तुलनात्मक राजकारणाचा अभ्यास महत्त्वाचा आहे.

५. शास्त्रशुध्द अभ्यास : राज्यशास्त्र हे खऱ्या अर्थाने शास्त्र बनवायचे असेल व अभ्यास पध्दतीत आधुनिकता आणायची असेल तर तुलनात्मक राजकारणाच्या अध्ययनाची आवश्यकता आहे.

❑ तुलनात्मक राजकारणाचे स्वरूप

राजकारण ही निरंतर, गतिमान आणि वैश्विक अशी क्रिया आहे आणि प्रामुख्याने समस्यांचे निराकरण करताना होणाऱ्या निर्णय निर्धारण प्रक्रियेमध्ये तिचे अवतरण होते. मानवाच्या विशिष्ट वर्तनातून याचा उगम होतो. ही निर्णय प्रक्रिया कोणत्याही राजकीय कृतीचा भाग म्हणून उदयास येते. अनेक विचारवंतांनी 'राजकीय कृती' या संज्ञेचा अर्थ वेगवेगळ्या प्रकारे लावला आहे. डेव्हीड ईस्टन राजकीय कृतीचा अर्थ 'अधिकारयुक्त वाटप' असे संबोधतो; हॅरॉल्ड लासवेल आणि रॉबर्ट ढाल तीचे वर्णन 'सत्तेच्या वापरामधील विशेष बाब' असे करतो. तर जीन ब्लॉडेल 'निर्णय घेण्याच्या' मुद्द्यावर भर देतो. तथापि, ऑकशॉट यांनी योग्य शब्दांत तिचे वर्णन केले आहे. त्यांच्या मते, राजकीय कृती म्हणजे 'अशी क्रिया ज्यामध्ये नागरी संघटनेचे (Association) सदस्य म्हणून एकमेकांशी संबंधित असलेल्या व्यक्ति त्यांच्या संघटनेच्या शर्ती (अटी) व योजना (Arrangements) बद्दल त्याच्या इष्टतेच्या दृष्टीकोनातून विचार व चर्चा करतात, त्यांमधील बदलांसंबंधी प्रस्ताव तयार करतात. प्रस्तावित बदलांबाबत इतरांना खात्री पटवून देण्याचा प्रयत्न करतात आणि त्या अस्तित्वात आणण्याच्यादृष्टीने प्रयत्न करतात.

तुलनात्मक राजकारणाच्या क्षेत्रामध्ये 'राजकारण' या संज्ञेचे तीन अर्थ अंतर्भूत होतात – (१) राजकीय कृती, (२) राजकीय प्रक्रिया आणि (३) राजकीय सत्ता.

१. राजकीय कृती (Political Activity)

समाजामध्ये अनेक प्रकारच्या व्यक्ति, गट व संघटना असतात. त्यांची सर्वांची मूल्ये ही वेगवेगळी असतात. त्यांची विचारसरणी, धोरण, हितसंबंध काही वेळा समान तर काहीवेळा परस्पर विरोधी असतात. जर राजकारण म्हणजे 'मूल्यांचे', 'अधिकारयुक्त वाटप' असेल तर लोकांची अपेक्षित मूल्ये व सत्तेमध्ये असणाऱ्यांची मूल्ये यांच्यामध्ये संघर्ष निर्माण होण्याची दाट शक्यता असते. संघर्ष निर्माण होणे अपरिहार्य असते. अशाप्रकारे या निर्माण होणाऱ्या संघर्षांना समाधानाची गरज असते आणि हे समाधान करण्याच्या प्रक्रियेमधूनही काही राजकीय कृती केल्या जातात. अशाप्रकारे निर्माण होणाऱ्या संघर्षामध्ये काही व्यक्ति व्यवस्था बदलण्याचा तर त्याच वेळी काही व्यक्ति जैसे थे परिस्थिती राखण्याचा प्रयत्न करत असतात. हे करत असताना त्या व्यक्तिंकडून ज्या कृती केल्या जातात, त्या दोन्ही कृतींना राजकीय कृती असे म्हणतात.

तथापि, राजकारणामध्ये निर्माण होणाऱ्या मतभेदांमधून निर्माण होणाऱ्या ताणतणावाचे निराकरण करण्यासाठी देखील काही प्रयत्न करावे लागतात आणि ही प्रक्रिया सातत्याने घडत असते. त्यामुळे मतभेदांमुळे होणारे ताणतणाव व त्यांचे निराकरण यांच्याशी संबंधित विभिन्न क्रियांना राजकीय कृतीप्रवणतेची शृंखला (साखळी) असे म्हटले आहे.

२. राजकीय प्रक्रिया (Political Process)

राजकीय प्रक्रिया म्हणजे राजकीय कृतीचेच एक विस्तारित रूप म्हणता येईल. यामध्ये निर्णय निर्धारण प्रक्रियेमध्ये भूमिका बजावणाऱ्या सर्व घटकांचा विचार केला जातो. समाजामध्ये कार्यरत असणाऱ्या अनेक बिगर राज्य (non-state) गट आणि संघटना या सत्तेच्या संघर्षापासून मुक्त नसतात; त्यांचे अंतर्गत संघर्ष आणि तणाव यांचे नियंत्रण करण्यासाठी त्यांची अंतर्गत शासनव्यवस्था असते. तसेच बिगर राज्य असे गट आणि संघटना आपले विशिष्ट हितसंबंध जपण्यासाठी देशातील शासनावर प्रभाव टाकत असतात. उदा. शेतकरी संघटना, विद्यार्थी संघटना, शिक्षण संघटना, जातीय संघटना. आपले हितसबंध जोपासण्यासाठी सरकारवर दबाव निर्माण करत असतात. फायनरच्या शब्दांमध्ये स्पष्ट करायचे तर आपले हितसंबंध जोपासण्याच्या शर्यतीमध्ये एखाद्या अशा बिगरराज्य गट आणि संघटनांमध्ये हितसंबंध जोपासण्याची स्पर्धा निर्माण होते आणि जर एखाद्या गटाला सरकारच्या माध्यमातून राज्याची सर्व शक्ती पाठिंबा देत असेल तर ही स्पर्धा अधिकाधिक वाढत जाते. अशाप्रकारे या बिगर राज्य गट आणि संघटनांमध्ये सार्वजनिक स्पर्धा निर्माण होते ज्यामध्ये हे गट एकतर राज्याने आपली धोरणं स्वीकारावीत व अंमलबजावणी करावी किंवा पुढे जावून शासन बनावे यासाठी

प्रयत्नशील असतात. अशाप्रकारे औपचारिक समाजामधील सामाजिक पर्यावरणामध्ये असणारे गट किंवा संघटना शासनावर किंवा धोरणनिश्चितीवर प्रभाव टाकत असतात या दोहोमध्ये होणाऱ्या प्रक्रियांमधून होणाऱ्या आंतरक्रियांची जी साखळी निर्माण होते तिला राजकीय प्रक्रिया म्हणतात.

३. राजकीय सत्ता (Political Power)

राजकारण या संज्ञेतून सूचित होणारा तिसरा अर्थ म्हणजे राकजीय सत्ता. राजकीय सत्ता या संज्ञेचा अर्थ वेगवेगळ्या तज्ज्ञांनी वेगवेगळ्या प्रकारे स्पष्ट केला आहे. उदाहरणार्थ, कार्ल जे फ्रेड्रीक यांनी राजकीय सत्ता म्हणजे 'एक प्रकारचा मानवी संबंध' असे म्हटले आहे. तर ''व्यक्ती किंवा गट (समूह) जिच्या बळावर अन्य व्यक्तींचे वा गटांचे वर्तन आपल्या इच्छेप्रमाणे बदवून घेऊ शकतात अशी क्षमता म्हणजे सत्ता होय.'' असे आर.एच. नॉनीने म्हटले आहे. निर्णय निर्धारण प्रक्रियेमधील सत्तेची भूमिका सांगताना लासवेल म्हणतो की, ''निर्णय निर्धारण ही एक (inter personal) व्यक्ति-व्यक्तींमधील परस्पर प्रक्रिया आहे.''

अशाप्रकारे सत्ता या संज्ञेच्या अर्थाबाबत राजकीय अभ्यासकांच्या विचारांमध्ये एकवाक्यता नाही. तरीही वरील सर्व विवेचनाचा विचार करून योग्य/अचूक शब्दात सत्ता या संज्ञेचा अर्थ अशा पध्दतीने सांगता येईल. 'व्यक्ती किंवा समूहांचे वर्तन आपल्या इच्छेप्रमाणे बदलवून घेण्यासाठी त्यांच्यावर टाकण्यात आलेले सर्व प्रकारचे बाह्य दबाव म्हणजे सत्ता.'

'राजकीय सत्ता' या दृष्टिकोणातून होणाऱ्या राजकारणाच्या अभ्यासामुळे तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासविषयाची व्याप्ती विस्तारली आहे. म्हणजेच आता राजकारणाचे आकलन करताना त्यामध्ये राजकीय व्यवस्थेतील राजकीय संरचनाचा अभयास करणे महत्त्वाचे ठरत आहे. तसेच 'सत्ताधीश' किंवा सत्तेपासून दूर असणारे विविध क्षेत्रातील अभिजन या सर्वांच्या भूमिकांचा अभ्यास राजकारणातील गतिमान हालचालींचे आकलन करण्यास महत्त्वाचा ठरला आहे. राजकारण हे मुख्यत्वे समाजातील विविध गटांमध्ये घडत असते म्हणूनच राजकारणाचा अभ्यास करताना अशा विभिन्न लहान व विशाल गटांच्या सत्तासंबंधांचा अभ्यास करणे महत्त्वाचे ठरते. सत्ता व अधिसत्ता ह्या संज्ञांमधील संबंधांचा विचार केला गेला असे दिसते. लोकशाही व्यवस्थेतील सत्ताधारी 'एकमत' (संमत्ती) या नावाखाली आपल्या सत्तेचे समर्थन करतात (सत्ता न्याय, ठरवतात) तर सर्वंकष व्यवस्थेतील सत्ताधिश अधिमान्यता मिळविण्यासाठी सत्तेचा जुलूमी वापर करतात. अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारणामध्ये एक महत्त्वाचे तत्त्व दिसून येते, जिथे 'एकमत संम्मती' कमकुवत होते तिथे 'बळजबरी जुलूम' प्रबळ बनतो आणि जेथे 'संमत्ती एकमत' प्रभावी असते तेथे 'जुलमी' सत्ता निष्प्रभ ठरते.

वरील सर्व विवेचनावरून असे लक्षात येथे की, तुलनात्मक राजकारणाच्या विषय अभ्यासामध्ये राजकारणाला एक वैशिष्ट्यपूर्ण अर्थ प्राप्त झाला आहे. राजकारणाला आदर्शात्मक चौकटीमधून मुक्त

करून अनुभवजन्य आयाम प्राप्त झाले आहेत. म्हणूनच तुलनात्मक राजकारणाचे स्वरूप केवळ राज्य व शासनाच्या अभ्यासापुरते मर्यादित नसून आता 'सत्तेच्या वापराचा अभ्यास' या अर्थाने व्यापक झाले आहे.

❑ तुलनात्मक राजकारणाचा विकास

आपण प्रथम चर्चा केल्याप्रमाणे १९५० च्या दशकामध्ये तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाला अधिक महत्त्व प्राप्त झाले. त्याचे मुख्य कारण म्हणजे ह्या दशकामध्ये अमेरिकेतील राजकीय शास्त्रज्ञांनी 'राजकारणाच्या अभ्यास क्षेत्रामध्ये' कायापालट घडवून आणला आणि राजकारणाच्या अभ्यासामध्ये 'परकीय राजकीय घटकांकडून तुलनात्मक घटकांच्या अभ्यासाचा समावेश' केला आणि तुलनात्मक राजकारणाचा सुकाणू तुलनात्मक शासनसंस्थांच्या अभ्यासाकडून व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासाकडे वळवला.

थोडक्यात ॲरिस्टॉटल ते आजच्या काळातील तुलनात्मक राजकारण या अभ्यासविषयाच्या विकासाचा आढावा घेतला तर त्याचे साधारण तीन टप्प्यांमध्ये विवेचन करता येते.

१. पहिला कालखंड – पहिल्या महायुद्धापूर्वीची सुबोध अवस्था

ॲरिस्टॉटल हा तुलनात्मक शासन व राजकारण या अभ्यासविषयाचा वा ज्ञानशाखेचा जनक मानला जातो. राजकीय जीवनाचे अध्ययन करण्यासाठी त्यानेच तुलनात्मक पध्दतीचा सर्वप्रथम वापर केला. तत्कालीन नगरराज्यांमध्ये होणाऱ्या राज्यक्रांत्यांच्या कारणांचा अभ्यास करण्यासाठी त्याने १५८ नगरराज्यांच्या राज्यघटनांमध्ये अध्ययन केले होते आणि त्याच आधारावर त्याने राज्यांचे वर्गीकरण व राज्यप्रकारातील बदलांचा चक्रीय सिध्दांत मांडला. राज्यकर्त्यांच्या संख्येच्या व राज्याच्या समाजहित किंवा स्वार्थहित अशा उद्देशांच्या आधारावर राज्याचे उभार (Vertical) तसेच क्षैतिज (Horizontal) वर्गीकरण केले. खालील तक्त्यावरून हे वर्गीकरण स्पष्ट होते.

अ. क्र.	राज्यकर्त्यांची संख्या	राज्याचा प्रकार	
		सर्वसाधारण राज्य	**भ्रष्ट राज्य**
१.	एक (One)	एकाधिकारशाही (Monarchy)	हुकूमशाही (Tyranny)
२.	काही (Few)	महाजनशाही (Aristocracy)	अल्पजनशाही (Oligarchy)
३.	अनेक (Many)	पॉलिटी (Polity)	लोकशाही (Democracy)

वरील वर्गीकरणाच्या तुलनात्मक अभ्यासाअंती ॲरिस्टॉटलने (Polity) या राज्याला आदर्श स्वरूपाचे राज्य म्हटले आहे. पोलिबियस व सिसरो यासारख्या रोमन राजकीय विचारवंतांनी राजकीय

संस्थांचा तुलनात्मक पध्दतीने अभ्यास केला. ॲरिस्टॉटल, मॅकिॲव्हेली, डी टॉक्विव्हेली, ब्राईस, ऑस्ट्रोगॉरस्की आणि वेबर यांनी पहिल्या अवस्थेमधील तुलनात्मक राजकारणात योगदान दिले. या विचारवंतांनी सिध्दांतांची मांडणी करताना तसेच राजकीय संघटनांच्या कार्याचे चांगले आकलन करण्यासाठी देशातील शासन व्यवस्थांचा तुलनात्मक अभ्यास केला. ॲरिस्टॉटल नंतर सिसेरोने असेच रोमन राजकीय संस्थांचे तुलनात्मक अध्ययन केले. तुलनात्मक अभ्यासाच्या आधारवर या काळात अनेक ग्रंथांची निर्मिती केलेली दिसून येते. मॅकिॲव्हेलीचा 'द प्रिन्स' हा तुलनात्मक राजकारणावरील पहिला ग्रंथ म्हणून ओळखला जातो. तसेच माँटेस्क्यूचा 'स्पिरीट ऑफ द लॉ' आणि लॉर्ड ब्राईस यांच्या 'मॉडर्न डेमोक्रासी' हे ग्रंथ युरोपमधील राजकीय व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासावर आधारलेले ग्रंथ होते. बेन्थम, हेन्री मेन, कार्ल मार्क्स या विचारवंतांचाही समावेश या टप्प्यामध्ये करता येईल. ॲरिस्टॉटल ते मार्क्स या सर्व विचारवंतांनी तुलनात्मक राजकारण या ज्ञानशाखेची पक्की पायाभरणी केली. अशाप्रकारे पहिल्या टप्प्यातील या ज्ञानशाखेच्या अभ्यास विषयाचे स्वरूप सुबोध व सरळ होते.

२. तुलनात्मक राजकारण ज्ञानशाखेच्या विकासाचा दुसरा टप्पा (पहिल्या महायुद्धानंतर)

पहिल्या महायुद्धानंतर तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाला पूर्वीपेक्षा अधिक निश्चित, बंदिस्त किंवा काटेकोर स्वरूप प्राप्त झाले. कारण या काळात तुलनात्मक अध्ययन करण्यासाठी विविध नवीन दृष्टीकोन विकसित झाले. राजकीय संस्थांच्या संरचनेबरोबरच त्यांची कार्यात्मक तुलना करण्याची आवश्यकता निर्माण झाली. त्यामुळे विभिन्न संस्कृतींमध्ये असलेल्या शासन यंत्रणा व त्यांची कार्ये, समस्या आधारित उद्‌बोधन आणि संकल्पना बांधणी, तुलनात्मक अभ्यासासाठी सर्वमान्य संशोधन पध्दतींची निर्मिती, समस्येची वैधता, आंतरसांस्कृतिक समस्या आणि माहितीची उपलब्धता या सर्व अंगांनी तुलनात्मक राजकारण या विज्ञानशाखेमध्ये अध्ययन होऊ लागले. सॅम्युअल एच. बीयर, एम. हॅस, बर्नाड, उत्तम आणि रॉय, सी मॅक्रिडिस यासारख्या विचारवंतांनी या कालखंडामध्ये आपल्या अभ्यास व ग्रंथसंपदेमधून महत्त्वपूर्ण योगदान दिले. पहिल्या कालखंडातील राजकीय विचारवंतांपेक्षा या कालखंडातील लेखकांनी संस्थात्मक तुलनांचा अधिक काटेकोर वापर केला म्हणूनच या अवस्थेला तुलनात्मक राजकारणाच्या विकासाचा दुसरा टप्पा म्हणता येईल.

३. तुलनात्मक शासन आणि राजकारण या ज्ञानशाखेच्या विकासाचा तिसरा टप्पा : (दुसऱ्या महायुद्धानंतरचे तुलनात्मक राजकारणाचा विकास)

तुलनात्मका राजकारण या ज्ञानशाखेच्या विकासाचा तिसरा टप्पा दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या.काळाशी जोडला गेलेला दिसतो. १९४५ मध्ये दुसऱ्या महायुद्धाच्या अंताबरोबर साम्राज्यवाद आणि वसाहतवाद

संपुष्टात आले. साम्राज्यवादी सत्तांच्या नियंत्रणाखालील वसाहतींना स्वातंत्र्य मिळाले आणि जागतिक राजकारणाच्या पटलावर अनेक स्वतंत्र सार्वभौम राष्ट्रांचा उदय झाला. साम्राज्यवादी सत्तांच्या अनुकरणातून अनेक नवनिर्मित देशांमध्ये लोकशाही शासनसंस्थांची उभारणी झाली. परंतु आशिया, आफ्रिका आणि लॅटिन अमेरिका या भागातील या नवनिर्मित देशांमधील सामाजिक, राजकीय, आर्थिक पार्श्वभूमीमुळे तेथील शासन व्यवस्थांची फलश्रुती वेगवेगळी होती. तसेच दुसऱ्या बाजूला भांडवलशाही लोकशाही व्यवस्थांचा पुरस्कार करणारी अमेरिका व साम्यवादाच्या वाटेने जाणारा रशिया या सत्तांमधील संघर्षातून शीतयुध्दाची निर्मिती झालेली होती आणि या संघर्षापासून अलिप्त राहण्याच्या दृष्टीकोनातून आशिया-आफ्रिका खंडातील राष्ट्रांनी अलिप्ततावादी धोरणाचा पुरस्कार केला या सर्वच राजकीय उलथापालथींचा अभ्यास करण्याच्या अनुषंगाने तुलनात्मक राजकारणाचे अध्ययन अधिक गतिमान व व्यापक झाले. याच कालखंडात अमेरिकन राज्यशास्त्रज्ञांनी अनेक नवनवीन शास्त्रीय दृष्टीकोनांची मांडणी केली. या काळामध्ये निर्माण झालेल्या ग्रंथसंपदेवरून हे लक्षात येते. १९५५ मध्ये प्रा. मॅक्रिडीस यांनी 'द स्टडी ऑफ कम्पॅरेटिव्ह गव्हर्नमेंट' (The study of Comparative Government) तर १९५६ मध्ये गॅब्रियल आल्मंड यांनी त्यांचा 'कम्पॅरेटिव्ह पोलिटिकल सिस्टिम' (Comparative Political System) हे ग्रंथ लिहिले.

या काळामध्ये विचारवंतांनी पूर्वीच्या आदर्शवादी दृष्टीकोनांपासून फारकत घेऊन अधिक अनुभवजन्य शास्त्रीय दृष्टीकोनांचा विकास केला. वर्तनावादी दृष्टिकोनातून राजकारणाचे तुलनात्मक अध्ययन सुरू झाले आणि त्यामुळे तुलनात्मक राजकारणाचे स्वरूप पालटून गेले व व्याप्ती देखील वाढली. ह्या कालखंडातील विचारवंतांनी ग्रंथ लेखन करताना इतर शास्त्रांमधील अशा काही संकल्पनांचा उपयोग केला तसेच अनेक नवीन संज्ञांची ओळख करून दिली. उदा. डेव्हीड ईस्टन याने त्यांच्या व्यवस्थावादी दृष्टीकोनाच्या मांडणीमध्ये आदान-प्रदान व्यवस्थेतील प्रक्रियांचे विश्लेषण करताना आदान, प्रदान, मागण्या, द्वारपाल, पाठिंबा आणि दबाव, पर्यावरण, प्रत्यादान, मूल्य, राजकीय अधिकारी अशा अनेक नवीन संज्ञांचा विकास केला. १९४५ च्या उत्तरार्धामध्ये विकसित झालेल्या वर्तनवादी क्रांतीमुळे तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाला गतिमानता मिळाली. या वर्तनवादी चळवळीमध्ये डेव्हिड ईस्टन, डेव्हिड अॅप्टर, मिशेल वियर यांचे योगदान महत्त्वाचे दिसते.

दुसऱ्या महायुद्धाच्या समाप्तीनंतर साम्राज्यवाद, वसाहतवाद आणि त्यातून निर्माण झालेली युद्धे या पार्श्वभूमीवर एकूणच सुरक्षिततेच्या प्रश्नांची मांडणी आंतरराष्ट्रीय स्तरावर होऊ लागली आणि त्यातून १९४५ मध्ये UNO चा उदय झाला. या घडामोडींमुळे आंतरराष्ट्रीय पटलावर अनेक स्थित्यंतरे झाली. उदा. वसाहतींना मिळालेले स्वातंत्र्य, इंग्लंडच्या वर्चस्वाचा ऱ्हास, अमेरिका व सोव्हिएत रशिया या भांडवलशाही विरुध्द साम्यवादी सत्तांचा संघर्ष, सोव्हिएत रशियाचा अंत आणि अमेरिकेचा

महासत्ता म्हणून उदय जगाची द्विध्रुवीय मांडणी करून एक ध्रुवीयतेकडे वाटचाल. त्याहीपुढे चीन, भारत यासारख्या आशियायी सत्तांची प्रभावी वाटचाल यामुळे तर जगाचे संक्रमण बहुध्रवीयतेकडे होऊ लागले. या सर्व घडामोडीचे अध्ययन करत असतानाच या कालखंडामध्ये घडून आलेली वर्तनावादी क्रांती यामुळे तुलनात्मक अभ्यासाचा दृष्टिकोन अधिक व्यापक झाला व संपूर्ण जगातील व्यवस्थांचा अभ्यास होऊ लागला.

अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारण अभ्यास विषयाचा खरा विकास १९५० नंतरच्या काळात झाला. या कालखंडातील तुलनात्मक राजकारणाच्या विकासामध्ये डेव्हीड ईस्टन, गॅब्रिएल अलमेंड, जेम्स सी कोकमन, कार्ल डायश, जी बी पॉवेल, हॅरॉल्ड लासवेल, रॉबर्ट ढाल, एडवर्ड शिल्स, हॅरी एकस्टीन, डेव्हीड ॲप्टर, ल्युसियन पाय, सिडने व्हर्बा, मिशॅन विनर इ. विचारवंतांनी तुलनात्मक राजकारणाच्या विकासाच्या तिसऱ्या टप्प्यात मोलाचे योगदान दिले.

तिसऱ्या टप्प्यामध्ये विकसित झालेल्या तुलनात्मक राजकारण या अभ्यासविषयाची काही ठळक वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे सांगता येतील. जे सी जोहरी यांनी आपल्या 'कंपॅरिटिव्ह राजकारण' या पुस्तकामध्ये तिसऱ्या कालखंडातील तुलनात्मक राजकारण या अभ्यास विषयाची खालील ठळक वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत.

१. विश्लेषणात्मक आणि यथार्थवादी संशोधन (Analytical and Empirical Investigation) : या काळामधील विचारवंतांनी विश्लेषणात्मक आणि अनुभवजन्य किंवा यथार्थवादी पध्दतीचा वापर करण्यास सुरुवात केली. म्हणजेच अगोदरच्या कालखंडामधील विचारवंतांनी वापरलेल्या विश्लेषणात्मक पध्दतींचा त्यांनी अवलंब केलाच परंतु ते विश्लेषण अनुभवजन्य निरीक्षण व आकलन याचा आधार घेऊन सिध्दांतामध्ये आदर्शात्मकतेपेक्षा अधिक यथार्थवादी विश्लेषणाचा दृष्टीकोन ठेवण्याचा प्रयत्न केला.

२. संरचनात्मक अभ्यास (Study of Infrastructure) : या कालखंडातील तुलनात्मक राजकारणाचा अभ्यास शासनाच्या औपचारिक संरचनेच्या अभ्यासपुरते मर्यादित नव्हता तर त्याच्या भोवतालच्या पर्यावरणाच्याही अभ्यासास सुरुवात झाली. 'शासन (government)' या संज्ञेऐवजी 'राजकीय व्यवस्था' या संज्ञेचा वापर होऊ लागला. 'राजकीय व्यवस्था' एक सामाजिक व्यवस्थेचा भाग असते. त्यामुळेच तेथे होणाऱ्या आदान-प्रदान प्रक्रियेवर निर्णय प्रक्रियेवर बाह्य वातावरणातील होणाऱ्या सर्वच घटकांचा अभ्यास होऊ लागला. उदा. राजकीय पक्ष, दबाव गट, धार्मिक व सांस्कृतिक व सामाजिक घटक इ.

३. विकसनशील देशांच्या अभ्यासावर भर : समकालीन जगातील सर्वच शासन व्यवस्थांचा त्यांच्या संरचनेसहीत अभ्यास करणेची आवश्यकता आहे अशी जाणीव निर्माण झाली. त्यामुळे

तुलनात्मक राजकारण अभ्यास विषय केवळ युरोपीय किंवा अमेरिकी शासन व्यवस्थांपुरती मर्यादित न राहता आफ्रिका, आशिया आणि लॅटिन अमेरिकेमधील गरीब व मागासलेल्या देशांमधील शासन व्यवस्थांचा अभयासाचाही समावेश तुलनात्मक राजकारणामध्ये झाला.

४. आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोन : तुलनात्मक राजकारण अभ्यास विषयाच्या व्याप्तीबरोबर विषयाची क्लिष्टताही वाढली आणि त्या अनुषंगाने आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोनावर भर देण्यात आला. विचारवंतांनी समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, मानसशास्त्र, मानववंशशास्त्र तसेच जीवशास्त्रासारख्या नैसर्गिक शास्त्रांमधील संकल्पनांचा अभ्यास पद्धतीचा वापर तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासासाठी करण्यास सुरुवात केली. उदा. डेव्हिड ईस्टन, रॉबर्ट मर्टन, टालकॉट पर्सनस् यांनी व्यवस्था विश्लेषण (व्यवस्था दृष्टीकोनातील) संस्थात्मक, कार्यात्मक व आदान-प्रदान दृष्टीकोनाचा उगम आपल्याला जीवशास्त्रामधील व्यवस्थेच्या संकल्पनेमध्ये दिसेल. म्हणूनच आज राजकीय समाजशास्त्र, राजकीय अर्थशास्त्र अशा अनेक अभ्यास विषयांचा उगम झालेला दिसतो.

५. मूल्य निरपेक्ष राजकीय सिध्दांतन : तुलनात्मक राजकारणाने आदर्शवादी दृष्टीकोन सोडून अनुभवजन्य/यथार्थवादी दृष्टीकोनाचा अवलंब केला. त्यामुळे मूल्यधिष्ठीत सिध्दांताची जागा मूल्यनिरपेक्ष सिध्दांताने घेतली आहे. लॉर्ड ब्राईसने म्हटल्याप्रमाणे ''आता ती वेळ आली आहे, जेथे वेगवेगळ्या प्रकारामधील शासन व्यवस्थांच्या वास्तवतेचा अभ्यास केला पाहिजे.'' परंतु मूल्य हा शब्द डेव्हीड ईस्टन याने राजकारणाची व्याख्या करताना "Authoritative allocation of Values" मूल्यांचे अधिकारयुक्त वाटप किंवा आल्मंडने "Value System" 'मूल्य व्यवस्था' (विचार आणि आस्थांची व्यवस्था असा उल्लेख करताना) अशा प्रकारे केला. ह्या संकल्पनांमध्ये मूल्य या शब्दाचा वापर केला असला तरी त्याचा अर्थ येथे आदर्शवादी अर्थ नाही तर अनुभवार्थ यथार्थवादी अर्थ या ठिकाणी अभिप्रेत आहे.

अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाचे क्षेत्र व्यापक झाले आणि पाश्चात्य देशांमधील शासन व्यवस्थांच्या अभ्यासाकडून ते तिसऱ्या जगातील व्यवस्थांच्या अभ्यासामध्ये रूपांतरित झाले. शासन व्यवस्थांचा केवळ राजकीय अंगाने विचार न करता राजकीय प्रक्रियेवर परिणाम करणाऱ्या सभोवतालच्या सामाजिक, आर्थिक. सांस्कृतिक इ. घटकांचा अभ्यास होऊ लागला. परिणामी तुलनात्मक राजकारणामध्ये आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोनावर भर देणे क्रमप्राप्त ठरले. तसेच तुलनात्मक राजकारणामधील अभ्यास अधिकाधिक मूल्यनिरपेक्ष होऊ लागला आणि विश्लेषण आदर्शवादी न राहता अनुभवजन्य स्वरूपाचे झाले.

❑ तुलनात्मक राजकारणाची व्याप्ती

एखाद्या विषयाची व्याप्ती म्हणजे त्यात अंतर्भूत होणाऱ्या अभ्यासाचे क्षेत्र. १९५० नंतरच्या कालखंडात तुलनात्मक राजकारण या अभ्यासविषयाला सुव्यवस्थित स्वरूप प्राप्त झाले. दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या काळातील घडामोडींच्या पार्श्वभूमीवर तुलनात्मक राजकारणाचा अधिक विकास झाला. अभ्यास विषयाचा विकास व विस्तार होण्याची प्रक्रिया अद्यापही सुरूच आहे. त्यामुळे तुलनात्मक राजकारण हा अभ्यास विषय संक्रमण अवस्थेत आहे असे म्हणता येते. त्यामुळे संक्रमण अवस्थेमध्ये विषयाची व्याप्ती निश्चित करणे हे अत्यंत अवघड असे कार्य आहे. तुलनात्मक राजकारणाच्या अनुभववादी व वर्तनवादी दृष्टीकोनामुळे तुलनात्मक राजकारणाची व्याप्ती विस्तारलेली आहे. देशाच्या राज्यघटना, शासन संस्थांच्या अभ्यासाबरोबरच तेथील सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक पर्यावरण, कार्यकारी मंडळ, कायदेमंडळ, न्यायमंडळ, अशा संरचना व त्यांची कार्ये, राजकीय प्रक्रियेतील घटक; राजकीय पक्ष, दबाव गट इत्यादीच्या अभ्यासाचा समावेश तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासक्षेत्रात होतो. तरीही तुलनात्मक राजकारणाची व्याप्ती पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येते.

१. राजकीय शासन संस्था व संरचना :-

दुसऱ्या देशांमधील शासनसंस्था कशा पध्दतीने कार्य करतात हे समजून घेण्यासाठी तुलनात्मक राजकारणात दोन किंवा अधिक देशांच्या राज्यघटनांचा अभ्यास केला जातो. तसेच शासन संस्था ज्या राजकीय संरचनांच्या माध्यमातून कार्यरत असते, अशा कार्यकारी मंडळ, कायदे मंडळ, न्याय मंडळ अशा संरचना तसेच राजकीय पक्ष, दबाव गट अशा राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होणाऱ्या राजकीय संरचनांची रचना व कार्ये यांचा तुलनात्मक अभ्यास तुलनात्मक राजकारणामध्ये केला जातो. याशिवाय प्रादेशिक आणि स्थानिक स्तरावर शासन संरचनांचाही तुलनात्मक अभ्यासाचा समावेश होतो. तसेच राष्ट्रीय, प्रादेशिक व स्थानिक स्तरावरील यंत्रणांचे परस्पर संबंध यांच्या अध्ययनाचा समावेश तुलनात्मक राजकारणाच्या व्याप्तीत होतो.

२. राजकीय प्रक्रिया :-

तुलनात्मक राजकारणाच्या स्वरूपावर चर्चा करताना म्हटल्याप्रमाणे राजकीय प्रक्रिया म्हणजे राजकीय कृतीचेच एक विस्तारित रूप म्हणता येईल. राजकीय व्यवस्थाही अनेक, औपचारिक व अनौपचारिक संरचनांनी बनलेली असते. राजकीय व्यवस्थेमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ व घटनात्मक संरचना कार्यरत असतात. तसेच शेतकरी संघटना, विद्यार्थी संघटना यासारखे

विभिन्न हितसंबंधी, दबाव गट, विविध प्रकारची आंदोलने व चळवळी तसेच दंगलींसारखे आकस्मित घटक देखील राजकीय व्यवस्थेत कार्यरत असतात. अशाप्रकारे व्यवस्थेत कार्यरत असताना औपचारिक व अनौपचारिक प्रक्रियांमध्ये होणाऱ्या राजकीय क्रिया प्रक्रियांमधून आंतरक्रियांची एक साखळी निर्माण हाते. ज्यामध्ये आदान-प्रदान व प्रत्यादान या क्रिया घडून येतात. ज्यामध्ये मतदान, धोरण निश्चिती, पाठिंबा यांचा समावेश होतो. या सर्व प्रक्रियेला राजकीय प्रक्रिया असे म्हणतात. तुलनात्मक राजकारणाच्या अध्ययनामध्ये या राजकीय प्रक्रियांचे अध्ययन करण्यावर भर दिला जातो.

३. संकल्पना सिध्दांत व विविध दृष्टीकोन :-

राज्यशास्त्रातील विविध संकल्पनांचा व सिध्दांतांचा अभ्यास तुलनात्मक राजकारणात वेगवेगळ्या दृष्टिकोनातून केला जातो. यामध्ये ऐतिहासिक, वैधानिक, वर्तनवादी अशा विभिन्न दृष्टिकोनांचा समावेश होतो. राजकीय व्यवस्थांच्या तुलनात्मक अभ्यासामधून तुलनात्मक राजकारणामध्ये अनेक नूतन संकल्पना व सिध्दांत विकसित होत असतात. उदाहरणार्थ, व्यवस्था दृष्टीकोन विकसित होताना त्यामधून राजकीय व्यवस्था, राजकीय प्रक्रिया, बाह्य पर्यावरण, आदान-प्रदान, प्रत्यादान यासारख्या आंतर विद्याशाखीय संकल्पनांचा विकास झाला.

४. विकसनशील देशांच्या अभ्यासावर भर :-

दुसऱ्या महायुद्धानंतरच्या काळात व निर्वसाहतीकरण प्रक्रियेमध्ये आशिया-आफ्रियका व लॅटिन अमेरिकेमधील अनेक देश स्वतंत्र झाले व तेथील राजकीय प्रक्रियेस नव्याने प्रारंभ झाला. त्यामुळे १९५० नंतर तुलनात्मक राजकारणाचा सुकाणू इंग्लंड अमेरिका व फ्रान्स यासारख्या पाश्चात्यांच्या अध्ययनापासून तिसऱ्या जगतील व्यवस्थांच्या अध्ययनाकडे वळला. त्यामुळे १९५० नंतर तुलनात्मक राजकारणाचे अध्ययन क्षेत्र विस्तारले व आता तुलनात्मक राजकारण हा विषय इंग्लंड, अमेरिका व फ्रान्स यासारख्या पाश्चात्य राजकीय व्यवस्थांपुरता मर्यादित न राहता आशिया, आफ्रिका व लॅटिन अमेरिका यासारख्या तिसऱ्या जगातील व्यवस्थांवर भर दिला जात आहे.

५. राजकीय पक्ष :-

आधुनिक काळामध्ये बहुतेक राजकीय व्यवस्था अधिकाधिक प्रातिनिधीक व लोकशाही संरचनांचा अवलंब करत आहेत. त्यामुळे आधुनिक काळात राजकीय पक्ष पध्दतीला राजकीय व्यवस्थेमध्ये महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. लोकांच्या मागण्यांचे सुसूत्रीकरण करणे, त्या शासनापर्यंत पोहोचवणे, त्या मागण्यांच्या पूर्ततेसाठी शासनावर प्रभाव पाडणे, त्याचबरोबर लोकजागृती करणे, लोकमत तयार करणे, राष्ट्रीयत्वाची भावना प्रज्वलित करणे, लोकांना राजकीय शिक्षण देणे ही राजकीय पक्षाची कार्ये आहेत. म्हणूनच राजकीय पक्ष हा लोकशाहीचा आधार मानला जातो. लोकशाहीचे यशापयश राजकीय पक्षांवरच अवलंबून असते. आधुनिक काळात बहुतेक राजकीय

व्यवस्था लोकशाही स्वरूपाच्या असल्या तरी तेथे राजकीय पक्षपध्दती वेगवेगळ्या प्रकारची आढळते. परंतु त्याचा उद्देश मात्र सत्तांतर कारणे हाच असतो. उदा. इंग्लंड व अमेरिकेमध्ये द्विपक्ष पध्दती, चीनमध्ये एक पक्ष पध्दती दिसते तर भारत व स्वित्झर्लंडमध्ये बहुपक्ष पध्दती दिसून येते. असे असले तरी प्रत्यक्षात या पक्षपध्दतींच्या अभ्यास पध्दतीत भिन्नता दिसून येते. तुलनात्मक राजकारणामध्ये विविध व्यवस्थांमधील पक्षपध्दतीचा, तेथील पक्षांचे स्वरूप व कार्ये यांचा अभ्यास केला जातो. थोडक्यात तुलनात्मक राजकारणाच्या व्याप्तीमध्ये राजकीय पक्षांचा अभ्यास महत्त्वाचा असतो.

६. दबाव गट, हितसंबंधी गट, स्वयंसेवी संस्था आणि चळवळी :-

आधुनिक लोकशाही राजकीय व्यवस्थेत राजकीय पक्षाप्रमाणेच दबाव गट, हितसंबंधी गट, स्वयंसेवी संस्था आणि चळवळी इ. घटकही महत्त्वाची भूमिका बजावतात. समान हितसंबंधी व्यक्ती आपल्या हितसंबंधाचे रक्षण करण्यासाठी एकत्र येतात तेव्हा त्यामधून हितसंबंधी गटांची निर्मिती होते. दबाव गट देखील हितसंबंधी गटांचाच एक प्रकार आहे. आपल्या हितसंबंधांचे रक्षण करण्यासाठी शासनाच्या धोरणावर प्रभाव पाडण्याचा किंवा शासनावर दबाव आणण्याचा प्रयत्न करतात. उदा. शेतकरी संघटना, कामगार संघटना, कर्मचारी संघटना, विद्यार्थी व युवक संघटना, महिला संघटना इ. दबावगट शासनाची धोरणे व निर्णय यावर नेहमीच प्रभाव पाडताना दिसतात. आधुनिक काळात काही स्वयंसेवी संस्था व सामाजिक चळवळी किंवा आंदोलनात यांचा परिणाम शासन प्रक्रियेवर झालेला आढळून येतो. उदा. मानवी हक्क आयोग, पर्यावरण संरक्षण संस्था, दलित चळवळ इत्यादी तुलनात्मक राजकारणामध्ये दबाव गट, हितसंबंधी गट, स्वयंसेवी संस्था आणि चळवळी इ. घटकांचा तुलनात्मक अभ्यास केला आहे.

७. राजकीय संस्कृती :-

राजकीय व्यवस्थेचे स्वरूप हे त्या देशातील राजकीय संस्कृतीवर अवलंबून असते. राजकीय जीवनात वावरताना व्यक्तींच्या ज्या मन:प्रवृत्ती किंवा प्रेरणा विकसित होतात, त्यांचा आकृतीबंध म्हणजे राजकीय संस्कृती. थोडक्यात व्यक्तिंच्या राजकीय आशा, आकांक्षा, आस्था व श्रध्दा, विचारप्रणाली यामधून त्या देशाच्या राजकीय संस्कृतीची घडण होत असते. देशाची भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक, ऐतिहासिक, सांस्कृतिक पार्श्वभूमी हे राजकीय संस्कृतीचे महत्त्वाचे आधार होते.

राजकीय संस्कृती म्हणजे राजकारणविषयक सर्वसाधारण दृष्टीकोन होय. प्रत्येक देशाची राजकीय संस्कृती ही भिन्न असते. म्हणूनच एक शासन पध्दतीचा ही वेगवेगळ्या राजकीय व्यवस्थेतील अनुभव वेगळा असतो. उदा. इंग्लंडमध्ये अस्तित्वात असणाऱ्या संसदीय शासन व्यवस्थेचे अनुकरण स्वातंत्र्यानंतर भारताने केले असले तरी भारतामध्ये संसदीय शासन व्यवस्थेचा अनुभव वेगळा आहे.

म्हणूनच तुलनात्मक राजकारणात अशा विविध राजकीय संस्कृतीचा अभ्यास विविध दृष्टीकोनातून केला जातो.

८. राजकीय सामाजीकरण :-

राजकीय सामाजिकरण म्हणजे समाज व राजकारण यांच्यामधील दुवा होय. ज्या प्रक्रियेद्वारे व्यक्तिला राजकारणाचे ज्ञान होते आणि तिच्यात अभिमुखता तयार होतात, त्या प्रक्रियेला 'राजकीय सामाजीकरण' असे म्हटले जाते. राजकीय सामाजिकरणाच्या प्रक्रियेद्वारे एका पीढीची मूल्ये, भावना व श्रध्दा यांचे दुसऱ्या पिढीकडे हस्तांतरण केले जाते अणि त्यामुळेच राजकीय सामाजिकरण ही सात्तत्याने चालणारी प्रक्रिया आहे. राजकीय सामाजिकरणाद्वारेच राजकीय संस्कृती टिकवून ठेवली जाते. काळानुरूप राजकीय व्यवस्थेमध्ये नव्या राजकीय संरचना व सामाजिक व्यवस्था निर्माण कराव्या लागतात, परंतु त्याचे यशापयश राजकीय सामाजिकरणाच्या प्रक्रियेच्या परिवर्तनकारी भूमिकेवर अवलंबून असते. उदा. भारतीय व्यवस्थेमध्ये स्वातंत्र्यानंतर लोकशाही राजकीय मूल्ये रुजली, परंतु पाकिस्तानमध्ये मात्र लोकशाही यशस्वी झालेली दिसत नाही. याचे कारण लोकशाही राजकीय मूल्यांचे सामाजीकरण होऊ शकले नाही. तुलनात्मक राजकारणामध्ये हा राजकीय सामाजिकरणाचा अभ्यास केला जातो.

९. राजकीय सहभाग :-

राजकीय व्यवस्थेमध्ये अनेक मार्गांनी जनता आपला सहभाग नोंदवत असते. लोकशाही राज्यव्यवस्थेतील शासन जनइच्छा व जनसहभागावरच आधारीत असते. मतदान करणे, निवडणूका लढवणे, उमेदवाराचा प्रचार करणे, लोकप्रतिनिधींच्या संपर्कात राहणे, राजकीय पक्षाचे सदस्यत्व स्वीकारणे, राजकारणाशी संबंधित विषयावर चर्चा करणे, अशा अनेक कृतींचा अंतर्भाव राजकीय सहभागामाध्ये होते. सर्वच देशांमध्ये सारखी शासन व्यवस्था नसते त्यामुळे राजकीय सहभाग समान नसतो. देशांमध्ये जगातील अनेक देशांमध्ये पाश्चात्य जगतासहीत अनेक वर्षे स्त्रियांना मतदानाचा अधिकार नव्हता. कालांतराने स्त्रियांनी केलेल्या संघर्षामुळे त्यांना तो प्राप्त झाला. थोडक्यात आधुनिक काळात सर्व प्रकारच्या शासन व्यवस्थांमध्ये राजकीय सहभागाचे महत्त्व वाढले आहे.

१.२.२ तत्वज्ञानात्मक दृष्टीकोन

प्रबोधन काळापूर्वीच्या राज्यशास्त्राच्या अभ्यासामध्ये तत्त्वज्ञानात्मक दृष्टिकोनाला कमालीचे महत्त्व दिले जात होते. राज्यशास्त्रीय विषयांची मांडणी करताना निगमनात्मक पद्धतीचा अवलंब हे या दृष्टिकोनाचे महत्त्वाचे वैशिष्ट्य होते. निगमनी पद्धतीमध्ये अनुभव पूर्व विचारावर किंवा चिंतनावर भर

दिला जातो. प्लेटो, रुसो यांच्यापासून ते कान्ट व मिल यांच्यापर्यंत सर्वच तत्वचिंतकांनी याच दृष्टिकोनाचा पुरस्कार केला होता. यादृष्टिकोनामध्ये राज्यशास्त्रामधील आदर्श संकल्पना मूल्ये आणि सिद्धांतांवर भर दिला गेला. तथ्यांकडून सिद्धांतांकडे जाण्याऐवजी राज्यसंस्थेच्या स्वरूपासंबंधी व उद्दिष्टांसंबंधी दार्शनीक आधारांवर वा प्रत्यक्ष अनुभवांवर स्वीकारलेल्या गृहीतकांपासून सुरुवात करून त्यांना प्रत्यक्षात उतरवू शकतील अशा संस्थांची उभारणी करण्याचा प्रयत्न करणे किंवा विद्यमान संस्थांची चिकित्सा करणे हा या दृष्टिकोनाचा उद्देश होता. राजकीय संस्थांचे मूल्यमापन करणे किंवा राज्यसंस्थेची साध्य निश्चित करणे हे कार्य विचारवंतांकडून नैतिक व तत्त्वज्ञानात्मक संकल्पनांच्या आधारे केले जात असे.

या दृष्टिकोनाचा कल हा शब्द प्रामाण्य किंवा ग्रंथ प्रामाण्य याकडे होता. त्यामुळेच विचारवंतांचे किंवा ग्रंथांमधील निष्कर्ष बुद्धीप्रमाणे कसोटीवर न तपासता वर्षानुवर्षे प्रमाण मानले जात असत. प्रबोधनाच्या चळवळीमध्ये विवेकवादाचा उदय झाला. निगमनीत निष्कर्षांना शास्त्रीय निकषांवर तपासले जाऊ लागले शब्द प्रामाण्य किंवा ग्रंथ प्रामाण्यापेक्षा निष्कर्षांना शास्त्रीय निकषांवर तपासणे व त्यांची सत्यता पडताळणे महत्त्वाचे मानले गेले. ज्ञानाची नवी क्षेत्रे विस्तारत गेली व नव्या ज्ञानाच्या अनुषंगाने जुन्या तत्त्वांची फेरमांडणी करण्यात आली. प्रयोगशाळांमधील प्रत्यक्ष प्रयोगांवर आधारित शास्त्रांचा विकास झाला. या सर्वामुळे उद्गमनीक (इंडक्टिव्ह) व तर्कनिष्ठ अध्ययन पद्धतीच्या वापरास प्रोत्साहन मिळाले. ज्ञात असलेल्या व तपासलेल्या तथ्यांच्या आधारे तत्त्वांचे निर्धारण करणे असे अध्ययन पद्धतीचे स्वरूप असते. प्रबोधन काळामध्ये श्रद्धे कडून विवेकाकडे अशी वाटचाल झाल्यामुळे राज्यशास्त्राच्या अभ्यासाचा तत्त्वज्ञानात्मक दृष्टिकोन कालबाह्य झाला आहे असे मत अनेक लेखकांनी व्यक्त केले होते.

परंतु अलीकडच्या काळात देखील तत्त्वज्ञानात्मक दृष्टिकोनाचे कट्टर समर्थक आढळून येतात. लिओ स्ट्राऊस या लेखकाचा विशेष उल्लेख या संदर्भात करता येईल. त्याच्यामते राजकीय सिद्धांत व राजकीय तत्त्वज्ञान या दोन्हीच्या समन्वयातूनच राजकीय विचार निष्पन्न होत असतो. राज्यशास्त्राला मूल्यांचा संदर्भ अपरिहार्यपणे घ्यावा लागत असतो त्यामुळे राजकीय तत्त्वज्ञान कधीच कालबाह्य होऊ शकत नाही किंवा ते राज्यशास्त्र पासून वेगळे करता येणार नाही. इष्ट अनिष्टतेचा विचार हीच राजकीय कृती किंवा निर्णय यांच्या मागे प्रेरणा असते. एखादी कृती किंवा निर्णय टिकवावा, बदलावा किंवा सोडून द्यावा याविषयीचा निर्णय हा त्या कृती किंवा निर्णयाचे मूल्यमापन केल्याशिवाय घेतला जाऊ शकत नाही. अर्थात राजकीय जीवन समाज रचना राज्यव्यवस्था कशी असावी याचाही विचार होणे आवश्यक असते. काय आहे इतकेच महत्त्व काय असावे यालाही देणे आवश्यक असते.

या दृष्टिकोनाच्या मते आदर्श समाज व राज्य याच्या दिशेने जाण्यापूर्वी ते आदर्श स्वरूप कसे असावे याचा विचार होणे किंवा त्याचे ज्ञान मिळवणे आवश्यक असते. जेव्हा अशा प्रकारे ज्ञानाचा शोध घेणे हे माणसाचे ध्येय असते तेव्हा त्या प्रयत्नातून राजकीय तत्त्वज्ञान याची निर्मिती होते. तत्त्वज्ञानाची

गृहीतके अचिकित्सकच असतात हा अपसमज आहे. वस्तुतः राज्यशास्त्राच्या तत्त्वज्ञानात्मक दृष्टिकोनाच्या मते गृहीतकांचे चिकित्सक व सुसंगत विश्लेषण होणे आवश्यक असते. अशा राजकीय विश्लेषणातून तावून सुलाखून निघालेल्या मतांमधून ज्ञानाची निर्मिती होत असते. म्हणजेच राजकीय तत्त्वज्ञान व राजकीय वस्तुमात्र या दोन्ही परस्परांना वगळणाऱ्या नसून राजकीय तत्त्वज्ञानातच राजकीय वस्तुमात्राचे स्वरूप अंतरनिहीत असते.

राज्यशास्त्राच्या प्रारंभा पासून राजकीय तत्त्वज्ञानाचा प्रवाह अखंड वाहत आला आहे आणि पुढेही राजकीय तत्त्वज्ञान असेच प्रवाहित राहणार असे या दृष्टिकोनाच्या समर्थकांचे मत आहे. वर्तनवादी दृष्टिकोनाच्या प्रवर्तकांनी तत्त्वज्ञानात्मक दृष्टिकोनाची विषय वस्तू अध्ययन पद्धती व प्रयोजन या तिन्ही गोष्टींना आव्हान दिले होते. प्लेटो पासून मार्क्स आणि मिल पर्यंतच्या राजकीय विचारवंतांनी केलेल्या तत्त्वज्ञानात्मक मांडणीच्या पकडीतून राज्यशास्त्राला मुक्त करण्याचा संकल्प त्यांनी सोडला होता.

स्ट्राऊस च्या मते राज्यशास्त्र व राजकीय तत्वज्ञान यांच्यात फारकत करणे अशक्य आहे. मानवी व्यवहारांचा सर्व समावेशक अभ्यास करण्यासाठी या दोघांचा समन्वय करण्याशिवाय दुसरा मार्ग नाही. म्हणजेच तत्त्वज्ञान विरहित राज्यशास्त्र किंवा शास्त्र विरहित राजकीय तत्वज्ञान असू शकत नाही अति ऐतिहासिकतेतून राज्यशास्त्राची शास्त्रीयता धोक्यात येण्याचा जसा धोका संभवतो त्याचप्रमाणे अति शास्त्रीयतेतून राज्यशास्त्राचा आत्मा हरवण्याचे संकट अपरिहार्य ठरते. तथ्ये आणि मुल्ये यांच्यामधील अंतर्विरोध हा केवळ एक ग्रह आहे त्यामध्ये कोणताही अंतर्विरोध नसून त्यांच्यामध्ये परस्पर सहसंबंध आहे असे तत्त्वज्ञानात्मक दृष्टिकोनाचे समर्थक मानतात.

आजच्या वैज्ञानिक आणि भौतिकवादी युगात तत्वज्ञानाची अत्यंत आवश्यकता आहे असे काही अभ्यासात मानतात. आदर्श तत्वे, मानवी मूल्ये आणि नैतिक निकष यांचे नियंत्रण भौतिक विज्ञानावर नसेल तर ते विज्ञान मानवाला घातक असेल. राज्यशास्त्र व राजकारण हे जर मूल्य निरपेक्ष झाले तर मॅकेवली किंवा कौटिल्य यांच्या कुटील धोरणांचा सगळीकडे सुळसुळाट झालेला दिसेल. तत्त्वज्ञान जर एखाद्या दिशादर्शकासारखे राज्यशास्त्रासाठी उपलब्ध नसेल अभ्यासकांचे संशोधन हे तथ्य आणि प्रयोगांच्या समुद्रात दिशाहीन होईल. तसेच त्यामधून निर्माण झालेले चिंतन लेखन हे केवळ निर्थक व निरुपयोगी असेल.

मार्क्सवादी चिंतकांनी देखील या तत्वज्ञानात्मक दृष्टीकोनाचा पुरस्कार केलेला दिसून येतो. परंतु त्यांनी पारंपारिक तत्त्वज्ञानाच्या समर्थकांपेक्षा वेगळी भूमिका घेतली. आज पर्यंतच्या तत्त्वज्ञाने जग कसे आहे ते समजून घेण्याचा प्रयत्न केला परंतु मार्क्सवाद हे जग बदलण्याचा विचार मांडतो. ते मांडत असताना जागतिक इतिहास क्रमातील परिवर्तनाच्या ठोस संभाव्यतांचे, परिस्थितीचे, साधनांचे आणि मानवाच्या मुक्तीच्या आड येणाऱ्या अडथळ्यांचे विश्लेषण मार्क्सवाद करतो. त्यावेळी राजकीय तत्त्वज्ञान म्हणून मार्क्सवादातील विवेचन कधीच अप्रस्तुत किंवा कालबाह्य ठरू शकत नाही. सर्वहारा वर्गातील क्रांतीला प्रेरणा देण्याचे सामर्थ्य स्थलकालातीत असल्याचे दिसून येते.

अशाप्रकारे तत्वज्ञानात्मक दृष्टीकोन शब्द प्रामाण्य किंवा ग्रंथ प्रामाण्य, आदर्श तत्वे, मानवी मूल्ये आणि नैतिक निकष याला महत्व देतो. तसेच या दृष्टीकोनाच्या मते काय आहे इतकेच महत्त्व काय असावे यालाही देणे आवश्यक असते. त्यामुळे आदर्श समाजाचे स्वरूप कसे आसवे याच्या विश्लेषणावर या दृष्टीकोनात भर दिला आहे.

१.२.३.१ मार्क्सवादी दृष्टिकोन

१९व्या शतकात भांडवलशाहीच्या विकासामुळे व्यक्ति स्वातंत्र्य, उत्पादन वाढ, राहणीमान वाढ इ. अनेक फायदे होतील असे प्रतिपादीत केले गेले होते. परंतु प्रत्यक्षामध्ये मात्र आर्थिक विषमता, बेकारी, खालावत जाणारे राहणीमान, गरीब वर्गांची पिळवणूक असे तोटेच दिसू लागल्याने भांडवली अर्थव्यवस्थेवर टिका होऊ लागली होती आणि नव्या प्रकारची राज्य व्यवस्था व अर्थव्यवस्था स्थापन केली जावी अशा प्रकारची मागणी केली जाऊ लागली. त्याचदरम्यान १८४८ मध्ये प्रसिध्द झालेल्या "Communist Manifesto" या पुस्तकातमधून मार्क्सवादी दृष्टीकोन पुढे आला. 'एंजल्स व मार्क्सच्या दृष्टीकोनामध्ये स्टॅलीन, लेनिन व माओ इत्यादी विचारवंतांनी भर घातली.' त्यामुळेच हा दृष्टीकोन आजही तितकाच महत्वपूर्ण आहे.

आधुनिक दृष्टीकोनामध्ये डेव्हीड ईस्टन, गॅब्रिअल आल्मंड यासारख्या विचारवतांनी राजकीय व्यवस्थेच्या स्थैर्याला किंवा समतोलाला महत्त्व दिलेले दिसते. परंतु मार्क्सवादी दृष्टीकोनामध्ये व्यवस्थेच्या स्थैर्याला महत्त्व न देता राजकीय व्यवस्थेचा विलय होऊन राज्यविहिन व वर्गविहीन समाजाची निर्मिती होईल याची मांडणी केली आहे. दुसऱ्या शब्दांत आधुनिक दृष्टीकोन व्यवस्थेचे व पर्यायाने जगाचे विवेचन करण्यावर भर देतो तर मार्क्सवादी दृष्टीकोन राज्यव्यवस्था व पर्यायाने संपूर्ण जग बदलण्याची मांडणी करतात.

मार्क्सवादी दृष्टीकोनाचे महत्त्व यावरून अधोरेखित होते की, हा दृष्टीकोन राजकारणाचा अर्थ व स्वरूपांचे अधिक सखोल परीक्षण करण्याचा प्रयत्न करतो. व्यवस्थेमधील औपचारिक संरचना व उपसंरचना यावर भर देण्यापेक्षा तो व्यवस्थेच्या मूळापर्यंत पोहोचण्यावर भर देतो. या दृष्टीकोनाने समाजाचे ऐतिहासिक दृष्टीकोनातून विश्लेषण करण्याचा प्रयत्न केला आहे. मार्क्सवादी दृष्टीकोन हे गृहित धरतो की, उत्पादनाच्या संघटनांमध्ये जसजसा बदल होत गेला त्याप्रमाणे व्यवस्थेतील वर्ग संबंध बदलत गेले. ऐतिहासिक भौतिकवाद किंवा द्वंद्वात्मक भौतिकवाद या संकल्पनांचा आधार घेऊन मानवी विकासातील बदलते टप्पे वर्गीय संघर्षाच्या माध्यमातून मांडण्याचा प्रयत्न केला आहे. आणि त्यायोगे शास्त्रीय पध्दतीने विश्लेषण करण्याचा प्रयत्न केला आहे. राज्यामध्ये 'आहे रे' व 'नाही रे' असे वर्ग दिसून येतात व 'आहे रे' वर्ग हा 'नाही रे' वर्गाचे शोषण करत असतो. अशाप्रकारे सत्तेचा संघर्ष हा दोन द्वंद्वात्मक वर्गांमधील संघर्षाच्या संदर्भात समजून घेतला पाहिजे आणि मार्क्सवादी

दृष्टीकोनाच्या मते, केवळ समाजवादी समाजरचनेच्या स्थापनेच्या माध्यमातून हा विरोधाभास संपुष्टात येईल. त्याहिपुढे मार्क्स आहे रे वर्गाच्या हातात असणारे पिळवणूकचे साधन म्हणजे राज्याचा विलय हे अंतिम ध्येय ठेवतो. राज्याचा विलय झाल्यानंतर जी वर्गविहिन, राज्यविहीन समाजरचना प्रस्थापित होईल, तिथे पिळवणूकीला थारा असणार नाही. अशाप्रकारे तुलनात्मक राजकारणाचा मार्क्सवादी दृष्टीकोन राज्यव्यवस्थेकडे पूर्णत: वेगळ्या दृष्टीकोणातून पाहतो.

तुलनात्मक राजकारणाचा मार्क्सवादी दृष्टीकोन मार्क्सच्या ऐतिहासिक भौतिकवाद किंवा द्वंद्वात्मक भौतिकवाद तसेच मार्क्सने व्यवस्थेच्या प्रारूपाचे जे विवेचन केले त्यातून स्पष्ट होतो, त्याची चर्चा खाली केली आहे.

मार्क्सचा ऐतिहासिक भौतिकवाद व द्वंद्वात्मक भौतिकवाद :-

मार्क्सवादी दृष्टीकोन, तुलनात्मक राजकारणाचे ऐतिहासिक भौतिकवाद किंवा द्वंद्वात्मक भौतिकवादाच्या माध्यमातून आकलन करण्याचा प्रयत्न करतो. राजकीय व्यवस्थेचा उदाय केव्हा व कसा झाला याचे विश्लेषण यात आढळते. मार्क्सच्या मते, उत्पादनाच्या साधनांमुळेच समाजात वर्गनिर्मिती होते. यातूनच उत्पादनाची साधने बाळगणारे म्हणजे आहे रे व उत्पादनांच्या साधनांची मालकी नसणारे, केवळ श्रम करणारे म्हणजे नाही रे वर्ग असे दोन वर्ग समाजात निर्माण होतात.

मार्क्सच्या मते, उत्पादनाच्या साधनांमध्ये जसा बदल होत गेला झाला त्याप्रमाणे समाजातील वर्गसंबंधांमध्ये परिवर्तन घडून आले. मनुष्याची बुध्दी व विवेक यामुळे तो उत्पादनांची नवनवीन साधने आत्मसात करतो. या परिवर्तनामुळे उत्पादन शक्ती व आर्थिक विकास यात परिवर्तन होताना दिसते. ऐतिहासिक भौतिकवादाच्या मांडणीतून मार्क्स व एंजल्स यांनी इतिहासाचे चार टप्पे सांगितले आहेत. ते पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

त्या वर्गांमध्ये सातत्याने संघर्ष होताना दिसतो. यामध्ये, 'आहे रे' वर्ग 'नाही रे' वर्गाची पिळवणूक करताना दिसतो.

कार्लमार्क्स व फ्रेड्रिक एंजल्स यांचे हे विचार मार्क्सच्या साम्यवादी जाहीरनामा-१८४८ (Communist Manifesto), दास कॅपिटल-१९६७ (Das Capital) आणि एंजल्सच्या 'The origin of the family, private property and the state' या ग्रंथात सविस्तरपणे मांडले आहेत.

१. प्राथमिक साम्यवाद : प्राथमिक साम्यवादी अवस्थेमध्ये मानवाचे जगणे हे निसर्गावर व वन्य प्राण्यांवर अवलंबून होते. एकत्र शिकार करणे व मिळालेले अन्न वाटून खाणे हेच माणसाचे जीवन होते. उत्पादन करण्याइतके मानवी जीवन प्रगत झाले नव्हते, कालांतराने माणसाला शेतीचा शोध लागला व तो शेती करू लागला व शेतीच्या स्वरूपात उत्पादन करू लागला परंतु त्यावेळी

खाजगी संपत्तीचा उदय झाला नव्हता त्यामुळे हे उत्पादन सर्वजण वाटून घेत होते. त्यामुळे राज्यसंस्थेची आवश्यकताही नव्हती. तसेच वर्गांचे अस्तित्वही नव्हते.

२. गुलामगिरीचा कालखंड : शेतीचा शोध लागल्यानंतर माणूस बऱ्याचअंशी एका ठिकाणी राहून जमीनीवर शेती करू लागला व अधिकाधिक उत्पन्न घेऊ लागला. त्यावेळी शेतीसाठी वापरली जाणारी जमीन, उपयोगी पडणारे पशू यांची मालकी कोणाची यासंबंधी प्रश्न निर्माण झाले व यातूनच खाजगी संपत्तीचा उदय झाला. स्त्रिया एकीकडे शेती करू लागल्या तर पुरुष त्यांच्यावर मालकी हक्क गाजवू लागले. यातूनच पुरुषसत्ताक वारसाहक्काची निर्मिती झाली व भिन्नता केवळ कुटुंब व घर एवढ्यापुरते मर्यादित करण्यात आले. अशाप्रकारे या काळात उत्पादनाच्या व वितरणाच्या साधनांवर मालकी असणारा 'आहे रे' व उत्पादनाची मालकी नसणारा गुलांमाचा 'नाही रे' असे दोन वर्ग निर्माण झाले. अतिरिक्त उत्पादनातून निर्माण झालेली संपत्ती व तिचे रक्षण करण्यासाठी राज्यसंस्था निर्माण झाली.

३. सरंजामशाहीचा कालखंड : शेती व शेतीच्या साधनांची मालकी असणारा सरंजामदार वर्ग या कालखंडामध्ये निर्माण झाला तसेच ज्या वर्गाकडे कोणतीही शेती किंवा साधनांची मालकी नाही असा शेतमजूर वर्ग देखील निर्माण झाला. बदलत्या उत्पादनाच्या साधनांमुळे वर्ग बदलले परंतु त्यावर्गांमध्ये संघर्ष किंवा द्वंद्व कायम राहिले. परंतु त्याचे स्वरूप मात्र बदलले.

४. भांडवलशाहीचा टप्पा : हा टप्पा मानवाच्या इतिहासामध्ये आमूलाग्र बदल घडविणारा ठरला. औद्योगिक क्रांतिमुळे उत्पादनाची साधने बदलली. शेती हे केवळ उत्पादनाचे साधन न राहता कारखान्यातून होणारे उत्पादन हे एक साधन निर्माण झाले. औद्योगिकीकरणामुळे शेती पासून कारखान्यांपर्यंत उत्पादनाची साधने तसेच वितरणाची साधने देखील बदलली. या बदलांचा वर्गीय रचनेवरून पुन्हा परिणाम झाला व भांडवलदार व कामगार असे दोन वर्ग निर्माण झाले व 'आहे रे' असलेल्या भांडवलदार वर्गाकडून 'नाही रे' असलेल्या कामगार वर्गाची पिळवणूक होताना दिसते. अशाप्रकारे या दोन वर्गांत देखील संघर्ष दिसून येतो.

इतिहासाच्या कालखंडामधील बदलत्या आर्थिक घटकांच्याआधारे मार्क्सने इतिहासाचे विवेचन केले म्हणूनच मार्क्सची ही मांडणी भौतिकवादी आहे. या विश्लेषणाच्या आधारे मार्क्सने इतिहासाच्या प्रत्येक टप्प्यावर उत्पादनाच्या साधनांमध्ये झालेल्या बदलाच्या आधारावर समाजामध्ये कशाप्रकारे वर्ग निर्मिती झाली व उत्पादनाच्या साधनांची मालकी व त्यामुळे निर्माण झालेली आर्थिक विषमता यामुळे दोन्ही वर्गांमध्ये कशाप्रकारे संघर्ष निर्माण होतो याचे विश्लेषण मार्क्सने केले आहे. उत्पादनाच्या साधनांमध्ये झालेल्या बदलाच्या परिणामस्वरूप सामाजिक, सांस्कृतिक, बौध्दिक अशा सर्वच प्रक्रियांमध्ये बदल होतात, असे मार्क्सवादी दृष्टीकोन मानतो. उत्पादन पध्दतींचा राज्यसंस्था, सामाजिक जाणिवा,

धर्म संस्कृती विचार या सर्वांशी असणारा संबंध स्पष्ट करण्यासाठी मार्क्सने 'पाया' व 'इमारत' असे प्रारूप मांडले. म्हणजेच उत्पादन पध्दती हा पाया आहे आणि बाकीच्या सगळ्या गोष्टी ही इमारत आहे. उत्पादनाच्या साधनांमध्ये म्हणजेच पायामध्ये जसा बदल होतो तसास राज्यसंस्था, सामाजिक जाणिवा, धर्म संस्कृती विचार अशा गोष्टींमध्येही बदल होतो. अर्थात पाया व इमारत या दोहोंमधील संबंध द्वंद्वात्मक असतात.

परंतु मार्क्सवादी दृष्टीकोनाला काही मर्यादा देखील आहेत. मार्क्सवादी दृष्टीकोनात काही गोष्टी गृहीत धरण्यात आल्या आहेत. उदा. भांडवलदार व कामगार या दोन वर्गांमध्ये संबंध संघर्षाचे असल्याचे गृहीत धरण्यात आले आहे. परंतु प्रत्यक्षात अनेकवेळा हे संबंध सलोख्याचे असू शकतात. कामगार वर्गाच्या हिताच्या दृष्टीनेही अनेक भरीव गोष्टी भांडवलदार किंवा उद्योगपतींकडून केल्या जातात. याचा विचार मार्क्सच्या विवेचनात दिसत नाही.

मार्क्सवादी दृष्टीकोनाला काही मर्यादा असल्या तरीही तुलनात्मक राजकारणाचे विश्लेषणात्मक अध्ययन करण्यासाठी हा दृष्टीकोन अत्यंत उपयुक्त आहे. तुलनात्मक राजकारणात आधुनिक दृष्टीकोन तिसऱ्या जगातील व्यवस्थांच्या अभ्यासावर भर देतो. तुलनात्मक राजकारणाचा मार्क्सवादी दृष्टीकोन तिसऱ्या जगातील व्यवस्था यांच्या संबंधांचा तुलनात्मक अभ्यास करण्यास ही मार्क्सवादी दृष्टीकोन उपयुक्त ठरतो. आंतरराष्ट्रीय राजकारणाचा विचार करता आजच्या जागतिकीकरणाच्या जगात पाश्चिमात्य प्रगत व्यवस्था 'आहे रे' वर्गाचं तर तिसऱ्या जगातील व्यवस्था 'नाही रे' वर्गाचं प्रतिनिधीत्व करताना दिसतात व पाश्चिमात्य व्यवस्थांकडून तिसऱ्या जगातील व्यवस्थांची पिळवणूक केली जाते. ज्याला आज आपण नववसाहतवाद ही संज्ञा वापरतो. या संपूर्ण राजकारणाचे तुलनात्मक आकलन व विश्लेषण करण्यासाठी मार्क्सवादी दृष्टीकोनाला अतिशय महत्व आहे.

१.२.३.२ व्यवस्था दृष्टिकोन :-

डेव्हीड ईस्टन गॅब्रिअल अलमन्ड, मर्टन कॅपलान यासारख्या अमेरिकी विचारवंतांनी सामाजिक शास्त्रामध्ये व्यवस्था दृष्टीकोनाचा सर्वप्रथम पुरस्कार केला. सामाजिक शास्त्रांमधील ताठर विभागणीच्या विरोधात त्यांनी हा दृष्टीकोन मांडला. या शास्त्रांमधील एकाच आयामातून अभ्यास करण्याच्या.पध्दतीमुळे होणारी कार्याची पुनरावृत्तीमुळे या शास्त्रांनी आपल्यासारख्या साधर्मी-समस्या सोडविण्यासाठी त्यांनी शास्त्रीय शोधन व विश्लेषणातून आपले ज्ञान एकत्रित केले पाहिजे असे त्यांचे मत होते.

या व्यवस्था दृष्टीकोनाची प्रेरणा लुडव्हीक व्हॉन बर्टलनफाय या नैसर्गिक शास्त्रज्ञाकडून जीवशास्त्रज्ञाकडून घेतली. ज्याने सर्व नैसर्गिक शास्त्रांना एकत्र आणण्याच्या चळवळीचा पाया घातला. व्यवस्था दृष्टीकोन पाहण्याअगोदर व्यवस्था शब्दाचा अर्थ लक्षात घेणे आवश्यक आहे. विविध विद्याशाख्यीय विचारवंतांनी अनेक प्रकारे व्यवस्थेची व्याख्या केली आहे. लुडव्हीक व्हॉन बर्टलनफाय

यांच्या मते, व्यवस्था म्हणजे ''परस्पर आंतरक्रिया घडून येणाऱ्या घटकांची शृंखला होय.''

कोलिन यांच्या मते व्यवस्था म्हणजे ''अनेक घटकांनी बनलेला एक दृष्टीकोनांचा संच.'' मर्टन कॅपलनच्या मते, ''व्यवस्था दृष्टीकोनामध्ये आंतरसंबंधी चलांचा संच, संचाच्या पर्यावरणापासून भिन्न आणि ज्या पध्दतीने हा संच पर्यावरणाच्या व्यवस्थेच्या प्रभावाखाली राहतो, यापासून वेगळा असा एक दृष्टीकोनाचा संच होय.''

ब) राजकीय व्यवस्था :-

व्यवस्था (System) या जीवशास्त्रीयव संकल्पनेला समाजशास्त्र, मानसशास्त्र, मानववंशशास्त्र यासारख्या ''मानव्यशास्त्र शास्त्रांमध्ये वापरण्यात आली. व्यवस्था या संकल्पनेचा राज्यशास्त्राच्या अध्ययनात प्रथम वापर करण्याचे श्रेय डेव्हीड ईस्टन यांना दिले जाते.

इ. स. १९५३ मध्ये डेव्हीड ईस्टनने 'राजकीय व्यवस्था' (The Political System) या ग्रंथात व्यवस्था दृष्टीकोन प्रथम स्वीकारला.

डेव्हीड ईस्टन आणि गॅब्रिअल अलमन्ड, मर्टन कॅप्लान यासारख्या अलिकडील विचारवंतांनी राज्यशास्त्रामध्ये व्यवस्था दृष्टीकोनाचा वापर केला आणि राज्यशास्त्राला अधिक अनुभववादी स्वरूप प्राप्त करून दिले.

राजकीय व्यवस्था : ज्याप्रमाणे शरिराच्या वेगवेगळ्या अवयवांचा, रचनांचा परस्परपूरक संबंध व परिणाम घडून येतो म्हणून त्याला आपण शरीर व्यवस्था म्हणतो, त्याप्रमाणे कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ, नोकरशाही, राजकीय पक्ष, दबाव गट, हितसंबंधी गट इत्यादी राजकीय व्यवस्थेच्या रचना होत. राजकीय व्यवस्थेमध्ये या रचना परस्परपूरक कार्ये करत असतात, तसेच त्यांच्या कार्याचा परस्परांवर परिणाम घडून येत असतो. यांच्यामधील साहचार्य आणि सहकार्यामधून राजकीय व्यवस्थेला स्थिर स्वरूप प्राप्त होत असते आणि ज्या अवस्थेत या रचनांमध्ये असे परस्परपूरकत्व किंवा परस्परावलंबित्व नसेल तेथे राजकीय व्यवस्थेला अस्थिरता निर्माण होते. राजकीय व्यवस्था सुरळित चालण्यासाठी आवश्यकतेनुसार अनेक नवीन व्यवस्थांचा उदय होत असतो. तसेच निरुपयोगी ठरलेल्या रचना नष्ट होत असतात. थोडक्यात निरनिराळ्या प्रकारची कार्ये पार पाडणाऱ्या परस्परसंबंधित रचनांचा संच म्हणजे राजकीय व्यवस्था.

आधुनिक दृष्टीकोनाचे अंतर्गत दोन विचारप्रवाह आढळतात.

१) डेव्हीड ईस्टनचा व्यवस्थावादी दृष्टीकोन.

२) गॅब्रियल आल्मंडचा रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोन.

१. डेव्हीड ईस्टनचा व्यवस्थावादी दृष्टीकोन :-

डेव्हीड ईस्टन यांनी पहिल्यांदा आधुनिक व्यवस्थावादी सिध्दांत १९५३ साली ''पॉलिटिकल सिस्टीम' या ग्रंथातून मांडला. त्यानंतर १९६५ साली सिध्द झालेल्या 'राजकीय विश्लेषणासाठीचा आकृतीबंध' आणि 'राजकीय जीवनाचे व्यवस्थात्मक विश्लेषण' या ग्रंथामध्ये त्याचे सविस्तर स्पष्टीकरण केले. अनेक सामाजिक शास्त्रामधील काही संकल्पनांचा व अभ्यास पध्दतींचा अभ्यास करून त्या स्वीकारल्या. तसेच नैसर्गिक शास्त्रांमधील प्रामुख्याने जीवनशास्त्रामधील संकल्पनांचा अभ्यास करून त्यांनी व्यवस्थात्मक दृष्टीकोन मांडला.

❀ व्याख्या :-

डेव्हीड ईस्टनच्या मते, ''राजकीय व्यवस्था म्हणजे आंतरक्रियांचा असा संच की, ज्यायोगे समाजासाठी मूल्यांचे अधिकारयुक्त निर्धारण अथवा वितरण होते व हे मूल्यांचे वितरण राज्यव्यवस्थेचे प्रमुख कार्य आहे.''

❀ राजकीय व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये :-

डेव्हीड ईस्टन यांच्या राजकीय व्यवस्थेची पुढील प्रमुख वैशिष्ट्ये सांगता येतील.

१. व्यवस्था म्हणजे आंतरक्रियांचा संच : ईस्टनने राजकीय व्यवस्थेची व्याख्या करताना तिला आंतरक्रियांचा संच असे संबोधले आहे ज्यायोगे समाजासाठी मूल्यांचे अधिकारयुक्त निर्धारण किंवा वितरण होते. या ठिकाणी ईस्टनला मूल्य या संकल्पनेचा अर्थ आलमंड म्हणतो त्याप्रमाणे लोकांच्या आस्था, भावना किंवा मत असा अभिप्रेत नाही. तर कदाचित तो याकडे तो अर्थशास्त्रीय संकल्पना म्हणून पाहतो त्याच्यासाठी मूल्य म्हणजे किंमत आणि या किंमतीचे निर्धारण सत्तेत असलेल्या व्यक्तिंकडून केली जाते.

२. राजकीय व्यवस्था ही एका सजीव प्राण्याप्रमाणे आहे : ईस्टनच्या मते, नैसर्गिक व्यवस्था व सामाजिक व्यवस्थेमध्ये काही समान वैशिष्ट्ये आढळतात. सजीव प्राण्यांमध्ये जसा सातत्याने बदल होतो. त्याचप्रमाणे राजकीय व्यवस्थेतही बदल होत असतो. सजीवांप्रमाणे राजकीय व्यवस्थेतही प्रतिसाद आणि स्वयंनियमनाची यंत्रणा असते. सजीवांप्रमाणेच राजकीय व्यवस्थेतही आदान-प्रदानाची प्रक्रिया सुरू असल्याने राजकीय व्यवस्था जीवंत राहते.

३. पर्यावरणाचा परिणाम : राजकीय प्रक्रिया विशिष्ट पर्यावरणात कार्य करत असते. त्या पर्यावरणाचा परिणाम राजकीय व्यवस्थेवर होत असते. पर्यावरणाच्या बदलाबरोबर राजकीय व्यवस्थेचे स्वरूप बदलते. ईस्टनच्या मते, राजकीव व्यवस्था दोन प्रकारच्या पर्यावरणामध्ये कार्य करत असते. ते म्हणजे,

अ) व्यवस्थेअंतर्गत पर्यावरण, उदा. कुटुंब, समाजव्यवस्था, विवाह, धर्मसंस्था, जातसंस्था इ.

ब) व्यवस्थाबाह्य पर्यावरण, उदा. आंतरराष्ट्रीय पातळीवरील पर्यावरण.

ईस्टनच्या मते, राजकीय व्यवस्थेमध्ये होणाऱ्या मूल्यांच्या अधिकारयुक्त वाटपावर या दोनही पर्यावरणाचा परिणाम होत असतो.

४. राजकीय व्यवस्थेला पर्यावरणातील दबावाला तोंड द्यावे लागते : राजकीय व्यवस्थेला नेहमीच वातावरणामध्ये कार्यरत होणाऱ्या शक्तीपासून निर्माण होणाऱ्या आव्हानांना सामोरे जावे लागते. ईस्टन अशा शक्तींना दबाव असे संबोधतो आणि या दबावामधून राजकीय व्यवस्थेमध्ये प्रतिसादात्मक क्रिया घडून येते. हे दबाव दोन प्रकारचे असतात.

अ) मागण्यांचा दबाव : जेव्हा एखाद्या व्यवस्थेमध्ये लोकांच्या मागण्या प्रचंड वाढतात, परंतु व्यवस्था त्या मागण्यांची पूर्तता करू शकत नाही किंवा राजकीय व्यवस्थेच्या मूळ प्रदान व्यवस्थेमध्ये निर्माण झालेल्या मागण्यांना यशस्वीपणे पूर्ण करू शकत नाही, तेव्हा मागणीचा दबाव वाढतो.

ब) पाठिंब्याचा दबाव : प्रत्येक व्यवस्थेला लोकांचा पाठिंबा असतो. परंतु काही वेळा अशीही परिस्थिती उद्भवू शकते की, ज्यामध्ये लोकांचा पाठिंबा कमी होतो तेव्हा व्यवस्था पाठिंब्याच्या दबावाला तोंड देत असतो.

५. राजकीय व्यवस्थेत आदान-प्रदान प्रक्रिया सुरू असते : राजकीय प्रक्रियेमध्ये, सातत्याने आदान-प्रदान प्रक्रिया घडून येत असते. (आदान-प्रदान प्रक्रियेमधील आदान व प्रदानामधील संतुलनावर राजकीय व्यवस्थेचे स्थैर्य अवलंबून असते.) आदान प्रक्रियेमध्ये मागण्या व पाठिंबा व्यवस्थेमध्ये जात असतात तर प्रदान प्रक्रियेमध्ये निर्णय व धोरणे व्यवस्थेमधून बाहेर पडत असतात.

६. राजकीय व्यवस्था ही गंभीर अवस्थेमध्ये असते : काही वेळा अशी शक्यता निर्माण होते की, व्यवस्थेमध्ये आदान व प्रदानामध्ये समतोल असतो परंतु असेही कधी-कधी घडते की, मागण्यांचा दबाव वाढतो आणि व्यवस्थेच्या प्रदान कार्यामधून निर्माण झालेले निर्णय किंवा धोरणे राजकीय व्यवस्थेला विघटन किंवा विभाजन होण्यास पुरेसे ठरतात.

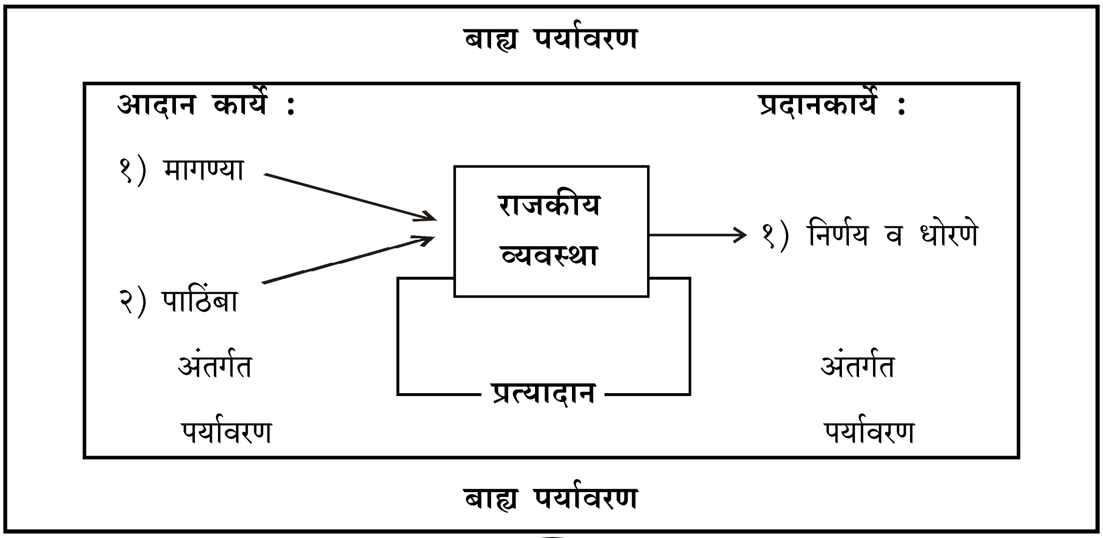
७. राजकीय व्यवस्थेत संरचनात्मक आधार असतात : राजकीय व्यवस्थेला चालू राहण्यासाठी काही संरचनात्मक आधार आवश्यक असतात. या संरचनात्मक आधारांमध्ये निवडणूक यंत्रणा, कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडटळ, न्याय मंडळ, राजकीय पक्ष अशा काही संस्थात्मक रचना तसेच लोकांच्या राजकीय आस्था, दृष्टीकोन यासारख्या बिगर संस्थात्मक संरचनांचा समावेश होतो. ईस्टन या दोन्ही आधारांना 'व्यवस्थेचे पाठिंब्याचे घटक' असे संबोधतो.

८. व्यवस्थेच्या पाठिंब्याचे घटक तीन प्रकारचे असतात : राजकीय समाज, सरकार घटनात्मक व्यवस्था आणि अधिकारी, राजकीय समाज म्हणजे आपल्या राजकीय व्यवस्थेच्या समस्या सोडवण्याच्या इच्छेने एकत्र राहणारा लोकांचा गट, सरकार किंवा अधिकार बदलले तरी राजकीय समाजाचे अस्तित्व कायमस्वरूपी असते. सरकार किंवा घटनात्मक व्यवस्था म्हणजे अनेक नियम, कायदे व मूल्य ज्यावर आधारित राजकीय व्यवस्था आधारित असते. तसेच मूल्यांचे अधिकारयुक्त वाटप करण्याची जबाबदारी ज्या लोकांना दिलेली असते त्यांना अधिकारी म्हणतात. थोडक्यात हे राज्यकर्ते असतात जे निर्णय घेऊन (प्रक्रियेतून) पर्यावरणीय परिस्थितींच्या परिणामाचा प्रतिसाद म्हणून आदान घटकांचे प्रदानामध्ये रूपांतर करतात.

९. राजकीय व्यवस्थेत विविध उपव्यवस्था असतात : राजकीय व्यवस्थेत विविध प्रकारच्या उपव्यवस्था असतात. या उपव्यवस्थांचे स्वरूप राजकीय असतेच असे नाही. तरीही त्या निर्णय निर्धारण प्रक्रियेत प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्षरित्या सहभागी होत असतात. उदा. शिक्षण व्यवस्था, धार्मिक स्थळे, संस्कृती, विविध गट इ. ईस्टन या व्यवस्थांना 'समांतर-राजकीय व्यवस्था' (para-political systems).

डेव्हिड ईस्टन त्यांच्या राजकीय व्यवस्थेच्या प्रारूपामध्ये प्रामुख्याने व्यवस्था आणि व्यवस्था ज्या वातावरणात कार्यरत असते ते वातावरण यामधील परस्पर संबंधांचे चित्रिकरण दिसते. व्यवस्थेतील राजकीय व बिगर राजकीय व्यवहारांचे अस्तित्व व त्यांच्यामधील संबंध यांचे त्यांनी विश्लेषण केले आहे. डेव्हिड ईस्टन यांनी त्यांच्या राजकीय व्यवस्थेच्या प्रारूपाच्या मूलभूत घटकांची 'आदान' व 'प्रदान' या दोन शीर्षकांखाली केली आहे. डेव्हिड ईस्टनच्या राजकीय व्यवस्थेच्या प्रारूपाची चर्चा खालील मुद्यांमध्ये करता येईल.

डेव्हिड ईस्टनचे राजकीय व्यवस्थेचे प्रारूप



पर्यावरण : डेव्हिड ईस्टनच्या मते, राजकीय व्यवस्था विशिष्ट वातावरणात कार्यरत असते आणि त्या पर्यावरणाचा परिणाम होत असतो. हे पर्यावरण थोन प्रकारचे असते.

१) अंतर्गत पर्यावरण व २) बाह्य पर्यावरण.

१. अंतर्गत पर्यावरण : यामध्ये देशांतर्गत सामाजिक, धार्मिक, सांस्कतिक घटक, आर्थिक स्थिती, भौगोलिक घटक, हवामान, नैसर्गिक साधनसामुग्री यांचा समावेश होतो. या सर्व देशांतर्गत वातावरणाचा अनुकूल व प्रतिकूल परिणाम राजकीय व्यवस्थेवर पडत असतो, राजकीय व्यवस्थेच्या निर्णय प्रक्रियेवर होत असतो.

२. बाह्य पर्यावरण : राजकीय व्यवस्थेवरच्या निर्णयक्षमतेवर बाह्य वातावरणाचा देखील परिणाम होतो. देशाबाहेरील घटकांचा समावेश बाह्य पर्यावरणामध्ये होतो. आंतरराष्ट्रीय घडामोडी, स्थिती, आंतरराष्ट्रीय संरचना इ. चा विचार करून निर्णय निर्धारण केले जाते.

या वातावरणामधील संभाव्य घटक कशा प्रकारे राजकीय व्यवस्थेशी संसूचन करतात. हे समजावून देण्यासाठी डेव्हिड ईस्टनने आदान-प्रदान प्रारूपाची मांडणी केली त्याची चर्चा पुढील मुद्दयांमध्ये करता येईल.

१. आदान कार्ये :-

आदान प्रक्रियेमध्ये मागण्या या व्यवस्थेमध्ये जात असतात. मागण्यांमागे हितसंबंध असतात. राजकीय व्यवस्थेकडे अनेक मागण्या येतात. सर्व मागण्या पूर्ण करणे व्यवस्थेला कधीच शक्य नसते. मागण्या व्यवस्थेमध्ये आल्यानंतर त्या मागण्यांवर निर्णय घेऊन व्यवस्था अंमलबजावणी करते. मागण्या पूर्ण झाल्या किंवा नाही, तरी व्यवस्थेला काही लोकांकडून विरोधही होत असतो. हा विरोध पुन्हा मागण्यांच्या रूपाने राजकीय व्यवस्थेकडे येतो.

❒ **मागण्या तयार होण्याच्या पायऱ्या :-**

- समाजातील लोकांच्या सुप्त इच्छा आकांक्षांचे सुसूत्रीकरण करणे. राजकीय पक्ष व दबाव गट लोकांच्या इच्छा-आकांक्षाचा शोध घेऊन त्यांचे एकत्रीकरण करण्याचे कार्य करतात.
- सुसूत्रित इच्छा व आकांक्षा व समस्यांचे प्रकटीकरण किंवा आविष्करण करणे.
- इच्छा व आकांक्षा हितसंबंधांच्या मुद्द्यांच्या स्वरूपात राजकीय व्यवस्थेपुढे मांडणे.
- निवेदन, मोर्चा, दबावगट इ.द्वारे मागण्या व्यवस्थेपुढे मांडणे.

❐ राजकीय व्यवस्थेची क्षमता :-

वरील सर्व पायऱ्यांमधून निर्माण होणाऱ्या सर्वच मागण्या व्यवस्थेपर्यंत पोहचत नाहीत. बऱ्याच मागण्या सीमेवरील यंत्रणांमार्फत अडविल्या जातात, यालाच राजकीय व्यवस्थेची मागण्यांचा भार पेलण्याची क्षमता म्हणतात. या क्षमतेमुळे मागण्यांचा विचार करूनच निर्णय घेतले जातात. सीमेवरील या यंत्रणा पुढीलप्रमाणे :-

१. **द्वारपाल यंत्रणा :** या व्यवस्थेमुळे व्यवस्थेत निर्माण होणाऱ्या सर्वच मागण्यांना व्यवस्थेमध्ये प्रवेश मिळू शकत नाही. अवाजवी व अव्यवहार्य मागण्या व्यवस्थेकडून परतवून लावण्याचे कार्य द्वारपाल यंत्रणा करत असते.

२. **सांस्कृतिक यंत्रणा :** प्रत्येक व्यवस्थेची एक संस्कृती असते व मूल्यव्यवस्था असते. या संस्कृती किंवा मूल्यविरोधी असणाऱ्या मागण्यांचे नियमन सांस्कृतिक यंत्रणा करत असते. ज्या मागण्या प्रस्थापित सामाजिक, सांस्कृतिक, राजकीय मूल्यांच्या विरोधात असतात व एकूणच समाजहिताला बाधक असतात, त्या मागण्यांना व्यवस्थेत प्रवेश मिळत नाही.

३. **संसुचन यंत्रणा :** राजकीय व्यवस्थेमधील संसुचन यंत्रणा लोकांच्या मागण्या व्यवस्थेपर्यंत पोहचवण्याचे तसेच अव्यवहार्य मागण्यांना पायबंद घालण्याचे कार्य करतात. दूरदर्शन, आकाशवाणी, पत्रकारिता, पत्रव्यवहार या संसूचन यंत्रणांच्या माध्यमातून लोकांच्या मागण्या मजबूत केल्या जातात किंवा कमकुवत केल्या जातात किंवा त्यांची तीव्रता लक्षणीय प्रमाणामध्ये कमी केली जाते.

४. **कपात यंत्रणा :** मागण्यांचा अग्रक्रम किंवा प्राधान्यक्रम लावून व्यवस्था विशिष्ट मागण्यांचे धारेणात रूपांतर करते अशाप्रकारे कपात यंत्रणेद्वारा काही मागण्या मान्य करून इतर मागण्या बाजूला सारल्या जातात.

❐ पाठिंबा :-

ईस्टनच्या मते, राजकीय व्यवस्था जोपर्यंत लोकमताचा आदर करते तोपर्यंत राजकीय व्यवस्थेला लोकांचा पाठिंबा मिळतो. पाठिंबा हा दोन प्रकारचा असतो.

१. **प्रत्यक्ष किंवा खुला पाठिंबा :** प्रत्यक्ष किंवा खुला पाठिंबा म्हणजे व्यवस्थेकडून घेतलेल्या निर्णयांचे पालन करणे. उदा. कर भरणे, सार्वजनिक क्षेत्रात सहभागी होणे.

२. **अप्रत्यक्ष पाठिंबा :** अप्रत्यक्ष पाठिंबा म्हणजे लोक समाजव्यवस्थेबद्दल आदर व्यक्त करतात. हा पाठिंबा मूल्याधिष्टीत असतो. उदा. राष्ट्रीय बोध चिन्हे, राष्ट्र ध्वज, राष्ट्रगीत इ. बद्दल, राज्यघटनेबद्दल आदर व्यक्त करणे.

लोक राजकीय व्यवस्थेला तीन प्रकारे पाठिंबा देतात.

१) संपूर्ण राजकीय समूहाला पाठिंबा देणे.

२) ज्याची सत्ता आहे त्यांना पाठिंबा देणे.

३) राजकीय सत्तेला किंवा नोकरशाहीला पाठिंबा देणे. जोपर्यंत लोक राजकीय व्यवस्थेला पाठिंबा देतात. तोपर्यंत राजकीय व्यवस्था टिकून राहते. थोडक्यात, राजकीय व्यवस्थेचे स्थैर्य हे लोकांच्या पाठिंब्यावर अवलंबून असते.

२. प्रदानाची कार्ये :-

मागण्या आणि पाठिंब्याच्या स्वरूपात व्यवस्थेमध्ये आदान प्रक्रिया घडून येते. या आदान प्रक्रियेच्या माध्यमातून आलेल्या मागण्या व पाठिंबा या घटकांचे प्रदानामध्ये रूपांतर होण्यासाठी व्यवस्था निर्णय निर्धारण तसेच धोरण निर्मिती करत असते. कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ यासारख्या संस्थांच्या माध्यमातून हे निर्णय घेतले जातात, त्यामुळे त्यांना राजकीय प्रदान असेही म्हणतात. तसेच वैधानिक संस्थांकडून हे कार्य होत असते म्हणून ईस्टन त्याला 'अधिकारयुक्त' निर्णय असेही संबोधतो, त्यामधून व्यवस्थेची मूल्ये देखील निर्धारित होतात. व्यवस्थाने निर्णय घेते त्यावर समाजाच्या प्रतिक्रिया असतात. त्या अनुकूल किंवा प्रतिकूल असू शकतात. या प्रतिक्रिया पुन्हा एकदा प्रत्यादान प्रक्रियेतून मांडल्या जातात.

३. प्रत्यादान प्रक्रिया :-

राजकीय व्यवस्थेकडून प्रदानांच्या माध्यमातून जे निर्णय व्यवस्था घेते त्याचे लोकांकडून स्वागत किंवा विरोध होतो. या मागण्या प्रत्यादानामार्फत पुन्हा व्यवस्थेकडे पाठविल्या जातात, त्याला प्रत्यादान म्हणजे (feedback) असे म्हणतात. प्रत्यादान प्रक्रिया व्यवस्थेमध्ये सातत्याने सुरू असते. त्यामधील पायऱ्या खालील प्रमाणे सांगता येतील.

१) व्यवस्थेकडून प्रदानाची निर्मिती.

२) व्यवस्थेतील लोकांकडून प्रदानाला मिळणारा प्रतिसाद.

३) प्रतिसादाबद्दलच्या माहितीचे व्यवस्थेकडे होणारे संसूचन.

४) शेवटी व्यवस्थेकडून घेतल्या गेलेल्या यशस्वी कृती ज्यामुळे कृतींचे नवीन चक्र सुरू होते.

व्यवस्थेतील दबावाला सामोरे जाण्याची व्यवस्थेची क्षमता निश्चित करण्याच्या प्रक्रियेमध्ये प्रत्यादान प्रक्रिया अतिशय महत्त्वाची आहे.

अशाप्रकारे डेव्हिड ईस्टन यांनी आपले राजकीय व्यवस्थेबद्दलचे आदर्श प्रारूप मांडले आहे. मानवी जीवनाच्या व्यवहारामध्ये राजकीय प्रक्रिया सर्वव्यापी दिसून येते. तसेच मानवी जीवनाचे राजकारण समजून घ्यायचे असेल तर राजकीय व्यवस्था समजून घेतली पाहिजे. म्हणून राजकीय व्यवस्था समजून येण्यासाठी ईस्टननेचे हे आदान-प्रदान प्रारूप समजून घेणे आवश्यक ठरते.

१.२.३.३ रचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टिकोन (Structural Functional Approach)

व्यवस्थावादी दृष्टीकोनामध्ये दोन विचारप्रवाह अंतर्भूत आहेत, त्यापैकी डेव्हीड ईस्टनच्या व्यवस्था दृष्टीकोनाची चर्चा आपण वरील विवेचनात केली. आता दुसऱ्या विचार प्रवाहाची म्हणजे गॅब्रिअल अल्मंडच्या रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोनाची चर्चा या भागामध्ये करू. रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनमध्ये वस्तुनिष्ठ व आंतरविद्याशाखीय दृष्टीकोनामधून शासन व राजकारण यांचा अभ्यास केला जातो. राजकीय व्यवस्थेमधील कोणत्या राजकीय रचना कोणती मूलभूत कार्ये पार पाडतात हे रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोनाच्या माध्यमातून समजून घेता येते व स्पष्ट करता येते. लेव्ही, मर्टन, पार्सन्स यासारख्या विचारवंतांनी राजकीय समाजशास्त्रामध्येदेखील हाच दृष्टीकोन मांडला.

साधारणत: इ.स. १९६० नंतर राज्यशास्त्रज्ञ रचनात्मक-कार्यात्मक दृष्टीकोनातून राजकीय जीवनाचे विश्लेषण करू लागले. या दृष्टीकोनाच्या अभ्यासात व्यवस्था, रचना आणि कार्य या तीन संकल्पना व त्यांचा परस्पर संबंध समजून घेतला जातो.

अल्मंड आणि पॉवेल यांच्या तुलनात्मक राजकारणाचा विकासात्मक दृष्टीकोन "Comparative Politics : A Development Approach" तसेच अल्मंड आणि कोलमन यांच्या "Politics of developed areas" या विकसित भागांचे राजकारण, या पुस्तकात त्यांनी आपला दृष्टीकोन मांडला. अल्मंडच्या मते, प्रत्येक राजकीय व्यवस्थेला काही कामे पार पाडावीच लागतात. काम करण्याच्या कार्यक्षमतेवरून राजकीय व्यवस्थेची विकासाची अवस्था ओळखता येते. आल्मंडच्या रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोनाच्या विवेचनामधील सर्वात महत्त्वाचा भाग म्हणजे राजकीय व्यवस्थेच्या कार्याचे विवेचन होय. राजकीय व्यवस्थेला अस्तित्व टिकवून ठेवण्यासाठी काही कार्ये पार पाडावीच लागतात.

रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोन दोन संकल्पनांच्या भोवती फिरतो. त्या म्हणजे संरचना व कार्ये म्हणून प्रथमत: ह्या दोन संकल्पना समजून घेणं महत्त्वाचे आहे.

❀ **संरचना :-**

संरचना म्हणजे व्यवस्थेतील अशा काही व्यवस्था किंवा योजना ज्या विशिष्ट कार्ये पार पाडतात. एक कार्य कधी-कधी अनेक क्लिष्ट संरचनांकडून केले जाते. तसेच एक संरचना अनेक

प्रकारची कार्ये पार पाडत असते. उदा. राजकीय पक्ष ही संरचना अनेक प्रकारची कार्ये करत असते. लोकांच्या इच्छा, आकांक्षा व्यवस्थेपर्यंत पोहोचवणे, लोकांना महत्त्वाच्या राजकीय समस्यांची माहिती करून देणे, लोकांचा राजकीय सहभाग वाढविणे अशी अनेक कार्ये राजकीय पक्ष करत असतात.

❀ **कार्ये :-**

यंग यांच्या मते, कार्ये ही अंतिमत: वस्तुनिष्ठ परिणामांशी संबंधित असतात. परंतु त्यांच्याकडे हेतू, प्रक्रिया किंवा परिणाम म्हणूनही पाहता येते. मर्टन यांच्या मते, 'कार्ये म्हणजे असे परिणाम जे दिलेल्या व्यवस्थेचे अनुकूलन किंवा समायोजन घडवून आणतात आणि बिघाड असलेले (चुकीची) कार्ये म्हणजे असे परिणाम जे व्यवस्थेचे अनुकूलन किंवा समायोजन कमी करतात, अडथळे आणतात.

❑ **आल्मंडचे रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोनावर आधारित राजकीय व्यवस्थेचे प्रारूप**

गॅब्रिअल आल्मंडच्या प्रारूपामध्ये व्यवस्थेची एकूण सात कार्ये सांगितली आहेत. त्यामध्ये चार आदान कार्ये व तीन प्रदान कार्ये स्पष्ट केली आहेत. आल्मंडच्या मते, राजकीय अवस्थेवर अवलंबून राजकीय व्यवस्थेतील विविध रचना ही कार्ये पार पाडत असतात. तसेच आल्मंडने त्याच्या प्रारूपात राजकीय व्यवस्थेची तीन वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत. आल्मंडचे रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टिकोनावर आधारित प्रारूप खालील आकृती व विवेचनावरून स्पष्ट होईल.

आल्मंडचे राजकीय व्यवस्थेचे प्रारूप

- **वैशिष्ट्ये**
  - १) सर्वव्यापकता.
  - २) परस्परावलंबत्व
  - ३) सीमारेषा.
- **कार्ये**
  - आदान कार्ये
    - १) राजकीय सामाजीकरण
    - २) हितसंबंधांचे अविष्करण
    - ३) हितसंबंधांचे सुसूत्रीकरण
    - ४) राजकीय संसूचन.
  - प्रदान कार्ये
    - १) कायदे निर्मिती.
    - २) कायद्याची अंमलबजावणी.
    - ३) कायद्यानुरूप न्यायदान करणे.

❀ **राजकीय व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये :-**

आल्मंडने त्याच्या राजकीय व्यवस्थेच्या प्रारूपामध्ये राजकीय व्यवस्थेची तीन वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत. ती खालील प्रमाणे :-

१. सर्वव्यापकता : राजकीय व्यवस्था ही विविध गट, पक्ष, संघटना आणि उपव्यवस्था यांनी मिळून बनलेली असते. म्हणूनच ती सर्वव्यापक असते. तिच्याकडे अधिसत्ता असते, त्यामुळे व्यवस्थेने केलेले कायदे सर्वांवर बंधनकारक असतात.

२. परस्परावलंबत्व : आंतरिक परस्परावलंबित्व हे व्यवस्थेचे एक मुख्य वैशिष्ट्य आहे. व्यवस्थेमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्याय मंडळ, राजकीय पक्ष, दबाव गट, अशा अनेक उपव्यवस्था असतात. या उपव्यवस्था अधिकार व कार्यांच्या बाबतीत परस्परांशी संबंधित असतात व परस्परांवर अवलंबून असतात.

३. सीमारेषा : राजकीय व्यवस्था व अन्य व्यवस्थांमध्ये एक सीमारेषा असते. कारण ती व्यवस्था अन्य व्यवस्थांपेक्षा वेगळी असते. व्यवस्था जसजशी विकसित होते, तसतशी सीमारेषा ही ठळक होत जाते. तर अविकसित व्यवस्थेत सीमारेषा पुसट असते.

❑ आदान कार्ये (Input Functions)

१. राजकीय सामाजिकरण व भरती (Political Socialisation and Recruitment)

या प्रक्रियेद्वारे राजकीय व्यवस्थेतील सदस्यांना, लोकांना राजकीय व्यवस्थेबद्दल माहिती करून दिली जाते. राजकीय प्रश्न, समस्या, राजकीय व्यवस्थेप्रती असणारी मूल्ये, आस्था, नियम याविषयी लोकांचे राजकीय शिक्षण म्हणजेच राजकीय सामाजीकरण केले जाते. लोक जितक्या जास्त प्रमाणात राजकीयदृष्ट्या जागृत असतील तितक्या प्रमाणात राजकीय व्यवस्थेची स्थिरता भक्कम असे. राजकीयदृष्ट्या जागृत असणाऱ्या लोकांचे राजकीय सामाजीकरण लवकर होते. राजकीय सामाजिकरण ही प्रक्रिया सातत्यपूर्ण प्रक्रिया आहे. राजकीय भरती म्हणजे विशिष्ट उपसंस्कृतींमधील लोकांना विशिष्ट भूमिका प्रदान करणे व त्यासाठी आवश्यक कौशल्ये, दृष्टीकोन, क्षमता, मूल्ये यांचा विकास करणे.

कुटुंबसंस्था, शिक्षण संस्था, राजकीय पक्ष इतर सामाजिक संस्था व संघटन याद्वारे राजकीय समाजीकरणाचे कार्य केले जाते.

वृत्तपत्रे, चित्रपट, रेडिओ, दूरदर्शन, मासिके यांनाही राजकीय सामाजीकरणात महत्त्वाचे स्थान आहे. राजकीयदृष्ट्या जागरूक नागरिक तयार करणे हे राजकीय सामाजिकरण व भरतीचे उद्दिष्ट असते.

२. हितसंबंधांचे आविष्करण (Interest Articulation)

अल्मंडच्या मते, हितसंबंधांचे अविष्करण ही प्रक्रिया हितसंबंधी गटांशी संबंधीत आहे. हितसंबंधी गट हे त्यांचे विशिष्ट हितसंबंध जपण्यासाठी संघर्ष करत असतात. अल्मंडने हितसंबंधी गटांची खालील चार प्रकारात विभागणी केली आहे.

(i) संघटित गट (Associational) हितसंबंधांचे अविष्करण करणारी विशिष्ट रचना म्हणजे संघटित गट. उदा. ट्रेड युनियन, व्यापार संघटना इ.

(ii) संस्थात्मक गट (institutional) उदा. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, नोकरशाही, चर्च इत्यादी.

(iii) असंघटित गट (non-associational) उदा. नातेसंबंध, वांशिक गट, धार्मिक, प्रादेशिक, वर्ग इ. गट जे अनौपचारिकरित्या आणि अधूनमधून उत्पन्न होतात.

(iv) अतिचारी गट (anomic) म्हणजे राजकीय व्यवस्थेमध्ये समाजातून उत्स्फूर्तपणे निर्माण होणारे गट. उदा. दंगली किंवा निदर्शने करताना निर्माण होणारे गट.

अशाप्रकारे हितसंबंधांचे आविष्करण किंवा प्रकटीकरण वेगवेगळ्या प्रकारच्या हितसंबंधी गटांकडून केले जाते. हे आविष्करण कधी शांततेच्या मार्गाने तर कधी हिंसाचारी मार्गाने होते. मागण्या मांडण्यासाठी सभा, संमेलने, निदर्शने, राजकीय वरिष्ठांच्या गाठीभेटी, निवेदने यासारखे शांततेचे मार्ग अवलंबले जातात, तर कधी, दंगल, जाळपोळ, बॉम्बस्फोट, लूटालूट असे हिंसाचारी मार्ग अवलंबले जातात.

३. हितसंबंधाचे सुसूत्रीकरण :-

विशिष्ट हितसंबंधी गटांनी एकत्र येऊन स्वत:चा गट, पक्ष, संघटना स्थापन करून राजकीय प्रक्रियेत सहभागी होणे यालाच हितंसबंधाचे सुसूत्रीकरण असे म्हणतात. हितसंबंधाच्या सुसूत्रीकरणामध्ये मागण्यांचे रूपांतर धोरणसंबंधी पर्यायांमध्ये केले जाते. अल्मंडच्या मते, राजकीय पक्ष ही हितसंबंधाचे सुसूत्रीकरण करणारी एक महत्त्वाची आधुनिक रचना आहे. उदा. राजकीय पक्ष त्यांच्यापुढे आलेल्या वेगवेगळ्या हितसंबंध व मागण्यांवर अधिवेशनामध्ये विचार विनिमय करतात व त्यावर सहयोग, तडजोड व समन्वय, देवाण-घेवाण या माध्यमातून धोरण आखणी केली जाते. अशाप्रकारे राजकीय पक्षांकडून हितसंबंधाचे सुसूत्रीकरण केले जाते. प्रत्येक पक्ष विचारसरणी व वास्तव स्थिती यांची सांगड घालत असतो. सर्व राजकीय व्यवस्थांमध्ये हितसंबंधाचे सुसूत्रीकरण करण्याची प्रक्रिया सुरू असते. राजकीय पक्ष व दबाव गट अशा हितसंबंध व मागण्यांना चौकटीत बसविण्याचे कार्य करतात.

४. राजकीय संसूचन :-

राजकीय व्यवस्थेमधील सर्व आदान व प्रदान कार्ये संसूचनाच्या माध्यमातून घडत असतात. यालाच आल्मंड राजकीय संसूचन असे म्हणतो. राजकीय व्यवस्थेच्या कार्यात संसूचनाला अतिशय महत्त्व असते. राजकीय व्यवस्थेमध्ये निर्णय निर्धारण करण्याच्यादृष्टीने आवश्यक माहिती राजकीय संसूचन करणाऱ्या रचनांकडून व्यवस्थेकडे पोहचवली जाते. तसेच धोरण निश्चिती झाल्यानंतर अंमलबजावणीच्या स्वरूपात घडणाऱ्या प्रदान प्रक्रियेदरम्यान विविध घटकांच्या प्रतिक्रिया, प्रतिसाद,

विरोध प्रत्यादानाच्या स्वरूपात संसूचनांच्याद्वारे राजकीय व्यवस्थेकडे पाठविल्या जातात. वृत्तपत्रे, मासिके, रेडिओ, दूरदर्शन, नाटके, चित्रपट, संगणक, बातमीदार, राजकीय पुढारी, सभासंमेलने, राष्ट्रीय दौरे, कायदे मंडळातील सभागृहे, बातमीदार इत्यादी राजकीय संसूचनाच्या रचना आहेत. अधिकाधिक लोकांशी संपर्क साधणे ह्यावरच संसूचनाचे यशापयश अवलंबून असते. शरिरातील रक्तवाहिन्यांप्रमाणेच ह्या रचना राजकीय व्यवस्थेमध्ये शासन व्यवस्था व लोक तसेच इतर सर्व रचना यामधील संपर्क घडवून आणण्याचे कार्य करतात.

❒ प्रदान प्रक्रिया (Output Process)

जनतेकडून केलेल्या मागण्यांचे धोरणात रूपांतर करणे याला प्रदान प्रक्रिया म्हणतात. आल्मंड प्रदान प्रक्रियेमध्ये तीन कार्यांचा समावेश करतो, नियमांची निर्मिती, नियमांची अंमलबजावणी व न्यायदान करणे. ती खालीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

१. कायदे निर्मिती : कायद्यांची निर्मिती केल्याशिवाय राजकीय व्यवस्था उभीच राहू शकत नाही. आधुनिक राजकीय व्यवस्थेत कायदे निर्मिती व धोरण निर्मितीची कार्ये प्रातिनिधीक कायदे मंडळ किंवा विधीमंडळे करत असतात. हे कार्य राष्ट्रीय, प्रांतिक व स्थानिक स्वरूपातील सर्वच विधिमंडळे करत असतात. विधिमंडळाबरोबरच आज व्यवस्थेत अनेक रचना कायदे निर्मितीच्या कार्यावर प्रभाव पाडत असतात. त्यामुळेच आज कायदेनिर्मितीचे कार्य विस्तारित स्वरूपाचे झाले आहे.

२. नियमांची अंमलबजावणी : कायदेमंडळाकडून निर्माण झालेल्या कायद्यांची अंमलबजावणी करणे हे फार महत्त्वाचे आहे, कारण त्याशिवाय राजकीय व्यवस्थेतील प्रदान प्रक्रिया परिपूर्ण होत नाही. या कायद्यांची व धोरणांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करण्याचे कार्य कार्यकारी मंडळ व नोकरशाही कडून होत असते.

३. न्यायदान करणे : कायद्यांची व धोरणांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करत असताना अनेक अडचणी निर्माण होतात. तसेच अनेकदा राजकीय व्यवस्थेत संघर्ष, कलह निर्माण होतात किंवा कायद्यांचे उल्लंघन होत असते. तेव्हा अंमलबजावणीतील अडचणी दूर करण्यासाठी तसेच व्यवस्थेत निर्माण होणाऱ्या संघर्षांमध्ये न्यायदान करण्यासाठी प्रचलित कायद्यानुसार न्यायदान करून ह्या अडचणी व संघर्ष दूर करत असते. न्यायमंडळाबरोबरच आज प्रशासकीय अधिकार, निगम अशा रचनादेखील त्यांच्या क्षेत्रात न्यायदानाचे कार्ये करीत असतात. उदा. विविध ऊर्जा प्रकल्प, धरण प्रकल्प इत्यादींची मागणी लोकांकडून आदानाच्या स्वरूपात राजकीय व्यवस्थेमध्ये जात असतात व शासन व्यवस्था त्यावर निर्णय घेऊन त्या प्रकल्पांविषयी धोरण आखणी करते परंतु प्रत्यक्ष अंमलबजावणी वेळी राजकीय व्यवस्था व धोरणामुळे प्रभावीत लोक यांमध्ये संघर्ष निर्माण होतात. न्याय व्यवस्था दोन्ही बाजूंचा अभ्यास करून न्यायदान करतात व अडचणी दूर करण्याचा प्रयत्न करतात.

❒ **संरचनांचे विभिन्नीकरण :-**

कोणती व्यवस्था विकसित आहे किंवा विकासाच्या कोणत्या टप्प्यावर आहे हे स्पष्ट करण्यासाठी आल्मंडने संरचनांचे विभिन्नीकरण ही संकल्पना मांडली.

पूर्वी केवळ राजा व मंत्रीमंडळ यांच्याकडून कार्ये पार पाडली जात होती, परंतु आधुनिक काळात राजकीय व्यवस्थेत अनेक उपव्यवस्था व संरचना अस्तित्वात असताना दिसतात व ती विविध प्रकारची कार्ये पार पाडत असतात. उदा. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ तसेच निगम इत्यादी. उपव्यवस्था निरनिराळी कार्ये पार पाडत असतात. राजकीय व्यवस्थेत जेवढ्या उपव्यवस्था अधिक असतात, तसेच त्या परस्परांशी भिन्न कार्ये करत असतील तर ती संरचना प्रगत आहे असे म्हणता येईल.

राजेशाही, लोकशाही, अध्यक्षीय अशा वेगवेगळ्या व्यवस्थांमधून राजकीय व्यवस्थेमध्ये संरचनांचे विभिन्नीकरण होत असते. जेवढ्या संरचना सुट्या-सुट्या असतात तेवढ्या त्या संरचनात भिन्न कार्ये पार पाडत असतात. त्यामुळे ती व्यवस्था विकसित आहे असे म्हटले जाते. संरचनाच्या विभिन्नीकरणाच्या संकल्पनेच्या आधारावर अल्मंडने व्यवस्था विकसित आहे किंवा नाही, अथवा ती विकासाच्या कोणत्या टप्प्यावर आहे, हे स्पष्ट करण्याचा प्रयत्न केला आहे. अल्मंडच्या मते, राजकीय व्यवस्था जसजशी विकास पावते, तसतशी त्यामधील संरचनांचे विभिन्नीकरण होते. म्हणजेच राजकीय संस्था व आणि बिगर राजकीय संरचना परस्परांपासून विभक्त होतात. एवढेच नव्हे तर राजकीय संरचनामध्येही कार्यानुसार भिन्नता स्पष्ट होत जाते. उदा. कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ यासारख्या राजकीय संरचना त्यांची विशिष्ट कार्ये पार पाडताना दिसतात. जी परस्परांहून भिन्न असतात. त्यांच्यामधील सत्ताविभाजन अधिकाधिक स्पष्ट होते. या प्रक्रियेला गॅब्रिअल अल्मंड यांनी संरचनांचे विभिन्नीकरण असे नाव दिले आहे. त्यांच्या मते, असे विभिन्नीकरण होणे हे राजकीय व्यवस्थेच्या वाढत्या क्षमतेचे व विकासाचे लक्षण असते. संरचनांच्या विभिन्नीकरणाच्या आधारे राजकीय व्यवस्थेच्या विकास प्रक्रियेचा अभ्यास करता येतो. तसेच ती व्यवस्था विकासाच्या कोणत्या टप्प्यावर आहे, याचेही आकलन होते.

१.३ सारांश

या घटकामध्ये आपणास तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ, व्याख्या व महत्त्व तसेच राजकीय व्यवस्था कसे कार्य करते याची माहिती मिळाली. तसेच तुलनात्मक राजकारणाचा विकास व व्याप्ती याचे आकलन झाले.

तुलनात्मक राजकारणासंबंधीचे व्यवस्था दृष्टीकोन, रचनात्मक कार्यात्मक दृष्टीकोन व मार्क्सवादी दृष्टीकोन यांची सविस्तर माहिती मिळाली. राजकीय व्यवस्थेचे अस्तित्व हे लोकांच्या पाठिंब्यावर अवलंबून असते. म्हणूनच आपले अस्तित्व टिकविण्यासाठी राजकीय व्यवस्था आपली कार्ये व भूमिका पार पाडत असते व निर्णय निर्धारण व धोरणनिर्मितीच्या माध्यमातून लोकांच्या मागण्यांची पूर्तता करण्याचा प्रयत्न करत असते. या संपूर्ण राजकीय प्रक्रियेचे चिकित्सक अध्ययन या घटकामधून झाले.

१.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- **राजकीय व्यवस्था** : निरनिराळ्या प्रकारची कार्ये पार पाडणाऱ्या परस्पर संबंधित रचनांचा संच म्हणजे राजकीय व्यवस्था.
- **आदान** : मागण्या व पाठिंब्याच्या स्वरूपात आदान कार्ये राजकीय व्यवस्थेत प्रवेश करतात.
- **प्रदान** : मागण्या व पाठिंब्याच्या स्वरूपातील आदानावर प्रक्रिया होऊन निर्णय व धोरणांच्या स्वरूपात प्रदान प्रक्रिया होते.
- **प्रत्यादान** : राजकीय निर्णय व धोरणांच्या स्वरूपातील प्रदानाला लोकांकडून मिळणाऱ्या प्रतिसादाचे पुन्हा व्यवस्थेकडे हाणारे संसूचन.
- **संरचना** : विशिष्ट कार्ये पार पाडणाऱ्या व्यवस्था किंवा योजना.
- **कार्ये** : व्यवस्थेचे अनुकूलन किंवा समायोजन घडवून आणणारे परिणाम.
- **ऐतिहासिक भौतिकवाद:** समाजाचे आर्थिक संघटन हे सामाजिक संस्थेचे स्वरूप ठरवते असे मानणारी विचारधारा.

१.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

❑ **अ) रिकाम्या जागा भरा.**

१. अमेरिकेतील राजकीय शास्त्रज्ञांनी .... च्या दशकापासून राजकारणामध्ये तुलनात्मक दृष्टीकोन अंगीकारून राजकीय क्षेत्रात स्थित्यंतर घडवून आणले.

(अ) १९५० *(ब) १९६०* *(क) १९७०* *(ड) १९८०.*

२. राजकीय व्यवस्था (Political System) हा ग्रंथ .... याने लिहिला.

(अ) गॅब्रिअल अल्मंड (ब) डेव्हिड ईस्टन (क) मार्क्स (ड) जॉन लॉक.

३. गॅब्रिअल अल्मंड यांनी .... दृष्टीकोन मांडला.

(अ) रचनात्मक कार्यवादी (क) व्यवस्था दृष्टीकोन

(ब) ऐतिहासिक भौतिकवाद (ड) राजकीय प्रक्रिया.

४. .... हा तुलनात्मक राजकारण या अभ्यासविषयाचा जनक मानला जातो.

(अ) प्लेटो (ब) कार्ल मार्क्स (क) ॲरिस्टॉटल (ड) डेव्हिड ईस्टन.

५. ऐतिहासिक भौतिकवादाचा सिध्दांत .... यांनी मांडला.

(अ) डेव्हिड ईस्टन (ब) गॅब्रिअल अल्मंड (क) रॉबर्ट मर्टन (ड) कार्ल मार्क्स.

❑ **जोड्या जुळवा.**

'अ' गट	**'ब' गट**
१. डेव्हिड ईस्टन	अ) रचनात्मक कार्यवादी.
२. गॅब्रिअल अल्मंड	ब) व्यवस्था
३. कार्ल मार्क्स	क) तुलनात्मक राज्यशास्त्र जनक
४. ॲरिस्टॉटल	ड) 'The Origin of the family, private property and the state.
५. फ्रेड्रिक एंजल्स	इ) मार्क्सवादी दृष्टीकोन.

१.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

अ) १. *(अ) १९५०*

२. *(ब) डेव्हिड ईस्टन.*

३. *(अ) रचनात्मक कार्यवादी.*

४. *(क) ॲरिस्टॉटल*

५. *(ड) कार्ल मार्क्स.*

अ) १. *(ब) व्यवस्था.*

२. *(अ) रचनात्मक कार्यवादी.*

३. *(इ) मार्क्सवादी दृष्टीकोन.*

४. *(ड) 'The Origin of the family, private property and the state.*

५. *(क) तुलनात्मक राज्यशास्त्र जनक.*

१.७ सरावासाठी स्वाध्याय

❑ **अ) पुढील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.**

१. राजकीय व्यवस्था म्हणजे काय?

२. तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व काय?

३. संरचनांचे विभिन्नीकरण म्हणजे काय?

४. ऐतिहासिक भौतिकवाद म्हणजे काय?

❑ **ब) थोडक्यात टिपा लिहा.**

१. तुलनात्मक राजकारणाचे महत्त्व.

२. राजकीय प्रक्रिया.

३. राजकीय कृती.

४. राजकीय सत्ता.

५. राजकीय सामाजीकरण.

❑ **क) दीर्घोत्तर प्रश्न.**

१. तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ, स्वरूप व व्याप्ती स्पष्ट करा.

२. डेव्हिड ईस्टन यांचा व्यवस्थावादी दृष्टीकोन स्पष्ट करा.

३. गॅब्रिअल आल्मंडचा रचनात्मक कार्यवादी दृष्टीकोन.

४. तुलनात्मक राजकारणाचा मार्क्सवादी दृष्टीकोन स्पष्ट करा.

५. तुलनात्मक राजकारणाचा विकास स्पष्ट करा.

१.८ संदर्भ ग्रंथ

१. **Almond G. A.** and **Powell G. B.** : *"Comparative Politics."*

२. **Maheshwari S. R.** (2010) : *"Comparative Government and Politics", Lakshmi Narain Agarwal, Agra.*

३. **Johari J. C.** (1996) : *"Comparative Politics", Sterling Publishers Private Limited, New Delhi.*

४. **चौसाळकर, अशोक** (२०१०) : *''मार्क्सवाद, उत्तर मार्क्सवाद''*, प्रतिमा प्रकाशन, पुणे.

५. **प्रा. घांगरेकर, चिं. घ.** : *''तुलनात्मक राजकीय व्यवस्था''*.

६. **डॉ. ढोबळे, रमेश** (जून, २००४) : विद्या बुक्स पब्लिशअर्स, औरंगाबाद.

७. **प्रा. लोटे, रा. ज.** (२०११) : *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण''*, पिंपळापुरे ॲण्ड कंपनी पब्लिशअर्स, नागपूर.

८. **Macridis R. C.** : *"The study of Comparative Government."*

९. **Wheare, K. C.** : *"Federal Government".*

❀ ❀ ❀

सत्र-३ : घटक-२

राज्यघटनावाद

(Constitutionalism)

अनुक्रमणिका :

२.० उद्दिष्टये

२.१ प्रास्ताविक

२.२ विषय विवेचन

२.२.१ घटनावादाचा अर्थ, स्वरूप आणि महत्त्व

२.२.२ घटनावादाची प्रमुख प्रारूपे

२.२.२.१ ब्रिटीश घटनावाद

२.२.२.२ अमेरिकन घटनावाद

२.२.२.३ चीनमधील घटनावाद

२.३ सारांश

२.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

२.५ स्वयं- अध्ययनासाठी प्रश्न

२.६ स्वयं- अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

२.७ सरावासाठी स्वाध्याय

२.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

२.० उद्दिष्टये :

मागील घटकात आपण तुलनात्मक राजकारणाचा अर्थ आणि तुलनात्मक राजकारणाच्या अभ्यासाचे महत्वाचे दृष्टिकोन समजावून घेतले आहेत. या घटकात आपण 'घटनावाद' आणि 'ब्रिटीश, अमेरिका आणि चीन घटनावाद' यांचा अभ्यास करणार आहोत. या घटकाच्या अभ्यासा अंती आपण-

घटनावादाचा अर्थ आणि स्वरूप समजावून घेणार आहोत.

घटनावादाचे महत्त्व समजावून घेणार आहोत.

ब्रिटीश, अमेरिकन आणि चीन राज्यघटनांचा आणि घटनात्मक विकासाचा अभ्यास करणार आहोत.

२.१ प्रास्ताविक :

प्रत्येक राज्यसंस्थेला एक स्वतंत्र राज्यघटना असते. त्यास संविधान असेही म्हटले जाते. त्यामुळे 'घटना' 'राज्यघटना' किंवा 'संविधान' हे शब्द इंग्रजीमधील श्ब्वदेजपजनजपवदश या शब्दाचे मराठी भाषांतर आहे. त्यामुळे इंग्रजीमधील श्ब्वदेजपजनजपवदंसपेउश्या शब्दाला मराठीमध्ये 'घटनावाद', 'राज्यघटनावाद' किंवा 'संविधानवाद' असे म्हटले जाते. या घटकात वरीलपैकी सर्व शब्दांचा एकाच अर्थाने वापर केला आहे.

कोणत्याही देशाचा कारभार सुव्यवस्थित चालावा, तसेच तो एक संहितेनुसार चालावा, यासाठी राज्यघटना आवश्यक असते. घटना म्हणजे देशाचा मूलभूत कायदा असतो. या कायद्यानुसार देशाचा कारभार चालविला जातो. आधुनिक काळात प्रत्येक देशाची स्वत:ची राज्यघटना आहे. जर्मन विचारवंत जेलिक म्हणत, 'राज्यघटनेशिवाय राज्य असून शकत नाही. राज्यघटनेशिवाय राज्य म्हणजे बेबंदशाही होय.' म्हणून राज्यघटना आणि घटनावाद यांच्या अभ्यासाला विशेष महत्त्व आहे. तुलनात्मक दृष्टिकोनातून अभ्यास केल्यास घटनावादाचा अर्थ अधिक स्पष्ट होतो.

२.२ विषय विवेचन :

२.२.१ घटनावादाचा अर्थ आणि स्वरूप :

प्राचीन काळापासून 'राज्यघटना' ही संकल्पना अस्तित्वात आहे. इ.स.पूर्व काळात ग्रीक नगर राज्यामध्ये राज्यघटनेचे संदर्भ आढळतात. ॲरिस्टॉटलने तात्कालीन १५८ राज्यघटनांचा तुलनात्मक अभ्यास केला होता. तथापि, 'घटनावाद' किंवा 'संविधानवाद' ही आधुनिक संकल्पना आहे. घटनावादाचा अर्थ समजावून घेण्यासाठी प्रथम राज्यघटना म्हणजे काय? हे समजावून घेणे आवश्यक आहे.

राज्यघटना म्हणजे काय ?

राज्य ही एक राजकीय संस्था आहे. राज्याचा कारभार कसा चालवावा याबाबत काही लिखित आणि अलिखित नियम असतात. हे नियम मूलभूत असतात. या नियमानुसार राजकीय संस्था आणि राज्यकर्ते यांच्या भूमिका निश्चित होतात. शासन आणि नागरिक यांच्यातील संबंध स्पष्ट होण्यास राज्यघटना आवश्यक असते. हे कार्य राज्यघटनेव्दारे केले जाते. म्हणून राज्यघटना म्हणजे राज्याच्या मूलभूत कायदा, जो लिखित किंवा अलिखित असू शकतो. ज्या आधारे शासन आणि जनता यांच्यातील संबंध निर्धारित केले जातात आणि ज्यामुळे शासनाच्या अधिकारावर निर्बंध येतात.

घटनावाद म्हणजे काय ?

घटनावादाचा अर्थ स्पष्ट करताना राजकीय अभ्यासकांनी 'संविधानवाद' या संज्ञेचा देखील वापर केला आहे. घटनावाद ही शासनाची सत्ता नियंत्रित करण्याची एक राजकीय व्यवस्था आहे. तसेच ती लोकांची आस्था व निष्ठा यांनी मिळून बनलेली शक्ती आहे. शासनाची सत्ता नियंत्रित करण्यासंबंधीचे

आदर्श, मूल्य, आस्था, विश्वास यासंबंधीचे प्रतीक म्हणजे घटनावाद होय. घटनावाद ही एक जटील आणि गुंतागुंतीची व्यवस्था आहे. काही विचारवंतांनी घटनावादाचा अर्थ पुढीलप्रमाणे सांगितला आहे.

केरि व अब्राहम यांच्या मते, ''प्रचलित संविधानातील निर्देशानुरूप शासनकारभाराच्या पद्धतीला संविधानवाद असे म्हणतात.''

कार्टन व हर्ज यांच्या मते, ''मूलभूत अधिकार व स्वतंत्र न्यायपालिका ही संविधानवादाची अनिवार्य सर्वसामान्य अशी विशेषता आहे.''

पिनॉक व स्मिथ यांच्या मते, ''शासनाची सत्ता मर्यादित करण्यीच प्रक्रिया आणि मर्यादित शासनासंबंधीचे खरे वास्तव यांना संबोधण्याचे एक नाव असा संविधानवादाचा सोपा अर्थ आहे.''

१) मूल्याधिष्ठित संकल्पना : प्रत्येक देशाने जोपासलेल्या मूल्यांचा आणि आदर्श तत्वांचा आधार घटनावादाला असतो. त्या मूल्यांचा जोपासना करण्यासाठी लोकांची कोणत्याही प्रकारचा त्याग करण्याची तयारी असते. उदा., स्वातंष्य, समता, न्याय, कायद्याचे राज्य इ. मूल्यांच्या रक्षणासाठी घटनावाद आग्रही असतो. आधुनिक काळातील अनेक देशांनी शासनाची सत्ता मर्यादीत व नियंत्रित करण्यासाठी या मूल्यांचा स्विकार केला आहे. साम्यवादी राजवटीतील घटनावाद 'आर्थिक समता' आणि 'उत्पादनाच्या साधनावर सामूहिक मालकी' या मूल्यांना आधारभूत मानून काम करतो.

२) सांस्कृतिक अधिष्ठान : घटनावादाला त्या देशाचे सांस्कृतिक अधिष्ठान असते. कोणत्याही राजकीय समाजातील आदर्श व मूल्ये ही त्या समाजाच्या संस्कृतीमधूनच निर्माण झालेली असतात. ज्या देशात सांस्कृतिक विविधता असते तेथे घटनावाद समन्वयवादी भूमिकेतून 'विविधतेत एकता' निर्माण करण्याचा प्रयत्न करत असतो. भारतीय घटनावाद याचे आदर्श उदाहरण आहे. 'व्यक्तीस्वातंष्य' आणि 'उदारमतवाद' ही इंग्लंडच्या संस्कृतीची मूल्ये आहेत. तेथील घटनावादाचा विकास या मूल्यांवर आधारित आहे.

३) गतीशील संकल्पना : घटनावाद राजकीय व्यवस्थेला स्थैर्य प्राप्त करून देतो, परंतु त्याचवेळी ती गतीशील्ज्ञ संकल्पना देखील आहे. घटनावाद समाजाला प्रगतीच्या दिशेने घेउन जातो. सामाजिक परिस्थितीत ज्याप्रमाणे काळानुरूप परिवर्तन होते, त्याप्रमाणे राज्यघटनेत देखील परिवर्तन होणे आवश्यक असते. तरच घटनावादाची स्विकार्हता वाढण्यासाठी किंवा टिकण्यासाठी मदत होते. तो गतीशील असणे आवश्यक असते. अन्यथा राज्यघटना कालबाहय ठरू शकते.

४) सहभागी संकल्पना : प्रत्येक देशाच्या संस्कृतीप्रमाणे घटनावादातील काही वैशिष्टयपूर्ण तत्वे असतात. त्याचप्रमाणे बहुतांश देश एकमेकांच्या तत्त्वांचे आदान-प्रदान करतात. इतर देशांच्या राज्यघटनांमधील तत्त्वांचा आदर करतात. आधुनिक काळात बहुतांश राज्यघटनांमध्ये स्वातंष्य, समता, बंधूता, न्याय इत्यादी आदर्श तत्त्वांचा किंवा मूल्यांचा समावेश झालेला दिसून येतो. म्हणून घटनावादाचे स्वरूप 'सहभागी संकल्पना' असे आहे.

घटनावादाचा विकास :-

राज्यघटना ही प्राचीन संकल्पना आहे. प्राचीन ग्रीक संस्कृतीपासून राज्यघटनेचे संदर्भ सापडतात, परंतु एक सिध्दांत म्हणून 'घटनावाद' ही आधुनिक संकल्पना आहे. प्रदीर्घ अशा ऐतिहासिक प्रक्रियेतून घटनात्मक शासन संस्थांचा विकास झाला आहे. शासनसंस्थेच्या अधिकारावर मर्यादा घालणे हे घटनावादाचे मुख्य तत्त्व आहे.

इ.स.पूर्व ६व्या शतकापासून इ.स.पूर्व दुसऱ्या शतकापर्यंत ग्रीक नगर राज्यात राज्यघटना अस्तित्वात होत्या. या राज्यघटना शासन आणि नागरीक यांच्यातील संबंध नियंत्रित करणाऱ्या होत्या. या काळात नागरीकत्वाची व्याख्या खूपच संकुचित होती. निवडक लोकांनाच नागरिक म्हटले जात असे. गुलाम आणि स्त्रीयांना नागरिकत्व दिले जात नव्हते. बदलत्या परिस्थितीशी जुळवून घेण्यास ग्रीकांचा घटनावाद अपयशी ठरला. इसवी सनाच्या पहिल्या शतकापासून सहाव्या शतकापर्यंत रोमन साम्राज्य अस्तित्वात होते. रोमच्या घटनावादात सामाजिक एकात्मता आणि कायदयाची वस्तुस्थिती यांचा आदर्श समन्वय झाल्याचे दिसते. पुढे मध्ययुगीन काळात घटनावादाच्ऱ्या विकासाला मर्यादा आल्या. या काळात अनेक लहान मोठी सरंजामशाही राज्ये उदयाला आली. राजाच्या दैवी अधिकाराचा सिध्दांत प्रमाण मानला गेला. त्यामुळे कायदयाचे राज्य मागे पडले. त्यामुळे घटनावादाच्या विकासाला मर्यादा आल्या.

१४व्या शतकाच्या उत्तरार्धात प्रबोधन काळाला सुरूवात झाली. अनियंत्रित राजेशाहीला विरोध करण्यास सुरूवात झाली. इंग्लंडमधील १६८८ ची रक्तविरहीत क्रांती ;ठसववकसमे त्मअवसनजपवदद्ध आणि १७८९ ची फ्रेंच राज्यक्रांती ;थ्तमदबी त्मअवसनजपवदद्ध यांनी घटनावादाच्या विकासाला चालना दिली. १७ व्या शतकात इंग्लंडच्या राज्यघटनेचा आणि १८ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात अमेरिकेच्या राज्यघटनेचा विकास झाला. या दोन राज्यघटना प्रमाण मानून जगातील इतर देशांच्या राज्यघटना निर्माण करण्यास आल्या. याशिवाय २० व्या शतकाच्या प्रारंभी सेविएट रशियात साम्यवादी क्रांती (१९१७) झाली. रशियात साम्यवादी घटनावादाचा विकास झाला. परंतु रशियामध्ये घटनावादाचे अस्तित्व नव्हते असे म्हणावे लागते, कारण तेथे राज्यघटना नव्हे तर साम्यवादी पक्ष सर्वश्रेष्ठ होता. दुसऱ्या जागतिक महायुद्धानंतर जगातील अनेक देश स्वतंत्र झाले. या देशांनी इंग्लंड, अमेरिका या देशांना प्रमाण मानून आपल्या देशातील घटनावादाचा स्विकार केला. अशा प्रकारे आज २१ व्या शतकात अपवाद वगळता जगातील सर्व देशांनी राज्यघटना स्विकारल्या आहेत.

२.२.२ घटनावादाचे महत्व :

आधुनिक लोकशाही युगात राज्यघटनेला विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. राज्यघटनेविना राज्य असू शकत नाही. त्यामुळे घटनावादाचे महत्त्व अनन्यसाधारण आहे. खालील मुद्दे राज्यघटनेचे आणि घटनावादाचे महत्त्व विशद करतात.

१) शासनाच्या निरंकुश सत्तेला निर्बंध घालणेसाठी राज्यघटना आवश्यक आहे.

२) नागरिक आणि शासन यांच्यातील सत्ता संतुलन टिकविण्यासाठी राज्यघटना आवश्यक आहे.

३) शासनाच्या प्रमुख तीन अंगांचे (कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ) अधिकार आणि परस्पर संबंध स्पष्ट करणेसाठी राज्यघटना महत्वाची आहे.

४) राज्यघटना राज्याचा उद्देश स्पष्ट करते, तसेच शासनाला राज्य करण्याची दिशा दाखवते.

५) संघराज्य व्यवस्थेमध्ये केंद्र आणि घटक राज्य यांच्यातील परस्पर संबंध स्पष्ट करण्यासाठी राज्यघटना आवश्यक असते.

६) नागरिकाचे स्वातंष्य आणि हक्क यांचे रक्षण करण्याठी राज्यघटना महत्त्वाची आहे.

७) कायद्याचे राज्य प्रस्थापित करण्यासाठी राज्यघटना महत्वाची आहे.

२.२.३ घटनावादाची प्रमुख प्रारूपे :

राज्यघटनांचे किंवा घटनावादाचे विविध आधारावर वर्गीकरण केले जाते. विचारसरणीच्या आधारावर 'उदारमतवादी घटनावाद' आणि 'मार्क्सवादी घटनावाद' असे घटनावादाचे दोन प्रकार पडतात. याशिवाय विकसनशील देशातील घटनावाद' हा देखील एक घटनावादाचा प्रकार. राजकीय व्यवस्थेच्या आधारावर घटनावादाचे प्रकार आहे. राजकीय व्यवस्थेच्रूा आधारावर घटनावादाचे प्रमुख तीन प्रकारात वर्गीकरण केले जाते. यात इंग्लंडमधील घटनावाद, अमेरिकेतील घटनावाद आणि चीनमधील घटनावाद या तीन प्रारूपांचा समावेश होतो. या तिन्ही देशातील घटनावादामध्ये मूलभूत फरक आढळतो. याठिकाणी आपण या तीन देशातील घटनावादांचा विकास व स्वरूप समजावून घेणार आहोत.

२.२.३.१ ब्रिटीश घटनावाद

पार्श्वभूमी :

ग्रेट ब्रिटन किंवा युनायटेड किंगडम हा देश इंग्लंड या नावाने परिचीत आहे. ग्रेट ब्रिटन मध्ये इंग्लंड, वेल्स, स्कॉटलंड आणि उत्तर आयर्लंड या प्रदेशांचा समावेश होतो. हा युरोप खंडातील एक प्रगत देश आहे. या देशाचे क्षेत्रफळ २,४४,१०८ चौ. कि.मी. आणि लोकसंख्या सुमारे ६ कोटी आहे. या लहान देशाने १९ व्या शतकात आणि २० व्या शतकाच्या पूर्वाधात जगाच्या फार मोठया भागावर आपले साम्राज्य निर्माण केले होते.

आधुनिक काळातील लोकशाहीची सुरूवात इंग्लंडमध्ये झाल्याचे दिसून येतो. इंग्लंडमधील लोकशाहीचा विकास उत्क्रांत पद्धतीने झालेला दिसून येतो. इंग्लंडमध्ये अनियंत्रित राजेशाहीचे नियंत्रित राजेशाहीत रूपांतर झाले. कालांतराने नियंत्रित राजेशाहीचे नामधारी राजेशाहीत रूपांतर झाले. त्यामुळे आज इंग्लंडमधील राजेशाहीला (राजाला) केवळ नामधारी सत्ता आहे. सर्व वास्तविक अधिकार लोकनियुक्त शासनाला (पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ) यांना आहेत. हा सुमारे ८ ते ९ शतकांचा प्रवास आहे. इंग्लंडमधील राज्यघटना आणि घटनावाद ही अनेक शतकांची निर्मिती आहे. ती एका विशिष्ट काळात विशिष्ट घटना समितीने निर्माण केलेली नाही. इंग्लंडमधील घटनावादाचा अभ्यास करण्यासाठी काही ऐतिहासिक घटना व संस्थांचा अभ्यास करणे आवश्यक आहे. इंग्लंडमधील राजकीय संस्था विविध

संदर्भात निर्माझा झाल्या आहेत. त्यातील ठळक घटना पुढीलप्रमाणे -

मॅग्ना कार्टा - (Magna Carta) :

१३ व्या शतकाच्या प्रारंभी राजा जॉन इंग्लंडचा राजा होता. त्याने अनियंत्रित राजेशाहीचा पुरस्कार केला. त्याने जनतेवर सक्तीने कर लागू केले आणि ते वसूल केले. याविरूध्द राजदरबारातील सरदारांनी एकत्र येवून इ.स. १२१५ मध्ये राजाकडून काही आश्वासने घेतली, यालाच 'महान सनद' किंवा 'मॅग्ना कार्टा' असे म्हणतात. हा इंग्लिश स्वातंष्याचा पहिला चार्टर म्हणून ओळखला जातो. यात ६३ कलमांचा समावेश होता. मॅग्ना कार्टातील तरतुदीनुसार कोणत्याही व्यक्तीला बेकायदेशीरपणे अटक करून ठेवता येणार नाही, संशयाच्या आधारे एखाद्या व्यक्तीला हद्पार करता येणार नाही, अशी व्यवस्था करण्यात आली. त्यामुळे व्यक्तीस्वातंष्य जतन करण्याच्या अनुषंगाने महत्त्वाचे पाउल पडले. याशिवाय कायद्यासमोर श्रीमंत-गरीब, लॉर्डस् आणि कॉमन्स असा भेदभाव करण्यात येवू नये असे ठरविण्यात आले. म्हणजेच कायद्याचे राज्य प्रस्थापित करण्याला महत्त्व देण्यात आले. म्हणून हॅलम यांनी मॅग्ना कार्टाचे महत्त्व स्पष्ट करताना म्हटले आहे की, 'मॅग्ना कार्टा ही इंग्लिश स्वातंष्याची आधारभूत मध्यशीला आहे', त्यामुळे इ.स. १२१५ मधील मॅग्ना कार्टा या इंग्लंडच्या घटनावादाचा प्रारंभ समजला जातो.

पार्लमेंटची निर्मिती :

जॉन राजाच्या मृत्यूनंतर तिसरा हेन्री गादीवर आला. त्याने मॅग्ना कार्टातील तरतुदींचा भंग करण्याचा मार्ग अनुसरला. पुढे राजा एडवर्ड सत्तेवर आला. त्याने १२९५ मध्ये 'मॉडेल पार्लमेंट' भरविले. यात धर्मगुरू, सरदार आणि सामान्य जनतेचे प्रतिनिधी यांना निमंत्रित करण्यात आले. अशा प्रकारे इंग्लंडमध्ये एकगृही पार्लमेंटची सुरूवात झाली. परंतु कालांतराने धर्मगुरू, सरदार आणि राजघराण्यातील लोकांनी सामान्य जनतेच्या प्रतिनिधीसोबत एकाच सभागृहात बसण्यास हरकत घेतली. त्यामुळे १३३८ पासून पार्लमेंटची दोन सभागृह निर्माण करण्यात आली. धर्मगुरू आणि सरदार हे वरिष्ठ सभागृहात बसू लागले. त्यास 'हाउस ऑफ लॉर्ड्स्' (उमराव सभागृह) असे संबोधले गेले. सामानय जनतेचे प्रतिनिधी कनिष्ठ सभागृहात बसू लागले. त्र्यास 'हाउस ऑफ कॉमन्स' असे संबोधले गेले. अशा प्रकारे १४ व्या शतकाच्या मध्यंतरी पार्लमेंटची दोन स्वतंत्र सभागृह विकसित झाली आणि पार्लमेंटचे महत्त्व वाढत गेले.

रक्तविरहीत क्रांती :

१५ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात व १६ व्या शतकात इंग्लंडमध्ये टपुडर घराणे सत्तेवर होते. या काळात राजा सातवा हेन्री, आठवी हेन्री आणि राणी पहिली एलिझाबेथ यांनी अनियंत्रित सत्तेचा वापर केला. परंतु पार्लमेंटचे अस्तित्व नाकारले नाही. १७ व्या शतकात स्टुअर्ट घराणे सत्तेवर आले. या घराण्यातील राजा पहिला जेम्स याने राजाच्या दैवी अधिकाराच्या सिध्दांताचे प्रतिपादन केले. त्याने

पार्लमेंटला डावलण्याचा प्रयत्न केला. राजाच्या दैवी अधिकाराच्या सिध्दांतानुसार राजा हा ईश्वराचा अंश आहे. राजाचे अधिकार हे ईश्वरानेच त्याला दिले आहेत. त्याच्यावर लोकांचे नियंत्रण असू शकत नाही, असे विचार मांडले. 'दि लॉ ऑफ फ्री मोनार्कीज'; (The Law of Free Monarchies) या पुस्तकात त्याने वरील विचार मांडले.

पहिल्या जेम्सनंतर त्याचा मुलगा पहिला चार्लस् (१६२५-४९) हा इंग्लंडचा राजा झाला. त्याने देखील पार्लमेंटला डावलण्याचा प्रयत्न केला. १६३८ साली राजा पहिल्र्या चार्लस् यास पार्लमेंटने 'पिटिशन ऑफ राईटस्' सादर केला. यानुसार पार्लमेंटच्या संमतीशिवाय राजाने जनतेवर कर लादू नयेत असे ठरले. परंतु राजाने याचे पालन केले नाही. परिणामत: पार्लमेंट आणि राजा यांच्यात संघर्ष सुरू झाला. अखेर १६४९ ला राजा पहिला चार्लस् यास फासावर लटकविण्यात आले. आणि इंग्लंडमधील राजेशाही आणि हाउस ऑफ लॉर्डस्चे महत्त्व कमी करण्यात आले.

इंग्लंडचा राज्यकारभार लोकशाही पध्दतीने करण्याच्या हेतून १६५३ साली 'इंस्ट्रूमेंट ऑफ गव्हर्नमेंट'; (Instrument of Government) अंमलात आले. हे इंग्लंडचे एक प्रकारचे लिखित संविधानच म्हणावे लागेल.

१६६० साली इंग्लंडमध्ये पुन्हा राजेशाहीची स्थापना झाली. आणि दुसरा चार्लस् राजगादीवर आला. त्याने पार्लमेंटच्या अधिकारांचा आदर करण्याचे आश्वासन दिले. तसेच बंदी प्रत्यक्षीकरणाचा; (Habeas Corpus) कायदा संमत करण्यात आला. त्यामुळे कोणालाही बेकायदेशीर अटक करता येणार नाही, अशी व्यवस्था करण्यात आली. १६८५ साली दुसरा जेम्स इंग्लंडच्या राजपदावर आला. त्याने पुन्हा पार्लमेंटला डावलण्याचा प्रयत्न केला. त्यामुळे पार्लमेंटने हॉलंडमधील ऑरेंज संस्थानाचा प्रमुख विल्यम (William of Orange) याला पाचारण केले. तो आपल्या सैन्यासह आला. ते पाहून दूसरा जेम्स फ्रान्सला पळून गेला, युद्ध झाले नाही. रक्तपात झाला नाही. रक्तपाताविना संसदेचे सार्वभौमत्व मान्य करण्यात आले. म्हणून या क्रांतीला रक्तविरहीत क्रांती; (Bloodless Revolution किंवा Glorious revolution) असे म्हणतात. या क्रांतीमुळे १६८८ पासून संसदेचे सार्वभौमत्व व सर्वश्रेष्ठतव मान्य करण्यात आले. राजा आणि संसद यांच्यातील श्रेष्ठत्वाचा वाद कायमचा संपुष्टात आला.

बिल ऑफ राईट्स - १६८९ :

१६८८ च्या क्रांतीमुळे पार्लमेंटचे सार्वभौमत्व मान्य करण्यात आले. याला मूर्तरूप देण्याच्या उद्देशाने १६८९ साली 'बिल ऑफ राईट्स' हा कायदा संमत करण्यात आला. या कायद्यामुळे ब्रिटिश राजकीय व्यवस्थेची मूलभूत तत्त्वे निश्चित झाली. बिल ऑफ राईट्स नुसार राजाने पार्लमेंटच्या संमत्तीशिवाय कायदा करू नये किंवा कर लादू नये, पार्लमेंटचे अधिवेशन नियमित भरवावे, पार्लमेंटच्या सदस्यांना संपूर्ण भाषण स्वातंष्य असावे इ. मूलभूत तत्त्वे स्विकारण्यात आली. ब्रिटिश राज्यघटनेच्र्या विकासातील हा महत्त्वाचा टप्पा होता. त्यानंतर इंग्लंडच्या पार्लमेंटने काही कायदे संमत केले. ते राज्यघटनेचा भाग बनत गेले.

१८ व्या आणि १९ व्या शतकात इंग्लंडच्या पार्लमेंटचे काही कायदे संमत केले. यात १८३२, १८६७ आणि १८८४ च्या सुधारणा कायद्यांचा समावेश होतो. २० व्या शतकात हाउस ऑफ कॉमन्सचे खऱ्या अर्थाने लोकशाहीकरण झाले. १९२८ च्या कायद्याने २१ वर्षांवरील सर्व स्त्री-पुरूषांना मतदानाचा अधिकार देण्यात आला. १९४८ च्या कायद्याने 'एक व्यक्ती एक मत' हे तत्त्व अंमलात आले.
अशा रीतीने इंग्लंडमध्ये संविधानाचा विकास झाला आहे. ऐतिहासिक करार, वेळोवेळी पार्लमेंटने संमत केलेले कायदे, न्यायालयाचे ऐतिहासिक निर्णय, रूढी, प्रथा आणि संकेत यातून इंग्लंडमधील घटनावादाचा विकास झालेला दिसून येतो. इंग्लंडच्या राज्यघटनेचे स्वरूप समजावून घेण्यासाठी त्या राज्यघटनेची ठळक वैशिष्टये अभ्यासने आवश्यक आहेत.
ती पुढीलप्रमाणे-

इंग्लंडच्या राज्यघटनेची वैशिष्टये -

१) अलिखित राज्यघटना :

इंग्लंडची राज्यघटना अलिखित स्वरूपाची आहे. एका विशिष्ट काळात घटना समितीनी ही राज्यघटना निर्माझा केलेली नाही. ऐतिहासिक घडामोडीतून इंग्लंडच्या राज्यघटनेचा विकास झाला आहे. इंग्लंडच्या राजकीय व्यवस्थेमधील अनेक तरतूदी, रूढी, प्रथा, परंपरा व संकेत यातून प्रकट होतात. त्यामुळे अनेक तरतूदी अलिखित आहेत. तथापि, काही दस्तऐवज हे इंग्लंडच्या राज्यघटनेचे आधार आहेत. उदा. मॅग्ना कार्टा (१२१५), पिटीशन ऑफ राईटस् (१६२८), बिल ऑफ राईटस् (१६८९) व संसदेने संमत केलेले काही कायदे इत्यादी.

२) परिवर्तनीय संविधान :

इंग्लंडच्या संविधानात बदल करणेची पद्धती सोपी आहे. त्यामुळे त्यात कालानुरूप सहज बदल करता येतो. संविधानात बदल करण्यासाठी कोणतीही विशेष प्रक्रिया ठरविलेली नाही. ज्याप्रमाणे पार्लमेंटमध्ये बहुमताने सामान्य कायदे संमत होतात त्याप्रमाणे घटना दुरूस्तीचा कायदा मंजूर किंवा नामंजूर केला जातो. पार्लमेंट सार्वभौम असल्याने संविधानात बदल करणे सोपे काम आहे.

३) संसदीय शासन पध्दती :

संसदीय शासन पध्दतीचा उगम आणि विकास इंग्लंडमध्ये झाला आहे. त्यामुळे इंग्लंडला संसदीय शासन पध्दतीचे माहेरघर असे म्हटले जाते. या व्यवस्थेच्या प्रमुख तीन कसोटया पुढीलप्रमाणे:

१) कार्यकारी मंडळ (पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ) कायदेमंडळाचा भाग असते आणि कायदे मंडळाला (संसदेला) जबाबदार असते.

२) शासनाला नामधारी कार्यकारी प्रमुख (राजा) आणि वास्तविक कार्यकारी प्रमुख पंतप्रधान वेगळे असतात.

३) बहुमत प्राप्त पक्ष सत्तारूढ पक्ष म्हणून काम पाहतो व अल्पमतातील पक्ष विरोधी पक्षाची भूमिका पार पाडतात.

४) एकात्मक शासन पध्दती :

इंग्लंडमध्ये एकात्म शासन पध्दती आहे. सर्व अधिकार केंद्र शासनाला देण्यात आले आहेत. त्यामुळे केंद्र शासन प्रबळ आहे. इंग्लंडमधील प्रशासकीय विभागांना केवळ प्रशासकीय स्वायत्तता आहे. विभागांना किंवा प्रांतांना घटनात्मक अधिकार देण्यात आलेले नाहीत.

५) पार्लमेंटचे सार्वभौमत्व :

इंग्लंडची पार्लमेंट सार्वभौम आहे. इतर देशातील (अमेरिका किंवा भारत) कायदेमंडळापेक्षा इंग्लंडच्या पार्लमेंटला व्यापक अधिकार आहेत. न्यायालय किंवा राजा इंग्लंडच्या पार्लमेंटने मंजूर केलेले कायदे रद्दबातल करू शकत नाहीत. वाल्टर बेजहॉटने म्हटले आहे की, ''पार्लमेंटला हवा तो कायदा मंजूर करता येतो किंवा अस्तित्वात असणारा रद्द करता येतो.'' अशा प्रकारे सिध्दांत रूपाने इंग्लंडचे पार्लमेंट सार्वभौम व सर्वश्रेष्ठ आहे, व्यावहारिक पातळीवर रूढी, प्रथा, परंपरा, संकेत, नैतिकता, लोकमत इत्यादींचे बंधन पार्लमेंट पाळते.

६) रूढी, परंपरांना महत्त्व :

ब्रिटिश लोक रूढी आणि परंपराप्रिय आहेत. तेथे जुन्या राजकीय परंपरा जतन करण्यात आल्या आहेत. आजच्या लोकशाही युगात देखील इंग्लंडमध्ये राजेशाहीचे अस्तित्व दिसून येत. ब्रिटिश लोक आपली कोणतीही रूढी, प्रथा किंवा संस्था नष्ट करण्यास तयार होत नाहीत. त्यामुळे इंग्लंडची राज्यघटना रूढी-परंपरांमध्ये दिसून येते. उदा. हाउस कॉमन्सच्या सभापतीच्या विरोधात पुढील निवडणूकीत सभापतीच्या मतदारसंघातून विरोधी पक्षाने उमेदवार उभा करू नये अशी परंपरा आहे.

७) मूलभूत हक्कांची विशेष तरतूद नाही :

इंग्लंडमधील नागरिक हक्कांचा आनंद उपभोगतात. परंतु संविधानात प्रकट रूपाने मूलभूत हक्क दिसत नाहीत. विविध घोषणापत्रे आणि संसदेने केलेल्या कायद्यातून मूलभूत हक्क प्रतिबिंबीत होतात.

८) मर्यातिद सत्ताविभाजन :

इंग्लंडमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ यांच्यात अमेरिकेच्या धर्तीवर सत्ताविभाजन ;मचंतंजपवद व च्वूमतद्ध दिसून येत नाही. पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ हा पार्लमेंटला जबाबदार असतात. केवळ न्यायमंडळ स्वतंत्र आहे. परंतु न्यायमंडळाचे संसदेवर नियंत्रण नाही.

९) संविधानात्मक कायदा व सामान्य कायदा यात अंतर नाही :

इंग्लंडमध्ये संविधानात्मक कायदा आणि सामान्या कायदा यांच्यात फरक केला जात नाही, किंबहुना पार्लमेंटचा प्रत्येक कायदा तात्विकदृष्टया इंग्लंडच्या संविधानाचा भाग बनतो. संविधानात्मक कायदा आणि पार्लमेंटने केलेला कायदा यांच्यात बदल करण्यासाठी वेगळी पध्दती नाही. भारत व अमेरिका या दोन्ही देशापेक्षा इंग्लंडचे हे वेगळेपण आहे.

१०) कायद्याचे अधिराज्य :

कायद्याचे अधिराज्य म्हणजेच Rule of Law हे इंग्लंडच्या संविधानाचे एक ठळक वैशिष्ट्ये आहे. या तत्त्वानुसार व्यक्तीपेक्षा कायदा श्रेष्ठ मानला जातो. कायद्याच्या आधाराशिवाय कोणालाही शिक्षा देता येत नाही. कायद्यासमोर सर्वांना समान वागणूण दिली जाते.

अशा प्रकारे इंग्लंडची लोकशाही, राज्यघटना आणि घटनावादाला ऐतिहासिक वारसा आहे. भारतासह जगातील अनेक देशांनी इंग्लंडच्या संसदीय लोकशाहीला प्रमाण मानून आपल्या राज्यघटना निर्माण केल्या आहेत.

२.२.३.२ अमेरिकन घटनावाद :

पार्श्वभूमी :

'अमेरिका' हा व्यवहारात वापरला जाणारा शब्दप्रयोग आहे. अमेरिकेचे संयुक्त संस्थान (United States of America) किंवा (United States) युनायटेड स्टेट्स हे या देशाचे औपचारिक नाव आहे. या घटकात अभ्यासाच्या सोयीसाठी आपण व्यवहारातील 'अमेरिका' हा शब्दप्रयोग वापरला आहे. राजकीय आणि आर्थिक दृष्ट्या जगातील सर्वात प्रबळ देश म्हणून आज अमेरिकेकडे पाहिले जाते. भौगोलिकदृष्ट्या जगातील हा चौथ्या क्रमांकाचा देश आहे. याचे क्षेत्रफळ ९८,३३,५२० चौ. कि. मी. आहे आणि अंदाजे लोकसंख्या ३२ कोटी आहे. औद्योगिक आणि तंत्रज्ञान क्षेत्रात या देशाने दैदिप्यमान प्रगती केली आहे. आंतरराष्ट्रीय राजकारणाचा केंद्रबिंदू म्हणून अमेरिकेला ओळखले जाते.

कोलंबसने १४९२ साली अमेरिक खंडाचा शोध लावला. १७ व्या शतकाच्या प्रारंभी इंग्लिश व युरोपियन लोकांनी अमेरिकेत वसाहती स्थापन करण्यास सुरूवात केली. १८ व्या शतकाच्या मध्यंतरापर्यंत येथे ब्रिटिशांच्या १३ वसाहती स्थापन झाल्या. १८ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात आर्थिक आणि राजकीय कारणावरून वसाहती आणि ब्रिटीश सत्ता यांच्यात संघर्ष सुरू झाला. त्यामुळे थॉमस जेफरसन यांच्या नेतृत्वाखाली १३ वसाहती ब्रिटिश साम्राज्यापासून स्वतंत्र झाल्या. ४ जुलै १७७६ रोजी अमेरिकन स्वातंष्याची घोषणा करण्यात आली आणि इंग्लंडचे अमेरिकेतील वसाहतींमधील राज्य संपुष्टात आले. या १३ वसाहती स्वतंत्र झाल्या. वसाहतींचे स्वातंष्य अबाधित रहावे म्हणून त्यांनी एकत्र येण्याचे ठरवले. यातून १३ वसाहतींची एक संघटना निर्माण झाली. यास 'अमेरिकन राज्यसंघ' (Confederation) असे म्हटले गेले. या राज्यसंघाला १७८१ साली सर्व वसाहतींनी मान्यता दिली. कोणत्याही वसाहतीला राज्यसंघातून बाहेर पडण्याचा अधिकार होता. त्यामुळे हा राज्यसंघ दिर्घकाळ टिकू शकला नाही. 'राज्यसंघ' हा संघराज्यपेक्षा वेगळा होता. राज्यसंघात मध्यवर्ती शासन (केंद्र शासन) नव्हते. राज्या- राज्यातील वाद मिटवणारी यंत्रणा नव्हती. राज्यात आपापसात यादवी युद्ध सुरू झाले. थोडक्यात, राज्यसंघ म्हणजे सार्वभौम राज्यांची एक कच्ची संघटना होती. या राज्यसंघात १४ सार्वभौम राज्ये होती. १७८१ ते १७८९ या काळापुरता हा राज्यसंघ अस्तित्वात होता. राज्यसंघातील वसाहतीमध्ये आपापसात संघर्ष व वाद सुरू झाल्याने राज्यसंघाचे अस्तित्व धोक्यात

आले. राज्यसंघाचे विघटन होण्याचा धोका निर्माण झाला. हा धोक टाळण्यासाठी राज्यसंघ मजबूत करण्याच्या उद्देशाने फिलाडेल्फीया परिषदेचे आयोजन करण्यात आले.

फिलाडेल्फीया परिषद :

१७८७ साली फिलाडेल्फीया शहरात १३ वसाहतींची एक परिषद आयोजित करण्यात आली. जॉज वॉशिंग्टन हे या परिषदेचे अध्यक्ष होते. या परिषदेला एक वसाहत वगळता सर्वांनी आपले प्रतिनिधी पाठविले. या परिषदेसाठी एकूण ५५ प्रतिनिधी उपस्थिती होते. अनेक नामवंत व विव्दान लोक फिलाडेल्फीया परिषदेत सहभागी झाले. त्यामुळे जेफरसन यांनी या परिषदेचे वर्णन 'असेंब्ली ऑफ डेमिगॉडस' (Assembly of Demigods) असे केले. ही अमेरिकन संघराज्याची घटना समिती म्हणून काम करीत होती.

राज्यसंघाची घटना दुरूस्त करण्याच्या उद्देशाने ही परिषद बोलविण्यात आली होती. तथापि, नंतर नवीन राज्यघटना निर्माण करण्याचे ठरविण्यात आले. गव्हर्नर ऑरिस यांच्या अध्यक्षतेखाली नवीन राज्यघटनेचा आराखडा तयार करण्यात आला. सप्टेंबर १७८७ मध्ये या आराखडयाला ३१ सदस्यांनी मान्यता दिली. आणि ३ सदस्यांनी सही करण्यास नकार दिला. १३ वसाहतींच्या प्रतिनिधीपैकी ९ वसाहतींच्या प्रतिनिधींनी राज्यघटनेच्या आराखडयाला मान्यता दिल्यावर राज्यघटना अंमलात येईल असे ठरले. त्यानुसार ३० एप्रिल १७८९ रोजी राज्यघटनेला अंतिम मंजूरी मिळाली आणि राज्यघटनेची अंमलबजवणी सुरू झाली. न्यूयॉर्क शहराला तात्पुरत्या राजधानीचा दर्जा देण्यात आला. प्रतिनिधीगृह, सिनेट, अध्यक्ष आणि उपाध्यक्ष यांच्या निवडणूका घेण्यात आल्या. अशाप्रकारे आधुनिक काळातील पहिली लिखित राज्यघटना निर्माण करण्यात आली.

अमेरिकेच्या राज्यघटनेला सुमारे २३० वर्षांचा इतिहास आहे. या काळात या राज्यघटनेत काळानुरूप बदल होत गेले. काही रूढी, परंपरा व संकेत विकसित झाले. संघराज्य व्यवस्थेचा हा जगातील पहिलाच प्रयोग होता0 प्रारंभीच्या काळात मध्यवर्ती सरकारला मर्यादित अधिकार होते. कालांतराने मध्यवर्ती (केंद्र) सरकार प्रबळ होत गेले. युध्दा, आर्थिक संकट, अभिप्रेत अधिकारांचा सिध्दांत, नैसर्गिक आपत्ती, न्यायालयीन निर्णय इत्यादी घटक अमेरिकन संघराज्य प्रबळ होण्यास कारणीभूत ठरले. १९ व्या शतकाच्या प्रारंभीच्या काळात न्यायालयीन पुनर्विलोकन आणि अध्यक्षाचे मंत्रिमंडळ या व्यवस्था विकसित झाल्या.

अमेरिकेच्या राज्यघटनेची ठळक वैशिष्टये अभ्यासल्याशिवा अमेरिकन घटनावादाा अभ्यास पूर्ण होउु शकत नाही. अमेरिकेच्या राज्यघटनेची काही ठळक वैशिष्टये पुढील प्रमाणे :-

१) लिखित व संक्षिप्त संविधान :-

अमेरिकेचे संविधान हे आधुनिक काळातील पहिले लिखित संविधान आहे. यात शासन संस्थेच्या मूलभूत तत्त्वांचा; शासनसंस्थेच्या प्रमुख तीन अंगांचा (कायदे मंडळ, कार्यकारी मंडळ आणि न्याय मंडळ) आणि नागरिक व शासन संस्था यांच्यातील परस्पर संबंधाचा लिखित व स्पष्ट उल्लेख

करण्यात आला आहे.

ठतर देशांच्या तुलनेत हे जगातील सर्वात लहान संविधान आहे. यात केवळ सात कलमांचा समावेश आहे. केवळ मूलभूत गोष्टींचा उल्लेख राज्यघटनेत आहे. तपशीलाबाबत निर्णय घेण्याचा अधिकार पुढे येणाऱ्या पिढीला देण्यात आला आहे.

२) परिदृढ संविधान :

अमेरिकेच्या संविधानात बदल करण्याची प्रक्रिया अत्यंत कठीण व गुंतागुंतीची आहे. संविधान दुरूस्ती विधेयक प्रतिनिधीगृह व सिनेट या दोन्ही सभागृहात स्वतंत्रपणे २/३ बहुमताने मंजूर व्हावे लागते. त्यानंतर त्यास ३/४ घटकराज्यांची मान्यता मिळणे आवश्यक असते. त्यामुळे २३० वर्षाच्या इतिहासात अमेरिकन राज्यघटनेत केवळ २९ वेळा बदल झाले आहेत. त्यामुळे अमेरिकेचे संविधान हे जगातील सर्वात जास्त ताठर (Rigid) संविधान म्हणून ओळखले जाते.

३) अध्यक्षीय शासन पध्दती :

अमेरिकेच्या राज्यघटनेने अध्यक्षीय शासन पध्दतीचा अवलंब केला आहे. केंद्र शासनाचे सर्व कार्यकारी अधिकार अध्यक्षाला देण्यात आले आहेत. अध्यक्षाची निवड थेट जनतेमार्फत होते. अध्यक्ष काँग्रेसचा (कायदे मंडळाचा) सदस्य/घटक नसतो. तो काँग्रेसला प्रत्यक्ष जबाबदार देखील नसतो. अध्यक्षाविरूध्द अविश्वास ठराव मांडण्याचा अधिकार काँग्रेसला असत नाही. अध्यक्षाचा कार्यकाळ चार वर्षे निश्चित असतो.

४) संघराज्य शासन पध्दती :

मुळात आधुनिक काळातील संघराज्याची सुरूवात अमेरिकेतून झाली आहे. मध्यवर्ती (केंद्र) सरकार आणि घटकराज्ये यांच्रूात घटनात्मक सत्ताविभाजन झालेले दिसून येते. केंद्र सरकारला घटनेने काही विशिष्ट अधिकार दिले आहेत. तसेच केंद्र शासनाच्या अधिकारावरील मर्यादा किंवा घटक राज्य याच्यावरील मर्यादा राज्यघटनेने स्पष्ट केल्या आहेत. विशेष म्हणजे शेष अधिकार घटक राज्यांना आहेत. याशिवाय सर्वोच्च न्यायालय केंद्र आणि राज्य यांच्यावर न्यायालयीन पुनर्विलोकनाच्या माध्यमातून नियंत्रण ठेवत असत. त्यामुळे केंद्र आणि घटक राज्य यांना आपल्या अधिकार कक्षेत राहूनच काम करावे लागते.

५) संविधानाचे सर्वश्रेष्ठत्व :

अमेरिकेतील केंद्र शासन अथवा राज्य शासन या दोहोंना राज्यघटनेच्या चौकटीत राहूनच काम करावे लागते. त्याचप्रमाणे कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ यांना देखील राज्यघटनेच्या मर्यादा पाळून सत्तेचा वापर करावा लागतो. घटनाविरोधी निर्णय किंवा कृती न्यायालयाकडून घटनाबाहय ठरवले जातात.

६) मूलभूत हक्कांचा समावेश :

अमेरिकेच्या मूळ राज्यघटनेत नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांचा समावेश नव्हता. संविधानाची

अंमलबजावणी सुरू झाल्यानंतर १७९१ मध्ये पहिल्या दहा दुरूस्त्या करून मूलभूत हक्कांचा समावेश समावेश करण्यात आला. धार्मिक स्वातंष्य, भाषण व लेखन स्वातंष्य, व्यक्ती स्वातंष्य, इत्यादी मूलभूत हक्क अमेरिकन नागकिरांना देण्यात आले आहेत.

७) सत्ताविभाजनामुळे नियंत्रण व संतुलन :

माँटेस्क्यूच्या सत्ता विभाजन सिध्दांतानुसार अमेरिकेत कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ आणि न्यायमंडळ यांच्यात सत्ताविभाजन करण्यात आले आहे. कायदेविषयक अधिकार काँग्रेसला, कार्यकारी अधिकार अध्यक्षाला आणि न्यायविषयक अधिकार सर्वोच्च न्यायालयाला देण्यात आले आहेत. तिन्हीही विभागांनी स्वतंत्रपणे काम करणे अभिप्रेत आहे. एक विभाग इतर दोन विभागांवर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य करतो. त्यामुळे सत्ता संतुलन टिकून राहते. परिणामत: शासनाचा कोणताही विभाग निंकुश बनू शकत नाही. काँग्रेसने केलेल्या कायद्यांना अध्यक्षांनी मंजूरी आवश्यक असते. अध्यक्षांच्या महत्त्वाच्या निर्णयांना (नियुक्ती, करार इ.) काँग्रेसची मंजूरी आवश्यक असते. काँग्रेसचा कायदा किंवा अध्यक्षाची कृती गैर असेल तर ते घटनाबाहय ठरविण्याचा अधिकार सर्वोच्च न्यायालयास आहे. न्यायाधिशांच्या गैरवर्तनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी काँग्रेस व अध्यक्षाला महाभियोगाचा अधिकार देण्यात आला आहे. त्यामुळे सत्ता संतुलन टिकून राहते.

८) न्यायालयीन पुनर्विलोकन :

अमेरिकेतील सर्वोच्च न्यायालय सर्वश्रेष्ठ आणि स्वतंत्र आहे. काँग्रेसने केलेले कायदे किंवा अध्यक्षांनी घेतलेला एखादा निर्णय किंवा कृती संविधानाच्या मूलभूत तत्त्वाशी विसंगत असेल तर तो रद्दबातल करण्याचा अधिकार अमेरिकेच्या सर्वोच्च न्यायालयास आहे. न्यायालयाच्या या अधिकाराला न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अधिकार असे म्हणतात. काही संदर्भात सर्वोच न्यायालयाने काँग्रेसचे कायदे व अध्यक्षाचे निर्णय अवैध ठरविले आहेत. न्यायाधिश हयूज यांनी सर्वोच्य न्यायालयाचे महत्व स्पष्ट करताना म्हटले आहे की, ''आम्ही संविधानाच अंमलाखाली आहोत, परंतु न्या यायाधीश जे सांगतात तेच संविधान असते.''

९) इतर वैशिष्टये :

दुहेरी नागरिकत्व घटक राज्यांना स्वतंत्र राज्यघटना, जनतेचे सार्वभौमत्व, अभिप्रेत अधिकारांचा सिध्दांत इत्यादी अमेरिकेच्या राज्यघटनेची इतर काही वैशिष्टये आहेत.

अशा प्रकारे अमेरिकन संविधानावादाला देखील एक वेगळा इतिहास आहे. संघराज्य व्यवस्था आणि अध्यक्षीय शासन पध्दती यासाठी अमेरिकेचे संविधान जगात प्रमाण मानले जाते. इंग्लंडच्या संविधानातील व्यवस्थांना प्रतिप्रारूप देण्याचे काम अमेरिकेच्या संविधानाने केले आहे. त्यामुळे इंग्लंड आणि अमेरिकेच्या संविधानात काही मूलभूत फरक दिसू येतो. तो पुढीलप्रमाणे -

१) इंग्लंडचे संविधान अलिखित आणि उत्क्रांत पध्दतीने निर्माण झाले आहे. याउलट अमेरिकेचे संविधान लिखित आणि घटना परिषदेने विशिष्ट काळात निर्माण केले आहे.

२) इंग्लंडचे संविधान अतिशय लवचिक (Flexible) आहे आणि अमेरिकेचे संविधान खूपच ताठर (Regid) आहे.
३) इंग्लंड हे एकात्म शासन पध्दतीचे उदाहरण आहे, तर अमेरिका हे संघराज्य शासन पध्दतीचे उदाहरण आहे.
४) संसदीय लोकशाही व्यवस्था ही इंग्लंडची देण आहे, तर अध्यक्षीय लोकशाही व्यवस्था ही अमेरिकेची देण आहे.
५) इंग्लंडमध्ये संसद सार्वभौम व सर्वश्रेष्ठ आहे, तर अमेरिकेत संविधान सर्वश्रेष्ठ आहे.
६) इंग्लंडमध्ये सत्ता विभाजनाचे तत्व अंशत: पाळले जाते. याउलट अमेरिकेत सत्त विभाजनाचे तत्त्व तंतोतंत पाळले जाते.

या दोन्ही संविधानांमध्ये मूलभूत रचनात्मक फरक दिसून येत असला तरी दोन्ही देशातील लोकशाही व्यक्तीस्वातंष्य, कायद्याचे राज्य, या धारणा एकसारख्या दिसून येतात.

२.२.३.३ चीनमधील घटनावाद :

प्रस्तावना :

चीनमधील घटनावादाचा अभ्यास करण्यासाठी प्रथम चीनची एतिहासिक पार्श्वभूमी अभ्यासणे आवश्यक आहे. इंग्लंड आणि अमेरिकेतील घटनावाद व चीनमधील घटावाद यात फरक आहे. साम्यवादी विचारसरणीचा स्विकार केलेल्या चीनमध्ये एकपक्ष पध्दतीचा अवलंब करण्यात आला आहे. व्यक्ती स्वातंष्यावर अनेक मर्यादा असणारा देश म्हणून चीनची ओळख आहे.

लोकसंख्येच्या दृष्टीने जगातील सर्वांत मोठा देश म्हणून चीनची ओळख आहे. आंतरराष्ट्रीय राजकारणात चीनचा एक दबदबा आहे. २१ व्या शतकातील एक लष्करी व आर्थिक महासत्ता म्हणून चीनचा उदय झाला आहे. जगातील अनेक देशातील साम्यवादी राजवटी २०व्या शतकाच्या अखेरपर्यंत संपुष्टात आल्या. तथापि चीनमधील साम्यवादी राजवट आज देखील प्रभावी आहे. मार्क्स, लेनिन आणि माओ यांच्या विचारांचा प्रभाव चीनवर आहे. अर्थात या विचारांमध्ये काळानुरूप काही बदल झाले आहेत.

साम्यवादी देशातील संविधान किंवा संविधानवाद हा लोकशाही देशातील संविधानवादापेक्षा वेगळा असतो. साम्यवादी राजवटीत संविधान हे सत्तारूढ पक्षाने ठरविलेल्या उद्दिष्टांची व कार्यक्रमांची पुर्तता करण्याचे एक साधन आहे, असे मानले जाते. वास्तविक संविधानवाद म्हणजे मर्यादित शासन व्यवस्था, म्हणजेच राज्यघटनेतील नियमांनी मर्यादित/नियंत्रित व्यवस्था. परंतु साम्यवादी व्यवस्थेमध्ये सत्ताधारी पक्षा राज्यघटनेपेक्षा श्रेष्ठ असल्याने, या देशांमध्ये खऱ्या अर्थाने संविधानवाद आहे असे म्हणता येत नाही. अर्थात येथे संविधान असते.

ऐतिहासिक पार्श्वभूमी :

चीनची सभ्यता आणि संस्कृती अत्यंत प्राचीन आहे. इ.स.१४व्या शतकापासून इ.स.१७व्या शतकापर्यंत चीनमध्ये मिग घराण्याची सत्ता होती. त्यानंतर १९व्या शतकापर्यंत चिंग घराणे सत्तेवर

होते. १९०० च्या सुमारास चीनने इंग्लंड, जर्मनी, रशिया, फ्रान्स इत्यादी देशांसोबत खुला व्यापार सुरू केला. या काळात चीन हा कृषीप्रधान व मागास देश म्हणून ओळखला जात होता. १९ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात चीनमध्ये आधुनिक विचार व तंत्रज्ञानाला प्रारंभ झाला.

डॉ. सन यत सेन यांनी चीनमधील राजेशाही संपुष्टात आणून चीनच्या शासनपध्दतीत बदल करण्याचा प्रयत्न केला. त्यांनी चीनमधील मांचू घरण्याची सत्ता दूर करणे व प्रजासत्ताकाची स्थापना करणेसाठी यासाठी कसोशीने प्रयत्न केले. सन यत सेन यांच्या राष्ट्रवादी विचाराने प्रभावित होउन चीन समाज व तरूण त्यांच्या पाठीशी उभा राहिला. त्यामुळे १९११ साली तेथे क्रांती घडून आली. मांचू घरण्याची सत्ता पदभ्रष्ट झाली आणि डॉ. सन ष्यत सेन याना चीनच्या प्रजासत्ताकाचे पहिले अध्यक्ष म्हणून घोषित केले गेले. तुंग-मेंग-हुई या सन यत सेन यांच्या संघटनेचे पुढे कोमिंगटांग पक्ष व कम्युनिस्ट पक्ष काही काळ एकत्र राहिले.

१९२८ साली माओ त्से तुंग यांनी शेतकऱ्यांची संघटना उभारण्याचे ठरविले. यातुन लाल सेना (Red Army) उदयास आली. या रेड आर्मीने चीनमध्ये साम्यवादी विचारांचा प्रसार केला. १९४५ ते १९४९ या काळात चीनमध्ये क्रांतीकारी यादवी संघर्ष झाला. चीनी कम्युनिस्ट पक्ष व कोमिंगटांग यांच्यात चाललेल्या दीर्घकाळ संघर्षाची परिणती म्हणजे चीनमधील ऑक्टोंबर १९४९ ची क्रांती होय. १ ऑक्टोबर १९४९ रोजी चीनमध्ये पंकींग या राजधानीच्या ठिकाणी कमुनिस्ट शासन सत्तारूढ झाले. पीपल्स रिपब्लीक ऑफ चायनाची स्थापना करण्यात आली.

चीनमधील संविधानवाद :

चीनमधील संविधानवादाचा अभ्यास करताना तेथील ती राज्यघटनांचा अभ्यास करणे क्रमप्राप्त ठरते. माओंनी स्विकारलेले कम्युनिस्ट चीनचे १९५४ चे संविधान, डेंग झिओपिंग यांनी १९७८ साली आणलेले कम्युनिस्ट प्रजासत्ताक चीनचे नवीन संविधान आणि १९८२ चे प्रचलित संविधान.

१९५४ चे संविधान :

या संविधानावर माओंच्या विचारांचा प्रभाव होता. १९५४ साली ते अंमलात आले. पंचवार्षिक योजनेच्या माध्यमातून समृध्द व प्रबळ चीनची उभारणी करणे हे या राज्यघटनेचे उद्दिष्ट होते. पोलाद, वीज, कोळसा यांचे उत्पादन वाढविणे हा उद्देश होता. औद्योगिक उत्पादन वाढविण्याच्या कार्यक्रमात सरकारी नोकर, शेतकरी, विद्यार्थी, शिक्षक, नोकर, कामगार अशा सर्वांना सहभागी करून घेण्यात आले.

या संविधानाच्या काळात ग्रेट लीप फॉर्वर्ड चे धोरण स्विकारण्यात आले. याला मराठीत 'मोठी झेप' असे म्हणता येईल. माओने घेतलेल्या 'मोठी झेप' याचे परिणाम चांगले निघाले नाहीत. 'मोठी झेप' अपयशी झाल्यामुळे लोकांमध्ये असंतोष वाढला. त्यावर उपाय म्हणून माओंनी सांस्कृतिक क्रांतीचा नारा दिला. देशाच्या काना कोपऱ्यात सांस्कृतिक क्रांतीचे लोण पोहचविण्यासाठी 'लाल रक्षकांची' सेना तयार करण्यात आली.

१९७६ साली माओंचा मृत्यू झाला व चीनची पहिली राज्यघटना कालबाहय झाली.

१९७८ सालची चीनची राज्यघटना :

माओच्या मृत्यूनंतर चीनच्या राजकीय आणि प्रामुख्याने आर्थिक क्षेत्रात अनेक महत्वपूर्ण बदल झाले. माओनंतर चीनची सत्तासुत्रे डेंग झिओपिंग यांच्याकडे आली. त्यांनी चीनमध्ये आर्थिक सुधारणा कार्यक्रम अंमलात आणण्यासाठी १९७८ चे संविधान निर्माण केले. चीनी नागरिकांना मालमत्ता बाळगण्याची मूलभूत अधिकार देण्यात आला. आर्थिक नियोजन आणि नियंत्रणापासून खुल्या बाजाराकडे चीनची वाटचाल सुरू झाली. विदेशी व्यापार आणि गुंतवणुकीला मोकळीक देण्यात आली. १९७८ पासून ओपन डोअर (Open Door Policy) धोरण स्विकारण्यात आले. याला मराठीत मुक्तव्दार धोरण असे देखील म्हणतात.

१९८२ सालची (प्रचलित) चीनची राज्यघटना :

४ डिसेंबर १९८२ साली चीनमध्ये नवी राज्यघटना अंमलात आणली गेली. यावर तात्कालीन अध्यक्ष डेंग डिओपिंग यांच्या विचारांचे प्रभाव होता. मार्क्सवादी दृष्टीकोनात 'संविधान हे साध्य नसून ते एक साधन आहे' असे मानलो जाते. त्यामुळे चीनच्या राज्यघटनेत वारंवार बदल झालेले दिसून येतात. चीनमध्ये संविधान हे पक्षाच्या शिखर पातळीवरील नेत्याने निर्धारित केलेली उद्दिष्टये व कार्यक्रम अंमलात आणण्याचे साधन आहे. साम्यवादी पक्षाच्या नेतृत्वात बदल झाला की संविधानात बदल होतो.

१९८२ ची म्हणजे प्रचलित असणाऱ्या संविधानाची काही ठळक वैशिष्टये पुढीलप्रमाणे या वैशिष्टयांचा अभ्यास केला असता आपणांस चीनमधील संविधानवादाची ओळख होणार आहे.

१) लिखित व निर्मित संविधान : १३८ कलमांचा समावेश असणारे हे एक हायब्रीड स्वरूपाचे संविधानाचे आहे. यात १९५४ व १९७८ च्या चीनमधील तरतूदीचे मिश्रण पहावयास मिळते. वर्ग संघर्षापेक्षा विकासाला केंद्र बिंदू मानून या संविधानाची निर्मिती करण्यात आली आहे.

२) संविधानाचा उद्देश : मार्क्सवाद, लेनिनवाद व माओवादया साम्यवादी विचारसरणीतील महत्वपूर्ण विचार, तत्वे व सिध्दांत यांचे वर्णन संविधानाच्या उद्देशपत्रिकेत केले आहे. समाजवादी व्यवस्थेचे आधुनिकीकरण घडवून आणण्यावर लक्ष केंद्रीत करणे हा या राज्यघटनेचा उद्देश आहे.

३) लवचिकता : संविधानात बदल करण्याचा अधिकार स्थायी समिती (Standing Committee) व राष्ट्रीय जनकाँग्रेस (National People Congress) यांना आहे. राष्ट्रीय जन काँग्रेसमध्ये २/३ बहुमताने ठराव मंजूर करून राज्यघटनेत बदल करण्यात येतो. एकाच पक्षाची सत्ता असल्याने ही बाब कठीण नाही.

४) जनतेची लोकतांत्रिक हुकूमशाही : चीनच्या राज्यघटनेच्या पहिल्या कलमात चीन समाजवादी राज्य (Socalist State) म्हणून घोषित केले गेले आहे. जनतेची लोकतंत्रात्मक हुकूमशाही हे चीनचे वैशिष्ट आहे. चीनची सत्ता ही देशातील कामगार आणि शेतकरी यांना देण्यात आल्याचे घोषित करण्यात आले आहे.

५) समाजवादी अर्थव्यवस्था : प्रमुख उत्पादनांच्या साधनांवर राज्याची मालकी प्रस्थापित करण्यात आली आहे. उदयोग, वनसंपत्ती, वाहतूक, खाण इ. उत्पादन साधनांवर राज्याची मालकी प्रस्थापित करण्यात आली आहे. शेत जमिनीवर शासनाची अथवी सामुहिक मालकीची तरतूद करण्यात आली आहे. शेती भाडेतत्वावर अथवा मोफत कसण्यासाठी दिली जाते.

६) मूलभूत अधिकार व कर्तव्ये : चीनच्या राज्यघटनेने आपल्या नागरिकांना पुढील मूलभूत हक्क देवू केले आहेत.

१) समानतेचा हक्क

२) भेदभाव मुक्त जीवन जगण्याचा हक्क

३) काम करण्याचा हक्क

४) विश्रांती होण्याचा हक्क

५) निवृत्त होण्याचा हक्क

६) वृध्दापकाळात किंवा आजारपणात भौतिक मदत मिळण्याचा हक्क

७) सामाजिक, शैक्षणिक व सांस्कृतिक स्वातंष्याचा हक्क

८) महिलांना पुरूषांच्या समानतेचा हक्क

९) विवाह व कौंटुबिक जीवनाचा हक्क

१०) धार्मिक स्वातंष्याचा हक्क

चीनी नागरिकांचे कर्तव्ये :

१) राज्यघटनेचे संरक्षण करणे.

२) राष्ट्राच्या ऐक्याचे रक्षण करणे.

३) कर भरणे.

७) एकगृही कायदेमंडळ : चीनमधील कायदेमंडळास राष्ट्रीय जनकाँग्रेस ;छंजपवदंस च्मवचसमे ब्वदहतमेद्ध असे संबोधले जाते. हे कायदेमंडळ एकगृही आहे. याची सदस्यसंख्या ३००० पेक्षा जास्त आहे या राष्ट्रीय जन काँग्रेसची एक स्थायी समिती ;ैजंदकपदह ब्वउउपजजममद्ध आहे. यात निवडक २०० सदस्य असतात. कायदेनिर्मिती करणे हे या संस्थेचे महत्त्वाचे काम आहे.

८) राज्यपरिषद : चीनमधील कार्यकारी मंडळाला राज्यपरिषद ;ैजंजम ब्वनदबपसद्ध असे म्हणतात. पंतप्रधान व हा राज्यपरिषदेचा प्रमुख असतो. याशिवाय उपपंतप्रधान व मंत्री यांना मिळून राज्यपरिषदेमध्ये सुमारे ९० ते १०० लो असतात.

९) सर्वोच्च जनन्यायालय : हे चीनमधील न्यायालय आहे. परंतू ते स्वायत्त नाही. प्रोक्यूरेटोरेट हे चीनच्या न्यायव्यवस्थेमधील महत्त्वाचे पद आहे विविध स्तरावर हा अधिकारी न्यायदानाचे काम

करतो.

१०) एकात्म केंद्री शासन व्यवस्था : चीन भौगोलिक व लोकसंख्या दोन्ही दृष्टीने विशाल देश आहे. परंतू चीनमध्ये संघराज्य व्यवस्था नाही. एकात्म शासन पध्दतीचा चीनच्या राज्यघटनेने स्विकार केला आहे. चायनिज कम्युनिस्ट पार्टी ;ब्ब्च्द्ध या एकमेव पक्षाचे अस्तित्व चीनमध्ये आहे. शासनाच्या सर्व संस्थांवर या पक्षाचे नियंत्रण पहावयास मिळते. त्यामुळे चीनमध्ये लोकशाही केंद्रीकरण दिसून येते.

अशा प्रकारे चीनमधील संविधानवाद हा इंग्लंड, अमेरिका व भारत यांच्यातील संविधानवादापेक्षा वेगळा आहे. एवढेच रशियामधील संविधानवाद व चीनमधील संविधानवाद यांच्यात देखील अंतर आपणांस पहावयास मिळते. १९४९ पासून आजपर्यंत चीनच्या संविधानात काळानुरूप बदल होत गेल्याचे स्पष्ट होते.

२.३ सारांश :

घटनावार हा शासनाची सत्ता नियंत्रित करण्याची एक राजकीय व्यवस्था आहे. इ. पूर्व. काळापासून घटनावादाचे संदर्भ सापडतात. तथापि, आधुनिक काळातील घटनावादाची सुरूवात इंग्लंडमध्ये १४व्या शतकानतर सुरू झाला. १७ व्या शतकात इंग्लंडमधील आणि १८ व्या शतकाच्या शेवटी अमेरिकेमधील घटनावादाचा विकास झाला. २० व्या शतकात भारतासह इतर अशिया व अफ्रिका खंडातील देशांमध्ये घटनावादाचा विकास झाला. चीनमध्ये १९५० नंतर घटनावादाचा विकास झाला. या तीन्ही देशातील राज्यघटना समजण्यासाठी तेथील व्यवस्था समजावून घेणे आवश्यक आहे. पुढील शासनाची संरचना इंग्लंड, अमेरिका व चीनमधील घटनावादाचे स्वरूप स्पष्ट करते.

२.४ परिभाषिक शब्द :

संघराज्य : जेव्हा शासनाचे अधिकार केंद्र शासन व राज्य शासन यांच्यात घटनात्मक पध्दतीने विभागले जातात तेंव्हा त्यास संघराज्य असे म्हणतात. उदा. अमेरिका.

परिदृढ : राज्यघटनेत बदल करण्याची प्रक्रिया जेव्हा कठीण असते, तेव्हा त्यास परिदृढ राज्यघटना असे म्हणतात.

टोपन डोअर पॉलीसी : १९७८ साली चीनने स्वीकारलेले आर्थिक धोरण.

२.५ स्वयं अध्ययन प्रश्न :

रिकाम्या जागी योग्य शब्द लिहा.

१) .... यांच्या मते ‘राज्यघटनेशिवाय राजय असू शकत नाही राज्यघटनेशिवाय राज्य म्हणजे बेबंदशाही होय.

(अब्राहम फिंकन/जेलिंक)

२) .... साली अमेरिकेची राज्यघटना निर्माण करण्यात आली.

(१७८९/१६८८)

३) १६८८ साली इंग्लंडमधील राज्यक्रांतीला .... या नावाने ओळखले जाते.

(रक्तरंजीत क्रांती/रक्तविरहीत क्रांती)

४) चीनमधील एकगृही कायदेमंडळाला .... या नावाने ओळखले जाते.

(काँग्रेस /राष्ट्रीय जनकाँग्रेस)

५) चीनची प्रचलित राज्यघटना साली आमलात आली.

(१९८२/१९४९)

६) राज्य परिषद हे चीनमधील .... आहे.

(कायदेमंडळ/कार्यकारीमंडळ)

७) .... हे इंग्लंडच्या राज्यघटनेचे वैशिष्टय आहे.

(अध्यक्षीय शासन पध्दती/संसदीय शासन पध्दती)

८) ताठर राज्यघटना हे .... राज्यघटनेचे वैशिष्टये आहे.

(इंग्लंडच्या/अमेरिकेच्या)

२.६ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे :

१) जेलिंक

२) १७८९

३) रक्तविरहीत क्रांती

४) राष्ट्रीय जन काँग्रेस

५) १९८२

६) कार्यकारी मंडळ

७) संसदीय शासन पध्दती

८) अमेरिकेच्या

२.७ सरावासाठी प्रश्न

खालील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

१) ब्रिटीश घटनावादाचा विकास - याचा आढावा घ्या.

२) अमेरिकन घटनावादाची वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

३) चीनमधील घटनावादाची धारणा स्पष्ट करा.

४) राज्यघटनावाद म्हणजे काय? त्याची ठळक वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

२.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ :

१) येरणकर, श्रीराम 'तुलनात्मक शासन आणि राजकारण' (२००५) साईनाथ प्रकाशन, नागपूर

२) पाटील, विलास, 'निवडक राज्यघटना' (१९९३) मेहता पब्लिशिंग हाउस, पुणे

३) पाटील, बी. बी. 'बी.बी., 'तुलनात्मक शासन आणि राजकारण' (२००९) फडके प्रकाशन, कोल्हापूर

४) लोटे, रा.ज., 'तुलनात्मक शासन आणि राजकारण' पिंपळापूरे पब्लिशर्स, नागपूर

५) Johari J. C. 'Comparative Politics' (2000) Sterling Publication, Delhi

६) Gokhale B.K. 'Political Science'(1970) A.R. Seth and Co., Mumbai

७) Mahajan, V.D., 'Select Modern Government' (1985) s chand & Co. New Delhi.

❀ ❀ ❀

सत्र-३ : घटक-३

शासकीय संरचना

(Governmentel Structers UK, USA, China)

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्ट्ये

३.१ प्रास्ताविक

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ कायदेमंडळ

३.२.२ कार्यकारीमंडळ

३.२.३ न्यायमंडळ

३.३ सारांश

३.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

३.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

३.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.७ सरावासाठी स्वाध्याय

३.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

३.० उद्दिष्ट्ये

शासन व्यवस्था हा मानवी जीवनाचा एक अविभाज्य भाग आहे. कोणत्याही शासन व्यवस्थेमध्ये कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ यांना अनन्यसाधारण महत्त्व आहे. त्यामुळे शासन संस्थांच्या संदर्भातील वरील अंगांचा सैध्दांतिक व व्यावहारिक अभ्यास करणे आवश्यक ठरते. या घटकात आपण खालील बाबींचा अभ्यास करणार आहोत.

१. कायदेमंडळाचा अर्थ, त्याचे संघटन, वैशिष्ट्ये व कार्ये आणि विविध व्यवस्थामधील कायदेमंडळाची भूमिका इ. अभ्यासणार आहोत.

२. कार्यकारीमंडळाचा अर्थ, कार्ये यांचा सविस्तर अभ्यास करणार आहोत.

३. न्यायमंडळाचा अर्थ, न्यायालयाचे महत्त्व, त्याचे संघटन, न्यायमंडळाच्या संघटनाची वैशिष्ट्ये, निवड, कार्यकाळ, पदच्युती आणि न्यायमंडळाची कार्ये इ. समजून घेणे.

३.१ प्रास्ताविक

राज्यशास्त्रीय परिभाषेत शासन म्हणजे राज्याची इच्छा व आकांक्षा व्यक्त करणारी यंत्रणा, सर्वसाधारणपणे पाहिले असता असे दिसून येते की, राज्य ही एक अमूर्त संकल्पना आहे. राज्याचे स्वरूप ज्या संस्थेमार्फत प्रगट होते, त्या संस्थेला शासन संस्था असे म्हणतात. प्राचीन काळी सत्तेचे विभाजन झालेले नव्हतं. परंतु सांप्रत स्थितीत सरकारच्या कार्यात झालेली वाढ आणि जनतेच्या प्रति सरकारचे उत्तरदायित्त्व या कारणांमुळे कार्यानुसार शासनाच्या कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ या तीन शाखा निर्माण झाल्या. एखाद्या देशाच्या राजकीय व्यवस्थेची ही शासनविषयक चौकट होय. शासनातील तीन शाखांतील विभागणी ही परंपरागत आहे. अशी विभागणी कायदे करणे, कायद्याची अंमलबजावणी करणे आणि वाद उद्‌भवला असता कायदा कोणता? कसा? याचा निवाडा देणे. हे कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ यांच्याकडून अनुक्रमे कामे केली जातात. या कार्यासाठी या संस्थांना संविधानाने सत्ता प्रदान केली आहे. अलीकडच्या काळात आलमंडने या तीन कार्याची मांडणी वेगळ्या पध्दतीने केली आहे. आलमंडने या कार्यांना राजकीय व्यवस्थेची प्रदान कार्ये (Output function) असे म्हटले आहे. प्रदान कार्याना आलमंडने अधिकारयुक्त शासकीय कार्ये (Authoritative Governmental Functions) असेही म्हटले आहे. आलमंड कायदेविषयक कार्यासाठी नियम करणे (Rule of Law), अंमलबजावणीच्या कार्यासाठी नियमाचे उपयोजन (Rule Application) व न्यायीक कार्यासाठी नियमांचा निवाडा (Rule Adjudication) असे शब्द प्रयोग वापरतो. जेनिंग्ज या अभ्यासक विचारवंताने शासनविषयक कार्याचा विचार कार्यपद्धतीच्या संदर्भात केला आहे. कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ हे तीनही घटक शासनासाठी गरजेचे आहेत. परंतु त्यांच्यातील वेगळेपण हे त्यांच्या कार्यात नसून त्यांच्याकडून अवलंबिल्या जाणाऱ्या कार्यपध्दतीत आहे.

प्रस्तुत प्रकरणामध्ये शासन संस्थेच्या कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ या तीनही अंगाचा सखोल अभ्यास करून मांडणी करण्यात येणार आहे.

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ कायदेमंडळ (Legislature)

जगभरातील कोणत्याही शासन व्यवस्थेत कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ ही तीन अंगे शासन संस्थेची असतात. कायदेमंडळ ही फार प्राचीन संस्था आहे. लोकतंत्राच्या स्थापनेमुळे कायदेमंडळाचा विकास झाला. आधुनिक काळामध्ये शासनाची चौकट पुरवणारी, कायदे करणारी व खर्चाला मंजूरी देणारी शाखा म्हणून कायदेमंडळाचा उल्लेख केला जातो. सैध्दांतिकदृष्ट्या घटनेतील सर्वात सत्ताधारी घटक म्हणजे कायदेमंडळ होय. कार्यकारीमंडळाने काम करावे, सरकारी सेवकांनी कोणत्या सेवा कोणाला पुरवाव्यात याबाबत कायदेमंडळ कायदे करणे. आधुनिक काळात कायदेमंडळाची

सत्ता कमी होऊन कार्यकारीमंडळाकडे सरकत असली आणि त्यामुळे लोक तिच्याबद्दल साशंक असले, तरी अजूनही महत्त्वपूर्ण कामगिरी बजावत आहे. आधुनिक काळातील कायदेमंडळ कार्याच्याबाबतीत अतिशय व्यग्र (व्यस्त) आहे. विशेषत: लोकशाहीत कायदेमंडळ जनतेचे प्रतिनिधीत्व करते. कार्यकारीमंडळावर जनतेच्या वतीने देखरेख व नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य कायदेमंडळ करते. एकगृही व द्विगृही कायदेमंडळ वेगवेगळ्या देशात पहावयास मिळतात.

❑ व्याख्या

१. ॲलन आर बॉल : ''ऐतिहासिकदृष्ट्या कार्यकारीमंडळाला सल्ला देण्यासाठी निर्माण झालेली संस्था म्हणजे कायदेमंडळ होय.''

२. प्रा. सी. बी. रेना : ''कायदेमंडळ म्हणजे व्यक्तीचे असे सामूहिक संघटन की जे कायदे बनविण्याच्या दृष्टीने अधिकारसंपन्न असते.''

वरील व्याख्यांवरून सर्वसाधारणपणे कायदेंमडळाची व्यापक अशी व्याख्या करता येते की, 'प्रतिनिधीक आधार असलेला किंवा नसलेला व्यक्तीचा समूह की, जो नियम निर्माण कार्यात शासकाला सहाय्य आणि प्रेरणा देण्याचे कार्य करतो.'

❑ विविध व्यवस्था मधील कायदेमंडळ (इंग्लंड, अमेरिका आणि चीन)

❑ इंग्लंडचे कायदेमंडळ (The British Parliament)

ब्रिटिश पार्लमेंट हे जगातील सर्व पार्लमेंटस्चे माहेरघर समजण्यात येते. ब्रिटिश पार्लमेंट ही जगातील सर्वात जुनी अशी कायदेविषयक अधिकार प्राप्त संस्था आहे. म्हणूनच ब्रिटिश पार्लमेंटला 'संसदेची जननी' (Mother of Parliaments) म्हणून ओळखले जाते. ब्रिटिश पार्लमेंटचा इतिहास म्हणजे इंग्लंडचा घटनात्मक इतिहासच आहे. ब्रिटिश संसद जगातील सर्वात सामर्थ्यशाली कायदेमंडळ म्हणून ओळखले जाते. डी. लोम यांनी म्हटले की, पुरुषाला स्त्री आणि स्त्रीला पुरुष करणे एवढा अपवाद वगळला,

तर ब्रिटिश पार्लमेंट सर्व प्रकारचे कायदे करू शकते. बले म्हणतात की, सर्वशक्तिमान असलेल्या पार्लमेंट शिवाय दुसरे कोणीही इंग्लंडना नाश करू शकत नाही.

पार्लमेंट ही ऐतिहासिकदृष्ट्या अतिशय प्राचीन संस्था असून तिची उत्पत्ती नॉर्मन काळातील ग्रेट कौन्सिलमधून झाली. नॉर्मन काळात सरदार, धर्मगुरू, राजाच्या जवळचे नातलग यांचा समावेश राजाला सल्ला देणाऱ्या ग्रेट कौन्सिलमध्ये होता. पुढे सामान्य लोकांचे (नगराचे) प्रतिनिधीही सल्लागार मंडळात बोलावण्यात येऊ लागले. इ. स. १२६५ साली सायमन डी मौटफोर्टन ब्रिटिश कायदेमंडळाची सुरुवात केली. सायमन डी मॉटफोर्ट हा 'हाऊस ऑफ कॉमन्स'चा पितामह मानण्यात येतो. इ. स. १२९५ मध्ये पहिल्या एडवर्डने मॉडेल पार्लमेंटची निर्मिती केली व त्यात सामन्यांचे प्रतिनिधी बोलावणे सुरू केले.

तेंव्हापासून 'ग्रेट कौन्सिल' ऐवजी 'पार्लमेंट' या शब्दाचा वापर होऊ लागला. "Parley' या शब्दापासून 'Parliament' हा शब्द तयार झाला. पार्ले म्हणजे 'संभाषण' किंवा 'वाद' करणे, 'वादविवाद किंवा 'संभाषण' करण्याचे ठिकाण म्हणजे 'पार्लमेंट' राजा जॉन यांनी प्रथम हा शब्द वापरला. १४ व्या शतकात म्हणजे तिसऱ्या एडवर्डच्या काळात सरदार, धर्मगुरू यांना सामान्य लोकांबरोबर सल्लामसलत करण्यास एकत्र बसणे अप्रशस्त व अप्रतिष्ठेचे वाटू लागले. ते वेगळ्या सभागृहात बसू लागले आणि सामान्य लोकांचे प्रतिनिधीही वेगळ्या सभागृहात बसू लागले. अशा प्रकारे लॉर्ड लोकांचे सभागृह म्हणून 'हाऊस ऑफ लॉर्डस' बनले आणि छोटे सरदार व सर्वसाधारण लोक यांच्या प्रतिनिधींचे सभागृह म्हणून 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' अस्तित्वात आले. इंग्लंडमध्ये अशा रीतीने द्विगृही पार्लमेंट निर्माण झाले. जगात सर्वप्रथम इंग्लंडमध्येच द्विगृही कायदेमंडळाचा उदय झाला. त्यामुळे आज रोजी ब्रिटिश पार्लमेंटमध्ये राजा, हाऊस ऑफ लॉर्डस् व हाऊस ऑफ कॉमन्स या तिन्हीचा समावेश होतो.

● हाऊस ऑफ लॉर्डस(House of Lords)

'हाऊस ऑफ लॉर्डस' म्हणजेच उमराव सभागृह होय. हे गृह ऐतिहासिक अँग्लो सॅक्सन काळातील 'विद्वान लोकांची परिषद' यातून उदयास आले आहे. नॉर्मन राजांच्या काळी या गृहाने आपले पूर्वीचे नाव बदलून 'मॅग्रम कॉन्सिलियम' हे नाव धारण केले. नंतर सन १३३८ मध्ये या गृहाला 'हाऊस ऑफ लॉर्डस' हे नाव देण्यात आले व आजही हेच नाव प्रचलित आहे.

रचना (Composition)

उमराव गृह ब्रिटिश संसदेचे वरिष्ठ सभागृह आहे. उमराव गृह हे कायमस्वरूपी सभागृह आहे. आज या सभागृहाची सभासद संख्या सुमारे ११७८ इतकी आहे. हे वंशपरंपरागत सभागृह असून काही अपवाद वगळल्यास या गृहातील सदस्यत्व वंशपरंपरागत असतात. लोकांनी निवडलेला एकही सदस्य येथे नसतो. इ.स. १९५८ पासून उमराव सभागृहात स्त्रीयांना प्रवेश मिळाला. आता बहुसंख्य स्त्रिया उमराय गृहाच्या सदस्या आहेत. या गृहातील पुरुष सदस्यांना 'लॉर्ड' तर स्त्री सदस्यांना 'लेडी' हे उपपद लावण्यात येते.

उमराव गृहाच्या सदस्यामध्ये पुढील सात प्रकारच्या सदस्यांचा समावेश केला जातो. उमराव पदाची निर्मिती ही राजपदाचा विशेष अधिकार आहे.

१. वंशपरंपरागत (Heredity Peers of the United Kingdom)

इंग्लंड, स्कॉटलंड, ग्रेट ब्रिटन व युनायटेड किंगडममधील वंशपरंपरेने चालत आलेले उमरावपद ज्यांनी इ.स. १९६३ च्या उमरावपद कायद्यान्वये नाकारले नाही असे सर्व उमेदवार उमराव गृहाचे सभासद आहेत. उमराव गृहामध्ये वंशपरंपरागत सदस्यांची संख्या सर्वात जास्त म्हणजे एकूण सदस्य संख्येच्या सुमारे ९० टक्के आहे.

२. राजघराण्यातील राजपुत्र (Princess of the Royal Blood)

राजघराण्यातील राजपुत्रांना उमराव गृहाचे सभासदत्व मिळते. हे प्रथम श्रेणीचे सदस्य असतात. ह्यांची संख्या फारच कमी असून हे राजपुत्र उमराव गृहाच्या कामकाजात भाग घेत नाहीत. त्यांची संख्या दोन ते तीन इतकीच असते. राजपुत्र हे क्वचितप्रसंगी अधिवेशनांना उपस्थित राहतात.

३. स्कॉटलंडचे सभामद (पिअर्स) (Representative Peers of Scotland)

इंग्लंडच्या राजाने स्कॉटलंडमधील व्यक्तींना पिअर्स ही बहुमानार्थ पदवी, त्या सर्वांना उमराव गृहाचे सदस्यत्व मिळत नाही. इ.स. १७०७ च्या Act of Union with Scotland ह्या कायद्यानुसार फक्त १६ पिअर्सना उमराव गृहाचे सदस्य मिळते. त्यांची निवड स्कॉटलंडचे पीअर्स बहुमताने करतात. त्यांचा कार्यकाल ५ वर्षांचा असतो.

४. आयर्लंडचे प्रातिनिधिक सभासद (पिअर्स) (Representative Peers of Ireland)

ग्रेट ब्रिटन आणि आयर्लंडच्या इ.स. १८०१ च्या कायद्यानुसार (The Act of Union of the Great Britain and Ireland of 1801) २८ उमराव या गृहात निवडून देत असत इ. स. १९२२ मध्ये आयर्लंड स्वतंत्र झाल्यामुळे ब्रिटिश उमराव आयर्लंडचे प्रतिनिधित्व आपोआपच नष्ट झाले.

५. कायदे पंडितांचे प्रतिनिधीत्व (Law Lords)

उमराव गृह हे ग्रेट ब्रिटनचे सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of Appeal) म्हणून कार्य करते. ज्यांना न्यायदानाच्या कार्याचा अनुभव आहे असे कायदे पंडित उमराव गृहात निवडले जातात. १८८७ च्या ॲपेलेट ज्युरिशडिक्शन ॲक्टनुसार न्यायालयीन कार्य करण्यासाठी ९ कायदेपंडित 'लॉ लॉर्डस' म्हणून निवडले जातात.

६. आध्यात्मिक लॉर्डस (Spiritual Lords)

आध्यात्मिक क्षेत्रातून २६ सदस्य उमराव गृहात घेतले जातात. आध्यत्मिक लॉर्डस् किंवा धर्मगुरू यांनाही उमराव गृहाचे सदस्यत्व देण्यात येते. यात २ आर्चबिशप आणि २४ बिशप असतात. या

२४ बिशपमध्ये ३ जागा लंडन, डरहेंम व मँचेस्टरच्या बिशपांना आणि २९ जागा इंग्लंडच्या चर्चच्या धर्मगुरूकडून ज्येष्ठता तत्त्वानुसार बिशपांना दिल्या जातात.

७. आजीव उमराव (Life Peers and Peeresses)

इ. स. १९५८ च्या आजीव उमरावपद कायद्यानुसार (Life Peerage Act of 1958) नियुक्त करण्यात आलेल्या उमरावांचा यात समावेश होत असतो. या ॲक्टनुसार राणीकडून १० पुरुष व ४ स्त्री आजीव पिअर्स नियुक्त केले जात होते. परंतु उमरावांच्या निर्मितीबाबत राजाला अमर्याद अधिकार दिले. हे उमरावपद आता पुरुषांच्या बरोबरीने स्त्रियांनाही देण्यात येते.

अशा प्रकारे उमराव गृहाचे रचना आहे. या गृहातील बहुतांश सभासद वांशिक सभासद आहेत. सभासद संख्येवर मर्यादा घालण्यात आलेली नसल्याने ती वाढत जाणार हे स्पष्टच आहे.

● उमराव गृहाचे अध्यक्ष (Lord Chancellor)

लॉर्ड चान्सलर हा मंत्रिमंडळातील मंत्री उमराव गृहाचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो. उमराव गृहाचा सभापती म्हणून तो काम करतो. त्याची खुर्ची 'लोकरी बैठक' (Woolsack) या नावाने प्रसिद्ध आहे. राजसिंहासनासमोर उमराव गृहाच्या सभापतीची बैठक आहे. पंतप्रधान लॉर्ड चान्सलरच्या नियुक्तीची शिफारस करतो. त्यासाठी त्याला उमरावगृहाचा सल्ला घेण्याचे कारण नाही. लॉर्ड चान्सलर हा या गृहाचा सभासद असतोच असे नाही. त्याची खुर्ची सभागृहाबाहेर आहे असे समजले जात असल्याने कुणीही लॉर्ड चान्सलर म्हणून नेमला जाऊ शकतो. सभापती म्हणून लॉर्ड चान्सलरला फारच थोडे व कमी महत्त्वाचे अधिकार आहेत. तुलनेने कॉमन्स गृहातील सभापतीचे अधिकार प्रभावी व व्यापक आहेत. तो सभेवर नियंत्रण ठेवू शकत नाही. सभागृहात कोणाला भाषण करण्याची परवानगी द्यावी हे तो ठरवू शकत नाही. तो या गृहाचा सभासद असल्यास मतदान करू शकतो. पण निर्णायक मत देण्याचा त्याला अधिकार नाही. सभागृहात त्याला उद्देशून सभासद भाषण करीत नाही, तर 'My Lords' (माझे लॉर्डस् बंधूनो) असा शब्दप्रयोग करून गृहातील सदस्य भाषण करतात. लॉर्ड चान्सलरच्या गैरहजेरीत उपाध्यक्ष सभागृहाचे कामकाज पाहतो. उपाध्यक्षाची निवड राजपदाकडून किंवा उमराव गृहाकडून होते.

लॉर्ड चान्सलर हा न्याय आयोगाचा अध्यक्ष (Chairman of the Judicial Committee) आणि तो राजपदाचा कायदेशीर सल्लागार असतो. यानुसार त्याला पुढील अधिकार उपभोगता येतात.

१. लॉर्ड चान्सलरच्या शिफारशीनुसार राजपदाकडून उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांची नियुक्ती केली जाते.

२. तो कनिष्ठ न्यायालयाच्या न्यायाधीशांची नियुक्ती करतो. शांततेसाठी न्यायाधीशांची नियुक्ती करणे ही त्याची जबाबदारी आहे.

३. शांततेसाठी न्यायाधीश व कनिष्ठ न्यायालयाच्या न्यायाधीशाची बडतर्फी तोच करतो.

४. करार, घोषणा, तह यांच्यावर तो राजपदाच्या वतीने मोहर लावतो.

५. जेव्हा सभागृह न्यायालयाचे काम करते तेव्हा तो अध्यक्ष म्हणून काम करतो.

६. इ. स. १९२५ च्या कायद्यानुसार तो न्यायपालिकेवर देखरेख, नियंत्रण ठेवतो.

७. सभागृहासमोर तो राजपदाचे अभिभाषण करतो.

- **गणसंख्या (Quorum)**

उमराव गृहाची सभासद संख्या सुमारे ११७८ आहे. परंतु उमराव गृहाचे कामकाज सुरू करण्यासाठी फक्त तीन सभासदांच्या उपस्थितीची आवश्यकता असते. एखाद्या विधेयकाला मंजुरी द्यावयाची असल्यास ३० सभासद उपस्थित असावे लागतात. उमराव सभा हे स्थायी सभागृह आहे. जगातील कायदेमंडळाच्या सभागृहांमध्ये सर्वात अधिक सभासद संख्या असलेले हे सभागृह आहे. परंतु अधिवेशनाच्या काळात सुमारे १०० सभासद उपस्थित असतात. त्यापैकी फक्त ५०-६० सभासदच सभागृहाच्या कामकाजात लक्ष घालतात. लॉर्ड सॅम्युअल म्हणतात की, जर सर्वच सभासद अधिवेशनाला उपस्थित राहू शकतील तर हे गृहच नष्ट होईल. जगात हेच गृह असे आहे की जे त्यातील बहुसंख्य सभासदांच्या अनुपस्थितीमुळे कार्यक्षम राहू शकते.

- **उमरावगृहाचे अधिकार आणि कार्य (Powers and Functions of the House of Lords)**

उमराव गृहाचे अधिकार सतत बदलत आले आहेत. इ. स. १९११ पूर्वी या गृहाचे अधिकार हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या अधिकारापेक्षाही जास्त होते. पण लोकशाहीच्या विकासाबरोबर त्याचे अधिकार हळूहळू कमी करण्यात आले. सध्या उमराव गृहापेक्षा हाऊस ऑफ कॉमन्स सभागृह प्रभावशाली बनलेले आहे. इ. स. १९११ व १९४९ च्या संसद कायद्यांनी उमराव गृहाचे अधिकार अतिशय मर्यादित करण्यात आले आहेत. आज उमराव गृह दुसरे सभागृह नाही तर दुसऱ्या दर्जाचे सभागृह झाले आहे. उमराव गृहाचे अधिकार स्पष्ट करण्यापूर्वी इ. स. १९११ व १९४९ च्या कायद्यात उमराव गृहासंबंधी असलेल्या तरतुदी पाहणे आवश्यक ठरते. इ.स. १९११ चा कायदा लिबरल पक्षाच्या काळात व इ.स. १९४९ चा कायदा मजूर पक्षाच्या काळात मंजूर झाला.

- **इ.स. १९११ च्या पार्लमेंट ॲक्टने केलेल्या तरतुदी**

१. हाऊस ऑफ कॉमन्सने मंजूर केलेले अर्थविधेयक उमराव गृहाकडे पाठविल्यानंतर उमराव गृहाने एक महिन्याच्या आत मंजुरी दिली पाहिजे. जर विलंब केल्यास उमराव गृहाच्या मान्यतेशिवाय कॉमन्सगृह ते विधेयक राज्यप्रमुखांच्या मंजुरीसाठी पाठवू शकेल.

२. एखादे विधेयक अर्थविधेयक आहे किंवा नाही याबाबत मतभेद निर्माण झाल्यास त्याबाबतीत अंतिम निर्णय देण्याचा अधिकार हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या सभापतीला देण्यात आला आहे.

३. एखादे सामान्य विधेयक (Ordinary Bill) हाऊस ऑफ कॉमन्सने सलग तीन अधिवेशनात मंजूर केले व उमराव गृहाने ते तिन्ही वेळेस नामंजूर केले तर ते हाऊस ऑफ कॉमन्समध्ये तिसऱ्यांदा मंजूर झाल्यानंतर राज्यप्रमुखांच्या मंजुरीसाठी थेट पाठविण्यात येईल.

४. हाऊस ऑफ कॉमन्सचा कार्यकाल ७ वर्षाएवजी ५ वर्षांचा करण्याविषयी तरतूद करण्यात आली.

● इ. स. १९४९ पार्लमेंटचा विधिनियम

इ. स. १९४९च्या विधिनियमाने अशी तरतूद केली की, एखादे विधेयक हाऊस ऑफ कॉमन्सने सलग दोन अधिवेशनात मंजूर केले व लॉर्डसनी ते फेटाळले तर ते दुसऱ्यांदा मंजूर झाल्यानंतर राज्यप्रमुखाच्या मंजुरीसाठी पाठविण्यात येईल. राज्यप्रमुखाने मंजुरी दिल्यानंतर त्याचे कायद्यात रूपांतर होईल. तसेच उमराव गृहाचा सामान्य विधेयकांना विलंब लावण्याचा कालावधी दोन वर्षांवरून एक वर्षाचा करण्यात आला.

वरील विवेचनावरून हे स्पष्ट होते की, उमराव गृहाला कायदेविषयक क्षेत्रात काहीही महत्त्व राहिलेले नाही. एकेकाळी हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या बरोबरीने समान सत्ता वापरणारे उमराव गृह आता दुर्बल बनले आहे. तरीही आज उमराव गृहाला काही अधिकार आहेत ते अधिकार पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. कायदेविषयक अधिकार (Legislative Powers)

अर्थविधेयक सोडून इतर कोणत्याही विधेयकाची सुरुवात उमराव गृहात होऊ शकते. अनेक वेळा सामान्य विधेयक उमराव गृहाने प्रथम मंजूर करून खूप चांगले कार्य केले आहे. तसेच हाऊस ऑफ कॉमन्सने प्रथम मंजूर केलेल्या सामान्य विधेयकावर उमराव गृह विचारविनिमय करू शकते. तसेच त्यामध्ये दुरुस्त्याही करू शकते. परंतु विधेयकाच्या अंतिम निर्णयाचा अधिकार कॉमन्स सभागृहाला आहे. इ.स. १९९९ व १९४९ च्या कायद्यानुसार असे ठरविण्यात आले की उमराव गृह सामान्य विधेयकाला केवळ एकवेळा नामंजूर करू शकते व एक वर्षापर्यंत रोखू शकते. जर उमराव सभेने नामंजूर केलेले विधेयक हाऊस ऑफ कॉमन्सने पुन्हा मंजूर केले असेल आणि एक वर्षाचा कालावधी संपला असेल तर उमराव सभागृहाच्या मंजुरीची आवश्यकता लागत नाही. म्हणून रॅम्से म्यूर म्हणतो की, आज उमराव गृहाची स्थिती पुनर्विचार करणारे किंवा उशीर लावणारे सभागृह अशी झाली आहे.'

यावरून असे दिसून येते की उमराव गृहाचे कायदेविषयक अधिकार हाऊस ऑफ कॉमन्सने मंजूर केलेल्या विधेयकावर पुन्हा विचार करणे व त्यामध्ये काही दुरूस्ती सुचविणे एवढ्यापुरतेच मर्यादित झाले आहेत. कोणतीही महत्त्वाची विधेयके आता उमराव गृहामध्ये प्रथम मांडली जात नाहीत. अर्थात आधुनिक काळात हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या कामाचा व्याप अतिशय वाढला असल्यामुळे उमराव गृहाच्या कार्यालाही महत्त्व प्राप्त झाले आहे. या सभागृहात होणारी चर्चाही उच्च दर्जाची असल्याने ती हाऊस ऑफ कॉमन्सला मार्गदर्शक ठरत असते, उमराव गृह आपल्या विचारांद्वारे शासन व जनतेला प्रभावित करू शकते.

२. कार्यकारी अधिकार (Executive Powers)

उमराव गृहाचे सदस्य प्रशासनातील कोणत्याही विषयासंबंधी सरकारला प्रश्न विचारून माहिती मिळत् शकतात. तसेच सरकारचे धोरण आणि कारभार यासंबंधी चर्चा करण्याचा अधिकार उमराव गृहाला आहे. मंत्रिमंडळातील काही मंत्री हे उमराव गृहामधून घेतलेले असतात, या सभागृहाचा सभापती लॉर्ड चान्सलर हा मंत्रिमंडळाचाही सदस्य असतो. परंतु उमराव गृहाला कार्यकारी मंडळावर नियंत्रण ठेवण्याच्या दृष्टीने

महत्त्व नाही. उमराव गृहात मंत्रिमंडळाच्या कारभारावर टीका केली जाते. उमराव गृहाला मंत्रिमंडळ हे जबाबदार नसून ते हाऊस ऑफ कॉमन्सला जबाबदार असते. कारण या गृहामध्ये व्यक्त करण्यात आलेली इच्छा ही जनतेची इच्छा मानली जात नाही. इ. स. १९२३ पूर्वी संसदेच्या कोणत्याही गृहाच्या सभासदाला पंतप्रधान करण्यात येत असे, पण १९२३ नंतर पंतप्रधान हाऊस ऑफ कॉमन्समधून घेण्याची प्रथा सुरू झाली; ती आजही अस्तित्वात आहे.

३. आर्थिक अधिकार (Financial Powers)

अर्थविधेयक सर्वप्रथम हाऊस ऑफ कॉमन्स सभागृहात मांडले जाते. परंतु कॉमन्सने मंजूर केलेले अर्थविधेयक उमराव गृहाच्या संमतीसाठी पाठविलेच पाहिजे असा नियम आहे. परंतु उमराव गृह अर्थविधेयकाला केवळ एक महिन्यापर्यंत रोखू शकते. अर्थात अर्थविधेयकामध्ये उमराव गृह काही दुरुस्त्या करू शकते किंवा त्या संदर्भात काही शिफारशी किंवा सूचना करू शकते. परंतु त्यांचा स्वीकार करावयाचा की नाही हे हाऊस ऑफ कॉमन्स गृहाच्या इच्छेवर अवलंबून असते. एखादे विधेयक हे धनविधेयक आहे किंवा नाही हे ठरविण्याचा अधिकार उमराव गृहाला नसून हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या अध्यक्षाला आहे. इ.स. १९११ च्या कायद्याने उमराव गृहाचे आर्थिक अधिकार कमी केले. आज आर्थिक बाबतीत उमराव गृहाचे अधिकार अगदी नगण्य आहेत.

४. न्यायविषयक अधिकार (Judicial Powers)

उमराव गृहाला न्यायविषयक कार्याच्या दृष्टीने महत्त्व आहे. उमराव गृह इंग्लंडचे सर्वोच्च न्यायालय आणि अंतिम निर्णय देणारे न्यायालय आहे. तसेच हाऊस ऑफ कॉमन्सने त्याच्याकडे दाखल केलेले महाभियोग खटले चालविणे हे देखील या सभागृहाचे काम आहे. परंतु या कामात या सभागृहाचे सर्वच सभासद भाग घेत नाहीत. या कामासाठी ९ लॉ लॉर्डस् उमराव गृहात असतात. तसेच ज्या सभासदांना या कार्याचा अनुभव असतो ते या कामाच्या वेळेस उपस्थित राहू शकतात. 'लॉर्डचे न्यायालय' बनून उमराव सभेने दिलेला न्यायालयीन निर्णय हा अंतिम निर्णय असतो. ह्या गृहाने दिलेल्या निर्णयाला अपील करता येत नाही.

५. उमराव गृहाच्या सदस्यांचे विशेषाधिकार

१. उमराव गृहाचे सदस्य वैयक्तिकरित्या राजाला भेटून सार्वजनिक हिताच्या गोष्टीबाबत विचारविनिमय करू शकतात.

२. या सभागृहाच्या सदस्यावर देशद्रोहाचा किंवा इतर कोणता आरोप असल्यास त्यासंबंधी चौकशी करण्याचा अधिकार उमराव गृहालाच देण्यात आला आहे.

३. नवीन लॉर्डसची निर्मिती करण्यासंबंधीचे विधेयक प्रथम उमराव गृहातच मांडण्यात येते.

४. वंशपरंपरागत उमरावाच्या मृत्यूनंतर त्याच्या ज्येष्ठ मुलाला उमराव पद मिळत असते.

५. लॉर्डसना भाषण स्वातंत्र्याचा अधिकार आहे.

६. संसदेचे अधिवेशन चालू असल्याच्या काळात त्यांना अटक करता येत नाही.

७. त्यांना संसदेने बहुमताने घेतलेल्या निर्णयासंबंधी विरोध करण्याचा अधिकार आहे.

८. संसद अधिवेशन काळात तसेच अधिवेशन संपल्यानंतरही आपल्या विशेषाधिकारांचा वापर सदस्य करीत असतात.

- **उमराव गृहाचे मूल्यमापन (Evaluation of the House of Lords)**

उमराव गृहाच्या कार्यपद्धतीचा विचार केल्यास हे गृह फार शक्तिशाली व प्रभावी आहे असे दिसत नाही. सध्या १९७८ सभासद संख्या असलेल्या गृहाचे कामकाज सुरू करण्यासाठी फक्त तीनच सभासद असावेत अशी अपेक्षा आहे. विधेयकाला संमती देण्यास किमान ३० सभासद असावे लागतात. साधारणतः १०० च्या जवळपास उमराव हजर असतात व त्यापैकी फारच थोडे कामकाजात सहभागी होतात. भूतूपर्व पंतप्रधान चर्चिल म्हणतात, लॉर्डस् गृह अप्रातिनिधिक, अनुत्तरदायी व अनुपस्थित संस्था आहे. (Unrepresentative, Irresponsible, Absentee) प्र. लास्कीही लॉर्ड सभेला अनावश्यक आणि निरुपयोगी संस्था म्हणतात. ते दुर्बल आहे म्हणूनच टिकून आहे. मन्रो यांनी म्हटल्याप्रमाणे उमराव गृहाचे शक्ती त्याच्या दुर्बलतेत सामावलेली आहे. लॉर्ड सॅम्युअल म्हणतात, सर्वच सभासद हजर राहतील तर गृहाचे कामकाज शक्य नाही. बहुसंख्य सभासदांच्या अनुपस्थितीमुळेच कार्य करू शकणारे जगातील एकमेव सभागृह म्हणजे उमराव गृह होय.

उमराव गृहाची रचना बदलण्याच्या दृष्टीने आत्तापर्यंत अनेकवेळा विचारविनिमय करण्यात आल्य आहे. पूर्वी या गृहाची सत्ता हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या बरोबर होती. कुणाचेही प्रतिनिधित्व न करणाऱ्या वंशपरंपरागत गृहाला प्रातिनिधिक गृहाच्या बरोबरीने सत्ता देणे योग्य नव्हते. इ.स. १९११ व १९४९ च्या विधिनियमाने उमराव गृहाची सत्ता कमी करण्यात आली. सत्ता कमी केल्यामुळे विधिविषयक व आर्थिक क्षेत्रातील या गृहाचे महत्त्व नष्ट झाले, जनतेचे प्रतिनिधित्व करणाऱ्या हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या मार्गात अडथळे निर्माण करण्याचे सामर्थ्य या गृहात राहिलेले नाही. आधुनिक प्रगत लोकशाही अशा हितसंबंधावर आघात करते. म्हणून उमराव गृहात जनमताचे प्रतिबिंब पडू शकत नाही. लोकांच्या बदलत्या अपेक्षा व आकांक्षा यानुसार उमराव गृहाची रचना व कार्य होऊ शकत नाही. फ्रेंच लेखक अंबे स्युयी याने म्हटले आहे की, जर द्वितीय गृह प्रथम गृहाशी सहमत असेल तर ते निरुपयोगी ठरते व जर विरोधी असेल तर ते धोकादायक ठरते. या विचारानुसार ब्रिटिश उमराव गृहाचे समर्थन ने करता येणे कठीण आहे.

सर्वसामान्य ब्रिटिश जनता परंपराप्रिय वृत्तीची असल्यामुळे उमराव गृहासारख्या ऐतिहासिक संस्थेचे अस्तित्व कायम रहावे असे वाटते. उमराव गृहाच्या सुधारणा घडवून आणण्याच्या प्रश्नावर आत्तापर्यंत अनेक समित्यांनी विचार केला आहे. त्यामध्ये लॉर्ड ब्राईस योजना, लॉर्ड सॅलिसबर योजना यांचा प्रामुख्याने विचार करता येईल. या विविध योजनांचा मुख्य आशय पुढीलप्रमाणे आहे.

- **लॉर्ड ब्राईस समितीने लॉर्ड सभागृहाच्या बाबतीत खालील शिफारशी केल्या आहेत.**

१. हाऊस ऑफ लॉर्डसची सदस्य संख्या कमी करण्यात यावी. ब्राईस समितीने ही संख्या ३२७बंद करण्यात यावी.

२. उमराव पद परंपरागत पद्धतीने बहाल करण्याची पद्धती ही लोकशाही तत्त्वविरोधी असल्यामुळे ती बंद करण्यात यावी.

३. या सभागृहातील काही सदस्य निर्वाचित असावेत.

४. सदस्यांची कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी सदस्यांना काही वेतन देण्यात यावे.

५. या सभागृहात सामान्य जनतेला व मध्यम वर्गालाही प्रतिनिधीत्व देण्यात यावे.

६. पुरुषांप्रमाणे स्त्रियांनाही या गृहाचे सदस्यत्व मिळवे.

७. आपल्या कामाकडे दुर्लक्ष करणाऱ्याचे सभासदत्व रद्द करावे.

उमराव गृह शक्तिहीन असले तरी ते पूर्णपणे निरुपयोगी आहे असे मात्र नाही. या गृहाला केवळ विलंब लावण्याची सत्ता (Decaying Power) आहे. द्वितीय गृहाला अशी सत्ता असावी लागते. कारण प्रथम गृहाकडून घाईने, भावनेच्या भरात विधेयके मंजूर केली जाण्याची शक्यता असते. द्वितीय सभागृहामध्ये त्यावर फेरविचार होऊन त्यातील दोषांची चर्चा होते. लोकमत आजमावण्यास द्वितीय सभागृह उपयुक्त ठरते. उमराव गृहामध्ये अनुभवी, ज्ञानसंपन्न, महान व्यक्तिमत्त्व लाभलेले आणि आंतरराष्ट्रीय किर्तीचे सदस्य असतात. या सदस्यांचा ज्ञानाचा आणि अनुभवाचा देशाच्या दृष्टीने निश्चितच लाभ होतो. आधुनिक काळात कल्याणकारी राज्याच्या कल्पनेमुळे कायदेमंडळाच्या कामाचा व्याप प्रचंड प्रमाणावर वाढला आहे. अशावेळी हाऊस ऑफ कॉमन्सला त्याच्या कार्यात मदत करण्यासाठी उमराव गृहाची आवश्यकता भासते. लोकशाहीमध्ये कायदेमंडळाच्या द्वितीय सभागृहाची नेहमीच आवश्यकता असते. जगातील बहुतेक लोकशाही देशातील कायदेमंडळ द्विगृहीच आहेत. प्रथम सभागृहाच्या हुकूमशाही वृत्तीवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी द्वितीय सभागृह उपयुक्त ठरते. उमराव हे राजकारणापासून, राजकीय सत्तास्पर्धेपासून अलिप्त असतात. राजकारणापासून अलग असणाऱ्या तज्ज्ञांना द्वितीय सभागृहात प्रतिनिधित्व देता येते.

अशा प्रकारे उमराव गृह इंग्लंडच्या राष्ट्रीय जीवनात महत्त्वाची भूमिका पार पाडीत असल्याने त्याचे अस्तित्व कायम राहणे आवश्यक आहे असे ब्रिटिश जनतेला वाटते. उमराव गृह हे द्वितीय गृह सत्तेच्या दृष्टीने दुय्यम असले तरी निरुपयोगी मात्र ठरले नाही.

१.२.१.२ हाऊस ऑफ कॉमन्स (House of Commons)

ब्रिटिश संसदेतील 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' हे कनिष्ठ सभागृह आहे. या गृहाचे सभासद लोकांकडून प्रत्यक्षपणे निवडून आलेले असतात. त्याला 'सामान्यांचे सभागृह' असेही संबोधले जाते. 'हाऊस ऑफ

कॉमन्स हेच संसदेचे प्रमुख व सामर्थ्यशाली सभागृह आहे. सुरुवातीच्या काळात 'हाऊस ऑफ लॉर्डस' हे 'हाऊस ऑफ कॉमन्स 'पेक्षा जास्त अधिकारसंपन्न सभागृह होते. पण लोकशाहीच्या विकासाबरोबर हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या अधिकारात वाढ होत गेली आणि ते हाऊस ऑफ लॉर्डस् पेक्षाही सामर्थ्यवान बनले, कॉमन्स गृह हे ब्रिटिश संसदेचे कनिष्ठ गृह असले तरी ते अधिकाराच्या दृष्टीने ते प्रथम सभागृह आहे. कॉमन्स गृहालाच संसद मानले जाते. त्याचे अधिकार व्यापक व विस्तृत बनले आहेत. न्यूमन म्हणतो की, 'संसदेचे सार्वभौमत्व कॉमन्स गृहात वास करते.' (Sovereighty of The Parliament resides in the House of Commons)

- **रचना (Composition)**

हाऊस ऑफ कॉमन्स हे निर्वाचित प्रतिनिधींचे सभागृह आहे. या गृहाचे सभासद लोकांकडून प्रत्यक्षपणे निर्वाचित केले जातात. सामान्यतः ७५,००० लोकसंख्येला एक प्रतिनिधी यानुसार मतदार संघ निर्माण केले जातात. हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या संख्येत वेळोवेळी बदल होत आले आहेत. सध्या सभासद संख्या ६५० इतकी आहे.

इ. स. १९४९ च्या लोकप्रतिनिधीत्वाच्या कायद्यानुसार हाऊस ऑफ कॉमन्सची निवडणूक घेतली जाते. एक प्रतिनिधी प्रादेशिक मतदार संघातून प्रौढ मताधिकार तत्त्वानुसार गुप्त मतदान पद्धतीने निवडणूक होत असते. प्रत्येक १८ वर्षांवरील स्त्री-पुरुषाला मतदानाचा अधिकार प्रदान करण्यात आला आहे. ज्या उमेदवाराला सर्वात जास्त मते मिळतात तो निवडून आल्याचे जाहीर करण्यात येते.

जून २०१९ मध्ये झालेल्या निवडणुकीत हुजूर (कंझर्व्हेटिव्ह) पक्षाला ६५० जागांपैकी ४५० जागी विजय मिळून या सभागृहात बहुमत प्राप्त झाले आणि बोरिस जॉन्सन हे पंतप्रधान झाले.

- **पात्रता (Qualifications)**

हाऊस ऑफ कॉमन्सची निवडणूक लढविणारा उमेदवार पुढील अटी पूर्ण करणारा असावा.

१. तो इंग्लंडचा नागरिक असावा,

२. तो ज्या निर्वाचन क्षेत्रातून निवडणुकीस उभा राहणार आहे त्या निर्वाचन क्षेत्रातील मतदार यादीत त्याचे नाव असावे..

३. त्याच्या वयाला २१ वर्षे पूर्ण झालेली असली पाहिजेत.

- **उमेदवाराची अपात्रता (Disqualification of Membership)**

पुढील प्रकारच्या व्यक्तींना निवडणूक लढविण्यास अपात्र ठरविण्यात आले आहे.

१. तो इंग्लंड, स्कॉटलंडचे उमराव व आयर्लंडचे निर्वाचित उमराव.

२. गुन्हेगार, दिवाळखोर किंवा वेडसर व्यक्ती.

३. इंग्लंड, स्कॉटलंड व रोमन चर्चचे धर्मोपदेशक,

४. राजपदाचे वरिष्ठ अधिकारी, सनदी नोकर व न्यायाधीश.

- **कार्यकाल (Tenure)**

इ.स. १९११ चा संसद कायदा संमत होण्यापूर्वी या सभागृहाचा कार्यकाल ७ वर्षाचा होता. पण इ.स. १९११ च्या कायद्याने हा कार्यकाल ५ वर्षांचा करण्यात आला. ५ वर्षांचा कालावधी पूर्ण होण्या-अगोदरही राजा (राणी) पंतप्रधानाच्या सल्ल्यावरून संसद बरखास्त करू शकतो. तसेच युद्ध परिस्थितीत हा आणीबाणीच्या प्रसंगी हा कार्यकाल वाढविलाही जाऊ शकतो. इ.स. १९२२, १९२३, १९२४ मध्ये प्रत्येक वर्षी निवडणुका घेण्यात आला. या तसेच इ.स. १९३५ च्या निवडणुकींनंतर इ.स. १९३९ मध्ये दुसरे महायुद्ध सुरू झाले. त्यामुळे युद्ध संपेपर्यंत निवडणुका पुढे ढकलण्यात आल्या आणि इ.स. १९४५ साली निवडणुका घेण्यात आल्या.

- **अधिवेशन (Session)**

हाऊस ऑफ कॉमन्सचे अधिवेशन वर्षांतून कमीतकमी एकदा तरी झाले पाहिजे असा संकेत आहे. पण सामान्यतः वर्षातून दोन अधिवेशने भरत असून पहिले अधिवेशन नोव्हेंबर महिन्यात व दुसरे अधिवेशन जानेवारी महिन्यात सुरू होऊ जुलैपर्यंत चालते. दर शनिवारी व रविवारी कामकाज बंद असते. सार्वत्रिक निवडणुकींनंतर दोन आठवड्याने नवीन संसदेचे पहिले अधिवेशन बोलविले जाते.

- **सभासदांचे विशेषाधिकार**

उमराव गृह सदस्यांप्रमाणे कॉमन्स गृहाच्या सदस्यांना संसदीय विशेषाधिकार आहेत. ते पुढीलप्रमाणे

१. कॉमन्स गृहाच्या सदस्यांना संपूर्ण भाषण स्वातंत्र्य असते व त्याने केलेल्या भाषणाबद्दल कोणत्याही न्यायालयात दाद मागता येत नाही

२. सभासदांना अधिवेशनाच्या काळात आणि अधिवेशनाच्या आधी व नंतर ४० दिवस अटक करता येत नाही.

३. कॉमन्स गृहाचे सदस्य सभापतीमार्फत राजपदाशी संपर्क ठेऊ शकतात.

४. कॉमन्स सभागृहाचे सदस्य सभागृहाच्या कामकाजासंबंधीचे नियम बनवू शकतात.

५. सभागृहाचा हक्कभंग करणाऱ्या व्यक्तीला शिक्षा करण्याचा अधिकार वा गृहाला आहे.

- **गणसंख्या (Quorum)**

कॉमन्स गृहाचे कामकाज सुरू करण्यासाठी किमान ४० सदस्यांची उपस्थिती आवश्यक असते.

- **वेतन (Salary)**

हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या सभासदांना संसदेने ठरविलेले वेतन व भत्ते दिले जातात. याशिवाय रेल्वेने प्रवास करण्याची सुविधा मिळते. सध्या कॉमन्स गृहाच्या सदस्याला दरवर्षी ८१,९३२ पाँड वेतन

भत्ता मिळतो. कॉमन्स गृहाच्या सदस्यांना कार्यक्षमतेने संसदीय कार्य करता यावे यासाठी वार्षिक वेतन व भत्ता देण्यात येतो.

- **सभासदत्व रद्द प्रक्रिया (Terminating Membership)**

कॉमन्स गृहाच्या सभासदांना राजीनामा देता येत नाही. इ.स. १६२३ च्या कायद्याने निवडून आल्यानंतर सभागृहाचे विसर्जन होईपर्यंत सदस्याने त्या जागेवर असले पाहिजे असे बंधन घालण्यात आले. आजही तो नियम तसाच आहे. परंतु सरकारी नोकरी स्वीकारण्यासाठी आपल्या सभासदत्वाचा त्याग करण्याची सवलत कायद्याने दिली आहे. कॉमन्स गृहाला असलेल्या प्रतिष्ठेमुळे सभासदत्वाचा त्याग कोणीही करत नाही. उलट सरकारी नोकरी सोडून कॉमन्सचे सभासदत्व प्राप्त करण्याची उत्सुकता लोकांमध्ये आढळते.

- **हाऊस ऑफ कॉमन्सचा सभापती (The Speaker of House of Commons)**

हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या अध्यक्षाला 'सभापती' (The Speaker) असे म्हणतात. कॉमन्स गृहातील प्रमुख अधिकारी म्हणजे सभापती होय. सभापतीचे पद इ.स. १३७७ पासून अस्तित्वात येऊन त्याचा दर्जा, स्वरूप, अधिकार व कार्ये विकसित होत आली आहेत. पूर्वी राजा सभापतीची निवड करीत असे व कॉमन्स गृह या निवडीला मान्यता देत असे. परंतु आता कॉमन्स गृहाला सभापती निवडण्याचा अधिकार आहे. पंतप्रधान विरोधी पक्षाशी विचारविनिमय करून सर्वांना मान्य होईल अशा सभासदाचे नाव सुचवितो. या निवडीला राजाची संमती घ्यावी लागते. एकदा सभापती झालेल्या व्यक्तीला तिची इच्छा असेपर्यंत निवडून देण्याची प्रथा आहे. सभापती होण्यासाठी कॉमन्स गृहाचे सभासदत्व आवश्यक आहे. सभापती ज्या मतदारसंघातून निवडणुकीला उभा राहतो तेथून त्याच्या विरोधात दुसरा कोणीही निवडणूक लढवायची नाही अशी परंपरा अविकसित झाली आहे.

सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर अस्तित्वात आलेले नवीन कॉमन्स गृह सर्वप्रथम सभापतीची निवड करते. पूर्वीच्या सभापतीची फेरनिवड करण्याच्या प्रथेमुळे 'एकदा सभापती तो कायमचा सभापती' (Once a Speaker, Always a Speaker) अशी परिस्थिती आहे. अर्थात अलीकडील काळात सभापती विरुद्ध निवडणूक लढविल्याची काही उदाहरणे आहेत पण मतदारांनी सभापती विरुद्ध उमेदवाराला बहुमताने नाकारले आहे. राजा व कॉमन्स गृह यांच्यात तडजोड सामंज्य निर्माण करणारा तो महत्त्वाचा दुवा म्हणून कार्य करीत असतो.

- **सभापतीचे वेतन (Salary of the Speaker)**

सभापतीला वार्षिक वेतन, भत्ता व राहण्यासाठी मोफत सरकारी निवासस्थान मिळते. सध्या कॉमन्स गृहाच्या सभापतीला १५६६७६ पौंड वार्षिक वेतन मिळते. तो निवृत्त झाल्यानंतर त्याला उमरावपद व निवृत्तीवेतन देण्यात येते. सन्मानाच्या दृष्टीने तो राष्ट्राच्या सातव्या क्रमांकाचा नागरिक मानला जातो. हाऊस ऑफ कॉमन्समध्ये सभापतीला फार महत्त्वाचे व मानाचे स्थान आहे.

● **सभापतींचे अधिकार आणि कार्य (Powers and Functions of the Speaker)**

सभापतीला पुढील महत्त्वाची कामे करावी लागतात.

१ कॉमन्स गृहाचे अध्यक्षपद स्वीकारणे, सभागृहात शांतता व सुव्यवस्था प्रस्थापित करणे, सभागृहात शिस्त राखणे.

२. हाऊस ऑफ कॉमन्सला मार्गदर्शन करणे, सभेचे कामकाज नियमानुसार चालविणे, नियमांचा अर्थ लावणे, ते स्पष्ट करणे व त्यांची कार्यवाही करणे.

३. कॉमन्स गृहाच्या कामकाजासंबंधी काही विवाद झाल्यास त्यावर निर्णय देणे.

४. सभेमध्ये सूचना, ठराव, दुरूस्त्या स्वीकारणे व मताला टाकणे आणि निर्णय जाहीर करणे.

५. एखाद्या विधेयकावर समान मते पडल्यास 'निर्णायक मत' देण्याचा अधिकार सभापतीला आहे.

६. एखादे विधेयक धनविधेयक आहे की नाही या निर्णय देणे.

७. सभागृहाच्या विविध समित्यावर सभासद नेमणे.

८. सरकारी किंवा विरोधी पक्षाच्या दडपणापासून तो सभासदांच्या हक्कांचे रक्षण करतो.

९. शिस्तभंग करणाऱ्या सभासदावर कारवाई करतो. नियमानुसार न वागणाऱ्या सभासदांचे सदस्यत्व स्थगित करण्याचा किंवा निलंबनाचा अधिकार सभापतीला आहे. त्यांना सभागृह सोडून जाण्यास सांगतात.

१०. सभागृहाचे कामकाज नियानुनसार चालविणे अशक्य झाल्यास सभागृहाचे कामकाज तहकूब-स्थगित करण्याचा अधिकार आहे.

११. सभापतीचा सर्व सभासद आदर करतात व सर्व चर्चा, भाषणे व प्रश्न त्याला उद्देशून सुरू करतात.

१२. कॉमन्सच्या सभासदाकडून मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांना प्रश्न विचारण्यास परवानगी देणे.

अशा प्रकारे सभापतीला वरील विविध कार्य करावी लागतात.

राजा, उमराव आणि इतर सत्ताधारी यांच्याशी असणाऱ्या संबंधात सभापती हा कॉमन्सगृहाचा प्रवक्ता आहे. सर्व समारंभाप्रसंगी तो कॉमन्स गृहाचे प्रतिनिधित्व करतो. सभापतीपद हे अतिशय आदराचे व प्रतिष्ठेचे आहे. हर्बर्ट मॉरिसनच्या तत्त्वानुसार, सभापती हा ब्रिटिश जनतेच्या दृष्टीने त्यांच्या स्वातंत्र्याचा संरक्षक असतो. भाषणस्वातंत्र्य व मतस्वातंत्र्य हे खऱ्या लोकशाहीचे आधारस्तंभ होत व याच स्वातंत्र्याचे तो कॉमन्स गृहात संरक्षण करतो. वरील अधिकारांचे रक्षण कॉमन्स गृहात सभापतीकडून झाले नाही तर जनतेच्या अधिकारांचे रक्षण गृहांतून किंवा इतर संस्थांतून होणे शक्य होणार नाही. म्हणून ब्रिटिश जनता सभापतीच्या कार्याला अत्यंत महत्त्वाचे स्थान देते व तिच्या मनात सभापतीसंबंधी यांचे सर्वोच्च पद प्राप्त झाले आहे. ब्रिटिश सभापतीचे कार्य न्यायाधीशासारखे आहे.

● हाऊस ऑफ कॉमन्सचे अधिकार आणि कार्य (Powers and Function of the House of Commons)

हाऊस ऑफ कॉमन्स ही ब्रिटिश शासनव्यवस्थेतील सर्वात महत्त्वाची शाखा आहे. कायदेविषयक, आर्थिक, कार्यकारी विषयक असे आधुनिक काळात व्यापक अधिकार या गृहाला प्राप्त झाले आहेत. इ.स. १९११ नंतर ब्रिटिश संसद म्हणजे हाऊस ऑफ कॉमन्स म्हणून ओळखले जाते. संसदेचे सार्वभौमत्व म्हणजे हाऊस ऑफ कॉमन्सचे सार्वभौमत्व होय. उमराव गृहाच्या तुलनेत अनेक बाबतीत कॉमन्स गृहाला अधिकाराच्या दृष्टीने वरिष्ठ स्थान देण्यात आले आहे. कॉमन्स गृहाच्या अधिकार व कार्याची विभागणी पुढीलप्रमाणे करता येईल.

१. कायदेविषयक अधिकार (Legislative Powers)

२. आर्थिक अधिकार (Financial Powers)

३. कार्यकारी विषयक अधिकार (Executive Powers)

४. जनतेच्या अडचणींना वाचा फोडणे (Ventilation of Public Grievances)

५. राष्ट्रीय नेतृत्व निर्माण करणे (Making of National Leadership)

१. कायदेविषयक अधिकार (Legislative Powers)

ब्रिटनमध्ये कायदेनिर्मितीचे कार्य संसदेची दोन्ही सभागृह व राजा यांच्याकडे आहे. इंग्लंडमध्ये कायदा निर्मितीची क्रिया "King-in-Parliament' अशी आहे. कायदे निर्मिती केवळ कॉमन्स गृह करीत नसून त्याबरोबर उमराव गृह व राजा यांचीही त्यासाठी मान्यता आवश्यक आहे. उमराव गृहाप्रमाणे कॉमन्स गृहहीं कायदे निर्माण करणारी सार्वभौम संस्था आहे. ब्रिटिश राज्यघटना लवचिक असल्यामुळे एकाच अधिवेशनात 'सामान्य कायदा' तसेच 'घटनात्मक कायदा' तयार करता येतो. त्यात भेद केलेला नसतो. ते तयार करण्याच्या बाबतीत कॉमन्सचे वर्चस्व असते. कायदेनिर्मितीची प्रक्रिया उमराव गृह व राजाच्या संमतीशिवाय पूर्ण होऊ शकत नसली तरी त्या दोघांना विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर करण्यास विलंब लावण्याखेरीज दुसरे काहीच करता येत नाही. कॉमन्स गृहाच्या इच्छेनुसारच विधेयकाचे स्वरूप व त्यातील दुरुस्त्या केल्या जातात. उमराव गृह इ.स. १९४९ च्या कायद्यानुसार विधेयक संमत होण्याबाबतीत केवळ एक वर्षाचा विलंब लावू शकते व राजाकडे ते विधेयक मान्यतेसाठी पाठविल्यानंतर तो पुन्हा एकदा ते विधेयक पुर्नविचारार्थ परत पाठवू शकतो. परंतु दुसऱ्यांदा संमत केल्यास राजाला त्या विधेयकाला मान्यता द्यावीच लागते.

कॉमन्स गृहाकडे कायदेनिर्मितीचा अधिकार असला तरी प्रत्यक्षात विधेयक तयार करणे. सभागृहापुढे मांडणे, त्यावर धोरण काय आहे याची चर्चा करणे या सर्व गोष्टी मंत्रिमंडळ करीत असते. कॉमन्स गृह त्याला मान्यता देते. कारण मंत्रिमंडळाच्या मागे कॉमन्स गृहात बहुमत असल्यामुळेच मंत्रिमंडळ आपल्या

विधेयकांना गृहात मान्यता मिळवून घेऊ शकते. कॉमन्स गृहाचे कायदेविषयक अधिकार बरेच व्यापक आहेत. कायदेविषयक क्षेत्रात कॉमन्स गृहापेक्षा सर्वश्रेष्ठ असे कोणीही नाही. देशासाठी सर्व प्रकारचे कायदे ते करू शकते. कायदे निर्मितीची अंतिम सत्ता हाऊस ऑफ कॉमन्सलाच आहे.

२. आर्थिक अधिकार (Financial Powers)

१९११ च्या पार्लमेंट सुधारणा कायद्यानुसार उमराव गृहाचे आर्थिक अधिकार काढून घेण्यात आले.. परिणामी आर्थिक बाबतीत हाऊस ऑफ कॉमन्सला व्यापक अधिकार प्राप्त झाले, सर्व आर्थिक बाबींवर कॉमन्स सभागृहाचे नियंत्रण असते. मेडीसनने म्हटल्याप्रमाणे, ज्याच्या हाती थैली, त्याच्या हाती सत्ता असते. देशाचा खजिना हा जनतेच्या मालकीचा असतो. त्यामुळे त्याच्यावर जनतेच्या प्रतिनिधी गृहाची सत्ता असली पाहिजे. हे तत्त्व सैद्धांतिक व व्यवहारिकदृष्ट्या मान्य झाले आहे. कॉमन्स गृहाला आर्थिक बाबतीत पुढील अधिकार आहेत.

१. सर्व अर्थविषयक विधेयके प्रथम कॉमन्स गृहातच मांडली जतात. अर्ध विधेयकावर चर्चा करण्यासाठी संपूर्ण गृह एक समिती म्हणून चर्चा करते व खर्चाला संमती देते.

२. संसदेच्या मान्यतेशिवाय म्हणजे खऱ्या अथनि कॉमन्स गृहाच्या मान्यतेशिवाय कर आकारणी करता येत नाही किंवा कोणताही खर्च करता येत नाही.

३. एखादे विधेयक अर्थ विधेयक आहे किंवा नाही याचा अंतिम निर्णय देण्याचा अधिकार कॉमन्स गृहाच्या सभापतीला आहे.

४. संसदेने नेमलेल्या हिशेब तपासणीच्या परवानगीशिवाय संचित निधीतून खर्च करता येत नाही.

याठिकाणी संसदेचा अधिकार म्हणजे कॉमन्स गृहाचा अधिकार असेच गृहीत धरले जाते. कारण अर्थविषयक अधिकार कॉमन्स सभागृहालाच प्राप्त झाले आहेत. कॉमन्स गृहाने मंजूर केलेले अर्थविषयक विधेयक फक्त एक महिना हाऊस ऑफ लॉर्डस् सभागृह रोखून धरू शकते. या मुदतीनंतर अर्थविधेयक राजाच्या अनुमतीसाठी पाठविण्यात येते. एकंदरीत अर्थविधेयके, अंदाजपत्रक, संचित निधी या बाबतीत कॉमन्स गृहाला निर्णायक स्वरूपाचे अधिकार आहेत.

३. कार्यकारी विषयक अधिकार (Executive Powers)

ब्रिटनच्या मंत्रिमंडळाची निर्मिती हाऊस ऑफ कॉमन्स गृहातूनच होत असते. कार्यकारी मंडळाचे म्हणजे मंत्रिमंडळाचे नियंत्रण करण्याची सत्ता कॉमन्स गृहाच्या हातात आहे. कॉमन्स गृह हे लोकप्रतिनिधींचे गृह असल्यामुळे मंत्रिमंडळावर त्याचेच नियंत्रण असणे स्वाभाविकच आहे. मंत्रिमंडळ हे कॉमन्स गृहाला जबाबदार असते. पंतप्रधान व त्याचे मंत्रिमंडळ कॉमन्स गृहामधूनच अस्तित्वात येते. लोककल्याणाच्या दृष्टीने मंत्रिमंडळ (शासन) कारभार करीत आहे किंवा नाही हे कॉमन्स गृह सतत नियंत्रण ठेवून पाहत असते. ते मंत्र्यांना त्यांच्या कार्याबद्दल जबाबदार धरून त्यांच्या धोरणाबाबत प्रश्न विचारते. हाऊस ऑफ कॉमन्स

गृह मंत्रिमंडळाविरुद्ध अविश्वासाचा ठराव मंजूर करून मंत्रिमंडळाला पदच्यूत करू शकते. कॉमन्स गृहाचा विश्वास असेपर्यंत मंत्रिमंडळ सत्तारूढ असते. अशाप्रकारे कॉमन्स गृह मंत्रिमंडळावर प्रभावी नियंत्रण ठेवू शकते.

४. जनतेच्या अडचणींना वाचा फोडणे (Ventilation of Public Grievances)

कॉमन्स गृह हे लोकनियुक्त प्रतिनिधींचे गृह असल्यामुळे ते जनमत अभिव्यक्त करण्याचे कार्य करते. जनतेची इच्छा आकांक्षा कॉमन्स गृहात प्रतिबिंबीत होते. जनतेच्या अडचणींना व प्रश्नांना येथे वाचा फोडली जाते व त्याच्यावर उपाययोजना सुचविल्या जातात. देशापुढील राजकीय, सामाजिक व आर्थिक समस्यावर चर्चा करण्याचे व त्या सोडविण्यासाठी उपाययाजेना सुचविण्याचे कॉमन्स गृह है व्यासपीठ आहे. विरोधी पक्ष सरकारी धोरणाचा समाचार घेण्यासाठी सदैव दक्ष असतो. इंग्लंडमधील विरोधी पक्ष म्हणजे सत्तारूढ पक्षाला असलेला पर्याय होय. कॉमन्स गृह म्हणजे राजकीय डावपेचांचे प्रशिक्षण देणारी शाळा आहे. राजकारणी लोकांना आपले कर्तृत्व दाखविण्याची संधी कॉमन्स गृह उपलब्ध करून देते. थोडक्यात, नागरिकांच्या बाबतीत होणारा अन्याय दूर करण्यासाठी, कार्यकारी विभागाला प्रश्न व उपप्रश्न विचारून त्यावर टीका करण्याचे व लोकांची गाऱ्हाणी दूर करण्याचे कार्य कॉमन्स गृह करीत असते.

५. राष्ट्रीय नेतृत्व निर्माण करणे (Making of National Leadership)

कॉमन्स गृहात प्रभावी वक्ते व मुत्सद्दी यांची पारख होत असते. कॉमन्स गृहात भाषण करण्याचे, विधायक टीका करण्याचे व विवेचन करण्याचे कार्य होत असल्यामुळे, कॉमन्स गृह प्रभावी मुत्सद्दी व राज्यकर्ते निर्माण करणारी एक पाठशाळाच समजली जाते. सुप्त असलेले आंतरिक गुण प्रकर्षाने प्रगट करण्याची सुवर्णसंधी या ठिकाणी लाभते. येथील प्रभावी वक्ते हे राज्यकर्ते या नात्याने मंत्रिमंडळाच्या लायकीचे असतात. राष्ट्रीय नेतृत्व निर्माण करण्याच्या दृष्टीने हे सभागृह महत्त्वपूर्ण आहे. कारण येथे भविष्यातील राज्यकर्त्यांना प्रशिक्षण मिळते, जर कुणाला इंग्लंडच्या सार्वजनिक क्षेत्रामध्ये स्थान मिळवायचे असेल तर या लोकनियुक्त प्रतिनिधी सभागृहात आपली योग्यता सिद्ध करावी लागते. म्हणून प्रो. न्यूमन म्हणतो, अमेरिकेत राजकीय नेतृत्व प्राप्त करण्यासाठी अनेक मार्ग आहेत. परंतु इंग्लंडमध्ये फक्त एकच मार्ग आहे. तो म्हणजे हाऊस ऑफ कॉमन्स होय. इंग्लंडचे माजी पंतप्रधान विन्स्टन चर्चिल मोठ्या अभिमानाने म्हणाले होते, मी हाऊस ऑफ कॉमन्सचे अपत्य आहे.'

● हाऊस ऑफ कॉमन्स गृहाचे स्थान (Position of the House of Commons)

हाऊस ऑफ कॉमन्स हे जगातील सर्वात प्रभावी कनिष्ठ सभागृह आहे. जीवनाच्या प्रत्येक क्षेत्राला स्पर्श करणारे व तत्संबंधी कायदे करणारे हे गृह आहे. कॉमन्स गृहाचे अधिकार व कार्ये व्यापक असून इंग्लंडच्या शासन व्यवस्थेत या सभागृहाला महत्त्वाचे स्थान आहे. कारण या सभागृहाला कायदे निर्मितीचे अमर्याद अधिकार आहेत. जोपर्यंत कॉमन्समधील बहुमताचा पाठिंबा मंत्रिमंडळाला असतो तोपर्यंतच ते अस्तित्वात राहते. आर्थिक बाबतीतही उमराव गृहापेक्षा कॉमन्स गृह सर्वश्रेष्ठ आहे. इ.स. १९११ व १९४९

च्या संसद कायद्यानुसार उमराव गृहाचे वर्चस्व संपूर्णतः नष्ट झाल्यासारखे आहे. आज उमराव गृह हे विलंबकारी गृह आहे. कारण सभागृहाला कायदे निर्मितीचे अमर्याद अधिकार आहेत. जोपर्यंत कॉमन्समधील बहुमताचा पाठिंबा मंत्रिमंडळाला असतो तोपर्यंतच ते अस्तित्वात राहते. आर्थिक बाबतीतही उमराव गृहापेक्षा कॉमन्स गृह सर्वश्रेष्ठ आहे. खऱ्या अर्थान कॉमन्स गृह हे 'वरिष्ठ' गृह आहे. मंत्रिमंडळाला आपले धोरण कॉमन्स गृहाकडूनच मंजूर करून घ्यावे लागते. महत्त्वाचे व आंतरराष्ट्रीय करार कॉमन्स गृहापुढे ठेवण्यात येतात व त्यांना मान्यता घेतली जाते. कॉमन्स गृह हेच प्रत्यक्षात सार्वभौम असल्याने त्याच्या अधिकारावर मर्यादा नाहीत. देशापुढील व जनतेपुढील विविध समस्यांची चर्चा या व्यासपीठावर होत असते. लोकांची गाऱ्हाणी व तक्रारी यांना खऱ्या अर्थाने वाचा फोडण्याचे कार्य हाऊस ऑफ कॉमन्सच करते. म्हणून वॉल्टर बेजहॉट म्हणतात की, संसद म्हणजेच प्रत्यक्षात हाऊस ऑफ कॉमन्स होय. ब्रिटिश पार्लमेंटचे महत्त्व विशद करताना माजी पंतप्रधान व ५२ वर्षे संसद सदस्य असलेले विन्स्टन चर्चिल म्हणतात की, निवडक लोकांच्या किंवा एका व्यक्तीच्या हाती सत्ता जाऊ नये, म्हणून हे कॉमन्सगृह उभे आहे. स्वातंत्र्यासाठी कायदा प्रस्थापित करण्यासाठी एक गृह असून ते जगातील संसदीय व राजकीय जीवन पद्धतीची जननी आहे.

❑ अमेरिकेचे कायदेमंडळ

- **प्रतिनिधी सभा** (House of Representatives) :

प्रतिनिधी सभा हे काँग्रेसचे प्रथम सभागृह आहे. याला कनिष्ठ सभागृह देखील म्हणतात. हे सभागृह लोकांचे प्रतिनिधीत्व करते. कारण या सभागृहातील सभासदांची निवड लोकांच्याकडून प्रौढ व गुप्त मतदान पद्धतीने होते.

- **प्रतिनिधी सभेची रचना :**

या सभागृहाची सदस्य संख्या सुरूवातीस ६५ इतकी होती. नंतर देशाची लोकसंख्या व घटकराज्यांत वाढ होत गेल्याने या सभागृहातील सभासदांची संख्या वाढत गेली. १९२९ च्या विधी नियमानुसार ४३५ इतकी सभासदांची संख्या होती. १९५८ व १९५९ साली आलास्का व हवाई ही दोन घटकराज्ये संघराज्यात समाविष्ठ झाल्याने या सभागृहाची सदस्य संख्या ४३५ इतकी आहे. लोकसंख्येच्या वाढीनुसार या सभागृहाची सदस्य संख्य बदलत असते. सध्या ३,४५,००० लोकसंख्येला एक प्रतिनिधी असे प्रमाण असलेचे दिसते.

- **मतदार संघ :**

एकप्रतिनिधी मतदार संघातून या सभागृहाच्या सभासदांची निवड होत असते. राज्यघटनेत मतदार

संघ निर्माण करण्याबाबत कोणतीही व्यवस्था केली नव्हती. मतदार संघ निर्माण करण्याचे अधिकार घटकराज्यातील कायदेमंडळाना देण्यात आले होते. यामुळे मतदार संघ हे विषम स्वरूपाचे होते. त्यामुळे १८४२ साली एक कायदा करून राज्यात समान पद्धतीचे मतदार संघ निर्माण करावेत असे ठरवले. परंतु समानतेचे हे तत्त्व पूर्णपणे आमलात आले नाही. मतदार संघाची निर्मिती करत असताना जेरिमँडींग पद्धतीचा अवलंब प्रत्येक घटकराज्याने केला. या पद्धतीनुसार ज्या मतदार संघात सत्ताधारी पक्ष असतो त्यांचे उमेदवार परत निवडून येतील अशा पद्धतीने मतदार संघ निर्माण केलेले असतात. ही पद्धत मॅसेच्युएटस् या राज्याचा गव्हर्नर ''राजब्रीज जेरी' या व्यक्तीने १८१२ साली या पद्धतीचा वापर करण्यास सुरूवात केली. त्यामुळे त्याच्या नावावरून जेरिमँडींग हा शब्द प्रचलित झाला आहे.

- **उमेदवाराची योग्यता (पात्रता) :**

प्रतिनिधी गृहाचा सभासद होण्यासाठी उमेदवाराकडे पुढील पात्रता असावी लागते.

१) उमेदवाराचे वय कमीतकमी २५ वर्षे पूर्ण असावे.

२) निवडणूकीस उभे रहाण्यासाठी तो सात वर्षे अमेरिकेचा नागरीक असावा.

३) ज्या घटकराज्याचे तो प्रतिनिधीत्व करणार आहे त्या घटकराज्याचा तो नागरीक व रहिवाशी असला पाहिजे.

४) तो सरकारी नोकर नसावा.

- **मतदानाधिकार :**

वयाची १८ वर्षे पूर्ण करणाऱ्या प्रत्येक नागरीकास मतदानाचा अधिकार दिलेला आहे. मतदानास पात्र असण्यासाठी त्याचे किमान दोन वर्षे संबंधित घटकराज्यात वास्तव्य असले पाहिजे व किमान एक वर्षे त्या मतदार संघात वास्तव्य असले पाहिजे.

- **कार्यकाल :**

या सभागृहाचा कार्यकाल राज्यघटनेनुसार २ वर्षाचा आहे. इतर लोकशाही देशातील कनिष्ठ सभागृहापेक्षा अमेरिकेच्या या सभागृहाचा कालखंड अत्यंत अल्प आहे. त्यामुळे राजकारणातील जेष्ठ व अनुभवी लोक या निवडणूकीकडे फारसे आकर्षीत होत नाहीत. या सभागृहाचा कालावधी बदलण्याचे थोडेफार प्रयत्न झाले होते. परंतु त्याचा उपयोग झाला नाही. या सभागृहाची अधिवेशने वर्षातून किमान एकवेळा होते व हे अधिवेशन किमान पाच महिने चालू रहाते.

- **गणसंख्या :**

या सभागृहाचे कामकाज सुरू करण्यासाठी किमान अर्ध्यापेक्षा जास्त सभासद उपस्थित आसेवत एवढे सभासद उपस्थित नसतील तर सभा तहकुब करण्यात येते.

- **वेतन व भत्ते :**

या सभागृहाच्या प्रत्येक सभासदाला ६९,८०० डॉलर्स इतके वार्षिक वेतन मिळते. याशिवाय निवृत्तीवेतन व इतर सुविधा त्याला सभासदत्वाच्या कार्यकाळात मिळतात.

- **सभासदाचे विशेष अधिकार :**

लोकशाही शासन व्यवस्थेस प्रत्येक सभासदाला सभागृहास आपली मते प्रभावीपणे व निर्भयपणे मांडता आली पाहिजेत. यासाठी भाषण स्वातंत्र्याबरोबर सभासदाला न्यायालयीन कारवाई पासून मुक्त रहाता आले पाहिजे. यासाठी प्रत्येक सभासदास पुढील प्रमाणे विशेष अधिकार दिले आहेत.

१) प्रतिनिधी गृहाच्या प्रत्येक सभासदाला या गृहाच्या अधिवेशनासाठी जात व येत असताना प्रतिबंध करता येत नाही. फक्त देशद्रोह घोर अपराध, शांतता भंगाचे गुन्हे यासाठी संरक्षण देता येत नाही.

२) सभागृहात आपले मत अथवा भूमिका मांडण्यासाठी सर्व सभासदांना भाषण करण्याचे स्वातंत्र्य दिले आहे. त्याने केलेल्या भाषणावर न्यायालयीन कारवाई करता येत नाही.

३) ज्या सभासदाचे वर्तन आणि आचरण अनैतिक व अयोग्य असेल अशा सभासदाचे सदस्यत्व २/३ बहूमताने रद्द करण्याचा अधिकार सभागृहाला आहे. उदा. १९१८ साली व्ही. एल. बर्गर यांना सरकारच्या कार्यात अडथळा आणल्याच्या कारणावरून त्याचे सदस्यत्व सभेने रद्द केले होते.

- **प्रतिनिधी गृहाचा अध्यक्ष / सभापती** (Speaker) :

प्रतिनिधीगृहाच्या सार्वत्रिक निवडणूका झाल्यानंतर पहिल्या अधिवेशनात सभापतीची निवड केली जाते. संसदीय शासन पद्धतीप्रमाणे सभापतीची निवड झाल्यानंतर तो निपक्षपातीपणे काम करतो. परंतू या सभागृहातील सभापती हा राजकीय पक्षाच्या कार्यात सक्रिय सहभागी असतो. त्यामुळे हे पद पूर्णपणे राजकीय स्वरूपाचे आहे.

सभापती पदासाठी उमेदवार निश्चित करत असताना राजकीय पक्षाद्वारे पुढील दोन बाबींचा विचार केला जातो. एक उमेदवाराची लोकप्रियता व दुसरी म्हणजे उमेदवाराचे वय जेष्ठता होय. सभापतीचा कार्यकाळ हा प्रतिनिधी गृहाच्या एवढाच म्हणजे दोन वर्षाचा आहे.

सभापतीला किती अधिकार असावेत या संबंधीचा उल्लेख घटनेत नाही. त्यामुळे सुरूवातीच्या काळात त्याने आपली सत्ता व प्रभाव वाढवण्यास सुरूवात केली. त्यानुसार तो सर्व स्थायी व प्रवर समित्यांची नेमणूक करत असे. सभागृहाच्या कामकाजाचे समितीची तो नेमणूक करत असे आणि या समितीचा तो अध्यक्ष असे. नियम समितीचा सुद्धा तो प्रमुख असल्याने जी विधेयके त्याला जी योग्य वाटत तीच सभागृहापुढे चर्चेला ठेवण्याची तो व्यवस्था करत असे. त्यामुळे विधेयके सादर करण्यापासून ते मंजूर होईपर्यंत त्याचाच अधिकार विधेयकावर होता. त्यामुळे त्याची विधीविषयक क्षेत्रात त्याची हुकूमशाही निर्माण झाली होती.

१९११ च्या विधीनियमानुसार सभापतीच्या हातातील अधिकार कमी केले निरनिराळ्या समित्या नेमण्याच्या अधिकार सभागृहाला देण्यात आला. स्थायी समितीतील सदस्यांची निवड प्रतिनिधी सभा करू लागली. त्यामुळे सभापतीच्या अधिकारावर व हुकूमशाहीवर नियंत्रण आले व त्याची सत्ता मर्यादित झाली. प्रतिनिधी सभागृहाच्या सभासदाचे स्थान अध्यक्ष आणि उपाध्यक्ष नंतर तिसऱ्या क्रमांकाचे आहे. अध्यक्षपदाच्या वारसदारामध्ये त्याचे स्थान तिसऱ्या क्रमांकाचे असल्यामुळे या पदाला अमेरिकन शासन व्यवस्थेमध्ये महत्त्व प्राप्त झाले आहे.

- **सभापतीची कार्ये :**

१) सभागृहाचे कामकाज व्यवस्थीत चालण्याची जबाबदारी सभापतीची असते. त्यामुळे या बैठकीचे अध्यस्थान स्विकारून तो सभागृहाचे कामकाज व्यवस्थीतपणे पार पाडत असतो.

२) सभागृहाचे कामकाज सुरू असताना सभागृहात नियंत्रण ठेवणे सभासदाना आपले मत व्यक्त करण्याची संधी देणे.

३) प्रतिनिधी गृहाच्या सभासदाना मिळालेल्या विशेष अधिकारांचे रक्षण करणे.

४) विधेयक निर्मितीची प्रक्रिया आपल्या नियंत्रणाखाली पार पाडणे.

५) एखाद्या विधेयकावर समान मते पडल्यास आपले निर्णायक मत (Casting vote) देणे.

६) सभागृहातील कामकाजाच्या नियमांचा अर्थ लावणे.

७) सभागृहाचे कामकाज सुरळीत व शांततेने चालण्यासाठी सभागृहाच्या कामकाजात अडथळा आणणाऱ्या सभासदावर कारवाई अथवा त्यांचे सभासदत्व तात्पुरत्या कालासाठी रद्द करणे इत्यादी कार्ये सभापतीला करावी लागतात.

- **प्रतिनिधी गृहाचे अधिकार व कार्ये :**

१) विधीविषयक अधिकार :

कोणत्याही विषयावरील विधेयक प्रथम प्रतिनिधीगृहात मांडले जावू शकते. या सभागृहात विधेयक निर्मितीची प्रक्रिया झाल्यानंतर ते सिनेटच्या मंजूरीसाठी पाठवले जाते. जर एखादे विधेयक प्रथम सिनेटने मंजूर करून प्रतिनिधी गृहाकडे पाठवले असल्यास या सभागृहाने मंजूरी देईपर्यंत विधेयकाचे कायद्यात रुपांतर होऊ शकत नाही. याशिवाय सिनेटने मंजूर केलेल्या विधेयकात प्रांतनिधी गृह दुरुस्त्या सुचवू शकते. दोन्ही सभागृहात एखाद्या विधेयकाबाबत मतभेद झाल्यास ते विधेयक दोन्ही सभागृहाच्या संयुक्त समितीकडे पाठवले जाते. या समितीत ते विधेयक मंजूर किंवा नामंजूर करण्यात येते. थोडक्यात सामान्य विधेयकाबाबत दोन्ही सभागृहाना समान अधिकार आहेत.

२) आर्थिक अधिकार :

कोणताही प्रकारचे आर्थिक विधेयक हे सर्वप्रथम कनिष्ठ सभागृहात मांडण्याची प्रथा आहे. त्याप्रमाणे अर्थ विधेयक हे प्रथम प्रतिनिधीगृहात मांडली जातात. विविध कर आकारणी, राष्ट्रीय निधी, जमा करणे व खर्च करणे या संबंधीच्या विधेयकाबाबत याच सभागृहाला विशेष अधिकार आहेत. अर्थ विधेयकाला प्रतिनिधी गृहाने मंजूरी दिल्यानंतरच ते सिनेट सभागृहाकडे पाठवले जाते. सिनेट या विधेयकामध्ये दुरुस्त्या सुचवू शकते. परंतु या दुरुस्त्या प्रतिनिधीगृहाला मान्य असाव्या लागतात.

३) न्यायिक अधिकार :

अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, न्यायाधिश व अन्य उच्च पदावरील व्यक्तीने पदावर काम करत असताना गंभीर स्वरूपाचा गुन्हा केला असल्यास त्यांना पदावरून काढून टाकण्यासाठी महाभियोगाचा खटला चालवण्याचा अधिकार या सभागृहाला देण्यात आला आहे. महाभियोगाचा प्रस्ताव सभेच्या सभासदाकडून सादर करण्यात आल्यावर महाभियोगाचा खटला चालवण्याचा अधिकार या सभागृहाला आहे. सिनेट फक्त त्या आरोपाची चौकशी करते व निर्णय देते.

४) घटनादुरुस्ती व निर्वाचन विषयक अधिकार :

प्रतिनिधी गृहाला घटना दुरुस्तीचा प्रस्ताव मांडण्याचा व मंजूर करण्याचा अधिकार आहे. या गृहाने २/३ बहूमताने घटना दुरुस्ती मंजूर केल्यानंतर ते दुसऱ्या सभागृहाकडे पाठवले जाते. या शिवाय अध्यक्षपदाच्या होणाऱ्या निवडणूकीत कोणत्याही उमेदवाराला स्पष्ट बहुमत मिळाले नाही तर सर्वाधिक मते मिळवणाऱ्या पहिल्या तिन उमेदवारामधून एकाची अध्यक्षपदावर निवड करण्याचा अधिकार प्रतिनिधी गृहाला आहे. अमेरिकेत संघटीत राजकीय पक्षांचा उदय झाल्यामुळे या सभागृहाच्या अध्यक्ष निवडीचे महत्त्व संपले आहे.

५) प्रशासकीय अधिकार :

प्रशासनातील कोणत्याही खात्यामध्ये गैरव्यवहार झाला असल्यास अशा प्रकरणांची चौकशी करण्यात यावी असा ठराव प्रतिनिधी सभागृह मंजूर करते. यानंतर हे सभागृह चौकशी समिती निर्माण करून संबधीत खात्याची तपासणी करते हा अधिकार या सभागृहास आहे.

• प्रतिनिधी गृहाचे स्थान व भूमिका :

लोकशाही शासन पद्धतीमध्ये लोकांचे प्रतिनिधीत्व करणाऱ्या सभागृहाला महत्त्वाचे स्थान असते. प्रथम सभागृह हे महत्त्वाचे व श्रेष्ठ समजले जाते. परंतु अमेरिकेत प्रतिनिधीगृह हे अधिकाराच्या बाबतीत कनिष्ठ बनले आहे. याची पुढील प्रमाणे कारणे आहेत.

१) अल्पकार्यकाल :

या सभागृहाचा कार्यकाल फक्त दोन वर्षाचा आहे. या कालावधीत या सभागृहाची फक्त दोन अधिवेशने होतात. त्यामुळे या सभागृहला प्रभावीपणे काम करणे शक्य होत नाही. या सभागृहाच्या अल्प कालावधीमुळे सभासदाना भावी निवडणूकीची काळजी सतत असते. याचा परिणाम सभागृहाच्या कार्यक्षमतेवर होत असतो.

२) सदस्य संख्या :

या सभागृहाच्या सभासदाची संख्या फार जास्त असल्यामुळे या सभागृहाच्या कामकाजावर नियंत्रण ठेवून सविस्तर चर्चा करणे आवश्यक होते. याउलट सिनेटची सभासद संख्या मर्यादित असल्याने एखाद्या विधेयकावर सविस्तर व चांगल्या प्रकारची चर्चा होऊ शकते.

३) प्रतिनिधीचा दर्जा :

या सभागृहाचा कालावधी कमी असल्यामुळे अत्यंत महत्त्वाचे राजकीय क्षेत्रातील लोक या गृहाच्या निवडणूकीकडे आकर्षित होत नाहीत. त्यामुळे सहाजीकच दुय्यम व कमी महत्त्वाचे लोक या सभागृहात निवडून येतात. याशिवाय उमेदवार हा संबंधीत निर्वाचन क्षेत्राचा रहिवाशी असावा अशी अट असल्यामुळे प्रतिनिधीच्या निवडीला मर्यादा येतात. या सभागृहातील सभासद स्थानिक प्रश्नावर अधिक चर्चा करत असतात. त्यामुळे त्यांच्या विचाराला मर्यादा येते.

४) अध्यक्षावर नियंत्रण :

अध्यक्षावर नियंत्रण ठेवण्याच्या अधिकार प्रतिनिधी गृहाला दिलेला नाही. त्यामुळे हे सभागृह

लोकांचे प्रतिनिधीत्व करत असूनदेखील असा अधिकार या सभागृहाला नसल्याने याला दुय्यम स्थान मिळाले आहे. त्यामुळे हे सभागृह कमकुवत व कमी महत्त्वाचे मनले आहे.

प्रतिनिधी गृह कमकुवत असले तरी या सभागृहाचे महत्त्व टिकून आहे. कारण विधेयक निर्मितीमध्ये दोन्ही सभागृहाना समान अधिकार आहेत. आर्थिक विधेयके ही सर्वप्रथम कनिष्ठ सभागृहातच मांडली जातात. अमेरिकेचा अध्यक्ष हा महत्त्वपूर्ण विषयावर निर्णय घेताना व धोरण ठरवताना सिनेट प्रमाणे प्रतिनिधी गृहातील वरिष्ठ सभासदाबरोबर चर्चा करत असतो. या सभागृहाचा कालावधी दोन वर्षाचा असल्यामुळे दर दोन वर्षांनी लोकांचा कल कोणत्या राजकीय पक्षाकडे आहे हे समजते व त्यानुसार विद्यमान अध्यक्षाला आपल्या धोरणात बदल करण्याची संधी मिळत असते. यामुळे या सभागृहाची भूमिका व स्थान हे वेगळे व महत्त्वपूर्ण आहे.

- **सिनेट :**

सिनेट हे अमेरिकेतील द्वितीय सभागृह आहे. त्याला वरीष्ट सभागृह असे देखील म्हटल जाते. हे सभागृह घटक राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करणारे सभागृह म्हणून ओळखले जाते.

- **सिनेटची रचना :**

सिनेट मध्ये प्रत्येक घटक राज्याला दोन प्रतिनिधी पाठवण्याचा अधिकार आहे. सध्या अमेरिकेत ५० घटकराज्ये आहेत. प्रत्येक घटकराज्याचे आकारमान, लोकसंख्या यांचा विचार न करता प्रत्येक घटकराज्याला दोन प्रतिनिधी निवडून सभागृहात पाठवता येतात. त्यामुळे या सभागृहाची सदस्य संख्या १०० इतकी आहे. सर्व घटकराज्याना समान दर्जा हे सिनेटच्या रचनेचे वैशिष्ट्य आहे.

- **निवडणूकीस उभे राहण्याची पात्रता :**

सिनेटचा प्रतिनिधी म्हणून निवडणूकीस उभे राहण्यासाठी उमेदवाराची पुढील पात्रता असावी लागते.

१) उमेदवाराच्या वयाची ३० वर्षे पूर्ण असली पाहिजेहत.

२) निवडणूकीला उभे राहण्यासाठी उमेदवार कमीत कमी ९ वर्षे अमेरिकेचा नागरिक असला पाहिजे.

३) उमेदवार ज्या घटक राज्यातून निवडणूक लढवणार आहे या घटक राज्यांचा तो रहिवाशी असला पाहिजे.

४) सरकारी नोकराना निवडणूकीस उभा रहाता येत नाही.

- **उमेदवार निवडण्याची पद्धती :**

अमेरिकेच्या राज्यघटनेस सिनेटच्या सभासदांची निवड अप्रत्यक्ष करण्याची तरतूद होती. म्हणजेच घटक राज्याच्या कायदेमंडळातील सदस्य सिनेटसाठी दोन प्रतिनिधींची निवड करत होते. १९१३ साली राज्यघटनेत १७ वी दुरुस्ती करण्यात आली आणि निवडणूकीची पद्धत प्रत्यक्ष करण्यात आली. यानुसार जनतेकडून प्रत्यक्ष मतदान पद्धतीने सिनेटच्या सदस्यांची निवड करण्यास सुरूवात झाली.

- **सिनेटचा कार्यकाल :**

सिनेट हे कायम स्वरूपाचे सभागृह आहे. ते कधीही विसर्जीत होत नाही. या सभागृहातील प्रत्येक सभासदाचा कार्यकाल ६ वर्षांचा आहे. प्रत्येक दोन वर्षांनी या सभागृहातील १/३ सभासद आपला सहा वर्षाचा कार्यकाल संपल्याने निवृत्त होत असतात. या रिकाम्या जागी परत तेवढेच नवीन सभासद निवडून येतात. त्यामुळे सभागृहाची सदस्य संख्या टिकून रहाते.

- **सभागृहाचा सभापती** (Ex-Officio) **:**

अमेरिकेचा उपाध्यक्ष हा सिनेटचा पदसिद्ध अध्यक्ष असतो. सिनेटला एका सभासदाची निवड तात्पुरता अध्यक्ष म्हणून करता येते. पदसिद्ध अध्यक्षाच्या गैर हजेरीत तात्पुरता अध्यक्ष काम करत असतो. सिनेटच्या सभापतीला पुढील कार्ये करावी लगतात.

१) सभागृहाचे कामकाज नियमानुसार चालवणे.

२) सभागृहात प्रत्येक सभासदास बोलण्याची संधी उपलब्ध करून देणे.

३) सभासदांच्या विशेष अधीकारांचे रक्षण करणे.

४) सभागृहातील शांतता टिकवणे.

५) सभागृहात एखाद्या प्रश्नावर समान मते मिळाल्यास तो आपले निर्णायक मत (Casting vote) देवू शकतो.

६) एखाद्या ठरावावरील चर्चा पूर्ण होताच तो ठराव मतदानास टाकतो व मतदानाचा निर्णय घोषित करण्याचे कार्य सभापतीने करावे लागते.

- **सिनेटच्या सभासदांचे विशेष अधिकार :**

१) दिवाणी गुन्ह्याबाबत सिनेटला सभागृहाकडे अधिवेशनासाठी जात व परत येत असताना अटक करता येत नाही.

२) प्रत्येक सिनेटर्सला सभागृहात आपले मत व्यक्त करण्यासाठी भाषण करता येते. त्याने केलेल्या भाषणा विरुद्ध न्यायालयात कारवाई करता येत नाही.

३) प्रत्येक सिनेटरने सभागृहामध्ये शिस्तीचे पालन करणे आवश्यक आहे. अन्यथा त्याचे सदस्यत्व सभागृह २/३ बहुमताने रद्द करू शकते.

- **फिलिबस्टरिंग** (Filibustering) :

सिनेटच्या प्रत्येक सभासदाला मिळालेल्या अधिकारामध्ये 'भाषण स्वातंत्र्य' हा एक अधिकार आहे. या अधिकाराचा वापर करून एखादा सभासद अमर्याद काळ भाषण करू शकतात. या मार्गाने ते सभागृहाच्या कामकाजात अडथळा आणू शकतात. या अधिकाराचा वापर विशषषत: अधिवेशनाच्या कामकाजाच्या शेवटी करून एखादे विधेयक मंजूर करण्यास प्रतबंध केला जातो. यामुळे सभागृह विधेयक सादर करणारा सभासद ते विधेयक मागे घेतो. किंवा ते मागे न घेतल्यास सतत केल्या जाणाऱ्या भाषणामुळे चर्चा पूर्ण होण्याऐवजी अधिवेशनाचे कामकाज थांबते. परिणामत: ते विधेयक मंजूर होत नाही. याप्रकारे भाषण स्वातंत्र्याच्या अधिकाराचा दुरुपयोग होणारी अनेक उदाहरणे सिनेट मध्ये घडली आहेत. उदा. टेक्सास राज्याचा एक सिनेटर 'शेफर्ड' हा सहा तास पन्नास मिनीटे राष्ट्रसंघांच्या कार्यासंबंधी भाषण करत होता. तर १९०८ साली रॉबर्ट लॉफॉलेट यांनी सिनेटमध्ये सलग १८ तास भाषण केले होते. अशाप्रकारे भाषण स्वातंत्र्याचा अतिरेक करणे याला फिलिबस्टरिंग असे म्हटल जाते. या अधिकारामुळे सभागृहाचे कामकाज अडथळा निर्माण होतो. असे होऊ नये म्हणून १९१७ साली एक कायदा पास करण्यात आला. त्यानुसार सिनेटच्या १/६ सभासदांनी एखाद्या सदस्याचे भाषण बंद करावे असा ठराव मंजूर केल्यस या प्रस्तावाला सभागृहातील २/३ सदस्यांनी पाठींबा दिला तर त्याचे भाषण बंद करता येते. या नविन नियमाचा वापर फारच कमी केळा केला जातो. कारण सिनेटचा एखादा सभासद किंवा सभासदांचा लहानसा गट फिलिबस्टींग या पद्धतीचा वापर करून संपूर्ण देशातील लोकांचे लक्ष आपल्याकडे वेधू शकतो. या वैशिष्ट्यपूर्ण पद्धतीमुळे सभासदांना पूर्ण देशातील लोकांचे नेतृत्व करण्याची संधी प्राप्त होत असते.

- **सिनेटचे अधिकार व कार्ये :**

१) कायदेविषयक अधिकार :

अर्थ विधेयक सोडून अन्य कोणत्याही विषयावरील विधेयक प्रथमत: सिनेट मध्ये मांडता येते व त्यानंतर ते प्रतिनिधिच्या मंजूरीसाठी जावू शकते. जर प्रतिनिधी गृहाने विधेयक प्रथम मंजूर करून सिनेटकडे पाठवले तर ते सिनेटच्या मंजूरी शिवाय विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर होऊ शकत नाही. थोडक्यात दोन्ही सभागृहांच्या मंजूरी शिवाय विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर होऊ शकत नाही. कायदे निर्मिती बाबत दोन्ही सभागृहांना समान अधिकार दिले आहेत. तर दोन्ही सभागृहात विधेयकाला संमती देण्यावरून मतभेद झाले तर संयुक्त समिती निर्माण केली जाते. या समितीत दोन्ही सभागृहाचे प्रतिनिधी असतात. या समितीत विधेयका संबंधी एकमत झाले नाही. तर ते विधेयक रद्द मानले जाते.

२) अर्थविषयक अधिकार :

अर्थविषयक विधेयक हे सर्वप्रथम कनिष्ठ सभागृहात म्हणजे प्रतिनिधी गृहात मांडून मंजूर केले जाते. त्यानंतर ते सिनेटच्या मंजूरीसाठी पाठवले जाते. सिनेट हे विधेयक रद्द करू शकते किंवा त्यात दुरुस्त्या सूचवू शकते. त्यामुळे सिनेटच्या मंजूरीशिवाय अर्थविधेयक मंजूर होऊ शकत नाही. थोड्यात आर्थिक बाबतीत दोन्ही सभागृहाना समान अधिकार आहेत असे दिसते.

३) शासन विषयक अधिकर :

हा सिनेटच्या सभागृहाला महत्त्वाचा व कनिष्ठ सभागृहाला नसलेला अधिकार आहे. अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाला निरनिराळ्या अधिकाऱ्यांच्या नेमणूका करण्याचा अधिकार आहे. उदा. राजदूत, न्यायाधिश, उच्च अधिकारी इ. अधिकाऱ्यांच्या नेमणूका करताना अधक्षांने सिनेटचा सल्ला घेतला पाहिजे असा संकेत आहे. अध्यक्षाने नियुक्त केलेल्या पदाना जो पर्यंत सिनेट मान्यता देत नाही तोपर्यंत त्याने केलेली नियुक्ती अंतिम मानली जात नाही.

- **सिनेटचा शिष्टाचार :**

अध्यक्षाच्या या अधिकारा संबंधात सिनेटचा शिष्टाचार (Senatorial courtesy) ही प्रथा निर्माण झालेली आहे. या प्रथेनुसार अध्यक्ष हा नेमणूका करत असताना संबंधीत घटक राज्यातील दोन सिनेटर्स बरोबर अध्यक्ष चर्चा करतो. त्यामुळे ज्या घटक राज्यात अधिकाऱ्याची नेमणूक करावयाची आहे. त्यातील दोन प्रतिनिधींच्या नेमणूकांना मान्यता मिळाली म्हणजे संपूर्ण सभागृहाकडून त्या नियुक्तीचे समर्थन केले जाते. सिनेट कडून अनेक वेळा अध्यक्षाच्या निवडीला विरोध केला जातो. सिनेटचा विरोध असेल तर त्या नेमणूका होऊ शकत नाहीत. परंतु अधिकाऱ्यांच्या नेमणूका करत असताना ज्या घटक

राज्यात नेमणूका करावयाच्या आहेत त्या घटक राज्याच्या सिनेटर्सना सल्लामसलत केल्यामुळे त्याच्या निवडीला विरोध होत नाही. यालाच 'सिनेटचा शिष्टाचार' असे म्हटले जाते.

१) महाभियोगाचा अधिकार :

राष्ट्राध्यक्ष, उपराष्ट्राध्यक्ष व अन्य वरिष्ठ पदावर काम करणाऱ्या व्यक्तीने गंभीर स्वरुपाचा गुन्हा किंवा घटनाबाह्य वर्तन केल्यास त्यांना काढून टाकण्यासाठी राज्य घटनेत महाभियोगाची पद्धत दिली आहे. यानुसार एखाद्या अधिकाऱ्यावर या महाभियोगाचा खटला चालवण्याचा अधिकार सिनेटला दिला आहे. सर्वप्रथम प्रतिनिधीगृह संबंधीत अधिकाऱ्यावर आरोप ठेवते या सिनेटमध्ये आरोपाची चौकशी केली जाते आणि २/३ बहूमताने हा आरोप मान्य केला तर संबंधीत अधिकारी बडतर्फ होतो.

३) परराष्ट्राशी तह मंजूरीचा अधिकार :

राष्ट्राध्यक्ष हा परराष्ट्राबरोबर अनेक प्रकारचे तह व करार करत असतो. या तहांना किंवा कराराना सिनेटची २/३ बहुमताने मंजूरी असावी लागते. त्याशिवाय हा कर किंवा तह अंमलात येवू शकत नाही. सिनेटचा हा अधिकार फार महत्त्वाचा मानला जातो. त्यामुळे राष्ट्राध्यक्षाला परराष्ट्राशी तह किंवा करार करताना सिनेट बरोबर सल्लामसलत करावी लागते. आणि त्याची संमतीही घ्यावी लागते. सिनेट हा अधिकाराचा वापर करून राष्ट्राध्यक्षावर नियंत्रण ठेवण्याचे काम करते.

४) घटना दुरुस्तीचा अधिकार :

घटना दुरुस्तीचे विधेयक सिनेटमध्ये प्रथम सादर केले जावू शकते व २/३ बहुमताने मंजूर केले जावू शकते. तर एखादी घटना दुरुस्ती विधेयक प्रतिनिधी गृहाने मंजूर करून सिनेटकडे पाठवल्यास या गृहाच्या २/३ बहूमताशिवाय घटना दुरुस्ती होऊ शकत नाही. थोडक्यात घटना दुरुस्तीबाबत दोन्ही सभागृहाना समान अधिकार आहेत.

- **उपराष्ट्रपतींच्या निवडी संबंधीचा अधिकार :**

निर्वाचन मंडळाने उपराष्ट्रपती पदासाठी निवडणूका घेतल्यानंतर कोणत्याही उमेदवाराला स्पष्ट बहुमत न मिळाल्यास पहिल्या तिन उमेदवारापैकी एका उमेदवाराची निवड करण्याचा अधिकार सिनेटला दिलेला आहे.

- **सिनेटचे स्थान व महत्त्व :**

निर्वाचन मंडळाने उपराष्ट्रपती पदासाठी निवडणूका घेतल्यानंतर कोणत्याही उमेदवाराला स्पष्ट

बहुमत न मिळाल्यास पहिल्या तिन उमेदवारापैकी एका उमेदवाराची निवड करण्याचा अधिकार सिनेटला दिलेला आहे.

- **सिनेटचे स्थान व महत्त्व :**

संघराज्य शासन पद्धतीमध्ये घटक राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करणारे सभागृह निर्माण केले जाते. यानुसार सिनेट हे घटक राज्याचे प्रतिनिधीत्व करणारे सभागृह तयार केले आहे. या सभागृहाला राज्यघटनेने प्रभावी व अधिकार संपन्न असे बनवले आहे. या सभागृहातील सभासद हे प्रौढ मताधिकार पद्धतीने निवडले जात असल्याने हे सभागृह देशातील लोकांच्या बरोबर ते घटक राज्याचे देखील प्रतिनिधीत्व करते असे म्हणावे लागते. या शिवाय या सभागृहाला प्रत्यक्ष अध्यक्षावर व त्यांच्या अधिकारांच्यावर प्रत्यक्ष नियंत्रण ठेवण्याची सत्ता दिल्यामुळे या सभागृहाचे महत्त्व वाढले आहे. कायदेविषयक, आर्थिक व शासन विषयक अधिकारामध्ये या सभागृहाला प्रतिनिधीगृहा बरोबर अधिकार दिलेले आहेत. या शिवाय परराष्ट्र तह व करार आणि अधिकाऱ्यांच्या नेमणूकामध्ये राष्ट्राध्यक्षाला सिनेटच्या मंजूरीशिवाय अधिकाराचा वापर करता येत नाही. त्याकडे हे सभागृह अत्यंत कार्यक्षम बनले आहे. फिलिबस्टरिंगचा खास अधिकार सिनेटला असल्यामुळे या अधिकाराचा वापर सभागृहातील सभासद करत असतात. यामुळे या सभागृहाचे महत्त्व अधिक वाढलेले दिसते.

- **सिनेटचा प्रभाव :**

सिनेट हे सभागृह जगातील सर्व द्वितीय गृहामध्ये अत्यंत कार्यक्षम व प्रभावी ठरले आहे. या सभागृहाला दिलेल्या प्रत्यक्ष अधिकारामुळे हे सभागृह प्रतिनिधी गृहापेक्षा महत्त्वाचे बनले आहे. पुढील कारणांमुळे हे सभागृह प्रभावी ठरण्यास मदत झाली आहे.

१) राज्यघटनेतील तरतुदी :

राज्यघटनेची निर्मिती करत असताना त्यातील सभासदांना शासनाचा कोणताही एक विभाग हुकूमशाही प्रवृत्तीचा होवू नये म्हणून त्यानी सिनेटला राष्ट्राध्यक्षांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार दिले. तह व करार करताना राष्ट्राध्यक्षाला सिनेटची मान्यता द्यावी लागेल. ही राष्ट्रघटनेत तरतुद केली. घटना दुरुस्ती व विधेयक निर्मितीमध्ये पण सिनेटला समान अधिकार दिले. त्यामुळे इतर देशाप्रमाणे द्वितीय सभासद कमकूवत न बनता ते प्रभावी झालेले दिसते.

२) सभासद संख्या :

सिनेटमध्ये फक्त १०० सभासद आहेत. अमेरिकेत पन्नास घटक राज्ये आहेत. प्रत्येक घटक राज्याला त्या घटकाचे आकारमान किंवा लोकसंख्या यांचा विचार न करता प्रत्येकी दोन सभासद

सभागृहात पाठवता येतात. ही सभासद संख्या मर्यादित व नियंत्रित स्वरूपाची असल्याने एखाद्या विषयावर सभागृहात विस्तृत व चांगल्या प्रकारची चर्चा होऊ शकते. या शिवाय सभापतीला सभागृहात नियंत्रण ठेवता येते. या मर्यादीत सभासद संख्येकडे सभागृहाचे महत्त्व वाढले आहे. याउलट प्रतिनिधी गृहात सभासद संख्या जास्त असल्यामुळे एखाद्या विषयावर सविस्तर आणि चांगली चर्चा होऊ शकत नाही.

३) भाषण स्वातंत्र्याचा अधिकार :

सिनेटच्या प्रत्येक सभासदाला सभागृहात आपले मत मांडण्यासाठी त्याना भाषण स्वातंत्र्याचा अधिकार दिला आहे. या अधिकाराचा अमर्याद वापर करून सभासद आपला प्रभाव सभागृहामध्ये पाडतात याशिवाय प्रत्येक बाबीवर सविस्तर चर्चा होऊ शकते. या भाषण स्वातंत्र्यामुळे सिनेटच्या सभागृहाचे महत्त्व व प्रभाविपणा वाढला आहे.

४) निवडणूकीची पद्धत :

सिनेटच्या प्रत्येक सभासदाची निवड ही प्रौढ व गुप्त मतदान पद्धतीने होते. त्यामुळे ते प्रत्यक्ष लोकांच्याकडून निवडून येत असतात. प्रत्येक घटक राज्याला फक्त दोनच प्रतिनिधी सिनेट मध्ये पाठवण्याचा अधिकार असल्यामुळे अत्यंत प्रभावी व कार्यक्षम प्रतिनिधी या सभागृहात निवडून येत असतात. यामुळे सिनेट हे घटक राज्याबरोबर लोकांचे प्रतिनिधीत्व करणारे सभागृह बनले आहे. या पद्धतीमुळे सिनेटचा प्रभावीपणा वाढण्यास मदत झाली आहे.

५) कायमस्वरूपी सभागृह :

सिनेट हे कधीही बरखास्त न होणारे कायमस्वरूपी सभागृह आहे. या सभागृहाची अशी रचना केली आहे की, दर दोन वर्षांनी १/३ सभासद निवृत्त होतात व त्याजागी परत तेवढेच सभासद निवडले जातात. प्रत्येक सभासदाचा कालावधी हा ६ वर्षाचा आहे. याउलट प्रतिनिधी गृहाच्या सभासदाचा कार्यकाल फक्त दोन वर्षाचा आहे. त्यामुळे देशातील प्रभावी व कार्यक्षम राजकीय पक्षातील लोक या सभागृहाच्या निवडणूकीकडे आकर्षीत होतात. सहाजिकच या कालावधीमुळे व पक्षातील श्रेष्ठ व कार्यक्षम लोकांचा वा सभागृहात समावेश होतो. त्यामुळे सिनेट हे प्रतिनिधी गृहाच्या तुलनेत अधिक कार्यक्षम व प्रभावी बनले आहे.

६) अध्यक्षाच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार :

राज्यघटनेने अमेरिकेच्या अध्यक्षाला अमर्याद अधिकार दिले आहेत. अध्यक्षीय शासन पद्धतीमुळे अध्यक्षावर व त्याच्यार कार्यावर मर्यादा येत नाहीत. परंतु अध्यक्षाने गैरवर्तन केल्यास अथवा घटनाबाह्य

वर्तन केल्यास व हुकूमशाही प्रवृत्तीने वागू लागल्यास त्याला काढून टाकण्यासाठी महाभियोगाचा अधिकार घटनेने कायदेमंडळाला दिला आहे. यानुसार प्रतिनिधी गृहाने अध्यक्षावर आरोप ठेवल्यास सिनेटला त्या आरोपाची चौकशी करून पदावरून (अध्यक्षाला) दूर करता येते. या पद्धतीमुळे प्रत्यक्ष अध्यक्षावर नियंत्रण ठेवण्याची सत्ता सिनेटला मिळाल्यामुळे हे सभागृह प्रभावी बनले आहे.

७) कायद्याची निर्मिती विचारपूर्वक होते :

एखाद्या विधेयकाचे कायद्यात रुपांतर होत असताना संबंधीत विधेयकावर सर्व दृष्टीकोनातून सविस्तर चर्चा होणे गरजेचे असते. प्रतिनिधी गृहाची सभासद संख्या ४३७ असल्याने या सभागृहात विधेयकावर चर्चा करणे अशक्य होऊ शकते. परिणामी या सभागृहातून ते विधेयक घाईने व विशेष चर्चा न होता मंजूर होवून दुसऱ्या सभागृहाच्या मंजूरीसाठी जाऊ शकते. प्रतिनिधी गृहाने मंजूर केलेल्या विधेयकावर सविस्तर व स्पष्टपणे चर्चा होऊ शकते. कारण या सभागृहाची सभासद संख्या मर्यादित असल्याने व या सभागृहातील सभासद कार्यक्षम व अनुभवी असल्याने संबंधीत विधेयकावर सखोल चर्चा होऊ शकते व आवश्यक असणारे विधेयकच मंजूर होऊ शकते. त्यामुळे या सभागृहाला कायद्याची निर्मिती विचारपूर्वक करणारे सभागृह असे म्हटले आहे. यामुळे सिनेटचा प्रभावीपणा वाढण्यास मदत झाली आहे.

८) परराष्ट्रीय अधिकार :

परराष्ट्रात नेमले जाणारे वकील आणि प्रतिनिधी सिनेटच्या सहकार्याने व संमतीने नेमले जातात. तसेच परराष्ट्राशी केलेल्या तहाना व कराराना मान्यता देण्याचा अधिकार सिनेटला आहे. यामुळे सिनेट अध्ययांच्या परराष्ट्र विधेयक कार्यावर नियंत्रण ठेवते. हा अधिकार प्रतिनिधी गृहाला दिलेला नाही. त्यामुळे सिनेटचे महत्त्व व प्रभावीपणा वाढलेला आहे.

• सिनेटचे स्थान :

सिनेट हे जगातील सर्व द्वितीय सभागृहामध्ये अत्यंत प्रभावी व शक्तीमान असे सभागृह आहे. या सभागृहात घटक राज्यांचे समान प्रतिनिधीत्व आहे. याउलट इतर देशात वरिष्ठ सभागृहाना फारच कमी अधिकार दिले आहेत. सिनेटला इतर देशांच्या वरिष्ट सभागृहाच्या तुलनेत फार मोठे अधिकार दिलेले आहेत. अध्यक्षानी केलेल्या नेमणूकाना मान्यता देणे परराष्ट्रीय तह व कराराना मान्यता देणे या दोन अधिकारामुळे सिनेटचे महत्त्व प्रतिनिधी गृहापेक्षा महत्त्वाचे बनले आहे. लॉर्ड ब्राईस यांच्या मते, ‘‘सिनेट हे सभागृह एका गुरुत्वाकर्षन शक्तीचे केंद्र बनवण्यात आले असून ते एक प्रकारे प्रतिनिधी सभेच्या लोक लहरीवर नियंत्रण ठेवण्यात आले आहे. दुसऱ्या बाजूला अध्यक्षाच्या महत्त्वाकांक्षेला लगाम घालण्यात आला आहे.

सिनेटचा शिष्टाचार या पद्धतीमुळे सिनेटची सत्ता कमी झाल्यासारखी वाटत असली तरी इतर देशातील वरिष्ठ सभागृहापेक्षा निश्चित सिनेटला जास्त अधिकार आहेत. एकंदरीत सिनेटचे स्थान अमेरिकेच्या कायदेमंडळामध्ये महत्त्वाचे आहे.

• कायदे निर्मितीची प्रक्रिया :

कायदेमंडळाची निर्मिती ही प्रामुख्याने कायदे करण्यासाठी झालेली असते. कायद्याची निर्मिती ही कायदेमंडळाच्या सभासदाकडून तयार केली जावून ती सभागृहात बहूमताने मंजूर केली जाते. या पद्धतीला विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर करणे असे म्हणतात. विधेयकाचे कायद्यात रुपांतर करत असताना प्रत्येक देशात वेगवेगळ्या पद्धती अस्तीत्वात आहेत. भारतामध्ये विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर करत असताना पहिले वाचन, दुसरे वाचन, समिती अवस्था, तिसरे वाचन, सभागृहाची बहूमताने मंजूरी त्यानंतर दुसऱ्या सभागृहात देखील हिच पद्धत वापरून अंतीम राष्ट्रपतीची सही झाल्यानंतर विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर होते. परंतु अमेरिकेत अध्यक्षीय शासन पद्धती असल्यामुळे यामध्ये थोडा भेद स्पष्ट दिसतो.

१) विधेयक सभागृहात सादर करणे (पहिले वाचन) :

अर्थ विषयक सोडून सर्व विधेयकाची सुरवात कोणत्याही सभागृहामध्ये होऊ शकते. हे विधेयक मांडण्यापूर्वी स्वतःच्या पक्षाची संमती घेवूनच सभागृहात विधेयक मांडण्यात येते. एकट्या सभासदाला विधेयक सभागृहात सादर करावयाचे असेल तर ते संबंधीत सभागृहाच्या अधिकाऱ्याच्या शेजारील पेटीमध्ये ते विधेयक टाकले जाते. अध्यक्षीय शासन पद्धतीमध्ये अध्यक्ष किंवा त्यांचे मंत्रीमंडळ हे कायदेमंहळाचे सदस्य नसल्याने त्यांना विधेयक निर्मिती मध्ये समाविष्ट करून घेतले जात नाही. संबंधीत सभागृहाच्या सभासदाने विधेयक पेटीमध्ये टाकल्यानंतर ते प्रविष्ठ झाले असे समजण्यात येते. आणि नंतर त्या विधेयकाची विषयवार वाटणी होते. आणि त्या विधेयकाना सरकारी सुचनेच्या स्वरूपात छापले जाते. विधेयक छापून झाले की, त्या विधेयकाचे पहिले वाचन झाले असे समजण्यात येते.

यानंतर दुसरे वाचन होण्यापूर्वी समितीकडे ते नियंत्रक विचारार्थ (अभ्यासासाठी) पाठवण्यात येते. समिती आवश्यक वाटल्यास त्या विधेयकाच्या हितसंबंधी सभासदांची मुलाखत होते. त्यानंतर सुधारणा करून किंवा न करता ते विधेयक समितीकडे पाठवले जाते. परंतु यापैकी अनेक विधेयके समितीकडे सादर केली जात नाहीत. या पद्धतीला 'पिजन होलिंग ए बिल' (Pigeon-holing a bill) असे म्हटले जाते. परंतु अशाप्रकारे सादर न केलेली विधेयके सभागृहात सादर करण्यात यावीत असा ठराव सभागृहाने बहूमताने मंजूर केल्यास समित्यांना ते सादर करावे लगतात.

सर्व साधारणपणे एका काँग्रेसपुढे दहा हजार ते बारा हजार विधेयके येतात. पहिल्या वाचनानंतर ती विधेयके समिती अवस्थेकडे पाठविली जातात.

- **समिती अवस्था :**

पहिल्या वाचनानंतर ते विधेयक समिती अवस्थेकडे पाठविले जाते. ते विधेयक ज्या विषयाशी संबंधीत असते त्या विषय समितीकडे ते विधेयक पाठवण्यात येते. विषय समितीत ते विधेयक गेल्यानंतर या विषयाचा उद्देश काय आहे आणि हे विधेयक राष्ट्राच्या दृष्टीने कितपत उपयुक्त आहे ते योग्य आहे का अयोग्य आहे हे समिती ठरवते आणि काही विधेयके ही अयोग्य आहेत असे वाटल्यास ती विधेयक येथेच रद्द केली जातात. अशा प्रकारे सुमारे ६५% विधेयके ही समिती अवस्थेत रद्द केली जातात. समितीने रद्द केलेली विधेयके काँग्रेसकडे पूर्ण विचारासाठी येऊ शकतात. परंतु सहसा कायदेमंडळ या अधिकाराचा वापर करत नाही. याबाबत विलमन असे म्हणतात की, ''समितीमध्येच काँग्रेस खरे कार्य करीत असते असे म्हणावे लागेल. काही विधेयके ही समितने मंजूर मान्य केलेली असतात. या विधेयकाच्या संबंधी समिती संपूर्ण माहिती गोळा करण्याचे काम करते. एखादे विधेयक ज्या सरकारी विधेयकाशी संबंधीत असेल त्याचा सल्ला घेण्यात येतो याच बरोबर तज्ञ लोकांचा सल्ला घेण्यात येतो. यानंतर प्रत्यक्ष समितीच्या बैठका आयोजित केल्या जातात. आणि या बैठकीत विधेयकाच्या प्रत्येक शब्दावर व वाक्यावर सविस्तरपणे चर्चा व विचार विनीमय काढण्यात येतो. सर्व माहिती गोळा केल्यानंतर आवश्यक त्या सुधारणा सुचवल्यानंतर त्या विधेयकासंबंधी संबंधी सर्वसाधारण रिपोर्ट तयार केला जातो. आणि ते विधेयक रिपोर्ट सहित कायदेमंडळाकडे पाठवले जाते. समितीमधील सर्व सभासदांचे त्या विधेयकाबाबत एकमत नसले तर समितीतील विरोधी सभासदांचा वेगळा रिपोर्ट तयार केला जातो व ते दोन्ही रिपोर्ट कायदे मंडळाकडे पाठवले जातात.

- **सुसुत्रीकरण आणि द्वितीय वाचन :**

समितीकडून विधेयक आल्यानंतर त्याचे पुढील चार सुचीत विभाजन केले जाते. या सुचीना कॅलेंडर (Calender) असे संबोधले जाते.

१) संघ कॅलेंडर : ज्या विधेयकाचा संबध संपत्तीशी आहे अशा विधेयकाचा समावेश संघ सुचीमध्ये केला जातो.

२) गृह कॅलेंडर : अर्थ विधेयके सोडून जेवढी विधेयके असतील ती सर्व विधेयके गृह कॅलेंडर मध्ये त्यांचा समावेश केला जातो.

३) सहमती कॅलेंडर : गृह कॅलेंडरच्या ज्या विधेयकाचे दोन्ही सभागृहात, एकमत होण्याची शक्यता वाटते अशा विधेयकांचा या सूचीमध्ये समावेश केला जातो. आणि ज्या विधेकाना कमीत कमी

विरोध होण्याची शक्यता असेल अशा प्रकारच्या विधेयकांचा समावेश या सुचिमध्ये केला जातो.

४) खाजगी कॅलेंडर : ज्या विधेयकांचा संबंध देशातील काही व्यक्तींशी अथवा विशेष संस्थांशी संबंधीत असतील व त्यांचा समावेश या सूचिमध्ये केला जातो.

- **दुसरे वाचन :**

दुसऱ्या वाचनासाठी जी विधेयके सभागृहात चर्चेसाठी घेतली जातात त्यावेळी वाचन करत असताना विधेयकावर कलमवार चर्चा होते. या वाचनात आवश्यक त्या दुरुस्त्या विधेयकात केल्या जावू शकतात. कधी कधी या विधेयकावर परत विचार व्हावा अशी मागणी करण्यात येते. ही मागणी झाल्यास विधेयकावर चर्चा केली जाते आणि मतदान घेतले जाते.

- **तिसरे वाचन :**

हे वाचन फारसे महत्त्वाचे नसते. यावेळी फक्त शिर्षकाचे वाचन केले जाते. तिसऱ्यात वाचनानंतर विधेयकाला मंजूरी मिळाल्यानंतर ते दुसऱ्या सभागृहाकडे पाठवण्यात येते.

- **दुसरे सभागृह :**

दुसऱ्या सभागृहात देखील विधेयकावर पहिले वाचन, समिती अवस्था, द्वितीय वाचन व तृतीय वाचन ह्या अवस्थेकडून विधेयकाला जावे लागते. दुसऱ्या सभागृहात देखील हे विधेयक बहुमताने मंजूर झाले तर ते राष्ट्राध्यक्षांच्या सहीसाठी पाठवले जाते.

- **राष्ट्राध्यक्षांची स्वाक्षरी :**

कायदेमंडळाने मंजूर केलेल्या प्रत्येक विधेयकावर अध्यक्षांची स्वाक्षरी झाल्यानंतर त्या विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर होते. कायदेमंहळाने मंजूर करून विधेयके अध्यक्षांच्या सहीसाठी पाठवल्यानंतर त्याला दहा दिवसाच्या आत अध्यक्षांनी ते विधेयक संमत अथवा नासंमत करावे लागते. अध्यक्षांनी विधेयकाला संमती दिली तर त्याचे कायदद्यात रुपांतर होते. अध्यक्षाने ते विधेयक नामंजूर केले तर ते विधेयक परत कायदे मंडळाकडे येते आणि कायदेमंडळाने तेच विधेयक परत २/३ बहुमताने पार केले तर अध्यक्षाला त्या विधेयकाला मान्यता द्यावीच लागते.

- **मतभेद दूर करण्याची पद्धत :**

एखाद्या विधेयकाबाबत दोन्ही सभागृहाच्या सभागृहातील सभासदांची मिळून एक संयुक्त समिती निर्माण करण्यात येते. या समितीमध्ये प्रत्येक सभागृहातून पंधरा-पंधरा सभासद घेण्यात येतात व या समितीत निर्माण झालेले मतभेद दूर करण्याचा प्रयत्न केला जातो. आणि दोन्ही सभागृहाना मान्य होतील

अशा सुधारणा व बदल विधेयकात केल्या जातात. त्यानंतर त्या विधेयकाला दोन्ही सभागृहात संमती घेण्यात येते. संमती मिळाल्यानंतर ते विधेयक राष्ट्राध्यक्षाच्या सहीसाठी पाठवले जाते.

वरील प्रकारे विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर करण्याची प्रक्रिया पूर्ण केली जाते. अमेरिकेच्या कायदेमंडळाला दोन्ही सभागृहात विधेयक निर्मीती मध्ये समान अधिकार दिलेला आहे. इतर देशांतील वरिष्ठ सभागृहाना विधेयक निर्मिती मध्ये असे अधिकार दिलेले नाहीत. उदा. भारत व इंग्लंड या देशातील वरिष्ठ सभागृहाना कायदेविषयक अधिकार फारच मर्यादित असलेचे दिसतात.

● कायदेमंडळातील समित्या :

लोककल्याणकारी राज्यामुळे कायदेमंडळाची कार्ये खूप मोठ्या प्रमाणात वाढली आहेत. त्यामुळे कायदेमंडळाच्या कामात मदत करण्यासाठी निरनिराळ्या समित्या निर्माण करण्याची पद्धत अनेक देशात निर्माण झालेली दिसते. अमेरिकेत सुरक्षा समिती पद्धतीचा विकास झालेला दिसतो. अध्यक्षीय शासन पद्धतीमुळे अमेरिकन समित्यांना फार महत्त्वाचे अधिकार मिळालेले दिसतात. इतर संसदीय शासन पद्धतीत पंतप्रधान व त्यांचे मंत्रीमंडळ हे कायदेमंडळाचे सभासद असतात. त्यामुळे विधेयके निर्माण करणे व इतर कार्यामध्ये कायदेमंडळात त्यांचा समावेश असल्यामुळे त्यांचा प्रभाव कायदेमंडळामध्ये पडलेला दिसतो. परंतु अध्यक्षीय शासन पद्धतीमध्ये अध्यक्ष व मंत्रीमंडळ यांचा कायदेमंडळाशी काहीही संबंध नसतो. त्यामुळे चांगल्या प्रकारची विधेयके तयार करण्याची जबाबदारी कायदेमंडळावर येते. कायदेमंडळाच्या दोन्ही सभागृहाची सभासद संख्या लक्षात घेता कोणतेही कार्य व्यवस्थीत होण्याची शक्यता कमी असते. त्यामुळे अनेक कामे ही समितीकडे सोपवली जातात. विधेयकाच्या निर्मितीमध्ये समितीचे कार्य महत्त्वाचे असते. त्यामुळे अमेरिकेतील या समित्यांना सभागृहाचे डोळे, कान व डोके समजले जाते.

● समित्यांची रचना :

१) स्थायी समित्या :

प्रतिनिधी सभेच्या सभागृहात समित्यांची संस्था वीस आहे. तर सिनेट या सभागृहाच्या समित्यांची संख्या सोळा आहे. या समितीतील सभासदांची केवळ औपचारिक रित्या सभागृह करत असले तरी प्रत्येक पक्ष आपल्या पक्षाच्या बैठकीत कोणत्या सभासदांची निवड करावयाची हे निश्चित करत असतो. आणि ज्यावेळी सभागृहापुढे ज्या सभासदांची नावे येतात. त्यांची निवड करण्याचे काम सभागृह करते. प्रत्येक पक्ष आपले संख्याबळ किती सभागृहात आहे याचा विचार करून आपले किती व कोणते सभासद समितीत असावेत हे ठरवत असतो. अमेरिकेतील स्थायी समित्याच विषयवार निर्माण केलेल्या असतात. उदा. अनुदान समिती, कृषी समिती, बँक समिती इत्यादी समित्या विषयवार अमेरिकेत तयार केलेल्या असतात.

२) विशेष समित्या :

अशा प्रकारच्या समित्या विशेष उद्देश पूर्ण करण्याकरता निर्माण केल्या जातात. एखादे विशेष विधेयक असेल तर त्या मतावर चर्चा केली जाते. चर्चा पूर्ण झाल्यानंतर अशा समित्या रद्द केल्या जातात. अमेरिकेतील समित्या या विषयवारच केलेल्या असतात. त्यामुळे अगदी क्वचित वेळेला अशा विशेष समित्या नेमल्या जातात.

सकल समिती : या प्रकारच्या समितीत सभागृहाच्या सर्व सभासदांचा समावेश केला जातो. एखाद्या विधेयकावर विचार विनिमय करण्यासाठी या सभागृहामध्ये परिवर्तन सकल सभा समिती करण्यात यावे अशी सुचना सभागृहातील कोणताही सभासद करू शकतो. सूचना मंजूर झाल्यास सभासदाचे रूपांतर सकल समितीत होते. अशावेळी सभागृहाचा सभापती अध्यक्ष स्थानावर राहू शकत नाही. सभापतीची जागा दुसरा सभापती घेतो. ही सकलसभा सुरू करण्यासाठी १०० सभासद ही गणसंख्या सांगितली आहे. या समितीस प्रत्येक सभासदाला पाच मिनीटे बोलता येते. सभागृहाच्या समितीने एखाद्या सभासदाला जास्त काळ बोलता येते. या समितीच्या वेळी सभागृहाचे नियम लागू करता येत नाहीत. समितीचे कामकाज संपल्यानंतर परत सभागृहात रूपांतर करण्यात येते आणि सभापती परत अध्यक्ष पदावर येतात. सकल सभा समितीचा अध्यक्ष सभागृहाला अहवाल सादर करतो. अर्थ विषयक विधेयके आणि महत्त्वाची सामान्य विधेयके यावर चर्चा करण्यासाठी अशा प्रकारची समिती निर्माण केली जाते.

नियम समिती : ही समिती फार महत्त्वाची समजली जाते. या समितीत १५ सभासद असतात. सभागृहाच्या कार्य पद्धतीची रूपरेषा ठरवण्याचा अधिकार या समितीला आहे. एखादे विधेयक सभागृहाकडे परत विचारासाठी पाठवायचे की नाही हे ठरवण्याचा अधिकार समितीला आहे. प्रत्येक समिती त्यांच्याकडे आलेल्या विधेयकावर चर्चा करून एक रिपोर्ट तयार करते आणि तो रिपोर्ट आणि विधेयक या समितीकडे पाठवून देते या विशेष अधिकारामुळे या समितीला फार महत्त्व प्राप्त झालेले आहे.

संयुक्त समिती : दोन्ही सभागृहात विधेयकाच्या बाबतीत मतभेद झाल्यास हे मतभेद दूर करण्यासाठी दोन्ही सभागृहातील सभासदांची समिती निर्माण केली जाते. या समितीत दोन्ही सभागृहातून १५-१५ सभासद घेतले जातात आणि ज्या विधेयका बाबतीत मतभेद असतील तर तेवढीच विधेयके चर्चेला घेतली जातात. आणि मतभेद मिटवण्याचा प्रयत्न केला जातो. मतभेद जर दूर झाले नाहीत तर ते रद्द केले जातात. चर्चा झाल्यानंतर ही समिती लगेच बरखास्त करण्यात येते. या समित्यांच्या बैठकी बाबत गुप्तता राखली जाते.

धोरण समिती : प्रतिनिधीगृह आणि सिनेट या सभागृहाकडून आलेल्या असंख्य विधेयकामधून ज्या विधेयकाला पाठींबा मिळेल अशी विधेयके बाजूला काढण्याचे कार्य ही समिती करत असते. या विधेयका संबंधी विरोधी पक्षाबरोबरही ही समिती विचार विनिमय करते. बहुमतवाल्या पक्षाचा नेता या समितीचा अध्यक्ष असतो.

अमेरिकन समित्या या निर्णय घेणारी महत्त्वाची केंद्रे बनली आहेत. समित्यांनी दिलेले बहुतेक निर्णय सभासगृहाकडून मान्य केली जातात. यामध्ये विशेषत: सरकारी खर्च विषयक विधेयकाना फार महत्त्व दिले जाते. तसेच सरकारी उत्पन्न विषयक समिती ही एक महत्त्वाची समिती आहे. वैधानिक प्रक्रियेत या सर्व समित्या महत्त्वाची भूमिका बजावत असतात. अमेरिकेच्या समितीने थोडे फार दोष दिसत असले तरी ही समिती पद्धत येथे यशस्वी झालेली दिसते.

❑ चीनचे कायदेमंडळ

• राष्ट्रीय जन काँग्रेस

• रचना :

चीनच्या कायदेमंडळाला 'राष्ट्रीय जन काँग्रेस' असे म्हणतात. ते एक गृही आहे. वस्तुत: चीन २२ प्रांत, ५ स्वायत्त प्रदेश यांचे मिळून बनलेले आहे. त्यामुळे बहुराष्ट्रीय राज्य म्हणून ओळखले जाऊ शकते. मात्र या विविध प्रांत, स्वायत्त प्रदेशाला विशेष प्रतिनिधीत्व देण्यासाठी एखाद्या वरिष्ठ सभागृहाची तरतूद केलेली नाही. चीनच्या राज्यघटनेत राष्ट्रीय जनकाँग्रेसच्या सदस्य संख्येबाबत उल्लेख आढळत नाही.

• प्रतिनिधीत्व पद्धत :

राष्ट्रीय जनकाँग्रेसचे प्रतिनिधी पुढील मतदार संघातून निवडले जातात.

१) चीनमध्ये २२ प्रांत आहेत. त्या प्रांतातून आठ लाख लोकसंख्येला एक प्रतिनिधी या प्रमाणात निवडले जातात.

२) स्वायत्ता क्षेत्र व नगरपालिका या दोन्ही भागातून ५ लाख लोकसंख्येला एक प्रतिनिधी निवडला जातो.

३) राष्ट्रीय अल्पसंख्यांक जातींमधून १५० प्रतिनिधी निवडले जातात.

४) सशस्त्र सेना यांच्यामधून ६० प्रतिनिधी निवडले जातात.

५) विदेशातील चीनी नागरीक यांच्याकडून ३० प्रतिनिधी निवडले जातात.

चीनच्या सभागृहाने केलेल्या विधीनियमानुसार सदस्य संख्या निश्चित होते.

- **सदस्य पात्रता :**

या सभागृहाच्या सदस्यासाठी दोन पात्रता पूर्ण कराव्या लागतात.

१) संबंधीत व्यक्ती चीन नागरिक असली पाहिजे.

२) संबंधीत व्यक्तीची वयाची १८ वर्षे पूर्ण असली पाहिजे व त्या व्यक्तीला मतदानाचा हक्क असला पाहिजे.

जन काँग्रेसमधील सर्व सदस्यांनी निवड त्या-त्या क्षेत्रातील जनतेकडून प्रौढ मताधिकारांच्या तत्त्वानुसार केली जाते.

- **कार्यकाल :**

चीनच्या राष्ट्रीय जनकाँग्रेसचे प्रतिनिधी ५ वर्षासाठी निवडले जातात. म्हणजेच राष्ट्रीय जन काँग्रेसचा कार्यकाल ५ वर्षाचा आहे. संकटकाळात किंवा अपवादात्मक परिस्थितीत याची निवड घेण्याची जबाबदारी स्थायी समितीची आहे. एखाद्या विशिष्ट परिस्थितीत या सभागृहाची कालमर्यादा एक वर्षाने वाढविता येते. मात्र चीनच्या स्थायी समितीने २/३ बहुमताचा ठराव करावा लागतो. आणि तो ठराव सभागृहाची मुदत संपण्यापूर्वी २ महिने अगोदर संमत व्हावा लागतो.

- **अधिवेशन :**

राष्ट्रीय जनकाँग्रेसच्या अधिवेशनाच्या संदर्भात घटनात्मक तरतूद अशा प्रकारे केलेली आहे, जन काँग्रेसचे वर्षातून एकदा अधिवेशन भरेल, त्या अधिवेशनाची कालमर्यादा १० ते १५ दिवस असेल आणि असे अधिवेशन बोलवण्याचा अधिकार स्थायी समितीला आहे. एखाद्या विशिष्ट प्रसंगात जादा अधिवेशन बोलवायचे असेल तर १/५ राष्ट्रीय जन काँग्रेस प्रतिनिधींची मागणी असणे आवश्यक आहे. अशा मागणीवरून अधिवेशन बोलविता येईल. हे अधिवेशन खुला असते.

- **कामकाज पद्धत :**

राष्ट्रीय जनकाँग्रेस मधील सर्व सदस्य साम्यवादी विचारसरणीचे आणि साम्यवादी पक्षाचे सदस्य असतात. द्वि किंवा बहुपक्ष पक्षपद्धतीतील मंत्री मंडळाला प्रश्न विचारणे, अविश्वासाचा ठराव मांडणे किंवा तत्सम कार्यपद्धती अंमलात आणली जात नाही. या सभागृहात विरोधी पक्ष नसतो. त्यामुळे मंत्रीमंडळाने घेतलेल्या निर्णयाला विरोध करता येत नाही, तसे झाल्यास शिस्तभंगाची कारवाई करून

कठोर शिक्षा दिली जाते. अधिवेशन खुले असते. त्यात आवश्यक पडल्यास चर्चा करणे, आवश्यक वाटल्यास दुरुस्ती करणे, अशा दुरुस्तीला मान्यता देणे अशी महत्त्वाची कामे राष्ट्रीय जन काँग्रेसला अधिवेशनात करावी लागतात.

- **अधिकार व कार्ये :**

राष्ट्रीय जन काँग्रेस हा चीन शासनाचा सर्वोच्च सत्ताविभाग आहे. एकात्मक शासन व्यवस्था असल्याने सत्तेचे विभाजन झालेले नाही. सर्व सत्ता केंद्राकडे एकवटलेली आहे. अमेरिका, भारत व देशातील सत्तेचे विभाजन झालेले दिसून येते. १९८२ च्या चीनच्या घटनेनुसार या सभागृहाला पुढील अधिकार किंवा कार्ये प्राप्त झालेली आहेत. राष्ट्रीय जन काँग्रेसची सदस्य संख्या जरी कितीही मोठी असली तरी त्यामधील स्थायी समितीच्या माध्यमातून पुढील कार्ये पार पाडली जातात.

१) कायदे निर्मितीचे कार्ये :

एकात्मक शासन व्यवस्थेमुळे जन काँग्रेसला कायदे निर्मितीचा अधिकार आहे. नवीन कायदे तयार करणे, जुन्या कायद्यामध्ये शक्य असेल तर दुरुस्ती करणे, टाकाऊ कायदे रद्द करणे याचा संपूर्ण अधिकार राष्ट्रीय जनकाँग्रेसला आहे. हा अधिकार सभागृहातील स्थायी समित्या उपभोगत असतात. तसेच एखादा कायदा तयार केल्यानंतर त्याला राष्ट्रीय जनकाँग्रेसची मान्यता असावी लागते. जर जन काँग्रेसची मान्यता नसेल तर तो आदेश तात्काळ रद्द होतो. यावरून कायदे निर्मितीचे महत्त्वाचे कार्य या सभागृहाला करावे लागते हे स्पष्ट होते.

२) घटनादुरुस्तीची कार्ये :

चीनच्या राज्यघटनेचे स्वरूप पूर्णत: लवचिक जरी नसले तरी परिस्थितीनुसार राज्यघटनेत बदल होणे अपेक्षित असते. राज्यघटनेत दुरुस्ती व परिवर्तन करण्याचा अधिकार राष्ट्रीय जन काँग्रेसला आहे. त्यामुळे स्वभाविकच सामाजिक राजकीय बदलानुसार राष्ट्रीय जन काँग्रेस १/५ सदस्यांनी सूचना केल्यास किंवा स्थायी समितीने तसे सूचित केल्यास घटना दुरुस्ती करण्याचे अधिकार राष्ट्रीय जन काँग्रेसला असतो. मात्र अशा घटनादुरुस्तीला राष्ट्रीय जन काँग्रेसच्या एकूण सदस्यांच्या २/३ सदस्यांची संमती (बहुमताने मंजूरी) असणे आवश्यक आहे.

३) आर्थिक कार्ये :

कायदेमंडळाला अंदाजपत्र तयार करणे, आर्थिक नियोजन करणे, नवीन कर लावणे, जुने कर रद्द करणे, इतर देशांना मदत करणे, इतर देशांकडून मदत घेणे, अर्थसंकल्प मंजूर करणे, पंचवार्षिक योजनांची निर्मिती करणे या सर्व गोष्टींची जबाबदारी राष्ट्रीय जन काँग्रेसवर असते. राष्ट्रीय जन काँग्रेसच्या मंजूरी शिवाय

एक पैसाही खर्च करण्याचा अधिकार चीनच्या शासनाला नाही. अर्थसंकल्पातील तरतूदी तपासण्याचा अधिकार राष्ट्रीय जन काँग्रेसला आहे. त्यामुळे अंदाजपत्रकाच्या मंजूरीसाठी राष्ट्रीय जन काँग्रेसचे अधिवेशन महत्त्वाचे मानले जाते. अंदाजपत्रक मंजूर झाल्यानंतर त्याच्या अंमलबजावणीसाठी खास अधिकार राष्ट्रीय जन काँग्रेसला दिला आहे. अंमलबजावणी योग्य प्रकारे होते की नाही ते पाहण्यासाठी काही आयोगाची निर्मिती केली जाते व अंमलबजावणीवर लक्ष ठेवले जाते.

४) कार्यकारी अधिकार :

राष्ट्रीय जन काँग्रेसला १९८२ च्या राज्य घटनेनुसार कायदे विषयक अधिकार व्यापक स्वरूपात प्राप्त झालेले आहेत. याच घटनेनुसार दिलेले कार्यकारी विषयक अधिकार अपाल्याला पुढील प्रमाणे पाहतायेतील.

१) चीनचा राष्ट्रपती आणि उपराष्ट्रपतींची निवड करणे. ही निवड सभागृहाकडून ५ वर्षासाठी केली जाते.

२) पंतप्रधान, उपपंतप्रधान, राष्ट्रीय समितीचे सर्व सदस्य, अध्यक्ष, स्थायी समितीचे सदस्य, विविध आयोगाचे अध्यक्ष, राजकीय पदाधिकारी आदि महत्त्वाच्या पदाधिकाऱ्यांची निवड सभागृह करते. हे सभागृहाचे मूलभूत काम आहे.

३) सर्व पदाधिकाऱ्यांची निवड साम्यवादी पक्षाच्या समितीच्या आदेशानुसार होते, प्रसंगी त्यांच्याच आदेशाने या सर्व सदस्यांना पदच्युत करण्याचा अधिकार आहे.

४) केंद्रीय सैनिक आयोगाच्या अध्यक्षांची आणि इतर सदस्यांच्या निवडीचे काम राष्ट्रीय जन काँगेसकडून केले जाते.

५) चीनच्या कार्यकारी मंडळातील प्रमुख अधिकाऱ्यांनी म्हणजेच राष्ट्रपती किंवा मंत्रिमंहळाने परराष्ट्राशी केलेले संधी, करार, तह, परराष्ट्रीय धोरण, मैत्रीपूर्ण संबंध, युद्ध आणि शांतता या बाबत निर्णय घेण्याचा राष्ट्रीय जन काँग्रेसला अधिकार आहे. जन काँग्रेसची मान्यता न मिळाल्यास संधी, करार, तह रद्द करण्यात येतो.

६) चीनच्या अंदाजपत्रकास मंजूरी देणे. त्याला कायदेविषयक रूप देणे त्याच्याबरोबर विकास योजनांची छाननी करणे आदि कार्यकारी विषयक कामे करावी लगातात.

५) न्यायविषयक अधिकार :

चीनमध्ये न्यायमंडळातील न्यायाधीशांची नेमणूकी ऐवजी निवड होते. सर्वोच्च न्यायालयाचे अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, इतर न्यायाधीश, मुख्य प्रोक्युरेटर, उपप्रोक्युरेटर, न्याय व्यवस्थेतील सर्व पदाधिकारी

यांची निवड करण्याचा अधिकार चीनच्या राष्ट्रीय जन काँग्रेसला आहे. त्यांची निवड ५ वर्षासाठी सभागृहाकडून केली जाते. तसेच त्यांना पदावरून दूर करणे, गुन्हेगारांना दया दाखविणे, शिक्षा करणे असे अधिकार राष्ट्रीय जन काँग्रेसला आहे.

ब) स्थायी समिती :

स्थायी समिती ही चीनमधील नाविण्यपूर्ण संस्था आहे. ही एक राजकीय संस्था आहे. राष्ट्रीय जनकाँग्रेसची सदस्य संख्या जगातील कोणत्याही देशापेक्षा सर्वात जास्त आहे. चीनच्या कायदेमंडळाचे म्हणजेच राष्ट्रीय जन काँग्रेसचे ते महत्त्वाचे अंग आहे. या सर्व सदस्यांना एकत्र काम करणे फार अवघड म्हणून १९८२ च्या राज्यघटनेने एक स्थायी समिती निर्माण केली आहे. रशियामध्ये शासकीय व्यवस्थेमध्ये प्रेसिडीय नावाची संस्था ज्याप्रमाणे महत्त्वाची भूमिका वठविते त्याच प्रमाणे चीनमध्ये स्थायी समिती आहे. चीनच्या शासन व्यवस्थेत स्थायी समितीचे महत्त्वपूर्ण स्थान आहे.

- **रचना :**

कायदे विषयक कार्य करणारी ही एक राष्ट्रीय जन काँग्रेसची समिती आहे. चीनच्या राज्यघटनेत कलम ६४ मध्ये स्थायी समितीच्या रचनेची तरतूद आहे. चीनच्या स्थायी समितीमध्ये

१) १ अध्यक्ष

२) २२ उपाध्यक्ष

३) १ सचिव

४) इतर १२१ सदस्य

एकूण १४५ एवढी संख्या १९८५ मध्ये होती. मात्र आज ही संख्या सुमारे २०० एवढी आहे.

- **कार्यकाल :**

स्थायी समितीचा कार्यकाल ५ वर्षाचा असतो. ही समिती दुसरी समिती कार्यरत होईपर्यंत कार्यरत राहते. यातील समस्यांवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी प्रत्यावहनाचा अधिकार राष्ट्रीय जन काँग्रेसला दिला आहे. स्थायी समिती आपल्या कार्याबद्दल राष्ट्रीय जन काँग्रेसला जबाबदार असते.

- **पदाधिकारी :**

स्थायी समितीच्या अध्यक्ष व उपाध्यक्ष समितीची बैठक बोलवितात. समितीचे अध्यक्ष वउपाध्यक्ष समितीने घेतलेल्या निर्णयाचे आणि आदेशाचे पालन करतात, या दोन्ही पदाधिकाऱ्यांना आपल्या पदावर

दोनपेक्षा जास्त वेळ राहता येत नाही. साधारणत: स्थायी समितीच्या महिन्यातून दोन बैठका होत असतात.

- **स्थायी समितीचे अधिकार किंवा कार्ये :**

१) कायदे विषयक अधिकार :

१) स्थायी समिती राष्ट्रीय जन कॉंग्रेसची नियमित आणि गरज वाटल्यास खास अधिवेशन बोलवू शकते.

२) राष्ट्रीय जन कॉंग्रेसच्या विश्रांतीच्या काळात अध्यादेश काढणे.

३) राष्ट्रीय जन कॉंग्रेसने केलेल्या दुरुस्त्या, नियम, उपनियम करण्याचा अधिकार स्थायी समितीला आहे. विधिनियम तयार करण्याचा अधिकार स्थायी समितीला आहे. या अध्यादेश नियम उपनियमांना राष्ट्रीय जनकॉंग्रेसची मान्यता घ्यावी लागते.

४) राष्ट्रीय जनकॉंग्रेसच्या निवडणूक घेणे.

५) स्थायी समिती अध्यादेश किंवा वटहुकूमही काढू शकते.

२) कार्यकारी अधिकार :

स्थायी समिती ही राष्ट्रीय जन कॉंग्रेसची एक समिती असली तरी अधिकाराचा वापर व्यापक प्रमाणात करते. साम्यवादी पक्षाची संपूर्ण सत्ता असल्यामुळे आणि चीनच्या पक्षाच्या सर्वोच्च संघटनेचे स्थायी समितीवर नियंत्रण असल्यामुळे कार्यकारी विषयक सत्ता स्थायी समितीच वापरीत असते.

१) चीनचा राष्ट्रप्रमुख नाममात्र असतो.त याची कार्यकारी विषयक सत्ता स्थायी समितीकडे असते.

२) राष्ट्रपती, पंतप्रधान, आयोगाचे अध्यक्ष, मंत्रिमंडळाचे सदस्य, न्यायाधीश यांच्या नेमणूका व पदमुक्ती स्थायी समिती करु शकते. स्थायी समिती जरी कायदेमंडळाचे महत्त्वाचे भाग असले तरी राष्ट्रीय जन कॉंग्रेसच्या विश्रांतीच्या काळात शासनावर नियंत्रण ठेवण्याचे काम करते.

३) स्थायी समिती राष्ट्रीय जन कॉंग्रेसच्या विश्रांतीच्या काळात परराष्ट्र धोरण, तह, करार, संधी, राजदूत, नेमणूक, सम्मेलने, प्रतिनिधी, परराष्ट्रीय दुतांचा स्वीकार, सन्माननीय पदव्या देणे, आणिबाणी जाहीर करणे, युद्ध घोषीत करणे इत्यादी कामे पार पाडते.

• **न्यायदानविषयक कार्ये :**

चीनची खास न्याय व्यवस्था आहे. त्यामुळे स्थायी समितीला पुढील न्यायविषयक कार्ये पार पाडावी लागतात.

१) कायदेमंडळाच्या कायद्याचा अर्थ लावणे व तो अर्थ स्पष्ट करणे.

२) मंत्रिमंडळाने केलेला कायदा घटनाविरोधी असेल तर तो रद्द करणे.

३) सर्वोच्च न्यायालयाने गुन्हेगारांना फाशीची शिक्षा दिलेली असेल ती माफ करणे किंवा सूट देणे म्हणजेच अपराध्याला क्षमा करणे, दया दाखविणे आदि कामे करणे.

४) न्यायाधीश प्रोक्युरेटर जनरलची नियुक्ती करणे, त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवणे व पदमुक्त करणे.

५) सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेल्या न्यायालयीन निर्णयावर पुनर्विचार (पुर्नविलोकन) करणे.

६) संपूर्ण न्यायव्यवस्थेवर नियंत्रण ठेवण्याचे काम स्थायी समितीला करावे लागते.

३.२.२ कार्यकारीमंडळ

शासन संस्थेची महत्त्वाची जी तीन अंगे आहेत, त्यापैकी एक प्रमुख अंग म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय. आधुनिक शासनात मध्यवर्ती स्थान असलेल्या या अंगाला अलिकडे अनन्य साधारण महत्त्व आले आहे. प्रस्तुत अभ्यास घटकामध्ये कार्यकारीमंडळ या अंगाचा सविस्तर अभ्यास करणार आहोत.

❑ अर्थ

शासनाच्या अंतर्गत आणि परराष्ट्रविषयक धोरणांची अंमलबजावणी करणारे मंडळ म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय. कार्यकारीमंडळाच्या व्यापक अर्थात राज्याच्या प्रशासनाशी संबंधित असणाऱ्या सर्व कर्मचाऱ्यांचा समावेश होतो. यामध्ये राज्याचा वास्तविक प्रमुख, मंत्रीमंडळ, कार्यकारी परिषद, प्रशासनाचे अधिकारी, कर्मचारी यांचा समावेश होतो. पण राज्य कारभारामध्ये मर्यादित अर्थाचा स्विकार करावा लागतो. यामध्ये प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचा समावेश होत नाही. जे लोक किंवा अधिकारी राजकीय व्यवस्थेमध्ये धोरणनिर्मिती व धोरण निर्मितीकार्याशी संबंधित असतात आणि तिच्या अंमलबजावणीसाठी जबाबदार असतात, त्याचा समावेश होतो. म्हणून धोरणनिर्मिती कार्याशी संबंधित आणि निर्धारित केलेल्या धोरणाच्या अंमलबजावणीला जबाबदार असणाऱ्या संस्था म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय. कायदेमंडळाने मंजूर केलल्या कायद्यांची कार्यवाही कार्यकारीमंडळाकडून केली जाते. राजकीय संस्थांमध्ये, कार्यकारीमंडळ सर्वच काळात आणि सर्वच देशांत अस्तित्वात आहे.

कार्यकारीमंडळात जे प्रत्यक्षात सत्ता हाताळतात, सत्तेत शिखरस्थानी असतात, त्याचा उल्लेख कार्यकारिणीसाठी होत असतो. कारण ते काही मूठभर लोक देशाच्या अत्यंत महत्त्वाच्या निर्णय प्रक्रियेत गुंतलेले असतात. कार्यकारी प्रमुख, राजा/अध्यक्ष/राष्ट्रपती, पंतप्रधान, मंत्रीमंडळ, यालाच कार्यकारी प्रमुख किंवा कार्यकारीमंडळ म्हणून ओळखले जाते. राज्यशास्त्रीय परिभाषेत त्यांना राजकीय कार्यकारिणी असे म्हणतात.

❑ व्याख्या

१. रॉय मॅक्रिडीस : ''राजकीय समाजाच्या शासन कारभारासाठी औपचारिक उत्तरदायित्त्व पार पाडणारी संस्थागत व्यवस्था म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय.''

२. लॉ पालेम्बरो : ''धोरणनिर्मिती कार्याशी संबंधीत आणि निश्चित केलेल्या धोरणाच्या अंमलबजावणीसाठी जबाबदार असलेली संस्था म्हणजे कार्यकारीमंडळ.''

कार्यकारीमंडळ म्हणजे कार्यपालनासंबंधी शक्ती असणारी व्यवस्था होय. व्यापक अर्थाने कार्यपालिकेमध्ये राज्याच्या प्रशासनाशी संबंधित असणाऱ्या सर्व कर्मचाऱ्यांचा समावेश होतो. जे लोक किंवा अधिकारी राजकीय व्यवस्थेमध्ये निती निर्धारण कार्याशी संबंधित असतात आणि तिच्या क्रियान्वेषणासाठी जबाबदार असतात त्यांचा समावेश कार्यकारीमंडळात केला जातो. म्हणून निती धोरण कार्याशी संबंधित आणि निर्धारण केलेल्या नितीच्या अंमलबजावणीसाठी जबाबदार असलेली संस्था म्हणजे कार्यकारीमंडळ होय.

विविध व्यवस्थां मधील कार्यकारी मंडळ

❑ इंग्लंडचे कार्यकारी मंडळ

इंग्लंडमध्ये संसदीय स्वरूपाचे कार्यकारी मंडळ आहे. यात राजा, पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ यांचा समावेश होतो. यातील 'राजा' हा नामधारी कार्यकारी प्रमुख असतो. तर 'पंतप्रधान' हा वास्तविक कार्यकारी प्रमुख असतो. वास्तविक कार्यकरी अधिकार पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ यांना असतात तथापि या अधिकारांचा वापर राजाच्या नावे केला जातो.

इंग्लंडमध्ये आज देखील मर्यादित राजेशाही आहे. 'राजा' हा इंग्लंडचा राज्यप्रमुख (Head of State) आहे. तो वंशपरंपरेने सत्तेवर येतो. १६८८ च्या रक्तविरहित क्रांतीनंतर (Bloodless Revolution) राजाचे सर्व अधिकार संसद, पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ यांना हस्तांतरीत झाले. त्यामुळे राजा हा केवळ नामधारी प्रमुख राहिला. परंतु आजदेखील सैद्धांतिक दृष्टिकोनातून विचार केला असता सर्व अधिकार राजालाच किंवा राजपदाला आहेत हे दिसून येते. प्रथम आपण राजा व राजपद यांचा अभ्यास करूया. त्यानंतर आपण प्रिव्ही कौन्सिल, पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ या संस्थांचा अभ्यास करणार आहोत. या ठिकाणी आपणास सिद्धांत आणि व्यवहार यातील अंतर देखील समजावून घ्यावे लागणार आहे.

● **इंग्लंडचा राजा व राजपद**

'राजा' व 'राजपद' या इंग्लंडमधील जुन्या राजकीय संस्था आहेत. या दोन्हीत फरक आहे. 'राजा' एक व्यक्ती आहे. 'राजपद' ही एक संस्था आहे. त्यामुळे राजाला जन्म व मृत्यू आहे. राजपद ही चिरकाल टिकणारी संस्था आहे. इंग्लंडच्या राजपदाबाबत असे म्हटले जाते की, 'King is dead, Long live the King'

यातील पहिला 'King' हा शब्द 'राजा' एक व्यक्ती म्हणून आहे. तर दुसरा 'King' शब्द म्हणजे 'राजपद या अर्थानी वापरला गेला आहे. याचा सरळ मराठीमधील अर्थ 'राजा मृत आहे, राजा (राजपद) चिरायू होवो' असा होतो.

'राजा' व 'राजपद' यातील फरक स्पष्ट होण्यासाठी त्याचा इतिहास समजणे आवश्यक आहे. इसवी सन दहाव्या शतकात अँग्लो-सॅक्सन काळात इंग्लंडमध्ये राजेशाहीची सुरुवात झाली, इंग्लंडच्या राजकीय इतिहासाचा विचार केला असता 'राजपद' ही सर्वात जुनी संस्था म्हणावी लागेल.

१६ व्या शतकापर्यंत शासनाची सर्व (वास्तविक) सत्ता राजाकडेच होती. त्या काळात राजा प्रत्यक्ष राज्य करत होता. परंतु राजाचा अचानक मृत्यू झाल्यास राज्य कसे चालवावे हा प्रश्न निर्माण होत असे. नवीन राजा पदग्रहण करेपर्यंतच्या कालावधीमध्ये काय करावे हा प्रश्न होता. यातूनच 'राजपद' ही संस्था निर्माण करण्यात आली. जेणेकरून राजाच्या गैरहजेरीत राज्यकारभारात खंड पडणार नाही. पुढे राजाच्या गैर हजेरीत देखील राजपदाच्या नावे कारभार चालवला जावू लागला. नंतरच्या काळात राजा व प्रजा यांच्यात संघर्ष सुरू झाला. या संघर्षातून १६ व्या आणि १७ व्या शतकात लोकशाही शासन व्यवस्था निर्माण होण्याच्या दृष्टीने प्रयत्न झाले. १६८८ च्या रक्तविरहित क्रांतीनंतर राजा हा केवळ नामधारी झाला. कारण संसदेचे व लोकनियुक्त प्रतिनिधींचे अधिकार श्रेष्ठ असल्याचे मान्य करण्यात आले.

राजा आणि राजपद यात आणखी एक मूलभूत फरक आहे. 'राजपद' हा समूहदर्शक शब्द आहे. यात राजा, प्रिव्ही कौन्सिल, मंत्रिपरिषद या सर्व संस्थांचा समावेश होतो. यासाठी इंग्रजीमध्ये क्राऊन (Crown) हा शब्द वापरला जातो. राजपद हे शासनाचे प्रतिक आहे. सर्व कायदेविषयक, अशासकीय आणि न्यायविषयक अधिकार त्यामध्ये निहीत आहेत. राजसिंहासन, राजमुद्रा इत्यादी माध्यमातून 'राजपद' प्रतिबिंबित होत असते. जरी 'राजा' आणि 'राजपद' यात सिद्धांत रूपाने फरक असला तरी या दोन्ही एकाच नाण्याच्या बाजू आहेत. राजपदाचे अधिकार म्हणजेच राजाचे अधिकार हे आपणास विसरून चालणार नाही.

१७०१ च्या अॅक्ट ऑफ सेटलमेंट नुसार राजपदाबाबत काही तरतुदी करण्यात आल्या आहेत. राजाचे पद वंशपरंपरेने राजघराण्यातील व्यक्तीला दिले जावे अशी तरतूद आहे. तसेच राजा हा प्रोटेस्टंट पंथाचा असावा अशी तरतूद आहे. इंग्लंडमध्ये देखील भारतीय परंपरेप्रमाणे राजाचा ज्येष्ठ पुत्र हा भावी राजा समजला जातो. मुलगा नसेल तर राजाच्या ज्येष्ठ मुलीला वारसा हक्काने राजपद दिले जाते. राजा हयात

असेपर्यंत आपल्या पदावर राहतो. राजाच्या मृत्यूनंतर तात्काळ ज्येष्ठ राजकुमार किंवा राजकुमारी वारसा हक्काने राजपदावर विराजमान होतात. राज्यारोहण समारंभ यथावकाश केला जातो. राजाला साजेल असे राहण्यासाठी इंग्लंडच्या सरकारकडून 'रॉयल ग्रेट' म्हणून विशिष्ट रक्कम राजाला देण्याची व्यवस्था आहे.

राजा सहावा जॉर्ज यास मुलगा नव्हता, म्हणून त्याच्या पश्चात त्याची मुलगी दुसरी एलिझाबेध हो १९५२ साली इंग्लंडची महाराणी झाली. आज अखेर गेली सात दशके दुसरी एलिझाबेध इंग्लंडची राणी म्हणून राजपदावर विराजमान होत्या. ८ सप्टेंबर २०२२ रोजी त्यांचे निधन झाले. तिचा मुलगा प्रिन्स चार्लस् हा इंग्लडचा भावी राजा म्हणून विराजमान आहे.

● **इंग्लंडच्या राजाचे अधिकार**

इंग्लंडमधील शासनाचे सर्व अधिकार राजाला आहेत. अभ्यासाच्या सोयीसाठी राजाच्या अधिकारांची विभागणी पुढील प्रकारात करता येईल.

१. कार्यकारी अधिकार : इंलंडचा राज्यकारभार राजाच्या नावे चालतो. राजा पंतप्रधानाची नियुक्ती करतो. अर्थात, हाऊस ऑफ कॉमन्समध्ये बहुमत प्राप्त पक्षाच्या नेत्याला पंतप्रधान म्हणून नियुक्त करण्याचे बंधन राजावर असते. तसेच मंत्रिमंडळातील इतर मंत्र्यांची नेमणूक पंतप्रधानाच्या सल्लयानुसार करण्याचे बंधन राजावर आहे. त्याचप्रमाणे प्रशासनातील उच्च पदस्थ अधिकाऱ्यांची नेमणूक करण्याचा अधिकार राजाला आहे. यासाठी राजाला पंतप्रधानाचा सल्ला विचारात घ्यावा लागतो. तो स्वतःच्या मताने निर्णय घेऊ शकत नाही.

२. कायदेविषयक अधिकार : राजा हा इंग्लंडच्या कायदेमंडळाचा अविभाज्य भाग आहे. राजा, हाऊस ऑफ लॉर्डस् आणि हाऊस ऑफ कॉमन्स यांना मिळून इंग्लंडची पार्लमेंट अस्तित्वात येते. पार्लमेंटने संमत केलेल्या प्रत्येक कायद्याला राजाची संमती अनिवार्य असते. राजाची संमती मिळाल्याशिवाय संसदेने मंजूर केलेले विधेयक कोणतेही कायदा होऊ शकत नाही. याचा अर्थ राजाला नकाराधिकार (Veto Power) आहे. परंतु १७०७ नंतर कधीच कोणत्या राजाने या अधिकाराचा वापर केलेला नाही.

पार्लमेंटचे अधिवेशन बोलाविणे, स्थगित करणे, समाप्त करणे इत्यादी कायदेविषयक अधिकार राजाला आहेत. त्याचप्रमाणे हाऊस ऑफ कॉमन्स विसर्जित करण्याचा अधिकार देखील राजाला आहे. हाऊस ऑफ लॉर्डसच्या सदस्यांची नेमणूक करणेचा अधिकार राजाला आहे. पार्लमेंटच्या अधिवेशनाचा प्रारंभ राजाच्या अभिभाषणाने होतो यास 'स्पीच फ्रॉम दि थ्रोन' असे म्हणतात.

३. न्यायविषयक अधिकार : इंग्लंडमध्ये राजाला न्यायाचे उगमस्थान मानले जाते. तेथे न्यायाधिशांना 'लॉ लॉर्डस' असे म्हटले जाते. त्यांच्या नेमणुका राजा करतो. न्यायाधिशांना पदच्युत करण्याचा अधिकार देखील राजालाच आहे. न्यायालयाने दिलेली शिक्षा कमी करण्याचा, स्थगित करण्याचा अथवा माफ करण्याचा अधिकार राजाला आहे. न्यायालयाचा कारभार देखील राजाच्या नावेच चालतो.

४. राजनैतिक अधिकार : इंग्लंडच्या परराष्ट्रातील राजदूतांची नेमणूक करणे, तसेच परराष्ट्रातून येणाऱ्या राजदूतांचे अधिकारपत्र स्वीकारणेचा अधिकार राजाला आहे. इंग्लंडचा राजा हा राष्ट्रकूल संघटनेचा (Commonwealth Organization) प्रमुख आहे. या संघटनेतील काही सदस्य राष्ट्रांचे राष्ट्रप्रमुख नेमण्याचा अधिकार इंग्लंडच्या राजाला आहे. उदा. कॅनडाचा गव्हर्नर जनरल इंग्लंडच्या राजाकडून नेमला जातो. तो राज्ञाचा प्रतिनिधी म्हणून कॅनडाचा राज्यकारभार चालवितो. तसेच ऑस्ट्रेलियाचा गव्हर्नर जनरल देखील इंग्लंडच्या राजाचा प्रतिनिधी आहे. आंतरराष्ट्रीय करार किंवा तह राजाच्या नावे केले जातात. कोणत्याही आंतरराष्ट्रीय व्यासपीठावर इंग्लंडचा प्रतिनिधी राजाचा प्रतिनिधी म्हणून उपस्थित राहतो.

५. लष्करविषयक अधिकार : इंग्लंडचा राजा हा सैन्य दलाचा सरसेनापती (Commander-in-Chief) म्हणून ओळखला जातो. सैन्य दलातील प्रमुखाची नेमणूक करणे, त्यांना पदच्युत करणे इत्यादी अधिकार राजास आहेत. युद्धाची घोषणा करण्याचा किंवा युद्ध समाप्तीची घोषणा करण्याचा अधिकार देखील राजाला आहेत.

अशा प्रकारे इंग्लंडच्या राजाचे किंवा राजपदाचे विविध अधिकार आहेत. व्यावहारिक पातळीवर विचार केल्यास हे अधिकार केवळ प्रतिकात्मक आहेत. अपवाद वगळता सर्वच अधिकार केवळ राजाच्या नावाचा वापर करून इतरांमार्फत वापरले जातात. राजा केवळ घटनात्मक प्रमुख आहे. तो राज्य करतो. परंतु राज्यकारभार पहात नाही. (The King reigns, but does not govern) राजाबाबत असे म्हटले जाते की, राजा चूक करू शकत नाही' याचा अर्थ त्याचे सर्व अधिकार इतरांमार्फत वापरले जातात. त्यामुळे कोणत्याही चुकीच्या निर्णयाला राजाला जबाबदार धरले जात नाही. इंग्लंडमध्ये राजाला व राजघराण्याला खूप मानाचे स्थान आहे.

● प्रिव्ही कौन्सिल (Privy Council)

१२ व्या शतकात राजा दुसरा हेन्री याच्या काळात प्रिव्ही कौन्सिलचा उगम दिसून येतो. या काळात राजाला सल्ला देणारे मंडळ म्हणून प्रिव्ही कौन्सिल काम करत असे. १६ या शतकापर्यंत राजा प्रिव्ही कौन्सिलच्या सल्लयानुसार राज्यकारभार करत होता. त्यामुळे त्या काळातील हे एक प्रकारचे राजाचे मंत्रिमंडळच होते. १७ व्या शतकानंतर प्रिव्ही कौन्सिलचे महत्त्व आणि प्रभाव कमी होत गेला. आज इंग्लंडमध्ये असणाऱ्या मंत्रिमंडळाचा प्रारंभ प्रिव्ही कौन्सिलमधूनच झाला आहे. १८ व्या शतकाच्या प्रारंभापासून संसदेचे श्रेष्ठत्व प्रस्थापित झाले. त्याचप्रमाणे पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाचे अधिकार देखील वाढत गेले. परिणामतः प्रिव्ही कौन्सिल ही केवळ नामधारी संस्था म्हणून अस्तित्वात राहिली आहे.

आज रोजी प्रिव्ही कौन्सिलमध्ये सुमारे ३५० ते ४०० सदस्य आहेत. यात आजी-माजी मंत्रिमंडळातील सदस्य, न्यायाधीश, धर्मगुरू, राजघराण्यातील प्रतिनिधी यांचा समावेश होतो. या सर्वांची नेमणूक राजामार्फत केली जाते. प्रत्यक्षात ५ ते ७ सदस्य सक्रियपणे काम पाहतात. यावरून याचे नामधारी स्वरूप स्पष्ट होते. एक महत्त्वाचा मुद्दा या ठिकाणी आपण लक्षात घेतला पाहिजे. पंतप्रधानाच्या नेतृत्वाखालील मंत्रिमंडळ जे निर्णय घेत असते त्यांना प्रिव्ही कौन्सिलचे निर्णय म्हणून घोषित करावे लागते. मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांचा

शपथविधी प्रिव्ही कौन्सिलच्या सभेतच होतो. एवढेच नव्हे तर मंत्र्यांना 'प्रिव्ही कौन्सिलर' म्हणूनच शपथ घ्यावी लागते. राष्ट्रकुल संघटनेतील काही सदस्य राष्ट्रांसाठी प्रिव्ही कौन्सिल सर्वोच्च न्यायालय म्हणून काम पाहते. इंग्लंडमधील राजकीय व्यवहारात या संस्थेला काहीच अधिकार नाहीत. परंतु सैद्धांतिक दृष्टिकोनातून 'प्रिव्ही कौन्सिल' हा इंग्लंडच्या कार्यकारी मंडळाचा एक भाग आहे हे विसरून चालणार नाही.

● इंग्लंडमधील पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ

पंतप्रधानाच्या नेतृत्वाखाली काम करणारे मंत्रिमंडळ हेच खऱ्या अर्थाने इंग्लंडमधील शासन आहे. शासनाचे सर्व कार्यकारी अधिकार वास्तवमध्ये पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ यांचे मार्फतच वापरले जातात. तथापि या अधिकारांचा वापर त्यांना 'राजाच्या' किंवा 'राजपदाच्या' नावे करावा लागतो. या शासन संस्थेमधील पंतप्रधान पदाचे स्थान विशेष महत्त्वाचे मानले जाते. लॉर्ड मोर्ले यांनी इंग्लंडच्या पंतप्रधानाचे महत्त्व विशद करताना 'पंतप्रधान हा मंत्रिमंडळरूपी कमानीची मध्यशीला आहे' असे मत व्यक्त केले आहे. या शासन व्यवस्थेमध्ये शासन पंतप्रधानाच्या नावे ओळखले जाते. सध्या बोरीस जॉनसन हे इंग्लंडचे पंतप्रधान आहेत. त्यामुळे या सरकारला बोरीस जॉनसन यांचे सरकार असे संबोधले जाते. मंत्रिमंडळाचे महत्त्व स्पष्ट करताना जॉन मॉरियट म्हणतात, मंत्रिमंडळ म्हणजे ज्याच्याभोवती संपूर्ण यंत्रणा फिरते असा आस आहे. 'It is a pivot around which the whole machinery revolves John Merriot

उगम व विकास : राजा दुसरा चार्लस याच्या काळात (सतराव्या शतकाच्या उत्तरार्धात) मंत्रिमंडळाची निर्मिती पहावयास मिळते. अठराव्या शतकाच्या पूर्वार्धात राजा पहिला जॉर्ज व त्यानंतर राजा दुसरा जॉर्ज हे इंग्लंडच्या सत्तेवर विराजमान झाले. ते मूळ जर्मन वंशाचे असल्याने त्यांना इंग्रजी येत नव्हते. त्यामुळे या राजांच्या काळात राजा मंत्रिमंडळाच्या बैठकांना गैरहजर राहू लागला. राजाच्या गैरहजेरीत मंत्रिमंडळाच्या बैठकीचे कोणीतरी अध्यक्षस्थान भूषविणे क्रमप्राप्त ठरले. यावेळी सर रॉबर्ट वालपोल यांच्याकडे मंत्रिमंडळाचे अध्यक्षपद देण्यात आले. पुढे त्यालाच 'पंतप्रधान' असे म्हटले जाऊ लागले. १७२० ते १७४२ या काळात तो पंतप्रधान होता. हाच ब्रिटनचा पहिला पंतप्रधान म्हणून ओळखला जातो.

अशाप्रकारे प्रिव्ही कौन्सिल हे राजाला सल्ला देणारे मंडळ होते. पुढे त्याची सदस्य संख्या वाढत गेली. राजा दुसरा चार्लस याच्या काळात त्याने प्रिव्ही कौन्सिलच्या ठराविक सदस्यांनाच निमंत्रित करण्याचा पायंडा पडला. पुढे हेच मंत्रिमंडळ (Cabinet) म्हणून विकसित झाले. राजा या ठराविक लोकांशी सल्लामसलत करून निर्णय घेत असे. परंतु १८ व्या शतकामध्ये राजा या बैठकांना जाण्याची प्रथा बंद झाली. त्यामुळे पंतप्रधानाचे महत्त्व वाढले. पुढे राजा हा केवळ नामधारी झाला. अशा प्रकारे इंग्लंडमधील पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ या संस्थांचा विकास झालेला दिसून येतो. काळाच्या ओघात राजाचे पद पूर्णतः नामधारी झाले आणि पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाचे अधिकार वाढत गेले.

घटनात्मक तरतुदी : इंग्लंडची राज्यघटना अलिखित असल्याने साहजिकच पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ याबाबतच्या अनेक तरतुदी देखील अलिखितच आहेत. रूढी, परंपरा यामध्येच या तरतुदींचा विकास

झालेला दिसून येतो. काही महत्त्वाच्या तरतुदी पुढीलप्रमाणे -

पंतप्रधानाची नेमणूक राजा करतो व इतर मंत्र्यांची नेमणूक राजा पंतप्रधानाच्या सल्लयानुसार करतो. प्रत्यक्षात हाऊस ऑफ कॉमन्सच्या सार्वत्रिक निवडणुकीत बहुमत प्राप्त पक्ष आपला नेता निवडतो. या नेत्यालाच पंतप्रधान म्हणून नियुक्त करण्याचे बंधन राजावर आहे हे या ठिकाणी ध्यानात घेतले पाहिजे.

पंतप्रधान किंवा मंत्री होण्यासाठी ती व्यक्ती पार्लमेंटचा सदस्य होण्यास मात्र असावी लागते. म्हणजेच तो व्यक्ती इंग्लंडचा नागरिक असला पाहिजे व किमान वय १८ वर्षे पूर्ण असले पाहिजे. मुळात पार्लमेंटच्या दोन्ही सभागृहातील काही सदस्यांची मंत्री म्हणून निवड केली जाते. काही मंत्री हाऊस ऑफ लॉर्डसमधून घेण्याचे बंधन पंतप्रधानावर आहे. बहुतांश मंत्री हे हाऊस ऑफ कॉमन्सचे सदस्य असतात. पार्लमेंटच्या कोणत्याही सभागृहाचा सदस्य नसणाऱ्या व्यक्तीची देखील मंत्री म्हणून निवड होऊ शकते. तथापि, अशा व्यक्तीला सहा महिन्यांच्या आत पार्लमेंटच्या कोणत्याही एका सभागृहाचा सदस्य होण्याचे बंधन आहे.

मंत्रिमंडळाचा सर्वसाधारण कार्यकाल पाच वर्षे आहे. परंतु पाच वर्षांपूर्वी एखाद्या मंत्र्याला राजीनामा द्यावा लागू शकतो. पंतप्रधानाची मर्जी असेपर्यंत मंत्री आपल्या पदावर राहू शकतो. तसेच हाऊस ऑफ कॉमन्समध्ये बहुमताचा पाठिंबा असेपर्यंत पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ आपल्या पदावर राहू शकतात. हाऊस ऑफ कॉमन्स सभागृहाने अविश्वासाचा ठराव मंजूर केल्यास पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाला तात्काळ राजीनामा द्यावा लागतो.

मंत्रिमंडळाची बैठक पंतप्रधानाच्या अध्यक्षतेखाली होते. साधारणतः साप्ताहिक बैठक होते. गरज वाटल्यास जास्त वेळा बैठक घेतली जाते. या बैठका बंद खोलीत (In Camera) घेतल्या जातात. याचा अर्थ मंत्रिमंडळाच्या बैठकीला बाहेरच्या (पत्रकारांना) कोणाही व्यक्तीला घेतले जात नाही. शक्यतो निर्णय एकमताने घेतले जातात.

संसदीय लोकशाहीत 'मंत्रिमंडळ' (Council of Ministers) या संज्ञेमध्ये तीन प्रकारच्या मंत्र्यांचा समावेश होतो. मंत्रिमंडळातील सर्व मंत्र्यांचा दर्जा समान नसतो. कॅबिनेट दर्जाचे मंत्री हे प्रथम दर्जाचे मंत्री असतात. पंतप्रधानाच्या अत्यंत विश्वासातले व राजकीयदृष्ट्या मात्तब्बर (२०-२२) मंत्र्यांचा समावेश कॅबिनेट मध्ये केला जातो. त्यानंतर उर्वरीत (३०-४०) मंत्र्यांचा समावेश राज्यमंत्री व संसदीय सचिव या गटात केला जातो. त्यामुळे मंत्रिमंडळ हा व्यापक शब्द आहे तर कॅबिनेट हा त्याचा एक भाग आहे. शासनाचे सर्व धोरणात्मक निर्णय कॅबिनेट मंत्रीच घेतात. मंत्रिमंडळाचा आकार किती व कसा असावा हे ठरविण्याचा अधिकार पंतप्रधानाला आहे.

● पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाचे अधिकार

पंतप्रधानाच्या नेतृत्वाखाली मंत्रिमंडळ कार्य करत असते. त्यामुळे पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ यांच्या अधिकारामध्ये अंतर करता येत नाही. पंतप्रधान म्हणून असणारे विशेषाधिकार आपण शेवटी अभ्यासणार

आहात.

१. शासनाचे धोरण ठरविणे देशाचे कृषी, उद्योग, आरोग्य, शिक्षण, व्यापार इत्यादी बाबतचे धोरण ठरविण्याचा किंवा त्यात बदल करण्याचा अधिकार मंत्रिमंडळाला आहे. अशा प्रकारचे धोरण ठरविताना संबंधित खात्याचा मंत्री पुढाकार घेतो. एखाद्या धोरणाची रूपरेषा तयार करतो. ती मंत्रिमंडळासमोर मांडतो. त्याचे महत्त्व पटवून देतो व त्यास पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाची मंजुरी मिळवितो. सामान्यतः पक्षाच्या धोरणाशी सुसंगत असे धोरण ठरविले जाते.

२. शासनाच्या धोरणांची अंमलबजावणी करणे मंत्री हा खात्याचा प्रमुख असतो. शासनाचे धोरण, संबंधित खात्यामधील अधिकारी व कर्मचारी यांचे मार्फत प्रत्यक्षात राबविणे ही मंत्र्यांची जबाबदारी असते. खात्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवण्याचे काम मंत्री करत असतो. एखाद्या खात्यामधील चांगल्या किंवा गैर कारभाराला संबंधीत खात्याच्या मंत्र्याला जबाबदार धरले जाते.

३. कायदेविषयक कार्य कायदे तयार करणे हे पार्लमेंटचे काम आहे. परंतु प्रत्यक्षात कायद्यासा मसूदा संबंधित खात्याचा मंत्री तयार करतो. मंत्रिमंडळ त्याला अंतरीम मंजुरी देते. त्यानंतर ते पार्लमेंटच्या मंजुरीसाठी दोन्ही सभागृहांमध्ये मांडले जाते. त्या ठिकाणी त्या विधेयकाचे मंत्रिमंडळ एकमुखाने समर्थन करते. हाऊस ऑफ कॉमन्स या सभागृहात सत्ता पक्षाला बहुमत असल्याने सहसा विधेयक नामंजूर होत नाही. त्यामुळे खऱ्या अर्थान कायदा तयार करण्याचे काम मंत्रिमंडळच करते.

पार्लमेंटचे अधिवेशन बोलाविणे, स्थगित करणे, हाऊस ऑफ कॉमन्स विसर्जित करणे इत्यादी बाबतच्या राजाला शिफारस करण्याचे काम मंत्रिमंडळच करत असते. मंत्रिमंडळाच्या शिफारशीवरूनच राजा याबाबतचे आदेश काढत असते.

४. आर्थिक धोरण ठरविणे राज्यकारभार चालविण्यासाठी लागणारा पैसा कर रूपाने जमा करणे व तो पैसा खर्च करणे याबाबतचे सर्व निर्णय मंत्रिमंडळच घेत असते. अंदाजपत्रक निर्मितीमध्ये पंतप्रधान व अर्थमंत्री महत्त्वाची भूमिका पार पाडतात. त्यानंतर त्यास मंत्रिमंडळाची मंजुरी आवश्यक असते. अशाप्रकारे देशाच्या आर्थिक धोरणाला दिशा देण्याचे काम मंत्रिमंडळ करत असते.

५. परराष्ट्र धोरण ठरविणे इंग्लंडचे परराष्ट्र धोरण ठरविण्याचे काम मंत्रिमंडळ करते. यात पंतप्रधान व परराष्ट्र मंत्री महत्त्वाची भूमिका पार पाडतात.

● पंतप्रधानाची भूमिका

इंग्लंडमधील राजकीय व्यवस्थेमध्ये पंतप्रधानाचे स्थान अत्यंत महत्त्वाचे आहे. पुढील मुद्दे पंतप्रधानाची भूमिका व स्थान स्पष्ट करतात.

१. मंत्रिमंडळाची निर्मिती करणे राजाकडून पंतप्रधानाची नेमणूक झाल्यावर पंतप्रधान आपल्या मंत्रिमंडळातील सहकाऱ्यांची निवड करतो. शक्यतो आपल्या पक्षातील ज्येष्ठ व पहिल्या फळीतील नेत्यांना मंत्रिमंडळात

समाविष्ट करून घेतो. मंत्रिमंडळाची निर्मिती करताना ते संतुलीत असावे लागते. देशातील सर्व प्रदेशांना, सर्व सामाजिक व धार्मिक घटकांना योग्य प्रतिनिधित्व द्यावे लागते. याशिवाय निवड केलेल्या मंत्र्यांना योग्य पद्धतीने खाते वाटप करावे लागते. मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांचे स्थान पंतप्रधानाच्या मर्जीवर अवलंबून असत.

२. राजाला सल्ला देणे राजा हा नामधारी असल्याने सर्व निर्णय पंतप्रधानच घेत असतो. मंत्रिमंडळाशी चर्चा करून पंतप्रधान राजाला सल्ला देतो. त्या सल्ल्यानुसार राजा कारभार चालवितो. त्यामुळे राजाचा कोणताही निर्णय किंवा घोषणा ही केवळ औपचारिकता असते. यामागे पंतप्रधानाचा सल्ला महत्त्वाचा असतो.

३. हाऊस ऑफ कॉमन्सचे नेतृत्व पंतप्रधान हा हाऊस ऑफ कॉमन्सचा नेता असतो. तो सभागृहातील बहुमत प्राप्त पक्षाचा नेता असतो. तो सभागृहातील बहुमत प्राप्त पक्षाचा नेता असतो. त्यामुळे सभागृहातील निर्णय प्रक्रियेवर पंतप्रधानाचा प्रभाव दिसून येतो. सभागृहातील शासनाच्या महत्त्वाच्या निर्णयांची घोषणा

पंतप्रधानामार्फत केली जाते. सभागृहात शासनाला विचारले जाणारे प्रश्न किंवा होणारी टीका याला उत्तर देण्याची अंतिम जबाबदारी पंतप्रधानाची असते. सभागृहात एखादा ठराव मंजूर करून घेण्यासाठी पंतप्रधान व्हीपचा वापर करू शकतो.

४. पक्षाचे नेतृत्व करणे पंतप्रधान जसा शासनाचा प्रमुख असतो तसाच तो सत्तारूढ पक्षाचा देखील प्रमुख असतो. पक्ष संघटनेवर नियंत्रण ठेवणे, पक्षाच्या धोरणांची अंमलबजावणी करणे, पक्षाने निवडणुकीत दिलेल्या आश्वासनांची पूर्तता करणे इत्यादी जबाबदारी पंतप्रधान पार पाडत असतो.

५. नियुक्तीविषयक कार्ये ज्या प्रमाणे पंतप्रधान आपल्या मंत्रिमंडळातील सहकाऱ्यांची निवड करतो त्याचप्रमाणे प्रशासनातील उच्च पदावरील अधिकारी, न्यायाधीश, राजदूत, विविध प्रमुख संस्थांचे अध्यक्ष यांच्या निवडीमध्ये पंतप्रधान महत्त्वाची भूमिका पार पाडतो. थोडक्यात राजामार्फत होणाऱ्या सर्व नियुक्त्या पंतप्रधानाच्या सल्ल्यानुसार होत असतात.

६. समन्वय साधणे शासनाच्या विविध खात्यांमध्ये समन्वय साधण्याची जबाबदारी पंतप्रधानांची असते. शासनाच्या एका खात्याचे धोरण इतर खात्त्यांच्या धोरणांशी विसंगत असणार नाही याची दक्षता घेण्याची जबाबदारी पंतप्रधानांची असते. प्रत्येक खात्याला आपला महत्त्वाचा धोरणात्मक निर्णय पंतप्रधानाशी सल्लामसलत करूनच घ्यावा लागतो.

७. आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रातील भूमिका इंग्लंडच्या परराष्ट्र धोरणात पंतप्रधान महत्त्वाची भूमिका पार पाडतो. आंतरराष्ट्रीय प्रश्नांबावत इंग्लंडची अधिकृत भूमिका घोषित करण्याची जबाबदारी पंतप्रधानाची असते. पंतप्रधान विविध आंतरराष्ट्रीय व्यासपीठावर इंग्लंडचे प्रतिनिधित्व करतो.

● **मंत्रिमंडळाची वैशिष्ट्ये**

इंग्लंडमधील पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ शासन पद्धतीची कांही खास वैशिष्ट्ये पहावयास मिळतात. यास संसदीय शासन पद्धतीची वैशिष्ट्ये किंवा तत्त्वे असे देखील म्हटले जाते. ती पुढीलप्रमाणे

१. सामूहिक जवाबदारीचे तत्त्व : पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ एक टीम म्हणून सामुहिक रित्या हाऊस ऑफ कॉमन्सला जबाबदार असते. ते एकत्र पोहतात व एकत्रच बुडतात (They swim together and tey sink together) असे मंत्रिमंडळाबद्दल म्हटले जाते. सर्व मंत्र्यामध्ये एकवाक्यता असावी लागते. मंत्रिमंडळाच्या सर्व निर्णयाचे सर्व मंत्री एकमुखाने समर्थन करतात. एखाद्या मंत्र्याला मंत्रिमंडळाचा निर्णय मान्य नसेल तर त्याला प्रथम मंत्रिमंडळाचा राजीनामा द्यावा लागतो व नंतर निर्णयाला विरोध करता येतो.

२. पंतप्रधानाचे नेतृत्व : इंग्लंडमधील संसदीय शासन पद्धतीला 'पंतप्रधानीय शासन' (Prime Ministerial Government) असे क्रॉसमन यांनी म्हटले आहे. शासन पंतप्रधानाच्या नावे ओळखले जाते. पंतप्रधान मंत्रिमंडळाचा कर्ता करवित असतो. पंतप्रधानाचा राजीनामा हा संपूर्ण मंत्रिमंडळाचा राजीनामा म्हणून गणला जातो. मंत्रिमंडळाच्या बैठका पंतप्रधानाच्या अध्यक्षतेखाली होतात.

३. गोपनियता : मंत्रिमंडळाच्या बैठका गोपनीय पद्धतीने पार पडतात. मंत्रिमंडलातील कोणतीही चर्चा अथवा मतभेद बाहेर पडू दिले जात नाहीत. बैठका बंद खोलीत (in Camera) होतात एकमताने निर्णय झाल्यावर तो नंतर अधिकृतपणे घोषित केला जातो.

४. विरोधी पक्ष व छाया मंत्रिमंडळ : इंग्लंडच्या संसदीय लोकशाहीत विरोधी पक्षाला एक वेगळे स्थान आहे. शासनाच्या चुका जनतेच्या निदर्शनात आणून देणे हे विरोधी पक्षाचे काम आहे. सुदृढ लोकशाहीसाठी चांगल्या विरोधी पक्षाची आवश्यकता असते. हाऊस ऑफ कॉमन्समध्ये विरोधी पक्षाचा नेता भावी पंतप्रधान म्हणून ओळखला जातो. त्याचप्रमाणे प्रत्येक मंत्र्याला जाब विचारण्यासाठी विरोधी पक्ष आपले एक छाया मंत्रिमंडळ (Shadow Cabinet) तयार करतो. या मंत्रिमंडळातील प्रत्येक मंत्री एका विशिष्ट खात्याच्या कारभारावर बारीक लक्ष ठेवून असतो.

५. मंत्रिमंडळ कायदेमंडळाला : जवाबदार इंग्लंडमधील मंत्रिमंडळ हा कायदेमंडळाचाच एक अविभाज्य भाग असतो. विशेषतः पंतप्रधान व बहुतांश मंत्री हे हाऊस ऑफ कॉमन्सचे सदस्य असतात, तसेच ते हाऊस ऑफ कॉमन्सचा विश्वास असेपर्यंत पदावर राहतात, अविश्वासाचा ठराव मंजूर करून पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाला पदच्युत करण्याचा अधिकार हाऊस ऑफ कॉमन्सला आहे. तसेच सभागृहातील सदस्य मंत्र्यांना जाब विचारू शकतात.

६. पक्षीय शासन : संसदीय शासन पद्धतीमध्ये बहुमत प्राप्त पक्ष सत्ता स्थापन करतो. त्यामुळे मंत्र्याची निवड करताना पंतप्रधान स्वतःच्या पक्षातील लोकांनाच संधी देत असतो. साहजिकच शासन पक्षाच्या नावाने देखील ओळखले जाते.

७. राजकीय एकजिनसीपणा : एकाच पक्षाचे शासन असल्यामुळे शासनाच्या धोरणात एकजिनसीपणा दिसून येतो. काही वेळा आघाडीचे शासन असल्यास दोन किंवा जास्त पक्ष एकत्र येऊन सरकार स्थापन करतात. अशा वेळी राजकीय मतभिन्नता काही वेळा प्रकट होताना दिसते.

❑ अमेरिकेचे कार्यकारी मंडळ

अमेरिकेच्या कार्यकारी मंडळात १) राष्ट्राध्यक्ष, २) उपराष्ट्राध्यक्ष व ३) अध्यक्षीय मंत्रीमंडळ हे महत्त्वाचे तीन घटक आहेत.

● अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष :

अमेरिकेत अध्यक्षीय शासन पद्धती असल्यामुळे राष्ट्राध्यक्ष हा अमेरिकेचा घटनात्मक व वास्तव कार्यकारी प्रमुख आहे. इंग्लंडच्या राजाप्रमाणे ते नाममात्र शासक नसून त्याला राष्ट्रप्रमुख आणि संघराज्याचा कार्यकारी प्रमुख अशा दुहेरी भूमिका पार पाडावी लागते. म्हणजेच राष्ट्रप्रमुख व शासनप्रमुख म्हणून राष्ट्राध्यक्षाला राज्य घटनेने व्यापक सत्ता दिलेली आहे. तो आपल्या अधिकार क्षेत्रात सर्वश्रेष्ठ समजला जातो. कार्यकारी मंडळाची निर्णायक सत्ता एकट्या राष्ट्राध्यक्षाला प्राप्त झालेली आहे. अध्यक्षीय शासन पद्धतीमुळे अमेरिकेत राष्ट्राध्यक्ष हा एकच कार्यकारी प्रमुख असतो. इंग्लंडमधील राजा व पंतप्रधान या दोन्ही पदाना असणारी सत्ता अमेरिकेतील एकट्या राष्ट्राध्यक्षाला प्राप्त झालेली आहे. त्याला राज्य कारभारात मदत करण्यासाठी मंत्रिमंडळ असते. परंतु मंत्रीमंडळाची भूमिका फक्त सल्लागाराची असते. थोडक्यात अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा संघराज्य प्रमुख, घटनात्मक व वास्तव कार्यकारी प्रमुख एकटाच असतो. अमेरिकेत त्याच्यापेक्षा दुसरे कोणतेही श्रेष्ठ पद नाही. त्यामुळे राष्ट्रीय व आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रात अमेरिकेचे राष्ट्राध्यक्षपद अत्यंत सन्मानाचे, प्रतिष्ठेचे आणि महत्त्वाचे समजले जाते.

● राष्ट्राध्यक्षाची घटनात्मक तरतूद :

अमेरिकेच्या राज्यघटनेच्या दुसऱ्या कलमात राष्ट्राध्यक्षाच्या पदाची व त्याच्या कार्याची तरतूद केलेली आहे. राष्ट्रघटनेत दुसऱ्या कलमात असे स्पष्ट केले आहे की, 'अमेरिकेच्या संयुक्त संस्थानाच्या अध्यक्षाकडे कार्यकारी अधिकार राहतील.' म्हणजेच अधिशासनविषयक सत्ता अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाची राहील. त्यानुसार राष्ट्राध्यक्ष हा घटनात्मक व वास्तव कार्यकारी प्रमुख बनला आहे. राज्यघटनेने संघराज्याची कार्यकारी विषयक सत्ता एकट्या राष्ट्राध्यक्षाकडे देवून सर्वशक्तीमान व महत्त्वपूर्ण असे निर्वाचित पद निर्माण केले आहे.

● राष्ट्राध्यक्षपदासाठी पात्रता :

अमेरिकन राष्ट्रध्यक्षपदाची निवडणूक लढविणाऱ्या व्यक्तीची पात्रता राज्यघटनेत कलम २ च्या

पोटकलम १ मध्ये सांगितली आहे ती पुढीलप्रमाणे-

१) ती व्यक्ती अमेरिकन संघराज्याची जन्मजात नागरिक असावी.

२) तिचे वय ३५ वर्षे पूर्ण झालेले असावे.

३) तिचे अमेरिकन संघराज्यात कमीतकमी १४ वर्षे वास्तव्य असले पाहिजे.

४) त्याव्यक्तीला कोणत्याही प्रकारची शिक्षा झालेली नसावी किंवा तो गुन्हेगार नसावा.

५) राज्यघटनेनुसार या पदासाठी स्त्री व पुरुष दोन्हीही पात्र ठरविले आहेत. परंतु आजपर्यंतच्या अध्यक्षपदाच्या निवडणुकीत एकाही स्त्रीने उमेदवारी जाहीर केलेली नाही.

• राष्ट्राध्यक्षाची निवडणूक :

अमेरिकन राज्यघटनेतील तरतुदीनुसार 'राष्ट्राध्यक्ष हा अप्रत्यक्ष निवडणूक पद्धतीने निवडला जातो. राज्यघटनेत त्याच्या निवडणूकीसाठी एक विशिष्ट अशी प्रक्रिया सांगितली आहे, जी इतर कोणत्याही लोकशाही राष्ट्रात आढळत नाही. अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा निर्वाचित असतो. अमेरिकन जनता त्याला अप्रत्यक्ष पद्धतीने निवडून देते. त्याच्या निवडीसाठी एक निर्वाचक मंडळ निर्माण केले जाते. घटनेनुसार प्रत्येक घटकराज्यातील लोक त्या घटकराज्याचे काँग्रेसमध्ये (सिनेट व प्रतिनिधी सभासद) जेवढे प्रतिनिधी असतील तेवढेच दुसरे प्रतिनिधी (निर्वाचक) निवडतात. आणि या निर्वाचक गणाकडून (अध्यक्षीय मतदार) राष्ट्राध्यक्षाची निवड होते.

अशारितीने राज्यघटनेप्रमाणे राष्ट्राध्यक्षाची निवडणूक अप्रत्यक्षपणे होत असली तरी व्यवहारात या निवडणूकीला प्रत्यक्ष निवडणूकीचे स्वरूप प्राप्त झालेले दिसते. म्हणूनच अशा वैशिष्ट्यपूर्ण निवडणूकीची प्रक्रिया कशी चालते हे समजून घेणे आवश्यक आहे.

१) राजकीय पक्षांच्याकडून अध्यक्षीय उमेदवारांची निवड :

अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाची निवडणूक दर चार वर्षांनी येणाऱ्या लीप वर्षात होते. निवडणूक वर्षात ही निवडणूक प्रक्रिया साधारणत: ७ ते ८ महिने चालू असते. अमेरिकेत द्विपक्षपद्धती असून तेथील राजकारणात रिपब्लिकन व डेमोक्रॅटिक हे प्रमुख दोन पक्ष आहेत. हे दोन्हीही राजकीय पक्ष निवडणूक वर्षात सुरूवातीच्या काळात राज्यातील महत्त्वांच्या शहरात आपापल्या पक्षाचे राष्ट्रीय मेळावे स्वतंत्रपणे भरवितात. या मेळाव्यात हे पक्ष आपले राष्ट्राध्यक्ष व उपराष्ट्राध्यक्षपदाचे उमेदवार निश्चित करतात.

सदरच्या मेळाव्यासाठी प्रत्येक घटकराज्याचे पक्षप्रतिनिधी हजर असतात. प्रत्येक घटकराज्यातून उमेदवारासाठी नावे सुचविण्यात येतात. उमेदवारांची भाषणे होतात. नंतर पक्षप्रतिनिधींचे मतदान होते व ज्याला जास्त मते मिळतील तो त्या पक्षाचा राष्ट्राध्यक्षाचा अधिकृत उमेदवार म्हणून घोषित करण्यात येते. त्याचवेळी पक्षाचा उपराष्ट्राध्यक्षाचा उमेदवार ही निवडला जातो. अशाप्रकारे हे दोन्ही पक्ष आपापली पक्षाची स्वतंत्र व वेगगळ्या ठिकाणी अधिवेशने घेवून आपले राष्ट्राध्यक्ष व उपराष्ट्राध्यक्षाचे उमेदवार बहुमताने निवडतात.

२) अध्यक्षीय मतदारांची (निर्वाचक गणातील सदस्यांची) निवड :

अमेरिकन राष्ट्राध्यक्षाची निवडणूक अप्रत्यक्षपद्धतीने होते. म्हणजेच या निवडणूकीसाठी खास ‘निर्वाचक मंडळाची’ निर्मिती केली जाते. या निर्वाचक गणातील सदस्यांची निवड प्रत्यक्ष जनतेकडून केली जाते. आणि हे निर्वाचक राष्ट्राध्यक्षाच्या निवडणूकीत प्रत्यक्ष मतदान करतात. म्हणजेच राष्ट्राध्यक्षाच्या निवडणूकीत प्रत्यक्ष मतदान करण्यासाठी जनतेकडून जे खास प्रतिनिधी (निर्वाचक) निवडले जातात, त्यांना अध्यक्षीय मतदार असे म्हणतात. प्रत्येक घटकराज्यातून जेवढे प्रतिनिधी सिनेट व प्रतिनिधीगृहामध्ये निवडलेले असतात, तेवढेच दुसरे प्रतिनिधी जनतेकडून ‘अध्यक्षीय मतदार म्हणून निवडले जातात. सध्या सिनेटमध्ये १०० व प्रतिनिधीगृहात ४३५ असे एकूण काँग्रेसमध्ये ५३५ प्रतिनिधी आहेत. त्यामुळे तेवढेच दुसरे ५३५ अध्यक्षीय मतदार म्हणून सर्व घटकराज्यातून निवडले जातात. त्याच बरोबर डिस्ट्रीक्ट ऑफ कोलंबिया (वॉशिंग्टन डी.सी.) यामधून ३ जादा प्रतिनिधी निर्वाचक मंडळावर पाठविले जातात. त्यामुळे निर्वाचक मंडळाची सध्याची सदस्य संख्या ५३८ एवढी आहे. रिपब्लिकन व डेमोक्रटिक हे दोन्ही पक्ष या निवडणुकीत प्रत्येक घटकराज्यात आपले अध्यक्षीय मतदाराचे उमेदवार उभे करतात. घटकराज्यात ज्या पक्षाला सर्वात जास्त मते मिळतील त्या पक्षाचे उमेदवार त्या घटकराज्यातून येतात. अशाप्रकारे सर्व घटकराज्यातून ज्या पक्षाचे जास्त उमेदवार (अध्यक्षीय मतदार) निवडून येतील त्या पक्षाच्या राष्ट्राध्यक्षाचा विजय येथेच निश्चित होतो. अध्यक्षीय मतदाराची ही निवड लीप वर्षाच्या नोव्हेंबर महिन्यातील पहिल्या सोमवारनंतर येणाऱ्या मंगळवारी करण्यात येते.

राष्ट्राध्यक्षाच्या निवडणुकीत अध्यक्षीय मतदारांची निवड अत्यंत महत्त्वाची असते. कारण या निवडणुकीत जे एकूण ५३८ अध्यक्षीय मतदार निवडले जातात त्यापैकी ज्या पक्षाला बहुमत मिळळते. त्या पक्षाचा उमेदवार राष्ट्राध्यक्ष म्हणून निवडला जातो हे सर्वांना माहित असते. म्हणजेच नोव्हेंबर महिन्यात अध्यक्षीय मतदारांच्या निवडणुकीचे निकाल जाहीर होताच राष्ट्राध्यक्षाची निवड अप्रत्यक्षपणे निश्चित होत असते. त्यामुळे पुढे अध्यक्षीय मतदारांनी राष्ट्राध्यक्षाची केलेली निवड औपचारिक स्वरूपाची असते.

३) अध्यक्षीय मतदारांकडून राष्ट्राध्यक्षाची निवड :

नोव्हेंबरमध्ये जनतेने निवडून दिलेले अध्यक्षीय मतदार राष्ट्राध्यक्षाच्या निवडणूकीसाठी डिसेंबर महिन्यात मतदान करतात. राष्ट्राध्यक्षपदासाठीचे मतदान डिसेंबर महिन्याच्या दुसऱ्या बुधवारनंतर येणाऱ्या पहिल्या सोमवारी घेतले जाते. प्रत्येक घटकराज्यात राजधानीच्या ठिकाणी मतदान केंद्र असते. तेथे त्या घटकराज्यातील अध्यक्षीय मतदार आपल्या पक्षाच्या उमेदवाराला मतदान करतात. या निवडणूकीचे वैशिष्ट्य म्हणजे तेथे जबरदस्त पक्षनिष्ठा असल्यामुळे अध्यक्षीय मतदार ज्या पक्षाकडून निवडून आलेले असतात. त्याच पक्षाच्या उमेदवाराला मतदान करतात.

मतदानानंतर सर्व पेट्या वॉशिंग्टनला आणल्या जातात. ६ जानेवारी रोजी सिनेटचा अध्यक्ष दोन्ही सभागृहाच्या संयुक्त बैठकीत मतमोजणी करतो. ज्या उमेदवाराला निवडून येण्यासाठी आवश्यक असणारी २७० इतकी मते म्हणजेच एकूण मतदारांच्या अर्ध्याहून अधिक मते मिळाली असतील त्याची राष्ट्राध्यक्ष म्हणून निवड झाली असे जाहीर करतो. परंतु या निवडणूकीत कोणत्याच उमेदवाराला आवश्यक एवढी मते मिळाली नसल्यास, प्रतिनिधीगृहा या निवडणूकीत सर्वात जास्त मते मिळालेल्या पहिल्या तीन उमेदवारातून एकाची राष्ट्राध्यक्ष म्हणून निवड करते. निवडून आलेला उमेदवार २० जानेवारी रोजी सर्वोच्च न्यायालयाच्या सरन्यायाधिशाकडून वॉशिंग्टन येथे अधिकार व पदग्रहणाची शपथ घेऊन राष्ट्राध्यक्षपदाचा स्वीकार करतो.

- **राष्ट्राध्यक्षाचा कार्यकाल :**

अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाचा कार्यकाली चार वर्षाचा असतो (कलम २ नुसार) तसेच सन १९५१ च्या २२ व्या घटनादुरुस्तीनुसार एकाच व्यक्तीला दोन पेक्षा जास्तवेळा राष्ट्राध्यक्ष होता येत नाही.

- **राष्ट्राध्यक्षाची बडतर्फी (महाभियोग पद्धती) :**

राज्यघटनेनुसार राष्ट्राध्यक्षाचा कार्यकाल चार वर्षाचा असला तरी त्याने देशद्रोह, लाचलुचपत, भ्रष्टाचार किंवा अध्यक्षपदाची व राष्ट्राची प्रतिष्ठा धुळीस मिळविणारी गंभीर स्वरूपाची कृती, गुन्हा केल्यास त्याला महाभियोगाचा खटला चालवून त्याला काँग्रेस पदच्युत करू शकते. (कलम २ विभाग ४ नुसार). वरीलप्रकारच्या एखाद्या कृतीबद्दल प्रतिनिधीगृह, राष्ट्राध्यक्षावर आरोपपत्र दाखल करू शकते. हे आरोपपत्र चौकशी करून प्रतिनिधी गृहाने बहुमताने मंजूर केल्यानंतर यावेळी सर्वोच्च न्यायालयाचा सरन्यायाधिश सिनेटचे अध्यक्षपद स्वीकारतो. चौकशी दरम्यान आरोपी राष्ट्राध्यक्षाला आपली बाजू मांडता येते. त्यासाठी वकीलाचा सल्ला घेता येतो. तसेच बचावासाठी साक्षीदारही घेता येतात. शेवटी चौकशी पूर्ण झाल्यानंतर अध्यक्षावरील आरोप सिनेटने २/३ बहुमताने संमत केल्यास, राष्ट्राध्यक्षाला त्याच्या पदावरून कमी केले जाते. या प्रक्रियेला 'महाभियोगाची' किंवा 'प्रभियोगाची पद्धती' असे

म्हणतात. थोडक्यात अमेरिकेच्या कॉंग्रेसला राष्ट्राध्यक्षाची नियुक्ती करण्याचा अधिकार नसला तरीही त्याच्या गैरवर्तनाबद्दल त्याला पदच्युत करण्याचा अधिकार आहे. आजपर्यंत अॅड्र्यु जॉन्सन, प्रे-रिचर्ड निक्सन, बिल क्लिंटन या अध्यक्षांच्यावर अशाप्रकारचे आरोपपत्र दाखल झाले होते. परंतु सिनेटमध्ये बहुमताच्या अभावामुळे ते मंजूर न झाल्यामुळे एकाही राष्ट्राध्यक्षाला महाभियोगाच्या प्रक्रियेद्वारे पदच्युत्त करता आले नाही.

- **राष्ट्राध्यक्षाचा वारसा :**

राष्ट्राध्यक्षाचा कार्यकाल पूर्ण होण्यापूर्वी त्याचा मृत्यू, राजीनामा, महाभियोग यापैकी कोणत्याही कारणाने अध्यक्षपद रिकामे झाल्यास उपाध्यक्ष त्या पदाची सुत्रे हाती घेईल अशी तरतूद राज्यघटनेत केली आहे. सन १९७४ मध्ये कॉंग्रेसने अध्यक्षपदाचा वारसाक्रम पुढीलप्रमाणे ठरविला. राष्ट्राध्यक्षपद रिकामे झाले तर उपराष्ट्राध्यक्ष, प्रतिनिधीगृहाचा सभापती, सिनेटचा सभापती आणि त्यानंतर अध्यक्षीय मंत्रिमंडळातील ज्येष्ठ मंत्री असा क्रम विचारात घेण्यात येतो. आतापर्यंत आठ वेळा राष्ट्राध्यक्ष पद रिकामे झाले व उपाध्यक्षाला अध्यक्षपदाची संधी मिळाली आहे. कोणत्याही कारणाने राष्ट्राध्यक्षाचे पद रिकामे झाल्यास ताबडतोब उपाध्यक्षपदाला ते पद स्वीकारावे लागते. म्हणजेच अध्यक्षपद कधीच रिकामे ठेवले जात नाही.

- **राष्ट्राध्यक्षाचे वेतन व भत्ते :**

सध्या अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाला चार लाख डॉलर्स वार्षिक वेतन आणि इतर खर्चासाठी पन्नास हजार डॉलर्स मिळतात. तसेच प्रवासखर्च व अतिथ्यखर्चही दिला जातो. याशिवाय त्याला राहण्यासाठी 'व्हाईट हाऊस' हे सरकारी निवासस्थान दिले जाते. त्यावरील सर्व खर्च (अंदाजे वार्षिक दोन लाख डॉलर्स) सरकारी खजिन्यातून केला जातो. त्याच्या कार्यकालात वेतन कमी केले जात नाही. निवृत्तीनंतर त्याला वार्षिक ६३,०००/- डॉलर्स निवृत्तीवेतन दिले जाते. राष्ट्राध्यक्षाचे वेतन व भत्ते कॉंग्रेस ठरवित असते.

- **राष्ट्राध्यक्षाचे अधिकार व कार्ये :**

अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा घटनात्मक व वास्तव कार्यकारी प्रमुख असून त्याच्या नावाने संघराज्याचा कारभार चालतो. अमेरिकेच्या राज्यघटनेने त्याला व्यापक प्रमाणात अधिकार दिलेले आहेत. तो अमेरिकन संघराज्याचा प्रमुख व अमेरिकेचा प्रथम नागरिक असतो. राज्यघटनेनेच त्याला व्यापक अधिकार व सत्ता देवून राष्ट्राध्यक्ष हे पद प्रभावी व शक्तीशाली बनविले आहे. मन्रो या विचारवंताच्या मते, 'आजपर्यंत लोकशाही राज्यात कोणत्याही व्यक्तीला इतकी व्यापक सत्ता नव्हती की, जितकी अमेरिकन अध्यक्षाला आहे'. अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा वास्तव शासक असून त्याचे अधिकार सर्वात अधिक आहेत. तथापि तो हुकूमशहा नाही. कारण त्याला जे अधिकार मिळालेले आहेत, ते अमेरिकन

राज्यघटना, काँग्रेसचे कायदे, न्यायालयीन निर्णय व संकेत यानुसार मिळालेले आहेत. त्यामुळे तो अधिकारांचा वापर योग्य रित्या करीत असतो. त्याच्या या अधिकाराबाबत लॉर्ड ब्राईस म्हणतो, 'राज्य चालविणारा आणि शासनकारभार करणारा अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा एक निर्वाचित सम्राट होय.' थोडक्यात अमेरिकन राष्ट्राध्यक्षपद हे जगातील लोकशाही राष्ट्रामधील सर्वात प्रभावी व महत्त्वाचे पद आहे. अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाचे अधिकार व कार्ये पुढीलप्रमाणे –

१) कार्यकारी (शासन) विषयक अधिकार :

अमेरिकन संघराज्याची संपूर्ण सत्ता राष्ट्राध्यक्षाच्या हाती असते. अमेरिकेचा कार्यकारी प्रमुख व सर्वश्रेष्ठ प्रमुख प्रशासक म्हणून त्याला पुढील अधिकार प्राप्त झालेले आहेत.

अ) कायद्याची अंमलबजावणी : अमेरिकेचा कार्यकारी प्रमुख व प्रशासक या नात्याने राज्यघटना, काँग्रेसचे कायदे, न्यायालयीन निर्णय, परराष्ट्राशी केलेले करार यांची योग्य प्रकारे अंमलबजावणी करण्याचा अधिकार त्याला आहे. अशा कायद्यांची व करारासंबंधी नियम, अधिनियम करून, प्रशासकीय यंत्रणेला अंमलबजावणी विषयक आदेश देण्याचे व त्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य राष्ट्राध्यक्षाला करावे लागते. विविध खात्यांच्या प्रशासनावर नियंत्रण ठेवून योग्य मार्गदर्शन करण्याचे कार्य तो करतो. कोणत्याही खातेप्रमुखाला त्याच्या खात्याची माहिती तो विचारू शकतो. कोणताही अधिकारी गैरमार्गाचा अवलंब करीत असेल तर त्याला राष्ट्राध्यक्ष पदच्युत करू शकतो. थोडक्यात अमेरिकन संघराज्याच्या संपूर्ण प्रशासनावर देखरेख ठेवणे, राज्यात शांतता व सुव्यवस्था ठेवणे, कायद्यांची अंमलबजावणी करणे इ. कार्ये राष्ट्राध्यक्षाला करावी लागतात.

ब) वरिष्ठ अधिकाऱ्याच्या नेमणूका करणे : अमेरिकेच्या प्रशासनातील महत्त्वाच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या नेमणूका करण्याचा अधिकार राष्ट्राध्यक्षाला आहे. यानुसार मंत्रीमंडळातील मंत्री, सर्वोच्च न्यायालयातील न्यायाधिश, परराष्ट्रात पाठवावयाचे राजदूत, वरिष्ठ सैन्याधिकारी, राज्यप्रतिनिधी, सार्वजनिक महामंडळाचे सदस्य यांच्या नेमणूका राष्ट्राध्यक्ष करीत असतो. मात्र अशा नेमणूकांना त्याला सिनेटची मान्यता घ्यावी लागते. यालाच 'सिनेटर संबंधी शिष्टाचार' असे म्हणतात. याप्रमाणे नियुक्त केलेल्या अधिकाऱ्यांना पदच्युत करण्याचा अधिकारही त्याला आहे. परंतु अशाप्रकारची पदच्युती करताना त्याला चौकशी समिती नेमावी लागते. आणि या चौकशीअंती अधिकाऱ्यांना त्याला बडतर्फ करता येते.

२) कायदेविषयक अधिकार :

अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष घटनात्मक प्रमुख असल्यामुळे त्याला कांही कायदेविषयक अधिकारही प्राप्त झालेले आहेत. अमेरिकेच्या राज्यघटनेने सत्ताविभाजन तत्त्वाचा अवलंब करून काँग्रेस, राष्ट्राध्यक्ष व न्यायमंडळ यांच्यात सत्ताविभाजन करून हे तिन्ही विभाग आपापल्या कार्यक्षेत्रात स्वतंत्र केलेले आहेत.

तरी परंतु या तिन्ही विभागात सत्तेचा समतोल व नियंत्रण राहण्यासाठी घटनेने 'नियंत्रण व संतुलन' हे तत्त्वही स्वीकारले आहे. त्यामुळे राष्ट्राध्यक्ष हा कार्यकारी मंडळाचा प्रमुख असूनही त्याला कायदेविषयक अधिकारही प्राप्त झाले आहेत. राष्ट्राध्यक्ष काँग्रेसचा सदस्य नसला तरीही घटनात्मक राष्ट्रप्रमुख म्हणून त्याचा कायदेनिर्मितीच्या प्रक्रियेत महत्त्वाचा सहभाग असतो. राष्ट्राध्यक्षाला कायदेविषयक अधिकार पुढीलप्रमाणे प्राप्त झालेले आहेत.

अ) काँग्रेसचे अधिवेशन बोलावणे : काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांची अधिवेशने बोलावणे, ती स्थगित किंवा तहकुब करणे, वेळप्रसंगी आवश्यकता वाटल्यास दोन्ही सभागृहाची खास अधिवेशने बोलाविण्याचा अधिकार राष्ट्राध्यक्षाला आहे.

ब) काँग्रेसकडे संदेश पाठविणे : काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांना राज्यातील एकंदर परिस्थिती संबंधी अहवाल संदेश पाठविणे, सूचना करणे असा अधिकार त्याला आहे. अशा प्रकारचा लिखित किंवा तोंडी संदेश किंवा राष्ट्राध्यक्ष स्वत: काँग्रेसमध्ये उपस्थित राहून देवू शकतो. या संदेशामध्ये राष्ट्राची धोरणे, कृती व त्यांची साधने यांचा समावेश असतो. राष्ट्राध्यक्षाचा संदेश म्हणजे विधिनियमांची चौकट व मागणी असते. त्यामुळे या संदेशाना महत्त्व असल्यामुळे काँग्रेसला त्याकडे दुर्लक्ष करता येत नाही.

क) वटहुकूम काढण्याचा अधिकार : काँग्रेसचे अधिवेशन चालू नसताना राष्ट्राध्यक्षाला नवीन कायद्याची आवश्यकता वाटल्यास त्यासंबंधी वटहुकूम काढण्याचा अधिकार त्याला आहे. या वटहुकूमाचे महत्त्व कायद्याएवढेच असते. या वटहुकूमाला नंतर काँग्रेस कायद्याचे रूप देत असते.

ड) विधिनियमांना मंजूरी देणे : काँग्रेसने मंजूर केलेल्या प्रत्येक विधेयकाचे कायद्यात रुपांतर होण्यासाठी त्या विधेयकावर राष्ट्राध्यक्षाची स्वाक्षरी आवश्यक असते. म्हणजेच राष्ट्राध्यक्षाच्या मंजूरीशिवाय काँग्रेसने संमत केलेल्या कोणत्याही विधेयकाचे कायद्यात रुपांतर होत नाही. सभागृहातील विधेयकाचे कायद्यात रुपांतर करण्यासंबंधी तो काही सूचना करू शकतो. काँग्रेसने मंजूर केलेले विधेयक त्याला मंजूर नसेल तर तो त्या विधेकास नकार देवू शकतो. यालाच राष्ट्राध्यक्षाचा नकाराधिकार (Veto Power) असे म्हणतात. राष्ट्राध्यक्षाची इच्छा नसल्यास त्या विधेयकाला नकार देण्याचा, त्यात दुरुस्त्या सुचविण्याचा त्याला अधिकार आहे. परंतु हा मर्यादित नकाराधिकार आहे. कारण राष्ट्राध्यक्षाने नकार दिलेले किंवा परत पाठविलेले विधेयक काँग्रेसने पुन्हा २/३ बहुमताने मंजूर करून दुसऱ्यांदा, पाठविले तर त्यास त्याला संमती द्यावीच लागते. तसेच राष्ट्राध्यक्षाला एक खास खिशातला नकाराधिकार (Pocket Veto) चा अधिकार आहे. काँग्रेसने अधिवेशनाच्या शेवटच्या १० दिवसाच्या कालावधीत एखादे विधेयक संमत करून राष्ट्राध्यक्षाकडे पाठविले असेल, आणि त्यासंदर्भात त्याने कोणताच निर्णय घेतला नसेल. अशावेळी काँग्रेसचे अधिवेशन त्या दहा दिवसात समाप्त झाले असेल तर ते विधेयक आपोआप रद्द होते. या पॉकेट व्हेटोच्या वापराबाबत काँग्रेस कांहीच करू शकत नाही. त्यामुळे या नकाराधिकाराचा वापर अनेक राष्ट्राध्यक्षांनी अनेकवेळा केलेला आहे. उदा. प्रे-रुझवेल्ट यांनी २६० वेळा तर ट्रमन यांनी

७० वेळा या अधिकाराचा वापर केला आहे. थोडक्यात अमेरिकेच्या कायदेनिर्मितीत काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहाप्रमाणेच राष्ट्राध्यक्षाचा सहभागही तितकाच महत्त्वाचा आहे.

३) न्यायविषयक अधिकार :

अमेरिकन संघराज्याचा प्रमुख या नात्याने राष्ट्राध्यक्षाला कांही न्यायविषयक अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. तो सिनेटच्या संमतीने संघन्यायालयाच्या सर्व न्यायाधिशांच्या नेमणुका करतो. अमेरिकन संघराज्याच्या कायद्याचा भंग केल्यामुळे शिक्षा झालेल्या गुन्हेगारांना दया दाखविण्याचा त्याला अधिकार आहे. गुन्हेगारांची शिक्षा माफ करण्याचा, ती कमी करण्याचा, शिक्षेचे स्वरूप बदलण्याचा किंवा शिक्षेच्या अंमलबजावणीत बदल करण्याचा अधिकार राष्ट्राध्यक्षाला आहे.

४) आर्थिक अधिकार :

अमेरिकेचा कार्यकारी प्रमुख या नात्याने राष्ट्राचे अंदाजपत्रक तयार करण्याचा अधिकार राष्ट्राध्यक्षाला आहे. प्रमुख्याने त्याच्या नियंत्रणाखालील 'ब्युरो ऑफ दि बजेट' हे कार्यालय अंदाजपत्रक तयार करते आणि ते तयार झाल्यानंतर राष्ट्राध्यक्षासमोर ठेवले जाते. तो त्यात आपल्याला अपेक्षित असलेले बदल करून ते संदेशासहीत काँग्रेसकडे संमतीसाठी पाठवितो. काँग्रेसने मंजूर केल्यानंतर अंदाजपत्रकाची अंमलबजावणी करण्याचा त्यालाच अधिकार आहे. थोडक्यात अमेरिकेचे अंदाजपत्रक तयार करणे, त्याची अंमलबजावणी करणे, आर्थिक बाबतीत प्रशासनाला मदत करणे, मंजूर झालेल्या धनविधेयकावर नियंत्रण ठेवणे आणि आर्थिक व्यवहारावर नियंत्रण ठेवणे अशी आर्थिक स्वरूपाची कार्ये त्याला करावी लागतात.

५) परराष्ट्रविषयक अधिकार :

अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा परराष्ट्र धोरणाचा शिल्पकार असतो. तो त्या देशाच्या परराष्ट्रधोरणाचे निर्धारण व संचालन करतो. या क्षेत्रात त्याला व्यापक अधिकार आहे. परराष्ट्रीय धोरण ठरविणे, परराष्ट्राशी करार, तह, संधी किंवा युद्ध करणे, परराष्ट्रात राजदुत पाठविणे, परराष्ट्रातून आलेल्या राजदूताना मान्यता देणे, नवीन राष्ट्रांना व तेथील शासनाना मान्यता देणे, संयुक्त राष्ट्रसंघटनेतील अमेरिकेचे धोरण निश्चित करणे, परराष्ट्राशी संबंध प्रस्थापित करणे, अमेरिकेचा प्रतिनिधी म्हणून परराष्ट्रदौरे करणे इत्यादी परराष्ट्रविषयक अधिकार त्याला प्राप्त झालेले आहेत. अर्थात त्याच्या या कृतीला सिनेटची मान्यता घ्यावी लागेल.

६) लष्कर (सैन्य) विषयक अधिकार :

अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा तिन्ही सनादलाचा प्रमुख असतो. अमेरिकेच्या संरक्षक सेनेचा प्रमुख

सेनाधिकारी या नात्याने सैन्यातील प्रमुख अधिकाऱ्यांच्या नियुक्त्या करण्याचा अधिकार त्याला आहे. तसेच देशाच्या संरक्षणाच्या व शत्रूपक्षाचा पराभव करण्याच्या दृष्टीने आवश्यक ते निर्णय घेण्याचा अधिकार त्याला असतो. अमेरिकन सैन्याला जगाच्या कोणत्याही भागात तो पाठवू शकतो. म्हणजेच कोणत्याही देशाबरोबर तो युद्ध घोषित करू शकतो, युद्ध थांबवू शकतो, या अधिकाराचा वापर करताना या सर्व घडामोडीची कल्पना त्याला सिनेटला द्यावी लागते. तसेच घटक राज्याच्या राज्यपालाच्या विनंतीवरून घटकराज्यात शांतता, सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्यासाठी तो सैन्य पाठवू शकतो.

७) पक्षनेता :

अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा त्याच्या पक्षाचा नेता असतो. काँग्रेसमध्ये जर त्याच्या पक्षाचे बहुमत असेल तर कायदेनिर्मितीच्या प्रक्रियेवर तो आपल्या इच्छेने प्रभाव पाडू शकतो. सत्तेवर असताना आपल्या पक्षाची ध्येयधोरणे, कार्यक्रम राबविण्याचा, पक्षाने दिलेल्या आश्वासनांची पूर्तता करण्याचा, पक्षाची प्रतिमा उंचावण्याचा, पक्षाची संघटना बळकट करण्याचा, पक्षाचे सदस्य वाढविण्याचा तसेच पक्षाचा जास्तीत जास्त प्रचार व प्रसार करण्याचा आणि पक्षाला बहुसंख्यांकांचा पाठींबा मिळविण्याचा पक्षाला विविधक्षेत्रात सत्ता प्राप्त करून देण्याचा पक्षनेता या नात्याने तो प्रयत्न करीत असतो. तसेच पक्षनेता म्हणून पक्षाला मार्गदर्शन करणे, सल्ला देणे, जनतेला विश्वासात घेवून आपल्या पक्षाच्या कार्याची माहिती देण्याचे कार्य राष्ट्राध्यक्ष करतो.

८) राष्ट्रनेता (जनतेचा नेता) :

अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा जनतेकडून अप्रत्यक्षरित्या निवडलेला असतो. म्हणजेच जनतेकडून बहुमताने त्याची निवड झालेली असल्यामुळे तो जनतेचा नेता असतो. तसेच तो राष्ट्राचा नेता असतो. संपूर्ण जनतेच्या वतीने बोलण्याचा त्याला अधिकार असतो. म्हणजेच जनतेचा तो आवाज असतो. जनतेचा नेता या नात्याने त्याला अनेकप्रकारची लोककल्याणाची कार्ये करावी लागतात. राष्ट्राध्यक्ष राष्ट्रीय हितसंबंधाचे खरेखुरे प्रतिनिधीत्व करीत असतो. त्यामुळे देशातील विविध भागातील जनतेच्या इच्छा आकांक्षा व गरजा लक्षात घेवून, विविध आर्थिक हितसंबंधात समतोल राखून तो लोककार्याची कार्ये करतो. देशात चांगल्या सोयीसुविधा निर्माण करणे, देशात कायदा व सुव्यवस्था राखणे आणि लोकांना शांततामय जीवन प्राप्त करून देणे, नागरिकांच्या जीवनाचे व मालमत्तेचे, हक्काचे संरक्षण करणे इत्यादी कार्ये त्याला करावी लागतात.

९) मंत्रिमंडळाचा प्रमुख :

वरील अधिकाराशिवाय मंत्रिमंडळाची निर्मिती करणे, त्यांचे खातेवाटप करणे, मंत्रिमंडळाच्या बैठका घेवून त्याचे अध्यक्षस्थान स्वीकारणे, त्यांना मार्गदर्शन करणे, त्यांना सल्ला देणे, त्याच्या

कामकाजावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे, राष्ट्राला अधिक चांगल्या शैक्षणिक सुविधा निर्माण करून देणे अशी अनेकप्रकारची कार्ये राष्ट्राध्यक्षाला करावी लागतात. थोडक्यात अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा मंत्रिमंडळाचा निर्माता, मंत्रिमंडळाचा प्रमुख आणि शासन प्रमुखही असतो.

- **राष्ट्राध्यक्षाचे स्थान :**

अमेरिकेच्या राज्यघटनेने राष्ट्राध्यक्षाला वरीलप्रमाणे व्यापक सत्ता व अधिकार देवून हे प्रभावशाली पद बनविले आहे. देशाचा घटनात्मक प्रमुख असून संपूर्ण राज्यकारभार त्याच्याच नावाने चालतो. तसेच तो वास्तव कार्यकारी प्रमुख असल्यामुळे संघराज्याची संपूर्ण कार्यकारी विषयक सत्ता त्यालाच प्राप्त झालेली आहे. अमेरिकन काँग्रेस, सर्वोच्च न्यायालय, जनता राजकीय पक्ष आणि विशिष्ट परिस्थिती यांनी राष्ट्राध्यक्षाचे सामर्थ्य वाढविण्यास मदत केली आहे. प्रशासनाचा प्रमुख या नात्याने वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या नेमणूका तो सिनेटच्या मदतीने करतो. अमेरिकन परराष्ट्रधोरणाचा शिल्पकार या नात्याने तो परराष्ट्रधोरण निश्चित करतो. तो मंत्रिमंहळाचा प्रमुख असून राष्ट्राचे धोरण ठरविणे व त्याची अंमलबजावणी ही करण्याचा त्याला अधिकार आहे. तसेच अमेरिकन संघराज्याचा प्रमुख, शासनप्रमुख, संरक्षणदलाचा प्रमुख, अमेरिकेचा पहिला नागरिक, प्रमुख प्रशासक, कायदेमंडळाचा मार्गदर्शक, परराष्ट्रधोरणाचा निर्माता, राष्ट्र नेता, पक्षनेता, जनतेचा नेता, आंतरराष्ट्रीय राजकारणातील प्रमुख नेता अशाप्रकारच्या अनेक भूमिका तोपार पाडतो. तसेच अमेरिका ही जगातील आर्थिक महासत्ता असल्याने जगानेही त्याचे नेतृत्व मान्य केले आहे. यावरून अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष पद हे जगातील एक प्रभावशाली, बलशाली व महत्त्वाचे पद आहे असे म्हणता येईल. यासंदर्भात राष्ट्राध्यक्षाचे महत्त्व सांगताना मन्रो म्हणतो, ‘‘जगात आजपर्यंत इतर कोणत्याही व्यक्तीने इतक्या विस्तृत सत्तेचा उपयोग केलेला नाही की जितका अमेरिकन राष्ट्राध्यक्ष करतो.

- **अमेरिकेचा उपराष्ट्राध्यक्ष :**

अमेरिकेच्या राज्यघटनेने राष्ट्राध्यक्षाच्या बरोबर उपराष्ट्राध्यक्षाचे पदही निर्माण केले आहे. राज्यघटना तयार करतेवेळी उपराष्ट्राध्यक्ष पदाविषयी अनुकूल व प्रतिकूल चर्चा झाली होती. तरीही घटनाकारांनी हे पद निर्माण केले आहे. कारण राष्ट्राध्यक्षाचे पद मृत्यू, राजीनामा किंवा पदच्युतीमुळे रिकामे झाल्यास त्याचे कामकाज पाहण्यासाठी हे पर्यायी पद म्हणून निर्माण केले आहे.

- **उपराष्ट्राध्यक्षपदाची निवड :**

अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाच्या निवडणूकी बरोबरच व त्याच पद्धतीने उपराष्ट्राध्यक्षाची निवड निर्वाचक मंडळाकडून केली जाते. राष्ट्राध्यक्षपदाच्या उमेदवारासोबत डेमोकॉटिक व रिपब्लिकन हे दोन्ही पक्ष स्वतंत्र आपले उपराष्ट्राध्यक्षपदाचे उमेदवार पक्ष मेळाव्यात निश्चित करतात. अध्यक्षीय मतदार नोव्हेंबर

महिन्यात राष्ट्राध्यक्षाप्रमाणेच उपराष्ट्राध्यक्षपदाच्या आपल्या पक्षाच्या उमेदवाराला स्वतंत्रपणे मतदान करतात. अध्यक्षाच्या मतमोजणीवेळीच सिनेटचा अध्यक्ष, उपाध्यक्षपदासाठी मतमोजणी करतो. या निवडणुकीत निवडून येण्यास आवश्यक तेवढी म्हणजे एकूण माताच्या अर्ध्याहून अधिक मते ज्या उमेदवारास मिळतात तो निवडून आल्याचे सिनेटचा अध्यक्ष जाहीर करतो. परंतु कोणालाच निर्णायक मते (बहुमान) मिळाली नसल्यास सर्वात जास्त मते मिळालेल्या पहिल्या दोन उमेदवारातून सिनेट एकाची उपराष्ट्राध्यक्षपदी निवड करतो. (१२ वी घटना दुरुस्ती). थोडक्यात राष्ट्राध्यक्ष व उपराष्ट्राध्यक्षाची निवडणूक लिप वर्षात एकाच वेळी व एकाच पद्धतीने होत असते.

उपराष्ट्राध्यक्षपदासाठी पात्रता :

राष्ट्राध्यक्षपदासाठी जी पात्रता आवश्यक असते तीच उपराष्ट्राध्यक्षपदासाठी आवश्यक असते.

१) तो अमेरिकेचा जन्मजात नागरीक असावा.

२) त्याचे वय ३५ वर्षे पूर्ण झालेले असावे.

३) त्याचे अमेरिकेत कमीत कमी १४ वर्षे वास्तव्य असले पाहिजे.

अशा अटी पूर्ण करणारी व्यक्तीच उपाध्यक्षपदासाठी पात्र समजली जाते.

- **कार्यकाल :**

उपराष्ट्राध्यक्षाचा कार्यकाल चार वर्षाचा असतो. परंतू मृत्यू, राजीनामा किंवा पदच्युती इत्यादी कारणामुळे हे रिकामे झाल्यास, २५ व्या घटना दुरुस्तीनुसार राष्ट्राध्यक्ष नव्या उपराष्ट्राध्यक्षाची निवड करू शकतो. मात्र या निवडीला काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहाची बहुमताने मंजूरी मिळणे आवश्यक असते.

- **उपराष्ट्राध्यक्षाची पदच्युती :**

अमरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाप्रमाणेच काँग्रेस उपराष्ट्राध्यक्षावर महाभियोगाचा खटला चालवून पदच्युत करू शकते. अध्यक्षाप्रमाणेच उपाध्यक्षाला वेतन व भत्ते मिळतात.

- **उपराष्ट्राध्यक्षाचे अधिकार व कार्ये :**

अमेरिकन राज्यघटनेने उपाध्यक्षाला फारसे महत्त्वाचे अधिकार दिलेले नाहीत. कांही कारणाने राष्ट्राध्यक्षाचे पद रिकामे झाले तर तो अध्यक्षपदाची सूत्रे हाती घेता आणि अध्यक्षाचे सर्व अधिकार व कार्ये पार पाडतो. परंतु इतरवेळी मात्र तो सिनेटचा पदसिद्ध अध्यक्ष म्हणून कार्य करतो. सिनेटचा अध्यक्ष म्हणून त्याला पुढील अधिकार प्राप्त होतात.

१) सिनेटचे अध्यक्षपद स्वीकारणे, २) नियमानुसार सिनेटचे नियमन व संचालन करणे, ३) सिनेटमध्ये शांतता व सुव्यवस्था निर्माण करणे, ४) सभागृहात विधेयकावर चर्चा घडवून आणणे, ५) विधायकावर मतदान घेणे, ६) बहुमताचा निर्णय जाहीर करणे, ७) एखाद्या विधेयकावर समान मते पडल्यास स्वत:चे निर्णायक मत देणे, ८) सदस्य व सभागृहाच्या प्रतिष्ठेचे व विशेषाधिकाराचे जतन करणे, ९) राष्ट्रीय सुरक्षा मंडळाचे सभासत्व स्वीकारणे. अशाप्रकारची कार्ये उपाध्यक्षाला करावी लागतात.

• उपराष्ट्राध्यक्षाचे स्थान :

वरीलप्रमाणे सिनेटचा पदसिद्ध अध्यक्ष म्हणून उपराष्ट्राध्यक्ष कार्य करतो. परंतु सिनेटच्या कामकाजाबाबतही त्याला फारसे अधिकार नाहीत. कारण या सभागृहाचे बहुतांशी कार्य त्याच्या रूढी व परंपरानुसार चालते. म्हणजेच अमेरिकेत उपराष्ट्राध्यक्ष हे पद अत्यंत कमी महत्त्वाचे आहे.या संदर्भात वुड्रो विल्सन यांनी असे म्हटले आहे की, ''या पदाचे वर्णन करताना मुख्य घोटाळा होतो तो हा की, या पदाविषयी किती थोडे बोलता येते हे सांगतानाच त्या पदाचे वर्णन सांगून संपते.'' यावरून अमेरिकेच्या शासनात उपराष्ट्राध्यक्षपद किती कमी दर्जाचे आहे हे समजून येते.

वरीलप्रमाणे उपाध्यक्षपद कमी महत्त्वाचे असले तरी, राष्ट्राध्यक्षाच्या निवडणूकीत पक्षातील एखाद्या गटाला संतुष्ट करण्यासाठी किंवा एखाद्या प्रदेशाचा पाठींबा मिळविण्यासाठी हे पद दिले जाते. अलिकडच्या काळात कांही अध्यक्षांनी कांही राजकीय व शासकीय स्वरूपाची जबाबदारी उपराष्ट्राध्यक्षाकडे सोपविली होती. उपाध्यक्षाला मंत्रिमंहळाच्या बैठकीत उपस्थित राहण्यास संधी देणे, त्याला राष्ट्रीय सुरक्षा समितीचे सदस्यत्व देणे, आपला प्रतिनिधी म्हणून परराष्ट्रात पाठविणे. अशाप्रकारची कामे काही राष्ट्राध्यक्ष त्याच्याकडे सोपविताना दिसतात. परंतु हे राष्ट्राध्यक्षाच्या स्वभावावर व दृष्टिकोनावर अवलंबून असते. तसेच आकस्मिक कारणाने राष्ट्राध्यक्षपद रिकामे झाल्यास किंवा शारीरिकदृष्ट्या एखादा राष्ट्राध्यक्ष हे पद सांभाळण्यास सक्षम नसल्यास राष्ट्राध्यक्षपदाची जबाबदारी उपराष्ट्राध्यक्षाला सांभाळावी लागते. अशाप्रकारे अलिकडच्या काळात उपराष्ट्राध्यक्षाचे पद कांहीसे महत्त्वाचे होवू शकले आहे.

• अमेरिकन अध्यक्षीय मंत्रिमंडळ (चिटणीस मंडळ)

अमेरिकेच्या राज्यघटनेत मंत्रिमंडळाची तरतूद नाही. परंतु 'अध्यक्षाला सरकारी खाते प्रमुखाकडून त्या त्या खात्याच्या कारभाराच्या संबंधात लेखी सल्ला घेता येईल असे उल्लेख राज्यघटनेच्या कलम २ च्या धारा २(१) मध्ये आढळते. त्यानुसार गेल्या २०० वर्षाच्या काळातील प्रथेनुसार मंत्रिमंडळाचा विकास होऊन आजचे मंत्रिमंडळ निर्माण झालेले आहे. सुरूवातीच्या काळात अमेरिकेचे पहिले राष्ट्राध्यक्ष जॉर्ज वॉशिंग्टन यांनी सिनेट व सर्वोच्च न्यायालय यांना राज्यकारभाराबाबत सल्ला देण्याची विनंती केली. परंतु त्यांनी त्यास नकार दिला. म्हणून त्याने खातेप्रमुखानाच सल्ला विचारण्यास सुरूवात

केली. जॉर्ज वॉशिंग्टन यांनी आपल्या कार्यकारी धोरणात व कार्यात आवश्यकता वाटल्यास संबंधित खातेप्रमुखाच्या बैठकी घेण्यास सुरूवात केली. परंतु पुढे या बैठकी वारंवार होवू लागल्या. त्यामुळे त्याला सल्लागाराचे स्वरूप प्राप्त झाले. राज्यकारभार करीत असताना राष्ट्राध्यक्षाला या सल्लागार मंडळाची सतत आवश्यकता वाटू लागल्याने त्याचे १७९३ पासून मंत्रिमंडळात रूपांतर झाले. अशाप्रकारे राष्ट्राध्यक्षाला सल्ला देण्याच्या मंत्रिमंहळाची निर्मिती, विकास हा राजकीय गरज व संकेतातून झालेला आहे. वास्तविक राष्ट्राध्यक्षाच्या मंत्रिमंडळाला 'अध्यक्षीय मंत्रिमंडळ' म्हणण्याऐवजी 'अध्यक्षाचे चिटणीस मंडळ किंवा सचिव मंडळ' म्हणजे अधिक योग्य ठरेल. कारण संसदीय पद्धती प्रमाणे हे अध्यक्षीय मंत्रिमंडळ नसते. तर ते राष्ट्राध्यक्षाच्या मर्जीनुसारत त्याला जबाबदार राहणारे असे मंत्रिमंडळ असते.

• मंत्रिमंडळाची निवड :

राष्ट्राध्यक्षाने सत्ताग्रहण केल्यानंतर तो आपल्या मंत्रिमंडळातील सदस्यांची नावे घोषित करतो. त्याने आपले जे सल्लागार, सहकारी निवडलेले आहेत. त्यालाच राष्ट्राध्यक्षाचे मंत्रिमंडळ किंवा सचिव मंडळ असे म्हणतात. मंत्रिमंडळातील मंत्र्याची नेमणूक राष्ट्राध्यक्ष स्वमर्जीने करतो. साधारणत: मंत्री किंवा चिटणीस यांच्या नेमणुका करताना राष्ट्राध्यक्ष पुढील बाबी विचारात घेतो.

१) देशातील विविध भागांचे प्रतिनिधीत्व मंत्रिमंडळात असावे.

२) आपल्या पक्षातील विविध गटांना पुरेसे प्रतिनिधीत्व देवून समतोल राखणे.

३) देशातील तज्ज्ञ, हुशार व्यक्तींची नेमणूक करणे.

४) विशिष्ट प्रभावी गटाला प्रतिनिधीत्व देणे.

५) आवश्यकता वाटल्यास विरोधीपक्षातील व्यक्तीना मंत्रिपद देणे.

अशाप्रकारे विविध दृष्टिकोणातून राष्ट्राध्यक्ष मंत्र्यांच्या नेमणुका करतो. अर्थात मंत्रिमंडळाची निवड हा राष्ट्राध्यक्षाचा सर्वस्वी अधिकार आहे. त्यामुळे तो आपल्या धोरणाला अनुकूल व सहाय्यभूत ठरतील अशाच व्यक्तींची नेमणूक करतो. त्याने केलेल्या मंत्र्यांच्या नेमणुकीला सिनेटची मान्यता घ्यावी लागते. परंतु सहसा सिनेट त्याच्या नेमणुकीना विरोध करीत नाही. म्हणजेच मंत्र्यांच्या नेमणुकीबाबत राष्ट्राध्यक्षाला पूर्ण स्वातंत्र्य असते.

• मंत्रिमंडळाचा कार्यकाल व मंत्र्यांची पदच्युती :

अमेरिकेच्या मंत्रिमंडळाचा कार्यकाल चार वर्षाचा असतो. परंतु मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांचे अस्तित्व

राष्ट्राध्यक्षाच्या मर्जीवर अवलंबून असते. कारण राष्ट्राध्यक्षाला मंत्री नेमण्याचा अधिकार आहे. तसाच त्यांना बडतर्फ करण्याचाही अधिकार आहे. एखाद्या मंत्र्याचे राष्ट्राध्यक्षाशी मतभेद झाले तर त्याला राजीनामा द्यावा लागतो. मंत्रिमंडळातील मंत्री हे नेहमी राष्ट्राध्यक्षाला जबाबदार असतात किंवा राष्ट्राध्यक्षाच्या इच्छेनुसार ते पदावर राहतात. यासंदर्भात ऑग हा विचारवंत म्हणतो, ''मंत्रिमंडळाच्या सदस्यांनी हे नेहमी लक्षात ठेवायला पाहिजे की, त्याचे मंत्रिमंडळातील अस्तित्व अध्यक्षाच्या इच्छेवर आधारित आहे. ते अध्यक्षाच्या कृपाछत्रातच कार्य करू शकतात.''

- **अध्यक्षीय मंत्रिमंडळाचे स्वरूप :**

अमेरिकेच्या अध्यक्षीय मंत्रिमंडळातील मंत्री हे कायदेमंडळाचे (काँग्रेसचे) सदस्य नसतात. आणि असल्यास मंत्रिपदाचा कार्यभार स्वीकारण्यापूर्वी त्याला काँग्रेसच्या सदस्यत्वाचा राजीनामा द्यावा लागतो. म्हणजेच मंत्रिमंडळ हे पूर्णत: कायदेमंडळामार्फत अलिप्त असते. ते काँग्रेसच्या कामकाजात सहभागी होऊ शकत नाहीत. तसेच ते काँग्रेसमध्ये कोणतेही विधेयक मांडू शकत नाही. काँग्रेस मंत्रिमंडळावर अविश्वास ठराव आणू शकत नाही. थोडक्यात मंत्रिमंडळ व काँग्रेस एकमेकांपासून स्वतंत्र राहून कार्य करतात. त्यामुळे मंत्रिमंडळ हे कायदे मंडळाला जबाबदार नसून राष्ट्राध्यक्षाला पूर्णपणे जबाबदार असते. म्हणजे मंत्रिमंडळ हे राष्ट्राध्यक्षाचे वैयक्तिक सल्लागार म्हणून कार्य करतात. परंतु त्याचा सल्ला राष्ट्राध्यक्षावर बंधनकारक नसतो.

- **अध्यक्षीय मंत्रिमंडळाची रचना :**

अमेरिकन प्रशासनात जेवढे विभाग (खाती) असतात तेवढेच सभासद मंत्रिमंडळात असतात. अमेरिकेच्या प्रशासनात सध्या (डिसेंबर २०१२ अखेरीस) एकूण १५ खाती आहेत. त्यामुळे तेथील मंत्रिमंहळातील सदस्याची एकूण संख्या १५ आहे. प्रशासनातील वेगवेगळी खाती निर्माण करण्याचा, त्यांची रचना व कार्यक्षेत्र इत्यादी निश्चित करण्याचा अधिकार काँग्रेसला आहे. या खातेप्रमुखाची म्हणजेच मंत्र्याची नेमणूक राष्ट्राध्यक्ष सिनेटच्या संमतीने करतो. हल्ली अमेरिकेच्या मंत्रिमंडळात असणारी मंत्रीपदे व खाती पुढीलप्रमाणे–

१) परराष्ट्र व्यवहारमंत्री (परराष्ट्र खाते), २) अर्थमंत्री (अर्थ खाते), ३) संरक्षणमंत्री (संरक्षण खाते), ४) न्यायमंत्री (न्यायखाते), ५) टपाल मंत्री (टपाल खाते), ६) गृहमंत्री (गृह खाते), ७) व्यापार मंत्री (वाणिज्य खाते), ८) कृषीमंत्री (कृषी खाते), ९) मजूर मंत्री (मजूर खाते), १०) वाहतूक मंत्री (वाहतूक खाते), ११) आरोग्य मंत्री (आरोग्य, शिक्षण व समाजकल्याण खाते), १२) गृहनिर्माण व नागरी विकास मंत्री (गृहनिर्माण व शहर विकास खाते), १४) ऊर्जा मंत्री (ऊर्जा खाते), १४) निवृत्त सैनिकांबाबतचे मंत्री (निवृत्त सैनिकांबाबतचे व्यवहार खाते) १५) आंतरिक/गृहभूमी सुरक्षा मंत्री (आंतरिक / गृहभूमी सुरक्षा खाते)

अशाप्रकारे अमेरिकन अध्यक्षीय मंत्रिमंडळाची रचना आहे.

- **मंत्रिमंडळाची कार्ये :**

अध्यक्षीय शासन पद्धतीमुळे अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा संघराज्याचा घटनात्मक व वास्तव कार्यकारी प्रमुख आहे. देशाचा संपूर्ण राज्यकारभार त्याच्या नावाने चालतो. राज्यघटनेने संघराज्याची संपूर्ण कार्यकारी सत्ता एकट्या राष्ट्राध्यक्षाला दिलेली आहे. त्याला मिळालेल्या या अधिकाराची व्याप्ती लक्षात घेता आपली जबाबदारी पार पाडण्यासाठी इतर कांहीजणांचे सहकार्य, मदत घेणे आवश्यक होते. आणि या गरजेतूनच मंत्रिमंडळाची निर्मिती व विकास झालेला आहे. थोडक्यात अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष मंत्रिमंडळाच्या सहकार्याने आपल्या कार्यकारी सत्तेचा वापर करीत असतो. साधारणत: अध्यक्षीय मंत्रिमंडळ पुढील दोन प्रकारची महत्त्वाची कार्ये करीत असते.

१) सल्लाविषयक कार्ये : राष्ट्राध्यक्षाला सल्ला देणे हे मंत्रिमंडळाचे प्रमुख कर्तव्य असते. राष्ट्राध्यक्ष गरज पडल्यास मंत्रिमंडळाची बैठक बोलावतो. आणि आवश्यक त्या प्रश्नासंबंधी मंत्र्यांचा सल्ला घेऊ शकतो. पण अशा प्रकारचा सल्ला विचारात घ्यावा की नाही हे राष्ट्राध्यक्षावर अवलंबून असते. मंत्रिमंडळाच्या बैठकीत विषय ठरविणे, त्यावर चर्चा घडवून आणणे व मंत्र्यांचा सल्ला घेणे इत्यादी गोष्टी या राष्ट्राध्यावर अवलंबून असतात. जर मंत्र्यांचा सल्ला योग्य असेल व राष्ट्राच्या दृष्टीने फायद्याचा असेल तर तो सल्ला मान्य करतो. थोडक्यात मंत्रिमंडळ हे राष्ट्राध्यक्षाची एक सल्लागार समिती म्हणून कार्य करते.

२) वैयक्तिक जबाबदारीची कार्ये : मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांना आपल्या खात्याचे प्रमुख या नात्याने काही वैयक्तिक स्वरूपाची कार्ये करावी लागतात. खात्याच्या कारभाराबद्दल तो अध्यक्षाला जबाबदार असतो. मात्र खात्याचे कार्य ही त्याची वैयक्तिक जबाबदारी असते व त्यासाठी त्याला कार्य करण्याचे स्वातंत्र्य असते. अध्यक्ष त्यात हस्तक्षेप करीत नाही. आपाल्या खात्यासंबंधीच्या कामकाजाचे नियम करणे, आपल्या खात्यासंबंधी राष्ट्राध्यक्षाला माहिती पुरविणे, विविध धोरणाच्या व कायद्या बाबतीत अध्यक्षाला माहिती मिळवून देणे, आपल्या खात्यासंदर्भात मंत्रिमंडळ बैठकीत चर्चा करून राष्ट्राध्यक्षाला सल्ला देणे, आपल्या खात्याच्या प्रशासनाचा दर्जा सुधारण्यासाठी प्रशासकीय नियम निर्माण करणे, खात्यातील कांही अधिकाऱ्यांच्या व कर्मचाऱ्यांच्या नेमणूका करणे, त्यांना वेळोवेळी मार्गदर्शन व सूचना करणे, खात्यांतर्गत अधिकाऱ्याविरुद्ध आलेल्या तक्रार अर्जावर विचार करून निर्णय देणे, प्रशासनातील निर्माण झालेले संघर्ष, तंटे, मतभेद मिटविणे, प्रशासनावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे, कामकाजासंबंधी अहवाल तयार करणे, शासनाची धोरणे लोकांना पटवून देणे इत्यादी कार्ये मंत्री करतात. अलीकडच्या काळात मंत्री आपल्या खात्याच्या कार्याचा अहवाल तयार करून तो काँग्रेसकडे पाठवितो, काँग्रेसच्या समित्यासमोर हजर राहून खात्याची बाजू स्पष्ट करतो. काही खाते प्रमुखांना म्हणजेच मंत्र्यांना

चौकशी करून निर्णय देण्याचे कार्यही करावे लगाते. उदा. स्थलांतर, वाहतूक, शेती, उद्योगधंदे, टपाल, कर आकारणी इ. गोष्टीच्याबाबतीत असा अधिकार आहे. अशाप्रकारे मंत्रिमंडळाची कार्ये आहेत.

- **मंत्रिमंडळाची कामकाजपद्धती :**

राष्ट्राध्यक्ष हा मंत्रिमंहळाचा प्रमुख किंवा स्वामी असतो. तो मंत्रिमंडळाची बैठक बोलावितो आणि तिचे अध्यक्षस्तान स्वीकारतो. सामान्यत: आठवड्यातून दोनदा म्हणजे मंगळवार व शुक्रवार या दिवशी मंत्रिमंडळाची बैठक वॉशिंग्टन येथील व्हाईट हाऊस मध्ये होत असते. आठवड्यातून किमान एकतरी बैठक भरलीच पाहिजे अशी प्रथा आहे. परंतु अशी बैठक बोलविण्याचे त्याच्यावर बंधन असते. बैठकीबाबत कोणतीही विशिष्ट पद्धती किंवा नियम नसतो. बैठकीतील कामकाजाची नोंद ठेवली जात नाही किंवा त्यातील वृत्तांत प्रसिद्धीस दिला जाता नाही. अशा बैठकीत मंत्र्यांनी चर्चा करणे, आपली मते मांडणे, अध्यक्षाला सल्ला देणे अशा स्वरूपाचे कार्य चालते. परंतु ही बैठक केवळ औपचारिक स्वरूपाची असते. कारण बैठकीत अंतिम निर्णय घेण्याचा अधिकार राष्ट्राध्यक्षाचा असतो. बैठकीचे कामकाज हे सर्वस्वी अध्यक्षावर अवलंबून असते. कांही अध्यक्षांनी बैठकी विनोदबुद्धीने खेळीमेळीच्या वातावरणात घेतल्या आहेत. तर काही राष्ट्राध्यक्ष आधी निर्णय घेत व नंतर ते मंत्रिमंडळाच्या बैठकीत सांगत असत. अध्यक्ष जॉक्सन मंत्रिमंडळाची बैठक न घेता आपल्या मित्रांचाच सल्ला घेत असे. आयसेन हॉवरनी या सल्लागार मित्रांचे 'मित्रमंडळ' तयार केले होते. अशाप्रकारे अमेरिकेच्या अध्यक्षीय मंत्रिमंहळाचे कामकाज चालत असते.

❑ चीनचे कार्यकारीमंडळ

- **राष्ट्राध्यक्ष** (President) :

चीन प्रजासत्ताक, गणराज्याचे सरकार माओ-त्से-तुंग यांच्या नेतृत्वाखाली कार्यरत झाले. प्रारंभी काही काळ पर्यंत चीनी प्रजासत्ताकाची राज्यघटना, विधीमंडळ किंवा कार्यकारी मंडळ अस्तित्वात नव्हते. या कालावधीमध्ये चीनी जनता राजकीय सल्लागार समितीच्या सल्ल्यानुसार व आदेशानुसार शासकीय कारभार चाललेला होता. चीनची घटना संहिता निर्मितीसाठी ३३ सभासदांची घटना परिषद निर्माण करण्यात आली. १९५४ मध्ये संविधान समितीचा मसुदा पूर्ण तयार झाला व चीनचे पहिले संविधान अस्तित्वात आले. त्यानंतर पुन्हा पुन्हा संविधानामध्ये बदल करण्यात आला. १९८२ च्या राज्य घटनेनुसार आज चीनच्या कार्यकारी मंडळाचा प्रमुख हा राष्ट्राध्यक्ष आहे. १९८२ च्या संविधानाच्या बदलाअनुसार चीनमध्ये आज राष्ट्राध्यक्ष व उपराष्ट्राध्यक्ष ही पदे निर्माण केली आहेत. राज्यघटनेच्या कलम ८० मध्ये राष्ट्राध्यक्षाच्या कार्याचे वर्णन केलेले आहे. अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाप्रमाणे चीनचा राष्ट्राध्यक्ष शक्तीशाली नाही. त्याला काही मर्यादीत अधिकार दिलेले आहेत.

- **पात्रता :**

१, तो चीनचा नागरीक असावा.

२. त्याचे वय कमीत कमी ४५ वर्षे पूर्ण असावे.

३. राष्ट्रीय जनकाँग्रेसने वेळोवेळी केलेली इतर पात्रता त्याने पूर्ण केली पाहिजे.

- **कार्यकाल :**

चीनच्या राष्ट्राध्यक्षाची निवड ५ वर्षासाठी केली जाते. एका व्यक्तीस केवळ दोन कालावधीसाठी या पदावर निवडून येण्याचा अधिकार आहे. तिसऱ्यांदा तो निवडून येण्यास पात्र रहात नाही. आपला पाच वर्षाचा कालावधी पूर्ण होण्यापूर्वी तो राजीनामा देवू शकतो. राष्ट्राध्यक्ष राजीनामा दिल्यानंतर यांच्या जागी उपराष्ट्राध्यक्षाची निवड केली जाते. काही कारणाने उपराष्ट्राध्यक्षांचे पदही रिक्त असेल तर स्थायी समितीचा अध्यक्ष हा काही कालावधीसाठी राष्ट्राध्यक्ष म्हणून देशाची जबाबदारी सांभाळू शकतो. अध्यक्षाला त्याच्या कार्यात सहाय्यक करणे हे उपाध्यक्षाचे संविधानिक कर्तव्य आहे. अध्यक्षाप्रमाणेच उपाध्यक्षाचीही निवड केली जाते.

- **चीनच्या राष्ट्राध्यक्षाचे अधिकार व कार्ये :**

१९८२ मधील निर्माण करण्यात आलेल्या चीनच्या राज्यघटनेच्या कलम ८० मध्ये राष्ट्राध्यक्षाच्या कार्याचे विवेचन केले आहे.

१. कायदे निर्मिती विषयक अधिकार :

राष्ट्रीय जन काँग्रेसने किंवा स्थायी समितीने मंजूर केलेल्या विधेयकांना किंवा कायद्यांना राष्ट्राध्यक्षाची मंजूरी घ्यावी लागते. त्याला राष्ट्राध्यक्ष मंजूरी देतोच. विधेयक तो नाकरू शकत नाही. जोपर्यंत राष्ट्राध्यक्ष विधेयकांना मंजूरी देत नाही तोपर्यंत त्या विधेयकाचे कायद्यात रुपांतर होत नाही. काही वेळेला स्थायी समिती वटहुकूम काढते. त्या वटहुकूमाच्या प्रस्तावांना अंतिम मान्यता देण्याचा अधिकार राष्ट्राध्यक्षांना देण्यात आलेला आहे. राष्ट्राध्यक्षांची ही मान्यता जरी औपचारिक पद्धतीची असली तरी ती अत्यंत आवश्यक आहे.

२. शासकीय/कार्यकारी अधिकारी :

राष्ट्राध्यक्ष हा चीनचा औपचारिक कार्यकारी प्रमुख आहे. पंतप्रधान, उपपंतप्रधान, मंत्री मंडळातील सदस्य, आयोगाचे अध्यक्ष, महालेखापरिक्षक, राजदूत इत्यादिंची नियुक्ती करणे तसेच त्यांना पदावरून

कमी करण्याचे अधिकार राष्ट्राध्यक्षांना आहेत. प्रत्यक्षात त्यांची नियुक्ती आणि पदमुक्ती करण्याचा अधिकार राष्ट्रीय जनकाँग्रेस व स्थायी समितीला असतो. कार्यकारी मंडळाची निर्मिती राष्ट्रीय जनकाँग्रेस किंवा स्थायी समिती करते. या नियुक्त्या करताना राष्ट्राध्यक्षाची मान्यता घ्यावी लागते. तसेच उत्तम कामगिरी केलेल्या नागरिकांना पदव्या देणे, पदके देणे इत्यादि कार्यही राष्ट्राध्यक्षांना करावे लागते. देशामध्ये संकट निर्माण झाल्यास देशात मार्शल लॉ ची घोषणा करण्याचा अधिकार राष्ट्राध्यक्षांना देण्यात आलेला आहे. युद्ध घोषित करण्याचा अधिकार ही राष्ट्राध्यक्षांना देण्यात आलेला आहे.

३. परराष्ट्र धोरणविषयक अधिकार :

राष्ट्रप्रमुख या नात्याने परराष्ट्राशी तह करणे, करार करणे, मैत्री करण्याची मान्यता देण्याचे अधिकार राष्ट्राध्यक्षांना आहेत. परराष्ट्रात राजदूतांच्या नेमणूका तो करू शकतो. तसेच आपल्या देशात आलेल्या राजदूतांचे स्वागतही करू शकतो. परराष्ट्रातील राजदूतांना परत बोलविण्याचा अधिकार त्याला आहे. परराष्ट्र धोरणाविषयक कार्ये त्याला पार पाडावी लागतात.

४. न्याय विषयक अधिकार :

राष्ट्राध्यक्ष या नात्याने त्याला न्यायविषयक अधिकार प्राप्त झाले आहेत. सर्वोच्च जनन्यायालय आणि इतर जन न्यायालये यातील न्यायाधिशांच्या नेमणूका करणे, त्यांना पदच्युती करणे, गुन्हेगारांच्या शिक्षेत सूट देणे, त्यांना क्षमा करणे, शिक्षा माफ करणे इत्यादी कार्ये राष्ट्राध्यक्ष करू शकतात. राष्ट्रीय जन काँग्रेस किंवा स्थायी समितीने सूचविलेल्या व्यक्ती संदर्भात तो ते कार्य करतो.

• चीनच्या राष्ट्राध्यक्षांची स्थान आणि भूमिका :

जगातील प्रमुख राष्ट्राध्यक्षांमध्ये चीनच्या राष्ट्राध्यक्षांचा समावेश होतो. चीनच्या राष्ट्राध्यक्षांचे स्थान आणि भूमिकेचा विचार करता शासन व्यवस्थेत राष्ट्राध्यक्षाला जरी व्यापक स्वरूपाचे अधिकार दिले असले तरी प्रत्यक्षात राष्ट्राध्यक्षाचे पद नामधारी स्वरूपाचे आहे. राष्ट्रीय जनकाँग्रेस आणि स्थायी समितीच्या निर्देशानुसार त्याला आपले अधिकार वापरावे लागतात अथवा काम करावे लागते. इतर देशाप्रमाणे कायदे निर्मितीच्या प्रक्रियेत त्याला नकार अधिकार दिलेला नाही. एखादे विधेयक मंजूरीसाठी राष्ट्राध्यक्षांच्याकडे आल्यानंतर त्याला त्यावर नकार अधिकार दिलेला नाही. एखादे विधेयक मंजूरीसाठी राष्ट्राध्यक्षांच्याकडे आल्यानंतर त्याला त्यावर सही करावीच लागते. राष्ट्राध्यक्षांच्या प्रत्येक कृतीवर स्थायी समिती आणि कायदे मंडळाचे नियंत्रण असते. भारताच्या राष्ट्रपतीप्रमाणे चीनच्या राष्ट्राध्यक्षाची भूमिका नामधारी स्वरूपाची बनली आहे. राष्ट्राध्यक्ष हे पद राष्ट्रीय सन्मानाचे आणि केवळ प्रतिष्ठेचे पद बनले आहे. १९८२ च्या चीनच्या राज्यघटनेने त्यांना स्वतंत्र निर्णय घेण्याचा अधिकार कोणत्याही प्रकारे दिलेला नाही. या देशात साम्यवादी पक्षाचा मोठ्या प्रमाणात प्रभाव आहे. साम्यवादी पक्षाच्या वरिष्ठ

नेत्याची राष्ट्रपती पदावर नियुक्ती केल्याची उदाहरणे दिसून येतात. यावरून राष्ट्राध्यक्षाची भूमिका आणि कार्य समजून येते.

● **राज्यपरिषद (मंत्रिमंडळ)** (The State Council) :

चीनच्या संविधानात 'स्टेट कौन्सील' असा शब्दप्रयोग केला आहे. स्टेट कौन्सील हे चीनचे सर्वोच्च कार्यकारी मंडळ आहे. संविधानाने मंत्रिमंडळ हा शब्दप्रयोग न करता स्टेट कौन्सील हा शब्दप्रयोग वापरला आहे. त्यावरून त्याचे वेगळेपण लक्षात येते. राज्यपरिषद (The State Council) हे राज्यातील सर्वोच्च सत्ता असलेले कार्यकारी मंडळ असून ते राष्ट्रीय जनकाँग्रेसला जबाबदार राहून कार्य करीत असते. असे १९८२ च्या चीनच्या राज्यघटनेच्या तिसऱ्या प्रकरणातील तिसऱ्या विभागात कलम ८५ मध्ये स्पष्ट नमूद केले आहे. कलम ८६ प्रमाणे राज्य परिषदेमध्ये -

१ पंतप्रधान

३ ते ४ उपपंतप्रधान

३० मंत्री

आयोगाचे ८ अध्यक्ष

ऑडिटर जनरल

सेक्रेटरी

अशी सुमारे ४५ सदस्य संख्या या मंत्रीपरिषदेत असते. साधारणत: 0 ते १०० च्या जवळपास राज्यपरिषदेची सदस्य संख्या असलेली दिसून येते. काही वेळेला उपपंतप्रधानांची संख्या १० ते १५ च्या दरम्यान सुद्धा असते. उपपंतप्रधानाकडे शासनातील विशिष्ट खात्याच्या कार्याची जबाबदारी सोपविली जाते. त्याच्याकडे विशिष्ठ कोणत्याही खात्याच्या कामाची जबाबदारी नसते. तो विविध खात्यामध्ये समन्वयाचे काम करतो. एका अभ्यासकाने असे म्हटले आहे की, State Council चे स्वरूप म्हणजे आज्ञेचे मुख्यालय आहे. विभाग आणि यंत्रणांचे जाळे या राष्ट्रपरिषदेत असलेले दिसून येते. साम्यवादी कार्यकर्ते, पक्षघटक, कर्मचारी, अधिकारी त्यात काम करतात. विशेष म्हणजे शासनाच्या विविध कार्यक्रमांचा समन्वय प्रस्तापित करण्याची जबाबदारी ही संघटना पार पाडते.

• राज्यपरिषदेची निवड व निर्मिती :

राज्यपरिषदेच्या सदस्यांची निवड करण्याचा अधिकार चीनच राष्ट्रीय जन कॉंग्रेस व स्थायी समिती यांना आहे. कायदेमंडळाच्या पहिल्या अधिवेशनात मंत्रिमंडळाची निर्मिती केली जाते. प्रत्यक्षात पाहिले असता साम्यवादी पक्षाच्या कार्यकारणीचा प्रभाव पडतो. त्यांच्याच मताने राज्यपरिषद निर्माण होते. प्रत्यक्षात पहिले असता साम्यवादी पक्षाचे केंद्रिय कार्यकारिणी किंवा पॉलिट ब्युरो हे राज्यपरिषदेच्या सदस्यांची निवड करतात. साम्यवादी पक्षाच्या केंद्रिय समितीकडून आलेल्या सदस्यांच्या यादीला राष्ट्रीय जन कॉंग्रेस मंजूरी देते. पंतप्रधानांची निवड राष्ट्राध्यक्षांच्या शिफारसीं अनुसार जन कॉंग्रेस करीत असते. पंतप्रधानांच्या शिफारसीने इतर सदस्यांच्या नावांना कायदेमंडळ मान्यता देते. यावरून राष्ट्रीय जन कॉंग्रेसचे महत्त्व लक्षात येते.

• राज्यपरिषदेचा कार्यकाल :

१) राज्यपरिषदेचा कार्यकाल ५ वर्षांचा असतो.

२) कार्यकाल संपण्यापूर्वी पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ राजीनामा देवू शकतात. तसेच पंतप्रधान किंवा मंत्री यांना राष्ट्राध्यक्ष राष्ट्रीय जन कॉंग्रेसच्या शिफारसी अनुसार पदावरून कमी करू शकते.

३) पंतप्रधान व मंत्री यांना दोन कार्यकालापेक्षा (१० वर्षापेक्षा) अधिक काळ सदस्य म्हणून मंत्रीमंडळात राहू शकत नाहीत.

• राज्यपरिषदेची रचना :

चीनच्या मंत्रीमंडळात ४५ मंत्री असतात. कामकाजाच्या सोयीच्या दृष्टिने त्याचे ३ प्रकार करण्यात आले आहेत.

अ) अर्थ व्यापार मंत्रालय : या मंत्रालयात ऊर्जा, शेती, यंत्र बांधणी, बांधकाम साधनसामग्री, स्टॅण्डर्ड व पेटंट अशा सहा खात्यांचा समावेश होतो.

ब) इलेक्ट्रॉनिक मंत्रालय : दूरदर्शन, नभोवाणी (आकाशवाणी), संगणक प्रशासन आणि यंत्र बांधणी अशी चार खाती या मंत्रालयात समाविष्ट करण्यात आलेल्या आहेत.

क) परराष्ट्रीय संबध-व्यापार : परराष्ट्रीय संबंध येणाऱ्या तीन महत्त्वपूर्ण खात्यांचा यामध्ये समाविष्ट करण्यात आला आहे. त्यात परकीय आर्थिक संबंध, परकीय गुंतवणूक आणि आयात-निर्यात यांचा समावेश करण्यात आला आहे.

* **अंतर्गत मंत्रीमंडळ** (Inner Cabinet) :

अंतर्गत मंत्रीमंडळामध्ये १ प्रधानमंत्री, ४ उपमंत्री, १० जेष्ठ सल्लागार कौन्सीलमधील सदस्य, १ स्टेट कौन्सील कार्यालयाचा सचिव असे एकूण १६ सभासद असतात. देशाच्या दृष्टिने महत्त्वाचे निर्णय घेण्याचे काम हे अंतर्गत मंत्रीमंडळ करीत असते. महत्त्वाचे निर्णय या कॅबिनेटमध्येच घेतले जातात. साम्यवादी पक्षाची कार्यकर्ते, पक्षघटक अधिकारी व कर्मचारी अंतर्गत मंत्रीमंडळाला सहकार्य करताना दिसतात.

* **पंतप्रधान :**

पंतप्रधान हा राज्यपरिषदेचा प्रमुख असतो. तो राज्यपरिषदेच्या बैठकीचे अध्यक्षस्थान भूषवितो. पंतप्रधानाकडे कोणत्याही एका खात्याची जजबाबदारी नसते. सर्व मंत्रालय व आयोग यांच्या कार्यात समन्वय साधण्याचे काम पंतप्रधान करीत असतो. राज्यपरिषदेच्या कार्यांना मार्गदर्शन करण्याचे काम तो करतो. मंत्र्यांची निवड करुन त्याची माहिती व यादी राष्ट्रीय जन काँग्रेस किंवा स्थायी समितीला देतो. राष्ट्रीय विकासाचा आराखडा तयार करण्याचे कामही पंतप्रधानाला करावे लागते. अनेक महत्वपूर्ण कामे पंतप्रधान करीत असतात. पंतप्रधानाच्या अधिकाराबाबत चीनच्या संवेदनात फारशी माहिती नसली तरी विविध खात्यांची जबाबदारी त्यांच्यावर असते. भारत किंवा इंग्लंडमधील पंतप्रधानाला जितकी ताकद आहे तितकी ताकद व अधिकारक्षेत्र त्याच्याकडे असलेले दिसत नाही. असे असले तरी पंतप्रधानाचे स्थान महत्वाचे आहे.

* **राज्यपरिषदेचे अधिकार व कार्य :**

चीनच्या १९८२ च्या संविधानातील कलम ८९ मध्ये राज्यपरिषदेचे अधिकार व कार्य विषय केलेले आहे. विविध कार्ये राज्यपरिषदेला पार पाडावी लागतात.

१. राष्ट्रीय जन काँग्रेसने मंजूर केलेल्या विधीनियमांची व धोरणांची कार्यवाहीची विविध खात्यांमार्फत अंमलबजावणी करणे.

२. शासन, प्रशासन विषयक धोरण ठरविणे. त्यासंबंधी नियम, उपनियम तयार करणे. प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे. देखरेख करणे, शासकीय, प्रशासकीय संस्थांना आदेश देणे अशी कामे करावी लागतात.

३. अर्थसंकल्प व राष्ट्रीय विकास योजनांची अंमलबजावणी करणे. देशाच्या आर्थिक विकासाचा आराखडा तयार करून विकास योजना व कार्यक्रम राबविणे.

४. चीनच्या अंतर्गत व विदेशी व्यापारावर नियंत्रण ठेवणे, विविध खात्यांच्या कार्यात समन्वय साधून प्रशासनकार्य सुलभ व कार्यक्षम बनविणे.

५. देशांत शांतता, सुव्यवस्था आणि सुरक्षितता राखण्यासाठी राज्यपरिषद विधीनियम तयार करून तो प्रस्ताव मंजूरीसाठी राष्ट्रीय जन काँग्रेस व स्थायी समितीपुढे पाठविणे.

६. चीनचे परराष्ट्र धाोरण ठरवून ते अंमलात आणण्याचे काम करणे.

७. शिक्षण, सार्वजनिक आरोग्य, वाहतूक, सामाजिक स्वास्थ्य यासंबंधी योजना आखून त्याची पद्धतशीर अंमलबजावणी करणे.

८. प्रांत, स्वायत्त प्रदेश, नगरपालिका यांचे अधिकारक्षेत्र व जबाबदाऱ्या निश्चित करून त्यांच्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

९. सनदी सेवकांची भरती, बढती, निवृत्ती यासंबंधी राज्यघटनेतील नियमानुसार धोरण, योजना, ठरवून अंमलबजावणी करणे. प्रशासन व्यवस्था अद्यावत व कार्यक्षम बनविणे. सनदी सेवकांच्या कल्याणाच्या योजना राबविणे.

१०. राष्ट्रीय जन काँग्रेसने केलेल्या कायद्यांची अंमलबजावणी करताना नियम, उपनियम करणे, प्रदत्त कायदे निर्माण करणे.

११. विशिष्ट परिस्थितीत विशिष्ट विधिनियमांची आवश्यकता भासल्यास त्यासंबधी विधेयक तयार करून त्याला वटहुकूम अद्यादेश स्वरूपात स्थायी समितीची मंजूरी मिळविणे.

१२. नागरिकांच्या अधिकाराचे रक्षण करणे, देशात शांतता व सुव्यवस्था राखण्यासाठी आवश्यकता वाटल्यास मार्शल लॉ लागू करणे.

१३. नियमानुसार निश्चित झालेल्या पद्धतीने वरिष्ठ पदावरील अधिकाऱ्यांच्या नियुक्त्या करणे.

१४. राज्यातील प्रशासकीय संस्थांनी, आयोगांनी घेतलेले निर्णय अयोग्य, अनावश्यक असतील तर ते रद्द करणे.

१५. याव्यतिरिक्त राष्ट्रीय जनकाँग्रेस आणि स्थायी समितीने सोपविलेल्या जबाबदाऱ्या वेळोवेळी पार पाडणे.

• राज्यपरिषदेचे स्थान आणि महत्व :

चीनच्या १९८२ च्या संविधानातील कलम ८९ मध्ये राज्यपरिषदेचे अधिकार व कार्य विषद केलेले आहे. विविध कार्ये राज्यपरिदेला पार पाडावी लगातात.

१. राष्ट्रीय जन काँग्रेसने मंजूर केलेल्या विधीनियमांची व धोरणांची कार्यवाही विविध खात्यांमार्फत अंमलबजावणी करणे.

२. शासन, प्रशासन विषयक धोरण ठरविणे. त्यासंबधी नियम, उपनियम तयार करणे. प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे, देखरेख करणे. शासकीय, प्रशासकीय संस्थांना आदेश देणे अशी कामे करावी लगातात.

३. अर्थसंकल्प व राष्ट्रीय विकास योजनांची अंमलबजावणी करणे. देशाच्या आर्थिक विकासाचा आराखडा तयार करून विकास योजना व कार्यक्रम राबविणे.

४. चीनच्या अंतर्गत व विदेशी व्यापारावर नियंत्रण ठेवणे. विविध खात्यांच्या कार्यात समन्वय साधून प्रशासन सुलभ व कार्यक्षम बनविणे.

५. देशात शांतता, सुव्यवस्था आणि सुरक्षितता राखण्यासाठी राज्यपरिषद विधीनियम तयार करून तो प्रस्ताव मंजूरीसाठी राष्ट्रीय जन काँग्रेस व स्थायी समितीपुढे पाठविणे.

६. चीनचे परराष्ट्र धोरण ठरवून ते अंमलात आणण्याचे काम करणे.

७. शिक्षण, सार्वजनिक आरोग्य, वाहतूक, सामाजिक स्वास्थ्य यासंबंधी योजना आखून त्याची पद्धतशीर अंमलबजावणी करणे.

८. प्रांत, स्वायत्त प्रदेश, नगरपालिका यांचे अधिकारक्षेत्र व जबाबदाऱ्या निश्चित करून त्यांच्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

९. सनदी सेवकांची भरती, बढती, निवृत्ती यासंबंधी राज्यघटनेतील नियमानुसार धोरण, योजना ठरवून अंमलबजावणी करणे. प्रशासन व्यवस्था अद्यावत व कार्यक्षम बनविणे. सनदी सेवकांच्या कल्याणाच्या योजना राबविणे.

१०. राष्ट्रीय जन काँग्रेसने केलेल्या कायद्यांची अंमलबजावणी करतान नियम, उपनियम करणे. प्रदत्त कायदे निर्माण करणे.

११. विशिष्ट परिस्थितीत विशिष्ट विधिनियमांची आवश्यकता भासल्यास त्यासंबंधी विदेयक तयार करून त्याला वटहुकूम अद्यादेश स्वरूपात स्थायी समितीची मंजूरी मिळविणे.

१२. नागरिकांच्या अधिकाराचे रक्षण करणे, देशात शांतता व सुव्यवस्था राखण्यासाठी आवश्यकता वाटल्यास मार्शल लॉ लागू करणे.

१३. नियमानुसार निश्चित झालेल्या पद्धतीने वरिष्ठ पदावरील अधिकाऱ्यांच्या नियुक्त्या करणे.

१४. राज्यातील प्रशासकीय संस्थांनी, आयोगांनी घेतलेले निर्णय अयोग्य, अनावश्यक असतील तर ते रद्द करणे.

१५. याव्यतिरिक्त राष्ट्रीय जन काँग्रेस आणि स्थायी समितीने सोपविलेल्या जबाबदाऱ्या वेळोवेळी पार पाडणे.

• राज्यपरिषदेचे स्थान आणि महत्त्व :

चीनच्या शासन व्यवस्थेत राज्यपरिषदेला महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. आज राज्यपरिषद एक जबाबदार कार्यकारी विभाग म्हणून कार्यरत आहे. राज्यपरिषद ही आपल्या शासकीय कार्याबाबत राष्ट्रीय जन काँग्रेस व स्थायी समितीला जबाबदार राहून काम करताना दिसते. चीनच्या राजकीय व्यवस्थेमध्ये रचना, अधिकार आणि कार्ये यांचा विचार केला असता चीनमध्ये संसदीय शासनपद्धती अस्तित्वात असल्याचे चित्र दिसत असले तरी प्रत्यक्षात भारत व इंग्लंडसारखी तेथे परिस्थिती नाही. फक्त सैद्धांतिक दृष्टिने चीनमध्ये संसदीय शासनपद्धती आहे असे म्हणता येईल. कारण राज्यपरिषद राष्ट्रीय जन काँग्रेसला जबाबदार राहून कार्य करीत असते. राष्ट्रीय जन काँग्रेसच्या विश्रांतीच्याकाळात जन काँग्रेसचे सदस्य आणि स्थायी समितीचे सदस्य त्यांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवत असतात. याचा बारकाईने अभ्यास केला असता राज्यपरिषदेवर मोठ्या प्रमाणात जन काँग्रेसचे व स्थायी समितीचे नियंत्रण असल्याचे दिसते. चीनचा पंतप्रधान आपल्या सर्व मंत्र्यांसह सामुहिकरित्या राष्ट्रीय जन काँग्रेसला जबाबदार राहून कार्य करीत असल्याचे दिसते. तात्विक आणि घटनात्मक दृष्टिकोनांतून चीनमध्ये संसदीय कार्यकारी मंडळ आहे असे म्हणता येईल. परंतू प्रत्यक्षात पहिले असता चित्र वेगळे आहे. राज्यपरिषदेचे सर्व अधिकार साम्यवादी पक्षांचे वरिष्ठ नेते हाताळीत असतात. चीन सरकारचे सर्व प्रकारचे शासकीय निर्णय, धोरणे, विविध योजना आणि कार्यक्रम साम्यवादी पक्ष ठरवित असतो. त्यामुळे पंतप्रधान आणि त्यांचे मंत्री यांना केवळ अंमलबजावणीचे कार्य करावे लागते. धोरण निश्चिती, कायदा निर्मितीचे अधिकारही साम्यवादी पक्षाकडे असतात. साम्यवादी पक्षाच्या केंद्रीय समितीत व पॉलिट ब्युरो मार्फत संपूर्ण राज्यकारभार चालतो. थोडक्यांत, साम्यवादी पक्षाचे ध्येय धोरण व अंमलबजावणी करण्याचे काम

राज्यपरिषद करीत असते. असे म्हटल्यास अतिशोक्ती ठरणार नाही. भारत, इंग्लंड या देशातील केंद्रीय मंत्रिमंडळा एवढे चीनच्या मंत्रिमंडळाला स्थान नसले तरी चीनच्या शासन पद्धतीत त्यांचे स्थान व भूमिका महत्त्वाची आहे. साम्यवादी पक्षाच्या नियंत्रणाखाली कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्याय मंडळ कार्य करीत असते. एकच पक्ष चीनमध्ये आहे. त्यामुळे तेथे तत्वाला मोठे स्थान नाही. साम्यवादी पक्षाची संपूर्ण.व्यवस्थेवर मोठी पकड असल्याचे दिसते. त्यामुळे चीनचा राज्यकारभार एकमुखी, एकात्मक पद्धतीचा झाला आहे. सर्व सत्ता साम्यवादी पक्षाच्या ठिकाणी केंद्रीय झाली आहे. असे असले तरी जगात चीनची वैशिष्ट्यपूर्ण शासन पद्धती आहे. या शासनव्यवस्थेत कार्यकारी विभाग म्हणून राज्यपरिषद आपली भूमिका पार पाडताना दिसते.

३.२.३ न्यायमंडळ

शासन संस्थाच्या तीन अंगापैकी एक अंग म्हणजे न्यायमंडळ होय. ॲरिस्टॉटलच्या काळापासून शासनाचे आधारभूत अंग म्हणून न्यायमंडळाचा उल्लेख करण्यात आला. न्यायमंडळाचे राजकीय व्यवस्थेमध्ये महत्त्वाचे स्थान असते. त्यामुळे अशी न्यायव्यवस्था कार्यान्वीत करणारी व्यक्ती किंवा संस्था शासनाच्या इतर घटकांपासून स्वतंत्र ठेवावी की, जेणेकरून नि:पक्षी, नि:स्वार्थी आणि स्वतंत्र न्यायदान करता येईल, अशीच धारणा फार प्राचीन काळापासून अस्तित्वात आहे. आधुनिक काळामध्ये उदारमतवादी लोकशाही व्यवस्थेत कायद्याची अधिसत्ता हे तत्त्व स्विकारण्यात येते. त्यातून व्यक्तीला विविध स्वातंत्र्ये दिली जातात. या स्वातंत्र्याचे रक्षण करणे हे न्यायमंडळाचे कार्य आहे. शिवाय न्यायालये कायद्याचा अर्थ लावतात. संविधानाचे रक्षण करतात. त्यासाठी लोकशाहीत न्यायालये स्वतंत्र असतात. त्यांच्या नेमणूका, कार्यकाळ याबाबीतून न्यायाधिशांना सुरक्षितता मिळवून दिली जाते. प्रत्येक लोकशाही देशात स्वतंत्र न्यायमंडळ व त्याचे महत्त्व विचारात घेवून सुरक्षिततेच्या उपाययोजना केल्या जातात.

❑ **व्याख्या**

१. **हॅरॉल्ड लास्की :** ''कायद्याचा स्पष्ट अर्थ लावणारी व कायद्याचे उल्लंघन करणाऱ्या व्यक्तीला कायद्यानुसार दंड करणारी संस्थागत व्यवस्था म्हणजे न्यायालय होय.''

२. **पीटर मार्क :** ''समाजातील प्रस्थापित कायद्यापासून निर्माण होणाऱ्या सर्वच प्रकारच्या विवादांचे समाधानकारक उत्तर देणारी किंवा त्यासंबंधी समाधानकारक असा निर्णय देणारी संस्थागत यंत्रणा म्हणजे न्यायालय होय.''

विविध व्यवस्था मधील न्यायमंडळ (इंग्लंड, अमेरिका आणि चीन)

❑ इंग्लंडचे न्यायमंडळ

ब्रिटिश न्यायव्यवस्था अभ्यासण्यासाठी तेथील न्यायव्यवस्थेची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी समजून घेणे आवश्यक आहे. चौदाव्या शतकात 'पार्लमेंट' विधीनियम बनविणारी संस्था म्हणून अगदी प्रारंभिक अवस्थेत होती. पार्लमेंटच्या बैठकी नियमित होत नसत. त्या काळात इंग्लंडमध्ये निरंकुश राजेशाही अस्तित्वात होती. या तत्कालीन निरंकुश राजेशाहीने न्यायव्यवस्थेवर बंधने टाकण्याचा प्रयत्न केला. परंतु ब्रिटिश न्यायव्यवस्थेने तत्कालीन निरंकुश राजेशाहीची बंधने झुगारून आपले स्वातंत्र्य व स्वतंत्र भूमिका टिकवून ठेवून पुढची वाटचाल सुरू ठेवली. तसेच तत्कालीन न्यायाधीशांनी ब्रिटिश समाजजीवनाशी संबंधित असणाऱ्या अनेक रूढी व प्रथांचे एकत्रीकरण केले. या प्रथांचा अर्थ प्रतिवादित केला व त्यातून संपूर्ण देशासाठी समान अर्थ असणारी कायद्याची आधारभूत तत्त्वे मांडली. या तत्त्वांनाच 'सामान्य कायदा' (Common Law) असे संबोधण्यात येऊ लागले. ब्रिटिश राज्यघटनेचा बहुतांश अलिखित भाग हा सामान्य कायद्यावरच आधारित आहे. तर अशी ही ब्रिटिश न्यायव्यवस्था समजून घेण्यासाठी तेथील न्यायव्यवस्थेची वैशिष्ट्ये अभ्यासणे आवश्यक आहे.

(अ) ब्रिटिश न्यायव्यवस्थेची वैशिष्ट्ये

इंग्लंडच्या प्रत्यक्ष प्रशासनात न्यायव्यवस्थेला खूप महत्त्वाचे स्थान आहे. त्यामुळे तेथील न्यायव्यवस्थेची वैशिष्ट्ये समजून घेणे गरजेचे आहे.

१. एकात्मिक न्यायव्यवस्थेचा अभाव संपूर्ण इंग्लंडमध्ये एकच प्रकारची न्यायव्यवस्था अस्तित्वात नव्हती. इंग्लंड व वेल्ससाठी एक प्रकारची स्कॉटलंडसाठी दुसऱ्याच प्रकारची आणि उत्तर आयर्लंडसाठी तिसऱ्याच प्रकारची न्यायव्यवस्था अस्तित्वात होती. स्कॉटलंड येथील न्यायालयांची रचना

ब्रिटिश व्यवस्थेपेक्षा भिन्न आहे. येथील कायदा देखील भिन्न तत्त्वांवर व पद्धतीवर आधारित आहे. तसेच उत्तर आयर्लंडची न्यायव्यवस्था देखील ब्रिटिश व्यवस्थेपेक्षा भिन्न आहे.

२. स्वतंत्र प्रशासकीय न्यायालयांचा अभाव फ्रान्समध्ये व इतर खंडीय देशात सामान्य न्यायालये व प्रशासकीय न्यायालये अशी दोन प्रकारची न्यायालये आहेत. इंग्लंडमध्ये कायद्याचे राज्य असल्यामुळे स्वतंत्र प्रशासकीय न्यायालये अस्तित्वात नाहीत. ब्रिटिश सामान्य कायदा, प्रशासकीय अधिकारी, कर्मचारी आणि सामान्य नागरिकांमध्ये फरक करत नाही. सामान्य नागरिक व प्रशासकीय कर्मचारी, अधिकारी यांच्याशी संबंधित सर्व प्रकारच्या खटल्यांची सुनावणी एकाच न्यायालयात, एकाच पद्धतीच्या कायद्यानुसार होते.

३. इंग्लंड आणि वेल्स न्यायालयांचे एकत्रीकरण ब्रिटिश न्यायव्यसस्थेचे तिसरे मुख्य वैशिष्ट्य म्हणजे तेथील न्यायालयांच्या रचनेतील ऐक्य, पूर्वी इंग्लंडमध्ये दिवाणी न्यायालये, फौजदारी न्यायालये,

इक्विटी न्यायालये (Courts of Equity) सामान्य कायदा न्यायालये (Courts of Common Law). प्रोबेट न्यायालये (Probate Courts), डिव्होर्स न्यायालये (Divorce Courts) आणि चर्च न्यायालये (Ecclesiastical Courts) अशी विविध प्रकारची न्यायालये कार्यरत होती. त्यामुळे न्यायालयांचे अधिकारक्षेत्र निश्चित करण्यामध्ये बऱ्याच अडचणी येत असत. प्रत्येक न्यायालयाची न्यायालयीन प्रक्रिया असाधारण असे. ही गोंधळाची स्थिती दूर करण्याकरिता १८७३ ते १८७६ च्या दरम्यान सुधारणा करून पूर्ण न्यायव्यवस्थेची पुनर्रचना करण्यात आली. सध्या इंग्लंडमध्ये लॉर्ड चान्सलर यांच्या मार्गदर्शनाखाली (एकच) केंद्रीय न्यायव्यवस्था कार्यरत आहे.

४. व्यावसायिक पुनरावलोकनाचा अभाव इंग्लंडमध्ये पुनरावलोकनाची व्यवस्था अस्तित्वात नाही. संसद सर्वश्रेष्ठ असल्यामुळे संसदेने केलेले कायदे तेथे सर्वश्रेष्ठ मानले जातात. न्यायालयांना संसदेने केलेल्या कायद्याच्या चौकटीत राहूनच न्यायदान करावे लागते. संसदेने केलेल्या कायद्यांची वैधता तपासण्याचे अधिकार तेथील न्यायालयांना नाहीत. थोडक्यात, इंग्लंडमधील न्यायालयांना न्यायिक पुनरावलोकनाचा अधिकार नाही.

५. निष्पक्ष न्यायपद्धती निष्पक्ष न्यायदानपद्धती हे ब्रिटिश न्यायव्यवस्थेचे महत्त्वाचे व प्रमुख वैशिष्ट्य आहे. ब्रिटिश न्यायालये ही हितकारक तत्त्वांवर आधारलेली आहेत व सोप्या व सुटसुटीत पद्धती वापरतात. इंग्लंडमधील न्याय प्रक्रियेचे नियम (Rules of Procedure) संसद करत नसून 'विशेष नियम समिती' (Rules of Committee) करत असते. या समितीमध्ये लॉर्ड चान्सलर व कायद्याचे प्रशिक्षण घेतलेले इतर दहा सदस्य असतात. गुणवत्तेच्या आधारावर त्वरित व तत्पर निर्णय या तत्त्वावर तेथील न्यायालये ठोसपणे कार्यरत आहेत. म्हणून ब्रिटिश न्यायालये न्यायदान करण्याच्या कार्याबाबत स्वतंत्र आहेत. ब्रिटिश संसदेचे अथवा मंत्रीमंडळाचे न्यायसंस्थेवर नियंत्रण नाही. खटले प्रामाणिकपणे व निप्पक्षपणे चालविले जातात. न्यायाधीश उच्च दर्जाची क्षमता असलेले, निष्पक्ष आणि प्रामाणिक असतात. न्यायाधीशांना त्यांच्या सेवेची सुरक्षितता प्राप्त झाली आहे, त्यांच्या निष्पक्षतेवर राजकीय नेते प्रभाव टाकू शकत नाहीत. न्यायाधीशांची नेमणूक आजन्म असते. त्यांचे वेतनही आकर्षक आहेत. त्यांचे पदावरून निलंबन संसदेच्या दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त संबोधनातूनच होऊ शकते. तसेच ब्रिटिश न्यायाधीशांविरुद्ध कधीच भ्रष्टाचाराचा, पक्षपाताचा किंवा राजकीय प्रभावाचा आरोप लावला जात नाही. या सर्व बाबींमुळेच तेथील न्यायसंस्थेला बुद्धीमत्ता चारित्र्य आणि उत्साह लाभलेला आहे. यामुळेच ब्रिटिश न्यायालये इंग्लंडमध्ये व जगात इत्तर आपली प्रतिष्ठा टिकवून आहेत.

६. खुली न्यायदान पद्धती ब्रिटिश न्यायालयांमध्ये कामकाज सर्वांसाठी खुले असेल. न्यायालयात कामकाज सुरू असताना कोणताही नागरिक उपस्थिती राहू शकतो. तसेच ठराविक वेळेतच खटल्यांच्या सुनावणीचे कामकाज पूर्ण झाले पाहिजे असा आग्रह असतो. त्यामुळे परिणामी खटले वेगाने व निष्पक्षपणे चालविले जातात. खटल्याशी संबंधित दोन्ही पक्षांना त्यांची बाजू मांडण्याची पूर्ण संधी दिली जाते.

७. ज्युरी पद्धती ज्युरी पद्धतीचे उगमस्थान अशी इंग्लंडची ओळख आहे. चौकशी आणि निवाडा करणाऱ्या नियमित संस्था इंग्लंडमध्ये सर्वप्रथम ग्रँड ज्युरी (Grand Jury) आणि ट्रायल बाय ज्युरी (Trial by Jury) म्हणून कार्य करू लागल्या. गंभीर गुन्ह्यांच्या सुनावणी वेळी कनिष्ठ स्तरावरील न्यायालये आणि सर्वोच्च न्यायालय वगळता सर्व ब्रिटिश न्यायालयांमध्ये 'ट्रायल वाय ज्युरीची मागणी करण्याची तरतूद आहे. आरोपीचे वकीलपत्र सादर करणाऱ्या वकिलाच्या न्यायालयातील कारकून दोषारोपपत्र तयार करतो. ज्युरींच्या साहाय्याने न्यायाधीश सुनावणीचे कार्य पार पाडतात. तथापि ज्युरींचे सहाय्य फक्त महत्त्वाच्या फौजदारी खटल्यांमध्येच घेतले जाते. फौजदारी खटल्याच्या सुनावणी प्रसंगी जीवनाच्या विविध क्षेत्रातील तज्ज्ञ व अनुभवी व्यक्ती ज्युरी म्हणून न्यायालयात उपस्थित असतात. अशा खटल्यांमध्ये ज्युरींच्या बहुमताने न्यायदानाचा निर्णय घेतला जातो. तसेच अनेकदा ज्युरींना न घाबरता शासना विरुद्ध देखील निर्णय दिलेले आहेत. न्यायदान सोपे, सुटसुटीत व सुयोग्य होण्यात इंग्लंड येथील ज्युरी पद्धतीने बहुमोल योगदान दिलेले आहे व आजही देत आहे.

८. नागरिकांच्या हक्कांचे व स्वातंत्र्याचे रक्षण ब्रिटिश नागरिकांच्या मुलभूत हक्क व स्वातंत्र्याबाबत कोणतीही लिखित तरतूद नाही किंवा कोणताही संसदीय कायदा (Parliamentary Statute) नाही. तथापि तेथील नागरिकांना सामान्य कायद्याद्वारे मुलभूत हक्क उदा. अभिव्यक्ती स्वातंत्र्य, प्रेसचे स्वातंत्र्य (Freedom of Press), पुजेचे स्वातंत्र्य (Freedom of Worship) इत्यादी जे त्यांना रूढी व परंपरेच्या माध्यमातून प्राप्त झाले आहेत ते संरक्षित करून कायम ठेवण्याची जबाबदारी न्यायालयांची आहे. कोणत्याही लिखित संविधानाने संरक्षित केलेल्या मुलभूत हक्क व स्वातंत्र्यापेक्षा रुवी व परंपरेद्वारे प्राप्त असलेले ब्रिटिश नागरिकांचे हक्क अधिक प्रभावी आहेत. थोडक्यात अलिखित राज्यघटना असूनही ब्रिटिश नागरिकांच्या मुलभूत हक्कांचे व स्वातंत्र्याचे रक्षण होण्यास तेथील न्यायसंस्थेची योग्य कामगिरी व तत्पर भूमिकाच महत्त्वाची राहिलेली आहे.

९. सामान्य कायद्यानुसार न्यायदान ब्रिटिश संविधान अलिखित असल्यामुळे तेथील न्यायदान करण्याची व्यवस्था सामान्य कायद्यावर आधारित आहेत. शिवाय न्यायदान करणारी न्यायालयेत्च सामान्य कायद्याच्या विकासासाठी कारणीभूत ठरली आहेत.

● ब्रिटिश न्यायालयांचे संघटन आणि अधिकारक्षेत्र

ब्रिटिश न्यायालयांना प्रदीर्घ ऐतिहासिक पार्श्वभूमी आहे. इंग्लंडमध्ये तेराव्या शतकाच्या प्रारंभी न्यायालये निर्माण झाली. न्यायालये जरी प्राचीन असली तरी सध्याचे इंग्लंडमधील न्यायव्यवस्थेचे संघटन हे प्राचीनं व्यवस्थेच्या तुलनेत आधुनिक स्वरूपाचे आहे. सध्याची न्यायव्यवस्था १८७३ ते १८७६ दरम्यान मंजूर केलेल्या ज्युडीकेचर संघटनांनी (Judicature Acts) पूर्णता पुर्नसंघटित केलेली आहे. १८७३ पूर्वी इंग्लंडमधील न्यायालयीन संघटनेची स्थिती गोंधळाची होती, तिथे असंख्य न्यायालये होती. त्यांच्याकडे अनेक विशेष कार्य, प्राचीन पद्धती आणि आच्छादित अधिकारक्षेत्रे होती. प्रारंभीच्या काळात

कनिष्ठ न्यायालये, वरिष्ठ न्यायालये अशी न्यायालयांची एकात्म (integrated) स्वरूपाची रचना अस्तित्वात नव्हती. १८७३ च्या कायद्याने न्यायालयांना मान्यता मिळाली व न्यायालयीन प्रक्रिया सरळ, सोपी व सुटसुटीत करण्यात आली. या कायद्यानुसार ब्रिटिश न्यायालयांचे दिवाणी न्यायालये व फौजदारी न्यायालये असे दोन प्रकारात पुनर्संघटन करण्यात आले.

दिवाणी व फौजदारी न्यायालयाच्या पुनर्रचनेचे स्पष्टीकरण पुढीलप्रमाणे:

१. दिवाणी न्यायालये (Civil Courts)

दिवाणी न्यायालयांची रचना पुढीलप्रमाणे :

(अ) काऊंटी न्यायालये (County Courts)

दिवाणी खटल्यांची सुनावणी करणारे काऊंटी न्यायालय हे कनिष्ठ स्तरावरील न्यायालय होय. या न्यायालयामध्ये ४०० पौंड किंमतीपर्यंतच्या खटल्यांची सुनावणी होते. इंग्लंडमध्ये साधारणतः ५०० काऊंटी न्यायालये कार्यरत आहेत. ही काऊंटी न्यायालये ७५ सर्किटमध्ये कार्यरत आहेत. कमीत कमी सात वर्षे अनुभव असलेल्या व बॅरिस्टरांची नियुक्ती काऊंटी न्यायालयांच्या न्यायाधीशपदी लॉर्ड चान्सलर करतो. या न्यायालयात न्यायदानाची प्रक्रिया सोपी असते. येथील बहुतांश खटल्यांचा निर्णय न्यायालयाबाहेर केला जातो. जिथे जिथे काऊंटी न्यायालये कार्यरत (Sits) असते. तिथे तिथे एक शासकीय अधिकारी ज्याला रजिस्ट्रार (Registrar) असे संबोधले जाते. तो बहुसंख्य खटल्यांचा निपटारा करत असतो. बऱ्याच वेळा हा अधिकारी खटले माघारी घ्यायला लावतो किंवा तडजोड घडवून आणतो आणि ते सुद्धा न्यायाधिशांना कोणतीही कल्पना न देता किंवा कोणतीही माहिती न देता (without even referring the case to the judge at all) या खटल्यांचा निपटारा केला जातो. ३० पौंड किमतीपर्यंतच्या खटल्यांची सुनावणी काऊंटी न्यायालयांचा रजिस्ट्रार करू शकतो. इंग्लंडमधील सध्याची काऊंटी न्यायालये १८४६ च्या संसदीय कायद्याने (Prliamentary Statute of 1846) स्थापन करण्यात आली आहेत. काऊंटी न्यायालयाच्या न्यायाधीशांचे व रजिस्ट्रार यांचे वेतन राष्ट्रीय राजकोषातून (National Treasury) दिले जाते.

ब) सुप्रीम कोर्ट ऑफ ज्युडिकेचर

काऊंटी न्यायालयांच्या वरील स्तरावर कार्यरत असलेले न्यायालय म्हणजे सुप्रीम कोर्ट ऑफ ज्युडिकेचर या न्यायालयाची रचना दोन भागात केली आहेत. यातील एक भागाला 'हाय कोर्ट ऑफ जस्टिस (High Court of Justice) व दुसऱ्या भागाला 'कोर्ट ऑफ अपील' असे म्हणतात.

(१) कोर्ट ऑफ जस्टिस (Hight Court of Justice)

या न्यायल्याची रचना तीन उपविभागात केली आहे, ते खालीलप्रमाणे :

(१) द क्वीन्स बेन्च (The Queen's Bench)

(a) द चान्सरी (The Chancery)

(ii) द प्रोबेट, डिव्होर्स व ॲडमिरंलटी (The Probate, Divorce and Admirality)

या तीनही उपविभागात न्यायदानाचे कार्य न्यायाधीशांच्या बेंचमार्फत केले जाते. काही वेळा एक काही वेळा तीन न्यायाधीशांमार्फत न्यायदानाचे कार्य केले जाते.

(i) द क्वीन्स बेंच उपविभाग या उपविभागाचा अध्यक्ष लॉर्ड चीफ जस्टिस ऑफ इंग्लंड (Lord Chief Justice of England) असतो व इतर सतरा न्यायाधीशांचा समावेश असतो. या उपविभागात 'सामान्य कायद्या' संदर्भातील खटल्यांची सुनावणी होते. हाय कोर्टात आलेल्या बहुसंख्य खटल्यांची उदा. निवडणूक याचिका, बंदी प्रत्यक्षीकरणाचा अर्ज, अमर्याद रक्कमेचे कर्ज व नुकसान या संदर्भातील याचिका इत्यादींची सुनावणीचे व न्यायदानाचे कार्य हे न्यायालय करते.

(ii) द चान्सरी उपविभाग या उपविभागाचे अध्यक्ष लॉर्ड हाय चान्सलर (Lord High Chancellor) असतात व इतर आठ न्यायाधीशांचा या उपविभागात समावेश असतो. पूर्वी ज्या घटत्यांची सुनावणी कोर्ट इक्वीटी करत असे ते सध्या 'चान्सरी' उपविभाग करतो. कंपनी कायद्याशी संबंधित खटते, आयकर खटल्यांशी संबंधित अपील, कर्जाशी संबंधित याचिका इत्यादी संदर्भातील सुनावणीचे कार्य हा उपविभाग करतो.

iii) द प्रोबेट, डिव्होर्स व ॲडमिरॅलटी उपविभाग

या उपविभागात अध्यक्ष (ज्याला प्रेसिडेंट असे संबोधले जाते) व इतर दहा न्यायाधीश न्यायदानाचे कार्य करतात. या उपविभागामध्ये संपत्ती, मृत्यूपत्र, घटस्फोट इत्यादींशी संबंधित घटल्यांची सुनावणी होते.

या तीनही उपविभागातील न्यायाधीशांची नियुक्ती लॉर्ड चान्सलर करतो. कनिष्ठ स्तरातील न्यायालयांतून आलेल्या खटल्यांची सुनावणी वर उल्लेखित तीनपैकी कोणत्याही संबंधित उपविभागात केली जाते. तसेच वर उल्लेखित न्यायाधीश विशिष्ट विषयातील तज्ञ असतात तथापि ते कोणत्याही उपविभाग 'सामान्य कायद्यानुसार' न्यायदानाचे कार्य करू शकतात.

(११) कोर्ट ऑफ अपील (Court of Appeal)

सुप्रीम कोर्ट ज्युडिकेचरचा दुसरा भाग म्हणजे 'कोर्ट ऑफ अपील' हे न्यायालय काऊंटी न्यायालये व हाय कोर्ट ऑफ जस्टिसच्या तीनही उपविभागातून आलेल्या खटल्यांमध्ये पुनर्निर्णय देण्याचे कार्य करते. या न्यायालयात पुनर्निर्णय केवळ कायद्याच्या प्रश्नावर दिले जातात. वस्तुस्थितीच्या प्रश्नावर पुनर्निर्णय या न्यायालयात दिले जात नाहीत. तरीही पूर्णपणे खटल्याचा नवीन तपास व सुनावणी व्हावी असा अर्ज या न्यायालयात करता येतो. या न्यालयात मास्टर ऑफ द रोल्स (Master of the Rolls) आणि वरिष्ठ न्यायालयाच्या इतर सतरा न्यायाधीशांचा समावेश असतो. या न्यायालयात साक्षीदारांचे म्हणणे घेतले जात नाही व पंचही नसतात. हे न्यायालय लंडन येथे स्थित आहे.

हायकोर्टाच्या अधिकार क्षेत्रात प्रारंभिक खटले आणि पुनर्निर्णयात्मक खटले अशा दोन्ही खटल्यांची सुनावणी केली जाते. या न्यायालयाच्या अधिकारक्षेत्रात पुरेशा मोठ्या रकमेच्या खटल्यांची सुनावणी होते. तथापि पुनर्निर्णयात्मक अधिकारक्षेत्रात कनिष्ठ क्षेत्रातील न्यायालयाकडून आलेल्या खटल्यांचीच सुनावणी होते.

दिवाणी न्यायालयांची रचना व अधिकारक्षेत्र यांच्या अभ्यासानंतर आता आपण फौजदारी न्यायालयांची रचना व अधिकारक्षेत्र समजावून घेऊया.

२. फौजदारी न्यायालये (Criminal Courts)

ब्रिटनमधील फौजदारी न्यायालयांची रचना पुढीलप्रमाणे आहे.

अ) जस्टिसेस ऑफ पीस (Justices of Peace) फौजदारी न्यायालयांच्या रचनेतील 'जस्टिसेस ऑफ पीस' हे सर्वात कनिष्ठ न्यायालय होय, स्थानिक स्तरावर होणाऱ्या किरकोळ स्वरूपाच्या गुन्ह्यांशी संबंधित खटल्यांची सुनावणी एक किंवा एकापेक्षा अधिक जस्टिरोस ऑफ पीस समोर होते. जस्टिसेस ऑफ पीस हे मानद (honorary) न्यायाधीश म्हणून काम करतात, त्यांची नियुक्ती लॉर्ड चान्सलर करतो. त्यांना कोणत्याही प्रकारचे कायद्याचे प्रशिक्षण दिलेले नसते. विविध सामाजिक वर्गातील आणि व्यवसायातील सामान्य लोकांना जस्टिसेस ऑफ पीस म्हणून नेमले जाते. तर मोठ्या गुन्ह्यांशी संबंधित खटल्यांची सुनावणी वेतन दंडाधिकाऱ्यांसमोर होते. सात वर्ष वकिलीचा अनुभव असलेल्या व्यक्तींमधून/वकिलांमधून वेतन दंडाधिकाऱ्यांची नियुक्ती राजपदाच्या वतीने गृहसचिव करतो. वेतन दंडाधिकाऱ्यांना नियमित वेतन दिले जाते.

वेतन दंडाधिकारी आणि जस्टिसेस ऑफ पीस यांच्या अधिकारक्षेत्रात सारख्याच स्वरूपाच्या, दर्जाच्या व श्रेणीतील खटल्यांची सुनावणी होते. चौदा दिवसांपर्यंत साध्या कारावासाची शिक्षा व नऊ पौड दंड करण्याचा अधिकार या न्यायालयाला आहे.

(d) कोर्ट ऑफ समरी ज्युरिसडीक्शन (Court of summary Jurisdiction)

या न्यायालयाला सुरुवातीला 'कोर्ट ऑफ पेटी सेशन्स' (Court of Petty Sessions) असे संबोधले जात होते. या न्यायालयाचे कामकाज पाहण्यासाठी दोन जस्टिसेस ऑफ पीस किंवा वेतन दंडाधिकाऱ्यांचा समावेश असतो. गंभीर स्वरूपाच्या फौजदारी खटल्यांची सुनावणी या न्यायालयात होते. शंभर पौंड दंड व सहा महिन्यांपर्यंत कारावासाची शिक्षा करण्याचा अधिकार या न्यायालयांना आहे. तसेच काही निर्दिष्ट फौजदारी खटल्यांमध्ये पाचशे फेंड दंड व एक वर्षापर्यंत शिक्षा देण्याचा अधिकारही या न्यायालयाला आहे. हे न्यायालय पंचांशिवाय (without Jury) न्यायदानाचे कार्य करते. तीन महिन्यपिक्षा अधिक कारावासाची शिक्षा होणार असेल तर आरोपीला खटल्यांची सुनावणी पंचांसमोर करावी अशी मागणी या न्यायालयाकडे करता येते.

(क) कोर्ट ऑफ क्वार्टर सेशन्स (Court of Quarter Sessions)

या न्यायालयात सर्व जस्टिसेस ऑफ पीसचा समावेश असतो. या जस्टिसेस ऑफ पीस यांची सभा वर्षातून चार वेळा होते म्हणून या न्यायालयाला 'क्वार्टर सेशन्स' असे म्हटले जाते. कनिष्ठ स्तरावरील फौजदारी न्यायालयांतून येणाऱ्या खटल्यांवर पुनर्निर्णय देण्याचे कार्य हे न्यायालय करते. तसेच काही फौजदारी गुन्ह्यांशी संबंधित प्रारंभिक अधिकारक्षेत्रही या न्यायालयाला प्राप्त झाले आहे. प्रारंभिक अधिकारक्षेत्रांतर्गत काही फौजदारी खटल्यांची सुनावणी हे न्यायालय करू शकते. तथापि खून, देशद्रोह इत्यादी स्वरूपातील गंभीर गुन्ह्यांशी संबंधित प्रारंभिक अधिकार या न्यायालयाला नाहीत.

ड) कोर्ट ऑफ असाईडोस (Court of Assizes)

हाय कोर्ट ऑफ जस्टिसच्या शाखा म्हणून 'कोर्ट ऑफ असाईझेस' इंग्लंडमध्ये कार्यरत आहेत. ही फिरती न्यायालये आहेत. वर्षातून तीन वेळा इंग्लंडमधील निरनिराळ्या शहरात पुनर्निर्णय देण्यासाठी ही न्यायालये भरविली जातात. या फिरत्या न्यायालयात हाय कोर्ट ऑफ जस्टिसमधील एक न्यायाधीश किंवा काही वेळा दोन न्यायाधीशांचा समावेश असतो व ते या न्यायालयाचे कामकाज चालवितात, लंडन येथे जे कोर्ट ऑफ असाईझेस कार्यरत आहे त्याला 'केंद्रिय फौजदारी न्यायालय' (Central Criminal Court) असे म्हटले जाते. खून, अपहरण, सशस्त्र दरोडा, इत्यादी गंभीर स्वरूपाच्या गुन्हांशी संबंधित खटल्यांनी सुनावणी या न्यायालयात हेते. बारा पंच या न्यायालयाला मदत करतात. हे पंच (Jury) साठ वर्षांखालील असतात. दरवर्षी दहा पौंड होईल इतक्या किमतीच्या संपत्तीचे ते मालक असले पाहिजेत किंवा दरवर्षी वीस पौंड भाडे येईल इतक्या किमतीचे त्यांच्या मालकीचे घर असले पाहिजे. फौजदारी गुन्ह्यांमध्ये वस्तुस्थितीच्या आधारे पंच निर्णय देतात. आरोपीचा गुन्हा सिद्ध झाला नाही तर लगेच आरोपीला गुन्ह्यातून मुक्त केले जाते. परंतु आरोपीचा गुन्हा जर सिद्ध झाला तर न्यायाधीश शिक्षेची सुनावणी करतात.

(B) कोर्ट ऑफ क्रिमिनल अपील (Court of Criminal Appeal)

१९०७ साली या न्यायालयाची स्थापना करण्यात आली. कनिष्ठ स्तरातील फौजदारी न्यायालयांनी दिलेल्या निर्णयावर या न्यायालयात अपील केले जाते. या न्यायालयाचे कामकाज लॉर्ड चीफ जस्टिस व इतर तीन न्यायाधीश चालवितात. कनिष्ठ स्तरातील न्यायालयांकडून अपीलद्वारे आलेल्या खटल्यात तर न्यायदानाचे काम योग्य पद्धतीने झाले नसेल तर शिक्षा बदलण्याचा किंवा आरोपीला शिक्षेतून पूर्णपणे मुक्त करण्याचा अधिकार या न्यायालयाला आहे. फौजदारी खटल्यात या न्यायालयाने दिलेला निर्णय जवळपास अंतिम स्वरूपाचा असतो. काही महत्त्वपूर्ण किंवा विवाद्य प्रश्न असेल व तसे ॲटर्नी जनरल यांनी प्रमाणित केले असेल तरच या न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध अंतिम न्यायालयात म्हणजेच लॉर्डस् सभागृहाकडे अपील करता येते. फौजदारी न्यायालयांच्या रचनेत या न्यायालयाला महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त झाले आहे.

३. हाऊस ऑफ लॉर्डस् (House of Lords)

ब्रिटिश संसदेच्या वरिष्ठ सभागृहाला 'हाऊस ऑफ लॉर्डस' (उमराव गृह) असे म्हणतात. हाऊस ऑफ लॉर्डस् ही फक्त कायदा बनविणारी संस्था नसून ती न्यायदानाचे कार्यही करते. दिवाणी व फौजदारी न्यायालयांच्या रचनेतील अंतिम न्यायालय म्हणजे हाऊस ऑफ लॉर्डस् होय. त्यामुळे लॉर्डस् सभागृहाबद्दल थोडी माहिती घेणे आवश्यक आहे. लॉर्डस सभागृहाची एकूण सदस्य संख्या ११०० आहे. तथापि सर्व ११०० सदस्य न्यायदानाच्या/सुनावणीच्या कार्यात भाग घेत नाहीत. १९९० पासून लॉर्डस सभागृहाकडे पुनर्निर्णयाकरिता आलेल्या या खटल्यांची सुनावणी लॉर्ड चान्सलर व इतर एकवीस लॉर्डस् करतात.

सामान्यतः सर्व खटल्यांत तीन लॉर्डस् समाविष्ट असलेले खंडपीठ सुनावणीचे कार्य करते. परंतु काही विशिष्ट खटल्यांत पाच लॉर्डसचे खंडपीठ सुनावणीचे कार्य करते. खंडपीठातील विधि लॉर्डस (Law Lords) अनुवांशिक समवयस्क (Hereditary Peers) असण्याची गरज नाही. लॉर्डस सभागृहाचा अध्यक्ष लॉर्ड चान्सलर असतो. तसेच तो कॅबिनेट सदस्यही असतो. लॉर्डस् हे उच्च न्यायिक गुणवत्ता असलेले सभागृहाचे अजीव सदस्य असतात. संपूर्ण हाऊस ऑफ लॉर्डसच्या वतीने न्यायदानाचे कार्य अजीव विधी लॉर्डस करीत असतात. तसेच संसदेचे सत्र सुरू असो वा नसो लॉर्डस् सभागृहाचे खटल्यांच्या सुनावणीचे कामकाज कायमस्वरूपी सुरूच असते. दिवाणी व फौजदारी न्यायालयांनी दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध काही महत्त्वपूर्ण खटल्यांची अंतिम सुनावणी या न्यायालयात होते.

अन्य कोणत्याही देशाच्या कायदेमंडळातील वरिष्ठ सभागृहाला लॉर्डस् सभागृहाप्रमाणे अंतिम न्यायालय म्हणून पुनर्निर्णय देण्याचा अधिकार नाही. त्यामुळेच ब्रिटिश न्यायव्यवस्थेत अंतिम न्यायालय म्हणून हाऊस ऑफ लॉर्डसचे कार्य हे न्यायालयाच्या रचनेचे एक महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्य आहे.

❑ अमेरिकेचे न्याय मंडळ

न्यायमंडळ हा शासनसंस्थेचा तिसरा महत्त्वाचा विभाग होय. खाजगी व्यक्तिमधील खटले सोडविण्याबरोबरच कायद्याचा अर्थ लावणे आणि न्यायदान करणे ही न्यायमंडळाची महत्त्वाची कार्ये होत. व्यक्तिस्वातंत्र्याचे रक्षण करणे. देशात कायद्याचे राज्य प्रस्थापित करून शांतता व सुव्यवस्था अबाधित ठेवणे इत्यादी महत्त्वपूर्ण भूमिका न्यायमंडळाची आहे. कोणत्याही चांगल्या राजकीय व्यवस्थेत कार्यक्षम व नि:पक्षपाती न्यायमंडळाला महत्त्वाचे स्थान असते. कार्यकारी मंडळ आणि कायदेमंडळ यांच्या हस्तक्षेपापासून व नियंत्रणापासून मुक्त किंवा स्वतंत्र असणारे नि:पक्ष न्यायमंडळ हे आदर्श न्यायव्यवस्थेचे लक्षण होय. अशाप्रकारे न्यायमंडळ हे शासनाचे अत्यंत महत्त्वपूर्ण अंग आहे. लॉर्ड ब्राईस यांच्या मते 'कार्यक्षम न्यायव्यवस्था ही उत्कृष्ट शासनसंस्था निर्माण करून नागरिकांना कायद्याच्या राज्याची हमी देऊ शकते. न्यायसंस्था केवळ राज्यघटनेतील कलमांचा, तत्त्वांचा अर्थ लावीत असते असे नाही तर त्याबरोबरच त्या कलमांच्या, तत्त्वांच्या संरक्षणाची जबाबदारी न्यायसंस्थेवर असते. न्यायमंडळ आपल्या पुनर्विलोकनाच्या अधिकाराद्वारे कायद्यांची घटनात्मकता पडताळून पाहते. व्यक्तिस्वातंत्र्याबरोबरच संघराज्याची स्वायत्तता

आणि अधिकार सुरक्षित ठेवण्याचे कार्य न्यायमंडळाला करावे लागते. मध्यवर्ती सत्ता व घटकराज्यांची सत्ता यामध्ये संघर्ष उद्‌भवल्यास त्यासंबंधी न्यायनिवाडा करण्याची महत्त्वपूर्ण भूमिका न्यायसंस्थेला पार पाडावी लागते.

अमेरिकेत दुहेरी स्वरूपाची न्यायदान व्यवस्था आहे. अमेरिकन राज्यघटनेच्या तिसऱ्या कलमानुसार संघीय न्यायालयाची व्यवस्था करण्यात आली आहे. घटकराज्याची न्यायालये व संघीय न्यायालये अशी दुहेरी न्यायव्यवस्था अमेरिकेत आहे. अमेरिकेत सर्वोच्च न्यायालयाची स्थापना १७८९ मध्ये झाली. सांघीक न्यायशाखेची श्रेणीबद्ध रचना असून तिच्या शिरोभागी एक सर्वोच्च न्यायालय त्याखाली प्रादेशिक स्तरावर अपीलाची न्यायालये आणि त्याखालील जिल्हा न्यायालये आहेत. तसेच अपिलाची न्यायालये व जिल्हा न्यायालये यांची स्थापना करण्याचा अधिकार संविधानाने काँग्रेसला दिला आहे. अमेरिकन राज्यघटनेने सत्ताविभाजन तत्त्वाचा स्वीकार केल्यामुळे न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य सुरक्षित आहे. तसेच संघराज्याचा स्विकार केलेला असल्यामुळे तेथे सर्वश्रेष्ठ सांघिक न्यायालय निर्माण झाले आहे.

- **सर्वोच्च न्यायालय :**

अमेरिकेत सर्वोच्च न्यायालय हे एकच घटनानिर्मित संघराज्य न्यायालय आहे. सर्वोच्च न्यायालयाची ओळख करून घेतल्याशिवाय अमेरिकन राजकारणाचे स्वरूप स्पष्ट होऊ शकत नाही. घटनानिर्मात्यानी त्यांना पूज्य असणाऱ्या स्वातंत्र्याच्या रक्षणासाठी सर्वोच्च न्यायालयाची निर्मिती केली.

- **रचना :**

सर्वोच्च न्यायालयात एक सरन्यायाधिश व इतर आठ न्यायाधीश असे एकूण नऊ न्यायाधीश असतात. ही संख्या कमी जास्त करण्याचा अधिकार काँग्रेसला आहे. जॉन जे हे अमेरिकन सर्वोच्च न्यायालयाचे पहिले न्यायाधीश होत.

- **नियुक्ती :**

सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधीशांची नेमणूक करण्याचा अधिकार अध्यक्षाला आहे. मात्र अध्यक्षाने केलेल्या नेमणूकींना सिनेटची संमती मिळणे आवश्यक असते. कायदा आणि न्यायक्षेत्रात पारंगत असणाऱ्या व्यक्तीची न्यायाधीश म्हणून नियुक्ती केली जाते.

- **कार्यकाल :**

घटनेप्रमाणे चांगली वर्तणूक असेपर्यंत न्यायाधीश आपल्या पदावर राहू शकतो. १९३७ च्या कायद्याप्रमाणे सत्तराव्या वर्षानंतर त्यांना निवृत्त होता येते.

- **पदच्युती :**

सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशाला महाभियोगाच्या पद्धतीने पदच्युत करण्याची तरतूद संविधानात आहे. न्यायाधिशावर राष्ट्रद्रोह, लाचलुचपत, भ्रष्टाचार किंवा इतर एखाद्या गंभीर स्वरूपाचा गुन्हा केला असेल तर महाभियोगाच्या पद्धतीने त्याला पदच्युत करता येते. यासाठी प्रतिनिधीगृहाने साध्या बहुमताने संबंधित न्यायाधिशाविरुद्ध आरोपपत्र मंजूर केल्यास व त्या आरोपपत्रांची सिनेटकडून चौकशी होऊन त्या आरोपपत्रास २/३ बहुमताने मंजूरी दिल्यास त्या दिवसापासून न्यायाधिशाला पदमुक्त केले जाते. अशा प्रकारचा महाभियोग १८०५ साली न्यायमूर्ती सॅम्युअल चेजच्या विरुद्ध चालविला होता. परंतु आरोप सिद्ध न झाल्याने त्याला पदच्युत करता आले नाही. १९८६ मध्ये न्यायाधिश ॲलसी हेस्टींग्ज यांना मात्र महाभियोगाद्वारे काँग्रेसने पदच्युत केले होते.

- **वेतन :**

न्यायाधिशांचे वेतन ठरविण्याचा अधिकार काँग्रेसला आहे. न्यायाधिशांना उच्च वेतन दिले जाते. सर्वोच्च न्यायालयाच्या सरन्यायाधिशाला वार्षिक ३५,५०० डॉलर्स आणि सहन्यायाधीशांना ३५,००० डॉलर्स वार्षिक वेतन देण्यात येते. याशिवाय राहण्यास मोफत निवासस्थान व इतर सुविधा, निवृत्तीनंतर निवृत्तीवेतन दिले जाते.

- **कार्यपद्धती :**

सर्वोच्च न्यायालयाचे कामकाज विशिष्ट क्रमाने व विशिष्ट पद्धतीने चालते. वर्षातून फक्त नऊ महिने म्हणजेच ऑक्टोबर ते जूनपर्यंत चालते. प्रत्येक खटल्याच्या सुनावणीच्या वेळी सर्व न्यायाधिश उपस्थित असतात व निर्णय जाहीर करण्याच्यावेळी कमीतकमी सहा न्यायाधीश एकत्र बसून बहुमताने निर्णय घेतात व सोमवारी तो जाहीर केला जातो. खटल्याच्या सुनावणीच्या वेळी सरन्यायाधीश हा व्यासपिठाच्या बैठकीच्या अध्यक्षस्थानी असतो. समान मते पडल्यास खटल्याची पुन्हा सुनावणी होते.

- **सर्वोच्च न्यायालयाचे अधिकारक्षेत्र :**

अमेरिकन घटनेने सर्वोच्च न्यायालयाला व्यापक अधिकार दिले आहेत. त्याचे वर्गीकरण खालीलप्रमाणे करता येईल.

१) प्रारंभिक अधिकारक्षेत्र

२) पुनर्विचाराचे अधिकारक्षेत्र

३) घटनेचा अर्थ लावण्याचा अधिकार

४) न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अधिकार.

१) प्रारंभिक अधिकारक्षेत्र :

ज्या खटल्याचा प्रारंभ फक्त सर्वोच्च न्यायालयात होऊ शकतो. अशा सर्वोच्च न्यायालयाच्या अधिकाराला प्रारंभिक अधिकार क्षेत्र असे म्हणतात. या अधिकारक्षेत्रात पुढील प्रकारचे खटले किंवा वाद येतात.

अ) संघसरकार आणि एक किंवा अनेक घटकराज्ये यांच्यामधील वाद, एक किंवा एकापेक्षा जास्त घटक राज्ये एका बाजूला विरुद्ध एक किंवा एकापेक्षा जास्त घटक राज्य यांच्यातील वाद या बाबतचा खटला प्रथम सर्वोच्च न्यायालयातच दाखल करता येतो.

ब) राजदूत, व्यापारी, प्रतिनिधी, संधी, नौसेना आणि सामुद्रिक दळणवळण ज्यात संयुक्त राज्य अमेरिका एक पक्ष असेल असे खटले प्रथम सर्वोच्च न्यायालयातच दाखल करता येतात.

क) नागरिकांच्या मूलभूत अधिकारांचे संरक्षण करण्याची जबाबदारी ही सुद्धा सर्वोच्च न्यायालयाला पार पाडावी लागते. या संदर्भातील खटले सुद्धा या न्यायालयात प्रथम येतात व त्यासाठी सर्वोच्च न्यायालय आवश्यकतेनुसार बंदी प्रत्यक्षीकरण प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध अशा स्वरूपाच्या आज्ञा काढू शकते.

२) पुनर्निर्णयात्मक अधिकार क्षेत्र :

सर्वोच्च न्यायालयाच्या पुनर्निर्णयात्मक अधिकारक्षेत्रात येणारे खटले म्हणजे असे खटले असतात की जे संघराज्याची कनिष्ठ न्यायालये किंवा घटक राज्याची उच्च न्यायालये यांनी दिलेल्या निकालाविरुद्ध पुनर्विचारासाठी या न्यायालयापुढे येतात. सामान्यत: पुढील प्रकारचे खटले या न्यायालयाकडे पुनर्निर्णयासाठी येतात.

अ) ज्या वादात घटक राज्याच्या न्यायालयाने एखाद्या घटक राज्याचा कायदा, संघराज्याची घटना, कायदा किंवा तह यांना विसंगत असूनही वैध ठरविला असेल.

ब) संघराज्याचा कायदा आंतरराष्ट्रीय करार किंवा तह अवैध ठरविला असेल.

क) संघराज्याच्या अपिलीय सर्किट न्यायालयाने घटक राज्याचा कायदा अवैध ठरविला असेल आणि उच्च न्यायालय ते मानण्यास तयार नसेल तर अशा प्रकारचे खटले सर्वोच्च न्यायालयाकडे फेरविचारासाठी येतात.

ड) घटकराज्यातील न्यायालया समोर किंवा इतर कनिष्ठ सांघिक खटले कनिष्ठ न्यायालयात चालू असतील तर ते खटले सर्वोच्च न्यायालयच स्वत:कडे वर्ग करून घेवू शकते.

इ) जिल्हा न्यायालयात चालू असलेल्या खटल्यात घटनात्मक प्रश्न निर्माण झाला असेल आणि तसे प्रमाणपत्र संबंधित न्यायालयाने दिले असल्यास अशा खटल्याचा फेरविचार या न्यायालयाकडून केला जातो. या प्रकारचे खटले पुनर्निर्णयासाठी सर्वोच्च न्यायालयात येतात. सर्वोच्च न्यायालय अशा खटल्यांची संपूर्ण चौकशी करून निर्णय देते.

३) संविधानाचा अर्थ लावण्याचा अधिकार :

लिखीत संविधानातील तरतुदीच्या अर्थावरून विवाद निर्माण होतात. घटनातज्ञांनी राज्य प्रशासनाची निश्चित रुपरेषा तयार केली. परंतु ती संक्षिप्त स्वरूपाची होती. त्यामुळे तिचा अर्थ लावण्याची जबाबदारी सर्वोच्च न्यायालयाकडे सोपविलेली आहे. राज्यघटनेत निरनिराळ्या शासन विषयक संस्थांची रचना दिलेली आहे. त्यांच्या अधिकारासंबंधी सर्वोच्च न्यायालयाने केलेल्या व्याख्या सर्वांवर बंधनकाकर असतात. तसेच त्या सर्वांना मान्य असतात. संविधानातील शब्दांचा अर्थ विशिष्ट काळातील परिस्थिती लक्षात घेऊन न्यायालयांनी लावला तरच प्रत्येक गोष्टीसाठी घटनादुरुस्ती करून मूळ घटनेत बदल करण्याची गरज राहत नाही. म्हणून सर्वोच्च न्यायालयाचा हा अधिकार महत्त्वाचा आहे.

४) न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अधिकार :

कायदेमंडळाने केलेले कायदे, कार्यकारी मंडळाचे अध्यादेश घटनेतील मूळ नियमांशी सुसंगत आहेत की विसंगत आहेत यासंबंधी निर्णय देण्याचा सर्वोच्च न्यायालयाचा अधिकाराला पुनर्विलोकनाचा अधिकार असे म्हणतात. न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अधिकार ही अमेरीकेच्या राज्यघटनेची देणगी मानली जाते. मात्र अमेरिकन राज्यघटनेत तसा स्पष्ट उल्लेख नाही. तथापी राज्यघटना आणि तिच्याशी सुसंगत असलेले संघराज्य कायदे राष्ट्राचा सर्वश्रेष्ठ कायदा होय असे स्पष्टपणे संविधानात म्हटले आहे. याचा आधार घेऊन सरन्यायाधिशांनी न्यायालयीन पुनर्विलोकनाच्या तत्त्वाची प्रतिष्ठापना केली. अमेरिकेच्या घटनेतील कलम ३ व कलम ६ मध्ये घटनात्मक कायद्याचे श्रेष्ठत्व स्पष्ट केले असून न्यायालयाचे अधिकार सर्व घटनात्मक तरतुदी संबंधीच्या खटल्यांना बंधनकारक असतील असे म्हटले आहे.

अध्यक्ष जेफरसन यांनी असे मत मांडले होते की, केंद्र सरकारच्या कायद्याची घटनात्मकता ठरविण्याचा अधिकार सर्वोच्च न्यायालयाला नाही असा अधिकार न्यायमंडळाला देणे म्हणजे सत्ताविभाजनाच्या तत्त्वाला हरताळ फासण्यासारखे होय. परंतु सरन्यायाधीश मार्शल यांनी मारबारी विरुद्ध मेडिसन व मॅकलॉक वि. मेरिलॅंड या खटल्याचा निर्णय देताना नि:संदिग्धपणे स्पष्ट केले की, सर्वाच्च न्यायालयाला हा अधिकार आहे. इ.स. १८०० साली अध्यक्षीय निवडणूकीत अध्यक्ष जॉन

ॲडम्स पराभूत झाले व जेफरसन अध्यक्ष म्हणून निवडले गेले. जेम्स मॅडीसन हा अध्यक्ष जेफरसन याचा सेक्रेटरी ऑफ स्टेट होता. त्याच्या विरुद्ध विल्यम मारबरी याने मँडॅमसचा अर्ज करून मॅडीसनने मारबरीच्या नेमणूकीचा अडवणूक ठेवलेला आदेश काढण्यास सांगावे अशी विनंती केली होती. सर्वोच्च न्यायालयाने कोणताही आदेश दिला तरी तो मानायचा नाही असे अध्यक्ष जेफरसन आणि मॅडिसन यांनी ठरविले होते. याची पूर्ण कल्पना न्यायाधिश जॉन मार्शल यांना होती. २४ फेब्रुवारी १८०३ रोजी सरन्यायाधिश मार्शल यांनी निर्णय दिला की, सेक्रेटरी ऑफ स्टेट विरुद्ध सुद्धा मँडॅमसचा आदेश देण्याचा अधिकार सर्वोच्च न्यायालयास आहे. मात्र काँग्रेसच्या ज्या कायद्यानुसार हा हक्क वापरावयाचा आहे. तो कायदा संविधानाच्या तिसऱ्या कलमांशी विसंगत आहे म्हणून हा हक्क अवैध आहे. आणि त्यामुळे सेक्रेटरी ऑफ स्टेटला असा आदेश देता येत नाही. या निर्णयाने न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अधिकार प्रस्थापित झाला. हा निर्णय देताना जॉन मार्शल यांनी स्पष्ट सांगितले की, सर्वोच्च न्यायालयास कायदेमंडळाच्या कायद्याची घटनात्मकता तपासून पाहण्याचा अधिकार आहे. अमेरिकेचे संविधान लिखित असून तिने कायदेमंहळाच्या अधिकारांवर काही मर्यादा घातल्या आहेत. तसेच संविधान हा सर्वश्रेष्ठ कायदा आहे. म्हणून कायदेमंडळाच्या कायद्यापेक्षा घटनात्मक कायदा श्रेष्ठ ठरतो. अशा परिस्थितीत संविधानाचे संरक्षण करण्यासाठी काँग्रेसने केलेला कायदा संविधानाशी सुसंगत आहे की नाही याची तपासणी करण्याचा अधिकार न्यायालयाचा निश्चित आहे. जॉन मार्शलच्या या ऐतिहासिक निर्णयामुळे सर्वोच्च न्यायालयाला 'पुनर्विलोकनाचा अधिकार प्राप्त झाला. जॉन मार्शलच्या या निर्णयात पुढील चार निष्कर्ष अंतर्भूत होते.

१) लिखित संविधानानुसार शासनाच्या अधिकार कक्षा निश्चित आहेत.

२) संविधान मूलभूत कायदा असल्याने कायदेमंडळाच्या कायद्यापेक्षा श्रेष्ठ आहे.

३) राज्यघटनेशी विसंगत असणारा काँग्रेसचा कोणताही कायदा घटनाबाह्य असून तो न्यायालयावर बंधनकारक नसतो.

४) न्यायाधीशांचे घटनादत्त न्यायालयीन अधिकार व घटनेच्या संरक्षणाची न्यायाधिशांना घ्यावी लागणारी शपथ या संदर्भात काँग्रेसने केलेले घटनेशी विसंगत कायदे घटनाबाह्य आहेत. असे न्यायाधिशांनी जाहीर केले पाहिजे.

न्यायमूर्ती ह्यूज म्हणतात ''आम्ही घटनेच्या चौकटीत आहोत. परंतु न्यायाधीश म्हणतात तीच अमेरिकेची घटना असते. अर्थात असे असले तरी आतापर्यंत अतिशय काळजीपूर्वक अभ्यास करूनच सर्वोच न्यायालयाने या अधिकाराचा उपयोग केला आहे. या अधिकाराचा वापर करून अमेरिकेच्या सर्वोच्च न्यायालयाचा वापर करून अमेरिकेच्या सर्वोच्च न्यायालयाने अनेक कायदे व अध्यादेश घटनाबाह्य ठरवून रद्द केलेले आहेत. उदा. १८५७ मध्ये मिसुरी करार, १८९५ मध्ये राष्ट्रीय आयकर

कायदा इ. अमेरिकेच्या न्यायालयीन पुनर्विलोकन अधिकारामुळे सर्वोच्च न्यायालयाला राज्यघटनेचे संरक्षण करता आले. नागरिकांचे रक्षण करून सर्वोच्च न्यायालयाने आपले श्रेष्ठत्व प्रस्थापित केले आहे.

- **सर्वोच्च न्यायालयाचे महत्त्व :**

अमेरिकेच्या शासनपद्धतीत या न्यायालयास महत्त्वाचे स्थान आहे. न्यायमूर्ती हॅस्कीन यांनी शासकीय यंत्रणेतील समतोल राखणारे चक्र असे त्याचे वर्णन केले आहे. तर डॉ. फायनर यांनी अमेरिकन सांघिक संरचनेला मजबूत करणारे सिमेंट असे म्हटले आहे. अमेरिकेच्या सर्वोच्च न्यायालयाने संविधानाचे, संघराज्य पद्धतीचे व नागरिकांचे स्वातंत्र्याचे संरक्षक या नात्याने केलेले कार्य उल्लेखनीय आहे. म्हणजेच संविधानातील ज्या गोष्टी सर्वसामान्यांना दिसत नाहीत. त्या गोष्टी सर्वोच्च न्यायालय वाचवू शकते. आधुनिक काळातील राजकीय अभ्यासकांना धोरण निर्धारित करण्यामध्ये सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशांची भूमिका महत्त्वपूर्ण आहे असे वाटते.

❑ चीनचे न्यायमंडळ

- **सर्वोच्च जनन्यायालय :**

भारतासारखे चीनमध्येही सर्वोच्च न्यायालय आहे. त्याला सर्वोच्च जनन्यायालय असे म्हणता येईल. सर्वोच्च जनन्यायालय हे चीनमधील अंतिम न्यायालय आहे. हे न्यायालय बेजिंग या राजधानीच्या शहरात आहे. सर्वोच्च न्यायालयामध्ये किती सदस्य असावेत? त्यांचा कार्यकाल कसा असावा? त्यांची निवड कशी व्हावी? त्यांची संपूर्ण तरतूद चीनच्या राज्यघटनेमध्ये करण्यात आलेली आहे. चीनच्या १९८२ च्या संविधानात सर्वोच्च जनन्यायालयाचे विस्तृत विवेचन नसले तरी वरील काही गोष्टींची विवेचने आहेत. चीनमधील सर्वोच्च जनन्यायालय असून त्याला स्थानिक न्यायालय व विशेष न्यायालयांच्या कार्याचे निरीक्षण करण्याचा अधिकार आहे. असे घटनेत स्पष्ट करण्यात आलेले आहे. न्यायालयाचे दिवाणी व फौजदारी असे दोन विभाग करण्यात आले आहेत. चीनच्या न्यायालयाची रचना पिरॅमिड सारखी असलेली दिसते.

१) रचना : या न्यायालयात १ सरन्यायाधीश, १ सहन्यायाधीश व इतर न्यायाधीश असतात. न्यायाधीशांची संख्या ही चीनच्या कायद्यानुसार निश्चित करण्यात आलेली आहे. संख्या निश्चित करण्याचा अधिकार राष्ट्रीय जनकाँग्रेसला आहे.

२) निवड : सरन्यायाधीशांची निवड राष्ट्रीय जनकाँग्रेसकडून केली जाते. साम्यवादी विचाराचा अभ्यास असणारा व साम्यवादी विचारावर श्रद्धा असणारा, साम्यवादी पक्षांनी घेतलेले निर्णय बलपूर्वक करून घेणाऱ्या व्यक्तींची निवड न्यायाधीश म्हणून राष्ट्रीय जनकाँग्रेस करते. सहन्यायाधीश व इतर न्यायाधीशांची नेमणूक स्थायी समितीकडून केली जाते.

३) कार्यकाल : सरन्यायाधीश व सहन्यायायाधीश यांची निवड ५ वर्षाच्या कालावधीसाठी केली जाते. चीनच्या राज्यघटनेमध्ये न्यायाधीशांची पात्रता कोणती असावी. त्यांची निवड कशा पद्धतीने करावी. त्यांचा अनुभव किती असावा याबाबत स्पष्ट उल्लेख नाही. ५ वर्षाचा कालावधी संपल्यानंतर न्यायाधीशांची फेरनिवड करता येते.

४) पदच्युती : सरन्यायाधीशाला पदच्युत करण्याचा अधिकार 'राष्ट्रीय जनकाँग्रेसला' आहे. तर सहन्यायाधीशांना व अन्य न्यायाधीशांना पदच्युत करण्याचा अधिकार 'स्थायी समितीला' आहे. या न्यायालयातील इतर न्यायाधीशांनासुद्धा साध्या बहुमताने ठराव करून पदच्युत केले जाते. राज्यघटनेने न्यायाधीशांना पदच्युत करण्यासाठी साधे बहुमत आवश्यक मानले आहे. साम्यवादी पक्षाने घेतलेले निर्णय किंवा केलेला कायदा बलपूर्वक नागरिकांकडून करवून न घेणाऱ्या न्यायाधीशाला पदच्युत किंवा बडतर्फ केले जाते.

- **सर्वोच्च जनन्यायालयाचे अधिकारक्षेत्र :**

चीनच्या १९८२ च्या संविधानात सर्वोच्च जनन्यायालयाच्या अधिकाराचे व सत्तेचे विस्तृतपणे विवेचन असलेले दिसत नाही. परंतू यापूर्वीची चीनमधील संविधाने, अनुभव आणि वेळोवेळी केलेली तरतुदे यावरून सर्वोच्च जनन्यायालयाच्या अधिकारक्षेत्राचा अभ्यास करता येईल.

१) प्रारंभिक अधिकारक्षेत्र : शासकीय आदेश व विधीनियमांशी संबंधीत खटल्यांची सुनावणी ही सर्वोच्च जनन्यायालयात होते. अत्यंत महत्त्वाचे जे वाद असतील किंवा खटले असतील ते सर्वोच्च जनन्यायालयात येतात. राष्ट्रीय संपत्तीचा विनाश, राष्ट्रद्रोह, हिंसा इत्यादी दिवाणी व फौजदारी दावे स्वतंत्र विभाग करून चालविले जातात. नागरिकांना स्वातंत्र्य असावे असे घटनेत उल्लेख असला तरी त्याचा फारसा विचार न्यायालयाला पाळावा लागतो.

२) पुनर्निर्णयाचे अधिकारक्षेत्र : विशेष न्यायालय व उच्चस्तर न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध अपील दाखल करून घेण्याचा अधिकार सर्वोच्च जनन्यायालयाला देण्यात आला आहे. यामध्ये दिवाणी व फौजदारी अशा दोन्ही स्वरूपांच्या खटल्याचा समावेश करण्यात आला आहे. सर्वोच्च जनन्यायालय इतर कनिष्ठ न्यायालयातील खटले काढून घेवून ते सर्वोच्च जनन्यायालयासमोर विचारार्थ सादर करू शकतात. सर्वोच्च जनन्यायालयाचा निर्णय हा अंतिम असतो. तो त्यांना मान्यच करावा लागतो.

३) प्रशासकीय अधिकारक्षेत्र : कनिष्ठ न्यायालय, विशेष न्यायालय यांच्यावर देखरेख ठेवणे, नियंत्रण ठेवणे, मार्गदर्शन करणे, न्यायिक प्रक्रिया पार पाडणे, न्यायालयीन कामकाजाचे नियंत्रण ठेवणे इत्यादी कामे सर्वोच्च जनन्यायालयाला करावे लागतात. वेगवेगळ्या स्तरावरील न्यायालये न्यायदान करताना कायद्याने घालून दिलेली प्रक्रिया पार पाडतात की नाही याचे निरीक्षण प्रोक्युरेटोरेट करतात.

कनिष्ठ न्यायालयाकडून कायद्याची अंमलबजावणी होते की नाही हे पाहण्याचे काम सर्वोच्च न्यायालय करते. वरकरनी न्यायालयाचे काम स्वतंत्र वाटत असले तरी भारत व अमेरिकेतील सर्वोच्च न्यायालया इतके स्वयंपूर्ण व महत्त्वपूर्ण नाही. लोकशाही व्यवस्थेत नागरीकांच्यामूलभूत अधिकाराचे रक्षण करणे आहे. तो अधिकार सर्वोच्च जनन्यायालयाला चीनने दिला आहे. यावरून न्यायालयाची कार्यपद्धती लक्षात येते.

- **चीनच्या न्यायव्यवस्थेची वैशिष्ट्ये :**

चीनची न्यायव्यवस्था ही कार्ल मार्क्स, लेनिन व माओ याच्या विचारप्रवाहाने युक्त अशा साम्यवादी विचार प्रणालीवर आधारीत आहे. त्यामुळेच न्यायविभाग हे शासनव्यवस्थेचे वेगळे व स्वतंत्र अंग आहे. स्वतंत्र न्यायविभाग, न्यायविभागाची सर्वोच्चता व निष्पक्षता या साधनांना स्थान नाही. चीनच्या प्रशासनाचे एक अंग म्हणून न्यायालय काम पाहताान दिसते. जनतेला शिक्षा देणे, कायद्याचे पालन करून घेणे ही महत्त्वाची कामे ही न्यायव्यवस्था करताना दिसते. इतर देशाच्या तुलनेत ही न्यायव्यवस्था एकवेगळ्या प्रकारचे असल्याचे दिसते. जनप्रोक्युरेटोरेट ही राजकीय संस्था चीनच्या न्यायव्यवस्थेचे महत्त्वपूर्ण अंग आहे. असे असले तरी चीनच्यान्यायव्यवस्थेची काही महत्त्वाची वैशिष्टे असलेली आपल्याला दिसून येतात.

१) न्यायालयाची रचना : चीनचे न्यायालय तीन स्तरांवर विभागले आहे.

अ) स्थानिक न्यायालय : यामध्ये दिवाणी व फौजदारी या दोन्ही न्यायालयांचा समावेश होतो. याचे तीन प्रकार पडतात.

i) उच्च लोकन्यायालय : स्थानिक न्यायालयाचा हा सर्वात वरचा स्तर आहे. चीन देशातील स्वायत्त प्रदेश, विविध प्रांत, महानगरपालिका याठिकाणी अशा न्यायालयांची स्थापना करण्यात आलेली आहे.

ii) मध्यस्थी लोकन्यायालय : चीनमधील उच्च न्यायालय व सर्वात खालील प्राथमिक न्यायालय या दोन न्यायालयाच्या मधील न्यायालयाला मध्यस्थी लोकन्यायालय म्हणून ओळखले जाते.

iii) प्राथमिक स्तर लोकन्यायालय : स्थानिक लोकन्यायालयातील सर्वात खालचा स्तर म्हणून या न्यायालयाला ओळखले जाते. विविध प्रदेश, शहर, महानगर जिल्हे याठिकाणी या न्यायालयांची स्थापना करण्यात आली आहे. तेथे याचे काम चालते.

ब) विशेष न्यायालय : या तीन न्यायालयाव्यतिरिक्त चीनमध्ये काही विशेष न्यायालयांची स्थापनाही करण्यात आली आहे.

i) **सैनिकी न्यायालय :** सैनिका संदर्भातील दावे या न्यायालयात चालतात.

ii) **रेल्वे वाहतूक न्यायालय :** रेल्वेतील कर्मचारी अथवा रेल्वे संदर्भातील विविध दाव्यांचा समावेश या न्यायालयात केलेला आहे. ते दावे येथे चालविले जातात.

iii) **जलवाहतूक आणि जंगल न्यायालय :** या न्यायालयामध्ये बोटी व त्यांच्याशी संदर्भीत खटले जंगल संदर्भातील खटले चालविले जातात.

२) प्रोक्युरेटोरेटपद : चीनमध्ये स्थानिक स्तरांपासून राष्ट्रीय स्तरापर्यंत प्रोक्युरेटोरेट पदांची साखळी केली आहे. प्रत्येक गांव, जिल्हा व तालुका स्तरावर हे प्रोक्युरेटोरेट काम करत असतात. त्यांच्यावर सर्वोच्च प्रोक्युरेटोरेटचे नियंत्रण असते. राष्ट्रीय जनकाँग्रेसने मंजूर केलेल्या विधेयकांचे पालन नागरिकांकडून होते की नाही हे पाहण्याची जबाबदारी त्यांच्यावर असते. त्यांना मदतीला गुप्त पोलीसांची यंत्रणाही असते. प्रोक्युरेटोरेटला सर्वोच्च जनन्यायालयांपासून स्थानिक न्यायालयापर्यंत निरीक्षण करण्याचा अधिकारही देण्यात आला आहे. एका प्रकारे न्यायिक अधिकाराचे केंद्रीकरण चीनमध्ये झालेले दिसून येते.

३) न्यायाधीशांचे काँग्रेसला उत्तरदायित्व : चीनमधील स्थानिक पातळीपासून वरिष्ठ पातळीपर्यंत असलेली न्यायालये संबंधीत आपापल्या स्तरावर तेथील जनकाँग्रेसला जबाबदार (उत्तरदायी) असतात. जनन्यायालयाच्या मुख्य न्यायाधिशांची नेमणूक संबंधीत स्तरावरील जनकाँग्रेसद्वारे केले जाते. त्यांना पदावरून दूर करण्याचा अधिकारही जनकाँग्रेसलाच देण्यात आला आहे. एकाप्रकारे हे न्यायाधीश जनतेने निवडून दिलेल्या प्रतिनिधींना जबाबदार असतात.

४) कमी खर्चाची न्यायालय : चीनमध्ये वकीलीच्या व्यवसायाचे समाजवादीकरण करणत आले आहे. वकील एकत्र येवून सहकारी तत्त्वावर बार असोसिएशन तयार करतात. कायदेविषयक सल्ला देणे व या सहकारी संस्थांद्वारे न्यायालयात खटले चालविण्यासाठी ते मदत करतात. बार असोसिएशनला मिळणारे उत्पन्न सदस्यांमध्ये वाटण्यात येते. कमी खर्चात व लवकरात लवकर न्याय पक्षकारांना मिळतो. समाजवादी रचनेत व्यक्तींना सहकार्य करण्याची भावना असते. तीच भावना त्या यंत्रणेत दिसते.

५) तडजोडीची व्यवस्था : एखाद्या खटल्यामध्ये न्यायालयामध्ये तडजोड होण्याची शक्यता असेल तर प्राथमिक जनन्यायालयामधील कमी महत्त्वाच्या खटल्यामध्ये दोन पक्षांत तडजोड घडवून आणण्यासाठी समझोता समित्या निर्माण करण्यात आलेल्या आहेत. इतर देशांमध्ये अशा समित्या आढळत नाहीत. या समितीमध्ये लोकप्रतिनिधींचा समावेश असतो. यामुळे न्यायालयातील खटल्यांची संख्या कमी होते. परंतु या समितीने दिलेल्या निर्णयाविरोधात वरिष्ठ न्यायालयात अपिलीय याचिका

दाखल करता येते. एका प्रकारे समित्या निर्माण करून मध्यस्तींची भूमिका पार पाडल्याचे दिसते.

६) समाजवादी पक्षांचे संपूर्ण नियंत्रण : न्यायव्यवस्थेवर समाजवादी विचारप्रणालीचा पगडा असलेला दिसतो. जे न्यायाधीश म्हणून नियुक्त होतात ते समाजवादी पक्षाचे सदस्यच असतात. समाजवादी विचारप्रणाली पासून ते दूर जावू शकत नाहीत. समाजवादी विचार प्रणालीचे संपूर्ण ज्ञान असणारा न्यायाधीशाचीच नेमणूक केली जाते. समाजवादी पक्षाने घेतलेला निर्णय बलपूर्वक करवून घेण्याची जबाबदारी न्यायालयावर असते. अशाच न्यायाधीशाची नेमणूक केली जाते.

७) इतर वैशिष्ट्ये :

अ) वरिष्ठ न्यायालयावर नियंत्रण आहेत.

ब) न्यायालयीन खटल्याची सुनावणी स्थानिक भाषेतून होत असते.

क) देशाच्या संरक्षणाच्या दृष्टिने महत्त्वाचे खटले गुप्त पद्धतीने चालविले जातात.

ड) सामान्य खटले जाहिरपणे चालविले जातात.

- **सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेट**

चीनच्या न्यायव्यवस्थेचे वैशिष्ट्य म्हणजे सर्वोच्च जनन्यायालय होय. चीनच्या १९८२ च्या राज्यघटनेतील कलम १२९ व १३४ या कलमात जनप्रोक्युरेटोरेटची तरतूद केलेली आहे. या प्रोक्युरेटोरेट व्यवस्थेत सर्वोच्च शिखरावर सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेट आहे. संपूर्ण न्यायव्यवस्थेचा विचार केला असता स्थानिक स्तरापासून राष्ट्रीय स्तरापर्यंत ही न्यायालयाची साखळी असलेली आपल्याला दिसून येते. प्रोक्युरेटोरेट ही एक अभिनव राजकीय संस्था आहे. इतर देशांमध्ये प्रोक्युरेटोरेटपद आढळून येत नाही. १९९० पूर्वीच्या सोव्हिएट रशियातील प्रोक्युरोटर जनरल या पदाशी मिळते जुळते हे पद असलेले दिसून येते.

रचना : सर्वोच्च जनप्रोक्युरोटोरेट हे एक मंडळ आहे अथवा त्याला एक समिती असेही म्हणता येईल. प्रोक्युरेटोरेट जनरल हा या मंडळाचा अध्यक्ष आहे. हे या व्यवस्थेतील सर्वोच्च पद आहे.

निवड : सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटची निवड राष्ट्रीय जनकाँग्रेसकडून केली जाते.

कार्यकाल : राष्ट्रीय जनकाँग्रेसचा जितका कार्यकाल आहे म्हणजेच ५ वर्षाइतका कार्यकाल सर्वोच्च प्रोक्युरेटोरेटचा असलेला दिसून येतो. राष्ट्रीय जनकाँग्रेसला मदत करण्यासाठी सहजन प्रोक्युरेटोरेटची नियुक्ती केली जाते. त्याची निवड स्थायी समितीकडून होते. त्याची फेरनिवड करता येते. म्हणजेच

जास्तीत जास्त १० वर्षे त्याला आपल्या पदावर राहता येते. सर्वोच्च प्रोक्युरेटोरेट हे आपल्या कार्यासाठी राष्ट्रीय जनकाँग्रेस व स्थायी समितीला उत्तरदायी असतात. सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटचे अधिकार व्यापक स्वरूपाचे आहेत. नागरिकांना व संस्थांना कायद्याचे पालन करावयास लावण्याची जबाबदारी चीनच्या राज्यघटनेने सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटकडे सोपविली आहे.

- **सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटचे अधिकार :**

१) समाजवादी विधीव्यवस्थेचे उल्लंघन करणाऱ्या अपरध्यांना पकडून न्यायालयासमोर हजर करून त्यांच्यावर खटले दाखल करणे. या खटल्याच्या सुनावणीवेळी सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटवादी म्हणून काम करतो. विधीनियम आणि मुलभूत कर्तव्ये याचे उल्लंघन करणाऱ्यांना गुप्त पोलिस यंत्रणेच्या सहाय्याने शोधून काढण्याचे काम तो करतो.

२) न्यायालयीन प्रक्रियेवर लक्ष ठेवणे. जर न्यायिक प्रक्रियेत दोष आढळून आला तर ते दोष सर्वोच्च जनन्यायालयाच्या निदर्शनास आणून देणे. कनिष्ठ न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयाची खात्री वाटत नसेल तर तो स्वत:हून सर्वोच्च जनन्यायालयात अपील करतो.

३) चीन सरकारला वेळोवेळी कायदेविषयक सल्ला देवून सरकारने केलेल्या कृतींचे व घेतलेल्या निर्णयांचे, धोरणांचे वैधानिक दृष्टिकोनातून समर्थन करणे. थोडक्यात, सरकारी वकील म्हणून कायदेविषयक बाजू मांडण्याचे काम तो करतो.

३) चीनमधील नागरिकांना अटक करताना प्रोक्युरेटोरेटच्या संमतीशिवाय अटक करता येत नाही. प्रोक्युरेटोरेटवर सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटचे नियंत्रण असते. तसेच अधिकारी अथवा नागरिक यांच्याकडून जर कायदेभंग करणारी कृती झाली असतील तर त्यांची चौकशी करून आरोपपत्र दाखल करण्याचे काम तो करतो. केंद्र आणि प्रादेशिक स्तरावरून कोणत्याही शासकीय अधिकाऱ्याकडून देशविरोधी कृत्य घडल्यास त्याविरुद्ध कायदेशीर कार्यवाही करण्याचे काम तो करतो.

४) चीनमधील नागरिकांना अटक करताना प्रोक्युरेटोरेटच्या संमतीशिवाय अटक करता येत नाही. प्रोक्युरेटोरेटवर सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटचे नियंत्रण असते. तसेच अधिकारी अथवा नागरिक यांच्याकडून जर कायदेभंग करणारी कृती झाली असतील तर त्यांची चौकशी करून आरोपपत्र दाखल करण्याचे काम तो करतो. केंद्र आणि प्रादेशिक स्तरावरून कोणत्याही शासकीय अधिकाऱ्याकडून देशविरोधी कृत्य घडल्यास त्याविरुद्ध कायदेशीर कार्यवाही करण्याचे काम तो करतो.

५) साम्यवादी वा समाजवादी विधी व्यवस्थेचे जतन अथवा संरक्षण करण्याची जबाबदारी त्यांच्याकडे आहे. साम्यवादी क्रांतीविरुद्ध कोणत्या संघटना, व्यक्ती पक्ष यांची कटकारस्थाने सुरू आहेत का याचा सतत शोध घेण्याचे काम तो करतो.

६) सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटला देशाच्या सार्वजनिक संपत्तीचे रक्षण करावे लागते. सार्वजनिक संपत्तीची हानी केल्यास त्याच्यावर शासनाच्या बाजूने फिर्याद तो दाखल करू शकतो.

७) कोणत्याही नागरिकाकडून अथवा संस्थेकडून त्याला कागदपत्रे मागविता येतात. शासकीय धोरण किंवा निर्णय योग्य नसतील तर शासनाच्या बाजूने फिर्याद तो दाखल करू शकतो.

८) मुलभूत कर्तव्याचे प्रत्येकाकडून पालन होण्यावर चीनमधील समाजवादी व्यवस्था सदृढ होणे अवलंबून आहे. म्हणून चिनी समाजव्यवस्था सदृढ करण्याच्या कार्यात समन्व करण्याचे काम प्रोक्युरेटोरेट करतो.

अशा प्रकारे सर्वोच्च जनप्रोक्युरेटोरेटला विविध अधिकार देण्यात आले आहे. ही न्यायविषयक व्यवस्था चीनमध्ये आढळून येते. साम्यवादी पक्षातील वजनदार व्यक्तींची निवड या पदावर केली जाते. एकूण चीनमध्ये न्यायव्यवस्थेच्या माध्यमातून समाजवादी व्यवस्था सदृढ व मजबूत करण्याचा प्रयत्न केलेला दिसून येतो.

३.३ सारांश

सद्यस्थितीत सरकारच्या कार्यात झालेली वाढ आणि जनतेच्या प्रति सरकारचे उत्तरदायित्त्व या कारणांमुळे व कार्यानुसार शासनाच्या कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ या तीन शाखा निर्माण झाल्या, त्यालाच शासनाची तीन अंगे असे म्हणतात. शासनातील या तीन अंगाची विभागणी ही परंपरागत आहे. एखाद्या देशाच्या राजकीय व्यवस्थेची ही शासनविषयक चौकट आहे. शासन संस्थेच्या या तीन अंगाना संविधानात्मक तरतूद असते व राज्यघटनेकडून त्यांना सत्ता प्रदान केलेली असते. कार्यकारीमंडळ, कायदेमंडळ व न्यायमंडळ ही तीन अंगे शासनासाठी गरजेची असून त्यांच्यातील वेगळेपण हे त्यांच्या कार्यात नसून त्यांच्याकडून अवलंबिल्या जाणाऱ्या कार्यपध्दतीत आहे.

कायदेमंडळ हे आपआपल्या देशात जनहिताचे कायदे करते. कायदेमंडळाने केलेल्या कायद्याची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करण्याचे कार्य कार्यकारीमंडळ करीत असते. कायदेमंडळाने केलेले कायदे व त्याची कार्यकारीमंडळाने केलेली अंमलबजावणी संविधानानुसार आहे का नाही हे तपासण्याचे कार्य न्यायमंडळ करते. संविधानाचे संरक्षण, व्यक्तीचे हक्क, स्वातंत्र्य याचे रक्षण करण्याचे महत्त्वपूर्ण कार्य न्यायमंडळ करीत असते. आधुनिक काळामध्ये कोणतीही राजकीय व्यवस्था असो तेथे या तीन अंगाना प्राधान्य आहे. या तीन अंगापैकी एक अंग नसेल किंवा कार्य करीत नसेल तर त्या देशामध्ये अराजकता माजते. एवढे महत्त्व शासन संस्थेच्या या तीन अंगांना प्राप्त झाले आहे. म्हणून शासन व्यवस्था कोणत्याही प्रकारची असो तेथे या तीन अंगाना महत्त्वाचे स्थान आहे. हुकूमशाही, साम्यवादी

व्यवस्था व उदारमतवादी लोकशाही व्यवस्था असो तेथील शासन व्यवस्थेला वरील तीनही अंगाची नितांत आवश्यकता भासते.

३.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- **महाभियोग** : शासनातील उच्च पदस्थ व्यक्तींनी केलेला गुन्हा, गैरवर्तन, संविधानाचा भंग किंवा कर्तव्य पालनातील अक्षम्य चूक. याबाबत आरोप ठेवून कायदेमंडळ जो खटला चालवते त्याला महाभियोग असे म्हणतात.

- **न्यायालयीन पुनर्विलोकन** : कायदेमंडळाने संमत केलेले कायदे संविधानाशी सुसंगत आहेत कि नाहीत हे तपासून पाहण्याचा अधिकार सर्वोच्च न्यायालयाला दिलेला असतो, त्यास न्यायालयीन पुनर्विलोकन असे म्हणतात.

- **जेरिमॅड्रींग** (Jerry Mandering) : लोकसंख्येच्या आधारावर प्रतिनिधीची निवड करत असताना सत्ताधारी पक्ष आपल्याच पक्षाचे लोक जास्तीत जास्त कसे निवडून येतील हे पाहून मतदार संघांची निर्मिती करणे म्हणजे जेरिमॅड्रींग होय.

- **फिलिबस्टरींग** (Filibystering) : सिनेटच्या सभागृहाच्या सभासदाला सभागृहात आपले मत व्यक्त करण्यासाठी अमर्याद भाषण स्वातंत्र्याचा अधिकार आहे. जर एखादा सभासद या अधिकाराचा वापर करून सभागृहात अडथळा आणत असेल तर त्याला फिलिबस्टरिंग म्हणतात.

- **लीप वर्ष :** ज्या संपूर्ण वर्षाला चार ने भाग जातो व ज्या वर्षात फेब्रुवारी महिना २९ दिवसाचा असतो. त्याला लीप वर्ष असे म्हणतात. लीपवर्ष दर चार वर्षांनी येते.

३.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

- **खालील विधानातील रिकाम्या जागी योग्य उत्तर लिहा.**

१. .... ही शासन संस्थेची मूलभूत तीन अंगे आहेत.

२. .... म्हणजे व्यक्तीचे असे सामूहिक संघटन कि जे कायदे बनविण्याच्या दृष्टीने अधिकार संपन्न असते.

३. .... व .... हे कायदेमंडळाचे मुख्य आधार/संघटन आहेत.

४. ब्रिटिश पार्लमेंटला .... म्हणून ओळखले जाते.

५. इंग्लंडच्या संसदेतील .... हे कनिष्ठ सभागृह आहे.

६. चीनच्या कायदेमंडळाला .... असे म्हणतात.

७. .... ही चीनमधील नाविन्यपुर्ण संस्था आहे.

३.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१. *कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ.*

२. *कायदेमंडळ.*

३. *प्रतिनिधीत्वाचा व राजकीय पक्षाचा.*

४. *संसदेची जननी*

५. *हाउस ऑफ कॉमन्स*

६. *राष्ट्रीय जनकाँग्रेस*

७. *स्थायी समिती*

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय :

अ) पुढील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

१) इंग्लंडच्या हाउस ऑफ कॉमन्स सभागृहाचे अधिकार व कार्य स्पष्ट करा.

२) अमेरिकन अध्यक्षीय मंत्रिमंडळाचे स्वरूप, अधिकार व कार्ये थोडक्यात विशद करा.

३) 'अमेरिकेचा राष्ट्राध्यक्ष हा जगातील सर्वात प्रभावशाली कार्यकारी प्रमुख आहे.' यावर भाष्य करा.

४) अमेरिकेचे सिनेट गृहाची रचना स्पष्ट करा.

५) चीनच्या राष्ट्रीय जनकाँग्रेसचे अधिकार आणि कार्य स्पष्ट करा

ब) टिपा लिहा.

१) राजा आणि राजपद

२) हाउस ऑफ कॉमन्स गृहाचे स्थान

३) उमराव गृहाचा अध्यक्ष

४) अमेरिकन राष्ट्राध्यक्षाची निवडणूक प्रक्रिया

५) राष्ट्राध्यक्षाचे स्थान

६) अमेरिकेचे न्यायालयीन पुर्नविलोकन

७)चीनच्या राष्ट्रअध्यक्षाचे स्थान

३.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. **Finer Herman** : *"The Theory and Practics of Modern Government"* (1969), Methuen & Company, London.

२. **Johari, J. C.** : *"Comparative Politics"* Sterling, Delhi.

३. **घांगरेकर चिंग ग.** : *''तुलनात्मक राजकीय विश्लेषण'',* कॉन्टिनेन्टल प्रकाशन, पुणे.

४. **डॉ. वासंती रासम, डॉ. विजय देठे** : *''तुलनात्मक शासन व राजकारण'* (२०१४), डायमंड पब्लिकेशन, पुणे.

५. **गर्दे, दि. का., बाचल, वि.मा.** :*''आधुनिक राजकीय विश्लेषण''*, कॉन्टिनेन्टल प्रकाशन, पुणे.

६. **देवगावकर, रा. गो.** : *''आधुनिक राजकीय व्यवस्था''*, साईनाथ प्रकाशन, नागपूर.

७. **डॉ. रमेश ढोबळे** : *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण''*, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगपुरा, औरंगाबाद.

❀ ❀ ❀

सत्र-३ : घटक-४

संघीय संरचना

(Federal Structure)

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्ट्ये

४.१ प्रास्ताविक

४.२ विषय विवेचन

४.२.१ संघराज्याचा अर्थ व वैशिष्ट्ये

४.२.२ संघराज्याचे प्रकार : अमेरिका, भारत

४.२.३ संघराज्यातील नवे प्रवाह

४.३ सारांश

४.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

४.५ सरावासाठी स्वाध्याय

४.६ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

४.० उद्दिष्ट्ये

राज्यशास्त्र या विषयाची व्याप्ती दिवसेंदिवस वाढत चालली आहे. त्याच्या विकासाच्या काळात अनेक ज्ञानशाखा उदयास आल्या. त्यामध्ये राजकीय सिध्दांत, राजकीय विचार, परराष्ट्र धोरण, राजकीय समाजशास्त्र, आंतरराष्ट्रीय संबंध, तुलनात्मक शासन आणि राजकारण इत्यादी ज्ञानशाखांचा समावेश होतो. आधुनिक काळामध्ये तुलनात्मक शासन आणि राजकारणाला विशेष महत्त्व आले आहे. प्रस्तुत प्रकरणामध्ये संघीय संरचनेसंदर्भात चर्चा केली आहे. कारण जगामध्ये जवळपास २०० देश आहेत. तेथील राजकीय व्यवस्था वेगवेगळ्या पध्दतीने कार्यरत आहे. परंतु मुख्यत: शासनव्यवस्था ही कोणत्या प्रकारची आहे हे त्या देशाच्या कार्यक्षेत्राच्या आधारावर ठरते. संघराज्य व्यवस्था ही अनेक मोठ्या व विकसित देशामध्ये स्विकारलेली आहे, त्याचे स्वरूप मात्र वेगवेगळ्या देशात वेगवेगळे आहे. त्या सर्व प्रकारच्या प्रतिमानांची चर्चा प्रस्तुत प्रकरणात करण्यात आली आहे. तसेच संघराज्य व्यवस्थेमध्ये नव्या प्रवाहाची सुरूवात झाली आहे. अमेरिका, स्वित्झर्लंड, भारत, सोव्हिएत रशिया इत्यादी देशात संघराज्याचे भिन्न-भिन्न स्वरूप दिसून येते. यातून संघराज्याकडे

बघण्याचे विविध दृष्टिकोन राज्यशास्त्रात निर्माण झाले आहेत. या विविध दृष्टिकोनाचा आणि संघराज्यातील निर्माण झालेल्या वेगवेगळ्या प्रवाहाचा मागोवा या प्रकरणात घेण्यात आला आहे.

४.१ प्रास्ताविक

शासनव्यवस्था चांगल्या पध्दतीने व सुलभतेने कार्यरत होण्यासाठी सत्ताविभाजन करणे आवश्यक असते. जेव्हा ही सत्ता मध्यवर्ती केंद्रीत झालेली असते, त्याला एकात्म शासन व्यवस्था म्हटले जाते, तर जी सत्ता ही केंद्र सरकार व घटक सरकार या दोन्हींमध्ये विभाजित केलेली असते, त्यास संघराज्य व्यवस्था असे म्हटले जाते. संघराज्यात प्रत्येक सरकार आपापल्या निर्धारित क्षेत्रात कायदेशीररित्या स्वतंत्र व सार्वभौम असते. म्हणजेच संघराज्यात केंद्र सरकार व घटक राज्य सरकारांना स्वतंत्र स्थान असून त्यांना स्वत:च्या क्षेत्रात अंतिम निर्णय घेण्याचा अधिकार असतो. संघराज्यात जर एकात्म शासन संस्थेची काही मूल्ये एकत्र झाली असतील तर त्याला अर्धसंघराज्य शासन व्यवस्था म्हटले जाते. ब्रिटीश शासन व्यवस्था हे एककेंद्री शासन व्यवस्थेचे उदाहरण आहे. तर अमेरिका, सोव्हिएट युनियन, स्वित्झर्लंड, भारत इत्यादी राज्यव्यवस्था या संघराज्यात्मक शासनव्यवस्थेची उदाहरणे म्हणून सांगता येतील, संघराज्याची सुरुवात अमेरिकेत झाली आहे, तरी अमेरिकत संविधानात संघराज्यात्मक किंवा संघराज्य असा उल्लेख कोठेही आढळत नाही. भारतामध्ये ही राज्यघटनेत कोठेही 'संघराज्य' असा शब्द वापरला नाही तर त्याऐवजी 'राज्याचा संघ' असा उल्लेख केला आहे. भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये एकात्म व संघराज्यात्मक वैशिष्ट्ये आढळून येतात, म्हणून के. सी. व्हीयर या विचारवंताने अर्धसंघराज्य असे नाव भारतीय संघराज्याला दिले आहे. प्रत्येक राष्ट्रामध्ये संघराज्य व्यवस्था तयार करण्याच्या पध्दती, अधिकाराचे विभाजन व बदलणारे संघराज्याचे स्वरूप लक्षात होता. संघराज्यव्यवस्था प्रत्येक ठिकाणी वेगवेगळी आहे.

४.२ विषय विवेचन

संघराज्य व्यवस्थेमध्ये सत्ता ही केंद्र व राज्य शासनामध्ये विभाजित करून त्याला कायदेशीर स्वतंत्र कार्यक्षेत्र दिलेली असते. राष्ट्रीय एकात्मतेचा विचार करून संघराज्य व्यवस्थेमध्ये प्रत्येक घटकराज्याला आपली संस्कृती आणि त्याचे वेगळेपण जपण्याची मोकळीक आणि स्वायत्तता दिली जाते, परंतु केंद्राकडील अधिकार आणि घटक राज्याकडील अधिकार याबाबत वेगवेगळ्या देशामध्ये भिन्नता दिसते. कामाच्या व भिन्न राजकीय व्यवस्थेच्या जपणुकीसाठी एकाच सार्वभौम राष्ट्रांतर्गत दिलेले हे अधिकार निर्विवाद मात्र नाहीत, कारण सोव्हिएत युनियनमध्ये घटकराज्यांना स्वायत्तता देण्याऐवजी त्यांना फुटून निघण्याचा अधिकार देण्यात आला, त्यामुळे राष्ट्रीय एकात्मतेसमोर आव्हान निर्माण झाले. त्याचा परिणाम १९९१ नंतर सोव्हिएत युनियनमधून अनेक घटकराज्ये बाहेर पडली आणि बलशाली साम्यवादी रशिया जागतिक सत्तास्पर्धेतून मागे पडला. म्हणून घटकराज्यांना स्वायत्तता

असेल मात्र फुटून निघण्याचा अधिकार असणार नाही, अशी विचारधारा सर्वत्र मांडण्यात आला. परंतु केंद्र सरकार आणि राज्यसरकारला यामध्ये व्यापक अधिकार असावेत की, दोघाचे अधिकार समान असावे हे संघराज्य व्यवस्थेमध्ये महत्त्वाचे असते. एकूणच सत्तेचा गैरवापर टाळण्यासाठी आणि सत्ता केंद्रित होऊन हुकूमशाही व्यवस्था निर्माण होण्याचा धोका टाळण्यासाठी सत्तेचे विभाजन करणे आणि संघराज्यव्यवस्था निर्माण करणे महत्त्वाचे आहे. त्यामुळे आज जगात जास्तीत जास्त देशामध्ये संघराज्य व्यवस्था स्विकारण्यात अली आहे.

४.२.१ संघराज्याचा अर्थ व वैशिष्ट्ये

❑ संघराज्याचा अर्थ

संघराज्य म्हणजे देशाची सत्ता ही केंद्र सरकार व राज्य सरकार यामध्ये विभाजित करणे होय. संघराज्य Federation हा शब्द मूळचा लॅटिन शब्द Fedous पासून तयार झाला, त्याचा अर्थ करार असा होतो. म्हणून फेडरेशनचा अर्थ करारनामा किंवा करारबध्द असाच होतो, म्हणून सर्वसाधारणपणे असे म्हणता येईल की, समान ध्येयासाठी एकत्र आलेल्या राज्याची स्वत:ची स्वतंत्र अस्तित्व टिकविण्यासाठी एकत्रित आलेला संघ म्हणजे संघराज्य होय. संघराज्य व्यवस्था म्हणजे केंद्र व घटक राज्ये अशी दोन केंद्रे असून त्याच्या अधिकारांची कमीअधिक वाटणी लिखित ताठर संविधानात नमूद केलेली असते. या संघराज्यावादाची अनेक विचारवंतांनी व्याख्या केली आहे, त्यामध्ये डायसी, के.सी.व्हीयर यांनी पारंपारिक दृष्टीकोनातून मांडणी केली आहे. डायसीच्या मते, राज्याच्या हक्कांना बाधा न येता राष्ट्रीय ऐक्य आणि सामर्थ्य याची समप्रमाणात प्राप्ती व्हावी म्हणून एकाधिक राज्यांनी निर्माण केलेले संघटन म्हणजे संघराज्य होय.

के.सी. व्हीअरच्या मते, संघराज्य व्यवस्थेचे मौलिक लक्षण हे सत्ताविभाजन हेच आहे, त्यामुळे केंद्र आणि घटकराज्याची सत्ता पूर्णपणे आणि स्पष्टपणे विभाजीत केली असते आणि प्रत्येक सरकार आपल्या अधिकारांचे बाबतीत स्वतंत्र असते.

डॅनियल जे इलजाराच्या मते, संघराज्य शासनव्यवस्था म्हणजे वेगवेगळे असणाऱ्या राजनीतीना एका विशिष्ट राजनीतीमध्ये संघटित आणि एकताबध्द करणारी व्यवस्था होय.

गार्नरच्या मते, राष्ट्रीय ऐक्य आणि सामर्थ्य निर्माण करण्यासाठी दोन किंवा दोनपेक्षा जास्त स्वायत्त राज्यांनी स्वत:ची वैशिष्ट्ये किंवा वेगळेपणे कायम राखून एक मध्यवर्ती सरकार निर्माण करणे आणि मध्यवर्ती सरकारला काही विशिष्ट अधिकार लिखित कराराद्वारे सोपविणे आणि करारात समाविष्ट नसलेले इतर अधिकार आपल्याकडेच ठेवणे, या उद्देशाने निर्माण केलेले संयोजन किंवा संघटन म्हणजे संघराज्य होय.

डब्ल्यू. सी.लिव्हिंगस्टन यांनी आधुनिक दृष्टीकोनातून संघराज्य व्यवस्थेची व्याख्या केली आहे. त्याच्या मते. ज्यातून समाजाच्या संघराज्यात्मक वैशिष्ट्यांचा आविष्कार आणि संरक्षण घडते अशा शासन प्रकाराला संघराज्य म्हणतात.

वरील सर्व व्याख्येवरून असा आशय व्यक्त होतो की, संघराज्य व्यवस्था ही अनेक सत्तावादी तत्त्वावर व सत्तेच्या विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वावर आधारित आहे. संघराज्याचा हेतू पूर्ण करण्यासाठी केंद्र व राज्ये यांच्यात अधिकाराची वाटणी केली जाते. आधुनिक काळामध्ये संघराज्य ही व्यवस्था एक सामाजिक प्रक्रिया मानून किंवा सतत चालणाऱ्या वाटाघाटीची प्रक्रिया आहे, अशी विचारधारा विकसित झाली आहे. म्हणून संघराज्य व्यवस्था ही समाजव्यवस्थेतील काही अंगभूत प्रवृत्तीना मिळालेला प्रतिसाद असतो. विविधता असलेल्या समाजामध्ये राज्यव्यवस्था निर्माण करत असताना विविधता नष्ट न होता राष्ट्रीय ऐक्य स्थापन व्हावे यासाठी केलेल्या तडजोडीतून संघराज्याची निर्मिती होते. यात केंद्र व घटक राज्ये एकमेकांशी विचार विनिमय करून कायदे निर्मिती व अंमलबजावणीची कामे करत असता, हे परस्पर समन्वयाचे नाते संघराज्यातून महत्त्वाचे असते.

❑ संघराज्याची निर्मिती

संघराज्य व्यवस्था ही जगातल्या अनेक देशांनी स्विकारली आहे. त्यामध्ये प्रामुख्याने अमेरिका, सोविएट रशिया, स्वित्झर्लंड, कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया, भारत व दक्षिण आफ्रिका इत्यादी देशांचा समावेश होतो, याचा अर्थ या राष्ट्रामध्ये केंद्र सरकार व घटक राज्य सरकारांमध्ये अधिकारांचे वाटप झाले असून दुहेरी शासन व्यवस्था आहे. हे अधिकार वाटप करताना या संघराज्य व्यवस्था कोणत्या प्रकारे निर्माण झाल्या आहे, यावर अवलंबून असते. कारण संघराज्य व्यवस्था ही दोन प्रक्रियांद्वारे निर्माण होते. ते पुढीलप्रमाणे :-

१. केंद्राकर्षी संघराज्य व्यवस्था

काही स्वायत्त राज्ये, सार्वभौम राज्ये किंवा संस्थाने हे स्वत:च्या आर्थिक, सामाजिक, संरक्षणात्मक इत्यादी गरजा पूर्ण करण्यास समर्थ नसतात. त्यामुळे ही सार्वभौम राज्ये, संस्थाने एकत्र येऊन आपसात करार करतात आणि एका मध्यवर्ती सत्तेची स्थापना करतात आणि आपली सार्वभौम सत्ता त्या मध्यवर्ती सत्तेला देऊन टाकतात, तेव्हा केंद्राकर्षी संघराज्य निर्माण होते. उदा. अमेरिकेचे संघराज्य.

२. केंद्रोत्सारी संघराज्य व्यवस्था

स्थानिक लोकांच्या विकासाला वाव मिळावा प्रत्येक भागाचा विकास व्हावा तसेच स्थानिक समस्या दूर करण्यासाठी एका मोठ्या प्रदेशाचे, या उद्देशाने मध्यवर्ती सत्तेकडून वेगवेगळ्या प्रदेशाचे

विभाग करून त्यांना घटक राज्याचा दर्जा दिला जातो आणि त्याना स्वायत्तता व अधिकार बहाल केले जातात. मध्यवर्ती आणि घटक सरकारमध्ये निश्चित अधिकाराची विभागणी करून संघराज्य निर्माण केले जाते, त्याला केंद्रोत्सारी संघराज्य असे म्हटले जाते. उदा. भारत व कॅनडा इत्यादी.

अशा रितीने दोन प्रकारे संघराज्य व्यवस्था निर्माण झालेले आहेत. अमेरिकेचे संघराज्य हे तेरा वसाहतीनी स्वतंत्र दर्जा प्राप्त करून घेतला आणि ते स्वातंत्र्य सुरक्षित ठेवण्यासाठी आणि सामाजिक, आर्थिक विकासासाठी ही राज्ये एकत्र येऊन मध्यवर्ती सत्ता निर्माण केली तर भारतामध्ये स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतर भाषावार प्रांतरचना करून घटक राज्याची निर्मिती केली आहे.

❑ संघराज्याची वैशिष्ट्ये

संघराज्याची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. दोन स्वायत्त सरकारे

संघराज्याची निर्मिती होण्यासाठी दोन किंवा दोनपेक्षा जास्त स्वायत्त राज्यानी स्वेच्छेने एकत्रित आले पाहिजे आणि तसेच ती भौगोलिकदृष्ट्या सलग असले पाहिजे.

२. लिखित व परिदृढ राज्यघटना

दोन राज्याचा किंवा दोनपेक्षा जास्त राज्य एकत्र येऊन मध्यवर्ती सरकार स्थापन केल्यानंतर केंद्र सरकार व राज्यसरकार यांचे अधिकारक्षेत्र स्पष्ट करण्यासाठी एक लिखित व परिदृढ राज्यघटना आवश्यक आहे. तसेच करारातील सर्व गोष्टीचा समावेश राज्यघटनेत करण्यात येतो.

३. सार्वभौम सर्वोच्च न्यायालय

लिखित व परिदृढ राज्यघटना आणि अधिकाराची स्पष्ट विभागणी केली असली तरी कधीकधी राज्य घटनेचा अर्थ लावण्याबाबत तर कधी अधिकाराच्या वाटणीबाबत संघर्ष निर्माण होऊ शकतो. त्यामुळे संघराज्य विघटीत होण्याची भिती असते. तसे होऊ नये म्हणून घटनेचा अर्थ लावण्यासाठी आणि संघर्ष नि:पक्षपणे सोडवण्यासाठी संघराज्यात सर्वोच्च न्यायालयाची गरज असते.

४. दुहेरी शासन व्यवस्था

संघराज्यामध्ये केंद्र सरकारचे शासन मंडळ आणि प्रत्येक घटकराज्याचे शासन मंडळ असते, ते आपापल्या अधिकारक्षेत्रात कार्ये करतात. अशाप्रकारे संघराज्यात दुहेरी शासनव्यवस्था कार्यरत असते.

५. दुहेरी नागरिकत्व

काही संघराज्य व्यवस्थेमध्ये केंद्र सरकारचे आणि राज्यसरकारचे स्वतंत्र नागरिकत्व असते.

वरील प्रकारची संघराज्याची वैशिष्ट्ये आहेत. ही वैशिष्ट्ये अमेरिकेच्या संघराज्यव्यवस्थेत आहेत, म्हणून ते खऱ्या अर्थाने संघराज्य आहे असे म्हणता येईल.

४.२.२ संघराज्याचे प्रकार : अमेरिका, भारत, स्वित्झर्लंड

❑ संघराज्याचे प्रकार/प्रतिमान

संघराज्याचे मुख्यत: तीन प्रकार होतात ते म्हणजे, सहकारी, सौदेबाजी आणि एकात्मवादी संघराज्य व्यवस्था होय, त्याचे थोडक्यात वर्णन पुढीलप्रमाणे करता येते.

१. सहकारी संघराज्य व्यवस्था

यामध्ये शासन व्यवस्थेतील सत्तेचे विभाजन करून स्वायत्त सरकारांची निर्मिती करण्यात येते. त्याच्यामध्ये सहकार्याची भावना प्रस्थापित केली जाते, आणिकेंद्र आणि घटक सरकारे हे एकाच राजकीय व्यवस्थेचा अवलंब करतात आणि त्यांचे ध्येयसुध्दा एकच असते. असा सहयोग किंवा सहकार्य विभिन्न प्रादेशिक सरकारे, असंख्य राजकीय संरचना आणि केंद्र सरकार यांच्यामध्ये निर्माण केले जाते. याचे उदा. अमेरिका, कॅनडा, ऑस्ट्रेलिया आणि भारत ही सांगता येईल. कारण या संघराज्यामध्ये सहकार्याचेच उद्दिष्ट असलेले दिसते. असेच आपणास सांगता येईल. त्यामुळे आर्थिक विकास, सुरक्षा, आंतरराष्ट्रीय संबंध इत्यादी प्रश्न सोडविण्यास चांगली मदत होते.

२. सौदेबाजीची संघराज्य व्यवस्था

यामध्ये विभिन्न सरकारांची निर्मिती राजकीय पक्षांद्वारे केली जाते. काही पक्ष राष्ट्रीय व केंद्र सरकार आणि काही राजकीय पक्ष क्षेत्रीय आणि प्रादेशिक सरकार निर्माण करतात, त्यामुळे केंद्रात सत्ताधारी असणाऱ्या आणि घटक राज्यामध्ये सत्ताधारी होणाऱ्या राजकीय पक्षांमध्ये सौदेबाजीचा प्रारंभ झाला. आज या सौदेबाजीमुळे स्थायी प्रकारचे संघराज्य दिसत नसली तरी नव्या देशामध्ये सौदेबाजी संघराज्याची निर्मिती होणे संभवनीय आहे असे मॉरिस जोन्स यांना वाटते.

३. एकात्मवादी संघराज्य व्यवस्था

आज एकात्मक संघराज्य ही प्रवृत्ती जास्त प्रबल होत आहे. केंद्रीय सरकार अधिक शक्तिशाली बनविणे आणि त्यासाठी केंद्रसरकारला महत्त्वूपर्ण असे अधिकार देणे आणि घटक सरकारला कमी महत्त्वाचे अधिकार देणे आणि घटक सरकाराना केंद्र सरकारच्या आधीन ठेवणे ही एकात्मक संघवादाची वैशिष्ट्ये आहेत.

अशाप्रकारे सहकारी संघराज्य, सौदेबाजीचा संघराज्य व्यवस्था व एकात्मवादी संघराज्य व्यवस्था ही संघराज्य व्यवस्थेचे प्रकार सांगता येतील. या संघराज्य व्यवस्थेच्या आधारावर वेगवेगळ्या देशामध्ये वेगवेगळ्या प्रकारची शासन व्यवस्था निर्माण झाली आहेत. त्यामध्ये प्रामुख्याने अमेरिका, भारत, स्वित्झर्लंड या संघराज्य व्यवस्थेचा समावेश आहे.

❑ अमेरिकेची संघराज्य व्यवस्था

अमेरिका हे औद्योगिक दृष्टीने प्रगत आणि आर्थिक दृष्टीने समृध्दशाली व संपन्न असे राष्ट्र आहे, त्यामुळे जागतिक पातळीवर अमेरिकेला सर्वात महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त झाले आहे. अमेरिकेचे संविधान हे आधुनिक काळात जगातील पहिले लिखित संविधान होय. अमेरिकेच्या संविधानाला लोकशाही शासन व्यवस्था व संघात्मक शासनव्यवस्था प्रस्थापित करणारे संविधान असा गौरवशाली इतिहास प्राप्त झाला आहे. त्यामुळे कॅनडा, स्वीत्झर्लंड, भारत, मेक्सिको, ऑस्ट्रेलिया इत्यादी देशामध्ये अमेरिकेच्या संघराज्य पध्दतीचे अनुकरण करण्यात आले आहे. के.सी.व्हीअर यांनी अमेरिकेच्या संघराज्य व्यवस्थेबद्दल असे म्हटले आहे की, संघात्मक सरकारची आधुनिक कल्पना अमेरिकेनी निश्चित केलेली आहे. परंतु संघात्मक किंवा संघराज्य हे शब्द अमेरिकेच्या घटनेत कोठेही आलेले नाहीत. इ.स. १७५० पर्यंत अमेरिकन भूखंडात १३ ब्रिटीश वसाहती निर्माण झाल्या त्या १३ वसाहतींपैकी काही वसाहती ब्रिटीश व्यापारी कंपन्यांनी निर्माण केल्या तर काही वसाहतीची निर्मिती ब्रिटीश राजसत्तेने पुढाकार घेऊन केली. १७५७ ते १७६३ या काळात झालेल्या सप्तवार्षिक युध्दात इंग्लंडचा विजय झाला. युध्दकाळात झालेला खर्च भरून काढण्यासाठी ब्रिटीश सरकारने १७६५ मध्ये सर्व वसाहतींमधील लोकांवर नवीन कर लावला त्याला वसाहतीमधील अमेरिकन लोकांनी विरोध केला. आपल्यावरील अन्याय संपुष्टात आणण्यासाठी या १३ वसाहतीनी एकत्र येऊन त्यावर विचारविनिमय केला आणि ४ जुलै १७७६ रोजी अमेरिकेच्या स्वातंत्र्य युध्दाची घोषणा करण्यात आली आणि १७८१ मध्ये इंग्लंडने युध्दबंदी घोषित केली. वसाहतीचे स्वातंत्र्य मान्य केले. वसाहतीची तेरा स्वतंत्र व सार्वभौम राज्ये झाली. १७८७ मध्ये ही राज्ये फिलाडेल्फिया येथे एकत्रित येऊन त्यांनी 'संघराज्य' निर्माण केले. या संघराज्याची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. राज्यघटनेची सर्वोच्चता

अमेरिकेची राज्यघटना लिखित असून देशाचा सर्वश्रेष्ठ कायदा आहे. संघ आणि घटकराज्ये तसेच घटकराज्ये यांच्यात निर्माण झालेला अगर होणारा कोणताही संघर्ष या घटनात्मक कायद्यानुसारच सोडविण्यात येतो. मध्यवर्ती सत्ता व घटक राज्यसत्ता या दोन्हीमधील जी अधिकार सत्तेची विभागणी झालेली आहे ती घटनेत लिहून ठेवल्यामुळे तिची स्पष्टता व निश्चितता सहजपणे समजून येते.

अमेरिकेची घटना ही जगातील सर्व राज्यघटनांमध्ये परिदृढ व कठोर स्वरूपाची आहे, कारण घटनादुरुस्ती करण्यासाठी कॉंग्रेसच्या दोन्ही सभागृहात (सिनेट व हाऊस ऑफ रिप्रेझेंटेटीव्ह) २१३ बहुमत मिळाल्यानंतर त्यास ३/४ घटकराज्याच्या विधीमंडळाची मान्यता आवश्यकता असते. एकूणच अमेरिकेची राज्यघटना लिखित व परिदृढ असल्यामुळे राष्ट्रीय विकास व ऐक्य साधण्यासाठी महत्त्वाची भूमिका बजावते.

२. सत्तेचे विभाजन

संविधानानुसार केंद्र आणि घटकसरकारांमध्ये निश्चित अधिकार विभागणी केली आहे. त्या दोघांचे कार्यक्षेत्र अलग अलग ठेवण्यात आले आहे. केंद्र सरकारचे अधिकार प्रदत्त आहेत तर घटक सरकारचे अधिकार मूलभूत आहेत, त्यामुळे केंद्रसरकार घटक सरकारचे अधिकारात हस्तक्षेप करून त्याच्या अधिकारांचे गळचेपी करूच शकत नाही. शेष अधिकार घटक सरकारांना प्राप्त झाले आहेत.

❑ केंद्र सरकारचे अधिकार

राष्ट्रीय पातळीवर महत्त्वाचे वाटणारे अधिकार केंद्राकडे दिलेले आहेत, ते पुढीलप्रमाणे, देशाचे अंतर्गत आणि बाह्य आक्रमणापासून संरक्षण करणे, कर लावणे, चलन, परराष्ट्र संबंध, लष्कर, अणुशक्ती, युद्ध, तह, आंतरराष्ट्रीय व्यापार, सर्वोच्च न्यायालयाच्या अधीन असलेल्या न्यायालयाची स्थापना करणे, विज्ञान व कला यांच्या विकासाच्या दृष्टीने कार्य करणे. संघ राज्याचे नागरिकत्व इत्यादी अधिकाराचा समावेश होतो.

मध्यवर्ती सरकारला दिलेले अधिकार सोडून सर्व शेष अधिकार घटक राज्य सरकारला दिलेले आहेत. राज्याच्या घटनेत बदल करणे, राज्यशासनात परिवर्तन करणे, दिवाणी आणि फौजदारी कायदे करणे, पोलीस संघटना, शिक्षण, राज्यातील रस्ते, राज्यात कर लावणे, राज्याकरिता कर्ज घेणे व ते फेडणे, सार्वजनिक आरोग्य, बँका, विमा कंपन्या, स्थानिक शासन इत्यादी अधिकारांचा समावेश घटक राज्याच्या अधिकार क्षेत्रात समाविष्ट आहे.

असे अधिकार विभाजन स्पष्टपणे केलेले असले तरीही केंद्र आणि घटक राज्यांच्या अधिकारांवर काही बंधने घातली आहेत. उदा. सन्माननीय पदव्या देणे, धर्मस्वातंत्र्याला विघातक असे विधिनियम तयार करणे, मूलभूत स्वातंत्र्याला बाधक असे कायदे करणे असे अधिकार केंद्र सरकारला नाहीत, त्याचप्रमाणे परराष्ट्राशी करार करणे, आपली स्वतंत्र चलनव्यवस्था निर्माण करणे, संरक्षणासाठी सैन्य व्यवस्था निर्माण करणे, असे अधिकार घटक सरकारांना नाहीत.

३. सर्वोच्च न्यायालय

संघराज्य व्यवस्थेतील महत्त्वाचे लक्षण म्हणजे स्वतंत्र आणि सर्वोच्च न्यायालय होय. अमेरिकेच्या राज्यघटनेचा आदर रहावा, घटनात्मक कायद्याची कोणाहीकडून अवेहलना, उल्लंघन होऊ नये, म्हणून अमेरिकेत स्वतंत्र अशा सर्वोच्च न्यायालयाची स्थापना करण्यात आले आहे.या सर्वोच्च न्यायालयाला केंद्र आणि घटक सरकारातील संघर्ष मिटविण्यासाठी कायद्याची वैधता ठरविणे, केलेला कायदा घटनेशी सुसंगत आहे की नाही हे ठरविण्याचा अधिकार सर्वोच्च न्यायालयाला देण्यात आला आहे. सर्वोच्च न्यायालयाचा निर्णय अंतिम व सर्वश्रेष्ठ मानला जातो. अशारीतीने सर्वश्रेष्ठ सांघिक स्वरूपाचे न्यायालय निर्माण करून संघराज्यपध्दती अधिक दृढ केलेली आहे.

४. दुहेरी शासन आणि दुहेरी नागरिकत्व

अमेरिकेचे संघराज्य निर्माण होण्यासाठी प्रत्येक राज्य अलग राजकीय घटक होते. तेथील रहिवाशी व नागरिक होते. संघराज्य व्यवस्था स्थापन होताच ते नागरिक संघराज्याचे म्हणजे केंद्राचेसुद्धा नागरिक बनलेत. त्यामुळे अमेरिकेतील लोकांना दुहेरी नागरिकत्व प्राप्त झाले आहे. तेथील रहिवाशी हे केंद्राचे व राज्याचेही नागरिक आहेत. केंद्र सरकार व राज्य सरकारांना आपापल्या क्षेत्रात स्वतंत्रपणे कार्य करता येते. कारण ते स्वतंत्र शासन आहेत. दोन्ही सरकारांना राज्यघटनेची संपूर्ण मान्यता आहे, म्हणून दुहेरी शासन आणि दुहेरी नागरिकत्व हे अमेरिकन संघराज्याचे वैशिष्ट्य म्हणून उल्लेख करावा लागतो.

५. प्रत्येक घटक राज्याची स्वतंत्र राज्यघटना

अमेरिकन संघराज्यामध्ये सामील झालेल्या प्रत्येक घटक राज्याला स्वत:ची स्वतंत्र अशी राज्यघटना आहे. ही राज्यघटना लोकशाही तत्त्वांना पूरक असली पाहिजे, तसेच हे संविधान केंद्रीय संविधानाच्याविरोधी नसावे.

६. राज्यांना समान प्रतिनिधीत्व

अमेरिकेच्या केंद्रीय कायदेमंडळाच्या प्रतिनिधी सभागृहात प्रत्येक घटक राज्याला लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रतिनिधीत्व दिले आहे. आणि घटक राज्याना सिनेटमध्ये (वरिष्ठ सभागृह) राज्यांना समान प्रतिनिधीत्व देऊन घटक राज्यांमध्ये समानतेची भावना निर्माण करण्यात आली आहे. प्रत्येक राज्याचे ते राज्य छोटे असो की मोठे दोन दोन प्रतिनिधी सिनेटमध्ये असतात.

७. घटकराज्याला प्रादेशिक अभंगत्वाची हमी

अमेरिकन काँग्रेस संघराज्यामध्ये नवीन राज्याला प्रवेश देऊ शकते. परंतु कोणतेही नवीन राज्य

दुसऱ्या राज्याच्या अधिकारक्षेत्रामध्ये स्थापन करता येत नाही, किंवा कायदा करून असलेल्या घटकराज्याचा प्रदेश दुसऱ्या घटकराज्याला जोडता येत नाही किंवा त्या प्रदेशाचे नवीन घटकराज्य निर्माण करता येणार नाही, याचा अर्थ अमेरिकेच्या घटकराज्यांना प्रादेशिक अभंगत्वाचे अधिकार आहे.

८. घटक राज्यांच्या संरक्षणाची जबाबदारी

अमेरिकेच्या घटक राज्याच्या संरक्षणाची जबाबदारी मध्यवर्ती सत्तेला देण्यात आली आहे. परकीय आक्रमण किंवा अंतर्गत बंडाळी यामुळे घटक राज्याचे अस्तित्व धोक्यात आले असेल तर मध्यवर्ती सरकार तेथे हस्तक्षेप करून सुव्यवस्था निर्माण करू शकते, परंतु हा हस्तक्षेप करण्यासाठी घटक राज्याने मदतीची मागणी करणे आवश्यक असते.

९. घटक राज्यांना घटना दुरुस्तीचा अधिकार

अमेरिकन संघराज्याची घटना दुरुस्त करावयाची असेल तर त्यासाठी घटक राज्याच्या संमत्तीची आवश्यकता आहे, त्या ठिकाणी घटनादुरुस्तीला ३/४ राज्याची मान्यता असणे आवश्यक आहे.

१०. राष्ट्रीय स्वातंत्र्य व राष्ट्रीय एकतेत समन्वय

अमेरिका हे असे संघराज्य आहे की, ज्याची स्थापना अशी विविध राज्ये एकत्र आल्यामुळे झाली आहे की, जे स्वत:चे वेगळे अस्तित्व कायम ठेवून आहेत आणि जे पूर्णपणे स्वतंत्र आहेत.

अशारीतीने अमेरिकेच्या संविधानकर्त्यांनी संघराज्य व्यवस्था निर्माण केली आहे, ते संघराज्य निर्माण करताना राष्ट्रीय ऐक्य, प्रगती व घटक राज्यांची सांस्कृतिक भिन्न अस्मिता जपण्याचा प्रयत्न केला आहे.

❑ भारताची संघराज्य व्यवस्था

अमेरिका, स्वित्झर्लंड संघराज्याच्या तुलनेत भारतामध्ये संघराज्याची निर्मिती उशिरा झाली आहे. भारतातील विविधता लक्षात घेऊन भारतीय घटनाकारांनी संघराज्य पध्दतीचा स्विकार केला. काही एकात्म पध्दतीची व काही संघराज्य पध्दतीची वैशिष्ट्ये दिसत सल्यामुळे भारतीय संघराज्याला के.सी.व्हियर या विचारवंताने अर्ध संघराज्य व्यवस्था असे म्हटले आहे.

भारतात व्यापाराच्या निमित्ताने आलेल्या ब्रिटीशांनी विविध राजे आणि संस्थानिकांच्या सहाय्याने कलकत्ता, मुंबई, मद्रास येथे प्रांत स्थापन केले. पुढे वेगवेगळ्या कायद्याद्वारे आणि युध्दाद्वारे भारतात वेगवेगळ्या प्रदेशामध्ये सत्ता स्थापन केली, त्यामुळे भारतीय जनतेने १८५७ मध्ये ब्रिटीश सत्तेविरोधात

बंड पुकारले, परंतु ते बंड अयशस्वी ठरले. याचा विचार करून ब्रिटीशांनी पुन्हा भारतात विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रिया सुरू केल्या. १८६१ मध्ये भारत प्रशासन कायद्याद्वारे प्रांतिक समित्यांना कायदे करण्याचा अधिकार परत देण्यात आला. वेळोवेळी स्थानिक प्रशासनाला व्यापक अधिकार देण्यात येवू लागले. इ.स. १९१९ च्या माँटेग्यू चेम्सफोर्ड कायद्याने प्रांताना अधिक स्वायत्तता देण्याची प्रक्रिया सुरू झाली. द्विग्रही कायदेमंडळ आणि प्रांतात द्विदल शासनपध्दतीचा स्विकार करण्यात आला. इ. स. १९३५ चा भारतीय प्रशासन कायदा हा संघराज्य पध्दतीचा स्विकार करण्याचा एक महत्त्वाचा आधार आहे. या कायद्याद्वारे केंद्र आणि राज्य यांच्यात कामाच्या याद्याप्रमाणे वाटणी करण्यात आली. स्वांतत्र्योत्तर काळातील राज्यघटनेने स्विकारलेल्या संघराज्य व्यवस्थेचा पाया आहे. त्याचबरोबर या कायद्याद्वारे प्रांताना अधिक स्वायत्तता देण्यात आली. प्रशासकीय अधिकारसुध्दा देण्यात आले. विशेष म्हणजे ११ प्रांताना घटनात्मक दर्जा देण्यात आला. भारतीय स्वातंत्र्याचा कायदा १८ जुलै १९४७ रोजी ब्रिटीश संसदेत मांडून मान्यता मिळविण्यात आली. त्यानुसार भारत पाकिस्तान यांना १५ ऑगस्ट १९४७ रोजी स्वातंत्र्य देण्याचे जाहीर केले. या कायद्यात केवळ २२ कलमे होती.

स्वातंत्र्यानंतर भारतामध्ये संघराज्य व्यवस्था स्विकारण्यात आली. घटनेतील कलम १ मध्ये भारत हा एक राज्याचा संघ असेल असे नमूद करण्यात आले आहे. राज्यघटनेत हा शब्द वापरला नसला तरी घटनाकारांना संघराज्यव्यवस्था अपेक्षित होती असे दिसते, कारण आंबेडकर म्हणतात की, Union या इंग्रजी शब्दाचा अर्थ संघराज्य असाच अभिप्रेत होता. भारतीय संघराज्य व्यवस्था ही विकेंद्रात्मक स्वरूपाची आहे, त्यामुळे देशाचे ऐक्य टिकविण्यासाठी केंद्राला जादा अधिकार दिले असून अधिकाराची विभागणी केल्यानंतर शेषाधिकार ही केंद्राला देण्यात आल्याची घटनात्मक तरतूद करण्यात आली आहे. भारतीय संघराज्य व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. लिखित राज्यघटना

भारताची राज्यघटनेमध्ये केंद्र शासन व घटक राज्य सरकार याच्या अधिकाराची विभागणी ही पूर्णपणे लिखित स्वरूपात समाविष्ट करण्यात आली आहे. भारतीय राज्यघटना अमेरिकेइतकी ताठर व परिदृढ नसली तरी काही संदर्भात ती अपरिवर्तनीय/परिदृढ स्वरूपाची आहे. राज्य व केंद्राचे अधिकार विभाजन, न्यायव्यवस्था, राष्ट्रपतीची निवडणूक, घटक राज्याची निर्मिती या संदर्भातील दुरुस्ती विधेयकासाठी संसदेतील २/३ बहुमत आणि निम्म्यापेक्षा जास्त घटक राज्यांची मान्यता घ्यावी लागते. म्हणजेच संघराज्यीय तरतूदीमध्ये सहजासहजी दुरुस्ती करता येत नाही.

२. केंद्र व राज्य यांच्यातील अधिकाराची विभागणी

भारतीय संघराज्यामध्ये केंद्र व राज्य ह्यांच्यामध्ये संविधानानुसार निश्चित अधिकाराची विभागणी केली आहे. त्याकरिता संघसूची, राज्यसूची व समवर्ती सूची तयार केलेली आहे. भारतीय संघराज्याच्या

सूचीमध्ये, संघसूचीत १००, राज्यसूचीत ६१, समवर्ती सूचीत ५२ विषय नमूद करण्यात आले आहेत. संघसूचीमध्ये साधारणत: महत्त्वाचे विषय असून त्यामध्ये संरक्षण, परराष्ट्र धोरण, युध्द, लष्कर, तह, रेल्वे मार्ग, राष्ट्रीय रस्ते, वायू मार्ग, टेलीफोन, चलन टंकसाळ इत्यादी अनेक महत्त्वाच्या व देशहिताच्या दृष्टीकोनातून महत्त्वाच्या विषयांचा समाविष्ट करण्यात आला आहे.

राज्यसूचीमध्ये सार्वजनिक व्यवस्था, पोलीस, न्याय, तुरुंग, स्थानिक स्वराज्य संस्था, आरोग्य, शिक्षण, सिंचन, रस्ते इत्यादी विषय आहेत. तर समवर्ती सूचीमध्ये फौजदारी कायदा, दंड प्रक्रिया, विवाद, घटस्फोट, मृत्यूपत्र, वृत्तपत्रे, जाहिराती इत्यादी विषयांचा समावेश होतो. अशाप्रकारे अधिकाराची विभागणी तीन सूचीमध्ये करण्यात आली आहेत. उर्वरित विषय हे केंद्राकडे देण्यात आला आहे. केंद्रीय सरकार हे काही बाबतीत राज्यसूचीतील विषयामध्ये हस्तक्षेप करू शकतो. आणीबाणीच्या काळामध्ये संसद राज्यसूचीतील कोणत्याही विषयावर संपूर्ण वा विशिष्ट राज्याकरीता कायदा करू शकते. घटक राज्यांनी ठराव करून संसदेला त्याच्यासाठी कायदा करा अशी विनंती केल्यास संसद तसे कायदे करू शकते.

३. सर्वोच्च न्यायालय

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये, न्यायमंडळाला श्रेष्ठ मानले आहे. भारतात संविधानानुसार सर्वोच्च न्यायालयाची निर्मिती केली आहे. या न्यायालयाला संविधानाचा स्पष्ट अर्थ लावण्याचा, संविधानाशी सुसंगत नसलेले कायदे रद्द करण्याचा, केद्र व घटक सरकारातील संघर्ष सोडविण्याचा आणि नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांचे संरक्षण करण्याचे अधिकार आहेत. त्याचबरोबर सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेला निर्णय, केंद्र सरकार, घटक राज्य सरकार, भारतातील प्रत्येक संस्था, व्यक्ती, अधिकारी यांच्यावर बंधनकारक आहेत, म्हणजेच भारतामध्ये न्यायमंडळाला श्रेष्ठत्त्व प्राप्त झाले आहे.

४. घटक राज्याचे प्रतिनिधीत्व करणारे राज्यघटना सभागृह

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये अमेरिका व स्वित्झर्लंडप्रमाणे सर्व घटक राज्यांना समान प्रतिनिधीत्व राज्यसभेमध्ये दिलेले नाही. प्रत्येक घटक राज्याच्या भौगोलिक आकारमान व कमी जास्त लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रत्येक घटक राज्याला प्रतिनिधीत्व देण्यात आले आहे. घटक राज्यातून राज्यसभेवर निवडून गेलेले सदस्य हे वेगवेगळ्या प्रमाणात आहेत आणि राज्यसभा हे सभागृह घटक राज्याचे प्रतिनिधीत्व करते.

५. एकेरी नागरिकत्व

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये एकेरी नागरिकत्वाचे तत्व असून भारताचा रहिवाशी हा फक्त

भारताचा नागरिक असतो. भारतीय संविधानाच्या कलम ५ ते ११ मध्ये नागरीकत्वाचे नियम व तरतूदी आहेत. भारतात घटक राज्यासाठी वेगळे नागरीकत्व नाही.

६. घटक राज्यांना फुटून निघण्याचा अधिकार नाही

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये घटक राज्यांना पुरेशी स्वायत्तता दिलेली आहे. मात्र त्यांना फुटून निघण्याचा अधिकार देण्यात आला नाही. भारतातील विविधता लक्षात घेता असा अधिकार देणे, राष्ट्रीय ऐक्याला धोका आहे, ही गोष्ट घटनाकारांना माहित होती. त्यामुळे तो अधिकार घटक राज्यांना दिला नाही.

वरील सर्व गोष्टीद्वारे भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये स्पष्ट केली आहेत. भारतीय संघराज्य व्यवस्था ही एकात्म स्वरूपाची असल्याचे दिसून येते. त्यामुळे त्याला अर्ध संघराज्य म्हटले जाते, कारण प्रबळ केंद्र, एक राज्यघटना, राज्याला समान प्रतिनिधीत्व नाही, आणीबाणीची तरतूद, राज्यपालाची नियुक्ती इत्यादी गोष्टी या एकात्म व्यवस्थेकडे जाणारी वैशिष्ट्ये आहेत, म्हणून भारतीय संघराज्य व्यवस्था ही अर्धसंघराज्य पध्दतीची आहे.

४.२.३ संघराज्यातील नवे प्रवाह

देशाचा राज्यकारभार कार्यतत्परतेने व चांगल्या पध्दतीने व्हावा, यासाठी सत्तेचे विभाजन करून केंद्र व घटक सरकार स्थापन करण्यात आले आहे. यामध्ये प्रामुख्याने संघराज्य व्यवस्था निर्माण करण्यात आले आहे, तरीही ही व्यवस्था फार यशस्वीतेने कार्य करताना दिसत नाही, त्यामुळे संघराज्य व्यवस्थेला धोका निर्माण होतो. कारण जर प्रत्येक क्षेत्रात (देशात) केंद्र प्रबळ झाले तर राज्याचे अस्तित्व टिकून राहील की नाही याची भिती असते, त्यामुळे घटक व केंद्र सरकारमध्ये अधिकारासंदर्भात वाढ निर्माण होत असल्याचे दिसते. तसेच अनेक धर्म, जात, भाषा, संस्कृती याच्या आधारावर प्रत्येक ठिकाणी अस्मितेचे राजकारण घडते, त्यामुळे संघराज्याच्या अस्तित्वाला धोका निर्माण होतो. अशा या संघराज्य व्यवस्थेतील नव्या प्रवाहामुळे संघराज्याचे स्वरूप बदलत चालले आहे, त्याचा अभ्यास करणे, चर्चा करणे आवश्यक आहे.

१. सत्तेचे केंद्रीकरण

अमेरिका, स्वित्झर्लंड, भारत या तिन्ही देशामध्ये संघराज्य व्यवस्था आहे. ही संघराज्य व्यवस्था केंद्र व घटक सरकार यांच्यात अधिकारांची विभागणी घटनेद्वारे निश्चित केलेले आहेत. तरीही या देशातील संघराज्य व्यवस्थेमध्ये केंद्र सरकार प्रबळ बनण्यात आल्याचे दिसून येते.

अ) अमेरिका

घटनाकारांनी अमेरिकेत एक संघात्मक व्यवस्था निर्माण केली असली तरी बदलत्या परिस्थितीमुळे अमेरिकेत केंद्र सरकार जास्त अधिकारसंपन्न आणि बळकट झाल्याचे दिसते, त्याची कारणे पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१) जेव्हा अमेरिकेची राज्यघटना निर्माण करण्यात आली, तेव्हा काही लोकाना संघराज्य व्यवस्था फार काळ टिकू शकणार नाही, असे वाटत होते. कारण संघराज्यातून घटकराज्याना बाहेर पडण्याचा अधिकार आहे की नाही यावर वाद निर्माण होवू लागले, परंतु अमेरिकेतील यादवी युध्दामुळे हा प्रश्न कायमचा सुटला, कारण टेक्सास बि व्हाईट या वादाचा निकाल देताना १८६९ साली सर्वोच्च न्यायालयाने संघराज्य व्यवस्था अविनाशी असून घटक राज्यांना संघराज्यातून बाहेर पडण्याचा अधिकार नाही त्यामुळे आपोआपच केंद्राचे महत्त्व वाढत गेले.

२) अमेरिकेची राज्यघटना निर्माण झाल्यानंतर औद्योगिकीकरण अतिशय मोठ्या प्रमाणात विकसित झाले. व्यापार दळणवळणात वेगाने वाढ झाली. वाढती लोकसंख्या आणि लोकांचे वाढते प्रश्न यामुळे केंद्र सरकारची कामे वाढत गेली. औद्योगिकीकरणामुळे त्या समस्या निर्माण झाल्या, त्या सोडविणे राज्य सरकाराला अशक्य झाले. अशावेळी केंद्राच्या सरकारवर या समस्या दूर करण्याची जबाबदारी पडली, अशाप्रकारे सामाजिक आणि आर्थिक परिवर्तनाने केंद्र सरकारचे अधिकार वाढले.

३) अमेरिकन सर्वोच्च न्यायालयाने १९१९ साली 'Doctrine of Implied Powers' : अभिप्रेत अधिकाराचे तत्त्व मान्य करून केंद्र सरकारला बँकांचे राष्ट्रीयकरण करण्याचा, आंतरराष्ट्रीय आणि आंतरराज्यीय व्यापार नियंत्रित करण्याचा वाहतुकीच्या मार्गाचे आणि साधनाचे राष्ट्रीयीकरण करण्याचा मोठे-मोठे उद्योगधंदे निर्माण करण्याचा आणि अशा उद्योगक्षेत्रातील संप मिटविण्यासाठी कायदे करण्याचा असे अधिकार प्रदान केले, त्यामुळे केंद्र सरकारचे घटक सरकारवर आर्थिक व सामाजिक नियमन प्रस्थापित झाले.

४) संविधानाच्या तरतुदीनुसार राज्यांतर्गत शांतता आणि बाह्य आक्रमणे नाहीशी करण्याची जबाबदारी केंद्र सरकारचीच आहे. घटक राज्याच्या संमतीशिवाय घटक राज्यातील संघीय संपत्तीचे संरक्षण करण्यास केंद्र सरकार सैन्याचा वापर करू शकत नाही, परंतु १८६४ साली राष्ट्राध्यक्ष क्लीव्ह लॅड यांनी घटकराज्याचा विरोध असताना रेल्वे कर्मचाऱ्यांचा हरताळ समाप्त करण्यासाठी सैन्याचा वापर केला, तर १९४१ साली कॅलिफोर्नियातील

विमान कंपनीतील हरताळ समाप्त करण्यासाठी प्रे. रूझवेल्ट यांनी सैन्याचा वापर केला, त्यामुळे केंद्राचे अधिकार वाढले आहेत.

५) दोन्ही महायुद्धामुळे व आर्थिक महामंदीमुळे आर्थिक परिस्थिती बिघडलेली असताना आर्थिक स्थैर्य निर्माण करण्यासाठी आणि साम्यवादापासून लोकांचे संरक्षण करण्यासाठी घटकराज्यांनी केंद्र सरकारला जास्त प्रमाणात अधिकाराचा वापर करण्याची संमत्ती दिली.

६) अमेरिकेतील राजकीय पक्षाना प्राप्त झालेल्या राष्ट्रीय स्वरूपामुळे घटक राज्याचे स्वायत्त कमी झाले. कारण असे राजकीय पक्ष, स्थानिक हितापेक्षा राष्ट्रीय हितालाच प्राधान्य देतात, त्यामुळे मध्यवर्ती सरकारला सत्ताशाली होण्यासाठी तेथील लोकमतसुध्दा अनुकूल बनते.

ह्या सर्व गोष्टीचा विचार करता अमेरिकेत मध्यवर्ती सरकारकडेच सत्तेचे केंद्रीकरण झाले आहे, असेच स्पष्ट होते, परंतु संविधानाने घटकराज्याचा मान्य केलेला समान दर्जा त्यांना मिळालेली प्रादेशिक अभंगत्वाची हमी स्वत:ची घटना तयार करण्याचा आणि कर आकारण्याचा अधिकार इत्यादी गोष्टीमुळे घटक राज्याच्या स्वायत्तेला बाधा येणार नाही, असे म्हणावे लागेल.

ब) भारत

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेमध्ये केंद्रसूचीत महत्वाचे विषय असून घटक राज्याकडे दुय्यम विषय आहेत, शिवाय समवर्ती सूचीतील यादीच्या संदर्भात दोन्ही शासनसंस्थाना कायदे करण्याचा अधिकार असला तरी अंतीम कायदा करण्याचा केंद्र सरकारचा अधिकार आहे. त्यामुळे केंद्र सरकार प्रबळ असल्याचे दिसते ते त्याची अनेक कारणे पुढीलप्रमाणे आहेत.

१) संपूर्ण भारतासाठी एकच राज्यघटना आहे. भारतामध्ये कोणत्याही घटकराज्याला स्वत:ची स्वतंत्र राज्यघटना तयार करण्याचा अधिकार नाही.

२) भारतात घटनादुरुस्तीचा पुढाकार घेण्याचा अधिकार घटकराज्यांना नाही, तसेच घटनादुरुस्ती प्रक्रिया क्रमांक एक आणि दोन ह्यानुसार केलेल्या घटना दुरुस्तीसाठी घटकराज्यांच्या संमतीचीही गरज नाही, त्यामुळे भारत हे एकात्म संघराज्य आहे असेच म्हणता येते.

३) भारतातील संसदेच्या राज्यसभागृहात घटकराज्यांना समान प्रतिनिधीत्व न देता ते घटकराज्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात दिले आहे, त्यामुळे घटकराज्यांची समानता हे संघराज्याचे तत्व भारतात दुर्लक्षित केले आहे.

४) भारतामध्ये एकेरी नागरिकत्व, एकेरी न्यायव्यवस्था आणि केंद्राचे वर्चस्व असणारी एकेरी शासन व्यवस्था आहे.

५) संपूर्ण भारतासाठी एकच निवडणूक मंडळ आहे, निवडणूक विषयक कायदे करणे, विधिमंडळ सदस्यांची पात्रता ठरविणे, घटक राज्यांच्या विधिमंडळ सदस्यांसाठी निवडणूकीचे संचलन करणे हे संघसरकारचेच कार्य आहे.

६) या घटक राज्यामध्ये अंतर्गत यादवी, बंड, अराजक निर्माण झाले तर केंद्र सरकार घटक राज्यात निमलष्करी दल, सशस्त्र दल, राखीव पोलीस दल वा सशस्त्र सैन्यदल पाठवून हस्तक्षेप करू शकते.

७) भारतामध्ये एकच महालेखापरिक्षक आहे. संपूर्ण भारताचे (केंद्र आणि घटक सरकाराचे) हिशोब व्यवस्थित ठेवणे हे त्याचे प्रमुख कार्य आहे.

अशाप्रकारे भारतीय राज्यकारभारातील केंद्र व घटक राज्य सरकार मध्ये केंद्र प्रबळ असल्याने दिसते.

क) स्वित्झर्लंड

अमेरिकेत केंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेला वेग आल्यानंतर प्रत्यक्ष लोकशाही असणाऱ्या संमिश्र संस्कृतीच्या स्वित्झर्लंडमध्येही केंद्रीकरण प्रक्रिया गतिमान बनली. पूर्वी ऑस्ट्रियाने गाजवलेले स्विसवरील प्रभुत्व लक्षात होता, स्वित्झर्लंडला स्वत:चे सार्वभौमत्व व राष्ट्रीय अखंडत्वाचे संरक्षण करणे महत्त्वाचे वाटू लागले. यातून संघशासनाच्या जबाबदारीत सातत्याने वाढ झाली आहे, त्याची कारणे पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१) सामायिक यादीतील जे विषय आहेत, त्यासंबंधी संघ सरकार व कॅन्टॉन्स या दोहोंना कायदे करण्याचा अधिकार राज्यघटनेने दिलेला असला तरी संघ सरकारचाच कायदा महत्त्वाचा व ग्राह्य मानला जातो.

२) संघ सरकार घटक राज्यांना आर्थिक साहाय्य देताना त्यांच्यावर जास्तीतजास्त नियंत्रणे लादते. आर्थिकदृष्ट्या कॅन्टॉन्सही संघ सरकारच्या मदतीवर अवलंबून असतात.

३) स्विस संघराज्यातील कॅन्टॉन्सना संघराज्यातून फुटून बाहेर पडता येत नाही. त्यांच्यावर संघ सरकारचे पूर्ण नियंत्रण असते.

४) स्विस संघराज्याप्रमाणे मध्यवर्ती सरकारला घटकराज्यांच्या तुलनेत महत्त्वपूर्ण सत्ता प्राप्त झाली आहे. तसेच एखाद्या घटकराज्यामध्ये अशांतता निर्माण झाल्यास ती केंद्राला

कळविण्याची जबाबदारी घटकराज्यांची आहे आणि तेथे शांतता आणि सुव्यवस्था निर्माण करण्याचे कर्तव्य केंद्र सरकारचेच आहे. त्यामुळे केंद्रसरकार जास्त शक्तीशाली बनले आहे.

वरील घटकाच्या आधारावर स्विस संघराज्यामध्ये केंद्र सरकारकडे सत्तेचे केंद्रीकरण वाढत आहे, असे दिसून येते.

२) उपराष्ट्रवादाची चळवळी

जगामध्ये अनेक देशात संघराज्य व्यवस्था अस्तित्वात आहे. प्रत्येक देशामध्ये भाषा, जात, धर्म, संस्कृती इत्यादी वैविध्य असूनही लोक एकत्रित राहतात, परंतु जागतिकीकरणानंतर अनेक देशामध्ये भाषेच्या व धर्माच्या आधारावर उपराष्ट्रावादी चळवळी होत आहेत. त्यात प्रामुख्याने भारतामध्ये असलेला भाषावाद होय, कारण भारतात भाषावाद प्रातंरचनेच्या आधारावर वेगवेगळ्या घटक राज्यामध्ये भाषिक अस्मिता निर्माण होते. १९५० च्या दशकात सुरू झालेल्या भाषावार प्रांतरचनेच्या मागणीमुळे अनेक हिंसक आंदोलन झाले. त्यामुळे १९५६ साली भाषिक आंदोलनामुळे भारतात भाषेच्या आधारावर राज्याची निर्मिती करण्यात आली. तरीही तामिळनाडूमधील हिंदी भाषेला विरोध व द्रविडीस्थानची मागणी झाली. पंजाबमध्ये भाषेच्या आणि धर्माच्या आधारावर वेगळ्या खलीस्तानची मागणी झाली. जम्मू आणि काश्मीरमध्ये हिंसक चळवळींचा उदय झाला, तर ईशान्येकडील सीमावर्ती प्रदेशांमध्ये वांशिक-राष्ट्रवादी चळवळींना बळ मिळाले. तर यातून उपराष्ट्रावादी भूमिका स्पष्ट होते. काश्मीरमध्ये स्वातंत्र्यापासूनच एक विशेष समस्या निर्माण झाली होती. १९४७ मध्ये राजा हरी सिंग यांनी भारतीय संघराज्यात प्रवेश करण्याचा निर्णय घेतला, हा निर्णय अनेक काश्मिरी, ज्यांपैकी ६०% मुस्लिम होते ते स्वीकारण्यास तयार नव्हते. तरीही ते भारतीय संघराज्यामध्ये विशेष तरतुदीसह समाविष्ट झाले. त्यामुळे भारत आणि पाकिस्तानला पायदळी तुडवत, काश्मीर हे दोन्ही देशांदरम्यान १९४७, १९७५ आणि १९९९ मध्ये झालेल्या तीन युद्ध झाले. तरीही, या युद्धांनी त्याच्या स्थितीचा प्रश्न सोडवला नाही. त्यांनी केवळ हिंदू आणि मुस्लिमांमधील तणाव वाढवला होता. ज्या विशेष तरतुदीवरील वाद होता तो आता नाहीसा झाला आहे. पंजाबमध्ये धर्माच्या आधारावर शीख सार्वभौमत्वाची मागणी करीत होते. १९६६ मध्ये पंजाब, हरियाणा आणि हिमाचल प्रदेश हे तीन राज्य वेगळे झाल्यानंतर शिखांवर अन्याय झाल्याची भावना वाढली. कारण दोन्ही राज्याची राजधानी चंडीगड हे केंद्र शासित प्रदेश ठेवण्यात आला होता. १९८४ मध्ये स्वतंत्र खलिस्तानच्या मागणीचा जोर वाढला. अमृतसरमधील शिखांच्या पवित्र मंदिराच्या अगदी मध्यभागी भारतीय सैन्याबरोबर शीख खलिस्तानवादी लोकांमध्ये हिंसक संघर्ष झाला. त्यानंतर तेथील परिस्थती निवल्यात आले.

त्याचबरोबर कॅनडामधील फ्रेंच व कॅनिडीयन भाषिक संघर्षाध्ये क्युबेक या राज्यामध्ये मोठ्या प्रमाणात संघर्ष निर्माण झाला आहे. या सर्व गोष्टी संघराज्य व्यवस्थेला आव्हान निर्माण करीत आहेत, त्याचबरोबर सोव्हिएत संघराज्यामध्ये राज्याना फुटून निघण्याचा अधिकार दिला, त्यामुळे साम्यवादी देशाचे विघटन झाले म्हणून इतर सर्व संघराज्य व्यवस्थेध्ये फुटून निघण्याचा अधिकार घटकराज्याला दिला गेला नाही, तसे असले तरी अनेक राष्ट्रामध्ये अस्मितावादी संघटना काम करीत असून त्या आपले स्वतंत्र

अस्तित्व निर्माण करण्याचा प्रयत्न करतात. भारतातून फुटून निघण्याच्या दृष्टीने नागा बंडखोर, आसाममध्ये मिझो, तामिळनाडूतील या चळवळींचा मुख्य उद्देश भारतातून फुटून बाहेर पडणे हा होता, परंतु ते शक्य झालेले नाही. भारत सरकारांनी वेगवेगळ्या उपाययोजनांद्वारे या फुटीरतावादी चळवळींना आळा घालण्याचा प्रयत्न केला आहे. यामध्ये लष्करी हस्तक्षेप, वाटाघाटी, निवडणुकांच्या संघटनेसह लोकशाही संरचनांचा परिचय किंवा आर्थिक विकासाचे अधिक शाश्वत धोरण यांचा समावेश आहे. स्वित्झर्लंडमध्ये ही उपराष्ट्रवादाची चळवळ अयशस्वी झाले आहे.

अमेरिकेमध्ये सुद्धा उपराष्ट्रवादाच्या झाल्या आहेत. उपराष्ट्रवादाच्या चळवळी म्हणजे राजकीय आणि गैर-राजकीय गट किंवा देशापासून वेगळे होऊन त्यांचे स्वतंत्र राज्य बनवण्याच्या प्रयत्नात असलेल्या चळवळी होय. अलिप्ततेचे आवाहन सहसा धर्म, सांस्कृतिक किंवा जातीय गटांचे असते ज्यांना उपेक्षित वाटते. काही फुटीरतावादी गट केवळ एक मोठी स्वायत्तता शोधत असतील आणि काही प्रकारच्या अस्मितेच्या राजकारणात प्रवेश करतात. अमेरिकेतील हवाई, व्हरमाँट,अलास्का, टेक्सास,न्यू इंग्लंड,लकोटा, संयुक्त राज्य अमेरिका, कॅलिफोर्निया, कॅस्केडिया, शंख प्रजासत्ताक इत्यादी घटकराज्यामध्ये सुद्धा उपराष्ट्रवादाच्या चळवळी उभ्या राहिल्या होत्या. अनेक संघटना, राजकीय पक्ष स्थापन करून त्याद्वारे अमेरिकेच्या संघराज्यात बाहेर पडण्याचा प्रयत्न झाला पण तेही यशस्वी झाले नाहीत.

३) तंत्रज्ञानामुळे संस्थांचे एकीकरण

आधुनिक काळात विज्ञान आणी तंत्रज्ञानाची प्रगती मोठ्या प्रमाणात झाली आहे. त्यामुळे अनेक संस्थांचे एकीकरण होताना पाहायला मिळतो. तंत्रज्ञानाच्या माध्यमातून एकमेकांवर नियंत्रण ठेवता येतो. एकोणिसाव्या शतकामध्ये केवळ टी.व्ही., रेडीओ, टेलिफोन इत्यादी माध्यमे संवादासाठी उपलब्ध होते. परंतु आताच्या एकविसाव्या शतकामध्ये इंटरनेटच्या माध्यमांमुळे सहजरीत्या एकमेकांना संवाद करू शकतो. केंद्र राज्य यांच्यातील अंतर कमी होताना दिसते. एखादे राज्य कोणते निर्णय घेतले आहे, कोणत्या योजना राबविले आहेत. या सर्व गोष्टी केंद्राला सहजपणे समजते. त्यामुळे केंद्र सरकार राज्यांच्या वर्तनावर बारीक लक्ष ठेवून राहतो. तसेच केंद्रांनी राज्यांवर कोणते निर्णय लादत आहेत याचीही माहिती त्वरित मिळते. एकाच वेळेस अनेक संस्थावर नियंत्रण ठेवता येतो.

भारत, अमेरिका आणि स्विझर्लंड या तिन्ही देशामध्ये तंत्रज्ञान मोठ्या प्रमाणात विकसित होत आहे. तंत्रज्ञान धोरण विकसित होत असताना, आज नियामक आणि प्रशासन संरचनांची भूमिका दशकापूर्वीपेक्षा लक्षणीयरीत्या वेगळी दिसते. डेटा सुरक्षा, गोपनीयता आणि कृत्रिम बुद्धिमत्ता (एआय) यासारख्या महत्त्वाच्या मुद्द्यांवर मर्यादित अमेरिकन काँग्रेसच्या कृतीमुळे, अमेरिकेतील घटकराज्ये त्यांची स्वतःची तंत्रज्ञान धोरणे तयार करण्यात आणि अंमलात आणण्यासाठी अधिकाधिक सक्रिय झाले आहेत. नियामक शक्तीतील या बदलामुळे संस्थात्मक क्षमता, अधिकारक्षेत्रांमधील समन्वय आणि तंत्रज्ञान धोरण आकार देण्यात संघीय संस्था आणि न्यायपालिकेच्या भविष्यातील भूमिकेबद्दल महत्त्वाचे प्रश्न उपस्थित होतात.

आंतरराष्ट्रीय स्तरावर अनेक देश तंत्रज्ञान नियमनात स्वतःला प्रमुख म्हणून प्रतिपादन करत आहेत. काही नवीन प्रशासन दृष्टिकोन देणारे मॉडेल तयार करत आहेत. संप्रेषण आणि तंत्रज्ञान धोरणांभोवती चर्चा अधिक गुंतागुंतीची होत असताना, सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी आणि सीमापार सहकार्याचे नाविन्यपूर्ण

मॉडेल जवळून तपासण्यासारखे आहेत. २०२५ ची प्रमुख परिषद स्थानिक, राज्य, संघराज्य आणि आंतरराष्ट्रीय प्रशासनाच्या कार्यावर लक्ष केंद्रित करून नवीन नियामक क्षेत्राचे परीक्षण करीत आहेत. प्रगत तंत्रज्ञानाच्या नियमनातील आव्हाने आणि संधींवर चर्चा करण्यासाठी अनेक परिषद घेऊन विद्वान, धोरणकर्ते, उद्योजक आणि राजकीय नेते एकत्र येत आहेत.

भारतातील तंत्रज्ञानामुळे संघराज्य व्यवस्थेतील अनेक संस्थाचे एकीकरण झाले आहेत. कारण केंद्राच्या सर्व योजना हे साहजिकच घटक राज्यातील सरकारला समजून येतात. तसेच केंद्र सरकार कडून राज्यातील अनेक संस्थेवर नियंत्रण ठेवण्यात येते. त्याचबरोबर राज्यांना सुद्धा त्यांचे सामर्थ्य दाखवण्यासाठी आणि गुंतवणूक आकर्षित करण्यासाठी तंत्रज्ञानामुळे अनेक काम सुखकर झाले आहेत. एकूणच तंत्रज्ञानाने संघराज्यात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावित आहे. अलीकडील तंत्रज्ञानामुळे वेगवेगळ्या देशातील सरकार बरोबर घटकराज्ये करार करीत आहेत. संघराज्यातील घटकराज्ये तंत्रज्ञानाच्या माध्यमातून केंद्र सरकार बरोबर तातडीने काम करण्यास तयार असतात. घटकराज्य व केंद्रसरकार यांच्यातील संबध हे आधुनिक तंत्रज्ञानामुळे जवळचे बनले आहेत. त्यामुळे संस्थांचे एकीकरण होऊन काम करणे सोपे झाले आहे. भारत डिजिटल परिवर्तन सुरू ठेवत असताना, प्रभावी प्रशासनासाठी ई-सहभाग आणि नागरिक सहभाग महत्त्वपूर्ण बनले आहेत. भारतातील नागरिक सहभाग वाढवण्यात आणि राज्य-समाज संबंधांना आकार देण्यात अनेक योजना तयार करून डिजिटल प्रशासन उपक्रम राबवीत आहेत. विविध राज्यांमध्ये विविध ई-सहभाग उपक्रमांच्या अंमलबजावणी आणि परिणामांचे विचार केला तर धोरणनिर्मिती प्रक्रियेत नागरिकांचा सहभाग मोठ्या प्रमाणात आहे. त्यांचा सहभाग हा डिजिटल साक्षरता, तंत्रज्ञानाची उपलब्धता आणि पारदर्शकता यंत्रणांसह ई-सहभाग महत्वाचा आहे. त्याचबरोबर प्रशासनाच्या विविध स्तरांवर लोकांनी सहभाग घेण्यासठी प्रयत्न केले जाते. प्रभावी नागरिक सहभागाला प्रोत्साहन देण्यासाठी संघराज्याची भूमिका महत्वाची आहे. भारतातील निर्णय प्रक्रिया वाढवण्यात डिजिटल प्रशासनाच्या क्षमता या चांगल्या प्रकारे विकसित होत आहेत. हा लोकांचा सहभाग वाढवण्यासाठी, डिजिटल विभाजन आणि जबाबदारीच्या समस्यांना दूर करण्यासाठी तसेच समावेशक आणि प्रतिसादात्मक प्रशासन चालविण्यासाठी तंत्रज्ञानाचा वापर मोठ्या प्रमाणात केला जातो. त्यामुळे संघराज्यामध्ये तंत्रज्ञान महत्वाचे आहे.

स्वित्झर्लंडच्या सामाजिक-आर्थिक दृष्टिकोनातून तीन स्तरांवर हार्डवेअर, सॉफ्टवेअर, डेटा आणि वेगवेगळ्या घटकांच्या (सार्वजनिक, उद्योग, नागरी समाज) तंत्रज्ञान महत्वाचा आहे. स्वित्झर्लंडकडे मजबूत डिजिटल मालमत्ता आहेत. परंतु काही समस्या आहेत ज्यांकडे लक्ष देणे आवश्यक आहे, विशेषतः ग्राहक डिजिटल क्रियाप्रक्रिया आणि बौद्धिक संपदा काही कंपन्यांच्या हातात केंद्रित आहेत. ते देशाच्या गोपनीयता, सार्वजनिक धोरण आणि आर्थिक विकासावर परिणाम करू शकतात. तंत्रज्ञानाच्या विकासामुळे देशाचे सार्वभौमत्व आंतरराष्ट्रीय स्तरावर महत्व प्रस्थापित करते. त्यामुळे तंत्रज्ञानाचे सार्वभौमत्व हे इंटरनेटचे विखंडन डेटा शेअरिंग आणि नवोपक्रमातील अडथळे कमी करण्यासाठी राजकीय कृती करणे देखील महत्त्वाचे आहे. एकूणच संघराज्य व्यवस्थेमध्ये तंत्रज्ञानामुळे संस्थांचे एकीकरण होऊन राज्य व केंद्र यांच्यातील अंतर कमी होताना दिसतो.

४) अधिकारासाठी निर्माण झालेल्या चळवळी

भारत, अमेरिका आणि स्विझर्लंड इत्यादी देशातील नागरी समाजामध्ये अधिकार मिळविण्यासाठी

अस्मिता निर्माण झाले आहेत. त्यामध्ये काळ्या लोकांची चळवळ, आदिवासी, अनुसूचित जाती, स्त्रियांची चळवळ, LGBTQ म्हणजे लेस्बियन, गे, बायसेक्शुअल आणि ट्रान्सजेंडर इत्यादी घटकांच्या चळवळी मोठ्या प्रमाणात विकसित होत आहेत. अनेक संघराज्य व्यवस्थेमध्ये लोकांच्या चळवळीतून नव्या घटक राज्याची निर्मिती झाले आहेत आणि अनेक राज्यांची मागणी होत आहे. भारतामध्ये खलिस्तान, बुदेलखंड, विदर्भ, गोरखालँड, कुर्ग इत्यादी अनेक राज्याची मागणी करण्यात येत आहे. तसेच नागरी समाजातील चळवळी या वरवर तीव्र होत आहेत. त्यामुळे वेगवेगळ्या संघराज्य व्यवस्थेतील केंद्र राज्य संबध हे कधी विरोधाचे कधी चांगले संबध प्रस्थापीत होत आहेत. भारतातील चळवळ फार तीव्र झालेल्या नाहीत. परंतु अमेरिकेमध्ये या चळवळी फार तीव्र होत आहेत. अमेरिकेतील LGBTQ चळवळ ही २० व्या शतकाच्या सुरुवातीस सुरु झाला. युनायटेड स्टेट्स ऑफ अमेरिकामध्ये लेस्बियन, गे, बायसेक्शुअल, ट्रान्सजेंडर आणि विचित्र सामाजिक हालचालींचा असलेला यांचा इतिहास महत्वाचे आहे. या चळवळीचा मुख्य उद्दिष्ट हे LGBTQ लोकांना सामाजिक समानता मिळवून देणे हा आहे. काहींनी LGBTQ समुदाय तयार करण्यावरही लक्ष केंद्रित केले आहे किंवा बिफोबिया, होमोफोबिया आणि ट्रान्सफोबियापासून व्यापक समाजाच्या मुक्तीसाठी कार्य करीत आहेत. आज LGBTQ चळवळींमध्ये लॉबिंग, रस्त्यावरील मोर्चे, सामाजिक गट, मीडिया, कला आणि संशोधन यासह राजकीय सक्रियता आणि सांस्कृतिक क्रियाप्रक्रियांचा समावेश होतो. त्याच बरोबर स्त्रियांच्या चळवळी, काळ्या लोकांची चळवळ या चळवळी मोठ्या प्रमाणात उभ्या राहिल्या आहेत. भारतातील ओबीसी, मुस्लीम, आदिवासी, दलित इत्यादींनी चळवळी करून आपले अस्तीत्व टिकविण्यासाठी प्रयत्न करीत आहेत. त्यामुळे या अधिकारासाठी आणि अस्तित्वासाठी निर्माण झालेल्या चळवळी संघराज्य व्यवस्थेवर प्रभाव निर्माण करू शकतात.

आज समाजात स्त्रिया, अपंग, स्त्री व पुरुष समलिंगी गट, तृतीयपंतीय गट, आदिवासी, अनुसूचित जाती जमाती, काळ्यागोऱ्यांचा प्रश्न अशा विविध लोकांना आपल्या अधिकाराबाबत जागृती होत असून त्यांना सुद्धा एक स्वतंत्र गट म्हणून मान्यता मिळाली पाहिजे असा विचार प्रभावी होत आहे. कारण त्यांना समाजामध्ये स्थान मिळावा त्यांना मान्यता मिळवण्यासाठी त्यांना सातत्याने झगडावे लागते. आपण समाजाने कमी लेखू नये आपल्या अस्तित्व बरोबरच्या कसोटीवर मान्य करावे असे त्यांचे म्हणणे असते आणि त्यासाठी त्यांचा संघर्ष असतो. आपण इतरांपेक्षा वेगळे आहोत पण हे वेगळेपण आपल्या अस्तित्वाचा अस्मितेचा भाग आहे हा आपला वेगळेपण मान्य करून समाजाने आपला तिरस्कार न करता आपणास वागवावे अशी त्यांची भूमिका असते. एकूणच संघराज्य व्यवस्थेमध्ये या विविध घटकांच्या चळवळी आहेत हे चळवळी महत्त्वाचे आहेत.

५) स्थलांतरीत लोकांचा प्रश्न

आज जगातील अनेक देशामध्ये वेगवेगळ्या धर्म मानणाऱ्याने स्वतःची वेगळी संस्कृती असणारे लोक आहेत. बिगर पाश्चात्य देशात बहुतेक सर्व समाज हे बहुजनसी आहे. एकजन्सी समाजाचे धर्म, संस्कृती, भाषा, वेश व प्रादेशिक अस्मिता यांच्या अनुबंधाने एकत्रित बांधलेला असतो. परंतू आर्थिक आणि राजकीय कारणांमुळे इतर समाज त्या देशात स्थलांतरित होतात. अमेरिकेत काळे लोक, दक्षिण आफ्रिकेत

गोरे लोक व वेस्टइंडीज बेटात भारतीय वंशाचे लोक गुलामी वसाहतवाद व बंदिस्त मजुरी यामुळे स्थलांतरित झाले वसाहतवादामुळे इंग्लंड व फ्रान्समध्ये भारतीय अल्जेरियन लोक मोठ्या प्रमाणात स्थलांतरित झाले. स्थलांतराची ही प्रक्रिया चालूच असते व जागतिकरणाच्या काळात तिची गती वाढलेली आहे. विकसित अर्थव्यवस्थांमध्ये काम करणाऱ्या मजुरांची गरज असते. तेथे लोकसंख्येत वयस्कर लोकांचे प्रमाण वाढल्यामुळे आणि त्या देशाच्या लोकसंख्येत मोठी वाढत होत नसल्यामुळे आशिया खंडातील तरुण लोकांचं मोठ्या प्रमाणावर स्थलांतर झाला आहे. आधुनिकतेची कल्पना, विवेकवाद इहवाद व धर्मनिरपेक्ष राज्याचा विचार मान्य करते. त्यात नागरिकत्वाची कल्पना अनुस्यूत आहे. हे नागरिकत्व प्रदान करण्याच्या प्रत्येक देशाच्या पद्धती वेगळ्या आहेत. या एकजिनसी समाजात इतरांचा समावेशन करण्याचे कार्य फार मंदगतीने होते. सर्वच समाजात समावेशनाचा प्रश्न गंभीर असतो. कारण इतर धर्माच्या व वंशाच्या लोकांना आपल्या समाजात समाविष्ट करताना समाज बऱ्याच प्रमाणात नाखूष असतात.

व्यवसाय, नोकरी निमित्त वा त्या देशात छळ झाल्यामुळे लोकांनी केलेला स्थलांतर हा एक महत्त्वाचा टप्पा आहे. हे स्थलांतरित झालेले लोक तेथे जाऊन राहतात. मात्र त्यांच्या मनामध्ये आपल्या जाती, धर्म, प्रदेशाच्या अस्मिता निर्माण होऊ लागतात आणि त्यामुळे तिथे संघराज्य व्यवस्थेत अनेक पेचप्रसंग निर्माण होतो. आधुनिक बहुविध समाजात राहणाऱ्या विविध घटकाना आपले वेगळेपण दाखवणाऱ्या आचाराचे पालन करायचे असते. फ्रान्स व इंग्लंडमध्ये मुस्लिम मुलींना आपल्या डोक्यास हिजाब बांधायचा असतो, तर अमेरिकेत व कॅनडात राहणाऱ्या शीख नागरिकांना डोक्याला पगडी बांधायचे असते. केस व दाढी ठेवायचे असते. मुस्लिम तरुणांना दाढी ठेवण्याचे आणि स्त्रियांना पडदा पद्धत पाळायची इच्छा असते. त्यांना त्यांच्या धर्माप्रमाणे वागण्याची परवानगी असावी. नमाज, कलमा, रोजा, जकात व हज यात्रा हे मुस्लिमांनी पाळायचे पाच धार्मिक आचार आहेत. त्याचप्रमाणे आरती करण्याचे, गणेश पूजा करण्याचे व गणेशोत्सव करण्याचा हिंदूंचा अधिकार आहे. त्यांना त्याप्रमाणे आचरण करण्यास धर्मनिरपेक्ष राज्याने विरोध का करावा असा एक प्रश्न वारंवार विचारला जातो.

यामुळे स्थलांतरितांचा निर्माण झालेला प्रश्न हा संघराज्य व्यास्थेतील एक नवा प्रवाह आहे. भारतामध्ये रोहिंग्या, बांगलादेशी घुसाकोर इत्यादीमुळे येथे स्थलांतरित लोकांचा प्रश्न निर्माण होतो. त्याचबरोबर अमेरिकेसारख्या देशांमध्ये सुद्धा मेक्सिको मधून होणारे स्थलांतरित हे मोठ्या प्रमाणात आहेत. त्यानंतर वेगवेगळ्या देशातील अस्तित्व टिकवण्यासाठी किंवा काम धंदा करण्यासाठी गेलेले नव रोजगारासाठी गेलेले लोक अमेरिकेत आज वाढती संख्या आहे. कॅनडामध्ये संख्या वाढत आहे. अशा वेगवेगळ्या देशांमध्ये जे काही स्थलांतरित लोक आहेत. या स्थलांतरित लोकांमुळे तेथील समाज व्यवस्थेत अस्मितेचा प्रश्न निर्माण होतो आणि हा एक संघराज्य व्यवस्थेला आव्हान देतो. त्यामुळे प्रत्येक संघराज्य व्यवस्था ही स्थलांतरित लोकांना सामावून घेण्यासाठी प्रयत्न करीत राहतो आणि त्याच्यामध्ये काही देशाला यश आले. तर काहीना अपयश येत आहे. परंतु हा प्रश्न संघराज्य व्यवस्थेत महत्वाचा राहिलेला आहे.

संघराज्य व्यवस्थेमध्ये नवनवीन प्रवाह निर्माण झाले असले तरी, संघराज्य व्यवस्था या चांगल्या रितीने कार्य करताना दिसतात.

४.३ सारांश

तुलनात्मक शासन आणि राजकारण या विषयामध्ये संघराज्य व्यवस्था ही महत्त्वाची संकल्पना आहे. संघराज्य व्यवस्था ही दुहेरी शासन व्यवस्था असते. अमेरिका, रशिया स्वित्झर्लंड, कॅनडा, भारत ही संघराज्याची पध्दत स्विकारलेले देश आहेत. संघराज्य व्यवस्था ही केंद्राकर्षी व केंद्रोत्सारी या दोन पध्दतीने प्रस्थापित होते. अमेरिका व स्वित्झर्लंड हे केंद्राकर्षीद्वारे निर्माण झालेले आहे. तर भारताची संघराज्य व्यवस्था ही केंद्रोत्सारीद्वारे बनली आहे. संघराज्य व्यवस्था ही साधारणत: सांस्कृतिक वैविध्य व मोठे भौगोलिक आकारमान असलेल्या देशात स्विकारली जाते, परंतु स्वित्झर्लंड या छोट्या देशात ही संघराज्य व्यवस्था स्विकारलेली असून ती योग्य प्रकारे कार्यरत आहे. तिन्ही संघराज्य व्यवस्थेमध्ये लिखित राज्यघटना, सर्वोच्च न्यायालय, अधिकाराची विभागणी, दुहेरी शासन व्यवस्था इत्यादी गोष्टी दिसून येतात तर अमेरिका व स्वित्झर्लंड मध्ये दुहेरी नागरिकत्व असून भारतात एकेरी नागरिकत्व आहे. तसेच कोणत्याही संघराज्य व्यवस्थेमध्ये घटक राज्यांना फुटून निघण्याचा अधिकार दिलेला नाही. अमेरिकेचे व स्वित्झर्लंडचे संघराज्य ही आदर्श संघराज्य आहेत. भारतीय संघराज्यामध्ये केंद्रीकरणाचे आणि विक्रेंद्रीकरणाची दोन्ही तत्त्वे दिसून येतात, त्यामुळे त्याला अर्धसंघराज्य असे म्हटले आहे. एकूणच भारत, अमेरिका, स्वित्झर्लंड याच्या संघराज्य व्यवस्थेविषयीची चर्चा प्रस्तुत प्रकरणात केली आहे.

४.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- ☞ **संघराज्य :** एकाच राज्यांतर्गत दोन प्रकारच्या शासनव्यवस्था एक केंद्रशासन व दोन घटक राज्ये (राज्ये) शासन.
- ☞ **संघसरकार :** मध्यवर्ती अथवा केंद्रीय सरकार.
- ☞ **केंद्राकर्षी संघराज्य :** घटक राज्ये केंद्राकडे आकर्षिली जातात, म्हणजे सरकारची निर्मिती करण्यासाठी घटकराज्ये एकत्र येतात. उदा. अमेरिकेत घटक राज्ये/वसाहती एकत्र येऊन नंतर त्यांनी केंद्र तयार केले.
- ☞ **केंद्रोत्सारी संघराज्य :** अशा संघराज्यात केंद्र सरकार असते, सोयीसाठी व गरजेतून नंतर घटक राज्ये तयार होतात. उदा. भारतातील भाषावार प्रांतरचना.
- ☞ **कॅन्टॉन्स :** स्वित्झर्लंडमधील घटकराज्ये, इंग्लंडमध्ये याला कौंटी तर भारतात त्याला आपण प्रांत म्हणतो, पूर्वी त्याला सुभा म्हणत.

४.५ सरावासाठी स्वाध्याय

१. संघराज्य म्हणजे काय हे सांगून त्यांनी वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

२. अमेरिकन संघराज्याची वैशिष्ट्ये सांगा.

३. स्वित्झर्लंडच्या संघराज्यातील महत्त्वाचे टप्पे सांगा.

४. भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये सांगा.

५. संघराज्य व्यवस्थेतील नव्या प्रवाहांची चर्चा करा.

४.६ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. **Johari J. C.** : *"Comparative Politics : Revised and Enlarged Edition",* Sterling Publishers Pvt. Ltd., New Delhi.

२. **Gena C. B.:** *"Comparative Politics and Political Institutes".*

३. **देशपांडे श्रीकांत** : *''आधुनिक राजकीय व्यवस्था''*, मंगेश प्रकाशन, नागपूर.

४. **घांगरेकर चि. ग.** : *''तुलनात्मक राजकीय व्यवस्था''*, मंगेश प्रकाशन, नागपूर.

❀ ❀ ❀