पक्षांतरबंदी कायदा १९८५ व पक्षांतर

सहा. प्रा. मनोज के. सरोदे
राज्यशास्त्र विभागप्रमुख,
आर्टस कॉलेज, सिहोरा, ता. तुमसर, जिल्हा भंडारा

गोषवारा

भारत देश स्वतंत्र झाल्याच्यानंतर भारताने संसदीय लोकशाही शासन पद्धतीचा स्विकार केला. लोकाशाहीचा उगम हा ब्रिटनमध्ये झाला होता.या संसदीय लोकशाहीमध्ये राजकीय पक्षाची भूमिका खूपच महत्त्वपूर्ण असते. भारत हा खंडप्राय देश आहे. यामुळे स्वातंत्र्यपूर्व काळातच भारतात अनेक राजकीय पक्ष व संघटना निर्माण झालेल्या होत्या. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर राजकीय पक्षांच्या संख्येत वाढच होत गेली. १९४७ ते १९६७ पर्यंत भारतात कॉग्रेसची एक हाती सत्ता होती. १९६७ नंतर अनेक राज्यामध्ये काँग्रेसची सत्ता गेली याला कारण ठरले ते पक्षांतर अनेक आमदार राजकीय नेत्यांनी पक्षात्तरे केली किंवा नविन पक्ष स्थापन करून घटक राज्यामध्ये सत्ता मिळवली. पक्षांतरामुळे लोकशाहीला धोका ८० च्या दशकात निर्माण झाला. यामुळे काँग्रेसने पक्षांतर बंदी कायद्याची निर्मिती केली. या पक्षांतर बंदी कायद्यानंतर काही प्रमाणात पक्षांतरे थांबली; परंतु निवडणूकांच्या काळात आजही मोठ्या प्रमाणात पक्षांतरे होतांना दिसून येतात. अशात या स्वार्थी राजकारणापासून लोकशाही शासन व्यवस्थेला वाचवण्यासाठी हा पक्षांतर बंदी कायदा अजून कडक करण्याची गरज निर्माण झाली की काय असा प्रश्न निर्माण होतो.

सुचनक शब्द : लोकशाही, राजकीय पक्ष, पक्षांतर, प्रतिनिधी.

प्रस्तावना

संसदीय लोकशाहीचा आत्मा हा राजकीय पक्ष आहेत. राजकीय पक्षांची भूमिका संसदीय लोकशाही शासन व्यवस्थेत सत्ता स्थापनेमध्ये खूपच महत्त्वपूर्ण आहे. ब्रिटनमध्ये संसदीय लोकशाहीचा जन्म झाल्यानंतर तिथे द्वीपक्ष पद्धती रूढ झाली. तिथे अनेक पक्ष आहेत. पण सत्ता प्राप्त आतापर्यंत केवळ दोनच पक्षांनी केली आहे. भारतामध्ये बहूपक्ष पद्धती आहे व आतापर्यंत या ७२ वर्षाच्या भारतीय लोकशाहीच्या इतिहासामध्ये अनेक पक्ष निर्माण झाले निवडणूक आयोगांकडे नोंदणी केलेले राजकीय पक्ष आहेत, २५४६ यात ८ राष्ट्रीय पक्ष आहेत व ५३ प्रादेशिक पक्ष आहेत. राजकीय पक्षाची एवढी संख्या असून सुद्धा मोठ्या प्रमाणात पक्षांतरे भारतामध्ये घडतात. ही पक्षांतरे केवळ सत्ताप्राप्तीसाठी स्वार्थ साध्य करण्यासाठी घडतात. या पक्षातंरामुळे मोठ्या प्रमाणात जनते सोबत धोका होतो. जनतेने एका पक्षाच्या विचारसरणीला अनुसरून मतदान केलेले असते व ते नेते आमदार, खासदार पैशासाठी पदासाठी पक्षांतर करतात पक्षाला व जनतेला फसवतात. यासाठी हे पक्षांतर रोखणे गरजेचे होते. त्यामुळे राजीव गांधी यांच्या सरकारने पक्षांतर बंदी कायदा आनला. याचा संपूर्ण अभ्यास या संशोधनात होणार आहे.

संशोधनाचे उद्दिष्ट्ये

हे संशोधन करतांना जी उद्दिष्ट्ये साध्य करायची आहेत ती खालीलप्रमाणे आहेत.

१. संसदीय लोकशाही शासन व्यवस्थेचा अभ्यास करणे.
२. पक्षांतर बंदी कायद्यामागील पार्श्वभूमी अभ्यासणे.
३. राजकीय पंक्षाचे महत्त्व अभ्यासणे.
४. राजकीय नेत्यांच्या पक्षांतरामागील कारणांचा शोध घेणे.
५. पक्षांतरामुळे होणा-या परिणामांचा अभ्यास करणे.

संशोधनाचे प्रश्न

हे संशोधन करण्यासाठी जे प्रश्न निर्माण झाले आहेत ते पुढीलप्रमाणे आहेत. हे संशोधन पुढील प्रश्नांची सोडवणूक करण्यासाठी आहे.

१. पक्षांतरे का केली जातात?
२. पक्षांतर बंदी कायद्याचा उद्देशपूर्ण झाला का?

३. पक्षांतरे ही राजकीय नेत्यांच्या व्यक्तिगत स्वार्थासाठी होतात का?
४. राजकीय नेत्यांच्या स्वातंत्र्यावर पक्षांतर बंदी कायद्यामुळे बंधणे येतात का?
५. लोकशाही व्यवस्थेत राजकीय पक्षांची भूमिका महत्त्वपूर्ण आहे का?

संशोधन पद्धती

प्रस्तुत संशोधनासाठी वर्णनात्मक, ऐतिहासिक, विश्लेषणात्मक संशोधन पद्धतीचा अवलंब करण्यात येईल. यामध्ये उपलब्ध असलेलेल्या तथ्य संकलनाच्या दुय्यम स्रोतांचा वापर करण्यात येईल. हे संपूर्ण संशोधन दुय्यम संशोधन सामुग्रीवर आधारीत राहिल. यात संशोधनाशी संबंधित संदर्भग्रंथ, शासनाचे अध्यादेश, प्रकाशित अहवाल, वर्तमानपत्रे, मासिके, जनरल्स मधील लेखाचा वापर करण्यात येईल.

संसदीय लोकशाही व राजकीय पक्षाचा इतिहास

संसदीय लोकशाही शासन व्यवस्था ही ब्रिटन मध्ये अस्तित्वात आली. पूर्वी काही ग्रीक नगर राज्यामध्ये प्रत्यक्ष लोकशाही व्यवस्था होती. ज्यामध्ये सर्व जनता लोक सहभागी होऊन धोरण ठरवित असत तेव्हा लोकसंख्या ही कमी होती, मर्यादित होती नंतर राजेशाही व्यवस्था आली. राजेशाहीमध्ये सर्व निर्णय राजाच घेत होता. सर्व सत्ता राजाच्या हातात होती. १२१५ मध्ये सर्व प्रथम मानवी अधिकारांची सनद राजा जॉन यांच्याकडे देण्यात आली. त्याला त्यांनी मान्यता दिली. ज्यामुळे सामान्य लोकांना जिविताचा, विरोधाचा, आत्मसंरक्षणाचा अधिकार मिळाला. असेच अधिकार १२९५, १५४९, १६४९ मध्ये राजाकडून जनतेच्या प्रतिनिधीकडे हस्तांतरीत करण्यात आले. १६८८ ला ब्रिटनमध्ये रक्तविरहित क्रांती होवून संपूर्ण अधिकार हे जनतेच्या प्रतिनिधी सभाग्रहाला देण्यात आले. यात ब्रिटन मध्ये एक सभागृह ज्यात जनतेचे प्रतिनिधी व दुसरे ज्यात राजाचे प्रतिनिधी अशा पद्धतीने तिथे संसद द्विगृही अस्तित्वात आली. त्याच पद्धतीने हुजूर व मजूर असे दोन पक्ष निर्माण झाले. जे निवडणूका लढवून सरकार बनवू लागले.

राजकीय पक्ष

माणसांचा असा समूह जो समान विचारसरणी व समान ध्येय, उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी एकत्र येवून लोकशाही व्यवस्थेत सत्ता प्राप्त करण्याचा प्रयत्न करतात त्या समूहांच्या संघटनेला राजकीय पक्ष म्हणतात. राजकीय पक्षांची विचारसरणी ही समान असते. ध्येय समान असतात ती प्राप्त करण्यासाठी ते सत्ता मिळवतात. राजकीय पक्षांची निर्मिती ही ब्रिटनमध्ये विकासाच्या प्रक्रियेतून झालेली आहे.

भारतामधील संसदीय लोकशाही व राजकीय पक्ष

भारतामध्ये संसदीय लोकशाही शासनव्यवस्थेची सुरुवात ही ब्रिटिशाच्या आगमनानंतर झाली. सर्व प्रथम ब्रिटिशांनी १७७३ चा रेग्युलिटिंग ॲक्ट पारीत केला. नंतर १८५८, १८६१, १९०९, १९१९, १९३५, १९४२, १९४७ असे अनेक कायदे केले ज्यातून द्वीगृही संसदीय लोकशाही व्यवस्था भारतामध्ये रूढ झाली. १९४७ ला भारत स्वतंत्र झाल्यानंतर भारताची लिखित राज्यघटना तयार करण्यात आली. ज्यानुसार भारतात संसदीय प्रतिनिधीक लोकशाही व्यवस्था स्विकारण्यात आली. यात दर पाच वर्षांनी निवडणूका होऊन जनता आपले प्रतिनिधी निवडते. भारतात राष्ट्रीय कॉंग्रेसची स्थापना एक जनआंदोलन म्हणून १८८५ मध्ये करण्यात आली होती. १९४७ ला स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतर कॉंग्रेसचे विघटन करण्यात यावे असे गांधी यांचे मत होते. पण नेहरू व अनेकांनी कॉंग्रेसचे रूपांतरन राजकीय पक्षात करून निवडणूका लढविल्या. कॉंग्रेस ही संघटना म्हणून तळागाळापर्यंत पोहचलेली होती व पंडित नेहरू, सरदार वल्लभभाई पटेल सारखे नेते कॉंग्रेसकडे होते. यामुळे १९५२ च्या सार्वत्रिक निवडणूकात कॉंग्रेसचा मोठा विजय झाला व कॉंग्रेस एक पक्ष म्हणून प्रस्थापित झाला या आधिच भारतामध्ये मार्क्सवादी पक्ष, समाजवादी पक्ष, मुस्लिम लिंग, जनसंघ आदी पक्ष स्थापन झालेले होते.

पक्षांतरबंदी कायद्याचा व पक्षातंरांचा इतिहास

स्वतंत्र भारतामध्ये सर्व प्रथम १८५१-५२ या साली सार्वत्रिक निवडणूका झाल्या. ज्यात राष्ट्रीय कॉंग्रेसचा मोठा विजय झाला. इतर पक्षांचा पराभव झाला, कॉंग्रेस मधील नेतेमंडळी यांना स्वातंत्र्य संग्रामाची पार्श्वभूमी असल्यामुळे कॉंग्रेसचा सहज विजय झाला. ४८९ पैकी ३६४ जागा कॉंग्रेसने लोकसभेच्या जिंकल्या होत्या. निवडणूका जिंकून व नंतर सत्ता स्थापन करून यात अनेक नेते पक्षांतर करतात. १९५८ मध्ये उत्तर प्रदेशातील ९० आमदारांनी पक्ष आदेश झूगारून कॉंग्रेस सरकार पाडले. १९५३ मध्ये प्रजा समाजवादी पक्षाचे नेते प्रकाशम यांनी पक्षांतर करून कॉंग्रेस सोबत हात मिळवणी केली व आंध्रप्रदेशमध्ये सरकार स्थापन केले, असे अनेक उदाहरणे आहेत. १९६७ च्या सार्वत्रिक निवडणूकीत कॉंग्रेसचा मोठा पराभव झाला. आठ राज्यामधील कॉंग्रेसची

सत्ता गेली. यामागे मुख्य कारण होते पक्षांतर, अनेक नेत्यांना इंदिरा गांधी या काँग्रेसच्या नेत्या म्हणून स्विकार नव्हत्या. त्यामुळे १९६७ च्या काळात मोठ्या प्रमाणात पक्षांतरे झाली व इंदिरा गांधी यांच्या नेतृत्वाला विरोध झाला.

इंदिरा गांधीचे नेतृत्व व काँग्रेस वाचवण्यासाठी जे पक्षांतर होत होते ते रोखण्यासाठी काँग्रेस नेते पी. वेन्कटसुबैय्या यांच्या नेतृत्वाखाली पक्षांतर बंदी करण्यासाठी अभ्यास करण्यात आला. या शिफारशीवर आधारित एक घोषणापत्र संसदेत पास करण्यात आले. ज्यात पक्षांतरावर व पक्षविरोधी कार्यावर चर्चा करण्यात आली. नंतर फेब्रुवारी १९६८ मध्ये वाय.बी. चव्हाण यांच्या नेतृत्वाखाली पक्षांतराचा व पक्ष विरोधी कार्याचा अभ्यास करण्यासाठी समिती नेमण्यात आली. वाय. बी. चव्हाण समितीने पक्षांतर मोठ्या प्रमाणात स्वार्थ साध्य करण्यासाठी केले जाते व हे पक्षांतर भारतीय लोकशाहीला धोका आहे, याला रोखण्यासाठी कायदा करणे आवश्यक आहे असे त्याचे मत व्यक्त केले होते. चौथी व पाचवी सार्वत्रिक निवडणूक जेव्हा झाली त्या काळात २००० आमदार व खासदार यांनी पक्षांतरे केली. मार्च १९७१ मध्ये ५० टक्के विधायकानी त्यांचे पक्ष बदलले.

वरीलप्रमाणे पक्षबद्दल पक्षांतर होत होते. यात प्रामुख्याने काँग्रेस पक्ष कमजोर होत होता. यामुळे इंदिरा गांधी यांनी १९७३ मध्ये ३२ वे संविधान संशोधन विधयक संसदेत मांडले. ज्यात पक्षातंरावर बंदी घालण्यात आली होती हे विधेयक पास होवू शकले नाही. निवडणूक आयोगानेही सूचित केले की, पक्षांतर किंवा पक्षविरोधी कार्य हे भारतीय लोकशाहीसाठी घातक आहे. यानंतर जनता पक्षाच्या सरकारने १९७८ मध्ये पक्षांतर बंदी कायदा, संविधान दुरुस्ती विधेयक ४२ वे संसदेत मांडले. पण ते पास होवू शकले नाही. मग १९८५ मध्ये इंदिरा गांधी यांच्या हत्येनंतर सत्तेवर आलेले राजीव गांधी यांनी ५२ वे संविधान संशोधन विधेयक संसदेमध्ये पारीत करून घेतले. तेव्हा पासून पक्षांतर बंदी कायदा, १९८५ अस्तित्वात आला आहे. भारतीय संविधानाच्या दहाव्या परिशिष्टात हा कायदा टाकण्यात आला आहे. या कायद्यामध्ये असलेल्या तरतुदी पुढील प्रमाणे आहेत.

राज्यघटना दुरुस्ती विधेयक (५२) १९८५ व पक्षांतर बंदी कायदा १९८५ मधील तरतुदी

१९७३ ला पक्षांतर बंदी करण्यासाठी ३२ वे संविधान संशोधन विधेयक संसदेत मांडण्यात आले ते पास झाले नाही. मग ४२ वे संशोधन विधेयक १९७८ ला मांडण्यात आले ते पण पास होऊ शकले नाही. १९८५ ला ५२ वे राज्यघटना दुरुस्ती विधेयक मांडण्यात आले व ते पास झाले यातील मुख्य तरतुदी खालीलप्रमाणे.

१. भारतीय संसदेचा निवडूण आलेला सदस्य किंवा राज्य विधिमंडळाचा सदस्य जे पक्षाच्या चिन्हांवर निवडूण आले किंव अपक्ष निवडूण आले व त्यानंतर त्यांनी पक्ष आदेश झुगांरून मतदान केले किंवा पक्षांतर केले तर त्याचे सदस्यत्व रद्द होईल. कोणत्याही निवडूण आलेल्या सदस्याने स्वःइच्छेने पक्षांतर केले तर त्याचे सदस्यत्व रद्द होईल.

२. कोणत्याही अपक्ष आमदार व खासदाराने निवडूण आल्यानंतर एखाद्या पक्षात प्रवेश केल्यास त्यांचे सदस्यत्व रद्द होईल.

३. संसद व राज्य विधिमंडळातील कोणत्याही नवनियुक्त सदस्याने नियुक्ती झाल्याच्या काळात सहा महिन्यात कोणत्याही पक्षात प्रवेश केला नाही व नंतर सहा महिन्यांनी कोणत्याही पक्षात प्रवेश केला तर त्याचे सदस्यत्व रद्द होईल.

४. कोणत्याही सदस्याचे सदस्यत्व रद्द होणार नाही जर एखाद्या पक्षातील एक तृतियांश सदस्यांनी पक्षांतर केले तर किंवा एखाद्या पक्षातील दोन तृतीयांश सदस्याने पक्ष सोडला तर.

५. कोणत्याही समस्याचे सदस्यत्व रद्द होणार नाही. जर त्या विधिमंडळ सदस्याची नियुक्ती सभागृहाचे सभापती किंवा उपसभापती अध्यक्ष अथवा उपअध्यक्ष म्हणून झाली असेल तर.

६. संसद सदस्य व विधिमंडळ सदस्याच्या अपात्रते संदर्भात जे प्रश्न निर्माण होतील त्यासंबंधी अंतिम निर्णय त्या सभागृहाचे सभापती किंवा अध्यक्ष घेतील.

७. सभापती व अध्यक्ष यांना अधिकार असतील की, या कायद्या संदर्भात कोणतेही नियम तयार करण्याचा व ते सभागृहात पारीत करून घेण्याचा.

८. या परिशिष्टातील तरतूदी नुसार सभागृहाच्या सदस्याच्या अपात्रते संबंधीचे निमय हे राज्यघटनेतील कलम १२२ व २१२ नुसार असतील.

९. कोणत्याही न्यायालयामध्ये या कायद्याअंतर्गत अपात्र ठरलेल्या सदस्याच्या संदर्भात खटला चालू शकत नाही. परिशिष्टातील पॅरा ७ नुसार.

वरील सर्व तरतूदी ह्या पक्षांतर बंदी कायदा १९८५ मध्ये केलेल्या आहेत. या कायद्यामध्ये परत काही दुरुस्त्या ह्या २००३ मध्ये करण्यात आल्या आहेत. या पक्षांतर बंदी कायद्यामुळे मोठ्या प्रमाणात पक्षांतरे थांबली आहेत. त्याचप्रमाणे अनेक पळवाटाचा फायदा घेवून आजही पक्षांतरे ही घडतच आहेत. उदा. कर्नाटकमध्ये काँग्रेस व जेडीएस या पक्षाच्या १७ आमदारांनी पक्षाविरोधात बंड करून भाजपला साथ देवून कुमार स्वामी यांचे सरकार पाडले त्या १७ आमदाराचे निलंबन पक्षांतर बंदी कायद्यानुसार करण्यात आले. महाराष्ट्र राज्यातही मोठ्या प्रमाणात पक्षांतर निवडणूकांच्या तोडावर झाले त्यातून असे दिसून येते की, हा कायदा आणखी सदृढ करण्याची गरज आहे.

निष्कर्ष

'पक्षांतर बंदी कायदा १९८५ व पक्षांतर' या संशोधनातून असे दिसून येते की, १९६७ ला पक्षांतरामुळे राष्ट्रीय काँग्रेस पक्षामध्ये फुट पडून मोठ्या प्रमाणात काँग्रेस पक्ष खिळखिळा झाला होता. त्या काळात काँग्रेस वाचवण्यासाठी इंदिरा गांधी या हुकूमशाही पद्धतीच्या नेतृत्वाने पक्षांतर बंदी कायदा आणून आपले नेतृत्व काँग्रेसमध्ये पर्यायाने भारतामध्ये प्रस्थापित करण्यासाठी हा पक्षांतर बंदी कायदा आणण्याचा प्रयत्न केला; पण नंतरच्या काळात जनता पक्षाने ही पक्षांतर बंदी कायद्याचे महत्त्व ओळखून १९७८ ला हा पक्षांतर बंदी कायदा पास करण्याचा प्रयत्न केला. कारण त्यानाही दिसून आले ते की, मोठ्या प्रमाणात स्वार्थासाठी सत्ता मिळविण्यासाठी होत असलेली पक्षांतर रोखण्यासाठी व लोकशाही व्यवस्था आधिक बळकट करण्यासाठी, विकास साध्य करण्यासाठी, स्थिर सरकार निर्मितीसाठी, पक्षांतर बंदी कायदा आवश्यक आहे. हरियाणा राज्यातील गयालाल या आमदाराने एका दिवसात तीन पक्ष बदलले यावरून दिसून आले की, हे राजकारणी स्वार्थ साध्य करण्यासाठी कोणत्याही स्थराला जाऊ शकतात. पक्षांतर बंदी कायदा १९८५ हा राजीव गांधी यांच्या कार्यकाळात पास होवून लागू करण्यात आला ही राजीव गांधी यांची मोठी उपलब्धीच आहे. भारतात असलेली बहुपक्ष पद्धती यामुळेही मोठ्या प्रमाणात पक्षांतर होतात. या मोठ्या प्रमाणात आर्थिक व्यवहार होतात ते रोखण्यासाठी या कायद्याची आवश्यकता होती. या कायद्यामुळे भारतीय लोकशाही व्यवस्था अधिक मजबूत होण्याच मदतच झाली आहे. राजकारणाच्या स्वार्थ वृत्तीला लगाम बसला आहे.

पक्षांतर बंदी कायद्याचे फायदे असले तरी यात सभागृहाच्या अध्यक्षाना अतिरिक्त अधिकार प्राप्त झाले आहेत. आमदार व खासदार यांना पक्षाचे गुलाम म्हणून कार्य करावे लागत आहे. पक्षाच्या वेगळी भूमिका व निर्णय घेण्यावर या सदस्याच्या बंधने आली आहे. या कायद्यामुळे राजकीय नेत्याच्या स्वातंत्र्याचा प्रश्न निर्माण झाला आहे. नेत्यांना वेगळी भूमिका मतदान करण्याचा अधिकार हिरावून घेण्यात या कायद्यामुळे आला आहे.

समारोप

जगातील सर्वात मोठी संसदीय लोकशाही व्यवस्था असलेल्या भारत देशामध्ये पक्षांतर बंदी कायदा सारखा कायदा करण्याची गरज निर्माण झाली कारण भारतीय राजकारण हे स्वार्थी बनले. पत्येक राजकारणी स्वार्थाला महत्त्व देवून पक्षांतर करू लागला. यामुळे भारतीय लोकशाहीच धोक्यात आली होती खिळखिळी झाली होती पक्षांतर बंदी कायदा १९८५ केल्यामुळे मोठ्या प्रमाणात केंद्र सरकार व राज्य सरकार स्थिरपणे टिकण्यास मदतच झाली आहे. हा कायदा नसता तर राजरोसपणे पक्षांतरे घडली असती. स्वार्थी राजकारणी सत्ता मिळविण्यसाठी पक्ष विरोधी कार्य करतांना दिसून येत होते. या कायद्यामुळे ते बंद झाले आहे. असे असले तरी याही कायद्यात अनेक त्रुटी आहेत. ह्या दूर केल्यानंतर या पक्षांतर बंदी कायद्याचा मुळ उद्देश सफल होईल.

संदर्भ सूची

१. डॉ. पुरवराज जैन, डॉ. बी. एल. फडिया, 'भारतीय शासन एंव राजनिती', २०१४, साहित्य भवन, आगरा.
२. पंडित नलावडे, 'भारतीय लोकशाही : स्थिती आणि गती', चिन्मय प्रकाशन, औरंगाबाद, २०११.
३. Jones, J.R., 'The First Whigs', The Politics of the Exclusion Crisis, Oxford University Press.
४. Ware Alan, 'Political Parties and Party System', Oxford University Press, 1995.
५. S. Agarwal, Anti Defection Law in India', The Parliamentarian, January 1986.
६. Subhash c. Kashyap, 'The Politics of Power', Defections and State Politics in India, 1974.
७. The constitution 32rd Amendment Bill 1973.
८. The constitution 48th Amendment Bill 1978.
९. The Constitutin Fifty-Second Amendment Act. 1985.
१०. The Constitutin Ninety-First Amendment Act. 2003.