पक्षांतरविरोधी कायदा व द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

श्री. हर्षवर्धन शंकर यादव
(संशोधक, राज्यशास्त्र व लोकप्रशासन विभाग,
हिंद सेवा मंडळाचे पेमराज सारडा महाविद्यालय,
अहमदनगर – 414001)

डॉ. वहिदा शेख
(संशोधन मार्गदर्शक व राज्यशास्त्र विभागप्रमुख,
आबिदा इनामदार सिनिअर कॉलेज ऑफ
आर्ट्स, सायन्स & कॉमर्स, पुणे [स्वायत्त])

सारांश:

पक्षांतरविरोधी कायद्याच्या संदर्भात 'इलाजच आता रोग झाला आहे', कारण या कायद्यातील काही विसंगत तरतुदी समोर येत आहेत. संसदीय व्यवस्थेत शिस्त आणि सुशासन सुनिश्चित करण्यासाठी पक्षांतरविरोधी कायदा अत्यंत महत्त्वाची भूमिका बजावू शकतो, परंतु त्यात सुधारणा करणे आवश्यक आहे, जेणेकरून जगातील सर्वात मोठी लोकशाही ही सर्वोत्तम लोकशाही असल्याचे सिद्ध होऊ शकेल. त्यामुळे यासंदर्भात द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने सुचवलेली शिफारस विचारात घेणे गरजेचे आहे.

महत्वाच्या संकल्पना (Keywords): पक्षांतर, पक्षांतरविरोधी कायदा, द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोग, अपात्रता, सभापती, अध्यक्ष, 52 वी घटनादुरुस्ती, दहावी अनुसूची.

1) प्रस्तावना

महाराष्ट्रात 2019 पासून राजकीय पुनर्मांडणीचे नाट्य सुरू आहे. त्यातला पहिला अंक म्हणजे शिवसेनेने भाजपबरोबरचे 30 वर्षांचे संबंध तोडून टाकले. त्यामुळे भाजप महाराष्ट्रात एकटा पडून शिवसेना, राष्ट्रवादी आणि काँग्रेस अशी नवी महाविकास आघाडी तयार झाली. गेल्या वर्षीच्या दुसऱ्या अंकात शिवसेनेत पडलेल्या फुटीमुळे या महाविकास आघाडीला खीळ बसली आणि भाजपची दुय्यम भूमिका असलेले नवे सरकार सत्तेवर आले. आता दिसून येत असलेल्या तिसऱ्या अंकात महाराष्ट्रातील महत्त्वाचा राज्यस्तरीय पक्ष असलेल्या राष्ट्रवादीमध्ये फूट पडली असून काही विधिमंडळ सदस्यांचा गट सरकारमध्ये सामील झाला आहे. यामुळे महाराष्ट्रातील राजकीय परिस्थिती अतिशय गुंतागुंतीची झाली असून त्याने राज्यातील महत्त्वाच्या सामाजिक-आर्थिक समस्यांकडे दुर्लक्ष होण्याची शक्यता नाकारता येत नाही. तेव्हा या घटनांच्या संदर्भात असलेला पक्षांतर विरोधी कायदा अभ्यासणे आवश्यक ठरते.

2) उत्पत्ती

1967 मध्ये हरियाणाचे विधायक गयालाल यांनी एकाच दिवशी तीनदा पक्ष बदलल्यानंतर "आया राम गया राम" हा वाक्यप्रचार भारतीय राजकारणात लोकप्रिय झाला. सन 1985 पूर्वी असे व्हायचे की, जेव्हा एखादा राजकीय पक्ष निवडणूक जिंकायचा तेव्हा विरोधी पक्ष त्या पक्षाच्या विजयी सदस्याला पैसे देऊन आपल्या पक्षात सामील करून घेत असत किंवा हरलेल्या पक्षाचा विजयी सदस्य विजयी राजकीय पक्षात सामील होत असे. पक्षांतराचा हा प्रकार राजकीय पक्षांमध्ये सुरूच होता. पण त्याला आळा घालणेही गरजेचे होते कारण, जनता आपल्या मताने योग्य पक्ष किंवा व्यक्तीला निवडून देते हेच लोकशाहीचे सौंदर्य आहे. पण जनतेची मते घेऊन विजयी विधायक शपथ घेतल्यानंतर विविध आमिषांपोटी पक्षांतर करतात, त्यामुळे लोकशाहीचा चेहरा कलंकित होतो. म्हणून हा कायदा करण्यात आला.

3) पक्षांतरविरोधी कायदा

52 वी घटनादुरुस्ती अधिनियम, 1985 द्वारे संसद आणि राज्य विधीमंडळाचे सदस्य एका राजकीय पक्षातून दुसऱ्या राजकीय पक्षात गेल्याच्या आधारावर अपात्र ठरवण्याची तरतूद करण्यात आली आहे. यासाठी राज्यघटनेतील 101, 102, 190 आणि 191 ही चार कलमे

बदलून नवीन दहावी अनुसूची समाविष्ट करण्यात आली आहे. हा कायदा सामान्यत: 'पक्षांतर विरोधी कायदा' म्हणून ओळखला जातो.

3.1) कायद्याच्या तरतुदी

दहाव्या अनुसूचीमधील पक्षांतराच्या कारणास्तव संसद आणि राज्य विधीमंडळाचे सदस्य अपात्र ठरवण्यासंबंधीच्या तरतुदी पुढीलप्रमाणे आहेत:

3.1.1) अपात्रता

राजकीय पक्षांचे सदस्य: एखाद्या सभागृहाचा सदस्य जो राजकीय पक्षाचा सदस्य असेल त्याला त्या सभागृहाच्या सदस्यत्वासाठी अपात्र ठरवण्यात येईल-

(अ) जर त्याने अशा राजकीय पक्षाचे सदस्यत्व स्वेच्छेने सोडले तर, किंवा

(ब) जर त्याने त्याच्या राजकीय पक्षाच्या आदेशाविरुद्ध मत दिले किंवा मतदानापासून तो दूर राहिला आणि त्याच्या या कृतीला पंधरा दिवसांच्या आत त्याच्या राजकीय पक्षाकडून माफी मिळाली नाही.

वरील तरतुदींवरून हे स्पष्ट होते की, पक्षाच्या तिकिटावर निवडून आलेल्या सदस्याने पक्षाचा सदस्य राहून पक्षाच्या सूचनांचे पालन करावे.

अपक्ष सदस्य: निवडणूक जिंकलेला अपक्ष सदस्य निवडणुकीनंतर कोणत्याही राजकीय पक्षात सामील झाल्यास सभागृहाच्या सदस्यत्वासाठी अपात्र ठरवला जाईल.

नामनिर्देशित सदस्य: एखाद्या सभागृहाचा नामनिर्देशित सदस्य त्या सभागृहात जागा घेतल्याच्या सहा महिन्यानंतर कोणत्याही राजकीय पक्षात सामील झाल्यास त्या सभागृहाच्या सदस्यत्वासाठी अपात्र ठरेल.

3.1.2) अपवाद

पक्षांतराच्या आधारावर वरील अपात्रता खालील दोन प्रकरणांमध्ये लागू होत नाही:

(अ) पक्ष फुटल्यामुळे एखाद्या सदस्याने पक्ष सोडला असेल तर. एखाद्या पक्षातील दोन तृतीयांश सदस्यांनी दुसऱ्या पक्षात विलीन होण्यास सहमती दर्शविली असेल तरच विलीनीकरण घडून येते.

(ब) जर एखाद्या सदस्याने पीठासीन अधिकारी म्हणून निवडून आल्यावर त्याच्या पक्षाच्या सदस्यत्वातून स्वेच्छेने माघार घेतली किंवा त्याच्या कार्यकाळानंतर त्याच्या पक्षाचे सदस्यत्व पुन्हा स्वीकारले. पदाच्या सन्मानासाठी आणि निष्पक्षतेसाठी ही सूट देण्यात आली आहे.

येथे हे लक्षात घेणे आवश्यक आहे की विधीमंडळ पक्षाच्या एक तृतीयांश सदस्यांच्या पक्षांतरामुळे अपात्रतेपासून सूट देणारी दहावी अनुसूचीची तरतूद 91 व्या घटनादुरुस्ती अधिनियम, 2003 द्वारे हटविण्यात आली आहे, म्हणजे पक्ष सोडणाऱ्यांना पक्षफुटीच्या आधारे संरक्षण मिळणार नाही.

या नियमांनुसार, सभागृहातील सदस्याकडून तक्रार आल्यावरच अध्यक्ष पक्षांतराची दखल घेतात. अंतिम निर्णय घेण्यापूर्वी अध्यक्षाने सदस्याला (ज्यांच्याविरुद्ध तक्रार करण्यात आली आहे) त्याची बाजू मांडण्याची संधी देणे बंधनकारक आहे. तो प्रकरण विशेषाधिकार समितीकडे चौकशीसाठी पाठवू शकतो. त्यामुळे पक्ष-परिवर्तनाचा तात्काळ आणि स्वयंचलित परिणाम होत नाही.

3.2) कायद्याचे मूल्यांकन

भारतीय संसदीय लोकशाही बळकट करणे आणि तत्त्वविहीन व अनैतिक पक्षांतर रोखणे हा पक्षांतर विरोधी कायद्याचा उद्देश आहे. तत्कालीन पंतप्रधान राजीव गांधी यांनी सार्वजनिक जीवन स्वच्छ करण्याच्या सुधारणांच्या दिशेने पहिले पाऊल असे या कायद्याचे वर्णन केले आहे. तत्कालीन केंद्रीय कायदा मंत्री म्हणाले होते की, "दोन्ही सभागृहात बावन्नाव्या दुरुस्ती विधेयकाला एकमताने मंजूरी हे भारतीय लोकशाहीची परिपक्वता आणि स्थिरतेचे निर्दशक आहे."

3.2.1) फायदे

पक्षविरोधी कायद्याचे फायदे म्हणून खालील गोष्टी उद्धृत केल्या जाऊ शकतात:

(अ) हा कायदा विधायकाच्या पक्षांतराच्या प्रवृत्तीला आळा घालून राजकीय स्थैर्य प्रदान करतो.

(ब) हे लोकशाही मार्गाने विधिमंडळात राजकीय पक्षांचे पुनर्गठन सुलभ करते, जसे की इतर पक्षांमध्ये सामील होणे किंवा विद्यमान पक्षापासून वेगळे होणे.

(क) हे राजकीय पातळीवरील भ्रष्टाचार कमी करते आणि अनियमित निवडणुकांवरील गैर-प्रगतीशील खर्चात कपात करते.

(ड) याने विद्यमान राजकीय पक्षांना घटनात्मक ओळख दिली आहे.

3.2.2) टीका

पक्षांतरविरोधी कायदा हे आपल्या राजकीय जीवनाच्या शुद्धतेच्या दिशेने पहिले धाडसी पाऊल होते आणि त्यामुळे देशाच्या राजकीय जीवनात एका नव्या युगाची सुरुवात झाली, तरीही त्याच्या अंमलबजावणीत कमतरता आढळून आल्या असून पक्षांतर रोखण्यात तो अयशस्वी ठरला आहे. खालील कारणांवरून टीका केली जाऊ शकते:

(अ) मतभेद आणि पक्षांतर यात फरक करण्यात आलेले नाही. यामुळे विधायकाच्या मतमतांतराच्या अधिकाराला आणि सदसदविवेकबुद्धीच्या स्वातंत्र्याला बाधा येते. त्यामुळे पक्षशिस्तीच्या नावाखाली पक्षाची हुकुमशाही आणि अनुज्ञेयतेची कठोरता वाढते.

(ब) वैयक्तिक आणि वर्ग पक्षांतर यातील फरक अयोग्य आहे. दुस-या शब्दात, किरकोळ पक्षांतरांना प्रतिबंधित केले परंतु मोठ्या प्रमाणातील पक्षांतरांना कायदेशीर केले.

(क) विधीमंडळाबाहेरील स्वतःच्या पक्ष विरोधी कृतीसाठी विधायकाची हकालपट्टी करण्याची तरतूद त्यात नाही.

(ड) अपक्ष आणि नामनिर्देशित सदस्यांमधील भेदभाव अतार्किक आहे. जर तो एखाद्या पक्षात सामील झाला तर अपक्ष सदस्याला अपात्र ठरवले जाते, तर नामनिर्देशित सदस्याला परवानगी असते.

(इ) निर्णय घेण्यासाठी अध्यक्षावर अवलंबून असण्याबाबत दोन कारणांवर टीका केली जाऊ शकते. प्रथम, राजकीय मजबुरीमुळे तो या अधिकाराचा वस्तुनिष्ठपणे आणि भेदभावरहित वापर करू शकणार नाही. दुसरे म्हणजे, अशा प्रकरणांचा निवाडा करण्यासाठी त्यांच्याकडे कायदेशीर ज्ञान आणि अनुभवाचा अभाव आहे.

4) द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची शिफारस

ऑगस्ट 2005 मध्ये कर्नाटकचे माजी मुख्यमंत्री वीरप्पा मोईली यांच्या अध्यक्षतेखाली भारत सरकारने ठराव क्र. K-11022/9/2004-RC द्वारे या आयोगाची स्थापना केली. या आयोगास भारत सरकार मधील विविध विषयांसंबंधीत प्रशासकीय मुद्द्यांचा अभ्यास करणे व त्यासंबंधी सुधारणा सुचवण्याची जबाबदारी सोपवली होती. 31 मे, 2009 रोजी या आयोगाने भारत सरकारला या संदर्भात एकूण 15 अहवाल सुपूर्त केले.

पक्षांतर विरोधी कायदा कडक करण्यासंबंधी विवेचन करताना द्वितीय प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने पक्षांतराच्या कारणास्तव सदस्यांच्या अपात्रतेवर निर्णय राष्ट्रपती/राज्यपालांनी निवडणूक आयोगाच्या सल्ल्यानुसार घ्यावा, ही शिफारस केलेली आहे.

5) निष्कर्ष

संसदीय लोकशाहीमध्ये सभापती किंवा अध्यक्ष हे अत्यंत प्रमुख स्थान धारण करतात आणि ते सभागृहाच्या अधिकारांचे आणि विशेषाधिकारांचे संरक्षक असतात. संसदीय लोकशाहीच्या कार्यात त्यांची भूमिका अत्यंत महत्त्वाची असून राज्यघटनेच्या दहाव्या अनुसूचीच्या आधारे जेव्हा अध्यक्ष अपात्रतेच्या प्रश्नावर निर्णय देतात, तेव्हा ते न्यायाधिकरणाप्रमाणे काम करतात.

दहाव्या अनुसूचीच्या परिच्छेद 6(1) मध्ये सभापतींच्या विवेकाधिकारांचे व्यापक वर्णन केले आहे की, "या अनुसूची अंतर्गत सभागृहाचा सदस्य अपात्र ठरला आहे की नाही असा कोणताही प्रश्न उद्भवल्यास, तो प्रश्न गृहाच्या अध्यक्षाच्या निर्णयासाठी संदर्भित केला जाईल आणि यथास्थिती अध्यक्षाचा निर्णय अंतिम असेल."

किहोतो-होलोहान विरुद्ध झाचिल्हू प्रकरणात (1992) माननीय सर्वोच्च न्यायालयाने असे म्हणणे मांडले की, अध्यक्षाच्या निर्णयाचे वाईट हेतू किंवा विपर्यास्त इ. कारणास्तव पुर्नविलोकन केले जाऊ शकते. परंतु राजकीय पूर्वग्रहामुळे अध्यक्षाला न्यायिक अधिकार देणे हे मुळात अवैध आहे, हा वादाचा मुद्दा सर्वोच्च न्यायालयाने फेटाळला.

अपात्रतेसंदर्भात अध्यक्षास कायदेशीर ज्ञान आणि अनुभवाचा अभाव असतो ही टीका जरी होत असली तरी प्रशासकीय व्यवस्थेमध्ये वरिष्ठ पदावरील व्यक्तीस सहाय्य करण्यासाठी इतर कनिष्ठ पदांवरील व्यक्ती तसेच कायदेपंडितांचा संघ असतो. त्यांच्या सहकार्याने अध्यक्ष योग्य निर्णयापर्यंत येतात.

भारताच्या राज्यघटनेत संसदीय प्रणालीच्या सरकारची व्यवस्था केली आहे. त्यानुसार राष्ट्रपती/राज्यपाल हे नाममात्र कार्यकारी प्रमुख आहे आणि वास्तविक कार्यकारी विभाग पंतप्रधान/मुख्यमंत्री यांच्या अध्यक्षतेखालील मंत्रिमंडळ आहे. म्हणजेच वास्तविक कार्यकारी विभागाच्या सल्ल्यानुसार (बंधनकारक असतो) आणि साहाय्याने राष्ट्रपती/राज्यपाल यांनी त्यांचे अधिकार वापरावयाचे आहेत.

पक्षांतराच्या कारणास्तव सदस्यांच्या अपात्रतेवर निर्णय राष्ट्रपती/राज्यपालांनी निवडणूक आयोगाच्या सल्ल्यानुसार घ्यावा अशी शिफारस आयोगाने जरी केली असली तरी वास्तविक कार्यकारी विभागाच्या प्रभावामुळे त्यांच्या निर्णयावर परिणाम होऊ शकतो. त्या तुलनेत अध्यक्षावरती कोणाचा सल्ला बंधनकारक नसल्यामुळे त्याच्याकडे निष्पक्षता, कालमर्यादा या सारखी कायदेशीर बंधने घालून निर्णयाधिकार ठेवणे योग्य राहील.

संदर्भ:

1. 52 वी घटनादुरुस्ती अधिनियम, 1985 https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/amendments/constitution-india-fifty-second-amendment-act-1985
2. कश्यप सुभाष, 2013, "*आपली संसद*", नॅशनल बुक ट्रस्ट इंडिया
3. किहोतो-होलोहान विरुद्ध झाचिल्हू प्रकरण (1992) https://indiankanoon.org/doc/1686885/
4. दल-बदल में स्पीकर की भूमिका https://www.drishtiias.com/hindi/daily-updates/daily-news-analysis/speaker-s-role-in-defection
5. लक्ष्मीकांत एम., 2016, "*इंडिअन पॉलिटी*", मॅग्रोहिल एज्युकेशन
6. लिमये मधु, 1989, "*कंटेंपररी इंडियन पॉलिटीक्स*", रॅडिअन्ट प्रकाशन
7. सेकंड ॲडमिनीस्टेटीव्ह रीफोर्म्स कमिशन, गव्हर्नमेंट ऑफ इंडिया, फोर्थ रिपोर्ट (2007) ऑन एथिक्स इन गव्हर्नन्स