शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र

एम. ए. भाग–१ : राज्यशास्त्र

तुलनात्मक संसदीय संस्था

(Comparative Parliamentary Institutions)

सत्र २ : पेपर E-08

(शैक्षणिक वर्ष २०१८–१९ पासून)

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

प्रथमावृत्ती : २०१९

एम. ए. (राज्यशास्त्र) भाग-१

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

प्रती : ५००

■

प्रकाशक :
डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर
कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर - ४१६ ००४.

■

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

■

ISBN- 978-93-89327-42-7

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

दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

■ सल्लागार समिती ■

प्रा. (डॉ.) डी. बी. शिंदे
मा. कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

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

प्रा. (डॉ.) एम. एम. साळुंखे
माजी कुलगुरू,
यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

प्रा. (डॉ.) के. एस. रंगाप्पा
माजी कुलगुरू,
म्हैसूर विद्यापीठ, म्हैसूर

प्रा. पी. प्रकाश
अतिरिक्त सचिव-II
विद्यापीठ अनुदान आयोग, नवी दिल्ली

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

प्रा. (डॉ.) पी. एस. पाटील
I/c अधिष्ठाता, विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) ए. एम. गुरव
I/c अधिष्ठाता, वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) भारती पाटील
I/c अधिष्ठाता, मानवविज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) पी. डी. राऊत
I/c अधिष्ठाता, आंतर-विद्याशाखीय अभ्यास विद्याशाखा
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर
कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. जी. आर. पळसे
I/c संचालक, परीक्षा व मूल्यमापन मंडळ,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. व्ही. टी. पाटील
वित्त व लेखा अधिकारी,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. ए. अनुसे (सदस्य सचिव)
संचालक, दूरशिक्षण केंद्र,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

■ राज्यशास्त्र समन्वय समिती ■

अध्यक्ष - **डॉ. व्ही. एम. पाटील**
आर्टस, कॉमर्स ॲण्ड सायन्स कॉलेज, रामानंदनगर, जि. सांगली

- **प्रा. डॉ. पी. आर. पवार**
  अधिविभागप्रमुख,
  राज्यशास्त्र विभाग,
  शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर
- **डॉ. मेजर एम. आर. घनवट**
  मुधोजी कॉलेज, फलटण,
  जि. सातारा

दूरशिक्षण केंद्र
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर

तुलनात्मक संसदीय संस्था
एम. ए. भाग–१ : राज्यशास्त्र ऐच्छिक पेपर E-08

अभ्यास घटकांचे लेखक

लेखक	घटक क्रमांक
प्रा. डॉ. अनिल डी. पाटील ओंकार शिक्षण संस्थेचे कला आणि विज्ञान महाविद्यालय, गडहिंग्लज	१
प्रा. नेहा वाडेकर सहा. प्राध्यापक, दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर	२, ३
प्रा. डॉ. संतोष के. खडसे कर्मवीर भाऊराव पाटील कॉलेज, उरुण–इस्लामपूर, जि. सांगली	४

■ संपादक ■

प्रा. डॉ. संतोष के. खडसे
राज्यशास्त्र विभागप्रमुख,
कर्मवीर भाऊराव पाटील कॉलेज, उरुण–इस्लामपूर,
जि. सांगली

प्रस्तावना

शिवाजी विद्यापीठाने दूरशिक्षण 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 एक च्या राज्यशास्त्र विषयाच्या ऐच्छिक पेपर क्रमांक E-08 सत्र दोन साठी 'तुलनात्मक संसदीय संस्था' हे विद्यार्थ्यांच्या हाती देताना आम्हाला विशेष आनंद होत आहे.

तुलनात्मक संसदीय संस्था यामध्ये संसदीय व्यवस्थेचा ऐतिहासिक आढावा आणि विकास, विविध राजकीय व्यवस्थांमधील संसद, शासनाची निर्मिती, संसदेचे कार्य या घटकांचा विस्ताराने अभ्यास करणार आहोत.

या पुस्तक निर्मितीमध्ये शिवाजी विद्यापीठाचे कुलगुरू मा. डॉ. डी. बी. शिंदे यांची प्रेरणा व प्रोत्साहन आम्हाला मिळाले त्याबद्दल त्यांचे मनःपूर्वक आभार. त्याचप्रमाणे राज्यशास्त्र विभागप्रमुख डॉ. रविंद्र भणगे, मानवविज्ञान विद्याशाखा अधिष्ठाता डॉ. भारती पाटील, राज्यशास्त्र विभाग शिवाजी विद्यापीठ मधील प्राध्यापक डॉ. प्रकाश पवार, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र अभ्यास मंडळाचे सर्व सन्माननीय सदस्य, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र परिषदेचे अध्यक्ष प्राचार्य डॉ. शिरिष पवार व अधिसभा सदस्य डॉ. वसंत पाटील व सर्व लेखक यांचे सहकार्य लाभल्याबद्दल त्या सर्वांचे मी आभार मानतो.

वरील सर्वांइतकेच महत्त्वाचे म्हणजे दूरशिक्षण केंद्राचे संचालक प्रा. डॉ. एम. ए. अनुसे दूरशिक्षण केंद्रातील सर्व सहकारी विद्यापीठाचे सर्व पदाधिकारी यांचे सहकार्याबद्दल व तत्परतेबद्दल सर्वांचे मनःपूर्वक आभार.

■ **संपादक** ■

प्रा. डॉ. संतोष के. खडसे
राज्यशास्त्र विभागप्रमुख,
कर्मवीर भाऊराव पाटील कॉलेज, उरुण-इस्लामपूर,
जि. सांगली

दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

अभ्यासमंडळ : राज्यशास्त्र

अध्यक्ष – **प्रा. डॉ. श्रीमती भारती तुकाराम पाटील**
राज्यशास्त्र अधिविभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

- **प्रा. डॉ. प्रकाश पवार**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर
- **प्राचार्य डॉ. राजेंद्र कुरळपकर**
  के.आर.पी. कन्या महाविद्यालय, उरुण–इस्लामपूर,
  जि. सांगली
- **डॉ. एस. जी. कुंभार**
  राजा श्रीपतराव भगवंतराव कॉलेज, औंध,
  जि. सातारा
- **डॉ. आर. आर. कांबळे**
  कर्मवीर हिरे आर्टस, सायन्स, कॉमर्स ॲण्ड
  एज्युकेशन कॉलेज, गारगोटी, जि. कोल्हापूर
- **डॉ. अनिता संजिव कणेगांवकर**
  डी.डी. शिंदे सरकार कॉलेज, महालक्ष्मी मंदीर जवळ,
  कोल्हापूर
- **डॉ. शिवाजी सुबराव पाटील**
  छत्रपती शिवाजी कॉलेज, सातारा
- **प्राचार्य डॉ. शिरिषकुमार धोंडिराम पवार**
  बाळासाहेब देसाई कॉलेज, पाटण, जि. सातारा
- **प्रा. डॉ. श्रीमती उत्तरा सहस्त्रबुद्धे**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  मुंबई विद्यापीठ, मुंबई
- **डॉ. मृदुल निळे**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  मुंबई विद्यापीठ, मुंबई
- **प्रा. डॉ. ए. एस. चौसाळकर**
  आर. के. नगर हौसिंग सोसायटी,
  एमएसईबी ऑफीस समोर, कोल्हापूर
- **श्री. वैभव नायकवडी**
  हुतात्मा किसन अहिर शुगर मिल, वाळवा,
  जि. सांगली
- **श्री. दशरथ विठोबा पारेकर**
  फ्लॅट नं. ५०८, एव्हरग्रीन होम्स, फेज–४,
  टॉवर डी, प्रभू हॉस्पिटल रोड, नागाळा पार्क, कोल्हापूर

अनुक्रमणिका

घटक क्रमांक	घटकाचे शीर्षक	पान क्रमांक
१.	संसदीय व्यवस्थेचा ऐतिहासिक आढावा आणि विकास	१
२.	विविध राजकीय व्यवस्थांमधील संसद	२१
३.	शासनाची निर्मिती	५३
४.	संसदेचे कार्य	७२

■ 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 २०१७-१८ पासून तयार केलेला नवीन अभ्यासक्रम पाहून त्याप्रमाणे या पेपरच्या सखोल अभ्यासासाठी संदर्भपुस्तके व इतर साहित्याचा अभ्यास करावा.

घटक–१

संसदीय व्यवस्थेचा ऐतिहासिक आढावा आणि विकास

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्ट्ये

१.१ प्रास्ताविक

१.२ विषय विवेचन

  १.२.१ इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेचा उगम आणि विकास

  १.२.२ भारतामधील संसदीय व्यवस्थेचा उगम आणि विकास

  १.२.३ द्विगृही कायदेमंडळाचा उगम आणि स्वरूप

१.३ सारांश

१.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

१.५ स्वयं–अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१.० उद्दिष्ट्ये

'संसदीय व्यवस्थेचा ऐतिहासिक आढावा आणि विकास' या घटकाच्या अध्ययनानंतर आपण –

- इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेचा उगम आणि विकास समजावून घेणार आहोत.
- भारतामधील संसदीय व्यवस्थेचा उगम आणि विकास समजावून घेणार आहोत.
- द्विगृही कायदेमंडळाची संकल्पना अभ्यासणार आहोत.
- द्विगृही कायदेमंडळाचा उगम आणि स्वरूप समजावून घेणार आहोत.

१.१ प्रास्ताविक

'संसदीय लोकशाही' ही इंग्लंडने जगाला दिलेली एक महान देणगी आहे. इंग्लंडच्या संसदीय शासन प्रणालीला प्रमाण मानून जगातील अनेक देशांनी या पध्दतीचा स्वीकार केला आहे. 'संसदीय शासन व्यवस्थांची तुलना' (Comparative Parliamentary Institutions) या पेपरमध्ये आपण इंग्लंडमधील शासन पध्दतीचा उगम आणि स्वरूप अभ्यासणार आहोत. त्याचप्रमाणे भारत आणि स्वित्झर्लंड मधील संसदीय शासनपध्दती यांचा तुलनात्मक अभ्यास करणार आहोत. ब्रिटिश वसाहती असणाऱ्या बहुतांश देशांनी संसदीय शासनपध्दतीचा स्वीकार केला आहे.

'पार्लमेंट' (Parliament) हा इंग्रजी शब्द 'Parler' या फ्रेंच शब्दापासून निर्माण झाला आहे. 'पार्लर' म्हणजे बोलणे किंवा एकत्र येऊन चर्चा करणे होय. त्यामुळे शब्दश: पार्लमेंट म्हणजे असे ठिकाण की, ज्या ठिकाणी लोक एकत्र येऊन चर्चा करतात. त्यामुळे पार्लमेंट म्हणजे राष्ट्रीय आणि आंतरराष्ट्रीय विषयावर चर्चा करण्यासाठी एकत्र जमलेल्या प्रतिनिधींचा समूह होय. अनेक देशातील कायदेमंडळाला 'पार्लमेंट' या नावाने ओळखले जाते.

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेचा उगम आणि विकास

☼ इंग्लंडची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी :-

इंग्लंडच्या संसदीय व्यवस्थेचा उगम आणि विकास समजावून घेण्यासाठी प्रथम इंग्लंडच्या इतिहासाचे संक्षिप्त अवलोकन करणे आवश्यक आहे. इंग्लंडमधील काही महत्त्वाच्या घटना 'संसदीय व्यवस्था' आणि 'लोकशाही व्यवस्था' निर्माण होण्यास कारणीभूत ठरल्या आहेत.

वेल्स, उत्तर आयर्लंड, इंग्लंड आणि स्कॉटलंड या चार प्रदेशांना मिळून 'ग्रेट ब्रिटन' (Great Britain) किंवा युनायटेड किंगडम (United Kingdom) असे म्हटले जाते. व्यवहारात 'इंग्लंड' या नावाने या देशाला ओळखले जाते. शास्त्रीय भाषेत किंवा संविधानात्मक भाषेत 'युनायटेड किंगडम' हे नाव वापरले जाते. आपण अभ्यासाच्या सोयीसाठी इंग्लंड हे नाव वापरले आहे. त्याचप्रमाणे काही संकल्पनांसाठी इंग्रजी शब्दांचा जसाच्या तसा वापर केला आहे.

इंग्लंड हा युरोप खंडातील एक लहान देश आहे. इंग्लिश खाडीमूळे इंग्लंडचा भूभाग युरोप खंडापासून अलग झाला आहे. इंग्लंडचे क्षेत्रफळ सुमारे २,४४,००० चौ.कि.मी. आणि लोकसंख्या ६ कोटीच्या आसपास आहे. इंग्लिश, वेल्स, स्कॉटिश आणि जेलिक या भाषा इंग्लंडमध्ये बोलल्या जातात.

लोकशाहीचे माहेरघर म्हणून इंग्लंडची ओळख आहे. १९व्या आणि २०व्या शतकाच्या पूर्वार्धात जगावर राज्य केलेला देश अशी इंग्लंडची ख्याती आहे. या काळात आफ्रिका आणि आशिया खंडातील अनेक देशांवर इंग्लंडचे राज्य होते.

इंग्लंडमध्ये सध्या असणाऱ्या राजकीय व्यवस्थेचा विकास उत्क्रांतीच्या पध्दतीने झाला आहे. काळाच्या ओघात विविध व्यवस्था विकसित झाल्या आहेत. इंग्लंडमधील पार्लमेंटला सुमारे एक हजार वर्षांचा इतिहास आहे. त्यामुळे इंग्लंडला संसदीय लोकशाहीची जननी असे म्हटले जाते. 'अनियंत्रित राजेशाही' ते 'नामधारी राजेशाही' असा इंग्लंडचा राजकीय प्रवास आहे. रूढी, प्रथा, परंपरा, न्यायालयीन निर्णय, संसदेने केलेले काही महत्त्वाचे कायदे यामध्ये इंग्लंडची राज्यघटना विखुरलेली आहे. त्यामुळे इंग्लंडच्या राज्यघटनेला अलिखित राज्यघटना असे म्हटले जाते. इंग्लंडची राज्यघटना विशिष्ट काळात विशिष्ट अशा घटना समितीमार्फत निर्माण केलेली नाही.

इ.स. ९ व्या शतकात अँग्लो सेक्सन लोकांनी इंग्लंडमध्ये राजेशाहीची सुरुवात केली. त्यानंतर नॉर्मन, ट्युडर आणि स्टुअर्ट राजघराण्यातील राजांनी इंग्लंडवर राज्य केले. सध्या विंडसर घराण्यातील दुसरी एलिझाबेथ ही इंग्लंडची राणी आहे. सर्वात दीर्घकाळ म्हणजे १९५२ पासून आजपर्यंत (२०२०) राजगादीवर बसणारी ती एकमेव महाराणी आहे. तिच्यानंतर तिचा ज्येष्ठ पुत्र प्रिन्स चार्लस् हा इंग्लंडचा राजा होईल.

☼ संसदेचा उगम :-

इंग्लंडमधील संसदेचा उगम आणि विकास समजावून घेण्यासाठी आपल्याला इ.स.१० व्या शतकापासूनचा इंग्लंडचा इतिहास अभ्यासणे आवश्यक आहे. अँग्लो सेंक्सन काळात इ.स. १० व्या शतकात राजाने त्याला सल्ला देण्यासाठी एक विद्वानांची परिषद गठीत केली. त्यास विटनेजमॉट (Witenagemot) किंवा Council of Wisemen असे म्हटले जाते. या परिषदेमध्ये राजाकडून नियुक्त सरदार आणि धर्मगुरू यांचा समावेश होता. याला इंग्लंडमधील पार्लमेंटचा आरंभ बिंदू मानले जाते.

☼ मॅग्ना कार्टा (१२१५)

इ.स. १३ व्या शतकाच्या प्रारंभी राजा जॉन याने दडपशाही मार्गाने अनियंत्रित राजसत्तेचा वापर सुरू केला. राजा जॉनच्या दडपशाहीविरुध्द उच्च पदस्थ सरदारांनी एक मागणीपत्र राजाला दिले. या मागणीपत्राच्या माध्यमातून राजाकडून काही आश्वासने घेण्यात आली. यालाच 'मॅग्ना कार्टा' (Magna Carta) किंवा 'महान सनद' असे म्हणतात. इंग्लंडमधील स्वातंत्र्याची मागणी करणारा हा पहिला लिखित दस्तऐवज आहे. राजाच्या अधिकारांच्या दुरुपयोगापासून आणि सरंजामदार (त्या काळातील प्रस्थापित वर्ग) वर्गाच्या हक्कांच्या संरक्षणासाठी आवश्यक अशा तरतूदींचा समावेश या महान सनदेमध्ये करण्यात

आला. सरंजामदारांच्या सभेच्या मंजूरीविना राजाला कर (Tax) लागू करता येणार नाही. आरोप सिद्ध झाल्याशिवाय कोणालाही अटक करून ठेवता येणार नाही अथवा हद्दपार करता येणार नाही अथवा मालमत्ता हिरावून घेता येणार नाही. कायद्याच्या दृष्टीने श्रीमंत गरीब असा भेदभाव करता येणार नाही. इत्यादी तरतूदींचा समावेश मॅग्ना कार्टामध्ये करण्यात आला. त्यामुळे चॅथॅम यांनी मॅग्ना कार्टाचा ब्रिटिश शासनपध्दतीचे बायबल मानले आहे. इंग्लंडमधील संसदेच्या विकासातील हा एक मैलाचा दगड आहे.

☼ मॉडेल पार्लमेंट १२९५

राजा पहिला एडवर्ड याने इ.स. १२९५ मध्ये 'मॉडेल पार्लमेंट' भरविले. यात आर्च बिशप, बिशप, ॲबट, अर्ल, बॅरन्स, नाईटस् (तत्कालीन इंग्लंडमधील राजकीय आणि धार्मिक क्षेत्रातील उच्च पदस्थांना या विविध नावाने ओळखले जात होते) आणि सामान्य जनतेचे प्रतिनिधी यांचे एकूण ३७२ प्रतिनिधी होते. हे पहिले पार्लमेंट एकगृही होते. इ.स. १३३८ नंतर धर्मोपदेशक आणि सरदार यांनी सामान्य लोकांच्या प्रतिनिधीसोबत पार्लमेंटमध्ये बसण्यास विरोध केला. त्यामुळे १४व्या शतकाच्या मध्यंतरी दोन सभागृह निर्माण झाली. धर्मोपदेशक आणि उच्च पदस्थ सरदार यांच्या सभागृहाला 'हाऊस ऑफ लॉर्डस्' (House of Lords) असे म्हटले गेले आणि सामान्य जनतेचे प्रतिनिधी असणाऱ्या सभागृहाला 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' 'House of Commons' या नावाने ओळखले जावू लागले.

राजा पहिला एडवर्ड याने पार्लमेंटच्या अधिकारांना मान्यता दिली. पार्लमेंटच्या संमतीशिवाय राजाने कोणताही कर लादू नये; हिशेब तपासणी आयुक्त (Commissioner to Audit the Accounts) आणि मंत्री नियुक्त करण्याचा अधिकार पार्लमेंटला राहिल; प्रत्येक अधिवेशन सुरू होण्यापूर्वी मंत्री आपल्या पदाचा राजीनामा देतील आणि पार्लमेंटच्या प्रश्नांना किंवा आरोपांना उत्तर देतील; इत्यादी तत्त्वे प्रस्थापित झाली. सिध्दांत म्हणून वरील तत्त्वांचा अवलंब केला गेला. परंतु प्रत्यक्षात पार्लमेंटवर राजाचे वर्चस्व होते. कारण पार्लमेंटचे अधिवेशन बोलविण्याचा अधिकार आणि पार्लमेंट विसर्जित करण्याचा अधिकार राजाला होता.

इ.स. १३२७ मध्ये राजा दुसरा एडवर्ड याला पार्लमेंटने पदच्युत केले. त्यानंतर लॅनकास्टर घराण्यातील (Lancaster Dynasty) राजा हेन्री याला राजगादीवर बसविण्यात आले. या काळात पार्लमेंटच्या वर्चस्वावर शिक्कामोर्तब करणारे काही निर्णय घेण्यात आले. चौदाव्या शतकाअखेर पार्लमेंटच्या आर्थिक अधिकारात वाढ झाली. १५ व्या शतकाच्या उत्तरार्धात छोटी-छोटी यादवी युध्दे झाली. या युध्दांना गुलाबाची युध्दे (Wars of the Rose) म्हणून ओळखले जाते. या युध्दानंतर पुन्हा राजाचे अधिकार वाढले आणि पार्लमेंटचे अधिकार कमी झाले. इ.स. १४८५ ते १६०३ या काळात ट्यूडर राजघराणे सत्तेवर आले. या काळात राजाची अनियंत्रित सत्ता पुन्हा प्रस्थापित झाली. विशेषत: सातवा

हेन्री, आठवा हेन्री आणि राणी पहिली एलिझाबेथ यांनी अनियंत्रित सत्तेचा वापर केला. ट्युडर राजघराण्याने अराजकता संपुष्टात आणल्यामुळे त्यांच्या अनियंत्रित राजसत्तेला लोकमान्यता मिळाली. परंतु त्यामुळे पार्लमेंटचे महत्त्व कमी झाले.

इ.स. १६६६ च्या युध्दात इंग्लंडचा राजा हेरॉल्ड यांचा पराभव करून नॉर्मन घराण्यातील विल्यम राजाने इंग्लंडची सत्ता हस्तगत केली. त्याला 'विल्यम दि काँकरर' या नावाने ओळखले जाते. हा नॉर्मन घराण्यातील पहिला राजा होता. त्याने इंग्लंडमधील राजेशाही व्यवस्था निर्माण करण्यात महत्त्वाचे योगदान दिले. नॉर्मन राजांच्या काळात सेक्सन काळातील काही संस्था पुढे चालू राहिल्या आणि काही नवीन संस्थांची भर पडली. नॉर्मन काळात 'मॅग्नम कौन्सिलीयम' (Magnum Councilium) नावाची संस्था निर्माण झाली. तिच्या वर्षातून तीन बैठका घेतल्या जात. यात राज घराण्यातील लोक, बिशपस, प्रमुख सरदार यांचा समावेश होता. याची सदस्यसंख्या जास्त होती. म्हणून राजाने 'क्युरिया रेजीस' (Curia Regis) नावाची व्यवस्था विकसित केली. 'क्युरिया रेजीस' म्हणजे राजाला सल्ला देणारे मंत्रिमंडळ होते. १७व्या आणि १८व्या शतकात क्युरिया रेजीस मधून 'प्रिव्ही कौन्सिल' (Privy Council) चा जन्म झाला. ही संस्था सध्या कॅबिनेट (मंत्रिमंडळ) या नावाने अस्तित्वात आहे.

राजा दुसऱ्या हेन्रीच्या काळात क्युरिया रेजीसच्या कामाची विभागणी झाली. त्यातून प्रिव्ही कौन्सिल व इतर तीन प्रकारच्या न्यायसंस्था निर्माण झाल्या. याच काळात इंग्लंडमध्ये फिरते न्यायालय ही संकल्पना रूढ झाल्यामुळे एकरूप कायदा निर्माण होण्यास मदत झाली.

☼ रक्तविहीन क्रांती १६८८

इ.स. १६०३ ते इ.स. १७१४ या काळात स्टुअर्ट घराण्याकडे सत्ता होती. या घराण्यातील पहिल्या जेम्सने (१६०३-२५) राजाच्या अनियंत्रित सत्तेचा वापर सुरू केला. त्याने राजाच्या दैवी अधिकाराच्या सिध्दांताचा (Divine Right Theory) पुरस्कार केला. या सिध्दांतानुसार राजा हा देवाचा प्रतिनिधी आहे. तो ईश्वराचा अंश असल्याने त्याच्यावर लोकांचे नियंत्रण असू शकत नाही. असा विचार मांडला. त्याने या विचाराचे समर्थन करणारे 'The Law of Free Monarchies' हे पुस्तक लिहिले, त्याने पार्लमेंटला डावलून निर्णय घेतले, वटहुकूम काढले, कर लागू केले. परिणामत: पार्लमेंट अधिकारहीन संस्था झाली.

पहिल्या जेम्सनंतर त्याचा मुलगा पहिला चार्लस् (१६२५-४९) राजा झाला. त्यानेही पार्लमेंटला डावलून कर वसूली सुरु केली. याविरुध्द पार्लमेंटने राजाकडून 'Pitition of Rights' ची मागणी केली. या मागणीपत्रानुसार पार्लमेंटच्या मंजुरीशिवाय जनतेकडून कोणताही कर अथवा कोणत्याही स्वरूपात पैसे वसूल केले जावू नयेत अशी मागणी करण्यात आली. राजाने 'Pitition of Rights' मान्य केला, परंतु प्रत्यक्षात त्याची अंमलबजावणी केली नाही. इ.स. १६२९ ते इ.स. १६४० या काळात राजाने पार्लमेंटशिवाय राज्य केले. याच काळात स्कॉटलंडशी सुरू असणाऱ्या यादवी युध्दामुळे राजाची तिजोरी

रिकामी झाली. त्यामुळे राजाला पैशाची गरज भासली. राजाने नाईलाजाने १६४० साली पार्लमेंटची सभा आयोजित केली. या पार्लमेंटने राजाच्या अनिर्बंध अधिकाराला विरोध करणारे कायदे संमत केले. त्यातूनच 'राजा' विरुध्द 'पार्लमेंट' यांचे श्रेष्ठत्वासाठी युध्द सुरू झाले. पार्लमेंटने जनतेला राजाविरुध्द लढण्याचे आवाहन केले. हा संघर्ष १६४९ अखेर सुरू राहिला. पार्लमेंटच्या सैन्याने ऑलीव्हर क्रॉमेवेलच्या मदतीने राजाचा पराभव केला. पहिल्या चार्लस्‌ला पकडून १६४९ साली फासावर चढविण्यात आले. देशातून राजेशाही आणि हाऊस ऑफ लॉर्डस् नष्ट करण्यात आले आणि इंग्लंडला प्रजासत्ताक घोषित करण्यात आले.

ऑलीव्हर क्रॉमवेलने प्रजासत्ताक इंग्लंडची सर्व सूत्रे आपल्या हाती घेतली. राज्यकारभाराची संहिता ठरविण्यासाठी १६५३ साली 'इंस्ट्रूमेंट ऑफ गव्हर्नमेंट' (Instrument of Government) अस्तित्त्वात आले. ही आधुनिक जगातील पहिली लिखित राज्यघटना म्हटले तर वावगे होणार नाही. क्रॉमवेलनेदेखील पुन्हा पार्लमेंटला डावलण्याचा प्रयत्न केला. त्याने आपल्या मुलाला आपला वारसदार म्हणून नियुक्त केले. परंतु पार्लमेंटने त्याच पदावरून दूर केले. १६६० मध्ये हाऊस ऑफ कॉमन्सने पुन्हा 'राजपद' आणि 'हाऊस ऑफ लॉर्डस्‌ची' पुनर्स्थापना केली.

इ.स. १६६० ते १६८५ या काळात स्टुअर्ट घराण्यातील दुसरा चार्लस् राजगादीवर बसला. त्याने पार्लमेंटच्या हक्कांचा आदर करण्याचे आश्वासन दिले. त्यानंतर १६८५ साली दुसरा जेम्स राजपदावर बसला, त्याने पार्लमेंटचे अधिकार नाकारण्याचा प्रयत्न केला. त्यामुळे पार्लमेंटने त्याला काढून टाकण्यासाठी प्रयत्न सुरू केले. हॉलंडमधील ऑरेंज संस्थानाचा प्रमुख 'विल्यम ऑफ ऑरेंज' (William of Orange) याला पार्लमेंटच्या नेत्यांनी पाचारण केले. त्यानुसार तो आपले सैन्य घेवून इंग्लंडला आला. तो इंग्लंडच्या भूमीवर पाय ठेवताच दुसरा जेम्स फ्रान्सला पळून गेला. कोणताही रक्तपात झाला नाही, परंतु इंग्लंडच्या इतिहासात एक महान बदल झाला. या घटनेला 'रक्तविहीन क्रांती' (Bloodless Revolution) किंवा 'वैभवशाली क्रांती' (Glorous Revolution) असे म्हटले जाते. या क्रांतीने इंग्लंडमधील अनियंत्रित राजसत्तेचा शेवट केला आणि पार्लमेंटच्या सर्वश्रेष्ठत्त्वाला मान्यता देण्यात आली. १६८८ च्या क्रांतीपासून पार्लमेंटचे श्रेष्ठत्व कायमस्वरूपी रहावे म्हणून काही महत्त्वाचे कायदे संमत करण्यात आले.

☼ सार्वभौम संसद :-

ऑक्टोबर १६८९ मध्ये इंग्लंडच्या पार्लमेंटने 'बिल ऑफ राईटस्' हा कायदा संमत केला. या कायद्याने ब्रिटिश शासनाची पायाभूत तत्त्वे निश्चित करण्यात आली. राजाने पार्लमेंटच्या मंजूरीशिवाय कायदा करू नये, पार्लमेंटच्या मंजुरीविना कर लादू नये, अथवा कोणत्याही स्वरूपात जनतेकडून पैसा वसूल करू नये, पार्लमेंटचे अधिवेशन नियमितपणे भरविण्यात यावे, पार्लमेंटच्या सदस्यांना संपूर्ण भाषण स्वातंत्र्य व चर्चा करण्याचे स्वातंत्र्य असावे इत्यादी महत्त्वपूर्ण तत्त्वांचा समावेश 'बील ऑफ राईटस्'मध्ये

करण्यात आला. परिणामत: १८ व्या शतकात इंग्लंडमधील पार्लमेंट एक अधिकारसंपन्न संस्था म्हणून विकसित झाली. परंतु पार्लमेंटमध्ये सामान्य जनतेच्या प्रतिनिधींना स्थान नव्हते. त्यामुळे १८३२, १८८४, १९१८ आणि १९४८ च्या सुधारणा कायद्यांमुळे इंग्लंडच्या पार्लमेंटमध्ये शेतकरी, शेतमजूर, कामगार, स्त्रीया यांना टप्प्याटप्प्याने प्रतिनिधीत्व देण्यात आले. त्यानुसार राज्यकारभारात सामान्य जनता सहभागी होत गेली. खऱ्या अर्थाने १९ व्या आणि २० व्या शतकात हाऊस ऑफ कॉमन्सचे अधिकार वाढत गेले. १९१८ च्या कायद्याने ३० वर्षावरील सर्व स्त्रियांना मतदानाचा अधिकार देण्यात आला. १९२८ च्या कायद्याने २१ वर्षावरील सर्व स्त्री पुरुषांना मतदानाचा अधिकार देण्यात आला. १९४८ च्या कायद्यानुसार 'एक व्यक्ती एक मत' हे तत्त्व अंमलात आले. १९११ च्या पार्लमेंट ॲक्टनुसार धनविधेयक मंजूर करण्याबाबत हाऊस ऑफ कॉमन्सला पूर्ण अधिकार देण्यात आले. त्यामुळे हाऊस ऑफ लॉर्डसला कोणतेही धनविधेयक नामंजूर करण्याचा अधिकार राहिला नाही. इतर विधेयकांच्या बाबतीत देखील कॉमन्स सभागृहाला श्रेष्ठ ठरविण्यात आले. केवळ एखादे विधेयक जास्तीत जास्त २ वर्षे प्रलंबित ठेवण्याचा अधिकार लॉर्डस सभागृहाला आहे. १९४९ च्या कायद्यान्वये हाऊस ऑफ कॉमन्सचे निर्विवाद सार्वभौमत्व मान्य करण्यात आले. त्यामुळे आज रोजी इंग्लंडच्या पार्लमेंटचे सार्वभौमत्व म्हणे खऱ्या अर्थाने कॉमन्स सभागृहाचे सार्वभौमत्व होय.

अशाप्रकारे इ.स. १० व्या शतकापासून २० व्या शतकापर्यंत घडलेल्या विविध राजकीय घडामोडीतून इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेचा उगम आणि विकास झाला आहे.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न-१

❑ **एका वाक्यात उत्तरे लिहा.**

१. कोणत्या देशाला संसदीय लोकशाहीची जननी असे म्हणतात?

२. कोणत्या साली मॅग्ना कार्टा घोषित करण्यात आला?

३. राजा पहिला जेम्स यांनी कोणते पुस्तक लिहिले?

४. इंग्लंडमधील कोणत्या राजाने 'राजाच्या दैवी अधिकाराचे' समर्थन केले?

५. रक्तविरहित क्रांती केव्हा झाली? तेंव्हा इंग्लंडचा राजा कोण होता?

६. 'बिल ऑफ राईटस्' केव्हा मंजूर झाले?

७. इंग्लंडमध्ये कोणत्या साली सर्वप्रथम स्त्रियांना मताधिकार देण्यात आला?

८. 'इंस्ट्रूमेंट ऑफ गव्हर्नमेंट' केव्हा अस्तित्वात आले?

१.२.२ भारतामधील संसदीय व्यवस्थेचा उगम आणि विकास

☼ पार्श्वभूमी :–

१७ व्या शतकात ईस्ट इंडिया कंपनीने भारतामध्ये व्यापाराच्या निमित्ताने आपला विस्तार वाढविला. इ.स. १७५७ मधील प्लासीच्या लढाईने भारतात ब्रिटिश साम्राज्याचा पाया रोवला गेला. भारतीय प्रशासन सुरळीत चालावे, यासाठी १७७३ साली ब्रिटिश पार्लमेंटने 'रेग्युलेटिंग ॲक्ट' संमत केला. त्यानंतर कालानुरूप विविध कायदे संमत केले गेले आणि १८५७ अखेर भारतावर ब्रिटिशांनी आपला एकछत्री अंमल प्रस्थापित केला.

इ.स. १७८४ च्या पिटस इंडिया ॲक्टनुसार ईस्ट इंडिया कंपनीच्या राजकीय आणि प्रशासकीय बाबींवर नियंत्रण ठेवण्याचे व्यापक अधिकार ब्रिटिश सरकारला प्राप्त झाले. वॉरन हेस्टींग (१७७२) पासून लॉर्ड डलहौसी (१८५७) पर्यंत सर्व गव्हर्नर जनरलनी ब्रिटिश साम्राज्याचा पाया विस्तारण्याचा प्रयत्न केला. त्यामुळे भारतीयांच्या मनात ब्रिटिश सत्तेविरुध्द असंतोष निर्माण झाला. याचा परिणाम म्हणजे १८५७ मधील शिपायांचे बंड. १८५७ चे बंड ब्रिटिशांनी मोडून काढले. या घटनेमुळे भारताच्या स्वातंत्र्य चळवळीला एक नवीन प्रेरणा मिळाली. भारतीय लोकांच्या मनात ब्रिटिश साम्राज्याविरुध्द असंतोष होता. भारतावर दीर्घकाळ राज्य करण्यासाठी व भारतीयांचा असंतोष कमी करण्यासाठी भारतीयांना काहीतरी दिले पाहिजे याची ब्रिटिशांना जाणीव निर्माण झाली. त्यामुळे नोव्हेंबर १८५८ मध्ये ईस्ट इंडिया कंपनीकडील सत्ता काढून घेण्यात आली. भारताची संपूर्ण सत्ता ब्रिटिश सरकारने प्रत्यक्ष आपल्या ताब्यात घेतली. महाराणी व्हिक्टोरियाला भारताची महाराणी म्हणून घोषित केले गेले. १८५८ पासून १९४७ अखेर भारतावर ब्रिटिश सरकारने प्रत्यक्ष राज्य केले. या काळात भारतामध्ये लोकशाही संस्था विकसित होण्यामध्ये इंग्लंडच्या पार्लमेंटने अनेक कायदे संमत केले.

भारतामध्ये संसदीय लोकशाही विकसित होण्यास कारणीभूत काही महत्त्वाचे कायदे पुढील प्रमाणे.

१. चार्टर ॲक्ट

१८३३ आणि १८५३ साली तयार करण्यात आलेले चार्टर ॲक्ट भारतामधील संसदेचा उगम दर्शवितात. इ.स. १८३३ च्या चार्टर ॲक्ट नुसार सर्वप्रथम भारतातील सर्व ब्रिटिश प्रांतासाठी एक मध्यवर्ती विधिमंडळ (Imperial Legislative Council) स्थापन करण्यात आले. यास गव्हर्नर जनरलचे विधिमंडळ (Governor General's Legislative Council) असेही म्हटले जात होते. यात केवळ चारच सदस्य होते. याची व्याप्ती आणि अधिकार खूपच मर्यादित होते. विधिमंडळ आणि कार्यकारी मंडळ यांच्यात स्पष्ट फरक केला गेला नव्हता. सुधारित १८५३ च्या चार्टर ॲक्टनुसार मध्यवर्ती विधिमंडळाचा आकार वाढविण्यात आला. या सुधारित कायद्यानुसार विधिमंडळाची सदस्यसंख्या १२ करण्यात आली.

विधिमंडळ आणि कार्यकारी मंडळ यांच्या स्वतंत्र बैठका घेण्यास सुरुवात झाली. प्रत्यक्षात मात्र सर्व अधिकार गव्हर्नर जनरलला होते. या दोन कायद्यांमुळे भारताच्या संसदेच्या स्थापनेच्या अनुषंगाने महत्त्वाचे काम केले.

२. इंडियन कौन्सिल ॲक्ट, १८६१

या कायद्यानुसार खऱ्या अर्थाने राष्ट्रीय आणि प्रांतिक पातळीवर कायदे तयार करणारी यंत्रणा भारतात निर्माण करण्याचा प्रयत्न झाला. यास 'Legislative Council' किंवा 'Governor General's Legislative Council' या नावाने ओळखले गेले. यासाठी आपण मराठीत 'विधिमंडळ' हा शब्द वापरला आहे. या कायद्यानुसार गव्हर्नर जनरलच्या विधिमंडळात ५ सदस्य होते. याशिवाय गव्हर्नर जनरल विधिमंडळावर किमान ६ आणि कमाल १२ सदस्य नियुक्त करू शकत होता. यापैकी निम्मे सदस्य हे गैर सरकारी (Non-Official) असावेत असे बंधन होते. त्यामुळे भारतीयांना विधिमंडळात स्थान मिळण्याची संधी प्राप्त झाली. गव्हर्नर जनरल विधिमंडळाच्या मंजूरीशिवाय कायदा करू शकत नव्हता. त्याच्या कायदेनिर्मितीच्या अमर्याद अधिकारांवर मर्यादा घालण्यात आल्या होत्या. तथापि, प्रत्यक्ष व्यवहारात विधिमंडळाचे बहुसंख्य सदस्य गव्हर्नर जनरलकडून नियुक्त असल्याने त्याचे विधिमंडळावर नियंत्रण होते. त्यामुळे मुक्त पध्दतीने या विधिमंडळाला आपल्या अधिकारांचा वापर करता येत नव्हता.

३. इंडियन कौन्सिल्स ॲक्ट, १८९२

हा कायदा म्हणजे १८६१ च्या कायद्यामधील सुधारणा होता. दरम्यानच्या काळात १८८५ साली भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेसची स्थापना झाली होती. भारतीय राष्ट्रीय काँग्रेसने विधिमंडळातील प्रतिनिधीत्वासाठी ब्रिटीश सरकारकडे आग्रही भूमिका घेतली होती. त्यामुळे ब्रिटिश सरकारला १८९२ च्या कायद्यामध्ये विधिमंडळाचा आकार वाढवावा लागला. त्यानुसार विधिमंडळात किमान १० आणि कमाल १६ सदस्य असावेत अशी तरतूद करण्यात आली. त्यांची नियुक्ती गव्हर्नर जनरलकडून केली जाईल अशी तरतूद होती. याशिवाय इतर ५ सदस्य होते. त्यापैकी १ सदस्य कलकत्ता चेंबर ऑफ कॉमर्स यांच्या शिफारशीनुसार आणि उर्वरित ४ सदस्य प्रांतिक विधिमंडळाच्या शिफारशीनुसार गव्हर्नर जनरलमार्फत नियुक्त केले जात होते. या कायद्याने विधिमंडळातील सदस्यांना चर्चा करण्याचा आणि प्रश्न विचारण्याचा अधिकार देण्यात आला. अशाप्रकारे १८६१ मधील कायद्यापेक्षा सुधारित स्वरूपाचे कायदेमंडळ निर्माण करण्याचा प्रयत्न झाला.

४. इंडियन कौन्सिल्स ॲक्ट, १९०९

काँग्रेस पक्षाच्या आग्रही भूमिकेमुळे हा कायदा संमत करण्यात आला. विधिमंडळातील भारतीयांच्या प्रतिनिधीत्वात वाढ करण्याच्या उद्देशाने तत्कालीन भारतमंत्री लॉर्ड मोर्ले आणि व्हाईसरॉय मिंटो यांनी या

कायद्याचा सुधारित मसुदा तयार केला. म्हणून याला मोर्ले-मिंटो सुधारणा कायदा-१९०९ असे देखील म्हटले जाते.

या कायद्यानुसार केंद्रीय विधिमंडळाची (Indian Legislative Council) सदस्य संख्या १६ वरून ६० करण्यात आली. प्रांतिक विधिमंडळाच्या सदस्यांची संख्या दुप्पट करण्यात आली. विधिमंडळात निर्वाचीन आणि नियुक्त सदस्य यांना स्थान देण्यात आले. विधिमंडळातील सदस्यांना अंदाजपत्रक व इतर महत्त्वाच्या विषयांवर ठराव मांडण्याचे अधिकार देण्यात आले. यावर मतविभाजन घेण्याची तरतूद करण्यात आली. विधिमंडळ सदस्यांना विधिमंडळाच्या ठरावाद्वारे कार्यकारी प्रमुखाला (गव्हर्नर जनरलला) शिफारस करण्याचा अधिकार देण्यात आला. परंतु या शिफारशी स्वीकारण्याचे बंधन त्याला नव्हते. अध्यक्षांच्या अनुमतीने प्रश्न किंवा पुरवणी प्रश्न विचारण्याचा अधिकार विधिमंडळ सदस्यांना देण्यात आला. याच कायद्याने मुस्लिम जमीनदार आणि चेंबर ऑफ कॉमर्स यांचे प्रतिनिधी विधिमंडळाचे सदस्य होतील याची व्यवस्था केली. मुस्लिम समुदायासाठी देण्यात आलेल्या प्रतिनिधीत्वामुळे पुढे हिंदू मुस्लिम यांच्यात संघर्ष सुरू झाला.

अशाप्रकारे भारताच्या संसदीय विकासाच्या टप्प्यामध्ये १९०९ चा कायदा महत्त्वपूर्ण ठरतो.

५. गव्हर्नमेंट ऑफ इंडिया अॅक्ट, १९१९

१९०९ च्या कायद्यामधील उणिवा कमी करण्यासाठी १९१९ च्या सुधारित कायदा तयार करण्यात आला. या कायद्याचा मसुदा तात्कालीन भारतमंत्री माँटेग्यू आणि व्हाईसरॉय चेम्सफोर्ड यांनी तयार केला. त्यामुळे याला माँटेग्यू-चेम्सफोर्ड सुधारणा कायदा असे म्हणतात. या कायद्याने द्विगृहात्मक कायदेमंडळ निर्माण करण्याची तरतूद केली. त्यानुसार राज्यसभा (Council of States) आणि केंद्रीय विधानसभा (Central Legislative Assembly) अशी दोन सभागृह असणारे केंद्रीय विधिमंडळ अस्तित्वात आले.

या कायद्यानुसार राज्यसभेची एकूण सदस्य संख्या ६० निश्चित करण्यात आली. यातील ३४ निर्वाचीत आणि उर्वरित नियुक्त केलेले सदस्य होते. नियुक्त करण्यात आलेल्या २६ सदस्यापैकी २० शासकीय सदस्य आणि ६ गैरशासकीय सदस्य होते. केंद्रीय विधानसभेची एकूण सदस्य संख्या १४४ निश्चित करण्यात आली. यापैकी १०४ निर्वाचीत सदस्य हाते. उर्वरित सदस्यांना नियुक्त केले जात होते. नियुक्त करण्यात आलेल्या ४० सदस्यांपैकी २६ शासकीय सदस्य आणि उर्वरित गैरशासकीय सदस्य होते. या कायद्यानुसार १९२१ साली पहिले विधिमंडळ अस्तित्वात आले. सिमीत मताधिकार (Restricted Frenchise) पध्दतीने. या दोन्ही सभागृहाचे सदस्य निवडण्यात आले. संपत्ती धारण करणारे, कर भरणारे आणि शिक्षणाची अट पूर्ण करणारे नागरिक मतदानासाठी पात्र ठरविण्यात आले. त्यामुळे अत्यंत अल्प समुदायाला मतदानाचा अधिकार प्राप्त झाला. राज्यसभा स्थायी सभागृह होते. राज्यसभेचा कार्यकाल ३ वर्षे आणि विधानसभेचा कार्यकाल ५ वर्षे ठेवण्यात आला. राज्यसभेचे १/३ सदस्य दर ३ वर्षाने निवृत्त

होत गेले. दोन्ही सभागृह मुदतपूर्व विसर्जित करण्याचा अथवा या सभागृहांचा कार्यकाल वाढविण्याचा अधिकार गव्हर्नर जनरलला होता.

या कायद्याने देशात लोकनियुक्त कायदेमंडळ निर्माण केल्याचा भास निर्माण करण्यात आला. कारण या कायदेमंडळाला केवळ चर्चा करण्याचा आणि शिफारस करण्याचा अधिकार देण्यात आला. गव्हर्नर जनरल हा कायदेमंडळाला जबाबदार नव्हता. त्यामुळे या कायदेमंडळाला कायदे निर्माण करणारे 'असार्वभौम कायदेमंडळ' असे म्हटले गेले. त्यामुळे १९२१ च्या निवडणूकीवर काँग्रेस पक्षाने बहिष्कार टाकला. काँग्रेस पक्षातील सुरेंद्रनाथ बॅनर्जी यांच्या नेतृत्वाखालील फुटीर गट या निवडणूकीत निवडून आला. १९२३ साली देशबंधू सी.आर.दास आणि मोतीलाल नेहरू यांनी स्वराज्य पक्षाची स्थापना केली. या पक्षाने १९२३ च्या निवडणूकीत चांगले यश प्राप्त केले. अनेक प्रसंगामध्ये विधिमंडळातील भारतीयांच्या विरोधातील ठराव नामंजूर करण्याचे काम स्वराज्य पक्षाने केले.

१९२६ च्या निवडणूकीत स्वराज्य पक्षाला यश संपादन करता आले नाही. दरम्यानच्या काळात 'सार्वभौम कायदेमंडळ' आणि 'जबाबदार शासन पध्दती' यासाठी काँग्रेसची मागणी चालूच होती. याच काळात म. गांधींच्या नेतृत्वाखाली स्वातंत्र्यासाठी लोकचळवळ सुरू होती. भारतीयांच्या मागण्यांचा विचार करण्यासाठी सर जॉन सायमन यांच्या नेतृत्वाखाली 'सायमन कमिशन'ची स्थापना करण्यात आली. यावर काँग्रेससह इतर पक्षांनी बहिष्कार टाकला. १९२९ मधील काँग्रेसच्या लाहोर अधिवेशनात पं.नेहरू यांनी संपूर्ण स्वराज्याची मागणी केली. या पार्श्वभूमीमध्ये भारतीयांचा असंतोष कमी करण्यासाठी १९३५ चा कायदा संमत करण्यात आला.

६. गव्हर्नमेंट ऑफ इंडिया ॲक्ट, १९३५

१९३५ च्या कायद्याने भारतासाठी संघराज्य प्रारूपाची तरतूद केली. गव्हर्नर जनरल, मंत्रिमंडळ आणि कायदेमंडळ यांच्या अधिकाराचा तपशील या कायद्यामध्ये देण्यात आला. इंग्लंडच्या राजाचा प्रतिनिधी म्हणून गव्हर्नर जनरल यास सर्व कार्यकारी अधिकार देण्यात आले. केंद्रीय विधिमंडळात (Central Legislative Council) राज्यसभा हे वरिष्ठ सभागृह (Council of State) आणि विधानसभा हे कनिष्ठ सभागृह (Legislative Assembly) या दोन सभागृहांचा समावेश करण्यात आला. यांस 'संघीय विधिमंडळ' (Federal Legislature) असे देखील म्हटले जात होते. गव्हर्नर जनरल हा विधिमंडळाचा अविभाज्य घटक होता.

राज्यसभेतील १५६ प्रतिनिधी ब्रिटिश प्रांतातून आणि १०४ प्रतिनिधी संस्थानिकांच्याकडून निवडण्याची तरतूद करण्यात आली. त्याचप्रमाणे केंद्रीय विधानसभेतील २५० प्रतिनिधी ब्रिटिश प्रांतामधून आणि १२५ प्रतिनिधी संस्थानिकांच्याकडून निवडण्याची तरतूद करण्यात आली. राज्यसभेतील १/३ सदस्य दर तीन वर्षाने निवृत्त होत त्यामुळे हे स्थायी सभागृह होते. केंद्रीय विधानसभेचा कार्यकाल पाच

वर्षे होता. तत्पूर्वी विधानसभा बरखास्त करण्याचा विशेषाधिकार गव्हर्नर जनरलला देण्यात आला होता. विधानसभेच्या सदस्यांची निवड प्रांतिक विधिमंडळातील सदस्यांकडून केली जात होती. राज्यसभेच्या सदस्यांची निवड प्रांतिक मतदारसंघातून केली जात होती.

दोन्ही सभागृहांना आपला सभापती आणि उपसभापती निवडण्याचा अधिकार देण्यात आला होता. दोन्ही सभागृहांनी मंजूर केलेल्या प्रत्येक विधेयकाला गव्हर्नर जनरलची मंजूर बंधनकारक होती. आवश्यकता वाटल्यास गव्हर्नर जनरल एखादे विधेयक राजाच्या संमतीसाठी राखीव ठेवू शकत होता. दोन्ही सभागृहात मतभेद निर्माण झाल्यास संयुक्त बैठक घेतली जात होती. दोन्ही सभागृहांना जवळजवळ समान अधिकार होते. संस्थानिकांनी विरोध केल्यामुळे या कायद्याप्रमाणे संघराज्य प्रत्यक्षात येवू शकले नाही. तसेच कायदेमंडळाला जबाबदार मंत्रीमंडळाची व्यवस्थादेखील प्रत्यक्षात आली नाही.

७. सार्वभौम संसद :-

१९३५ च्या कायद्याला काँग्रेस पक्षाने विरोध दर्शविला. काँग्रेस पक्षाच्या मते, १९३५ चा कायदा म्हणजे ब्रिटिशांनी भारतीयांवर लादलेली राज्यघटना आहे. १९३५ च्या कायद्यानुसार १९४५ साली पहिले कायदेमंडळ अस्तित्वात आले. या कायदेमंडळात काँग्रेस बहुमत प्राप्त पक्ष होता. गव्हर्नर जनरलच्या अधिकारावर काही मर्यादा घातल्यामुळे या कायदेमंडळाला थोडे अधिकार प्राप्त झाले होते. परंतु हे सार्वभौम कायदेमंडळ नव्हते. १५ ऑगस्ट १९४७ पासून हे कायदेमंडळ सार्वभौम झाले. नवीन राज्यघटनेनुसार कायदेमंडळ अस्तित्वात येईपर्यंत हे हंगामी कायदेमंडळ म्हणून काम करत होते. स्वतंत्र भारताच्या राज्यघटनेनुसार १९५१-५२ साली पहिली सार्वत्रिक निवडणूक घेण्यात आली. १९५२ साली सार्वत्रिक प्रौढ मतदान पध्दतीचा अवलंब करून देशाचे पहिले कायदेमंडळ अस्तित्त्वात आले. या कायदेमंडळाला 'संसद' अर्थात 'पार्लमेंट' या नावाने ओळखले जावू लागले. संसदेच्या वरिष्ठ सभागृहाला 'राज्यसभा' (Council of State) आणि कनिष्ठ सभागृहाला 'लोकसभा' (House of People) असे नामकरण करण्यात आले. घटक राज्यातील कायदेमंडळाला 'राज्य विधिमंडळ' (State Legislature) हा शब्दप्रयोग रूढ झाला. राज्य विधिमंडळाच्या कनिष्ठ सभागृहाला 'विधानसभा' (Legislative Assembly) आणि वरिष्ठ सभागृहाला 'विधान परिषद' (Legislative Council) असे नामकरण करण्यात आले. त्यामुळे ब्रिटिशांच्या काळात कायदेमंडळासाठी प्रचलित असणारे शब्द आणि सध्या प्रचलित असणारे शब्द यात अंतर दिसून येते.

भारताच्या राज्यघटनेनुसार स्वतंत्र भारताची संसद सार्वभौम आहे. राष्ट्रपती, लोकसभा आणि राज्यसभा यांना मिळून संसद अस्तित्वात येते. राष्ट्रपती हा कोणत्याही सभागृहाचा सदस्य नाही, परंतु तो संसदेचा अविभाज्य भाग आहे. पंतप्रधान आणि मंत्रिमंडळ संसदेला जबाबदार आहेत. लोकसभेचा विश्वास असेपर्यंत पंतप्रधान आणि मंत्रिमंडळ सत्तेवर राहू शकतात. विविध संसदीय मार्गाने पंतप्रधान

आणि मंत्रिमंडळ यांच्यावर नियंत्रण ठेवले जाते, याचा सविस्तर अभ्यास आपण चौथ्या घटकात करणार आहोत.

स्वयं-अध्ययन प्रश्न-२

❑ **रिकाम्या जागी योग्य शब्द भरा.**

१. १७७३ साली ब्रिटिश पार्लमेंटने भारतासाठी .... संमत केला.

२. .... साली ब्रिटिश सरकारने ईस्ट इंडिया कंपनीची सत्ता संपुष्टात आणली.

३. .... साली मोर्ले-मिंटो सुधारणा कायदा संमत करण्यात आला.

४. .... कायद्यानुसार भारतात सर्वप्रथम द्विगृही कायदेमंडळाची पध्दत स्वीकारण्यात आली.

५. .... हे संसदेचे सभागृह जनतेचे प्रतिनिधीत्व करते.

६. लोकसभा, राज्यसभा आणि .... हे भारताच्या संसदेचे अविभाज्य घटक आहेत.

१.२.३ द्विगृही कायदेमंडळाचा उगम आणि स्वरूप

☼ अर्थ आणि स्वरूप :-

कायदेमंडळाची किती सभागृहे असावीत? हा एक वादग्रस्त प्रश्न आहे. याबाबत दोन मतप्रवाह आहेत. पहिला मतप्रवाह 'एकगृही' कायदेमंडळाचा आहे. दुसरा मतप्रवाह 'द्विगृही' कायदेमंडळाचा आहे. केवळ एकच सभागृह असणाऱ्या कायदेमंडळाला एकगृही कायदेमंडळ (Unicameral Legislature) असे म्हणतात. हे सभागृह म्हणजे कनिष्ठ सभागृह होय. याउलट दोन सभागृह असणाऱ्या कायदेमंडळाला 'द्विगृही कायदेमंडळ' (Bicameral Legilsature) असे म्हणतात. यात एक कनिष्ठ सभागृह असते आणि दुसरे वरिष्ठ सभागृह असते. आधुनिक काळात द्विगृही कायदेमंडळाची संकल्पना जास्त मान्यताप्राप्त आहे. इंग्लंड, फ्रान्स, अमेरिका (USA), कॅनडा, स्वित्झर्लंड, ऑस्ट्रेलिया इ. प्रगत लोकशाही देशामध्ये द्विगृही कायदेमंडळ अस्तित्वात आहे. भारतासह आफ्रिका आणि आशिया खंडातील अनेक देशांनी द्विगृही कायदेमंडळ अस्तित्वात आहे. भारतासह आफ्रिका आणि आशिया खंडातील अनेक देशांनी द्विगृहात्मक कायदेमंडळाची व्यवस्था स्वीकारली आहे.

द्विगृहात्मक कायदेमंडळ असणाऱ्या देशामध्ये दोन्ही सभागृहांचा उद्देश, रचना, कार्यकाल, अधिकार यांच्यात फरक दिसून येतो. प्रत्येक देशात द्विगृहात्मक कायदेमंडळ निर्माण होण्यामागील संदर्भ वेगवेगळे

आहेत. द्विगृहात्मक कायदेमंडळाचा उगम कसा झाला यासाठी दोन संदर्भ अभ्यासणे आवश्यक आहे. इंग्लंड आणि अमेरिका (USA) या प्रगत लोकशाही देशामध्ये कायदेमंडळाची दोन सभागृह दोन वेगळ्या संदर्भात निर्माण झाली आहेत.

❐ इंग्लंड :-

इंग्लंडमधील द्विगृहात्मक कायदेमंडळाचा विकास उत्क्रांत पध्दतीने झाला आहे, याचा आपण अभ्यास केलाच आहे. इंग्लंडमध्ये आधुनिक काळातील पार्लमेंटची सुरुवात १३व्या शतकापासून झाली. राजा पहिला एडवर्ड याने १२९५ साली पहिले मॉडेल पार्लमेंट आयोजित केले. यामध्ये विविध वर्गाच्या प्रतिनिधींना निमंत्रित करण्यात आले हे एकगृही पार्लमेंट होते. कालांतराने पद आणि प्रतिष्ठेच्या कारणावरून धर्मगुरू राजघराण्यातील लोक सरंजामदार इत्यादींनी सामान्य लोकांच्या प्रतिनिधीसोबत पार्लमेंटमध्ये एकत्र बसण्यास हरकत घेतली. त्यामुळे सामान्य जनतेचे प्रतिनिधी आणि कनिष्ठ नाईटस् हे वेगळ्या सभागृहात बसू लागले. यातूनच १४ व्या शतकाच्या मध्यास 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' हे सामान्य जनतेचे सभागृह निर्माण झाले. अशाप्रकारे १४ व्या शतकाच्या अखेर इंग्लंडच्या पार्लमेंटच्या दोन सभागृहांचा विकास झाला. यातील 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' हे कनिष्ठ सभागृह होते आणि 'हाऊस ऑफ लॉर्डस्' हे वरिष्ठ सभागृह होते. त्याचप्रमाणे 'राजा' हा देखील पार्लमेंटचा एक अविभाज्य घटक बनला.

प्रारंभीच्या काळात 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' या सभागृहाला मर्यादित अधिकार होते. लोकशाही मूल्यांच्या विकासाबरोबर 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' चे अधिकार हळूहळू वाढत गेले. १९व्या आणि २०व्या शतकात हाऊस ऑफ कॉमन्सला काही विशेषाधिकार देण्यासंदर्भात कायदे संमत झाले. त्यामुळे सध्या जगातील सर्वात जास्त अधिकारसंपन्न कनिष्ठ सभागृह अशी कॉमन्स सभागृहाची ओळख निर्माण झाली आहे. याउलट हाऊस ऑफ लॉर्डचे अधिकार नाममात्र शिल्लक आहेत. राजघराण्यातील राजपुत्र, वंशपरंपरागत पिअर्स, आजीव पिअर्स, स्कॉटलंड आणि आर्यलंडचे प्रतिनिधी, लॉ लॉर्डस्, धर्मगुरू यांचा समावेश हाऊस ऑफ लॉर्डस्मध्ये होतो. ही संख्या सुमारे ११०० पेक्षा जास्त आहे. सामान्य जनतेने लोकशाही मार्गाने पाच वर्षांसाठी निवडून दिलेले प्रतिनिधी 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' या सभागृहात असतात.

❐ अमेरिका :-

अमेरिकेची राज्यघटना निर्माण करतेवेळी तेथील कायदेमंडळामध्ये (काँग्रेसमध्ये) कोणत्या तत्त्वानुसार प्रतिनिधीत्व द्यावे यावरून मतभेद झाले. व्हर्जिनीयासारख्या मोठ्या राज्यांनी लोकसंख्येच्या प्रमाणात काँग्रेसमध्ये प्रतिनिधीत्व दिले जावे, अशी मागणी केली. याउलट न्यू जर्सीसारख्या लहान राज्यांनी समानतेच्या तत्त्वानुसार सर्व राज्यांना एकसमान प्रतिनिधीत्व दिले जावे अशी मागणी केली. याप्रकारे मोठी

राज्ये आणि लहान राज्ये यांच्यातील संघर्षातून मार्ग काढण्यासाठी काँग्रेसची दोन सभागृहे निर्माण करण्यात आली. एका सभागृहात राज्याच्या लोकसंख्येच्या आधारे प्रतिनिधीत्व देण्याचे तत्त्व स्वीकारले जावे असे ठरले. याचा मोठ्या राज्यांना फायदा झाला. दुसऱ्या सभागृहात समानतेच्या तत्त्वानुसार प्रत्येक राज्याला दोनच प्रतिनिधी निवडून पाठविण्याची तरतूद करण्यात आली. या तत्त्वाचा लहान राज्यांना फायदा झाला. अशारितीने १७८९ च्या अमेरिकन राज्यघटनेने 'काँग्रेस' हे दोन सभागृह असणारे कायदेमंडळ निर्माण केले. 'प्रतिनिधीगृह' (House of Representative) हे लोकसंख्येच्या प्रमाणात जनतेचे प्रतिनिधीत्व करणारे कनिष्ठ सभागृह निर्माण करण्यात आले. घटक राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करण्यासाठी 'सिनेट' (Senate) हे वरिष्ठ सभागृह निर्माण करण्यात आले. यातूनच पुढे संघराज्य व्यवस्था असणाऱ्या देशामध्ये घटक राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करण्यासाठी वरिष्ठ सभागृह निर्माण करण्याची परंपरा विकसित झाली. त्यामुळे आधुनिक काळात सर्व संघराज्यात वरिष्ठ सभागृह घटक राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करतात.

❑ भारत :-

भारतामध्ये पहिल्यांदा १९१९ च्या कायद्यानुसार द्विगृहात्मक कायदेमंडळ निर्माण करण्यात आले. भारताच्या राज्यघटनेने देखील द्विगृहात्मक कायदेमंडळाचा (संसद किंवा पार्लमेंटचा) स्वीकार २६ जानेवारी १९५० पासून केला. 'लोकसभा' हे जनतेचे प्रतिनिधीत्व करणारे कनिष्ठ सभागृह आहे. 'राज्यसभा' हे घटक राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करणारे वरिष्ठ सभागृह आहे. परंतु भारतात दोन्ही सभागृहातील प्रतिनिधीत्व लोकसंख्येच्या प्रमाणात देण्यात आले आहे.

वरील माहितीवरून हे स्पष्ट होते की, इंग्लंड, अमेरिका आणि भारत या तिन्ही देशांमधील कायदेमंडळाची दोन सभागृह वेगवेगळ्या संदर्भात निर्माण झाली आहेत. साधारणत: वरिष्ठ सभागृह हे ज्येष्ठ अनुभवी लोकांचे सभागृह म्हणून ओळखले जाते. कनिष्ठ सभागृहाकडून घाईगडबडीत एखादे विषयक मंजूर होत असेल तर त्याला प्रतिबंध करण्याचे काम वरिष्ठ सभागृहाने करणे अपेक्षित आहे.

एखाद्या देशाचे कायदेमंडळ द्विगृही असावे अथवा नाही याबाबत परस्पर दोन विरुध्द मतप्रवाह आहेत. काही अभ्यासकांनी याचे समर्थन केले आहे. तर काही अभ्यासकांनी याचे खंडण केले आहे. सर हेन्री मेन, मॅडिसन, मॅरिऑट, लॉर्ड ब्राइस इत्यादींनी द्विगृहात्मक कायदेमंडळाचे समर्थन केले आहे. जेरमी बेंथॅम, हेरॉल्ड लास्की आणि बेंजामिन फ्रँकलीन यांनी द्विगृहात्मक कायदेमंडळाचे जोरदार खंडण केले आहे. समर्थन करणाऱ्यांची या व्यवस्थेचे गुण सांगितले आहेत, तर खंडण करणाऱ्यांनी त्याचे दोष दाखविले आहेत.

द्विगृहात्मक कायदेमंडळाचे गुण आणि दोष पुढीलप्रमाणे :-

❁ गुण :–

१) कनिष्ठ सभागृहाच्या मनमानी कारभारावर नियंत्रण ठेवण्यास वरीष्ठ सभागृह उपयुक्त ठरते.

२) कनिष्ठ सभागृहातील बहुमत प्राप्त पक्षाच्या एकाधिकारशाही वृत्तीवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी वरिष्ठ सभागृह आवश्यक असते.

३) समाजातील विविध सामाजिक, धार्मिक, आर्थिक घटकांना प्रतिनिधीत्व देण्यासाठी वरिष्ठ सभागृह उपयुक्त ठरते.

४) द्विगृही कायदेमंडळामुळे एकाच सभागृहाची हुकूमशाही प्रस्थापित होण्याचा धोका टाळता येतो.

५) संघराज्य व्यवस्थेमध्ये घटक राज्याचे हितसंबंध जोपासण्यासाठी वरिष्ठ सभागृह आवश्यक असते.

६) कनिष्ठ सभागृहावरील कामाचा ताण कमी करण्यासाठी वरिष्ठ सभागृहाची मदत मिळते, त्यामुळे वरिष्ठ सभागृह उपयुक्त ठरते.

७) साहित्य, शिक्षण, क्रीडा, विज्ञान आणि तंत्रज्ञान इत्यादी क्षेत्रातील तज्ज्ञ मंडळींना कायदेमंडळावर स्थान देण्यासाठी वरिष्ठ सभागृह उपयुक्त ठरते.

❁ दोष :–

१) द्विगृही कायदेमंडळामुळे कायदे निर्मितीची जबाबदारी विभागली जाते.

२) वरिष्ठ सभागृह निर्माण करणे हे लोकशाहीविरोधी तत्त्व आहे.

३) कामाची पुनरावृत्ती होते, त्यामुळे कायदानिर्मितीच्या प्रक्रियेला अनावश्यक विलंब होतो.

४) द्विगृहात्मक कायदेमंडळामुळे अनेकदा दोन सभागृहातील मतभेदामुळे कायदेनिर्मितीच्या प्रक्रियेत संघर्ष निर्माण होतो. एका सभागृहाने मंजूर केलेले विधेयक दुसरे सभागृह नामंजूर करते.

५) बेंजामिन फ्रॅंकलिन यांच्या मते, ''द्विगृही कायदेमंडळ म्हणजे असा रथ ज्याला परस्पर विरुध्द बाजूला दोन घोडे बांधले आहेत.''

स्वयं-अध्ययन प्रश्न-३

❑ **रिकाम्या जागा भरा.**

१. दोन सभागृह असणाऱ्या कायदेमंडळाला .... कायदेमंडळ असे म्हणतात.

२. .... हे इंग्लंडमधील पार्लमेंटचे वरिष्ठ सभागृह आहे.

३. अमेरिकेतील .... या सभागृहामध्ये समानतेच्या तत्त्वानुसार प्रतिनिधीत्व देण्यात आले आहे.

४. भारतामध्ये .... हे घटकराज्याचे प्रतिनिधीत्व करणारे सभागृह आहे.

५. सर हेन्री मेन आणि लार्ड ब्राईस यांनी .... कायदेमंडळाचे समर्थन केले आहे.

१.३ सारांश

❑ ऐतिहासिक पार्श्वभूमी :-

इंग्लंडला संसदीय लोकशाहीची जननी असे म्हणतात. इंग्लंडच्या धर्तीवर जगातील अनेक देशांनी संसदीय लोकशाहीचे प्रारूप स्वीकारले आहे. इंग्लंड एक युरोप खंडातील प्रगत राष्ट्र म्हणून ओळखले जाते. जगावर राज्य केलेला देश अशीसुद्धा इंग्लंडची ओळख आहे.

इंग्लंडच्या राजकीय व्यवस्थेमध्ये निर्माण झालेल्या अनेक संस्था या उत्क्रांतीच्या माध्यमातून निर्माण झाल्या आहेत. इ.स. १० च्या शतकापासून विविध संविधानात्मक संस्थांचा इंग्लंडमध्ये विकास होत गेला. काळाच्या ओघात अनियंत्रित राजेशाहीचे नामधारी राजेशाहीत रूपांतर हळूहळू लोकशाही बळकट करून संसदेचे सार्वभौमत्व प्रस्थापित करण्यात आले. इंग्लंडच्या राजकीय व्यवस्थेमधील अनेक गोष्टी प्रथा परंपरांच्या स्वरूपात आढळतात. अलिखित राज्यघटना हे इंग्लंडचे वैशिष्ट्य आहे.

❑ पार्लमेंटचा विकास :-

इ.स. १० व्या शतकात अॅग्लो सॅक्सन काळात राजेशाही व्यवस्था विकसित झाली. त्यानंतर अनेक राजघराण्यातील राजांनी इंग्लंडवर राज्य केले. नॉर्मन राज घराण्यातील काळात 'मॅग्नम कौन्सिलिअम' आणि 'क्युरिया रेजीस' या संस्थांचा विकास झाला. आजच्या पार्लमेंटच्या विकासातील एक प्रारंभीचा टप्पा होता. इ.स. १२१५ मध्ये राजाकडून मंजूर करून घेतलेला 'मॅग्ना कार्टा' किंवा 'महान सनद' इंग्लंडच्याच नव्हे तर जगाच्या इतिहासातील महत्त्वाची घटना होती. इ.स. १२९५ मध्ये राजा पहिला एडवर्ड याने आयोजित केलेली पहिली 'मॉडेल पार्लमेंट' ही देखील एक महत्त्वाची घटना आहे. चौदाव्या शतकात पार्लमेंटच्या दोन सभागृहाची निर्मिती झाली. पार्लमेंटचे महत्त्व वाढत गेले. तथापि, १६ व्या

शतकात पुन्हा राजेशाहीचे वर्चस्व प्रस्थापित झाले. १७ व्या शतकात राजाच्या अनियंत्रित सत्तेला पार्लमेंटने विरोध सुरू केला. १६४९ साली पहिल्या चार्लसला फासावर चढविण्यात आले आणि राजेशाही संपुष्टात आणली गेली. तथापि, पुन्हा १६६० साली राजेशाहीची स्थापना झाली. दुसऱ्या जेम्सने पुन्हा संसदेचा अधिकार डावलण्याचा प्रयत्न केला. परिणामत: १६८८ साली पार्लमेंट आणि राजा यांच्यात युध्द झाले. पार्लमेंटच्या सैन्यांशी लढण्याऐवजी दुसरा जेम्स पळून गेला. कोणताही रक्तपात झाला नाही, त्यामुळे या क्रांतीला रक्तविरहित क्रांती असे म्हणतात. या क्रांतीने अनियंत्रित राजेशाहीचा अंत झाला. पार्लमेंटचे सर्वश्रेष्ठत्व मान्य करण्यात आले. १९ व्या आणि २० व्या शतकात काही कायदे संमत करण्यात आले. या काळात 'हाऊस ऑफ कॉमन्स' अधिक प्रबळ झाले. थोडक्यात, अनेक राजकीय घडामोडीतून इंग्लंडमध्ये संसदीय लोकशाहीचा विकास झाला आहे.

❑ भारतीय संस्थेचा विकास :-

भारतामधील संसदीय व्यवस्थेचा विकास ही देखील ब्रिटिशांची देणगी आहे. ब्रिटिशांच्या काळात संमत झालेल्या कायद्यांमध्ये भारतीय संसदेचे मूळ आढळते. नोव्हेंबर १९५८ मध्ये भारताचा राज्यकारभार प्रत्यक्ष ब्रिटिश सरकारच्या अखत्यारित आला. त्यानंतर १८६१ आणि १८९२ चे इंडियन कौन्सिल्स ॲक्ट. या दोन कायद्यामध्ये भारतात अंशत: प्रातिनिधीक कायदेमंडळ निर्माण करण्याचा प्रयत्न झाला. मार्ले-मिंटो सुधारणा कायदा १९०९ आणि मॉंटेग्यू-चेम्सफोर्ड सुधारणा कायदा, १९१९ या दोन कायद्यान्वये भारतातील पार्लमेंटच्या विकासात मोलाचे योगदान दिले आहे. त्यानंतर १९३५ च्या कायदा आणि भारताची राज्यघटना यांनी पार्लमेंटच्या विद्यमान स्वरूपाला आकार दिला. अशा प्रकारे भारतीय संसदेला सुमारे दोन शतकाचा इतिहास आहे.

❑ द्विगृही कायदेमंडळ :-

कायदेमंडळाची रचना एकगृही अथवा द्विगृही असू शकते. याबाबत दोन मतप्रवाह आहेत. कांही अभ्यासकांनी एकगृही कायदेमंडळाचे समर्थन केले आहे. याउलट कांही अभ्यासकांनी द्विगृही कायदेमंडळाचे समर्थन केले आहे. आधुनिक काळात बहुतांश विकसित लोकशाही देशांमध्ये द्विगृही कायदेमंडळाचे समर्थन केले गेले आहे. द्विगृही कायदेमंडळाचे काही गुण आणि दोष आहेत. प्रत्येक देशात द्विगृही कायदेमंडळाच्या निर्मितीचा उद्देश आणि संदर्भ वेगवेगळे आहेत.

थोडक्यात, संसदीय लोकशाहीचा मोठा इतिहास आहे.

१.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **आर्च, आर्च बिशप** : ख्रिश्चन धर्मगुरूंसाठी वापरल्या जाणाऱ्या उपाधी.

- **ॲबट** : धर्मगुरू या अर्थाने वापरला जाणारा शब्द.
- **नाईट** : सरदार या अर्थाने हा शब्द वापरला जातो.
- **वसाहत** : ब्रिटिशांची सत्ता असणारे देश.
- **पिअर्स** : राजाने प्रदान केलेली उपाधी.
- **लॉर्डस्** : इंग्लंडमधील वरिष्ठ सभागृहातील सदस्यांना सन्मानपूर्वक दिलेली उपाधी.
- **सार्वभौम** : राज्याचा सर्वश्रेष्ठ अधिकार.

१.५ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

प्रश्न-१ ची उत्तरे : *(१) इंग्लंड, (२) इ.स. १२१५, (३) 'दि लॉ ऑफ फ्री मोनार्कीज', (४) राजा पहिला जेम्स, (५) इ.स. १६८८, (६) इ.स. १६८९, (७) १९१८, (८) १६५३.*

प्रश्न-२ ची उत्तरे : *(१) रेग्युलेटिंग ॲक्ट, (२) इ.स. १८८५, (३) इ.स. १९०९, (४) मॉंटेग्यू चेम्सफोर्ड सुधारणा कायदा, १९१९, (५) लोकसभा.*

प्रश्न-३ ची उत्तरे : *(१) द्विगृहात्मक, (२) हाऊस ऑफ लॉर्डस्, (३) सिनेट, (४) राज्यसभा, (५) द्विगृहात्मक.*

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

- **खालील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.**

१. इंग्लंडमधील पार्लमेंटच्या विकासाचा आढावा घ्या.

२. भारताच्या संसदेचा इतिहास स्पष्ट करा.

३. द्विगृही कायदेमंडळ म्हणजे काय? भारतातील द्विगृही कायदेमंडळाची व्यवस्था स्पष्ट करा.

४. १९१९ आणि १९३५ च्या कायद्यामधील कायदेमंडळाच्या तरतूदीचे तुलनात्मक विश्लेषण करा.

❑ **टिपा लिहा.**

१. मॅग्ना कार्टा, १२१५.

२. रक्तविरहित क्रांती, १६८८.

३. इंडियन कौन्सिल्स ॲक्ट, १८६१ आणि १८९२.

४. एकगृही आणि द्विगृही कायदेमंडळ.

१.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. **Kashyap Subhash :** *"Our Parliament : An Introduction to the Parliment of India",* 2000, Publisher : NBT, New Delhi.

२. **Ashirvatham, Eddy :** *"Political Theory".*

३. **Basu D. D. :** *"Introduction to the Constitution of India",* 2007, Publisher : Wadhwa, Nagpur.

४. **Kapur A. C. :** *"Select Constitution",* 1956, Publisher : S. Chand, New Delhi.

५. **Das H. H. :** *"Select Modern Government",* 2000, Publisher : Anmol Publication, New Delhi.

६. **थेरणकर, श्रीराम :** *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण'',* २००५, प्रकाशक-साईनाथ प्रकाशन, नागपूर.

७. **पाटील, बी.बी. :** *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण'',* २००९, प्रकाशक-फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.

८. **लोटे, रा.ज. :** *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण'',* २०१२, प्रकाशक-पिंपळापुरे पब्लिशर्स, नागपूर.

❑ ❑ ❑

घटक–२

विविध राजकीय व्यवस्थांमधील संसद

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्ट्ये

२.१ प्रास्ताविक

२.२ विषय विवेचन

२.२.१ संसदीय व्यवस्था : अर्थ व वैशिष्ट्ये

२.२.२ संसदीय व्यवस्थांमधील संसद

२.२.२.१ इंग्लंडमधील संसद

२.२.२.२ भारतामधील संसद

२.२.३ अध्यक्षीय व्यवस्थेमधील संसद

२.२.३.१ अमेरिकेमधील संसद

२.२.४ स्विस व्यवस्थेमधील संसद

२.३ सारांश

२.४ स्वयं–अध्ययनासाठी प्रश्न

२.५ स्वयं–अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

२.७ संदर्भ ग्रंथ

२.० उद्दिष्ट्ये

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपणास,

१. संसदीय व्यवस्थेमधील संसदीय संस्थांचा अभ्यास करता येईल.

२. अध्यक्षीय व्यवस्थेमधील संसदीय संस्थांचे स्वरूप समजून घेता येईल.

३. स्विस व्यवस्थेमधील संसदीय संस्थांचा अभ्यास होईल.

४. संसदीय, अध्यक्षीय व स्विस व्यवस्थांमधील संसदीय संस्थांचे तुलनात्मक विश्लेषण करता येईल.

५. बदलत्या राजकीय परिस्थितीमध्ये अधिकाधिक जबाबदार व स्थिर शासन व्यवस्था निर्माण करण्याच्या दृष्टीने संशोधन करता येईल.

२.१ प्रास्ताविक

अगोदरच्या घटकात आपण संसदीय संस्थांच्या उदयाचा तसेच द्विगृही पध्दतीच्या उदयाचा आढावा घेतला. आता या घटकामध्ये आपण संसदीय व्यवस्था, अध्यक्षीय व्यवस्था व स्विस व्यवस्थांमधील संसदीय संस्थांचा अभ्यास करणार आहोत. यामध्ये इंग्लंड व भारत या संसदीय व्यवस्थांमधील संसदीय संस्थांचे स्वरूप रचना व कार्ये समजून घेऊ. अध्यक्षीय व्यवस्थांसाठी आपण अमेरिकेचे उदाहरण अभ्यासू. तसेच स्विस म्हणजेच स्वित्झर्लंडमधील संसदेचा अभ्यास आपण या घटकात करणार आहोत.

२.२ विषय विवेचन

२.२.१ संसदीय व्यवस्था : अर्थ व वैशिष्ट्ये

संसदीय व्यवस्था म्हणजे अशी लोकशाही शासन व्यवस्था ज्यामध्ये कार्यकारी मंडळाची अधिमान्यता ही कायदेमंडळाच्या म्हणजेच संसदेचा विश्वास संपादन करण्याच्या क्षमतेवर अवलंबून असते. तसेच ते संसदेला जबाबदार असते. संसदीय व्यवस्थेमध्ये सामान्यपणे राष्ट्र प्रमुख ही व्यक्ति शासन प्रमुख या व्यक्तिपेक्षा वेगळी असते. अध्यक्षीय व्यवस्थेमध्ये मात्र यापेक्षा उलट परिस्थिती असते. तेथे राज्याचा (राष्ट्राचा) प्रमुख हाच शासनाचा प्रमुख असतो, तसेच अध्यक्ष हा कायदेमंडळाकडून लोकसत्ताक अधिमान्यता प्राप्त करत नाही.

संसदीय व्यवस्थेमध्ये साधारणत: दोन प्रकार पाहण्यास मिळतात. म्हणजेच राजेशाही व्यवस्थांमध्ये आढळणारी संसदीय व्यवस्था व प्रजासत्ताक व्यवस्थांमध्ये आढळणारी संसदिय व्यवस्था. इंग्लंड, डेन्मार्क, स्वीडन, जपान यासारख्या देशांमध्ये जेथे घटनात्मक राजेशाही अस्तित्वात आहे अशा देशांमध्ये राजा हा राज्याचा प्रमुख असतो तर शासन प्रमुख हा नेहमीच संसदेचा सदस्य असतो. तर प्रजासत्ताक व्यवस्थांमध्ये आयर्लंड, जर्मनी, भारत आणि इटली यासारख्या संसदीय प्रजासत्ताक देशांमध्ये बहुदा नामधारी राष्ट्रपती हा राष्ट्र प्रमुख असतो, तर शासन प्रमुख हा नेहमीप्रमाणे कायदेमंडळाचा सदस्य असतो.

संसदीय व्यवस्थेचे सर्वश्रुत प्रारूप म्हणजे वेस्टमिनस्टर म्हणजेच इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्था. खरं तर अनेक अर्थाने संसदीय व्यवस्था व वेस्टमिनस्टर प्रारूप हे समानअर्थी शब्द म्हणून वापरले जातात. किंबहुना ते एकमेकांपासून वेगळे न करता येण्यासारखे आहेत. संसदीय व्यवस्थेचा उदय सर्वप्रथम ग्रेट ब्रिटनमध्ये झाला, ज्या पध्दतीने अध्यक्षीय व्यवस्थेबरोबर अमेरिकेचे नाव जोडले गेले आहे, त्याच प्रकारे संसदीय व्यवस्थेबरोबर इंग्लंडचे नाव जोडले गेले आहे. संसदीय व्यवस्थेच्या वेस्टमिनस्टर प्रारूपाची वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. दोन वेगळे कार्यकारी प्रमुख असतात. राज्याचे प्रमुख असलेले इंग्लंडमधील राजा आणि भारतामधील राष्ट्रपती हे नामधारी प्रमुख असतात, त्यांना औपचारिक व घटनात्मक स्वरूपाचे अधिकार असतात तर शासनाचे प्रत्यक्ष व वास्तविक अधिकार हे राजकीय कार्यकारी मंडळाकडे म्हणजेच प्रधानमंत्री व त्याचे मंत्रीमंडळ यांना असतात.

२. राजकीय कार्यकारीमंडळ हे कायदेमंडळाच्या सदस्यांमधून निर्माण केले जाते आणि कायदेमंडळाचा एक भाग असते. संसदेच्या कनिष्ठ गृहामधून बहुमत असणाऱ्या राजकीय पक्षाकडून पंतप्रधान व त्यांचे मंत्रिमंडळ तयार केले जाते.

३. राज्याचा प्रमुख कायदेमंडळामध्ये बहुमत असणाऱ्या राजकीय पक्षाच्या नेत्याला सरकार स्थापन करण्यासाठी पाचारण करतो. तो प्रधानमंत्र्यांची नियुक्ती करतो आणि प्रधानमंत्र्यांच्या सल्ल्याने इतर मंत्र्यांची नेमणूक करतो. सामान्यत: राज्यप्रमुखाला नियुक्तीसंदर्भात क्वचितच निवड करता येते, कारण त्याला बहुमत असणाऱ्या पक्षाच्या नेत्यालाच बोलावावे लागते.

४. राजकीय कार्यकारीमंडळ कायदेमंडळाला जबाबदार असते आणि कायदेमंडळाचा विश्वास असेपर्यंतच कार्यकारीमंडळ सत्तेत असू शकते.

५. कायदेमंडळ हे निर्वाचित असते परंतु पंतप्रधानाच्या पुढाकाराने ते कार्यकाल संपण्याआधी ते विसर्जित होऊ शकते.

२.२.२ संसदीय व्यवस्थांमधील संसद

मागील प्रकरणामध्ये आपण इंग्लंड व भारताच्या संसदीय व्यवस्थेच्या उदयाचा आढावा घेतला. आता या प्रकरणामध्ये आपण संसदीय व्यवस्थांमधील संसद या मुद्यांतर्गत आपण इंग्लंड व भारतामधील संसदीय व्यवस्थेचे स्वरूप रचना व कार्य जाणून घेऊ.

२.२.२.१ इंग्लंडमधील संसद

इंग्रलंडमधील संसदीय व्यवस्था ही सर्वात जुनी आणि सर्वश्रुत अशी व्यवस्था आहे. तसेच

इंग्लंडच्या संसदीय व्यवस्थेला संसदीय व्यवस्थेची जननी असे देखील म्हटले जाते. इंग्लंडची संसद ही द्विगृही आहे. तसेच इंग्लंडच्या संसदेचे खालीलप्रमाणे तीन भाग आहेत.

१) सार्वभौम राजा किंवा राणी.

२) उमरावांचे सभागृह.

३) सामान्यांचे सभागृह.

हे घटक खालीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

१. संसदेमधील राणी (Queen-in-parliament)

इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेचा पहिला घटक म्हणजे संसदेमधील राजा किंवा आज संसदेमधील राणी. इंग्लंडमध्ये घटनात्मक राजेशाही तसेच लोकशाही व्यवस्था आहे. सध्या तेथे राणी एलिझाबेथ दुसरी सिंहासनावर आहे. इंग्लंडमधील राजेशाही टिकून राहण्याबद्दल अनेक शब्दांत वर्णन केले जाते. उदा. ''राजा मृत्यू पावला, राजा चिरायू होवो.'' परंतु एकेकाळी सर्व सत्ता हातात असणारा राजा किंवा राणी आजही कार्यकारी प्रमुख आहे, परंतु खरी सत्ता प्रधानमंत्री व मंत्री परिषदेकडे असून राजा किंवा राणी नाममात्र प्रतीकात्मक प्रमुख आहे. राजा हा अनुवांशिकतेने गादीवर विराजमान होतो. मागील प्रकरणामध्ये ऐतिहासिक आढावा घेताना आपल्याला हे समजून आलेच आहे. या प्रकरणामध्ये आपण इंग्लंडच्या संसदीय व्यवस्थेचा अभ्यास करणार आहोत. इंग्लंडची संसदीय व्यवस्था द्विगृही असली तरी तिचे एकूण तीन घटक आहेत. त्यामधील प्रथम म्हणजे संसदेमधील राणी किंवा राजपद. संसदेमधील राणी किंवा राजपद याचा अर्थ राणीची संसदेच्या सल्ल्याने बजावलेली कायदेविषयक भूमिका. राणी आपली कायदेविषयक भूमिका संसदेच्या सल्ल्याने बजावत असते. संसदेमधून पारित झालेले विधेयक हे राणी किंवा तिचे प्रतिनिधी म्हणून गव्हर्नर जनरल, लेफ्टनंट गव्हर्नर किंवा गव्हर्नर यांच्याकडे 'शाही मान्यतेसाठी' (Royal Assent) पाठविले जाते आणि ही मान्यता मिळाल्यानंतर विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर होते. या प्राथमिक कृतींना संसदीय या प्राथमिक कायदेविषयक कृतींना संसदीय कृती असे म्हटले जाते. तसेच काही कृती या दुय्यम कायदेविषयक कृतीदेखील असतात. ज्या कृतीं साध्या मान्यतेने किंवा संसदेच्या मान्यतेशिवाय घडतात, त्यांना दुय्यम कायदेविषयक कृती म्हणतात.

इंग्लंडच्या वसाहती असलेल्या अनेक देशांमध्ये स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेचे अनुकरण केले गेले, केवळ संसदेमधील राणी ऐवजी तेथे संसदेच्या सभागृहांबरोबरच राष्ट्रपती हा संसदेचा एक घटक बनला.

❒ सत्तेचा संयोग :-

राजपद किंवा राष्ट्रपती संसदेचा घटक असणे ही कल्पना 'सत्तेचा संयोग' या संकल्पनेशी जोडली

गेली आहे. याचा अर्थ कार्यकारीमंडळ आणि कायदेमंडळ यांच्या अधिकार व सत्तेमध्ये संयोग असणे अर्थातच 'सत्तेचा संयोग' ही संकल्पना इंग्लंड व त्याचे अनुकरण करणाऱ्या सर्व व्यवस्थांचे वैशिष्ट्यपूर्ण वैशिष्ट्य आहे. हे 'सत्ता विभाजन' या संकल्पनेच्या अगदी विरुध्द आहे. सत्तेचा संयोग या संकल्पनेप्रमाणे अंतिम सत्ता किंवा सार्वभौमत्व हे 'राजपद' राजा किंवा राणी यांच्याकडे असतात परंतु ते अधिकार त्यांचे निर्वाचित प्रतिनिधींकडे प्रदत्तीकरण केले जाते.

❐ इंग्लंडच्या संसदेची दोन गृही (द्विगृही) व्यवस्था :-

इंग्लंडची संसद द्विगृही असून संसदेमधील राणीदेखील संसदेचा एक घटक असते हे आपण पाहिले, तसेच संसदेमधील राणीची भूमिका आपण वरील भागात जाणून घेतली. आता आपण इंग्लंडच्या संसदेच्या दोन गृहांची भूमिका जाणून घेऊ. उमराव सभागृह (House of Lords) हे वरिष्ठ गृह, तर सामान्यांचे सभागृह (House of Commons) हे कनिष्ठ गृह म्हणून ओळखले जाते.

२. **उमरावांचे सभागृह** (House of Lords)

उमराव सभागृह हे संसदेचे वरिष्ठ सभागृह म्हणून ओळखले जाते. इंग्लंडची राज्यघटना लिखित नसल्याने उमराव सभागृहाची निर्मिती जाणीवपूर्वक झालेली नाही. राजाला स्वाभाविकपणे सल्ला देणारे धनिक लोक, धर्मप्रमुख, सरदार, जमीनदार यांच्या वर्तुळातूनच निर्माण झालेले दिसते. १४ आणि १६व्या शतकात पार्लमेंट संस्थेचा उदय झालेला आढळून येतो.

रचना : उमराव सभागृह खालील चार घटकांचे बनलेले आहे. आज जवळजवळ ९०% सदस्य पीअर्स आहेत.

१) अनुवांशिक पीअर्स ८००. १९६४ पासून एकही अनुवंशिक पीअर्स तयार करण्यात आला नाही.

२) स्कॉटिश पीअर्स प्रतिनिधी १६,

३) धर्मप्रमुख आर्यविशप २६,

४) लॉर्डस् कायदेविषयक सदस्य-१०.

सध्या ही संख्या वाढून ९३४ ते ११०० आहे.

उमराव सभागृहाच्या रचनेमध्ये निवडणूकीचे तत्त्व नाही. वरील सभासदांपैकी १/३ सदस्य हे कंपन्यांचे संचालक आहेत. अनेकांचे आर्थिक हितसंबंध गुंतलेले असतात. १/३ मोठ्या इस्टेटीचे मालक आहेत. बऱ्याच सदस्यांचे सामान्यांच्या सभागृहातील सदस्यांशी कौटुंबिक आणि व्यापारविषयक संबंध

असतात. सरंजामदार उमराव सदस्य आज समाप्त झाले आहेत. १८३२ पासून पीअर्सच्या स्वरूपामध्ये बदल दिसून येतो. सध्याचे पीअर्स हे १९०० पासून सदस्य असल्याचे दिसून येते. शेती. या क्षेत्राऐवजी व्यापार व उद्योग या क्षेत्रामधून पीअर्स आलेले आहेत. राजकारण्यांमधून तसेच विविध सेवांमधूनही पीअर्स घेण्यात आले आहेत. ॲटली, अँथनी, एडन यांना त्यांनी बजावलेल्या सेवेबद्दल पीअरेज दर्जा देण्यात आला होता. पक्षांना निधी देणाऱ्यांनाही हा दर्जा देण्यात आला. १९६३ मध्ये राणीने पहिल्या ४ पीअर्सची निर्मिती केली. मजूर सरकारच्या काळात पीअर पदवी सोडणारा कायदा झाला. त्यामुळे अशा व्यक्ती सामान्यांच्या सभागृहाची निवडणूक लढवू शकतात.

❁ उमराव सभागृहाचे अधिकार :-

उमरावांचे सभागृह हे इंग्लंडच्या संसदेचे दुसरे गृह आहे. ते सामान्यांच्या सभागृहापासून स्वतंत्र असते आणि सामान्यांच्या सभागृहाच्या कार्याला पूरक असे कार्य करत असते. उमरावांचे सभागृह कायदे निर्मिती करण्याचे तसेच त्यांना आकार देण्याचे आणि शासनाच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य करते. या सभागृहाची कार्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. कायदेविषयक : उमराव सभागृहाचे सदस्य त्यांचा बराचसा वेळ विधेयकांचा अभ्यास करण्यात जातो. एखादे विधेयक कायद्यात रूपांतर होण्यापूर्वी दोन्ही सभागृहांमधून जाणे गरजेचे आहे, विधेयक हे संसदेची कृती म्हणजेच वास्तव कायद्यामध्ये रूपांतरीत होण्यापूर्वी सदस्य प्रत्येक पातळीवर अगदी तपशीलामध्ये परीक्षण करतात. बरीचशी विधेयके ही दैनंदिन जीवनाशी उदाहरणार्थ कल्याण, आरोग्य किंवा शिक्षण यासंबंधी असतात.

❁ उमराव सभागृहाचे स्थान :-

एकेकाळी उमराव सभागृह हे शक्तिशाली सभागृह होते. १८३२ पर्यंत उमराव सभागृहावर कोणतीही टिका झाली नाही. १९व्या शतकापर्यंत कनिष्ठ सभागृह हे खऱ्या अर्थानेच कनिष्ठ होते. मंत्रीपरिषदेची रचना, महत्त्वाची धोरणे याबाबत उमराव सभागृह सामान्यांच्या सभागृहापेक्षा वरचढ होते. त्या काळातील समाजरचना श्रीमंताचा प्रभाव उमराव सभागृहाला अनुकूल घटक होते. १८३२ पासून नवीन शक्तिघटक पुढे येऊ लागले व सुधारणा कायद्यांमुळे देखील त्यांना बळ प्राप्त झाले. बहुमताचे शासन हे लोकशाही शासन हे लोकशाही तत्त्व प्रस्थापित झाल्यावर निर्वाचित नसलेल्या उमराव सभागृहाची उपयुक्तता संपली.

३. **सामान्यांचे सभागृह** (House of Commons)

ब्रिटिश संसदेचे शक्तिशाली सभागृह म्हणजे सामान्यांचे सभागृह होय. लोकशाहीचा अवलंब, राजकीय पक्षांचा उगम यामुळे सामान्यांच्या सभागृहाला बळ प्राप्त झाले आहे. कारण हे निर्वाचित

सभागृह आहे. या सभागृहात ६३५ सभासद आहेत, त्यामधील इंग्लंड-५७६, स्कॉटलंड-७४, वेल्श-३६, उत्तर आयर्लंड-१२ प्रतिनिधी अशी विभागणी आहे. आता एकूण संख्या ७०० पर्यंत झाली आहे. प्रादेशिक मतदारसंघातून हे प्रतिनिधी निवडले जातात. प्रत्येक मतदारसंघातून १ प्रतिनिधी निवडला जातो. हे सदस्य वेगवेगळ्या क्षेत्रामधून येत असतात.

१९६९ पासून वयाची १८ वर्षे पूर्ण करणाऱ्या नागरिकाला मतदान करता येते.

❁ उमेदवाराची पात्रता :-

१. वयाची २१ वर्षे पूर्ण असणारा नागरिक निवडणूक लढवू शकतो.

२. सरकारी नोकरीचा लाभ मिळवणारा नसावा.

३. वेडा, दिवाळखोर असू नये.

४. लॉर्ड सभागृहाचा सभासद नसावा.

५. चर्चचा प्रमुख नसावा.

❁ कार्यकाल :-

पार्लमेंट ॲक्ट १९११ पास होण्याअगोदर पार्लमेंटच्या कार्यकाल सात वर्षांचा होता. १९११ च्या कायद्यानुसार सामान्यांच्या गृहाचा कार्यकाल ५ वर्षे ठरवण्यात आला. तथापि कार्यकाल संपण्यापूर्वी राणी प्रधानमंत्र्यानी सल्ला दिल्यास सभागृह विसर्जित करू शकते. १९१० मध्ये सभागृह १ वर्षात दोनदा विसर्जित केले गेले. सामान्यांच्या सभागृहाची वर्षातून कमीत कमी एकदा बैठक व्हावी. मात्र वर्षभर अधिवेशन चालते. गणपूर्ती ४० सभासद एवढी आहे. प्रत्येक नव्या अधिवेशनाची सुरुवात राणीच्या अभिभाषणाने होते. सभागृहाचे कामकाज पक्षीय पातळीवर होते. १० पैकी ९ सदस्य मतदान करतात. एखाद्या सदस्याने पक्षाऐवजी विरोधकांना मतदान केले किंवा अनुपस्थित राहिला तर ते बंडाचे द्योतक समजले जाते.

१. कायदेविषयक :-

सामान्यांच्या सभागृहाचे अधिकार सामान्यांच्या सभागृहामध्ये कोणत्याही विषयावरील विधेयके मांडता येतात. सामान्यांच्या सभागृहामध्ये कायदे करणे, दुरुस्त्या करणे, जुने कायदे रद्द करणे, याविषयीच्या अधिकारांचा समावेश होतो. पार्लमेंटचा कायदा न्यायालय अवैध ठरवत नाही. उमराव सभागृहाचा नकाराधिकार काढून घेतल्याने या सभागृहाला ही एकमेव सत्ता राहिली आहे. कायदेनिर्मितीमध्ये सत्तारूढ पक्षाचे टीकाकार पाठीमागे बसणारे (back benchers) विधेयकांचे स्पष्टीकरण करण्यास सांगतात.

एखाद्या समस्येवर सरकारने काहीतरी करावे अन्यथा विरोधाला सामोरे जावे यासाठी दबाव आणला जातो. कायदा करण्याअगोदर सुरूवातीचा कच्चा मसुदा बनविला जातो, त्यास बिल म्हणजेच विधेयक म्हणतात. या विधेयकाची प्रत्येक सभागृहातून तीन वाचने झाली आणि राजाने अथवा राणीने संमतीदर्शक स्वाक्षरी केली म्हणजे विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर होते.

२. शासनावरील नियंत्रण :-

इंग्लंडमध्ये संसदीयपध्दत असल्याने कार्यकारीमंडळ, कायदेमंडळाचाच एक भाग असते. तसेच मंत्रिपरिषद (कॅबिनेट) सामूहिकरित्या पार्लमेंटला जबाबदार असते. यातूनच कॉमन्स सभागृहाला शासनावर नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार प्राप्त झाले आहेत. नियंत्रण ठेवले नाही तर शासनामध्ये हुकूमशाहीची प्रवृत्ती येण्याची शक्यता निर्माण होईल आणि लोकशाही धोक्यात येईल, हे नियंत्रण पुढीलप्रमाणे ठेवता येते.

अ) प्रश्न व उपप्रश्न विचारणे : सरकार करत असलेल्या कार्याची माहिती घेणे, सरकारच्या चुका प्रकाशात आणणे, कार्यामध्ये लोकाभिमुखता टिकवणे यासाठी शासनाला प्रश्न व उपप्रश्न विचारणे हा संसदीय लोकशाहीचा एक अतिशय प्रभावी मार्ग आहे. मंत्र्यांना प्रश्न विचारणे यातून पार्लमेंट आपला असंतोष व्यक्त करत असते. प्रश्न हे लेखी किंवा तोंडी दोन्ही प्रकारे विचारले जाऊ शकतात. साधारणपणे रोज १०० ते १५० प्रश्न विचारले जातात. त्यापैकी जवळजवळ १/३ प्रश्नांना सरकारकडून प्रतिसाद मिळतो. प्रश्नांची उत्तरे लेखी किंवा तोंडी दिली जाऊ शकतात. मंत्र्यांच्या कार्याचे सातत्याने मूल्यमापन करत असते. प्रश्न विचारण्यामुळे सरकारवर जनतेचे नियंत्रण राहते, प्रशासन जबाबदारीने व सुरळीतपणे कार्य करते.

ब) वादविवादाच्या मार्गाने : वादविवाद हा संसदीय पध्दतीचा पाया मानला जातो. इंग्लंडही तर संसदीय व्यवस्थेची जननी असल्यामुळे संसद वादविवादाच्या माध्यमातून सरकारवर नियंत्रण ठेवते. सामान्यांचे सभागृह यात महत्त्वाची भूमिका बजावते. विरोधी पक्ष सरकारच्या चुकीच्या धोरणांवर टिका करणे, धोरणांतील उणिवा दाखविणे, सतर्कतेचे इशारे देणे असे कार्य करते.

क) तहकूबीचे ठराव आणून : सार्वजनिक महत्त्वाचा एखादा तातडीचा प्रश्न आल्यास तहकुबीचा ठराव येऊ शकतो. या ठरावास ५० सदस्यांचा पाठिंबा व स्पीकरचे प्रमाणपत्र मिळाले की विशिष्ट प्रमाणात तातडीने लक्ष घालण्याची आवश्यकता आहे तर त्या प्रकरणावर पूर्ण चर्चा होईपर्यंत बैठक स्थगित करता येते.

३. मंत्रिपरिषद बरखास्त करण्याचा अधिकार :-

अगोदर म्हटल्याप्रमाणे इंग्लंड संसदीय व्यवस्था असल्याने तेथे जबाबदार शासन व्यवस्था आहे.

याच अनुषंगाने सामान्यांच्या सभागृहाला मंत्रिपरिषद बरखास्त करण्याचा अधिकार आहे. बिलास नामंजूरी देणे, तहकूबीचा प्रस्ताव आणणे, दोषारोप करणे. या माध्यमातून सामान्यांचे सभागृह मंत्रिपरिषदेवर अविश्वास दाखवत असतेच. त्याहीपुढे जाऊन सभागृहाला असलेला अधिकार म्हणजे अविश्वासाचा ठराव आणून तो मंजूर करून मंत्रिमंडळास बरखास्त करणे. हे अधिकार सामान्यांच्या सभागृहाला आहेत. १८५२ मध्ये रसेलचा, १८५५ मध्ये अबरदीनच्या १८५८ मध्ये पामरस्टोनच्या मंत्रीपरिषदेला अशा रितीने राजीनामा द्यावा लागला. नंतर मात्र १९२४ शिवाय अशी वेळ आली नाही. १९७९ मध्ये मात्र कॅलहन सरकार १ मताने पडले.

४. अर्थविषयक अधिकार :-

अ) १२१५ च्या मॅग्नाचार्टापासून पार्लमेंटला वित्तीय नियंत्रणाचा अधिकार आहे, परंतु १९११ च्या सुधारणा कायद्यानुसार सामान्यांच्या सभागृहाचे अर्थविषयक अधिकार अधिक दृढ झाले. यानुसार अर्थविधेयक संमत झाल्यानंतर उमरावांच्या सभागृहाकडे पाठविण्यात येते. उमरावांचे सभागृह हे विधेयक केवळ महिनाभर लांबवू शकते. ते नाकारू शकत नाही. त्यानंतर राजाच्या सहीने पुन्हा लॉर्डस्‌ची संमती असो वा नसो विधेयकाचे रूपांतर कायद्यात करण्यात येते. तसेच उमरावांच्या सभागृहाने सुचविलेल्या दुरुस्त्या कॉमन्सवर मुळीच बंधनकारक नसतात.

ब) अर्थविधेयक हे राजाच्या पूर्वसंमतीनेच मांडता येते. तसेच कोणताही खाजगी सभासद हे मांडू शकत नाही. हे बील मांडण्याचा अधिकार केवळ अर्थमंत्री किंवा सरकारातील इतर मंत्र्याला असतो.

क) वार्षिक जमाखर्चाचे अंदाजपत्रक बनविणे. हा अधिकार सामान्यांच्या सभागृहाला आहे. सर्वप्रथम सर्व खात्यांकडून खर्चाचे अंदाज स्वीकारले जातात व अर्थखात्याकडून त्याची तपासणी होते व नंतर अंदाजपत्रक मंत्रीमंडळापुढे ठेवण्यात येतात व नंतर तेच अंदाजपत्रक पार्लमेंटसमोर सादर केले जाते.

ड) संचित निधी स्वरूपात असणारे खर्च अंदाजपत्रकात समाविष्ट करण्यात येत असले तरी त्यावर चर्चा होत नाही. मतदानासाठी टाकण्यात येत नाहीत. हे खर्च आपोआप मान्य होतात. इतर खर्चाप्रमाणे त्यांना पार्लमेंटची मान्यता दरवर्षी आवश्यक नसते.

अशाप्रकारे निर्णायक अशा स्वरूपाचे अर्थविषयक अधिकार सामान्यांच्या सभागृहाला असतात. तसेच स्थायी स्वरूपाच्या उत्पन्नात कमीजास्त बदल करणे, कर लादणे, वाढविणे इत्यादी अधिकार कॉमन्सला मोठ्या प्रमाणात आहेत.

५. इतर अधिकार :-

सामान्यांचे सभागृह हे लोकांचे सभागृह असल्याने जनतेच्या समस्या मांडण्याचे व्यासपीठ असते. १९५६ साली सरकारने सुवेझ प्रश्नावर जी भूमिका घेतली त्यावर संसदेत इतकी चर्चा झाली की त्याचा परिणाम सर्व जनतेवर झाला. सरकारने अन्यायकारक अथवा हुकूमशाही वर्तन केल्यास त्यावर टीका व चर्चा करून त्यावर प्रकाश टाकण्याचे व नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य सामान्याचे सभागृह करते. अशा प्रकारे लोकांची गाऱ्हाणी खऱ्या अर्थाने मांडण्याचे कार्य सामान्यांचे सभागृह करते.

❐ स्पीकर :-

सामान्यांच्या सभागृहाच्या अध्यक्षाला स्पीकर असे म्हणतात. हे पद केवळ योगायोगाने निर्माण झालेले दिसते. पूर्वी सभागृह व राजा यांच्यामध्ये कोणी दुवा नव्हता तेव्हा एखाद्या व्यक्तीस राजाकडे सभागृहातील सदस्यांची गाऱ्हाणी पोहचविण्यासाठी पाठविले जात असे. यातूनच १४ व्या शतकात स्पीकर या पदाची निर्मिती झालेली दिसते. १३७६ मध्ये पीटर डी ना मेयर हा सामान्यांच्या सभागृहाशी बोलत होता, तेव्हापासून स्पीकर या पदाची निर्मिती झाली असा उल्लेख आढळतो. १३७७ मध्ये सर थॉमस हंगरफोर्ड यांचाही उल्लेख या संदर्भात आढळतो. स्पीकर हा हाऊस ऑफ कॉमन्सचा प्रवक्ता म्हणून कार्य करत असतो. गेल्या सहाशे वर्षात या पदाचा हळूहळू विकास झालेला दिसून येतो, परंतु कोणतेही मुलभूत बदल झालेले दिसत नाहीत.

सामान्यांच्या सभागृहातील सदस्य आपल्यातून एकाची स्पीकरपदी निवड करतात. ती सर्वसंमतीने होते. विरोधी पक्षाला विश्वासात घेऊन स्पीकर निवडला जातो.

❀ स्पीकरची कार्ये :-

१) सामान्यांच्या सभागृहाचे अध्यक्षस्थान स्वीकारणे व सभागृहाचे कामकाज चालवणे.

२) कॉमन्स सभागृहाचा प्रवक्ता म्हणून कार्य करणे.

३) एखादे विधेयक हे अर्थविधेयक आहे किंवा नाही यावर निर्णय घेणे.

४) विधेयकावर मतदान घेणे, समान मते पडल्यास निर्णायक मत देणे आणि निर्णय जाहीर करणे.

५) सदस्यांच्या आणि सभागृहाच्या विशेषाधिकारांचे रक्षण करणे.

६) संसदीय समित्यांची नियुक्ती करणे.

७) स्थायी समितीचे अध्यक्षपद भुषविणे.

❀ **स्पीकरचे स्थान :-**

स्पीकर हा तटस्थ असतो. तो पक्षीय दृष्टीकोणातून कार्य करत नाही. त्याला निष्पक्ष भूमिका बजावणे महत्त्वाचे असते. तो अराजकीय वृत्तीने निर्णय देत असतो. सभागृहाचे कार्य सुरळीत चालते. स्पीकरपदी निवड होणारी व्यक्ती ही अतिशय अनुभवसंपन्न असते. १९७६ मध्ये जॉर्ज थॉमस हे स्पीकर ३१ वर्षे (मजूर पक्षाचे) सभागृहात होते. सभागृहाच्या प्रतिष्ठेचेच तो एक प्रतिक असतो. त्यामुळे त्यांना पार्लमेंटमध्ये बिनविरोधसुध्दा निवडले जाते.

२.२.३ अध्यक्षीय व्यवस्थेमधील संसद

या घटकाच्या अगोदरच्या भागात आपण संसदीय व्यवस्थांमधील संसदीय संस्था पाहिली. आता या भागात अध्यक्षीय व्यवस्थांमधील संसदीय संस्थांचे स्वरूप पाहू. संसदीय व्यवस्थेमध्ये कार्यकारीमंडळ हे कायदेमंडळाचा भाग असते. तसेच ते कायदेमंडळाला जबाबदार असते. परंतु अध्यक्षीय व्यवस्थांचा अभ्यास केल्यास असे दिसून येते, तेथील कार्यकारीमंडळ म्हणजेच अध्यक्ष हा कायदेमंडळाचा भाग म्हणजेच सदस्य नसतो तर तो स्वतंत्रपणे लोकांकडून प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष निवडणुकीद्वारे निवडून येत असतो. तसेच तो कायदेमंडळाला जबाबदार नसतो. म्हणजेच सामान्य परिस्थितीमध्ये कायदेमंडळ कार्यकारी मंडळाला बरखास्त करू शकत नाही. केवळ गैरवर्तन किंवा भ्रष्ट व्यवहार इ. कारणावरून महाभियोग चालवून अध्यक्षाला पदच्युत करता येते. अन्यथा कार्यकारीमंडळ एकदा निवडून आल्यावर आपला कार्यकाल संपेपर्यंत पदावर असते. अध्यक्ष हा जसा शासनाचा प्रमुख असतो तसाच तो राज्याचाही प्रमुख असतो.

अमेरिका खंडामधील देशांमध्ये अध्यक्षीय शासनपध्दती बहुत करून दिसून येते. तसेच मध्य आणि दक्षिणी पश्चिमी आशियाई देशांमध्येही ही पध्दत अस्तित्वात असलेली दिसते.

आपण या भागामध्ये अमेरिकेतील संसदीय संस्थेविषयी अभ्यास करू.

२.२.३.१ अमेरिकेमधील संसद/कायदेमंडळ

अमेरिकेमधील संसदेला म्हणजेच कायदेमंडळाला 'काँग्रेस' असे म्हटले जाते. अमेरिकेच्या घटनेच्या पहिल्या कलमात अशी तरतूद आहे की, सर्व कायदेविषयक सत्ता काँग्रेसकडे असेल. काँग्रेस द्विगृही असून कनिष्ठ सभागृहाला प्रतिनिधी गृह (House of Representatives) तर वरिष्ठ गृहाला सिनेट असे म्हटले जाते. संघराज्य असल्यामुळे सिनेट हे राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करेल तर प्रतिनिधी गृह हे लोकांचे प्रतिनिधीत्व करेल असे घटनाकारांना अपेक्षित होते. संघराज्यातील सर्व लहान मोठ्या राज्यांना समान दर्जा देऊन त्यांच्यात समतोल राखणे हाही महत्त्वाचा उद्देश होता. दोन सभागृह ठेवण्यामागचा हेतू म्हणजे एका सभागृहाचे वागणे जुलमी पध्दतीने होऊ नये, स्वातंत्र्याचे रक्षण व्हावे, राजकीय स्थैर्य टिकावे असा

होता. दुसऱ्या सभागृहामुळे मान, प्रतिष्ठा व परिपक्वता साध्य करता येईल असे घटनाकारांना वाटले. या सर्व कारणांमुळे अमेरिकेचे कायदेमंडळ द्विगृही असल्याचे दिसून येते. आता आपण या दोन्ही सभागृहांची रचना कार्ये व स्थान याविषयी अभ्यास करू.

❐ सिनेट :-

सिनेट हे काँग्रेसचे वरिष्ठ किंवा द्वितीय सभागृह होय. सिनेटची रचना ही समान प्रतिनिधीत्वाच्या तत्त्वावर झाली आहे. सिनेटमधील समान प्रतिनिधीत्व हे संघराज्याचेच एक वैशिष्ट्ये म्हणावे लागेल. समान प्रतिनिधीत्वामुळे लहान राज्यांना मोठ्या राज्यांच्या वर्चस्वाची भीती उरली नाही. कॅलिफोर्निया व न्यूयॉर्कसारखे मोठे व ॲरिझोना, मिसिसीपी सारखे लहान राज्य असले तरी सर्वांना समान प्रतिनिधीत्व दिले गेले. त्यामुळे लहान राज्ये एकत्र येऊन समान पातळीवर मोठ्या राज्यांबरोबर सामना करू शकतात. घटनाकारांनी लहान राज्यांची ही भीती दूर करण्यासाठी ही एक उपयुक्त अशी तरतूद केली. त्याप्रमाणे प्रत्येक घटक राज्य सिनेटमध्ये दोन प्रतिनिधी पाठविते. अशाप्रकारे अमेरिकेमध्ये सध्या ५० राज्ये आहेत आणि प्रत्येक राज्यामधून दोन याप्रमाणे सिनेटची सदस्यसंख्या एकूण १०० इतकी आहे.

❀ निवडणूक :-

मूळ घटनेत घटक राज्यातील कायदेमंडळांनी सिनेटर्स निवडून द्यावेत अशी अप्रत्यक्ष निवडणूकीची तरतूद होती. परंतु १९१३ मध्ये प्रत्यक्ष लोकशाही रचनेसाठी दडपण आले. त्यामुळे १७ व्या घटना दुरुस्ती अंतर्गत लोक निर्वाचित सिनेटची तरतूद करण्यात आली. या तरतूदीप्रमाणे प्रत्येक राज्य सहा वर्षांसाठी दोन सभासद सिनेटवर निवडून देईल. अशाप्रकारे सिनेटसाठी आता प्रत्यक्ष निवडणूक होते.

❀ पात्रता :-

सिनेटची निवडणूक लढवण्यासाठी खालील पात्रता आवश्यक आहेत.

अ) त्याने वयाची ३० वर्षे पूर्ण केलेली असावीत.

ब) ज्या राज्यातून तो निवडून येत आहे त्या राज्याचा रहिवाशी असावा.

क) तो अमेरिकेचा कमीतकमी ९ वर्षांपासून किंवा अधिक नागरिक असावा.

❀ कार्यकाल :-

सिनेट हे कायम सभागृह आहे. दर दोन वर्षांनी १/३ सदस्य निवृत्त होतात व तितकेच नवीन पुन्हा निवडून येतात. अशारितीने सातत्य व निवडणूक यामध्ये मेळ घातला आहे. व्यक्तीगत सिनेटरचा कार्यकाल ६ वर्षांचा आहे. प्रत्यक्षात काही सिनेटर १२, १८, २४ वर्षे सिनेट सदस्य म्हणून निवडून आले आहेत.

अध्यक्ष : अमेरिकेचा उपाध्यक्ष हा सिनेटचा पदसिध्द अध्यक्ष असतो. तो सिनेटचा सभासद नसतो. तसेच त्याला महत्त्वपूर्ण असे अधिकार नसतात. त्यामुळे सिनेट आपला एक उपाध्यक्ष नेमते. सिनेटच्या अध्यक्षाच्या गैरहजेरीत तो कामकाज पाहतो.

सिनेटचे अधिकार :–

सिनेट हे वरिष्ठ गृह असले तरी अमेरिकेच्या घटनेत सिनेटला वैशिष्ट्यपूर्ण स्थान आहे. पुढील अधिकारांवरून ते अधिक स्पष्ट करता येईल.

१. कायदेविषयक अधिकार : सिनेटला प्रतिनिधी गृहाप्रमाणेच कायदे करण्यासंदर्भात अधिकार आहेत. कोणत्याही विधेयकाला सिनेटची मान्यता मिळाल्याशिवाय कायद्यात रूपांतर होत नाही. अर्थविधेयक सोडून कोणतेही विधेयक सिनेटमध्ये मांडता येते.

२. अर्थविषयक अधिकार : प्रतिनिधी गृह हे लोकांचे सभागृह असल्याने अर्थविधेयक हे प्रथम प्रतिनिधी गृहातच मांडावे लागते. प्रतिनिधी गृहामध्ये मंजूर झाल्यानंतर ते सिनेटमध्ये चर्चेसाठी घेतले जाते. परंतु सिनेटला याबाबत घटनात्मक इतके अधिकार आहेत की, सिनेट अर्थविधेयकात आमूलाग्र परिवर्तन करू शकते. म्हणजेच केवळ शीर्षक तेच ठेवून विधेयकाचा गाभा पूर्णपणे बदलू शकते. उदा. प्रतिनिधी गृहाने संमत केलेल्या एका टॅरिफ बिलामध्ये सीमा शुल्क विषयामध्ये ८४७ दुरुस्त्या सुचवल्या होत्या. असा अधिकार इतर देशातील कोणत्याही द्वितीय गृहाला प्राप्त झालेला दिसत नाही. त्यामुळेच सिनेट हे वरिष्ठ गृह तुलनात्मकदृष्ट्या जगातील सगळ्यात शक्तीशाली वरिष्ठ गृह बनलेले आहे.

दोन्ही सभागृहामध्ये मतभेद निर्माण झाल्यास संयुक्त समिती निर्माण करतात. त्याला 'कॉन्फरन्स कमिटी' असे म्हटले जाते. ही समिती मतभेद मिटविण्याचे कार्य करते. सिनेटच्या सभासदांचा अनुभव व योग्यता अधिक असल्याने यात त्यांचा अधिक प्रभाव दिसून येतो. मतभेद न मिटल्यास विधेयक तेथेच रद्द होते.

३. कार्यकारी अधिकार : अमेरिकेच्या राज्यघटनेमध्ये स्वीकारलेल्या सत्ता विभाजन व नियंत्रण आणि संतुलन ही तत्त्वे स्वीकारल्यामुळे सिनेटला राष्ट्राध्यक्षांवर नियंत्रण ठेवण्याबाबत काही अधिकार दिलेले दिसून येतात. राज्यघटनेने सिनेटला बहाल केलेले हे अधिकार पुढीलप्रमाणे आहेत.

अ) नेमणुकांना मान्यता : राष्ट्राध्यक्षाला अनेक महत्त्वाच्या पदावरील व्यक्तिंच्या नेमणूका करण्याचा अधिकार असतो. उदा. खात्यांचे प्रमुख, सर्वोच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश, परराष्ट्र वकील इ. या नेमणूकांना सिनेटची संमती असणे आवश्यक असते. मंत्री आणि सैन्य अधिकारी यांच्या नेमणुकीस सिनेट लगेच मान्यता देते. न्यायाधीश, जिल्हा न्यायाधीश, संघीय पदाधिकारी यांच्या नेमणुकांची छाननी सिनेटकडून केली जाते. ही माहिती त्यासंबंधी समितीकडे पाठविण्यात येते. समितीच्या अहवालावर

सिनेट सभागृहात चर्चा होते. सिनेटोरियल कर्टसी या परंपरेप्रमाणे ज्या राज्यातील नेमणुका आहेत, त्या संबंधीत सिनेटरशी किंवा राज्यांशी सल्लामसलत करून विचारणा करून त्या केल्या जातात. राष्ट्राध्यक्ष निक्सन याने पेट्रिक ग्रो यांची केंद्रिय चौकशी आयोगाचा संचालक म्हणून केलेली नेमणूक, राष्ट्राध्यक्ष रिगन यांनी उच्चतर न्यायालयाचा न्यायाधीश म्हणून रॉबर्ट क्रोक गिंसबर्ग यांच्या नेमणुकीचे प्रस्ताव सिनेटने फेटाळले होते.

ब) परराष्ट्राशी करारांना मान्यता : अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाला परराष्ट्राशी तह करार करण्याचा अधिकार आहे. परंतु त्यासाठी सिनेटची संमत्ती आवश्यक आहे, त्याशिवाय त्यांची अंमलबजावणी होऊ शकत नाही. तसेच नेमणुकांसाठी सिनेटचे साधे बहुमत पुरेसे असते परंतु परराष्ट्राशी तह व करार यासाठी सिनेटचे २/३ बहुमत असणे आवश्यक आहे. या अधिकारातूनच सिनेटला अध्यक्षावर नियंत्रणाचे अधिकार प्राप्त झाले आहेत.

१९१९ मध्ये सिनेटने अध्यक्ष विल्सन यांच्या काळातील व्हर्सायच्या तहाला २/३ बहुमत दिले नाही. त्यामुळे अमेरिका सुरुवातीपासूनच लीग ऑफ नेशन्सच्या बाहेर राहिली.

क) चौकशी समित्या नेमण्याचा अधिकार : शासन व प्रशासनामध्ये होणारे गैरव्यवहार, भ्रष्टाचार यांचा वेळोवेळी चौकशी करून अशी प्रकरणे प्रकाशात आणण्यासाठी सिनेट वेगवेगळ्या समित्या नेमते. या समित्या प्रकरणाची व संबंधित अधिकाऱ्यांची कसून तपासणी व उलटतपासणी करते किंवा प्रसंगी कोणत्याही अधिकाऱ्यास समन्स पाठवू शकते. हे सर्व होताना माध्यमांचे लक्ष या प्रक्रियेवर असते, त्यामुळे लोकांपर्यंत सत्य पोहोचत असते. अशा प्रकारचे अधिकार जगातील कोणत्याही द्वितीय गृहास क्वचितच आढळतात. प्रतिनिधी गृहाला असे अधिकार नाहीत. त्यामुळे साहजिकच सिनेटचे महत्त्व वाढले आहे.

४. न्यायविषयक अधिकार : न्यायविषयक अधिकारांतर्गत सिनेटला महाभियोगाचा अधिकार आहे. राष्ट्राध्यक्ष, उपाध्यक्ष, न्यायाधीश किंवा राष्ट्रीय पातळीवरील संघराज्याचे इतर अधिकारी इत्यादी विषयी देशद्रोह, घटनाभंग किंवा भयंकर स्वरूपाचा गुन्हा याविरुध्द महाभियोग चालवून त्यांना पदच्युत करता येते. प्रतिनिधीगृहाने तसे आरोपपत्र ठेवल्यास सिनेटमध्ये तो खटला चालवला जातो. यामध्ये २/३ बहुमत आवश्यक असते. आजपर्यंत सिनेटने बारा वेळेस न्यायालयीन खटला चालवला परंतु एकासही पदच्यूत करता आले नाही.

५. निवडणूक विषयक अधिकार : विशिष्ट परिस्थितीमध्ये उपाध्यांची निवड करण्याचा अधिकार सिनेटला आहे. उपाध्यक्षाच्या निवडणुकीत कोणत्याही उमेदवाराला स्पष्ट बहुमत न मिळाल्यास सर्वाधिक मते प्राप्त केलेल्या पहिल्या तीन उमेदवारांतूनच एकाची निवड सिनेट बहुमताने करत असते.

६. घटनादुरुस्ती विषयक अधिकार : प्रतिनिधी गृहाप्रमाणेच सिनेटलाही घटनादुरुस्ती विषयक अधिकार आहेत. सिनेटला घटनादुरुस्ती प्रस्ताव मांडता येतो तसेच घटना दुरुस्तीसाटी सिनेटची २/३ बहुमताने संमत्ती मिळणे आवश्यक आहे.

❀ सिनेटचे स्थान :-

सिनेट हे त्याला मिळालेल्या सत्तेच्या आधारावर जगातील सर्वात शक्तिशाली वरिष्ठगृह बनले आहे. २०व्या शतकामध्ये एकीकडे एकूणच कायदेमंडळ शक्तिहीन होत आहेत, त्यात द्वितीय सभागृहे तर अधिकच दुबळी होत आहेत या पार्श्वभूमीवर इंग्लंडचे उमरावांचे सभागृह हे जगातील सर्वात कमकुवत वरिष्ठ गृह तर सिनेट हे जगातील शक्तिशाली वरिष्ठ गृह असल्याचे दिसून येते. सिनेटची रचना, लहान आकार, मोठा कार्यकाल, अनुभवी, कार्यक्षम प्रतिनिधी, मोठ्या चर्चा यामुळे सिनेटची शक्ती वाढली आहे. अध्यक्षाच्या धोरणाचे पुनर्विलोकन व टीकात्मक परीक्षण सिनेट सभागृह व समित्यांत केले जाते. चौकशी समित्यांच्या कार्यामुळे सिनेटचे महत्त्व अलिकडे वाढले आहे. सिनेट सदस्यांमध्ये ऐक्य भावना, भेदभाव विसरून काम करणे ही वैशिष्ट्ये सिनेटमध्ये दिसतात, त्यामुळे सिनेटचे स्थान उंचावलेआहे. लॉर्ड ब्राइस म्हणतो, ''ज्या उद्दिष्टांसाठी घटनाकारांनी सिनेटची निर्मिती केली आहे, ती उद्दिष्ट्ये सफल झाली आहेत.''

❑ प्रतिनिधी गृह :-

प्रतिनिधी गृह हे काँग्रेसचे कनिष्ठ सभागृह आहे. ते लोकांचे सभागृह असून ते प्रथम सभागृह आहे. सिनेट जसे घटक राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करते तसे प्रतिनिधीगृह जनतेचे प्रतिनिधीत्व करते. घटना निर्मितीच्यावेळी प्रतिनिधीगृह असू नये अशी भूमिका देखील काहींची होती परंतु मॅडिसन यांनी लोकांसाठी एक सभागृह असणे आवश्यक आहे हे पटवून दिले व त्यानंतर प्रतिनिधीगृहाची निर्मिती मान्य करण्यात आली.

❀ रचना :-

या सभागृहाची सदस्यसंख्या प्रत्येक राज्याच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणावर अवलंबून असते. घटनेतील तरतूदीप्रमाणे दर तीस हजार लोकांमागे एक प्रतिनिधी असावा. सर्वप्रथम सदस्य संख्या ६५ होती. आज ही सदस्य संख्या ४३५ आहे. १९५९ मध्ये सदस्य संख्या ४३५ इतकी निश्चित करण्यात आली. १९५९ मध्ये अलास्का, हवाई दोन राज्ये जोडण्यात आल्यानंतर ही संख्या ४३७ झाली. परंतु १९६१ मध्ये लोकसंख्या आधारावर पुनर्रचना होऊन ती ४३५ करण्यात आली. १९८२ मध्ये दर ५०००० लोकसंख्येला एक प्रतिनिधी असे मतदार संघ होते. घटनेनुसार मतदारसंघ ठरविण्याचा अधिकार राज्यांना आहे. राज्य आपल्या पक्षीय फायद्याच्या दृष्टीने हे मतदारसंघ क्षेत्र कमी-अधिक

करतात. एल्ब्रिज जेरी नावाच्या गव्हर्नरने सुरूवातीला असे बदल केले. यावरून अशा मतदारसंघ बदलांना जेरी मँडिरिंग असे म्हटले जाते.

❀ कार्यकाल :–

प्रतिनिधीगृहाचा कार्यकाल दोन वर्षांचा आहे. सिनेटच्या तुलनेत तो अतिशय कमी आहे. इंग्लंड व भारतासारख्या संसदीय व्यवस्थेतील हाऊस ऑफ कॉमन्स किंवा लोकसभा या कनिष्ठगृहांसारखे अमेरिकेच्या प्रतिनिधी गृहाचे विसर्जन होऊ शकत नाही. दोन वर्षांचा कार्यकाल पूर्णपणे गृह कार्यरत असते तो कार्यकाल कमी किंवा अधिक करता येत नाही.

❀ पात्रता :–

प्रतिनिधीगृहाचा सदस्य म्हणून निवडून येण्यासाठी पुढील पात्रता अटी आहेत.

१) वयाची २५ वर्षे पूर्ण असावीत.

२) तो अमेरिकेचा कमीत कमी सात वर्षे नागरिक असावा.

३) ज्या राज्यातून निवडून येणार आहे, त्या राज्याचा रहिवाशी असावा.

४) सिनेटप्रमाणेच संघीय नोकरांना प्रतिनिधीमध्ये सदस्य होता येत नाही.

❀ मतदानाची पात्रता :–

१९७१ च्या २६ व्या दुरुस्तीप्रमाणे वयाची १८ वर्षे पूर्ण करणारा मतदान करू शकतो. वंश, रंग, लिंग असा कोणताही भेदभाव न करता सार्वत्रिक मतदानाचा अधिकार दिला आहे.

❐ प्रतिनिधी सभागृहाचे अधिकार व कार्ये :–

प्रतिनिधी गृहाचे अधिकार खालीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

१. कायदेविषयक अधिकार : कायदेमंडळाच्या म्हणजेच काँग्रेसच्या दोन्ही सभागृहांना कायदे करण्याचे समान अधिकार आहेत. प्रतिनिधी गृहात कोणत्याही विधेयकाची सुरूवात होऊ शकते. दोन्ही सभागृहाच्या संमतीनंतर राष्ट्राध्यक्षाकडे स्वाक्षरीसाठी पाठविले जाते व त्याची स्वाक्षरी झाल्यानंतर त्याचे कायद्यात रूपांतर होते. एखाद्या विधेयकाबाबत दोन्ही सभागृहात मतभेद झाल्यास संयुक्त समिती निर्माण केली जाते व तरीही मतभेद न मिटल्यास विधेयक रद्द ठरविले जाते.

२. कार्यकारी अधिकार : अमेरिकेमध्ये अध्यक्षीय शासन व्यवस्था असून तेथे सत्ता

विभाजनाच्या तत्त्वाला महत्त्व आहे. त्यामुळे संसदीय पध्दतीप्रमाणे प्रतिनिधीगृह लोक सभागृह असूनही कार्यकारी सत्तेवर नियंत्रण ठेवू शकत नाही. शिवाय नेमणूका किंवा तहांना मान्यता देण्यासारख्या सत्ता ज्या सिनेट सभागृहाला आहेत, त्या प्रतिनिधीगृहाला नाहीत. तेव्हा तुलनात्मकदृष्ट्या प्रतिनिधीगृहाला कार्यकारी क्षेत्रात सिनेटपेक्षा कमी अधिकार आहेत.

परंतु काही कार्ये सिनेट व प्रतिनिधी गृह मिळून पार पाडतात. उदाहरणार्थ, आंतरराष्ट्रीय अभिवचने पूर्ण करण्यासाठी लागणारा पैसा कॉंग्रेस मंजूर करीत असते. युध्दाची घोषणा कॉंग्रेसकडून केली जाते. कॉंग्रेसचा एक भाग म्हणून प्रतिनिधी गृह या कार्यांमध्ये सहभागी होत असते.

३. आर्थिक अधिकार : अर्थविषयक विधेयक सर्वप्रथम प्रतिनिधीगृहातच मांडावे लागते. प्रतिनिधीगृहामध्ये संमत झाल्यानंतर सिनेटमध्ये विचारार्थ जाते. अगोदर उल्लेख केल्याप्रमाणे सिनेटकडे हे विधेयक गेल्यानंतर शीर्षक वगळता त्या विधेयकाचा पूर्ण गाभाच बदलण्याइतपत बदल करण्याचे अधिकार सिनेट सभागृहाला आहेत. त्यामुळे आर्थिक क्षेत्रात सिनेटचे वर्चस्व वाढलेले दिसते. खरे तर संसदीय पध्दतीमध्ये कनिष्ठ म्हणजेच लोकसभागृहाला आर्थिक क्षेत्रात सर्वोच्च सत्ता असलेल्या दिसून येतात, परंतु प्रतिनिधीगृहाच्या बाबतीत मात्र असे असलेले दिसत नाही.

४. घटना दुरुस्तीचा अधिकार : प्रतिनिधी सभागृहाला घटना दुरुस्तीचा प्रस्ताव मांडण्याचा अधिकार आहे. घटनादुरुस्ती विधेयक मान्य होण्यासाठी दोन्ही सभागृहांची २/३ बहुमताची संमती अनिवार्य असते. प्रतिनिधी सभागृहाने संमत्ती नाकारली तर घटनादुरुस्ती होऊ शकत नाही.

५. न्यायालयीन अधिकार : अगोदर स्पष्ट केल्याप्रमाणे अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सर्वोच्च न्यायाधीश व इतर महत्त्वाच्या अधिकाऱ्यांना महाभियोगाच्या मार्गाने पदच्युत करण्याचा न्यायालयीन अधिकार कॉंग्रेसला आहे. परंतु याबाबतचे आरोपपत्र ठेवण्याचा अधिकार प्रतिनिधी गृहाला आहे. प्रतिनिधी गृहाने असे आरोपपत्र ठेवल्यावर सिनेटमध्ये तो खटला चालविला जातो व चौकशी केली जाते.

६. चौकशी करण्याचा अधिकार : सिनेटच्या बरोबरीने सत्तेच्या गैरवापराबद्दल चौकशी करून शासनावर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार प्रतिनिधी सभागृहाला आहे. प्रतिनिधी सभागृहाच्या काही समित्या त्यासंबंधीचे कार्य पार पाडतात.

७. निवडणुकीसंबंधी अधिकार : अमेरिकेच्या अध्यक्षाच्या निवडणूकीत जर कोणत्याही उमेदवारास स्पष्ट बहुमत प्राप्त झाले नसेल तर सर्वाधिक मते पडलेल्या पहिल्या तीन उमेदवारांमधून एकाची निवड करण्याचा अधिकार प्रतिनिधी सभागृहाला दिला आहे. १९१६ व १९४८ सालच्या निवडणूकीत हा अधिकार वापरून प्रतिनिधी सभागृहाने अध्यक्षांची निवड केली होती.

❀ प्रतिनिधी गृहाचे स्थान :-

प्रतिनिधी गृहाचा कमी कार्यकाल, कमकुवत अधिकार यामुळे प्रतिनिधी गृहाचा प्रभाव अतिशय कमी दिसून येतो. कार्यकाल कमी असल्याने अनेक अनुभवी आणि हुशार उमेदवार सिनेटचे सदस्य होण्यास उत्सुक असतात परंतु प्रतिनिधी गृहाचे सदस्य होण्यास उत्सुक नसतात. तसेच शिस्तीचा अभाव असलेल्या पक्ष पध्दतीचा परिणाम सभागृहावर झाला आहे. प्रतिनिधी गृहाला नकारात्मक गृह समजले जाते. या सर्व कारणांमुळे प्रतिनिधी गृह हे सिनेटपेक्षा कमकुवत असल्याचे दिसून येते.

२.२.४ स्विस व्यवस्थेमधील संसद

❒ स्वित्झर्लंडमधील संसदीय संस्था :-

स्वित्झर्लंडमधील शासन व्यवस्थेत अमेरिकेतील अध्यक्षीय व्यवस्था व इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्था यांच्या वैशिष्ट्यांचा मिलाफ आढळून येतो. स्वित्झर्लंडमध्ये संघराज्य व्यवस्था असल्याने संघ व घटकराज्यांमध्ये विषयाचे वाटप झालेले दिसते. परंतु शासनाचे घटक म्हणजे कायदेमंडळ, कार्यकारीमंडळ व न्यायमंडळ यांच्या कार्यामध्ये अमेरिकेप्रमाणे सत्ता विभाजन व नियंत्रण-संतुलन या तत्त्वाचे अस्तित्व दिसत नाही. कलम ७१ नुसार सांघिक कायदेमंडळ संघराज्याचा सर्वोच्च अधिकार आहे. यादृष्टीने ब्रिटिश शासनाशी साधर्म्य दिसते परंतु ब्रिटिश संसद ज्याप्रमाणे सार्वभौम आहे त्याप्रमाणे स्वित्झर्लंडचे कायदेमंडळ सार्वभौम नाही. इंग्लंडच्या पार्लमेंटने बनविलेले कायदे रद्दबातल करणारी कोणतीही संस्था नाही. तर स्वित्झर्लंडच्या कायदेमंडळाने केलेल्या कायद्यांना जनमत संग्रहाद्वारे/प्रदर्शनाद्वारे लोक नाकारू शकतात. कँटाँननाही ही सत्ता प्राप्त झाली आहे. म्हणजेच राज्यघटनेचे संघात्मक स्वरूप व जनतेचे सार्वभौमत्व यामुळे फेडरल असेंब्लीची सत्ता मर्यादित झाली आहे.

❒ फेडरल असेंब्ली :-

स्वित्झर्लंडमध्ये संसदीय संस्थेला किंवा कायदेमंडळाला फेडरल असेंब्ली असे म्हणतात. १८४८ च्या राज्यघटनेने द्विगृही कायदेमंडळाची निर्मिती केली. यामधील वरिष्ठ गृह म्हणजे राज्य परिषद (Council of State) आणि कनिष्ठ गृह म्हणजे राष्ट्रीय परिषद (National Council) होय. वरिष्ठ सभागृह कँटोंनचे प्रतिनिधित्व करते तर कनिष्ठ गृह हे लोकांचे प्रतिनिधीत्व करते. घटकाच्या अगोदरच्या भागात अभ्यास केल्याप्रमाणे अमेरिकेच्या राज्यघटनेने सिनेट या वरिष्ठ गृहाला तर भारतीय घटनेने लोकसभा या कनिष्ठ गृहाला अधिक महत्त्वाचे अधिकार व भूमिका दिल्याचे दिसते. परंतु स्विस घटनाकारांनी दोन्ही सभागृहांना समान सत्ता बहाल केल्या. खाली दिलेल्या दोन्ही सभागृहांच्या अधिकारांच्या विवेचनावरून हे अधिक स्पष्ट होईल.

❐ राज्य परिषद (Council of State)

राज्य परिषद हे स्विस फेडरल असेंब्लीचे वरिष्ठ किंवा द्वितीय सभागृह आहे.

रचना :-

राज्य परिषदेची सदस्य संख्या ४४ आहे. स्विस संघात १९ पूर्ण कँटॉन व ६ अर्ध कँटॉन आहेत. हे सभागृह कँन्टॉनचे प्रतिनिधीत्व प्रत्येक करते. कॅन्टॉनमधून दोन प्रतिनिधी व अर्ध कँटॉनमधून एक प्रतिनिधी निवडून पाठविण्याचा अधिकार आहे.

कार्यकाल व सभा :-

प्रत्येक कॅन्टॉन उमेदवार, मतदार यांच्या पात्रता आणि सदस्यांचा कार्यकाल, निवडणूक पध्दत या विषयीं नियमांबाबत स्वतंत्र निर्णय घेते. राज्य परिषदेच्या सदस्यांचा कार्यकाल सारखा नाही. या.सभागृहामध्ये ३५ सदस्य ४ वर्षांसाठी ५ सदस्य ३ वर्षांसाठी व ४ सदस्य केवळ १ वर्षासाठी निवडले जातात. बहुधा त्यांचे वारंवार पुनर्निर्वाचित होत असते. निवडणूक पध्दतीबाबत ४ कॅन्टॉनचे प्रतिनिधी अप्रत्यक्षरितीने, १४ कॅन्टॉनचे आणि ३ अर्ध्या कॅन्टॉनचे जनतेकडून प्रत्यक्ष निवडणुकीद्वारे निवडले जातात. उरलेल्या १ कॅन्टॉन व ३ अर्ध कॅन्टॉन यांच्या प्रतिनिधींची निवडणूक सार्वजनिक सभेद्वारे होते. राष्ट्रीय परिषदेच्या बैठकीबरोबरच भरते. दोन्ही सभागृहांची संयुक्त बैठक आयोजित केली जाऊ शकते. राष्ट्रीय परिषदेच्या १/४ सदस्यांनी किंवा १/४ कॅन्टॉनिनी विनंती केल्यास फेडरल कौन्सिल संयुक्त बैठक आमंत्रित करते.

सदस्यांची पात्रता, निवड इ. :-

सदस्यांची पात्रता, निवडणूक पध्दत, कार्यकाल इ. ठरविण्याचा अधिकार संबंधित कॅन्टॉनला असतो. काही कॅन्टॉन प्रत्यक्ष तर काही अप्रत्यक्ष निवडणुकीचा अवलंब करतात. प्रतिनिधींना परत बोलावण्याचा अधिकार संबंधित कॅन्टॉनला असतो. राज्य परिषदेच्या सदस्याला राष्ट्रीय परिषद व फेडरल कौन्सिलचे सदस्य बनण्यास प्रतिबंध केला आहे.

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष :-

सभागृह आपल्या सदस्यांमधून एक अध्यक्ष व एक उपाध्यक्षाची एक वर्षासाठी निवड करते. राज्यघटनेनुसार कोणत्याही एका कँटोनमधील प्रतिनिधीमधून सलग दोन वर्षांसाठी अध्यक्ष व उपाध्यक्ष निवडता येत नाही. त्यामुळे सर्व कॅन्टॉनमधील प्रतिनिधीतून या पदावर निवड करण्याची संधी प्राप्त होते. परंपरेनुसार एका सत्रातील उपाध्यक्षाला दुसऱ्या सत्रात अध्यक्ष केले जाते. राष्ट्रीय परिषदेच्या अध्यक्षाप्रमाणेच राज्य परिषदेच्या अध्यक्षासाठी अधिकार आहेत. अधिवेशन काळात तो सभागृहाचा सभापती असतो. सभागृहाचे कामकाज शांततेत व सुव्यवस्थित चालवणे, सदस्यांकडून नियमांचे पालन करवून घेणे. तसेच समसमान मते पडतात तेव्हा निर्णायक मत देणे यासारखे अधिकार अध्यक्षाला आहेत.

❑ राष्ट्रीय परिषद (National Council)

राष्ट्रीय परिषद हे स्वित्झर्लंडच्या कायदेमंडळाचे म्हणजेच संसदेचे कनिष्ठ तसेच प्रथम सभागृह आहे.

❀ रचना :–

राष्ट्रीय परिषदेत २०० सभासद असतात. हे सभासद निर्वाचित असतात. कॅन्टॉनच्या लोकसंख्येप्रमाणे त्यांची संख्या विभागली जाते. छोट्या कॅन्टॉनला प्रतिनिधीत्वापासून वंचित रहावे लागू नये म्हणून किमान एक सदस्य अशा कॅन्टॉनमधून निवडला जातो. सर्वसाधारण २४००० लोकसंख्येला एक याप्रमाणे प्रतिनिधी ठरवतात. दर दहा वर्षांनी जनगणनेनुसार ही संख्या व कँटॉनची सदस्य संख्येची पुनर्रचना होते. सदस्यांची निवड प्रौढ मताधिकाराच्याद्वारे गुप्त मतदान पध्दतीने प्रत्यक्ष पध्दतीने केली जाते. २० वर्षे वय पूर्ण झालेल्या सर्व नागरिकांना मताचा अधिकार प्राप्त होतो. फक्त मतदारालाच निवडणूक लढविता येते. धर्मगुरू तसेच राज्य परिषद आणि फेडरल कौन्सिलच्या सदस्यांना राष्ट्रीय परिषदेचे सभासद होता येत नाही. मतदानाबाबत काही अपात्रता स्पष्ट केल्या आहेत. दिवाळखोर, धर्मगुरू व चारित्र्यहिन व्यक्तींना मताधिकार दिलेला नाही.

❀ निवडणूक पध्दती :–

राष्ट्रीय परिषदेच्या निवडणूकीसाठी प्रमाणशीर प्रतिनिधीत्व पध्दतीचा अवलंब केला जातो. दोन वा अधिक प्रतिनिधी निवडून द्यावयाच्या कॅन्टॉनसाठी ही पध्दत आहे. अशी १७ कॅन्टॉन आहेत. इतर कॅन्टॉन मधून बहुमताने प्रतिनिधी निवडले जातात. मतदार जिल्हा हा त्यासाठी आधारभूत घटक असतो. त्यानुसार प्रत्येक कॅन्टॉन व अर्ध कॅन्टॉन एक निर्वाचक जिल्हा असतो. हा बहुप्रतिनिधी मतदार संघ असतो. प्रत्येक राजकीय पक्ष उमेदवारांची यादी निश्चित करतो. मतदार वैयक्तिक वा संपूर्ण यादीला मतदान करू शकतो. जेवढ्या जागा तेवढी मते देता येतात. एकाच उमेदवाराला दोन मते देता येतात. प्रत्येक पक्षाला झालेल्या मतदानाच्या प्रमाणात जागा मिळतात.

❀ कार्यकाल व बैठका :–

राष्ट्रीय परिषदेचा कार्यकाल चार वर्षांचा असतो. संघीय मंडळ (Federal Assembly) विसर्जित करू शकत नाही. परंतु घटनेच्या १४० कलमाप्रमाणे दोन्ही सभागृहांत घटना दुरुस्तीवरून मतभेद झाले तर हे सभागृह विसर्जित केले जाते.

कलम ८६ नुसार राष्ट्रीय परिषदेचे अधिवेशन निवडणुकीनंतर डिसेंबर महिन्याच्या पहिल्या सोमवारी भरते. मात्र जून सप्टेंबर आणि डिसेंबर अशी वर्षातून चार अधिवेशने राष्ट्रीय परिषदेची होतात. याशिवाय फेडरल कौन्सिलला स्वत: होऊन विशेष अधिवेशन बोलावण्याचा अधिकार आहे. तसेच १/४ सभासदांनी किंवा पाच कॅन्टॉनंनी मागणी केल्यास विशेष अधिवेशन भरते.

राष्ट्रीय परिषदेच्या सदस्याला कोणतेही मासिक वेतन दिले जात नाही. सभागृहाच्या बैटकीवेळी फक्त दैनिक भत्ता व प्रवास खर्च दिला जातो.

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष :-

राष्ट्रीय परिषदेच्या प्रत्येक अधिवेशनासाठी त्यांच्या सभासदांमधूनच एक अध्यक्ष व एक उपाध्यक्ष निवडतात. आता परंपरेनुसार हे पदाधिकारी एका वर्षासाठी निवडले जातात. दोन किंवा अधिक वेळेस हे पद पुन्हा स्वीकारता येत नाही. संकेताप्रमाणे उपाध्यक्ष पुढीलवर्षी अध्यक्ष होतो. सभेचे संचालन करणे, नियमांप्रमाणे कामकाज चालविणे, जे प्रश्न येतात त्यांची उत्तरे देणे सभागृहाचे ठराव, सूचना, दुरुस्त्या स्वीकारणे व मतास टाकणे, निर्णय जाहीर करणे ही कार्ये अध्यक्ष करतो. त्याला निर्णायक मत देण्याचा अधिकार आहे. मात्र संघीय मंडळाच्या व इतर आयोगाच्या निवडणुकीसाठी इतर सदस्यांप्रमाणे त्याला मतदानाचा अधिकार असतो. इंग्लंडच्या स्पीकरप्रमाणे राष्ट्रीय परिषदेचा अध्यक्ष निष्पक्षीय नसतो. अमेरिकेच्या प्रतिनिधी सभागृहाच्या अध्यक्षाप्रमाणे शक्तिशाली नसतो.

फेडरल असेंब्लीचे अधिकार :-

कलम ७१ नुसार स्विस संघराज्याची सर्वोच्च सत्ता फेडरल असेंब्लीमध्ये निहित आहे. तसेच जनता व कॅन्टॉन यांच्या अधिकारांच्या मर्यादेत ही सर्वोच्चसत्ता वावरते. कायदेविषयक अधिकारांबरोबर फेडरल असेंब्लीला कार्यकारी व न्यायीक क्षेत्रात अनेक अधिकार आहेत. राष्ट्रीय परिषद व राज्य परिषद या दोन्ही सभागृहांपैकी कोणतेही एक गृह शक्तिशाली नाही. दोन्ही सभागृहांना समसमान सत्ता आहेत व समान दर्जा आहे.

१. कायदेविषयक अधिकार :-

संघसूचीतील सर्व विषयांवर फेडरल असेंब्ली कायदे करू शकते. देशामध्ये शांतता, सुव्यवस्था, एकता, स्वातंत्र्य टिकवून ठेवण्यासाठी कायदे केले जातात. ब्रिटीश पार्लमेंटप्रमाणे येथील पार्लमेंट सार्वभौम नाही. त्यामुळेच फेडरल असेंब्लीने केलेल्या कायद्यांवर जननिर्णयाची (Refrandum) मर्यादा आहे. विधिमंडळाने केलेल्या कायद्यावर ९० दिवसानंतर ८ कॅन्टॉन वा ३०००० नागरिक यांनी जननिर्णयाची मागणी केल्यास त्या कायद्याचे भवितव्य जननिर्णयातील बहुमतावर ठरते.

२. शासनविषयक अधिकार :-

अ) महत्त्वाच्या नेमणूका, सांघिक न्यायालयाचे न्यायाधीश, सर्वोच्च सेनापती, सांघिक विमा न्यायाधिकरणाचे सदस्य इ.ची निवड फेडरल असेंब्लीकडून केली जाते.

ब) युद्ध घोषणा करणे, सैन्यावर देखरेख करणे, परराष्ट्राशी केलेला तह व करारांना मान्यता देणे हे अधिकार कायदेमंडळाला आहेत. व्यवहारात हे कार्य फेडरल कौन्सिलला करावे लागते. फेडरल असेंब्ली त्याला संमती देते.

मात्र या अधिकारावर काही मर्यादा आहेत. परराष्ट्रीय करारांना दिलेल्या मान्यतेबाबत जननिर्णयाची मागणी केल्यास बहुमतानुसार त्यावर निर्णय होतो. स्वित्झर्लंडने राष्ट्रसंघाचे सदस्यत्व स्वीकारावे का? यावर १९२० मध्ये जननिर्णय घेतल्यावर हे सभासदत्व स्वीकारण्यात आले. विधिमंडळ सदस्य संघीय कार्यकारीमंडळ, सभासदांना प्रश्न विचारू शकतात परंतु इंग्लंड किंवा भारताच्या कायदेमंडळाप्रमाणे अविश्वास व्यक्त करू शकत नाही.

३. अर्थविषयक अधिकार :-

अर्थसंकल्पाला मंजूरी देणे, कर लावणे वा कमी करणे, खर्चात वाढ वा कपात करणे असे अधिकार फेडरल असेंब्लीला आहेत. याबाबतीत वेकल्पिक जनमत संग्रहाची तरतूद नाही.

४. न्यायविषयक अधिकार :-

फेडरल असेंब्लीला पुढील न्यायिक अधिकार आहेत. १) संघीय न्यायाधिशांची निवड करणे, २) संघ सरकारच्या अधिकाराविरुध्द प्रशासकीय खटल्यावर निर्णय देते. ३) अपराध्यांना दया दाखविण्याचा अधिकार संघीय कार्यकारी मंडळाला नसून तो अधिकार स्वित्झर्लंडमध्ये कायदेमंडळाला आहे.

वर नमूद केलेल्या अधिकारांपैकी शासनविषयक व न्यायिक स्वरूपांच्या सत्तांचा वापर करताना दोन्ही सभागृह संयुक्तपणे कार्यवाही करतात. संयुक्त अधिवेशनाचे अध्यक्षपद राष्ट्रीय परिषदेचा सभापती भुषवितो. निर्णय दोन्ही सभागृहांच्या उपस्थित सदस्य संख्येच्या बहुमताने घेतले जातात. इतर बाबतीत दोन्ही सभागृह वेगळे बसतात व समान सत्ता उपभोगतात. इतके अधिकार असूनही स्विस संसद ब्रिटिश संसदेप्रमाणे शक्तिशाली नाही. कारण लोकनिर्णयामुळे यांच्या शक्ती मर्यादित झाल्या आहेत.

२.२.२ भारतातील संसदीय संस्था

भारताने संसदीय शासनपध्दतीचा अवलंब केला आहे. ब्रिटिश कालीन संसदीय शासनाचा अनुभव. भारतीय समाजामधील बहुलता आणि स्थिर शासनापेक्षा जबाबदार शासनाचे महत्त्व. या सर्व कारणांमुळे घटनाकारांनी भारताला संसदीय पध्दतीचे शासन व्यवस्थेचे स्वरूप स्वीकारले.

कलम ७९ ते १२२ या कलमांतर्गत संसदीय संस्थेचे स्वरूप, रचना, कार्यकाल, अधिकार पदे, कामकाज पध्दती, अधिकार व विशेषाधिकार या बाबींशी संबंधित विवेचन आढळते.

❒ भारतीय संसदेचे घटक

भारताच्या संसदीय व्यवस्थेत संसद या संकल्पनेत राज्यसभा, लोकसभा व राष्ट्रपती यांचा समावेश होतो. भारतीय संसद ही द्विगृही असून राज्यसभा हे वरिष्ठ तर लोकसभा हे कनिष्ठ गृह आहे. संसदेचे हे घटक पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येतील.

❒ राष्ट्रपती :-

इंग्लंडमध्ये ज्याप्रमाणे संसदेमधील राजा किंवा राणी हे संसदेचे अभिन्न अंग असतात. त्याचप्रमाणे भारताचा राष्ट्रपती हा कोणत्याही सभागृहाचा सदस्य नसला आणि त्याला संसदेमध्ये उपस्थित राहता येत नसले तरी तो संसदेच्या अभिन्न अंग असतो. त्यामुळेच संसदेने पारित केलेले विधेयक राष्ट्रपतींच्या संमतीशिवाय कायद्यात रूपांतरीत होऊ शकत नाहीत. तसेच भारताच्या राष्ट्रपतीला संसदीय कामकाजाविषयी काही अधिकार दिले आहेत. संसदेचे अधिवेशन बोलावणे, संयुक्त बैठका बोलावणे, संयुक्त सभागृहासमोर संबोधन करणे, संसद जेव्हा अधिवेशनामध्ये नसते. त्या काळामध्ये कायदे निर्मितीची गरज भासल्यास वटहुकूम काढणे असे अधिकार राष्ट्रपतीला आहेत. अर्थात राष्ट्रपती हा इंग्लंडच्या राजाप्रमाणे नामधारी कार्यकारी प्रमुख असतो व पंतप्रधान व त्याचे कॅबिनेट यांच्या सल्ल्याने आपले अधिकार वापरत असतो. परंतु इंग्लंडचा राजा किंवा राणी व भारताचा राष्ट्रपती यांच्यातील फरक म्हणजे इंग्लंडचा राजा किंवा राणी हे वंश परंपरेने आलेले पद आहे, तर राष्ट्रपती हा त्यासाठी तयार केलेल्या (electoral college) कडून निवडून दिला जातो. म्हणजेच जनतेने अप्रत्यक्षपणे निवडलेला असतो.

संसदीय पध्दतीमध्ये सत्ता विभाजनापेक्षा कायदेमंडळ व कार्यकारीमंडळ या दोन शाखांमधील सत्तेच्या संयोगाला किंवा परस्परावलंबनाला महत्त्व दिले जाते. त्यामुळे राष्ट्रपतीला म्हणजेच कार्यकारी मंडळातील एका घटकाला संसदीय कामकाज पध्दतीच्या संदर्भात वर दिलेले महत्त्वाचे अधिकार देण्यात आलेले आहेत.

❒ लोकसभा :-

लोकसभा हे भारताच्या संसदेचे कनिष्ठ सभागृह आहे. तसेच ते प्रथम सभागृह आहे. लोकांचे थेट प्रतिनिधीत्व असल्याने हे लोकसभागृह आहे. यामुळेच संसदीय प्रणालीमध्ये लोकसभेस व्यापक व प्रभावी अधिकार देण्यात आले आहेत. लोकसभेची रचना व कार्ये पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

रचना :-

लोकसभेची सदस्य संख्या खालीलप्रमाणे सांगता येईल.

५५२ – कमाल सदस्य संख्या.

५३० – घटकराज्याचे प्रतिनिधी.

२० – केंद्रशासित प्रदेशाचे प्रतिनिधी.

२ – अँग्लो इंडियन समुदायाचे प्रतिनिधी.

सध्या लोकसभेची सदस्य संख्या ५४५ आहे. यामध्ये ५३० घटक राज्यांचे १३ केंद्रशासित प्रदेशांचे आणि २ ॲग्लोइंडियन समुदायाचे प्रतिनिधी आहेत.

लोकसभेचे सभापती व उपसभापती :–

सार्वत्रिक निवडणूका झाल्यावर पहिल्याच सत्रात लोकसभा आपल्यातून एका सदस्याची सभापती म्हणून निवड करतात आणि दुसऱ्या एका सदस्याला उपसभापतीपदी निवडले जाते.

सभापतीचा कार्यकाल लोकसभेइतकाच म्हणजे ५ वर्षांचा असतो. परंतु लोकसभा विसर्जित झाल्यानंतर नवीन सभापतींची निवड होईपर्यंत सभापती आपल्या पदावर राहू शकतात. सर्वसाधारणपणे अशी प्रथा आहे की, सत्ताधारी पक्षाकडे सभापतीपद आणि विरोधी पक्षाकडे उपसभापतीपद दिले जाते. सभागृहाचे कामकाज नि:पक्ष पध्दतीने चालावे या मागचा घटनाकारांचा हेतू होता. सभागृहाचे संचालन, नियंत्रण करणे आणि त्यास मार्गदर्शन करणे अशी कार्ये सभापती करतो. सभापतीच्या अनुपस्थितीत उपसभापती ही कार्ये करतो.

स्पीकर प्रोटेम :–

सर्वसाधारणत: नवीन लोकसभा निर्माण झाल्यानंतर राष्ट्रपती सभागृहातील सर्वात ज्येष्ठ सदस्याची ‘प्रोटेम स्पीकर’ म्हणून नियुक्ती करतात. प्रोटेम स्पीकर नव्याने निर्वाचित झालेल्या लोकसभा सदस्यांचा शपथविधी कार्यक्रमाचे पर्यवेक्षण करतो आणि नव्या सभापतीच्या निवडीने प्रक्रियेचे अध्यक्षस्थान भूषवितो.

लोकसभेचे अधिकार व कार्ये :–

लोकसभा भारतीय जनतेचे खरेखुरे प्रतिनिधीत्व करणारे गृह आहे. त्यामुळे लोकसभेला महत्त्वाचे व व्यापक अधिकार प्राप्त झाले आहेत. राज्यघटनेतील तरतुदीप्रमाणे वर्षातून कमीत कमी दोन वेळेस लोकसभेची बैठक आमंत्रित केली पाहिजे. लोकसभेचे अधिकार पुढील शब्दांत स्पष्ट करता येतील.

१. कायदेविषयक अधिकार : लोकसभा संघसूची आणि समवर्ती सूचीमध्ये सांगितलेल्या कोणत्याही विषयासंबंधी कायदा करू शकते. कोणतेही विधेयक दोन्ही सभागृहातून मान्य व्हावे लागते

व ते संमत झाल्यानंतर राष्ट्रपतीच्या स्वाक्षरीसाठी पाठविण्यात येते व राष्ट्रपतीच्या स्वाक्षरीनंतर कायद्यात रूपांतर होते. धनविधेयक सोडून कोणतेही विधेयक दोन्हीपैकी कोणत्याही सभागृहात मांडता येते.

राज्यसभा व लोकसभा या दोन्हीही गृहांमध्ये धनविधेयक सोडून कोणत्याही विधेयकाचे बाबतीत मतभेद निर्माण झाल्यास घटनेच्या १०८ कलमानुसार तो मतभेद नाहीसा करण्यासाठी राष्ट्रपती दोन्ही सभागृहाची संयुक्त बैठक बोलावतो.

२. अर्थविषयक अधिकार : संसदीय शासन व्यवस्थेमध्ये लोकसभा गृहाला अर्थविषयक अधिकार अधिक प्रमाणात प्राप्त होतात. कलम १०९ नुसार कोणतेही धनविधेयक लोकसभेतच मांडावे लागते. कलम ११० नुसार कोणत्या विधेयकाला धनविधेयक संबोधायचे ते ठरविण्याचा अधिकार लोकसभेच्या सभापतीला आहे. धनविधेयक लोकसभेने संमत केल्यानंतर राज्यसभेकडे पाठविले जाते. राज्यसभेने ते विधेयक प्राप्त झाल्या दिवसापासून चौदा दिवसांच्या आत ते संमत करून अथवा असंमत करून आपल्या शिफारशींसह लोकसभेकडे परत पाठविले पाहिजे, असे घटनात्मक बंधन आहे. जर या कालावधीपर्यंत राज्यसभेने कोणतीही कार्यवाही न केल्यास ते धनविधेयक लोकसभेने ज्या स्वरूपात मान्य केले त्या स्वरूपात ते दोन्ही सभागृहात मान्य केले गेले असे समजले जाईल. तसेच राज्यसभेने सुचविलेल्या सूचना मान्य करणे अगर पूर्णपणे नाकारणे हा लोकसभेलाच अधिकार आहे. १९७८ सालच्या अर्थविधेयकामध्ये कोळसा व विद्युत यांच्यावरील संकल्पित कर आकारणीबाबत दुरुस्त्या राज्यसभेने सुचविल्या होत्या, परंतु त्या लोकसभेने फेटाळून लावल्या. धनविधेयकाबाबत दोन्ही सभागृहात मतभेद झाल्यास दोन्ही सभागृहांची संयुक्त बैठक भरत नाही.

३. कार्यकारी अधिकार : देशाच्या कार्यकारी मंडळावर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार लोकसभेला आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ७५ नुसार ''भारताचे केंद्रीय मंत्रीमंडळ सामूहिकरित्या लोकसभेला जबाबदार असेल व लोकसभेचा जोपर्यंत विश्वास आहे, तोपर्यंतच ते अधिकारावर राहू शकते.'' तसेच सरकारला प्रश्न विचारणे, त्यांच्या धोरणांवर चर्चा करणे, दुरुस्त्या सुचविणे, टिका करणे तसेच सभागृहाच्या विविध समित्यांच्या माध्यमातून सरकारवर नियंत्रण ठेवत असते.

४. निवडणूकविषयक अधिकार : राज्यघटनेच्या कलम ५४ व कलम ६६ या अंतर्गत लोकसभेला निवडणूकविषयक अधिकार प्राप्त झाले आहेत. लोकसभेतील निर्वाचित सदस्य राष्ट्रपती व उपराष्ट्रपतीपदाच्या निवडणूकीमध्ये लोकसभा व राज्यसभा यांच्या संयुक्त बैठकीमध्ये ही निवड करत असतात. आजपर्यंत राष्ट्रपती व उपराष्ट्रपती पदाच्या निवडणूकीमध्ये पूर्णत: पक्षीय आदेश मानूनच मतदान केले जाते.

५. घटना दुरुस्तीविषयक अधिकार : घटनेच्या ३६८ कलमानुसार घटना दुरुस्तीविषयक अधिकार लोकसभेला प्राप्त झाला आहे. बदलत्या आर्थिक व राजकीय परिस्थितीनुसार राज्यघटनेमध्ये

दुरुस्त्या होणे अपेक्षित आहे. राज्यघटनेमध्ये होणाऱ्या दुरुस्त्या व त्या अनुषंगाने निर्माण होणारे कायदे हे जनतेच्या दृष्टीने आवश्यकच ठरतात. घटनादुरुस्तीचे राज्यसभा व लोकसभा या दोन्ही सभागृहांना अधिकार आहेत.

६. इतर अधिकार : वरील अधिकारांबरोबरच लोकसभेला काही इतर अधिकार आहेत.

अ) सर्वोच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश, उच्च न्यायालयातील न्यायाधीश, निवडणूक आयुक्त अशा व्यक्तींना अकार्यक्षमता, गैरवर्तन अशा कारणावरून बहुमताचा ठराव पास करून त्या व्यक्तींना पदावरून दूर करण्याचा अधिकार लोकसभेला आहे.

ब) राष्ट्रपती-उपराष्ट्रपती यांना महाभियोग प्रस्तावाद्वारे दूर करण्याचा अधिकार.

क) राष्ट्रपतींच्या आणीबाणीच्या निर्णयाला मंजूरी देण्याचा अधिकार.

लोकसभेचे स्थान व महत्त्व :-

अशाप्रकारे लोकसभा हे खऱ्या अर्थाने लोकांचे प्रतिनिधीत्व करणारे गृह आहे. त्यामुळे कायदेविषयक, अर्थविषयक, शासनविषयक सर्व अधिकारांच्याबाबतीत लोकसभेला अधिक अधिकार प्राप्त झाले आहेत. संसदीय पध्दती स्वीकारल्याने लोकसभेचे लोकांचे गृह म्हणून शासनावर नियंत्रण असते. म्हणूनच लोकसभेला जगातील सर्वात बलशाली कनिष्ठ गृह म्हटले जाते.

❐ राज्यसभा :-

राज्यसभा हे भारतीय संसदेचे वरिष्ठ गृह किंवा द्वितीय गृह आहे.

रचना :-

राज्यसभेची सदस्य संख्या २५० इतकी आहे. यामधील २३८ सदस्य हे राज्यांचे व केंद्रशासित प्रदेशांचे प्रतिनिधित्व करतात तर उरलेले १२ सदस्य राष्ट्रपतींकडून नियुक्ती केले जातात.

अ) नियुक्त सदस्य : राष्ट्रपती कला, साहित्य, विज्ञान, सामाजिक सेवा या क्षेत्रांमधील विशेष ज्ञान किंवा व्यावहारिक अनुभव असणाऱ्या व्यक्तिंना नियुक्त करतात.

ब) राज्याचे प्रतिनिधीत्व : राज्यांचे प्रतिनिधित्व लोकसंख्येच्या आधारावर निश्चित केले गेले आहे. हे सदस्य संबंधित राज्याच्या विधानसभांच्या निर्वाचित सदस्यांमार्फत त्या घटकराज्यातील राज्यसभा सदस्यांची निवड होते. अशाप्रकारे राज्यांचे प्रतिनिधीत्व करणारे प्रतिनिधी अप्रत्यक्ष निवडणूकीद्वारे निवडले जातात. एकल संक्रमणीय प्रमाणशीर प्रतिनिधीत्व पध्दतीचा अवलंब यामध्ये केला जातो.

क) केंद्रशासित प्रदेशाचे प्रतिनिधीत्व : घटनेत म्हटल्याप्रमाणे हे प्रतिनिधी ज्याप्रमाणे संसद स्पष्ट करेल त्याप्रमाणे निवडून जावेत अशी तरतूद केली आहे. या तरतूदीप्रमाणे संसदेने केंद्रशासित प्रदेशाचे प्रतिनिधी त्यांच्या निवडीसाठी खासपणे निर्माण केलेल्या निर्वाचन मंडळाद्वारे केली जावी व यामध्येही एकल संक्रमणीय प्रमाणशीर प्रतिनिधीत्व पध्दतीचा अवलंब केला जावा असे सुचविले आहे. त्याप्रमाणेच हे सदस्य निवडून येतात.

अशाप्रकारे राज्यसेभेमध्ये राज्यांचे व केंद्रशासित प्रदेशांचे प्रतिनिधी असल्याने संघराज्याचे वैशिष्ट्य परावर्तीत होते, असे असले तरी अमेरिकेप्रमाणे सर्व राज्यांना समान प्रतिनिधीत्व हे तत्त्व भारताच्या राज्यसभेच्या बाबतीत वापरले गेलले नाही. भारतामध्ये या प्रतिनिधींची संख्या ही वेगवेगळी असल्याचे दिसून येते.

❁ कार्यकाल :-

राज्यसभा हे स्थायी सभागृह आहे. राज्यसभेच्या सदस्यत्वाचा कार्यकाल ६ वर्षांचा आहे. दर दोन वर्षांनी १/३ सदस्य निवृत्त होतात व त्याजागी नवीन सदस्य निवडून येतात.

❁ पात्रता :-

१) उमेदवार भारताचा नागरिक असला पाहिजे. २) उमेदवाराचे वय ३० वर्षे पूर्ण असले पाहिजे. ३) १९५१ च्या लोकप्रतिनिधीत्वाच्या कायद्यानुसार ज्या घटक राज्याचे प्रतिनिधीत्व करायचे आहे, त्या घटकराज्याच्या मतदार संघामध्ये त्या उमेदवाराचे नाव असले पाहिजे.

❁ राज्यसभेचे अध्यक्ष व उपाध्यक्ष :-

उपराष्ट्रपती हे राज्यसभेचे पदसिध्द अध्यक्ष असतात. तर राज्यसभेतील सदस्यांमधून एक उपाध्यक्ष म्हणून निवडला जातो.

❁ राज्यसभेचे अधिकार :-

१. कायदेविषयक अधिकार : सर्वसाधारण विधेयकास राज्यसभेची मंजूरी असणे आवश्यक असते. राज्यसभेच्या संमतीशिवाय या विधेयकांचे कायद्यामध्ये रूपांतर होत नाही. अर्थविषयक विधेयक सोडून इतर विधेयके राज्यसभेत मांडता येतात.

२. प्रशासकीय अधिकार : राज्यसभा मंत्रीमंडळाकडून, पंतप्रधानांकडून अथवा संबंधित मंत्र्यांकडून आवश्यक ती प्रशासकीय माहिती मागवू शकते. राज्यसभेमध्ये असणारे सदस्य अनुभवी, तज्ञ व ज्येष्ठ म्हणून ओळखले जातात. त्यामुळे राज्यसभेमध्ये होणाऱ्या चर्चेला अभ्यासात्मकदृष्टीने महत्त्व प्राप्त होत असते.

३. अर्थविषयक अधिकार : अर्थविषयक अधिकारांच्या बाबतीत राज्यसभा लोकसभेपेक्षा दुय्यम असल्याचे दिसून येते. अर्थ विधेयक हे केवळ लोकसभेतच मांडता येते. राज्यसभा धनविधेयक १४ दिवसांसाठी विलंब करू शकते आणि त्या मुदतीत राज्यसभेने मान्य केले नाही तर ते मान्य झाले असे गृहीत धरण्यात येते. तसेच राज्यसभेत अर्थविधेयकाच्या बाबतीत केलेल्या सूचना अथवा मांडलेल्या दुरुस्त्या लोकसभेवर बंधनकारक नाहीत. त्यामुळेच आर्थिक बाबतीत राज्यसभेला सरकारवर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार दिसत नाही.

४. घटना दुरुस्तीविषयक अधिकार : घटना दुरुस्तीच्या बाबतीत राज्यसभेला लोकसभेच्या बरोबरीने अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. घटना दुरुस्ती विधेयकास राज्यसभेची मंजूरी आवश्यक असते. ती मंजूरी दिल्याखेरीज घटनादुरुस्ती होऊ शकत नाही. महत्त्वाचे म्हणजे या संदर्भात दोन्ही सभागृहात मतभेद निर्माण झाल्यास संयुक्त बैठकीची तरतूद नाही. यामुळे राज्यसभेला लोकसभेइतकेच अधिकार प्राप्त झाले आहेत.

५. निवडणूक विषयक व न्यायविषयक अधिकार : राज्यसभा राष्ट्रपतींच्या निवडणुकीमध्ये व महाभियोगामध्ये सहभागी होते. राज्यसभा न्यायाधीश, मुख्य निवडणूक आयुक्त, महालेखापाल इत्यादींच्या बडतर्फी प्रक्रियेत सहभागी होत असते.

६. आणीबाणीविषयक अधिकार : कलम ३५२, ३५६ व ३६० अन्वये आणीबाणी जाहीर केली असल्यास त्यास राज्यसभेची मान्यता लागते.

❀ राज्यसभेचे स्थान व महत्त्व :-

राज्यसभा हे भारतीय संसदेचे द्वितीय व वरिष्ठ गृह आहे. राज्यसभेच्या अधिकारांचा अभ्यास करता असे लक्षात येते की, भारताची राज्यसभा इंग्लंडच्या लॉर्ड्स सभागृहापेक्षा श्रेष्ठ आहे. परंतु ते अमेरिकेच्या सिनेटपेक्षा अधिकारदृष्ट्या कनिष्ठ दर्जाचे आहे. परंतु लोकसभेचे महत्त्वपूर्ण विषयावर लक्ष आकर्षित करणे लोकसभेचे विसर्जन झाल्यास अपुऱ्या राहिलेल्या विधेयकावर चर्चा करून नवीन निवडून येणाऱ्या लोकसभेचे लक्ष केंद्रित करणे, तसेच आणीबाणीच्यावेळी लोकसभेचे विसर्जन झाल्यास राष्ट्रपतीवर नियंत्रण ठेवणे यासारख्या कारणांसाठी संविधानकर्त्यांनी राज्यसभेची आवश्यकता आणि महत्त्व मानून तिची निर्मिती केलेली दिसून येते.

२.३ सारांश

या घटकामध्ये आपण विविध व्यवस्थांमधील संसदीय संस्थांचा अभ्यास केला. यामध्ये प्रामुख्याने इंग्लंडमधील व भारतामधील संसदीय व्यवस्था व तेथील संसदेचे घटक आपण पाहिले. इंग्लंडमध्ये

संसदेमधील राणी व उमरावांचे सभागृह व सामान्यांचे सभागृह हे संसदेचे घटक आहेत. यामध्ये कार्यकारीमंडळ हे सामूहिकरित्या संसदेला जबाबदार असते व संसद ही सार्वभौम असते. भारतीय संसदीय व्यवस्थेमध्ये राष्ट्रपती व राज्यसभा व लोकसभा या दोन गृहांचा समावेश होतो. यामधील राज्यसभा ही राज्य व केंद्रशासित प्रदेशांचे प्रतिनिधीत्व करते तर लोकसभा हे जनतेचे सभागृह आहे. इंग्लंडप्रमाणेच येथेही जबाबदार शासनव्यवस्था आहे. अध्यक्षीय व्यवस्थेमधील संसदीय संस्थांचा अभ्यास करताना आपण अमेरिकेमधील काँग्रेसच्या सिनेट व प्रतिनिधीगृह या दोन गृहांचा अभ्यास केला. अमेरिकेमध्ये अध्यक्षीय व्यवस्था असून तेथे अध्यक्ष म्हणजे कार्यकारीमंडळ, कायदेमंडळाचा भाग नसते तसेच तो संसदेला जबाबदार नसतो. परंतु सत्ता विभाजन व नियंत्रण व संतुलन या तत्वाच्या अवलंबनामुळे कायदेमंडळ मुख्यत्वे सिनेटकडे कार्यकारीमंडळावर नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार आहेत. तसेच तेथील सिनेट हे त्याला असणाऱ्या अधिकारांच्या जोरावर जगातील शक्तीशाली वरिष्ठ गृह म्हणून ओळखले जाते. तर स्विस संसदीय व्यवस्थेचा अभ्यास करताना आपण फेडरल असेंब्लीच्या राष्ट्रीय परिषद व राज्यांची परिषद अशा दोन सभागृहांचा अभ्यास केला, तेव्हा हे लक्षात आले की, येथील संसदेची सभागृहे त्यांना असलेल्या समान अधिकार व सत्तांमुळे समान दर्जा दिला गेला आहे. तरीही इंग्लंडच्या संसदेप्रमाणे सार्वभौमत्व येथील फेडरल असेंब्लीला दिसत नाही. फेडरल असेंब्लीने केलेल्या कायद्यांवर लोकमत प्रदर्शनामुळे/संग्रहामुळे मर्यादा आलेल्या दिसतात.

अशाप्रकारे विविध व्यवस्थांमध्ये संसदेचे स्वरूप वेगवेगळे दिसून येते.

२.४ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागा भरा.

१. जबाबदार शासन व्यवस्था हे खालीलपैकी .... व्यवस्थेचे वैशिष्ट्य आहे.
(अ) अध्यक्षीय (ब) संसदीय (क) स्विस (ड) यापैकी नाही.

२. .... हे अमेरिकेच्या कायदेमंडळाचे वरिष्ठ गृह आहे.
(अ) उमरावांचे सभागृह (ब) राज्यसभा (क) सिनेट (ड) प्रतिनिधी गृह.

३. संसदेच्या दोन्ही सभागृहांना समान दर्जा हे .... देशांचे वैशिष्ट्य आहे.
(अ) स्वित्झर्लंड (ब) भारत (क) अमेरिका (ड) इंग्लंड.

४. सर्वसाधारणपणे जगामध्ये धनविधेयक हे .... गृहामध्ये मांडावे लागते.
(अ) वरिष्ठ गृह (ब) कनिष्ठ गृह (क) दोन्हीही (ड) यापैकी नाही.

५. .... सभागृहाला जगातील बलशाली कनिष्ठ गृह म्हटले जाते.

(अ) राष्ट्रीय परिषद *(क) प्रतिनिधी गृह*

(ब) सामान्यांचे गृह *(ड) लोकसभा.*

(ब) जोड्या जुळवा.

'अ' गट	**'ब' गट**
१. इंग्लंड	(अ) लोकसभा.
२. भारत	(ब) जबाबदार शासन व्यवस्था.
३. स्वित्झर्लंड	(क) सामान्यांचे सभागृह.
४. संसदीय व्यवस्था	(ड) सत्ताविभाजन, नियंत्रण व संतुलन.
५. अध्यक्षीय व्यवस्था	(इ) राष्ट्रीय परिषद.

२.५ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

अ) १. *(ब) संसदीय.*

२. *(क) सिनेट.*

३. *(अ) स्वित्झर्लंड.*

४. *(ब) कनिष्ठ गृह.*

५. *(ड) लोकसभा.*

ब) १. *(क) सामान्यांचे सभागृह.*

२. *(अ) लोकसभा.*

३. *(इ) राष्ट्रीय परिषद.*

४. *(ब) जबाबदार शासन व्यवस्था.*

५. *(ड) सत्ताविभाजन, नियंत्रण व संतुलन.*

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

(अ) खालील प्रश्नांची उत्तरे द्या.

१. संसदीय व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये लिहा.

२. अध्यक्षीय व्यवस्थेमधील संसदेचे स्वरूप स्पष्ट करा.

३. स्विस संसदेच्या गृहांचे अधिकार व कार्ये सांगा.

४. इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेचे स्वरूप स्पष्ट करा.

५. भारतातील संसदीय व्यवस्थेचे स्वरूप स्पष्ट करा.

(ब) थोडक्यात टिपा लिहा.

१. संसदिय व्यवस्था.

२. सिनेटचे अधिकार व स्थान.

३. सामान्यांचे सभागृहाचे अधिकार व स्थान.

४. स्विस संसद.

५. लोकसभेचे अधिकार व स्थान.

२.७ संदर्भ ग्रंथ

१. **Johari, J. C.** (1996) : *"Comparative Politics"*, Sterling Publishers Pvt. Ltd., New Delhi.

२. **Dr. Basu, D. D.** (1999) : *"Introduction to the Constitution of India"*, Sterling Publishers Pvt. Ltd., New Delhi.

३. **डॉ. ढोबळे, रमेश** (२००४) : “ ”, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद.

४. **प्रा. लोटे, रा. ज.** (२०११) : *“तुलनात्मक शासन आणि राजकारण”*, पिंपळापुरे ॲण्ड कंपनी पब्लिशर्स, नागपूर.

५. **प्रा. घांगरेकर, चिं. घ.** (२०११) : *''तुलनात्मक राजकीय व्यवस्था''*, पिंपळापुरे ॲण्ड कंपनी पब्लिशर्स, नागपूर.

६. **Maheshwari, S. R.** (2010) : *"Comparative Government and Politics"*, Sterling Publishers Pvt. Ltd., New Delhi.

७. **Clarke, M. G.** (1975) : *"Modern Political Constitutions"*, Sidgwick and Jackson Ltd., London.

❒ ❒ ❒

घटक–३

शासनाची निर्मिती

(Formation of the Government)

३.० उद्दिष्ट्ये

३.१ प्रास्ताविक

३.२ विषय विवेचन

  ३.२.१ पंतप्रधानाचे कार्यालय त्यांचे अधिकार व स्थान

    ३.२.१.१ इंग्लंडमधील पंतप्रधान

    ३.२.१.२ भारतामधील पंतप्रधान

  ३.२.२ कॅबिनेटच्या कार्यामधील सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व

    ३.२.२.१ मंत्रिमंडळ, कॅबिनेट व कॅबिनेटचे स्थान

    ३.२.२.२ इंग्लंडमधील सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व

    ३.२.२.३ सामूहिक जबाबादारीचे तत्त्व आणि भारत

३.३ सारांश

३.४ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

३.५ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

३.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

३.० उद्दिष्ट्ये

या घटकाच्या अध्ययनानंतर आपण –

- पंतप्रधानाचे कार्यालय त्यांचे अधिकार व स्थान याविषयी माहिती मिळेल.
- कॅबिनेटच्या कार्यामधील सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व याविषयी माहिती मिळेल.

३.१ प्रास्ताविक

आपण मागील दोन घटकांमध्ये केलेल्या अभ्यासावरून आपणांस हे लक्षात आलेच असेल की, इंग्लंड व भारत या दोन्ही देशांमध्ये संसदीय पध्दतीचा स्वीकार केला आहे. येथे दोन कार्यकारी प्रमुख दिसून येतात. इंग्लंडमध्ये राजा किंवा राणी आणि भारतामध्ये राष्ट्रपती हे नामधारी कार्यकारी प्रमुख तर दोन्ही देशांमध्ये पंतप्रधान व त्यांचे मंत्रिमंडळ हे वास्तविक कार्यकारी मंडळ आहे. तसेच संसदीय व्यवस्था असल्याने मंत्रिमंडळ हे सामूहिकरित्या संसदेला जबाबदार असते. या घटकामध्ये आपण इंग्लंड व भारतामधील पंतप्रधान व त्यांची कार्ये आणि स्थान तसेच कॅबिनेटचे सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व याविषयी माहिती घेणार आहोत.

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ पंतप्रधानाचे कार्यालय त्यांचे अधिकार व स्थान

इंग्लंड हे संसदीय व्यवस्थेची जननी आहे असे म्हटले जाते. त्यामुळे पंतप्रधान पदाचा उदय देखील तेथेच झाल्याचे दिसून येते. संसदीय व्यवस्थेमध्ये दोन कार्यकारी प्रमुख दिसून येतात. इंग्लंडमध्ये वंशपरंपरेने झालेला राजा हा नामधारी तर पंतप्रधान हा वास्तव प्रमुख दिसतो. त्याचप्रमाणे इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेचे अनुकरण करणाऱ्या भारतासारख्या देशामध्ये राष्ट्रपती हा नामधारी परंतु निर्वाचित तसेच पंतप्रधान हा वास्तव प्रमुख दिसून येतो. कार्याच्या बाबतीत व स्थानाच्या बाबतीत इंग्लंडचा पंतप्रधान व भारतातील पंतप्रधान यांच्यात साधर्म्य दिसते, परंतु काही फारकतही आपणास दिसून येते. पुढील विवेचनात आपण इंग्लंड व भारताच्या पंतप्रधान त्याचे कार्य व स्थान याविषयी माहिती घेऊ.

३.२.१.१ इंग्लंडमधील पंतप्रधान

इंग्लंडच्या शासन व्यवस्थेत पंतप्रधानाला अतिशय महत्त्व आहे. परंतु ब्रिटीश पंतप्रधानाचा उदय ही एक योगायोगाची गोष्ट आहे. इंग्लंडच्या संसदीय व्यवस्थेमध्ये पंतप्रधान हा वास्तविक शासनप्रमुख आहे. राजा हा राष्ट्रप्रमुख असल्याने पंतप्रधानापेक्षा संविधानिकदृष्ट्या वरच्या पदावर आहे. परंतु प्रत्यक्षात सर्व शासन कारभार हा पंतप्रधान व मत्रिमंडळाने दिलेल्या सल्ल्यानुसारच चालतो. पंतप्रधानपदाच्या निर्मितीची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी पाहिली तर रॉबर्ट वॉलपोलच्या काळापासून पंतप्रधानपदाची निर्मिती झाल्याचे दिसून येते. परंतु १८३२ च्या सुधारणा कायद्यानंतर पंतप्रधानपदाचा दर्जा सुसंघटित व बलवान पक्षनेता म्हणून वाढला व राजाच्या मर्जीऐवजी पक्षाच्या पाठिंब्यास जास्त महत्त्व आलेले दिसते.

❑ पंतप्रधानाची नियुक्ती :-

पंतप्रधानाच्या उदयाचा ऐतिहासिक आढावा पाहता हे लक्षात येते की, अठराव्या शतकापर्यंत पंतप्रधान नियुक्त करण्याच्या प्रक्रियेमध्ये लोकांच्या पाठिंब्याबरोबर राजाच्या मर्जीचीही भूमिका महत्त्वाची होती. परंतु १८३२ च्या सुमारास पंतप्रधानपदाच्या दर्जामध्ये वाढ झाली आणि राज्याच्या मर्जीऐवजी पक्षाच्या पाठिंब्यास जास्त महत्त्व ाले.

संसदीय पध्दतीच्या तत्त्वानुसार दर पाच वर्षांनी (काहीवेळा हा कार्यकाल कमीही असतो) होणाऱ्या सार्वत्रिक निवडणूकीत ज्या पक्षास बहुमत मिळेल त्या पक्षाच्या नेत्याला मंत्रिमंडळ बनविण्यासाठी राजाकडून आमंत्रण दिले जाते. अशाप्रकारे पंतप्रधानांची नेमणूक राजाच करत असतो.

पंतप्रधान हा कोणत्या गृहाचा सदस्य असतो, याचा आढावा घेतल्यास असे दिसते की, १९ व्या शतकात पामर्स्टन, सॅलिसबरी इत्यादी पंतप्रधान हाऊस ऑफ लॉर्डस्‌मधून आले होते. परंतु १९०२ मध्ये सॅसिलबरीने राजीनामा दिल्यानंतर एकही पियर पंतप्रधान झाला नाही. त्यानंतर कॉमन्स सभागृहांना जबाबदार असणाऱ्या मंत्रिमंडळाचा नेता हा हाऊस ऑफ कॉमन्समधूनच निवडून यावा ही भूमिका पुढे आली व त्या संकेताप्रमाणे पंतप्रधान हा कॉमन्स सभागृहात स्पष्ट बहुमत असणाऱ्या पक्षाचा नेता असणे आवश्यक आहे. राजीनामा किंवा मृत्यू या कारणामुळे पंतप्रधानांचे पद रिक्त झाल्यास राजा बहुमतप्राप्त असलेल्या पक्षातील वरिष्ठ नेत्यांशी विचारविनिमय करून नियुक्तीबाबत निर्णय घेतो. उदा. १९५७ मध्ये पंतप्रधान अँथनी इडन यांनी राजीनामा दिल्यानंतर चर्चिल यांनी दिलेल्या सल्ल्या आधारे राणीने मॅकमिलन यांना मंत्रिमंडळ बनविण्यासाठी आमंत्रित केले होते.

इंग्लंडमध्ये द्विपक्ष पध्दती असल्याने निवडणूकीनंतरच लगेचच कोण पंतप्रधान बनणार हे चित्र स्पष्ट असते, कारण बहुमत असणाऱ्या पक्षाच्या नेत्यालाच सरकार स्थापन करण्यासाठी बोलावले जाते. म्हणूनच प्रा. लास्की असे म्हणतात की, 'सार्वत्रिक निवडणूक म्हणजे दोन पर्यायी पंतप्रधानांसाठी जनमतसंग्रह होय.' परंतु जेव्हा हाऊस ऑफ कॉमन्समध्ये कोणत्याच पक्षाला स्पष्ट बहुमत मिळत नाही, त्यावेळी राजाला आपल्या स्वमतानुसार निर्णय घेऊन कॉमन्स सभागृहात बहुमत सिध्द करू शकणाऱ्या व्यक्तिची निवड करावी लागते.

❑ पंतप्रधानाची कार्ये व अधिकार :-

सार्वत्रिंक निवडणुकीनंतर बहुमत मिळालेल्या पक्षांच्या नेत्याला राजा किंवा राणीकडून संसदीय व्यवस्थेमध्ये पंतप्रधान हा बहुमत असलेल्या पक्षाचा नेता असतो. तो वास्तव कार्यकारी प्रमुख म्हणून कार्य करतो, तसेच तो जनतेचा नेता असतो. या अनुषंगाने पंतप्रधानाला खालील अधिकार व कार्ये पार पाडावी लागतात.

१. सरकार स्थापन करून मंत्रिमंडळाची निर्मिती करणे :-

राजा किंवा राणीकडून सरकार स्थापनेचे आमंत्रण मिळाल्यानंतर पंतप्रधानाला सरकार स्थापन करणे व मंत्रिमंडळाची यादी तयार करण्याचे कार्य करावे लागते. हे करत असताना त्याला मंत्रिमंडळाला अधिकाधिक व्यापक स्वरूप देण्यासाठी सामाजिक, राजकीय, भौगोलिक तसेच वैयक्तिक बाबींचा विचार करावा लागतो. सरकारला पाठिंबा देणाऱ्या व एकनिष्ठ असणाऱ्या व्यक्तींचा समावेश मंत्रिमंडळात होईल याची काळजी घ्यावी लागते. याशिवाय अनुभवी व कार्यक्षम तसेच विशेषज्ञ असणाऱ्या व्यक्तींचा समावेश मंत्रिमंडळात होईल याकडे त्याला लक्ष द्यावे लागते. त्यामुळेच मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांची यादी तयार करणे हे अतिशय अवघड कार्य असते. तथापि, मंत्रिमंडळातील आपल्या सहकाऱ्यांची निवड करत असताना पंतप्रधानाला स्वत:च्या विचारानुसार नावे निश्चित करण्याचे बरेच स्वातंत्र्य असते.

२. मंत्रिमंडळात फेरबदल करण्याचा अधिकार :-

पंतप्रधान हा शासन प्रमुख असतो. त्यामुळे शासनाच्या प्रत्येक खात्याचे कार्य कशा पध्दतीने चालले आहे किंवा मंत्र्यांमधील खात्यांच्या फेरबदलाची आवश्यकता त्याला वेळोवेळी तपासावी लागते. त्या अनुषंगाने खात्यांमध्ये बदल करण्याचा व धोरणात्मक भेद व्यक्त करणाऱ्या मंत्र्यांकडून राजीनामा मागण्याचा अधिकार पंतप्रधानाला आहे. इंग्लंडमधील संसदीय व्यवस्थेप्रमाणे सैध्दांतिकरित्या पार्लमेंटचा व राजाचा विश्वास असेपर्यंत मंत्री त्यांच्या पदावर राहून कार्य करू शकतात. परंतु पंतप्रधानाच्या सल्ल्यानेच राजा हे कार्य पार पाडत असतो, त्यामुळे प्रत्यक्ष व्यवहारात मंत्र्याचे मंत्रिमंडळातील स्थान पंतप्रधानाच्या इच्छेवर अवलंबून असते.

३. पक्षाचे नेतृत्व :-

ज्याप्रमाणे सरकारचे म्हणजे मंत्रीमंडळाचे नेतृत्व पंतप्रधान करतो त्याचप्रमाणे बहुमत असलेल्या पक्षाचा नेता म्हणून त्याला त्याच्या पक्षाचे नेतृत्व करावे लागते. पक्षाची संघटना मजबूत करणे, देशव्यापी कार्यक्रमाची आखणी करणे आणि निवडणूक काळात पक्षाला बहुमत प्राप्त करून देण्याचा प्रयत्न करणे या सर्वांमध्ये पंतप्रधानाचा सिंहाचा वाटा असतो. वास्तविक पाहता सार्वजनिक निवडणूकांमध्ये पंतप्रधानाच्या व्यक्तिमत्त्वाच्या प्रभावावरच जनमताचा कौल अवलंबून असतो. उदा. आफ्रिकेतील 'ऱ्होडेशियन प्रश्न' हाताळण्यामध्ये मिळालेल्या प्रसिध्दीच्या जोरावर पंतप्रधान हेरॉल्ड विल्सन यांनी १९६४ व १९६६ मध्ये मजूर पक्षाला बहुमत प्राप्त करू देऊ शकले. अनेकदा जनमताचा आदर राखण्यासाठी पंतप्रधानाला राजीनामाही द्यावा लागतो. उदा. 'सुवेझ कालवा संघर्ष' प्रश्नावर इंग्लंडच्या जनतेचे मत सरकारविरोधी गेल्याने पंतप्रधान अँथनी इडन यांनी राजीनामा दिला. शासन व पक्ष या दोन्हींचे नेतृत्व पंतप्रधान करत असल्याने त्याचे स्थान शक्तीशाली झाले आहे.

४. नियुक्तीविषयक अधिकार :-

पंतप्रधान हा वास्तव कार्यकारी प्रमुख असल्याने राजाद्वारे होणाऱ्या सर्व नियुक्त्या या पंतप्रधानाने केलेल्या शिफारशींच्या आधारेच होत असतात. त्यामुळेच पंतप्रधानाला नियुक्तीविषयक व्यापक सत्ता प्राप्त झाली आहे. परराष्ट्रांमधील राजदूत, न्यायाधिश, विविध आयोगाचे सदस्य व अध्यक्ष आदींची नियुक्ती ही पंतप्रधानांच्या शिफारशीने राजाद्वारे होत असते. प्रिव्ही कौन्सिलचे सभासदत्व तसेच पीयर पदाच्या विविध पदव्या यादेखील पंतप्रधानाच्या शिफारशीनुसार दिल्या जातात. आर्चविशप (चर्चच्या धार्मिक संघटनेतील वरिष्ठ पद) या पदाच्या नियुक्तीबाबतही पंतप्रधानाचा प्रभाव असतो. अशाप्रकारे नियुक्तीबाबत शिफारशी करण्याचे व्यापक व वास्तव अधिकार पंतप्रधानाला असतात.

५. धोरण निर्मितीचे कार्य :-

मंत्रिमंडळाच्या बैठकीमध्ये पंतप्रधान हा अध्यक्षस्थानी असतो. या बैठकींमध्ये होणाऱ्या चर्चा व होणारे निर्णय यामधूनच सरकारचे धोरण आकारास येत असते. अध्यक्ष या नात्याने मंत्रिमंडळाच्या बैठकीमध्ये कोणत्या विषयांची चर्चा करावयाची हे पंतप्रधान स्वत: ठरवत असतो. तसेच बैठकीत निर्णय बहुमताने घेतला जात असला तरी त्यावर पंतप्रधानाच्या भूमिकेचा अधिक प्रभाव दिसून येतो. म्हणूनच पंतप्रधान पदावरील व्यक्ती बदलल्यास धोरणांमध्येही बदल घडून आल्याचे दिसते.

६. सरकारच्या विविध खात्यांमध्ये समन्वय राखणे :-

पंतप्रधान हा मंत्रीमंडळाचा नेता असतो. त्यामुळे शासनाच्या विविध खात्यांमध्ये समन्वय साधण्याचे कार्य पंतप्रधान करत असतो. खात्यांमध्ये समन्वय साधण्याचे कार्य पंतप्रधान करत असतो. तसेच विविध खात्याच्या मंत्र्यांमध्ये मतभेद निर्माण झाल्यास ते दूर करण्याचे कार्य पंतप्रधानाला करावे लागते. त्यामुळेच पंतप्रधानाना विविध खात्यांच्या कामकाजाची माहिती होते व त्या माध्यमातून सर्व ूखात्यांवर त्याचे नियंत्रण राहते.

७. राजा व मंत्रीमंडळामधील दुवा :-

संसदीय पध्दतीमध्ये राजा व विविध खात्यांचे मंत्री यामधील दुवा म्हणजे पंतप्रधान होय. मंत्रीमंडळामध्ये घेतलेले निर्णय व धोरणे यांची माहिती प्रधानमंत्र्यामार्फतच राजापर्यंत पोहोचते. पंतप्रधानाच्या संमत्तीने मंत्री राजाची भेट घेऊ शकतात. तसेच राजा-मंत्री किंवा अन्य वरिष्ठ अधिकारी यांच्या परदेश भेटी कार्यक्रमासाठी पंतप्रधानाची पूर्वस्वीकृती आवश्यक असते.

८. पार्लमेंट व मंत्रिमंडळ यांच्यातील दुवा :-

पंतप्रधान हा बहुमत मिळालेल्या पक्षाचा नेता म्हणजे कॉमन्स सभागृहाचा नेता असतो. पार्लमेंटच्या दोन्ही सभागृहाच्या अधिवेशनाचा अवधी, अधिवेशनाच्या उद्घाटनप्रसंगी राजाने द्यावयाचे भाषण आदी

बाबी पंतप्रधान सहकारी मंत्र्यांशी विचारविनिमय करून ठरवितो. मंत्र्यांना संबंधित खात्याच्या कारभाराशी संबंधित विधेयक मांडण्याची सूचना करणे, पक्षातील सभासदांमधील एकजूट कायम राहण्यासाठी पक्षाच्या प्रतोदाला (थहळि) सूचना देणे, विरोधी पक्षाच्या महत्त्वपूर्ण प्रश्नांना सामोरे जाणे, या माध्यमातून पंतप्रधान मंत्रीमंडळाने ठरविलेल्या धोरणांना सभागृहाचा पाठिंबा मिळविण्याचा प्रयत्न करतो. अशा तऱ्हेने मंत्रीमंडळाचे अस्तित्व जपण्यासाठी पंतप्रधान नेहमीच जागरूक असतो.

९. जनतेचे नेतृत्व :-

पंतप्रधान ज्याप्रमाणे बहुमतवाल्या पक्षाचा नेता असतो. सभागृहाचा नेता असतो त्याचप्रमाणे तो जनतेचा नेता असतो. शांततेचा काळ किंवा संकट प्रसंग दोन्हीही काळात जनतेचे मनोधैर्य कायम राखण्याचे कार्य पंतप्रधान करत असतो. मंत्रिमंडळाने घेतलेले महत्त्वपूर्ण निर्णय तो वेळोवेळी जाहीर करतो व लोकांपर्यंत पोहोचवण्याचा प्रयत्न करतो. आधुनिक काळात विविध प्रसार माध्यमांच्या साहाय्याने तो लोकांपर्यंत पोहोचण्याचा प्रयत्न करतो. अशाप्रकारे पंतप्रधान जनतेचे नेतृत्व करतो व जनतेचा पाठिंबा मिळवितो.

१०. हाऊस ऑफ कॉमन्स सभागृहाचे विसर्जन करण्याचा अधिकार :-

हाऊस ऑफ कॉमन्सचे विसर्जन करण्याचा सल्ला देण्याचा अधिकार पंतप्रधानाना आहे आणि या सल्ल्यावरून राजा हे सभागृह बरखास्त करू शकतो. या अधिकारामुळेच पंतप्रधान हाऊस ऑफ कॉमन्सवर आपले वर्चस्व अबाधित ठेवतो.

११. पंतप्रधान व परराष्ट्रविषयक अधिकार :-

राष्ट्रकुल देशांच्या परिषदेत पंतप्रधान व्यक्तीश: सहभागी होतो. राष्ट्रकुल सदस्यांचे प्रश्न शांततेने व सहकार्याने सोडवण्याचे कार्य तो करतो. विविध महत्त्वपूर्ण आंतरराष्ट्रीय परिषदांमध्ये इंग्लंडचे प्रतिनिधीत्व पंतप्रधानच करत असतो. विविध राष्ट्रांशी तह, शांतता करार, युध्द घोषणा, सैन्याची हालचाल यासंबंधीच्या निर्णयांना पंतप्रधानांची संमत्ती असते. अशाप्रकारे परराष्ट्र मंत्री असला तरी परराष्ट्र धोरण ठरविण्यामध्ये इंग्लंडच्या पंतप्रधानाची भूमिका महत्त्वाची ठरते.

❑ इंग्लंडच्या पंतप्रधानाचे स्थान :-

इंग्लंडच्या शासनव्यवस्थेतील पंतप्रधानाच्या भूमिकेचे व त्यांच्या स्थानाचे स्पष्टीकरण पुढील मुद्यांच्या आधारे करता येईल.

१. संसदीय व्यवस्थेमध्ये पंतप्रधान हा वास्तव कार्यकारी प्रमुख असतो. तसेच बहुमत प्राप्त असलेल्या पक्षाचा तो नेता असून सरकार स्थापन करणे व मंत्रीमंडळाची निर्मिती करणे ही

महत्त्वाची जबाबदारी तो पार पाडत अतो. मंत्रिमडळाच्या बाबतीत त्याला 'समानात प्रथम' असे संबोधले जाते. कारण इतरांप्रमाणे तोही निवडून आलेला असतो. त्याचे अधिकार इतर मंत्र्यांपेक्षा अधिक असतात.

२. सैध्दांतिकदृष्ट्या निर्णय घेण्याचा अधिकार हा मंत्रीमंडळाला असतो, परंतु अनेकदा अशाप्रकारे बैठक बोलावण्यास अवधी नसल्याने पंतप्रधान अनेक महत्त्वाचे निर्णय घेत असतो. उदा. १९१३ मध्ये पंतप्रधान लॉइड जॉर्ज यांनी 'साम्राज्य युध्द परिषद' आमंत्रित करण्यासाठी सूचनापत्रे पाठवून दिली. त्यानंतर एका आठवड्याने या निर्णयासंबंधीची घोषणा पार्लमेंटमध्ये केली. तसेच पंतप्रधान चेंबरलेन यांनी देखील १९३८ मध्ये हिटलरला प्रथम तार पाठवून दिली व नंतर त्याबाबत मंत्रिमंडळाच्या बैठकीत चर्चा केली. अशाप्रकारे पंतप्रधानांची भूमिका महत्त्वाची ठरते.

३. पंतप्रधान जनतेचा नेता असतो त्यामुळे देशातील जनतेच्या इच्छा, आकांक्षा, त्यांचे कल त्यांचा अंदाज घेऊन त्याप्रमाणे धोरणांमध्ये लवचिकता साधण्याचा प्रयत्न पंतप्रधान करतो. म्हणूनच जनतेच्या व पक्षाच्या दृष्टीने त्यांची भूमिका महत्त्वाची ठरते.

४. पंतप्रधान हाऊस ऑफ कॉमन्सचा नेता म्हणून सभागृहाच्या कामकाजाची रूपरेषा ठरविण्यात पुढाकार घेतो व राष्ट्रहित लक्षात घेऊन त्याप्रमाणे महत्त्वाच्या प्रश्नांवर विरोधी पक्षांशी चर्चा करून एकूणच सभागृहामध्ये सहमती निर्माण करण्याच्या दृष्टीने महत्त्वाची भूमिका बजावतो.

५. पंतप्रधान हा मंत्रिमंडळाचा नेता असतो. तो मंत्रिमंडळ व प्रशासन यांच्यात समन्वय साधून त्यांच्याकडून कार्यक्षमतेने काम करून घेण्याची महत्त्वाची भूमिका बजावतो. नेतृत्व गुण, कौशल्ये, कार्यक्षमता, लोकांचा कल समजून घेण्याची क्षमता व प्रभावीपणा या गुणांच्या आधारे तो आपले सर्व अधिकार कार्यक्षमतेने पार पाडतो.

अशाप्रकारे सर्वच पातळीवर पंतप्रधान महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावत असल्याने त्याला संसदीय व्यवस्थेमध्ये मोठे स्थान प्राप्त झाले आहे.

३.२.१.२ भारताचा पंतप्रधान

इंग्लंडप्रमाणे भारताने देखील संसदीय पध्दतींचा स्वीकार केला आहे. या पध्दतीमध्ये राष्ट्रपती हा नामधारी तसेच पंतप्रधान हा वास्तव असे दोन कार्यकारी प्रमुख असतात. इंग्लंडमध्ये पंतप्रधान पदाची निर्मिती ही परंपरेचा भाग म्हणून झालेली दिसते. परंतु भारतीय घटनाकारांनी मात्र या पदाच्या निर्मितीसाठी घटनात्मक आधार दिलेला दिसतो. परंतु त्यांची कार्य करण्याविषयीचा तपशील मात्र परंपरा व गरजेप्रमाणे विकसित होण्यास वाव राहू दिला. या भागात आपण भारताच्या पंतप्रधानाची नियुक्ती त्यांचे अधिकार व कार्ये आणि स्थान याविषयी चर्चा करू.

❑ भारताच्या पंतप्रधानाची नियुक्ती :-

भारतीय राज्यघटनेच्या ७४ व्या कलमामध्ये असे सांगितले आहे की, 'राष्ट्रपतीला त्यांच्या कार्यामध्ये मदत करण्यासाठी आणि सल्ला देण्यासाठी पंतप्रधानाच्या नेतृत्वाखाली एक मंत्रिमंडळ राहील. तसेच कलम ७९ नुसार राष्ट्रपती पंतप्रधानाची नियुक्ती करतील व इतर मंत्र्यांची नियुक्ती पंतप्रधानांच्या सल्ल्याने करतील असे म्हटले आहे. संसदीय व्यवस्थेच्या संकेतानुसार लोकसभेमध्ये (कनिष्ठ गृहामध्ये) बहुमत असणाऱ्या पक्षाच्या नेत्याला पंतप्रधान म्हणून सरकार स्थापनेसाठी पाचारण करतो. परंतु जेव्हा लोकसभेमध्ये कोणत्याही एका पक्षाला स्पष्ट बहुमत नसते. अशावेळी राष्ट्रपती आपल्या स्वविवेकाच्या आधारे पंतप्रधानपदाची निवड करतात. तसेच संकटकालीन परिस्थितीत लोकसभेने विसर्जन केल्यास थोड्या अवधीसाठी कोणत्याही व्यक्तीला काळजीवाहू पंतप्रधान म्हणून राष्ट्रपती निवड करू शकतो. याशिवाय एखाद्या पंतप्रधानाचा अचानक मृत्यू झाला आणि त्यानंतर या पदासाठी प्रबळ दावेदार नसेल तर राष्ट्रपती आपल्या स्वविवेकाचा वापर करून पंतप्रधानाची नेमणूक करतो. उदा. १९८४ मध्ये इंदिरा गांधी यांची हत्या झाल्यावर तत्कालीन राष्ट्रपती ग्यॉनी झेलसिंग यांनी काळजीवाहू पंतप्रधान नियुक्त करण्याचा संकेत बाजूला सारून राजीव गांधी यांची पंतप्रधान म्हणून नियुक्ती केली.

❑ पंतप्रधान पदाची पात्रता :-

पंतप्रधान पदाच्या पात्रतेविषयी घटनेत उल्लेख नाही, परंतु तो संसद सदस्य असला पाहिजे किंवा नसल्यास सहा महिन्याच्या आत त्याने संसदेचे सभासदत्व प्राप्त केले पाहिजे. इंग्लंडमध्ये पंतप्रधान हा कॉमन्स सभागृहाचा सदस्य असणे आवश्यक आहे. परंतु भारतामध्ये पंतप्रधानाला लोकसभेचा पाठिंबा असणे आवश्यक आहे, परंतु तो लोकसभेचाच असला पाहिजे असे घटनात्मक बंधन नाही. तो कोणत्याही एका सभागृहाचा सदस्य असू शकतो. उदा. १९६६ मध्ये इंदिरा गांधी, १९९६ मध्ये देवेगौडा आणि २००४ मध्ये मनमोहन सिंग हे राज्यसभेचे सदस्य होते.

❑ पंतप्रधानाचा कालावधी :-

पंतप्रधानाच्या कार्यकालाविषयी निश्चित अशा वर्षांचा उल्लेख घटनेत नाही. परंतु लोकसभेचा विश्वास असेपर्यंत पंतप्रधान आणि त्याचे मंत्रिमंडळ सरकारमध्ये राहू शकते. अर्थात लोकसभेच्या कार्यकालाप्रमाणे जास्तीत जास्त पाच वर्षे तो पदावर राहू शकतो. परंतु लोकसभेचा विश्वास गमावल्यास राष्ट्रपती पंतप्रधानांना केव्हाही बडतर्फ करू शकतात. तसेच कार्यकाल संपण्यापूर्वी पंतप्रधान राजीनामा देऊ शकतो आणि लोकसभेचे विसर्जन करून मुदतपूर्व निवडणूक घेण्याची विनंती तो राष्ट्रपतीला करू शकतो. उदा. १९७७ मध्ये पंतप्रधान इंदिरा गांधी यांच्या विनंतीवरून तर १९७९ मध्ये श्री. चरणसिंग यांच्या विनंतीवरून मुदतपूर्व निवडणूका झाल्याचे दिसून येते.

❑ पंतप्रधानाचे अधिकार व कार्ये :-

भारताने इंग्लंडप्रमाणे संसदीय व्यवस्थेचा स्वीकार केला आहे. त्यामुळे पंतप्रधानाचे अधिकार व कार्ये याबाबतीत इंग्लंडशी साधर्म्य दिसून येते.

भारताच्या पंतप्रधानाचे अधिकार व कार्ये पुढील मुद्यांच्या आधारे स्पष्ट करता येतील.

१. मंत्रिमंडळाच्या संदर्भात : केंद्रिय मंत्रिमंडळाचा प्रमुख या नात्याने मंत्रिमंडळाची निर्मिती व अस्तित्व हे पंतप्रधानावरच अवलंबून असते. त्या अनुषंगाने पंतप्रधान मंत्रिमंडळाच्या संदर्भात अनेक जबाबदाऱ्या पार पाडत असतो.

i) मंत्रिमंडळाची निर्मिती करणे, राष्ट्रपती पंतप्रधानाच्या शिफारशीनुसार मंत्रिमंडळाची निर्मिती करतो.

ii) मंत्रिमंडळामध्ये देशातील विभिन्न धर्म, जाती, भाषा, संस्कृती यांना प्रतिनिधीत्व देण्याचे कार्य पंतप्रधान करतो.

iii) मंत्र्यांमध्ये ज्येष्ठतेचा क्रम ठरविणे, खाते वाटप करणे, फेरवाटप करणे, कारभारावर देखरेख करणे, मंत्र्यांना मार्गदर्शन करणे इ.

iv) मंत्रिमंडळाची बैठक बोलावणे, अध्यक्षपद भुषविणे, मंत्रिमंडळाचे निर्णय जाहीर करणे इ.

v) मतभेद निर्माण झाल्यास संबंधित मंत्र्यांचा राजीनामा मागणे किंवा त्याला बडतर्फ करण्याचा सल्ला राष्ट्रपतीना देणे.

vi) सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वाचे पालन करणे आणि संसदेचा विश्वास गमावल्यास आपल्या पदाचा राजीनामा देऊन मंत्रिमंमडळ बरखास्त करणे इ.

अशाप्रकारे मंत्रीमंडळाचा प्रमुख या नात्याने पंतप्रधानाला विविध कार्ये करावी लागतात.

२. बहुमतप्राप्त पक्षाचा नेता : प्रधानमंत्री हा संसदेमध्ये बहुमत प्राप्त असणाऱ्या पक्षाचा नेता असतो. त्यामुळे आपल्या पक्षाचे सरकार सत्तेत राहण्यासाठी त्याच्या व्यक्तिमत्वाची पकड व प्रभाव सरकारवर व पक्षावर ठेवण्याचा प्रयत्न पंतप्रधान करत असतो. उदा. पंडित नेहरू यांनी सतत १८ वर्षे तर इंदिरा गांधी यांनी ११ वर्षे पंतप्रधान म्हणून सरकार चालवले हे केवळ पक्षामधील त्यांच्या प्रभावामुळे शक्य झाले.

३. संसदेच्या संदर्भातील कार्ये : पंतप्रधान हा बहुमत प्राप्त असलेल्या पक्षाचा नेता असतो तसेच तो लोकसभेचा नेता आहे. मंत्रिमंडळातील कोणताही मंत्री संसदेमध्ये प्रधानमंत्र्यासारखे संपूर्ण मंत्रिमंडळाचे प्रतिनिधीत्व करू शकत नाही. संसदेप्रती पंतप्रधानाची पुढील कार्ये असतात.

i) संसदेचे अधिवेशन भरविणे किंवा स्थगित करणे या संदर्भात राष्ट्रपतींना सल्ला देणे.

ii) आवश्यकता वाटल्यास लोकसभा विसर्जित करण्याचा सल्ला राष्ट्रपतींना देणे. उदा. श्रीमती इंदिरा गांधींनी १९७१ व १९७७ साली अशी विनंती करून मुदतपूर्व निवडणुका घेण्याची विनंती केली होती.

iii) सभागृहामध्ये शासनाची धोरणे जाहीर करणे.

४. राष्ट्रपती व मंत्रिमंडळ यांच्यामधील दुवा : पंतप्रधान हा राष्ट्रपती व मंत्रिमंडळ यांच्यामधील दुवा म्हणून कार्य करत असतो. प्रत्येक मंत्र्याचा राष्ट्रपतीशी अधिकृतरित्या संबंध येऊ शकत नाही. त्यामुळे राष्ट्रपतीची भेट घेणे, सरकारचे निर्णय राष्ट्रपतीला कळवणे तसेच विविध बाबींमध्ये राष्ट्रपतीचा सल्लागार म्हणून कार्य करणे हे अधिकार पंतप्रधानाला आहेत.

५. नियुक्तीसंदर्भात अधिकार : राष्ट्रपती अनेक प्रशासकीय व राजकीय नेमणुका करत असतो. परंतु प्रत्यक्षात ह्या नेमणुका तो पंतप्रधानाच्या सल्ल्याने करत असतो. उदा. भारताचा महान्याय प्रतिनिधी, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखा परीक्षक, केंद्रीय लोकसेवा आयोगाचे अध्यक्ष आणि सदस्य निवडणूक आयुक्त, वित्त आयोगाचे अध्यक्ष व इतर सदस्य इत्यादी.

६. इतर अधिकार व कार्ये : वरील अधिकार व कार्यांबरोबरच इतर अनेक कार्ये पंतप्रधान पार पाडत असतो, ती पुढील प्रमाणे सांगता येतील.

i) देशाचे स्थानिक व परराष्ट्रीय धोरण आखण्यात महत्त्वाची भूमिका पार पाडणे.

ii) केंद्र शासनाचा प्रमुख प्रवक्ता म्हणून कार्य पार पाडणे.

iii) नियोजन आयोग, राष्ट्रीय विकास परिषद, राष्ट्रीय एकात्मता परिषद आणि आंतरराज्य परिषद यांचे अध्यक्षस्थान भुषविणे.

iv) सत्ताधारी पक्षाचा नेता म्हणून पक्षाच्या ध्येयधोरणांना स्थान देणे.

v) सर्व शासकीय सेवांचा राजकीय प्रमुख म्हणून कार्य करणे.

vi) राष्ट्राचा प्रमुख नेता या दृष्टीकोनातून विविध लोकांच्या भेटी घेणे, त्यांच्या अडचणी समजून घेणे, निवेदने स्वीकारणे इ.

vii) आणीबाणीच्या काळात राजकीय स्तरावर आपत्ती प्रमुख व्यवस्थापक म्हणून कार्य करणे.

❑ भारताच्या पंतप्रधानाचे स्थान :-

भारताच्या पंतप्रधानाच्या अधिकार व कार्याचा अभ्यास केल्यानंतर हे लक्षात येते की, देशाच्या राजकीय व प्रशासकीय व्यवस्थेमध्ये पंतप्रधान अतिशय महत्त्वाची भूमिका बजावतात. भारतीय पंतप्रधानांविषयी

अनेक विचारवंतांनी अनेक विचार मांडले आहेत. डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर हे अधिकारांच्या बाबतीत भारताच्या पंतप्रधानाची अमेरिकेच्या राष्ट्राध्यक्षाशी तुलना करतात. तर मन्रो यांच्यामते, ''पंतप्रधान म्हणजे राज्यरूपी जहाजाचा कप्तान होय.''

रॅम्से मूर च्या मते, ''पंतप्रधान म्हणजे राज्यरूपी जहाजाचा चालक होय.'' भारतीय पंतप्रधानाविषयी देखील हे खरे जाणवून येते. उदा. श्रीमती इंदिरा गांधींनी आपल्या अधिकारांमधून अशाच प्रकारची पकड सरकारवर निर्माण केली होती.

पंतप्रधानाच्या पदाविषयी डॉ. फायनर असे म्हणतात, ''मंत्रिमंडळाचा अध्यक्ष, संसदेचा नेता, सामान्य निती निर्धारणासंबंधी राष्ट्रपतीशी विचारविनिमय करण्याचा दुवा, सर्वोच्च राजनैतिक शक्तीचे मूर्तिमंत रूप'' इत्यादींमुळे त्यांचे स्थान महत्त्वाचे झाले आहे.

अशाप्रकारे बहुमताच्या पक्षाचा नेता, मंत्रिमंडळाचा प्रमुख, शासनाचा प्रमुख व वास्तव कार्यकारी अधिकार यामुळे संसदीय व्यवस्थेमध्ये पंतप्रधानाचे स्थान सर्वशक्तीमान झाले आहे. त्यामुळे यासंबंधी भाष्य करताना हॅम्प्रे बर्कले यांनी म्हटले आहे.

''प्रत्यक्ष व्यवहारात संसद ही सार्वभौम नाही. वेस्टमिनिस्टर संसदीय लोकशाही आता कोसळली आहे. शासनाच्या ब्रिटीश व्यवस्थेतील प्रमुख उणीव म्हणजे, पंतप्रधानाची मंत्रिमंडळात्मक सत्ता होय.'' ब्रिटिश व्यवस्थेतील पंतप्रधानविषयक हे वर्णन भारतीय परिस्थितीलाही तंतोतंत लागू पडताना दिसते. थोडक्यात या सर्वांवरून आपणास हे लक्षात येते की, संसदीय व्यवस्थेमध्ये पंतप्रधानाचे पद हे वास्तव प्रमुख या नात्याने अधिकाधिक दृढ झाले आहे.

३.२.२ कॅबिनेटच्या कार्यामधील सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व

घटकाच्या या भागामध्ये आपण संसदीय व्यवस्थेमध्ये कॅबिनेट कशा पध्दतीने सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व आपल्या कार्यामध्ये अवलंबले याचा अभ्यास करणार आहोत. परंतु त्यासाठी आपण मंत्रीमंडळ व कॅबिनेटविषयी जाणून घेऊ.

३.२.२.१ मंत्रिमंडळ, कॅबिनेट व कॅबिनेटचे स्थान

- **मंत्रीमंडळाची निर्मिती :-**

इंग्लंड व भारत या दोन्ही देशांमध्ये संसदीय लोकशाही असून वास्तविकरित्या सरकार हे पंतप्रधान व त्याचे मंत्रीमंडळ यांच्याकडून चालविले जाते. इंग्लंडमध्ये राजा आणि भारतामध्ये राष्ट्रपती पंतप्रधानाने सादर केलेल्या यादीनुसार मंत्र्यांची नियुक्ती करतो. कॅबिनेट हा मंत्रिमंडळामधील एक मंत्र्यांचा प्रकार आहे.

❑ मंत्रीमंडळाची रचना व मंत्र्यांचे प्रकार :-

मंत्रिमंडळाच्या रचनेत तीन प्रकारचे मंत्री असतात. दर्जा आणि राजकीय महत्त्व याआधारे त्यांच्यामध्ये फरक केलेला आहे. भारतामध्ये २००३ च्या ९१ व्या घटनादुरुस्तीनुसार पंतप्रधानांसहित केंद्रिय मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांची एकूण संख्या लोकसभेतील एकूण सदस्य संस्थेच्या १५ टक्क्यांपेक्षा अधिक असू नये. मंत्रीमंडळामध्ये खालील विविध प्रकारच्या मंत्र्यांचा समावेश होतो.

१. कॅबिनेट मंत्री : केंद्र सरकारमधील अत्यंत महत्त्वाच्या खात्याच्या वरिष्ठ मंत्र्यांचा समावेश कॅबिनेट मंत्री या प्रकारच्या दर्जाच्या मंत्र्यांमध्ये होतो. उदा. गहृ, संरक्षण, वित्त परराष्ट्र संबंध इत्यादी. हे मंत्री कॅबिनेट बैठकांना उपस्थित राहतात आणि धोरण निर्मितीमध्ये महत्त्वाची जबाबदारी पार पाडतात.

२. राज्यमंत्री : राज्यमंत्र्यांना एखाद्या मंत्रालयाची किंवा खात्याची स्वतंत्रपणे जबाबदारी दिली जाते किंवा त्यांना कॅबिनेट मंत्र्यांशी संलग्न केले जाते. राज्यमंत्री हे कॅबिनेट मंत्र्यांना सहाय्यक म्हणून भूमिका पार पाडतात व त्याचबरोबर त्या मंत्रालयातील एखादे खाते किंवा विषय याचेही काम पाहतात. राज्यमंत्री हे कॅबिनेटचे सदस्य नसतात तसेच ते कॅबिनेटच्या बैठकांनाही उपस्थित राहत नाहीत. परंतु त्यांना तसे बोलावणे आल्यास ते बैठकीला जाऊ शकतात.

३. उपमंत्री : उपमंत्र्यांना मंत्रालय वा खात्याची स्वतंत्र जबाबदारी सोपविली जात नाही. उपमंत्री हे कॅबिनेट वा राज्यमंत्र्याला सहाय्यक म्हणून त्यांच्या प्रशासकीय, राजकीय आणि संसदीय कार्यात सहकार्य कारीत असतात. ते कॅबिनेट सदस्य नसल्याने कॅबिनेटच्या बैठकांना उपस्थित रहात नाहीत.

❑ कॅबिनेटची भूमिका व स्थान :-

अशाप्रकारे मंत्रीमंडळामध्ये कॅबिनेट राज्य व उपमंत्री या तीनही प्रकारांच्या मंत्र्यांचा समावेश होतो. तर कॅबिनेट हे मंत्रिमंडळाचाच एक भाग असून त्यात केवळ निवडक मंत्र्यांचा समावेश होतो. प्रत्यक्षात मंत्रिमंडळाचे अधिकार आणि सत्ता कॅबिनेट वापरत असते आणि मंत्रिमंडळाच्या नावाने कार्य करत असते. कॅबिनेट मंत्रिमंडळाला धोरणाबाबत निर्देश देऊ शकते जे सर्व मंत्र्यांवर बंधनकारक असतात. तसेच मंत्रिमंडळाद्वारे जाणाऱ्या अंमलबजावणीत्मक कार्याचे पर्यवेक्षण कॅबिनेट करते. अशाप्रकारे कॅबिनेट म्हणजे राजकीय-प्रशासकीय व्यवस्थेतील निर्णय निर्धारण करणारी सर्वोच्च अधिसत्ता होय. कॅबिनेट हे राष्ट्रपतींना सल्ला देणारे सल्लागार मंडळ असून तिचा सल्ला राष्ट्रपतींवर बंधनकारक असतो.

अशारितीने संसदीय व्यवस्थेमधील शासन व्यवहारात कॅबिनेटचे स्थान प्रबळ बनले आहे. रॅम्से मूर इंग्लंडमधील कॅबिनेटचे वर्णन करताना 'कॅबिनेटची हुकूमशाही' असे संबोधतो. भारताविषयी सुद्धा हे वर्णन लागू होताना दिसते.

❑ किचन कॅबिनेट :-

संसदीय व्यवस्थेत कॅबिनेट हे औपचारिकदृष्ट्या प्रभावी असते. परंतु अलीकडच्या काळात पंतप्रधान काही निवडक व विश्वासू मंत्र्यांशी वांरवार विचारविनिमय करतात असे आढळून आले आहे. यामध्ये सामान्यत: तीन ते चार व्यक्तींचा समावेश असतो. याच गटाला 'किचन कॅबिनेट' किंवा 'अंतर्गत मंत्रिमंडळ' असे म्हणतात. महत्त्वाच्या राजकीय व प्रशासकीय विषयांबाबत ते पंतप्रधानांना सल्ला देत असतात. वैधानिकदृष्ट्या या गटाला महत्त्व आहे असे म्हणता येईल. भारतामध्ये उदाहरणार्थ नेहरूंच्या इतर कॅबिनेटमध्ये पटेल, मौलाना आझाद, गोपालस्वामी अय्यंगार आणि भिडवाई होते. असे प्रत्येक प्रधानमंत्र्यांचे किचन कॅबिनेट असते.

३.२.२.२ इंग्लंडमधील सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व

सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वानुसार मंत्रीमडळ हे त्यांच्या राष्ट्रीय धोरणे आखणे (निर्मिती) व अंमलबजावणी यासाठी संसदेच्या माध्यमातून लोकांना जबाबदार असते. संसदीय शासन पध्दतीचे हे एक अंगभूत व पायाभूत वैशिष्ट्य आहे. या तत्त्वाचा अर्थ असा कि,

(१) कॅबिनेटच्या बैठकीत मतभेद झालेले असले तरी कॅबिनेटचे सर्व निर्णय सर्व मंत्र्यांवर बंधनकारक असतात.

(२) कॅबिनेटच्या निर्णयाच्या बाजूने उभे राहणे आणि संसदेमध्ये किंवा संसदेबाहेर त्याला पाठिंबा व्यक्त करणे हे प्रत्येक मंत्र्यांचे कर्तव्य असते.

(३) तसेच या तत्त्वाचा भाग म्हणून जेव्हा एखाद्या महत्त्वाच्या प्रश्नावर कॅबिनेट संसदेचा विश्वास गमावते तेव्हा संपूर्ण शासनाला सामूहिकरित्या राजीनामा द्यावा लागतो.

३.२.२.२.१ इंग्लंडमधील सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व :-

बर्च यांच्या मते, सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वाचा पुरस्कार सर्वप्रथम इंग्लंडमध्ये १९३९ मध्ये पंतप्रधान रॉबर्ट वॉलपोल यांनी केलेला दिसून येतो जेव्हा त्यांनी 'House of Commons' या गृहामध्ये सांगितले कि, मंत्रिमंडळाने संसदेला जबाबदार असले पाहिजे. आणि त्याचप्रमाणे जेव्हा ते १७४२ मध्ये त्यांचा संसदेमध्ये पराभव झाला तेव्हा त्यांनी राजीनामा दिला. परंतु बर्च यांच्या मते, १८३२ च्या सुधारणा कायद्यानंतर ही परंपरा कायदेशीररित्या अस्तित्वात आली. सामूहीक जबाबदारीच्या तत्त्वामध्ये पुढील तीन गोष्टी अभिप्रेत असतात.

१) कॅबिनेटची प्रभावी एकता.

२) पंतप्रधानाचे कॅबिनेटवरील प्रभावी नियंत्रण.

३) कोणत्याही महत्त्वाच्या मुद्द्यावर पराभव झाल्यास किंवा अविश्वासदर्शक ठराव पारित झाल्यास सर्व मंत्रीमंडळाने राजीनामा देणे किंवा गृहाला विसर्जित करण्याचा सल्ला देणे या व्यतिरिक्त पंतप्रधानाकडे पर्याय उरत नाही.

❑ कोणत्यावेळी सामूहीक जबाबदारी लागू होते :-

कॅबिनेटने एकदा निर्णय घेतल्यानतंर सामूहिक जबाबदारी लागू होते. प्रधानमंत्री कॅबिनेटचा अध्यक्ष म्हणून कोणता सामूहिक निर्णय घेतला गेला आहे. त्याचा गोषवारा घेतो व ते कॅबिनेटच्या कामकाजात नमूद केले जाते.

असा निर्णय होण्याअगोदर मंत्र्यांना धोरण, निर्णयांवर वादविवाद किंवा असहमती दर्शविण्यास मुभा असते. परंतु एकदा निर्णय घेतल्यानंतर त्यांनी त्याला सार्वजनिकपणे पाठिंबा देणे बंधनकारक असते. तसेच जर हा निर्णय मान्य नसेल म्हणजेच ही सामूहिक जबाबदारी पार पाडणे शक्य नसल्यास ते राजीनामा देऊ शकतात.

❑ सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वाचे महत्त्व :-

१. सामूहिक निर्णयामुळे अधिक चांगले निर्णय घेतले जातात तसेच विचारविनिमय व तडजोड यामुळे अधिक चांगले व सूक्ष्मपणे धोरणे आखली जातात.

२. यामुळे शासनाला पूर्णपणे जबाबदार धरण्याची संधी संसदेला मिळते तसेच या जबाबदारी पासून कोणीही वैयक्तिक मंत्री हात झटकू शकत नाही.

३. शासनामध्ये एकवाक्यता निर्माण होते व मतभिन्नतेचे दोषारोप होण्यापासून त्यांचा बचाव होतो.

४. शासन एखाद्या खेळातील संघाप्रमाणे काम करते.

५. कॅबिनेटचा निर्णय या शासनाच्याच मतांचे प्रतिनिधीत्व करतो असे म्हणून राजा मंत्रीमंडळाच्या सल्याप्रमाणे कृती करू शकतो.

थोडक्यात सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व सामूहिक निर्णय निर्मितीला प्रोत्साहन देते आणि शासनाच्या कृती, धोरणे आणि निर्णयांना सामूहिकरित्या जबाबदार धरण्यासाठी संसदेला सक्षम बनविते.

❑ वैधानिक जबाबदारी (इंग्लंडचे वैशिष्ट्य) :-

इंग्लंडमध्ये राजपदाने सार्वजनिक कृतीबाबत दिलेल्या प्रत्येक आदेशावर एखाद्या मंत्र्याची प्रतिस्वाक्षरी असते. अशा आदेशामुळे कोणत्याही कायद्याचे उल्लंघन झाले तर प्रतिस्वाक्षरी करणाऱ्या मंत्र्याला

जबाबदार मानून न्यायालयातही उभे केले जाते. इंग्लंडमध्ये वैधानिकदृष्ट्या स्वीकारलेले तत्त्व म्हणजे ''राजा चूक करू शकत नाही'' यामुळेच कोणत्याही न्यायालयात त्याच्यावर फिर्याद दाखल करता येत नाही.

याउलट, भारतीय राज्यघटनेमध्ये एखाद्या मंत्र्याच्या वैधानिक जबाबदारीबाबत कोणतीही तरतूद नाही. राष्ट्रपतीने काढलेल्या आदेशावर मंत्र्यांची प्रतिस्वाक्षरी असणे आवश्यक मानलेले नाही. याशिवाय मंत्र्यांनी राष्ट्रपतींना दिलेल्या सल्ल्याचे स्वरूप काय होते याची चौकशी न्यायालय करू शकत नाही. मंत्री कॅबिनेटचे गुप्त निर्णय पदावरून बाजूला झाल्यावर उघड करू शकतात का?

या प्रश्नाचे उत्तर इंग्लंडमधील अ‍ॅटॉर्नी जनरल विरुध्द जॉनाथन केप या खटल्यातील निर्णयामध्ये मिळते. कॉसमन हे १९६४ ते १९७० या काळात कॅबिनेट मिनिस्टर होते. आणि त्यांनी त्याकाळामध्ये आपल्या रोजनिशीमध्ये कॅबिनेट निर्णयांच्या नोंदी लिहून ठेवल्या होत्या. कालांतराने मंत्री पदाच्या जबाबदारीतून मुक्त झाल्यानंतर आपल्या रोजनिशितील नोंदी लोकांपर्यंत पोहचविण्याच्या दृष्टीने त्यांनी ते प्रकाशित करण्याचे प्रयत्न सुरू केले. परंतु १९७४ मध्ये त्यांचे निधन झाले. त्यांच्या निधनानंतर रोजनिशी प्रकाशनाच्या उंबरठ्यावर होत्या. परंतु अ‍ॅटर्निजनरलनी क्रॉसमन यांच्या या प्रकाशनावर आक्षेप घेतला व विरुध्द आरोप ठेवला की, कॅबिनेटचे निर्णय हे गोपनीय असल्यामुळे ते सार्वजनिक रित्या उघड करता येणे शक्य नाही. कारण असे करणे सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वाविरुध्द आहे.

यामध्ये कोर्टाने देखील सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वाच्या बाजूने निर्णय देत असे सांगितले की 'जेव्हा एखाद्या कॅबिनेट मंत्र्याला गोपनीय माहिती मिळते तेव्हा त्याचे अयोग्य पध्दतीने होत असलेले प्रकाशन कोर्ट रोखू शकते.' तसेच सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व हे लोकाभिमुख लोक हितासाठी आवश्यक आहे आणि मंत्र्यांच्या वैयक्तिक निर्णयांचे अपरिपक्व प्रकाशन हे लोकहिताला धक्का लावू शकते. परंतु सदर खटल्यामध्ये प्रकाशन थांबविण्यास कोर्टाने नकार दिला कारण १९६४-६६ मधील निर्णय १९७५ मध्ये प्रकाशित होणार होते आणि त्यामुळे लोकहिताला हानी होण्याची शक्यता नव्हती.

३.२.२.३ सामूहिक जबाबादारीचे तत्त्व आणि भारत

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम ७५ (३) मध्ये स्पष्टपणे नमूद केले आहे की, 'संपूर्ण मंत्रिमंडळ हे सामूहिकरित्या लोकप्रतिनिधींच्या (कनिष्ठ) सभागृहाला म्हणजे लोकसभेला जबाबदार राहील. याचाच अर्थ मंत्रिमंडळ त्यांच्या सर्व कार्याबाबत लोकसभेला संयुक्तपणे जबाबदार राहून कार्य करेल. एक समूह (गट) म्हणून त्यांचे कार्य असेल. लोकसभेने संपूर्ण मंत्रिमंडळावर अविश्वासाचा ठराव संमत केला तर सर्व मंत्र्यांसहित राज्यसभेचा सदस्य असणाऱ्या मंत्र्यांनाही आपल्या पदाचा राजीनामा घ्यावा लागतो. याउलट राष्ट्रपतीला लोकसभा बरखास्त करण्याचा सल्ला मंत्रिमंडळ, पंतप्रधान देऊ शकते. मात्र लोकसभेचा विश्वास गमावलेल्या मंत्रिमंडळाचा सल्ला मानणे राष्ट्रपतींवर बंधनकारक नाही.

सामूहिक जबाबदारीचा आणखी एक अर्थ म्हणजे कॅबिनेटच्या बैठकीत मतभेद झालेले असले तरी कॅबिनेटचे सर्व निर्णय सर्व मंत्र्यांवर बंधनकारक असतात. कॅबिनेटच्या निर्णयाच्या बाजूने उभे राहणे आणि संसदेमध्ये किंवा संसदेबाहेर त्याला पाठिंबा व्यक्त करणे हे प्रत्येक मंत्र्याचे कर्तव्य असते. मंत्रीमंडळाच्या निर्णयाबाबत एखादा मंत्री सहमत नसेल आणि त्या निर्णयाचे तो समर्थन करू शकत नसेल तर त्याने राजीनामा दिलाच पाहिजे. या तत्त्वाला अनुसरून अनेक मंत्र्यांनी राजीनामे दिल्याची उदाहरणे आहेत. उदा. हिंदू लोक बिलाबाबत इतरांशी मतभेद झाल्याने १९५३ मध्ये डॉ. आंबेडकरांनी राजीनामा दिला होता. राज्यांच्या पुनर्रचनेच्या धोरणावरून मतभेद झाल्याने सी डी देशमुख यांनी राजीनामा दिला होता.

सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व हे हितकारक तसेच आवश्यक आहे असे राज्यघटनेने या तत्त्वाला घटनात्मक आधार दिला आहे. त्याचप्रमाणे उच्च न्यायालय व सर्वोच्च न्यायालयानेही वेळोवेळी आपल्या निर्णयांमध्ये या तत्त्वाला अधोरेखित केलेले दिसून येते. उदा. ए.बी.आनंद विरुध्द एच.डी. देवेगौडा खटल्यामधील सर्वोच्च न्यायालयाचा निर्णय (१९९६), तसेच १९९७ मधील (दत्ताजी चिरनदास वि. गुजराल राज्य खटल्यातील) गुजरात उच्च न्यायालयाचा निर्णय, तसेच Common Cause वि. भारतीय संघ या खटल्यात (१९९९) सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेला निर्णय हे सर्वच निर्णय कॅबिनेटच्या कार्यातील सामूहिक जबाबदारीच्या पालनाचे महत्त्व प्रतिपादित करतात.

अलीकडच्या काळाच्या संदर्भात सामूहिक जबाबदारीचा विचार करता असे लक्षात येते कि, आज केंद्रात तसेच राज्यांमध्ये कोणत्याही एका पक्षाला बहुमत प्राप्त होताना दिसत नाही, त्यामुळे अनेक पक्षांच्या मदतीने आघाडी सरकारे स्थापन केली जातात. अनेक पक्ष व अनेक विचारधारा यामुळे पक्षांमध्ये एकवाक्यता दिसून येत नाही. परिणामी सामाईक कार्यक्रमाचा अभाव दिसून येतो. सरकारमध्ये असणाऱ्या वेगवेगळ्या पक्षांच्या मंत्र्यांमध्ये मतभिन्नता दिसून येते व त्यांच्यातही मतैक्य होणे तितकेसे सोपे दिसत नाही. आणि त्यामुेच सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वाचे पालन करण्यामध्ये अनेक अडथळे निर्माण होताना दिसतात. तरीही सरकार टिकून राहण्यासाठी तसेच लोकहिताच्या दृष्टीने या तत्त्वाचे पालन होणे हे महत्त्वाचे आहे असेच दिसून येते.

३.३ सारांश

या घटकामध्ये आपण संसदीय पद्धतीमधील शासन निर्मितीमधील पंतप्रधान त्यांचे कार्य व अधिकार पाहिले. इंग्लंड व भारत या दोन्ही संसदीय व्यवस्थांमध्ये पंतप्रधान हा वास्तव कार्यकारी प्रमुख व शासन प्रमुख दिसतो. इंग्लंडमधील राजा आणि भारतामधील राष्ट्रपती हे नामधारी कार्यकारी प्रमुख असून ते आपले अधिकार पंतप्रधानाच्या सल्ल्यानेच वापरत असतात. अशाप्रकारे पंतप्रधानाला शासन व्यवस्थेत अतिशय व्यापक अधिकार वापरावयास मिळतात. त्यामुळे त्याचे स्थान हे शक्तिशाली झाले

आहे. तसेच आपण कॅबिनेट म्हणजे काय व कॅबिनेटच्या कार्यातील सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व याचाही आपण अभ्यास केला. पंतप्रधानाप्रमाणे कॅबिनेटही प्रत्यक्ष व्यवहारात शासनाची धोरण निर्मिती करणारी मुख्य संस्था बनली आहे. याच सर्वाचे वर्णन करताना हॅम्प्रे बर्कले यांनी नमूद केले आहे, ''प्रत्यक्ष व्यवहारात संसद ही सार्वभौम नाही वेस्ट मिनिस्टर संसदीय लोकशाही आता कोसळली आहे. शासनाच्या ब्रिटिश व्यवस्थेतील प्रमुख उणीव म्हणजे पंतप्रधानांची, मंत्रिमंडळात्मक सत्ता होय.' ब्रिटीश व्यवस्थेतील पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाविषयीचे वर्णन भारतालाही लागू होते. तथापि कॅबिनेटच्या सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वामुळे पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाला अधिकाधिक जबाबदारीने धोरण निर्मिती व अंमलबजावणी करणे क्रमप्राप्त हाते. तसेच या तत्त्वामुळे पंतप्रधान व त्याच्या कॅबिनेटच्या हुकूमशाही प्रवृत्तीवर अंकुश ठेवणे शक्य हाते.

३.४ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

(अ) रिकाम्या जागी योग्य पर्याय निवडून वाक्य पुन्हा लिहा.

१. संसदीय व्यवस्थेमध्ये .... हा नामधारी कार्यकारी प्रमुख असतो.

(अ) राजा/राष्ट्रपती *(क) पंतप्रधान*

(ब) राष्ट्राध्यक्ष *(ड) यापैकी नाही.*

२. ऐतिहासिकदृष्ट्या .... काळापासून पंतप्रधान पदाची निर्मिती झाल्याचे दिसून येते.

(अ) रॉबर्ट वॉलपोल *(क) हेन्री पेलहॅम*

(ब) स्पेन्सर कॉम्पटन *(ड) थॉमस पेलहॅम-होल्स.*

३. .... हा पार्लमेंट व मंत्रीमंडळ यामधील दुवा म्हणून कार्य करतो.

(अ) सभापती *(ब) पंतप्रधान* *(क) विरोधी पक्षनेता* *(ड) वरील सर्व.*

४. संसदीय व्यवस्थेत कॅबिनेटच्या कार्यामध्ये .... हे तत्त्व स्वीकारले जाते.

(अ) केवळ वैयक्तिक जबाबदारी *(क) बेजबाबदारपणा*

(ब) सत्तेचे विभाजन *(ड) सामूहिक जबाबदारी.*

५. भारतामध्ये घटनेच्या .... कलमामध्ये कॅबिनेटच्या सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वाविषयी तरतूद आढळते.

(अ) कलम ७४ *(क) कलम ७५ (३)*

(ब) कलम ७५ (२) *(ड) कलम ७३.*

ब) जोड्या जुळवा.

१. कॅबिनेट	(अ) नामधारी कार्यकारी प्रमुख
२. इंग्लंड	(ब) वास्तव कार्यकारी प्रमुख
३. राजा किंवा राष्ट्रपती	(क) निवडक व विश्वासू मंत्र्यांचा गट
४. किचन कॅबिनेट	(ड) सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व
५. पंतप्रधान	(इ) मंत्र्याची वैधानिक जबाबदारी.

३.५ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

अ) १. *(अ) राजा/राष्ट्रपती.*

२. *(अ) रॉबर्ट वॉलपोल.*

३. *(ब) पंतप्रधान.*

४. *(ड) सामूहिक जबाबदारी.*

५. *(क) कलम ७५ (३).*

ब) १. *(ड) सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व.*

२. *(इ) मंत्र्याची वैधानिक जबाबदारी.*

३. *(अ) नामधारी कार्यकारी प्रमुख.*

४. *(क) निवडक व विश्वासू मंत्र्यांचा गट.*

५. *(ब) वास्तव कार्यकारी प्रमुख*

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

अ) टिपा लिहा.

१. इंग्लंडमधील मंत्र्यांची वैधानिक जबाबदारी.

२. कॅबिनेटच्या सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व.

३. पंतप्रधानाचे स्थान.

४. कॅबिनेट.

५. पंतप्रधानाचे अधिकार.

ब) खालील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

१. संसदीय व्यवस्थेमधील पंतप्रधानांचे कार्य व अधिकार आणि त्याचे स्थान यांची चर्चा करा.

२. संसदीय व्यवस्थेमध्ये कॅबिनेटच्या भूमिकेचे मूल्यमापन करा.

३. कॅबिनेटच्या कार्यामधील सामूहिक जबाबदारीचे तत्त्व याविषयी इंग्लंड व भारताच्या संदर्भात तुलनात्मक विश्लेषण करा.

४. संसदीय व्यवस्थेमध्ये निर्माण झालेल्या पंतप्रधानाच्या मंत्रिमंडळात्मक सत्तेचे वर्णन करा.

३.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

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

२. **Clarke M. G.** (1975) : *"Modern Political Constitutions, The English Language Book"*, Society and Sidwick & Jackson Ltd., London.

३. **कुलकर्णी सु. ग.** (१९९८) : *''तीन देशांच्या राज्यघटना''*, विद्याबुक्स पब्लिशर्स, औरंगपुरा, औरंगाबाद.

४. **लोटे रा. ज.** (२०११) : *''तुलनात्मक शासन आणि राजकारण''*, पिंपळापुरे ॲण्ड कंपनी पब्लिशर्स, नागपूर.

❑ ❑ ❑

घटक–४

संसदेचे कार्य
(Functions of Parliament)

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्ट्ये

४.१ प्रास्ताविक

४.२ विषय विवेचन

    ४.२.१ शासनावर संसदीय नियंत्रण

    ४.२.२ संसदीय समित्या

    ४.२.३ संसदेचे कायदेविषयक आणि न्यायविषयक कार्ये

४.३ सारांश

४.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

४.५ स्वयं–अध्ययनासाठी प्रश्न

४.६ स्वयं–अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

४.७ सरावासाठी स्वाध्याय

४.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

४.० उद्दिष्ट्ये

संसदेचे कार्ये या घटकाच्या अध्ययनानंतर आपण –

- शासनावर संसदेचे नियंत्रणाचा अभ्यास करणार आहोत.
- विविध संसदीय समित्याचा अभ्यास करणार आहोत.
- संसदेचे कायदेविषयक व न्यायविषयक कार्ये समजावून घेणार आहोत.

४.१ प्रास्ताविक

कोणत्याही देशाच्या शासनपध्दतीमध्ये कायदा निर्मिती करणारी, मंत्रीमंडळाला आवश्यक असणारे कायदे करणारी, सरकारच्या कार्यावर अंकुश ठेवणारी आणि जनतेच्या प्रश्नाला वाचा फोडणारी एकमेव सर्वोच्च संस्था म्हणजे संसद किंवा कायदेमंडळ होय. संसद एकगृही किंवा द्विगृही असू शकते. मात्र संसदेमध्ये जनतेचे प्रतिनिधी सार्वत्रिक निवडणूकीद्वारे निवडून येत असल्यामुळे संसद म्हणजे जनतेचे प्रतिबिंब असे संबोधले तरी वावगे ठरणार नाही. आज जगात साम्यवादी शासन असो की लोकशाही शासन असो तेथे लोकमतानुसार कारभार चालविला जातो. लोकांच्या प्रतिनिधीद्वारे संसद सरकारवर नियंत्रण ठेवते. संसदेच्या मान्यतेशिवाय सरकारला कोणत्याही विकास कामासाठी एक पैसाही खर्च करता येत नाही किंवा कोणताही कर लावता येत नाही. तसेच संसदेच्या मंजुरीशिवाय कोणताही धोरणात्मक निर्णय घेता येत नाही, त्यामुळेच संसद ही अतिशय महत्त्वाची संस्था आहे.

भारतीय संसद द्विगृही असून लोकांचे प्रतिनिधीत्व करणारे कनिष्ठ सभागृह म्हणजे लोकसभा आणि राज्याचे प्रतिनिधीत्व करणारे वरिष्ठ सभागृह राज्यसभा अशाप्रकारचे दोन सभागृह आहेत. त्यामुळे संसद वर्षभर कामकाज करण्यासाठी विविध संसदीय समित्या स्थापन करते. या समित्यांमार्फत सरकारवर नियंत्रण ठेवते. तसेच राष्ट्रपती, उपराष्ट्रपती, सरन्यायाधिश, नियंत्रक व महालेखापरिक्षक हे जर आपल्या अधिकाराचा गैरवापर करीत असतील. भ्रष्टाचार, देशद्रोहसारखे आरोप त्यांच्यावर असतील तर महाभियोगामार्फत खटला चालवून त्यांना बडतर्फ करण्याचा अधिकार संसदेला आहे. अशाप्रकारे संसद देशाच्या राज्यकारभारावर प्रभावी नियंत्रण करीत असते.

४.२ विषय विवेचन

४.२.१ शासनावर संसदीय नियंत्रण

संसद ही संपूर्ण देशासाठी सरकारची कायदे बनविणारी महत्त्वाची व एकमेव संस्था आहे, त्यामुळे संसदेला कायदेमंडळ म्हणतात. सरकारचे कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ ही तीन महत्त्वाचे अंगे असून त्यापैकी कायदेमंडळ म्हणजे संसद किंवा पार्लमेंट हे अतिशय महत्त्वाचे अंग किंवा घटक आहे. जगातील सर्व देशामध्ये कायदेमंडळ आढळून येते. संसद एकगृही किंवा द्विगृही स्वरूपाचे असू शकते. शासन पद्धती कोणतीही असो, कायदे निर्मिती संसद करीत असते. कायदेमंडळामध्ये लोकांचे प्रतिनिधी निवडून येत असल्यामुळे, हे संपूर्ण देशातील जनतेचे प्रतिनिधीत्व करीत असते. त्यामुळे लोकांच्या इच्छा, आकांक्षा, प्रश्न, अडीअडचणी सोडवण्याचे कार्ये संसद करीत असते. लोकशाहीमध्ये तर संसदेत बहुमत असलेल्या राजकीय पक्षाचे सरकार बनते, त्यामुळे संसदीय लोकशाहीमध्ये सरकार संसदेला जबाबदार राहून काम करते, जोपर्यंत संसदेचा विश्वास सरकारवर आहे, तोपर्यंत पंतप्रधान व

मंत्रिमंडळातील मंत्री सत्तेवर राहतात. परंतु जर ते सामूहिकरित्या जबाबदार राहून काम करत नसेल, संसदेचा विश्वास गमावला असेल तर संसद अविश्वास ठराव मंजूर करते, त्यानंतर सरकार (कार्यकारी मंडळ) ला राजीनामा द्यावा लागतो.

आज जगातील सर्व देशाचा राज्यकारभार लोकमतानुसार चालतो, लोकशाहीमध्ये जनतेची संमती व जनतेची टिका याद्वारे संसदेमध्ये कायदे निर्मिती होत असते, जनतेचे प्रतिनिधीत्व करणारे संसद (पार्लमेंट) असल्यामुळे संसदेच्या इच्छेशिवाय किंवा मान्यतेशिवाय सरकाराला कोणताही कायदा, नियम करता येत नाही तसेच पैशाही खर्च करता येत नाही. संसद सरकारच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवते. संसदेच्या अधिवेशनाच्या माध्यमातून सरकारला आवश्यक असलेल्या कायद्याला मंजूरी देते, किंवा शासनाच्या अध्यादेशाला संसद मंजूरी देते. तसेच सरकारच्या बेकायदेशीर कामावर, चुकीवर प्रश्न विचारले जातात. शासनावर वेगवेगळ्या मार्गाने नियंत्रण ठेवते.

संसद वेगवेगळ्या मार्गाने सरकारवर नियंत्रण ठेवते हे पाहण्यापूर्वी संसद किंवा पार्लमेंटविषयी थोडक्यात माहिती घेणे अनिवार्य आहे.

संसद म्हणजे Legislature यांचा अर्थ कायदेमंडळ, भारतामध्ये कायदेमंडळ Parliament ला संसद म्हणतात, तर इंग्लंडमध्ये पार्लमेंट, चिनमध्ये राष्ट्रीय जन काँग्रेस, तर अमेरिकेमध्ये काँग्रेस आणि फ्रान्समध्ये संसद असे संबोधले जाते. देशातील सर्व नागरिकांनी सार्वत्रिक निवडणुकीद्वारे आपले प्रतिनिधी संसदेत निवडलेले असतात. या संसदेतील लोकप्रतिनिधीद्वारे (संसद सदस्याद्वारे) कायदे निर्माण केले जातात, आवश्यक असलेले नवीन कायदे तयार करणे, परिस्थितीनुसार कायद्यात दुरुस्त्या करणे किंवा कालबाह्य कायदे रद्द करणे अशी कार्ये संसद अधिवेशन काळात केली जातात.

संसद (कायदेमंडळ) चे एकगृही किंवा द्विगृही असते, जेव्हा देशात एक गृही कायदेमंडळ असते. उदा. चीन (राष्ट्रीय जन काँग्रेस) तेव्हा एकगृही कायदेमंडळ असे म्हणतात, तर जेव्हा कायदेमंडळात वरिष्ठ व कनिष्ठ सभागृह असते, तेव्हा द्विगृही कायदेमंडळ असे म्हटले जाते. चीनच्या कायदेमंडळात एकच राष्ट्रीय जन काँग्रेस सभागृह आहे, त्यामध्ये ३५०० सदस्य आहेत, यांची निवड जनतेकडून ५ वर्षांसाठी केली जाते. तर भारत, अमेरिका, इंग्लंड या देशामध्ये कायदेमंडळात वरिष्ठ व कनिष्ठ सभागृहे आहेत. कनिष्ठ सभागृह हे संपूर्ण राष्ट्रांचे, जनतेचे प्रतिनिधीत्व करते तर वरिष्ठ सभागृह घटक राज्यांचे व इंग्लंडमध्ये विविध घटकांचे प्रतिनिधीत्व करते.

कायदेमंडळाचा कालावधी वेगवेगळ्या देशामध्ये वेगवेगळा आहे. इंग्लंड, भारत, फ्रान्स देशातील अनुक्रमे लोकसभा, हाऊस ऑफ कॉमन्स, नॅशनल असेंब्ली या कनिष्ठ सभागृहाचा कालावधी पाच (५) वर्षे आहे. अमेरिकेच्या हाऊस ऑफ रिप्रेझेंटेटीव्ह (House of Representative) चा कनिष्ठ सभागृहाचा कार्यकाल फक्त दोन (२) वर्षे आहे. तर वरिष्ठ सभागृहाचा कार्यकाल अनुक्रमे हाऊस ऑफ

लॉर्डस् (House of Lords) च्या सदस्यांचा आजीवन, राज्यसभा ६ वर्षे तर फ्रान्स सिनेटचा ९ वर्षे आणि अमेरिकेच्या सिनेट (Senate) चा ६ वर्षे इतका आहे. यामुळे गृहाचा कार्यकाल कमी असेल तर ते सभागृह फारसे चांगले काम करणार नाही, तर कालावधी जास्त असेल तर कायदे निर्मिती व शासनावर नियंत्रण अतिशय चांगल्या प्रकारे करता येईल.

कायदेमंडळ किती माठे असावे, कायदेमंडळातील सदस्य, प्रतिनिधी किती असावे यावर एकमत आढळत नाही. प्रत्येक देशाच्या कायदेमंडळातील सभागृहामध्ये सदस्य संख्या वेगवेगळी आढळते. उदा. इंग्लंडच्या हाऊस ऑफ कामन्समध्ये ६५१, अमेरिकेत हाऊस ऑफ रिप्रेझेंटेटीव्ह/प्रतिनिधीगृहात ४३५ भारताच्या लोकसभेत ५५०, चीनच्या राष्ट्रीय जन काँग्रेस मध्ये ३५००, फ्रान्सच्या नॅशनल असेंब्ली ४८७, तर विविध देशाच्या कायदेमंडळात वरिष्ठ आहे, त्या सभागृहाची सदस्य संख्या, वेगवेगळी आढळून येते. अमेरिकेच्या सिनेटमध्ये १००, इंग्लंडच्या हाऊस ऑफ लॉर्ड मध्ये ११७८, भारताच्या राज्यसभेत २५०, फ्रान्सच्या सिनेटमध्ये २८३ इत्यादी सदस्य संख्या आढळते. कायदेमंडळामध्ये सदस्य लोकसंख्येच्या प्रमाणात असावे, त्याचप्रमाणे कायदेमंडळातील सदस्य हुशार, बुद्धिमान, कार्यक्षम, कर्तव्यदक्ष तसेच जबाबदार वृतीचे असलेले असावेत.

कायदेमंडळ हे संपूर्ण राष्ट्रातील सर्व जनतेचे प्रतिनिधीत्व करीत असते आणि लोकशाही असो की, हुकूमशाही असो की, कायदेमंडळाचे सरकारवर नियंत्रण असते. संसदीय शासन पद्धतीमध्ये ज्या राजकीय पक्षाला संसदेत (कायदेमंडळात) स्पष्ट बहुमत मिळते, त्या पक्षाचे सरकार किंवा पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ बनविले जाते. त्यामुळे पंतप्रधान व मंत्रिमंडळ सामूहिकरित्या कायदेमंडळाला जबाबदार राहून काम करते. ज्यावेळी संसदेत कोणत्याच राजकीय पक्षाला स्पष्ट बहुमत मिळाले नसेल तेव्हा संमिश्र किंवा आघाडीची सरकारे निर्माण केले जाते. त्यामुळे कायदेमंडळाचा जोपर्यंत मंत्रिमंडळावर किंवा सरकारवर विश्वास असतो, तोपर्यंत सरकार सत्तेवर असते, कायदेमंडळाचा मंत्रिमंडळाने विश्वास गमावला तेव्हा कायदेमंडळ अविश्वास ठराव मांडते व बहुमताने मंजूर झाल्यास पंतप्रधान व मंत्रिमंडळातील सर्व मंत्री यांना राजीनामा द्यावा लागतो.

कायदेमंडळ मंत्रिमंडळातील सर्व मंत्र्यांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवते, त्यांच्या खात्याच्या कारभारावर नियंत्रण ठेवते. खात्यामध्ये भ्रष्टाचार, गैरव्यवहार झाल्यास कायदेमंडळात चर्चा करून संबंधित मंत्र्याला प्रश्न विचारून जबाबदार धरले जाते. तसेच संसदीय चौकशी समिती नियुक्त करून चौकशी केली जाते. या समितीच्या अहवालावर कायदेमंडळात चर्चा करून कठोर कार्यवाही केली जाते. तसेच कायदेमंडळामार्फत विविध मार्गाने शासनावर नियंत्रण ठेवले जाते. कायदेमंडळात सरकारला, मंत्र्याला प्रश्न विचारणे, उपप्रश्न विचारणे, तारांकित, अतारांकित प्रश्न विचारणे. शून्य काळ, विविध प्रस्ताव, स्थगन प्रस्ताव, लक्षवेधी किंवा ध्यानाकर्षण प्रस्ताव, अर्ध्या तासांची चर्चा, अल्पकालीन चर्चा, हक्कभंग प्रस्ताव, निंदाव्यंजक ठराव, अविश्वास ठराव, हरकतीचा मुद्दा इत्यादी माध्यमातून शासनावर नियंत्रण ठेवले जाते.

❑ कायदेमंडळाचे शासनावर नियंत्रण :-

कायदेमंडळाचे शासनावर किंवा मंत्रिमंडळावर खालील प्रकारे नियंत्रण ठेवले जाते.

१. प्रश्नोत्तराचा तास (Question Hour)

कायदेमंडळाचे (संसदेचे) अधिवेशन चालू झाल्यानंतर दोन्ही सभागृहातील किंवा एकगृही कायदेमंडळ असेल त्या सभागृहातील कामकाजाचा पहिला तास प्रश्नोत्तरासाठी राखून ठेवलेला असतो. या काळात कायदेमंडळाचे सदस्य सरकारला म्हणजे मंत्र्यांना प्रश्न विचारतात. सभागृहाच्या अध्यक्षांची पूर्वपरवानगी घेऊन शासनाच्या कारभारासंबंधी मंत्र्यांना कोणताही प्रश्न विचारतात. तेव्हा संपूर्ण सभागृहामध्ये मंत्र्यांना प्रश्नाचे उत्तर समाधानकारक उत्तर द्यावे लागते. प्रश्नोत्तराच्या तासाला प्रत्येक सभासदाला त्या-त्यादिवशी प्रश्नोत्तराची छापील प्रत मिळते. मूळ प्रश्नाच्या उत्तरावर संसद सदस्याला उपप्रश्न विचारता येतात. तेव्हा मंत्र्याला उपप्रश्नालाही उत्तरे द्यावी लागतात. प्रश्नाशी संबंधित सर्व माहिती खात्याचा सचिव मंत्र्याला पुरवितो.

प्रश्नोत्तराच्या माध्यमातून खात्याच्या प्रशासनातील अकार्यक्षमता, लाचलुचपत, दप्तर दिरंगाई इत्यादीवर चर्चा होऊन दोषी अधिकाऱ्यांवर चौकशी समिती नियुक्ती केली जाते व दोषी अधिकाऱ्यांवर कारवाई केली जाते. साहजिकच प्रश्नोत्तर तासाच्या माध्यमातून कायदेमंडळ मंत्रिमंडळ व शासनावर नियंत्रण ठेवते. प्रश्नोत्तर तासामध्ये विविध प्रकारचे प्रश्न विचारले जातात.

(अ) तारांकित प्रश्न :-

तारांकित प्रश्न हे प्रश्नोत्तराच्या तासामध्ये मंत्र्याना किंवा सरकारला विचारले जातात. तारांकित प्रश्नांची उत्तरे मंत्री तोंडी स्वरूपात देत असतो. तारांकित प्रश्नाच्या उत्तरावर दोनच पुरवणी प्रश्न विचारता येतात. तारांकित प्रश्न विचारण्याची कारणे द्यावी लागत नाहीत. एका दिवसामध्ये २० पेक्षा जास्त प्रश्न विचारले जात नाहीत. तारांकित प्रश्नाची यादी हिरव्या कागदावर छापली जाते, आणि १० ते २१ दिवसाची पूर्वसूचना देऊन प्रश्न विचारता येतात.

(ब) अतारांकित प्रश्न :-

कायदेमंडळामध्ये सदस्य (लोकप्रतिनिधी) सरकारला किंवा मंत्र्याला प्रश्नोत्तराच्या तासामध्ये अतारांकित प्रश्न विचारतात, मात्र या प्रश्नाचे उत्तर लिखित स्वरूपात मंत्र्याना द्यावे लागते. मंत्र्यानी कमीत कमी ३ महिन्यात लिखित उत्तरे द्यावीत. अधिवेशन काळात एका दिवसांच्या यादीमध्ये २३० प्रश्न असतात आणि अतारांकित प्रश्न पांढऱ्या कागदावर छापली जातात.

(क) अल्प सूचना प्रश्न :-

अल्प सूचना प्रश्न हे तातडीच्या सार्वजनिक महत्त्वाच्या बाबींशी संबंधित असल्याने कमीत कमी १० दिवसांच्या सूचना देवून विचारले जातात. प्रश्न विचारण्याची कारणे द्यावी लागतात. सभागृहाच्या अध्यक्षांच्या मंजूरीने, संमत्तीने ठरलेल्या दिवशी एकच प्रश्न लिस्टवर घेता येतो.

प्रश्नोत्तराच्या तासात मंत्र्यांना प्रश्न विचारून सरकारला धारेवर धरले जातात. प्रश्न अगोदरच १० ते २१ दिवसांपूर्वीच विचारले जातात. सदन सचिव प्रश्नांची यादी तयार करून प्रश्नाची यादी संबंधित मंत्रालयाकडे ५ दिवस अगोदर पाठविण्यात येते. प्रश्नावर, उत्तरावर सभागृहात वाद घालता येत नाही. मात्र उत्तरावर पुरवणी प्रश्न विचारले जावू शकतात. प्रश्नोत्तरावर काही बंधने आहेत.

१. प्रतिदिनी विचारावयाचे प्रश्न :-

लोकसभेत व राज्यसभेत प्रतिदिनी अनुक्रमे ५ व ३ पेक्षा जास्त प्रश्न विचारले जात नाहीत.

२. शून्य प्रहर/शून्य काळ (Zero Hour) **:-**

कोणतीही सूचना न देता तातडीचे, सार्वजनिक प्रश्न सभागृहात प्रश्नोत्तराचा तास संपल्यानंतर (सकाळी ११ ते १२ नंतर) १२ वाजता म्हणजे शून्यापासून सुरू होणारा काळ म्हणजे शून्य काळ, नियमित सदनाचे काम चालू होईपर्यंत प्रश्न विचारले जातात. शून्य प्रहर, शून्य काळ (Zero Hour) ही प्रथा भारतामध्येच १९६२ पासून अस्तित्वात आली.

शून्य काळात मंत्र्याना कोणते प्रश्न विचारले जातील. कोणत्या पद्धतीने अडचणीत आणले जाईल, याविषयी काहीच कल्पना नसते. कारण पूर्वपरवानगीशिवाय ऐनवेळी कायदेमंडळातील सदस्यांकडून प्रश्न उपस्थित केला जातो. शून्य प्रहरामध्ये प्रश्न विचारून कायदेमंडळ सरकारवर नियंत्रण ठेवते.

३. प्रस्ताव (Motion) **:-**

काही महत्त्वाच्या विषयावर, सरकारच्या आर्थिक खर्चामध्ये काटकसर सूचविण्यासाठी कायदेमंडळाचे सदस्य आपल्या सभागृहामध्ये विविध कपात प्रस्ताव मांडतात. प्रस्ताव मांडण्यासाठी सभापतीची संमती द्यावी लागते. तर काही अविश्वासासाठी ठराव (प्रस्ताव) मांडून शासनावर नियंत्रण ठेवले जाते.

अनेकवेळा मूळ प्रस्तावावर चर्चा होण्यापूर्वी एखादा सदस्य पर्यायी प्रस्ताव मांडू शकतो. सभागृहात प्रस्तावावर चर्चा होते. मात्र पर्यायी प्रस्तावावर मतदान घेतले जाते.

४. कटौती प्रस्ताव (Closure Motion) **:-**

सभागृहात चालू असलेली चर्चा बंद (कट) करण्यासाठी सदस्य हा प्रश्न थांबविण्यात यावा यासाठी

कटौती प्रस्ताव मांडू शकतो. हा प्रस्ताव स्वीकारल्यास अध्यक्ष सभागृहातील चर्चा थांबवितो व त्यावर मतदान घेतले जाते. कटौती प्रस्तावाचे चार प्रकार पडतात.

१) **साधारण कटौती प्रस्ताव :** अधिवेशन काळात एखाद्या मुद्यावर पुरेशी चर्चा झाली असून त्यावर तात्काळ मतदान घेण्यात यावे यासाठी हा प्रस्ताव मांडला जातो.

२) **घटकनिहाय कटौती प्रस्ताव :** सभागृहात चर्चेपूर्वी विधेयक किंवा अधिनियमांच्या तरतुदी काही गटामध्ये विभाजीत करून गटनिहाय चर्चा होते व पूर्ण गटच मतदानास टाकला जातो.

३) **कांगारू कटौती प्रस्ताव :** कायदेमंडळाचे अधिवेशन चालू असेल आणि एखादे विधेयक चर्चेला टाकले असेल तर केवळ महत्त्वाच्या तरतूदीच चर्चा व मतदानासाठी घेऊन इतर तरतूदी पारीत केल्या आहेत असे मानले जाते.

४) **गिलोटीन कटौती प्रस्ताव :** सभागृहात एखाद्या विधेयकातील वेळेअभावी, ज्याच्यावर चर्चा केली गेली नाही अशा सर्व विधेयक किंवा अधिनियमातील तरतूदी एकत्र करून चर्चा झालेल्या तरतूदीसमवेत मतदानासाठी घेतले जातात. कारण चर्चेसाठी राखून ठेवलेला वेळ संपलेली असतो.

५. हक्कभंग प्रस्ताव :-

एखाद्या मंत्र्याने संसदीय विशेषाधिकारांचा भंग करण्यासंदर्भात हा प्रस्ताव आहे. ज्यावेळी मंत्र्याद्वारे वस्तुस्थिती सांगितली जात नाही किंवा मंत्री सभागृहात खोटी माहिती देतो, त्यामुळे संसद सदस्यांच्या विशेषाधिकाराचा भंग होतो. म्हणजेच मंत्र्यावर, सरकारवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी टीका करण्यासाठी ह्या अधिकाराद्वारे संसद नियंत्रण ठेवते.

६. लक्षवेधी सूचना (Calling Attention Motion) :-

सार्वजनिकदृष्ट्या महत्त्वाच्या, तातडीच्या बाबींकडे मंत्र्याचे लक्ष वेधणे आणि त्या घटनेबाबत मंत्र्याकडून खात्रीशीर माहिती मिळविणे, यासाठी कायदेमंडळाचे सदस्य लक्षवेधी सूचना मांडतात. लक्षवेधी सूचना भारताने १९५४ पासून संसदेत मंत्र्यावर व सरकारवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी चालू केली. ही भारतीय संकल्पना आहे.

७. स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) :-

तातडीच्या, सार्वजनिकदृष्ट्या महत्त्वाच्या विशिष्ट बाबींकडे सभागृहाचे लक्ष व सरकारचे लक्ष वेधण्यासाठी स्थगन प्रस्ताव सभागृहात मांडला जातो. स्थगन प्रस्ताव मांडण्यासाठी सभागृहातील सभागृहाचे

दैनंदिन कामकाज थांबवून सरकारवर टीका केली जाते. सरकारला अडचणीत आणून सरकारवर नियंत्रण ठेवले जाते. स्थगन प्रस्ताव सभापतीच्या मंजूरीने मांडावा लागतो. दुपारी ४ ते ६.३० वाजेपर्यंत अडीच तास चर्चा होते, चर्चा पूर्ण होईपर्यंत मंत्र्याने सर्व माहिती व सविस्तर उत्तर देईपर्यंत सभागृहाचे कामकाज स्थगित होत नाही. या माध्यमातून मंत्रिमंडळावर संसदीय नियंत्रण असते.

८. निंदाव्यंजक प्रस्ताव किंवा निंदाजनक प्रस्ताव :-

संसदीय शासन प्रणालीमध्ये संसद अधिवेशन काळात लोकसभेत हा निंदाव्यंजक प्रस्ताव मांडला जातो. हा प्रस्ताव एका मंत्र्याविरुद्ध किंवा मंत्रिगटाविरुद्ध किंवा संपूर्ण मंत्रिमंडळ म्हणजे सरकार विरुद्ध मांडला जातो. तसेच विशिष्ट धोरणे किंवा कृतीबाबत मंत्रिमंडळावर टीका करण्यासाठी, नियंत्रण ठेवण्यासाठी हा प्रस्ताव मांडला जातो. मात्र हा प्रस्ताव मंजूर झाल्यास सरकार राजीनामा मात्र देत नाही, परंतु आपल्या कामात सुधारणा करीत असते. धोरणात व राज्यकारभारात सुधारणा करीत असते.

९. अविश्वास ठराव (प्रस्ताव) :-

संसदीय शासन प्रणालीमध्ये मंत्रिमंडळ किंवा सरकार हे सामूहिकरित्या लोकसभेला (संसदेला) जबाबदार व उत्तरदायी असते. जोपर्यंत मंत्रिमंडळावर लोकसभेचा (बहुमताने) विश्वास असतो तोपर्यंत मंत्रिमंडळ सत्तेवर असते. मात्र लोकसभेचा (संसदेचा) विश्वास मंत्रिमंडळाने गमावला तेव्हा लोकसभा सरकारच्या विरोधात अविश्वास ठराव मंजूर करते. तेव्हा मंत्रिमंडळातील मंत्र्याना राजीनामा द्यावा लागतो. कायदेमंडळ संसदीय शासन प्रणालीमध्ये अविश्वास ठरावाच्या माध्यमातून सरकारवर नियंत्रण ठेवले जाते.

१०. हरकतीचा मुद्दा :-

ज्यावेळी सभागृहाचे कामकाज नेहमीच्या नियमानुसार होत नाही; सरकार आपल्या सोयीनुसार सदनाचे कामकाज चालवित असते. सभागृहाच्या कामकाजाचे नियम बाजूला ठेवते तेव्हा सरकारला सभागहाचे कामकाज नियमानुसार झाले पाहिजेत, यासाठी विरोधी पक्षाचे नेते, सदस्य हरकतीचा मुद्दा उपस्थित करतात व सरकारवर नियंत्रण ठेवतात.

११. अल्पकालीन चर्चा :-

अधिवेशन काळातील एखाद्या विधेयकावर चर्चेसाठी दिलेला दोन तासाचा वेळ कमी असल्यामुळे आणि सार्वजनिकदृष्ट्या महत्त्वाच्या तातडीच्या प्रश्नावर विरोधी पक्षाचे (संसद) सदस्य आपत्कालीन चर्चेची मागणी करतात व त्या माध्यमातून सरकारला अल्पकालीन चर्चा करण्यास भाग पाडतात व सरकावर नियंत्रण ठेवतात.

१२. आर्थिक बाबतीत शासनावर संसदीय नियंत्रण :-

कोणत्याही शासन पद्धतीत मंत्रिमंडळावर आर्थिक स्वरूपाचे नियंत्रण संसदेचे असते. कारण सरकारला लोककल्याणाची कामे व धोरणात्मक निर्णयाची अंमलबजावणी करण्यासाठी वित्त किंवा पैसा लागतो. हा पैसा सरकार विविध कराच्या, दंडाच्या आणि कर्जरोख्यातून व जागतिक बँक, आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी यांचेकडून जमा करण्यासाठी संसदेची (लोकसभेची) मंजूरी आवश्यक असते. म्हणजे जसा पैसा जमा करण्यासाठी तशाच प्रकारे जमा झालेला पैसा, संचित निधीतील पैसा विविध खात्यामार्फत विकास कामावर, योजनेवर खर्च करण्यासाठीसुद्धा संसदेची मंजूरी आवश्यक असते. यासाठी सरकारला अर्थसंकल्प मांडावा लागतो व तो संसदेकडून (कायदेमंडळाकडून) मंजूर झाला पाहिजेत, त्याशिवाय सरकारला एक रुपयासुद्धा खर्च करता येत नाही. म्हणजेच कर लावणे, करात बदल करणे, अनावश्यक कर रद्द करणे, तसेच अर्थसंकल्पातील पैसा कमी पडत असेल तर पुरवणी बील, धनविधेयक किंवा वित्त विधेयकाला संसदेची मंजूरी आवश्यक असते. याशिवाय सरकारला पैसा खर्च करता येत नाही. म्हणजे शासनावर संसद आर्थिक स्वरूपाचे नियंत्रण ठेवते.

अर्थसंकल्पातील पैसा योग्य त्या तरतुदीनुसार योग्य त्याच कामासाठी योग्य वेळेत खर्च केला की नाही हे तपासण्यासाठी सार्वजनिक लोक लेखासमितीच्या माध्यमातून सरकारच्या वित्तीय कार्यावर नियंत्रण ठेवते.

१३. कायदेविषयक नियंत्रण :-

कोणत्या देशाच्या शासन पद्धतीमध्ये शासनाला आवश्यक असणारे कायदे निर्माण करण्यासाठी कायदेमंडळाची तरतूद केलेली असते. कायदा तयार करण्यासाठी सामान्य किंवा सर्वसाधारण विधेयके संसदेत (मंजूरीसाठी) सादर केले जातात. विधेयक म्हणजे कायद्याचा कच्चा मसूदा, म्हणजेच विधेयक म्हणजे कायदेमंडळाने (संसदेच्या दोन्ही सभागृहाने) मंजूर केल्यानंतर राष्ट्रपतींच्या स्वाक्षरी झाल्यानंतर कायदा तयार होतो. मंत्रिमंडळातील एखाद्या मंत्र्याने एखादे विधेयक कनिष्ठ सभागृहात मांडले असेल तर विधेयकावर प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन, समिती अवस्था, तिसरे वाचन आणि सभागृहाने मंजूर केल्यानंतर दुसऱ्या वरिष्ठ सभागृहाकडे पाठविले जाते, तेथेही याच पद्धतीने विधेयक मंजूर झाल्यानंतर ते विधेयक राष्ट्रपतीकडे पाठविले जाते व राष्ट्रपतींच्या मंजूरीनंतर विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर होते. म्हणजे कायदा निर्मितीच्या माध्यमातूनसुद्धा शासनावर संसदीय नियंत्रण मोठ्या प्रमाणात दिसून येते.

अशाप्रकारे कोणत्याही शासन प्रणालीमध्ये मग ती संसदीय शासन प्रणाली असो की अध्यक्षीय शासन प्रणाली किंवा सर्वंकष म्हणजे साम्यवादी शासन प्रणाली असो. या सर्व प्रकारच्या शासन व्यवस्थेत शासनावर विविध प्रकारच्या समित्यामार्फत नियमितपणे त्यांच्या कारभारावर नियंत्रण संसद किंवा

कायदेमंडळ ठेवत असते तसेच संसदेच्या अधिवेशनाच्या माध्यमातून सरकारवर मोठ्या प्रमाणात नियंत्रण ठेवले जाते. विरोधी पक्ष सातत्याने सरकारच्या धोरणावर मोठ्या प्रमाणात नियंत्रण ठेवत असते. विरोधी पक्ष सरकारला धारेवर धरत असते, आणि सरकार जर जबाबदारीने काम करत नसेल तर अविश्वास ठराव मंजूर करून सरकारला राजीनामा देण्यास भाग पाडते. म्हणजेच संसद विविध मार्गाने सरकारवर नियंत्रण ठेवत असते.

४.२.२ संसदीय समित्या :-

❀ रचना, कार्यकाल :-

संसदीय समित्यांवर संसदेच्या दोन्ही सभागृहाच्या सदस्यांची सभागृहातून निवडणूकीद्वारे नेमणूक होते किंवा सभागृहाचा अध्यक्ष किंवा सभापतीकडून नेमणूका होतात. विधेयक दुरुस्तीबाबत संयुक्त समितीची नेमणूक सभागृह ठराव करूनच होते. वित्तीय समित्या. उदा. लोकलेखा समिती, अंदाज समिती, लोकउपक्रम समिती, तसेच अनुसूचित जाती व जमाती कल्याण समिती आणि लाभप्रद पदासंबंधीची संयुक्त समिती. या सर्व समित्यांची दरवर्षी प्रमाणशीर प्रतिनिधीत्व पद्धतीनुसार एकल संक्रमणीय मतदानाद्वारे सदस्यांकडून निवड केली जाते. तर इतर सर्व समित्याच्या, सदस्यांच्या नेमणूका त्या-त्या सभागृहाचे पिठासन अधिकारी करीत असतात.

काही समित्या प्रत्येक सभागृह वेगवेगळ्या व स्वतंत्रपणे स्थापन करतात. तर काही समित्या संयुक्तपणे दोन्ही सभागृहाच्यामार्फत स्थापन केल्या जातात. दोन्ही सभागृहाच्या संयुक्त समित्यामध्ये सभागृहातील संख्याबलानुसार सदस्यांची नियुक्ती होते. म्हणजे पक्षनेते किंवा गटनेते पक्षाचे प्रतिनिधीत्व करणाऱ्या सदस्यांची नावे सभागृह पिठासन अधिकाऱ्याकडे पाठवितात. पिठासन अधिकारी सदस्यातून एकाची अध्यक्ष, उपाध्यक्ष यांची निवड या समित्यावर करतात.

❀ सर्व समित्यांचा कार्यकाल :-

एक वर्षाचा किंवा सभागृहाच्या अध्यक्षांनी विनिर्दिष्ट केलेला किंवा नवीन समिती स्थापन होण्यापर्यंतचा असतो.

कामकाज सल्लागार समिती, विनंती अर्ज समिती, विशेषाधिकार समिती, नियम समिती ह्या त्यांचे पुनर्गठण होईपर्यंत अस्तित्वात राहतात. किंवा आपला कामकाज अहवाल पूर्ण होईपर्यंत आणि अहवाल सभागृहाला सादर होईपर्यंत ती आपल्या पदावर असते.

❀ संसदीय समितीच्या कार्यपध्दती :-

सर्व संसदीय समितीच्या बैठका संसद भवन किंवा घटक राज्यात विधिमंडळामध्ये होतात. तसेच

सभापतीच्या परवानगी समितीच्या बैठका सभागृह बाहेरही घेता येतात. समितीला काम करीत असताना एखादा लेखी, तोंडी पुरावा घेण्याचा अधिकार असतो. तर एखाद्या व्यक्तीला समितीसमोर हजर राहण्यास सांगू शकतो. किंवा कागदपत्रे, अभिलेख मागवू शकते. जर कोणी आक्षेप घेतल्यास हे प्रकरण अध्यक्षकांकडे पाठवू शकतो. अध्यक्षांचा निर्णय अंतिम असतो. समितीकडे सोपविलेल्या प्रश्नाच्या तपासणीसाठी समिती आपल्यातूनच उपसमिती नेमू शकते. उपसमिती आपला शिफारशीसह अहवाल आपल्या मुख्य समितीला सादर करीत असते.

बैठका :-

संसदीय समितीच्या बैठकी गुप्तरित्या होत असतात. सभागृहाप्रमाणेच कार्यपद्धती असते. मात्र ती सुपरिचित व अनौपचारिक वातावरणात होत असते. सदस्य कितीही वेळा मत मांडू शकतो. निर्णय बहुमताने एखाद्या प्रश्नावर घेतला जातो. समिती बैठकीमधील विचारमंथनाचे सार लक्षात घेऊन कार्यवृत्तांच्या आधारावर आपला अहवाल तयार करते आणि अहवालामध्ये आपल्या शिफारशीचा समावेश असतो. समितीचा अध्यक्ष आपल्या समितीचा अहवाल सभागृहाला सादर करतात किंवा सभागृहासमोर मांडतात. सभागृहात मंजूर झाल्यानंतर तो सार्वजनिक होतो व सार्वजनिक दस्ताऐवज म्हणून शिफारशींसह अहवाल प्रकाशित केला जातो.

संसदीय समितीची कार्ये (The Role of Parliamentary Committees)

सार्वजनिक हितासाठी कायदे करणे, कार्यकारी मंडळावर म्हणजेच शासनावर, प्रशासनावर प्रभावीपणे नियंत्रण ठेवणे, मंत्रिमंडळाच्या कार्यावर देखरेख करणे आणि संसदेपुढे येणाऱ्या सार्वजनिक मुद्यांबाबत प्रभावीपणे चर्चा करणे, सार्वजनिक प्रश्नावर, समस्यावर किंवा देशांमध्ये उद्भवणाऱ्या आपत्तीवर चर्चा व विचारविनियम करण्यासाटी संसद (पार्लमेंट) खूपच महत्त्वाची व देशातील सर्वोच्च संस्था आहे. संसदेची कामे ही विविध प्रकारची, गुंतागुंतीची व व्यापक स्वरूपाची असतात. ती सर्व प्रकारची कामे तपशीलवारपणे करण्यासाठी संसदेकडे पुरेसा वेळ नसतो, त्यामुळे संसदेची कायदेविषयक व इतर सर्व प्रकारची वर्षभर कामे करण्यासाठी संसद अनेक प्रकारच्या संसदीय समित्याची नेमणूक करून आपले कार्ये पूर्ण करीत असते. जगातील सर्वच पार्लमेंट (संसद) मध्ये ह्या संसदीय समित्या स्थापन केल्या जातात. या सर्व समित्यांमध्ये संसदेचे सदस्यच सदस्य असतात. त्यामुळे ते संसदेला सहाय्यभूत कामे करून आपला अहवाल संसदेला सादर करतात व संसद हा अहवाल पटलावर ठेवून चर्चा करून शिफारशी सरकारला सादर करते आणि प्रशासनावर व शासनावर देखरेख करीत असते. संसदीय समित्यांची पुढीलप्रमाणे कार्ये :-

१) शासकीय कार्याचे नि:पक्षपाती परीक्षण करणे.

२) शासकीय व प्रशासकीय कामगिरीचे मूल्यमापन व देखरेख करणे.

३) पुरवणी अंदाजाचे परीक्षण करणे.

४) आपल्या समितीचा शिफारशीसहीत अहवाल सभागृहाला सादर करणे.

संसदीय समित्यांचे फायदे :-

संसदीय समिती पद्धतीचे कोणते फायदे होतात ते सर्वप्रथम अभ्यासणे आवश्यक आहे. ते पुढीलप्रमाणे :-

१. संसदीय समित्यामुळे संसदेचा वेळ वाचतो.

२. एखाद्या बाबींची सूक्ष्मपणे तपासणी व त्यावर प्रदीर्घ चर्चा करणे समितीला शक्य होते.

३. सभागृहात अधिवेशनात व्यवस्थित चर्चा करता येत नाही. मात्र समितीमुळे सदस्य संबंधित बाबीसंदर्भात वैचारिक देवाण-घेवाण जास्त सुलभपणे करू शकतात, तडजोडीही करणे शक्य होते.

४. संसदेतील कामकाजापेक्षा समितीच्या कार्यवाही (Proceedings) अधिक लवचिक व औपचारिक असतात, त्यामुळे समिती संबंधित बाबींवर, प्रश्नांवर अधिक परिपूर्ण व विवेकाने विचार करू शकते.

५. सर्वच संसदीय समितीमध्ये सत्ताधारी पक्षाच्या सदस्याबरोबरच विरोधी पक्षाचे सदस्याचाही समावेश असल्यामुळे सभागृहाप्रमाणेच टीका व सूचना व विचारविनिमय व एकमत होते.

६. समित्या ह्या शासन-जनता, संसद-जनता यामधील दुवा म्हणून कार्ये करतात.

७. संसदीय समित्या ह्या नागरिकांना प्रत्यक्ष भेटून चर्चा करीत असतात म्हणून अप्रत्यक्षपणे संसद व शासनाच्या निर्णय व धोरण आणि कायदा प्रक्रियेत जनता, नागरिक अप्रत्यक्षपणे सहभागी होतात.

८. संसदेच्या पहारेकरी (Watch dog) ह्या नात्याने संसदीय समित्या काम करीत असतात.

व्याख्या :-

आपल्या राज्यघटनेने संसदीय समित्या, विधिमंडळ समित्याची तरतूद कलम ८८, १०५ मध्ये केलेली आहे. परंतु तिचे कार्ये व रचना याविषयी सविस्तरपणे तरतूदी करण्यात आलेली नाही. थोडक्यात, लोकसभेच्या नियमावलीनुसार, संसद सदस्य असलेली प्रत्येक समिती किंवा लोकसभा व राज्यसभा

सभागृहाच्या सभापतीने नियुक्त केलेली व सभागृहाच्या सदस्याची नियुक्ती केलेली समिती म्हणजे संसदीय समिती. संसदीय समिती ही सभागृहाचे अध्यक्ष व सभापती (यांनी नामित केलेली) व यांचे निर्देशनाखाली कार्ये करणे.

❀ **संसदीय समित्यांचे प्रकार** (Types of Parliamentary Committees) **:-**

संसदीय समित्यांचे प्रामुख्याने दोन प्रकार पुढीलप्रमाणे आहेत.

(१) स्थायी समिती (Standing Committee),

(२) अस्थायी किंवा तदर्थ (Adhoc Committee) समिती.

१. **स्थायी समिती** (Standing Committee) **:-**

दोन्ही सभागृहाच्या एकूण ४५ स्थायी समित्या आहेत. यापैकी दोन्ही सभागृहाच्या भारतामध्ये २४ संयुक्त स्थायी समित्या आहेत आणि एका सभागृहाच्या अशा २१ स्थायी समित्या आहेत. म्हणजे १२ लोकसभेच्या व ९ राज्यसभेच्या. तसेच १७ संयुक्त स्थायी समितीच्यापैकी ११ लोकसभा सचिवालयाची सेवा घेतात तर ६ राज्यसभा सचिवालयाची. अगदी अलीकडेच संयुक्त स्थायी समिती म्हणजे Womens Empowerment Committee महिला सशक्तीकरण किंवा सबलीकरण समिती.

सभागृहाच्या २१ स्थायी समित्यांचे दोनही सभागृहात सामान्यपणे सारखेच असते, कार्य पद्धतीही सारखीच असते.

स्थायी समिती संसदेमध्ये दरवर्षी किंवा वेळोवेळी सभागृह नियुक्त करते किंवा सभागृहाचे अध्यक्ष, सभापतीनी नामित केलेली असते. ह्या समित्या कायम स्वरूपी असतात, त्या वर्षभर काम करीत असतात (संसद अधिवेशन चालू नसेल तेव्हा ह्या समित्या दैनंदिन काम करतात).

❀ **स्थायी समित्याचे प्रकार :-**

संसद सभागृहाच्या कामाच्या स्वरूपानुसार स्थायी समित्यांचे सहा प्रकारात वर्गीकरण केले जाते.

१) **वित्तीय समित्या :-**

(१) लोकलेखा समिती (PAC).

(२) अंदाज समिती (लोकसभेची).

(३) लोक उपक्रम समिती.

२) विभागीय स्थायी समिती :-

३) गृह समिती (दैनंदिन कामकाजासाठी) :-

(१) अनुपस्थित सदस्यांसंबंधी समिती.

(२) कामकाज सल्लागार समिती.

(३) खाजगी विधेयक प्रस्ताव समिती.

(४) नियम समिती.

४) चौकशी समिती :-

(१) विनंती अर्ज समिती.

(२) विशेषाधिकार समिती.

(३) आचरण समिती.

५) छाननी समित्या :-

(१) सरकारी आश्वासनासंबंधी समिती.

(२) प्रदत्त विधीविधान समिती.

(३) पटलावर ठेवलेल्या कागदपत्रासंबंधी समिती.

(४) SC, ST कल्याणसंबंधी समिती.

(५) महिला सबलीकरण समिती.

(६) लाभाच्या पदाविषयी समिती.

६) सदस्य सेवा समिती :-

(१) सामान्य प्रयोजन समिती.

(२) सभागृह समिती.

(३) ग्रंथालय समिती.

(४) संसद सदस्य वेतन, भत्ते समिती.

१. वित्तीय समित्या :-

सरकारने केलेले कराधानाचे प्रस्ताव आणि खर्चाचे अंदाज तपासून संमत करणे. मंजूर करणे ही संसदेची जबाबदारी आहे. ह्यासाठी संसदेचे (कायदेमंडळाचे) अर्थसंकल्पीय अधिवेशन असले तरी अधिवेशनामध्ये होणारी चर्चा विस्तृतही नसते किंवा सखोलही नसते.

अर्थसंकल्पीय अधिवेशनामध्ये आर्थिक बाबींवर सविस्तर चर्चेसाठी उपलब्ध वेळ फार कमी असतो. अनेकवेळा वेळेअभावी अनेक मंत्रालयाच्या किंवा विभागाच्या मागण्या चर्चेलाच घेतला जात नाहीत आणि Guillotine म्हणजे चर्चाबंदी जाहीर करण्यात येते. येथेच संसदेच्या या वित्तीय समित्या सरकारी खर्चाची आणि कामाची तपशीलवार छाननी करण्याचे काम हाती घेतात.

एखादे धोरण नुसते आखण्यापेक्षा त्यांची अंमलबजावणी नीट होणे हे जास्त महत्त्वाचे असते, अन्यथा त्या धोरणाचे उद्दिष्टच व्यर्थ ठरते. कधी-कधी प्रशासकीय यंत्रणाचा निष्काळजीपणा, विलंब, उदासिनता, अकार्यक्षमता किंवा अंमलबजावणीसाठीची योग्य यंत्रणा जर सुसंघटीतपणे काम करत नसेल तर धोरण (Policy) त्यांची इच्छित उद्दिष्ट्ये साध्य करण्यात अपयशी ठरते, म्हणून सरकार अंमलात आणीत असेलली धोरणे आणि यंत्रणांची कार्यपद्धती इत्यादीची बारकाईने तपासणी करणारा एखादा निकाम किंवा समिती (Body or Committee) नितांत आवश्यक असतो. वित्तीय समित्या हे सर्व कामे करून गरज भागवितात.

संसदेचे पहारेकरी ह्या नात्याने वित्तीय समित्या फार महत्त्वाची भूमिका बजावतात. प्रशासन हे प्रत्यक्षपणे संसदेला उत्तरदायी नसून अप्रत्यक्षपणे मंत्र्याच्या माध्यमातून असते. त्यामुळे प्रशासनाला मंत्र्याच्या माध्यमातून असते. त्यामुळे प्रशासनाला, प्रशासकीय अधिकाऱ्याला ह्या समित्याला सामोरे जावे लागते. ह्या वित्तीय समित्या गैरसरकारी व सरकारी अधिकाऱ्यांशी अनौपचारिक चर्चा करतात. त्यांच्याकडून तोंडी पुराव्यानिशी माहिती गोळा करतात. अशाप्रकारे प्रशासनावर आर्थिक बाबतीत सतत नियंत्रण राहते.

संसदेने मंजूर, संमत केलेली धोरणे आणि कार्यक्रम यांची अंमलबजावणी करताना होणारा अकार्यक्षम व्यवहार, उधळपट्टी आणि बेछूटपणा ह्या तीन वित्तीय समित्या उजेडात आणतात. या समित्यांच्या केलेल्या कठोर शिफारशीमुळे प्रशासनाला सतत सतर्क, सावध राहावे लागते व आपल्या कार्यात सुधारणा कराव्या लागतात. वित्तीय समित्यामध्ये पहिली समिती म्हणजे अंदाज समिती होय.

१. लोकसभेतील अंदाज समिती (Estimates Committee) :-

या समितीची स्थापना जॉन मथाईच्या शिफारशीनुसार १९५० रोजी स्थापन करण्यात आली. या अंदाज समितीमध्ये सध्या लोकसभेतील ३० सदस्य आहे. (पूर्वी २५ सदस्य), या अंदाज समितीमध्ये राज्यसभेचा एकही सदस्य नसतो. ही समिती ''काटकसर समिती'' म्हणून कायमची समिती असते.

❀ समितीची कार्ये :-

१) अर्थसंकल्पीय खर्चाच्या अंदाजांची तपासणी करून सार्वजनिक खर्चात काटकसर सुचविणे.

२) अंदाजपत्रकातील धोरणे लक्षात घेऊन कोणत्या प्रशासनिक सुधारणा किंवा संघटनात्मक सुधारणा करता येतील, प्रशासकीय कार्यक्षमता कशी वाढविता येईल आणि काटकसर कशी करता येईल याबद्दल अहवाल तयार करणे.

३) प्रशासकीय कार्यक्षमता व काटकसरीसाठी पर्यायी धोरणे सुचविणे.

४) अर्थसंकल्पाच्या अंदाजाच्या मुळाशी असलेल्या धोरणानुसार पैशाची विभागणी/वाटणी बरोबर झाली किंवा नाही ते पाहणे.

५) हे अंदाज संसदेला कोणत्या नमुन्यात सादर करावेत हे ठरविणे किंवा याबाबत सल्ला देणे.

अंदाज समितीची टीका किंवा सूचना, शिफारशी सार्वजनिक खर्चाची उधळपट्टी रोखण्यात मदत करतात. वार्षिक अंदाजपत्रकाची कसून तपासणी ही समिती करते.

अशा रितीने ही समिती अंदाजपत्रकांची छाननी करून खर्चाची काटकसर व प्रशासनाची कार्यक्षमता याविषयी शिफारशी करण्याचे महत्त्वाचे कार्य करीत असते. सध्या या समितीचे कार्यक्षेत्र वाढलेले आहे. या समितीने प्रशासकीय व आर्थिक सुधारणा सुचविल्या आहेत. दामोदर घारी लोकनिगमाच्या कार्याबाबत सूचना शिफारशी केल्या आहेत. बेकारी निर्मूलनाबाबत शिफारशी केलेल्या आहेत. केंद्रीय सचिवालयाच्या रचनेत पुनर्घटना करण्याबाबतही सूचना केलेल्या आहेत. यावरून कामाचा व्याप वाढला असून शिफारसवजा मार्गदर्शनपर काम असते. म्हणजे फक्त लोकसभेला शिफारस, सूचना करणे इ.

❀ अनुमान/अंदाज समितीचे महत्त्व व उपयुक्तता :-

सार्वजनिक प्रशासनामध्ये कार्यक्षमता, काटकसर व स्थैर्य आणण्यासाठी या समितीचे महत्त्वपूर्ण योगदान आहे. १९५० पासून आजपर्यंत या समितीने ज्या सरकारला वेळोवेळी शिफारशी केलेल्या आहेत व सरकारने त्या स्वीकारल्यामुळे शासकीय खर्चाबरोबर सार्वजनिक महामंडळे, सार्वजनिक उद्योगधंदे व कंपन्या यांच्या आर्थिक व्यवहारात काटकसरीसाठी योग्य पावले उचलली, त्यामुळे त्यांच्यात सुधारणाही झाल्या आहेत. मात्र या समितीने काही वेळा वाजवीपेक्षा जास्त अधिकार वापरून शासनाला सूचना, शिफारशी केलेल्या आहेत अशा शिफारशी संसदेने फेटाळलेल्या आहेत.

माजी नियंत्रक व महालेखापरीक्षक मा. अशोक चंदा यांनी या समितीवर टीका करताना म्हणतात, ''अनुमान समिती वस्तुनिष्ठ घटनांचा अभ्यास करण्याऐवजी ती एक दोषदर्शक यंत्रणा बनत आहे. या समितीने सदस्य वारंवार बदलत असल्यामुळे त्यांना प्रशासकीय कार्यपद्धतीचा अनुभव व परिचय कमी

असतो. त्यांनी केलेल्या शिफारशी योग्य असतातच असे नव्हे. अनेकवेळा प्रसिद्धीसाठी अयोग्य, शिफारशी केल्या जातात, त्यामुळे सरकार त्या अयोग्य, अवास्तव व शिफारशी अनेक वेळा नाकारते तेव्हा समितीच्या प्रतिष्ठेचा प्रश्न उभा राहतो.

अशी टीका होत असली तरीही अंदाज समितीचे महत्त्व आजवरच्या तिच्या कार्याचा अनुभव अभ्यासला असता नाकारता येत नाही. आजपर्यंत शासनावर, प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी, प्रशासनात कार्यक्षमता, काटकसर निर्माण करण्यासाठी ज्या शिफारशी शासनाला केल्या, त्यापैकी जवळजवळ ९७% शिफारशी शासनाने स्वीकारलेला आहेत. त्यामुळे शासनावर व प्रशासनावर आर्थिक नियंत्रणाच्या व काटकसरीबाबत, अवास्तव खर्चावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी अंदाज समितीचे योगदान संसदीय प्रणालीमध्ये खूप मोठ्या प्रमाणात आहे.

२. **लोकलेखा समिती** (Public Account Committee) :-

या समितीला सार्वजनिक लेखा समिती असेही म्हणतात. भारतामध्ये १९१९ च्या कायद्यातील तरतुदीनुसार १९२१ मध्ये लोकलेखा समितीची स्थापना करण्यात आली. या समितीला तेव्हा आर्थिक बाबतीत कोणतेही अधिकार नव्हते किंवा सरकारवर कोणतेही नियंत्रण करीत नव्हती; परंतु सार्वजनिक किंवा लोकलेखा समितीची परंपरा फार जुनी आहे. सध्या लोकलेखासमिती मध्ये लोकसभेतील १५ सदस्य आणि राज्यसभेतील ७ सदस्य असे एकूण २२ सदस्य आहेत. १९६७ पासून लोकलेखा समितीचा सदस्य विरोधीपक्षाचा नेमला जातो.

❀ सदस्याची निवड :-

संसदेच्या दोन्ही सभागृहातील सदस्यांमधून प्रमाणशीर प्रतिनिधीत्व पद्धतीने एकल संक्रमणीय मतदान तत्त्वानुसार संसद सदस्य निवडते. मात्र मंत्र्याची निवड केली जात नाही.

❀ कार्यकाल :-

लोकलेखा समितीचे सदस्य दरवर्षी संसद निवडते. या समितीच्या सदस्याचा कार्यकाल एक वर्ष असतो.

❀ लोकलेखा समितीचे कार्ये :-

१) राष्ट्रपतीने संसदेत मांडलेल्या नियंत्रक व महालेखा परीक्षकाचा अहवालाचे परीक्षण करणे.

२) संसदेने ज्या उद्देशासाठी जी रक्कम मंजूर केली होती, त्याच उद्दिष्टावर, तितकीच रक्कम खर्च झाली आहे की नाही हे पाहणे, तपासणे.

३) एखाद्या वित्तीय किंवा आर्थिक वर्षामध्ये एखाद्या विभागावर, सेवेसाठी संसदेने मंजूर केलेल्या रक्कमेपेक्षा अधिक खर्च केला असेल तर तो का खर्च केला याची शहानिशा करणे, योग्य कारणे शोधून काढणे व सभागृहाला शिफारशी करणे.

४) सार्वजनिक खर्चाची तपासणी करताना नियमबाह्य अशा तांत्रिक त्रुटी शोधणे आणि भ्रष्टाचार, उधळपट्टी, अकार्यक्षमता, आर्थिक व्यवहारातील उणिवा शोधणे.

५) अंदाज समिती व लोकलेखा समितीचे कार्य जवळजवळ सारखेच असल्याने अंदाज समितीची जुळी बहीण असे संबोधले जाते.

६) शासनाचा एखादा विभाग, खाते शासकीय पैशाची उधळपट्टी करीत असेल त्यावर कोणाचेही कोणतेही नियंत्रण नसेल तर लोक लेखा समिती त्याचा अभ्यास करून या विभागावर ताशेरे ओढते व सूचना व शिफारशी करीत असते.

७) नियंत्रक व महालेखा परीक्षक हा या समितीला मदत करीत असते ही समिती CAG लेखा परीक्षण अहवाल तपासते, तेच ही समिती आपल्या तपासणीसाठी Basic Material म्हणून घेत असते. त्यामुळे नियंत्रक व लेखा परीक्षक हा लोकलेखा समितीचा मित्र, तत्त्वज्ञ, मार्गदर्शक, कान व डोळे असतो.

या समितीच्या भूमिकेबाबत माजी महालेखा परीक्षक मा. अशोक चंद्र यांनी म्हटले आहे की, ''सार्वजनिक खर्चांवर नियंत्रण ठेवण्यात एक सामर्थ्य शक्ती म्हणून विकसित होईल'' ही अपेक्षा पूर्णत: सफल या समितीने केली आहे. आज या समितीमुळे सरकारच्या खर्चावर नियंत्रण आले असून काटकसर करणे भाग पडत आहे. तसेच मंजूर रक्कम ही ज्या कामासाठी किंवा योजनेसाठी असेल त्याच कामासाठी त्याच कालावधीत खर्च केली जाते आहे. तसेच आर्थिक धोरणे ठरविण्यात मदत होत आहे. ही समिती इतर समित्यापैकी महत्त्वाची समिती आहे.

३. **सार्वजनिक उपक्रम समिती** (Public Undertaking Committee) :-

आपल्या देशाने नियोजित आर्थिक विकासाचा मार्ग स्वीकारला आहे, त्यामुळे भारत सरकारने नियंत्रित केलेले वा सरकारी व्यवस्थापनाखाली असलेले सर्व औद्योगिक कृषिविषयक, वाणिज्यविषयक इ. विविध प्रकारचे उपक्रम सुरू करण्यात आले आहेत. प्रचंड भांडवल असलेल्या अनेक सार्वजनिक म्हणजे सरकारी कंपन्या, महामंडळे, निगम स्थापन करण्यात आले आहेत. यालाच सार्वजनिक उपक्रम किंवा लोक उपक्रम म्हणतात. ही समिती कृष्णमेनन समितीच्या शिफारशीनुसार १९६४ मध्ये स्थापन केली. ह्या सार्वजनिक उपक्रमात (उद्योगधंद्यात) गुंतविलेल्या भांडवलाचा बराच मोठा भाग हा भारताच्या

एकत्रित निधीतून आलेला असल्यामुळे हे उपक्रम व्यवस्थितपणे चालतात किंवा नाही हे पाहण्याची, तपासण्याची, त्यावर नियंत्रण व देखरेख करण्याची जबाबदारी लोकसभेचीच आहे, त्यामुळे ही जबाबदारी पार पाडण्यासाठी लोकसभा व राज्यसभा आपली संसदीय समिती स्थापन करते. ती म्हणजे सार्वजनिक उपक्रम समिती.

सदस्य संख्या :-

सार्वजनिक उपक्रम समितीमध्ये लोकसभेचे १५ व राज्यसभेचे ७ सदस्य अशाप्रकारे २२ सदस्य असतात. मात्र या समितीचा अध्यक्ष हा लोकसभेतील निवडलेल्या सदस्यापैकी एक सदस्य केला जातो.

सदस्य कार्यकाल :-

सार्वजनिक उपक्रम समितीतील सदस्यांचा कार्यकाल एक वर्ष असतो. जास्तीत जास्त सदस्यांना समितीवर काम करता यावे यासाठी कार्यकाल एक वर्ष ठेवला आहे.

सदस्य निवड :-

लोकसभा व राज्यसभा अनुक्रमे १५ व ७ सदस्य प्रमाणशीर प्रतिनिधीत्व पद्धतीने एकल संक्रमणीय मतदान तत्त्वानुसार दरवर्षी निवडले जातात.

समितीचे अधिकार व कार्ये :-

१) सार्वजनिक उद्योग, उपक्रमाचे लेखा व अहवाल यांचे परीक्षण करणे.

२) नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांच्या सार्वजनिक उपक्रमाचे लेखापरीक्षणाचे हिशेब व अहवालाचे परीक्षण करणे.

३) सार्वजनिक उपक्रमांची स्वायत्तता व कार्यक्षमता या संदर्भात त्याचे कामकाज उत्कृष्ट उद्योग तत्त्वांनुसार आणि सूज्ञ व्यापारी तत्त्वानुसार चालू आहे याचे परीक्षण करणे.

४) लोकसभा सभापतीने सार्वजनिक उपक्रमांसंदर्भात सोपविलेली कामे करणे.

५) सार्वजनिक उपक्रम जास्तीत जास्त १० ते १२ उपक्रमांचे परीक्षण करणे.

६) सार्वजनिक उपक्रमाच्या विविध अंगाचे उदा. उत्पादन, आर्थिक अंशदान (Contribution to general economy) रोजगार निर्मिती, उपउत्पादनाची शक्यता, उपभोक्त्यांच्या (Consumer) हितसंबंधांचे रक्षण इ. संबंधातील मूल्यमापन व परीक्षण करणे.

४. इतर समित्या :-

अ) विभागीय समित्या :-

लोकसभेच्या नियम समितीने १९८९ मध्ये एक प्रस्ताव मान्य केला. या प्रस्तावानुसार कृषी, पर्यावरण, वने आणि विज्ञान व तंत्रज्ञान या तीन क्षेत्रासाठी विभागवार स्थायी समित्या स्थापन करावयाच्या होत्या. १८ ऑगस्ट १९८९ मध्ये प्रशासनाच्या सर्व विभागावर संसदेचे नियंत्रण व देखरेख राहावी यासाठी या समित्या स्थापन करण्यात आल्या. १९९३ मध्ये १७ समित्या आणि २००४ मध्ये ७ समित्या अशा सध्या विविध मंत्रालयाच्या २४ विभागीय समित्या स्थापन करण्यात आल्या आहेत.

१) प्रत्येकी मंत्रालयाच्या विभागीय स्थायी समितीमध्ये लोकसभेतील २१ सदस्य व राज्यसभेतून १० सदस्य असले ३१ सदस्य असतात.

२) विभागीय समिती सदस्याचा कार्यकाल १ वर्ष असतो. कोणत्याही विभागीय समितीवर मंत्री सदस्य म्हणून काम करू शकत नाही.

३) एकूण २४ विभागीय स्थायी समित्यापैकी १६ समित्या लोकसभेच्या नियंत्रणाखाली आणि ८ समित्या राज्यसभेच्या नियंत्रणाखाली काम करतात.

अ.नं.	समितीचे नांव	अधिकारक्षेत्रातील मंत्रालये/विभाग
	राज्यसभेच्या अखत्यारित समिती	
१.	वाणिज्य समिती	वाणिज्य व उद्योग मंत्रालय.
२.	गृह कामकाज समिती	गृह कामकाज, ईशान्य क्षेत्राचा विकास.
३.	मानव संसाधन विकास समिती	मानव संसाधन विकास, युवक व्यवहार व क्रिडा.
४.	उद्योग समिती	अवजड उद्योग, सार्वजनिक उपक्रम, लघुउद्योग, कृषी उद्योग व क्रीडा असे ग्रामीण उद्योग.
५.	विज्ञान तंत्रज्ञान, पर्यावरण व वने समिती	विज्ञान व तंत्रज्ञान, अवकाश, आण्विक ऊर्जा, पर्यावरण व वने.
६.	वाहतूक पर्यटन व सांस्कृतिक समिती	नागरी हवाई वाहतूक, जल, रस्ते व महामार्ग वाहतूक संस्कृती व पर्यटन.
७.	आरोग्य व कुटुंब कल्याण समिती	आरोग्य व कुटुंब कल्याण.
८.	आर्थिक, सार्वजनिक तक्रारी, कायदा समिती व न्याय समिती.	कायदा व न्याय, कार्मिक सार्वजनिक तक्रारी व निवृत्ती वेतन.

अ.नं.	समितीचे नांव	अधिकारक्षेत्रातील मंत्रालये/विभाग
	लोकसभेच्या अखत्यारित समिती	
९.	कृषी समिती	कृषी, अन्न प्रक्रिया उद्योग.
१०.	माहिती तंत्रज्ञान समिती	संचार, माहिती तंत्रज्ञान, माहिती व प्रक्षेपण.
११.	संरक्षण समिती	संरक्षण.
१२.	ऊर्जा समिती	नवीन व नवीनिकरणीय ऊर्जा, ऊर्जा.
१३.	परराष्ट्र व्यवहार समिती	परराष्ट्र व्यापार, अनिवासी भारतीयासंदर्भात कामकाज.
१४.	वित्त समिती	वित्त, कंपनी व व्यवहार, नियोजन, सांख्यिकी.
१५.	अन्नग्राहक व्यवहार व सार्वजनिक वितरण समिती	ग्राहक व्यवहार, अन्न व सार्वजनिक वितरण.
१६.	श्रम समिती	कामगार, नोकऱ्या, वस्त्रोद्योग.
१७.	पेट्रोलियम व नैसर्गिक वायू समिती	पेट्रोलियम व नैसर्गिक वायू.
१८.	रेल्वे समिती	रेल्वे
१९.	शहरी विकास समिती	शहरी विकास, गृहनिर्माण व शहरी गरिबी निर्मूलन.
२०.	जलसंधारण समिती	जलसंधारण.
२१.	रसायने व खते समिती	रसायने व खते.
२२.	ग्रामीण विकास समिती	ग्रामीण विकास, पंचायत राज्य.
२३.	कोळसा व पोलाद समिती	कोळसा, खाणी व पोलाद.
२४.	सामाजिक न्याय व सबलीकरण समिती	सामाजिक न्याय व सबलीकरण, आदिवासी कामकाज.

वरील विभागीय स्थायी समित्या असून त्यांची कार्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

१) लोकसभेत चर्चा होण्यापूर्वी व मतदान होण्यापूर्वी संबंधित मंत्रालयाच्या व विभागाच्या अनुदानाच्या मागण्यावर विचारविनिमय करणे.

२) संबंधित मंत्रालयाशी व विभागाशी निगडीत विधेयकांचे परीक्षण करणे.

३) संबंधित मंत्रालयाच्या किंवा विभागाच्या वार्षिक अहवालावर विचारविनिमय करणे.

४) सदनाला किंवा सभागृहाला सादर केलेल्या दीर्घ पल्ल्याच्या मूलभूत धोरणावर विचार विमिनय करणे.

समितीच्या कार्यावर मर्यादा किंवा बंधने :-

१) समितीने संबंधित मंत्रालयाच्या किंवा विभागाच्या दैनंदिन कामकाजात हस्तक्षेप करू नये, लक्ष घालू नये.

२) इतर संसदीय समित्यांच्या कामात हस्तक्षेप करू नये.

३) विभागीय समित्या फक्त विभागाला शिफारस, सूचना करतात. मात्र त्या स्वीकारल्याच पाहिजेत असे मंत्रालयावर बंधनकारक नसते.

ब) सभागृह समित्या :-

संसदेच्या दोन्ही सभागृहांच्या दैनंदिन कामकाज पाहण्यासाठी काही समित्या स्थापन केल्या जातात. त्या पुढीलप्रमाणे आहेत.

१. कामकाज सल्लागार समिती :-

प्रत्येक सभागृहाची एक कामकाज सल्लागार समिती असते. ही समिती सभागृहाचे कामकाज व कामकाजाची पद्धती, वेळापत्रक यांचे नियमन करते. या समितीमध्ये सभापतीसहित १५ सदस्य.लोकसभेच्या कामकाज सल्लागार समितीमध्ये असतात. तर राज्यसभेच्या अध्यक्षासह ११ सदस्य असतात.

कार्ये :-

१) सरकारने प्रस्तावित केलेल्या वैधानिक व अन्य प्रकारच्या कामकाजासाठी वेळ वाटून घेणे.

२) गैरसरकारी सदस्यांना विधेयके व प्रस्ताव यांच्या चर्चेसाठी किती वेळ द्यावा ही समिती ठरविते.

३) एखादा विशिष्ट विषय चर्चेसाठी सभागृहासमोर आणण्याची शिफारस करणे.

४) सभापती सोपवतील किंवा त्याच्या आदेशाने कामे करणे.

२. खाजगी सदस्यांची विधेयके व ठराव याबाबत समिती :-

ही समिती सरकारी विधेयके सोडून खाजगी/गैरसरकारी सदस्यांनी मांडलेल्या विधेयके व ठरावाचे वर्गीकरण करून त्यावर चर्चेसाठी वेळ ठरवून देते. ही लोकसभेची खास/विशेष समिती असून

उपसभापती हा अध्यक्ष असतो व इतर १४ सदस्य असे १५ सदस्य असतात. ही समिती राज्यसभेत नसते.

३. नियम समिती :-

ही समिती सभागृहाच्या कामकाजाची प्रक्रिया व पद्धती, नियम यावर विचारविनिमय करते. गृहाच्या नियमामध्ये दुरुस्ती किंवा नवीन नियमांची शिफारशी करते. लोकसभेच्या नियम समितीत सभापतीसहित १५ सदस्य तर राज्यसभेत अध्यक्षासहित १६ सदस्य असतात.

४. सभागृहात सदस्याच्या अनुपस्थितीबाबत समिती :-

ही समिती सभागृहाच्या कामकाजात, बैठकीत, अधिवेशनामध्ये गैरहजर, अनुपस्थित राहण्यासंबंधी सदस्यांकडून आलेल्या सर्व अर्जाबाबत विचारविनिमय करते. विनापरवानगी सतत ६० दिवसापेक्षा जास्त अनुपस्थित राहणाऱ्या सदस्यांच्या बाबीचे परीक्षण करते. लोकसभेत ही समिती असून एकूण १५ सदस्या असतात.

क) चौकशी समिती :-

१. विनंती अर्ज/आवेदन समिती :-

संसदेच्या दोन्ही सभागृहामध्ये ही समिती असते. लोकसभेत या समितीमध्ये १५ सदस्य तर राज्यसभेत या समितीत १० सदस्य असतात. सभागृहाकडे सदस्याकडून आलेला प्रत्येक आवेदन, विनंती अर्ज या समितीकडे पाठविले जातात. अशा अर्जावर विचारविनिमय करते. समितीला योग्य वाटेल अशा पुराव्यानिशी चौकशी करून अर्जातील तक्रारीबद्दल समिती आपला अहवाल शिफारशीसहित सभागृहाला सादर करते.

सामान्य नागरिकाला अन्य कोठेही न्याय मिळत नसेल तर त्यांनी सभागृहाकडे अर्ज केला असेल तर अशा अर्जावर विचारविनिमय करून चौकशी करून सभागृहाला शिफारसीसहीत सूचना व अहवाल सादर करते. त्यामुळे सामान्य माणसाला संसदेचा आधार मिळवून देणारी ही समिती वरदानच ठरलेली आहे.

२. विशेषाधिकार समिती :-

संसदेच्या दोन्ही सभागृहातील सदस्यांना विशेषाधिकार असतात, विशेषाधिकाराचा भंग झाल्यास तेव्हा हा प्रश्न या समितीकडे सोपवितात. लोकसभेत १५ सदस्य तर राज्यसभेत १५ सदस्य या समितीमध्ये असतात. दोन्ही गृहाच्या समित्या स्वतंत्र असतात.

ड) परिनिरीक्षण, नियंत्रण समिती (छाननी समिती) :-

१. आश्वासन समिती :-

ही समिती सभागृहामध्ये मंत्र्यानी (सरकारने) वेळोवेळी दिलेले आश्वासने, वचने, ग्वाही यांचे परीक्षण करते आणि ती किती पूर्ण करण्यात आली याविषयी अहवाल सभागृहाला सादर करते. लोकसभेत या समितीत १५ सदस्य तर राज्यसभेत या समितीत १० सदस्य असतात.

२. दुय्यम कायद्यासंबंधी समिती :-

संसदेने किंवा राज्यघटनेने कार्यकारी विभागाकडे किंवा दुय्यम प्राधिकरणाकडे सोपविलेल्या अधिकारांनुसार नियम, उपनियम, दुय्यम कायदे, उपकायदे बनविले जातात काय? आणि कसे बनविले जातात. कार्यकारी विभाग या अधिकाराचा गैरवापर तर करत नाही ना. यावर संसद बारकाईने लक्ष ठेवण्यासाठी, नियंत्रण ठेवण्यासाठी या समितीची नेमणूक करते. या समितीमध्ये १५ सदस्य असून १९५३ मध्ये स्थापन करण्यात आली.

३. पटलावरील सादर केलेल्या कागदपत्राबाबत समिती :-

प्रत्येक अधिवेशनामध्ये सरकार सभागृहाच्या पटलावर विविध विवरणपत्रे, अहवाल, कागदपत्रे ठेवत असतात. ही समिती पटलावर ठेवलेले सर्व कागदपत्रे (मंत्र्याकडून) तपासते त्यांचे परीक्षण करते ते नियमानुसार आहेत काय? याचेही परीक्षण करते. या समितीची स्थापना १९७५ मध्ये करण्यात आली. लोकसभेत या समित्यात १५ सदस्य तर राज्यसभेत या समितीत १० सदस्य असतात.

४. अनुसूचित जाती व जमाती कल्याण समिती :-

भारतामध्ये अनुसूचित जाती व जमातीच्या संरक्षणासाठी अनेक तरतूदी संविधानामध्ये आहेत. या तरतुदींची अंमलबजावणी होते की नाही यासाठी वेगवेगळ्या यंत्रणा व आयोगाची स्थापना केली आहे. अनुसूचित जाती, जमाती, राष्ट्रीय आयोग यांनी सादर केलेल्या शिफारसीसहित अहवालावर ही समिती विचारविनिमय करते व सभागृहाला अहवाल सादर करते. या समितीमध्ये लोकसभेचे २० आणि राज्यसभेचे १० सदस्य असे एकूण ३० सदस्य असतात.

५. सभागृहसेवा समिती (House Keeping Committees) :-

सभागृह सेवा समिती इतर कोणत्याही संसदीय समितीच्या अधिकार क्षेत्रात न येणाऱ्या गृहाच्या व्यवहारासंबंधित मुद्यावर विचारविनिमय करते, सल्ला देते. ही समिती सदस्यांना पुरविण्यात आलेल्या

विविध प्रकारच्या सेवा, सोयी-सुविधा किंवा संसद सभागृहाच्या सदस्यांना आपली कामे सुलभपणे करता येतील. यासाठी काही सेवा समित्या स्थापन केल्या जातात.

१) निवास समिती : ही समिती सभागृह सदस्यांच्या निवासाची सोय आणि दिल्लीत त्यांच्या घरी, पुरविल्या जाणाऱ्या अन्न, वैद्यकिय मदत, टेलिफोन इ. सेवा कशा पद्धतीने मिळतात यासाठी संसदेची निवास समिती काम पाहते.

२) ग्रंथालय समिती : दोन्ही सभागृहातील सदस्यांना व मंत्र्यांना ग्रंथालयाची सेवा पुरविण्यासाठी मदत करणे. ग्रंथालयात नवीन ग्रंथसाठा करणे, सर्व दैनिक वृत्तपत्रे येतात की नाही हे पाहणे. या समितीत लोकसभेतील ६ व राज्यसभेतील ३ सदस्य असे एकूण ९ सदस्य असतात.

३. संसद सदस्यांचे वेतन व भत्ते समिती : ही समिती संसद सदस्यांचे महागाईनुसार वेतन, भत्ते व निवृत्ती वेतन निश्चित करते. १९५४ मध्ये ही समिती स्थापन केली. या समितीत लोकसभेतील १० सदस्य व राज्यसभेतील ५ सदस्य असे १५ सदस्य असून ही समिती संसद सदस्यांचे वाढीव वेतन, भत्ते वाढविण्यासाठी सभागृहाला शिफारस करते.

६. महिला सबलीकरण समिती :-

ही समिती १९९७ मध्ये स्थापन केली असून लोकसभेतील ३० आणि राज्यसभेतील १० सदस्य अशी ३० सदस्याची आहे. ही समिती राष्ट्रीय महिला आयोगाच्या अहवालावर विचारविनिमय करते. महिलांना न्याय, प्रतिष्ठा, सन्मान, समानता मिळविण्यासाठी केंद्र सरकारच्या योजनांचे परीक्षण करते. अशाप्रकारे संसदीय समित्या ह्या संसदीय प्रणालीमध्ये असून त्या शासनाला व संसदेला सल्ला देतात, तसेच शासनावर नियंत्रण देखरेख करतात.

४.२.३ संसदेचे कायदेविषयक आणि न्यायविषयक कार्ये

संसद ही भारतीय संघराज्याच्या सरकारची कायदे बनविणारी संस्था आहे. आज संसद फक्त वैधानिकदृष्ट्या कायदे करणारी संस्था राहिली नाही तर ती बहुविध कार्य करणारी, संपूर्ण देशातील जनतेचा आवाज, संपूर्ण लोकांच्या विकासासाठी योजना ठरविणारी, देशातील जनतेच्या तक्रारी, गाऱ्हाणे सोडवून त्यांना न्याय मिळवून देणारी, अचानक आपत्ती उद्भवली असेल तर तात्काळ सरकारला लक्षवेधीच्या माध्यमातून आपत्तीमध्ये मदत करायला भाग पाडणारी, सरकारवर नियंत्रण ठेवणारी, सरकारच्या कामाचे मूल्यमापन करणारी, सरकार चांगले काम करीत नसेल, सामूहिकरित्या जबाबदार राहून काय करीत नसेल तर अविश्वास ठराव मंजूर करून सरकारला राजीनामा देण्यास भाग पाडणारी, देशाची, आंतरराष्ट्रीय स्तरावर प्रतिष्ठा मिळविण्यासाठी सरकारला सल्ला देणारी, अशी भूमिका बदलत्या काळात निर्माण झालेली आहे.

संसदेमध्ये संपूर्ण देशातील जनतेचे प्रतिनिधी जनतेमार्फत निवडले जातात, त्यामुळे विविध प्रदेशाचे, जातीचे, भाषेचे, धर्माचे, संस्कृतीचे गरीब, श्रीमंत, शेतकरी, उद्योगपती, कामगार अशा विविध प्रकारचे लोक आज आपल्या संसदेत जनतेचे प्रतिनिधीत्व करीत आहेत. त्यामुळे आज ब्रिटिश काळातील संसद राहिलेली नाही तर आज आपल्या संसदेमध्ये प्रत्येक प्रश्नावर, एखाद्या घटनेवर चर्चा, विरोध, समर्थन, विनोद, काही शेर, तर कधी कविता, कधी वाद, कधी संवाद, चांगले नेतृत्व व कर्तृत्त्व व वक्तृत्त्व, मान तर कोणाची चेष्टा-मस्करी, तर अनेकवेळा निष्ठा-प्रतिष्ठा, सवाल-जबाब, आवेश, अनेकवेळा हौदात उड्या तर कधी कोणाची कॉलर पकडली जाते. कधी भाषण बंद पाडले जाते, तर कधी बेंच वाजवितात तर कधी एखादे विधेयक १ वर्षापासून १० वर्षापर्यंत भिजत ठेवतात तर संसद सदस्यांचे वेतन भत्ते विधेयक ५ ते १० मिनिटातंत मंजूर करतात. अशा अनेक गोष्टीचा मिलाफ, संगम म्हणजे आपली भारतीय संसद. मात्र आता संसदेचे पावित्र्य, प्रतिष्ठा मान-सन्मान कोण राखणार कारण संसदेत बसणारे बहुतांश सदस्य हे गुन्हेगारी प्रवृत्तीचे, अनेकांवर गुन्हे आहेत; ते वेळोवेळी प्रसारमाध्यमाने जाहीर केलेले आहे.

भारतीय संसद ब्रिटिश पार्लमेंटप्रमाणे असून ब्रिटनची संसदीय शासन पद्धतीप्रमाणे भारतामध्ये संसदीय शासन पद्धती स्वीकारलेली आहे. भारताच्या राजकीय व्यवस्थेमध्ये सर्वोच्च स्थान संसदेला आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या पाचव्या भागामध्ये कलम ७९ ते १२२ मध्ये संसदेची रचना, कामकाज पद्धत, विशेषाधिकार पदाधिकारी आणि अधिकार व कार्ये इत्यादीसंबंधीची तरतूद घटनाकारांनी केलेली आहे. भारतीय घटनेनुसार संसदेचे तीन भाग आहेत. राष्ट्रपती, राज्याची परिषद (राज्यसभा) आणि लोकांचे सभागृह (लोकसभा). राज्यसभा हे वरील गृह तर लोकसभा हे कनिष्ठ सभागृह आहे. राज्यसभा हे भारतीय संघराज्याचे म्हणजे घटकराज्याचे प्रतिनिधीत्व करते, तर लोकसभा हे संपूर्ण भारताचे, भारतीय लोकांचे प्रतिनिधीत्व करते. राष्ट्रपती हा सभागृहाचा सदस्य नसला किंवा बैठकीला हजर राहत नसला तरी तो संसदेचा अविभाज्य भाग आहे. संसदेच्या दोन्ही गृहांनी मंजूर केलेल्या कोणत्याही विधेयकाला जोपर्यंत राष्ट्रपतीची मंजूरी मिळत नाही, तोपर्यंत विधेयकांचे कायद्यात रूपांतर होत नाही. तसेच तो संसदेचे अधिवेशन बोलावतो, स्थगित करतो, खास अधिवेशन बोलावितो, अभिभाषण करतो, लोकसभा बरखास्त करतो आणि अध्यादेश किंवा वटहुकूम काढतो. यामुळे संसदेमध्ये राष्ट्रपती, लोकसभा, राज्यसभा या तीन घटकांचा समावेश होतो.

लोकसभा हे प्रथम कनिष्ठ व जनतेचे सभागृह असून लोकसभेची कमाल सदस्य संख्या ५५२ निश्चित करण्यात आली आहे. यापैकी ५३० सदस्य जनतेमार्फत प्रत्यक्ष प्रौढ मतदान पद्धतीने सार्वत्रिक निवडणूकीद्वारे निवडले जातात तर २० सदस्य हे केंद्रशासित प्रदेशाचे प्रतिनिधीत्व करणारे सदस्य निवडले जातील व राष्ट्रपती अँग्लो इंडियन समाजाचे २ सदस्य नामनिर्देशित (नियुक्त) करतो. या सभागृहाचा व सदस्यांचा कार्यकाल ५ वर्षे असतो. सध्या लोकसभेत घटक राज्याचे ५३० आणि केंद्रशासित प्रदेशाचे

१३ आणि अँग्लो इंडियन समाजाचे २ सदस्य असे एकूण ५४५+२ सदस्य आहेत. सध्या लोकसभेत ५४३ सदस्य आहेत.

राज्यसभा हे वरिष्ठ, द्वितीय व संघराज्यातील घटकराज्याचे प्रतिनिधीत्व करणारे सभागृह असून या सभागृहात घटकराज्याचे २३८ सदस्य + राष्ट्रपती नियुक्त १२ सदस्य म्हणजे २५० सदस्य जास्तीतजास्त असतात. (राज्यसभेत २२९ घटक राज्य + दिल्ली ३ + पाँडेचरी १ + राष्ट्रपती नियुक्त १२ = २४५ सदस्य आहेत) हे कायमस्वरूपी गृह असून दर २ वर्षांनी १/३ सदस्य निवृत्त होतात व तेवढेच नव्याने निवडले जातात. तर सदस्यांचा कार्यकाल मात्र सहा वर्षांचा असतो.

अशाप्रकारे दोन्ही सभागृह म्हणजे संसद भारतामध्ये तयार झालेली असून तिला पुढीलप्रमाणे अधिकार प्राप्त झालेले आहे.

❑ संसदेचे कायदेविषयक अधिकार :-

शासन संस्थेच्या तिन्ही घटकापैकी कायदेमंडळ (संसद) हा घटक अत्यंत महत्त्वाचा आणि आवश्यक मानला जातो. कायदेमंडळ हे संपूर्ण राष्ट्रासाठी कायदे निर्मितीचे व धोरण निर्मितीचे कार्य करीत असते ते पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. कायदेनिर्मिती करणे :-

कायद्याची निर्मिती करणे हे महत्त्वपूर्ण कार्ये कायदेमंडळाकडून केले जाते. देशाच्या संरक्षणासाठी व देशाच्या सर्वांगीण विकासासाठी, नागरिकांच्या मुलभूत गरजा भागविण्यासाठी आवश्यक असणारे कायदे, योजना, अर्थविधेयक अंदाजपत्रक इत्यादींना मंजूरी देण्याचे, महत्त्वपूर्ण कार्ये कायदेमंडळ (संसद) करीत असते. कायदे निर्मिती करण्यासाठी विधेयक निर्मिती, त्यास संमती आवश्यक असते.

२. विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर करणे :-

कायदा निर्माण करण्यासाठी कायद्याचा कच्चा मसूदा किंवा कायद्याची पूर्व अवस्था म्हणजे विधेयक. विधेयक दोन प्रकारची संसदेत सादर करण्यात येतात. सरकारी विधेयक आणि खाजगी विधेयक दोन्ही विधेयकामध्ये खालीलप्रमाणे फरक सांगता येईल.

सरकारी विधेयक	खाजगी विधेयक
१. हे सरकारी म्हणजे सार्वजनिक विधेयक संसदेमध्ये मंत्री सादर करतो.	१. हे खाजगी किंवा गैरसरकारी विधेयक मंत्री नव्हे तर कोणताही संसद सदस्य संसदेत सादर करतो.

सरकारी विधेयक	खाजगी विधेयक
२. सरकारी विधेयकातून सत्तारूढ पक्षाचे धोरण व्यक्त होते.	२. या विधेयकातून सार्वजनिक मुद्याबाबत विरोधी पक्षाची भूमिका व्यक्त होते.
३. हे विधेयक लगेचच संसदेत मंजूर होते.	३. हे विधेयक संसदेमध्ये सहसा मंजूर होत नाही.
४. हे विधेयक संसदेमध्ये मंजूर झाले नाही तर सरकारचे संसदेत बहुमत नसून सरकारने संसदेचा विश्वास गमावला असा अर्थ होत असून मंत्रिमंडळाला राजीनामा द्यावा लागतो.	४. हे विधेयक मंजूर झाले नाही तर त्यांचा सरकारवर काहीही परिणाम होत नाही.
५. विधी खात्याशी विचारविनिमय करून विधेयक मंत्री तयार करतो.	५. विधेयक संबंधित सदस्य बनवितो.

आज संसदेमध्ये जवळ जवळ ९० ते ९५% विधेयके सरकारी म्हणजे मंत्र्याकडून मांडले जातात. खाजगी विधेयके हे फारच कमी प्रमाणात (अत्यल्प) संसदेत सादर केले जातात. त्यांचा उद्देश एखाद्या महत्त्वाच्या विषयाकडे कायदा सरकारने करावा यासाठी लोकांचे व सरकारचे लक्ष वेधणे हे असते.

❒ विधेयकाचे प्रकार :-

संसदेत मांडलेल्या विधेयकांचे चार प्रकार पडतात.

१. सर्वसाधारण विधेयक : वित्त, अर्थ विषय सोडून कोणत्याही विषयावरील विधेयक (General Bill).

२. अर्थ विधेयक : कर, सार्वजनिक खर्च अशा आर्थिक विषयाशी संबंधित विधेयक (Money Bill).

३. वित्तीय विधेयक : हे सुद्धा आर्थिक विषयाशी संबंधित पण अर्थ विधेयकापेक्षा वेगळे असते (Financial Bill).

४. घटनादुरुस्ती विधेयक : भारतीय राज्यघटनेतील कलमामध्ये, तरतुदीमध्ये दुरुस्ती करण्यासाठी विधेयक (Constitutional Amendment Bill).

१. विधेयक संसदेत सादर करणे :-

सर्वसाधारण विधेयक संसदेच्या कोणत्याही गृहात सादर केले जाते तर अर्थविषयक, अंदाजपत्रक,

वित्तीय विधेयक हे फक्त लोकसभेतच (कनिष्ठ गृहात) संबंधित मंत्री सादर करतो. संसदेमध्ये मंत्री विधेयकाचे शीर्षक आणि उद्देश वाचून विधेयक सादर करतो. पहिल्या वाचनावेळी सदस्यांना विधेयकांच्या प्रती वाटल्या जातात किंवा भारतीय राजपत्रात प्रसिद्ध करावे लागते. त्यानंतर आठ दिवसानंतर/ आठवड्यानंतर सभापती सांगतील त्या दिवशी दुसरे वाचन होते.

दुसरे वाचन : दुसऱ्या वाचनावेळी विधेयकावर सर्वसाधारण चर्चा होते व तपशीलवार परीक्षण होते आणि त्याला अंतिम स्वरूप मिळते. हा कायदा निर्मितीमध्ये महत्त्वाचा टप्पा असतो. यामध्ये तीन टप्पे असतात.

१. सर्वसाधारण चर्चा : विधेयकाच्या छापील प्रती सदस्यांना वितरित केल्या जातात. विधेयकातील महत्त्वाचे तत्त्वे व तरतूदी यावर सर्वसाधारण चर्चा होते. या टप्प्यावर खालील चार पैकी एक निर्णय घेतला जातो.

(अ) हे विधेयक लगेच चर्चा करून मतदानास टाकावे.

(ब) हे सभागृहाच्या चिकित्सा समितीकडे पाठवावे.

(क) हे दोन्ही सभागृहाच्या संयुक्त समितीकडे पाठवावे.

(ड) लोकमत अजमावण्यासाठी लोकांकडे पाठवावे.

शेवटी हे विधेयक सभागृहाच्या चिकित्सा समितीकडे पाठविण्याची घटनात्मक प्रथा आहे. ही समिती या विधेयकावर तपशीलवार, अभ्यास करते, परीक्षण करते. विधेयकामध्ये मूळ चौकट न बदलता सुधारणा व शिफारशीसहित सभागृहाला सादर करते.

सभागृहात ठरलेल्या दिवशी या समितीने सादर केलेल्या सुधारित विधेयकावर, त्या विधेयकातील प्रत्येक कलमावर चर्चा होते, सदस्य आपले मत मांडतात व शेवटी सुधारणा सुचवितात.

तिसरे वाचन : तिसऱ्या वाचनावेळी या विधेयकावर चर्चा केली जात नाही, तर हे विधेयक मंजूर करावे की नामंजूर करावे याविषयी चर्चा केली जाते. विधेयक मतदानास टाकले जाते व उपस्थित सदस्यांनी विधेयक बहुमताने मंजूर केले तर विधेयक मंजूर होते व दुसऱ्या सभागृहाकडे पाठविले जाते. संसदेच्या दुसऱ्या सभागृहामध्ये (राज्यसभा) प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन समिती अवस्था व तृतीय वाचन होते व तेथेही बहुमताने मंजूर झाल्यानंतर म्हणजे संसदेच्या दोन्ही गृहांनी विधेयक मंजूर केल्यानंतर राष्ट्रपतीची सही होते व त्यानंतर विधेयकांचे कायद्यात रुपांतर होते.

अशाप्रकारे संसद कायदे निर्मितीचे कार्य करीत असते.

२. अर्थविधेयक मंजूर करणे :-

संसदेचे दुसरे कायदेविषयक कार्य म्हणजे राज्यघटनेतील कलम ११० प्रमाणे विविध स्वरूपाची अर्थ विधेयके मंजूर करणे. अर्थ विधेयक म्हणजे विधेयकातील काही किंवा सर्व मुद्दे आर्थिक बाबी संदर्भात असतील ती सर्व विधेयके अर्थ विधेयक समजण्यात येतील.

अर्थ विधेयकात पुढील विषय/बाबींचा समावेश होतो.

१) कोणत्याही कराची आकारणी करणे, कर रद्द करणे, करात सूट देणे, करात बदल करणे इ.संबंधी विधेयक.

२) कर्ज घेणे, कर्ज फेडणे, कर्जाचे व्याज देणे, कर्जरोखे उभारणे.

३) भारताचा संचित निधी, आकस्मिक निधी सुरक्षित ठेवणे, पैसे भरणे व काढणे.

४) संचित निधीचा वापर, सार्वजनिक खात्यात जमा झालेला पैसा, राज्याचे लेखापरीक्षण करणे.

५) वरील संदर्भात सर्व विधेयक अर्थ विधेयक आहेत. एखादे विधेयक धन विधेयक आहे किंवा नाही हे लोकसभेचे सभापती निश्चित करतो.

३. लोकसभेत अर्थ विधेयक सादर करणे :-

अर्थ विधेयक सर्वप्रथम कनिष्ठ गृहातच म्हणजे लोकसभेतच सादर केले जाते. लोकसभा या विधेयकांवर चर्चा करते. या विधेयकांमध्ये चर्चेअंती काही कपात प्रस्ताव मांडून त्यावर मतदान घेतले जाते व शेवटी मागण्यावर मतदान होवून बहुमताने मंजूर केले जाते, त्यानंतर राज्यसभेकडे मंजूरीसाठी धनविधेयक पाठविले जाते. राज्यसभेला १४ दिवसांची मुदत विधेयक मंजूरीसाठी दिली जाते, तेव्हा राज्यसभा सुधारणा व दुरुस्त्या सुचविते व १४ दिवसाच्या आत परत लोकसभेकडे पाठविते अन्यथा राज्यसभेला विधेयक मंजूर आहे असे समजून लोकसभा राष्ट्रपतीच्या सहीसाठी राष्ट्रपतीकडे पाठविले जाते. राष्ट्रपतीच्या स्वाक्षरीनंतर संसद धनविधेयक मंजूर करते. म्हणजेच अर्थ विधेयक मंजूर करण्याचा अधिकार संसदेला आहे.

४. वित्तविधेयक मंजूर करणे :-

वित्त विधेयके मंजूर करणे. संसदेचे महत्त्वाचे कार्य आहे. वित्त विधेयकांच्या मंजूरीविषयी भारतीय घटनेच्या कलम ११७ नुसार तरतुदी केलेल्या आहेत.

भारताच्या संचित निधीतून खर्चासंबंधीच्या तरतुदी या वित्त विधेयकात असतात. हे सर्वसाधारण विधेयकाप्रमाणे वित्त विधेयक असून त्यांची कायदानिर्मिती प्रक्रियाही सर्वसाधारण विधेयकाप्रमाणेच असते. राष्ट्रपतीच्या शिफारशीशिवाय कोणत्याही सभागृहात मांडता येते. मात्र दोन्ही सभागृहाची मंजूरी मिळाल्यानंतर राष्ट्रपतीकडे स्वाक्षरीसाठी पाठविले जाते व राष्ट्रपतीच्या स्वाक्षरी झाल्यानंतर वित्त विधेयकांचे कायद्यात रूपांतर होते व संचित निधीतून खर्च करण्यास, संसदेची मंजूरी मिळते.

५. घटनादुरुस्ती विधेयक मंजूर करणे :-

भारतीय राज्यघटनेच्या ३६८ कलमानुसार राज्य घटनेमध्ये कोणत्याही कलमामध्ये दुरुस्ती करता येते. भारताच्या संसदेमध्ये साध्या बहुमताने, विशिष्ट बहुमताने आणि संसदेमध्ये २/३ बहुमत आणि निम्म्यापेक्षा जास्त घटकराज्याच्या विधिमंडळानी मंजूरी दिल्यास घटना दुरुस्ती होते, म्हणजे संसद घटना दुरुस्तीचे विधेयक मंजूर करून घटनेत दुरुस्ती करू शकते.

६. अंदाजपत्रक मंजूर करणे :-

संसदीय लोकशाहीमध्ये सरकारला कोणत्याही कामासाठी विकास योजनासाठी पैसा लागतो आणि हा पैसा संसदेच्या मंजूरीशिवाय खर्च करता येत नाही, त्यामुळे सरकार अर्थसंकल्प तयार करते, अर्थमंत्री सभागृहात सादर करतो. लोकसभेने मंजूर केल्यानंतर राज्यसभेकडे पाठविला जातो. राज्यसभेने मंजूर केल्यानंतर राष्ट्रपतीच्या सहीनंतर सरकारला खर्च करण्यास संमती मिळते. अशाप्रकारे संसद कायदे मंजूर करीत असते. कायदे निर्मिती अगोदर विधेयक निर्मिती व त्यास संसदेची मंजूरी घ्यावी लागते. संसदेतील सर्व सदस्य कायदे निर्मितीच्या मसुद्यावर सविस्तर कलमवार चर्चा करतात, निर्णय घेतात. संसदेत कायदे निर्मिती प्रक्रियेत तीन वाचने होतात, समितीकडे पाठवून त्यावर तपशील अभ्यास व सूचना व शिफारशीसहित सुधारणा समिती करते आणि समितीच्या सुधारणाचा विचार करून मतदानाने विधेयक मंजूर केले जाते व दोन्ही सभागृहाच्या मंजूरीनंतर राष्ट्रपतीची मंजूरी मिळाल्यानंतर विधेयकांचे कायद्यात रूपांतर होते.

संसदेत नवीन कायदे केले जातात. संसद जुन्या कायद्यात बदल करू शकते किंवा अनावश्यक कायदे रद्द करू शकते हे सर्व अधिकार संसदेला घटनेने बहाल केले आहेत.

तसेच अंदाजपत्रकाला, अर्थ विधेयकाला, वित्त विधेयकाला मंजूरी देण्याचे महत्त्वपूर्ण कार्य कायदेमंडळाला संसदेला करावे लागते. सर्व प्रकारचे कायदे संसद करते. सर्व प्रकारच्या विधेयकाला संसद मंजूरी देते. संसदेच्या मंजूरीशिवाय सरकारला सार्वजनिक पैसा खर्च करता येत नाही, तसेच कोणताही नवीन कर लावता येत नाही. करामध्ये बदल करता येत नाही. एखादा कर रद्द करता येत नाही किंवा संसदेच्या मंजूरीशिवाय संचित निधीतून पैसा खर्च करता येत नाही. थोडक्यात, कायदेविषयक कार्ये पार

पाडण्याचे कार्य संसद (कायदेमंडळ) अतिशय जबाबदारीने पार पाडीत आले आहे. भारतामध्ये केंद्रसूचीतील ९९ आणि सामायिक सूचीतील ५२ विषयावर कायदा करण्याचे कार्य करीत असते.

❑ संसदेचे न्यायविषयक कार्ये

राष्ट्राध्यक्ष, उपराष्ट्राध्यक्ष, सर्वोच्च न्यायालयाचे सरन्यायाधिश, अन्य प्रशासकीय वरिष्ठ अधिकारी यांच्यावर त्यांच्या पदभ्रष्टतेच्या, गैरवर्तनाच्या किंवा घटनाविरोधी कृत्यांबाबत महाभियोगाचा खटला चालविण्याचा अधिकार संसदेला (कायदेमंडळाला) असतो आणि त्यांच्याविरोधी गुन्हा सिद्ध झाल्यानंतर त्यांना संसद पदावरून दूर करते.

१. संसद राष्ट्रपतीच्याविरोधी महाभियोगाचा खटला चालवून त्यांना पदावरून दूर करते :-

राष्ट्रपतीने राज्यघटनेतील तरतुदीचा भंग केला असेल, त्याने घटनाविरोधी वर्तन केले असेल किंवा त्यांनी पदभ्रष्ट केले असेल, लज्जास्पद वर्तन केले असेल, गैरवर्तन केले असेल तर संसद राष्ट्रपतीविरुद्ध महाभियोग खटला चालवून त्याला पदच्युत करते.

महाभियोगासाठी राष्ट्रपतीविरुद्ध आरोपपत्र संसदेच्या कोणत्याही सभागृहात (लोकसभा किंवा राज्यसभा) मांडले जाऊ शकते. ज्या सभागृहात आरोपपत्र मांडले जाईल त्या गृहाच्या १/४ सदस्यांनी आरोप पत्रावर स्वाक्षरी केली पाहिजे. राष्ट्रपतीला १४ दिवसांची पूर्वसूचना दिली पाहिजे. या सभागृहानी चौकशी करून २/३ बहुमताने राष्ट्रपतीविरुद्ध महाभियोगाचा ठराव मंजूर केला तर तो ठराव दुसऱ्या सभागृहाकडे पाठविला जातो. ते गृह त्यांची सखोल चौकशी करते. अशावेळी राष्ट्रपतीला आपली बाजू सभागृहासमोर मांडण्याचा अधिकार असतो. दुसऱ्या सभागृहात चौकशीत राष्ट्रपतीवरील आरोप खरे ठरले, आणि २/३ बहुमताने महाभियोगाचा ठराव मंजूर झाला तर राष्ट्रपतीपदावरून बडतर्फ होतो.

संसदेमध्ये महाभियोग चालविणे ही अर्धन्यायिक प्रक्रिया आहे. कारण संसदेतील राष्ट्रपती नियुक्त सदस्य महाभियोग खटल्यात सहभागी होऊ शकतात आणि राष्ट्रपतीच्या निवडणूकीत सर्व राज्याचे विधिमंडळाचे व दिल्ली, पाँडेचरी या केंद्रशासित प्रदेशाचे विधानसभा सदस्य सहभागी असून महाभियोग खटल्यावेळी ते सहभागी होत नाहीत. परंतु आतापर्यंतच्या भारताच्या राजकीय इतिहासात संसदेने कोणत्याही राष्ट्रपती व उपराष्ट्रपतीवर महाभियोगाचा खटला चालविलेला नाही बडतर्फ केलेले नाही.

२. भारताच्या उपराष्ट्रपतीविरुद्ध महाभियोग खटला चालविणे :-

भारताच्या उपराष्ट्रपतीने घटनाविरुद्ध वर्तन केले असेल, घटनात्मक तरतुदीचे उल्लंघन केले

असेल, गैरवर्तन किंवा लज्जास्पद वर्तन केले असेल तर संसद उपराष्ट्रपतीविरुद्ध महाभियोगाचा खटला चालवून उपराष्ट्रपतीला पदावरून बडतर्फ करते.

उपराष्ट्रपतीविरुद्ध महाभियोग पद्धत : उपराष्ट्रपतीविरुद्ध गैरवर्तणूक, घटनाविरुद्ध वर्तनाचा आरोप असेल तर राज्यसभेत महाभियोग ठराव मांडला जातो, याची पूर्वकल्पना १४ दिवस अगोदर उपराष्ट्रपतीला दिली जाते. आपली बाजू मांडण्याची संधी उपराष्ट्रपतीला राज्यसभा सभागृहासमोर दिली जाते. राज्यसभेने आरोप निश्चित केल्यानंतर साध्या बहुमताने महाभियोग ठराव मंजूर केल्यानंतर लोकसभा आरोपाची चौकशी करते व लोकसभेने आरोप सिद्ध केल्यास, साध्या बहुमताने महाभियोग मंजूर केल्यास उपराष्ट्रपतीला पदच्युत करता येते.

परंतु आतापर्यंत कोणत्याही उपराष्ट्रपतीविरुद्ध महाभियोग चालवून बडतर्फ केलेले नाही.

३. सर्वोच्च न्यायालयाचे सरन्यायाधिशविरुद्ध महाभियोग खटला चालविणे :-

भारतीय राज्यघटनेनुसार राष्ट्रपती सर्वोच्च न्यायालयाच्या सरन्यायाधिश व इतर न्यायाधिशांची नेमणूक करीत असल्यामुळे राष्ट्रपती सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशाला घटनाविरोधी वर्तन, गैरवर्तन, भ्रष्टाचार इत्यादी कारणावरून पदच्युतीचा आदेश काढू शकतो. मात्र या आदेशाला दोन्ही सभागृहाची उपस्थित सदस्य संख्येच्या २/३ बहुमताने न्यायाधिशावरील आरोप सिद्ध झाला पाहिजेत.

न्यायाधिश चौकशी कायदा १९६८ नुसार सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशाला संसद महाभियोगाचा खटला चालवून पदावरून दूर करेल, बडतर्फ करू शकते.

सर्वोच्च न्यायालयाविरुद्ध महाभियोग : सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशाला गैरवर्तनावरून, घटनाविरोधी वर्तनावरून पदच्युत करण्याचा प्रस्ताव लोकसभेमध्ये १०० सदस्याच्या स्वाक्षरीने किंवा राज्यसभेच्या ५० सदस्याच्या स्वाक्षरीने सभापती, अध्यक्षाकडे प्रस्ताव सादर केला जातो. या न्यायाधिशाच्या आरोपाची चौकशी करण्यासाठी लोकसभा सभापती किंवा राज्यसभा अध्यक्ष तीन सदस्यांची समिती स्थापन करतो. या समितीला आरोप खरा ठरला आणि न्यायाधिश काम करण्यास सक्षम असल्यास सभागृह प्रस्तावावर विचारविनिमय करते.

संसदेच्या दोन्ही सभागृहांनी विशेष बहुमताने महाभियोगाचा ठराव मंजूर केल्यास न्यायाधिशाला पदच्युत करण्यास राष्ट्रपतीला निवेदन सादर केले जाते आणि राष्ट्रपती न्यायाधिशाला पदच्युत करतो.

आतापर्यंत महाभियोग खटल्याद्वारे एकाही न्यायाधिशाला पदच्युत केलेले नाही. मात्र व्ही. रामास्वामी या सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशावर गैरवर्तणुकीसाठी महाभियोग ठराव दाखल केला होता, परंतु लोकसभेने हा ठराव नामंजूर केला (काँग्रेसनेने मतदान केले नाही) त्यामुळे व्ही रामास्वामी (१९९१-९३) यांना न्यायाधिश पदावरून बडतर्फ/पदच्युत केले नाही.

४. भारताच्या नियंत्रक व महालेखा परिक्षकविरुद्ध महाभियोग चालविणे :-

भारताच्या राज्यघटनेच्या कलम १४८ नुसार नियंत्रक व महालेखापरिक्षकाची तरतूद केली आहे. तो केंद्र सरकार व राज्यसरकाराचा संपूर्ण वित्तीय प्रणालीचे, व्यवस्थेचे नियंत्रण करतो. भारतीय राज्यघटनेचे शिल्पकार डॉ. बाबासाहेब आंबेडकरांनी भारतीय राज्यघटनेत महालेखा परीक्षक (ऋअऋ) हा सर्वात महत्त्वाचा अधिकार आहे असे म्हटले आहे.

महालेखा परीक्षकांनी गैरवर्तन, भ्रष्टाचार, घटनाविरोधी वर्तन केले असेल तर सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशाला ज्या महाभियोगाच्या पद्धतीनुसार पदावरून काढता येते. संसदेच्या दोन्ही सभागृहांच्या विशेष बहुमताने महाभियोग खटला मंजूर झाल्यास महालेखा परीक्षकाला पदावरून काढता येते. विविध आयोगाचे अध्यक्ष व उपाध्यक्ष आणि वरील प्रशासकीय अधिकारी यांना संसद गैरवर्तन घटनाविरुद्ध वर्तन केल्यामुळे महाभियोगाचा खटला चालवून आरोप बहुमताने सिद्ध झाल्यास (महाभियोग ठराव मंजूर झाल्यास) वरील अधिकाऱ्यांना राष्ट्रपती पदच्युतीचा आदेश देते.

४.३ सारांश

अशाप्रकारे भारतीय संसद कायदे निर्मितीबरोबरच न्यायिक क्षेत्रात, न्यायविषयक कार्ये करीत असते. भारताच्या राष्ट्रपती, उपराष्ट्रपती, सर्वोच्च न्यायालयाचे सरन्यायाधिश, इतर न्यायाधिश, उच्च न्यायालयाचे न्यायाधिश, निमंत्रक, महालेखापरीक्षक वरीष्ठ प्रशासकीय अधिकारी व विविध आयोगाचे अध्यक्ष यांच्याविरुद्ध महाभियोगाचा खटला चालवून बहुमताने महाभियोगाचा ठराव मंजूर करून पदावरून दूर करते.

४.४ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- **प्रश्नोत्तराचा तास :** संसद अधिवेशनाचे कामकाजाचा पहिला तास म्हणजे सकाळी ११ ते १२ वा. यावेळी सदस्य मंत्र्याना प्रश्न विचारतात.
- **तारांकित प्रश्न :** हे प्रश्नोत्तराच्या तासात विचारले जातात व मंत्री तोंडी उत्तरे देतो.
- **अतारांकित प्रश्न :** हे प्रश्नोत्तराच्या तासातच विचारले जातात, मात्र मंत्र्याला लेखी स्वरूपात उत्तरे द्यावी लागतात.
- **शून्य काळ/प्रहर :** प्रश्नोत्तराचा तास संपल्यानंतर दुपारी १२.०० नंतर शून्यापासून सुरू होणारा काळ पुढील कामकाज सुरू होईपर्यंतचा काळ. या काळात मंत्र्याना सूचना न देता प्रश्न विचारता येतात.

- **स्थगन प्रस्ताव :** तातडीच्या, सार्वजनिकदृष्ट्या महत्त्वाच्या विशिष्ट बाबींकडे सरकारचे व सभागृहाचे लक्ष वेधण्यासाठी मांडला जाणारा प्रस्ताव.
- **विधेयक :** कायद्याचा कच्चा मसुदा.

४.५ स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

अ) रिकाम्या जागा भरा.

१. भारतामध्ये .... शासनपध्दती आहे.

अ) अध्यक्षीय *ब) साम्यवादी* *क) संसदीय* *ड) यापैकी नाही.*

२. संसद सदस्यीय लोकशाहीमध्ये .... यांच्यावर अविश्वास ठराव मंजूर करते.

अ) राष्ट्रपती *क) पंतप्रधान व मंत्रीमंडळ*

ब) राज्यसभा *ड) सरन्यायाधिश.*

३. संसदीय समित्याचे मुख्य .... प्रकार पडतात.

अ) स्थायी व अस्थायी *क) विधीमंडळ व संसद*

ब) लोकलेखा व अंदाज समिती *ड) कायदेविषयक व कार्यकारी समिती.*

४. संसद .... यांचेवर महाभियोग चालवू शकते.

अ) राष्ट्रपती *ब) राज्यपाल* *क) मुख्यमंत्री* *ड) पंतप्रधान.*

५. धनविधेयक सर्वप्रथम .... या सभागृहातच मांडले जाते.

अ) लोकसभा *ब) राज्यसभा* *क) विधानसभा* *ड) विधान परिषद.*

६. अंदाज समितीत .... किती सदस्य आहेत.

अ) ३० *ब) २२* *क) १५* *ड) ७.*

ब) एका वाक्यात उत्तरे द्या.

१. संसदेची दोन सभागृहांची नावे सांगा.

२. संसदीय कामकाजामध्ये शून्य प्रहर म्हणजे काय?

३. सार्वजनिक लेखा समितीमध्ये सदस्य किती आहेत?

४. संसद राष्ट्रपतीवर महाभियोग कसा चालविते?

५. संसदेचे कायदेविषयक कार्ये थोडक्यात सांगा.

४.६ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

अ) १. *क) संसदीय.*

२. *अ) राष्ट्रपती.*

३. *अ) स्थायी व अस्थायी.*

४. *अ) राष्ट्रपती.*

५. *अ) लोकसभा.*

६. *अ) ३०.*

ब) १. *लोकसभा व राज्यसभा ही दोन सभागृहे आहेत.*

२. *प्रश्नोत्तर तास संपल्यानंतर १२.०० नंतरचा व पुढील कामकाज सुरू होईपर्यंतचा काळ.*

३. *३० सदस्य आहेत.*

४. *दोन्ही सभागृहामध्ये २/३ बहुमताने आरोप सिद्ध झाल्यानंतर त्यांना बडतर्फ करते.*

५. *अ) विधेयक तयार करणे ते मंजूर करणे, ब) कायद्यात सुधारणा करणे, क) कालबाह्य, अनावश्यक कायदे रद्द करणे, ड) खास अधिवेशन बोलावणे. ही चार प्रमुख कायदेविषयक कार्ये आहेत.*

४.७ सरावासाठी स्वाध्याय

अ) खालील प्रश्नांची सविस्तर उत्तरे लिहा.

१. शासनावर कायदे मंडळाचे नियंत्रणाविषयी माहिती द्या.

२. स्थायी समितीविषयी सविस्तर चर्चा करा.

३. संसदेचे कायदेविषयक अधिकार स्पष्ट करा.

४. संसदेची न्यायविषयक कार्ये सविस्तर लिहा.

ब) टिपा लिहा.

१. प्रश्नोत्तराचा तास.

२. सार्वजनिक लेखा समिती.

३. अंदाज समिती.

४. संसदेचा महाभियोगाचा अधिकार.

४.८ अधिक वाचनासाठी संदर्भ ग्रंथ

१. **कश्यप सुभाष :** *''आपली संसद''*, नॅशनल बुक ट्रस्ट इंडिया, दिल्ली (अनुवाद : न. ब. पाटील)

२. **एम. लक्ष्मीकांत :** *''इंडियन पॉलिटी''*, के.सागर पब्लिकेशन, पुणे (अनुवाद : गोखले श्रीकांत)

३. **शिंदे महेश (संपा.) :** *''आपले संविधान''*, ज्ञानदीप अॅकेडमी, पुणे.

४. **भोळे भा. ल. :** *''भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण''.*

५. **पाटील बी.बी. :** *''आधुनिक शासन''*, प्रकाशक : फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.

❑ ❑ ❑