

M53 एम. ए. (लोकप्रशासन)

सेमिस्टर I

COURSE CODE : PAD103

BOOK CODE : PAD 1033

PAD 103

भारतीय शासन आणि प्रशासन

पुस्तक 3

राज्य प्रशासन



ज्ञानगंगा घोषघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ



ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव
चव्हाण
महाराष्ट्र
मुक्त विद्यापीठ

PAD103

भारतीय शासन आणि प्रशासन

Book Code : 1033

पुस्तक ३

राज्य प्रशासन

लेखक : डॉ. प्रविण लोणारकर

घटक १ : घटक राज्यांची निर्मिती	१
घटक २ : राज्य विधिमंडळ	१०
घटक ३ : राज्य कार्यकारी मंडळ	१८
घटक ४ : उच्च न्यायालय	२८
घटक ५ : संवैधानिक व वैधानिक यंत्रणा	३९
घटक ६ : केंद्र-राज्य संबंध	४९

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक**कुलगुरु : प्रा. ई. वायुनंदन****मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा परिषद**

डॉ. प्रवीण घोडेस्वार प्र. संचालक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	नागार्जुन वाडेकर सहयोगी प्राध्यापक मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	डॉ. हेमंत राजगुरू सहयोगी प्राध्यापक शैक्षणिक सेवा विभाग य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक
डॉ. विजया पाटील सहयोगी प्राध्यापक शिक्षणशास्त्र विद्याशाखा य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	माधव पळशीकर सहयोगी प्राध्यापक संगणकशास्त्र विद्याशाखा य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक	डॉ. मोहन काशीकर प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ नागपूर
डॉ. सतीश बडवे प्राध्यापक मराठी भाषा आणि साहित्य विभाग डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा विद्यापीठ, औरंगाबाद	डॉ. लतिका अजबानी सहायक प्राध्यापक वाणिज्य आणि व्यवस्थापन विद्याशाखा य.च.म. मुक्त विद्यापीठ नाशिक	डॉ. सुरेश कानडे प्राध्यापक हिंदी विभाग एस.एम.आर.के. महिला महाविद्यालय नाशिक
डॉ. मधुकर शेवाळे उप ग्रंथपाल य.च.म. मुक्त विद्यापीठ नाशिक	डॉ. विनायक देशपांडे प्राध्यापक व माजी विभागप्रमुख व्यवसाय व्यवस्थापन विभाग राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ नागपूर	

अभ्यासक्रम समिती

डॉ. श्याम शिरसाठ प्र. कुलगुरू डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा विद्यापीठ, औरंगाबाद	डॉ. बालाजी कतूरवार प्राध्यापक लोकप्रशासन विभाग देगलूर महाविद्यालय, देगलूर, जि. नांदेड	डॉ. वासंती रासम प्रमुख राज्यशास्त्र विभाग शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर
डॉ. भारत गोरे सहयोगी प्राध्यापक लोकप्रशासन विभाग विवेकानंद महाविद्यालय औरंगाबाद	डॉ. जितेंद्र वासनिक सहयोगी प्राध्यापक लोकप्रशासन व स्थानिक स्वराज शासन विभाग, राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज विद्यापीठ नागपूर	डॉ. प्रीती पोहेकर प्राध्यापक लोकप्रशासन विभाग राजर्षि शाहू महाविद्यालय लातूर
डॉ. अशोक नाईकवाडे प्राचार्य पंडीत जवाहरलाल नेहरू महाविद्यालय औरंगाबाद	डॉ. अभिजित पिलखाने सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग चेतना शिक्षण प्रसारक मंडळ संचालित कला वरिष्ठ महाविद्यालय, औरंगाबाद	

Course Code : PAD103 Book Code : PAD1033 : राज्य प्रशासन

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरु : प्रा. ई. वायुनंदन

प्र. संचालक : डॉ. प्रवीण घोडेस्वार, मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

लेखक

डॉ. प्रवीण लोणारकर
सहाय्यक प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
बी. रघुनाथ महाविद्यालय, परभणी

संपादक

डॉ. अभिजित पिलखाने
सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
चेतना शिक्षण प्रसारक मंडळ संचलित
कला वरिष्ठ महाविद्यालय, औरंगाबाद

अनुदेशन-तंत्र-संपादक

डॉ. सुनील गावंडे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

भाषा संपादक

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

शिक्षणक्रम संयोजक

डॉ. सुनील गावंडे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

निर्मिती

श्री. आनंद यादव, व्यवस्थापक, ग्रंथनिर्मिती केंद्र, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

First Edition developed under DEC development grant.

- प्रथम आवृत्ती : ऑगस्ट २०२१ प्रकाशन क्रमांक : २३१३
 मुखपृष्ठ रेखाटन : श्री. अविनाश भरणे
 अक्षरजुळणी : परफेक्ट कॉम्प्युटर, त्रिमूर्ती चौक, सिडको, नाशिक - ८
 मुद्रक तथा प्रकाशक : डॉ. दिनेश भोंडे, कुलसचिव, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक.

ISBN 978-93-91514-10-5

B18-19-118

एम.ए. (लोकप्रशासन) पदव्युत्तर शिक्षणक्रम (M53)

अभ्यासक्रम

भारतीय शासन आणि प्रशासन (PAD103)

पुस्तक १ : भारतीय राजकीय यंत्रणा

- घटक १ : भारतीय लोकशाही व्यवस्था
- घटक २ : राष्ट्रपती व उपराष्ट्रपती
- घटक ३ : राज्यसभा
- घटक ४ : लोकसभा
- घटक ५ : पंतप्रधान व मंत्रीमंडळ
- घटक ६ : सर्वोच्च न्यायालय

पुस्तक २ : भारतीय प्रशासन

- घटक १ : भारतीय प्रशासनाचा उगम व विकास
- घटक २ : भारतीय प्रशासनाची वैशिष्ट्ये
- घटक ३ : केंद्रीय मंत्रालय/खाते
- घटक ४ : केंद्रीय सचिवालय
- घटक ५ : मंत्रीमंडळात्मक सचिवालय व पंतप्रधानांचे कार्यालय
- घटक ६ : भारतातील प्रशासकीय सुधारणा : एक आढावा

पुस्तक ३ : राज्य प्रशासन

- घटक १ : घटक राज्यांची निर्मिती
- घटक २ : राज्य विधिमंडळ
- घटक ३ : राज्य कार्यकारी मंडळ
- घटक ४ : उच्च न्यायालय
- घटक ५ : संवैधानिक व वैधानिक यंत्रणा
- घटक ६ : केंद्र-राज्य संबंध

पुस्तक ४ : जिल्हा प्रशासन

- घटक १ : जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती आणि विकास
- घटक २ : जिल्हा प्रशासनाचे घटक
- घटक ३ : जिल्हा नियोजन समिती
- घटक ४ : जिल्हाधिकारी
- घटक ५ : कायदा, सुव्यवस्था व पोलीस प्रशासन
- घटक ६ : जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या आणि आव्हाने

पुस्तक तिसरे : राज्यप्रशासन

प्रास्ताविक

राज्य प्रशासन : भारतीय शासन आणि प्रशासन या अभ्यासक्रमातील तिसरे पुस्तक या पुस्तकात घटक राज्यांची निर्मिती, राज्यविधिमंडळ, राज्यकार्यकारी मंडळ, उच्च न्यायालय, सवैधानिक व वैधानिक यंत्रणा, केंद्रराज्य संबंध या विषयी माहिती देण्यात आली आहे.

घटक पहिला : या घटकामध्ये घटकराज्य निर्मितीचा ऐतिहासिक आढावा घेण्यात आला आहे. यामध्ये संघराज्य व्यवस्था व त्याचे स्वरूप व वैशिष्ट्ये दिलेली आहेत तसेच राज्यप्रशासनाची वैशिष्ट्ये, महाराष्ट्र राज्याची निर्मिती कशी झाली याचा ऐतिहासिक आढावा घेण्यात आला आहे.

घटक दुसरा : या घटकामध्ये राज्यविधिमंडळाचे स्वरूप, विधिमंडळाचा उदय व विकास तसेच रचना, विशेषतः राज्य विधिमंडळाचे दोन सभागृह, विधानसभा व विधानपरिषद, विधानपरिषद मतदार संघाचे स्वरूप, राज्यविधिमंडळाचे कार्य तसेच विधान सभा व विधान परिषद संबंधाची माहिती यात देण्यात आलेली आहे.

घटक तिसरा : या घटकामध्ये राज्य कार्यकारी मंडळाचे स्वरूप स्पष्ट केलेले आहे त्यामध्ये राज्याचे नामधारी कार्यकारी प्रमुख राज्यपाल तसेच राज्याचे वास्तविक कार्यकारी प्रमुख मुख्यमंत्री तसेच मंत्रिपरिषदेचा देखील या घटकामध्ये समावेश केलेला आहे. या माहितीवरून आपणास एकंदरित राज्याचे कार्यकारीमंडळ माहिती होईल व राज्याचे राज्यकारभार व प्रशासन व्यवस्थेची माहिती होईल.

घटक चौथा : या घटकामध्ये उच्च न्यायालय व त्यांची न्यायिक यंत्रणा, उच्च न्यायालयाची रचना तसेच न्यायाधिकाऱ्यांची पात्रता, न्यायाधिकाऱ्यांना बडतर्फ करण्यासाठी उपयोगात आणली जाणारी प्रक्रिया म्हणजेच महाभियोगाची प्रक्रिया. त्यांच्या नेमणूकीसंबंधीची कॉलेजिअम पद्धत, उच्च न्यायालयाचे अधिकार क्षेत्र, न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य, न्यायालयीन सक्रियता, न्यायमंडळ, विधिमंडळ संबंध याविषयीची माहिती यामध्ये दिलेली आहे.

घटक पाचवा : या घटकामध्ये संवैधानिक व वैधानिक यंत्रणेची माहिती दिलेली आहे. त्यामध्ये विशेषतः सवैधानिक संस्था असलेली राज्यातील सक्षम कर्मचारी व अधिकाऱ्यांची निवड करण्यासाठी राज्यलोकसेवा आयोग कार्यरत असतो. याविषयीची माहिती देऊन त्याची रचना व कार्य स्पष्ट केलेली आहेत. तसेच वैधानिक यंत्रणेतील लोकायुक्त व त्यांची कार्यपद्धती, वैधानिक विकास मंडळ, त्यांची रचना, कार्याची माहिती दिलेली आहे. तर शेवटी यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी (यशदा) व त्यांची रचना, कार्य याविषयीची माहिती दिलेली आहे.

घटक सहावा : या घटकामध्ये केंद्र, राज्य संबंध, सत्ता विभाजन, विशेषतः केंद्रराज्य संबंधामध्ये कायदेविषयक, वित्तीय, प्रशासकीय संबंधाची माहिती दिलेली आहे.

वरील सहा घटकांचा समावेश या पुस्तकामध्ये करण्यात आलेला आहे. या प्रकरणाचा स्वयं-अध्ययन केल्यास नक्किच राज्यातील प्रशासनविषयक व्यवस्थेची माहिती मिळेल. तसेच या व्यतिरिक्त प्रत्येक घटकांच्या शेवटी दिलेली अधिक वाचनासाठीची संदर्भ साहित्याचे अध्ययन करणे अधिक उपयुक्त ठरेल ही अपेक्षा!

ज्ञानगंगा चरोचरी

घटक १ : घटक राज्यांची निर्मिती

अनुक्रमणिका

- १.० उद्दिष्टे
- १.१ प्रास्ताविक
- १.२ विषय-विवेचन
 - १.२.१ संघराज्य व्यवस्था
 - १.२.२ ऐतिहासिक पार्श्वभूमी
 - १.२.३ राज्य प्रशासनाची वैशिष्ट्ये
 - १.२.४ महाराष्ट्र राज्याची निर्मिती
- १.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
- १.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- १.५ सारांश
- १.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- १.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- संघराज्य व्यवस्थेचे स्वरूप स्पष्ट करता येईल.
- घटकराज्यांची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी समजेल.
- राज्य प्रशासनाची वैशिष्ट्ये सांगता येईल.
- महाराष्ट्र राज्याची निर्मिती प्रक्रिया ज्ञात होईल.

१.१ प्रास्ताविक

भारताने संघराज्य पद्धतीचा स्वीकार केला आहे. संघराज्य शासन व्यवस्थेत दोन पातळ्यांवर सरकार असते. एक केंद्रीय पातळीवरील सरकार व दुसरे राज्य पातळीवरील सरकार. केंद्रामध्ये जसे शासन व्यवस्थेचे स्वरूप असते. अगदी तसेच स्वरूप घटकराज्यांमध्ये असते. घटक राज्याच्या कार्यक्षेत्रात केंद्राचे प्रतिरूपच राज्य सरकार असते. विद्यार्थी मित्रांनो प्रश्न असा आहे की, भारत हे खरोखर पूर्ण संघराज्य आहे का? भारताने संघराज्य व्यवस्थेचा स्वीकार का केला? घटक राज्यांचे देशातील स्थान काय आहे? घटक राज्यांची निर्मिती कशी झाली? हे प्रथमतः समजून घेणे महत्त्वाचे आहे. त्यामुळे प्रस्तुत घटकामध्ये आपण राज्य प्रशासनाच्या निर्मितीविषयी जाणून घेणार आहोत.

विद्यार्थी मित्रांनो, भारत हा भौगोलिक व सांस्कृतिक विविधता असलेला देश आहे. त्यामुळे भाषा, राहणीमान, सामाजिक स्थिती, पर्यावरणीय परिस्थिती, इत्यादीबाबत भिन्नता आढळते, परिणामतः देशात एकात्म राज्याऐवजी संघराज्यात्मक व्यवस्था नैसर्गिकरित्या निर्माण झालेली दिसून येते. ही व्यवस्था कायदेशीररित्या ब्रिटीशांनी निर्माण केलेली असली तरी तिचे

अस्तित्व अतिप्राचीन काळापासून असलेले दिसते. वैदिककाळ, महाकाव्यकाळ, मौर्यकाळ इत्यादी काळात साम्राज्याला प्रांतांमध्ये विभागण्यात आल्याचा उल्लेख आहे. विशेष म्हणजे हे प्रांत मध्यवर्ती शासनाचेच प्रतिरूप होते. प्राचीन काळापासून चालत आलेली ही व्यवस्था आजपर्यंत कायम आहे.

भारतीय संघराज्य व्यवस्थेच्या निर्मितीचा प्रमुख आधार भाषा हा आहे. एकूण २८ घटक राज्ये व ०८ केंद्रशासित प्रदेश यांचे मिळून हे संघराज्य निर्माण झाले आहे. यद्यपी भारतीय राज्यघटनेत संघराज्य हा शब्दप्रयोग टाळला असून त्याऐवजी राज्यांचा संघ (Union of States) केला आहे. संघराज्यात्मक स्वरूप असलेली एकात्म व्यवस्था असे वर्णन आपल्याला भारतीय संघराज्याचे करता येईल. त्यामुळे भारतातील राज्यप्रशासन यंत्रणा कशी आहे हे जाणून घेणे महत्त्वाचे ठरते. प्रस्तुत घटकात आपण भारतीय घटक राज्यांच्या निर्मिती विषयक माहिती जाणून घेणार आहोत.

१.२ विषय-विवेचन

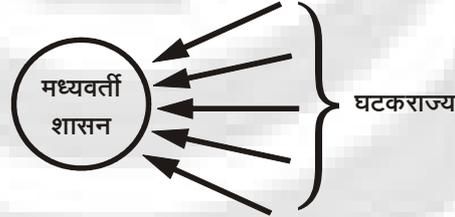
१.२.१ संघराज्य व्यवस्था

वेगवेगळी घटकराज्ये किंवा प्रदेश आपली प्रादेशिक अस्मिता व कार्यकारी स्वायत्तता कायम ठेवून एकाच राज्य व्यवस्थेत एकत्र येतात तेव्हा त्यास संघराज्य व्यवस्था म्हणतात. भौगोलिक किंवा इतर विविधतेमुळे राज्यकारभाराच्या सोयीसाठी मध्यवर्ती सत्तेद्वारे प्रादेशिक कार्यकारी सत्तेची निर्मिती केली जाते, त्या व्यवस्थेला संघराज्य व्यवस्था असे म्हणतात.

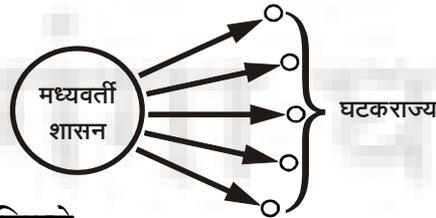
(१) संघराज्य व्यवस्थेचे स्वरूप

संघराज्य व्यवस्था दोन पद्धतीने निर्माण होतात,

(अ) **केंद्राकर्षी** : जेव्हा घटकराज्य स्वतंत्रपणे अस्तित्वात असतात आणि संरक्षण किंवा अन्य कारणांमुळे एकत्रित येऊन संघराज्याची स्थापना करतात, या प्रकारात घटकराज्य आपली स्वायत्तता व स्वातंत्र्याचे अधिकार अबाधित ठेवतात व उर्वरित अधिकार मध्यवर्ती सत्तेला प्रदान करतात. अधिकार प्रदत्तीकरण घटक राज्याकडून मध्यवर्ती शासनाकडे केले जाते. उदा. अमेरिका.



(ब) **केंद्रोत्सारी** : या प्रकारात मध्यवर्ती शासनाचे अस्तित्व आधी असते व घटकराज्यांची निर्मिती नंतर केली जाते. ज्याचा आधार भौगोलिक, भाषिक, सांस्कृतिक, सामाजिक, इत्यादीमधील विविधता हा असतो. या प्रकारात मध्यवर्ती सरकार आपले काही अधिकार घटक राज्यांना प्रदत्त करते. राज्यांना फुटून बाहेर पडता येत नाही. उदा. भारत.



(२) संघराज्य व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये

कोणत्याही देशातील संघराज्य व्यवस्था ही काही मुलभूत तत्वांवर आधारित असते. या तत्वांशिवाय संघराज्य व्यवस्थेचे अस्तित्व असूच शकत नाही. किंवा या तत्वांशिवाय संघराज्य व्यवस्थेची कल्पना करता येत नाही. या तत्वांनाच संघराज्य व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये असे देखील म्हणतात.

(अ) अधिकार विभागणी

संघराज्य व्यवस्थेत मध्यवर्ती सरकार व राज्यसरकार यांच्यात अधिकार व कार्याची विभागणी झालेली असते व दोन्ही घटक आपआपल्या अधिकार क्षेत्रात राहूनच कार्य करित असतात. भारतात केंद्र सूची, राज्य सूची व समवर्ती सूची अशा तीन सूच्यांमध्ये सत्ता विभाजन केलेले आहे, शिवाय शेषाधिकार केंद्र सरकारकडे असतात.

(आ) लिखित राज्यघटना

संघराज्य व्यवस्थेत अधिकारांची विभागणी लिखित स्वरूपात असणे आवश्यक असते. लिखित राज्य घटनेमुळे अधिकार विभाजनातील गोंधळ व अस्पष्टतेचा धोका राहत नाही व अधिकार क्षेत्रावर अतिक्रमनाची शक्यता नसते. भारताची राज्यघटना ही जगातील सर्वात मोठी व लिखित राज्यघटना आहे.

(इ) स्वतंत्र न्यायव्यवस्था

मध्यवर्ती शासन व घटकराज्यांमध्ये निर्माण झालेले वाद सोडविण्यासाठी एक निष्पक्ष व तटस्थ न्यायव्यवस्था असणे अनिवार्य अट मानली जाते. त्याप्रमाणे भारतात शासन व्यवस्थेचे तिसरे अंग म्हणून स्वतंत्र व स्वायत्त न्यायव्यवस्था निर्माण करण्यात आली आहे.

१.२.२ ऐतिहासिक पार्श्वभूमी

घटक राज्यांचे भारतातील अस्तित्व प्राचीन काळापासून आहे. सर्वप्रथम संघटीतरित्या प्रांतांची निर्मिती मौर्यकाळात झाल्याचा उल्लेख आढळतो. त्या काळात घटकराज्यांना मचक्रफ म्हणत. कौटिल्याच्या अर्थशास्त्र या ग्रंथात मौर्यसाम्राज्यात सहा मचक्रफ असल्याचा उल्लेख आहे. हे चक्र मध्यवर्ती साम्राज्याचे प्रतिरूप होते. त्याचा प्रमुख राजकुमार असे. पुढील काळात ही व्यवस्था तशीच चालू राहिली.

मुस्लीम राजवटीमध्ये घटकराज्यांना महत्त्व प्राप्त झाले. मुस्लीम शासकांनी संपूर्ण साम्राज्याला विविध प्रांतांमध्ये विभागले होते. गुलाम घराण्याच्या राजवटीत पंचवीस प्रांतांचा उल्लेख आहे. त्यांना मइक्ताफ म्हणत. शेरशाहा सुरीने प्रांतांची संख्या पंचेच्याळीसपर्यंत वाढविली होती. संपूर्ण मोगल काळात सुभ्यांची संख्या भिन्न भिन्न होती. अकबराने साम्राज्याचे विभाजन १५ सुभ्यांमध्ये तर शहाजहानने २२ सुभ्यांमध्ये केल्याचा उल्लेख आहे. या काळात सुभ्यांमध्ये केंद्रिय शासनाप्रमाणेच विविध अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका केलेल्या होत्या.

ब्रिटीशकाळात राज्यांना प्रांत असे म्हटले जात असे. १७६४ च्या बक्सारच्या युद्धानंतर ब्रिटीशांनी औपचारिकरित्या बंगाल संस्थानाचे रुपांतर बंगाल प्रांतात केले. त्यानंतर पुढच्याच वर्षी बिहार आणि ओरिसा संस्थानांचे प्रांतात रुपांतर करण्यात आले. या प्रांतांचा प्रमुख चिफकमीशनर असे. या दोन प्रांतांना बंगाल प्रांतांच्या अधीन ठेवण्यात आले व बंगालचा कार्यकारी प्रमुख गव्हर्नर जनरल बनविण्यात आला. त्याच्या मदतीला चार सदस्यांची परिषद निर्माण केली गेली. सन १७८१मध्ये बंगालसह इतर प्रांतांना कायदा करण्याचा अधिकार दिला गेला.

एखाद्या संस्थानात कंपनीचा प्रवेश झाला की प्रशासनाची आहे तीच व्यवस्था चालू ठेवून कंपनी फक्त महसूल व पोलिस प्रशासन आपल्या ताब्यात घेत असे. संस्थानिकांच्या नावाने कारभार चालवला जात असला तरी कामकाजाची वास्तविक सूत्र कंपनीच्या हाती असत. असे करण्यामागे हेतू राजकीय असंतोषाला तोंड द्यावे लागू नये हा होता. कालांतराने कंपनीने प्रशासनाच्या सोयीच्या सबबीखाली प्रांतांची फेररचना करून एकात्मता संपुष्टात आणण्याचा प्रयत्न केल्याचे दिसते.

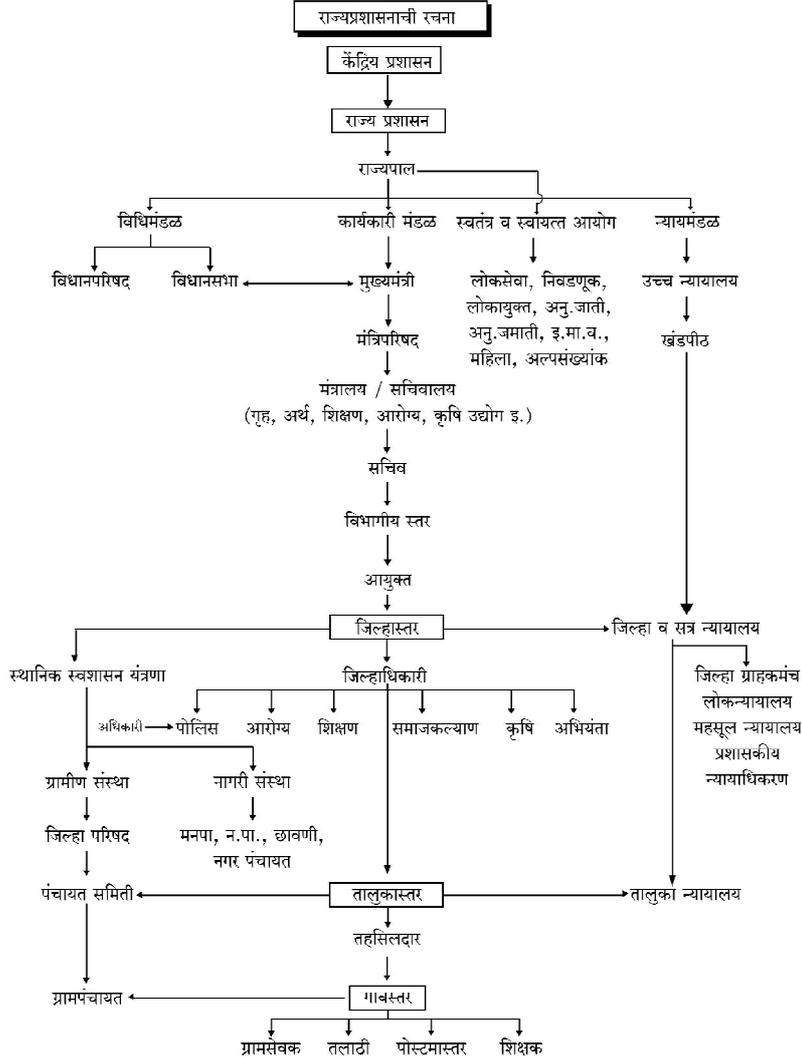
१८६१ च्या कायद्याने प्रांतांच्या गव्हर्नरच्या हाताखालील सभासदांची संख्या वाढवून त्याला कायदेमंडळाचे स्वरूप प्राप्त करून दिले. १८९२ च्या कायद्याने प्रांतिक कायदेमंडळात सरकारी व बिनसरकारी सदस्यांची नेमणुक केली जाऊ लागली. १८६१ ते १८९२ या काळात प्रांतांचे स्वरूप तीन प्रकारचे बनले. एक गव्हर्नरच्या नेतृत्वाखालील दुसरा लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या नेतृत्वाखालील व तिसरा चिफ कमिशनर प्रमुख असलेला प्रांत याच काळात कायदेमंडळाच्या माध्यमातून प्रशासन लोकप्रिय व जनताभिमुख बनविण्याचा प्रयत्न केला गेला.

१९०९ च्या कायद्याने प्रांतिक कायदेमंडळाचा विस्तार केला गेला. गव्हर्नरच्या शक्तीमध्ये वाढ करण्यासोबतच कायदेमंडळातील सदस्यांची संख्या वाढविली व बिनसरकारी सदस्यांसाठी निवडणुकीच्या पद्धतीचा अवलंब करण्यात आला. पुढे १९१९ च्या कायद्याने प्रांतात द्विदल शासनपद्धती निर्माण करून लोकनियुक्त सदस्यांचे बहुमत निर्माण करण्यासोबतच सोपविण्यांचे हस्तांतरण त्यांच्याकडे करण्यात आले. १९३५च्या कायद्याने भारताला संघराज्य बनविले व प्रांतिक सभागृह

द्विसदनात्मक बनविले. विधान परिषद हे वरिष्ठ तर विधानसभा हे कनिष्ठ सभागृह निर्माण केले गेले. त्यासोबतच मुख्यमंत्री व मंत्री परिषद नियुक्त करण्याची पद्धत अवलंबिली गेली.

स्वातंत्र्योत्तर राज्यांची निर्मिती

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर संस्थानिकांच्या विलिनीकरणाचा प्रश्न सर्वात मोठा होता, कारण राष्ट्रीय एकात्मता व अखंडता निर्माण करण्यामध्ये ती सर्वात मोठी अडचण होती; परंतु सरदार वल्लभभाई पटेल यांनी अत्यंत कौशल्याने ते साध्य करून दाखविले. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर गव्हर्नरचे प्रांत, लेफ्टनंट गव्हर्नरचे प्रांत, चिफ कमिशनरच्या नियंत्रणाखालील प्रांत व संस्थाने अशी रचना होती. त्यामुळे ही विविधता संपविण्यासाठी संपूर्ण देशाला चार राज्यांच्या श्रेणीत विभाजीत करण्यात आले. ब्रिटीशकालीन गव्हर्नरच्या अधिन नऊ प्रांतांचा व त्यांच्या सिमेलगतच्या २१६ संस्थानांचा समावेश करण्यात आला. अशा संस्थानांचा समावेश केला गेला. ज्यांनी ब्रिटिश अधिपत्य पूर्णतःस्वीकार केले नव्हते असे २७५ प्रांत होते. त्यांचे ९ राज्यात विभाजन करण्यात आले. तसेच ब्रिटिश भारतातील केंद्रशासित प्रदेशांचा समावेश करण्यात आला. ज्याचे प्रमुख न्यायमूर्ती दार हे होते. परंतु या आयोगाने भाषिक प्रांतरचनेला अनुकूलता दर्शविली नाही; परंतु काँग्रेस पक्षामधील सदस्यच भाषावार प्रांतरचनेची मागणी करू लागल्याने पंडित नेहरू, सरदार पटेल व पट्टभूमी सितारम्मैया यांच्या अध्यक्षतेखाली (जे.व्ही.पी.) समिती स्थापन केली, परंतु या समितीच्या सदस्यांनी ही एकात्मता व अखंडतेच्या आधारावर भाषावार प्रांत रचना अमान्य केली, परंतु पोडू श्रीरामलू या गांधीवादी नेत्याने भाषेच्या आधारावर आंध्रप्रदेशची निर्मिती करावी या मागणीसाठी केलेल्या उपोषणात ८२ दिवसानंतर त्यांचा मृत्यू झाला व या दबावापोटी १९५३ ला आंध्रप्रदेश या राज्याची प्रथम भाषेच्या आधारावर निर्मिती झाली. याचा परिणाम म्हणून सर्व राज्यांनी भाषेच्या आधारावर प्रांतरचना करावी, असा आग्रह धरला. त्यामुळे केंद्रसरकारने न्यायमूर्ती सय्यद फजल अली यांच्या अध्यक्षतेखाली राज्य पुनर्रचना आयोगाची स्थापना केली. या आयोगाच्या शिफारशीप्रमाणे भाषेच्या आधारावर राज्यांची निर्मिती झाली.



१.२.३ राज्यप्रशासनाची वैशिष्ट्ये

संघराज्य व्यवस्था व घटकराज्याच्या निर्मितीचा इतिहास पाहिल्यानंतर आपण राज्यप्रशासनाच्या वैशिष्ट्याकडे वळूया. भारतातील राज्य प्रशासनाच्या वैशिष्ट्यांबाबत बरीचशी समानता दिसून येते.

(१) प्राचीन वारसा

भारतातील राज्यव्यवस्था अचानक निर्माण झालेली नाही. अतिप्राचीन काळीपासून राज्याचे अस्तित्व दिसून येते. मौर्यकाळात राज्यांना मचक्रफ गुप्तकाळात मभुक्तीफ सलतनत काळात मइक्ताफ मोगल काळात मसुभाफ तर ब्रिटिशकाळात मप्रांतफ असे म्हणत असे. राज्यांकडे अधिकार व शक्ती सोपविण्याची परंपरा फार जूनी आहे. उत्क्रांतीच्या माध्यमातून राज्यव्यवस्था निर्माण झाली आहे.

(२) नाममात्र व वास्तविक कार्यपालिका

संसदीय शासन प्रणालिचा स्वीकार केल्यामुळे नाममात्र व वास्तविक अशा दोन कार्यपालिका अस्तित्वात आहेत. राज्यपाल हा घटनात्मक प्रमुख असून तो नाममात्र आहे तर मुख्यमंत्री वास्तविक कार्यकारी प्रमुख आहे. राज्यपालाला प्राप्त घटनात्मक अधिकार मुख्यमंत्री मंत्रीपरिषदेच्या मदतीने वापरत असतो. धोरणात्मक निर्णय घेण्याचे अधिकार मुख्यमंत्र्याला प्राप्त होत असल्यामुळे मुख्यमंत्रीपद महत्त्वपूर्ण मानले जाते.

(३) प्रशासनावर राजकीय नियंत्रण

संसदीय लोकशाहीच्या संकेताप्रमाणे प्रशासनाचे नेतृत्व राजकीय व्यक्तींकडे आहे. सर्व प्रशासकीय विभागांना कोणत्याना कोणत्या खात्याच्या अधीन राहून कार्य करावे लागते. खात्याचा प्रमुख मंत्री असतो जो राजकीय व्यक्ती असतो. प्रशासनाचे नेतृत्व तोच करतो. अधिकारी व कर्मचाऱ्यांना निर्देशित करतो. प्रशासनाचे यश मंत्र्यांचे यश व प्रशासनाचे अपयश मंत्र्यांचे अपयश मानले जाते.

(४) जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख आधार

प्रशासनाच्या सोयीसाठी राज्याला जिल्ह्यामध्ये विभाजीत करण्यात आले आहे. केंद्र व राज्याच्या कार्याची वास्तविक अंमलबजावणी याच स्तरावर केली जाते. जिल्ह्याला राज्यशासनाचे कान, नाक व डोळे म्हटले जाते. त्यामुळे जिल्हा प्रशासन हा राज्य प्रशासनाचा प्रमुख आधार मानला जातो.

(५) नोकरशाहीच्या दोषांनी युक्त

राज्यप्रशासनात नोकरशाहीचे अनेक दोष आहेत. लालफितशाही, भ्रष्टाचार, राजकीय प्रभावाचा वापर, सामान्यज्ञ व विशेषज्ञवाद, वशिलेबाजी इत्यादी. त्यामुळे राज्य प्रशासनाचे नैतिक अधःपतन झालेले दिसते. योजनांची प्रभावी अंमलबजावणी, कार्यक्षमता, विकासप्रक्रिया आदी बाबीदेखील या दोषांनी प्रभावित झाल्या आहेत.

(६) कल्याणकारी प्रशासन

आपण प्रशासकीय युगात राहतो असे मानले जाते. व्यक्तीच्या जन्मापासून ते मृत्युपर्यंत व्यक्तीचे संगोपन प्रशासनाद्वारे केले जाते. अन्न, वस्त्र, निवारा, शिक्षण, आरोग्य, आपत्तीकाळात मदत, रोजगार, सुरक्षा आदी बाबींची सुनिश्चिती प्रशासनाद्वारेच केली जाते. राज्यप्रशासनाच्या सर्व कार्याचा केंद्रबिंदू सामान्य नागरीकांचे कल्याण हाच आहे.

(७) राजकीय तठस्थता

भारतीय प्रशासनाप्रमाणेच राज्यप्रशासनाची राजकीय विचारधारेपासून अलिप्तता निर्माण करण्यात आली आहे. राज्यकर्मचाऱ्यास राजकीय पक्षाचा सदस्य बनणे, देणगी देणे, पक्षाचा प्रचार व प्रसार करणे, इत्यादीबाबत प्रतिबंध करण्यात आला असून. प्रत्येक राज्यसरकारचा कर्मचारी आपल्या राजकीय मतांना केवळ मतदानाच्या माध्यमातून व्यक्त करू शकतो.

(८) अधिकार विभागणी

राज्यशासनाच्या अखत्यारीतील काही अधिकार स्थानिक स्वराज्य संस्थांना प्रदान करण्यात आले आहेत. राज्यात

ग्रामीण व शहरी अशा दोन प्रकारच्या स्थानिक स्वराज्य संस्था निर्माण करण्यात आल्या आहेत. ७३ व ७४ व्या घटना दुरुस्तीने अनुक्रमे २९ व १८ कार्यविषय या संस्थांकडे सोपविली आहेत.

१.२.४ महाराष्ट्र राज्याची निर्मिती

महाराष्ट्र हा शब्द महान व राष्ट्र या दोन शब्दांपासून बनलेला आहे. स्वातंत्र्यानंतर मराठी भाषिक प्रदेशाला एकत्र करून १ मे १९६० रोजी संयुक्त महाराष्ट्राची स्थापना झाली मात्र त्यासाठी दीर्घकाळ लढा द्यावा लागला, त्यामुळे महाराष्ट्र राज्याच्या निर्मितीचा इतिहास पहाणे महत्वाचे ठरते. १९३५ च्या संघराज्य व्यवस्थेपासूनच मराठी भाषिकांचा स्वतंत्र प्रांत असावा, अशी मागणी जोर धरू लागली होती. स्वातंत्र्यानंतरच्या मुंबई प्रांतामध्ये गुजराती, हिंदी, मराठी अशा विविधा भाषा बोलणारे लोक एकत्र राहत होते शिवाय विदर्भ मध्यप्रांताला तर मराठवाडा हैद्राबाद संस्थानाला जोडलेला होता त्यामुळे मराठी भाषिकांवर अन्याय झाल्याची भावना होती. यामधून संयुक्त महाराष्ट्राच्या चळवळीचा जन्म झाला. संयुक्त महाराष्ट्राची मागणी करण्यासाठी मुंबई, विदर्भ व वऱ्हाड येथील मराठी भाषिक, राजकीय नेत्यांनी १९४७ ला अकोला येथे बैठक भरविली. मराठी भाषिक प्रदेशाला एकत्र करून स्वतंत्र प्रांत निर्माण करण्याबरोबरच भविष्यातील वाटचालीची दिशा ठरविणारा अकोला करार प्रसिद्ध करण्यात आला.

आंध्रप्रदेश राज्याची भाषेच्या आधारावर निर्मितीसाठी प्रयत्न सुरू झाल्याचे पाहून महाराष्ट्रात देखील संयुक्त महाराष्ट्राच्या चळवळीला वेग आला १९५३ ला. मुंबई, मराठवाडा, विदर्भ, पश्चिम महाराष्ट्र, खानदेश येथील राजकीय व सामाजिक क्षेत्रातील नेत्यांनी बैठक बोलाविली ज्याला स्वामी विवेकानंद, यशवंतराव चव्हाण, शंकरराव देव आदींची उपस्थिती होती. या बैठकीत संयुक्त महाराष्ट्राचा ठराव संमत करून मराठी भाषिक राज्याचे स्वरूप निश्चित करण्यात आले. राज्यपुनर्रचना आयोगाने मराठी भाषिकांच्या प्रांताची निर्मिती करण्यास अनुकूलता न दर्शविल्याने १९५५ मध्ये मुंबई येथे मोठे आंदोलन सुरू झाले. मोरारजी देसाई यांनी मुंबई प्रांत गुजरातपासून वेगळा करण्यास विरोध दर्शवून आंदोलन दडपण्याचा प्रयत्न केला. यात १०५ लोकांचे बळी गेले. एस.एम.जोशी, सेनापती बापट, आचार्य आत्रे आदी नेत्यांनी महाराष्ट्राच्या निर्मितीसाठी प्रयत्न सुरू केले.

संयुक्त महाराष्ट्राचा लढा मुंबई केंद्रित झाला. गुजरात व महाराष्ट्र दोन्ही प्रांत मुंबई वरील अधिकार सोडण्यास तयार नव्हते. खुद्द मुंबई काँग्रेसमधील मोठा गट मुंबई महाराष्ट्रात सामील करावी या विचारांचा होता. परिणामतः पंतप्रधान नेहरूंनी त्रिराज्य योजना मांडली, ज्यात गुजरात, मुंबई व महाराष्ट्र अशा तीन राज्यांच्या निर्मितीचा प्रस्ताव होता. दोन्ही राज्यातील नेत्यांनी त्याला विरोध केला. याचदरम्यान मुंबईला केंद्रशासीत प्रदेश बनविण्याचा प्रस्तावही फेटाळला गेला. १९५६ मध्ये मुंबई प्रांतविधान सभेच्या निवडणूका असल्याने काँग्रेसेतर पक्षांनी एकत्र येऊन संयुक्त महाराष्ट्र समितीची स्थापना करून निवडणूक लढवली. ज्यात तिला बहुमत मिळाले नाही, तरी अपेक्षेपेक्षा जास्त यश मिळाले. परिणामतः केंद्रिय नेतृत्व गुजरात राज्याची नुकसान भरपाई देण्यास तयार झाल्यानंतर मुंबई महाराष्ट्रात सामील करण्याचा मार्ग प्रशस्त झाला व १ मे १९६० रोजी मराठी भाषिकांचे स्वतंत्र राज्य अस्तित्वात आणण्याचे स्वप्न पूर्ण झाले.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- (१) आपल्या देशात एकूण किती घटकराज्य आहेत.
- (२) अमेरिकेतील संघराज्य व्यवस्था कोणत्या स्वरूपाची आहे.
- (३) भाषावाद, प्रांत रचनेनुसार सर्वप्रथम भारतामध्ये कोणत्या राज्यांची निर्मिती करण्यात आली?
- (४) राज्य पुनर्रचना आयोगाची स्थापना कोणाच्या अध्यक्षतेखाली करण्यात आली?
- (५) महाराष्ट्र राज्याची निर्मिती केव्हा करण्यात आली?

१.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

संघराज्य पद्धती : स्वाभाविक व हितसंबंधाची भिन्नता असलेले, पण तरीही काही समान सुत्रे असलेले प्रांत समान ध्येयधोरणांसाठी एकत्रीत येऊन संघ स्थापन करतात आणि त्यांचे जेव्हा एक राज्य निर्माण होते तेव्हा त्यास संघराज्य असे म्हणतात. यापद्धतीत विभिन्नता व स्वतंत्र अस्मिता असलेल्या प्रांतांना स्वायत्तता असते.

अधिकार विभागणी : संघराज्य व्यवस्था असलेल्या देशात केंद्रशासन व राज्यशासन यांच्या कार्याचे क्षेत्र व विषय निश्चित झालेले असतात. केंद्र सरकारचे स्वतंत्र व राज्यसरकारचे स्वतंत्र अधिकार क्षेत्र असते. कोणतेही शासन आपल्या अधिकार क्षेत्राबाहेर जाऊन काम करत नाही.

केंद्राकर्षी : ज्या संघराज्य व्यवस्थेत घटकराज्यांची निर्मिती आधी होते व नंतर त्यांच्याद्वारे केंद्र सरकारची निर्मिती होते, अशा प्रकारास केंद्राकर्षी संघराज्य व्यवस्था म्हणतात. या प्रकारात घटकराज्य आपल्या अधिकारातील काही अधिकार केंद्रसरकारला देतात. हे अधिकार वापस घेण्याची शक्ती घटक राज्यात समाविष्ट असते.

केंद्रोत्सारी : संघराज्य व्यवस्थेच्या याप्रकारात केंद्र सरकारची स्थापना आधी होते व ते कामकाजाच्या सोयीसाठी प्रांतांची निर्मिती करतात. या प्रकारात केंद्रसरकार राज्यसरकारांना कार्याचे अधिकार व शक्ती प्रदान करतात. सत्ता केंद्राकडून राज्यांना वितरीत केली जाते.

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

- (१) २८
- (२) केंद्राकर्षी
- (३) आंध्रप्रदेश
- (४) न्यायमुर्ती सैय्यद फजल अली
- (५) १ मे १९६०

१.५ सारांश

भारत हे संघराज्य म्हणून ओळखले जात असले तरी ते पूर्णतः संघराज्य नाही हे तुम्हाला आता समजले असेल. ब्रिटिशांचा भारतातील प्रवेश हा भारतीयांना गुलामगिरीत लोटणारा होता, ही नाण्याची एक बाजू असली तरी, त्यांनी निर्माण केलेली शासन व प्रशासनाची व्यवस्था इतकी भक्कम आहे की ती आपण आजही बदलू शकलो नाहीत. ही नाण्याची दुसरी बाजू आपणास मान्य करावीच लागते. ब्रिटीशांना भारतीय प्रशासन ताब्यात घेताना पूर्वापार चालत आलेल्या व्यवस्थेला पूर्णतः बदलून टाकले नाही तर आहे त्याच व्यवस्थेत थोडाफार बदल करून ती व्यवस्था अधिक भक्कम करण्याचा प्रयत्न केला आणि याचे उत्तम उदाहरण म्हणजे भारताचे संघराज्यात्मक स्वरूप हे होय. घटकराज्यांच्या माध्यमातून कारभार ही बाब भारतीयांसाठी नवीन नाही. ही अतिप्राचीन काळापासून चालत आलेली व्यवस्था आहे. ब्रिटिशकाळात तीला कायदेशीर रूप प्राप्त झाले.

भारताची सामाजिक, भौगोलिक, परिस्थितीचा विचार करता एकात्म शासन निर्माण करणे कधीही व्यावहारिक राहिले नसते. परिणामतः संघराज्य पद्धती शिवाय पर्याय नव्हता, परंतु स्वातंत्र्यानंतर संघराज्याचे स्वरूप निर्माण करतानाच विविधतेत एकात्मता साधण्याचे आव्हान घटनाकर्त्यांनी पेलले. देशी संस्थानाचे प्रांतात रुपांतर करणे ही अतिशय कठीन बाब त्यांनी साध्य करून दाखवली. त्यामुळे भारत संघराज्य व्यवस्थेचा नवा प्रयोग मानला जातो.

महाराष्ट्र हे संघराज्य व्यवस्थेचे एक महत्त्वपूर्ण राज्य राहिले आहे. महान भूमी म्हणून ती आधीपासूनच ओळखली जाते. संत, समाज सुधारक व राजकीय नेतृत्वांची फार मोठी परंपरा राज्याला लाभली आहे. देशाची आर्थिक राजधानी महाराष्ट्रात समाविष्ट करण्यासाठीचा लढा ऐतिहासिक ठरला.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

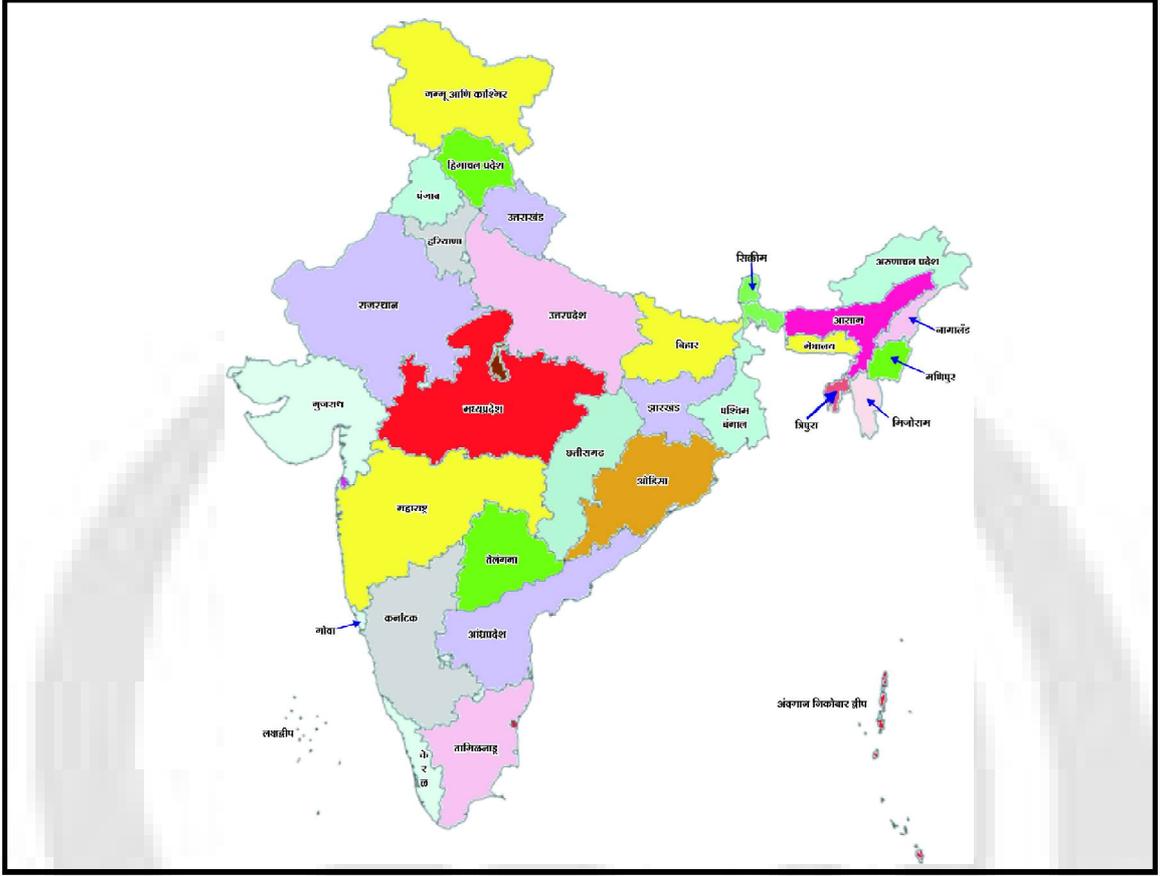
खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

- (१) राज्यनिर्मितीची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी थोडक्यात स्पष्ट करा.
- (२) राज्यप्रशासनाची वैशिष्ट्ये लिहा.
- (३) संयुक्त महाराष्ट्राच्या निर्मितीच्या वाटचालीचे वर्णन करा.

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- (१) कटारिया, सु. (२०१४). *भारत में राज्य प्रशासन*. जयपूर, मलिक एण्ड कंपनी.
- (२) शर्मा, ह. (२०१२). *राज्य प्रशासन*. जयपूर, कॉलेज बुक डेपो.
- (३) नेमा, जी. पी. आणि शर्मा हरिश्चंद्र (२०१०). *भारत में राज्यों की राजनिती*. जयपूर, कॉलेज बुक डेपो.
- (४) फडके, य. दी. (१९९९). *विसाव्या शतकातील महाराष्ट्र*. खंड सातवा व खंड आठवा, १९४८ ते १९६३.
- (५) बंग, के. आर. (२०११). *महाराष्ट्र प्रशासन*. औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

ज्ञानगंगा चरोचरी



भारतातील घटक राज्यांची स्थापना वर्ष निहाय.

अ.क्र.	घटकराज्याचे नाव	स्थापना वर्ष	अ.क्र.	घटकराज्याचे नाव	स्थापना वर्ष
(१)	आंध्रप्रदेश	१ ऑक्टो. १९५३	(१६)	हरियाणा	१ नोव्हें. १९६६
(२)	आसाम	१ नोव्हें. १९५६	(१७)	हिमाचल प्रदेश	२५ जाने. १९७१
(३)	बिहार	१ नोव्हें. १९५६	(१८)	मेघालय	२१ जाने. १९७२
(४)	कर्नाटक	१ नोव्हें. १९५६	(१९)	मणिपूर	२१ जाने. १९७२
(५)	केरळ	१ नोव्हें. १९५६	(२०)	त्रिपूरा	२१ जाने. १९७२
(६)	मध्यप्रदेश	१ नोव्हें. १९५६	(२१)	सिक्किम	२६ एप्रिल १९७५
(७)	ओरीसा	१ नोव्हें. १९५६	(२२)	अरुणाचल प्रदेश	२० फेब्रु. १९८७
(८)	राजस्थान	१ नोव्हें. १९५६	(२३)	मिझोराम	२० फेब्रु. १९८७
(९)	तामिळनाडू	१ नोव्हें. १९५६	(२४)	गोवा	३० मे १९८७
(१०)	उत्तरप्रदेश	१ नोव्हें. १९५६	(२५)	छत्तिसगड	१ नोव्हें. २०००
(११)	पश्चिम बंगाल	१ नोव्हें. १९५६	(२६)	उत्तरांचल	९ नोव्हें. २०००
(१२)	महाराष्ट्र	१ मे १९६०	(२७)	झारखंड	१५ नोव्हें. २०००
(१३)	गुजराथ	१ मे १९६०	(२८)	तेलंगणा	२ जून २०१४
(१४)	नागालँड	१ डिसे. १९६३			
(१५)	पंजाब	१ नोव्हें. १९६६			

घटक २ : राज्य विधिमंडळ

अनुक्रमणिका

- २.० उद्दिष्टे
- २.१ प्रास्ताविक
- २.२ विषय-विवेचन
 - २.२.१ राज्यविधिमंडळाचे स्वरूप
 - २.२.२ राज्यविधिमंडळाची रचना
 - २.२.३ राज्यविधीमंडळाची कार्ये
 - २.२.४ विधानसभा-विधान परिषद संबंध
- २.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
- २.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- २.५ सारांश
- २.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- २.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अध्ययनानंतर आपल्याला-

- राज्य विधिमंडळाचे स्वरूप लक्षात येईल.
- विधानसभा-विधानपरिषदेची रचना समजेल.
- विधीमंडळाच्या कार्याचा आढावा घेता येईल.
- विधानसभा-विधान परिषदेचे संबंध विश्लेषित करता येतील.

२.१ प्रास्ताविक

मागील घटकात आपण राज्यप्रशासनाच्या निर्मितीचा इतिहास व राज्य प्रशासनाची वैशिष्ट्ये यांचा अभ्यास केला. या घटकात राज्य विधिमंडळासंबंधी माहिती जाणून घेणार आहोत. या ठिकाणी तुमच्यासमोर एक प्रश्न निर्माण होणे सहाजिक आहे की, राज्यविधिमंडळ हा शासनाचा भाग आहे. आपण त्याचा प्रशासनात अभ्यास का करत आहोत? मित्रहो, शासन आणि प्रशासन या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. त्यांना एकमेकांपासून वेगळे करता येत नाही व केलेच तर एका बाजूचा अभ्यास अपूर्ण ठरतो. राज्य विधिमंडळ, राज्यपाल, मुख्यमंत्री, मंत्रीमंडळ याची भूमिका दुहेरी असते ते शासकही असतात व प्रशासकही. धोरण निर्मिती ही शासकाची भूमिका ठरते तर त्याच धोरणाची अंमलबजावणी करून घेणे प्रशासकाची, त्यामुळे त्यांचा अभ्यास अनिवार्यपणे प्रशासनात करावाच लागतो.

संसदीय शासन व्यवस्था असलेल्या राज्यात विधिमंडळाला लोकशाहीचे पवित्र मंदिर मानले जाते. स्वातंत्र्यप्राप्तीच्या मूल्यांना वास्तवात आणणारी ही महत्वपूर्ण यंत्रणा आहे. राज्यातील व्यवस्था ही दोन भागात विभागली असते, एक भाग

असतो शासन व दुसरा भाग असतो प्रशासन. शासन व्यवस्था म्हणजे देशातील राजकीय व्यवस्था होय. शासन व्यवस्था लोकशाही, राजेशाही, साम्यवादी, इत्यादी प्रकारची असते. शासन व्यवस्थेचे कार्य धोरणात्मक निर्णय घेणे किंवा कायदे योजना इत्यादींची निर्मिती करणे हे असते. शासनाने निश्चित केलेल्या धोरणांची अंमलबजावणी करणे हे प्रशासनाचे काम असते हे तुम्ही जानता.

शासन संस्थेची प्रमुख तीन अंग असतात. विधिमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ. संसदीय शासन व्यवस्थेत त्यांच्यामध्ये सत्ता संतुलन निर्माण केलेले असते. संघराज्य व्यवस्थेत दोन पातळ्यांवर सरकार असते. केंद्रामध्ये ज्याप्रमाणे कायदेमंडळ कार्यकारी मंडळ असते, तसेच घटकराज्यात देखील कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ असते. घटकराज्यात कायदेमंडळाला राज्य विधिमंडळ असे म्हणतात. राज्य विधिमंडळ विधानसभा, विधान परिषद व राज्यपाल यांनी मिळून बनलेले असते. राज्य विधिमंडळाचे प्रमुख दोन सभागृह आहेत. मात्र कायदे निर्मिती किंवा धोरण निर्मितीच्या प्रक्रियेत राज्यपालांची संमती आवश्यक असते. राज्यपालाच्या सहीनंतरच कोणतेही कार्य मंजूर झाले, असे मानले जात असल्याने राज्यपालाला विधिमंडळाचा तीसरा घटक मानले जाते.

राज्य विधिमंडळाची घटनात्मकरित्या निर्मिती ब्रिटिशांनी केलेली असली तरी त्याचे अस्तित्व अतिप्राचीन काळापासून असल्याचे दिसते. वैदिक व महाकाव्य काळात मसभाफ या आजच्या विधिमंडळासारख्याच होत्या. सभेचे राजावर नियंत्रण होते. तो आपल्या कार्याप्रती सभेला जबाबदार असे.

२.२ विषय-विवेचन

२.२.१ राज्य विधिमंडळाचे स्वरूप

(१) विधिमंडळ म्हणजे काय ?

प्रथम विधिमंडळ म्हणजे काय ते जाणून घेणे आवश्यक आहे. विधी म्हणजे कायदा. ज्या यंत्रणेला राज्यांतर्गत कार्यासाठी आवश्यक ते कायदे करण्याची शक्ती असते त्याला विधिमंडळ असे म्हणतात. लोकशाही व्यवस्था असलेल्या कोणत्याही राज्यात विधिमंडळाच्या संमतीनेच सर्व कारभार चालतो. कार्यकारी मंडळ विधिमंडळाला जबाबदार असते व संसदीय लोकशाही व्यवस्थेत कार्यकारी मंडळाची निर्मिती विधिमंडळातूनच होते.

भारतातील घटक राज्यांना राज्य विधिमंडळाचे स्वरूप एकगृही असावे किंवा द्विगृही हे ठरविण्याचे स्वातंत्र्य घटनेने प्रदान केले आहे. भारतातील काही मोजक्याच राज्यातील विधिमंडळ द्विगृही आहे. दुसऱ्या सभागृहाच्या उपयुक्ततेविषयी प्रश्नचिन्ह निर्माण केला जातो. या ठिकाणी एवढेच म्हणता येईल की, दोन सभागृह असल्यास विधिनिरमितीतील चुका टाळता येतात. तसेच विधानसभा भंग असतानाच्या काळात राज्यपालाला सल्ला देणारे स्थायी सभागृह असणे आवश्यक असल्याने दुसरे सभागृह उपयुक्त ठरते.

(२) प्रांतिक विधिमंडळाचा उदय व विकास

१८६१ च्या कायद्याने मुंबई व मद्रास प्रांताच्या गव्हर्नरच्या कार्यकारी परिषदेवर जादा सभासदांची नियुक्ती करण्याचा अधिकार गव्हर्नरला प्राप्त झाला. यातून प्रांतिक कायदेमंडळाचा उदय झाला. सन १८९२ च्या कायद्याने सरकारी सदस्यांसोबतच गैरसरकारी सदस्यांची नेमणूक केली जाऊ लागली. गैरसरकारी सदस्यांसाठी निवडणूकीची पद्धत अवलंबिली गेली. या कायद्याने मंडळातील विधिमंडळातील सदस्यांना प्रश्न विचारण्याची मुभा देण्यासोबतच अंदाजपत्रकावर चर्चा करण्याचा अधिकार प्राप्त झाला.

प्रांतिक विधिमंडळाच्या विकासात १९०९ चा कायदा महत्त्वपूर्ण ठरला. कारण या कायद्याने प्रांतिक कायदे मंडळातील सदस्यांची संख्या ५० पर्यंत वाढविली, शिवाय त्यांना विधि निर्मितीचे अधिकार प्रदान करण्यात आले. बिनसरकारी सदस्यांसाठी राखीव मतदार संघाची तरतूद करण्यात आली. मतदारांच्या पात्रतेचा विस्तार केला गेला. तसेच उमेदवारांची पात्रता निश्चित केली गेली. पुढे १९१९ च्या कायद्याने प्रांतात द्विदल शासन पद्धतीचा प्रयोग करून जबाबदार शासन निर्मितीचा प्रयत्न केला गेला. ७०% सदस्य बिनसरकारी ठेवण्याची व्यवस्था केली गेली. याचा अर्थ बिनसरकारी सदस्यांचे बहुमत प्रांतामध्ये निर्माण केले गेले. सोपीव विषय भारतीय प्रतिनिधीकडे देण्यात आल्याने मंत्रीमंडळाचे महत्त्व तर वाढलेच परंतु कामाचा अनुभव प्राप्त

करण्याची संधी मिळाली. कायदेमंडळ एकगृही ठेवले असले तरी अधिकारांचा विस्तार करण्यात आला. १९९९ चा कायदा प्रांतांमध्ये विधिमंडळाच्या निर्मितीसाठी मैलाचा दगड समजला जातो.

१९३५च्या कायद्याने भारताला संघराज्याचा दर्जा मिळवून दिला व प्रांतिक विधिमंडळाची शक्ती वाढली गेली. प्रांतांमध्ये द्विगृही कायदेमंडळाची निर्मिती केली गेली. विधान परिषद (Legislative Council) हे वरिष्ठ सभागृह तर विधानसभा (Legislative Assembly) हे कनिष्ठ सभागृह निर्माण केले गेले. सर्व सदस्य गैरसरकारी म्हणून निवडले जाऊ लागले. सर्व सदस्यांची निवड निवडणुकीच्या माध्यमातून करण्याची पद्धती अवलंबिली गेली. गव्हर्नरची कार्यकारी सत्ता मुख्यमंत्री व मंत्रीमंडळाला प्राप्त झाली. अर्थसंकल्पापासून ते विधी निर्मितीपर्यंत सर्व कार्यावर विधिमंडळाचे नियंत्रण प्राप्त झाले. मंत्रीमंडळाबाबत जबाबदारीचे तत्व निश्चित करून त्यांना विधानसभेप्रति जबाबदार करण्यात आले. विधानसभेच्या सदस्यांची प्रत्यक्ष जनतेमार्फत विधानपरिषद सदस्यांची निवड अप्रत्यक्ष पद्धतीने करण्याची तरतूद करण्यात आली. केंद्र व प्रांत सरकारमध्ये अधिकार विभागणी करण्यात आली व ५४ विषय प्रांतसूचीत समाविष्ट करण्यात आले. तर ३६ विषय संयुक्त सूचीत ठेवले गेले. द्विदल शासन पद्धती बंद करून सर्व विषयांवर लोकप्रतिनिधींचे नियंत्रण प्रस्थापित केले गेले.

२.२.२ राज्यविधिमंडळाची रचना

राज्यविधिमंडळाचा विकास आपण या आधी पाहिला आहे. स्वातंत्र्यानंतर विधिमंडळाचे स्वरूप तसेच पूढे चालू आहे. राज्य घटनेच्या कलम १६८ ते २१३ दरम्यान राज्यविधिमंडळासंबंधी तरतूद करण्यात आली आहे. राज्यविधिमंडळाच्या दोन्ही सभागृहाची रचना आपण जाणून घेऊ.

(१) विधानसभा

संसदीय शासन पद्धतीत लोकनिर्वाचित सभागृहाला प्रथम सभागृह असे संबोधले जाते. त्याप्रमाणे विधानसभा हे राज्य विधिमंडळाचे प्रथम सभागृह आहे, परंतु त्याचा दर्जा मात्र कनिष्ठ असतो. द्विसदनात्मक व्यवस्थेत हे सभागृह अधिकार संपन्न सभागृह असते. वयाची १८ वर्षे पूर्ण झालेल्या व मतदानाचा अधिकार असलेल्या सर्वसामान्य जनतेद्वारे या सभागृहातील प्रतिनिधीची निवड केली जाते. या सभागृहात कमीतकमी ६० व जास्तीत जास्त ५०० सदस्य असू शकतात. या सभासदांमध्ये अँग्लो-इंडियन समाजाला प्रतिनिधीत्व मिळाले नसेल तर राज्यपाल एका सदस्याची नियुक्ती करू शकतात. समान लोकसंख्येच्या आधारावर राज्याच्या विधानसभा सदस्य संख्येइतके मतदार संघ तयार करून प्रत्येक मतदारसंघातून एक प्रतिनिधी निवडून पाठवला जातो. वयाची पंचवीस वर्षे पूर्ण केलेला भारताचा नागरिक विधानसभेची निवडणूक लढवू शकतो. लोकप्रतिनिधीत्व कायद्याने निश्चित केलेल्या इतर नियमांचे पालन करणे आवश्यक असते. अनुसूचित जाती जमातीसाठी काही मतदार संघ राखीव ठेवले जातात.

सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर अस्तित्वात आलेल्या विधानसभेचा कार्यकाल ५ वर्षे असतो. आणिबाणीच्या काळात संसद हा कार्यकाल एक वर्षासाठी वाढू शकते.

विधानसभेची मुदतपूर्व बरखास्ती होऊ शकते. जर बहुमत प्राप्त मुख्यमंत्र्याने विधानसभा भंग करण्याची शिफारस केल्यास राज्यपाल मुदतपूर्व निवडणूका करवू शकतात. १९९९ साली नारायण राणे यांनी मुदतपूर्व निवडणूका घेतल्या. त्याचप्रमाणे विधानसभेतील कोणताच पक्ष सरकार स्थापन करण्यासाठी आवश्यक संख्याबळ मिळवू शकत नसेल तर राजकीय अस्थिरतेच्या अधिन राज्यपाल मुदतपूर्व निवडणुका घेऊ शकतात.

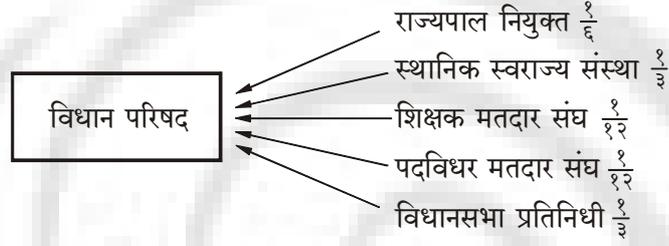
विधानसभेचे अधिवेशन बोलविण्याची जबाबदारी राज्यपालावर आहे. दोन अधिवेशनामधील अंतर १८० दिवसांपेक्षा अधिक नसावे असे घटनात्मक बंधन आहे. विधिमंडळाचे दैनंदिन कामकाज सुरू होण्यासाठी एक दशांश गणसंख्या आवश्यक असते. विधानसभेच्या कामकाजाच्या नियमनासाठी सभासदांमधून एकाची सभापती एकाची उपसभापती म्हणून निवड केली जाते. बहुमत प्राप्त सदस्यांमधूनच त्यांची निवड केली जाते. सभापतीला एखादे विधेयक हे वित्तविधेयक आहे किंवा नाही हे निश्चित करणे व निर्णायक मत देण्याचा अधिकार असल्याने हे पद महत्वपूर्ण मानले जाते. सर्व सदस्यांना निःपक्षपातीपणे वागणूक देऊन सर्वांना विधिमंडळाच्या कामकाजात सहभागी होण्याची संधी मिळवून देणे हे त्यांचे कर्तव्य मानले जाते.

(२) विधान परिषद

विधानसभेची रचना समजून घेतल्यानंतर आपण विधान परिषदेचे रचनात्मक स्वरूप जाणून घेऊ. या सभागृहातील सदस्यांची निवड अप्रत्यक्ष पद्धतीने होत असल्यामुळे व विधानसभेच्या तुलनेत कमी अधिकार असल्यामुळे हे राज्य विधिमंडळाचे

द्वितीय सभागृह म्हणून ओळखले जाते. मात्र या सभागृहातील सदस्य तज्ञ अनुभवी व ज्येष्ठ असल्याने सभागृहाचा दर्जा वरिष्ठ सभागृह असा आहे. भारतातील सर्व राज्यांमध्ये द्वितीय सभागृह नाही. कारण विधान परिषदेची निर्मिती करणे विधानसभेच्या मर्जीवर अवलंबून असते. विधान सभेने विधान परिषदेच्या निर्मितीचा ठराव मंजूर करून पाठविल्यास संसद कायदा करून विधान परिषदेची स्थापना करू शकते.

विधान परिषदेचे सदस्य सर्वसामान्य मतदारांद्वारे निवडले जात नाहीत, तर ते विशिष्ट घटकाचे प्रतिनिधीत्व करणारे असतात. विधान परिषदेची सदस्य संख्या कमीत कमी ४० व जास्तीत जास्त विधानसभेच्या एकूण सदस्यांच्या $\frac{1}{3}$ इतकी असते.



विधान परिषद सदस्यांच्या मतदार संघाचे स्वरूप

- (अ) विधान परिषदेच्या एकूण सभासदांच्या $\frac{1}{3}$ सभासद महानगरपालिका, नगरपालिका, जिल्हा परिषद, इत्यादींसारख्या स्थानिक संस्थांच्या सदस्यांमार्फत निवडले जातात.
- (आ) एकूण सदस्यांच्या $\frac{1}{12}$ सदस्य ज्याला पदवी पूर्ण होऊन किमान ३ वर्षे पूर्ण झाली आहेत, अशा पदविधर मतदारांद्वारे निवडले जातात.
- (इ) एकूण सदस्यांच्या $\frac{1}{12}$ सदस्य हे किमान ३ वर्षे माध्यमिक शाळांमध्ये शिक्षक म्हणून काम केलेल्या शिक्षक मतदारांद्वारे निवडले जातात.
- (ई) एकूण सदस्यांच्या $\frac{1}{3}$ सदस्य विधानसभेद्वारे निवडले जातात. मात्र विधानसभेद्वारे निवडले जाणारे सदस्य कोणत्याही विधिमंडळाचे सदस्य नसावेत.
- (उ) उर्वरित $\frac{1}{6}$ सदस्य राज्यपालामार्फत नामनिर्देशित (नियुक्त) केले जातात, ज्यांना साहित्य, कला, विज्ञान, समाजसेवा, सहकार आंदोलन, इत्यादी क्षेत्रातील विशेष ज्ञान व प्राविण्य प्राप्त असते.

विधान परिषद हे कायम सभागृह आहे म्हणजे या सभागृहातील सर्व सदस्यांचा कार्यकाल एकदाच संपत नाही व राज्यपाल या सभागृहाला बरखास्त करू शकत नाहीत. दर दोन वर्षांनी परिषदेमधील $\frac{1}{3}$ सदस्य निवृत्त होतात व तेवढेच नव्याने निवडले जातात. विधान परिषद सदस्यांचा कार्यकाल ६ वर्षे असतो. कायम सभागृह ठेवण्यामागचा उद्देश विधानसभा विसर्जन काळात राज्यपालांना कामकाजासंबंधी सल्ला मिळावा हा आहे.

वायाची ३० वर्षे पूर्ण झालेला भारतीय नागरिक विधान परिषदेची निवडणूक लढवू शकतो. मात्र तो ज्या घटकाचे प्रतिनिधीत्व करू इच्छितो त्यासाठी निर्धारित केलेल्या पात्रता त्याच्या अंगी असाव्या लागतात. विधान परिषद सदस्यांची निवड क्रमदेय मतदान पद्धतीने होते. विधान परिषद व विधानसभेची अधिवेशने बरोबरच भरतात व संपतात. विधान परिषदेचे दैनंदिन कामकाज सुरु होण्यासाठी $\frac{1}{10}$ एवढीच गणसंख्या आवश्यक असते. विधानसभेप्रमाणेच विधान परिषद सदस्य आपल्यातूनच अध्यक्ष व उपाध्यक्षांची निवड करतात. परिषदेच्या कामकाजाचे संचलन करण्याची जबाबदारी त्यांच्यावर असते.

२.२.३ विधिमंडळाचे कार्य

संसदीय शासन व्यवस्थेत कार्यकारी मंडळ विधिमंडळाला जबाबदार असल्यामुळे विधिमंडळाची कार्यात्मक जबाबदारी महत्त्वाची मानली जाते. राज्यशासनाच्या प्रत्येक कृती व कार्याला विधिमंडळाची मान्यता आवश्यक असते.

राज्यसूचीतील ६१ व समवर्ती सूचीतील ५२ विषयांवर कार्य करण्याचा अधिकार विधिमंडळाला आहे. राज्याच्या संचलनासाठी आवश्यक असणाऱ्या अधिनियमांची निर्मिती विधिमंडळ आपल्या अधिकार क्षेत्रांतर्गत करत असते. उदा. महाराष्ट्रात जिल्हा परिषद व पंचायत समितीच्या निर्मितीसाठी जिल्हा परिषद पंचायत समिती अधिनियम १९६१ किंवा मनगरपालिका, नगरपंचायती अधिनियम १९६५ अशा अधिनियमांच्या माध्यमातून राज्यसरकारला आवश्यक कायद्यांची

उपलब्धता विधिमंडळ करून देते. राज्याच्या तिजोरीची चावी विधिमंडळाकडे आहे. अंदाजपत्रक, लेखानुदान इत्यादींच्या माध्यमातून राज्य सरकारला खर्चासाठी पैसा विधिमंडळामार्फत उपलब्ध करून दिला जातो. विधिमंडळाच्या मान्यतेशिवाय कोणताही नवा कर राज्य सरकारला लावता येत नाही. कल्याणकारी राज्याची स्थापना व सामाजिक न्यायाची निर्मिती करण्यासोबतच राज्याला विकास व प्रगतीच्या पथावर नेण्यासाठी विविध धोरणे, योजना, कार्यक्रम यांची निर्मिती विधिमंडळामार्फत केली जाते.

कार्यकारी मंडळाने लोककल्याणाची पायमल्ली करू नये यासाठी मंत्र्यांना प्रश्न विचारणे, खुलासा मागवणे, वेळप्रसंगी निंदाव्यंजक ठराव मांडणे किंवा संपूर्ण मंत्रिमंडळावर अविश्वासदर्शक ठराव मांडून त्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य विधिमंडळाला करावे लागते.

केंद्रिय संसदेकडून मान्यतेसाठी आलेल्या घटनादुरुस्ती विधेयकावर चर्चा करणे व ती घटना दुरुस्ती मंजूर किंवा नामंजूर करण्याचा अधिकार विधानसभेला आहे. उदा. १९९३ साली करण्यात आलेल्या ७३ व्या व ७४ व्या घटना दुरुस्तीला २५ घटक राज्यापैकी १८ घटक राज्यांनी मंजूरी दिल्यानंतरच ती घटना दुरुस्ती मान्य झाली. शिवाय राष्ट्रपतीच्या निवडणूकीमध्ये राज्यांच्या विधानसभेची भूमिका निर्णायक असते.

२.२.४ विधानसभा-विधान परिषद संबंध

विधानसभा व विधान परिषद ही राज्य विधिमंडळाची दोन सभागृह आहेत. वरवर पाहता दोन्ही सभागृह समतुल्य वाटत असले तरी असे नाही. त्यामुळे विधानसभा व विधान परिषदेमधील संबंध समजून घेणे महत्वाचे आहे. विधानसभा हे प्रथम व कनिष्ठ सभागृह असून ते विधान परिषद या द्वितीय व वरिष्ठ सभागृहापेक्षा अधिक शक्तीसंपन्न आहे. विधान परिषदेची निर्मिती करण्याचा अधिकार विधानसभेला आहे. तसेच विधानसभा विधान परिषदेचे सभागृह बरखास्त करू शकते. उदा. सन १९५८ मध्ये आंध्रप्रदेश विधानसभेने संसदेकडे विधान परिषद निर्मितीचा ठराव पाठवून दुसरे सभागृह निर्माण केले तर १९८५ साली विधान परिषदेच्या ठरावावरूनच संसदेने आंध्रप्रदेश विधान परिषद बरखास्त करून त्याचे अस्तित्व संपुष्टात आणले. पुन्हा २००७ मध्ये विधान परिषदेच्या स्थापनेची विनंती संसदेला करून विधान परिषदेचे पुनरुज्जिवन केले. अशीच स्थिती तामिळनाडू विधान परिषदेबाबत दिसून येते.

आर्थिक बाबतीतील संबंधही महत्वाचे आहेत. एखादे विधेयक हे अर्थ विधेयक आहे किंवा नाही हे ठरविण्याचा अधिकार केवळ विधानसभेच्या सभापतींना आहे. शिवाय कोणतेही अर्थ विधेयक प्रथमतः केवळ विधानसभेतच मांडावे लागते. विधानसभेने मंजूर करून पाठविलेल्या अर्थसंकल्पाला विधान परिषदेने १४ दिवसात मंजूर करून पाठविण्याचे बंधन आहे. शिवाय विधान परिषदेने केलेल्या सूचना मानण्याचे बंधन विधानसभेला नाही. १४ दिवसात अर्थ विधेयक मंजूर न केल्यास ते विधान परिषदेला मान्य आहे असे मानले जाते म्हणजे विधानसभा आर्थिक संबंधाबाबत विधान परिषदेपेक्षा अधिकार संपन्न आहे.

कायदेविषयक संबंधाबाबत असे दिसून येते की, विधानसभेने कायद्याचे विधेयक मंजूर करून विधान परिषदेकडे पाठविल्यानंतर तीन महिन्यात मंजूर किंवा नामंजूर नाही केले तर तेच विधेयक विधानसभा पुन्हा विधान परिषदेकडे मंजूरीसाठी पाठवते. या वेळेला एक महिन्यात विधान परिषदेने काहीच कार्यवाही नाही केल्यास ते मंजूर झाले, असे मानले जाते व राज्यपालाकडे मंजूरीसाठी पाठवले जाते. जर असे विधेयक विधान परिषदेने प्रथम मंजूर करून पाठविल्यानंतर विधानसभेने ते नामंजूर केल्यास त्या विधेयकाचे अस्तित्व तेथेच संपते, कारण राज्य विधिमंडळाच्या संयुक्त बैठकीची घटनात्मक तरतूद नाही.

विधानसभा व विधान परिषदेतील भिन्नता

विधानसभा	विधान परिषद
(०१) निवड प्रत्यक्ष मतदानाने सामान्य जनतेद्वारे.	- निवड अप्रत्यक्ष मतदानाने वर्गिकृत मतदाराद्वारे.
(०२) उमेदवाराच्या वयाची अट किमान २५ वर्षे पूर्ण.	- उमेदवाराच्या वयाची अट किमान ३० वर्षे पूर्ण.
(०३) घटक राज्यात सभागृहाची निर्मिती अनिवार्य.	- घटक राज्यात सभागृहाची निर्मिती ऐच्छिक.
(०४) अस्थायी सभागृह, राज्यपालाद्वारे बरखास्त होऊ शकते.	- स्थायी सभागृह राज्यपालाद्वारे काधीही बरखास्त होऊ शकत नाही.
(०५) निश्चित कार्यकाल जास्तीत जास्त ५ वर्षे.	- कायमस्वरूपी सभागृह.
(०६) सदस्यांचा कार्यकाळ ५ वर्षे.	- सदस्यांचा कार्यकाळ ६ वर्षे.
(०७) सर्व सदस्यांचा कार्यकाळ एकदाच सुरु होतो व एकदाच संपतो.	- सर्व सदस्यांचा कार्यकाळ एकदाच सुरु होत नाही. व एकदाच संपत नाही, दर दोन वर्षांनंतर $\frac{1}{3}$

<p>(०८) कार्यकारी मंडळ या सभागृहाला जबाबदार असते.</p> <p>(०९) आर्थिक बाबतीत शक्तीशाली.</p> <p>(१०) कायदेनिर्मितीत श्रेष्ठत्व.</p>	<p>सदस्य निवृत्त होतात व तितकेच पून्हा निवडले जातात.</p> <p>- कार्यकारी मंडळ या सभागृहाला जबाबदार नसते.</p> <p>- अर्थ विधेयक जास्तीत जास्त १४ दिवस रोखता येते.</p> <p>- कायद्याचे विधेयक जास्तीत जास्त ३ महिने रोखता येते.</p>
---	--

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिक्तस्थाने जागा भरा.

- (१) राज्य विधानसभा सदस्यत्वाची वयाची अट.....आहे.
- (२) विधानसभा या सभागृहात कमीत कमी.....व जास्तीत जास्त.....सदस्य असू शकतात.
- (३) एखादे विधेयक हे वित्तविधेयक आहे किंवा नाही हे ठरविण्याचा अधिकार.....याचा असतो.
- (४) विधिमंडळाचे दैनंदिन कामकाज सुरु होण्यासाठी.....गुणसंख्या आवश्यक आहे.
- (५) राज्य विधिमंडळाचे वरिष्ठ सभागृह म्हणून.....यांना ओळखले जाते.

२.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

अधिवेशन : राज्य विधिमंडळात निवडून आलेले सर्व सभासद सभागृहात एकत्र बसून चर्चा करतात व विचारविनिमयाने निर्णय घेतात. यालाच अधिवेशन असे म्हणतात. अधिवेशन वर्षातून किमान दोन वेळा होणे आवश्यक असते.

राष्ट्रपती राजवट : राज्यसरकारला कार्याचे स्वातंत्र्य असले तरी ही राज्यात कायदा व सुव्यवस्था राखण्याची अंतिम जबाबदारी केंद्रशासनाची आहे. राज्यात राजकीय अस्थिरता किंवा कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न गंभीर बनल्यास. कलम ३५६ प्रमाणे संबंधीत राज्याचे सरकार बरखास्त करून कारभार राष्ट्रपती स्वतःकडे घेतो. राष्ट्रपतीच्या या कृतीला राष्ट्रपती राजवट असे म्हणतात. या राजवटीच्या काळात राष्ट्रपती राज्यपालाद्वारे राज्यकारभार पाहतात.

अर्थसंकल्प : राज्याच्या एका वर्षातील व खर्चाचे अंदाजित अनुमान तयार केले जातात. ज्यात अपेक्षित मार्गाने मिळणारे उत्पन्न व अंदाजित करावा लागणारा खर्च याची सविस्तर माहिती उपलब्ध असते. अर्थसंकल्प तयार करण्याची जबाबदारी अर्थमंत्र्यावर असते. अर्थसंकल्प एका वर्षासाठी तयार केला जातो.

लेखानुदान : राज्य विधिमंडळाला काही कारणास्तव वेळेत अर्थसंकल्प मंजूर करता येत नसेल तर अशावेळेला मर्यादित कालावधीसाठी सरकारला खर्चासाठी पैसा उपलब्ध करून देण्यासाठी मंजूर करण्यात येणाऱ्या अनुदानाच्या प्रकाराला लेखानुदान असे म्हणतात. लेखानुदान एकप्रकारे मर्यादित काळासाठीचा अर्थसंकल्पच असतो. लेखानुदान दोन ते सहा महिने इतक्या कालावधीसाठी असू शकते.

गणसंख्या : कोणत्याही वैधानिक संस्थेचे दैनंदिन कामकाज सुरु करण्यासाठी किमान सदस्यांच्या उपस्थितीची आवश्यकता असते. ही किमान सदस्यांची उपस्थिती संख्या म्हणजेच गणसंख्या होय. संसदीय शासन प्रणालीत गणसंख्या भरल्याशिवाय विधिमंडळाच्या कामकाजाला सुरुवात होत नाही. भारतात गणसंख्येचे प्रमाण एक दशांश एवढे निश्चित केले आहे.

द्विदल शासन पद्धती : १९१९ च्या कायद्याने प्रांतसरकारांमध्ये ब्रिटिशांनी कामाच्या विषयांना राखीव व सोपीव अशा दोन भागात विभागणी केली. महत्त्वाची कामे राखीव विषयात ठेवून त्यांचा कारभार ब्रिटिश अधिकाऱ्यांकडे तर तूलनात्मकदृष्ट्या कमी महत्त्वाच्या विषयांचा कारभार भारतीय लोकप्रतिनिधीकडे सोपविण्यात आला होता. या पद्धतीलाच द्विदल शासन पद्धती असे म्हणत.

द्विगृही विधिमंडळ : जेव्हा विधिमंडळ दोन वेगवेगळ्या सभागृहांनी मिळून बनलेले असते तेव्हा त्याला द्विगृही विधिमंडळ असे म्हणतात. उदा. संसद ही लोकसभा व राज्यसभा या सभागृहांनी तर राज्यविधिमंडळ विधानसभा व विधानपरिषद या सभागृहांनी मिळून बनलेले आहे.

२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

- (१) २५
 - (२) ६०, ५००
 - (३) सभापती
 - (४) १/१० (एक दशांश)
 - (५) विधान परिषद
-

२.५ सारांश

राज्यविधिमंडळाची रचना व कार्ये यांचा अभ्यास आपण या घटकात केला. विधानसभा व विधान परिषद ही राज्य विधिमंडळाची दोन सभागृहे आहेत. राज्यविधिमंडळाची निर्मिती ब्रिटिश काळात झाली. विधिमंडळाचा घटनात्मक विकास स्वातंत्र्यापूर्वीच टप्प्याटप्प्यांनी झाला. जबाबदार शासन पद्धती निर्माण करण्यासाठी प्रांतांमध्ये प्रथम राखीव व सोपीव विषयाचा प्रयोग झाला. भारत सरकार कायद्याने प्रांतिक विधिमंडळ द्विगृही बनविले गेले. शिवाय कार्यकारी मंडळाची निर्मिती व उत्तरदायीत्व कायदेमंडळाप्रती निश्चित करण्यात आले. स्वातंत्र्यानंतर ही व्यवस्था पुढे तशीच चालू ठेवली गेली. अधिकार कक्षात मात्र वाढविण्यात आल्या. विधान परिषदेची निर्मिती व समाप्ती करण्याचा अधिकार विधानसभेला असल्याने सध्या सात राज्यात दुसरे सभागृह आहे. दोन्ही सभागृहांच्या रचनेत सारखेपणा नाही. निवडपद्धती कार्यकाल, इत्यादीबाबत दोन्ही सभागृहात तफावत आढळते. विधानसभेच्या विसर्जन काळात राज्यपालाला कायदेविषयक सल्ला व सहाय्य करण्यासाठी विधान परिषदेला कायम सभागृह बनविण्यात आले आहे. मात्र अधिकारांच्या बाबत या सभागृहाला दुय्यम स्थान असल्याचे दिसते. विधानसभा हे लोकनियुक्त सभागृह असल्याने अधिक अधिकार संपन्न आहे. धनविधेयक प्रथम विधानसभेतच मांडावे लागते. विधानसभेने मंजूर केलेल्या धन विधेयकाला चौदा दिवसांच्या आत विधान परिषदेने मान्यता न दिल्या ते परिषदेला मान्य आहे मानले जाते. कायदेविषयक विधेयक विधानसभेने प्रथम मंजूर केल्यास विधान परिषदेला प्रथम तीन महिन्यांच्या आत त्यास मंजूरी किंवा सुधारणा कळविणे बंधनकारक असते.

कार्यकारी मंडळ विधानसभेला जबाबदार असते. विधानसभा अविश्वास ठराव, निंदाव्यंजक ठराव, चर्चा, प्रश्नोत्तरे, लक्षवेधी किंवा तहकुबी सूचना अर्थसंकल्पाला मंजूरी अशा विविध मार्गाने कार्यकारी मंडळावर नियंत्रण प्रस्थापित करते. संसदिय पद्धतीत विविध अधिकारांमुळे विधिमंडळाचा कार्यकारणीवर वरचष्मा असू शकतो. कार्यकारी मंडळाला राज्याच्या संचलनासाठी आवश्यक असणाऱ्या अधिनियमांची निर्मिती करणे. अर्थसंकल्प मंजूरीच्या माध्यमातून विकास कामांच्या पूर्ततेसाठी निधी उपलब्ध करून देणे, कार्यकारी मंडळाच्या कल्याणकारी योजनांचा मान्यता देणे, राज्याच्या प्रगतीच्या व विकासाच्या धोरणांची निर्मिती करणे अशी विविध कार्ये राज्ये विधिमंडळाद्वारे केली जातात.

विधान परिषदेच्या उपयुक्ततेविषयी अनेकदा प्रश्न उपस्थित केला जातो, मात्र विधानसभेने विधिनिर्मितीत घाई गडबडीने केलेल्या चुका निदर्शनास आणून देणे व विधानसभेच्या विसर्जन काळात राज्यपालाला सल्ला देणे या बाबींचा विचार करता करता हे सभागृह उपयुक्त असल्याचे दिसते. शिवाय ज्या राज्यांनी अगोदर विधानपरिषद रद्द केली होती, त्यांनी या सभागृहाचे पुनरुज्ज्वन केल्याने हे सभागृह उपयुक्त आहे, असे म्हणता येईल.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

- (१) प्रांतिक विधिमंडळाचा उदय व विकास स्पष्ट करा.
- (२) विधानसभेची रचना सांगा.

- (३) विधान परिषदेची रचना विषद करा.
- (४) राज्यविधिमंडळाची कार्ये लिहा.
- (५) विधानसभा- विधानपरिषद यांच्या संबंधाचा आढावा घ्या.

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- (१) भारताचे संविधान (२०१२). महाराष्ट्र राज्याच्या भाषा संचलनालयाद्वारे अनुवादित व प्रकाशित.
- (२) बसु, डि. डि. (२०१५). भारतीय राज्यघटनेची ओळख. हरीयाना, नेक्सीस पब्लिकेशन हरीयाना.
- (३) कटरिया, सु. (२०१४). लोकप्रशासन परिभाषिक कोश. जयपूर, नॅशनल पब्लिशिंग हाऊस.
- (४) शर्मा, ह. (२०१२). राज्य प्रशासन. जयपूर, राजस्थान, कॉलेज बुक डेपो.
- (५) नेमा, जी. पी. आणि जैन राजेश, शर्मा हरिश्चंद्र (२०१३). भारत में राज्यों की राजनीति. जयपूर, कॉलेज बुक डेपो.
- (६) बंग, के. आर. (२०११). महाराष्ट्र प्रशासन. औरंगाबाद, विद्या प्रकाशन.

ज्ञानगंगा चरोचरी

घटक ३ : राज्य कार्यकारी मंडळ

अनुक्रमणिका

- ३.० उद्दिष्टे
- ३.१ प्रास्ताविक
- ३.२ विषय-विवेचन
 - ३.२.१ कार्यकारी मंडळाचे स्वरूप
 - ३.२.२ राज्यपाल
 - ३.२.३ मुख्यमंत्री
 - ३.२.४ मंत्रिपरिषद
- ३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
- ३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ३.५ सारांश
- ३.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासातून आपल्याला-

- राज्यकार्यकारी मंडळाच्या घटकांचे ज्ञान होईल.
- राज्यकार्यकारी मंडळाची रचना समजेल.
- राज्यकार्यकारी मंडळाची कार्य समजतील.
- राज्यपालाच्या भूमिकेचे परीक्षण करता येईल.

३.१ प्रास्ताविक

मागील घटकामध्ये आपण राज्य विधिमंडळाची माहिती जाणून घेतली. या घटकात आपण कार्यकारी मंडळ किंवा राज्यकार्यकारिणी संबंधिची माहिती जाणून घेऊ. राज्य सरकारने कृषि विषयक धोरण जाहीर केले, सरकारने दुष्काळ किंवा आपत्ती ग्रस्तांना मदत उपलब्ध करून दिली, राज्यसरकारचा अर्थसंकल्प मांडला गेला, अशा प्रकारच्या बातम्या आपणास नेहमी प्रसिद्धी माध्यमातून वाचावयास किंवा ऐकावयास मिळतात. ही सर्व कामे कोण करतो हे तुम्हाला माहीत आहे का? ही कामे करणाऱ्या घटकाला काय म्हणतात, हे तुम्ही कधी जाणून घेतले आहे का? या प्रश्नांची उत्तरे या घटकाच्या अभ्यासातून आपल्याला जाणून घेता येतील. विशेषतः सरकार म्हणजे काय ते समजू शकेल.

कायदेमंडळ व न्यायमंडळ हे दोन शासन व्यवस्थेचे अंग प्रत्येक राष्ट्रात असतातच, परंतु कार्यकारी मंडळाचे स्वरूप कसे आहे यावरून त्या देशाच्या राजकीय व्यवस्थेचे स्वरूप निर्धारित होत असते. भारतातील कार्यकारी मंडळाची निर्मिती कायदेमंडळातून होते व ते कायदेमंडळाला म्हणजे संसदेला उत्तरदायी असल्याने भारतात संसदीय शासन प्रणाली आहे असे म्हटले जाते. या

उलट अमेरिकेतील कार्यकारी मंडळ कायदे मंडळातून तयार होत नाही व कायदेमंडळाला जबाबदार ही नसते, त्यामुळे तेथील शासन प्रणाली भिन्न आहे. भारतीय संघराज्य व्यवस्थेत केंद्राप्रमाणेच घटकराज्यातही संसदीय शासन प्रणाली आहे, हे तुम्हाला मागील घटकाच्या अभ्यासानंतर कळाले आहेच, कायदे मंडळाने केलेल्या कायद्यांची व योजनांची तसेच न्यायालयाच्या आदेशांची अंमलबजावणी करणारी यंत्रणा म्हणजे कार्यकारी मंडळ होय. राज्य कार्यकारी मंडळात राज्यपाल, मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषद यांचा समावेश होतो. या कार्यकारी मंडळालाच एकत्रितरित्या सर्वसामान्य बोली भाषेत सरकार असे म्हटले जाते. त्यांचे प्रमुख कार्य राज्यव्यवस्थेचे संचालन करून घटनात्मक उद्दिष्टांना स्थापन करणे हे असते, त्यासाठी कार्यकारी मंडळाच्या अधीन प्रशासन यंत्रणेचा फार मोठा व विशेषज्ञ असा ताफा असतो. प्रशासनाच्या माध्यमातून कार्य पूर्ण करत असताना येणाऱ्या अडचणी सोडविणे प्रशासनाला मार्गदर्शन करणे इत्यादी कार्य कार्यकारी मंडळाला करावी लागतात. मुळामध्ये कार्यकारी मंडळाची भूमिका कायदेमंडळापेक्षाही व्यापक असते. कायद्याची व योजनांची निर्मिती कार्यकारी मंडळाद्वारे केली जाते, कारण शासन व्यवस्था सांभाळताना कशाची आवश्यकता आहे याची जाणीव कार्यकारी मंडळाला असते व कायदेमंडळात स्पष्ट बहूमत असल्यास कायदे मंडळाची मान्यता औपचारिकता मात्र असते.

कार्यकारी मंडळाचा प्रमुख राज्यपाल हा घटनात्मक प्रमुख असतो. संसदीय शासनाच्या मर्यादांप्रमाणे तो आपले अधिकार मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषदेच्या माध्यमातून वापरतो. त्यामुळे बऱ्याचदा राज्यपाल व मुख्यमंत्री यांच्यात सत्ता संघर्ष निर्माण झालेला दिसतो. प्रस्तूत घटकामध्ये आपण कार्यकारी मंडळाच्या तीनही घटकांच्या अधिकार व शक्तींचा तसेच त्यांच्या परस्पर संबंधाचा आढावा घेणार आहोत.

३.२ विषय-विवेचन

३.२.१ कार्यकारी मंडळाचे स्वरूप

कार्यकारी मंडळ या शब्दातच या व्यवस्थेचा अर्थ समाविष्ट आहे. शासनाच्या अंमलबजावणी करणाऱ्या किंवा त्यावर देखरेख ठेवणाऱ्या यंत्रणेला कार्यकारीमंडळ असे म्हटले जाते. ही यंत्रणा प्रत्यक्ष कार्य पूर्ण करणारी असल्याने तीला कार्यकारिणी किंवा कार्यपालिका या नावानेही ओळखले जाते. आजचे राज्यकार्यकारी मंडळ हे ब्रिटिशकालीन गव्हर्नरच्या कार्यकारिणीचे सुधारीत रूप आहे. स्वातंत्र्यानंतर संसदीय कार्यपालिका पुढे तशीच चालू ठेवण्यावर घटना समितीचे एक मत होते. त्याप्रमाणे ही व्यवस्था ब्रिटिशकाळापासून आजपर्यंत तशीच चालू आहे.

राज्यपाल हा राज्याचा घटनात्मक प्रमुख असतो. त्याची नियुक्ती केंद्र शासनाद्वारे केली जाते. तो केंद्राचा प्रतिनिधी असतो. संसदीय लोकशाहीच्या संकेताप्रमाणे राज्यपाल घटनात्मक प्रमुख असतो व तो आपले अधिकार लोकप्रतिनिधीच्या मार्फत म्हणजे मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषदेमार्फत वापरतो. मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषदेची निवड राज्यविधिमंडळातून होते. राज्यातील जनता विधानसभा या कनिष्ठ सभागृहातील प्रतिनिधीची निवड करते. या सभागृहात ज्या पक्षाला किंवा पक्षाच्या गटाला बहूमत प्राप्त होते त्यांना सरकार स्थापन करता येते. बहूमत प्राप्त पक्षाच्या नेत्याला मुख्यमंत्री म्हणून तर त्याच्या सहकाऱ्यांना मंत्री म्हणून राज्यपालाद्वारे नियुक्त केले जाते. मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषद विधिमंडळाला जबाबदार असतात त्यामुळे या संपूर्ण व्यवस्थेला जबाबदार शासन प्रणाली असे म्हणतात. कार्यकारी मंडळाला पदावरून दूर करण्याचा अधिकार विधिमंडळाला असतो. कार्यकारी मंडळाने कार्यपद्धतीविषयी विधिमंडळाचा विश्वास गमावल्यास त्यांना विधिमंडळ अविश्वास दर्शक ठरावाच्या माध्यमातून पदावरून दूर करते. विश्वास आणि अविश्वास या दोन संकल्पनांचा संबंध बहूमताशी असतो. राज्य कार्यकारी मंडळाला पदावरून दूर करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतीला देखील आहे. राज्यपालाच्या राज्यातील कायदा व सुव्यवस्था तसेच राजकीय अस्थिरता इत्यादी संबंधीच्या अहवालाच्या आधारावर राष्ट्रपती राज्यकार्यकारी मंडळाला बडतर्फ करू शकते. राज्यपालाचे घटनात्मक अधिकार मुख्यमंत्री वापरतात तर विधिमंडळ त्यांना कार्याची शक्ती प्रदान करते, त्यामुळे परस्परवलंबी व परस्पर संबंधी नात्यातून त्यांचे कार्य चालते. अगदी सोप्या भाषेत सांगावयाचे झाल्यास केंद्रीय पातळीवरील राष्ट्रपतीची प्रतिकृती राज्यपाल असतो तर प्रधानमंत्र्यांची प्रतिकृती मुख्यमंत्री असतो. मंत्रिपरिषदेचे अस्तित्व व भूमिका दोन्ही ठिकाणी सारखी आहे.

३.२.२ राज्यपाल

घटक राज्यांमध्ये केंद्राप्रमाणेच दोन कार्यकारी प्रमुख असतात. एक राज्यपाल व दुसरे मुख्यमंत्री, राज्यपाल हे घटनात्मक

प्रमुख असतात तर मुख्यमंत्री वास्तविक कार्यकारी प्रमुख. वरवर पाहता दोन कार्यकारी प्रमुख ही व्यवस्था एकाच शरीरावर दोन डोके असल्यासारखी भासते. परिणामतः ही व्यवस्था गुंतागुंतीची आहे की काय असा प्रश्न निर्माण होतो व तो निर्माण होणे साहजिकही आहे. त्यामुळे आपण वरवर गुंतागुंतीची वाटणारी यंत्रणा व्यावहारीकरित्या किती सरळ व सोपी आहे हे समजावून घेऊ.

राज्यपाल हे संपूर्ण राज्याचे प्रमुख असतात. राज्यपाल हे राज्यातील सर्वश्रेष्ठ पद असून ते कार्यकारी प्रमुख असतो. या ठिकाणी एक बाब अगदी सुरुवातीस लक्षात ठेवणे आवश्यक वाटते, ती म्हणजे राज्यपाल जरी घटनात्मकरित्या शक्तीशाली भासत असला तरी संसदीय परंपरेच्या मर्यादेत राहून तो आपली भूमिका वास्तविक प्रमुख म्हणून निर्माण करत नाही. केंद्र व राज्यातील या संसदीय मर्यादेचे पालन हे भारताच्या लोकशाही मूल्यांच्या यशाचे प्रतिक आहे. राज्यपाल हे राष्ट्रपतीद्वारे नियुक्त केले जातात. घटना समितीत राज्यपाल नियुक्त असावेत की निवडलेले या विषयी बरीच चर्चा झाली व राज्यपाल निवडणुकीच्या माध्यमातून आल्यास राज्यात सत्तेची दोन केंद्र तयार होतील म्हणून त्याची नियुक्ती करण्याची पद्धत अंगीकारली गेली. राष्ट्रपती घटकराज्याच्या राज्यपालाची नेमणूक प्रधानमंत्री व मंत्रिमंडळाच्या सल्ल्याने करतो. निवृत्त न्यायाधीश, माजी सैन्य अधिकारी, निवृत्त प्रशासकीय अधिकारी किंवा राजकीय क्षेत्रातील अनुभवी व्यक्तीचीच या पदावर नेमणूक केली जाते. राज्यपालाचा कार्यकाल नियुक्ती दिनांकापासून पाच वर्षे असला तरी तो राष्ट्रपतीची मर्जी असेपर्यंतच पदावर राहू शकतो. म्हणजे त्याचा कार्यकाल राष्ट्रपतीच्या मर्जीवरच अवलंबून असतो, असे म्हणता येऊ शकेल. राज्यपाल बनण्यासंबंधी कोणती जात, धर्म, शिक्षण, भाषा अशी विशेष अट नाही, मात्र वयाची ३५ वर्षे पूर्ण असणे आवश्यक असते.

राज्यपाल राज्याचे संविधानिक प्रमुख असतात. घटनेने राज्याच्या सर्व शक्ती त्यांना प्रदान केल्या आहेत, परंतु संसदीय लोकशाहीच्या नियमाप्रमाणे राज्यपाल आपल्या अधिकारांचा स्वतः वापर करत नाहीत. ते राज्याचा सर्व कारभार मुख्यमंत्री व मंत्रिमंडळाच्या मार्फत पाहत असतात. राज्याचा कारभार राज्यपालाच्या नावाने मुख्यमंत्री पूर्ण करतात.

साधारणतः ज्या राज्याचा नागरिक आहे, त्याच राज्यात त्याला राज्यपाल म्हणून नेमले जात नाही. राज्यपालांना बडतर्फीसाठी कोणतीही विशेष पद्धत अवलंबली जात नाही. राष्ट्रपती साध्या आदेशाद्वारे त्यांना पदावरून बडतर्फ करू शकतात. राज्यपालांचा कार्यकाल संपल्यानंतर त्यांची त्याच पदावर पुन्हा पुढील कार्यकालासाठी नियुक्ती केली जाते. तसेच राज्यपालांच्या बदल्याही राष्ट्रपती करू शकतात.

राज्यपाल हा खरोखरच केवळ घटनात्मक प्रमुख आहे का व तो आपल्या घटनादत्त अधिकारांचा वास्तविक प्रमुख म्हणून वापर करू शकतो किंवा नाही हा एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न ठरतो. या प्रश्नाचे उत्तर सन २०११ च्या गुजरातमधील घटनेत दडले आहे. लोकायुक्तांचे पद अनेक वर्षे रिकामे राहिल्यामुळे राज्यपाल कमला बेलीवाल यांनी मुख्यमंत्र्यांचा सल्ला न घेताच स्वतःच्या अधिकाराचा वापर करत न्या. आर.ए. मेहता यांची लोकायुक्त पदी नियुक्ती केली. राज्यसरकारने राज्यपालांच्या या कृतीला प्रथम उच्च न्यायालयात व नंतर सर्वोच्च न्यायालयात आव्हान दिले. न्यायालयाने राज्यपालांच्या कृतीला संवैधानिक ठरवले, परंतु आपल्या निकालपत्रात अशी आशाही व्यक्त केली की, राज्यपालांनी संसदीय मर्यादांचे पालन करावे. अशीच कृती सन २०१३ मध्ये बिहारचे राज्यपाल देवानंद कुवर यांनी केली. त्यांनी स्वतःच्या अधिकाराचा वापर करत राज्यसरकारला विश्वासात न घेता विविध विद्यापीठांच्या कुलगुरुंची नेमणूक केली होती व या प्रकरणातही सर्वोच्च न्यायालयाने राज्यपालांच्या कृतीला वैध ठरवले. या उदाहरणांवरून हे स्पष्ट होते की, राज्यपाल हे केवळ नामधारी नाहीत. आपल्या अधिकारांचा व्यावहारीक वापर करू शकतात.

(१) राज्यपाल आणि विधिमंडळ

विधानसभा + विधानपरिषद + राज्यपाल = राज्यविधिमंडळ

राज्यपाल हा राज्यविधिमंडळाचा अविभाज्य घटक असतो. राज्यपालाला विधिमंडळाचे तिसरे सभागृह असेही म्हणतात. कारण विधानसभा व विधानपरिषद या दोन सभागृहाने मंजूर करून पाठवलेले कायद्याचे विधेयक किंवा योजनांना तोपर्यंत मंजूर झाले मानले जात नाही जोपर्यंत राज्यपालाची त्यावर स्वाक्षरी होत नाही. म्हणजे विधिमंडळाच्या दोन्ही सभागृहांसोबतच राज्यपालाची मान्यता प्रत्येक कार्यासाठी आवश्यक असतेच, म्हणून राज्यपालाला विधिमंडळाचे अविभाज्य अंग मानले जाते. त्यामुळे राज्यपाल विधिमंडळ संबंध जाणून घेणे महत्त्वपूर्ण ठरते. राज्य विधिमंडळाच्या बैठका बोलविणे, सत्र थांबविणे, अतिरिक्त सत्र आयोजित करणे किंवा विधानसभा भंग करणे ही कार्ये घटनात्मक प्रमुख म्हणून राज्यपालांना करावी लागतात. सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर कोणत्याही पक्षाला बहुमत न मिळाल्यास म्हणजे विधानसभा त्रिशंकु बनल्यास राज्यपाल स्वविवेकाचा वापर करतो. अशा परिस्थितीत विधानसभा स्थगित ठेवायची किंवा सरकार स्थापनेची शक्यता पडताळायची, याचा निर्णय सर्वस्वी राज्यपालाचा असतो. कोणताही पक्ष किंवा गट सरकार स्थापन करण्याच्या स्थितीत नसेल तर राज्यपाल राष्ट्रपती राजवटीची शिफारस करून राज्याचा कारभार स्वतःच्या हातात घेऊ शकतात. झारखंड राज्यात २००९ मध्ये खंडित जनादेश

प्राप्त झाला. प्रमुख चार पक्षांपैकी कोणताही एक पक्ष सरकार स्थापन करू शकत नव्हता व हे पक्ष सरकार स्थापनेसाठी युती करण्यास तयार नव्हते, अशा परिस्थितीत राज्यपालांनी सरकार स्थापनेची शक्यता पडताळून त्या ठिकाणी राष्ट्रपती राजवट लागू केली.

(२) राज्यपाल आणि राष्ट्रपती राजवट

सत्तारूढ पक्ष किंवा गट पक्षांतर्गत फुट किंवा एखाद्या सहयोगी पक्षाने पाठिंबा काढल्यामुळे अल्पमतात गेल्यास त्या ठिकाणी राजकीय परिस्थिती लक्षात घेऊन राज्यपाल विधानसभा भंग करून राष्ट्रपती राजवट लागू करण्याची शिफारस करू शकतात, किंवा निवडणुका जाहीर करू शकतात. बऱ्याच वेळेला राज्यसरकारला बहूमत असते, परंतु राज्य घटनात्मक तरतूदीप्रमाणे चालत नसेल, कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न गंभीर बनला असेल तर अशा परिस्थितीत राज्यपाल विधानसभा भंग करून राष्ट्रपती राजवट लागू करण्याची शिफारस करू शकतात. राष्ट्रपती राजवटीच्या काळात राज्यपालांकडे वास्तविक कार्यकारी सत्ता येत असते. मुख्यमंत्री व मंत्रीमंडळाद्वारे वापरले जाणारे सर्व अधिकार राज्यपाल वापरू शकतात. या काळात आवश्यक कायदे तयार करणे. अर्थसंकल्प निर्माण करणे, योजनांची निर्मिती करणे, इत्यादी बाबी राज्यपाल राष्ट्रपतींच्या परवानगीने करत असतो. राष्ट्रपती राजवट केंद्रराज्य संबंधातील तसेच राज्यपाल व मुख्यमंत्री यांच्यातील तणावाचे कारण ठरते. स्वतंत्र भारताच्या इतिहासात ऐंशी पेक्षाही अधिकवेळा विविध घटकराज्यात राष्ट्रपती राजवटीचा वापर केला गेला आहे.

(३) राज्यपाल आणि कायद्याची निर्मिती

कोणत्याही विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर राज्यपालाच्या स्वाक्षरी नंतरच होत असते. विधानसभा व विधानपरिषदेने मंजूर करून राज्यपालाच्या अनुमतीसाठी पाठविलेल्या विधेयकांना मंजुरी द्यायची, शिफारशी सूचवून वापस पाठवायचे, शिफारशीशिवाय फेर विचारासाठी वापस पाठवायचे विधेयक विचाराधीन म्हणून राखून ठेवायचे किंवा घटनात्मक संस्थाना धोका पोहचेल किंवा न्याय क्षेत्राचा अवमान होईल या सबबीखाली अमान्य करायचे अथवा राष्ट्रपतींच्या अनुमतीसाठी पाठवून द्यायचे, इत्यादी अधिकार राज्यपालांचे आहेत. मात्र धनविधेयकाला यातून वगळले असून अशा विधेयकांना मान्यता द्यावीच लागते, असे घटनात्मक बंधन आहे. आंध्रप्रदेशच्या राज्यपाल कूमदबेन जोशी यांच्याकडे महिनोमहिने विधेयक अनुमतीसाठी प्रलंबीत राहतात, अशी सार्वजनिकरित्या नाराजी मुख्यमंत्री एन.टी.रामाराव यांनी व्यक्त केली होती. तर कमला बेलीवाल यांनी गुजरात सरकारने मंजुरीसाठी पाठविलेले लोकायुक्त नियुक्ती विधेयक फेरविचारासाठी पाठवून दिले. भारत सेवा आश्रम विरूद्ध गुजरात राज्य प्रकरणाचा निकाल देताना सर्वोच्च न्यायालयाने मत नोंदविले की एखाद्या विधेयकाचे कायद्यात रूपांतर झाल्यामुळे न्यायक्षेत्रास कमीपणा येत असेल किंवा घटनात्मक संस्थांना धोका पोहचत असेल तर राज्यपाल विधेयक फेटाळू शकतो व राज्यपालाची ही कृती न्यायालयात आव्हानास पात्र असणार नाही. पश्चिम बंगालच्या राज्यपालांनी राष्ट्रपतींच्या मंजुरीसाठी पाठवलेले कामगार संघटना विषयीचे दुरुस्ती विधेयक सुमारे तेरा वर्षे राष्ट्रपतींकडे मान्यतेसाठी पडून होते.

विधेयकांना अनुमती देण्यासंबंधी राज्यपालांच्या अधिकाराची राष्ट्रपतींच्या अधिकाराशी तुलना केली असता ४२ व्या घटना दुरुस्तीनंतर राज्यपालांच्या अधिकाराची व्याप्ती राष्ट्रपतींच्या अधिकारापेक्षा अधिक असल्याचे दिसून येते.

(४) अध्यादेश आणि विधिमंडळ

राज्यसरकारला ताबडतोब एखाद्या कायद्याची आवश्यकता असते व विधिमंडळाला तो कायदा तातडिने मंजूर करणे शक्य नसते तेव्हा राज्यपाल अध्यादेश किंवा वटहुकूम जारी करू शकतात. अध्यादेश किंवा वटहुकूम विधिमंडळाचे अधिवेशन चालू नसताना काढावा अशी अपेक्षा असते, परंतु गरजेप्रमाणे तो अधिवेशन चालू असताना देखील काढला जातो. अध्यादेशाची अंमलबजावणी कायद्याप्रमाणेच होते. त्यामुळे अध्यादेश विधिमंडळाच्या कायदेनिर्मितीच्या श्रेष्ठत्वाला आव्हान ठरू शकतो. याचे उत्तम उदाहरण बिहार सरकारने दाखवून दिले आहे. सन १९६७ ते १९८१ या काळात बिहार सरकारने राज्यपालाकरवी २५६ अध्यादेश प्रस्थापित केले. या अध्यादेशांना विधिमंडळाची रितसर मान्यता न घेता त्यांचे पुनःप्रख्यापन (पुन्हा तोच आदेश प्रस्थापित करणे) करून त्यांना १ ते १४ वर्षे जीवनदान दिले गेले. ओरिसा सरकारनेही १९ अध्यादेशांचे पुनःप्रख्यापन केले होते. अध्यादेशांच्या माध्यमातून राज्यपाल विधिमंडळाच्या कायदे निर्मितीच्या प्रक्रियेला आपल्या हातात घेऊ शकतात. विधिमंडळाला पद्धतशीर बगल देऊन हवे तसे कायदे राज्यपाल तयार करू शकतात. थोडक्यात काय तर राज्यपाल विधिमंडळाच्या कायदे निर्मितीच्या अधिकाराला बळकावू शकतात.

(५) राज्यपाल आणि न्यायालय

राज्यपाल हा राज्य न्याययंत्रणेचा देखील प्रमुख असतो हे आपणाला माहिती आहेच. राज्यपालाच्या न्यायविषयक अधिकारात जिल्हा व सत्र न्यायाधिकाऱ्यांच्या नेमणुका त्यांच्या बदल्या तसेच उच्च न्यायालयातील न्यायाधिकाऱ्यांना शपथ देणे आदी बाबींचा समावेश असतो, परंतु याशिवाय राज्यपालाला इतरही काही न्यायविषयक अधिकार आहेत ते कोणते हे आता आपण जाणून घेऊ. राज्यपालांना राष्ट्रपतीप्रमाणेच शिक्षा तहकूब करण्याचा, परिवर्तित किंवा सौम्य करण्याचा, माफ किंवा उस्त देण्याचा तसेच शिक्षा निलंबित किंवा क्षमा करण्याचा अधिकार आहे. आंध्रप्रदेश राज्य निर्मितीच्या आनंदोत्सवाचा एक भाग म्हणून कमी कालावधी राहिलेल्या तसेच सौम्य शिक्षा भोगणाऱ्या कैद्यांच्या शिक्षा माफ करण्याचा आदेश राज्यपालांनी दिला होता. यात उच्च न्यायालयात विचाराधीन खटल्यातील कैद्यांना देखील माफी देण्यात आली. मद्रास उच्च न्यायालयाने राज्यपालांचा आदेश न्यायालयाच्या कामात हस्तक्षेप आहे का याची तपासणी केली. राज्यपालाचा आदेश भारतीय संविधानाशी सुसंगत असून तो वैद्य असल्याचे निकालपत्र मद्रास उच्च न्यायालयाने दिले. भारतीय नौदलातील एक अधिकारी के.एम.नानावटी यांना सदोष मनुष्यवधाच्या गुन्ह्याखाली दोषी ठरवत मुंबई उच्च न्यायालयाने ठोठवलेल्या जन्मठेपेच्या शिक्षेला तत्कालीन मुंबई प्रांताच्या राज्यपालांनी स्थगिती दिली होती. तसेच राज्यपाल एखाद्या न्यायप्रविष्ट प्रकरणातील आरोपीचे नाव वगळण्यास सांगू शकतात किंवा एखाद्या आरोपीवरील न्यायालयीन कार्यवाही स्थगित करू शकतात, उदा. आदर्श इमारत प्रकरणी राज्यपालांनी माजी मुख्यमंत्री अशोक चव्हाण यांच्यावरील कार्यवाहीला स्थगिती दिली होती.

३.२.३ मुख्यमंत्री

राज्यपाल या नामधारी कार्यकारी मंडळाविषयी जाणून घेतल्यानंतर मुख्यमंत्री या वास्तविक कार्यकारी मंडळाविषयी जाणून घेऊ. संसदीय लोकशाहीच्या संकेताप्रमाणे राज्यपालाला प्राप्त घटनादत्त अधिकार व्यावहारिकरित्या मुख्यमंत्री व त्यांचे सहयोगी मंत्रिमंडळ वापरत असते. केंद्रशासनात जी भूमिका प्रधानमंत्र्यांची असते. राज्यशासनास अगदी तीच भूमिका मुख्यमंत्र्यांची असते. राज्याच्या शासन, प्रशासन, धोरणनिर्मिती व राज्याच्या सर्वांगीण प्रगती व विकासात मुख्यमंत्र्याची भूमिका अत्यंत महत्त्वाची मानली जाते. त्यांच्या नेतृत्वावर राज्याची प्रगती अवलंबून असते. मात्र मुख्यमंत्री पदाविषयी त्यांच्या अधिकार व शक्तीविषयी घटनेत काहीच उल्लेख नाही. अशा परिस्थितीत मुख्यमंत्री कसे काम करतो हे जाणून घेणे कुतूहलाचा विषय ठरतो. मुख्यमंत्र्याची निवड कशी होते, तो घटनात्मक अधिकाराचा वापर कसा करतो त्याला वास्तविक प्रमुख का म्हणतात? या व अशा अनेक प्रश्नांची उत्तरे आपण जाणून घेऊ.

राज्यपालाला कामात सल्ला उपलब्ध करून देण्यासाठी मुख्यमंत्र्यांच्या नेतृत्वाखाली एक मंत्रिपरिषद असेल अशा घटनेत उल्लेख आहे. त्याप्रमाणे राज्यपाल विधानसभेत ज्या पक्षाला बहुमत प्राप्त झाले असेल त्या पक्षाचा किंवा पक्षांच्या गटाचा नेता मुख्यमंत्री म्हणून नेमत असतो. मुख्यमंत्री म्हणून कोणाला नेमावे याविषयी स्पष्ट घटनात्मक तरतूद नसल्यामुळे मुख्यमंत्र्यांच्या निवडीचे अनेक प्रवाह दिसून येतात. विशेषतः राज्यातील पक्षांतर्गत गटबाजीमुळे केंद्रिय नेतृत्वाकडून मुख्यमंत्री पदावरील व्यक्तीची निश्चिती होऊ लागल्यामुळे मुख्यमंत्री निवडीचे अनेक प्रवाह निर्माण झालेले दिसतात. यात विधानपरिषदेतील सदस्य, राज्यपाल नामनिर्देशित सदस्य तसेच विधिमंडळाचा सदस्य नसलेल्या व्यक्तीलाही मुख्यमंत्री म्हणून नेमल्या गेल्याची उदाहरणे आहेत. विधानसभा त्रिशंकु असेल तर राज्यपाल स्थिर सरकार देण्यास समर्थ असलेल्या व्यक्तीला मुख्यमंत्री म्हणून नेमू शकतात. अर्थात हा राज्यपालांचा स्वविवेकाधिनी अधिकार असतो. मुख्यमंत्र्यांच्या बडतर्फीचा अधिकार राज्यपालांना असला तरी त्याचा संबंध बहुमताशी असतो. राज्याचा कारभार संवैधानिक तरतूदीनुसार चालत नसेल व कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न निर्माण झाला असेल तर राज्यपाल बहुमत प्राप्त मुख्यमंत्र्यांना देखील बडतर्फ करू शकतो. मुख्यमंत्र्यांचा कार्यकाल राज्यपालांच्या मर्जीवर अवलंबून असतो प्रत्यक्षात तो मुख्यमंत्र्याला विधानसभेत प्राप्त असलेल्या बहुमतावर अवलंबून असतो. मुख्यमंत्र्यांनी विधानसभेचा विश्वास गमावल्यास म्हणजेच सरकार अल्पमतात गेल्यास मुख्यमंत्र्यांचे पद संपुष्टात येते.

राज्यविधिमंडळाचा सदस्य नसलेल्या व्यक्तीला मुख्यमंत्रीपदी नियुक्त केले जाऊ शकते मात्र नियुक्तीच्या दिनांकापासून सहा महिन्यांच्या आत त्याला विधिमंडळाचे सदस्यत्व प्राप्त करावे लागते, अन्यथा त्याचे मुख्यमंत्रीपद रद्द होते.

(१) मुख्यमंत्री आणि राज्यपाल

घटनात्मक आणि वास्तविक कार्यपालिकेतील संबंध हा जिज्ञासेचा विषय मानला जातो. राज्यपाल मुख्यमंत्र्यांची नेमणूक करतात हे आता तुमहाला समजले आहेच, मुख्यमंत्री राज्यपालांच्या अधिकाराचा वापर करत असल्यामुळे त्यांनी घेतलेल्या निर्णयाची वेळोवेळी माहिती राज्यपालांना देणे ही त्यांची घटनात्मक जबाबदारी असते. शिवाय राज्यपाल त्यांना आवश्यक असलेली माहिती मागवून घेऊ शकतात. कोणताही मंत्री राज्यकारभारविषयी वैयक्तिकरित्या राज्यपालास भेटू शकत नाही, तर

मंत्र्यांना मुख्यमंत्र्यांच्या माध्यमातून आपली भूमिका राज्यपालापर्यंत पोहचवावी लागते व अशीच स्थिती राज्यपालांच्या बाबतीतही दिसून येते, त्यामुळे मुख्यमंत्र्यांना राज्यपाल व मंत्रिपरिषद यांच्यातील दुवा मानले जाते. मंत्र्यांची नेमणूक, त्यांचा दर्जा, खाते वाटप, खाते बदल, मंत्र्यांची बडतर्फी, इत्यादी बाबी राज्यपाल मुख्यमंत्र्यांच्या सल्ल्याने करतात. राज्यपाल हे मुख्यमंत्र्यांचे मित्र, तत्वज्ञ व मार्गदर्शक मानले जातात. वरवर पहाता मुख्यमंत्री व राज्यपालाचे मधूर भासणारे संबंध किती गुंतागुंतीचे व कटूतेचे आहेत, हे भारतीय राजकारणाचा अभ्यास केल्यावर दिसून येते. राज्यपाल केंद्राचा प्रतिनिधी असल्याने त्यांची भूमिका विवादीतच अधिक ठरली आहे. राज्यपाल पदावरील व्यक्तीने पक्षनिष्ठा सोडून निष्पक्ष दृष्टीकोन स्वीकारावा अशी अपेक्षा असताना राज्यपालांनी केंद्र सरकारचा एजंट म्हणून आपली प्रतिमा निर्माण केल्याचे दिसते. विशेषतः केंद्र व राज्यामधील सरकारे एकाच पक्षाची नसतात तेव्हा राज्यपालांची भूमिका अधिकच पक्षपाती ठरल्याची दिसते. केंद्रशासनाने राज्यातील विरोधी सत्तांना बरखास्त करण्यासाठी राज्यपालाचा एका शस्त्राप्रमाणे सातत्याने उपयोग केल्याचे दिसते. राज्यपालांनी आपल्या अधिकाराचा वापर करत बहुमत प्राप्त सरकारला बडतर्फ केल्याची जशी उदाहरणे आहेत तशीच मुख्यमंत्र्यांच्या कृतीमुळे राज्यपालांना पद सोडावे लागल्याची ही उदाहरणे आहेत, याचे प्रमुख कारण म्हणजे राज्यपालाची नियुक्ती करताना मुख्यमंत्र्यांची संमती घ्यावी हा संकेत सोयीचा असेल तेव्हाच पाळला जात असल्याचे दिसते. तामिळनाडूचे राज्यपाल म्हणून एन. चन्नारेड्डी यांची नियुक्ती केल्यानंतर मुख्यमंत्री जयललीता यांनी हे राज्यसरकारला बरखास्त करण्याचे षडःयंत्र असल्याचे सार्वजनिक ठिकाणी बोलावून दाखविले.

राज्यपाल जेव्हा आपल्या संवैधानिक प्रमुखांच्या भूमिकेचा त्याग करून सक्रिय भूमिका बजावण्याचा प्रयत्न करतात तेव्हा राज्यपाल-मुख्यमंत्री संबंधात तणावाची परिस्थिती निर्माण होते. मंत्रिमंडळाचा सल्ला मानने राज्यपालांवर बंधनकारक असताना देखील मंत्रिमंडळाचे ठराव पुनर्विचारासाठी परत पाठविले जातात तेव्हा किंवा राज्यपाल जाहीररित्या मुख्यमंत्र्यांवर टीका करू लागले तर संबंध तणावपूर्ण बनतात. राजस्थानचे राज्यपाल मदनलाल खुराणा यांनी जनता दरबार भरायला सुरुवात केल्यामुळे, किंवा बिहारचे राज्यपाल देवानंद कुवर यांनी परस्पर विद्यापीठांच्या कुलगुरुंची नेमणूक केल्यामुळे तणावाची परिस्थिती निर्माण झाली. कुमूदबेन जोशी विरुद्ध मुख्यमंत्री एन. टी. रामाराव, कमलाबेलीवाल विरुद्ध नरेंद्र मोदी, रामलाल विरुद्ध एन.टी.रामाराव यांच्यातील तणावपूर्ण संबंधामुळे मुख्यमंत्री राज्यपाल यांच्यातील संवाद समाप्त झाला होता असे चित्र पुढे आले.

गोव्याचे राज्यपाल एस. सी. जमीर यांनी मुख्यमंत्री मनोहर पर्रीकर यांचे सरकार उलथून टाकण्यामध्ये बजावलेली भूमिका असो अथवा झारखंडचे राज्यपाल सैद सब्तेरझी यांनी अर्जून मुंडा यांनी बहुमत दर्शविण्यासाठी आमदारांची राजभवनात पेट करवूनसुद्धा अल्पमतातील शिबुसोरेन यांना सरकार स्थापनेची प्रथम दिलेली संधी असो. ही राज्यपालांच्या पक्षपाती भूमिकेची उत्तम उदाहरणे आहेत. तर मुख्यमंत्र्यांच्या राजकीय षडयंत्राला बळी ठरल्यामुळे तामिळनाडूच्या राज्यपाल फातिमा बीवी व बिहारचे राज्यपाल मोहम्मद युनूस सलीम यांना आपली पदे गमवावी लागली होती.

(२) मुख्यमंत्री आणि मंत्रिपरिषद

राज्याची वास्तविक कार्यकारी सत्ता मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषदेची मिळून तयार झालेली असते. सरकार हा शब्द प्रामुख्याने या दोन घटकांच्या संदर्भातच वापरला जातो. राजकारणातील वास्तविक सत्ताधारी म्हणून मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषद यांचा उल्लेख करावा लागेल. आपण याआधी पाहिल्याप्रमाणे विधानसभेतील बहुमत प्राप्त पक्षाचा नेता मुख्यमंत्री म्हणून नेमला जातो. त्यानंतर मंत्रिपरिषदेची निर्मिती हा सर्वस्वी मुख्यमंत्र्यांचा अधिकार असतो. तो आपल्या पक्षातील व असल्यास सहयोगी पक्षातील सदस्यांची मिळून मंत्रीपरिषद निर्माण करतो. मंत्रिपरिषदेच्या जडणघडणीचे सर्व अधिकार मुख्यमंत्र्यांना असतात. मंत्रिपरिषदेत कोणाकोणाचा समावेश करायचा त्यांना दर्जा कोणता बहाल करायचा, त्यांना कोणते खाते द्यायचे, या सर्व बाबीं मुख्यमंत्र्यांच्या अखत्यारीतील असतात. शिवाय मंत्र्यांचे खातेबदल, दर्जाबदल आणि त्यांची बडतर्फी याचे अधिकारसुद्धा मुख्यमंत्र्यांना असतात. मंत्रिपरिषदेची निर्मिती ही बाब मुख्यमंत्र्यांच्या एकंदर कामातील सर्वात अवघड मानली जाते. कारण निवडून गेलेल्या प्रत्येकाची इच्छा ही सत्तेत वाटा मिळावा ही असते, परंतु सर्वांना मंत्रिपरिषदेत सहभागी करून घेता येत नाही. अनुभवी, राजकीय सामर्थ्य, जेष्ठता, विविध जाती, धर्म संप्रदाय, इत्यादी घटकांच्या आधारे त्याला मंत्र्यांची निवड करावी लागते.

मुख्यमंत्री मंत्रिपरिषदेचा नेता असतो. मंत्रिपरिषदेत तीन दर्जाचे मंत्री असतात. त्यातील कॅबिनेट दर्जाच्या मंत्र्याकडे धोरणात्मक निर्णयाची शक्ती असते व त्यांच्याच नियमित बैठका होतात. राज्यमंत्री व उपमंत्री यांना बैठकीला बोलवल्याशिवाय उपस्थित राहता येत नाही. कॅबिनेटच्या बैठकीचा अध्यक्ष मुख्यमंत्री असतो. मंत्रिमंडळात एकवाक्यता निर्माण करणे, विधिमंडळात मंत्र्यांच्या कामाचे समर्थन करणे, राज्याच्या विकासाच्या योजना व कायद्याची निर्मिती करून घेणे इत्यादी कार्ये मुख्यमंत्र्यांना करावी लागतात.

मुख्यमंत्र्यांच्या कार्यशैलीविषयी मंत्रिमंडळातील सहकार्यांमध्ये असंतोषाचे वातावरण असल्यास मंत्रिमंडळात फुट पडते, अशावेळी पक्षश्रेष्ठींना मध्यस्ती करून पक्षात एकता ठेवण्यासाठी व सरकार वाचविण्यासाठी मुख्यमंत्र्यांचे खांदेपालट करावे लागते. उदा. महाराष्ट्रात मनोहर जोशींना काढून नारायण राणे यांना मुख्यमंत्री बनवले होते.

मुख्यमंत्र्यांना सर्वांना सोबत घेऊन चलावे लागते. विशेषतः अनेक घटकपक्षांचे सरकार असेल किंवा काठावरचे बहुमत असेल तर मुख्यमंत्र्यांना आपले अधिकार सबुरिने वापरावे लागतात. मंत्र्यांचे कार्यातील अपयश हे मुख्यमंत्र्यांचे अपयश मानले जाते म्हणून मुख्यमंत्र्यांना मंत्र्यांच्या पाठीशी खंबीरपणे उभे रहावे लागते. त्यामुळेच मुख्यमंत्र्यांना मंत्रिपरिषद रूपी जहाजाचा सुकाणूधारी म्हणतात.

मुख्यमंत्र्यांची पक्षश्रेष्ठीद्वारे निवड करण्याची पद्धत वापरली जात असल्यामुळे मुख्यमंत्र्यांचे नेतृत्व सर्व मान्य बनत नाही व त्याला मंत्रिपरिषदेचे पुरेसे पाठबळही मिळत नाही. त्यातच मुख्यमंत्र्यांशी बरोबरी करेल असे नेतृत्व मंत्रिमंडळात असेल तर मंत्रिपरिषदेमध्ये गटबाजी निर्माण होते. उत्तराखंडमध्ये हरिश रावत विरूद्ध विजय बहुगुणा किंवा महाराष्ट्रात पृथ्वीराज चव्हाण विरूद्ध अजितदादा पवार यांच्यातील वाद हे उत्तम उदाहरण म्हणून सांगता येईल.

(३) मुख्यमंत्री आणि विधिमंडळ

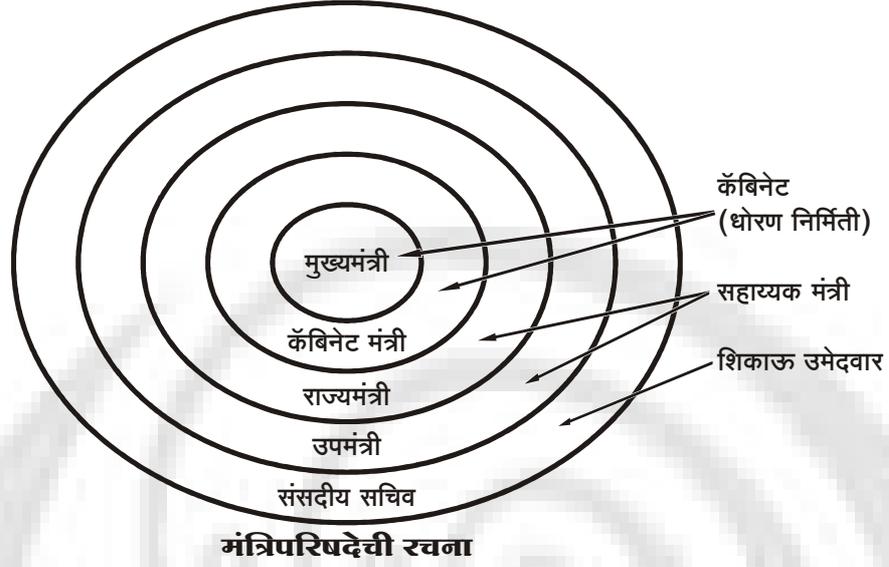
मुख्यमंत्री विधानसभेतील बहुमत प्राप्त पक्षाचा नेता असतो त्यामुळे त्याला आपोआपच विधिमंडळाचे नेतृत्वही प्राप्त होते. कार्यकारी मंडळाची निर्मिती विधिमंडळातून होते व कार्यकारी मंडळ विधिमंडळाला जबाबदार असल्याने त्यांना बडतर्फ करण्याचा अधिकारही विधिमंडळाला प्राप्त होतो. विधिमंडळाचा नेता या नात्याने मुख्यमंत्री विधिमंडळाचे अधिवेशन भरविणे, सत्र समाप्त करणे, अतिरिक्त अधिवेशन भरविणे, तसेच विधानसभेचे विसर्जन करण्यासंबंधी राज्यपालाला सल्ला देणे, इत्यादी कार्ये करतो. मुख्यमंत्र्यांनी निर्धारित केलेल्या प्रत्येक कामाला विधिमंडळाची मान्यता आवश्यक असते. त्यामुळे विधिमंडळाच्या शंकांचे समाधान करणे, प्रश्नांची समर्पक व समाधानकारक उत्तरे देणे ही मुख्यमंत्र्यांची अंतीम जबाबदारी असते. जेव्हा मुख्यमंत्र्यांना दोन्ही सभागृहात बहुमत असते तेव्हा विधिमंडळ मुख्यमंत्र्यांच्या हातातील बाहूले बनते. कार्यपालिका अधिक शक्तीशाली बनते. विधिमंडळाचे कायदानिर्मिती, अर्थ संकल्पाला मान्यता, योजनांची निर्मिती हे अधिकार औपचारीकता मात्र बनतात. याउलट जेव्हा मुख्यमंत्र्यांना काठावरचे बहुमत असते किंवा विधानपरिषदेत बहुमत नसते, अशावेळी विधिमंडळाचे वर्चस्व निर्माण होते. मुख्यमंत्र्याला तडजोडीच्या माध्यमातून कार्य करावे लागते. या परिस्थितीत कायद्यांच्या निर्मितीसाठी मुख्यमंत्री अध्यादेशाच्या मार्गाचा अवलंब करतात. अध्यादेशांना विधिमंडळासमोर मान्यतेसाठी न ठेवता अध्यादेशाची मुदत संपल्यानंतर त्याचे पुनःप्रख्यापन केले जाते व विधिमंडळाच्या कायदेनिर्मितीच्या अधिकाराला शह दिला जातो. बिहारमध्ये मुख्यमंत्र्यांनी चौदा वर्षांपर्यंत अध्यादेशाला जिवदान दिल्याची उदाहरणे आहेत.

मुख्यमंत्री घटनात्मक उद्दिष्टांना पूर्ण करण्यामध्ये असमर्थ ठरत असेल किंवा अल्पमतात गेला असेल तेव्हा विधिमंडळ अविश्वास दर्शक ठरावाद्वारे त्यांना बडतर्फ करू शकते. मुख्यमंत्र्यांना बहुमत असेल तेव्हा देखील विधिमंडळाची भूमिका अगदी निष्प्रभ नसते. सरकारच्या चुकीच्या निर्णयांना प्रकाशात आणून जनमत प्रभावित करण्याचे कार्य विधिमंडळाद्वारे केले जाते. ज्याचे दृष्य परिणाम सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर दिसतात.

३.२.४ मंत्रिपरिषद

राज्यपाल मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषदेची नियुक्ती करेल ही घटनात्मक तरतूद व्यावहारिकरित्या औपचारीकता मात्र असते. विधानसभेतील बहुमत प्राप्त पक्षाचा नेता मुख्यमंत्री बनतो व तो आपल्या आवश्यकतेनुसार मंत्रिपरिषदेची नियुक्ती करतो. राज्याच्या एकंदर व्यवस्थेत खरे महत्त्व असते ते मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषदेला. मंत्रिपरिषदेच्या जडणघडणीचा अधिकार मुख्यमंत्र्यांना असतो. आपल्या सहकाऱ्यांमधून निवडक लोकांचे कार्यकारी मंडळ तो निर्माण करतो. यात अनुभवी, जेष्ठ, प्रभावशाली, महिला प्रतिनिधी, अनु.जाती, अनु.जमाती, इ.मा.व. व अल्पसंख्यांक प्रतिनिधी यांना मुख्यमंत्र्यांना स्थान द्यावे लागते. याशिवाय खाते वाटप, मंत्र्यांचा दर्जा मुख्यमंत्र्याद्वारे ठरवला जातो. मंत्रिपरिषदेत कॅबिनेट मंत्री, राज्यमंत्री व उपमंत्री या तीन दर्जाचे मंत्री असतात. याशिवाय संसदीय सचिव हा चौथा प्रकारही असतो ज्याचा वापर क्वचितप्रसंगी केला जातो. मुख्यमंत्री अनुभवी व विश्वासातील सदस्यांना कॅबिनेट मंत्र्यांचा दर्जा बहाल करतो. राज्याच्या धोरण निर्मितीची शक्ती कॅबिनेटला असते. धोरण ठरविणाऱ्या प्रत्येक बैठकीला केवळ कॅबिनेट मंत्रीच उपस्थित राहू शकतात, अन्य दर्जाचे मंत्री नाही. राज्यमंत्री व उपमंत्री कॅबिनेट मंत्र्यांना सहाय्यक म्हणून नेमले जातात. मंत्रिपरिषद सामूहिक जबाबदारीच्या तत्वाने काम करते.

९१ व्या घटना दुरुस्तीप्रमाणे मंत्रिपरिषदेची सदस्य संख्या विधानसभेच्या एकूण सदस्य संख्येच्या पंधरा टक्के पेक्षा अधिक ठेवता येत नाही.



म्हणजे एक सर्वांना जबाबदार व सर्व एकाला जबाबदार या भूमिकेतून मंत्रिपरिषद कार्य करते. मंत्रिपरिषदेतील प्रत्येक मंत्र्याने कॅबिनेटच्या सर्व निर्णयांचे समर्थन करणे आवश्यक असते. एखाद्या मंत्र्याने जरी सरकारच्या धोरणावर टीका केली किंवा धोरणाला जाहीर विरोध केला तर मंत्र्याला राजीनामा द्यावा लागतो. एखाद्या मंत्र्याविरुद्ध विधानसभेत अविश्वास ठराव मंजूर झाला तर संपूर्ण मंत्रिपरिषदेला राजीनामा द्यावा लागतो. किंवा मुख्यमंत्र्यांनी विधानसभेत विश्वास गमावला की सर्व मंत्रिपरिषदेला राजीनामा द्यावा लागतो. एखाद्या निर्णयाबाबत मंत्र्यांमध्ये मतभेद असले तरी बाहेर त्याची वाच्यता करू नये असा संकेत आहे. मुख्यमंत्र्यांचा राजीनामा म्हणजे सर्व मंत्रिपरिषदेचा राजकीय मृत्यू असतो. कायद्याचे प्रारूप तयार करणे, धोरणांची आखणी करणे, अर्थसंकल्पाची निर्मिती करणे, कल्याणकारी योजना बनविणे, प्रशासनावर नियंत्रण ठेवणे व आधीच्या निर्णयांची अंमलबजावणी करणे व विधिमंडळाचे समर्थन प्राप्त करणे इत्यादी कार्ये मंत्रिपरिषदेला करावी लागतात.

राज्यविधिमंडळाचा सदस्य नसलेला व्यक्ती मंत्री बनू शकतो, मात्र मंत्रिपद धारण केल्यापासून सहा महिन्यात विधिमंडळाचे सदस्यत्व प्राप्त करणे अनिवार्य असते. अन्यथा मंत्रिपद संपुष्टात येते. पंजाबचे पूर्व मुख्यमंत्री बेअन्तसिंह यांचे सुपुत्र तेजप्रकाशसिंग यांना विधिमंडळाचा सदस्य नसताना सलग तीनवेळा मंत्रिपद दिले गेल्याचा इतिहास आहे.

दिल्लीमध्ये आमआदमी पार्टीची सत्ता आल्यानंतर आपल्या अनुभवहीन आमदारांना राज्यकारभाराचे प्रशिक्षण देण्यासाठी त्यांची संसदीय सचिव म्हणून मुख्यमंत्र्यांच्या शिफारशीनुसार नायब राज्यपालांनी नियुक्ती केली होती.

मंत्रिपरिषद आणि राज्यपाल

घटनात्मकरित्या राज्यपालाला मदत व सल्ला देण्यासाठी मंत्रिपरिषदेची तरतूद करण्यात आली आहे. व्यावहारीकरित्या मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषद राज्यपालाच्या अधिकारांचा वापर करत असते हे आपण पाहिले आहेच. राज्यपाल विधानसभेत बहुमत प्राप्त पक्षातून मंत्रिपरिषदेची निर्मिती मुख्यमंत्र्यांच्या सल्ल्याने करतो. तसेच त्याच्याच सल्ल्याने मंत्र्यांचा दर्जा व खाते वाटपही त्याला करावे लागते. मंत्र्यांची खांदेपालट तथा बडतर्फीचा अधिकारही राज्यपालाला आहे. कॅबिनेटचा सल्ला राज्यपालांनी मानावा असा संकेत असला तरी अनिवार्य नाही. उलटपक्षी राज्यपाल आपल्या स्वविवेकाने निर्णय घेऊ शकतो. मंत्री आपल्या खात्याच्या कामासंदर्भात वैयक्तिकरित्या राज्यपालांना भेटू शकत नाही किंवा राज्यपाल मंत्रिविशेषाला संदेश किंवा आदेश पाठवू शकत नाही. त्यामुळे राज्यपाल व मंत्रिपरिषदेचा तसा थेट संबंध येत नाही. तरीपण राज्यपाल व मंत्रिपरिषदेला तणावाची स्थिती निर्माण होताना दिसते, विशेषतः केंद्र व राज्यात भिन्न पक्षांची सरकारे असतात तेव्हा राज्यपाल केंद्राच्या एजंटप्रमाणे काम करताना दिसून येतात व घटनात्मक तरतूदीचा किंवा कायदा व सुव्यवस्थेचा हवाला देऊन मंत्रिपरिषद बरखास्त करण्याचा प्रयत्न करतात. राष्ट्रपती राजवटीत मंत्रिपरिषदेचे सर्व अधिकार राज्यपाल स्वतः वापरत असतात त्यामुळे मंत्रिपरिषद बरखास्त करून राज्यकारभार स्वतःच्या हातात घेण्याची प्रवृत्तीही काही राज्यपालांची दिसून येते, परंतु स्पष्ट बहुमत असल्यास राज्यपालांची भूमिका संयमित असल्याचेही अनुभवायला येते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

चुक की बरोबर ते लिहा.

- (१) मुख्यमंत्री हा घटनात्मक प्रमुख असतो.
- (२) राज्यपाल हे नामधारी व मुख्यमंत्री हे वास्तविक प्रमुख असतात.
- (३) राज्यपाल राज्यामध्ये राष्ट्रपती राजवट लागू करू शकतात.
- (४) मुख्यमंत्री हा विधानसभेतील बहुमतप्राप्त पक्षाचा नेता असतो.
- (५) मंत्रिपरिषदेमध्ये कॅबिनेट मंत्री, राज्यमंत्री, उपमंत्री या तिन्ही प्रकारचे मंत्र्यांचा समावेश होतो.

३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- (अ) **अध्यादेश** : राज्यपालांनी तयार केलेला कायदा ज्याला विधिमंडळाची मान्यता घेणे बाकी असते, त्या कायद्याला अध्यादेश असे म्हणतात.
- (ब) **राष्ट्रपती राजवट** : घटकराज्यात लोकनियुक्त सरकारऐवजी राष्ट्रपतीच्या नावाने राज्यपालांनी कारभार करण्याच्या पद्धतीला राष्ट्रपती राजवट असे म्हणतात.
- (क) **विधेयक** : कार्यकारी मंडळाने विधिमंडळ सभागृहापुढे मांडलेला कायद्याचा मसुदा राज्यपालाची स्वाक्षरी झाल्यानंतर त्याचे कायद्यात रुपांतर होते.
- (ड) **बहुमत** : सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर ज्या पक्षाचे विधानसभेत निम्म्यापेक्षा अधिक सदस्य निवडून येतात, त्या सदस्य संख्येला बहुमत म्हणतात.
- (इ) **अल्पमत** : जेव्हा विधानसभेत वर्तमान कार्यकारी मंडळाचे संख्याबळ विधानसभेच्या एकूण सदस्यांच्या निम्म्यापेक्षा कमी होते तेव्हा त्याला अल्पमत असे म्हणतात.
- (ई) **विश्वासदर्शक ठराव** : विधानसभेतील विरोधी पक्षांनी कार्यकारी मंडळाला बहुमत सिद्ध करण्यासाठी दिलेले आव्हान म्हणजे विश्वासदर्शक ठराव.
- (उ) **सामुहिक जबाबदारी** : एकाचा पराभव म्हणजे सर्वांचा पराभव असे मानले जाते, म्हणजे सामुहिक जबाबदारी होय. मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषद सामुहिकरित्या विधानसभेला जबाबदार असतात.

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

- (१) चूक
- (२) बरोबर
- (३) चूक
- (४) बरोबर
- (५) बरोबर

३.५ सारांश

संसदीय शासन प्रणालीचा वापर घटक राज्यांमध्ये करण्यात आल्यामुळे कार्यकारी मंडळाचे दोन प्रमुख आहेत, एक घटनात्मक प्रमुख राज्यपाल तर दुसरे वास्तविक प्रमुख मुख्यमंत्री. व मंत्रिपरिषद राज्यपालाच्या अधिकारांचा वापर मुख्यमंत्र्याद्वारे मंत्रिपरिषदेच्या मदतीने केला जातो. राज्यपाल हा केंद्राचा प्रतिनिधी म्हणून घटक राज्यात काम करत असतो. राष्ट्रीय एकात्मता व अखंडता राखण्याच्या दृष्टीने हे पद महत्त्वपूर्ण आहे. राज्यपाल घटनात्मक प्रमुख मानला जात असला तरी तो आपल्या अधिकारांचा वापर करू शकत नाही असे नाही. राज्यपालाचे स्वविवेकाधीन अधिकार तो केवळ घटनात्मक प्रमुख नाही हे स्पष्ट करण्यासाठी पुरेसे आहेत. विधानसभेतील बहुमत प्राप्त पक्षातून मुख्यमंत्री व मंत्रिपरिषदेची निर्मिती होत असते. राज्याच्या संचलनासाठी आवश्यक कायद्यांची, धोरणांची व कार्यक्रमांची निर्मिती त्यांच्या मार्फतच होत असते. मुख्यमंत्र्यांना बहुमत आहे, याचा अर्थ ते निरंकुश सत्ताधारी नसतात. संपूर्ण मंत्रिपरिषद सामुहिकरित्या विधानसभेला जबाबदार असते व ते राज्य चालविण्यास असफल ठरल्यास त्यांना पदावरून दूर करण्याचा अधिकार विधिमंडळालाही आहे व राज्यपालांनाही आहे. राज्यपाल व मुख्यमंत्री सत्तासंघर्ष निर्माण होतोही व न्यायालयाच्या मदतीने तो मिटविला जातोही त्यामुळे संघराज्याचे स्वरूप अबाधित आहे. या घटकाच्या अभ्यासातून तुम्हाला राज्यकार्यकारी यंत्रणा, तीचे स्वरूप, राज्यपाल-मुख्यमंत्री-मंत्रिपरिषद-विधिमंडळ यांचे संबंध लक्षात आले असतील.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

- (१) राज्यकार्यकारी मंडळाचे स्वरूप स्पष्ट करा.
- (२) राज्यपाल-विधिमंडळ संबंधाची चर्चा करा.
- (३) मुख्यमंत्री-मंत्रिपरिषद संबंधावर थोडक्यात निबंध लिहा.
- (४) मंत्रिपरिषदेची रचना स्पष्ट करा.
- (५) मुख्यमंत्री पदाविषयी थोडक्यात माहिती सांगा.

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- (१) कटारिया, सु. (२०१४). *भारत में राज्यप्रशासन*. जयपूर, राजस्थान, मलिक एण्ड कंपनी.
- (२) जैन, फडिया (२०१५). *भारतीय शासन एवं राजनिती*. आग्रा, उत्तरप्रदेश, साहित्य भवन.
- (३) फडके, य.दि. (२००६). *राज्यपाल घटना आणि वास्तव*. पुणे, महाराष्ट्र, के. सागर पब्लिकेशन.
- (४) भोळे, भा.ल. (२००८). *भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण*. नागपूर, महाराष्ट्र, पिंपळापुरे प्रकाशन.
- (५) बसू, डि.डि. (२०१५). *भारतीय राज्य घटनेची ओळख*. गुरगांव, हरियाणा, लेक्सिस, पब्लिकेशन.

घटक ४ : उच्च न्यायालय

अनुक्रमणिका

- ४.० उद्दिष्टे
- ४.१ प्रास्ताविक
- ४.२ विषय-विवेचन
 - ४.२.१ उच्च न्यायालयाची रचना
 - ४.२.२ उच्च न्यायालयाचे अधिकार क्षेत्र
 - ४.२.३ न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य
 - ४.२.४ न्यायालयीन सक्रियता
 - ४.२.५ न्यायमंडळ-विधिमंडळ संबंध
- ४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
- ४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ४.५ सारांश
- ४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासातून आपल्याला-

- राज्यव्यवस्थेत न्यायालयाचे स्थान समजू शकेल.
- उच्च न्यायालयाची रचना व अधिकार क्षेत्राची माहिती मिळेल.
- न्यायालयीन सक्रियता म्हणजे काय ते समजेल.
- न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य स्पष्ट करता येईल.

४.१ प्रास्ताविक

विद्यार्थी मित्रांनो, मागील घटकांमध्ये राज्य विधिमंडळ व कार्यकारी मंडळाचा अभ्यास केल्यानंतर प्रस्तुत घटकात आपण उच्च न्यायालयाची माहिती जाणून घेणार आहोत. न्यायालय ही दोन व्यक्तींमधील संघर्ष मिटविणारी यंत्रणा मात्र नसून व्यक्तीस्वातंत्र्याचे रक्षण, राज्यघटनेचे संरक्षण, लोकशाही व संघराज्य व्यवस्थेची सुनिश्चिती आदी बाबी न्यायव्यवस्थेमुळे साध्य होऊ शकतात. भारतात संघराज्य व्यवस्था असली तरी न्यायव्यवस्था एकेरी स्वरूपाची आहे. सर्वोच्च न्यायालय ते तालुका न्यायालय व्यवस्था एका माळेमध्ये गुंफली गेली आहेत.

कोणत्याही सभ्य समाजाचे अस्तित्व विधिमंडळाशिवाय असू शकते, मात्र न्यायव्यवस्थेअभावी सभ्यराष्ट्राची कल्पना केवळ अशक्य आहे. निष्पक्ष व स्वतंत्र न्यायव्यवस्था नसेल तर समाजात अराजकतेची स्थिती निर्माण होईल व लोक कायद्याचे पालन करणार नाहीत. परिणामतः समाजातील सुव्यवस्था संपुष्टात येईल. बळी तो कानपिळी या न्यायाने समाजातील सशक्त

घटक. कमकुवतांचे शोषण करेल दुर्बल घटकांचे अस्तित्व धोक्यात येईल. श्रीमंत असो वा गरीब, सामान्य असो वा अतिविशेष सर्वांना कायद्याच्या दृष्टीने समान पाहणारी व्यवस्था असल्याशिवाय कायद्याचे अधिराज्य स्थापन करता येणार नाही. भारतासारख्या विविधतेने नटलेल्या देशात, जात, धर्म, वंश, पंथ, संस्कृती, भाषा, विचार, इत्यादीबाबत भिन्नता आहे. या विविधतेमध्ये एकता आहे ती केवळ न्यायव्यवस्थेमुळे. विविध हितसंबंधी गटांना हा पूर्ण विश्वास आहे की, त्यांच्यावरील संभाव्य अन्यायाचे परिमार्जन करणारी एक निष्पक्ष न्यायव्यवस्था अस्तित्वात आहे. परिणामतः ते सुनिश्चित पद्धतीने आपले वेगळेपण जपू शकतात. त्यांना आपल्या अस्तित्वाविषयी कसल्याही प्रकारची साशंकता दिसून येत नाही, हे भारतीय न्यायव्यवस्थेचे फार मोठे यश मानावे लागेल.

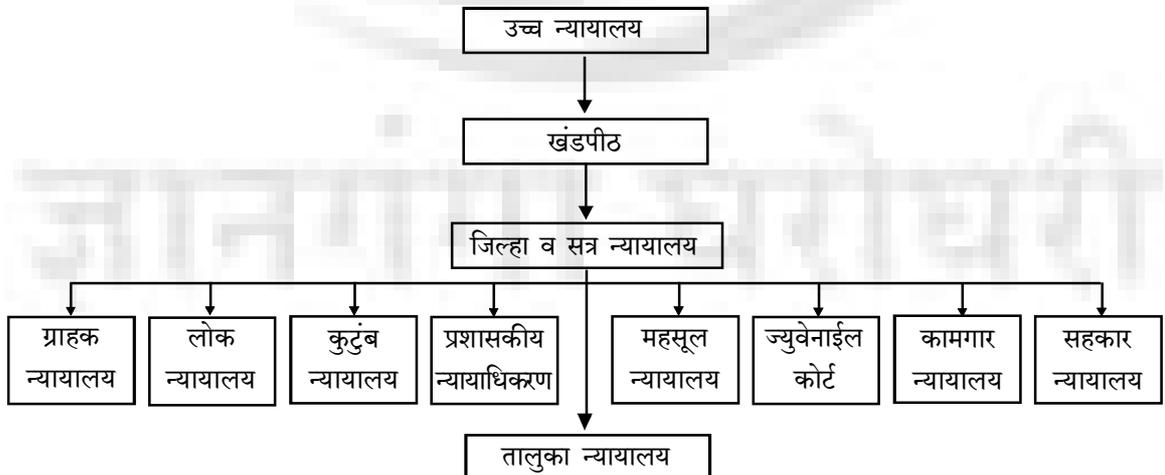
सत्तासंतुलन ही लोकशाही व्यवस्थेच्या अस्तित्वाची अनिवार्य अट आहे. शासनाचे कोणतेही एक अंग अधिक सत्ता संपन्न बनण्याचा प्रयत्न करत असेल तर लोकशाहीचे अस्तित्व धोक्यात येईल व हुकुमशाही व्यवस्थेची स्थापना होऊ शकेल त्यामुळे शासनाच्या तीनही अंगांचे स्वतंत्र व स्वायत्त अस्तित्व आवश्यक आहे. हे सत्ता संतुलन केवळ न्यायालयाच्या माध्यमातूनच निर्माण होऊ शकते. सत्ता व अधिकाराचा दुरुपयोग करून निवडणूकीत गैरमार्गाचा अवलंब केल्यामुळे अलाहाबाद उच्च न्यायालयाद्वारे पंतप्रधान पदावरील व्यक्तीची निवड रद्द करण्याचा निर्णय असो की, न्यायालयीन पुनर्विलोकनाच्या माध्यमातून अधिक सत्ता मिळविण्याच्या प्रयत्नाला प्रतिबंध करणे असो या बाबी केवळ न्यायालयामुळेच शक्य होऊ शकतात.

भारतीय शासन व्यवस्थेचे स्वरूप संघराज्यात्मक असूनही राष्ट्र एकात्म आहे. त्यामुळे न्यायव्यवस्थेचे स्वरूप कसे असावे या विषयी संविधान सभेत गहन चर्चा झाली. भारताच्या भौगोलिक व सामाजिक स्थितीमुळे निष्पक्ष व स्वतंत्र न्यायव्यवस्था आवश्यक होती, त्यामुळे एकेरी न्यायप्रणाली केंद्रापासून ते तालुक्यापर्यंत निर्माण करण्यात आली आहे. न्यायव्यवस्थेच्या दुसऱ्या स्तरावर उच्च न्यायालय निर्माण केले जाते. संघराज्य व्यवस्थेमुळे दोन स्तरांवर शासनव्यवस्था आहे. शासनाच्या तीनही अंगांचे अस्तित्व या दोन्ही पातळ्यांवर आहे. केंद्रसरकार बाबत जी भूमिका सर्वोच्च न्यायालयाची आहे. राज्यसरकार बाबत तीच भूमिका उच्च न्यायालयाची आहे.

भारतात उच्च न्यायालयांची स्थापना ब्रिटिशांनी केली. सन १८६१ मध्ये दंडसंहिता निर्माण करून प्रांतिक उच्चन्यायालयांची स्थापना करण्यात आली. या कायद्याने मुंबई, मद्रास व कलकत्ता या ठिकाणी सर्वप्रथम उच्च न्यायालयांची स्थापना करण्यात आली. सन १८६५ ते १८७५ या दरम्यान दहा प्रांतांमधून उच्च न्यायालयांची स्थापना करण्यात आली. या न्यायालयांमध्ये पंधरा न्यायाधीश नियुक्त करण्यात येत असत, त्यापैकी १/३ न्यायाधीश कायद्याची उच्च पदवी (बॅरिस्टर) घेतलेले असत. १/३ सनदी नोकरवर्गातून नियुक्त केले जात उर्वरित १/३ न्यायाधीश दहा वर्षांपेक्षा अधिक काळ वकिली व्यवसायाचा अनुभव असलेल्यांमधून नियुक्त केले जात असत. या प्रांतिक उच्च न्यायालयांनी दिलेल्या निर्णयाविरोधात इंग्लंडमधील प्रिव्हीकौन्सिलकडे दाद मागता येत असे. प्रांतिक उच्च न्यायालयांच्या अधिन जिल्हा न्यायालय असत.

राज्य न्याय यंत्रणा

राज्य न्याययंत्रणेची शिखरसंस्था उच्चन्यायालय असते हे आता तुम्हाला समजले आहेच. घटकराज्यासाठी स्वतंत्र किंवा अनेक घटकराज्ये व केंद्रशासित प्रदेश मिळून संयुक्त उच्च न्यायालय संसदेद्वारे स्थापन केले जाते. जसे मुंबई उच्चन्यायालय महाराष्ट्र, गोवा या राज्यांसाठी व दादर नगर हवेली आणि दमन व दिव या केंद्रशासित प्रदेशांसाठी स्थापन केले गेले आहे.



न्यायालयाचे कार्यक्षेत्र मोठे असल्यास व कामाचा ताण अधिक असल्यास खंडपीठाची स्थापना केली जाते. जसे मुंबई उच्चन्यायालयाची नागपूर, औरंगाबाद व पणजी ही खंडपीठे आहेत. प्रत्येक जिल्ह्यासाठी जिल्हा व सत्र न्यायालय असते, याशिवाय जिल्हास्तरावर ग्राहक न्यायालय, कुटुंब न्यायालय, प्रशासकीय न्यायाधिकरण, महसूल न्यायालय, ज्युवेनाईल कोर्ट, कामगार न्यायालय, सहकार न्यायालय, इत्यादी न्यायालये असतात, शिवाय गरजेप्रमाणे लोकन्यायालयाचे आयोजनही केले जाते. राज्य न्यायव्यवस्थेचा सर्वात शेवटचा घटक तालुका न्यायालय असतो ज्याला दिवाणी व फौजदारी दोन्ही प्रकारची प्रकरणे निकाली काढता येतात.

४.२ विषय-विवेचन

४.२.१ उच्च न्यायालयाची रचना

भारतीय राज्यघटनेच्या भाग सहा, प्रकरण पाचमधील कलम २१४ ते २३७ मध्ये राज्य न्यायव्यवस्थेसंबंधी तरतूद करण्यात आली आहे. घटकराज्यांमध्ये उच्च न्यायालय स्थापन करण्याचा अधिकार संसदेला आहे. प्रत्येक घटकराज्यासाठी स्वतंत्र तसेच दोन किंवा अधिक घटकराज्य व केंद्रशासित प्रदेश यांचे मिळून संयुक्त उच्च न्यायालय स्थापन करता येते. भारतात सध्या २५ उच्च न्यायालय आहेत. उच्च न्यायालयाचे प्रादेशिक अधिकार क्षेत्र व कामाचा ताण लक्षात घेऊन उच्च न्यायालयाची खंडपीठ स्थापन करता येतात. उच्च न्यायालयाचा प्रमुख म्हणून एक न्यायाधीश असतो. त्यास मुख्य न्यायाधीश म्हटले जाते. याशिवाय इतर न्यायाधीश असतात त्यांना सहन्यायाधीश म्हणतात. इतर न्यायाधिकांची संख्या राज्य निहाय भिन्न भिन्न आहे. कामाच्या ताणावरून इतर न्यायाधिकांची संख्या राष्ट्रपतीद्वारे वेळोवेळी निर्धारित केली जाते. याशिवाय तात्पुरते न्यायाधीशही राष्ट्रपतीद्वारे नेमले जाऊ शकतात. मुख्य व सहन्यायाधिकांची नेमणूक राष्ट्रपतीद्वारे केली जाते, मात्र न्यायाधिकांच्या निवडीसाठी सेवाज्येष्ठतेवर आधारित कॉलेजिअम पद्धतीचा अवलंब केला जातो. राष्ट्रपती उच्च न्यायालयातील मुख्य न्यायाधिकांच्या नियुक्तीपूर्वी सरन्यायाधीश व संबंधित घटकराज्यांच्या राज्यपालांचा सल्ला घेत असतात तर इतर न्यायाधिकांची नेमणूक करताना मुख्य न्यायाधिकांचा सल्ला घेतला जातो. न्यायाधिकांची नेमणूक राष्ट्रपतीद्वारे केली जात असली तरी त्यांना पद व गोपनीयतेची शपथ राज्यपालांद्वारे दिली जाते.

(१) न्यायाधिकांच्या पात्रता

उच्च न्यायालयाचा न्यायाधीश होण्यासाठी राज्यघटनेत काही किमान पात्रतेचे निकष ठरविलेले आहेत. न्यायाधीशपदी नेमली जाणारी व्यक्ती...

(अ) भारताचा नागरीक असावी.

(ब) भारतातील कनिष्ठ न्यायालयात किमान दहा वर्षे न्यायाधीश म्हणून काम केलेले असावे.

(क) भारतातील कोणत्याही न्यायालयात सलग दहा वर्षे वकिली केलेली असावी.

न्यायाधिकांचा स्थिर कार्यकाल व बडतर्फीची कठीन पद्धत निष्पक्ष न्यायाची सुनिश्चिती करतो. न्यायाधिकांसाठी सेवानिवृत्तीचे वय ६२ वर्षे निश्चित करण्यात आले आहे. परंतु हा कार्यकाल पूर्ण होण्यापूर्वी ते आपल्या पदाचा राजीनामा राष्ट्रपतीकडे देऊन पदमुक्त होऊ शकतात. राष्ट्रपतीद्वारे न्यायाधिकांची बडतर्फी होऊ शकते. न्यायाधिकांना सहज व सोप्या पद्धतीने बडतर्फी करता येऊ शकल्यास न्यायाधिकांची निष्पक्षता प्रभावित होऊ शकते, त्यामुळे महाभियोगासारख्या कठीन प्रक्रियेचा बडतर्फीसाठी अवलंब केला जातो. पदाचा दुरुपयोग, अकार्यक्षमता किंवा घटनाद्रोह अशा गंभीर आरोपासाठीच महाभियोगाची प्रक्रिया चालविली जाते. उच्चस्तरीय न्यायालयीन चौकशी आयोगाने दोषी ठरविल्यास किमान चौदा दिवस पूर्व सूचना देऊन न्यायाधिशाला निर्दोषत्व सिद्ध करण्याची संधी दिली जाते. संसदेने २/३ बहुमताने महाभियोगाचा ठराव मंजूर केल्यास राष्ट्रपती न्यायाधिकांना बडतर्फी करू शकतात. या शिवाय न्यायाधिकांनी स्वतंत्र व निःपक्षपातीपणे न्यायदान करावे यासाठी त्यांना आकर्षक वेतन, भत्ते व इतर सवलती दिल्या जातात. संसदेद्वारे त्यांचे आर्थिक लाभ निश्चित केले जातात. न्यायाधिकांचे वेतन व भत्ते संचित निधितून दिले जात असल्याने न्यायाधिकांच्या कार्यकालात त्यांना हानिकारक बदल करता येत नाहीत.

(२) महाभियोगाची कार्यवाही

भारतीय न्यायव्यवस्थेच्या इतिहासात उच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश असताना पदाचा दुरुपयोग केल्याच्या आरोपावरून महाभियोगाची कार्यवाही झाल्याच्या दोन घटना झाल्या आहेत. प्रथम घटना पंजाब आणि हरियाणा उच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश असताना व्ही.रामस्वामी यांनी आपल्या अधिकाराचा वापर करून निधीचा गैरवापर केल्याच्या आरोपावरून पुढे आली. उच्चस्तरीय न्यायालयीन चौकशी समितीने त्यांच्यावर करण्यात आलेले आरोप सत्य असून ते दोषी असल्याचे आपल्या अहवालात नमूद केले. संसदेसमोर चाललेल्या कार्यवाहीत रामस्वामी यांना आपली बाजू मांडण्याची संधी देण्यात आली, परंतु संसद त्यावर समाधानी झाली नाही. त्यादिवशी सभागृहात ४०१ सदस्य उपस्थित होते. प्रत्यक्ष महाभियोगाच्या प्रक्रियेच्या वेळी सत्तारूढ पक्षाने (२०५ सदस्य) मतदानाच्या प्रक्रियेत भाग घेतला नाही. त्यामुळे संसदेच्या दोन्ही सभागृहात २/३ बहुमताने तो ठराव मंजूर होऊ शकला नाही व बडतर्फीची प्रक्रिया बारगळली. महाभियोगाची दुसरी घटना कलकत्ता उच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश सुमित्र सेन यांच्या संदर्भातील आहे. न्यायमुर्ती सेन यांनी आपल्या पदाचा दुरुपयोग करून आर्थिक लाभ प्राप्त केल्याचे प्रकरण पुढे आल्यानंतर राज्यसभेमध्ये महाभियोगाची प्रक्रिया सुरू झाली. तीन न्यायाधिकाऱ्यांच्या समितीने त्यांच्यावरील आरोप योग्य असल्याचा निर्वाळा दिला. न्या.सेन यांनी आपली बाजू सुभाष भट्टाचार्य यांच्यामार्फत मांडून निर्दोषत्व सिद्ध करण्याचा प्रयत्न केला. मात्र राज्यसभा सदस्यांचे समाधान न झाल्याने १८९ विरुद्ध १७ मतांनी राज्यसभेत महाभियोगाचा ठराव मंजूर झाला. त्यानंतर लोकसभेत ठरावावर चर्चा सुरू होण्यापूर्वी न्या. सुमित्रसेन यांनी राष्ट्रपतीकडे आपला राजीनामा पाठवून दिला. न्या.सेन यांनी राजीनामा दिल्यामुळे लोकसभेतील महाभियोगाची प्रक्रिया रद्द करण्यात आली. न्या. सेन यांच्या सारखाच आरोप सिद्धि उच्च न्यायालयाचे न्यायाधीश पी.डी. दिनकरण यांच्यावरही होते, मात्र त्यांनी महाभियोगाची प्रक्रिया सुरू होण्यापूर्वीच राजीनामा दिल्याने ते प्रकरण बारगळले.

(३) कॉलेजिअम पद्धत (कार्यकारी समिती)

स्वातंत्र्यानंतर सेवा जेष्ठतेच्या आधारावर न्यायाधिकाऱ्यांची नेमणूक केली जात असे, परंतु सर्वप्रथम तत्कालीन केंद्रसरकारने १९७३ साली न्या. ए. एन. रे. यांची सरन्यायाधीश म्हणून नेमणूक करताना न्या. शेलार, न्या. हेगडे आणि न्या. ग्रोव्हर यांची सेवाजेष्ठता डावलली. केशवानंद खटल्याचा निकाल सरकार विरुद्ध गेला होता म्हणून या तीन न्यायाधिकाऱ्यांना डावलण्यात आल्याचे मत बार असोशिएशनचे होते. सरकारच्या जेष्ठताक्रम डावलण्याच्या निषेधार्त या तीन न्यायाधिकाऱ्यांनी राजीनामा दिला. त्यानंतर एडीएम विरुद्ध शुक्ला खटल्यात सरकार विरोधी निर्णय गेल्याने १९७५ साली न्या. एम. एस. बेग यांची सरन्यायाधीश म्हणून नेमणूक करताना न्या. एच.आर. खन्ना यांची सेवाजेष्ठता डावलली गेली. या दोन घटना तीन्ही अंगातील सत्ता संतुलन बिघडवून कार्यकारी मंडळाचे वर्चस्व वाढविणाऱ्या होत्या. शिवाय न्यायालयाच्या स्वातंत्र्यावर घाला घालणाऱ्या व सामान्य नागरिकांच्या मनात न्यायालयाच्या निष्पक्षतेविषयी शंका निर्माण करणारी होती. परिणामतः सेवाजेष्ठतेच्या आधारावर न्यायाधिकाऱ्यांची नेमणूक करणे विवादीत बनले. याविरुद्ध असोशिएशनने दाखल केलेल्या याचिकेची सुनावणी करताना नऊ न्यायाधिकाऱ्यांच्या बेंचने कॉलेजिअम या स्वयंचलीत सेवाजेष्ठता तत्वाचे अनुसरण करण्याचा निर्णय दिला. तेव्हापासून भारताच्या न्यायव्यवस्थेत कॉलेजिअम पद्धतीने न्यायाधिकाऱ्यांच्या नेमणुका होतात. कॉलेजिअम (कार्यकारी समिती) मध्ये सरन्यायाधीश व सर्वात वरिष्ठ चार न्यायाधीश तसेच बिगर न्यायाधीश (बार सभासद) यांचा समावेश असतो.

४.२.२ उच्च न्यायालयाचे अधिकार क्षेत्र

उच्च न्यायालयाची रचना जाणून घेतल्यानंतर अधिकार क्षेत्र समजून घेऊ या. उच्च न्यायालयाच्या संविधानिक अधिकार व कार्यात्मक शक्तिंना अधिकार क्षेत्र असे म्हणतात. या अधिकार क्षेत्रात समाविष्ट होणाऱ्या बाबी पाहू.

(१) प्रादेशिक अधिकार क्षेत्र

ज्या प्रदेशातील न्यायिक प्रकरणे उच्च न्यायालयाच्या अधिकारांतर्गत येतात त्या प्रदेशाला उच्च न्यायालयाचे प्रादेशिक अधिकार क्षेत्र असे म्हणतात. ज्या राज्यासाठी उच्च न्यायालयाची स्थापना झाली असेल त्या राज्याच्या राजकीय सिमेअंतर्गत येणारी न्यायविषयक प्रकरणे संबंधित उच्च न्यायालयात चालवावी लागतात. मुंबई उच्च न्यायालयाचे प्रादेशिक अधिकारक्षेत्र महाराष्ट्र, गोवा ही राज्ये व दादर नगर हवेली, दमन व दिव ही केंद्रशासित प्रदेश हे आहे. प्रादेशिक अधिकार क्षेत्रात वाढ किंवा घट करण्याचा अधिकार संसदेला आहे.

(२) प्रारंभिक अधिकार क्षेत्र

ज्या खटल्यांचा प्रारंभ फक्त उच्च न्यायालयातच होतो व इतर कोणत्याही दुय्यम न्यायालयात होऊ शकत नाही, अशा अधिकार क्षेत्रास प्रारंभिक अधिकार क्षेत्र असे म्हणतात. काही महत्वपूर्ण न्यायालयीन प्रकरणे अशी असतात जी इतर कोणत्याही न्यायालयात दाखल होऊ शकत नाहीत ते फक्त उच्च न्यायालयातच दाखल करता येतात. यात राज्यविधिमंडळाने केलेला एखादा कायदा घटनेतील तरतुदी विरोधी जाणारा असेल तर उच्च न्यायालय त्या कायद्याची घटनात्मक वैधता तपासून पहाते आणि त्या कायद्याची अवैधता आढळल्यास तो रद्द केला जातो. यासोबतच राज्यविधिमंडळ व संसद सदस्यांच्या निवडणुकीसंबंधिचे वाद केवळ उच्च न्यायालयातच सोडवावे लागतात. मुलभूत हक्कासंबंधिचे खटले कनिष्ठ न्यायालयाऐवजी थेट उच्च न्यायालयात दाखल करता येतात.

(३) पुनर्निर्णयाचे अधिकार क्षेत्र

राज्यात जिल्हा व तालूकास्तरावर देखील न्यायालये असतात. दिवाणी व फौजदारी प्रकरणांचा प्रारंभ या न्यायालयातच होत असतो. परंतु या न्यायालयांनी दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध उच्च न्यायालयाकडे पुनर्निर्णयासाठी अपिल करता येते. अशा अपिलातून आलेल्या खटल्यांचा फेरविचार करून न्यायालय नव्याने निर्णय देत असते. मृत्युदंड किंवा दीर्घकालीन शिक्षा, उत्प्रेक्षण किंवा अन्य तत्सम खटल्यात राज्यातील जेष्ठ न्यायालय म्हणून पुनर्निर्णयाचे अधिकार क्षेत्र उच्चन्यायालयाला प्राप्त होते. सैन्य न्यायालय, लोकन्यायालय व लघुवाद न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध पुनर्निर्णय करता येत नाही. उच्च न्यायालय अभिलेख न्यायालय असल्याने स्वतःच्या पूर्वी दिलेल्या निर्णयाचा फेरविचार करून परिस्थितीजन्य तथ्यांच्या आधारावर पुनर्निर्णय देत असते.

(४) अभिलेख न्यायालय

भारतात एकेरी न्यायव्यवस्था असल्याने वरिष्ठ न्यायालयाने दिलेले निर्णय कनिष्ठ न्यायालयांसाठी प्रमाण असतात. उच्च न्यायालय हे राज्यातील सर्वश्रेष्ठ न्यायालय असल्याने ते अभिलेख न्यायालय ठरते. उच्च न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयाच्या नोंदी संग्रही ठेवून त्या प्रकाशित केल्या जातात. जिल्हा व तालुका न्यायालयामध्ये या निर्णयांना प्रमाण म्हणून सादर केले जाते. याशिवाय अभिलेख न्यायालय या नात्याने न्यायालयाच्या निर्णयाचा अवमान करणाऱ्यांवर दंडात्मक कार्यवाही करण्याचा अधिकार उच्च न्यायालयाला प्राप्त झालेला आहे.

(५) राज्य न्याययंत्रणेवर नियंत्रण

उच्च न्यायालयाला आपल्या प्रादेशिक अधिकार क्षेत्रातील सर्व कनिष्ठ न्यायालयांवर नियंत्रण ठेवण्याचा अधिकार आहे. लष्करी न्यायालय वगळता, जिल्हा व सत्र न्यायालय, तालुका न्यायालय, लोकन्यायालय, ज्युवेनाईल कोर्ट, ग्राहकमंच, कुटुंब न्यायालय, प्रशासकीय न्यायाधिकरण महसूल न्यायालय, कामगार न्यायालय, सहकार न्यायालय, इत्यादींवर उच्च न्यायालयाचे नियंत्रण असते. या न्यायालयातील कामकाजाचे नियम, कर्मचारी व्यवस्थापन, न्यायाधिकाऱ्यांच्या बदली, न्यायाधिकाऱ्यांच्या नियुक्ती, इत्यादीं प्रकारची कार्ये उच्च न्यायालयाला करावी लागतात. या न्यायालयांकडून कागदपत्रे मागविणे, मार्गदर्शन करणे, उत्प्रेक्षण व प्रतिषेध, लोकन्यायालयाची स्थापना अशा मार्गांचा वापर करून कनिष्ठ न्यायालयांवर नियंत्रण ठेवले जाते.

(६) इतर अधिकार

याशिवाय राज्यात न्यायाची, कायदा व सुव्यवस्थेची प्रतिष्ठापना करण्यासाठी न्यायालयीन सक्रियतेद्वारे, जनहित याचिकांद्वारे न्यायालय लोककल्याणकारी भूमिका पार पाडते. नागरिकांच्या मुलभूत अधिकारांचे रक्षण, समाजातील दूर्बल घटकांचे संरक्षण देखील न्यायालयाद्वारे केले जाते. अधिकारपृच्छा, परमादेश, प्रतिषेध, उत्प्रेक्षण, बंदिप्रत्यक्षिकरण इत्यादी मार्गांचा अवलंब करून न्यायव्यवस्था प्रस्थापित केली जाते. विलंबित न्याय हा देखील अन्याय ठरतो त्यामुळे खटल्यांचा त्वरीत निपटारा करणे इत्यादी कार्ये उच्च न्यायालयाला करावी लागत असल्याचे आपल्याला दिसते.

राष्ट्रीय न्यायिक नियुक्ती आयोग

न्यायाधिकाऱ्यांच्या नियुक्तीमध्ये अधिकाधिक पारदर्शकता असावी, हा दृष्टीकोन ठेऊन नव्यान्वही घटना दुरुस्ती २०१४ मध्ये करण्यात आली. कॉलेजिअम पद्धतीने केल्या जाणाऱ्या नेमणुकीमध्ये न्यायाधीशच स्वतःच्या निवडप्रक्रियेत सहभागी असतात. हा प्रकार स्वतःच स्वतःची नेमणूक करण्यासारखा आहे. ज्याला कायदेमंडळ व कार्यकारी मंडळ यांची संमती नव्हती, त्यामुळे राष्ट्रीय न्यायिक नियुक्ती आयोगाची स्थापना केली गेली. सर्वोच्च न्यायालयातील सर न्यायाधीश व इतर

न्यायाधीश तसेच उच्च न्यायालयातील मुख्य व अन्य न्यायाधिकाऱ्यांच्या नियुक्तीकरीता शिफारस करणे त्यासोबतच उच्च न्यायालयातील न्यायाधिकाऱ्यांच्या बदलीबाबत शिफारस करणे अशी कार्ये या आयोगाची निश्चित केली गेली. या आयोगात सरन्यायाधीश सर्वोच्च न्यायालयातील सर्वात ज्येष्ठ दोन न्यायाधीश, तसेच केंद्रिय कायदा आणि न्यायमंत्री याशिवाय दोन प्रतिष्ठित व्यक्ती ज्यांच्या नावाची शिफारस प्रधानमंत्री, सरन्यायाधीश व लोकसभेतील विरोधी पक्ष नेता यांनी केलेली असेल यांचा समावेश होतो. २०१५ मध्ये न्यायालयीन पुनर्विलोकनाद्वारे राष्ट्रीय न्यायिक नियुक्ती आयोग असंवैधानिक घोषित केला गेला व आयोगाचे अस्तित्व संपुष्टात आले. हा आयोग न्यायालयाच्या स्वातंत्र्यावर आघात असून त्यामुळे सत्तासंतुलन बिघडले आहे, असा निर्वाळा दिला गेला.

४.२.३ न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य

कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ ही शासन संस्थेची तीन अंगे स्वतंत्र व स्वायत्त असणे गरजेचे असते. या स्वातंत्र्यावर लोकशाही व्यवस्थेची सुनिश्चिती होऊ शकते. स्वतंत्र न्यायमंडळामुळे निष्पक्ष न्याय मिळू शकतो. राज्यघटना व मूलभूत अधिकारांचे रक्षण होऊ शकते. न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य म्हणजे कायदेमंडळ व कार्यकारी मंडळ यांचे न्यायमंडळाच्या कामावर कोणत्याही प्रकारचे नियंत्रण असता कामा नये. न्यायाधिकाऱ्यांना दबाव किंवा भितीशिवाय काम करता आले पाहिजे. न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य पुढील मार्गाने राखले जाते.

(१) कॉलेजिअम पद्धतीने नेमणूक

न्यायाधिकाऱ्यांच्या नेमणुकांमध्ये पक्षपात होऊ नये यासाठी सेवाज्येष्ठतेच्या आधारावर कॉलेजिअम पद्धतीचा अवलंब केला जातो. ही पद्धत स्वयंचलितरितीने काम करते. केंद्रसरकारने न्यायालयीन नियुक्ती आयोगाच्या माध्यमातून न्यायव्यवस्थेवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्याचा प्रयत्न केला, मात्र न्यायालयीन पुनर्विलोकनाचा अवलंब करून कॉलेजिअम पद्धत कायम ठेवली गेली.

(२) बडतर्फीची कठीन पद्धत

न्यायाधिकाऱ्यांना कार्यकालाची शाश्वती असल्याशिवाय स्वातंत्र्य निर्माण करणे शक्य नाही. त्यामुळे घटनाकर्त्यांनी न्यायाधिकाऱ्यांच्या बडतर्फीसाठी कठीन व गुंतागुंतीच्या पद्धतीचा स्वीकार केला. महाभियोगासारख्या कठीन पद्धतीच्या अवलंबाने न्यायाधिकाऱ्यांना राष्ट्रपती बडतर्फ करू शकतात.

(३) निवृत्तीनंतर व्यवसाय बंदी

न्यायव्यवस्थेला कोणत्याही दबाव किंवा दडपनाशिवाय कार्य करता यावे यासाठी न्यायाधिकाऱ्यांना सेवानिवृत्तीनंतर व्यवसाय करण्यावर बंदी घालण्यात आली आहे. कारण सेवानिवृत्तीनंतर वकीली व्यवसाय केल्यास ज्येष्ठतेच्या दडपणामुळे न्याय प्रभावित होऊ शकतो.

(४) संचित निधीतून वेतन

न्यायाधिकाऱ्यांचे वेतन देशाच्या संचित निधीतून दिले जाते, त्यामुळे त्यांच्या कार्यकाळादरम्यान वेतनात त्यांना हानिकारक ठरतील असे बदल करता येत नाहीत. संसद आवश्यकतेप्रमाणे वेतनात वाढ करत असते.

(५) टिकेपासून संरक्षण

संपूर्ण न्यायव्यवस्थेवर जनतेचा विश्वास कायम रहावा यासाठी न्यायालयाने दिलेल्या निर्णयावर टीका करण्यास बंदी असून असे केल्यास न्यायालयाचा अवमान मानला जातो व संबंधितास न्यायालय शिक्षा करू शकते. परिणामतः अकारण टीका-टिप्पणी टाळता येते.

४.२.४ न्यायालयीन सक्रियता

न्यायालयीन सक्रियता न्यायालयाच्या बदलत्या व व्यापक भूमिकेचे प्रतिक असून या संकल्पनेचा उदय ऐंशीच्या दशकात झाला. न्यायालयाने स्वतः पुढाकार घेऊन सार्वजनिक हिताच्या रक्षणार्थ दिलेल्या आदेशांना न्यायालयीन सक्रियता असे म्हणतात. न्यायालयाच्या अधिकार क्षेत्रात सामाजिक न्यायांतर्गत येणाऱ्या प्रकरणांचा समावेश होतो. न्यायालय कार्यकारी घटक नसला तरी कार्य करून घेण्याची शक्ती धारण करते. त्यामुळे न्यायालय सामाजिक कुव्यवस्थेकडे दूर्लक्ष करू

शकत नाही. लोकशाही व्यवस्थेचा सर्वात मोठा उद्देश जनतेला सामाजिक व आर्थिक न्याय उपलब्ध करून देणे हा होता, परंतु राजकीय व इतर हितसंबंधी कारणांमुळे मागील काही दशकात विधिमंडळ व कार्यकारी मंडळ केवळ बघ्याची भूमिका घेत निष्क्रीयता दाखवीत आहे. त्यातून नागरी हिताकडे दूरक्ष होऊ लागले आहे. नव्हे तर वैयक्तिक स्वार्थासाठी हे घटक जनतेचे शोषक बनले आहेत. या घटकांच्या निष्क्रीयतेची परिसिमा झाली तेव्हा न्यायालयाला जनहितार्थ आपल्या अधिकार क्षेत्रात वाढ करून घ्यावी लागली व अधिक सक्रिय भूमिका बजावावी लागली.

ऐंशीच्या दशकापर्यंत केवळ मुलभूत अधिकाराच्या रक्षणांचे खटले थेट उच्च न्यायालयात चालवले जात असत मात्र न्यायालयाने सामाजिक व आर्थिक न्याय उपलब्ध करून देण्यासाठी, सार्वजनिक हिताच्या रक्षणार्थ स्वतः पुढाकार घेण्यास किंवा व्यक्तीविशेष अथवा संस्थेने दाखल केलेल्या जनहित याचिका दाखल करून घेण्यास सुरुवात केली आहे. आता न्यायालय वर्तमानपत्र, टि.व्ही. न्यायालयाकडे केलेली तक्रार किंवा इतर माध्यमांतून प्राप्त माहितीच्या आधारावर व्यक्तीस्वातंत्र्य किंवा सार्वजनिक हितास आघात पोहचत असेल तर स्वतः पुढाकार घेऊन अन्याय दूर करण्यासाठी क्रियाशिल होते.

जनहित याचिकांद्वारे (Public Interest Litigation (PIL) न्यायालय स्वतःकडे एखादी केस दाखल करून घेते. आर्थिक कारण, आगतीकता, माहितीचा अभाव, सरकारची निष्क्रीयता, इत्यादी आधारावर कोणीही न्यायापासून वंचित राहू नये याबाबत न्यायालये सक्रिय झाली आहेत. याबाबत सर्वप्रथम प्रकरण पुढे आले ते बिहार राज्यातील कारागृहातील बंदिवान कैद्याच्या स्थितीबाबत. पाच वर्षांपेक्षा अधिक काळ तुरुंगात राहिल्यानंतरही न्यायालयासमोर प्रकरणांची सुरुवात न झालेले अनेक कच्चे कैदी बिहार तुरुंगात असल्याची वर्तमानपत्रात आलेल्या बातमीच्या आधारावर न्यायालयाचे प्रथम जनहित याचिका दाखल करून घेतली होती.

(१) न्यायालयीन सक्रियतेची कारणे

- (अ) कायद्याचे राज्य किंवा नैसर्गिक न्यायतत्वाची पायमल्ली केली जात असल्यास.
- (आ) शासनव्यवस्था आपल्या उत्तरदायित्वाचे निर्वाहन करण्यामध्ये अपयशी ठरल्यामुळे न्यायालयाला सक्रिय भूमिका बजावावी लागते.
- (इ) संवेदनहीन आणि सत्ता विस्तारात मग्न असलेल्या कार्यपालिकेला मतदान केंद्री किंवा सत्तालोलूप निर्णय घेण्यापासून रोखण्यासाठी सक्रिय भूमिका आवश्यक आहे.
- (ई) अगतिक सामान्य जनतेप्रती न्यायाची सुनिश्चिती करण्यासाठी सक्रियतेची आवश्यकता आहे.

इ.स. २०१६ मध्ये महाराष्ट्रातील दुष्काळी परिस्थितीच्या पार्श्वभूमीवर आय.पी.एल. सामन्यामध्ये लाखो लिटर पाण्याची उधळपट्टी होत असल्याबाबत वर्तमान पत्रात व दूरचित्रवाणीमध्ये टीकेची झोड उठलेली असताना राज्यसरकारने त्याकडे कानाडोळा करत सामने चालू ठेवले. या पार्श्वभूमीवर मुंबई उच्च न्यायालयात दाखल केलेल्या जनहित याचिकेवर निर्णय देताना राज्यसरकारच्या भूमिकेवर ताशेरे ओढत आय.पी.एल. सामने महाराष्ट्राबाहेर भरविण्याचे आदेश मुंबई उच्च न्यायालयाने दिले, हे न्यायालयीन सक्रियतेचे उत्तम उदाहरण म्हणून आपल्याला सांगता येईल.

(२) बिघडते सत्ता संतूलन

शासनाच्या तीनही अंगातील सत्ता संतूलन हे लोकशाहीच्या यशाचा पाया आहे. मात्र न्यायालयीन सक्रियतेमुळे सत्ता संतूलन बिघडत असल्याची टीका इतर दोन अंगाद्वारे वेळोवेळी केली जात आहे. अनेक प्रसंगी न्यायालयाने दिलेले निर्णय कार्यकारी व कार्यदेमंडळाच्या अधिकारावरील अतिक्रमनासारखे भासतात. हरियाणा व पंजाब उच्च न्यायालयाच्या निर्णयाविरुद्ध निकाल देताना सर्वोच्च न्यायालयाने असे मत नोंदविले की, न्यायव्यवस्थेला आपल्या अधिकाराच्या सिमा माहीत असणे गरजेचे आहे. न्यायालयीन सक्रियता एका मर्यादितपलिकडे गेल्यास सत्ता संघर्षाची परिस्थिती निर्माण होऊ शकते.

(३) न्यायालयीन सक्रियतेचे स्वरूप

- (१) न्यायालय वर्तमानपत्रे, टि.व्ही. किंवा इतर माध्यमांमध्ये आलेल्या बातम्यांच्या आधारावर स्वतः पुढाकार घेते.
- (२) एखाद्या व्यक्तीने न्यायालयाकडे पत्र पाठवून अन्याय दूर करण्याची विनंती केल्यास न्यायालय त्याची दखल घेऊ शकते.
- (३) एखाद्या व्यक्ती किंवा संस्थेने जनहित याचिकेद्वारे न्यायाची मागणी केल्यास न्यायालय पुढाकार घेऊ शकते.

४.२.५ न्यायमंडळ-विधिमंडळ संबंध

शासनसंस्थेचे तीनही अंग परस्परावलंबी व परस्पर संबंधित आहेत. या तीनही अंगांचे परस्पर संबंध गरजेप्रमाणे येत असतात. न्यायमंडळ विधिमंडळ संबंध घटनात्मकरित्या निश्चित झालेले असले तरी त्यांचे संबंध नेहमीच मधूर राहिले आहेत असे नाही. अनेक वेळेला न्यायमंडळ विधिमंडळ संबंध तनावाने तर काही वेळेला न्यायमंडळ विधिमंडळाच्या रक्षक रूपाने पुढे आलेले आहे. राजकीय कुरघोडी करण्याच्या प्रवृत्तीतून केंद्र सरकारद्वारे राज्यातील लोकशाही व्यवस्थेवर आघात करण्याचा प्रयत्न ज्या, ज्यावेळी केला गेला त्या त्यावेळी न्यायव्यवस्थेच्या हस्तक्षेपामुळे लोकशाही मूल्यांची जपवणूक केली गेली. न्यायमंडळ विधिमंडळ संबंधावर सर्वाधिक प्रभाव पडतो तो न्यायिक पुनर्विलोकनाचा. संसदीय व्यवस्थेचे सार्वभौमत्व व न्यायिक पुनर्विलोकनाच्या माध्यमातून न्यायालयाचे नियंत्रण यांचा अद्वितीय असा संगम भारतात पहावयास मिळतो. आपल्या अधिकारक्षेत्रात कायद्यांच्या निर्मितीसाठी राज्यविधिमंडळ सार्वभौम आहेत, परंतु याचवेळी घटनाकारांनी न्यायालयावर ही जबाबदारी सोपविली आहे की, त्यांनी राज्याच्या कायद्याची घटनात्मक वैधता तपासावी. राज्यसरकारच्या अनेक कायद्यांचे हेतू चांगले असतात, परंतु केवळ घटनात्मक वैधतेच्या कारणास्तव जेव्हा राज्यसरकारच्या प्रयत्नांना न्यायमंडळ मोडीत काढते तेव्हा विधिमंडळ-न्यायमंडळ संबंधात तणावाची स्थिती निर्माण होते. महाराष्ट्र राज्यात मराठा समाजास दिलेले आरक्षण रद्द करणे असो किंवा राज्यसरकारने सामाजिक हिताच्या रक्षणासाठी केलेली डांसबार बंदी असो या दोन घटना न्यायालयाने रद्द ठरविल्यामुळे न्यायमंडळ-विधिमंडळ संबंधावर विपरित परिणाम झाला आहे. सार्वजनिक हिताच्या रक्षणासाठी विधिमंडळाच्या विस्तारीत प्रयत्नांना त्यामुळे मर्यादा निर्माण झाल्या आहेत. सार्वजनिक हितासाठी एखादा कायदा केला तरी तो न्यायिक पुनर्विलोकनामुळे टिकेल की नाही याबद्दल विधिमंडळ साशंक असते.

न्यायमंडळ-विधिमंडळ संबंधाचा दुसरा पैलू असाही आहे की, न्यायमंडळाच्या भूमिकेमुळे विधिमंडळाचे रक्षण झाले आहे. १९९८ साली उत्तर प्रदेशात कल्यानसिंह सरकारला बहुमत सिद्ध करण्याची संधी न देताच बरखास्त केले गेले, त्याविरुद्ध अलाहाबाद उच्च न्यायालयासमोर आलेल्या याचिकेची सुनावणी करताना राज्यपालांच्या आदेशाला रद्द करून कल्यानसिंह सरकारला पुन्हा स्थापित करण्याचे कार्य उच्च न्यायालयाद्वारे केले गेले. न्यायालयाच्या या निर्णयामुळे लोकशाही मूल्यांची पुनरस्थापना होऊ शकली व लोकशाही मूल्यांचे रक्षणही झाले. अशीच घटना सन २०१६ मध्ये उत्तराखंड सरकारबाबत दिसून आली. मुख्यमंत्री हरिष रावत सरकारच्या पक्षातील एका गटाने पाठिंब्याने काढल्यानंतर बहुमत सिद्ध करण्याची संधी राज्यपालांनी दिली असतानाही आमदार खरेदी-विक्रीची चित्रफित सार्वजनिक झाल्यानंतर तत्कालीन केंद्रसरकारने बहुमत सिद्ध करण्याच्या एक दिवस अगोदर बरखास्त करून राष्ट्रपती राजवट लागू केली. केंद्र सरकारच्या या कृतीविरुद्ध नैनिताल उच्च न्यायालयाने सरकारच्या बहुमत किंवा अल्पमताचा निर्णय केवळ सभागृहातच होऊ शकतो, असा निर्णय दिला. त्यामुळे विधिमंडळाच्या वैधतेचे रक्षण होऊ शकले.

न्यायालयीन सक्रियता हा न्यायमंडळ-विधिमंडळ संबंधाचा तिसरा पैलू देखील महत्वाचा आहे. न्यायालयीन सक्रियतेमुळे न्यायमंडळाची भूमिका विस्तारली आहे. न्यायालय शाडोपॉलीसी मेकरच्या स्वरूपात ओळखले जाऊ लागले आहे. न्यायालयाच्या या सक्रिय भूमिकेमुळे राज्यविधिमंडळाच्या अधिकारावर अतिक्रमन होऊन अधिकाराचा संकोच होऊ लागल्याची टिका विधिमंडळाद्वारे केली जाऊ लागली आहे. त्यातून सत्तासंतुलन बिघडते की काय अशी भीती व्यक्त केली जात आहे. या दोन्ही संस्था राज्याच्या व्यवस्थेचा महत्वपूर्ण भाग आहेत. त्यांनी परस्परांच्या अधिकार क्षेत्र व स्वातंत्र्याविषयी आदराची भूमिका ठेवावी एकमेकांच्या क्षेत्रात हस्तक्षेप करू नये अशा प्रकारचा समतोल दृष्टीकोन स्विकारला गेल्यास या संस्था लोकशाही व्यवस्थेचा भक्कम आधारस्तंभ ठरतील.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

- (१) घटकराज्यामध्ये उच्चन्यायालयाची स्थापना करण्याचा अधिकार कोणास आहे?
- (२) भारतात सध्या किती उच्च न्यायालये कार्यरत आहेत?
- (३) राष्ट्रीय न्यायिक नियुक्ती आयोगाची स्थापना केव्हा करण्यात आली?
- (४) उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिकांची नेमणूक कोण करतो?
- (५) मुंबई उच्च न्यायालयाचे प्रादेशिक अधिकारक्षेत्र कोठे आहेत?

४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(०१) ज्युवेनाईल कोर्ट

वय वर्षे ७ ते १७ वयोगटातील गुन्हेगारी प्रवृत्तीत दोषी असलेल्या गुन्हेगारांना बालगुन्हेगार म्हणतात. त्यांचे खटले सामान्य न्यायालयात न चालवता विशेष स्थापन केलेल्या ज्युवेनाईल कोर्टात चालवले जातात. या बालगुन्हेगारांचे पूर्वसन या न्यायालयाद्वारे केले जाते.

(०२) लोक अदालत

न्यायालयीन प्रक्रियेतील विलंब टाळण्यासाठी कमी गंभीर प्रकरणे तडजोडीच्या माध्यमाने निकाली काढणारी न्यायिकयंत्रणा म्हणजे लोक अदालत होय. लोक अदालतीचे आयोजन सर्वोच्च न्यायालयाच्या निर्देशानुसार वर्षातून एकदा किंवा दोनदा केली जातात.

(०३) ग्राहक न्यायालय

ग्राहक आणि विक्रेते यांच्यातील तक्रार निवारण करणारी यंत्रणा म्हणजे ग्राहक न्यायालय होय, अल्पकाळात व बिनखर्ची न्यायदान करणारी ही यंत्रणा आहे. ग्राहकांची मालक व विक्रेते यांच्याकडून लुबाडणूक व फसवणूक होऊ नये यासाठी ही यंत्रणा प्रत्येक जिल्ह्यात निर्माण करण्यात आली आहे. या न्यायालयाला ग्राहक मंच असेही म्हणतात.

(०४) दिवाणी दावे

मालमत्तेचे विवाद, विवाह, घटस्फोट, दिवाळखोरी, बौद्धिक संपदा, संस्थात्मक वाद अशा प्रकारच्या न्यायप्रविष्ट दाव्यांना दिवाणी दावे असे म्हणतात.

(०५) फौजदारी दावे

खून, दरोडा, चोरी, खूनाचा प्रयत्न, मारामारी, फसवेगीरी, इत्यादी प्रकारचे न्यायप्रविष्ट दावे फौजदारी दावे म्हणून ओळखली जातात.

(०६) कायद्याचे राज्य

व्यक्ती किंवा संस्थापेक्षा कायदा सर्वश्रेष्ठ असतो व कायद्याच्या दृष्टीने सर्व समान असून सर्वांना कायद्याचे समान संरक्षण प्राप्त होणे याला कायद्याचे राज्य असे म्हणतात.

(०७) रिट्स

मूलभूत हक्कांच्या रक्षणासाठी न्यायालयाकडे केलेल्या अर्जाला रिट्स असे म्हणतात. मूलभूत हक्कांच्या रक्षणाची जबाबदारी न्यायालयावर असल्याने उच्च न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय येथे रिट्स दाखल करता येते.

(०८) महाभियोग

महत्वपूर्ण संवैधानिक पदावरील व्यक्ती घटनाभंग, गैरवर्तन किंवा अकार्यक्षमता, इत्यादीमध्ये दोषी आढळल्यास त्यांना पदावरून बडतर्फ करण्यासाठी अवलंबीली जाणारी बडतर्फीची कठीण पद्धत होय.

(०९) संचित निधी

महत्वपूर्ण संवैधानिक पदावरील व्यक्तींचे वेतन देण्यासाठी निर्माण केलेला निधी म्हणजे संचितनिधी होय हा निधी राष्ट्रपतीच्या अधिन असतो.

(१०) न्यायिक पूर्विलोकन

विधिमंडळाने नव्याने केलेला कायदा घटनेशी सुसंगत नसेल, मूलभूत हक्कांच्या विरोधी जाणारा व मार्गदर्शक तत्वांची पायमल्ली करणारा असेल तर त्याची घटनात्मक वैधता तपासण्याचा न्यायालयाचा अधिकार म्हणजे न्यायिक पूर्विलोकन होय.

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

- (१) संसद
 - (२) २५
 - (३) २०१४
 - (४) राष्ट्रपती
 - (५) महाराष्ट्र, गोवा, दादरानगर हवेली, दमन व दिव
-

४.५ सारांश

उच्च न्यायालय हे घटक राज्यातील सर्वश्रेष्ठ न्यायालय आहे, हे तुमच्या आता लक्षात आले असेल. उच्च न्यायालय हे केवळ दोन व्यक्तीमधील वाद मिटविणारी यंत्रणा मात्र नाही, याची देखील तुम्हाला आता जाणीव झाली असेल. भारतात प्रांतिक न्यायालयांची सुरुवात ब्रिटिश काळात झाली असली तरी त्यांचा विस्तार मात्र स्वातंत्र्यानंतर झाला. घटकराज्यांचा आकार व कामांच्या ताणाप्रमाणे संसद घटक राज्यासाठी स्वतंत्र किंवा संयुक्त उच्च न्यायालयाची स्थापना करते त्यामुळे प्रत्येक न्यायालये प्रादेशिक अधिकार क्षेत्र व न्यायाधिकांची संख्या भिन्न असल्याचे दिसून येते. न्यायाधिकांची नेमणूक राष्ट्रपतीमार्फत करण्यात येत असली तरी, कॉलेजिअम पद्धतीने सेवाजेष्ठतेच्या आधारावरच न्यायाधिकांची नेमणूक केली जाते. न्यायिक नियुक्ती आयोगाच्या माध्यमातून कायदेमंडळाने न्यायव्यवस्थेवर नियंत्रण प्रस्थापित करण्याचा प्रयत्न केला, परंतु न्यायालयीन पुनर्विलोकनाद्वारे तो प्रयत्न असफल झाला व सत्ता संतुलन कायम राखले गेले. न्याययंत्रणा स्वतंत्र व निष्पक्ष असावी लागते अन्यथा जनतेचा न्यायव्यवस्थेवरील विश्वास उडेल व लोक कायदा पाळणार नाहीत. परिणामतः अराजकतेच्या परिस्थितीला सामोरे जावे लागेल. त्यामुळे भारतात न्यायालयाचे स्वातंत्र्य अबाधित ठेवण्याचा प्रयत्न केला गेला आहे. न्यायाधिकांच्या नियुक्तीच्या स्वयंचलीत पद्धतीशिवाय स्थिर कार्यकाल व बडतर्फीसाठी महाभियोगासारख्या कठीन पद्धतीचा अवलंब करण्यात येत असल्याने न्यायाधीश दबाव मुक्त व भयमूक्त वातावरणात काम करतात. संचित निधितून मिळणाऱ्या वेतनामुळे या बाबींना अधिक बळ मिळते.

राज्यविधिमंडळाने केलेल्या अधिनियमांची घटनात्मक वैधता तपासून विधिमंडळाच्या स्वेच्छाचारी प्रवृत्तीवर नियंत्रण ठेवले जाते. नागरिकांच्या मूलभूत हक्काचे रक्षण करण्यासाठी विविध प्रकारचे रिट्स उच्च न्यायालयाद्वारे जारी केले जातात, त्यामुळे व्यक्ती स्वातंत्र्याची निश्चिती होते. उच्च न्यायालय हे अभिलेख न्यायालय असल्याने कनिष्ठ न्यायालयांसाठी या न्यायालयाचे निर्णय प्रमाण ठरतात. तसेच राज्यातील विविध कनिष्ठ न्याययंत्रणेवर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य देखील उच्च न्यायालयाला करावे लागते. न्यायालयीन सक्रियतेच्या माध्यमातून उच्च न्यायालयाची निर्माण झालेली व्यापक कल्याणकारी भूमिका न्यायव्यवस्थेवरील जनसामान्यांचा विश्वास दृढ करण्यासाठी उपयोगी ठरली आहे. राज्यातील विविध जाती, धर्म, पंथांचे नागरिक न्यायालयाद्वारे आपले अधिकार व वेगळेपण यांचे रक्षण होऊ शकते, याबद्दल विश्वस्थ असतात. उच्च न्यायालय हे विविधतेत एकात्मता टिकविणारी महत्त्वपूर्ण यंत्रणा आहे असे म्हणता येईल.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

- (१) उच्च न्यायालयाची रचना स्पष्ट करा.
- (२) उच्च न्यायालयाच्या अधिकार क्षेत्राचे विश्लेषण करा.
- (३) न्यायमंडळाचे स्वातंत्र्य राखण्याचे मार्ग सांगा.
- (४) न्यायालयीन सक्रियतेवर निबंध लिहा.
- (५) कॉलेजिअम पद्धत स्पष्ट करा.

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- (१) बसू, डी. डी. (२०१५). भारतीय राज्य घटनेची ओळख. लेक्सिस, हरियाणा, नेक्सिस प्रकाशन.
- (२) भारताचे संविधान. (२०१२). मुंबई महाराष्ट्राच्या भाषा संचालनालयाद्वारे अनुवादीत व प्रकाशित.
- (३) भोळे, भा. ल. (२००८). भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण. नागपूर, पिंपळपुरे प्रकाशन.
- (४) विभुते, भा. (२००५). भारताचे संविधान. पुणे, मनोविकास प्रकाशन.
- (५) शर्मा, ह. (२०१२). राज्य प्रशासन. जयपूर, राजस्थान, कॉलेज बुक डेपो.



ज्ञानगंगा चरोचरी

घटक ५ : संवैधानिक व वैधानिक यंत्रणा

अनुक्रमणिका

- ५.० उद्दिष्टे
- ५.१ प्रास्ताविक
- ५.२ विषय-विवेचन
 - ५.२.१ राज्यलोक सेवा आयोग
 - ५.२.२ लोकायुक्त
 - ५.२.३ वैधानिक विकास मंडळ
 - ५.२.४ यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी (यशदा)
- ५.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
- ५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ५.५ सारांश
- ५.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

५.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासातून आपल्याला-

- लोकसेवा आयोगाचे महत्त्व समजेल.
- लोकायुक्तांची आवश्यकता जाणून घेता येईल.
- वैधानिक विकास मंडळाची भूमिका कळेल.
- यशदाची माहिती मिळेल.
- संवैधानिक व वैधानिक घटकांमधील फरक लक्षात येईल.

५.१ प्रास्ताविक

राज्यशासनाला सहाय्य करणाऱ्या परंतु राजकीय नियंत्रणापासून अलिप्त असणाऱ्या स्वतंत्र व स्वायत्त घटकांचा अभ्यास आपण या घटकात करणार आहोत. हे घटक दैनंदिन राजकीय हस्तक्षेपापासून अलिप्त असतात, परंतु ते राज्यशासनाचे सहाय्य घटक आहेत. शासनाची सर्व कार्ये खाते किंवा विभाग पद्धतीने पूर्ण करणे योग्य ठरत नाही, ज्यासाठी वेगळी यंत्रणा निर्माण करावी लागते त्या यंत्रणांना संवैधानिक व वैधानिक घटक का म्हणतात ते जाणून घेऊ.

मागील काही घटकामध्ये आपण राज्यप्रशासनाच्या कायदेमंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायमंडळ या घटकांचा अभ्यास केला. राज्यशासनाचे बहुतांश कार्ये त्यांच्या मार्फत पूर्ण केले जाते. हे अंग शासनाचे अनिवार्य भाग आहेत, परंतु या सोबतच शासनाला विविध प्रकारची इतरही कार्ये करावी लागतात. या कार्यांच्या पूर्ततेसाठी स्वतंत्र यंत्रणा निर्माण करणे आवश्यक असते. राज्य प्रशासनाचा भाग असलेल्या परंतु या तीन अंगापासून स्वतंत्र असलेल्या यंत्रणाविषयी आपण जाणून घेऊ.

लोकसेवा आयोग, लोकायुक्त, वैधानिक विकास मंडळ व यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी (यशदा) या प्रमुख चार यंत्रणांचा आपण अभ्यास करणार आहोत. या यंत्रणांना व्यावहारीकरित्या अभ्यासाच्या सोईसाठी संवैधानिक व वैधानिक यंत्रणा अशा दोन भागांमध्ये विभागले जाते. संवैधानिक यंत्रणा म्हणजे अशा यंत्रणा ज्यांच्याविषयी राज्यघटनेच्या कलमामध्ये तरतूद करण्यात आली आहे किंवा घटक राज्यांनी अधिनियमाद्वारे त्यांची निर्मिती केली आहे. लोकसेवा आयोग, लोकपाल हे त्यांची उदाहरण म्हणून सांगता येईल. तर वैधानिक यंत्रणा म्हणजे केंद्र किंवा राज्याद्वारे निर्मित अशा यंत्रणा ज्यांच्याविषयी घटनेत विशेष तरतूद नाही, परंतु त्या राज्यांच्या अखत्यारित कायद्याप्रमाणे निर्माण झालेल्या आहेत. यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनीचा या अंतर्गत समावेश करता येईल.

सरकारची काही कार्ये शासकांच्या दैनंदिन हस्तक्षेपापासून मुक्त असावी लागतात. अशा कार्यांमध्ये राजकीय हस्तक्षेप अयोग्य व अनावश्यक मानला जातो. सरकारच्या या कार्यात निष्पक्षता, तटस्थता व गुणवत्ता या बाबींना महत्त्व असते. शासनाचा दैनंदिन हस्तक्षेप झाल्यास वर उल्लेख केलेल्या बाबी बाधित होऊ शकतात. उदाहरणार्थ कर्मचारी वर्गाची भरती किंवा भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणांची चौकशी. योग्य कर्मचाऱ्यांची निवड हा प्रशासनाचा पाया मानला जातो. तर उच्चस्तरीय भ्रष्टाचार मिटल्याशिवाय निम्नस्तरीय भ्रष्टाचार संपू शकत नाही, त्यामुळे या दोन्ही कार्यांमध्ये स्वायत्तता व स्वातंत्र्य आवश्यक असते, त्यासाठी स्वतंत्र यंत्रणांची निर्मिती करण्यात आली आहे. संघराज्य व्यवस्थेमुळे राज्याचे स्वतःचे कार्याचे विषय स्वतंत्र आहेत ज्यांच्या पूर्ततेसाठी लोकसेवा आयोग व इतर दुय्यम निवड मंडळाद्वारे कर्मचारी भरती केली जाते. राज्यसरकारच्या या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठीची तरतूद करणे आवश्यक असल्याने राज्यामध्ये यशदाच्या माध्यमातून प्रशिक्षणाची व्यवस्था करण्यात आली आहे.

राज्यामध्ये विकासाची प्रक्रिया संतुलीत असणे आवश्यक असते, परंतु प्रादेशिक असमतोल प्रत्येक राज्यात दिसून येतो. अशा वेळेला संतुलीत विकासासाठी प्रयत्न करणे आवश्यक मानले जाते. संतुलीत विकासाची प्रक्रिया सुनिश्चित करण्यासाठी वैधानिक विकास मंडळासारख्या यंत्रणा निर्माण करण्यात आल्या आहेत, त्यांचाही आढावा आपण प्रस्तुत घटकात घेणार आहोत.

५.२ विषय-विवेचन

५.२.१ राज्य लोकसेवा आयोग

सरकारच्या विविध कार्यांची अंमलबजावणी प्रशासनाकडून केली जाते. ज्या देशातील प्रशासन व्यवस्था कार्यक्षम असते ते राष्ट्र सुशासनाच्या निर्मितीसोबतच विकासात्मक उद्दिष्टांची पूर्तता जलदगतीने करते. उत्कृष्ट प्रशासन व्यवस्था असलेला सभ्य समाज कधीही मागासलेला नसतो, तसेच निकृष्ट प्रशासन व्यवस्था असलेला समाज कधीही पुढे आलेला पहावयास मिळत नाही. राष्ट्राची विकासात्मक उद्दिष्टे पूर्ण होऊ शकतात ती केवळ प्रशासन व्यवस्थेमुळेच. त्यामुळे आधुनिक काळात शासनापेक्षा प्रशासन व्यवस्थेला केंद्रस्थान प्राप्त झाले आहे. प्रशासनाचा मूळ आधार हा त्या प्रशासनात प्रत्यक्ष काम करणारा कर्मचारी वर्ग असतो. सरकारच्या कार्याचे यश-अपयश प्रशासनावर अवलंबून असते व प्रशासनाचे यशापयश कर्मचारी वर्गावर. म्हणून कर्मचारी वर्ग हा प्रशासनाचा आत्मा मानला जातो. प्रशासनातील कर्मचारी वर्ग जितका हुशार, तज्ज्ञ, कर्तव्यतत्पर असेल तितके प्रशासन उत्कृष्ट बनते, तर याउलट प्रशासनातील कर्मचारी सुमार दर्जाचे असतील तर प्रशासन पत्याच्या बंगल्याप्रमाणे कोसळेल. त्यामुळे प्रशासनात उत्कृष्ट कर्मचारी वर्ग प्राप्त करणे ही प्रत्येक राज्यासमोरील एक महत्त्वाची समस्या बनली आहे.

पूर्वी कर्मचाऱ्यांची निवड करताना भ्रष्टाचार, लग्नेबाजी, रक्तसंबंध, नातेवाईक, इत्यादींना महत्त्व दिले जात असे, परिणामतः प्रशासनाचा दर्जा निकृष्ट बनला होता व जनतेच्या समस्यांची सोडवणूक करण्यामध्ये प्रशासन अपयशी ठरू लागले होते. कर्मचारी वर्गाच्या भरतीसाठी शास्त्रीय व सर्वमान्य निःस्पक्ष व स्वतंत्र यंत्रणा निर्माण करणे आव्हान असते. प्रशासनातील पदे भिन्न भिन्न प्रकारची असतात, त्यांची पात्रता भिन्न असते त्यामुळे सर्वांना एकच भरतीचा निकष लावता येत नाही. शिवाय दुसरा महत्त्वाचा प्रश्न गुणवत्ता निश्चित करणे हा आहे. शैक्षणिक गुणवत्ता, शारीरिक क्षमता, निर्णय प्रक्रिया व नेतृत्व गुण या बाबी निश्चित करणे वाटते तेवढे सोपे नसते, या सर्व बाबींचा विचार करता कर्मचाऱ्यांच्या निवडीसाठी एक तज्ञ यंत्रणा आवश्यक असते जी स्वायत्त, स्वतंत्र व निःस्पक्ष असेल. लोकसेवा आयोगाच्या माध्यमातून हे कार्य पूर्ण केले जाते. जगात आज सर्वत्र कर्मचाऱ्यांची भरती करण्यासाठी गुणवत्ता पद्धतीचा वापर केला जातो व कर्मचाऱ्यांची पदनिहाय गुणवत्ता निश्चित करण्याचे कार्य लोकसेवा आयोगाद्वारे केले जाते.

भारतात संघराज्य प्रणालीमुळे राज्यसरकारचे स्वतंत्र कामाचे एकसष्ट विषय आहेत ज्यावर राज्यसरकार कार्य करू शकते. या विषयाचे व्यवस्थापन करण्यासाठी राज्याचा स्वतःचा कर्मचारी वर्ग आहे. राज्याच्या कर्मचारी वर्गाची निवड करणारी यंत्रणा म्हणून राज्य लोकसेवा आयोग कार्य करते. राज्यातील वर्ग एक ते तीन या श्रेणीतील कर्मचाऱ्यांची निवड राज्य लोकसेवा आयोगाद्वारे केली जाते. प्रत्येक राज्यासाठी स्वतंत्र किंवा दोनपेक्षा अधिक राज्यांसाठी मिळून एक संयुक्त लोकसेवा आयोग स्थापन करता येतो.

लोकसेवा आयोग हा एक सल्लागार आयोग आहे. म्हणजे प्रशासनातील रिक्त पदांवर परीक्षेच्या माध्यमातून निवडलेल्या उमेदवारांच्या नावाची शिफारस हा आयोग करतो. हा आयोग उमेदवारांची निवड करतो. निवडलेल्या उमेदवारांना नियुक्ती देण्याचे कार्य सरकारचे असते. सरकार लोकसेवा आयोगाचा सल्ला फेटाळू शकते.

(१) राज्य लोकसेवा आयोगाची रचना

राज्याच्या कर्मचाऱ्यांच्या निवडीची गरज पूर्ण करण्यासाठी राज्य लोकसेवा आयोगाची स्थापना कलम तीनशे पंधरा प्रमाणे केली जाते. राज्य लोकसेवा आयोगातील सदस्यांची संख्या किती असावी हे राज्यपालाद्वारे निश्चित केले जाते, त्यामुळे राज्यनिहाय सदस्य संख्या भिन्न असलेली दिसून येते. आयोगाच्या सर्व सदस्यांची नेमणूक राज्यापालाद्वारे केली जाते. आयोगाच्या सदस्यांसाठी विशिष्ट अशा पात्रता निश्चित केलेल्या नाहीत, मात्र एकूण सदस्यांपैकी निम्मे सदस्य दहा वर्षे सरकारी नोकरीतील अनुभवी असणे अनिवार्य आहे. सदस्यांचा कार्यकाल सहा वर्षे किंवा वयाची बासष्ट वर्षे यापैकी जो अगोदर संपेल इतका असतो. राज्य लोकसेवा आयोगाचे सदस्य राज्यपालाद्वारे नेमले जातात, मात्र त्यांना बडतर्फ करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतींना असतो. राष्ट्रपती सबळ कारणासाठी सर्वोच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिकाऱ्यांची चौकशी समिती नेमून तीने दोषी ठरविल्यास बडतर्फ करू शकतात. तसेच सदस्य कार्यकाल संपण्यापूर्वी आपला राजीनामा राज्यपालाकडे देऊन पदमूक्त होऊ शकतात. आयोगातील सदस्यांचे स्वातंत्र्य अबाधित राहावे म्हणून त्यांची नियुक्ती झाल्यानंतर त्यांच्या सेवाकाळात त्यांचे नुकसान होईल असे बदल करता येत नाहीत. तसेच सदस्यांना कार्यकाल समाप्तीनंतर लोकसेवा आयोगाचा अध्यक्ष किंवा केंद्रीय लोकसेवा आयोगाचा सदस्य याशिवाय दुसरी कोणतीही शासकीय नोकरी करता येत नाही. लोकसेवा आयोगाच्या सदस्यांचे वेतन राज्याच्या संचित निधितून दिले जाते.

राज्य लोकसेवा आयोग हा सल्लागार आयोग आहे. त्यांच्या शिफारशी स्वीकारायच्या की त्यांच्याकडे दूरिक्ष करायचे हे सरकारसाठी खुले असले तरी तज्ञ, स्वतंत्र, स्वायत्त व निःपक्ष संस्था या नात्याने त्यांचा सल्ला सहसा भ्रष्टाचार किंवा तत्सम सबळ कारणाशिवाय फेटाळला जात नाही. आयोगाचा अहवाल का फेटाळला याचे स्पष्टीकरणसह निवेदन राज्यविधिमंडळासमोर राज्यपालांना ठेवावे लागते.

महाराष्ट्र लोकसेवा आयोगातील सदस्यांचा भ्रष्टाचार पूढे आल्यानंतर त्या सदस्यांच्या काळातील लोकसेवा आयोगाने केलेल्या शिफारशी सरकारने फेटाळत सर्व नेमणुका रद्द केल्या होत्या व अशीच परिस्थिती हरियाणा लोकसेवा आयोगाबाबतही दिसून आली.

(२) राज्य लोकसेवा आयोगाची कार्ये

(अ) परीक्षांचे संचालन करणे

आयोगाच्या अधिकार क्षेत्रात दिलेल्या विविध पदांच्या पात्रतेचे निकष निर्धारित करणे. प्रशासनातील पदांच्या जबाबदाऱ्या भिन्न-भिन्न असल्याने त्यांच्या पात्रतेचे निकष वेगवेगळे असतात. सर्व पदांसाठी समान पात्रता निर्धारित करता येत नसते. प्रशासनातील काही पदे तांत्रिक असतात तर काही अतांत्रिक. काही पदांसाठी शारीरिक क्षमता महत्त्वाची असते तर काहींसाठी बौद्धिक पात्रता. आयोग पदनिहाय पात्रतेची निश्चिती करते व त्यानुसार परीक्षांचे आयोजन केले जाते. लोकसेवा आयोग साधारणतः तीन टप्प्यांमध्ये परीक्षा घेते. पूर्व परीक्षा हा पहिला टप्पा वस्तुनिष्ठ प्रश्नांचा असतो. तर दुसरा टप्पा मुख्य परीक्षेचा निबंधात्मक प्रश्नांचा असतो, तर व्यक्तीमत्त्वाचे परीक्षण करणारा तिसरा टप्पा मुलाखतीचा असतो. या परीक्षांमध्ये यशस्वी होणाऱ्या उमेदवारांची निवड यादी आयोगाद्वारे नियुक्तीसाठी सरकारकडे सोपविली जाते.

(आ) सल्लात्मक कार्ये

आयोगाचे मूळ स्वरूप सल्लात्मक आहे. राज्यपालांनी सनदी सेवेच्या संदर्भाने विशिष्ट प्रकरणा संदर्भात सल्ला मागविल्यास तो उपलब्ध करणे आयोगाचे अनिवार्य कर्तव्य आहे. मात्र आयोगाचा सल्ला मानणे राज्यपालावर बंधनकारक नाही.

(इ) अहवाल सादर करणे

राज्य लोकसेवा आयोगाला त्यांनी वर्षभरात केलेल्या कामांचा अहवाल राज्यपालांना सादर करावा लागतो. राज्यपाल हा अहवाल मान्यतेसाठी विधिमंडळासमोर सादर करत असतात. विधिमंडळात त्यावर चर्चा होऊन त्याला मान्यता प्रदान केली जाते.

(ई) इतर कार्ये

या कार्याशिवाय लोकसेवा आयोगाला इतरही कार्ये करावी लागतात. यात भरतीच्या पद्धती निश्चित करणे, पदोन्नती किंवा बदली करताना योग्यतेची तत्त्वे निश्चित करणे, कर्मचाऱ्यांवर करण्यात येणाऱ्या शिस्तभंगाच्या कार्यवाहीचे प्रकरण हाताळणे, शासकीय कर्तव्यपूर्ती करताना केलेल्या खर्चाची पूर्तता करण्यासाठीची मागणी कर्मचाऱ्यांने केल्यास त्यासंबंधी सल्ला सरकारला देणे व कर्तव्यावर असताना अपंगत्व किंवा मृत्यू आल्यास किंवा कुटुंबियांना द्यावयाच्या निवृत्ती वेतनाच्या निकषांचे निर्धारण करणे, अशा प्रकारची कार्ये आयोगाला करावी लागतात.

५.२.२ लोकायुक्त

भारतात प्रजासत्ताक व्यवस्था आहे. राज्याच्या सत्तेची सूत्रे जनतेच्या हाती असतात, परंतु संपूर्ण जनतेने राज्यकारभार पहाणे व्यावहारिकरित्या अडचणीचे ठरते, त्यामुळे प्रातिनिधीक लोकशाहीचा अवलंब करण्यात येतो. जनतेद्वारे निवडलेले लोकप्रतिनिधी जनतेचे विश्वस्त म्हणून काम पहात असतात. जनतेद्वारे त्यांना सत्ता व अधिकार प्रदान केलेले असतात तसेच विकास कामांच्या पूर्ततेसाठी कररूपाने पैसा उपलब्ध करून दिला जातो. लोक प्रतिनिधींनी जनतेचे विश्वस्त म्हणून काम करणे अपेक्षित असते व जनतेने कररूपाने उपलब्ध करून दिलेल्या पैशांचा योग्य विनियोग करावा अशी सार्थ अपेक्षा सर्वसामान्यांची असते, परंतु एक म्हण आहे, सत्ता मानसाला भ्रष्ट बनवते व निरंकुश सत्ता निरंकुशपणे भ्रष्ट बनवते (Power corrupts & Absolute power corrupts Absolutely) सरकार अधिक पदाधिकारी व अधिकारी जनतेच्या पैशांचा जेव्हा गैरवापर करतात, पैशांची उधळपट्टी करतात किंवा स्वतःची खळगी भरण्यासाठी वापरतात तेव्हा भ्रष्टाचार होतो. उच्चस्तरावरील भ्रष्टाचाराचे प्रमाण व व्याप्ती फार मोठी असते व उच्चस्तरावरील भ्रष्टाचार संपवल्याशिवाय कनिष्ठ स्तरावरील भ्रष्टाचार संपू शकत नाही. कारण मयथा राजा तथा प्रजाफ या उक्तीप्रमाणे वरिष्ठांच्या कृतीचे अनुकरण कनिष्ठ कर्मचारी करत असतात. सत्ताधान्यांजवळ सत्ता आणि शक्ती दोन्ही बाबी असतात. ज्याचा वापर ते जनतेच्या कल्याणासाठी किंवा स्वतःच्या स्वार्थासाठी कशासाठीही करू शकतात, परंतु सत्तेच्या वापरापेक्षा गैरवापरच अधिक होताना दिसतो. त्यामुळे त्यांच्यावर अंकुश असणे आवश्यक असते. शासक आपल्या अधिकार व प्रभावाचा वापर करून भ्रष्टाचाराची प्रकरणे दाबून टाकण्याचा प्रयत्न करतात. केंद्र सरकारकडे भ्रष्टाचाराची प्रकरणे हाताळण्यासाठी सतर्कता आयोग, सी.बी.आय. किंवा तत्सम यंत्रणा उपलब्ध आहेत, मात्र राज्य सरकारकडे त्या नाहीत. कारण राज्याच्या अधिकाराच्या काही मर्यादा आहेत. शिवाय या यंत्रणा सरकारच्या आदेशाशिवाय तपासकार्य करीत नाहीत. स्वतः पुढाकार घेऊन कार्य करण्याची तरतूद या संस्थांच्या अधिकारात नाही. त्यामुळे राज्य सरकारांना स्वतःच्या अधिकार क्षेत्रात कार्य करणारी एक स्वायत्त व स्वतंत्र संस्था निर्माण करणे आवश्यक वाटू लागल्याने लोकायुक्ताची निर्मिती केली गेली. कौटिल्य म्हणतो पाण्यात राहणारा मासा कधी पाणी पितो हे कळत नाही, त्याप्रमाणे राज्याच्या तीजोरीचे रक्षक कधी भक्षक बनतात हे कळत नाही. त्यामुळे राजाने आपले सर्वाधिक लक्ष तिजोरीवर केंद्रित करावे. कौटिल्याने इ.स.पूर्व मांडलेले विचार आजच्या नव्हे तर भविष्यातील परिस्थितीसाठी देखील मार्गदर्शक आहेत.

जनतेच्या पैशांचा अपहार ही लोकशाहीची हत्याच मानावी लागेल, कारण लोकप्रतिनिधीरूपी विश्वस्तांनी केलेला तो विश्वासघात असतो. या देशातील प्रत्येक नागरिक कर भरतो. कोणी प्रत्यक्ष भरतो तर कोणी अप्रत्यक्ष. सामान्यातला सामान्य नागरिक जेव्हा औषधांची गोळी विकत घेतो तेव्हा त्या गोळीच्या किंमतीत विविध करांचा समावेश असतोच की, हे अभ्यासकांनी समजून घेतले पाहिजे. भारतासारख्या देशात जिथे साधनसामग्री आणि पैशांची कमतरता आहे तिथे पैशांचा दुरुपयोग किंवा भ्रष्टाचार थांबविणे प्राधान्यक्रमावर असते आणि म्हणून भ्रष्टाचार निर्मूलन करणाऱ्या यंत्रणांच्या निर्मितीला महत्त्व असते.

लोकायुक्तांना इंग्रजीमध्ये ओम्बुड्समन असे म्हणतात. या पद्धतीचा उदय १८०९ मध्ये स्विडन या देशात झाला व तेथून या यंत्रणेचा स्वीकार जगातील अनेक देशांनी केला, त्यात भारताचाही समावेश आहे.

मोरारजी देसाई यांच्या अध्यक्षतेखाली केंद्रसरकारने नेमलेल्या पहिल्या प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने लोकायुक्तांची नेमणूक करण्याची शिफारस केली होती. त्या शिफारशींना अनुसरून देशातील अनेक राज्यांनी लोकायुक्त यंत्रणेची निर्मिती

केली. उडिसा राज्याने प्रथम लोकायुक्त कायदा मंजूर केला, परंतु पद भरले नाही. महाराष्ट्र सरकारने १९७१ साली सर्वप्रथम लोकायुक्त व उपलोकायुक्त कायदा करून लोकायुक्त यंत्रणेची निर्मिती केली.

(१) लोकायुक्तांची नेमणूक

राज्यात वाढत असलेला भ्रष्टाचार, कारभारातील बेपर्वाई व नाकर्तेपणा दूर करून जनतेला स्वच्छ पारदर्शक व जबाबदार प्रशासन देण्यासाठी राज्यसरकार प्रयत्नशील असते व त्याचाच एक भाग म्हणजे लोकायुक्तांची नेमणूक होय. लोकायुक्ताची नेमणूक राज्यपालाद्वारे केली जाते. मंत्रिमंडळाची शिफारस, उच्च न्यायालयाचा मुख्य न्यायाधीश व विधिमंडळाच्या विरोधी पक्ष नेत्यांचा सल्ला घेऊन राज्यपाल ही नेमणूक करत असतात. लोकायुक्तांची नेमणूक पाच वर्षांसाठी केली जाते. हा कार्यकाल संपण्यापूर्वी ते आपल्या पदाचा राजीनामा देऊ शकतात. त्यांना आपला राजीनामा राज्यपालांकडे द्यावा लागतो. तसेच राज्यपाल त्यांना पदावरून बडतर्फ करू शकतात. या यंत्रणेचे स्वातंत्र्य अबाधित रहावे म्हणून त्यांचे वेतन संचित निधितून दिले जाते व नियुक्तीनंतर त्यांना हानीकारक बदल करता येत नाहीत. शिवाय त्यांचा दर्जा उच्च न्यायालयाच्या मुख्य न्यायाधिशामान ठेवण्यात आला आहे, म्हणून उच्च न्यायालयाचा न्यायाधीश होण्याची पात्रता असलेली व्यक्ती या पदावर नियुक्त केली जाते. व त्यांना मिळणाऱ्या सवलती वेतन व इतर सुविधा या उच्च न्यायालयाच्या मुख्य न्यायाधिशप्रमाणेच असतात. बडतर्फीसाठी ही मुख्य न्यायाधिशंसाठी अवलंबीलया जाणाऱ्या पद्धतीचा वापर केला जातो.

(२) अधिकार क्षेत्र

भारतातील विविध राज्यातील लोकायुक्तांच्या अधिकार क्षेत्रासंबंधात सारखेपणा दिसून येतो. मुख्यमंत्री पद वगळता सर्व मंत्री, सचिव, स्थानिक स्वराज्य संस्थांमधील पदाधिकारी महामंडळे, स्वतंत्र आयोग व उच्च अधिकारी यांच्याविरुद्धच्या तक्रारीची चौकशी करण्याचा अधिकार लोकायुक्तांना असतो. लोकायुक्तांना चौकशीचे विस्तृत अधिकार क्षेत्र बहाल करण्यात आले आहे. त्यांना चौकशी पूर्ण व परिणामकारकरितेने पूर्ण करण्यासाठी दिवाणी न्यायालयाचे अधिकार देण्यात आले आहेत. चौकशी न्यायपद्धतीने पूर्ण करण्यासाठी कोणत्याही व्यक्तीकडून माहिती व कागदपत्रे मिळविणे, साक्षीदाराची साक्ष घेणे, व्यक्तीला चौकशीसाठी पाचारण करणे, इत्यादी अधिकार देण्यात आले आहेत.

(३) लोकायुक्तांची कार्यपद्धती

लोकायुक्त त्यांच्याकडे आलेल्या तक्रारीची चौकशी करू शकतात, तसेच वर्तमानपत्र किंवा इतर प्रसिद्धी माध्यमातून आलेल्या बातम्यांच्या आधारावर स्वविवेकाच्या आधारावर एखाद्या प्रकरणाची चौकशी करू शकतात. अन्यायग्रस्त व्यक्ती स्वतः किंवा त्याने अधिकृत केलेल्या व्यक्तीच्या माध्यमातून लेखी तक्रार करून फिर्याद दाखल करू शकतात. लेखी तक्रारीची सत्यता पडताळून चौकशी करायची किंवा नाही याचा निर्णय लोकायुक्तांना घेता येतो. मात्र तक्रार खोटी आढळल्यास तक्रारकर्त्यांना शिक्षेची तरतूद आहे. त्यामुळे तक्रारकर्त्याला तक्रारीसोबत तक्रारीच्या सत्यतेबद्दल प्रतिज्ञापत्र द्यावे लागते. लोकायुक्तांना पुढील कार्य करावी लागतात.

- (अ) राज्याचे मंत्री, सचिव, आमदार, स्थानिक संस्थांचे पदाधिकारी (महानगरपालिका, नगरपरिषद, जिल्हा परिषद, पंचायत समिती, इत्यादी) याशिवाय महामंडळे, मंडळे, समित्या यांचे अध्यक्ष व सदस्य यांच्याविरुद्ध पदाचा दुरुपयोग करून स्वतःचा अथवा दुसऱ्याचा आर्थिक फायदा अवैधानिक मार्गाने केला असेल तर त्यांच्याविरुद्ध आलेल्या तक्रारीची चौकशी करणे.
- (आ) प्रशासनातील अधिकारी व कर्मचारी यांच्याबद्दल आलेल्या तक्रारीची चौकशी करणे विशेषतः सत्तेचा, पदाचा दुरुपयोग करून केलेल्या भ्रष्टाचाराच्या कारणांचा तपास करणे.
- (इ) चौकशी प्रक्रियेनंतर दोषी विरुद्ध नियमाप्रमाणे कार्यवाही करण्यासाठी संबंधित संस्थेस सुचित करणे.
- (ई) प्रसिद्धी माध्यमातून किंवा इतर साधनातून प्राप्त माहितीच्या आधारावर स्वविवेकाने तपासकार्य सुरु करणे.
- (उ) वर्षभरात केलेल्या कार्याचा अहवाल राज्यपालांना सादर करणे.

वारिष्ठ पातळीवरील विशेषतः मंत्री व अधिकारी वर्गाविरुद्धच्या तक्रारीची चौकशी करणारी एक स्वतंत्र व स्वायत्त यंत्रणा म्हणून लोकायुक्ताला महत्त्व प्राप्त झाले आहे. राजस्थानमधील लोकायुक्तांकडे सन २००४-०७ या काळात २६०० तक्रारी चौकशीसाठी प्राप्त झाल्या. साध्या पोस्टकार्डवर तक्रार लिहून पाठविल्यास लोकायुक्त त्याची दखल घेऊ शकतात. त्यामुळे या यंत्रणेला विशेष महत्त्व प्राप्त झाल्याचे दिसून येते.

५.२.३ वैधानिक विकास मंडळ

१९४७ साली भारताला ब्रिटिशांच्या जोखंडातून स्वातंत्र्य मिळाले. ब्रिटिश भारतातून गेले, परंतु मागे मागसलेपण सोडून गेले. त्यामुळे स्वातंत्र्यानंतर सर्वांगिन विकास हे ध्येय बनले. जीवनाच्या सर्वच क्षेत्रात विकासासाठी मार्गक्रमन करायचे होते. विकासाची प्रक्रिया सर्वांगिन व सर्वसमावेशक असणे गरजेचे असल्याने राष्ट्रीयस्तरावर नियोजन आयोगाची स्थापना केली गेली. संघराज्य व्यवस्थेमुळे विकासाच्या प्रक्रियेत राज्यांचा सहभाग असावा यासाठी राष्ट्रीय विकास परिषदेची निर्मिती केली गेली. पाच वर्षांमध्ये विकासाची ध्येय निश्चित करून ती पूर्ण करण्यासाठी पंचवार्षिक योजनांची निर्मिती करण्याचे कार्य त्यांच्याद्वारे केले गेले. उपलब्ध साधनसामग्री व विकासाची उद्दिष्टे यांचा मेळ घालण्याचा प्रयत्न केला गेला. कृषि, उद्योग, आधारभूत संरचनांची निर्मिती अशी पंचवार्षिक योजनांची ध्येय निश्चित करून ती ध्येय साध्य करण्याचा प्रयत्न झाला. घटकराज्यांनी देखील आपल्या स्तरावर राज्य नियोजन आयोगाची स्थापना केली, परंतु या संस्थांच्या स्थापनेचा उद्देश अपेक्षेप्रमाणे सफल झाला नाही व विकासाचा अनुशेष निर्माण झाला.

विकासाची प्रक्रिया संतुलित सर्व समावेशक व समान असणे आवश्यक असते. विकासातील असमतोल व्यक्ती, समाज व प्रदेशामध्ये अन्यायाची भावना निर्माण करतो. ही भावना फुटिरतावादी प्रवृत्तींना जन्म देते. विकासाची फळे सर्वांना चाखायला मिळायला हवीत, मूठभर लोकांचा विकास किंवा विशिष्ट प्रदेशांची संपन्नता म्हणजे विकास नसतो तर विकास शेवटच्या घटकांपर्यंत पोहचणे गरजेचे असते. काही भौगोलिक प्रदेश नैसर्गिकरित्या विकासाला पोषक परिस्थिती उपलब्ध करून देतात त्यामुळे तो भूभाग विकसित म्हणून गनला जातो. तर काही ठिकाणी सुजान नेतृत्व लाभते त्यामुळे विकासाची प्रक्रिया खेचून आणली जाते, परंतु ज्या प्रदेशात या बाबी नसतात त्या प्रदेशाच्या विकासासाठी विशेष प्रयत्न करणे शासनाची जबाबदारी असते. कारण राज्याच्या विकासातील प्रादेशिक असंतुलन घटकराज्यांच्या विभाजनास कारणीभूत ठरतो. एकाच राज्यातील मागासलेला प्रदेश विकासाच्या प्रादेशिक असंतुलनातून वेगळ्या राज्याची मागणी करू लागतो व सरतेशेवटी या मागणीचे रूपांतर वेगळ्या राज्यांमध्ये होते. आंध्रप्रदेशमधून याच भावनेतून तेलंगणा या राज्याची तर उत्तरप्रदेशमधून उत्तरांचल, मध्यप्रदेशमधून छत्तीसगड व बिहारमधून झारखंड या राज्याची निर्मिती होण्यामागील कारण विकासातील प्रादेशिक असंतुलन हे आहे. याशिवाय महाराष्ट्रातील विदर्भ व मराठवाडा पश्चिम बंगालमधील गोरखालँड हे प्रदेश विकासाच्या प्रादेशिक असंतुलनातून प्रदेशवाद निर्माण होतो. अशा प्रदेशवादातून प्रादेशिक अस्मिता जागृत केली जाते व अशी प्रादेशिक अस्मिता राष्ट्रीय एकात्मता व अखंडतेला धोका पोहचवणारी ठरू शकते. राज्यात विकासाचा प्रादेशिक अनुशेष निर्माण होऊ नये ही राज्यसरकारची जबाबदारी असते व विकासाचा प्रादेशिक अनुशेष निर्माण झालाच तर तो दूर करण्यासाठी आवश्यक ती उपाययोजनाही राज्यसरकारला करता येतात. त्यातून राज्यात वैधानिक विकास मंडळाची निर्मिती करण्यात आली. या भागात आपण महाराष्ट्रातील वैधानिक विकास मंडळाविषयीची माहिती जाणून घेऊ. महाराष्ट्रात मुंबई व पश्चिम महाराष्ट्राच्या तुलनेत विदर्भ, मराठवाडा व कोकण हे प्रदेश विकासाबाबत मागासलेले आहे. त्यांच्या विकासाचा अनुशेष दूर करून संतुलित विकास साध्य करण्यासाठी विदर्भ वैधानिक विकास मंडळ, मराठवाडा वैधानिक विकास मंडळे व उर्वरित महाराष्ट्र वैधानिक विकास मंडळ असे तीन वैधानिक विकास मंडळ स्थापन करण्यात आले आहेत.

(१) वैधानिक विकास मंडळांची रचना

वैधानिक विकास मंडळाची रचना निश्चित करण्याचा अधिकार राज्यपालांना आहे. महाराष्ट्रातील वैधानिक विकास मंडळाची रचना पुढीलप्रमाणे निश्चित केली आहे. या मंडळात अध्यक्षसह जास्तीत जास्त सात सदस्य असतात. अध्यक्ष सर्व सदस्यांचा कार्यकाळ पाच वर्षांचा असतो. अध्यक्ष व सदस्यांची खालील विविध क्षेत्रातून राज्यपाल नियुक्ती करतो.

- (१) संबंधित वैधानिक विकास मंडळाच्या कार्यक्षेत्रातून राज्य विधिमंडळावर निवडून गेलेला एक सदस्य.
- (२) स्थानिक स्वराज्य संस्थानवर निवडून आलेला एक सदस्य.
- (३) नियोजन प्रक्रिया, शासकीय वित्तीय व्यवस्था व लोकलेखा इत्यादी क्षेत्रातील विशेष ज्ञान असलेल्या व्यक्तीमधून तीन तज्ज्ञ सभासदांची नेमणूक केली जाते.
- (४) वैधानिक विकास मंडळाच्या मुख्यालयांतर्गत येणारा विभागीय महसूल आयुक्त सदस्य असतो.
- (५) सार्वजनिक आरोग्य, उद्योग, पाटबंधारे, बांधकाम, कृषि, शिक्षण, इत्यादी क्षेत्रातील एक तज्ज्ञ व्यक्ती नियुक्त केला जातो.

(२) वैधानिक विकास मंडळाची कार्ये

वैधानिक विकास मंडळाची स्थापना प्रादेशिक विकासातील अनुशेष दूर करण्यासाठी केली गेली आहे, त्यामुळे त्यांची कार्यपद्धती तूलनात्मक पद्धतीवर अवलंबून असते. विकासाच्या दृष्टीने मागसलेल्या क्षेत्रांचा आढावा घेऊन त्या क्षेत्राच्या विकासासाठी यंत्रणा उभारण्याचे कार्य या मंडळाद्वारे केले जाते. वैधानिक विकास मंडळाची कार्ये पुढीलप्रमाणे आपणास सांगता येतील.

- (अ) मानवविकास, शिक्षण, आरोग्य इत्यादी विकास निर्देशांकाच्या आधारावर मागे असलेल्या प्रदेशाच्या विकासाची पातळी निश्चित करणे.
- (आ) विकासाचा अनुशेष दूर करण्यासाठी पर्यायी उपाय योजनांची निर्मिती करणे.
- (इ) विकास योजनांच्या निर्मितीसाठीचे खर्चाचे अंदाजपत्रक तयार करणे.
- (ई) विकासमंडळासाठी मंजूर झालेल्या निधिचे समन्याय वाटप करणे.
- (उ) प्रदेशाच्या मागासलेपणासाठी कारणीभूत घटकांचा शोध घेणे व उपाययोजनांची निर्मिती करणे.
- (ऊ) शिक्षण, आरोग्य, भौतिक संरचना, इत्यादी विकासासाठीच्या मूलभूत गरजांची उपलब्धता करून देणे.
- (ए) राज्य सरकारचे धोरण, नियोजन व अंमलबजावणी कार्यातील उणिवा व दोषांकडे शासनाचे लक्ष वेधणे.
- (ऐ) आपल्या कार्याचा वार्षिक अहवाल तयार करून तो राज्यपालांना सादर करणे.

५.२.४ यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी (यशदा)

संघराज्यात्मक शासन व्यवस्थेमुळे घटकराज्यांचे अधिकार क्षेत्र राज्यसूचीमध्ये स्पष्ट करण्यात आले आहेत, हे तुम्हाला आतापर्यंत कळाले आहेच.

आपल्या अधिकार क्षेत्रात कार्य करण्यासाठी राज्यसरकारची स्वतःची प्रशासन यंत्रणा कार्यरत आहे. या प्रशासन यंत्रणेतील कर्मचाऱ्यांची भरती करण्यापासून ते सेवानिवृत्तीपर्यंतची सर्व कार्ये राज्य सरकारच्या नियमाप्रमाणे चालत असतात. राज्यपातळीपासून ते ग्रामपातळीपर्यंत फार मोठी कर्मचारी वर्गाची फौज कार्य करत असते. राज्याच्या कल्याणकारी स्वरूपामुळे सरकारची कार्ये दिवसेंदिवस वाढत आहेत व ती अधिक गुंतागुंतीची बनत चालली आहेत. प्रशासनाचे स्वरूप अधिक लोकाभिमुख बनत चालले आहे. या वाढत्या कार्याची पूर्तता कार्यक्षमपणे करणे गरजेचे असते, जे केवळ योग्य कर्मचाऱ्यांच्या माध्यमातून शक्य होते. कर्मचाऱ्यांची योग्यतेच्या आधारावर निवड केल्यानंतर त्यांच्यामध्ये कौशल्य विकसित करण्यासाठी त्यांना प्रशिक्षण देणे आवश्यक असते. केंद्र सरकारच्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी लालबहादूर शास्त्री प्रशासकीय प्रबोधिनी शिमला प्रशासकीय स्टाफ कॉलेज हैद्राबाद अशा संस्था निर्माण करण्यात आल्या आहेत, परंतु घटकराज्यामध्ये तशी व्यवस्था आढळत नाही. राज्यसरकार स्वतःची प्रशिक्षण केंद्र निर्माण करू शकतात.

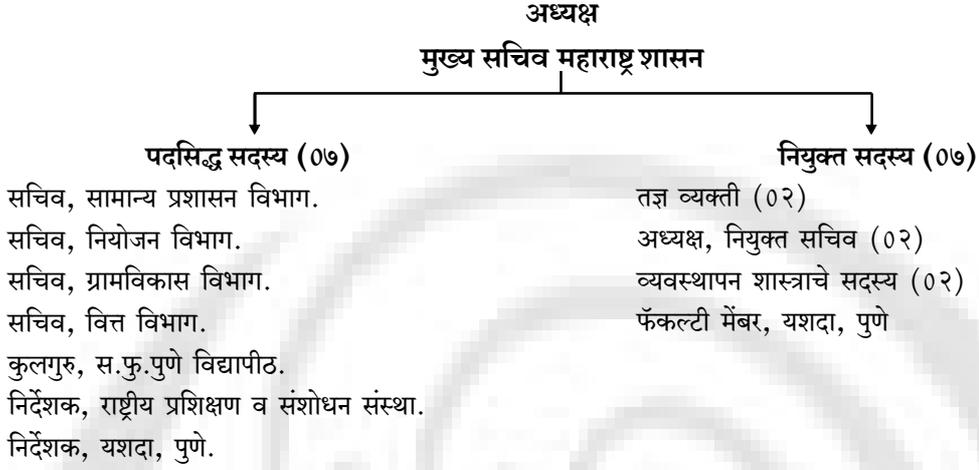
स्वातंत्र्यपूर्व काळात प्रशिक्षण देण्यासाठी स्वतंत्र व्यवस्था नव्हती. प्रशिक्षण अनौपचारिक पद्धतीने दिले जात असे. कर्मचारी आपल्या वरिष्ठांच्या मार्गदर्शनाखाली काम करत करत शिकत असे, परंतु आजची परिस्थिती तशी नाही. प्रशासनाच्या कार्याचा आवाका फार मोठा वाढला आहे. कार्यातील गुंता देखील वाढत आहे, परिणामतः चुका आणि शिका ही विचारप्रणाली आजच्या परिस्थितीला लागू होऊ शकत नाही. प्रशासन कार्यतत्पर, कार्यक्षम व कार्यात अचूकता असावी लागते. प्रशासनाची दिरंगाई, बेजबाबदारपणा दूर्लक्षित होऊ शकत नाही. प्रशासन काळानुरूप बदलने आवश्यक असते. कर्मचाऱ्यांमध्ये कौशल्य निर्माण करून या बाबी साध्य होऊ शकतात. प्रशिक्षणाच्या माध्यमातून कर्मचाऱ्यांचे कौशल्य वाढवले जाते. महाराष्ट्रात कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनीची निर्मिती करण्यात आली आहे.

महाराष्ट्र राज्याच्या स्थापनेनंतर १९६२ मध्ये राज्य प्रशासनातील अधिकाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी मुंबई येथे एका प्रशासकीय महाविद्यालयाची स्थापना करण्यात आली. त्यानंतर ते पुणे येथे स्थानांतरीत करून त्याचे नाव महाराष्ट्र विकास प्रशासन प्रबोधिनी असे करण्यात आले. तदनंतर त्याचे नामकरण यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी असे करण्यात आले. राज्य कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देणे व राज्याच्या प्रशासनात सुधारणा व बदल घडवून आणण्याच्या दृष्टीने विचार व अभ्यास करणे ही उद्दिष्टे सध्या यशदाची आहेत.

(१) यशदाची रचना

यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनीची रचना दोन भागांमध्ये करता येईल. एक भाग संचालक मंडळाचा असून

दुसरा भाग कार्यकारी समितीचा आहे. संचालक मंडळातील सदस्य पदसिद्ध व नियुक्त असे दोन प्रकारचे असतात. राज्याचे मुख्य सचिव हे पदसिद्ध अध्यक्ष असतात.



(२) कार्य

यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी प्रशिक्षण आणि संशोधन या दोन उद्दिष्टांच्या पूर्तीसाठी स्थापन केली गेली. प्रशासनातील कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासोबतच प्रशासनात काळानुरूप बदल करण्यासाठी संशोधन करणे हे कार्य सातत्याने या प्रबोधिनीद्वारे केले जाते. यशदाला करावी लागणारी कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

- (१) लोक प्रशासनातील अधिकारी व कर्मचारी वर्गासाठी अल्पकालीन व दीर्घकालीन प्रशिक्षणाचे आयोजन करणे.
- (२) प्रशासकीय कार्य प्रक्रियेत सुधारणा घडवून आणण्यासाठी संशोधन प्रकल्प हाती घेणे.
- (३) प्रशिक्षण साहित्याची निर्मिती करणे.
- (४) शासकीय कार्यालयांना साह्यक आणि विस्तारीत सेवा पुरविणे.
- (५) विकास प्रशासनातील बदलांचा आढावा घेऊन प्रशासनाच्या कार्यपद्धतीत बदल घडवून आणणे.
- (६) स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या क्षेत्रात व्यवस्थापक तंत्राचा बदल घडवून आणणे.
- (७) प्रशासनाच्या क्षेत्रात व्यवस्थापन कौशल्य आणि संघटनात्मक कार्यक्षमता निर्माण करणे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

- (१) राज्यलोकसेवा आयोगाची स्थापना.....कलमानुसार केली जाते.
- (२) राज्यलोकसेवा आयोगाच्या सर्व सदस्यांची नेमणूक.....द्वारे केली जाते.
- (३) भारतामध्ये लोकयुक्ताची नेमणूक करण्याची शिफारस.....यांनी केली.
- (४) महाराष्ट्र सरकारने इ.स.....साली सर्वप्रथम लोकायुक्त कायदा करून लोकायुक्त यंत्रणेची निर्मिती केली.
- (५) यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी (यशदा) ही प्रशिक्षण संस्था.....येथे आहे.

५.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

- (१) **सनदी / लोकसेवा** : राज्यातील नागरिकांची दैनंदिन स्वरूपाची कार्ये करणारी किंवा त्यांना सेवा पुरविणारी सरकारी नोकरीची यंत्रणा ही सनदी किंवा लोकसेवा या नावाने ओळखली जाते.
- (२) **भ्रष्टाचार** : अधिकार व पदाचा दुरुपयोग करून अवैध मार्गाने मिळविलेले लाभ म्हणजे भ्रष्टाचार. साधारणतः भ्रष्टाचार हा शब्द आर्थिक लाभ प्राप्त करण्यासंदर्भात अधिक वापरला जातो.

- (३) **प्रादेशिक अस्मिता** : विशिष्ट भौगोलिक भागात राहणारे नागरिक जेव्हा प्रदेशाच्या हीतसंबंधाना संपूर्ण राज्याऐवजी अधिक महत्त्व देतात तेव्हा त्या विचारधारेला प्रादेशिक अस्मिता असे म्हणतात.
- (४) **संतुलित विकास** : विकास व प्रगतीची प्रक्रिया संपूर्ण राज्यामध्ये समान पद्धतीने चालू असणे म्हणजे संतुलित विकास होय.
- (५) **नियोजन आयोग** : अमर्याद गरजा आणि मर्यादित साधनसामग्री यांचा मेळ घालून विकास प्रक्रियेचा अग्रक्रम ठरविणारी यंत्रणा म्हणजे नियोजन आयोग.
- (६) **राष्ट्रीय विकास परिषद** : संघराज्य व्यवस्थेमध्ये केंद्रीय पातळीवरून करण्यात येणाऱ्या नियोजनात घटक राज्यांचा समावेश असावा यासाठी निर्माण केलेली केंद्रीय नियोजन आयोग व घटक राज्यांचे मुख्यमंत्री यांची संयुक्त यंत्रणा म्हणजे राष्ट्रीय विकास परिषद.
- (७) **पंचवार्षिक योजना** : विकासकामाच्या अग्रक्रमानुसार पाच वर्षांसाठी निर्धारित केलेले विकास कार्याची ध्येय धोरणे म्हणजे पंचवार्षिक योजना.

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

- (१) ३१५
 (२) राज्यपाल
 (३) पहिला प्रशासकीय सुधारणा आयोग
 (४) १९७१
 (५) पुणे

५.५ सारांश

विभाग किंवा खात्यासोबतच शासनाचे कार्य करण्यासाठी काही स्वतंत्र यंत्रणा निर्माण करणे आवश्यक असते. या यंत्रणा संवैधानिक तसेच वैधानिक दोन्ही प्रकारच्या असतात. आधुनिक युगात शासनापेक्षा प्रशासनाला अधिक महत्त्व प्राप्त झाले आहे. शासनव्यवस्था कोणतीही असली तरी प्रशासन यंत्रणा मात्र उत्कृष्ट असणे अनिवार्य असते. उत्कृष्ट प्रशासन व्यवस्थेवर विकासाची प्रक्रिया अवलंबून असते. प्रशासनाचा दर्जा कर्मचाऱ्यांच्या गुणवत्तेवर अवलंबून असतो. त्यामुळे प्रशासनासाठी हुशार, बुद्धीमान कर्मचारी वर्ग प्राप्त करणे गरजेचे असते. लोकसेवा आयोगाच्या माध्यमातून असा कर्मचारी वर्ग प्राप्त केले जातो. प्रशासनासाठी बुद्धीमान, कुशल व उत्कृष्ट कर्मचारी लोकसेवा आयोगाद्वारे पुरविले जातात. राज्यसरकारच्या कर्मचाऱ्यांची योग्यतेच्या आधारावर निवड न झाल्यास लंगेबाजी, भ्रष्टाचार, नातेसंबंधांना महत्त्व प्राप्त होईल व प्रशासन यंत्रणा ढेपाळेल, म्हणून कर्मचारी प्रशासनाची आधारशिला म्हणून लोकसेवा आयोगाच्या कार्याकडे पाहिले जाते. कर्मचाऱ्यांची योग्यतेच्या आधारावर निवड झाल्यानंतर त्यांच्यामध्ये कौशल्य निर्माण करण्यासाठी प्रशिक्षण देणे आवश्यक असते. यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनीच्या माध्यमातून राज्यसरकार हे कार्य पूर्ण करते. प्रशासनाला लोकाभिमुख बनवायचे असेल तर भ्रष्टाचार मुक्त व्यवस्था निर्माण करणे आवश्यक असते. विशेषतः वरिष्ठ पातळीवरील भ्रष्टाचार संपविणे हे खरे आव्हान आहे. वरिष्ठ पातळीवरील भ्रष्टाचार निर्मूलनाशिवाय कनिष्ठ पातळीवरील भ्रष्टाचार मिटविणे केवळ अशक्य असते. मंत्री व वरिष्ठ प्रशासकीय अधिकारी यांच्या नियंत्रण व प्रभावाखाली प्रशासन यंत्रणा कार्य करते. त्यामुळे त्यांच्या याच प्रभावापासून अलिप्त राहून भ्रष्टाचाराची तपासणी करणारी स्वतंत्र यंत्रणा म्हणून लोकायुक्ताला महत्त्व प्राप्त झाले आहे. लवचिक कार्यप्रणाली, भ्रष्टाचार निर्मूलनार्थ स्वतः पुढाकार, अर्ध न्यायीक स्वरूप यामुळे यंत्रणेची भूमिका प्रभावी ठरली आहे तसेच प्रशासन व प्रशासनातील वरिष्ठ पातळीवरील यंत्रणांच्या भ्रष्ट प्रवृत्तीवर अंकुश निर्माण झाला आहे.

प्रादेशिक अस्मिता हे स्वातंत्र्यानंतर निर्माण झालेले नवीन आव्हान आहे. प्रादेशिक अस्मिता निर्माण होण्यासाठी विकासातील प्रादेशिक असमतोल कारणीभूत आहे. विकासाची प्रक्रिया सर्व समावेशक व संतुलित असावी यासाठी राज्यातील

मागासलेल्या प्रदेशाच्या विकासासाठी विशेष प्रयत्न करणे गरजेचे असते. अविकासाची कारणे शोधने व त्याला पर्यायी उपाय योजना उपलब्ध करून देण्यासाठी वैधानिक विकास मंडळांची राज्यात स्थापना केली गेली आहे व राज्याचा संतुलित विकास साध्य करण्याचा प्रयत्न चालू आहे.

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

- (१) राज्य लोकसेवा आयोगाची रचना लिहा.
- (२) लोकयुक्ताची कार्यपद्धतीचा आढावा घ्या.
- (३) यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनीची कार्य सांगा.
- (४) वैधानिक विकास मंडळाच्या कार्याची चर्चा करा.
- (५) राज्य लोकसेवा आयोगाची कार्य स्पष्ट करा.

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- (१) भोळे, भा. ल. (२००८). भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण. नागपूर, पिंपळापूरे प्रकाशन.
- (२) गायकवाड, टी. एन. (१९९९). महाराष्ट्र प्रशासन व्यवस्था. अहमदपूर, स्वप्नाली प्रकाशन
- (३) ठोंबरे, स. (२००३). महाराष्ट्र प्रशासन आणि जिल्हा प्रशासन. लातूर, विद्याभारती प्रकाशन.
- (४) बंग, के. आर. (२०११). महाराष्ट्र प्रशासन. औरंगाबाद विद्या बुक्स पब्लिशर्स.
- (५) कटारिया, सु. (२०१४). भारत मे राज्य प्रशासन. जयपूर, मलिक एण्ड कंपनी.

ज्ञानगंगा चरोचरी

घटक ६ : केंद्र-राज्य संबंध

अनुक्रमणिका

- ६.० उद्दिष्टे
- ६.१ प्रास्ताविक
- ६.२ विषय-विवेचन
 - ६.२.१ सत्ता विभाजन
 - ६.२.२ कायदे विषयक संबंध
 - ६.२.३ वित्तीय संबंध
 - ६.२.४ प्रशासकीय संबंध
- ६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ
- ६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
- ६.५ सारांश
- ६.६ सरावासाठी स्वाध्याय
- ६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

६.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासातून आपल्याला-

- संघराज्य व्यवस्थेतील सत्ता विभाजनाचे स्वरूप समजेल.
- केंद्र-राज्याच्या कायदेविषयक संबंधाचे ज्ञान होईल.
- केंद्र-राज्याचे प्रशासकीय संबंध कळतील.
- केंद्र-राज्याच्या आर्थिक देवाण-घेवाणीची माहिती मिळेल.
- संघराज्याचे स्वरूप लक्षात येईल.

६.१ प्रास्ताविक

राज्यप्रशासन या पुस्तक तीनमध्ये घटक राज्याच्या प्रशासनाचा आढावा मागील पाच घटकात आपण घेतला. या पुस्तकाच्या शेवटच्या घटकापर्यंत आपण आलो आहोत. घटक सहामध्ये आपण केंद्र-राज्य संबंधाचा आढावा घेणार आहोत. जगातील बोटार मोजण्याएवढ्या राष्ट्रांनीच संघराज्य प्रणालीचा स्वीकार केला आहे, त्यामुळे प्रथम दर्शनी संघराज्य व्यवस्था ही गुंतागुंतीची आहे की काय? असा प्रश्न निर्माण होतो व तो निर्माण होणे सहाजिकही आहे. त्यामुळे आपण वरवर गुंतागुंतीची वाटणारी यंत्रणा व्यवहारीकरित्या किती सुटसुटीत आहे हे या घटकाच्या अभ्यासातून समजावून घेऊ.

संघराज्यात्मक व्यवस्था स्वीकारलेल्या मोजक्या देशांच्या यादीत भारताचा देखील समावेश होतो, मात्र भारतीय संघराज्य व्यवस्था ही संघराज्यात्मक कमी एकात्म जास्त आहे. भारतीय राज्यघटनेमध्ये देखील राज्याचा संघ हा शब्द प्रयोग केला आहे. संघराज्य असा नाही, या ठिकाणी तुम्ही थोडे गोंधळला असताल. ते यासाठी की, व्यवहारात तुम्ही भारत हे संघराज्य आहे हे

वाक्य नेहमी ऐकले असेल. विद्यार्थी मित्रांनो, सैद्धांतिकरित्या भारताचे स्वरूप पूर्णतः संघराज्यात्मक नाही. घटक एकमध्ये आपण त्याची चर्चा केलेलीच आहे. राज्यांच्या करारातून निर्माण झालेले हे संघराज्य नाही, त्यामुळे भारतीय संघराज्याचे स्वरूप केंद्रोत्सारी आहे हे आतापर्यंत तुम्हाला कळालेच आहे. मग प्रश्न असा निर्माण होतो की, भारतीय संघराज्य करारातून निर्माण झालेले नाही तर मग केंद्र व राज्यांचे संबंध कसे आहेत? राज्य आपले स्वतंत्र अस्तित्व आजपर्यंत कसे अबाधित ठेवू शकले. याचाच आढावा आपण प्रस्तुत घटकामध्ये घेणार आहोत.

‘राज्याचा संघ’ हा संवैधानिक शब्द वापरण्याऐवजी, विद्यार्थ्यांना समजावे म्हणून ‘संघराज्य’ हा सर्वसामान्यांच्या बोलीभाषेमध्ये वापरला जाणारा शब्दच आपण सोईसाठी वारंवार वापरला आहे.

भारताची भौगोलिक व सांस्कृतिक परिस्थिती अतिशय भिन्न-भिन्न आहे. त्यामुळे या देशात एकात्म शासन निर्माण करणे व्यावहारिकरित्या अत्यंत अडचणीचे ठरले असते. म्हणून स्वातंत्र्यानंतर भारताच्या भाग्य विधात्यांनी संघराज्य व्यवस्थेचा स्वीकार करणे योग्य मानले. तशी भारताची संघराज्य व्यवस्थेकडे वाटचाल ब्रिटिश अंमलातच सुरु झाली होती. १९०९ व १९१९ च्या कायद्याने या प्रक्रियेला चालना मिळाली होती व १९३५ च्या कायद्याने त्याला घटनात्मक पूर्णत्व प्रदान केले गेले. या कायद्याने मध्यवर्ती, प्रांत व समवर्ती सूची तयार करून केंद्र राज्य संबंधाची निश्चिती केली. हेच स्वरूप पुढे स्वातंत्र्यानंतरही कायम राहिले. भारतात केंद्रसरकार मजबूत व शक्तिशाली आहे, याचा अर्थ राज्य सरकार कमजोर आहेत असा नाही. राज्य सरकार आपल्या अधिकार क्षेत्रात प्रभावी व मजबूत आहेतच व दोन्ही केंद्र व राज्य हे एक दुसऱ्यावर अवलंबून आहेत. परस्परावलंबित्व हाच या व्यवस्थेच्या अस्तित्वाचा मुलाधार आहे. व्यावहारिकरित्या जगातील कोणतेही संघराज्य हा दावा करू शकत नाही की त्यांच्यात केंद्र-राज्य मतभेद नाहीत. सामंजस्यपूर्ण सत्ताविभाजन व अधिकाराच्या लक्षमणरेषेचे पालन हाच संघराज्याच्या अस्तित्वाचा मूळ आधार आहे.

मसुदा समितीचे अध्यक्ष डॉ. आंबेडकर म्हणतात, ‘भारताचे स्वरूप संघराज्यात्मक आहे, परंतु हे संघराज्य’ राज्यांच्या परस्परातील करारांचा परिणाम नसल्यामुळे कोणत्याही राज्याला फुटून बाहेर पडण्याचा अधिकार नाही.

सर्वसामान्य परिस्थितीत घटक राज्यांच्या हीतसंबंधाचे रक्षण करण्यासाठी विधानसभेद्वारे निवडलेल्या प्रतिनिधीचे मिळून राज्यसभा हे सभागृह निर्माण करण्यात आले आहे, जे राज्यांच्या प्रश्नांना केंद्रीय स्तरावर वाचा फोडण्यासाठी सशक्त मंच उपलब्ध करून देते.

संघराज्य व्यवस्थेचे तीन आधारभूत तत्वे ज्यावर संघराज्य व्यवस्था अवलंबून असते ती म्हणजे अधिकार विभाजन, लिखित राज्यघटना व स्वतंत्र न्याय व्यवस्था ही तीनही तत्वे भारतीय संघराज्य पद्धतीत आढळतात, त्यामुळे भारताला संघराज्य संबोधले जाते. केंद्र-राज्य संबंधाचा आढावा प्रामुख्याने कायदेविषयक प्रशासकीय व आर्थिक संबंधांच्या माध्यमातून घेतला जातो.

६.२ विषय-विवेचन

६.२.१ सत्ता विभाजन

संविधानाद्वारे केंद्र आणि राज्य यांच्यामध्ये सत्तेचे विभाजन करणे हेच संघराज्याचे प्रमुख तत्व आहे. अन्य संघराज्याप्रमाणे भारतात ही केंद्र व राज्यांमध्ये सत्ता विभाजन केले आहे. केंद्रसूची, राज्यसूची व शेषाधिकार ही कॅनडा संघाची व्यवस्था तर समवर्ती सूची ऑस्ट्रेलिया संघ राज्याची पद्धत आपण स्वीकार केली आहे. केंद्रसूची, राज्यसूची व समवर्ती सूचीचा उल्लेख सर्वप्रथम १९३५ च्या कायद्यात करण्यात आला होता. घटनेद्वारे या तीन सूचींच्या माध्यमातून केंद्र व राज्यांमध्ये सत्ता व जबाबदारीचे स्पष्ट विभाजन केले गेले असून ज्यामुळे त्यांच्यामध्ये कसल्याही प्रकारचा वाद निर्माण होऊ नये व त्यांनी आपली कर्तव्य योग्यरित्या पार पाडावीत. संविधानाच्या सातव्या अनुसूचीमध्ये त्याचा समावेश करण्यात आला आहे.

(१) संघसूची

केंद्रसरकारचे अधिकार क्षेत्र निश्चित करणारी ही सूची असून, घटना निर्मितीच्या वेळी त्यात ९७ विषयांचा समावेश होता. आता संघसूचीत १०० विषय आहेत. (डि.डि. बसू) संपूर्ण भारताच्या दृष्टीने महत्त्वाचे असणारे विषय यात आहेत. संपूर्ण देशात एकाच प्रकारचे धोरण राबविण्यासाठी आवश्यक विषयांचा यात समावेश आहे. या विषयांवर कायदा करण्याचा अधिकार केवळ भारताच्या संसदेला असतो. या सूचीमध्ये संरक्षण, परराष्ट्र संबंध, युद्ध व तह, नागरिकत्व, चलन, आर्थिक

धोरण, बँक, विमा, विमान वाहतूक, शेअर बाजार, नोटा व मुद्रांक छपाई, टाकसाळ, उच्च शिक्षण, आयात निर्यात, पोस्ट, टेलिफोन, खान व खनिजे इत्यादींचा समावेश करण्यात आला आहे. या विषयांवर केलेला कायदा सर्व राज्यसरकार व प्रत्येक व्यक्तींवर बंधनकारक असतो. या विषयावरील कायद्यात संशोधन अगर तो रद्द करण्याचा अधिकार संसदेलाच आहे.

(२) राज्यसूची

प्रादेशिकदृष्ट्या महत्त्वाच्या विषयांचा या सूचीत समावेश केला गेला आहे. राज्यसूचीतील विषयांवर कायदा करण्याचा, त्यात दुरुस्ती करण्याचा किंवा तो रद्द करण्याचा अधिकार राज्य विधिमंडळाला आहे. या सूचीचा वापर राज्यांनी अशा तऱ्हेने करावा ज्यामुळे संघराज्याला आपल्या कार्यकारी शक्तीच्या उपयोगात अडचण येऊ नये. त्यामुळे राज्यपाल राज्यसूचीतील विषयांवर केलेल्या कायद्यांना राष्ट्रपतीकडे मंजूरीसाठी पाठवू शकतात. सुरुवातीला राज्यसूचीत ६६ विषय होते ते आता ६१ विषय आहेत. या सूचीतील महत्त्वाचे विषय असे, पोलिस, स्थानिक शासन, प्राथमिक आरोग्य, स्वच्छता, कृषि, जलसिंचन, पशुपालन, मासेमारी, रस्ते, बाजारपेठ, टोल, करमणूकीची साधने, कायदा व सुव्यवस्था, तुरुंग, धार्मिक स्थळे, माध्यमिक व उच्च माध्यमिक शिक्षण, सार्वजनिक वितरण इत्यादी.

(३) समवर्ती सूची

या सूचीमध्ये अशा विषयांचा समावेश केला गेला आहे, ज्यांचे महत्त्व प्रादेशिक व केंद्रिय दोन्ही दृष्टीने आहे. या विषयांवर कायदा करण्याचा अधिकार केंद्र व राज्य दोघांनाही आहे. जर एकाच विषयावर केंद्र व राज्य सरकारांनी कायद्यांची निर्मिती केली असेल व असे कायदे परस्पर विरोधी असतील तर अशा परिस्थितीत केंद्राचा कायदा लागू होतो. राज्याचा कायदा आपोआप रद्द होतो. एखाद्या विषयावर संपूर्ण देशात एकच धोरण किंवा कायदा असावा, हा त्या मागील उद्देश आहे. या सूचीत सुरुवातीला ४७ विषय होते, आता ५२ विषय आहेत. या सूचीतील काही महत्त्वपूर्ण विषय असे - फौजदारी कायदा आणि दंड प्रक्रिया, विवाह आणि घटस्फोट, मृत्युपत्र, शेती व्यतिरिक्त मालमत्ता हस्तांतरण, दिवाळखोरी, दत्तक व उत्तराधिकारी, कोर्टाचा अवमान, जंगले, भेसळ, कुटुंब नियोजन, कामगार संघटना, वैद्यकीय व्यवसाय, धर्मदाय संस्था, जन्म-मृत्यु नोंदणी, खाद्यतेल, सोलर उपकरणे, विज, प्रसिद्धी माध्यमे, बेकारी, भविष्य निर्वाह निधी, इत्यादी.

(४) शेष अधिकार

भविष्यात निर्माण होणारे असे विषय ज्यांचा समावेश कोणत्याही सूचीमध्ये करण्यात आला नाही, त्यांना शेष विषय असे म्हणतात. या विषयांचे अधिकार क्षेत्र केंद्रसरकारकडे देण्यात आले आहे. उदा.: दूरदर्शन, आवकाश संशोधन, इत्यादी.

६.२.२ कायदेविषयक संबंध

केंद्र आणि राज्य यांचे संबंध घटनात्मकरित्या निर्धारित करून दिलेले आहेत. सत्तेची वाटणी ही झालेली आहे, परंतु या संबंधामध्ये सतत माधुर्य नाही. तर हे संबंध कडू-गोड आठवणींनी युक्त आहेत. मुळामध्ये सत्तेचे असंतुलीत वाटप हा मूळ कायदेविषयक संबंधाचा मुद्दा आहे. केंद्रसरकारला सत्ता विभाजनात झुकते माप मिळाले आहे. केंद्र सूचीतील १०० व समवर्ती सूचीतील ५२ असे १५२ विषय केंद्रसरकारच्या वर्चस्वाखाली आहेत. तर राज्य सरकारकडे केवळ ६१ विषय आहेत. समवर्ती सूचीबाबत केंद्राचे वर्चस्व निर्माण करण्यात आले आहे. शिवाय शेषाधिकार केंद्राकडे असल्याने केंद्राच्या शक्तीमध्ये काळानुरूप वाढच होत चालली आहे. सर्वसाधारण परिस्थितीत आपआपल्या अधिकार विषयांवर कायदा करण्याचा अधिकार दोन्ही घटकांना आहे. एकमेकांच्या अधिकार क्षेत्रावरील अतिक्रमन असंवैधानिक ठरेल, मात्र काही विशिष्ट परिस्थितीत संसद राज्य सूचीतील विषयांवर कायदा करू शकते.

(१) राज्य सूचीतील विषयाला राष्ट्रीयदृष्ट्या महत्त्वाचा विषय ठरवून...

राज्यसभेतील सदस्यांनी दोन तृतीयांश बहुमताने ठराव पास केला की, 'राज्य सूचीतील एखादा विषय राष्ट्रीयदृष्ट्या महत्त्वाचा आहे व त्यावर संसदेने कायदा करावा.' तर संसदेला त्यावर कायदा करण्याचा अधिकार प्राप्त होतो. अशा कायद्याचे अस्तित्व एका वर्षासाठी असते. या कायद्याला राज्यसभा पुन्हा पूर्वःस्विकृती देऊ शकते. असा कायदा एखाद्या राज्यापूरता किंवा संपूर्ण भारतासाठी लागू करता येतो.

(२) राज्य विधिमंडळाच्या विनंती वरून...

दोन किंवा दोनपेक्षा अधिक घटक राज्यांनी ठराव मंजूर करून संसदेला विनंती केली की, राज्यसूचीतील एखाद्या विषयावर संसदेने कायदा करावा तर अशा परिस्थितीत संसद त्या राज्यापूरता कायदा करू शकते.

(३) संकटकालीन घोषणेमुळे...

आणिबाणीची घोषणा राष्ट्रपतींनी केल्यास तिचा अंमल असेपर्यंत राज्य सूचीतील कोणत्याही विषयावर कायदा करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतीला प्राप्त होतो. आणिबाणीच्या समाप्तीनंतर सहा महिन्यांपर्यंत या कायद्याचा अंमल राहू शकतो.

(४) विदेशांशी केलेल्या कराराच्या पालनासाठी...

जर केंद्रसरकारने परराष्ट्राशी काही करार किंवा संधी केली असेल तर त्याच्या पालनासाठी केंद्र सरकार राज्यसूचीतील विषयांवर कायदा करू शकते. असा कायदा संपूर्ण राष्ट्रासाठी अथवा एखाद्या प्रदेशापुरता मर्यादित असू शकतो.

(५) राष्ट्रपती राजवटीच्या काळात...

राज्यपाल केंद्राचा प्रतिनिधी आहे. राज्याचा कारभार घटनात्मक मार्गाने चालतो किंवा नाही हे पाहणे राज्यपालाची जबाबदारी असते. राज्याचा कारभार हा घटनात्मक मार्गाने चालत नाही, असा अहवाल राज्यपालांनी दिल्यास त्या राज्यात राष्ट्रपती राजवट लागू केली जाते. राष्ट्रपती राजवटीच्या काळात संबंधित घटकराज्यांशी संबंधित कायदे करण्याचा अधिकार संसदेला प्राप्त होतो.

(६) राष्ट्रपतीच्या स्वीकृतीसाठीचे राखीव कायदे...

राज्यपालाला राज्यविधिमंडळाने मंजूर करून पाठविलेल्या विधेयकांना राष्ट्रपतीच्या मान्यतेसाठी पाठविण्याचा अधिकार आहे. राज्य सरकार आपल्या अधिकारांचे विकेंद्रिकरण करत असेल किंवा एखाद्या कायद्याने संघराज्य व्यवस्थेवर परिणाम पडत असेल तर असे विधेयक राज्यपाल राष्ट्रपती मान्यतेसाठी पाठवू शकतात व राष्ट्रपती केंद्रसरकारच्या सल्ल्याप्रमाणे अशा विधेयकांना मान्यता अथवा अमान्यता देऊ शकतात.

(७) विशेष घटना दुरुस्तीला राज्यांची मान्यता...

केंद्र-राज्य संबंधामधील हा एक महत्त्वपूर्ण पैलू आहे. घटना दुरुस्तीची तिसरी पद्धत ही घटक राज्यांच्या मान्यतेने केली जाते. घटना दुरुस्तीची पहिली व दुसरी पद्धत केवळ केंद्रीय संसदेमार्फत केली जाते, मात्र राष्ट्रपती, न्यायालय, संघराज्याचा ढाचा, इत्यादी महत्त्वपूर्ण विषयांवर घटना दुरुस्ती करायची असेल तर संसदेच्या विशेष बहुमतासोबतच निम्न्यापेक्षा अधिक राज्यांची मान्यता असावी लागते. घटक राज्यांच्या मान्यतेसाठी आलेल्या घटना दुरुस्ती विधेयकाला मान्यता द्यायची नाही, असे जर मत घटक राज्यांचे बनले तर अशी घटना दुरुस्ती करणे केंद्रसरकारला केवळ अशक्य आहे. विशेष घटना दुरुस्तीची प्रक्रिया केंद्र-राज्य यांचे कायदेविषयक संबंध स्पष्ट करणारी आहे.

वरील विश्लेषणावरून स्पष्ट होते की, विशिष्ट परिस्थितीत केंद्रसरकार राज्य सरकारच्या अधिकार क्षेत्रावर अतिक्रमन करू शकते. कायदेशीररित्या दोघांचे संबंध निश्चित केल्यानंतरसुद्धा सत्ता संतुलन बिघडू शकते.

६.२.३ केंद्र-राज्य वित्तीय संबंध

वित्त हे प्रशासनाचे इंधन आहे. केंद्र-राज्य यांच्या कायदेविषयक संबंधाइतकेच वित्तीय संबंध महत्त्वाचे आहेत. केंद्र-राज्यामध्ये अधिकार विभाजन करण्यात आले आहे, परंतु उत्तरदायित्व पार पाडण्यासाठी पुरेशी धनराशी असणे आवश्यक आहे. त्यामुळे दोन्ही सरकारे आपआपल्या क्षेत्रात आर्थिक बाबतीत स्वतंत्र असावीत, असे सैद्धांतिकदृष्ट्या योग्य आहे. परंतु प्रत्यक्षात तसे चित्र दिसत नाही. राज्य सरकारला नियमित चालणारी व खर्चिक कार्य करावी लागतात. त्यामानाने त्यांच्याकडे असलेली उत्पन्नाची साधने कमी आहेत, अशा परिस्थितीत त्यांना केंद्रांच्या मदतीवर अवलंबून राहावे लागते. प्रादेशिक पक्षाच्या उदयानंतर केंद्र-राज्य संबंधाना अधिक महत्त्व प्राप्त झाले. संवैधानिकरित्या केंद्र-राज्याचे आर्थिक संबंध पुढीलप्रमाणे निर्धारित केले आहेत.

(१) संघसरकारची उत्पन्नाची साधने

राज्यघटनेच्या सातव्या अनुसूची अनुसार संघसरकारच्या उत्पन्नाचे स्रोत निश्चित केले आहेत. यामध्ये सिमाशुल्क,

आयकर, निर्यात कर, विदेशी कर्ज, रेल्वे, रिझर्व बँक, शेयर बाजार, निगम कर, अबकारी कर, डाक तार, टेलिफोन, जाहिरात कर, विमा, ऋणपत्र, हुण्डी, मोबाईल, विमान प्रवासावरील कर, स्टॅम्प ड्युटी, इत्यादींचा समावेश होतो.

(२) राज्य सरकारची उत्पन्नाची साधने

घटनेच्या सातव्या अनुसूचीमध्येच राज्य सरकारच्या उत्पन्नाची वेगळी व्यवस्था केलेली आहे. ज्यामध्ये शेतसारा, शेतीच्या उत्पन्नावरील कर, करमणूक कर, खाणीवरील कर, घरपट्टी, व्यापार कर, वाहतुकीच्या साधनावरील कर, यात्रा कर, लॉटरीपासून मिळणारे उत्पन्न, संपत्ती कर, उत्पादन कर, विक्रिकर, चुंगी कर, इत्यादींचा समावेश होतो.

(३) करांची वसुली आणि वितरण

आपण वर पाहिलेली केंद्रशासनाच्या ताब्यातील उत्पन्नाची साधने कोणत्याना कोणत्या राज्यामधून वसूल होत असतात, त्यामुळे करांची वसुली आणि वितरण व्यवस्था कशी आहे, हे पहाणे आवश्यक आहे.

- (अ) केंद्रसरकारच्या अखत्यारीतील काही विषयांच्या करांचे निर्धारण केंद्रसरकार करते, परंतु ते गोळा करण्याचे काम राज्य सरकारांना करावे लागते. उदा. स्टॅम्प कर, औषधे व मादक पदार्थावरील कर. हे वसूल केलेले कर राज्य सरकार वापरत असते.
- (ब) काही कर आणि जकात केंद्रसरकार निर्धारित करते व वसूलही करते, मात्र गोळा झालेली रक्कम राज्याच्या तिजोरीत जमा करण्यात येते. उदा. संपत्ती कर, वर्तमान पत्र कर, शेतीतील उत्पन्न कर, रेल्वे भाडे, इत्यादीं करांचा यात समावेश होतो.
- (क) तिसऱ्या प्रकारचे कर असे असतात जे केंद्रशासनाद्वारे लावले व वसूल केले जातात, परंतु त्यांची वाटणी केंद्र व राज्यांच्यामध्ये केले जाते.

(४) सहाय्यक अनुदानांचे वितरण

घटनेमध्ये केंद्राद्वारे घटक राज्यांना चार प्रकारच्या अनुदानांच्या वितरणाची तरतूद करण्यात आली आहे.

- (अ) ताग आणि तागाच्या वस्तुंच्या निर्यातीतून जी रक्कम प्राप्त होईल, त्यातील काही रक्कम ताग निर्माण करणाऱ्या राज्यांना दिली जाते. उदा. आसाम, बिहार, ओरिसा व पश्चिम बंगाल. यांना ही रक्कम दिली जाते.
- (ब) संकटकालीन परिस्थितीचा सामना करण्यासाठी केंद्रसरकार राज्यांना अनुदाने देत असते. उदा. दुष्काळ, भुकंप, अतिवृष्टी, पूर, इत्यादींचा मुकाबला करण्यासाठी हा निधी दिला जातो.
- (क) राज्यातील अनुसूचित जमातींच्या कल्याणासाठी केंद्राद्वारे विशेष साह्यता दिली जाते.
- (ड) राज्यांना आर्थिक संकटांचा सामना करण्यासाठी केंद्रसरकार सहाय्यक अनुदान देत असते.

(५) वित्त आयोगाची व्यवस्था

केंद्र आणि राज्यामध्ये करांची वाटणी कशी करायची याची तत्त्वे निर्धारित करण्यासाठी दर पाच वर्षांनी राष्ट्रपतीद्वारे वित्त आयोगाची स्थापना केली जाते. आयोगाने निर्धारित केलेल्या तत्त्वाप्रमाणे पुढील काळासाठी राज्यांना करातील वाटा व अनुदान प्राप्त होते. याशिवाय राज्य सरकारची आर्थिक स्थिती सुधारण्यासाठी काय करता येईल, त्याचे उपाय आयोगाद्वारे सुचविले जातात.

(६) कर्ज घेण्याची व्यवस्था

संसदेद्वारे निश्चित केलेल्या तत्वांनुसार राज्य सरकार त्यांच्या संचित निधिच्या तारणावर केंद्र सरकारकडून कर्ज घेऊ शकतात. कर्जाची राशी केंद्रसरकार निर्धारित करते. तसेच पूर्वीचे कर्ज बाकी असताना नवे कर्ज घ्यायचे किंवा नाही हे केंद्रसरकार ठरविते. कोणत्याही राज्याला विदेशातून कर्ज घेता येत नाही. केंद्र सरकारच्या पूर्व परवानगीने राज्य सरकार कर्ज रोखे काढू शकतो.

(७) आर्थिक आणबाणी

देशात गंभीर आर्थिक संकटाचा मुकाबला करण्यासाठी राष्ट्रपतीने आर्थिक आणबाणी लागू केल्यास राष्ट्रपती राज्यांना

वितरीत करायचे अनुदान व करातील वाटा स्थगित करू शकतो. या काळात राज्यांचे आर्थिक अधिकार राज्यसूचीतील त्यांच्या अखत्यारितील विषयापुरते मर्यादित राहतात.

वरील विश्लेषणावरून स्पष्ट होते की, भारताच्या केंद्रीकरणाच्या प्रवृत्तीमुळे राज्यांची आर्थिक स्थिती फारशी चांगली नाही. त्यांना याचकाप्रमाणे अनुदानासाठी केंद्रावर अवलंबून रहावे लागते.

६.२.४ केंद्र-राज्य यांच्यातील प्रशासकीय संबंध

केंद्र-राज्य संबंधाचा तिसरा महत्त्वपूर्ण पैलू प्रशासकीय संबंधाचा आहे. डि. डि. बसू म्हणतात, 'संघराज्याचे यश आणि सामर्थ्य हे दोन्ही सरकारांमधील जास्तीत जास्त सहकार्य आणि आपसातील समन्वयावर अवलंबून आहे. संविधानामध्ये त्या संबंधी स्पष्ट उल्लेख नसल्यास दोन्ही सरकारांना आपली जबाबदारी पार पाडणे कठीन जाते.' घटनाकर्त्यांनी केंद्र व राज्य यांच्यात परस्पर वाद निर्माण होऊ नयेत, यासाठी प्रशासकीय अधिकाराच्या सिमादेखील स्पष्ट केल्या आहेत. या ठिकाणी अभ्यासकर्त्यांनी ही बाब अनिवार्यपणे लक्षात ठेवावी की, प्रशासकीय अधिकाराबाबत देखील केंद्रसरकार अधिक शक्तिशाली आहे. राष्ट्रीय हिताच्या दृष्टीने राज्य प्रशासनात संघ सरकारचे निरीक्षण, मार्गदर्शन व नियंत्रण स्थापित करण्यासाठी खालील मार्गांचा अवलंब केला जातो.

- (१) **राज्यपालांची नियुक्ती** : राज्याचा घटनात्मक प्रमुख राज्यपाल असतो. राज्याचा कारभार त्याच्या नावाने चालतो, मात्र तो केंद्राचा प्रतिनिधी म्हणून काम करतो. राष्ट्रपतीद्वारे राज्यपालांची नेमणूक केली जाते. आवश्यकता भासल्यास राज्यपाल राज्याचे प्रशासन स्वतःच्या ताब्यात घेऊ शकतो.
- (२) **अखिल भारतीय सेवा** : घटनेतील तरतूदीनुसार केंद्र व राज्याचे वरिष्ठ अधिकारी अखिल भारतीय सेवेतील असतात. त्यांची निवड केंद्रसरकारद्वारे केली जाते व ते राज्यात कार्य करतात, त्यामुळे त्यांच्यावर संघ सरकारचे विशेष नियंत्रण असते. त्यांची भारतात कोणत्याही राज्यात बदली केली जाऊ शकते. या सेवांची निर्मिती राज्यसभेच्या दोन तृतीयांश बहुमताने होते.
- (४) **राज्य सरकारांना निर्देश** : प्रत्येक घटक राज्याने आपल्या कार्यकारी अधिकाराचा वापर अशाप्रकारे करावा की ज्यामुळे संसदेद्वारे निर्मित कायद्यांचे पालन होऊ शकेल. संघ शासनाला आपल्या कार्यकारी शक्तीचा विस्तार राज्यांना निर्देश देण्यापर्यंत करता येतो. या घटनात्मक तरतूदीमुळे केंद्रसरकार राज्यसरकारांना कर्तव्य पूर्तीसाठी निर्देशीत करू शकते व असे न झाल्यास ते घटक राज्याचे घटनात्मक अपयश माणून केंद्रसरकार आणिबाणीची घोषणा करून राज्याचे शासन ताब्यात घेऊ शकते.
- (५) **अंतरराज्यीय परिषदेची निर्मिती** : केंद्र-राज्य व राज्या-राज्यांमधील परस्पर वाद मिटविण्यासाठी राष्ट्रपती अंतरराज्यीय परिषदेची निर्मिती करू शकतात. केंद्र व राज्यातील तसेच राज्याराज्यातील परस्पर संबंध दृढ करणे हा या परिषदेचा उद्देश असतो.
- (६) **संचार साधनांचे रक्षण** : महत्त्वपूर्ण संचार साधनांचे दायित्व संघ सरकारवर आहे. विमान, रेल्वे, पोस्ट, इत्यादी महत्त्वपूर्ण संचार साधनांच्या रक्षणासाठी संघसरकारवर राज्य सरकारांना निर्देश देऊ शकते. ज्यांचे पालन करणे राज्य सरकारांना अनिवार्य असते. या कर्तव्यपूर्तीसाठी होणारा खर्च संघसरकार राज्यांना देत असते.
- (७) **राष्ट्रपती राजवट** : एखाद्या राज्यातील कारभार घटनात्मक तरतूदीनुसार चालत नसेल किंवा कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न गंभीर बनला असेल अशा परिस्थितीत संघसरकार राज्यपालांच्या अहवालाच्या आधारावर त्या राज्यात परिस्थिती सामान्य होईपर्यंत राष्ट्रपती राजवट लागू करते. राष्ट्रपती राजवटीच्या काळात राज्याचे प्रशासन संघसरकार राज्यपालांच्या माध्यमातून पहात असते.
- (८) **आंतरराज्यीय नद्यांवर नियंत्रण** : दोन राज्यांच्या सिमेटून वाहणाऱ्या एकाच नदीच्या पाणी वाटपावरून राज्या-राज्यात संघर्षाची स्थिती उत्पन्न झाल्यास संघसरकार कायदा तयार करून पाणी वाटपावर तोडगा काढू शकते. साह्यक अनुदानांची व्यवस्था : सर्वच संघराज्य व्यवस्थेच्या राष्ट्रप्रमाणे भारतात ही साह्यक अनुदानांची तरतूद करण्यात आली आहे. केंद्र सरकारच्या ज्या योजना राज्यामध्ये चालू आहेत, त्यांच्या पूर्तीसाठीचा खर्च केंद्राद्वारे राज्यांना उपलब्ध करून दिला जातो.
- (९) **नितीआयोग** : पूर्वीच्या नियोजन आयोगाचे रूपांतर आताच्या नितीआयोगात करण्यात आले आहे. संघसरकारद्वारे निर्धारित केलेल्या योजनांना राज्यात लागू करणे, या योजनांच्या अंमलबजावणीतील अडचणी दूर करणे राज्याची जबाबदारी असते.

- (१०) **राष्ट्रीय विकास परिषद** : संघसरकारद्वारे करण्यात येणाऱ्या राष्ट्रीय नियोजन कार्यात राज्याचा सहभाग आवश्यक असल्याने राष्ट्रीय विकास परिषदेची स्थापना केली गेली. राज्याचे मुख्यमंत्री राष्ट्रीय विकास परिषदेचे सदस्य असतात, त्यामुळे केंद्रिय नियोजनात राज्याच्या गरजेप्रमाणे योजनांचा अंतर्भाव केला जातो.
- (११) **राज्य कर्मचाऱ्यांची भरती** : राज्य सरकारने विनंती केल्यास राज्य सरकारच्या कर्मचाऱ्यांची भरती करण्याची व्यवस्था संघसरकार करते. संघ लोकसेवा आयोगामार्फत अशा राज्यातील कर्मचाऱ्यांची भरती केली जाते. शिवाय दोन किंवा अधिक राज्यांनी विनंती केल्यास त्यांच्यासाठी संयुक्त लोकसेवा आयोगाची स्थापना संघसरकारद्वारे केली जाते. वरील विवेचनांवरून हे स्पष्ट होते की, केंद्र-राज्य यांचे प्रशासकीय अधिज्ञाकार वेगवेगळे असताना देखील ते केंद्र सरकारच्या प्रभावाने प्रभावित झाले आहेत.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

जोड्या जुळवा.

गट 'अ'	गट 'ब'
(१) संघसुची	(अ) ६१
(२) राज्यसुची	(ब) ५२
(३) समवर्ती सुची	(क) १००

६.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

- (१) **अखिल भारतीय सेवा** : केंद्र आणि राज्य सरकार दोन्ही ठिकाणी कार्य करण्यासाठी निर्माण केलेल्या नागरी सेवेला अखिल भारतीय सेवा म्हणतात. या सेवेत आय. ए. एस., आय. पी. एस., इत्यादींचा समावेश होतो. या सेवेच्या कर्मचाऱ्यांची निवड संघ लोकसेवा आयोगाद्वारे केली जाते.
- (२) **अबकारी कर** : औषधी, तंबाखू, बिडी, सिगरेट, दारू, इत्यादीं मादक पदार्थांवर लावण्यात येणाऱ्या कराला अबकारी कर असे म्हणतात. या कराचे निर्धारण केंद्रसरकारद्वारे केले जाते.
- (३) **आयात-निर्यात कर** : परदेशातून आपल्या देशात वस्तुंची जी खरेदी केली जाते त्यावर लावण्यात येणाऱ्या कराला आयात कर असे म्हणतात. तर देशातून परदेशात विक्रीसाठी वस्तुंची जी निर्यात करण्यात येते, त्यावर लावण्यात येणाऱ्या कराला निर्यात कर म्हणतात.
- (४) **वित्त आयोग** : घटनेच्या कलम २८० नुसार केंद्र व राज्यांमध्ये करांची वाटणी करावयाचे निकष ठरविण्यासाठी राष्ट्रपतीद्वारे दर पाच वर्षांनी वित्त आयोग स्थापन केला जातो.
- (५) **आर्थिक आणिवानी** : देशाची आर्थिक परिस्थिती डबघाईला आल्यास त्या परिस्थितीतून देशाला बाहेर काढण्यासाठी घटनेच्या कलम ३६० नुसार राष्ट्रपती आर्थिक आणिवानीची घोषणा करतात. या काळात अनेक कठोर आर्थिक पाऊले राष्ट्रपती उचलू शकतात, जसे कर्मचाऱ्यांच्या पगारात कपात करणे, अनुदान बंद करणे, इत्यादी.

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

- (१) संघसुची-१००
 (२) राज्यसुची - ६१
 (३) समवर्तीसुची - ५२

६.५ सारांश

संघराज्य व्यवस्थेत केंद्र-राज्य संबंधाना विशेष महत्त्व असते. भारत केंद्रोत्सारी संघराज्य असल्यामुळे शक्तिशाली केंद्रसरकार आहे. केंद्रसरकारला अधिक अधिकार आहेत. याचा अर्थ असा नाही की, राज्य सरकार कमकुवत आहेत. राज्य सरकार त्यांच्या अधिकार क्षेत्रात प्रभावशाली आहेतच. सत्ता विभाजनाच्या माध्यमातून राज्यांना त्याची कार्यक्षमता ठरवून दिली आहे. या कार्याच्या पूर्ततेसाठीची शासन आणि प्रशासन व्यवस्था राज्यांकडे आहे. राज्यांची स्थिती छोट्या गणराज्यासारखी आहे. संघराज्य व्यवस्था असलेला कोणताही देश असा दावा करू शकत नाही की तो केंद्र-राज्य समस्येने मुक्त आहे. केंद्र-राज्य संबंधात सामान्यतः आढळणारे वाद भारतातही आहेत. घटनाकर्त्यांनी केंद्र-राज्य संबंधावर विशेष भर दिला आहे व त्यांच्यात कमी संघर्षाची स्थिती निर्माण होईल याची काळजी घेतली आहे. सत्ता विभाजनाच्या माध्यमातून केंद्र आणि राज्यांचे अधिकार क्षेत्र ठरवून दिल्यामुळे परस्परांच्या अधिकारावर अतिक्रमण सहसा होत नाही व तशी स्थिती निर्माण झालीच तर न्यायालयाच्या माध्यमातून ती सोडविली जाते. त्यासाठी स्वतंत्र न्यायव्यवस्था निर्माण करण्यात आली आहे. केंद्र-राज्यांचे आर्थिक संबंध निश्चित करण्यासाठी वित्त आयोगाची स्थापना केली जात असल्याने व त्या आयोगाच्या मार्गदर्शक तत्वांप्रमाणे निधिचे वितरण केले जात असल्याने घटक राज्यांमध्ये अन्याय झाल्याची भावना उत्पन्न होत नाही. शिवाय केंद्रसरकार विविध मार्गाने आर्थिक साहाय्य उपलब्ध करून देत असल्याने राज्यांच्या आर्थिक विकासास केंद्राची मदत प्राप्त होते. राज्यांना केंद्राद्वारे अधिकार व सत्ता देण्यात आल्यामुळे कोणत्याही राज्याला संघराज्यातून बाहेर पडण्याचा अधिकार नाही. राज्यपाल व अखिल भारतीय सेवेच्या माध्यमातून केंद्रसरकार राज्यांवर नियंत्रण ठेवते व राज्य सरकार आपली घटनात्मक जबाबदारी पार पाडण्यास असफल झाल्यास परिस्थिती सामान्य होईपर्यंत राज्याचा कारभार आपल्या ताब्यात घेते. भारतातील संघराज्यांचे यश हे परस्पर सहकार्य व सामंजस्यावर अवलंबून आहे.

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

- (१) सत्ता विभाजनाचे स्वरूप स्पष्ट करा.
- (२) केंद्र-राज्य कायदेविषयक संबंधावर निबंध लिहा.
- (३) केंद्र-राज्यांच्या आर्थिक संबंधाची चर्चा करा.
- (४) केंद्र-राज्यांच्या प्रशासकीय संबंधाचा आढावा घ्या.

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

- (१) घांगरेकर, क. (१९९६). भारतीय राजकीय व्यवस्था. नागपूर, दत्तसन्स पब्लिकेशन.
- (२) जैन, फ. (२०१५). भारतीय शासन एवं राजनिती. आग्रा, साहित्य भवन.
- (३) बसू, डि.डि. (२०१५). भारतीय राज्यघटनेची ओळख. हरियाना, नेक्सिस, लेक्सिस प्रकाशन.
- (४) त्यागी, एम.सी. (२००४). भारतीय प्रशासन. मेरठ, राजीव प्रकाशन.
- (५) भारताचे संविधान (२०१२). महाराष्ट्र राज्याच्या भाषा. संचालनालयाद्वारे अनुवादीत व प्रकाशित.



ज्ञानगंगा घोषठी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

दूरध्वनी क्र. (०२५३) २२३१४७५, २२३१७१४

Website: <https://ycmou.digitaluniversity.ac> Email: dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

प्रत्याभरण

या पुस्तकाबाबत आपल्याला अभ्यासक्रमाची रचना, काठिण्य पातळी, भाषाशैली, विषय-विवेचन, स्वयं-अध्ययन प्रश्न या संदर्भात तसेच तुमचा संबंधित क्षेत्रातील अनुभव, प्रशासनातील अनुभव, प्रशासकीय सुधारणेविषयी नवीन दृष्टीकोन, लोकप्रशासनातील नवप्रवाह इत्यादींबाबत काही सूचना असल्यास पुढील पत्त्यावर किंवा खाली दिलेल्या ई-मेलवरून कळवाव्यात.

आपल्या सूचना पाठवण्याचा पत्ता

संचालक, मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac, pubadmymcmou@gmail.com या ई-मेलवर पाठवू शकता.

तुमच्याविषयी :

(१) संपूर्ण नाव : _____

(२) संपूर्ण पत्ता : _____

(३) मोबाईल क्र. : _____ ईमेल : _____

(४) शिक्षण : _____ हुद्दा : _____

(५) तुमचा प्रतिसाद/सूचना : _____

सर्वोत्कृष्ट संस्थेसाठी कॉमनवेल्थ ऑफ लर्निंगच्या आंतरराष्ट्रीय गुणवत्ता पुरस्काराने सन्मानित



ज्ञानगंगा घोषघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

(महाराष्ट्र शासनाने स्थापिलेले)

ज्ञानगंगोत्री, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

दूरध्वनी : (०२५३) २२३१७१४, २२३१७१५, २२३०२२७

फॅक्स : (०९१) (०२५३) २२३१७१६

वेबसाईट : <http://yemou.digitaluniversity.ac> ● <http://yemou.ac.in>