‘लोकपाल आणि लोकायुक्त’

प्रा. मेजर घनवट मोहन
विभाग प्रमुख — राज्यशास्त्र विभाग, मुधोजी कॉलेज, फलटण .

सारांश :— 21 व्या शतकामध्ये आंतरराष्ट्रीय पातळीवर महाशक्ती बनण्याच्या दृष्टीने भारताची वाटचाल सुरू आहे. माजी राष्ट्रपती ए.पी.जे अब्दुल कलाम यांनी अनेक वास्तविक तथ्यांच्या आधारावर 2020 मध्ये भारत महाशक्ती बनेल असे भाकीत केले आहे. असे असताना भारतीय राजकीय व्यवस्थेकडे पाहिले असता प्रचंड स्वरूपाचा भ्रष्टाचार बोकाळला आहे आणि वेळीच याला नियंत्रण करणारी यंत्रणा उभी करणे गरजेचे आहे. अन्यथः अराजकता निर्माण होण्याची शक्यता आहे. म्हणून 1959 पासून लोकपाल या विधेयकाचा वारंवार उल्लेख होत आहे. संसदेत मांडले जात आहे परंतु बहुमताच्या अभावाने, राजकीय नेतृत्वाच्या स्वार्थी आणि कार्यकर्त्यांच्या बचावासाठी हे मंजूर होत नाही. मात्र संसदेच्या सार्वभौमत्वाचा मुद्दा पुढे करून विधेयक टाळले जात आहे. आणि जरी मंजुर करण्याची मानसीकता दाखवली तरी ते आपल्या सोइचे व नियंत्रणाखाली कसे राहिल यादृष्टीने मसुदा तयार केला जात आहे, आज सुध्दा भारतामध्ये निःस्वार्थी, देशभक्तीने प्रेरीत अशा राज्यकर्त्यांची संख्या चांगलीच आहे म्हणूनच महाशक्तीचे स्वप्न पाहिले जात आहे. मात्र अशा नेतृत्वाला कायद्याने काम करीत असताना लोकपाल विधेयकाला अनेक कारणे देण्याची गरज आणि इच्छा नाही. परंतु लोकशाहीतील बहुमताचे स्थान विचारात घेता बहुसंख्य भ्रष्टाचारी राजकीय नेत्यांच्यासाठी उत्तम, उत्कृष्ठ नेतृत्वाला बदनाम व्हावे लागत आहे. प्रस्तुत शोध निबंधामध्ये लोकपाल विधेयक राज्यकर्त्यांची इच्छा असेल तर संसद सार्वभौमत्वाला कसे अडचणीचे /आव्हान देणारे ठरणार नाही हे निष्कर्षाच्या माध्यमातुन स्पष्ट करण्याचा प्रयत्न केला आह

की वर्डस :— लोकपाल, भ्रष्टाचार, संसदेचे श्रेष्ठत्व, जनलोकपाल, संसदेचे सार्वभौमत्व, पंतप्रधान, सी.बी.आय

प्रस्तावना :— 1947 मध्ये भारताला स्वांतंत्र्य मिळाल्यानंतर भारताने संसदीय लोकशाहीचा स्विकार केला. नव्या उमेदीने व नवी स्वप्ने उराशी घेवून भारतीय शासनाची राज्यघटना निर्माण झाली. विविध देशातील आपल्या लोकशाहीला फायदयाच्या ठरतील अशा व्यवस्था व संस्था यांची तरतुद राज्यघटनेमध्ये केल्या आणि जास्तीत जास्त पुर्णत्वाकडे कसे जाता येइल या दृष्टीने सातत्याने सुरवातीला वाटचाल सुरू होती. जवळ जवळ 1967 पर्यंत राज्यकारभारात पुर्णार्थाने सहभागी झालेले राज्यकर्ते यांनी कार्य चालु ठेवले कारण त्यामधील सर्वच नेत्यांचेवर स्वातंत्र्याच्या चळवळीतील देशभक्ती आणि त्यागाचे संस्कार होते. मात्र जसजसे सत्ता प्राप्तीच्या राजकारणाची नैतीकता खालावत गेली आणि नविन दृष्टीकोनाचा प्रवेश झाला तसतसे अनेक समस्यांचे बरोबर भ्रष्टाचाराची महाभयंकर समस्या शासनकर्त्यांच्यापुढे उभी राहीली. आज ही समस्या एवढी भयंकर आहे की, देशापुढील सर्व समस्यांच्या मुळाशी ही समस्या दडलेली दिसतेच. आज खंडप्राय भारताच्या लोकशाहीला लागलेली ही एक किड आहे. ज्यावर लोकपाल व लोकायुक्त यांसारख्या स्वायत्त संस्था काहीतरी परीणाम करतील असा अशावाद आहे. मात्र हेच पद / संस्था भ्रष्टाचार मुक्त भारत करू पाहणा—या शासकीय यंत्रणेला एवढे वादग्रस्त का वाटते हा एक प्रश्नच आहे.

संशोधनाचे स्वरूप व आवश्यक्ता : — आज वर्तमानपत्र, प्रसारमाध्यमे व इतर तज्ञ विचारवंतांच्या मतांचा विचार केल्यानंतर या लोकपाल व लोकायुक्त पदासंदर्भात संशोधन करूल खरी स्थिती काय आहे हे पाहणे आवश्यक वाटू लागले. यावरील जनतेच्या चळवळी, जनमतांचा विचार करता खरोखरच यावर संशोधनात्मक निबंध / पेपर लिहणे आवश्यक वाटले. यासंदर्भात अभ्यास करताना प्रार्थमिक, दुय्यम साधनांचा वापर केला आहे. प्रथम साधनांच्यामध्ये अनेक तज्ञ व्यक्तींच्या मुलाखती, त्यांनी त्यासंदर्भात मांडलेली लेखी मते, लोकपाल व लोकायुक्त यांचे संदर्भातील घटनेतील आणि पुस्तकांच्यामधील माहीती गोळा केली आणि त्यांचे पध्दतशीरपणे संकलन करून खरेच लोकपाल व लोकायुक्त ही पदे वादग्रस्त ठरू शकतात का असा प्रश्न निर्माण झाला. त्याचे वस्तुस्थितीदर्शक उत्तर मांडण्याचा या पेपरमध्ये प्रयत्न केला आहे.

संशोधनाचा उद्देश :— 1. संसदेचे सार्वभौमत्व सिध्द करणे. 2. लोकपाल संसद सार्वभौमत्वाला आव्हान ठरेल का? संशोधनाच्या वरील उद्दीष्टांचा आभ्यास करून निश्चित निष्कर्षापर्यंत पोहचणे आणि नवीन विचार मांडण्याचा प्रयत्न करणे हे याचे उद्दीष्ट आहे.

लोकपाल पदाचा इतिहास व स्वरूप :—यंत्रणा कोणतीही असो, एकदा ती स्वयंचलीत झाल्यानंतर तीला नियंत्रणामध्ये ठेवणे आवश्यक असते. अन्यथः त्या यंत्रणेचा, व्यवस्थेचा नाश हा ठरलेला असतो. आणि म्हणूनच प्राचिन काळापासून आजपर्यंत राजकीय यंत्रणा व्यवस्थित ठेवण्यासाठी अशी यंत्रणा होती. कौटील्यापासून आज पर्यंत भारताच्या राजकीय विकासात याचे अस्तित्व दिसते. हे काम विशेषतः नैतिक अधिष्ठान असणा—या निस्पृह, निपक्ष आणि निरलोभी न्यायाधिशांच्याकडे दिलेले दिसते. न्या. रामशास्त्री प्रभुणे यांनी सुध्दा राघोबा पेशव्यांना देहांत दंडाची शिक्षा सुनाविली आणि निस्पृह, विवेकी निपक्ष व्यक्ती/संस्थाच सत्तेच्या मोहाने भ्रष्ट शासकाला त्याच्या मुळ स्थापनेची जाणिव निर्माण करून देतात. रोम प्रजासत्तकात न्यायाधिशच राज्यकारभारावर नियंत्रण ठेवत होते. स्विडनमध्ये बाराव्या चार्लसने लोकांच्या तक्रारीचे निराकरण करण्यासाठी प्रथम लोकपालची नेमणुक केली. याला फर्स्ट चांन्सलर ऑफ जस्टीस असे संबोधले गेले. आणि यालाच पुढे “ओम्बुडस मॅन” ;व्इनकेउंदद्ध या नावाने 1809 पासून ओळखले जाऊ लागले. याला मराठीत लोकपाल म्हणून

ओळखल जाते. त्यानंतर हे पद फिनलॅंड, डेन्मार्क, नॉर्वे, न्युझीलंड, इंग्लंड इ. अनेक देशामध्ये स्विकारले गेले.

लोकपाल या संकल्पनेत पुढील चार महत्वाच्या गोष्टींचा समावेश अपेक्षित आहे.
1 लोकहिताच्या दृष्टीने काम करणारा अधिकारी/संस्था असावी.
2 या व्यक्तीवर सरकारचा राजकीय दबाव असू नये.
3 कोणत्याही प्रकारचा भ्रष्टाचार निर्मुलन करण्यासाठी त्याचेकडे तसे अधिकार असले पाहिजेत.
4 कोणत्याहि सामान्य माणसाला त्याचे पर्यंत दाद मागण्याची संधी प्राप्त झाली पाहिजे.
स्वतंत्र भारतातील लोकपाल प्रवास :–

भारताची राज्यघटना ही भारतीय राजकीय, सामाजिक, आर्थिक व्यवस्थेचे कायदेशीर दस्ताऐवज आहे. यामध्ये घटना निर्मात्यांनी राज्यघटनेच्या कलम 76 मध्ये महान्यायवादी या पदाची तरतुद केली आहे. तर कलम 148 ते 151 मध्ये भारताच्या नियंत्रक आणि महालेखापालाची तरतुद करून नियंत्रण बसविले आहे.

भारतामध्ये लोकपाल पदाच्या संदर्भात सर्व प्रथम 1959 मध्ये केंद्रीय अर्थमंत्री व अर्थतज्ञ सी.डी देशमुख यांनी आवाज उठऊन त्याचे महत्व व गरज लोकसभेच्या लक्षात आणून दिली. पुढे 1963 मध्ये भूतपुर्व खासदार डॉ. एल. एम सिंघवी यांनी या पदाबाबत आपले मतम मांडले आणि त्या पदाच्या अभावाने प्रशासनातील आर्थिक भ्रष्टाचार, अन्याय, दप्तर दिरंगाई, पक्षपातीपणा या सारख्या गोष्टींना नियंत्रणात ठेवता येईल. 1964 मध्ये न्या. सेटलवाड यांनी मुंबई येथे लोकपालाची गरज महत्व स्पष्ट केले. पुढे 1966 मध्ये मोरारजी देसाई यांच्या नेतृत्वाखाली सुधार समिती स्थापन केली. त्यांनी अशी शिफारस केली की, "लोकशाहीत राजकीय व्यवस्थेतील भ्रष्टाचार, गैरकारभार, यांचे विरूध्द सामान्य जनतेच्या तक्रारी स्विकारल्या जाव्यात म्हणूनच कायद्याने प्रस्थापित झालेली उच्च अधिकारी अधिकारासह यंत्रणा निर्माण व्हावी." त्यानूसार लोकसभेत तसे विधेयक मांडले ते मंजुर झाले मात्र राज्यसभेने ते विधेयक मंजुर करण्यापुर्वीच लोकसभा विसर्जित झाली आणि आज पर्यंत जवळ जवळ आठ वेळा ते विधेयक मांडले पण मंजुर होवु शकले नाही. खरोखरच हे विधेयक मंजुर होण्यामध्ये भारतीय लोकशाहीचे फार मोठे नुकसान होणार आहे की, बेताल, बेजबाबदार, भ्रष्टाचारी अधिकारी आणि राजकीय नेत्यांना घट्ट लगाम बसणार आहे याची चर्चा यामध्ये केली आहे.

अपेक्षित लोकपाल पदाचे स्वरूप व अधिकार :भारतामध्ये गेल्या अनेक वर्षा पासुन आर्थिक भ्रष्टाचाराची प्रकरणे एका पाठोपाठ एक अशी उघडीस येत आहेत. भ्राष्टाचाराच्या या मालीकेत 2जी स्पेक्ट्रम वाटप ही भारत संचार निगम मधील सर्वोच्च भ्रष्टाचारी प्रकरण म्हणुन उल्लेख करता येईल. अशी अजुन किती आहेत हे काळच उघड करेल. अनेक भ्रष्टाचार मालिकेतील आपराध्यांना अद्याप न्यायालयीन शिक्षा झाल्या नाहीत. कारण याच पैशाचा वापर करून पध्दतशीरपणे न्यायालयीन प्रक्रियेत दिरंगाई निर्माण केली जाते. या सर्व गोंधळात्मक वातावरणात 2011 च्या एप्रिल मध्ये अण्णा हजारे यांनी दिल्ली येथे उपोषण सुरू केले. त्याला देशभरातुन उत्स्फुर्त प्रतिसाद मिळाला आणि शासनाला त्या दृष्टीने पुढे वाटचाल करणे क्रमप्राप्त झाले. मात्र शासन निर्मित लोकपाल विधेयक आणि जनलोकपाल विधेयकात महत्वाच्या ठिकाणी भिन्नता निर्माण झाली आणि त्यामुळे संसदेचे सार्वभौमत्व, लोकपाल यांना दिले जाणारे अधिकार, त्यांची नेमणुक इ. विविध प्रश्नाच्या अनुषंगाने मतभेद निर्माण झाले आणि अण्ण हजारे यांचे उपोषणा नंतर पुन्हा त्यामध्ये दिरंगाई निर्माण झाली.
लोकपाल समितिची अण्णा हजारे गटाने सुचविलेला मसुदा :–

1. लोकपालचे अध्यक्ष भारताचे सरन्यायाधिश किंवा माजी सरन्यायाधिश असु शकते.
2. या कमिटीत अध्यक्ष सोडून आठ सदस्य असतील.
3. चार सदस्य न्यायालयीन सदस्य असतील.
4. चार सदस्य अनुसूचीत जाती, जमाती, अन्य मागासवर्गीय, अल्पसंख्याक, महीला वर्ग यामध्ये असतील.

गैर न्यायालयीन सदस्याची नियुक्ति करताना तीची अफाट क्षमता भ्रष्टाचार विरोधी काम :– प्रशासन, दक्षता विभाग, विमा, बॅंक, कायदा प्रबंधन यामध्ये कमीत कमी 25 वर्षे काम केलेले असोत. लोकपाल पदी खासदार, आमदार, दोषी आरोपी, सरकारी सेवेतुन बडतर्फ, पंचायत, महापालीका सदस्य, वय वर्ष 40 पेक्षा कमी, कोणताही व्यवसायात लाभ घेणारी व्यक्ती पात्र असणार नाही.
अधिकार पुढील प्रमाणे राहतील :–
विधेयक परिशिष्ठ 8:25 दिल्ली पोलीस एस्टॅबलीशमेंट ॲक्ट 1946 आणि सी.व्ही.सी च्या कलम 8 नुसार लोकपालाला अधिक्षक, निर्देश आणि त्यासाठीचे पुर्ण अधिकार असतील मात्र अन्य कोणत्याही संस्थेकडून तपास करून घेण्यास अधिकार नाहीत.
1 लोकपाल पंतप्रधानाच्या विरोधातील भ्रष्टाचाराच्या आरोपाची चौकशी करण्याची सत्ता असावी मात्र विनाकारण निराधार तक्रारी रोखण्याची यंत्रणा असावी.
2 न्यायपालिकेच्या विरोधातील भ्रष्टाचार चौकशी लोकपाल यंत्रणा असावी.
3 कोणताही खासदार लाच घेवुन मतदान केल्यास त्याची चौकशी करावी.
4 एखादा अधिका–याने सामान्य नागरीकाचे काम न केल्यास दंड करू शकतात.
5 सी.बी.आय ची भ्रष्टाचार विरोधी शाखा लोकपालच्या कक्षेत असेल.
वरील प्रमाणे लोकपाल संस्थेचे अधिकार व रचना असेल.

संसदेचे सार्वभौमत्व :– सार्वभौम सत्ता हा राज्यसंस्थेचा एक महत्वाचा घटक आहे. सार्वभौमत्व म्हणजे 'कायद्याने न बांधलेली एक विशिष्ठ भूप्रदेशातील प्रजा व नागरीक यांच्यावर चालणारी सर्वोच्च सत्ता म्हणजे सार्वभौम सत्ता' सार्वभौम सत्तेचे प्रकार ही सत्ता जेथे निहीत / वास्तव्य करते त्यावरून पडतात त्यामध्ये संसदेमध्ये सार्वभौम सत्ता निहीत असते म्हणून संसदेचे सार्वभौमत्व असे म्हटले जाते.

भारतात आज जवळ जवळ 63 वर्ष संसदीय शासन व्यवस्था स्विकारून झाली आहेत. जनतेने प्रौढ मतदानाच्या माध्यमातून निवडून दिलेल्या प्रतिनिधींची संसद निर्माण होते. याच निवडीच्याव्दारे लोकशाहीतील लोकांनी आपली सत्ता त्यांचे हाती 5 वर्षासाठी सपुर्त केली आहे.त्यामुळे संसदेला/लोकप्रतिनिधींना ही सार्वभौम सत्ता वापरून राज्यकारभार करावयाचा असतो. त्यामध्ये लोकहीत व राष्ट्रविकास अभिप्रेत असतो मात्र आज लोकपाल व लोकायुक्त ही पदे वादग्रस्त का होतात हा खरोखर गंभीर विषय होवून बसला आहे.

निष्कर्ष :– वरील लोकपाल व लोकायुक्त या संस्थेचे विश्लेषण केल्या नंतर तसेच संसद सार्वभौमत्व याचे विवेचन केल्यानंतर पुढील काही निष्कर्ष मांडता येतील.

अ) भारतात संसदेच्या सार्वभौमत्वाची कल्पना स्विकारली हे लोकशाहीला अनुसरून आणि इंग्लंडच्या धर्तीवर योग्य आहे. आज भारतातील भ्रष्टाचाराचे स्वरूप पाहील्यानंतर यावर नियंत्रण ठेवण्याचे काम संसदेला अशक्य नाही परंतु अद्याप ते प्रभावीपणे झालेले दिसत नाही. कारण नेमक्या शब्दांचा आणि तरतुदींचा कायदा तयार करण्यात आणि त्याची काटेकोरपणे अंमलबजावणी करण्यात जो सत्तारूढ पक्ष असतो तो इच्छा असुन असमर्थ ठरताना दिसतो. वस्तुतः लोकपालचे विधेयक 1959 पासुन सुचित करून सतत पुढे येवून सुध्दा मंजुर होत नाही. ते वादग्रस्त का ठरते ? खरच सार्वभौम संसदेला अशक्य आहे का? जर असेल तर प्रश्नचिन्ह उभे राहते. ते म्हणजे संसद सार्वभौमत्वाचे.

ब) लोकपाल ही संस्था शासनापासुन / पक्षीय राजकारणापासुन पुर्ण स्वतंत्र असली पाहीजे आणि ती संसद सार्वभौमत्वाला धोका ठरेल असे म्हटले जाते. वस्तुतः संसद सार्वभौमत्व, लोकपाल इ. तरतुदी राज्यघटनात्मक आहेत. लोकपाल संस्था शासनापासुन पुर्ण स्वतंत्र असल तरी ती घटनेपासुन आणि घटनात्मक तरतुदी पासुन नाही आणि घटनात्मक तरतुदी व्यक्तीसापेक्ष, पक्षीय राजकारण सापेक्ष नसुन राष्ट्रहीतासाठी असल्सा पाहीजेत. त्यामुळे लोकपालची तरतुद संसदेच्या सार्वभौमत्वाला धक्का न पोहचेल अशी करता येवु शकते.

क) 1964 मध्ये सर्वोच्च न्यायालयाचे सरन्यायाधिश पी.बी. गजेंद्र गडकरींनी लोकपाल पदाची आवशक्ता सांगीतली. तर 1971 मध्ये सर्वोच्च न्यायालयाचे न्यायमुर्ती मुखर्जींनी असे म्हटले की, 'लोकपाल हा प्राप्त अधिकाराच्या जोरावर सर्वंकष प्रमुख होवू शकतो. गुप्तचर विभाग व न्यायमंडळ असताना लोकपालची गरज नाही.' राज्यघटनेच्या रक्षणकर्त्या दोन भिन्न पदाधिका–यांच्या मतामध्ये त्यांच्या दृष्टीने योग्य असतील परंतु पुन्हा प्रश्न निर्माण होतो 1971 नंतर आजपर्यंत झालेल्या भ्रष्टाचाराच्या प्रकरणात या दोन्ही संस्थांना किती यश मिळाले. तसेच सी.बी.आय जर कार्यकारी मंडळाच्या नियंणाखाली असेल तर अनेक अपराध्यांना राजकीय हेतुने संरक्षण दिले जाण्याची शक्यता नाकारता येईल का? म्हणुन तर लोकपाल पद वादग्रस्त आहे का?

ड) पंतप्रधान कार्यालयावर कायदे मंडळाचे नियंत्रण असते त्यामुळे त्यांच्या कार्यावरील भ्रष्टाचाराचे चौकशी अधिकार लोकपालकडे देवू नये मा्त्र याठीकाणी हा सुध्दा विचार केला पाहीजे की संसदेत पंतप्रधानांच्या पाठीशी बहुमत असते त्यामध्ये पक्षशिस्त हा महत्वाचा भाग असतो हे निर्विवाद बहुमताचे संदर्भात आणि जेथे आघाडीचे शासन असते तेथे तर तडजोडी राहणारच त्यामुळे निपक्ष लोकपाल संस्था वादग्रस्त आहे का?

ई) न्यायपालीकेच्या भ्रष्टाचाराची चौकशी लोकपाल असावी याबद्दल वादग्रस्ता आहे. परंतू कनिष्ठ न्यायाधिशांच्या गैरप्रकाराची निवृत्त/वरिष्ठ सर्वोच्च न्यायालय न्यायाधिश लोकपाल असतील त्यामुळे तेथे सुध्दा असा प्रश्न निर्माण होण्याची गरज नसावी.

फ) लोकप्रतिनिधी खासदार,आमदार यांच्या चौकशी करण्याचा अधिकार लोकपालकडे असावा यात लोकपाल पद वादग्रस्त का असावे कारण आज सर्वज्ञात आहे की,संसदेत कितीतरी भ्रष्ट लोकप्रतिनिधि आहेत. त्यांचेवर पंतप्रधान प्रभावी नियंत्रण ठेवू शकत नाही कारण पक्षीय शिस्त व राजकारण याचा फायदा अनेक भ्रष्ट लोकप्रतिनिधि घेताना दिसतात. त्यापेक्षा पंतप्रधानावरील हे धर्मसंकट जर लोकपाल करणार असतील तर त्यात वादग्रस्तता का असावी.

प) उच्च प्रशासकीय आधिकारी यांच्या भ्रष्टाचाराची चौकशी करण्याचा आधिकार लोकपांलाना देण्यात वाद कसला हेच उच्च सनदी नोकर अनेक वेळा राजकीय कार्यकारी मंडळ आपले कवच बनवून स्वतःचे हीत साध्य करतात अनेक मंत्र्यांना प्रशासनातील तांत्रीक बाबी माहीत असतात असे नाही त्याचा फयदा अनुभवी भ्रष्ट उच्च पदाधिकारी घेतात व राजकीय कार्यकारी मंडळाला नमते घ्यावेच लागते. त्यामुळे या उच्च सनदी नोकरांची चौकशी स्वतंत्र लोकपालांच्याकडुन व्हावी यात वादग्रस्ततेची आवशक्ता नाही.

संदर्भ ग्रंथ : 1- Hans Raj-Indian Political system- Surjeet Publication 1981.
2. M.V.Pylee-Indian constitution- Asia Public House 1979
3. Prof.Dr.J.F. Patil –Prabhodhan-Edit- May 2011.
4. दैनिक पुढारी, कोल्हापूर – ऑगस्ट 2011
5. दैनिक सकाळ, कोल्हापूर – ऑगस्ट 2011