भारतीय राज्यघटनेची निर्मिती: वाटचाल आणि आव्हाने

डॉ. राजरतन जाधव, राज्यशास्त्र विभाग प्रमुख, न्यू कॉलेज कोल्हापूर

प्रस्तावना :

भारतीय राज्यघटनेच्या निर्मितीची पायाभरणी स्वातंत्र्यपूर्व काळात ब्रिटिशांनी केलेल्या वेगवेगळ्या कायद्यांच्या निर्मिती वेळीच झालेली दिसून येते. १९३५ च्या कायद्याशी भारतीय राज्यघटनेचे साधर्म्य दिसून येते. भारतासाठी घटना तयार करून या देशाच्या राजकीय भवितव्याचा आराखडा आखण्यासाठी एक घटना समिती असावी व ति जनतेने निवडलेली असावी ही मागणी १९३४ सालीच भारतीय राष्ट्रीय कॉंग्रेसने केली होती. पुढे १९४२ साली क्रिप्स मिशनने घटना समितीची ही मागणी स्पष्टपणे मान्य केली. कॅबिनेट मिशन योजनेनुसार भारतासाठी नवीन राज्यघटना तयार करून नव्या शासनाच्या हाती. सत्तेची सूत्रे हस्तांतरित करण्यात येतील असे निश्चित करण्यात आले.

१९४६ च्या कॅबिनेट मिशन योजनेत अशी तरतूद करण्यात आली होती. की भारतासाठी नवीन राज्यघटना निर्माण करण्यासाठी घटना समिती निर्माण करण्यात यावी. या घटना समितीत सदस्य संस्था ३८९ निश्चित करण्यात आली.

ब्रिटिश भारतातील २९२ प्रतिनिधी, देशी संस्थानाचे ९३ प्रतिनिधी आणि चीफ कमिशनरच्या प्रांतातील ४ प्रतिनिधी अशी ३८९ सदस्यांची घटना समिती निश्चित करण्यात आली होती. घटना समितीची पहिली बैठक दिल्ली येथे ९ डिसेंबर १९४६ रोजी घेण्यात आली. ९ डिसेंबर १९४६ रोजी सुरु झालेले घटना समितीचे कामकाज २६ नोव्हेंबर १९४९ पर्यंत चालले. यासाठी २ वर्षे ११ महिने १८ दिवस कालावधी लागला. १९४७ च्या भारतीय स्वातंत्र्य कायद्यानुसार घटना समितीला अधिकृत समिती म्हणून स्वतंत्र दर्जा प्राप्त झाला. घटना समितीची दुसरी बैठक २० जानेवारी १९४७ रोजी सुरु झाली. पंडित जवाहरलाल नेहरूंनी १३ डिसेंबर १९४६ रोजी घटना परिषदेत मांडलेला ठराव या परिषदेत मंजूर करण्यात आला. "हिंदुस्थानचे स्वतंत्र सार्वभौम गणराज्य निर्माण करण्यासाठी घटना परिषदेने घटना निर्माण करावी." असा ठराव समंत करण्यात आला. या दुसऱ्या बैठकांच्या वेळात घटना निर्मितीच्या कामकाजासंबधीच्या विविध समित्या स्थापन करण्यात आल्या. घटना परिषदेच्या २९ ऑगस्ट १९४७ रोजी भरलेल्या बैठकीत घटनेच्या मसुदा समितीची निर्मिती करण्यात आली. मसुदा समितीच्या अध्यक्षपदी डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर यांची निवड करण्यात आली. मसुदा समितीने २१ फेब्रुवारी १९४८ रोजी घटनेचा मसुदा घटना समितीकडे पाठविला. १४ नोव्हेंबर ते २६ नोव्हेंबर १९४९ या काळात घटनेच्या मसूदयावर सविस्तर वाचन होऊन डॉ. राजेंद्रप्रसाद यांचे सहीने भारतीय राज्यघटना मंजूर करण्यात आली. भारतीय राज्यघटनेचे खरे उगमस्थान भारतीय जनता आहे. भारतीय घटनेच्या उद्देशपत्रिकेत अगदी सुरुवातीलाच आम्ही भारतीय जनता ....ही घटना तयार मान्य आणि स्वीकृत करीत आहोत असे म्हटले आहे.

भारतीय राज्यघटनेच्या अमलबजावणीस २६ जानेवारी १९५० रोजी सुरुवात झाली. गेली ७५ वर्षे भारतीय जनतेने घटनेच्या प्रास्ताविकेत नमूद केलेली तत्वे प्रत्यक्षात आणण्याचा प्रयत्न केला. सुरुवातीला घटना निर्मितीच्या वेळी सर्व राजकीय पक्षांनी त्यास पाठिंबा दिलेला नव्हता. समाजवादी पक्ष, कम्युनिस्ट पक्ष, हिंदू महासभा, आणि राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ यांचा या प्रक्रियेला विरोध होता. परंतु आज सर्वच राजकीय पक्ष राज्यघटनेची अधिमान्यता स्वीकारत आहेत. गेली ७५ वर्षे समाजात होत असणाऱ्या बदलांना सर्जनशील प्रतिसाद देत भारतीय राज्यघटनेने आपली उपयुक्तता सिद्ध केली आहे.

गेली ७५ वर्षामध्ये भारतीय समाजात मोठे बदल झाले. मुळात घटनादुरुस्ती करणे. अवघड असतानाही राजकीय पक्षांनी लवचिक भूमिका स्वीकारत संसदेद्वारे मोठ्या प्रमाणात घटना दुरुस्ती झालेली असली तरी त्यामुळे तिची अधिमान्यता कमी झालेली नाही. कारण या दुरुस्त्या सामाजिक बदलाची प्रक्रिया सुगम करण्यासाठी केल्या गेल्या होत्या. भारतीय राज्यघटना सातत्याने सामाजिक न्याय आणि लोकशाही यांना जास्तीत जास्त खोलवर नेण्याचा प्रयत्न करीत आहे आणि गेल्या ७५ वर्षात निर्माण झालेल्या अनेक झंझावातांना तिने यशस्वीपणे तोंड देऊन लोकशाही मार्गाने परिवर्तन करण्याची प्रक्रिया गतिमान केली आहे.

घटनाकारांनी घेतलेली दुसरी दक्षता म्हणजे अधिकारांच्या मर्यादा अगदी स्पष्ट व तपशीलवारपणे मांडण्याची अधिकारांचा मसुदा तयार होत असतानाच हे स्पष्ट झाले की व्यक्तीस्वातंत्र्याची हमी दिली जाताना राज्याच्या हस्तक्षेपाची शक्यताच पूर्णपणे बाद ठरू नये. सामाजिक क्रांतीच्या निर्बंध वाटचालीसाठी राज्याचा हस्तक्षेप आवश्यक आहे. हे जाणवल्यामुळे घटनाकारांनी याबाबत कुठलाच संदिग्धपणा ठेवलेला नाही.

सामाजिक क्रांतीचे लक्ष अधिक ठळकपणे मार्गदर्शक तत्वांच्या कलमांमधून अविष्कृत झाले आहे. नेहरूंच्या उद्दिष्टांच्या ठरावावर ते बेरेचसे आधारलेले आहे. भारताच्या वास्तवाचे घटनाकाराना किती भान होते हे ग्रामपंचायती, कुटिरोद्योग, दारूबंदी, गौहत्याबंदी, अनुसूचित जातीजमातींच्या सवलती इ. बदलच्या तरतुदीवरून दिसते. राज्यांची उपयुक्तता सामान्य माणसांच्या कल्याणाच्या परिमाणाने मोजावी हे तत्व मागर्दर्शक तत्वांच्या पाठीशी आहे. भारतीयांच्या आर्थिक स्वांतत्र्याचा जाहीरनामा त्यांच्यातून व्यक्त झाला आहे. परंतु भारतासारख्या जातीय मनोवृत्तीच्या देशात राज्यकर्त्यांनी स्वजातीय नसणाऱ्यांना समान वर्तुणूक देण्याची नितान्त आवश्यकता असते. हे मान्य करूनही अल्पसंख्याकांसाठी मंत्रीमंडळात राखीव जागा ठेवण्याची सूचना घटना समितीस मान्य होऊ शकली नाही. मात्र घटना समितीने दुसरा महत्वाचा बदल, जातीय, राखीव मतदारसंघ नाहीसे करून अंमलात आणला. यापुढे अनुसूचित जातीजमाती सोडल्यास कोणत्याच अल्पसंख्याकाना प्रतिनिधित्वात विशेष वजन नाही वा राखीव जागा

नाहीत. या राखीव जागांचे व जातीय मतदारसंघाचे भयावह परिणाम घटनासमितीसमोर होतेच स्वतंत्र मतदारसंघ नाहीसे झाल्यामुळे राजकीय जीवनातील फार मोठा विखार नष्ट झाला असे नेहरू म्हणाले होते.

मुलभूत हक्कांचे संरक्षण करण्यासाठी भारतीय नागरिक ज्या समतेचे स्वप्न अनेक वर्षापासून उराशी बाळगून होते ते साकार करण्यासाठी भारतीयांना भारतीयांसाठी केलेल्या कायद्याचा अन्वयार्थ लावण्यासाठी केंद्र व राज्ये यांच्यात घटनात्मक संतुलन टिकविण्यासाठी एकूण घटनेचे संरक्षक ही भूमिका पार पाडण्यासाठी न्यायालये ही स्वतंत्र बळकट आणि तत्पर असणे अत्यंत आवश्यक ठरते. घटनाकारांच्या मते या देशातील न्यायालयांनी देशाच्या सामाजिक परिवर्तनाचे महत्वाचे साधन व्हायला पाहिजे त्यांनी निर्माण केलेल्या न्यायव्यवस्थेमध्ये आदर्शवाद फार मोठया प्रमाणात व्यक्त झाला आहे. न्यायालयाचे स्वातंत्र्य अबाधित ठेवण्याचा खास प्रयत्न करीत असतानाच घटनाकारांनी न्यायालये ही वरिष्ठ विधिमंडळे वा वरिष्ठ कार्यपालिका ठरू नयेत अशी दक्षताही घेतल्याचे आढळते. विशेषत: न्यायालयाचे स्वातंत्र्य, सर्वोच्च न्यायालयाचे अधिकार आणि न्यायालयीन पुर्विलोकनाचा अधिकार या गोष्टीवर घटना समितीचे लक्ष सर्वाधिक केंद्रीत झाले होते.

भारतीय घटना समितीने दोन वर्षे अकरा महिने व सतरा दिवसांच्या अविश्रांत परिश्रमांनी या भव्य घटनेला आकार दिला आहे. आणि तत्वत: भारतीय परिस्थितीसाठी ति घटना अत्यंत आदर्श अशी आहे.

आव्हाने

1. धर्मांचे राजकारण

धर्मनिरपेक्षता हे भारतीय संविधानाचे पायाभूत वैशिष्ट आहे अशी स्पष्ट भूमिका सर्वोच्च न्यायालयाने मार्च १९९४ च्या बोम्मई खटल्यात घेतली होती. राज्यसंस्थेने धर्माविरोधी भूमिका घेणे असा भारतातील धर्मनिरपेक्षतेचा अर्थ नसल्याचे स्पष्ट करून राज्यसंस्थेने निर्विवाद धर्मासंबंधी असंलग्न राहावे. असा अभिप्राय सर्वोच्च न्यायालयाने दिला होता. पुढे निर्णयात हेही बजावले होते की जर राजकीय पक्षांनी स्वार्थी हेतूसाठी धर्माचा वापर केला किंवा राजकीय कारणांनी धर्मभावनांना आवाहन केले तर राज्यसंस्थेची धर्मासंबंधीची असंलग्नता निरर्थक होईल. मतदारांना धार्मिक परिभाषेत आवाहन करणे धर्मनिरपेक्ष लोकशाहीला मारक आहे. आणि राजकारण व धर्म यांची सरमिसळ आक्षेपार्ह आहे असा याचा अर्थ होतो.

जमातवाद हा राजकीय व्यूहनितीचा भाग असल्यामुळे जमातवाद्याना धर्माशी किंवा धार्मिक तत्वांशी काहीही घेणे देणे नसते. जमातवाद बहुसंख्याकाचा असो वा अल्पसंख्याकाचा दोन्ही बाजूच्या कडव्या धर्मांधांचे भारतीय संविधानातील धर्मनिरपेक्षतेच्या तत्वाशी सारखेच वावडे आहे.

धार्मिक अल्पसंख्याकांच्या मनातील असुरक्षिततेची भावना कमी झालेली नाही. विशेषत: मुस्लिम हा जो सर्वात मोठा असा अल्पसंख्याक गट आहे. तो भारताच्या मुख्य प्रवाहाशी आजतागायत समरस होऊ शकलेला नाही. काही वर्षापासून हिंदू व शीख यांचेही सबंध पंजाबच्या प्रश्नामुळे तणावपूर्ण झाले असल्याचे दिसते.

जमायते इस्लामी सारख्या संघटना मुसलमानांना हिंदू विरुद्ध जिहाद पुकारण्यास सांगतात. याउलट मुस्लिमांना वठणीवर आणण्यासाठी त्यांना दुय्यम नागरिकत्व द्यावे. यांच्यावर कुटुंब नियोजनाची सक्ती करावी अशी धमकी वजा मागणी हिंदुत्ववादी राजकारण करणारे देत असतात. नव्वदीनंतरच्या दशकात हिंदू जमातवादाचा धोका वाढला आहे. हिंदू एकता आंदोलन, पतितपावन संघटना या चळवळी राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघाच्या पावलावर पाऊल ठेवून लोकांमधील धार्मिक पिसाट पणाला उधाण आणीत आहेत. भारतीय संविधानिक धर्मनिरपेक्ष चौकटीला याचे मोठे आव्हान उभे ठाकले आहे. डॉ. जगजितसिंह चौहान यांनी १९७१ साली न्यूयॉर्क टाईम्समधून शिखांचे स्वतंत्र सार्वभौम राज्य स्थापन करण्याचे आवाहन केले. संत भिंद्रानवाले सारख्या कर्मठ नेत्याला केंद्रसरकारने हाताशी धरले व त्याच्याद्वारे अकाली दलाला निष्प्रभ करण्याचा घाट घातला. अतिरेक्यांच्या राष्ट्र विरोधी कारवायांकडे कानाडोळा केला. यातून इंदिरा गांधी व लोंगोवाल यांची हत्या झाली. ख्रिस्ती अल्पसंख्याकांवरही हिंदू जमातवाद्यांचा रोष असण्याची अनेक उदाहरणे पुढे आली आहेत. ख्रिस्ती पाद्री व त्याच्या मूलाला जिवंत जाळण्यात आले. धर्मपिसाट हिंदू संस्था याला जबाबदार आहेत.

२) जातीय राजकारण

भारताचा स्वातंत्र्य लढा एकंदरीत जातीय आधारावरच वाढत गेला. त्याचे नेतृत्व दीर्घकाळ उच्चजातीय नेत्यांचाच हाती राहिल्यामुळे निम्न जातीयांच्या हितसंबंधाबद्दल अनास्थाच नव्हे तर काहीसा आकसही या चळवळीत टिकून राहिला. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर भारताने आपले संविधान तयार केले. 'संचित विषमता' असे ज्या जातीसमाजाचे वास्तव हजारो वर्षापासून उत्क्रांत होत आले होते. तेथे अगदीच दुसऱ्या टोकाची म्हणजे समताधिष्टीत समाजरचना निर्माण करण्याचा संकल्प भारतीय संविधानाने सोडला. पण जातीव्यवस्था नष्ट न होता तिने नवे रूप धारण केले. जवळजवळ पन्नास वर्षे वरचढ जातीचे राजकारण सुरु होते. भाषावार प्रांत रचनेमुळे त्या त्या राज्यात जातीय वर्चस्व प्रस्थापित झालेले दिसून येते. काँग्रेस व आताचा भाजप दोघांनीही जातीचा राजकारणासाठी वापर केला आहे. त्यामुळे जातीयवादी राजकारण हे भारतीय राज्यघटनेमुळे एक आव्हान म्हणून उभे आहे. आज धर्मनिरपेक्ष राष्ट्रवादाऐवजी सांस्कृतिक राष्ट्रवादाचा पुरस्कार केला जात आहे. ज्याचा आत्मा हिंदुत्वविचार हा आहे. केंद्र सरकारने गेल्या वर्षी संमत केलेला नागरिकत्व सुधारणा कायदा हा धर्मनिरपेक्षतेच्या विरुद्ध होता. कारण त्यामधून एका धर्माच्या लोकांना वगळण्यात आहे होते. भाजप शासीत काही राज्यांनी लव्हजिहाद बाबतचे कायदे करून धर्मस्वातंत्र्य आणि व्यक्तिस्वातंत्र्य यांचा

विरुद्ध पाऊल उचलले आहे. गोहत्या विदारक कायदे संमत केल्यामुळे अनेकांची उपजीविका धोक्यात आली आहे आणि गोरक्षकाचे समूह काही ठिकाणी निरपराध लोकांची हत्या करीत आहे.

३) कार्यकारी मंडळाचे वाढते श्रेष्ठत्व

२०१४ नंतर पंतप्रधानाचे पद शक्तिशाली बनले आहे. त्याचे कार्यालय सर्व सत्तेचे केंद्र बनले असून कार्यकारी मंडळाची ताकद मोठ्या प्रमाणात वाढली आहे. लोकशाही राजवटीत चर्चा करून सहमती निर्माण करून, राज्य चालविणे अपेक्षित आहे. लोकशाहीची ही मूल्ये जतन करून देशाचा कारभार करण्याचे मोठे आव्हान आहे. संसदेच्या अधिवेशनाचा कालावधी कमी केला जात आहे. चर्चेला कमी वेळ मिळतो आहे आणि सरकार घाईघाईने कायदे संमत करून घेत आहे. उदा. जम्मू काश्मीरचे विभाजन करण्याचा कायदा, बरेच महत्वाचे कायदे संसदेच्या विषय समितीकडे जात नाहीत.

न्यायालय ही आपल्या राज्यव्यवस्थेतील महत्त्वाचे अंग आहे. गेल्या ७५ वर्षामध्ये सर्वोच्च न्यायालयाने अनेक महत्त्वाच्या बाबीमध्ये लोकांच्या अधिकारांचे संरक्षण केले. परंतु गेल्या काही वर्षात न्यायालयाचे काही निर्णय वादग्रस्त ठरले आहेत. अनेक बाबींमध्ये लोकांच्या दृष्टीने जे निकडीचे प्रश्न आहेत. ते सुनावणीस घेतलेले नाहीत. रामजन्मभूमी संबंधीचा निर्णय वादग्रस्त ठरला. त्याचप्रमाणे जम्मू-काश्मीरच्या संबंधात करण्यात आलेली घटनादुरुस्ती कायदे, नागरिकत्व सुधारणा कायदा आणि व्यक्तीस्वातंत्र्यबाबत न्यायालयाने ज्या तातडीने सुनावणी करणे आवश्यक होते ते त्यांनी केले नाही. आज देशात मोठ्या प्रमाणात वैचारिक ध्रुवीकरण झाले आहे. त्याचे पडसाद न्यायालये आणि बार कौन्सिलच्या कामगिरीवर पडत आहेत. गेल्या सहा वर्षांच्या काळामध्ये अधिक विकेंद्रीकरण होण्याऐवजी जीएसटीसारख्या कायदामुळे सत्तेचे केंद्रीकरण होत आहे. निवडणूक आयोग आणि इतर स्वायत्त संस्थादेखील पहिल्यासारख्या स्वतंत्र बुद्धीने काम करताना दिसत नाहीत.

४) प्रादेशिकवाद

अमेरिकेप्रमाणे भारतात नागरिकांना घटक राज्यांचे नागरिकत्व बहाल केलेले नाही. तर भारतीय संविधानाने नागरिकांना एकच नागरिकत्व दिलेले आहे. तरीपण भारतीय नागरिकांमध्ये प्रांताभिमान अधिक असलेला दिसतो. १९५६ साली देशात भाषावार प्रांतरचना करण्यात आली. यातून अनेक राज्यांची निर्मिती झाली. त्या त्या राज्यामध्ये काही जाती प्रबळ असल्यामुळे प्रादेशिकवादातून नवीन जातीयवाद निर्माण झालेला दिसतो. प्रादेशिक अस्मिता टोकदार बनत आहेत. भारतातील घटक राज्यांना संघराज्यातून फुटून बाहेर पडण्याचा अधिकार राज्यघटनेने दिलेला नाही. तरीपण दक्षिणेतील राज्ये पंजाबमधील जनता स्वतंत्र राष्ट्राची मागणी करताना दिसतात.

प्रादेशिक पक्षाच्या तंत्रावर केंद्र सरकार चालणे योग्य नाही. Dog wags tail असे म्हंटले जाते. परंतु आता Tail wags the dog अशी स्थिती भारतात निर्माण झालेली आहे. संसदीय शासनपद्धती स्थिर करणे हे एक आव्हान आहे.

थोडक्यात भारतीय राज्यघटनेला आज आणि पुढील काळात देखील आव्हानांना तोंड द्यावे लागणार आहे. भारतीय मतदान हे जातीच्या आधारावर केले जाते. मतदारांच्या भावना जातीच्या आधारावर भडकविल्या जातात. तसेच निर्णय प्रक्रीयेवर सुद्धा जातीचा प्रभाव पडत असतो. विविध जातीचे लोक संघटीत होऊन राजकीय प्रक्रियेला प्रभावित करीत असतात.

याबरोबरच ग्रामपंचायतीपासून केंद्रीय मंत्रिमंडळापर्यंत जातीच्या आधारावर मंत्रीमंडळात प्रतिनिधीत्व दिले जाते. यासाठी जातीसमुहांकडून दबाव आणला जातो. थोडक्यात जातीचे राजकारण हे भारतीय साविधानाला तिच्या जातनिरपेक्ष (Secular) चौकटीपुढे आव्हान उभे राहिले आहे.

धार्मिक जमातवादी विचारप्रणाली धार्मिक तत्त्वज्ञानापेक्षा धार्मिक अहंकार निर्माण करण्यावर जास्त भर देते. तसेच जात-जमातवाद स्त्री- पुरुष असमानता आणि पुरुषप्रधान समाज व्यवस्था यांना प्राधान्य देतो. हा भारतीय साविधानाच्या अंमलबजावणीमध्ये मोठा अडसर बनून राहिला आहे.

संदर्भ

१) डॉ. भोळे भास्कर लक्ष्मण- भारतीय गणराज्याचे शासन आणि राजकारण, पिंपळापुरे प्रकाशन, नागपूर, २०१९

२) संपादक गायकवाड प्रदीप – भारताचे संविधान दीक्षाभूमी संदेश – डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर उड्डान पूल, लष्करीबाग नागपूर.

३) भारताची राज्यघटना कशी तयार करण्यात आली online resources

४) प्रा. डॉ. चौसाळकर अशोक, राज्यघटना आणि पुढील आव्हाने लेख, marathiindiatimes.com

५) प्रा. डॉ. विमल राठोड – भारतीय शासन आणि राजकारण व राज्याचे शासन आणि राजकारण अंकुश पब्लिकेशन नागपूर,२०१७

६) प्रा. बी.बी. पाटील, प्रा. डॉ. सौ. उर्मिला चव्हाण – भारतातील राजकीय प्रक्रिया, फडके प्रकाशन कोल्हापूर,२०२३.