पक्षांतर बंदी कायदा

प्रा. डॉ. टी.एम.पाटील प्राचार्य, पद्मश्री डॉ.ग.गो.जाधव महाविद्यालय, गगनबावडा

प्रस्तावना :

१९८५ च्या ५२ व्या घटनादुरुस्ती कायद्याने एका राजकीय पक्षातून दुसऱ्या राजकीय पक्षात पक्षांतर केल्याच्या कारणास्तव संसद आणि राज्य विधानसभेच्या सदस्यांना अपात्र ठरविण्याची तरतूद केली आहे. या उद्देशासाठी घटनेच्या चार कलम (कलम १०१, १०२, १९० व १९१) मध्ये बदल केले गेले आणि संविधानात नवीन अनुसूची (दहावी अनुसूची) समाविष्ट केली गेली. या कायद्याला बऱ्याचदा 'दलबदलविरोधी कायदा' असे संबोधले जाते. पदाच्या किंवा भौतिक फायद्यांच्या आमिषाने किंवा इतर तत्सम विचारांनी प्रेरित राजकीय पक्षांतरांचे वाईट परिणाम किंवा दुष्प्रवृत्ती टाळण्यासाठी हा कायदा करण्यात आला. तत्त्वशून्य आणि अनैतिक राजकीय पक्षांतरांना आळा घालून भारतीय संसदीय लोकशाहीची बांधणी मजबूत करणे हा या कायद्याचा हेतू आहे. तत्कालीन पंतप्रधान राजीव गांधी यांनी याचे वर्णन 'सार्वजनिक जीवन स्वच्छ करण्याच्या दिशेने पहिले पाऊल' असे केले. संसदेच्या दोन्ही सभागृहांनी एकमताने ५२ वे दुरुस्ती विधेयक (दलबदलविरोधी विधेयक) मंजूर करणे हा भारतीय लोकशाहीच्या परिपक्वता आणि स्थिरतेचा पुरावा आहे, असे तत्कालीन केंद्रीय कायदामंत्री म्हणाले होते.

विषय प्रेवश :

१९८५ सालापर्यंत राजकीय पक्ष ही शब्द संकल्पना संविधानात अस्तित्वात नव्हती. तत्पूर्वी मोठ्या प्रमाणात १९६७ आणि १९७१ या दरम्यान जवळपास ५० टक्के लोकप्रतिनिधींनी पक्षांतर केल्याची नोंद आढळते. याच कारणांनी अनेक राज्यात मोठी राजकीय उलथापालथ बघायला मिळाली. परिणामी यावर कायदेशीर उपाय म्हणून परिशिष्ट दहा अंतर्गत पक्षांतरबंदी कायदा ५२ व्या घटनादुरुस्तीने १९८५ साली अस्तित्वात आला. यानंतर संविधानात राजकीय पक्ष अस्तित्वात आला. लोकशाहीला अभिप्रेत असा कालानुरूप कायदा अस्तित्वात आल्यावर त्यातून कायदेशीर पळवाटा शोधण्यात आल्या. १९८५ सालच्या तरतुदीनुसार निवडून आलेल्या लोकप्रतिनिधींपैकी दोन तृतीयांश सदस्यांचे पक्षांतर कायदेशीर ठरत होते. कालांतराने पक्षांतरबंदी कायदा कमकुवत असल्याचे परिणाम समोर येऊ लागले आणि ९२ व्या घटनादुरुस्तीअंतर्गत २००३ साली एनडीए सरकारच्या कार्यकाळात फुट ही संकल्पना मोडीत काढत संसदेने विलीनीकरणावर शिक्कामोर्तब केले.

लोकप्रतिनिधींचे वाढते पक्षांतर, कायद्याचा अभाव या कारणास्तव १९६७ साली यशवंतराव चव्हाणांच्या अध्यक्षतेखाली पक्षांतर बंदीसाठी समिती नेमण्यात आली. वास्तविक पक्षांतरांचा मोठा फायदा काँग्रेस पक्षालाच होत होता. यशवंतराव चव्हाणांनी समितीचा अहवाल १९६८ साली सुपूर्द केला. विरोधकांनी या अहवालाचे समर्थन केले. परंतु इंदिरा गांधींनी पक्षांतर बंदी कायदा अहवाल संयुक्त समितीकडे पाठवला. त्यानंतर आलेल्या जनता पक्षाच्या सरकारने पण अहवालानुसार कायदा अस्तित्वात आणला नाही. परिणामी मोरारजी देसाईंचे सरकार ७६ खासदारांच्या पक्षांतरामुळे कोसळले. केंद्रातील सत्ताधीशांना पक्षांतर बंदी कायदा नसल्याने प्रचंड राजकीय फायदा झाला. अखेर राजीव गांधींच्या कार्यकाळात पक्षांतर बंदी कायद्याला मान्यता मिळाली. चव्हाण समितीने केलेल्या शिफारशी स्वीकारण्यात आल्या.

प्रत्येक पक्षांतराला एक तर्क, एक भूमिका चिकटवून आपल्या पक्षांतराचे समर्थन आणि भूमिका विषद केल्या जाते. तर, दुसरीकडे मंत्रिपद, लाभाची पदे पदरात पाडून घेतल्या जातात. त्यामुळे पक्षांतराच्या हेतूवर शंका उपस्थित केल्या जाते. पक्षांतर केलेले निवडून आले आणि पराभूतही झाले अशी अनेक उदाहरणे देशात आहेत. २००३ साली पक्षांतर बंदी कायदा अधिक कठोर केला.

दहाव्या परिशिष्ट :

१९८५ साली राज्यघटनेमध्ये ५२ व्या घटनादुरुस्तीद्वारे दहाव्या परिशिष्टाचा समावेश करण्यात आला. दहाव्या परिशिष्टात आमदार किंवा खासदारांना कोणत्याही सभागृहातील इतर सदस्यांच्या याचिकेच्या आधारे पीठासीन अधिकारी (विधानसभा/लोकसभा अध्यक्ष) पक्षांतरबंदीच्या नियमांनुसार अपात्र ठरवू शकतात. पक्षांतर बंदी कायद्याच्या आधारे सदस्यांच्या अपात्रतेचा निर्णय घेण्याचा अधिकार हा सभागृहाच्या पीठासीन अधिकाऱ्याला असतो आणि त्यांचा निर्णय अंतिम असतो, असं या परिशिष्टाच्या ६ व्या परिच्छेदात म्हटले आहे.

परिशिष्टाच्या ७ व्या परिच्छेदात म्हटले होते की, कोर्ट या निर्णयात हस्तक्षेप करू शकत नाही. म्हणजेच पक्षांतर बंदी कायद्यानुसार सभागृहाच्या अध्यक्षांच्या निर्णयावर न्यायालयीन पुनर्विचार होऊ शकत नव्हता. मात्र, १९९२ साली

सर्वोच्च न्यायालयाने ही अट रद्दबातल ठरवली आणि त्यामुळेच अध्यक्षांच्या निर्णयाला उच्च तसंच सर्वोच्च न्यायालयात आव्हान देता येऊ लागले. अर्थात, जोपर्यंत पीठासीन अधिकारी आदेश देत नाही, तोपर्यंत न्यायालय कोणताही हस्तक्षेप करू शकत नाही.

दहाव्या अनुसूचीमध्ये पक्षांतराच्या कारणास्तव संसद आणि राज्य विधानसभा सदस्यांच्या अपात्रतेच्या संदर्भात तरतुदी आहेत.

राजकीय पक्षांचे सदस्य :

कोणत्याही राजकीय पक्षाशी संबंधित व्यक्ती सभागृहाचा सदस्य होण्यासाठी अपात्र ठरते. जर त्याने अशा राजकीय पक्षाचे सदस्यत्व स्वेच्छेने सोडले किंवा त्याने अशा पक्षाची पूर्वपरवानगी न घेता, त्याच्या राजकीय पक्षाने जारी केलेल्या कोणत्याही निर्देशाविरुद्ध सभागृहात मतदान केले किंवा मतदान करण्यापासून तो दूर राहिला आणि अशा कृत्याला पक्षाने १५ दिवसांच्या आत त्याला माफ केले गेले नाही, तर अशा सदस्याला अपात्र ठरविले जाते.

अपक्ष सदस्य :

सभागृहातील अपक्ष सदस्य त्याच्या निवडणुकीनंतर कोणत्याही राजकीय पक्षात सामील झाल्यास, तो सभागृहाचा सदस्य होण्यासाठी अपात्र ठरतो.

नामनिर्देशित सदस्य :

सदनाचा नामनिर्देशित सदस्य ज्या तारखेपासून सभागृहात नामनिर्देशित केला जातो, त्या तारखेपासून सहा महिन्यांच्या कालावधीनंतर तो कोणत्याही राजकीय पक्षात सामील झाल्यास सभागृहाचा सदस्य होण्यासाठी अपात्र ठरतो. याचा अर्थ असा की, या अपात्रतेला बळी न पडता, सभागृहात स्थान घेतल्यापासून सहा महिन्यांच्या आत तो कोणत्याही राजकीय पक्षात सामील होऊ शकतो.

अपवाद :

जेव्हा पक्षाच्या दोन-तृतीयांश सदस्यांनी विलीनीकरणास सहमती दिलेली असते, तेव्हा ते विलीनीकरण पक्षांतरबंदी कायद्याच्या अंतर्गत येत नाही. तसेच जर एखादा सदस्य, सभागृहाचा पीठासीन अधिकारी म्हणून निवडून आल्यानंतर, स्वेच्छेने त्याच्या पक्षाचे सदस्यत्व सोडतो किंवा तो पद धारण करणे सोडल्यानंतर पुन्हा त्यात सामील होतो. ही कृती या कायद्यांतर्गत येत नाही. कारण- असे करणे सभागृहाची प्रतिष्ठा आणि निःपक्षपातीपणा राखण्यासाठी आवश्यक आहे. पक्षाच्या एक-तृतीयांश सदस्यांचे विभाजन झाल्यास अपात्रतेपासून सूट मिळण्याशी संबंधित दहाव्या अनुसूचीची तरतूद २००३ च्या ९१ व्या घटनादुरुस्ती कायद्याद्वारे हटविली गेली आहे. याचा अर्थ असा आहे की, पक्षाच्या एक-तृतीयांश सदस्यांना पक्षांतर करण्यापासून संरक्षण देण्यात आले आहे.

पक्षांतराचा निर्णय घेणारे प्राधिकरण :

पक्षांतरामुळे उदभवलेल्या अपात्रतेबाबत कोणताही प्रश्न सभागृहाच्या पीठासीन अधिकाऱ्याने ठरवावा, असे कायद्यामध्ये नमूद केलेले आहे. मूलतः पीठासीन अधिकाऱ्याचा निर्णय अंतिम आहे आणि कोणत्याही न्यायालयात त्यावर प्रश्नचिन्ह उपस्थित केले जाऊ शकत नाही. तथापि, किहोतो होलोहान प्रकरणात (१९९३) सर्वोच्च न्यायालयाने ही तरतूद सर्वोच्च न्यायालय आणि उच्च न्यायालयांचे अधिकार क्षेत्र काढून घेण्याचा प्रयत्न करीत असल्याच्या आधारावर घटनाबाह्य म्हणून घोषित केली. त्यात पीठासीन अधिकारी, दहाव्या अनुसूचीच्या अंतर्गत प्रश्नाचा निर्णय घेताना, न्यायाधिकरण म्हणून कार्य करतात, असे नमूद केले होते. त्यामुळे इतर कोणत्याही न्यायाधिकरणाप्रमाणेच त्याचा निर्णय, दोष, विकृती इत्यादी कारणास्तव न्यायालयीन पुनरावलोकनाच्या अधीन आहे.

नियम बनविण्याची शक्ती :

सभागृहाच्या पीठासीन अधिकाऱ्याला दहाव्या अनुसूचीतील तरतुदी लागू करण्यासाठी नियम करण्याचा अधिकार असतो. असे सर्व नियम ३० दिवसांत सभागृहासमोर ठेवले पाहिजेत. सभागृह त्यांना मान्यता देऊ शकते किंवा सुधारू शकते किंवा ते नामंजूर करू शकते. पुढे पीठासीन अधिकारी असे निर्देश देऊ शकतो की, अशा नियमांचे कोणत्याही सदस्याने जाणूनबुजून उल्लंघन केल्यास सभागृहाच्या विशेषाधिकाराच्या उल्लंघनाप्रमाणेच कारवाई केली जाईल. अशा बनविलेल्या नियमांनुसार पीठासीन अधिकाऱ्याला सभागृहातील सदस्याकडून तक्रार आल्यावरच पक्षांतराचा खटला चालविता येतो. अंतिम निर्णय घेण्यापूर्वी त्याने सदस्याला (ज्यांच्याविरुद्ध तक्रार केली आहे) त्याचे स्पष्टीकरण सादर करण्याची संधी दिली पाहिजे. तो हे प्रकरण विशेषाधिकार समितीकडे चौकशीसाठी पाठवू शकतो. त्यामुळे पक्षांतराचा त्वरित आणि स्वयंचलित परिणाम होत नाही.

पक्षांतरबंदी कायद्याचे फायदे :

पक्षांतरविरोधी कायद्याचे फायदे असे की, पक्ष बदलण्याची खासदार किंवा आमदारांची प्रवृत्ती तपासून, पक्षांना अधिक स्थिरता प्रदान करते. हा कायदा पक्षांच्या विलीनीकरणाच्या मार्गाने विधिमंडळातील पक्षांची लोकशाही पुनर्संरचना सुलभ करते. त्यामुळे राजकीय स्तरावरील भ्रष्टाचार, तसेच त्यावर होणारा गैरविकास खर्च कमी होतो. हा कायदा प्रथमच, राजकीय पक्षांच्या अस्तित्वाला एक स्पष्ट घटनात्मक मान्यता देतो.

पक्षांतरबंदी कायद्यावर केली जाणारी टीका :

आपले राजकीय जीवन स्वच्छ करण्याच्या दिशेने एक धाडसी पाऊल म्हणून पक्षांतरविरोधी कायद्याचे स्वागत केले गेले आणि देशाच्या राजकीय जीवनात नवीन युग म्हणून सुरुवात झाली असली तरी या कायद्याच्या अंमलबजावणीत काही कमतरता असल्याचे दिसून आले आहे. हा कायदा संपूर्णपणे पक्षांतर रोखण्यात अयशस्वी ठरला आहे. हा कायदा विधायकाचा मतमतांतराचा अधिकार आणि विवेकाचे स्वातंत्र्य यांवर अंकुश ठेवतो. तसेच हा कायदा पक्षशिस्तीच्या नावाखाली पक्षाच्या जुलूमशाहीला मंजुरी देतो. कायद्यात केला गेलेला वैयक्तिक पक्षांतर आणि सामूहिक पक्षांतर यांतील फरक तर्कहीन आहे.

सारांश :

पक्षांतर बंदी कायद्याने केवळ किरकोळ दलबदलांवर बंदी घातली गेली आणि घाऊक दलबदलांना कायदेशीर मान्यता दिली आहे. विधिमंडळाबाहेरील कृतीसाठी खासदार किंवा आमदाराची पक्षातून हकालपट्टी करण्याची तरतूद त्यात नाही. स्वतंत्र सदस्य आणि नामनिर्देशित सदस्य यांच्यातील भेदभाव अतार्किक आहे. जर अपक्ष सदस्य एखाद्या पक्षात सामील झाला, तर त्याला अपात्र ठरविले जाते आणि नामनिर्देशित सदस्याला तसे करण्याची परवानगी असते. पीठासीन अधिकाऱ्याच्या निर्णय घेण्याच्या अधिकारावर दोन कारणांस्तव टीका केली जाते. प्रथम तो या अधिकाराचा वापर राजकीय अत्यावश्यकतेमुळे निष्पक्ष आणि वस्तुनिष्ठ रीतीने करू शकत नाही. दुसरे म्हणजे त्याच्याकडे खटल्यांवर निर्णय घेण्यासाठी कायदेशीर ज्ञान आणि अनुभवाचा अभाव आहे २००३ साली अटलजींच्या सरकारने प्रणब मुखर्जींनी दिलेला अहवाल अमलात आणून पक्षांतर बंदी कायदा अधिक कठोर केला. २००३ नंतर लहान मोठ्या पक्षातील फुट थांबलेली नाहीच. परंतु ती अधिक तीव्र झालेली आहे.

संदर्भ :

१.भुई अमरजित सिंग) ,२०१३ " ,(Role of Opposition in Assam Legislative Assembly 1985-2006 ,“ पी.एच .डी.चा अप्रकाशित शोधप्रबंध नॉर्थ ,ईस्टर्न हिल युनिव्हर्सिटी-आसाम.

२. देशमुख बी) ,जी .२००८ महाराष्ट्राच्या" ,(राजकारणात विरोधी पक्षाची भूमिका १९९० ते २००३ ,“अप्रकाशित शोधप्रबंध .डॉ (राज्यशास्त्र विभाग) बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा विद्यापीठ, औरंगाबाद.

३. डॉ(२०१४) ,अजय वसंत गव्हाणे., संसदीय लोकशाहीची आयुधे, क्रिएटिव्ह पब्लिकेशन, नांदेड.

४. सिरसींकर व) ,.स .२००१,(‘आधुनिक महाराष्ट्राचे राजकारण’ कॉन्टिनेन्टल प्रकाशन, पुणे.

५. साने रविकिरण, साने निलिमा,’,(२००९)महाराष्ट्राचे शासन व राजकारण,‘ डायमंड प्रकाशन, पुणे, डिसेंबर २००९.