राज्यसभेचे महत्त्व वाढत आहे!

प्रकाश मा. पवार
फर्ग्युसन कॉलेज पुणे
(लेखक राज्यशास्त्राचे प्राध्यापक व भारतीय राज्यघटनेचे अभ्यासक आहेत)

नुकत्याच देशात झालेली राज्यसभेची निवडणूक ही खूपच चुरशीची झाली. गेल्या पंचवीस वर्षांत पहिल्यांदाच अशी चुरस झालेली दिसली. सामान्यतः ही निवडणूक ही सर्वच राजकीय पक्ष बिनविरोध करण्याच्या मनःस्थितीत असतात. या निवडणुकीला खूपच महत्त्व आहे, कारण राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी तथा भारतीय जनता पक्षाला राज्यसभेत बहुमत नाही. त्यामुळे त्यांना हवे असलेले कायदे करता येत नाहीत किंवा कायद्यात काही दुरुस्ती करता येत नाहीं किंवा त्यांना कायदे रद्द करता येत नाहीत. नुकतीच राष्ट्रपती नियुक्त पदांवरही खासदारांची नियुक्ती झाली. या पार्श्वभूमीवर राज्यसभेचे स्वरूप कसे बदलत आहे आणि तिचं महत्त्व असे वाढत आहे, याचा आढावा घेणारा लेख...

स्वातंत्र्यानंतर आपण संसदीय आणि संघराज्य शासन असणारी राज्यप्रणाली स्वीकारली. तिला आपण राज्य घटनात्मक आधार दिला, तशा तरतुदी केल्या. त्यामुळे स्वातंत्र्योत्तर काळात भारत हा संसदीय व संघराज्य शासनव्यवस्था असणारा मोठा देश म्हणून ओळखला गेला. भारतीय राज्यघटनेतील ७९ कलमांनुसार संसदेत लोकसभा, राज्यसभा आणि राष्ट्रपती यांचा समावेश केला आहे.

साधारणतः राज्यसभेची एक स्वतःची ओळख आहे, हे वरिष्ठ सभागृह आहे. हे विद्वत जणांचे सभागृह आहे. हे घटक राज्यांचे प्रतिनिधित्व करते. हे कधीही बरखास्त होत नाही. आर्थिक बिल वगळता बहुतेक सर्व लोकसभेचे अधिकार ह्या सभागृहाला सारखेच आहेत. सामान्य माणूस राज्यसभेच्या निवडणुकीपासून तसा दूर असल्याचे दिसते. त्याचे कारण राज्यसभेचे सदस्य थेट जनतेतून निवडून जात नाही, तर विधानसभेच्या लोकप्रतिनिधींमधून त्यांची निवड अप्रत्यक्ष प्रमाणशीर मतदान पद्धतीने होते. राज्यसभेत गेलेले सदस्य काही अपवाद वगळता लोकनेते असतातच असे नाही. ते बऱ्याच वेळा विद्वत किंवा बऱ्याचदा अभिजन वर्गाचा किंवा धनदांडगा वर्गाचा असतो.

राज्यसभेत सामाजिक आरक्षण नाही. त्यामुळे मागासलेल्या जाती-जमातींना इथे प्रतिनिधित्व नसते तसेच ती निवड प्रक्रियेची यंत्रणाच इतकी गुंतागुंतीची आणि जटिल असल्याने उपेक्षित वर्गाचे प्रतिनिधी थेट सभागृहात जाणे शक्य नाही. भारतीय राजकारणात निवडणुकीच्या राजकारणाचा ताबा हा प्रबळ जातींकडेच वर्षानुवर्षे असल्यामुळे ह्या सभागृहात अभावाने मागास जाती-जमातीचे सदस्य दिसतात. त्यामुळे जर त्यांनी तसे राजकारण केले तरच किंवा व्यवस्थेला त्यांची गरज भासली तरच ते होऊ शकतात. याची काही उदाहरणेही आपल्या सापडतात. अन्यथा वंचित उपेक्षितांना ते शक्य नाही, त्यामुळे च राज्यसभेत उद्योगपतींची धनदांडग्या प्रबळ जातीच्या लोकांची संख्या नेहमीच वाढलेली दिसते. राज्यसभेतील खासदार ही एखादा अपवाद वगळता जनमानसामध्ये प्रभावशाली कार्यरत असताना दिसत नाही, त्यामुळे या सभागृहाची ओळखच अशी बनली आहे की, मूठभर अभिजनांचं वरिष्ठांचे... पण आता हे स्वरूप बदलत चाललेले आहे. दिवसेंदिवस त्याचं महत्त्व वाढताना दिसत आहे. ते वाढणार आहे ते समजून घेताना आपली राजकीय प्रक्रिया समजावून घेणे आवश्यक ठरणार आहे

आपल्या देशात ज्या पक्षाला लोकसभेत बहुमत असेल तो सत्तेवर दावा करतो. त्याचा पंतप्रधान बनतो. मंत्रिमंडळ तयार होते. विश्वासदर्शक ठरावानंतर त्याला स्थिरता येते. त्यामुळे आपल्याकडे लोकसभेचा निवडणुकांना प्रचंड महत्त्व प्राप्त झालेले दिसून येते. त्यामुळे काही पक्ष आणि राजकीय नेते हे नेहमीच निवडणूक मोडमध्ये दिसून येतात, आणि जर सरकारवरचा विश्र्वास उडाला आणि लोकसभेत अविश्वास ठराव संमत झाल्यास कधीही निवडणुकांना सामोरे जावे लागेल, ह्या कारणास्तव सर्वच पक्ष हे निवडणुकीच्या केंद्रस्थानी मानूनच कार्यरत असल्याचे दिसते. त्यामुळे काही राजकीय पक्षांनी तर निवडणूक एक इव्हेंट बनवून टाकला आहे. त्यामुळे लोकशाही प्रक्रियाच मोडीत निघते की काय, अशी भीती निर्माण झाली आहे. सरकारला कायदे बनवण्यासाठी राज्यसभेवरच अवलंबून राहावे लागते. तिथं जर त्या पक्षाला बहुमत नसल्यास तो अगतिक बनतो, त्या पक्षाची अस्वस्थता वाढते. १९८४ मध्ये राजीव गांधींच्या नेतृत्वाखाली कॉंग्रेस पक्षाला लोकसभेत नेत्रदीपक यश मिळाले होते, पण त्यांना राज्यसभेत बहुमत नव्हतं. त्यामुळे ते टपाल विधेयक पास करू शकले नाहीत. २०१४ मध्ये नरेंद्र मोदींच्या नेतृत्वाखाली भारतीय जनता पक्षाला तथा त्यांचा राष्ट्रीय लोकशाही आघाडीला लोकसभेत बहुमत असले, तरी त्यांना राज्यसभेत बहुमत

नाही त्यामुळे त्यांना हवे ते कायदे बनवता येत नाहीत किंवा कायदे दुरुस्त करता येत नाहीत किंवा रद्द करता येत नाहीत, त्यामुळे त्यांना अधिवेशन काळात फ्लोअर मॅनेजमेंटचाच आधार घ्यावा लागतो. त्यामुळे इथे राज्यसभा ही केवळ विद्वानांचेच किंवा घटकराज्यांचे प्रतिनिधित्व करण्यापुरती मर्यादित न राहता ती सत्ता संतुलक आणि नियंत्रकाची भूमिका बजावताना दिसते. राज्यसभेत बहुमत संपादन करणे ही दीर्घकालीन प्रक्रिया आहे. साधारणतः राज्यसभेत एखाद्या पक्षाला बहुमत मिळवण्यासाठी २०/२५ वर्षेही वाट पाहावी लागते.

राज्यसभा घटकराज्यांचे प्रतिनिधित्व करते, त्यामुळे लोकसंख्येच्या प्रमाणात प्रतिनिधी राज्यसभेत पाठवले जातात. अमेरिकेमध्ये सरसकट प्रत्येक घटकराज्यात दोन या प्रमाणात काँग्रेसमध्ये या कायदेमंडळाच्या सभागृहात १०० सिनेट सभागृह सभासद दिसतात. आपल्या देशामध्येसुद्धा प्रत्येक घटक राज्यातून लोकसंख्येच्या प्रमाणात दर दोन वर्षांनी रिक्त झालेल्या जागेतून राज्यसभेचे खासदार पाठवले जातात.

राज्यसभेचा खासदार हा त्या घटकराज्याचा प्रतिनिधित्व करेल, अशी अपेक्षा घटनाकारांनी अपेक्षिली होती आणि ती रास्तही आहे. पण अलीकडच्या काळात या घटनात्मक तरतुदीचा सर्वच राजकीय पक्ष सर्रास पायमल्ली करताना दिसतात. अनेक राज्यांतून त्या राज्याचे रहिवासी नसलेले लोक राज्यसभेचे प्रतिनिधित्व करताना दिसता. उदा. गुलाब नबी आझाद, पी. व्ही. नरसिंह राव, पी. चिदंबरम, हे काँग्रेसचे नेते काही महाराष्ट्रातले नाहीत किंवा अलीकडे इम्रान प्रतापगढी हे महाराष्ट्रातून राज्यसभेवर निवडलेले आहे. अगदी नुकत्याच झालेल्या निवडणुकीमध्ये हरियाणाचे सुरजित सिंग आहेत. ते राजस्थानमधून निवडून आले. महाराष्ट्राचे मुकुल वासनिक हे राजस्थानमधून निवडून आले, तर तमिळनाडूच्या निर्मला सीतारामन या कर्नाटक राज्यातून निवडून आलेल्या आहेत, त्यामुळे त्या घटक राज्यातल्या व्यक्तीला प्रतिनिधित्व देण्याचा, इतर राज्यातल्या व्यक्तींना त्या राज्यातल्या विधान परिषदेच्या सभासदाकडून राज्यसभेत पाठवून हे घटनात्मक मूळ तत्त्वाला विरोधी आहे, हे सर्वच राजकीय पक्ष आता सर्रास करत आहेत. याबाबत काही वरिष्ठ पक्षाच्या नेत्यास विचारणा केल्यास ते असे म्हणतात की, जर त्याच राज्यातल्या व्यक्तीला तिथून राज्यसभेवर पाठवलं तर त्याच्या विरोधातला असणारा असंतोष किंवा त्याच्यामुळे निर्माण झालेले सत्ता केंद्र हे त्या राज्याच्या राजकारणाला अडथळा आणून देणारे

असते. अर्थात या मताला काय अर्थ नाही. आपल्या देशामध्ये सर्रासपणे सर्वच राजकीय पक्ष आपापल्या पद्धतीने राज्यघटनेची पायमल्ली करताना दिसतात. राज्य घटनेतीलकलम ८०(३)खंड(१) चा उपखंड(क) नुसार राष्ट्रपती नियुक्त १२ सदस्य नेमले जातील, असे घटनेने मान्य केले आहे. त्यामध्ये साहित्य, कला, समाजसेवा, विज्ञान या क्षेत्रातील तज्ज्ञांचा समावेश असला पाहिजे, की ज्यांच्या ज्ञानाचा उपयोग कायदे निर्मितीमध्ये होईल, अशी अपेक्षा घटनाकारांनी व्यक्त केली, पण अलीकडच्या काळामध्ये क्रीडा हा निकष नसतानाही काँग्रेसच्या राजवटीमध्ये प्रतिभा पाटील यांनी सचिन तेंडुलकर यांची राज्यसभेवर निवड केली, तर नुकतीच पी. टी. उषा यांची निवड झाली. या दोन्ही खेळाडूंचा देशाच्या प्रतिष्ठेत भर टाकणारे योगदान आहे त्याबद्दल काही दुमत नाही, पण त्यांना राज्यसभेवर नेताना राज्यघटनेची जी पायमल्ली झाली, त्याचं काय? हे जसे राज्यसभेबद्दल घडतं तसं अगदी संसदीय राजकारणामध्येसुद्धा घडते. भारतीय राजकारणामध्ये आघाडीच्या राजकारणात उपपंतप्रधान व मुख्यमंत्री पद देऊ केले जाते, पण उपपंतप्रधान, उपमुख्यमंत्री पद हे घटनात्मक पद आहे का, तर त्याचे उत्तर 'नाही' असे आहे. पण अलीकडच्या काळात बहुतेक सर्वच राज्यांत उपमुख्यमंत्री पद दिले गेल्याचे दिसते. त्यामुळे आपल्याकडचे राजकीय पक्ष हे आपापल्या सोयीप्रमाणे राज्यघटनेचा वापर करतात. वेळप्रसंगी त्याची असंख्य उदाहरणे दिसून येतात.

राज्यसभा देशाची विविधतेत एकता साधण्याचे प्रभावी साधन बनत आहे. वर उल्लेख केल्याप्रमाणे राज्यसभा ही घटकराज्यांचे प्रतिनिधित्व करीत असल्यामुळे घटक राज्यातील राजकारणाचे प्रतिबिंब राज्यसभेत उतरल्याशिवाय राहत नाहीत. भारत स्वतंत्र झाल्यानंतर जे राजकीय पक्ष निर्माण झाले, ते वेगवेगळ्या चळवळीतून उदयाला आले. काँग्रेस पक्ष हा स्वतंत्र चळवळीतून आला आहे, कम्युनिस्ट- समाजवादी पक्ष श्रमिकांच्या चळवळीतून उदयाला आला होता, तर शेड्यूल्ड कास्ट फेडरेशन तथा रिपब्लिकन पक्ष हा पक्ष बाबासाहेब आंबेडकरांच्या सामाजिक परिवर्तनाच्या सामाजिक चळवळीचे राजकीय फलित आहे. स्वतंत्र चळवळीत काँग्रेस सघटना असल्यामुळे १९५२ च्या निवडणुकीत अगदी थोडा अपवाद वगळता सर्व राज्यांत आणि केंद्रात काँग्रेस पक्षाची सत्ता राहिली. पुढे ती १९७७ पर्यंत केंद्रात राहिली, परंतु राज्यात सत्तांतरास १९६७ सालापासून सुरुवात झाली होती. ह्याच दरम्यान देशभरात वेगवेगळ्या राज्यांत प्रादेशिक अस्मितेचा मुद्द्यावर आंदोलने, चळवळी सुरू झाल्या होत्या. त्या पैकीच

महाराष्ट्रातील संयुक्त महाराष्ट्राची चळवळ ही एक होय. तशीच दक्षिणेतही सुरू झाल्या. विशेषतः तमिळनाडूमध्ये पेरियार यांची चळवळ होती. त्यातूनच दक्षिणेत द्रमुक, अण्णा द्रमुक हे प्रादेशिक पक्ष सत्तेत आले.

पुढे ८०च्या दशकात तर देशाच्या वेगवेगळ्या भागांत प्रादेशिकांनी विरोधी पक्षाचा अवकाश भरून काढायला सुरुवात केली. काही पक्ष तर काँग्रेसमधून फुटून प्रादेशिक अस्मितेचा आधार घेऊन राजकारण करू लागले. ह्याच काळात काँग्रेस पक्षाचा जनाधार खचला आणि प्रादेशिक पक्षाची सरशी होत गेली. पुढे १९९० नंतर तर राष्ट्रीय पक्षांना प्रादेशिक पक्षांना सोबत घेऊन गेल्याशिवाय सत्ता संपादन करता येणं अशक्य बनले. प्रादेशिक पक्षांना राष्ट्रीय राजकारणातील फार रस नव्हता. त्यांचा भर हा त्याच्याच राज्यावर होता. त्यामुळे निवडणुकीत जर युती झाल्यास लोकसभेच्या जागा ना राष्ट्रीय पक्षांना झुकते माप तर प्रादेशिक पक्षांना. विधानसभेच्या निवडणुकीत वाटा अधिक असे पाहायला मिळते. महाराष्ट्रात सुरुवातीच्या पंचवीस वर्षांत शिवसेना-भारतीय जनता पक्ष यांच्यात हे घडल्याचे दिसते. आजमितीला भारताच्या सर्वच घटकराज्यांत प्रादेशिक पक्षांचा प्रभाव वाढत असताना दिसतो, तर काही राज्य प्रादेशिक पक्षांची सरकारे ही उदयाला आली. राज्यसभेचे खासदार हे विधानसभेतील आमदारातून निवडले जात असल्याने राज्यसभेत प्रादेशिक पक्षांचे संख्याबळ वाढताना दिसते. त्यामुळे आपली राज्यसभा कलरफुल दिसू लागली. प्रादेशिक पक्ष हे प्रादेशिक भाषा, संस्कृती, चालीरीतींवर भर देत असल्याने राज्यसभेत देशाची विविधतेत एकता अगदी ठळकपणाने दिसून येऊ लागली आहे, की जे राष्ट्रीय पक्षाने धूसर बनले होते.

लोकसभा आणि राज्यसभा ही संसदेच्या रथाची दोन चाके आहेत. त्याच्या यश-अपयशावरूनच आपली लोकशाहीची दिशा ठरणार आहे. यामुळे ह्या सभागृहाचे योग्य मूल्यमापन वारंवार होणे गरजेचे आहे.