म. ग्रं. सं. ठाणे
विषय
सं. नं.
सन १९३१

अभिनव-ग्रंथमाला, पुष्प १३ वें.

# शासन-संस्था भाग २ रा

REFBK-0004472

लेखक-
श्रीधर नारायण हुद्दार.

किंमत १२ आणे.

अभिनव-ग्रंथमाला, पुष्प १३ वें.

# शासन-संस्था भाग २ रा.

लेखक, प्रकाशक व मुद्रक

श्रीधर नारायण हुद्दार, बी. ए. (टिळक)

REFBK-0004472

अभिनव मुद्रणालय, नागपूर शहर.

(सर्व हक्क प्रकाशकांचे स्वाधीन)

आवृत्ति १ ली

किंमत १२ आणे.

शके १८५३
सन १९३१

# निवेदन

प्रस्तुत ग्रंथ लिहिण्याची कल्पना पुणें येथील टिळक महाविद्यालयांत राजकारण शास्त्राचा अभ्यास करीत असतांनाच सुचली. आणि त्याचवेळीं टिळक महाविद्यालयाच्या त्रैमासिकाच्या अंकांतून अमेरिका, जपान, फ्रान्स, जर्मनी व ग्रेटब्रिटन या जगांतील प्रमुख राष्ट्रपंचकाच्या देशांच्या शासन पद्धतींवर लेख लिहून प्रसिद्धहि केले. हेच लेख माहितीची भर घालून व सोव्हिएट रशिया, स्विटझर्लंड व हिंदुस्थान या तीन देशांच्या शासनपद्धतींवरील प्रकरणांची जोड देऊन प्रस्तुत ग्रंथाचा पहिला भाग तयार केला आहे.

दुसऱ्या भागांतील पहिल्या पांच प्रकरणांत शासनसंस्थेचीं प्रमुख पांच अंगें—शासनपद्धतीचें स्वरूप, कायदेकारी मंडळ, कार्यकारी मंडळ, न्यायदान सत्ता, स्थानिक राज्यकारभार-या संबंधीचें विवेचन केलेलें आहे. त्यानंतर राजकारणाशीं संबंध असलेल्या अन्य बाबी उदाहरणार्थ मतदार संघ, व्यक्तीस्वातंत्र्य, नागरीक व त्याचीं कर्तव्यें, राजकीय पक्ष व राज्यसत्तेचा भविष्यत्काल यांचाहि एका एका प्रकरणांत विचार केला आहे. परिशिष्टांत प्राचीन भारताचा राज्यकारभार हें प्रकरण देऊन निरनिराळ्या काळीं हिंदुस्थानांत राज्यकारभाराचें धोरण कसें असे तें दाखविलें आहे. अशा रीतिनें प्रत्यक्ष व तात्विक राजकारणाचा अंतर्भाव प्रस्तुत छोट्या ग्रंथांत थोडक्यांत करण्याचा प्रयत्न केला आहे.

या दोन्हीं भागाच्या अध्ययनानें निरनिराळ्या देशांच्या शासन पद्धतींची परस्परांशीं तुलना करतां येऊन कोणत्या देशाच्या शासनपद्धतींत कोणते गुणदोष आहेत हें समजून येईल व हिंदुस्थानची भावी राज्यघटना तयार करतांना किंवा तत्संबंधीं चर्चा करतांना या ज्ञानाचा चांगलाच उपयोग होईल अशी आशा आहे.

हायस्कुलें व कॉलेजें यांतून इतिहास आणि हिंदुस्थान व ग्रेटब्रिटन या देशांची शासनपद्धति इ० विषय शिकविण्यांत येतात. पण आजचा विद्यार्थी वर्ग हाच पुढें हिंदुस्थानचा नागरीक बनावयाचा असल्यामुळें व पुढें हिंदुस्थानच्या स्वराज्यकारभारांत यथोचित भाग घेण्याची जबाबदारीहि त्याचेवरच पडणार असल्यामुळें त्यास वरील विषयाखेरीज राजकारण शास्त्राचें शिक्षण दिलें जाणें अवश्य आहे, व्यक्तिस्वातंत्र्याची

मर्यादा काय, नागरीकांचीं कर्तव्यें काय असतात, व्यक्ति व सरकार यांचे परस्पर संबंध कसे असतात वगैरे सामान्यज्ञान प्रत्येकास असणें या लोकशाहीच्या काळांत तरी फारच आवश्यक झालें आहे. ही गरज लक्ष्यांत घेऊनच राजकारणशास्त्रामध्यें प्रवेश करून देण्याच्या हेतूनें या ग्रंथाची रचना केली आहे. सामान्यतः हायस्कूलांतील विद्यार्थ्यांची या बाबतींतील जिज्ञासा तृप्त होईल इतकी माहिती शक्य तितक्या सुबोध रीतीनें यांत दिली आहे.

हा ग्रंथ लिहितांना उचित पारिभाषिक शब्दांची फार गरज भासली. रूढ पारिभाषिक शब्दाचा यथोचित उपयोग केला आहेच पण त्याशिवाय अनेक शब्द नवीनच बनविले आहेत. अवश्य तेथें पारिभाषिक शब्दाबरोबर इंग्रजी पर्याय शब्दहि दिले आहेत.

मराठींत राजकारणशास्त्रावर सांगोपांग माहितीचा असा आज केवळ श्री. जावडेकर यांचा 'राजनीतिशास्त्र परिचय' एवढाच एक ग्रंथ आहे. याच क्षेत्रांतील प्रस्तुतचा दुसरा प्रयत्न आहे असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. प्रस्तुत ग्रंथांतील प्रकरणाची विभागणी व रचना अगदीं नवीन आहे. तथापि सारें विवरण सर्वमान्य इंग्रजी व मराठी ग्रंथांच्या आधारें केलें आहे. प्रयत्न नवीन असल्यानें व विषय शास्त्रीय असल्यानें ही रचना सर्वस्वी निर्दोष असेल असें सांगवत नाहीं. तथापि अधिकारी लेखकांनीं यांतील दोष दाखवून दिल्यास पुढील आवृत्तीचा योग आल्यास तींत सुधारणा करतां येईल.

प्रस्तुत पुस्तक प्रकाशित करण्याची जाहिरात ग्रंथमालेचें पहिलें पुष्प 'अमेरिका पथदर्शक' यामध्यें १९२५ मध्येंच दिली गेली होती. पण पहिला भाग मार्च १९२९ मध्यें प्रसिद्ध झाला व दुसरा भाग आज प्रसिद्ध होत आहे. ५ रु. देऊन सुरुवातीस ग्रंथमालेचें सहाय्यक झालेल्यांना हें पुस्तक देण्याचें आश्वासन आम्हीं देऊन चुकलों होतों. तें आश्वासन आज पुरें करून त्यांच्या ऋणांतून मुक्त होतां येत आहे यामुळें मनास समाधान फार वाटते.

अभिनव कार्यालय,
नागपूर शहर
ता. १७ जुलै १९३१

श्रीधर नारायण हुद्दार.

# आधारभूत ग्रंथांची यादी.

वा.इ. ४६१ ३०/९/३२

Elements of Political Science-
by *Stephen Leacock.*

State-by *Woodro Wilson.*

Principles of Politics-by *Sidgwick.*

Introduction to Political Science-
by *Seeley.*

Principles of Political Science-by *Gilchrist.*

Introduction to Political S.-by *Gettell.*

Govts. and Parties on Centinental Europe-
by *Lowell.*

Civil Govt. for Indian Students-by Morris.

---

भावी हिंदी स्वराज्य—के. कृ. वि. वझे.

महाभारताचा उपसंहार—कुलगुरु चिं. वि. वैद्य.

राजनीतिशास्त्रपरिचय—श्री. शं. द. जावडेकर.

इतिहास विहार—श्री. न. चिं. केळकर.

६४०२

# अनुक्रमणिका

भाग १ ला.


| | पृष्ठे |
|---|---|
| १ ग्रेटब्रिटनची शासनपद्धती | १–१२ |
| २ अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांची शासनपद्धति | १३–२४ |
| ३ फ्रान्स देशाची शासनपद्धति | २५–३३ |
| ४ प्रजासत्ताक जर्मनीची शासनपद्धति | ३४–४१ |
| ५ जपानची शासनपद्धति | ४२–४९ |
| ६ स्विट्झर्लंडची शासनपद्धति | ५०–६७ |
| ७ सोव्हिएट रशियाची शासनपद्धति | ६८–७४ |
| ८ हिंदुस्थानची शासनपद्धति | ७५–९५ |


भाग २ रा


| | |
|---|---|
| १ शासनपद्धतीचें स्वरुप | १–१३ |
| २ कायदेकारी सत्ता | १४–३२ |
| ३ कार्यकारी सत्ता | ३३–४९ |
| ४ न्यायदान सत्ता | ५०–६१ |
| ५ स्थानिक राज्यकारभार | ६२–७० |
| ६ मतदारसंघ | ७१–८२ |
| ७ व्यक्तिस्वातंत्र्य | ८३–९० |
| ८ नागरीक व त्यांची कर्तव्यें | ९१–९६ |
| ९ राजकीयपक्ष व राजकीय सत्तेचा भविष्यत्काल | ९७–१०३ |
| परिशिष्ट–प्राचीन भारताचा राज्यकारभार | १–४ |

२६६४८

# शासनपद्धतीचें स्वरूप

४८९

१ शासनसंस्थेचीं पांच अंगें. २ शासनपद्धतीची व्याख्या. ३ लिखित व अलिखित शासनपद्धति. ४ 'देश' म्हणजे काय? ५ सरकार संस्थेचा उदय. ६ विषयाचें स्वरुप. ७ ॲरिस्टाटलची विभागणी. ८ ॲरिस्टाटलनंतरचे ग्रंथकार. ९ शासनपद्धतींचे प्रकार. १० स्मरणार्थ कोष्टक.

---

## १ शासनसंस्थेचीं पांच अंगें.

कोणत्याहि देशाच्या शासनपद्धतीची माहिती करून घ्यावयाची झाल्यास पांच प्रमुख अंगांचा–शासन पद्धतीचा प्रकार अथवा स्वरूप कायदे-संस्था, कार्यकारी संस्था, न्यायदान संस्था व स्थानिक राज्य कारभार ह्या पांच अंगांचा-विचार करावा लागतो. या पांच अंगांना अनसरून शासनपद्धति विषयक तात्विक विवरणाचेंही याप्रमाणेंच पांच ढोबळ विभाग पडतात. पहिला विभाग म्हटला म्हणजे **शासनपद्धतीचें स्वरूप** हा होय. यांत विवक्षित देशाच्या शासनपद्धतीचें स्वरूप 'संयुक्त' [फिडरल] आहे कीं 'एकावयवी' [युनिटरी] आहे, प्रजासत्ताक [रिपाब्लिक] आहे, 'अल्पसत्ताक' [अरिस्टोक्रॅटिक] आहे, 'राजसत्ताक' [मॉनर्किकल] आहे कीं, नियंत्रित राज-सत्ताक [लिमिटेड मॉनर्किकल] आहे, या संबंधींच्या विवरणाचा समावेश होतो. दुसरा विभाग **कायदेकारी सत्ता** हा होय, यांत विवक्षित देशांतील कायदेमंडळ एकशाखायुक्त आहे कीं द्विशाखायुक्त आहे. त्यांतील सभासद, दोनशाखांमधील परस्पर संबंध, मतदारांची लायकी वगैरेसंबंधींचें विवेचन केलेलें असतें. तिसरा विभाग **कार्यकारी सत्ता** हा असून यांत देशाच्या कारभाराच्या सोयीसाठीं निर्माण करण्यांत आलेलीं खातीं, त्यांचा कारभार पहाणारे अधिकारी, कार्यकारी मंडळ, त्याचे अधिकार इत्यादि विषयांच्या माहितीचा अंतर्भाव होतो चवथा विभाग **न्यायदानसत्ता**

हा आहे. ह्यांत देशांतील न्यायमंदिरें, न्यायाधीश, न्याय देण्याची पद्धति, न्यायसत्तेचा कार्यकारी सत्तेशीं असणारा संबंध इत्यादि संबंधीचें विवरणाचा ह्या विभागांत समावेश होतो. पांचवा विभाग **स्थानिक राज्यकारभार** हा होय. ह्यामध्यें स्थानिक कारभारांत अंतर्भूत होणारीं कामें व तीं कामें करण्याची व्यवस्था ह्या संबंधीच्या माहितीचा समावेश होतो. ह्या पांच प्रमुख विभागांशिवाय 'मतदार संघ' व 'व्यक्तिस्वातंत्र्याची' मर्यादा ह्या दोन उपविभागांचाहि विचार शासनपद्धतिविषयक तात्विक विवेचनांत होणें अवश्य आहे. विवरणाच्या सौकर्यासाठीं वरीलप्रमाणें सात विभाग पाडण्यांत आले आहेत. परंतु कांहींच्या मतें सातांहून अधिक विभागांचा यामध्यें समावेश होईल तर उलटपक्षी कांहींच्या मतें सातांहून कमी विभागांतच ही माहिती देणें शक्य असेल. विभाग कितीहि केले तरी त्यांत सर्व विषयाचा समावेश झाला पाहिजे हाच महात्वाचा मुद्दा आहे, असो.

## २ शासनपद्धतीची व्याख्या.

प्रस्तुत प्रकरणाच्या मूळ विषयाकडे वळण्यापूर्वी कांहीं बाबींचा प्रथम खुलासा करणें अवश्य आहे. प्रथम शासनपद्धति म्हणजे काय हें पाहूं. **"देशांतील सरकार व प्रजा ह्यांचे अधिकार व परस्पर संबंध दाखविणाऱ्या शेलक्या नियमांच्या समुहाला 'शासनपद्धति' असें म्हणतात"** शासनपद्धतीची व्याख्या ठरविण्यांतहि ग्रंथकारांमध्यें मतभिन्नता दिसून येते, परंतु मतभेदाच्या प्रश्नांत न शिरतां सर्व सामान्यतः वर दिलेली व्याख्या बरोबर आहे असें आपण धरून चालूं.

## ३ लिखित व अलिखित शासनपद्धति

शासनपद्धतीचें नियम नेहमीं प्रत्येक देशांत लिहून ठेवलेलेच असतात. असें नाहीं. अशी स्थिति असली तरी होतां होईतों हे नियम लेखनबद्ध करण्याकडे सर्व देशांतील लोकांची प्रवृत्ति असल्याचें दिसून येतें. कांटेतोलपणानेंच पाहूं गेल्यावर कोणत्याही देशाची शासनपद्धति सर्वस्वीं लेखनबद्ध असूं शकत नाहीं. कारण पुढें होणाऱ्या स्थित्यंतरांचें पूर्वीच बिनचूक

भविष्य वर्तवून तदनुसार नियम करून ठेवणें मानवशक्तीच्या आटोक्या-बाहेरचें काम आहे. अर्थात् कालानीं घडून येणाऱ्या स्थित्यंतरांमुळेंही ह्या नियमांमध्यें फरक पडत जातो किंवा त्या नियमांचें अर्थ बदलत जातात. तद्वतच कोणत्याहि देशाची शासनपद्धति सर्वस्वीं अलिखित असू शकणार नाहीं. उदाहरणार्थ, ग्रेटब्रिटनची शासनपद्धति बहुतांशीं अलिखित मानण्यांत येते. तथापि मॅग्नाचार्टा, बिल ऑफ राईट्स, ॲक्ट ऑफ सेटलमेंन्ट १८३२, १८६७, १८८४–५, १९१८ ह्या सालीं झालेले कायदे ह्यामध्यें प्रजेचें व सरकारचें हक्क ठरविण्यांत आलें आहेत. अर्थात इतक्या बाबतींत तरी ग्रेटब्रिटनची शासनपद्धति लिखित आहे. हें सिद्धच आहे. लिहून ठेविलेल्या नियमांशिवाय संकेत, वहिवाट व दाखला यांनुसारहि शासनपद्धतीचें नियम बनत असतात. उदाहरणार्थ, ग्रेटब्रिटनच्या कार्यकारी मंडळांतील [ Cabinet ] सभासद कामन्समधील बहुमत ज्यांचें बाजूस असेल त्यांनांच निवडावें असें कोणत्याही नियमांत नमूद करण्यांत आलेलें नसतां ग्रेटबिटनमध्यें तशी वहिवाटच पडून गेली आहे. तसेंच अमेरिकेच्या शासनपद्धतीमध्यें अध्यक्षाच्या कार्यकारी मंडळाची योजना केलेली नसतांही सुरुवातीपासूनच राज्यकारभाराचे सोयीसाठीं अमेरिकेंत कार्यकारीमंडळ बनविण्यांत येत असतें.

## ४ 'देश' म्हणजे काय ?

'देशाची शासनपद्धति' असा शब्दप्रयोग कित्येकदां करण्यांत येतो. तेव्हां 'देश' [ स्टेट ] म्हणजे काय व देशाला हल्लींचें स्वरूप कसें प्राप्त झालें आहे. हेंहि थोडक्यांत पाहणें जरूर आहे.

देशाच्या आस्तित्वाला चार अटींची आवश्यकता असते. ह्या चार अटी म्हटल्या म्हणजे जमीन किंवा प्रदेश, लोकसंख्या, स्वतंत्र अस्तित्व व सरकार ह्या होत. चार अटींपैकीं एकीचा जरी अभाव असला तरी देश संभवूं शकणार नाहीं. देश म्हटला कीं, थोडा तरी प्रदेश असावयास पाहिजेच. सर्व देशांतून एखाद्या जातीचे लोक टोळ्या करून राहिले तरी जोंवर त्यांच्या मालकीचा प्रदेश त्यांना नसेल तोंवर त्यांचा देशच संभवूं शकणार नाहीं. दुसरी अट लोकवस्तीची आहे. लोकांची जेथें वसती

नाहीं अशा निर्जन व ओसाड भागासही देश म्हणतां यावयाचें नाहीं. अर्थात् लोकवस्ती ही देशाच्या अस्तित्वाला एक महत्त्वाची अट आहे प्रदेश व लोकवस्तीशिवाय स्वतंत्र अस्तित्व असणें हेहि देशाच्या अस्तित्वाला अवश्यक आहे, स्वतंत्र अस्तित्व ह्याचा अर्थ ' स्वतःच्या प्रदेशांत हवा तसा कारभार करण्याला त्या प्रदेशांतील सरकारांस मोकळीक असणें ' असा आहे. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांपैकीं एखाद्या संस्थानास ' देश ' म्हणतां यावयाचें नाहीं. कारण, संस्थानाला स्वतंत्र असें अस्तित्व नाहींच; शिवाय कांहीं बाबतींत संस्थानांवर मध्यवर्ति सरकारचा ताबा चालतो. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें ह्या विस्तीर्ण प्रदेशाला मात्र ' देश ' म्हणतां येईल, अशा रीतीनें वरील तीन अटी असल्या व चवथीचा–सरकार ह्या अटीचा अभाव असला तरी देशाचें अस्तित्व सिद्ध होऊं शकणार नाहीं उदाहरणार्थ एखाद्या रानटी व ओसाड प्रदेशांत बरेच लोक जाऊन राहिले आहेत अशी कल्पना करा. परंतु त्यांचें परस्परांत दळणवळण नसलें व त्यांनीं व्यापिलेल्या प्रदेशाच्या राज्यकारभाराकरितां ' संघटित सरकार ' ह्या संस्थेची प्रस्थापना केली नसली तर त्या प्रदेशाला ' देश ' ही संज्ञा देतां येणार नाहीं. ही चवथी अटच विशेष महत्त्वाची आहे. पहिल्या तिन्ही अटींची सांगता बहुधा सुरवातीपासूनच झालेली असते. ह्या तीन अटींत चवथ्या अटीची भर पडली कीं देशाची उत्पत्ति होते. सारांश देशाच्या अस्तित्वाला वरील चारहि अटींची अत्यंत आवश्यकता असते.

## ५ सरकार संस्थेचा उदय.

देशाची उत्पत्ति कशी झाली ह्यासंबंधीं ग्रंथकारांमध्यें बराच मतभेद दिसून येतो. कांहींचें असें ह्मणणें आहे कीं, मूळच्या लोकांनीं परस्परांत करारमदार केले व तेव्हांपासूनच सत्तेचा-राज्यकारभार करणाऱ्या संस्थेचा ह्मणजे सरकारचा उदय झाला व अशा रीतीनें देश अस्तित्वांत आला. इतरांच्या मतें मूळच्या लोकांत जो बलवान असेल तो इतरांवर सत्ता गाजवूं लागला व अशा रीतीनें देशाचा उदय झाला. कांहींचें ह्मणणें असें कीं राज्यसत्ता ईश्वरनिर्मित आहे. अर्थात देश स्वयंभू असून प्रथमपासून ... उत्पत्ति-निदर्शक

देशांत राजा असल्याचें दिसून येते. इतर कांहीं असे प्रतिपादितात कीं, बाप हा प्रथम आपल्या मुलांबाळांवर सत्ता गाजवूं लागला. ह्यापासूनच समाजावर सत्ता गाजविणारी राजसत्ता पुढें निर्माण पावली असावी. इतरांचें यावर असें ह्मणणें आहे कीं, प्रथम आईचीच मुलांवर सत्ता प्रस्थापित होते, तेव्हां मातेचा मुलांवर चालणारा स्वाभाविक अधिकार हाच सरकार ही संस्था निर्माण करण्यास व पर्यायानें देश निर्माण करण्यास कारणीभूत झाला आहे. वर दिलेल्या प्रत्येक उपपत्तींत कांहींना कांहीं दोष आढळून आल्यानें ऐतिहासिकदृष्ट्या विचार करणारा एक **'अभिमत पंथ'** निर्माण झाला. ह्या पंथानें देशांतील निरनिराळ्या अवयवांत फेरबदल घडत घडत देशाची हळुहळु उत्क्रांति होत आली आहे, ह्या तत्वाचा पुरस्कार केला. ह्या रीतीनें पाहूं गेल्यास असें दिसतें, कीं अगदीं आरंभीची स्थिति कशी होती हें सांगणें कठीण आहे. परंतु अनिश्चित व घोंटाळ्याच्या परिस्थितींत इष्ट व हितकर फेरफार घडून येऊन परिस्थिती हळुहळू सुधारणेच्या पंथाला लागली. मनुष्याच्या मानसिक व शारीरिक शक्तिही आजच्या स्वरुपांत प्रारंभापासून व अस्तित्वांत नसून त्याचाहि हळुहळु विकास होत आला आहे; व बुद्धीचा विकास होत असताच ' सरकार ' ह्या संस्थेची कल्पना सुचून देशाची निर्मिती झाली. ह्या उत्क्रांतीचा क्रम थोडक्यांत खालीं दिल्याप्रमाणें आहे—

विवाह-संस्था अस्तित्वांत येऊन कुटुंबपद्धतीचा उदय होण्यापूर्वी लोक अरण्यांत कंदमुळफळें खावून राहत असत. प्रथम ते नग्नच असत. परंतु पुढें झाडांच्या पानांनीं व नंतर झाडांच्या सालींनीं ते आपलें अंग झांकूं लागलें. अशा स्थितींतच स्त्रीपुरुषांत कामवासनेचा उदय होऊन प्रजोत्पादनास सुरुवात झाली. पुढें कंदमूळेफळावरच न राहतां पशूंचे मांस खाण्याची कल्पना सुचून लोक शिकार करूं लागले. शिकारीची पद्धत सुरू झाल्यावर मालकीची कल्पना अस्तित्वांत येऊन शिकारीच्या द्रव्याविषयीं परस्परांत तंटे होऊं लागले. तंटे सुरू झालें असता बळी तो कानपिळी ह्या [illegible] बलवान मनुष्य दुसऱ्याचा पराभव करून त्याच्यावर सत्ता गाजवूं [illegible]. एका ऐवजीं पुष्कळ बलवान पुरुष समाजांत वावरूं लागल्यावर

एकएक बलवान पुरुष व त्याचे इतर अनुयायी हे टोळ्या करून राहूं लागले. टोळयाटोळयामध्येंहि जेव्हां भांडणें होत तेव्हां चकमकी झडत व चकमकींचे पुढें युद्धांत रुपांतर होई हें सुरू असतांच एका टोळीनें दुसऱ्या टोळीचा पराभव करून त्या टोळींतील स्त्रियांना आपल्या दासी बनविणें व त्यांच्याशीं रममाण होणें हें शौर्याचें लक्षण समजण्यांत येऊं लागलें. स्त्री पुरुषांची संख्या बरीच वाढल्यावर स्त्रियांच्या मालकीबाबतही तंटे होऊं लागले व प्रत्येकाची निरनिराळी स्त्री असावी अशी कल्पना निघून 'विवाह' ही संस्था हळुहळु अस्तित्वांत आली. विवाहामुळें कुटुंब निर्माण झालें. प्रथम प्रथम प्रत्येक इसम आपल्या गरजा भागविण्यास समर्थ असे; परंतु गरजा वाढल्यावर एकाच माणसाला सर्व गोष्टी करणें अशक्य झालें. नैसर्गिक भेदांमुळें पुरुषांकडे अर्थोत्पादनाचें काम आलें व स्त्रियांकडे गृहव्यवस्था व बालसंगोपन हीं कामें आलीं. हा कुटुंबांत जसा श्रमविभाग घडून आला तद्वतच समाजांतहि घडून आला. कांहीं लोक शिकार करीत, कांहीं शिकारीचीं शस्त्रें तयार करीत, कांहीं घरें बांधीत, कांहीं लोहारकाम, कांहीं सुतारकाम, तर कांहीं वस्त्र-विणण्याचें काम करीत. चार पांच माणसें मिळून एक कुटुंब, अनेक कुटुंबें मिळून एखादी टोळी, अनेक टोळ्यांचे गांव किंवा शहर, अनेक शहरांचा किंवा गांवांचा प्रांत व अनेक प्रांत मिळून देश बनला. समाजांत श्रम-विभागाचें तत्व अंमलांत आल्यावर एका गांवांत अनेक कामें करणारे लोक राहूं लागले. ह्या लोकांची आपआपसांत भांडणें झालीं असतां त्यांचा निकाल लावण्याकरितां कांहीं तरी संघटना असावी असें वाटूं लागले. व अशा रीतीनें 'सरकार' या संस्थेचा जन्म झाला. आतां प्रस्तुत प्रकरणाचा मूळ विषय 'शासनपद्धतीचे प्रकार' ह्यांकडे वळूं.

## विषयाचें स्वरुप

पाश्चात्य देशांत आरिस्टाटल, प्लेटो वगैरे तत्वज्ञांनीं राजकारण-विषयक सिद्धांत बसविले व तदनुसार ग्रंथहि लिहून ठेविले आहेत. बदल-लेल्या परिस्थितिमुळें त्यांचें सर्व सिद्धांत आजच्या स्थितींत लागू पडत नसले तरी त्यांनीं त्या वेळच्या परिस्थित्यनुरुप ते सिद्धांत लिहिले आहेत व त्या काळाला ते अनुरूपहि होते. आपल्या प्राचीनतम भारतभूमींतहि राजकारणा-

विषयीं बराच विचार झाला आहे. ह्याविषयींची कांहीं माहिती कुलगुरू चिंतामणराव वैद्य यांनीं 'महाभारतांतील उपसंहार' या ग्रंथांत 'राजकीय परिस्थिति' ह्या प्रकरणांत दिली असून कांहीं वयोवृद्ध एंजिनियर के. कृ. वि. वझे यांनीं आपल्या, 'भावी हिंदी स्वराज्य' या पुस्तकांत ग्राथेत केली आहे. प्रजेच्या प्रतिनिधींच्या सल्ल्यानें राजानें राज्यकारभार चालवावा अर्थात् 'नियंत्रित राजसत्ता' हींच उत्कृष्ट राज्यव्यवस्था, हिंदुस्थानांत आली होती ह्यापुढची पायरी म्हणजे प्रजासत्ताक राज्यपद्धतीहि हिंदुस्थानांतील कांहीं प्रांतांत अस्तित्वांत होती, परतु तिला सर्वमान्यतेचें स्वरूप मात्र प्राप्त झालें नव्हतें. अनियंत्रित राज्यपद्धतीचेंहि नमुने हिंदुस्थानांत कांहीं ठिकाणीं अनुभवावयास येत होते. इंग्रजी विद्येचा इकडे प्रसार होऊं लागला. तेव्हांपासून पाश्चात्यराजकारणाचाच शिक्षणात अंतर्भाव करण्यांत आल्यामुळें व पाश्चात्यांच्या राजकारणविषयक कल्पना व उपपत्त्या यांना अनुसरून आजकाल राज्यकारभार चालविण्यांत येत असल्यामुळें पाश्चात्यांच्या पूर्वींच्या व हल्लींच्या ह्यासंबंधींच्या कल्पना काय आहेत ह्याचाच विचार ह्या ठिकाणीं करावयाचें योजिलें आहे.

## ॲरिस्टाटलची विभागणी

राज्यकारभाराचीं सूत्रें धारण करणाऱ्या व्यक्तींच्या संख्येपासून ॲरिस्टाटलनें शासनपद्धतींचे प्रकार बनविले आहेत. एका व्यक्तीच्या हातांत सर्व सत्ता असल्यास '**राजसत्ताक**' (Monarchical), थोड्या श्रीमंत लोकांच्या हातांत सत्ता असल्यास '**अल्पसत्ताक**' (Aristocratic) व पुष्कळ लोकांच्या हातांत सत्ता असल्यास '**प्रजासत्ताक**' (Politic or Democratic) अशीं त्यानें नांवें दिलीं आहेत. जेव्हां प्रजेच्या हिताकरितां राज्यकारभार हांकण्यांत येत असेल तेव्हां त्यांच्या प्रकारांत वरील नांवें द्यावयाचीं असून जेव्हां राज्यशकट राज्यकर्त्यांच्या स्वार्थी हेतूच्या सिद्ध्यर्थ हांकण्यांत येत असेल, तेव्हां त्यांस ॲरिस्टाटलनें निराळीं नांवें दिलीं आहेत. एकच व्यक्तीच्या हातात सर्व राज्यसत्ता असून ती व्यक्ति जुलुम जबरदस्ती करून राज्य करीत असल्यास ह्या शासनप्रकारास **जुलमीराजसत्ताक** किंवा **एकतंत्री**

(Tyrannical) थोड्या श्रीमंत लोकांच्या हातांत सत्ता असून ते जुलमानें राज्य करीत असल्यास **जुलुमी अल्पसत्ताक** (Oligarchy) व सर्व प्रजेच्या हातांत सत्ता असून अंदाधुदीनें राज्यकारभार करण्यांत येत असल्यास **जुलुमी प्रजासत्ताक** (Anarchical or mob-rule) हें नांव द्यावें, असें ऑरिस्टाटलचें म्हणणें होतें. ऑरिस्टाटलनें एक नियतिचक्र कल्पिलें असून ह्या सर्व शासनप्रकाराच्या वर्तुलरेषेनें त्या चक्राचा परीघ बनविला आहे. अर्थात् प्रत्येक देशाला कांहीं कालाच्या अवकाशात वरील सर्व शासनपद्धतींच्या प्रकारांचा अनुभव घ्यावा लागत असतो. ऑरिस्टाटल म्हणतो, "एखाद्या देशांत प्रथम राजसत्ता निर्माण झाली असें घटकाभर धरून चला. पुढें असा एक काळ येतो, कीं जेव्हां दुष्ट राजा गादीवर येऊन प्रजेवर जुलुम होऊं लागतो. अशी स्थिति झाली असतां देशातील थोडे प्रमुख सरदार लोक राजाला बाजूला सारून आपणच राज्यकारभाराचीं सूत्रें धारण करितात. हे थोडे लोकही पुढें स्वार्थलंपट बनून प्रजेच्या हिताकडे दुर्लक्ष करितात व ह्याचा परिणाम असा होतो कीं, सर्व प्रजा आपली संघटना करून ह्या थोड्या लोकांना राजसंन्यास करावयास भाग पाडते व अशा रीतीनें प्रजासत्ताक राज्यकारभाराला सुरवात होते. पुढें पुढें मूर्ख व अविचारी लोकांच्या हातांत सत्ता जाऊन सर्वत्र अंदाधुंदी व बेबंदशाही माजते व अशा वेळीं एखादा धाडशी वीरपुरुष पुढें येऊन आपले मनगटांतील जोरावर सर्वांना पराजित करून राज्य बळकावून बसतो. अशा प्रकारें राजसत्तेला फिरून आरंभ होतो व हें चक्र सारखें सुरू असतें."

ह्या प्रकारची स्थिति ग्रीस देशांत वेळोवेळीं अनुभवास आल्यावरून ऑरिस्टाटलनें वरीलप्रमाणें वर्णन करून ठेविलें आहे. परंतु १८–१९ व्या शतकांतहि अशा प्रकारचीं स्थित्यंतरें घडून आल्याचीं उदाहरणें आहेत. फ्रान्समधील पहिल्या राज्यक्रांतींत [ १७८९–९३ ] हे सर्व प्रकार अनुभवास आले होते. १८ व्या शतकांतील फ्रान्सची जुलमी राजसत्ता कांहीं बड्या लोकांनीं राज्यक्रांति घडवून आणून उलथून पाडिली, व त्यांनीं आपल्या हातांत सत्ता धारण करून अल्पसत्ताक शासनपद्धति सुरू केली. हे थोडे

लोकही सर्वस्वी स्वार्थलंपट असल्याचें जेव्हां जेकोबिन पक्षाच्या लक्षांत आलें तेव्हां त्यांनीं बंड करून व राजसूत्रें धारण करणाऱ्या थोड्या व्यक्तींचा पराभव करून सर्व सत्ता आपल्या हातांत घेतली. ह्यामध्यें सार्वत्रिक मतदारसंघ असून लोकशाहीचें पूर्ण साम्राज्य होतें. पण पुढें ह्या प्रजासत्ताक राज्यांतहि अंदाधुंदी माजून नेपोलियन बोनापार्ट ह्या नरवीरानें आपल्या लष्करी सत्तेच्या जोरावर राज्यकारभाराचीं सर्व सूत्रें पुनः आपल्या एकट्याच्या हातांत घेतलीं.

शासनपद्धतीची ही परंपरा ॲरिस्टाटलनें त्यावेळची ग्रीस, चीन व इतर देशांची परिस्थिति अवलोकन करून दिली व ती त्या काळाच्या दृष्टीनें बरोबरही होती. परंतु हल्लीं हे प्रकार स्वतंत्रपणें फार क्वचित दिसून येतात. अलीकडे एकापेक्षां अधिक शासनपद्धतींच्या प्रकारांचें संमिश्रण मात्र प्रत्येक महत्वाच्या देशाच्या शासनपद्धतींत झालेलें दिसून येतें. उदाहरणार्थ ग्रेटब्रिटनच्या शासनपद्धतीकडे पहा. तेथें राजा अस्तित्वांत असतांही तेथील प्रजेचे अधिकार, अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें, फ्रान्स किंवा इतर कोणत्याही प्रमुख लोकसत्ताक राष्ट्रांतील प्रजेच्या अधिकारांहून कमी प्रतीचे नाहींत. अर्थात् ग्रेटब्रिटनमध्यें राजसत्ता केवळ नांवालाच असून वस्तुतः लोकसत्ताक शासनपद्धतीच तेथें बहुतांशीं अस्तित्वांत आहे. ह्यावरून ॲरिस्टाटलनें दिलेली परंपरा आजच्या काळीं सर्वस्वीं लागू पडत नाहीं, असें दिसून येतें. तद्वतच ह्या परंपरेंत हल्लीं रूढ झालेल्या संयुक्त व एकावयवी ह्या शासनपद्धतीच्या प्रमुख प्रकारांचा मुळींच विचार करण्यांत आलेला नाहीं.

## ८ ॲरिस्टाटल नंतरचे ग्रंथकार.

ॲरिस्टाटल नंतर मांटेस्क, रूसो, ब्लंटश्ली वगैरे ग्रंथकारांनीं वरील शासनपद्धतीच्या प्रकारांत आणखी थोडी भर घातली. मांटेस्कनें शासनपद्धतीचे तीन प्रकार–लोकसत्ताक, जुलमी राजसत्ताक व नियंत्रित राजसत्ताक असे केले आहेत. परंतु ही विभागणी अगदींच अपुरी आहे. कारण उत्तम राजसत्ताक व अल्पसत्ताक ह्या शासनप्रकारांचा वरील प्रकारांत अंतर्भाव करतां येत नाहीं. रूसोच्या मतें राजसत्ताक, लोकसत्ताक व अल्पसत्ताक

-असे तीन प्रमुख भेद असून अल्पसत्ताक शासनपद्धतीचे फिरून **नैसर्गिक** ( Natural ) **प्रातिनिधिक** ( Elective ) व **वंशपरंपरागत** ( Hereditary ) असे पोटप्रकार आहेत. ब्लँटश्लीनें " ना विष्णुः पृथ्वीपतिः " ह्या तत्त्वाचा पुरस्कार करून राजा हा ईश्वराची प्रतिमा किंवा त्याचा सर्वश्रेष्ठ प्रतिनिधि आहे असें प्रतिपादन केलें. ह्याशिवाय **धर्म-वेड्यांचें राज्य** ( Idolocracy ) हा एक शासनपद्धतीचा स्वतंत्र प्रकार ह्याच ग्रंथकारानें वर्णिलेला आहे. वस्तुतः असा निराळा प्रकार मानण्याचें कांहींच कारण नाहीं. कारण राजसत्ताक, अल्पसत्ताक किंवा लोकसत्ताक कोणत्याहि प्रकारची शासनपद्धति असली तरी सत्ताधारी एक किंवा अनेक व्यक्ती परधर्मीयांवर जुलुम करूं शकतील.

## ९ प्रचलित शासनपद्धतींचे प्रकार.

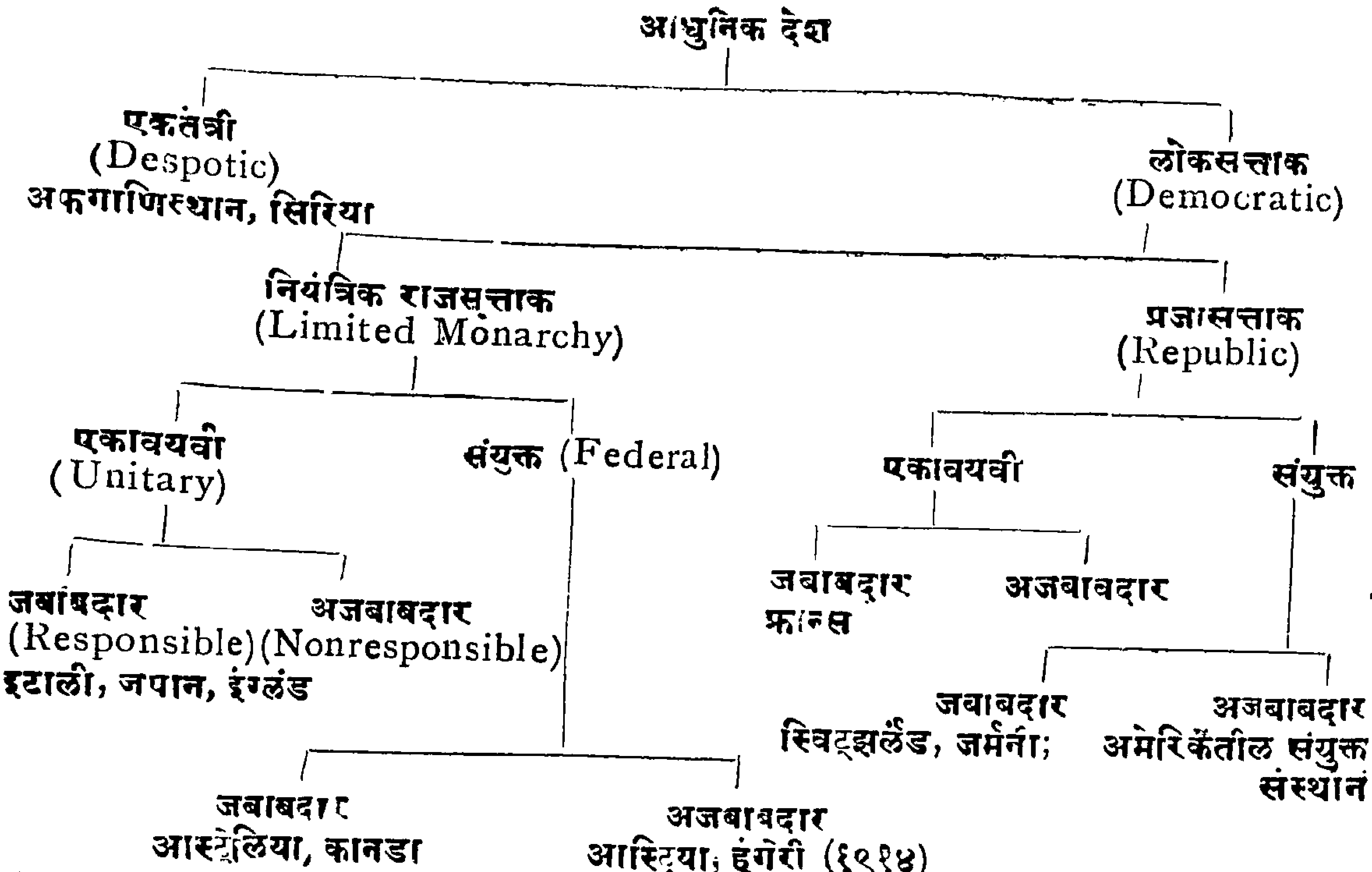
निरनिराळ्या ग्रंथकारांनीं शासनपद्धतींचे कोणकोणते प्रकार मानले आहेत ह्याविषयीं वर विवेचन करण्यांत आलें आहेच. आतां हल्लीं कोणते शासनपद्धतींचे प्रकार प्रचारांत दिसून येतात हें पाहूं. प्रथम व मुख्य प्रकार म्हटला म्हणजे **संयुक्त** ( Federal ) व **एकावयवी** ( Unitary ) हा होय. ह्या दोन प्रकारांतील भेद असाः–एकावयवी देशांत प्रांतिक सरकारावर मध्यवर्ति सरकारचा ताबा राहून प्रांतिक कारभारांत मध्यवर्ति सरकारास ढवळाढवळ करण्यास पूर्ण अधिकार असतो. फ्रान्स, ग्रेटब्रिटन ह्या देशांतील शासनपद्धती 'एकावयवी' ह्या प्रकारांत मोडते. संयुक्तशासन-पद्धतींत मध्यवर्ति सरकार व प्रांतिक सरकार ह्यांस अनुक्रमें राष्ट्रीय सरकार व घटक-संस्थानीय-सरकार हीं नांवें विशेष अन्वर्थक होतील—यांचे अधिकार ठरलेले असून परस्परांना परस्परांच्या कारभारांत मुळींच फेरबदल करतां येत नाहीं. अमेरिकेंतील संस्थानें व जर्मनी ह्या देशांच्या शासनपद्धती ह्या स्वरूपाच्या आहेत. दुसरा प्रकार **जबाबदार** ( Responsible, Parliamentary or Cabinet ) व **अजबाबदार** ( Non-responsible, Nonparliamentary, Presidential or Congressional ) हा होय. जबाबदार शासनपद्धती अंमलांत असतां कार्यकारी मंडळ हे देशांतील कायदेमंडळाला जबाबदार असते अर्थात

६६३५० ११८ ३०/९/३२

कायदेमंडळाचा कार्यकारी मंडळावरील विश्वास उडतांच कार्यकारी मंडळाला राजीनामा द्यावा लागतो. अजबाबदार शासनपद्धति अमलांत असतां कार्यकारी सत्ता कायदेकारी सत्तेला जबाबदार नसते, अर्थातच कायदे-मंडळास कार्यकारी मंडळाचा कारभार पसंत न पडला तरी कार्यकारी मंडळावर अधिकारन्यास करण्याची पाळी येत नाहीं. कार्यकारी मंडळ आपल्या ठराविक मुदतीपुरतें ( कार्यकारी मंडळांतील इसम निवडणाऱ्या देशांतील सर्वश्रेष्ठ सत्ताधारी व्यक्तींच्या मुदतीपुरतें ) कामावर असतेंच. ग्रेटब्रिटन व फ्रान्समध्यें जबाबदार राज्यपद्धति अंमलांत असून अमेरिकेच्या संयुक्त संस्थानांत अजबाबदार राज्यपद्धति अंमलांत आहे. शासनपद्धतीचा अलीकडे अनुभवास येणारा तिसरा प्रकार म्हटला म्हणजे **एकतंत्री** किंवा **जुलमी राजसत्ताक** ( Despotic ) व **लोकसत्ताक** ( Democratic ) हा होय. जुलमी राजसत्ता असतांना राज्यकारभाराचीं सूत्रें एका व्यक्तीच्या हातीं असून तीं हवीं तशीं हालविण्याला ती व्यक्ती पूर्ण स्वतंत्र असते. लोकसत्तेचें बाहुल्य असणाऱ्या शासनपद्धतींत राज्य-कारभाराचीं सूत्रें लोकांच्या किंवा लोक प्रतिनिधींच्या हातांत असतात. पहिल्या प्रकारची राज्यसत्ता अफगाणिस्थान, सिरिया वगैरे देशांत प्रचलित असून दुसऱ्या प्रकारची अर्थात लोकसत्ताक स्वरूपाची शासनपद्धती हल्लींच्या बहुतेक सुधारलेल्या देशांत- जपान, इंग्लंड, अमेरिकेचीं संयुक्त संस्थानें, फ्रान्स, जर्मनी वगैरे मध्यें—अस्तित्वांत आहे. ह्या दुसऱ्या प्रकारचे फिरून **नियंत्रित राजसत्ताक** (Limited Monarchy) व **प्रजासत्ताक** (Republic) असे दोन प्रकार होतात नियंत्रित राजसत्ताक शासनपद्धति जपान व इंग्लंडमध्यें असून प्रजासत्ताक शासनपद्धति जर्मनी ( १९१८ नंतरचा ), फ्रान्स व अमेरिकेतील संयुक्त संस्थानें ह्या देशांत प्रचलित आहे.

## १० स्मरणार्थ कोष्टक.

हे शासनपद्धतीचे निरनिराळे प्रकार लक्षांत ठेवण्यास पुढील कोष्टक बरेंच उपयुक्त होईल.


आधुनिक देश
एकतंत्री
(Despotic)
अफगाणिस्थान, सिरिया
लोकसत्ताक
(Democratic)
नियंत्रिक राजसत्ताक
(Limited Monarchy)
प्रजासत्ताक
(Republic)
एकावयवी
(Unitary)
संयुक्त (Federal)
एकावयवी
संयुक्त
जबाबदार
(Responsible)
इटाली, जपान, इंग्लंड
अजबाबदार
(Nonresponsible)
जबाबदार
फ्रान्स
अजबाबदार
जबाबदार
स्विट्झर्लंड, जर्मनी;
अजबाबदार
अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें
जबाबदार
आस्ट्रेलिया, कानडा
अजबाबदार
आस्ट्रिया; हंगेरी (१९१४)

राज्यकारभाराचीं सूत्रें धारण करणाऱ्या व्यक्तींवरून शासनपद्धतींचे वरील प्रकार करण्यांत आले आहेत. शासनपद्धतींच्या मसुद्यांच्या दृष्टीनें विचार केल्यास आणखी कांहीं प्रकार होतात. **लिखित** (Written) शासनपद्धति अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें, फ्रान्स, जर्मनी या देशांत आहे व **अलिखित** शासनपद्धति (Unwritten) इंग्लंड, हंगेरी (१९१४) वगैरे देशांत आहे. **परिवर्तनशील** ( Flexible ) व **स्थिर** ( Rigid ) असे आणखीहि भेद शासनपद्धतींचे पाडतां येतात. परिवर्तनशील शासनपद्धति इंग्लंडमध्यें आढळते. अर्थात ह्या देशांतील शासनपद्धतीचा दुरुस्तीचा मसुदा कायदा पास करण्याच्या मामुली पद्धतीनें पसार करण्यांत येतो. स्थिर शासनपद्धति अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांत फक्त दिसून येते. अर्थात येथील शासनपद्धतीच्या नियमांत फरक करावयाचा झाल्यास तो सहजासहजीं न घडून येतां एका विवक्षित तऱ्हेनेंच घडून येतो. ह्याप्रमाणें शासनपद्धतींचे निरनिराळे प्रकार वर्णिल्यावर 'कायदेकारीसत्ता' ह्या शासनपद्धतिविषयक तात्विक विवेचनाच्या दुसऱ्या भागाकडे वळूं.

# कायदेकारी सत्ता.

(१) प्रास्ताविक (२) एक शाखायुक्त व द्विशाखायुक्त कायदेमंडळ—गुणदोष (३) वरिष्ठसभेची रचना इंग्लंड, फ्रान्स, अमेरिका जर्मनी वगैरे (४) प्रतिनिधिसभेची रचना (५) दोन्ही शाखांचे परस्पर संबंध व अधिकार (६) अंतर्व्यवस्था कमिट्या, पगार, अधिकार (७) काम करण्याची पद्धति (८) कायदे मंडळांची कामें (९) सूचक [ Initiative ] व निषेधक [Referendum] कायदे.

## १ प्रास्ताविक

प्रथम राजा हा स्वतःच मनास वाटेल त्या प्रमाणें राज्यकारभार चालवित असे. कालांतरानें ह्या बाबतींत तो आपल्या भोंवतालच्या मंडळीचा सल्ला घेऊं लागला. जसजशी प्रजेच्या हिताकडे लक्ष देण्याची प्रवृत्ति बळावूं लागली व राज्यकारभाराचा व्याप जसजसा वाढूं लागला तसतसें राज्यकारभार सुरळित चालण्याकरितां विशिष्ट प्रकारचे कायदे अगर नियमांची आवश्यकता भासूं लागली. हे नियमहि प्रथम प्रथम राजा स्वत.च बनवीत असे. परंतु ऐषआरामामुळें किंवा कार्य बाहुल्यामुळे जेव्हां त्याला असें करणें अशक्य होऊं लागलें, तेव्हां तो ह्या बाबतींत भोंवतालच्या धनिक सल्लागारांच्या तंत्रानें चालूं लागला. लोकमताला मान न तुकवितां केवळ श्रीमान लोकांच्या हिताकरतां मनःपूत राज्यशकट हांकणें जेव्हां राजे लोकांना अशक्य झालें तेव्हां लोकांच्या प्रतिनिधींचा कायदे करण्याच्या बाबतींत सल्ला घेणें अशक्य झालें. पुढे पुढें तर राजे लोकांना राज्य कारभारांतून आपलें अंग काढून घ्यावें लागून त्यांना प्रतिनिधि मंडळाच्या स्वाधीन राज्यसूत्रें करावीं लागलीं. हीं प्रतिनिधि मंडळें ह्मणजेच कायदेकारी सत्तेची प्रतीकें अर्थात् कायदेमंडळें होत. कोणत्याहि देशांतलि कायदे मंडळाचें स्वरूप पाहून त्या देशांत राज्यकारभार हांकण्याचें कामीं लोकमताला कितपत

मान मिळतो हें कळून येत असल्यामुळें देशाच्या शासनपद्धतीचें विवेचन करतांना कायदे मंडळाच्या विवरणाला अग्रस्थान मिळतें. अशा ह्या महत्वाच्या भागाविषयीं आपणांस प्रस्तुत ठिकाणीं विचार करावयाचा आहे.

कार्यकारी सत्तेचा जसा बिनबोभाटपणें व चांगल्या प्रकारें काम करण्याशीं व न्यायदान सत्तेचा युक्ति, बल व कायद्यांच्या ज्ञानबलाच्या सहाय्यानें पुढे आलेल्या तंट्यांचा निकाल लावण्याशीं जास्त संबंध असतो तद्वतच कायदेकारी सत्तेचा विचारविनिमय व चर्चा ह्यांशीं संबंध असतो, कार्यकारी सत्ता गाजविण्यास थोड्या कर्तबगार इसमांची व न्यायदानसत्तेची अंमलबजावणी करण्यास थोड्या कायदेपंडित व व्यवहार चतुर माणसांची जरुरी असते. कायदेकारी सत्तेच्या बाबतींत मात्र असे नाहीं. ह्या बाबतींत निर्दोष व प्रजेच्या हिताचे कायदे तेवढेच कसे पसार होऊं शकतील इकडे लक्ष द्यावें लागतें. व ह्या करितां सर्व जातींच्या, सर्व वर्गांच्या व भिन्न भिन्न हित संबंधांच्या प्रतिनिधींच्या विचारांचा एकत्र खल होऊन त्यांतून ज्यास्तींत ज्यास्त निर्दोष व हितकर कायदे पसार करणें आवश्यक असतें. अर्थात् कायदे मंडळांत थोडे इसम असून भागत नाहीं. सर्व प्रकारच्या लोकांचे विचार कायदेमंडळांत प्रदर्शित करतां यावे एतदर्थ लोकांच्या बऱ्याचशा प्रतिनिधींचा कायदेमंडळांत अंतर्भाव करण्यांत आला पाहिजे. अखिल प्रजेच्या हिताला अनुरुप कायदे करतां यावे म्हणून बरेच लोक कायदे मंडळांत असावे असें युक्तिवादानें सिद्ध झालें तरी ह्या सभासदांची संख्या किती असावी हें ठरविणें मात्र कठिण आहे. निरनिराळ्या देशांत कायदे मंडळाच्या सभासदांची संख्या कमी ज्यास्त असल्याचें दिसून येतें. १७८९ सालीं फ्रान्सच्या राजानें बोलाविलेल्या कायदे मंडळांत १२०० सभासद होते, व हेंच सर्वांत अधिक सभासद असलेल्या कायदे मंडळाचे एक उदाहरण आहे. अमेरिकेच्या संयुक्त संस्थानांच्या प्रतिनिधिमंडळांत ४३३, ग्रेटब्रिटनच्या प्रतिनिधिसभेंत सुमारें ६१५ [आयर्लंडचे सभासद वगळून] फ्रान्समधील प्रतिनिधि मंडळांत सुमारें ६०२ व हिंदुस्थानांतील लेजिस्लेटिव्ह असेंब्लींत १४४ ह्याप्रमाणे सभासदांची संख्या असल्याचें सध्यां आपणांस दिसून येतें.

## २ एक शाखायुक्त व द्विशाखा युक्त कायदे मंडळ.

आधुनिक काळीं बहुधा प्रत्येक देशाच्या कायदेमंडळाच्या दोन दोन शाखा असल्याचें दिसून येतें. फक्त ग्रीसमध्येंच एका शाखेचे कायदेमंडळ अस्तित्वांत आहे. १८४४ च्या फ्रान्सच्या दुसऱ्या राज्यक्रांतीनंतर फ्रान्समध्यें एकाच शाखेचे कायदेमंडळ प्रस्थापित करण्यांत आलें होतें. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांपैकीं जार्जिया, पेन्सिलव्हेनिया व्हरमांट ह्या संस्थानांत व इंग्लंडमध्येंही क्रॉमवेलचे वेळीं थोडाकाल एकाच शाखेच्या कायदेमंडळाचा प्रयोग करून पहाण्यांत आला परंतु सर्व देशांत [ग्रीस वगळून] हा प्रयोग अयशस्वी ठरला, व ह्या सर्व देशांना **द्विशाखायुक्त कायदेमंडळाचा** ( Bicameral Legislature ) अंगिकार करावा लागला. ह्या जोडशाखा युक्त कायदेमंडळांचा उगम ग्रेटब्रिटनमध्यें आकस्मिक रीत्या घडून आला. ह्या देशांत राजाच्या सल्लागार मंडळांत प्रथम उमराव व बडे धर्मगुरु यांसारख्या बड्या इसमांचाच अंतर्भाव करण्यांत आलेला होता. परंतु राजे लोकांना पैशाची टंचाई भासूं लागली तेव्हांपासून त्यांनीं सुभ्यांतून [ Shire ] छोटे उमराव व शहरांतून शहरवासी [ Burgesses ] ह्या लोकांच्याहि, सल्लागार मंडळांत अंतर्भाव करून घेतला. शेवटच्या दोन प्रकारच्या कमी दर्जाच्या इसमांबरोबर बसणें उठणें व बोलणेंचालणें करणें उच्च दर्जाच्या उमरावांना व धर्मगुरूंना अप्रतिष्ठितपणाचें वाटून त्यांनीं सवता सभा निर्माण केला व आपल्या बैठकी वेगळ्या ठिकाणीं भरविण्यास सुरवात केली. ह्यांच्या सभेला 'ऊमराव सभा' [ House of Peers ] व छोटे उमराव व शहरवासी ह्या सामान्य लोकांच्या सभेला 'प्रतिनिधि सभा' [ Hou of Commons ] हें नांव प्राप्त झालें. अलीकडे दोन तीन शतकांत घडून आलेल्या औद्योगिक व व्यापार विषयक अभूतपुर्व क्रांतीमुळे, ग्रेटब्रिटनच्या राजे लोकांस पैशाच्या बाबीकरतां सामान्य लोकांवर अवलंबून राहणें भाग पडलें व ह्यामुळे सामान्य लोकांच्या सभेचे प्रस्थ हळुंहळुं वाढत जाऊन उमराव सभेचे अधिकार व तिची प्रतिष्ठा हळुहळु कमी होत गेली व आज उमराव सभा केवळ एक शोभेची वस्तु होऊन बसली आहे.

अशा रीतीनें जोड शाखा युक्त कायदेमंडळाचा उदय झालेला असला तरी ही पद्धति विशेष प्रचारांत येण्यास या पद्धतींतील विशेष गुणच कारणीभूत झाले आहेत. पहिला गुण हा कीं, अशा पद्धतीमुळें पुढें आलेल्या मसुद्यावर चांगला विचार व चर्चा होऊन त्याची चांगलीच छाननी होते व ह्या योगानें मसुद्यांतील अनिष्ट भाग बऱ्याच अंशीं वगळण्याला चांगलीच मदत होते. कायदेमंडळाची एकच शाखा असल्यास मसुद्याचा विचार एकांगी दृष्टीनें, घाईनें व सभासदांच्या त्या कालच्या मनोविकारानुसार होईल व अर्थात् अशा प्रकारें पसार झालेल्या मसुद्यांत अनेक दोष राहण्याचा संभव असतो. दुसरा गुण हा कीं, या योगानें पुढें मांडण्यांत आलेल्या विशिष्ठ मसुद्यावरील सर्वसाधारण लोकमत अजमावितां येतें. कारण, दोन शाखांमधील सभासद निरनिराळया वेळीं, कमी अधिक मुदतीकरितां व भिन्नभिन्न पद्धतीनें निवडण्यांत येत असल्यामुळें निवडणुकीच्या वेळीं मतदार ज्या मनोविकारांना बळी पडले असतील त्याच मनोविकारानुसार मतप्रदर्शन करणारे सर्वच सभासद नसतात अर्थात् एका वेळीं मतदारांचे विचार विशिष्ठ परिस्थितिमुळें किंवा उमेदवारांच्या वक्तृत्व प्रभावामुळें प्रतिगामी अगर जहाल स्वरुपाचे असले तरी दुसऱ्या शाखेच्या सभासदांच्या निवडणुकीच्या वेळीं मतदारांचे विचार तितकेच प्रतिगामी अगर जहाल असतीलच अशी हमी देतां यावयाची नाहीं. दुसऱ्या वेळीं त्यांचे विचार कमी अधिक तीव्र प्रमाणांत प्रतिगामी अगर जहाल अगर पुराणमताला अनुलक्षून देखील असूं शकतील. ह्यामुळें सर्व विचारांच्या लोकांचे प्रतिनिधि दोन शाखांमधून निवडून येण्याचा संभव असतो. ह्या पद्धतींतील तिसरा गुण म्हटला म्हणजे, कायदेमंडळाच्या दोन शाखांचा परस्परांवर दाब राहून कोणतीहि गोष्ट विकारवशतेमुळें घाइनें घडून येत नाहीं व ह्यामुळें कार्यकारी मंडळाला राज्यशकट हांकण्याचें कार्य थपणें अर्थात् कायदेमंडळांत घडणाऱ्या फेरबदलामुळें आपल्या धोरणांत एकदम कमालीचा फरक न करावा लागतां करतां येतें.

ब ग्रेटब्रिटन मधील उमरावांच्या सवत्यासुभ्याच्या वृत्तीमुळें दोन शाखांनीं युक्त असणाऱ्या कायदे मंडळाचा उगम झाला म्हणून दोन शाखा असणें लोकशाहीच्या तत्वाच्या विरुद्ध आहे असें म्हणतां यावयाचें नाहीं. झाला

उदाहरण द्यावयाचें झाल्यास अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांचे किंवा फ्रान्सचें देतां येईल. दोन्हीं देशांत कायदे मंडळाच्या वरिष्ठसभा ( Senate ) व प्रतिनिधिसभा ( हाऊस ऑफ रिप्रेझेंटेटिव्ह अमेरिकेंतील व चेंबर ऑफ डेप्युटिज फ्रान्समधील ) अशा दोन शाखा आहेत. व दोन्हीं शाखांचे सभासद लोकांनींच परंतु निरनिराळया वेळीं, भिन्न भिन्न पद्धतीनीं व भिन्न भिन्न मुदतीकरितां निवडलेले असतात. अर्थात्‌च अशा देशांच्या कायदे-मंडळाच्या दोन्हीं शाखांतूनहि लोकांना हितकारक असें कायदे पास करतां येतात.

## ३ वरिष्ठ सभेची रचना.

उमराव, धर्मगुरु वगैरे धनसमृद्ध लोकांच्या कायदेमंडळाच्या शाखेला उमरावसभा अगर वरिष्ठसभा हें नांव देण्यांत येतें. परंतु बलाबलाच्या दृष्टीनें विचार केल्यास प्रतिनिधिसभाच बहुतेक सर्व देशांत बलवत्तर असल्याचें दिसून येते असो. वरिष्ठ सभेतील सभासद वंशपरंपरागत हक्क, नेमणूक ( Appointment ) व निवडणूक ( Election ) ह्या तीन तत्त्वांपैकीं एक, दोन किंवा तीन तत्त्वांच्या संमिश्र तत्त्वानुसार वरिष्ठ सभेचे सभासद म्हणून गणले जातात. इंग्लंड, जपान, इटली वगैरे नियंत्रित राजसत्ताक देशांतील वरिष्ठ सभेंतील सभासदत्त्व वंशपरंपरागत हक्कानुसार प्राप्त होतें. तिन्हीं देशांत राजाच्या वंशातील पुरुषांना वंशपरंपरा वरिष्ठ सभेंत बसण्याचा हक्क असतो. ते ग्रेटब्रिटनमधील उमरावसभेचे सभासद गणले जातात. जपान मध्यें राजघराण्यांतील २५ पुरुषांशिवाय देशांतील प्रमुख १५०-२०० उमराव परंपरा हक्काचे असतात व ह्या दोहोंच्या संख्येहून कमी इसमांस राजा तहाहयात उमराव बनवितो. इटालींत राज-वंशातील पुरुषांनाच तेवढें वंशपरंपरा हक्कानें वरिष्ठसभेंत (Senate) बसतां येतें. वरिष्ठ सभेंतील इतर सभासद कार्यकारी मंडळाच्या संमतीनें राजाकडून तहाहयात नेमण्यांत येतात.

अलीकडे नवीन शासनपद्धतींची नवीन घटना करावयाची झाल्यास वरिष्ठ सभेच्या सभासदांचा वंश परंपरागत हक्क मान्य न करण्याकडे कल

असलेला दिसून येतो. कारण व्यक्तीपेक्षां व्यक्तींच्या गुणांना विशेष महत्व देण्याचें तत्व सर्वमान्य होत चाललें आहे. वंशपरंपरागत हक्कांविषयीं थॉमस पेन असें म्हणतो कीं, " वंशपरंपरा न्यायाधीश व वंशपरंपरा ज्युरी असणें जसें विसंगत, वंशपरंपरा गणिती व वंशपरंपरा कवि ही कल्पना जशी हास्यास्पद आहे तद्वतच वंशपरंपरागत हक्कानें कायदेमंडळाचे सभासद होणें हीहि आहे." (This idea of hereditary legislatures is as inconsistent as that of hereditary judges and as absurd as an hereditary mathematician or an hereditary poet laureate.) ज्या देशांत सभासदांचा वंशपरंपरागत हक्क मान्य करण्यांत आलेला आहे त्या देशांतहि ही पद्धति ह्या देशाचा पूर्वेतिहास, परंपरा, रूढी ह्यांचा अवशेष म्हणूनच अस्तित्वांत आहे. शिवाय जेथें जेथें ही पद्धति आहे तेथें तेथें जहाल व मजुरपक्षीय पुढाऱ्यांचे लक्ष ही पद्धति एकदांची नामशेष कशी करतां येईल इकडे लागलेलें आहे ह्याचें पूर्वचिन्ह म्हणूनच कीं काय पूर्वपरंपरागत हक्कानुसार कायदेमंडळाच्या वरिष्ठ सभेचे सभासद गणले गेलेल्यांची सत्ता बहुतांशीं संपुष्टांत आली असल्याचें ग्रेटब्रिटनमध्यें दिसून येतें.

बहुतेक देशांत वरिष्ठ सभेंत कांहीं सभासद तरी निदान असे असतात कीं जे वंशपरंपरा हक्कानें किंवा निवडणुकीनें सभासद बनत नाहींत. ह्या सभासदांची अधिकारारूढ कार्यकारी मंडळाच्या सल्ल्यानें राजाकडून नेमणूकच (appointment) करण्यांत येते. कायदेमंडळाच्या निवडणुकींत नेहमीं देशांतील लायक व विचारी लोकच निवडून येतील असा नेम नसतो, ह्याकरितां ज्या लायक व विचारी लोकांचा राज्यशकट हांकण्याचें कामीं सल्ला घेणें अवश्य असतें, परंतु ज्यांच्यांत निवडणुकीच्या धक्काबुक्कींत व आरडाओरडींत भाग घेऊन यशस्वी होण्याची कुवत नसेल त्या साहित्यप्रेमी, शास्त्रपारंगत, तरवारबहाद्दर किंवा एखाद्या बहुमोल कामगिरीमुळें देशाला भूषणभूत झालेल्या इसमांना वरिष्ठ सभचे सभासद नेमण्यांत येते. इटलीच्या वरिष्ठ सभेतील राजवंशीय पुरुष वगळून इतर सर्व सभासद तेथील राजाकडून व कॅनडाच्या वरिष्ठ सभेतील बहुतेक सर्व

सभासद कॅनाडाच्या गव्हर्नर जनरलकडून नेमण्यांत येतात. अशा स्थितींतहि जोंवर अशा नेमलेल्या सभासदांना लोकमताचा पाठिंबा नसतो तोंवर त्यांचें लोकमतनिदर्शक अशा प्रतिनिधिसभेवर वजन पडूं शकत नाहीं. ह्यामुळेंच इटलींतील वरिष्ठ सभेला प्रतिनिधि सभेशीं प्रसंगीं जोराचा विरोध करणें अशक्य होऊन बसलें आहे.

आतां ज्या तिसऱ्या तत्वानुसार वरिष्ठ सभेच्या सभासदांची निवड करण्यांत येतें त्याचा विचार करूं. ही निवडणूक प्रत्यक्ष अगर अप्रत्यक्षरित्या मतदारांकडून करण्यांत येते. निवडणुकींचें हें तत्व अमलांत आणतांना कायदेमंडळाच्या एकाच स्वरुपाच्या दोन शाखा निर्माण न करितां (कायदेमंडळाची एकच शाखा असल्यामुळें पसार केलेल्या कायद्यांत राहणारे दोष सर्वांशीं शक्य नसले तरी कांहीं अंशीं कमी व्हावे ह्या हेतूला अनुसरून दुसऱ्या शाखेची योजना आहे. दोन्ही शाखा एकाच स्वरुपाच्या असल्यास अर्थात् सारख्याच पद्धतीनें सारख्या मुदतीकरितां दोन्ही शाखांतील सभासदांची निवड करण्यांत आल्यास हा हेतु साध्य होत नाहीं.) वरिष्ठ सभा व प्रतिनिधिसभा ह्या दोन सभांच्या सभासदांची निरनिराळया वेळीं, भिन्न भिन्न मुदतीकरितां व भिन्न भिन्न प्रकारांनुसार निवडणूक करण्यांत येते. **संयुक्त देशांत** ( Federal state ) वरिष्ठ सभेची निवडणूक त्या देशांतील **घटक संस्थानांचे** (Constituent States) प्रतिनिधित्व दर्शविण्याकरितां व प्रतिनिधि सभेची निवडणूक सर्वसामान्य लोकांचें प्रतिनिधित्व दर्शविण्याकरितां करण्यांत येते. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें, आस्ट्रेलिया, ब्रॅझिल, इत्यादि देशांत प्रत्येक घटक संस्थानांच्या सारख्या प्रतिनिधींची मिळून त्या त्या देशांतलि वरिष्ठसभा बनविण्यांत आल्या आहेत. जर्मनींतील वरिष्ठ सभेत ( Reichstag ) मात्र सर्व घटक संस्थानांचे सारखेच प्रतिनिधि नसतात. कारण एक तर जर्मनींतील सर्वच घटक संस्थानें सारख्या आकाराचीं नाहींत व दुसरें असें कीं, निरनिराळीं संस्थानें निरनिराळया वेळीं प्रशियास येऊन मिळालीं व प्रत्येक संस्थानांशीं प्राशियानें वेगवेगळा करार केला होता आणि अशा रितीनें जर्मनीचे संयुक्त-राष्ट्र निर्माण झालें आहे, एकावयवी देशांत ( Unitary state ) वरिष्ठ सभेची निवडणूक

प्रत्यक्षरीत्या करण्यांत येते. अशी स्थिति फ्रान्स देशांत आढळून येते. ह्या देशांत वरिष्ठ सभेच्या सभासदांची निवड निरनिराळ्या चार मतदार संघाकडून-Electoral Colleges-करण्यांत येते. प्रतिनिधि सभेंतील सभासदांचा पहिला मतदार संघ, प्रत्येक प्रांताच्या कायदे-मंडळांच्या सभासदांचा दुसरा मतदारसंघ, प्रत्येक जिल्हा संघाच्या कायदे मंडळाच्या सभासदाचा तिसरा मतदार संघ, प्रत्येक तालुक्यांच्या कायदे मंडळाच्या (Cantonal Commune) सभासदाचा चवथा मतदारसंघ. १९०९ सालापूर्वी अमेरिकेंतील संयुक्तसंस्थानांच्या वरिष्ठ सभेचे सभासद निरनिराळ्या संस्थानांच्या कायदे मंडळांकडून निवडले जात असत. परंतु हल्लीं लोकच त्यांची प्रत्यक्षरीत्या निवड करितात. हिंदुस्थानांतहि १९१९ पूर्वी अखिल भारतीय कायदे कौन्सिलांत कांहीं सभासद मतदारांकडून व कांहीं प्रांतिक कायदे कौन्सिलांकडून निवडण्यांत येत असत. परंतु हल्लीं मात्र लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलच्या सर्व लोकनियुक्त सभासदांची निवडणूक प्रत्यक्ष मतदारांकडून करण्यांत येते.

वरिष्ठ सभेच्या निवडणुकीच्या बाबतींतहि एका विशेष तत्वाचा अंगिकार केला असल्याचें दिसून येतें. हें तत्व म्हटलें म्हणजे वरिष्ठसभेची परंपरा कायम राखणें अर्थात् वरिष्ठसभेची पहिली निवडणूक झाल्यावर एकाच वेळीं सर्व सभासदांची निवड न करणें हें होय. उदाहरणार्थ अमेरिकेच्या वरिष्ठसभेची मुदत सहा वर्षांची असून दर दोन वर्षांनीं $\frac{1}{3}$ सदासदांची नवीन निवडणूक करण्यांत येते. फ्रान्समध्यें वरिष्ठसभेची मुदत ९ वर्षांची असून दर दोन वर्षांनीं १/३ सभासदांची नवीन निवडणूक करण्यांत येतें.

## ४ प्रतिनिधि सभेची रचना.

प्रतिनिधिसभेच्या रचनेच्या बाबतींत सर्व देशांत सारखीच पद्धति स्वीकारण्यांत आलेली आहे. जसजसा लोकशाहीचा विकास होऊं लागला तसतसे सर्वच देशांत प्रतिनिधिसभेला जोरकस स्वरुप प्राप्त होऊं लागलें. हल्लीं ह्या सभेच्या रचनेसंबधी खालील बाबतींत बहुतेक सर्व देशांत एकमत असल्याचें दिसून येतें.

(१) सभासदांची निवडणूक सार्वत्रिक मतदारसंघांकडून करण्यांत येते व मतदारांचा हक्क मिळविण्याकरितां व प्रतिनिधिसभेकरितां उमेदवार म्हणून उभे राहण्याकरितां शक्य तितके सौम्य निर्बंध घालण्यांत येतात, उद्देश हा कीं, लोकसंख्येपैकीं बऱ्याच लोकांना निवडणुकींत भाग घेतां यावा.

(२) देशाच्या निरनिराळया विभागांत तेथील लोकसंख्येला अनुसरून सभासदांची वांटणी कमी अधिक करण्यांत येते. अर्थातच लोकसंख्येत ज्या मानानें बदल होईल त्या मानानें विशिष्ट मुदतीनंतर सभासदांची संख्या कमी अधिक करण्यांत येते.

[३] निवडणूक जिल्ह्या जिल्ह्यांतून वेगवेगळी करण्यांत येते. सार्वत्रिक निवड * करण्याचा प्रयोग करून पाहण्यांत आला. परंतु अशा पद्धतीमुळें अल्पसंख्यांकाच्या प्रतिनिधित्वाला मुळींच वाव राहात नाहीं.

[४] प्रतिनिधिसभेच्या सभासदांची निवडणूक मतदारांकडून प्रत्यक्ष रीत्या करण्यांत येते.

[५] साधारणतः बहुमताला अनुसरून निवडणुकींचा निकाल लावण्यांत येतो. परंतु कांहीं देशांत पहिल्या निवडणुकींत सभासद म्हणून गणले जाण्यास उमेदवारांस निर्विवाद बहुमत मिळालें पाहिजे दुसऱ्या निवडणुकींत केवळ बहुमतानुसार सभासदांची निवड करण्यांत यावी असे निर्बंध आहेत.

---

* [१] देशांतील सर्व भागांतून उमेदवार उभे राहिल्यानंतर हव्या त्या भागांतील मतदारानें हव्या त्या भागांतील उमेदवाराला मत देणें ही सार्वत्रिक निवडणूक होय. स्वतःच्या जिल्ह्यांतील किंवा मतदार संघांतील उमेदवारास मत देणें ही जिल्ह्यानुसार निवडणूक होय. एका विभागांतून दोन सभासद निवडावयाचे आहेत व त्या जागेकरितां तीन किंवा अधिक उमेदवार उभे आहेत. तेव्हां निम्मेहून अधिक मतें ज्याला मिळतील त्याला निर्विवाद बहुमत मिळालें असें समजावें निम्मेहून कमी पण इतरांहून अधिक मतें मिळाल्यास तो उमेदवार साध्या बहुमतानें निवडला असें समजावें.

## ५ दोन सभांचे परस्पर संबंध व अधिकार.

कायद्यांचे मसुदे सुचविण्याचा व मसुद्यांस पुस्ती (Amendment) जोडण्याचा प्रत्येक सभेला सारखाच हक्क साधारणत: असतो, इतकेंच नव्हें तर दोन्हीं सभांनीं मसुदा व मसुद्यावरील पुस्तीला संमति दिल्याशिवाय, तो मुसदा पसार होऊं शकत नाहीं. हा सर्वसामान्य नियम असला तरी पैशासंबंधीच्या मसुद्याचे बाबतींत बहुतेक सर्व देशांत प्रतिनिधिसभेला वरिष्ठसभेपेक्षां अधिक अधिकार असतात. ह्या प्रकारच्या परंपरेला सुरुवात ग्रेटब्रिटनमध्यें सुमारें १४ व्या शतकांत झाली. ह्या वेळीं उमरावांना कर द्यावा लागत नसे ह्मणून कर देणाऱ्यांच्या प्रतिनिधींनीं स्वाभाविकरीत्याच राष्ट्रीय खर्च व राष्ट्रीय कराबाबतच्या मसुद्यांवर मत देण्याचा आपला हक्क प्रस्थापित केला. ह्या च पद्धतीचा स्वीकार इतर देशांनींहि अंशत: ग्रेटब्रिटनचें अंधानुकरण ह्मणून खर्च व करासारख्या महत्त्वाच्या बाबतींत दोन सभांमध्यें बांधा उत्पन्न होऊन राष्ट्राचा राज्यकारभार सुव्यवस्थितपणें चालविण्यास व्यत्यय येऊं नये ह्मणून, व अंशत: सर्वसामान्य लोकांनीं निवडलेल्या प्रतिनिधि सभेच्या सभासदांना जनतेच्या पैशाचा विनियोग करण्याचें बाबतींत सल्ला देण्याचा निसर्गत: अधिकार पोहोंचतो ह्मणून केला. १९११ सालच्या पार्लमेंटच्या कायद्यानें तर ग्रेटब्रिटनच्या उमराव सभेतील उमरावांना पैशाच्या मसद्यावर आपलें मत तेवढें प्रगट करण्याव्यतिरिक्त कांहींहि अधिकार राहिलेला नाहीं. अर्थात् त्यास पैशासंबंधींहि मसुदा सुचवितां येत नाहीं, सुचविलेल्या मसुद्याला पुस्ती जोडतां येत नाहीं किंवा पुढें मांडलेला पैशाचा मसुदा अमान्य पण करतां येत नाहीं. पैशाव्यतिरिक्त इतर मसुद्याचे बाबतींतहि दोन वर्षांचे आंत विशिष्ठ मसुद्याला उमरावांकडून संमति न मिळाल्यास प्रतिनिधिसभेला तो मसुदा राजाची सही मिळवून पसार करतां येतो. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांतील वरिष्ठ सभेला पैशाचा मसुदा कायदेमंडळापुढें मांडतां येत नाहीं हें जरी खरें तरी प्रतिनिधिसभेपुढें मांडण्यांत आलेल्या पैशासंबंधींच्या मसुद्याला पुस्ती जोडण्याचा किंवा तो मसुदा अमान्य करण्याचा सदरहू वरिष्ठ सभेला अधिकार आहे

पैशाबाबतच्या मसुद्यासंबंधी प्रतीनिधि सभेला जसे विशेष हक्क असतात, तसेच वरिष्ठसभेला सरकारी अधिकाऱ्यांच्या गुन्ह्यांचा निवाडा करण्याचा विशेष हक्क असतो. देशांतील एखाद्या बड्या अंमलदाराकडून लांच लुचपत, जुलुम जबरदस्ती किंवा ह्या सारखाच इतर एखादा गुन्हा घडल्यास त्यावर प्रतिनिधिसभा खटला उभारते व वरिष्ठ सभा त्यांचा निकाल लावते.

दोन्ही सभांचे हक्क सामान्यत: सारखेच असतात. असें ह्मणण्यांत येतें. परंतु वस्तुत: व्यवहारांत निरनिराळ्या देशांत ह्यासंबंधी निरनिराळी परिस्थिति असल्याचें दिसून येतें. ग्रेटब्रिटनमध्यें प्रतिनिधिसभेच्या महत्वाच्या राज्य घटनाविषयक कायद्यांना उमरावांनीं संमति द्यावी ह्मणून अशा कायद्यांना अनुकूल मत देतील अशाच इसमांस उमराव बनविण्यांत येतें. व बहुधा नवीन उमराव नेमण्यांत येतील ह्या भीतीनेंच उमरावसभेंतील उमराव कायद्यास नाइलाजानें कां होईना पण संमति देत असत. १९०८ सालीं फडनवीस लॉइड जार्ज ह्यानीं प्रतिनिधिसभेंपुढें मांडलेल्या अंदाजपत्रकास -ह्या पत्रकान्वयें श्रीमानावर इन्कमटॅक्स बसणार असल्यामुळें उमरावानीं कसून विरोध केला. उमरावांना पैशासंबंधीच्या मसुद्यावर मत द्यावयासच अधिकार नाहीं असें प्रतिपक्षाकडून प्रतिपादण्यांत आलें. शेवटीं ह्यावरून रणें माजलीं. अखेर १९१० सालीं उमरावांचे असलेले अधिकारहि वरील पार्लमेंट ॲक्टान्वयें काढून घेण्यांत आले व हल्लीं उमरावसभा केवळ एक शोभेची वस्तु बनून गेली आहे व कायदे करण्याच्या बाबतींत प्रतिनिधि सभाच सर्व सत्ताधारी होऊन बसली आहे. जपान, इटली, वगैरे राजविभूषित देशांत उमराव सभेला व वरिष्ठसभेला अनुक्रमें प्रतिनिधिसभेपेक्षां अधिक अधिकार देण्यांत आले असले तरी व्यवहारांत लोकांनीं निवडून दिलेल्या प्रतिनिधींच्या सभेपुढें वरिष्ठसभेचें विशेष वजन पडत नाहीं. अमेरिका, जर्मनी व स्विट्झर्लंड, ह्या संयुक्त देशांत मात्र दोन्हीं शाखांचे अधिकार सामान्यत: समसमान असल्याचें अनुभवास येतें. फ्रान्समध्यें देखील उमरावसभेपेक्षां प्रतिनिधिसभाच विशेष प्रभावशाली होऊन बसली आहे.

दोन्ही शाखांमधील संबंध अशाप्रकारें गुंतागुंतीचे व नाजूक असल्यामुळें व त्यांच्या हक्कांची मर्यादा शासनपद्धतीच्या घटनेमध्यें स्पष्टपणें आखण्यांत आलेली नसल्यामुळें दोन शाखांमध्यें कित्येकदां खटकेहि उडतात. त्यावेळीं दोन्ही शाखांनीं निवडून दिलेल्या इसमांची लहान लहान मंडळें खटक्यांचा निकाल लावण्याकरितां नेमण्याची अलीकडे पद्धति सुरू झाली आहे. अमेरिकेंतील राष्ट्रीय सभेच्या दोन शाखांमध्यें तंटा उपस्थित झाल्यास वरिष्ठसभेचे तीन प्रतिनिधि व प्रतिनिधिसभेचे तीन प्रतिनिधि अशा सहा सभासदाचें एक मंडळ नेमण्यांत येतें. व ह्या मंडळानें दिलेला निकाल दोन्ही शाखांना बंधनकारक होतो. आस्ट्रेलियांत एखाद्या मसुद्याबाबत दोन शाखांमध्यें रण माजल्यास तेथील गव्हर्नर जनरलास दोन्ही सभा मोडून नवीन निवडणूक घडवून आणण्याचा हक्क आहे.

## ६ अंतर्व्यवस्था.

दोन्ही शाखांना आपआपल्या शाखेची अंतर्व्यवस्था ठरविण्याचा अधिकार असतो. कांहीं कांहीं बाबतींत ह्या संबंधीहि घटनेचे निर्बंध घातलेले आहेत. इंग्लंडच्या उमरावसभेचा अध्यक्ष 'लॉर्ड चॅन्सेलर' हा असतो. अमेरिकेच्या राष्ट्रीय सभेच्या अध्यक्षाची व उपाध्यक्षाची एकाच वेळीं मतदारांकडून अप्रत्यक्षरीत्या निवड होते[1] ह्यापैकीं उपाध्यक्ष हा तेथील वरिष्ठसभेचा अध्यक्ष असतो. प्रतिनिधिसभेचे अधिकारी मात्र सर्वत्र प्रतिनिधिसभेच्या सभासदांकडूनच निवडण्यांत येतात. एखाद्या सभासदाच्या निवडणुकीविषयीं वाद उपस्थित झाल्यास ह्या वादाचा निकाल लावण्याचा हक्क तो ज्या शाखेकरितां उमेदवार उभा राहिला असेल त्या शाखेला असतो. ग्रेटब्रिटनमध्यें हा हक्क न्यायमंदिरांकडे असतो.

अमेरिकेंत राष्ट्रीय सभेच्या कोणत्याहि शाखेच्या सभासदाला आपल्याकडे एखादा सरकारी अधिकार ठेवितां येत नाहीं. इंग्लंड किंवा फ्रान्समध्यें एखाद्या सभासदाची एखाद्या अधिकाराचे जागीं नेमणूक झाल्यास

१ अमेरिकेंतील 'संयुक्त संस्थानाची शासनपद्धति' ह्या प्रकरणांत अध्यक्षाची निवड हें कलम पहा.

त्याचें सभासदत्व जातें. परंतु रिकाम्या पडलेल्या जागेकरितां उमेदवार म्हणून उभें राहून फिरून निवडून आल्यास त्याला कायदेमंडळाचे सभासदत्व व अधिकार दोन्ही आपल्याकडे ठेवितां येतात. अमेरिकेंतील कार्यकारी मंडळाचे सभासद हे राष्ट्रीय सभेच्या कोणत्याहि शाखेचे सभासद राहात नसून त्यांना कोणत्याहि शाखेच्या बैठकीला हजर राहून चर्चेत भाग घेता येत नाहीं. इंग्लंड, फ्रान्स, जर्मनी इत्यादि देशांत मात्र कार्यकारी मंडळाचें सभासद हे कायदेमंडळाच्या कोणत्यातरी सभेचे सभासद असतात. इतकेंच नव्हे तर कायदेमंडळांतील बहुमतवाल्या पक्षाचे हे लोक पुढारी असतात. अर्थात् त्यांना कोणत्याहि शाखेच्या बैठकीला हजर राहता येऊन चर्चेत भागहि पण घेतां येतो।

कायदेमंडळाची कोणतीहि शाखा घेतली तरी तींतील सभासदांची संख्या व राज्यकारभाराचा व्याप ह्यांत अतिशय वाढ झाली असल्यामुळें व कायदेमंडळात सामान्य माणसालाहि प्रवेश मिळणें शक्य झाल्यामुळें प्रत्येक सभासदास राज्ययंत्राच्या प्रत्येक विभागाविषयींचें पूर्ण ज्ञान असणें अशक्य होऊन बसलें आहे. कामाचा उरक व्हावा व अवश्य तेच कायदे पास व्हावे म्हणून अलीकडे राज्यकारभाराच्या निरनिराळ्या खात्यांत तज्ञ असलेल्या सभासदांची लहान लहान मंडळें बनविण्यांत येतात. कायदे मंडळापुढें मांडण्यांत आलेल्या कायद्याच्या मसुद्याचा ज्या खात्याशीं संबंध असेल त्या खात्याच्या मंडळापुढें तो मसुदा प्रथम ठेवण्यांत येतो. तेथें त्या मसुद्यांची बारीक छाननी होऊन कित्येक मसुदे मंडळांतच गडप करण्यांत येतात व जे मसुदे ज्या स्वरूपांत कायदे मंडळापुढें मांडण्याची मंडळाकडून परवानगी मिळेल त्याच स्वरूपांत तो मसुदा कायदेमंडळापुढें मांडवा लागतो. कायदेमंडळांत त्या मसुद्यावर औपचारिक भाषणें व चर्चा होते व मंडळानें व्यक्त केलेल्या बऱ्या वाईट अभिप्रायावर तो मसुदा पास होणें अगर न होणें हें अवलंबून असतें. म्हणूनच ह्या मंडळांचे कायदेमंडळांत फार महत्त्व असतें.

अमेरिका, फ्रान्स वगैरे देशांत ही पद्धति प्रचारांत आहे अमेरिकेंतील वरिष्ठ सभा व प्रतिनिधि सभा आपआपल्या सभासदांची निरनिराळीं मंडळें

बनवितात. फ्रान्समध्यें पैशाबाबतच्या मसुद्याचा विचार करण्याकरितां दोन्हीं शाखांतील सभासदांचे मिळून एक वर्ष मुदतीचे एक मंडळ बनविण्यांत येतें. पैशाव्यतिरिक्त इतर मसुद्यांचा विचार करण्याकरितां दर-महिन्याच्या आरंभीं चिठ्या टाकून प्रतिनिधि सभेचे ११ गट व वरिष्ठसभेचे ९ गट करण्यांत येतात. मसुद्यावर विचार करावयाचा असल्यास प्रत्येक गटांतील सारखे सभासद घेऊन विशिष्ट मसुद्याचा विचार करण्याकरितां तात्पुरतें मंडळ बनविण्यांत येतें ग्रेटब्रिटनमध्यें मसुदे सुचवून ते पास करून घेण्याचें बाबतींत कार्यकारी मंडळाचें बऱ्याच अंशीं अंग असतें. अर्थात् तेथें मंडळें बनविण्याची फारशी आवश्यकता भासत नाहीं.

कायदे मंडळाच्या सभासदांना पगार वगैरे देण्याच्या बाबतींतहि निरनिराळ्या देशांत निरनिराळी स्थिती आढळून येते. अमेरिका व फ्रान्स-मध्यें राज्यघटना अस्तित्वांत आल्यापासूनच सभासदांना पगार देण्याची व्यवस्था करण्यांत आली आहे. जर्मनींत १९०६ पासून व इंग्लंडमध्यें १९११ पासून ही पद्धती स्वीकारण्यांत आली आहे. कांहींच्या मतें सभासदांस पगार दिल्यानें चांगल्या दर्जाचे गरीब तसेंच श्रीमंत इसम कायदेमंडळांत निवडून येतील व त्यांना इतर बरेवाईट उद्योग करून निर्वाहार्थ द्रव्य मिळविण्याचा मोह होणार नाहीं. दुसरें असें कीं, पगार दिल्यानें गरीब, बुद्धिमान् व लायक इसमांसहि कायदेमंडळांत शिरून लोकोपयुक्त कामें करतां येतील. इतरांचें असें मत आहे कीं, पगाराची पद्धती न ठेवणेंच बरें. कारण असें केलें असतां स्वतंत्र उपजीविकेचें साधन असलेले लोकच कायदेमंडळांत निवडून येतील व स्वतंत्र वृत्तीचे इसम अधिक बुद्धिवान् व लायक रहात असल्यामुळें व्यक्तिसुखाकरितां ते सभासद लोभांस बळी पडण्याचा संभव कमी असतो व अशा सभासदांकडूनच अधिक उपयुक्त कार्य होऊं शकेल. परंतु सामान्यतः पाहूं गेल्यास पैसेवाले लोक बुद्धिमान् असतातच असा अनुभव येत नाहीं व त्यांनाहि अधिक संपत्ति मिळविण्याची हांव असणें संभवनीय असल्यामुळें सभासदांस पगार देण्याच्या पद्धतीचा स्वीकार करण्याकडेसच सर्वांचा कल असल्याचें दृष्टोत्पतीस येतें.

सभेची बैठक चालू असतां विशेष महत्वाचा गुन्हा घडल्याशिवाय कोणाहि सभासदास अटक करण्यांत येणें, सभासदास आपल्या शाखेच्या बैठकींत पूर्ण भाषण स्वातंत्र्य असणे व स्वतःच्या भाषणाबद्दल कायदे-मंडळाच्या आपल्या शाखेलाच केवळ जबाबदार असणें हे कायदेमंडळाच्या सभासदांचे सर्वसामान्य अधिकार ( Privileges ) मानण्यांत येतात.

## ७ कायदे मंडळाची काम करण्याची पद्धती.

अमेरिकेंतील राष्ट्रीयसभेची वर्षांतून एक तरी बैठक भरली पाहिजे असा निर्बंध आहे. ह्याशिवाय जरूरीच्या वेळीं बैठक बोलाविण्याचा अध्यक्षाला अधिकार आहे. बैठक तहकुब करावयाची झाल्यास दोन्हीं शाखांची संमति लागते व ह्या बाबतींत दोन शाखांचा मतभेद झाल्यास कार्यकारि मंडळानें दिलेला निकाल ग्राह्य मानण्यांत येतो. कार्यकारी मंडळाला राष्ट्रीय सभेच्या कोणत्याहि शाखेची तिच्या मुदतीपूर्वी बरखास्ती घडवून आणून नवीन निवडणूक करवितां येत नाहीं. ग्रेटब्रिटनमध्यें पार्लमेंट सभेची तीन वर्षांतून एकदां तरी बैठक भरावयास पाहिजे. परंतु अंदाजपत्रक ( Budget ) एका वर्षापुरतेंच पास करण्यांत येत असल्यामुळें दरवर्षी बैठकी भरत असतात. येथें राजाला प्रधान मंत्र्याच्या सल्ल्यानें प्रतिनिधिसभेची बरखास्ती ( dissolution ) घडवून आणून नवीन निवडणूक करण्याची आज्ञा देतां येते. थोड्या मुदतीकरितां प्रत्येक शाखेला आपआपली बैठक तहकूब करतां येते.

फ्रान्समध्यें वर्षास एक तरी पांच महिने मुदतीची सभा भरलीच पाहिजे, असा निर्बंध आहे. शिवाय एखाद्या शाखेच्या सभासदांकडून बहुमतानें बैठक ( Session ) भरविण्याची मागणी करण्यांत आल्यास अध्यक्षाला नवीन बैठक बोलाविण्याचाहि अधिकार आहे. प्रत्येक सभेला इतर देशांतील सभेप्रमाणें आपली बैठक कांहीं काळापुरती तहकूब करतां येते. शिवाय कार्यकारी मंडळाच्या सल्ल्यानें प्रतिनिधिसभा मोडून दुसरी निवडणूक करण्याचाहि अध्यक्षाला अधिकार आहे.

सभेचें काम कायदेशीरपणें सुरू होण्याकरितां विशिष्ट संख्येचे सभासद हजर असावे लागतात. ह्या संख्येला नियतगण (quorum) असें म्हणतात. हा नियतगण बहुधा राज्यघटनेनेंच ठरविण्यांत आलेला असतो. फ्रान्स अमेरिका व जर्मनींत निम्मेहून अधिक सभासद हजर असल्यास सभेच्या कामास सुरुवात करतां येते. इंग्लंडमध्यें तीन उमराव हजर असतां उमराव सभेच्या व ४० सभासद हजर असतां प्रतिनिधि सभेच्या कामास सुरुवात करतां येतें. इंग्लंडमधील कायदे करण्यासंबंधीची सर्व सूत्रें प्रतिनिधि-सभेंतील बहुमतवाल्या पक्षाचा पाठिंबा असलेल्या कार्यकारीमंडळाकडून हालविण्यांत येत असल्यामुळें तेथें बहुसंख्याक सभासद हजर असण्याची आवश्यकता राहत नाहीं.

एखादा कायद्याचा मसुदा त्यावर चांगला विचार न होतां घाईनें पास होऊं नये व तद्वतच महत्वाचा उपयुक्त मसुदा पसार होण्यास अनावश्यक कालावधि लागूं नये म्हणून सभासदांचे सभेच्या वैठकीस हजर असणें, मत-मोजणें, चर्चा करणें वगैरे संबंधी विशिष्ट नियम करण्यांत येतात. कोणी किती बोलावें, चर्चा केव्हां थांबवावी वगैरे संबंधीहि नियम केलेले असतात.

मसुदे सुचविण्याच्या बाबतींतहि विविधता आढळून येते. राजविभू-षित देशांत राजाच्या नांवावर कार्यकारीमंडळ कायदे मंडळापुढें मसुदे मांडण्याचें काम करते. ज्या देशांत कार्यकारीमंडळ प्रतिनिधिसभेला जबाबदार असतें तेथें कार्यकारी मंडळच मसुदे सुचविण्याचें कार्य करतें. ज्या देशांत मसुद्याचा विचार करण्याकरितां मडळें बनविण्याची पद्धति असते त्या देशांत मंडळांची शिफारस केलेले मसुदे कायदेमंडळापुढें मांडण्यांत येतात. प्रजा-सत्ताक देशांत कोणत्याहि सभासदास त्याच्या शाखेपुढें मसुदा मांडण्याचें कार्य करितां येतें. कांहीं देशांत तर मतदारांना विशिष्ठ मसुदा पास करण्या-बद्दल कायदे मंडळाला अर्ज द्वारा विनंति करतां येतें व कांहीं देशांत विशिष्ठ संख्येचे मतदार 'सूचक' पद्धतीचा (Initiative) चा अवलंब करून मसुद्यांना कायद्याचे स्वरूप देतात.

मसुदा पास करण्याच्या पद्धतींत मात्र सर्व देशांत एकसूत्रता दिसून येते. कोणत्याहि मसुद्याला कायद्याचें स्वरुप प्राप्त होण्यापूर्वी त्याची अनेक

वाचनें व्हावीं लागतात. इतकेंच काय पण त्यावर नियुक्तमंडळाचा (select committee) अनुकूल किंवा प्रतिकूल शेरा मिळाल्याविना तो मसुदा पास करण्यांत येत नाहीं. प्रत्येक शाखेंतील ठरलेल्या नियतगणाइतके सभासद हजर असल्यावर मसुद्यास बहुमत मिळालें असता तो पास होतो. अमेरिकेच्या अध्यक्षांचे निर्णायकमत राष्ट्रीय सभेंतील एकूण दोन तृतीयांश मताधिक्यापुढें लंगडें पडतें. फ्रान्सच्या अध्यक्षानें प्रतिकूल निकाल दिल्यास राष्ट्रीय सभेला त्या मसुद्याचा फेर विचार करणें आवश्यक असतें. इंग्लंडच्या राजाचा निर्णायक मताचा अधिकार केव्हांहि अमान्य करण्यांत आला नाहीं. परंतु त्याचा व्यवहारांत अंमलहि केव्हांच होत नाहीं!

## ८ कायदे मंडळाचीं कामें.

कायदे मंडळाला खालील कामें करावीं लागतात—

(१) जमीनीवरील करासंबंधी बदलणाऱ्या परिस्थितीनुरूप कायदे करणें.

(२) देशाच्या जमाखर्चावर नियंत्रण ठेवणें. कर किती व कसे उभारावयाचे व त्याचा विनियोग कसा करावयाचा ह्यासंबंधी कायदे करणें.

(३) अंतर्राष्ट्रीय संबंधाबाबत कायदे करण्याकडेहि कायदे मंडळाचा कल झुकत असल्याचें अलीकडे दृष्टोत्पत्तीस येतें.

(४) कायद्यांच्या क्षेत्रांत अंतर्भूत न होणारी कामेंहि कायदे मंडळाकडून करण्यांत येत असल्याचें अनुभवास येते. निवडणुकीसंबधी उपस्थित झालेल्या वादांची व कायदे मंडळाचे सभासद, किंवा सरकारी अधिकाऱ्यांच्या गुन्ह्यांची चौकशी करून निकाल देण्याचें न्यायदेवतेचें कामहि कायदे मंडळाकडून करण्यांत येते. सरकारी अधिकाऱ्यांची नेमणूक करणें किंवा कार्यकारी मंडळांनी केलेल्या नेमणुकीला संमति देणें, मंडळें नेमणें, खासगी मसुदा पसार करणे वगैरे कार्यकारी सत्तेंत अंतर्भूत होणारीं कामें देखील कायदेमंडळाकडून करण्यांत येतात.

## ९ कायदे करण्याच्या सूचक व निषेधक पद्धती.

आतापर्यंत कायदेमंडळाचें स्वरूप, त्याची रचना व काम करण्याची पद्धति व कायदे मंडळाचीं कामें ह्या संबंधीचें विवरण करण्यांत आलें आहे. कायदेमंडळातील सभासद निवडून देणाऱ्या मतदारासंबंधी हा वेळपावेतों कांहींच विचार करण्यांत आलेला नाहीं. किंबहुना मतदारासंबंधींचें विवेचन सदरहू प्रकरणांत न घालतां स्वतंत्र प्रकरणांत घालणेंच योग्य होईल. परंतु मतदारांचे कायदे करण्याचे बाबतींत किती अंग असतें हेंच दुसऱ्या शब्दांत लिहावयाचें तर कायदेकारी सत्तेचा किती अंश मतदारांच्या वाटणीला आहे ह्या संबंधींचें विवेचन येथें होणें आवश्यक आहे.

मतदारांना एखादा कायदा पास व्हावा असें वाटल्यास विशिष्ट संख्येच्या मतदारांना त्या कायद्याचा मसुदा कायदेमंडळाच्या संमतीनें मतदारांपुढें मतप्रदर्शनार्थ मांडतां येतो व बहुमत मसुद्याला अनुकूल पडल्यास तो मसुदा कायदे मंडळाच्या संस्काराविनाच कायदेबुकांत नोंदला जातो. अशाप्रकारें कायदे करण्याच्या पद्धतीला 'सूचक' (Initiative) पद्धति असें ह्मणतात; उलट, कायदे मंडळांपुढें मांडण्यांत आलेला मसुदा पास होणें देशाला अनिष्टकारक आहे असें मतदारांस वाटल्यास विशिष्ट संख्येच्या मतदारांना 'तो मसुदा सर्व मतदारांपुढें मतप्रदर्शनार्थ ठेवण्यांत यावा' अशा अर्थाचा अर्ज करून कायदे मंडळास तसें करण्यास भाग पाडतां येते. बहुमत मसुद्याला प्रतिकुल पडल्यास तो मसुदा पास करतां येत नाहीं अशा प्रकारें कायद्यांचा निषेध करण्याच्या पद्धतीला '**निषेधक**' ( Referendum ) पद्धति हें नांव आहे.

ही पद्धति प्राचीन काळीं ग्रीक व रोमन राज्यांतुन अंमलांत होती. हल्लीं स्विट्झर्लंड, अमेरिकेंतील कांहीं संस्थानें व इतर कांहीं देशांत ती अस्तित्वांत आहे. स्विट्झर्लंडमधील कांहीं संस्थानांत ही पद्धति ऐच्छिक ( Optional ) असून कांहीं ठिकाणीं आवश्यक ( Obligatory ) आहे. ह्या पद्धतींमध्यें खालील गुण दोष आढळून येतात:—

**गुण**—(१) लोकहितांबद्दल बेपर्वा असलेल्या कायदे मंडळाचें लोकहिताचे कायदे पास करण्याकडे लक्ष वेधलें जाण्याला मदत होते.

(२) सर्वच मतदार लांचलुचपतीला बळी पडून स्वसुखापासून परावृत्त होण्याचा संभव कमी असतो. अर्थात् त्यांनीं सुचविलेलें मसुदे अधिक लोकहिताचे असतील.

(३) मतदारसंघ नेहमीं जागृत राहतो व महत्वाच्या प्रश्नावर सारखा विचार करावा लागल्यास त्यांना रोजकामाचें प्रत्यक्ष ज्ञान मिळते व ते विशेष काळजीपूर्वक उत्साहानें राजकीय प्रश्नांचा खल करूं लागतात.

[४] स्थानिक नगरसभेंतील अहितकारक मसुदे फेटाळून लावून नागरीकांना हितकर होतील असे मसुदे पास करण्यास नगरसभांना भाग पाडतां येत.

**दोष**—[१] मतदारांस कायद्याचे मसुदे सुचविण्याची व ते फेटाळून लावण्याची सवड ठेवल्यास कायदे मंडळाच्या निवडणुकींत ते मनापासून व कळकळीनें भाग घेत नाहींत.

[२] ज्या प्रश्नांवर मतदारांचें मत अजमाविण्यांत येते त्या प्रश्नावर विचार करून त्यावर मत देण्याची कित्येक मतदारांची बौद्धिक लायकी नसते.

[३] अशा पद्धतीमुळें कायदेमंडळ व कार्यकारीमंडळावरील जबाबदारी कमी होते. मतदारांकडून मसुदा फेटाळण्यांत येईल ह्या भीतीनें सामान्य लोकांस ज्यांची उपयुक्तता सहज पटणार नाहीं परंतु जे देशहिताच्या दृष्टीनं पास होणें अवश्य असते असे कायदे पास करण्यांत येत नाहींत व त्यामुळें देशाचे पाऊल पुढ पडण्याचें थांबतें.

[४] सामाजिक व आर्थिक बाबींसंबंधीचें गुंतागुंतीचे व गहन कायदे करणें मुष्कील होते.

तात्पर्य, सुशिक्षित, अल्पसंख्याक व जागरुक मतदार संघ असल्यास ही पद्धति उपयोगाची होईल परंतु जेथील मतदारसंघ अडाणी, सुप्त व फार मोठा असेल तेथें ही पद्धत अपायकारकच ठरेल.

# कार्यकारी-सत्ता.

१ प्रास्ताविक. २ कार्यकारी सत्तेचें स्वरुप. ३ नेमणुकीचे प्रकार; (अ) वंशपरंपरागत हक्क (ब) निवडणूक; (क) नेमणूक; ४ कार्यकारी मंडळ. ५ भृत्यमंडळ ( Civil Service ). ६ कार्यकारी सत्तेचीं कामें.

## १ प्रास्ताविक

पाहिल्या प्रकरणांत शासनपद्धतीचे स्वरूप ह्यासंबंधीं विचार केला आहे. त्यांतच राजसत्ता कशी उद्भूत झाली ह्याचाहि विचार केला आहे. राजसत्ता अस्तित्वांत येऊन तिला हल्लींचें स्वरूप प्राप्त होण्यास बऱ्याच स्थित्यंतरांतून बाहेर पडावें लागलें आहे. अलीकडे कायदेकारी सत्ता, कार्यकारी सत्ता व न्यायदान सत्ता ह्या निरनिराळया संस्थांचीं कामें वेगवेगळीं करण्यांत येत असून तीं वेगवेगळया कमी अधिक व्यक्तींकडून प्रत्येक देशांत करण्यांत येत असतात. प्रथमच राजसत्ता उदयास आली, तेव्हां मात्र ह्या सत्ता परस्परांपासून भिन्न नव्हत्या. उलट, हीं सर्व कामें राजा हा स्वतःच करीत असे. परंतु जसजशी लोकांची मानसिक व बौद्धिक उत्क्रांति होत गेली, तसतसा त्यांच्या आचारविचारांत फरक होत गेला व एकाच व्यक्तीनें आपल्यावर सत्ता गाजवावी ह्याबद्दल त्यांस वैषम्य वाटूं लागलें. लोकांच्या मानसिक परिस्थितींत अशाप्रकारें बदल घडून येत असतांच निरनिराळया प्रकारचे शोध, गरजांची वाढ, व्यापार व उद्योगधंद्यांची वाढ इत्यादि कारणांमुळें व्यवहारांतील कामांचा व्याप वाढला व त्यानुसार राजसत्तेची जबाबदारी वाढून कर्तृत्वक्षेत्रहि विस्तृत झालें. राजा आपल्या सल्लागारांच्या सल्ल्यानें कामें करूं लागला. पुढें पुढें तर, ज्या नियमांनुसार राज्यकारभार करावयाचा तें नियम करण्याचें काम एका मंडळाकडे, मंडळानें केलेल्या नियमांनुसार कामकाज करण्याचें काम दुसऱ्या कांहीं व्यक्तींकडे व नियम मोडणाऱ्या इसमांच्या गुन्ह्यांची चौकशी करून त्यांस शिक्षा करण्याचें काम

तिसऱ्याच व्यक्तिसमुहाकडे सोंपविण्यांत येऊं लागलें; व आजही अशा प्रकारें तिन्हीं सत्ता पृथक् पृथक् असलेल्या दिसून येतात. राजसत्तेकडेसच बराच कालपर्यंत नियम करणाऱ्यांची, नियमांप्रमाणें राज्यकारभार करणाऱ्यांची व तद्वतच न्याय देण्याचें काम करणाऱ्यांची निवड करण्याचें काम असे. अलीकडील प्रजासत्ताक राज्यांत मतदार संघांकडून ती करण्यांत येते. ह्या रीतीनें राजसत्तेची चार शकलें होऊन तीं अनुक्रमें कायदेकारीसत्ता, कार्यकारीसत्ता, न्यायदानसत्ता व मतदारसंघ ह्या चार भिन्न भिन्न संस्थांत वाटली गेलीं आहेत.

'कार्यकारीसत्ता' ह्या शब्दाला संकुचित व व्यापक असे दोन अर्थ आहेत. संकुचित अर्थानें देशांतील सार्वभौम सत्ता धारण करणारी व्यक्ति व तिच्या सहाय्यार्थ असणारे कार्यकारीमंडळ याचा बोध होतो, तर व्यापक अर्थानें सामान्य कारकुनापासून तो सार्वभौम सत्ता धारण करणाऱ्या अधिकाऱ्यांपर्यंत सर्व अधिकाऱ्यांचा बोध होतो. उदाहरणार्थ, अमेरिकेचा अध्यक्ष व त्याचें कार्यकारी मंडळ अथवा ग्रेटब्रिटनचा राजा, मुख्य प्रधान व त्याचें कार्यकारी मंडळ इतक्यांचा कार्यकारी सत्ता ह्या शब्दाच्या संकुचित अर्थानें बोध होईल. तर व्यापक अर्थानें देशांतील वहुतेक सर्व सरकारी नोकरांचा बोध होईल.

## २ कार्यकारी सत्तेचें स्वरुप.

कायदेकारी मंडळ, त्याच्या शाखा, त्यांचीं कामें वगैरे संबंधीं मागच्या प्रकरणांत माहिती दिली आहे. कायदे करण्याकरितां चर्चा व्हावयास पाहिजे व चर्चा होण्यास अनेक लोक एकत्र जमावयास पाहिजेत; व अशा रीतीनें अनेकांनीं मिळून केलेल्या कायद्यांची अंमलबजावणी करण्याचें काम कार्यकारी सत्तेकडे असतें. चर्चा व विचार विनिमय करण्यास अनेक माणसें लागतात परंतु काम करण्यास थोडीच माणसें हवीं असतात. अनेक माणसें काम करूं लागल्यास मतभेद होईल व त्यामुळें तंटे माजून कामांत व्यत्यय यावयाचा व कारभारांत गोंधळ माजण्याचा संभव असतो. ह्या कारणांकरितां व कामांत बिघाड झाल्यास कोणीतरी जबाबदार इसम असावा---अनेक इसमांचे हातांत

देशाची सार्वभौम सत्ता ठेविल्यास प्रत्येकजण आपल्यावरील जबाबदारी दुसऱ्यावर टाळण्याचा प्रयत्न करतो ह्या करितां—देशांतील सार्वभौम सत्ता एकाच व्यक्तीचें हातांत केंद्रीभूत करण्याची सर्वत्र वहिवाट पडली आहे. एकाच व्यक्तीच्या हातांत सत्ता ठेविल्यानें राज्यकारभाराच्या धोरणांत निश्चितता राखतां येऊन कारभार सुरळितपणें चालविण्यास बरीच मदत होते. अनेक व्यक्तींकडे हेंच काम सोंपविल्यास निश्चित धोरण आंखून तदनुसार काम करणें कठिण जातें. अर्थात् येथें हें लक्षांत ठेवावयास पाहिजे कीं, सार्वभौम सत्ता एकाच्या हातीं ठेविली तरी राज्यकारभार चालविण्यास अनेक कार्यकर्त्या पुरुषांची व नोकरांची जरूरी लागत असतेच. मुद्दा इतकाच कीं, सार्वभौम सत्ता धारण करणाऱ्या व्यक्तीच्या आज्ञेंत इतर सर्व पुरुषांनीं व नोकरांनीं राहावयास पाहिजे.

अमेरिकेंत ही सार्वभौम सत्ता अमेरिकेचा अध्यक्ष व त्यानेंच निर्माण केलेलें कार्यकारी मंडळ ह्यामध्यें केंद्रीभूत झालेली असून, ग्रेटब्रिटनमध्यें ही सत्ता राजा, प्रधानमंत्रि व त्याचें कार्यकारीमंडळ ह्यामध्यें सांठविलेली आहे. महत्वाच्या व आणीबाणीच्या प्रसंगीं जिचा सर्वांवर ताबा चालेल व जिनें दिलेला निकाल शेवटचा समजण्यांत येईल, अशी कोणी तरी एक व्यक्ति प्रत्येक देशांत असणें आवश्यक आहे. एकाच व्यक्तीच्या हातांत सार्वभौम सत्ता कां ठेवावी ह्यांस हेंहि एक उपोद्बलक कारण आहे. 'कर्तुं-कर्तुमन्यथा कर्तुम्' शक्ति गाजविण्याचा अधिकार राष्ट्रावर परचक्र आलें असतां, युद्धसमयीं व तद्वतच राष्ट्रांत बंडाळी माजली असतां अमेरिकेच्या अध्यक्षाकडे राज्यघटनेनुसार ठेवण्यांत आलेला आहे.

एकाच व्यक्तीच्या हातांत सत्ता केंद्रीभूत करण्याबद्दल बऱ्याच राजकीय ग्रंथकर्त्यांचें ऐकमत्य दिसून येतें. ह्या तत्वाच्या विपरीत—अर्थात् अनेक व्यक्तींच्या ठिकाणीं ही सत्ता केंद्रीकृत करण्याचे-प्रयत्न पूर्वी करण्यांत आलेले असून ते अनुभवांतीं अयशस्वी ठरलेले आहेत. फ्रान्समध्यें पहिल्या राज्य-क्रांतीच्या काळांत १७९३-९४ सालीं भीतिदायक परिस्थिति उत्पन्न झाली असतां एकापेक्षां अधिक व्यक्तींच्या हातांत ही सत्ता ठेवण्यांत आली होती. स्पार्टावर दोन राजांचा एक समयावच्छेदेंकरून एकाकाळीं अंमल चालू

होता, ह्यासहि इतिहास साक्ष आहे. परंतु ह्या ठिकाणीं व इतर प्रसंगीं जेथें जेथें म्हणून हा प्रयोग करून पाहण्यांत आला तेथें तेथें तंटें भांडणें व मतभेद माजून फिरून प्रत्येक ठिकाणीं एकाच व्यक्तिचे हातांत सार्वभौम सत्ता एकत्रित करण्याच्या परंपरेचा स्वीकार करण्यांत आला. ह्याला एकच अपवाद आहे. हा अपवाद स्विट्झर्लंड देशाचा होय. बऱ्याच शतकांपासून स्विट्झर्लंडांत राष्ट्रीय सभेच्या दोन्हीं शाखांची संयुक्त बैठक भरून त्या देशाचा कारभार पाहण्याकरितां एका 'अधिकारी मंडळा'ची (सात इसमांच्या), निवड करण्यांत येत असते. ह्या अधिकारी मंडळाच्या अध्यक्षाला मंडळांतील इतर अधिकाऱ्यांपेक्षां कोणतेही जादा अधिकार नसतात. सात इसम हे देशाच्या निरनिराळया सात खात्यांचे मुख्य असून प्रत्येक इसम आपआपल्या खात्याचा कारभार पाहतो; सर्व मिळून राज्यकारभाराचे सर्व सामान्य धोरण ठरवितात. हेच इसम बहुधा फिरून फिरून निवडले जातात व दीर्घकाळपर्यंत आपल्याकडेच अधिकारीपद कायम ठेवूं शकतात. परंतु ही पद्धति स्विट्झर्लंडांत यशस्वी होण्यास 'आणीबाणीच्या प्रसंगीं स्विट्झर्लंडचें कायदेमंडळ हेच राज्यकारभाराचें निश्चित धोरण ठरवितें' हें कारण आहे.

## २ नेमणुकीचे प्रकार.

कार्यकारी सत्ता ह्मणजे काय, हें सांगितल्यावर कार्यकारी सत्ता धारण करणारे इसम कसे नेमण्यांत किंवा निवडण्यांत येतात, त्यांची मुदत किती असते व त्यांचा कायदेकारी सत्तेशीं संबंध कसा असतो इत्यादि बाबींसंबंधीं विचार करणें जरूर आहे. प्रथम सार्वभौम सत्ता धारण करणारी व्यक्ति (स्विट्झर्लंडांत व्यक्तिसमूह) ह्यासंबंधीं विचार करूं. प्रथमतः ह्या व्यक्तींचे दोन प्रकार—आनुवंशिक व नेमलेले असे—आहेत हें सांगितलें पाहिजे. वंशपरंपरागत हक्कानें देशाच्या सार्वभौम सत्तेचीं सूत्रें धारण करणारांस राजा (King) महाराजा (Emperor) किंवा अधिराजा (Prince) देशाच्या कमी अधिक दर्जाप्रमाणें ह्मणण्यांत येतें. अलीकडे लोकशाहीच्या युगांत राजसत्तेविषयीं एक प्रकारचा वीट उत्पन्न झाला असून आधुनिक राष्ट्रांत राजसत्ता अस्तित्वांत न येऊं देण्याकडेच लोकांची प्रवृत्ति असल्याचें

नजरेस येतें. इंग्रजी ग्रंथकार वंशपरंपरागत हक्काला अनुसरून एक ठराविक उपमा नेहमीं देत असतात व त्यायोगेंकरून वंशपरंपरा हक्क व्यक्ति स्वातं-त्र्यास कसा विघातक आहे हें सिद्ध करीत असतात. त्यांच्यामतें वंशपरंपरा कवित्व हें जितकें संभवनीय तितकें वंशपरंपरा हक्कानें प्राप्त झालेल्या राज्याचा कारभार यशस्वी रीतीनें करून दाखविणें संभवनीय आहे. अर्थात अशा अनिश्चित परिस्थितींत राजसत्ता डळमळीत न ठेवतां लोकांचा ज्यांवर विश्वास आहे अशा कर्तृत्ववान, गुणवान व अधिकारी व्यक्तीच्या हातांत राज्यसत्ता असावी हें तत्व सर्वमान्य होऊन बसलें आहे. नाहीं म्हणावयास पूर्वींपासून जेथें जेथें राजसत्ता आहे अशा ईंग्लंड, जपान, इटली वगैरे देशांत ती केवळ राजसत्तेच्या ऐतिहासिक परंपरेचें एक स्मारक म्हणून नांवाला मात्र अस्तित्वांत असल्याचें दिसून येतें. राजाच्या नांवानें लोकांच्या पुढाऱ्यांकडूनच बहुधा राज्यकारभार वरील देशांत चालविण्यांत येत असतो. सत्तेच्या दृष्टीनें विचार केल्यास खरीखुरी राजसत्ता व नांवा-ी राजसत्ता असे दोन प्रकार होतात; व कोठेंकोठें राजसत्ता अजून जिवंत असली तरी ती खऱ्याखुऱ्या राज्यसत्तेविरहितच (कांहीं एकतंत्री व मागासलेले देश अफगाणिस्तान, सिरिया वगैरे वगळून सर्वत्र) असल्याचें दृष्टोत्पत्तीस येतें. वंशपरंपरा हक्कानें कार्यकारी सत्ता बळकाविणाऱ्यांच्या अंगीं वंशपरंपरा गुणांचाहि सारखाच विकास होत राहील असा संभव नसल्यामुळें अशा राजा महाराजादिकांच्या हातांतील सत्ता वरीलप्रमाणें कांहीं एकतंत्री देश सोडल्यास केवळ नांवाचीच असते. ह्याप्रमाणें राजसत्तेला कमी हितकारक समजण्यांत येत असलें तरी राजसत्ता अस्तित्वांत असल्यापासून देशाला कांहीं फायदेहि होतात, हें नाकबूल करून चालावयाचें नाहीं राजा गुणवान असल्यास आपल्या हाताखालील अधिकाऱ्यांकडून तो देशाच्या फायद्याच्या बऱ्याच गोष्टी करूं शकेल. ह्याचें प्रत्यंतर म्हटलें म्हणजे जपान हें होय. जपानांत १९ व्या शतकाच्या शेवटच्या २५-३० वर्षांतच जी अभूतपूर्व सुधारणा घडून आली ती राजांच्या चांगुलपणामुळेंच होय. त्याची आज्ञा अधिकाऱ्यांना सहसा मोडवणार नाहीं. यदाकदाचित् अधिकारी त्याच्या सल्ल्याप्रमाणें वागण्यास कांकूं करूं लागले तर त्यांना राजघराण्याविषयीं स्वभावतःच पूज्यभाव धारण करणाऱ्या लोकांचें नेतृत्व आपल्याकडेसच

कायम ठेवितां येणार नाहीं. व ह्यामुळें तरी त्यांस राजाज्ञेस मान तुकवावी लागेल. उलटपक्षीं राजा दुर्गुणी असल्यास त्याच्या हातांत फारशी सत्ता नसल्यामुळें त्याची इच्छा असली तरी त्याला आपल्या दुष्कृत्यांपासून देशाला फारसें नुकसान पोंचवितां येणार नाहीं. प्रजेच्या हितचिंतनांत काळ घाल- वावयाचें ऐवजीं स्वतःचा काळ हवा तर तो चैनींत किंवा आळसांत घालवूं शकेल. त्यानें आपल्या अधिकाराच्या तोऱ्यांत प्रजेला पीडाकारक होणाऱ्या गोष्टी करण्याचें मनांत आणलें तरी कार्यकारी सत्तेची खरीखुरी सूत्रें धारण करणाऱ्या लोकांचे पुढाऱ्यांस राजाचें निवारण करतां येईल व पुढाऱ्यांनीं असें केल्यास प्रजा त्यांना विरोधही पण करणार नाहीं; कारण यांत त्यांच्या हिताकडेच पुढाऱ्याचें लक्ष असतें. राजसत्तेचा दुसरा फायदा ह्मटला ह्मणजे, अधिकारी व प्रजा ह्यांवर एक प्रकारचा वचक राहतो. यामुळें वेळोवेळीं होणारे तंटे, भांडणें, मारामाऱ्या, बंडाळी, अंदाधुंदी वगैरे गोष्टींस आळा बसतो व राज्यकारभार सुरळितपणें व संथपणें चालविणें शक्य होतें. तद्वतच राजघराण्याविषयीं लोकांमध्यें अतिशय आदर स्वभावतःच वसत असल्यामुळें अधिकाऱ्यांस आपलें काम करण्यास एक प्रकारचा उत्साह वाटतो व आपल्या कामाविषयीं त्यांस विशेष जबाबदारी वाटते.

## नेमलेले किंवा निवडलेले अधिकारी

नेमलेल्या अधिकाऱ्यांचे फिरून दोन प्रकार होतात. एका व्यक्तीनें निवड करून नेमलेले व लोकांनीं निवडलेले हे ते दोन प्रकार होत. पहिल्या प्रकारचे अधिकारी ( अर्थात् प्रत्येक देशांतील सार्वभौम सत्ता धारण करणारी एकेकच व्यक्ति)राजा महाराजांसारख्या देशांतील सर्वश्रेष्ठ व्यक्तीकडून नेमण्यांत येतात. हिंदुस्थानचा व्हाइसराय व कॅनडाचा गव्हर्नर जनरल हे व इतर ब्रिटिश वसाहतींचे गव्हर्नर यांची नेमणूक इंग्लंडच्या राजाकडून होत असल्यामुळें हे पहिल्या प्रकारांत मोडतात. ह्यांतहि फिरून खरीखुरी सत्ता धारण करणारे जसे हिंदुस्थानचे व्हाइसराय व नामधारी सत्ता धारण करणारे जसे कानडाचे गव्हर्नर जनरल व इतर स्वयंशासित ब्रिटिश वसाहतींचें गव्हर्नर, असे भेद पडतातच. अर्थात व्हाईसराय (हिंदुस्थानचा) हिंदुस्थानच्या कायदेमंडळास जबाबदार असत नाहीं, उलट कॅनडाचा

गव्हर्नर जनरल व इतर स्वयंशासित वसाहतींचे गव्हर्नर मात्र त्या त्या देशांतील कायदेमंडळास जबाबदार असतात.

देशाची सार्वभौम सत्ता धारण करणाऱ्यांचा तिसरा प्रकार म्हटला म्हणजे, लोकांनीं (देशांतील मतदारांनीं) प्रत्यक्ष किंवा अप्रत्यक्षरीत्या निवडून दिलेल्या सार्वभौम सत्ताधाऱ्यांचा होय. आधुनिक लोकसत्ताक राष्ट्रांत–अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें, स्विट्झर्लंड, फ्रान्स, हल्लींचा जर्मनी, रशिया वगैरे देशांत सर्वश्रेष्ठ सत्ताधारी व्यक्ति किंवा व्यक्तिसमूह लोकांकडून निवडण्यांत येतो. अमेरिकेचा अध्यक्ष मतदारांकडून अप्रत्यक्ष रीत्या निवडण्यांत येत असला तरी परंतु राजकीयपक्षांच्या सुसंघटनेमुळें ही निवड लोकांकडूनच करण्यांत येते असें म्हणावयास हरकत नाहीं. फ्रान्सचा अध्यक्ष व स्विट्झर्लंडचें अधिकारीमंडळ त्या त्या देशांतील राष्ट्रीय सभेच्या दोन्ही शाखांच्या संयुक्त सभेकडून निवडण्यांत येतें. जर्मनीचा अध्यक्ष व अमेरिकेच्या घटक संस्थानांचे गव्हर्नर त्या त्या भागांतील मतदारांकडून प्रत्यक्षरीत्याच निवडण्यांत येत असतात. अमेरिकेच्या अध्यक्षाच्या हातांत खरीखुरी सत्ता असते, उलट फ्रान्सचा अध्यक्ष केवळ नामधारी असतो अर्थात निवडलेल्या सर्व श्रेष्ठ अधिकाऱ्यांतही असे भेद करतां येतात.

सर्वश्रेष्ठ सत्ताधारी व्यक्तींचे भिन्न प्रकार वर्णिल्यावर निवडणकीची मुदत व त्याच जागीं फिरून निवडून येण्याचा हक्क या बाबतींत निरनिराळ्या देशांत कशी परिस्थिति आढळून येतें हें पाहूं. लोकशाहीच्या तत्वानुसार ज्या ज्या देशांचा कारभार करण्यांत येतो त्या त्या देशांत सर्वश्रेष्ठ अधिकाऱ्यांची मुदत होतां होईतों अधिक काळाची ठेवण्यांत येत नाहीं. कारण, असें केल्यास कालांतरानें देशांतील सर्व अधिकार ती व्यक्तीच बळकावून बसण्याचा संभव असतो. १८४८ त नेपोलियनला फ्रान्सचा अध्यक्ष ४ वर्षांकरितां बनविण्यांत आलें. १८५१ त त्यानें आपली मुदत १० वर्षांची करवून घेतली व लागलीच दुसऱ्या वर्षी (१८५२) त्यानें स्वतःस बादशहा म्हणवून घेतलें हें इतिहासांत प्रसिद्धच आहे. अमेरिकेच्या अध्यक्षाची मुदत चार वर्षांची ठरविण्यांत आली असून घटक संस्थानांच्या

अध्यक्षांची मुदत दोन पासून सहा वर्षांपर्यंत असल्याचें दिसून येतें. फ्रान्स व जर्मनीच्या अध्यक्षांची मुदत सात सात वर्षांची असून स्विट्झर्लंडचें अधिकारीमंडळ फक्त तीन वर्षांकरितांच निवडण्यांत येत असतें. हिंदुस्थानच्या व्हाइसरायची मुदत पांच वर्षांची आहे.

फिरून निवडून येण्याचे बाबतींत अमेरिकेच्या राज्यघटनेंत निश्चित नियम नसतांहि तिसऱ्यांदा एकाच व्यक्तीनें अध्यक्षपद ग्रहण करूं नये असा नियम वहिवाटीला अनुसरून तेथें बद्धमूल होऊन बसला आहे. अमेरिकेचा पहिला अध्यक्ष जार्ज वाशिंगटन ह्यानें एकच व्यक्ति फिरून फिरून अध्यक्ष झाल्यास सर्व अधिकार बळकावून बसेल व त्यामुळें लोकशाहीच्या तत्वास बाध येईल म्हणून लोकांनीं त्यांस निवडून दिलें तरी तें त्यानें तिसऱ्यांदा पत्करण्याचें नाकारलें व तेव्हांपासून एका व्यक्तीनें फार तर दोनदां अध्यक्षपद स्वीकारावें तिसऱ्यांदा मात्र स्विकारूं नये अशी वहिवाट अमेरिकेंत पडली आहे. स्विट्झर्लंडचे अधिकारीमंडळ व फ्रान्सचा अध्यक्ष फिरून फिरून निवडणुकीस उमेदवार उभे राहून निवडून जाऊं शकतात परंतु भेद इतकाच कीं, फ्रान्सचा अध्यक्ष केवळ नामधारी असल्यामुळें त्याच्या दीर्घकालीन अंमलामुळें देशाला नुकसान पोंचण्याचें भय नाहीं; व स्विट्झर्लंडच्या अधिकारीमंडळास राष्ट्रीय सभेनें दाखवून दिलेल्या धोरणा बरहुकुम काम करावें लागत असल्यामुळें त्यांच्या दीर्घकालीन अंमलामुळेंहि राष्ट्राचें अहित होण्याचा फारसा संभव नाहीं.

चवथा महत्वाचा मुद्दा म्हटला म्हणजे, मुदतीपूर्वीच सर्व श्रेष्ठ अधिकाऱ्यास राजीनामा द्यावा लागला किंवा नाहीं या बाबतचा होय. अमेरिका जर्मनी व स्विट्झर्लंड ह्या देशांत त्या त्या देशांतील ठरलेल्या मुदतीपर्यंत अंमल गाजविण्याचा, त्या त्या देशांतील अधिकाऱ्यास किंवा अधिकारी मंडळास अधिकार आहे. अर्थात् लोकमत अधिकाऱ्यांच्या विरुद्ध झालें तरी मुदत संपेपर्यंत त्यास आपल्या अधिकारावर कायम राहतां येतें. उलटपक्षीं इंग्लंडचा प्रधानमंत्रि कायदे मंडळाला जबाबदार असून लोकमत त्यांचे विरुद्ध झाल्यास त्यांस आपल्या अधिकारपदाचा राजीनामा द्यावा लागतो. त्यांच्याबरोबरच त्यांच्या कार्यकारी मंडळासहि—ह्यांसहि कायदेमंडळाचा

पाठिंबा असावा लागतो—राजीनामा द्यावा लागतो. अमेरिकेच्या अध्यक्षाचें निवडणुकीचें बाबतींत अमेरिकेच्या राष्ट्रीयसभेचा अर्थाअर्थी कांहींच संबंध नसतो. त्याच्या मुदतींत राष्ट्रीयसभेला बदल करतां येत नाहीं. तद्वत्च अमुक धोरणानुसार राज्यकाभार हांकावा, असेंहि राष्ट्रीयसभेला अध्यक्षाला सांगता येत नाहीं. कांहीं अधिकाऱ्यांच्या निवडणुकीला मात्र अध्यक्षाला वरिष्ठसभेची संमति मिळवावी लागते. राष्ट्रद्रोह किंवा दुसरा एखादा मोठा गुन्हा त्याचेकडून घडल्यास मात्र त्याचेवर प्रतिनिधिसभा खटला भरते व मुदती पूर्वींच त्यावर अधिकारन्यास करण्याची पाळी येते. परंतु सहसा अशी स्थिति घडून येत नाहीं. अमेरिकेचा अध्यक्ष आपल्या कार्यकारी मंडळांतील अधिकारी राष्ट्रीयसभेची संमति न घेतांच अर्थात् स्वतंत्ररीत्या नेमतो; व हे अधिकारीहि राष्ट्रीयसभेस जबाबदार न राहतां अध्यक्षासच जबाबदार असतात. अध्यक्षाला हवें तेव्हां सर्वांस किंवा हव्या तितक्या इसमांस कामावरून दूर करितां येते व त्यांचे जागीं इतरांची नेमणूक करतां येते. अर्थात् इतर देशांतल्याप्रमाणें अमेरिकेच्या अध्यक्षाच्या कार्यकारी मंडळावर एकावेळीं एकजात अधिकारन्यास करण्याची पाळी येत नाहीं.

देशांतील सर्वश्रेष्ठ अधिकारी व त्यांचे कार्यकारीमंडळ त्यादेशांतील कायदेमंडळास जबाबदार असणें किंवा नसणें ह्यावरून शासनपद्धतीचे जबाबदार व अजबाबदार असे ( दुसरे पर्याय कार्यकारीमंडळाधिष्ठित Parliamentary or Cabinet व अध्यक्षाधिष्ठित Presidential or nonparliamentary ) विभाग पडतात, हें आपण 'शासनपद्धतीचें स्वरूप' ह्या प्रकरणांत पाहिलेंच आहे. निरनिराळया देशाच्या परिस्थितीनुसार व त्या देशातील लोकांच्या विशिष्ठ मनोरचनेनुसार निरनिराळया देशांत जबाबदार किंवा अजबाबदार शासनपद्धति अस्तित्वांत येत असते. प्रत्येक पद्धतींत गुणदोष असल्यानें कोणत्या देशांत कोणती श्रेयस्कर होईल हें त्या देशांतील परिस्थिति व त्यादेशाच्या शासनपद्धतींतील विशेष लक्षांत घेतल्या शिवाय ठरविणें चुकीचेंच होईल. अमेरिकेंत अजबाबदार पद्धतीच—अर्थात् कार्यकारी मंडळास व अध्यक्षास पूर्ण मुदतीपर्यंत कायदेमंडळाकडून कोणत्याहि प्रकारचा व्यत्यय न येऊं देतां कारभार करण्यास मोकळीक देणारी-

श्रेयस्कर वाटते. कायदेमंडळानें विश्वासानें निवड करून कार्यकारीसत्तेचीं सूत्रें ज्यांचे हातांत सोंपविलीं त्यांच्यावरील कायदेमंडळाचा विश्वास उडतांच त्यांनीं राजीनामा देणें—अर्थात् जबाबदारपद्धति—फ्रान्स व इग्लंडमध्यें विशेष सोईस्कर वाटते. इग्लंडमध्यें ह्या जबाबदारपद्धतीमुळें राजसत्ता कायम ठेऊन शासनपद्धतीला लोकशाहीचें स्वरूप देणें शक्य झालें आहे. दुसरें असें कीं, देशांत दोनच राजकीयपक्ष असल्यास ही पद्धति विशेष हानिकारक होणार नाहीं; कारण बहुमत नेहमीं अधिकारारूढ—पक्षाकडे राहील. अनेकपक्ष असल्यास निर्भेळ बहुमत एकातरी पक्षास नेहमीं मिळेलच असें नाहीं. अधिकारारूढपक्षाला जितक्या मतांचा पाठिंबा असेल त्याहूनाहि अधिक मतें ( अर्थात इतर सर्व पक्ष मिळून ) त्या पक्षाला प्रतिकूल असूं शकतील. अर्थात कोणत्याहि एका पक्षास निर्वेधपणें राज्यकारभार हांकणें फार कठीण जाईल. इतकेंच काय पण, अधिकारी लोकांत नेहमीं नेहमीं फेरपालट झाल्यामुळें राज्यकाभारांत विस्कळितपणा येऊन प्रतिगामी धोरण अंमलांत आणून देशाची सुधारणा करणें दुर्घट होऊन बसेल. अनेक पक्ष उपपक्ष फ्रान्स व इटलीत असल्यामुळें त्या देशांतील कारभारांत बराच विस्काळितपणा आलेला दिसून येतो. जबाबदार-पद्धतीचे गुणदोष याप्रमाणें पाहिल्यावर अजबाबदार शासनपद्धति असल्यास काय परिणाम होतो हें पाहूं. अशी स्थिति असल्यास सर्व श्रेष्ठ अधिकाऱ्यास फाजील महत्व व मोठेपणा प्राप्त होऊन त्याच्या निवडणुकीकरितां बराच काळपर्यंत सभा, हस्तपत्रकें, वृत्तपत्रें वगैरेंची एकच झोड उठवावी लागते. लोकमत तयार करण्याकरितां अशा प्रकारें सर्वत्र चळवळी सुरू असतां देशाच्या व्यापारास नुकसान तर पोंचतेंच, शिवाय याप्रीत्यर्थ देशांत मारामाऱ्या, बंडें, खून येथपर्यंतहि केव्हां केव्हां मजल येऊन पोहोंचते.

## ४ कार्यकारीमंडळ.

येथपर्यंत सर्व सत्ताधारी व्यक्तींची ( स्विट्झर्लंडांत सात इसमांच्या अधिकारीमंडळाची ) निवड किंवा नेमणूक कोणत्या देशांत कशी होते, त्यांचे विशेष काय ह्यासंबंधी माहिती दिली आहे. आतां ह्या व्यक्तींच्या सहाय्याला

ज्या कार्यकारीमंडळाची योजना बहुतेक देशांत करण्यांत आली आहे त्या-संबंधीं विचार करूं. सर्वच गोष्टींच्या व्यापाबरोबर राजकारणाचाहि व्याप व कर्तृत्वक्षेत्र वाढल्यामुळें एका व्यक्तीस राज्यकारभाराचा सर्व भार सहन करणें केवळ अशक्य झालें आहे; अर्थात् राज्यकारभाराच्या सोईसाठीं राज्य-कारभाराचीं निरनिराळीं खातीं—उदाहरणार्थ परराष्ट्रीयराजकारण, अंतर-व्यवस्था, जमाबंदी, सैन्य, आरमार वगैरे अलीकडे करण्यांत येत असतात, व एकेक खातें एका एका व्यक्तीकडे सोंपविण्यांत येत असतें. कांहीं कांहीं खात्यांचा व्यवहार मंडळाकडूनहि करण्यांत येत असतो. परंतु त्या खात्याचा जबाबदार इसम एकच—बहुधा मंडळाचा अध्यक्ष हाच—असतो. निर-निराळ्या खात्यांवरील प्रमुख अधिकाऱ्यांच्या मंडळाला '**कार्यकारी-मंडळ**' किंवा '**प्रधानमंडळ**' ( Cabinet ) ही संज्ञा आहे. राज्यकारभाराचीं खातीं किती असावी, त्यांतील सभासद कोणी कसे व किती मुदती करितां निवडावे किंवा नेमावे व त्यांचा कायदेकारी सत्तेशीं काय संबंध असावा इत्यादि बाबतींत निरनिराळ्या देशांत भिन्न भिन्न परि-स्थिति असल्याचें दिसून येते. कांहीं देशाच्या राज्यघटनेंत कार्यकारी मंडळाचा उल्लेख केलेला नसतांहि तेथें प्रथमपासूनच कार्यकारीमंडळ स्थाप-ण्यांत येत असल्याचें अनुभवास येतें. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांच्या राज्यघटनेनुसार कार्यकारी मंडळाची योजना करण्यांत आलेली नाहीं तथापि तेथें कामाचा उरक होण्याचे दृष्टीनें कार्यकारीमंडळ स्थापणें अवश्य झालें व म्हणून अमेरिकेच्या अध्यक्षाकडून प्रथमपासूनच ह्या मंडळातील सभा-सदांची निवड करण्यांत येत असते.

निरनिराळ्या देशांत राज्यकारभाराच्या खात्यांची संख्या कमी अधिक असून त्यानुसार त्यादेशांतील कार्यकारीमंडळातील सभासदांची संख्याहि कमी अधिक असते परराष्ट्रीय राजकारण, आरमार, लष्कर, व जमाबंदी हीं चारखातीं सर्व देशांना सामान्य असून ह्याशिवाय निरनिराळ्या देशांतील भिन्नभिन्न परिस्थित्यनुरूप खालीं दिलेलीं सर्व किंवा त्यापैकीं कांहीं कांहीं खातीं असतात. हीं राज्यकारभाराचीं खातीं येणें प्रमाणें—न्यायाचीं कामें, पोस्ट, अंतर्व्यवस्था, शेतकी, व्यापार, शिक्षण, वसाहती, सार्वजनिक कामें ( Public works ) स्थानिक राज्यकारभार, मजुरी, आरोग्य व निर्यात-

व्यापार वगैरे. प्रत्येक देशांत वरील सर्व खात्यांचीं कामें सामान्यत: करावींच लागतात हें जरी खरें आहे तरी प्रत्येक देशाची आर्थिक परिस्थिति सारखीच उच्च दर्जाची राहत नसल्यामुळें प्रत्येक खात्याकरितां निरनिराळा इसम प्रत्येक देशांत नेमण्यांत येत नाहीं. कांहीं देशांत एखाद्या खात्याचें काम इतर खात्यांपेक्षां अधिक असल्यामुळें त्या खात्याकरितां केवळ एक इसम नेमून भागत नाहीं अर्थात् तेथें एकाहून अधिक व्यक्ती नेमण्यांत येत असतात. उदाहरणार्थ शिक्षण, आरोग्य व स्थानिक स्वराज्य, हीं खातीं शिक्षण मंत्र्याकडे व शेतकी जमाबंदी ही खातीं दुसऱ्या एखाद्या मंत्र्याकडे हिंदुस्थानांतील प्रांतातून सोपविण्यांत आलीं आहेत; व ग्रेटब्रिटनच्या ताब्यांत कानडा, आस्ट्रेलियासारखे मोठमोठे देश असल्यानें ग्रेटब्रिटनमध्यें वसाहतीचे कामासाठीं चार किंवा पांचाहि मंत्री नेमावे लागतात. हल्लीं तेथें हिंदुस्थानकरितां एक, स्कॉटलंडकरितां एक, आयर्लंडकरितां एक, डचीऑफलंकेस्टरकरितां एक, कॅनडा आस्ट्रेलिया दक्षिणआफ्रिका वगैरे वसाहती करितां एक असे पांच मंत्री आहेत. ग्रेटब्रिटनमध्यें कार्यकारीमंडळांत १८ ते २२ इसमांचा अंतर्भाव होतो. अमेरिकेंतील संयुक्तसंस्थानांत राज्यकारभाराची दहा खातीं पाडण्यांत आलीं असून दहा खात्यांवरील दहा प्रमुख अंमलदारांचा तेथील कार्यकारीमंडळांत अंतर्भाव होतो. फ्रान्स व जर्मनीच्या कार्यकारी मंडळांत प्रत्येकीं १४ इसमांचा समावेश करण्यांत आला आहे. स्विट्झर्लंडमध्यें अधिकारीमंडळ हेंच कार्यकारीमंडळाचें काम करितें. अर्थात् तेथें राज्यकारभाराची सात खातीं पाडण्यांत आलीं असून हीं सात खातीं अधिकारीमंडळातील सात इसमांकडे सोपविण्यांत आलीं आहेत. इटालीच्या कार्यकारीमंडळांत तेरा व जपानच्या कार्यकारीमंडळांत दहा मंत्र्यांचा समावेश करण्यांत आला असून हिंदुस्थानच्या कार्यकारीमंडळांत ८ इसमांचा समावेश केलेला आहे.

निवडणुकीचे दृष्टीनें कार्यकारी मंडळातील इसमांचे दोन प्रकार होतात. बऱ्याच देशांत ह्या इसमांची त्या त्या देशांतील सर्व सत्ताधारी व्यक्ति—राजा किंवा लोकनियुक्त अध्यक्ष यांजकडून नेमणूक करण्यांत येते. उलट, कांहीं देशांत हे इसम लोकांकडूनच निवडण्यांत येत असतात. अमेरिकेंतील संयुक्त

संस्थानांचा अध्यक्ष हाच आपल्या कार्यकारी मंडळातील इसमांची निवड करतो. ह्या इसमांवर त्याचा अनन्यसामान्य ताबा चालूं शकतो. अध्यक्षाला ह्या इसमांपैकीं हव्या त्या इसमास हव्या त्यावेळीं कामावरून कमी करून त्यांचेऐवजीं दुसऱ्या इसमांची निवड करतां येतें ह्या इसमांची मुदत ज्यास्तींत ज्यास्त अध्यक्षाच्या मुदतीइतकी म्हणजे चार वर्षांपुरती असते. राष्ट्रद्रोह किंवा असलाच मोठा गुन्हा हातून घडल्यामुळें खटला होऊन अधिकारन्यास करण्याची पाळी आली तर आली. नाहींतर कायदेमंडळानें अविश्वासदर्शक किंवा निंदाव्यंजक ठराव त्यांचे विरुद्ध पास केला तरीहि त्यांस अधिकार—संन्यास करावा लागत नाहीं.

ग्रेटब्रिटनमध्यें राजा मुख्य प्रधानांच्या संगनमतानें प्रतिनिधिसभेंतील बहुमतवाल्या राजकीय पक्षांतील इसमांची कार्यकारी मंडळातील मंत्र्यांचे जागीं नेमणूक करतो. हे मंत्री प्रतिनिधि सभेस जबाबदार असतात ह्यांची जबाबदारी सामुदायिक असते म्हणजे प्रतिनिधि सभेंत त्यांच्या विरूद्ध अविश्वासदर्शक किंवा निंदाव्यंजक ठराव पास झाल्यास सर्व मंत्र्यांस एकजात राजीनामा द्यावा लागतो प्रतिनिधिसभेची मुदत पांच वर्षांची ठरविण्यांत आली असल्यामुळें ह्या कार्यकारीमंडळाची ज्यास्तींत ज्यास्त मुदतही पांच वर्षांची असते. परंतु तत्पूर्वीहि त्यास राजीनामा द्यावयास प्रतिनिधिसभेस भाग पाडतां येईल.

जर्मनीचा अध्यक्ष आपल्या कार्यकारी मंडळातील इसमांची निवड राष्ट्रीय सभेंतील बहुमतवाल्या राजकीय पक्षांतून करतो. हे इसम प्रतिनिधि सभेला जबाबदार असून प्रतिनिधिसभेचें मत कार्यकारीमंडळाविरूद्ध झाल्यास अध्यक्षाशिवाय सर्वांस राजीनामा द्यावा लागतो. जपानांत मिकयाडो—जपानचा राजा—हाच कार्यकारीमंडळातील इसमांची निवड करतो. हे कार्यकारीमंडळातील इसम राजासच जबाबदार असतात. १९१४ पासून मात्र हे इसम प्रतिनिधिसभेला जबाबदार असावे एतदर्थ तेथें चळवळ सुरू आहे. इटालीमध्येंहि राजा हाच कार्यकारी मंडळातील इसमांची निवड करतो, परंतु जपानप्रमाणें हे इसम राजास जबाबदार न राहतां लोकमतनिदर्शक प्रतिनिधि सभेस जबाबदार असतात. स्विट्झर्लंडमध्ये वेगळे असें कार्यकारी मंडळ नाहींच. अधिकारीमंडळ हेंच तेथील कार्यकारीमंडळ असून ह्या अधिकाऱ्यांची निवड राष्ट्रीय सभेच्या दोन्हीं शाखांची संयुक्त बैठक भरून करण्यांत येतें. हिंदुस्थानांतील कार्यकारी मंडळाच्या सभासदांची नेमणूक इंग्लंडांत असणारा भारतमंत्रि हिंदुस्थानच्या व्हाइसरॉयच्या सल्ल्यानें करतो. हे सभासद निरनिराळ्या खात्यावरील प्रमुख अंमलदार असून

व्हॉइसरॉयच्या सल्ल्याबरहुकूम आपआपल्या खात्याचा कारभार पहात असतात. हे कायदेमंडळास मुळींच जबाबदार नाहींत अर्थात् कायदेमंडळाचा त्यांच्यावर रोष झाला तरी ते आपल्या अधिकारावर आपल्या ५ वर्षांच्या पूर्ण मुदतीपर्यंत कायम असतात.

कार्यकारी मंडळातील सभासदांची लोकांकडूनहि कांहीं देशांत निवड करण्यांत येते; उदाहरणार्थ अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानातील संस्थानांमधील कार्यकारी मंडळांची निवड संस्थानांतील मतदारांकडून करण्यांत येत असते. लेफ्टनेंट गव्हर्नर, कोषमंत्रि, परराष्ट्रमंत्रि, हिशेबतपासणीस, शिक्षण मंत्रि, अटर्नी जनरल हे अधिकारी देखील लोकांकडून निवडण्यांत येतात. परंतु ही पद्धति क्वचित्‌-संयुक्त संस्थानांच्या घटक संस्थानांत व स्विटझर्लंडांत अंमलांत असूनही अहितकारक न होण्यास कांहीं कारणें आहेत एक कारण असें का, ह्या संस्थानांतील राज्यघटना लिखित असल्यामुळें कार्यकारी सत्तेचें कर्तृत्वक्षेत्र निश्चित केलेलें असतें अर्थात् तेथील प्रमुख अंमलदारांस स्वतंत्र धोरणाचा स्वीकार करावा लागत नाहीं. स्विट्झर्लंडमध्येंहि संस्थानीय अधिकारी मंडळाची निवड कांहीं संस्थानांत लोकांकडून तर कांहीं संस्थानांत संस्थानीय कायदेमंडळांकडून त्या त्या संस्थानांतील कायदेमंडळाच्या मुदतीइतक्या काळाकरितां करण्यांत येते. येथेंही ही पद्धति नुकसानकारक न ठरण्याचें कारण वरीलप्रमाणेंच आहे.

कार्यकारीमंडळाच्या बाबतींत आणखी एक विशेष बाब लक्षांत घेण्यासारखी आहे. कांहीं देशांत-ग्रेटब्रिटन व इटाली ह्यामध्यें-कार्यकारी मंडळाचे सभासद राष्ट्रीय सभेच्या कोणत्या तरी एका शाखेचे सभासद असलेच पाहिजेत असा निर्बंध आहे. फ्रान्स व जपानमध्यें हे राष्ट्रीय सभेचे सभासद असावेत असा सामान्य नियम आहे. परंतु ते सभासद असलेच पाहिजेत असा कडक निर्बंध नाहीं. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांत व स्विट्झर्लंडांत कार्यकारी मंडळाचे सभासद राष्ट्रीय सभेच्या कोणत्याहि शाखेचे सभासद राहूं शकत नाहींत. हिंदुस्थानांत हे सभासद वरिष्ठ सभेचे (Council of State) सभासद असतात. कार्यकारी मंडळाचे सभासद राष्ट्रीय सभेच्या एखाद्या शाखेचे सभासद असोत किंवा नसोत त्यांस राष्ट्रीय सभेच्या कोणत्याहि शाखेच्या बैठकीस हजर राहतां येऊन चर्चेत भाग घेतां येतो. कायदेमंडळापुढें मसुदे सुचविण्याचें काम करतां येतें व पुढें आलेल्या मसुद्यासबंधीं कायदेमंडळास आपला सल्ला देतां येतो. ज्या ज्या देशांत हे इसम राष्ट्रीय सभेच्या एखाद्या शाखेचे सभासद असूं शकतात त्या त्या देशांत जो

ज्या शाखेचा सभासद असेल त्याला त्या शाखेच्या बैठकींत मसुद्यांवर मत देण्याचाहि अधिकार असतो.

## भृत्यमंडळ ( Civil Service )

देशांतील सार्वभौम सत्ता धारण करणारी व्यक्ति ( राजा किंवा लोकनियुक्त अध्यक्ष ) व त्याच्या मदतीस असणारें कार्यकारी मंडळ ह्यांचा विचार आतांपर्यंत करण्यांत आला आहे. आतां 'कार्यकारी सत्ता' ह्या शब्दाच्या व्यापक अर्थानें ज्या कमी दर्जाच्या परंतु सर्व देशभर पसरलेल्या सरकारी नोकरांचाहि बोध होतो, त्यापैकीं विशिष्ट परीक्षा उत्तीर्ण होऊन नोकरींत शिरणाऱ्या **भृत्यमंडळा**तील ( Civil Service ) इसमांचा विचार करणें अवश्य आहे.

भृत्यमंडळांत समाविष्ट होणाऱ्या सरकारी नोकरांचे वरिष्ठ सरकारी कार्यकारी अंमलदारांशीं कशा प्रकारचे संबंध असावे, त्यांच्या नेमणुकीबद्दल किंवा त्यांना कामावरून कमी करण्याबाबत काय निर्बंध असावेत, त्यांची मुदत किती असावी ह्या बाबतींतहि निरनिराळ्या देशांत भिन्न भिन्न स्थिति असल्याचें आढळून येतें बहुतेक देशांत निरनिराळ्या खात्याचे प्रमुख अधिकारीच त्या खात्यांतील कमी दर्जाच्या नोकरांची नेमणूक करतात. अर्थात् खात्याच्या प्रमुख अधिकाऱ्यांकडून नेमलेले सर्व नोकर त्या अधिकाऱ्यांच्या कलानुसार कारभार करतात. ह्यामुळें कारभारांत एकसूत्रीपणा राहून कारभार सुरळितपणें करण्यास मदत होते. अमेरिकेच्या घटक संस्थानांत मात्र बरेचसे अधिकारी लोकांकडूनच निवडण्यांत येत असतात; व हे अधिकारी वरिष्ठ अधिकाऱ्यासहि जबाबदार नसतात. अमेरिकेच्या राज्यघटनेनें या अधिकाऱ्यांचें कर्तव्यक्षेत्र निश्चित करण्यांत आलें असल्यामुळें ह्या नोकरांना स्वतंत्र रीत्या करावयाचें असें कांहीं विशेष नसतें. ह्यामुळें या पद्धतीचा अनिष्ट परिणाम फारसा झाल्याचें या संस्थानांतून अनुभवास येत नाहीं. अलीकडे सर्वच देशांत या लहान लहान नोकरांना वरिष्ठ नोकरास जबाबदार करण्याकडे व वरिष्ठ अधिकाऱ्यांचा ह्या नोकरांवरील ताबा अधिक वाढविण्याकडे कल असल्याचें दिसून येतें. इंग्लंडमध्यें या नोकरांची नेहमी करितां नेमणूक करण्यांत येते. कार्यकारीमंडळातील इसम व त्यांच्या हाताखालील चिटणीस यांना प्रतिनिधिसभेचा त्यांच्यावरील विश्वास उडतांच राजीनामा द्यावा लागतो. प्रत्येक मंत्र्यास मदत करण्यास प्रत्येक खात्याचा एकएक कायम चिटणीस असतो याला व इतर कनिष्ठ नोकराला मात्र राजीनामा द्यावा लागत नाहीं. काम बिघडविल्यास किंवा कामाकरितां नालायक असलेल्या

नोकरासच कामावरून कमी करण्याचा अधिकार राजास आहे. परंतु राजकीय कारणाकरितां कोणासही नोकरीवरून काढतां येत नाहीं. या नोकरांची निवड विवक्षित परीक्षा पास झालेल्या लायक इसमांतून करण्यांत येते.

अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांत जॅकसन अध्यक्ष असतां ( १८२९ ) ' स्पॉईल सिस्टिम'ला सुरुवात झाली. अमेरिकेंत नवीन अध्यक्षाची निवड करण्यांत आली, म्हणजे त्यानें विरुद्धपक्षातील सर्व लहानमोठ्या सरकारी नोकरांस कामावरून कमी करावे व आपल्या पक्षांतील इसमांची त्यांचे जागीं निवड करावी असें होऊं लागले. ह्या पद्धतिला ' स्पॉइल सिस्टिम ' असें नांव आहे. ह्यामुळें एकंदर राष्ट्राच्या कारभारांत विस्कळितपणा येऊन कामकाजांत वेळोवेळीं व्यत्यय येऊं लागला ह्याचा परिणाम अर्थातच लोकांच्या असंतोषांत झाला व ह्या बाबतींत सुधारणा करण्याच्या इराद्यानें १८८३ त ' सिव्हिलसर्व्हिस ॲक्ट ' पास करण्यांत झाला. ह्या कायद्यान्वयें बऱ्याचशा सर्व नव्हे–नोकरांच्या जागा विशिष्ट परीक्षा पास झालेल्या व वर नंबर आलेल्या इसमांकरितां राखून ठेवण्यांत आल्या आहेत ह्या नोकरांना कोणत्याहि राजकीय कारणांकरितां नोकरीवरून कमी करण्यांत येत नाहीं. ह्यांना कोणत्याहि राजकीय पक्षाच्या निधीस मदत करितां येत नाहीं व इतर लोक असल्या निधीस मदत करीत असल्यास त्यांचे त्यापासून निवारण करतां येत नाहीं. पूर्वी ह्या नोकरांची निवड केवळ चार वर्षांकरितां करण्यांत येत असे. हल्लीं ही निवड त्यांचे आचरण निष्कलंक ( सार्वजनिकदृष्ट्या ) असेपर्यंत करण्यांत येते.

स्थानिक राज्यकारभार करण्याचे बाबतींत दोनप्रकारच्या पद्धति अस्तित्वांत असल्याचें दृष्टोत्पत्तीस येतें. फ्रान्स व इटलीमध्यें सर्व नोकर आपल्या वरील वरिष्ठ मध्यवर्ति सरकारास जबाबदार असतात. ते ज्या प्रांतांत, जिल्ह्यांत किंवा शहरांत असतात तो प्रांत, जिल्हा किंवा शहर यांतील लोकप्रतिनिधींच्या सभेचा त्यांच्यावर विश्वास नसला तरी वरिष्ठांकडून कांहीं हुकूम झाल्याशिवाय त्यांना राजीनामा द्यावा लागत नाहीं. अमेरिकेंतील घटकसंस्थानें व इंग्लंड ह्यांमध्यें स्थानिक स्वराज्याचे बरेच अधिकार स्थानिक अधिकाऱ्यांस असतात. कांहीं थोड्या बाबींपुरता त्यांच्यावर वरिष्ठ मध्यवर्ति सरकारचा ताबा चालतो; परंतु इतर सर्व बाबतींत ते आपल्या विभागापुरते स्वतंत्र असतात.

## ६ कार्यकारीसत्तेचीं कामें

या बाबतींत सर्व देशांत कार्यकारीसत्तेकडे सारखीच कामें सोपविण्यांत आलीं असावींत असें कोणी म्हटल्यास तें चूकच होईल. निरनिराळ्या देशांत

थोड्या फार फरकानें खालील कामांचा कार्यकारीसत्तेच्या अधिकार क्षेत्रांत अंतर्भाव करण्यांत आला आहे.

(१) **राजकीय**–परराष्ट्राबरोबर तह किंवा करारनामे करणें, परराष्ट्रीय वकीलांची भेट घेणें, परराष्ट्रांत आपले वकील पाठविणें व युद्ध पुकारणें. हीं कामें अलीकडे कायदेमंडळाच्या संगनमतानें निश्चित करण्यांत येतात. उदाहरणार्थ अमेरिकेंतील वरिष्ठ सभेची युद्ध करणें व तह करण्याच्या बाबतींत अमेरिकेच्या अध्यक्षास संमति द्यावी लागते. हीं कामें सर्वस्वी कार्यकारी मंडळाकडे सहसा अलीकडे सोंपविण्यांत येत नाहींत.

(२) **लष्करी**–देशांतील सार्वभौम सत्ता धारण करणारी व्यक्तिही बहुधा लष्कर व आरमार यांवरील मुख्य अधिकारी व्यक्ति असते. व ह्या नात्यानें तिला लष्कर व आरमारावरील महत्वाच्या अधिकाऱ्यांची निवड करणें किंवा अधिकारावर असलेल्यांना कामावरून दूर करणें, युद्धाचे प्रसंगीं राष्ट्राच्या राज्यकारभाराचें निश्चित धोरण ठरविणें वगैरे कामें करावीं लागतात.

(३) **राज्यकारभार**–राज्यकारभार चालविण्यासाठीं अधिकाऱ्यांची नेमणूक करणें, नापसंत व अपात्र नोकरांस कामावरून कमी करणें, नोकरांच्या कामांवर देखरेख ठेवणें, प्रसंगीं त्यांस विशिष्ठ काम करण्यास आज्ञापिणें इत्यादि कामें कार्यकारीसत्तेच्या कक्षेंत येतात.

(४) **कायदेविषयक**–कायदेमंडळाच्या बैठकी भरविणें, चालू असलेल्या बैठकी तहकूब करणें किंवा बरखास्त करणें, कायदेमंडळापुढें स्वतः किंवा सभासदांच्याद्वारें मसुदे मांडण्याचें कार्य करणें; कायदेमंडळाच्या बैठकींस हजर राहून चर्चेंत भाग घेणें, प्रसंगीं आपल्या जादा मताचा उपयोग करून कायदेमंडळानें पास केलेला कायदा फेटाळून लावणें व कायदेमंडळानें पसार केलेल्या कायद्यांची अंमलबजावणी करणें वगैरे कामें कार्यकारी सत्तेस करावीं लागतात.

(५) **न्यायविषयक**–मोठा गुन्हा केलेल्या इसमांस प्रसंगीं शिक्षेची सूट देऊन दोषमुक्त करणें, न्यायधीशांनीं दिलेल्या निकालाप्रमाणें अपराध्यांस त्यांच्या त्यांच्या अपराधानुरूप शिक्षा देणें वगैरे न्यायविषयक कामेंहि कार्यकारीसत्तेच्या अधिकार क्षेत्रांत येतात.

———

# न्यायदान सत्ता.

[ १. प्रास्ताविक. २. न्यायदानसत्तेचें स्वरूप. ३. न्यायदानसत्तेचें कार्य व न्यायधीशांची पात्रापात्रता. ४. न्यायदानसत्तेचा कार्यकारी सत्तेशीं संबंध ५. न्यायदानसत्तेचा कायदेकारी सत्तेशीं संबंध. ]

## १ प्रास्ताविक.

कायदेकारीसत्ता व कार्यकारीसत्ता ह्याविषयींचें विवेचन मागील दोन प्रकरणांत करण्यांत आलें आहे. ह्या प्रकरणांत न्यायदानसत्तेचा विचार करावयाचा आहे. वरील दोन सत्तांचें विवरणानंतर न्यायदानसत्तेसंबंधीं विचार करण्यांत येत असला तरी ह्या तिन्हीं सत्तांपैकीं प्रथम जर कोणती सत्ता उदय पावली असेल तर ती न्यायदानसत्ता हीच होय. राजसत्तेची समाजांत गरज भासावयाला लागली याचें कारण शिकारीचें द्रव्य, जमीन, स्त्रिया किंवा व्यवहारांतील इतर पदार्थांच्या मालकीसंबंधी परस्परांत तंटा लागला असतां त्याचा निवाडा करण्याची जरूर भासली हेंच होय. राजसत्ता उदय पावण्यापूर्वी तंट्याचा निवाडा परस्परांत करारमदार करून किंवा प्रसंगीं व्यक्तीवर किंवा कुटुंबावर सूड उगवून करण्यांत येत असे. समाज अस्तित्वांत आल्यावर मात्र, असल्या तंट्याचा निवाडा करण्याचें काम साहजिकच समाजांतील ज्ञानवान, बलवान अशा रुबाबदार व्यक्तींकडे आलें. मागील प्रकरणाच्या आरंभीं सांगितल्याप्रमाणें लोकांच्या आकांक्षा व गरजा वाढल्यामुळें राज्यकारभाराचा व्यापाहि क्रमाक्रमानें वाढला व असें झाल्यावर नुसतें न्यायदानाचें काम करून समाज प्रगमनशील बनविणें शक्य नव्हतें. व शिवाय माणसें नेहमीं भांडतच असत असें नाहीं. त्यांना आपल्या उदरनिर्वाहाकरितां कामेंहि करावीं लागत. परंतु लोकसंख्या वाढत असतांहि सर्व लोकांनीं तींच कामें करून सर्वांचा उदरनिर्वाह चालणें शक्य नव्हतें. ह्यामुळें निरनिराळे व्यवसाय व उद्योगधंदे निर्माण होऊं लागले व पुढें श्रमविभागाच्या तत्वानुसार निरनिराळीं माणसें आपापल्या अभिरुचि व कुवतीनुसार निरनिराळे व्यवसाय करूं लागलीं. परस्परांनीं परस्परांच्या कार्यांत व्यत्यय न आणतां आपापलें काम करावें म्हणून त्यांचेवर देखरेख ठेवण्याची आवश्यकता भासूं लागली. अशा रीतीनें न्यायदान सत्तेनंतर कार्यकारी सत्तेचा उदय होऊन दोन्हीं कामें समाजांतील सर्वश्रेष्ठ व्यक्तींकडेसच राहूं लागलीं.

व्यवहार विशेष गुंतागुंतीचा होऊन परस्परांच्या कार्यांत जेव्हां परस्परांकडून व्यत्यय येऊं लागला तेव्हां लोकांनीं परस्परांशीं कसें वर्तन ठेवावें, व्यक्तीचें कर्तव्यक्षेत्र किती असावें वगैरेसंबंधी नियम करून तदनुसार व्यवहार करण्यास सुरुवात झाली. सारांश, जसजशी गरज उत्पन्न होईल तसतशी ती गरज भागविण्याचीं साधनेंही निर्माण झालीं व हल्लीं नियम करण्याचें काम कायदेकारीसत्तेकडे, त्या नियमांची अंमलबजावणी करण्याचें काम कार्यकारी-सत्तेकडे व ते नियम मोडणाऱ्याच्या गुन्ह्यांची चौकशी करून त्यांस शिक्षा देण्याचें काम न्यायदानसत्तेकडे अशा रीतीनें राज्यकारभाराच्या प्रमुख तीन कामांची विभागणी करण्यांत आली आहे. पूर्वीं ह्या तिन्हीं सत्ता एकाच व्यक्तीच्या ठिकाणीं केंद्रीभूत झालेल्या असत. परंतु हल्लीं एकाच्याच हातीं ह्या तिन्हीं सत्ता ठेवल्यास सत्ताधारण करणाऱ्या व्यक्तीच्या कामकाजाला कांहींच धरबंद राहणार नाहीं व त्याला प्रजेवर हवी तशी जुलुम जबरदस्ती करण्यास पूर्ण सवड राहील स्वतःच नियम करावयाचे व त्यांची अंमल-बजावणीहि स्वतःच करावयाची व ते मोडण्यास शिक्षा करावयाची तीहि स्वतःच अशी स्थिति असल्यास नियम करणाऱ्या व्यक्तीला अगर संस्थेला फाजील महत्व प्राप्त होईल व व्यक्तिमात्राचें स्वातंत्र्य नष्ट केल्याप्रमाणेंच होईल. ज्या नियमांचे साहाय्यानें लोकांवर राज्य करावयाचें ते नियम लोकांच्या संमतीनें करण्यांत यावे; देशांतील सर्व लोकांची संमति घेतां येणें व्यवहारतः अशक्य असल्यानें निदान लोकांनीं निवडून दिलेल्या थोड्या प्रतिनिधींच्या संमतीनें नियम करण्यांत यावे अशी वृत्ति निघून प्रत्येक देशांत कायदेमंडळ स्थापण्याची कल्पना निघाली.

कायदेमंडळांतील बहुतेक सभासदांना सामान्य व्यवहारज्ञान व विचार करण्याची पात्रता असली म्हणजे भागूं शकेल, परंतु कार्यकारी मंडळाचे बाबतींत तसें नाहीं. विशिष्ट काम करण्यास त्या कामाचें ज्ञान व अनुभव तें काम करूं इच्छिणाऱ्यांस असावयास पाहिजे. ज्याप्रमाणें चांभाराचें काम शिंप्यास करतां यावयाचें नाहीं, तद्वतच हव्या त्या माणसास राज्यकारभाराच्या एखाद्या खात्यातील कोणतेंही काम करतां यावयाचें नाहीं. अर्थात् राज्यकारभाराच्या निरनिराळ्या खात्यांचा व्यवहार पाहण्यास त्या त्या खात्याच्या व्यवहाराचें ज्ञान व अनुभव असलेले इसमच योग्य होत. कार्यकारीसत्तेचे आधारस्तंभ अशा अधिकाऱ्यांचीही निवड लोकांनींच करावयाची असें ठरविलें, तरी लोकांस विशिष्ट खात्याच्या व्यवहाराचें ज्ञान असलेल्या अनेक इसमांतून एखाद्या इसमाची त्या खात्याचा कारभार पाहण्याकरितां निवड करतां येईल. राज्यकारभाराच्या वाढीबरोबर खासगी संपत्तीच्या मालकी

व इतरहि अनेक बाबतींत व्यवहार अधिकाधिक सूक्ष्म व गुंतागुंतीचा होत गेला. व त्यामुळें कायद्यांचें सूक्ष्म ज्ञान असलेल्या न्यायाधीशांची जरुरी भासूं लागली. ह्यावरून असें दिसून येईल कीं, तिन्हीं प्रकारचीं कामें करण्यास निरनिराळ्या प्रकारचें ज्ञान असणाऱ्या भिन्नभिन्न माणसांची जरुरी असते. हीं कामें परस्परांपासून क्रमाक्रमानें भिन्न होत आलीं असून आज बऱ्याच प्रमाणांत परस्परांपासून तीं भिन्न असल्याचें आढळून येतें. असें आहे तरी हीं तिन्हीं कामें परस्परांपासून सर्वस्वीं भिन्न आहेत असें विधान करतां येणार नाहीं. कारण, न्यायसत्तेच्या कक्षेंत येणारीं कांहीं कामें-जाहिरनामें काढणें व गुन्हेगारांस अपराधांची क्षमा करणें हीं कार्यकारी सत्तेकडेच असतात तर कायदेमंडळाकडे बड्या अधिकाऱ्यांच्या गुन्ह्यांची चौकशी करून त्याचा निवाडा करण्याचें काम असतें व हींहि कामें खरें पाहूं जातां न्यायसत्तेच्या कामांतच समाविष्ट होतात.

मुलकी वादांचा निवाडा करणारीं व फौजदारी दाव्यांचा निवाडा करणारीं असे न्यायमंदिरांचे दोन प्रकार होतात. फिरून प्रत्येक प्रकारचीं न्यायमंदिरें वाढत्या दर्जाची असतात. कनिष्ठ प्रकारच्या न्यायमंदिरांतून किरकोळ स्वरूपाच्या व स्थानिक वादांचा निवाडा करण्यांत येतो व वरिष्ठ न्यायमंदिरांतून विशेष महत्वाच्या व भानगडीच्या वादांचा निवाडा करण्यांत येतो. ह्या न्यायमंदिरांत कनिष्ठ दर्जाच्या न्यायमंदिरांवर अपीलेंहि स्विकारिलीं जातात. सर्वांत वरच्या दर्जाच्या न्यायमंदिरांत कांहीं विवाक्षित वादांचा निवाडा करण्यांत येतो व देशांतील सर्व न्यायमंदिरांवरील अपीलेंहि ऐकण्यांत येतात. हे न्यायमंदिरांचे सर्वसामान्य प्रकार झाले. ह्यांशिवाय विशेष प्रकारचीं न्यायमंदिरेंहि स्थापण्यांत येत असतात व अशा प्रकारें न्यायमंदिरांचें काम हलकें करण्यांत येतें. 'लष्करी न्यायमंदिरें' (Court martial) लष्करांत एक प्रकारची शिस्त राखण्याकरितां निर्माण करण्यांत येतात. आरमार व निर्यात व्यापाराच्या बाबतींत उद्भवणाऱ्या वादांचा निवाडा करण्याकरितां व्यापारी न्यायमंदिरें (ह्यांस Admiralty व Consular Courts अशीं नांवें इंग्रजींत आहेत) असतात. इस्टेटीसंबधी व घटस्फोटाबाबतच्या तंट्यांचा निवाडा करण्याकरितां निराळींच न्यायमंदिरें (Probate & Divorce Courts) स्थापण्यांत येत असतात. ज्या देशांत धर्म व राजकारण ह्यांची परस्परांपासून फारकत करण्यांत आलेली नाहीं तेथें धार्मिक वादांचा निवाडा करण्याकरितां धार्मिक न्यायमंदिरांची (Ecleciastical Courts) योजना करण्यांत आलेली असते. कांहीं कांहीं युरोपियन देशांत सरकारी कामगारांच्या

गुन्ह्यांची चौकशी करण्याकरितां **'कार्यकारी न्यायमंदिरें'** (Administrative Courts) असतात. ह्याप्रमाणें अनेक न्यायमंदिरांतून न्यायदानाचें काम विभागून घेण्यांत येतें. क्षेत्राच्या दृष्टीनें विचार केल्यास लहान न्यायमंदिरांतून त्यांच्या भोंवतालच्या क्षेत्रांतील वादांचा निवाडा करण्यांत येतो वरिष्ठ न्यायमंदिरांत अधिक विस्तृत क्षेत्रांतल्या वादांचा निकाल लावण्यांत येतो. अमेरिकेच्या संयुक्त संस्थानांत राष्ट्रीय व संस्थानीय अशीं दोन प्रकारचीं न्यायमंदिरें अस्तित्वांत असल्यामुळें तेथें न्यायदानाची पद्धति बरीच गुंतागुंतीची झाली आहे. प्रत्येक संस्थानांत दोन्हीं प्रकारचीं न्यायमंदिरें असल्यानें असें होणें स्वाभाविकच आहे.

**व्यक्ति व कायदा**—न्यायमंदिरांच्या रचनेंत आजवर कशी उत्क्रांति घडून आली ह्यांचा विचार वर करण्यांत आला आहे. आतां व्यक्तीचा कायद्याशीं पूर्वी कसा संबंध होता व आज तो कसा आहे हें पाहूं. पूर्वी सर्वांना समान असे कायदे नसत अर्थात् सर्वच व्यक्ति कायद्याच्या दृष्टीनें सारख्याच दर्जाच्या मानण्यांत येत नसत. धर्मगुरु, राजे-महाराजे सरदार-जहागिरदार वगैरे धनवान लोकांकरितां निराळे कायदे व नियम लागू असत व सामान्य माणसांना निराळेच कायदे लागू असत. गुलामगिरीचीहि पद्धति सर्वत्र प्रचारांत असून गुलामांना फार थोडे हक्क असत किंबहुना त्यांची मनुष्यप्राण्यांत गणनाच होत नसे असेंच म्हणणें विशेष सार्थ होईल! स्त्रियांवर त्यांच्या नवऱ्यांचा व मुलांवर त्यांच्या बापांचा सर्वस्वीं ताबा चालत असे. समाजांत निरनिराळे वर्ग असून प्रत्येक वर्गास निरनिराळ्या प्रकारचे कमी अधिक अधिकार असत. युरोपांत मध्ययुगीन (इ. स. ४५३ तें इ. स. १४५३) काळांत पाद्री लोकांस व तद्वतच सरदार जहागिरदार वगैरे लोकांस विशेष प्रकारचे हक्क व अधिकार असत. लोकशाहीच्या तत्वाचा जसजसा विकास होत गेला तसतशा सर्व व्यक्ति कायद्याच्या दृष्टीनें समान लेखण्यांत याव्या ह्या तत्वाचाहि प्रसार होत गेला व आज सर्व सामान्यतः सर्व दर्जाचीं माणसें कायद्यासमोर सारख्याच दर्जाची समजण्यांत येत असतात. हल्लींहि केव्हां केव्हां बड्या व श्रीमंत लोकांच्या गुन्ह्यांची चौकशी विलंबेकरून करणें व त्यांस शक्य तोंवर सौम्य शिक्षा देणें असे प्रकार घडून येतात व हें पूर्वी बड्या लोकांस विशेष हक्क व अधिकार असत ह्याचेंच निदर्शक होय.

**शिक्षा देण्याची पद्धति**—शिक्षा देण्याच्या प्रकारांतहि पूर्वींच्या हल्लींच्या काळांत बराच फरक पडलेला दिसून येतो. हालहाल करून

ठार मारणें, देवाला साक्ष ठेऊन शपथ घ्यावयास लावणें, दिव्य करावयास लावणें, द्वंद्व युद्ध करावयास सांगणें इत्यादि प्रकारांनीं गुन्ह्यांचा निवाडा करणें, तद्वतच लहान लहान गुन्ह्याकरितांहि प्राणनाशापर्यंतच्या मोठमोठ्या शिक्षा देणें वगैरे प्रकार पूर्वी सर्रास सुरू असत. परंतु हे प्रकार अलीकडे नष्ट झाले असून गुन्हेगारांचा केवळ सूड घेण्याच्या बुद्धीनें नव्हें तर, त्यांच्या हातून फिरून गुन्हा घडूं नये, त्यांचें नैतिक आचरण सुधरावें व एकंदरीनें समाज सुस्थितींत असावा ह्या धोरणानुसार अलीकडे अपराध्यांस शिक्षा देण्यांत येत असतात. फांशीची शिक्षा व अमेरिकेंतील 'लिंच लॉ' हा कायदा विशेषतः निग्रो लोकांकरितां आहे. ह्या योगेंकरून श्वेतवर्णीय स्त्रीशी रममाण होणाऱ्या कृष्णवर्णीय निग्रोला किंवा अशाच प्रकारचे इतर गुन्हे करणाऱ्या निग्रोंना हालहाल करून ठार करण्यांत येतें ) हे पूर्वीच्या रानटी प्रकाराचे अवशेष अजून अस्तित्वांत आहेत. गुन्हा केल्याबद्दल कांहीं तरी शासन असावें म्हणून अपराध्यास तुरुंगांत पाठविण्यांत येतें किंवा दंड करण्यांत येतो व अपराध्याचें नैतिक आचरण सुधारून त्यास फिरून गुन्हे करण्याची बुद्धि होणार नाहीं अशा प्रकारें तुरुंगांतील कारभार सुधारण्याकडे बहुतेक सर्व राष्ट्रांची प्रवृत्ति आहे. शिवाय गुन्ह्याचे व तो केल्यानें होणाऱ्या परिणामाचें ज्ञान अपराध्यांस देण्यांत येत असल्यामुळें दिवसेंदिवस गुन्हेगारांची संख्या कमी कमी होण्याचा संभव आहे.

## २ न्यायदान सत्तेचें स्वरुप व रचना.

न्यायदानसत्तेचें प्रमुख कार्य म्हटलें म्हणजे देशाची राज्यघटना, देशांतील कायदे व देशांतील वहिवाट यांना अनुसरून पुढें आलेल्या वादांचा निवाडा करणें हें होय. पुढें आलेला वाद कशा स्वरुपाचा आहे त्या वादाला कोणता कायदा बरोबर लागूं पडतो, व दोनपक्षांमधून कोणत्या पक्षाच्या गुन्ह्यामुळें दुसऱ्या पक्षाच्या हक्कावर घाला घालण्यांत आला आहे, हें ठरवून निःपक्षपात बुद्धीनें निकाल देण्याचें कार्य न्याय देणाऱ्या इसमांस करावयाचें असतें. कित्येकदां असे चमत्कारिक स्वरुपाचे खटले समोर येतात कीं, तेथें कोणत्या कायद्याला अनुसरून निवाडा करावा हें ठरविणें अत्यंत कठिण जातें. अर्थात् अशा वेळीं त्या वादाशीं विशेष साम्य दाखविणाऱ्या कायद्यांच्या कलमांतून विवक्षित वादाला बरोबर लागूं पडेल असा अर्थ निघतो कीं काय हें ठरवून वादाचा निकाल द्यावा लागतो. अर्थात् न्यायदानसत्तेस कायद्यांचे अर्थ करण्याचें दुसरें कामहि करावें लागतें. कायदा जसा असेल तसा गृहित धरूनच निकाल द्यावा लागतो. विवक्षित कायदा नीतिदृष्ट्या किंवा समाजधारणेच्या दृष्टीनें योग्य

आहे कीं अयोग्य आहे, अयोग्य असल्यास तो कसा असावा याची चर्चा करण्याचें काम कायदेकारी सत्तेनें करून न्यायाधीशांना या चर्चेत सहसा पडतां येत नाहीं. परंतु वर सांगितल्याप्रमाणें कांहीं भानगडीचे प्रसंगीं न्यायाधीशांस कायद्याचे अर्थ करण्याचे म्हणजे थोड्या फार अंशानें कायदे बनविण्याचें कामहि करावें लागतें हें लक्षांत ठेवण्यासारखें आहे. कायदे करण्याचें काम निराळ्या रीतीनेंहि न्यायाधीश करीत असतात. इंग्लंड, अमेरिका व इतर देशांतहि पूर्वीच्या निकालांच्या दाखल्यांचा तत्सदृश वादांचा निवाडा करण्याचें कामीं फार उपयोग होतो व हेंहि एका प्रकारें न्यायाधीशानें केलेलेच कायदे (Judge-made Laws) होत, असें म्हणावयास हरकत नाहीं.

पुढें आलेल्या वादाचा कोणत्या कायद्याशीं संबंध आहे हें न्याया-धीशांस ठरवावें लागत असल्यामुळें कायद्यांचें सूक्ष्म ज्ञान न्यायाधीशांस असावयास पाहिजे हें उघड आहे. ज्याप्रमाणें सर्व रोगांचे सम्यक ज्ञान असूनाहि अनेक रोगी नजरेखालून गेल्याशिवाय एखाद्या रोग्याच्या विकाराचें निश्चित निदान वैद्यास करतां येत नाहीं त्याप्रमाणेंच सर्व कायद्यांचें चांगलें ज्ञान असल्याशिवाय व त्यांचा कोठें व कसा उपयोग करावा ह्याचा अनुभव असल्याशिवाय एखाद्या भानगडीच्या वादांचा निवाडा करतां येणें शक्य नसतें ह्याकरितां कायद्यांचे सूक्ष्म ज्ञान व व्यवहारांत त्याचा उपयोग करण्यासंबंधीचा अनुभव हे दोन गुण न्यायाधीशांचे अंगीं अवश्यमेव असावयास पाहिजेत हें स्पष्टच आहे. ह्याला अनुसरूनच बहुतेक देशांत चांगल्या अनुभवी वकीलांची न्यायाधीशांचे जागीं नेमणूक करण्यांत येत असतें.

न्यायधीशांचें ठिकाणीं अवश्य असावा लागणारा तिसरा गुण म्हटला म्हणजे **निःपक्षपातित्व** हा होय. संबंध राष्ट्रांतील लोकांचें सुखदुःख न्यायदेवतेच्या न्यायपीठावर बऱ्याच अंशीं अवलंबून असतें. एखादा देश किती सुधारलेला आहे हें पाहतांना त्या देशांत लोकांच्या हक्कांचे कितपत संरक्षण होतें, त्यांच्यावर अधिकारी लोकांचा जुलुम होतो कीं, काय त्यांच्या तक्रारीकडे अधिकाऱ्यांचें कितपत लक्ष असतें, त्यांच्या अब्रूवर, खाजगी माल-मत्तेवर किंवा जिवितावर घाला आला असतां त्यांस न्याय कितपत मिळतो, वगैरे गोष्टी ध्यानांत घ्याव्या लागतात. न्याय देणाऱ्यांचें हातांत लोकांच्या हक्कांचें संरक्षण करण्याचें जोखमीचें काम आहे व हें काम चोख रीतीनें बजा-वण्यास त्यांच्या अंगीं निःपक्षपातित्व हा गुण असला पाहिजे हें उघडच आहे हा गुण त्यांच्या अंगीं बाणावा व पक्षपात बुद्धीनें त्यांस ग्रासूं नये,

तद्वतच कौटुंबिक अडचणीमुळें त्यांस लोभास किंवा लांचलुचपतीस बळी पडावें लागूं नये म्हणून त्यांचा पगार इतर खात्यांतील नोकरांपेक्षां थोडा ज्यास्तच ठेवण्यांत येतो. नोकरीवरून केव्हां कमी करण्यांत येईल ह्याचा भरंवसा नसल्यासहि प्रलोभनाकडे न्यायाधीशांची मनं आकर्षिलीं जाण्याचा संभव आहे; हीहि आपत्ति टाळण्याकरितां न्यायाधीशांची नेमणूक त्यांचें आचरण सार्वजनिक दृष्ट्या निष्कलंक असेंपर्यंत करण्यांत येत असते. देशांतील राज्य-कारभाराचीं सूत्रें धारण करणाऱ्या राजकीय पक्षांत फेरबदल घडून आला तरी त्यामुळें न्यायाधीशांच्या नोकरीला धक्का पोंचविण्यांत येणार नाहीं अशी शाश्वती सर्वत्र देण्यांत येतें. तद्वतच न्यायखातें राज्यकारभाराच्या इतर खात्यापासून होतां होईतों भिन्न ठेवण्यांत येतें. अमेरिकेच्या राज्यघटनेनुसार ' वरिष्ठ व कनिष्ठ अशा दोन्हीं प्रकारचे न्यायाधीश त्यांचें आचरण शुद्ध, असेंपर्यंत नोकरीवर राहूं शकतील व त्यांचा पगार ते कामावर असेपर्यंत कमी करण्यांत येणार नाहीं; ' असें ठरविण्यांत आलें आहे. ग्रेटब्रिटनमध्यें सतराव्या शतकाच्या शेवटापर्यंत राज्याच्या इच्छेस येईल तितक्या काळापर्यंत न्यायाधीशांना नोकरीवर कायम राहतां येईल परंतु १७०१ च्या ॲक्ट ऑफ सेटलमेंटनें ' न्यायधीशांची निवड कायमकरितां ( अर्थात त्यांचें आचरण शुद्ध असेपर्यंत ) करण्यांत येईल व त्यांचा पगार निश्चीत ठरविण्यांत येईल व ते कामावर असे पर्यंत त्यांचा पगार कमी करण्यांत येणार नाहीं, ' असें ठरविण्यांत आलें. अट इतकीच कीं, पार्लमेंटच्या दोन्हीं सभागृहांनीं त्यांच्या विरूद्ध हुकुमनामा काढल्यास त्यांस आपल्या नोकरीचा राजीनामा द्यावा लागेल. ह्याचप्रमाणें बहुतेक सर्वच देशांत न्यायाधीशांचीं नेमणूक कायम करितां करण्यांत येते व त्यांचा पगार निश्चित असतो. ह्या सर्वसामान्य पद्धतीस एकच अपवाद आहे; अमेरिकेच्या घटक संस्थानांत मात्र अशी परिस्थिति असल्याचें दिसून येत नाहीं. कांहीं संस्थानांत विवक्षित मुदतीकरतां ( कोठेंकोठें फक्त दोन वर्षांच्या मुदतीकरितां देखील ) न्यायाधीशांची नेमणूक करण्यांत येते. कांहीं संस्थानांत न्यायाधीशांची निवड संस्थानीय गव्हर्नरांकडून होते तर कांहीं देशांत ही निवड लोकांकडून करण्यांत येत असते. कांहीं थोड्या संस्थानांत इतर देशांतल्याप्रमाणें न्यायाधीशांची मुदत कायमची असते परंतु बहुतेक संस्थानांत वर निर्दिष्ट केल्याप्रमाणें स्थिति असल्याचें नजरेस येते. अशास्थितींत न्यायाधीशांवर राजकीय मतांचा व स्वार्थसाधूपणाचा पगडा बसतो, त्यांच्या न्याय देण्याच्या कामांत पक्षपात दिसूं लागतो व यामुळे न्यायदानसत्तेच्या इभ्रतीस धक्का पोहोंचतो. ज्या संस्थानांत सर्वसामान्य मतदारांना सभा भरवून व ठराव करून न्यायाधीशांस अधिकारन्यास करण्यास भाग पाडतां येतें तेथील स्थिति विशेषच बिकट झाली आहे.

## न्यायदान सत्तेचा कार्यकारी सत्तेशीं संबंध

न्यायाधीशांची कायमची नेमणक व निश्चित पगार ह्या बाबतींत कायदेकारी सत्तेला किंबहुना कार्यकारी सत्तेलाही न्यायदान सत्तेच्या हक्कांत ढवळाढवळ करतां येणार नाहीं असा बहुतेक सर्व राष्ट्रांतील राज्यघटनांचा रोख असल्याचें वरील विवरणावरून स्पष्टच होतें. आता न्यायदान सत्तेचा कार्यकारी सत्तेशीं कसा संबंध असतो ह्याविषयीं विचार करतांना कार्यकारी सत्तेकडून करण्यांत येणारें न्यायदानाचें काम व कार्यकारी सत्तेचा न्यायदान सत्तेवरील ताबा ह्या दोन दृष्टीनें विचार करावयास पाहिजे. प्रथम न्यायदान सत्तेकडून करण्यांत येणारें कार्यकारी सत्तेचें काम व न्यायदान सत्तेवरील कार्यकारी सत्तेचा राहणारा दाब ह्यासंबंधीं विचार करूं. पहिल्या बाबीस ऐतिहासिक महत्त्व आहे, कारण, पूर्वी कार्यकारी व न्यायदान सत्ता एकाच्याच हातीं असत. आतां त्या भिन्न करण्यांत आल्या असल्या तरी न्यायदान सत्तेचा कांहीं अंश अद्याप कार्यकारी सत्तेंत अंतर्भूत आहे. कार्यकारी, कायदेकारी व न्यायदान ह्या तिन्ही सत्ता पृथक ठेवल्या तरी त्यांचा परस्परांशीं कसा संबंध असावा ह्याशीं दुसऱ्या बाबीचा संबंध आहे.

कार्यकारी सत्तेचा न्यायदान सत्तेवर बराच दाब राहूं शकतो. कारण न्यायाधीशानीं वादाचा कसाहि निवाडा केला तरी त्या निवाड्याची अंमलबजावणी करण्याचें काम वस्तुतः कार्यकारी सत्तेकडेसच असते. अर्थात् ह्यामुळें न्यायदान सत्तेवर कार्यकारीसत्तेचा थोडा फार वचक असतो. शिवाय, न्यायाधीशांची निवड करण्याचें काम कित्येक ठिकाणीं कार्यकारी सत्तेकडे असते. ज्यावेळीं जो पक्ष अधिकारारूढ असेल त्यावेळीं होणारी न्यायाधीशाची निवड त्या पक्षाला अनुकूल असणाऱ्या व्यक्तींतून व्हावी हें मनुष्य स्वभावास धरूनच आहे. न्यायाधीशांची नेमणूक कायमची असली तरी मरण, वृद्धावस्थेमुळें पेन्शनवर जाणें किंवा एखादा अपराध हातून घडल्यामुळें नोकरीवरून बडतर्फी होणें वगैरे कारणामुळें न्यायाधीशांच्या कहीं जागा दरवर्षी रिकाम्या होतच असतात; व अशा ठिकाणीं नवीन न्यायाधीशांची निवड करणें अवश्य असते व ही निवडणूक कित्येक देशांत कार्यकारी

सत्तेकडून होत असते. अर्थात ह्या निवडणुकीच्या अधिकारामुळेंहि न्याय-दान सत्तेवर कार्यकारी सत्तेचा एक प्रकारचा वचक ऊर्फ दाब आहे.

लष्कर, आरमार, व भृत्यमंडळ ( Civil Sevrice ) ह्यामधील कामगारांमध्यें शिस्त राखणें राजद्रोह किंवा राष्ट्रद्रोह करणाऱ्यांस न्याया-सनासमोर खेंचून त्यांस योग्य शासन करणें, लष्करी व आरमारी अमल-दारांच्या गुन्ह्यांची चौकशी करण्याकरितां लष्करी न्याय मंदिरें भरविणें व देशांत बंडाळी माजली असतां लष्करी कायदा पुकारणें वगैरे कामें वस्तुतः न्यायदान सत्तेच्या कक्षेंतील आहेत, तथापि व्यवहारांत हीं कामें कार्यकारी सत्तेकडेसच देशहिताच्या दृष्टीनें ठेवण्यांत येत असतात. शिक्षेची सूट देऊन अपराध्यांस दोषमुक्त करण्याचें कामहि कार्यकारी सत्तेकडे असतें व हेंहि कार्यकारी सत्तेंत अंतर्भूत झालेल्या न्यायदान सत्तेचें द्योतक आहे.

कार्यकारी सत्तेकडे असलेल्या न्यायदानसत्तेचे विशेष स्पष्ट स्वरुप युरोपियन देशांत दिसून येतें. ह्या देशांत सरकारी नोकरांच्या गुन्ह्यांची चौकशी करण्याकरितां निराळ्याच कार्यकारी न्यायमंदिरांची ( Administrative Courts ) योजना करण्यांत आली असून ह्या मंदिरांतून वादांचा निवाडाहि निराळ्याच कायद्यानुसार करण्यांत येत असतो. ह्या न्यायमंदिरांचें कामकाज सर्वस्वीं कार्यकारी सत्तेच्या देखरेखीखालीं होत असतें. अर्थात् ह्या देशांत सरकारी नोकरांनीं गुन्हा केल्यास त्यांची चवकशी ज्या न्यायमंदिरात सर्व सामान्य लोकांच्या गुन्हयांशी चौकशी करण्यांत येते त्यांत होत नाहीं इंग्लंड व अमेरिकेंत अशाप्रकारें सरकारी नोकरांचे न्यायमंदिरांपासून संरक्षण करण्यांत येत नाहीं. सरकारी नोकरांच्या गुन्हयाची चवकशीहि एखाद्या सामान्य मनुष्याच्या गुन्हयाची चौकशी ज्या न्यायमंदिरांत होईल त्याच न्यायमंदिरांत होणें वरील दोन्हीं देशांत संभवनीय आहे. इंग्लंडच्या राजाचे स्वयंभू निष्प्रमादित्व व अमेरिकेच्या अध्यक्षावर खटला भरण्याची विशिष्ठ तऱ्हा हे दोनच वरील गोष्टीस—पर्यायानें कायद्याच्या दृष्टीनें सर्व व्यक्ति समान लेखण्यांत याव्या ह्या तत्वास-अपवाद आहेत. ह्या दोन्हीं देशांत कार्यकारी सत्तेच्या जुलुमापासून ( कारण, कार्यकारी अमलदारांच्या हातांत विशेष अधिकार असतात यामुळें प्रजेवर जुलुम होण्याचा संभव असतो )

व्यक्तीमात्राच्या स्वातंत्र्याचें रक्षण करण्यांत येतें. ह्याचें उलट, युरोपियन देशांत व्यक्तिस्वातंत्र्यापेक्षां सुराज्य राखण्याकरितां सरकारी नोकरांस सामान्य जनतेपेक्षां कांहीं विशेष हक्क असणें जरूर आहे अशी विचारसरणी अवलंबिली आहे. ह्याचा उद्देश हा कीं, आपलें काम चोखरीतीनें करितां यावें व याकरितां प्रसंगीं त्यांनीं सामान्य जनतेला लागू होणारे कायदे मोडले तरी हरकत नाहीं. ह्या करितांच सरकारी गुन्हयाची चौकशी करण्याकरितां ज्यामध्यें विशेषत्वानें वरिष्ठ सरकारी नोकरांचा अंतर्भाव करण्यांत आलेला आहे अशीं न्यायमंदिरें स्थापन करण्यांत विशिष्ठ कायद्याप्रमाणें [ ह्यांना Administrative Law अशी संज्ञा आहे ] करण्यांत येतात. सरकारी नोकरांच्या गुन्हयाची चौकशी करण्याकरितां निराळी न्यायमंदिरांची योजना केल्यामुळें सामान्यमंदिरें व हीं कार्यकारी न्यायमंदिरें ह्यामध्यें नेहमीं खटक्यांचे प्रसंग येतात. विवक्षित वादाचा न्याय देण्याचें काम आपल्या कक्षेत येतें असें प्रत्येक प्रकारचें न्यायमंदिर प्रतिपादन करतें तर दुसरें एखादें काम आपल्या कर्तव्यक्षेत्रांत मुळींच समाविष्ट होत नाहीं असें दोन्हीं प्रकारचीं न्यायमंदिरें प्रतिपादन करतात. ह्यामुळें एखाद्या वादाचा निकाल लावणें लांबणीवर पडून त्या वादांचा ज्यांच्याशीं संबंध असेल त्यांच्या कार्यांत व्यत्यय येण्याचा संभव असतो. शिवाय, गुन्हा आपणच करावयाचा व निवाडाहि आपण लावावयाचा अशी सवलत कार्यकारी सत्तेकडे ठेवल्यास व्यक्तिस्वातंत्र्यावर घाला येतो इतकेंच नव्हे तर कार्यकारीसत्ता अधिक प्रबळ ( ज्यामुळें प्रजेवर जुलुम करण्यास विशेष अवसर मिळतो ) करण्यास मदत होते.

## न्यायदान सत्तेचा कार्यकारी सत्तेशीं संबंध

ज्या कायद्यांचा अर्थ व जे कायदे विशिष्ट वादाला बरोबर लागू पडतात किंवा नाहीं हें पाहण्याचें काम न्यायदान सत्तेकडे असतें तें कायदे मूळ कायदेकारी सत्तेकडूनच करण्यांत येत असतात. अर्थात् न्यायदान सत्तेला आपला कारभार करण्याकरितां एक प्रकारें कायदेकारी सत्तेवर अवलंबून राहावें लागतें व ह्या रीतीनें कायदेकारी सत्तेचा न्यायदान सत्तेवर थोडा तरी ताबा असतो असें ह्मणण्यास मुळींच प्रत्यवाय नाहीं. अमेरिकेंतील

राष्ट्रीय न्यायमंदिरांचा जन्म राज्यघटनेनुसार झाला आहे. हा एक अपवाद सोडल्यास इतर सर्व देशांत न्यायदानसत्ता कायदेमंडळांत पसार केलेल्या कायद्यानुसार जन्मास आली असून तिच्या सत्तेंत फेरबदल करणें किंवा ही सत्ता अजीच नष्ट करणें त्या देशांतील कायदेमंडळास मोठेसें अवघड नाहीं.

बहुतेक देशांतील कायदेमंडळांच्या वरिष्ठ शाखेकडे न्याय देण्याचें काम असतें. परंतु निरनिराळ्या देशांत कोणत्या कोणत्या प्रकारच्या वादांचा निवाडा ह्या वरिष्ठ शाखांनीं करावा व त्यांना किती शिक्षा देण्याचा अधिकार असावा ह्या बाबतींत मतभिन्नता दिसून येते ग्रेटब्रिटनमध्यें अपीलें ऐकणारें सर्वांत वरच्या दर्जाचें न्यायमंदिर म्हटलें म्हणजे 'उमराव सभा' हें होय. वस्तुतः अपीलें ऐकण्याचें काम लॉर्ड चॅन्सेलर व त्याच्या मदतीकरितां राजाकडून नेमण्यांत आलेले चार 'कायदेपंडित उमराव' ( Law Lords ) यांजकडून करण्यांत येत असतें. इंग्लंडमधील कार्यकारीमंडळ लोकप्रतिनिधींच्या सभेस जबाबदार असल्यामुळें उमराव सभेचें दुसरें काम—बड्या अंमलदारांच्या गुन्ह्यांची चौकशी करण्याचें—जवळ जवळ अस्तंगतच झालें आहे. अमेरिकेंतील वरिष्ठ सभेकडे त्या देशांतील सरकारी अंमलदारांच्या गुन्ह्याची चौकशी करून त्यांस कामावरून दूर करणें व पुढें तेंच काम करण्यास त्यांस कायमकरितां अपात्र ठरविणें एवढेंच काम आहे. परंतु अमेरिकेंत असले खटले क्वचितच होतात. फ्रान्समध्यें वरिष्ठ सभेला वरिष्ठ सरकारी अंमलदारांचे खटले चालविण्याचें व त्याबरोबरच राष्ट्रद्रोह किंवा राष्ट्रविघातक स्वरुपाचा गुन्हा करणाऱ्या परंतु सरकारी नोकर नसलेल्या माणसांच्याहि गुन्ह्याची चौकशी करण्याचें काम असतें. शिक्षा कोठवर द्यावी ह्यासंबंधीं मात्र ह्या सभेवर विशेष निर्बंध घालण्यांत येत नाहीं.

न्यायदान सत्तेचा कायदेकारी सत्तेवर ताबा चालतो ह्याचें प्रत्यंतर असें कीं, कार्यकारी सत्तेनें केलेले कायदे बेकायदेशीर ठरविण्याचें काम न्यायदानसत्ता करीत असते. ज्या देशांत लिखित शासनपद्धति असते त्या देशांत तिन्ही सत्तांचें कर्तव्यक्षेत्र ठरलेलें असतें व आपल्या कर्तव्यक्षेत्राचें अतिक्रमण करून कायदेकारी सत्तेनें एखादा नियम केल्यास तो राज्यघटनेला

अनुसरून केलेला नाहीं एतदर्थ तो बेसदनशीर आहे असें न्यायसत्तेस जाहीर करतां येते ह्या प्रकारचा अधिकार अमेरिकेंतील वरिष्टराष्ट्रीय न्यायमंदिरास असून अमेरिकेंत सदरहू अधिकाराची विशेष स्पष्ट रीतिनें अंमल बजावणी करण्यांत येत असते. इंग्लंडमध्यें प्रांतिक कायदेमंडळांनीं केलेले कायदे बेसनदशीर किंवा बेकायदेशीर आहेत असें ह्मणतां येतें परंतु सार्वभौम सत्तेनें युक्त असणाऱ्या पार्लमेंट सभेचे कृत्य बेसनदशीर किंवा बेकायदेशीर आहे असें इंग्लंडमधलि कोणत्याहि न्यायमंदिरास ह्मणतां येत नाहीं. इंग्लंड व तद्वतच फ्रान्समधील अनुक्रमें पार्लमेंट व नॅशनल असेंब्लीनें केलेले कायदे निर्णायक समजण्यांत येतात. अर्थातच ते बेकायदेशीर किंवा बेसनदशीर ठरविण्याचा अधिकार कोणासच देण्यांत आला नाहीं. अमेरिकेंत संस्थानीय न्यायमंदिरास संस्थानीय कायदेमंडळानें केलेले कायदे अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानाच्या राज्यघटनेच्या विरुद्ध असल्यास ते बेसनदशीर आहेत, असें जाहीर करतां येते. इतकेंच काय पण राष्ट्रीय न्यायमंदिरांसहि संस्थानीय कायदेमंडळानें केलेले कायदे राष्ट्रीय राज्यघटनेशीं विसंगत असल्यास ते बेसनदशीर आहेत, असें जाहीर करतां येतें. अर्थातच परिणामीं बेसनदशीर किंवा बेकायदेशीर ठरणाऱ्या कायद्यानुसार केलेले तहनामे, करार व इतर सर्व प्रकारचे व्यवहार रद्द समजण्यांत येतात. अशा प्रकारचा अधिकार न्यायदानसत्तेस असावा असें कोणत्याहि देशाचे राज्यघटनेंत नमूद करण्यांत येत असलें तरी हा अधिकार क्रमाक्रमानें तिला प्राप्त झाला आहे हें मात्र निःसंशय आहे.

# स्थानिक राज्यकारभार.

[१] प्रास्ताविक, [२] देशाचे विभाग [३] स्थानिक सरकार ह्मणजे काय ? [४] स्थानिक सरकार व मध्यवर्ति सरकार. [५] कामाची विभागणी [६] निरनिराळ्या राष्ट्रांतील स्थानिक शासन संस्था–अमेरिका–इंग्लंड–फ्रान्स [७] स्थानिक शासन संस्थांपासून लाभ.

## १ प्रास्ताविक.

आतांपर्यंत सर्व राष्ट्राच्या हिताकडे लक्ष देऊन राज्यकारभार करणाऱ्या राष्ट्रीय मध्यवर्ति सरकारच्या अंगांचा–कायदेकारी कार्यकारी व न्यायदान ह्या तीन सत्तांचा–विचार करण्यांत आला आहे. आतां ज्या राज्ययंत्राचा प्रत्यक्ष जनतेशीं संबंध असतो व ज्याचें कर्तव्यक्षेत्र देशाच्या लहान लहान विभागापुरतेंच मर्यादित असते अशा राज्ययंत्राचा विचार करणे जरूर आहे. अर्थात् प्रांत, विभाग, जिल्हे, तालुके, शहरें व गांवें ह्यांचा राज्यकारभार कसा काय चालविण्यांत येत असतो ह्याचा विचार सदरहु प्रकरणांत करावयाचा आहे.

ज्यावेळीं दळणवळणाच्या व व्यापाराच्या साधनांचा अभाव होता त्यावेळीं देशाचा विस्तार फार लहान–केव्हां केव्हां केवळ एका शहरापुरता किंवा गांवापुरताहि असे. परंतु कालांतरानें देशाच्या कक्षेंत विस्तृत क्षेत्रांचा अंतर्भाव करण्यांत येऊं लागला व अलीकडील प्रत्येक देश अनेक गांवें, शहरें, तालुके, जिल्हे व प्रांत मिळून बनलेला असतो. यामुळें अर्थातच देशाच्या राजधानीच्या ठिकाणीं बसून सबंध देशाचा कारभार पाहणें केवळ अशक्य होऊन बसलें आहे. देशांत सुबत्ता नांदून शांतता रहावी व देशाचा कारभार सुरळितपणें करतां यावा ह्मणून अलीकडे देशाचे लहान लहान विभाग करण्यांत येत असतात; सरतेशेवटचा लहानांत लहान विभाग ह्मटला ह्मणजे ' ग्राम ' किंवा ' नगर ' होय. लंडन, न्युयार्क सारख्या मोठमोठ्या शहरांचे आणखी लहान लहान विभाग पाडण्यांत येऊन तेथील एक एक पेठ

ह्याच सर्वांत लहान विभाग समजला जातो. यःकश्चित ग्राम किंवा नगरा पासून देशाचा मोठा विभाग प्रांत ह्या पर्यंतच्या विभागांचा कारभार निर-निराळ्या व्यक्तीकडे सोंपविण्यांत येतो. ह्या व्यक्तींची कामें काय असतात, त्यांचा मध्यवर्ति सरकारशीं काय संबंध असतो, देशाचे विभाग कसे व किती पाडण्यांत येतात इत्यादि संबंधींचा ह्या प्रकरणांत विचार करणें आहे.

## २ देशाचे विभाग.

देशाचे विभाग पाडतांना सर्व सामान्यतः ऐतिहासिक परंपरा, भौगोलिक रचना, लोकसंख्या क्षेत्रफळ इत्यादि गोष्टींचा विचार करण्यांत येतो. कांहीं कांहीं देशांत विभागांना ऐतिहासिक महत्व असतें तर कांहीं देशांत राज्यकारभार करण्यास सोयीचें पडावें ह्मणून कृत्रिमपणें हे विभाग केलेले असतात. साधारणतः देशाच्या विभागांचे खालीलप्रमाणें वर्ग होतात.

(१) **देशाचे मोठे विभाग किंवा संस्थान**—हीं संस्थानें राष्ट्र उदयास येण्याचे पूर्वींपासून अस्तित्वांत असतात. प्रबल परकीय सत्तेपासून स्वतःचा बचाव करतां यावा ह्मणून शेजारीं शेजारीं असलेल्या लहान लहान विस्कळित व दुर्बल संस्थानांची संघटना करून एक जोरदार राष्ट्र निर्माण करण्याच्या उद्देशानें ह्याच लहान लहान संस्थानांचे एकीकरण घडून येऊन संयुक्त राष्ट्र निर्माण होतें व असें झालें ह्मणजे प्रत्येक संस्थान आपले थोडे थोडे राजकीय हक्क राष्ट्रीय सरकारास देते बहुतेक बाबतींत प्रत्येक संस्थान --राष्ट्र निर्माण झाल्यावर ह्यासच ' घटक संस्थान असें ह्मणतात—आपआपल्यापुरतें स्वतंत्र असते. सर्व राष्ट्राच्या हिताशीं संबद्ध असलेल्या थोड्या बाबी मात्र राष्ट्रीय सरकारकडे असतात. अमेरिकेंतील ४८ संस्थानें, जर्मनींतील २५ संस्थानें व स्विट्झर्लंडमधील २२ संस्थानें हीं ह्या सदराखालीं मोडतात.

(२) **देशाचे दुसरे मोठे विभाग अर्थात् प्रांत**—ऐतिहासिक परंपरा व स्थानिक भौगोलिक ( नद्या पहाड डोंगर जंगल इत्यादींनीं देशाच्या किंवा देशाच्या विभागांच्या सरहद्दी पुष्कळदां ठरविल्या जातात )

रचना लक्षांत घेऊन देशाच्या कारभाराच्या सोयीसाठीं मध्यवर्ति सरकार-कडून हे विभाग पाडण्यांत येतात. फ्रान्स, इंग्लंड, हिंदुस्थान वगैरे देशांतील प्रांतांचा ह्या सदरांत अंतर्भाव होतो. घटक संस्थानांप्रमाणें हे विभाग पूर्वी-पासून अस्तित्वांत असतातच असें नाहीं. कित्येकदां मध्यवर्ति सरकार निर्माण झाल्यावर हे विभाग पाडण्यांत येतात.

(३) **प्रांताचे लहान विभाग**—उदाहरणार्थ मुंबई इलाख्याचे उत्तरविभाग, मध्यविभाग, दक्षिणविभाग वगैरे विभाग आहेत किंवा मध्यप्रांतांत नागपूर कमिशनरी, जबलपूर कमिशनरी, नर्मदा कमिशनरी वगैरे विभाग आहेत. हिंदुस्थानांतील प्रांतांप्रमाणें युरोपियन देशांचे प्रांत मोठे नसल्यानें तेथें विभाग किंवा कमिशनरीसारखे विभाग क्वचित असतात. युरोपियन प्रांतांचे लहान विभाग ह्मटले ह्मणजे आपल्याकडील जिल्ह्याप्रमाणें असलेले विभाग होत. ह्या सदरांतच जिल्ह्याचीहि गणना करूं.

(४) जिल्ह्याचे लहान विभाग ह्मटले ह्मणजे तालुके किंवा तहसिल्या हे होत.

(५) सरते शेवटचे विभाग ग्राम किंवा नगर हे होत. फार मोठें शहर असल्यास त्यांत अनेक पेठा असतात व प्रत्येक पेठेच्या व्यवस्थेसाठीं स्वतंत्र नगर सभेसारख्या संस्था असतात.

## ३ स्थानिक सरकार ह्मणजे काय ?

ह्याप्रमाणें देशाचे सामान्य विभाग असतात. ह्या सर्व विभागांच्या सरकारांना स्थानिक सरकार ह्मणतां येईल कीं, काय असा प्रश्न उत्पन्न होण्यासारखा आहे. स्थानिक सरकार ह्मटलें कीं, देशाच्या विभागाच्या मर्यादित क्षेत्रावर ज्याची सत्ता चालते असें सरकार असा अर्थ चट्कन लक्षांत येतो. परंतु देशाच्या एखाद्या विभागावर सत्ता गाजविणारे प्रत्येक सरकार स्थानिक सरकारच असेल असें ह्मणतां यावयाचें नाहीं. कारण, असें ठरविल्यास अमेरिका, जर्मनी व स्विटझर्लंडच्या घटकसंस्थानांच्या सर-

कारांसाहि 'स्थानिक सरकार' असें म्हणावें लागेल. परंतु हीं संस्थानें बऱ्याच बाबतींत स्वतंत्र असल्यानें त्यांच्या सरकारांस स्थानिक सरकार ही संज्ञा देतां येत नाहीं. क्षेत्रफळ व लोकसंख्या ह्यांना अनुसरून स्थानिक सरकार व मध्यवर्ती सरकार ह्यांचें पृथकत्व सिद्ध करण्याचें मनांत आणलें तर तेंही उचित होणार नाहीं. अमेरिकेंतील नेव्हाडा संस्थानाची लोकसंख्या अगदींच कमी आहे. शिकागो न्युयार्कसारख्या शहरांची लोकसंख्या ह्या संस्थानाच्या एकदां लोकसंख्येहून अधिक भरेल व मग न्युयार्क, शिकागो येथील म्युनिसिपल संस्थांचा स्थानिक सरकारांत अंतर्भाव करावा लागेल. उलटपक्षीं नेव्हाडा संस्थानाला स्वतंत्र अस्तित्व असल्यानें त्याच्या सरकारास स्थानिक सरकार म्हणणें वस्तुस्थितीला धरून होणार नाहीं. तसेंच फ्रान्सच्या एखाद्या प्रांताचे क्षेत्रफळ स्विट्झर्लंडच्या एखाद्या संस्थानाहून अधिक असले तरी फ्रान्सच्या प्रांतिक सरकारला 'स्थानिक सरकार' ही संज्ञा योग्य होईल परंतु स्विटझर्लंडच्या घटकसंस्थानीय सरकारास हीच संज्ञा यथार्थतेनें लावितां येणार नाहीं. सारांश, केवळ देशाचा विभाग, लोकसंख्या किंवा क्षेत्रफळ ह्यांना अनुसरून स्थानिक सरकार व मध्यवर्ति सरकार असा भेद करणें नेहमीं बरोबरच होईल असें नाहीं. विशिष्ठ प्रकारांचा अवलंब करून ह्या दोन सरकारांतील भिन्नत्व दर्शविणें किती सदोष आहे हें पाहिल्यावर स्थानिक व मध्यवर्ति सरकार ह्यांतील खरा भेद कोणता हें आतां पाहूं.

## ४ स्थानिक सरकार व मध्यवर्ति सरकार

स्थानिक सरकार व मध्यवर्ति सरकार यामध्यें मुख्य फरक पडतो तो त्यांमधील परस्पर संबंधामुळें व या दोन्हीं सरकारकडून करण्यांत येणाऱ्या कामामुळें होय. मध्यवर्ति सरकार व स्थानिक सरकार यांमधील संबंध श्रेष्ठ-कनिष्ट स्वरुपाचा असतो. स्थानिक सरकार हें मध्यवर्ति सरकारच्या मेहेरबानीनें जन्मास आलेलें असतें व त्यावर मध्यवर्ति सरकारचा सर्वस्वीं ताबा चालतो. अर्थात् हवें तेव्हां मध्यवर्ति सरकारला स्थानिक सरकारच्या कारभारांत हात घालतां येईल. अशा प्रकारचा संबंध संयुक्त राष्ट्र व त्यामधील घटकसंस्थानें ह्यामध्यें वसत नसतो. अशा देशांत दोन्हीं सरकारची–राष्ट्रीय मध्यवर्ति व संस्थानीय सरकारची–कार्यक्षेत्रें भिन्नभिन्न असून

परस्परांस परस्परांच्या कारभारांत ढवळाढवळ करतां येत नाहीं. शिवाय संयुक्त राष्ट्र अनेक स्वतंत्र संस्थांनांचें एकीकरण घडून आल्यावर नंतर अस्तित्वांत येतें. उलट स्थानिक सरकार मध्यवर्ति सरकार अस्तित्वांत आल्यावर जन्मास येतें. अशा प्रकारें एकावयवी व संयुक्त राष्ट्रांत मूलतःच भेद असल्यामुळें दोन्हीं प्रकारच्या देशांच्या हॉवळ विभागाच्या सरकारांना 'स्थानिक सरकार' ही संज्ञा देतां येत नाहीं. एकावयवी देशाच्या विभागाच्या सरकारला 'स्थानिक सरकार' असें म्हणतां येईल. परंतु संयुक्त राष्ट्राच्या विभागाच्या सरकारला 'घटक संस्थानीय सरकार' असें नांव द्यावें लागेल.

## ५ कामाची विभागणी

मध्यवर्ति सरकार व स्थानिक सरकार ह्यांमधील परस्पर संबंध कसा असतो हे पाहिल्यावर ह्या दोन्हीं सरकारांस कशा प्रकारचीं कामें करावीं लागतात ह्याचा विचार करूं. राज्यकारभारांतील कांहीं कामांचा संबंध सर्व जनतेच्या हिताशीं असतो, कांहींचा संबंध राष्ट्राच्या शाश्वतीशीं असतो. कांहीं कामें अशीं असतात कीं, ज्यामध्यें सर्वत्र ( देशांतील सर्व विभागांत ) साधर्म्य असणें इष्ट असतें, कांहीं कामें इतक्या मोठ्या खर्चांचीं असतात कीं, तीं मध्यवर्ति सरकारकडे ठेवणें इष्ट असतें-अशीं सर्व कामें मध्यवर्ति सरकार कडून करण्यांत येत असतात. अशा कामांत लष्कर आरमार, परराष्ट्रीय राजकारण, नाणें पडणें, पोस्ट व टेलिग्राफ, रेल्वे, मुलकी व फौजदारी न्यायाची सर्वसामान्य पद्धति इत्यादींचा अंतर्भाव होतो. इतर कामांचा त्या त्या विभागातील जनतेच्या हिताशीं संबंध असतो अर्थात् हीं कामें त्या त्या विभागाच्या सरकारकडून करण्यांत यावी हें सयुक्तिकच आहे. ह्यामध्यें पाणीपुरवठा, दिवाबत्ती, स्थानिक जकात, रस्ते, पूल, रुग्णालयें व शाळा इत्यादींवर देखरेख ठेवणें, आगीपासून जनतेचा बचाव करणें, आरोग्य राखणें, चोर दरोडेखोरांपासून प्रजेचें संरक्षण करणें वगैरे कामांचा अंतर्भाव होतो.

अशा प्रकारें मध्यवर्ति व स्थानिक सरकार ह्यामध्यें सत्ताविभागणी करतांना बऱ्याच अडचणी उपस्थित होत असतात. यामुळें निरनिराळ्या देशांत ह्या बाबतींत थोडा अधिक फरक असल्याचेंहि दिसून येतें. तेव्हां यासंबंधीची योग्य कल्पना येण्यास निरनिराळ्या देशांत स्थानिक शासन संस्थांचें स्वरुप कसें आहे हें पाहणें अवश्य आहे.

## अमेरिकेंतील स्थानिक शासनसंस्था

या शासनसंस्था मुख्यत: दोन तत्वांवर उभारण्यांत येत असतात एक तत्व पूर्ण स्वायत्ततेचें असून दुसरें सत्तेच्या केंद्रीकरणाचें असतें. पहिल्यांत मध्यवर्ति सरकारचा स्थानिक सरकारच्या कारभारावर ताबा राहत नाहीं. अंतर्गत व्यवहाराचें बाबतींत स्थानिक सरकार पूर्ण स्वायत्त असते. दुसऱ्यांत सर्व राष्ट्राच्या हिताच्या कांहीं बाबी उदाहरणार्थ पोस्ट, रेल्वे, वगैरे मध्यवर्ति सरकारकडे सोंपवून बाकीची स्थानिक महत्वाची कामें स्थानिक सरकारकडे असतात. शिवाय या प्रकारांत स्थानिक सरकारांतील वरिष्ठ अधिकारी, मध्यवर्ति सरकारकडून नेमण्यांत येतात व त्यांचेवर त्यांचीच हुकमत चालते. पहिल्या प्रकारची स्वायत्तता अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांतील संस्थानीय सरकारांत आढळून येत असून कांहीं अंशानें इंग्लंड मध्येंहि तीं प्रचारांत आहे. दुसरा प्रकार फ्रान्समध्यें आढळून येतो.

अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांत उत्तरेकडील व दक्षिणेकडील प्रकारांत मात्र थोडा फरक आहे. इंग्लंडमध्यें स्थानिक सरकारचा सर्वांत लहान घटक ह्मणजे **ग्राम** ( Town ) होय. गांवांतील मतदानाचा हक्क असलेल्या सर्व मतदारांच्या सभेला **ग्रामसभा** हें नांव आहे. गांव फार मोठें असेल [ १२००० लोकवस्तीहून अधिक वस्तीचें ] तर तेथील सभेला **नगरसभा** [ म्युनिसिपालिटी ] असें ह्मणण्यांत येतें. ही सभा दरवर्षी बहुधा एकदां भरते. आवश्यकता वाटल्यास जादा बैठकहि होतें. सभेंत गांवाचा किंवा शहराचा कारभार पाहणारें अधिकारी निवडण्यांत येतात सभेकडून जादा करावयाचा खर्चाला मंजुरी देणें व त्यांच्या वसुलीची तरतूद करणें आणि इतर स्थानिक महत्वाची कामें उरकण्यांत येतात. सभेचें काम संपऊं कीं सर्व कारभार ग्रामसभेनें निवडलेले अधिकारी पाहतात. यांची संख्या तीन ते नऊपर्यंत असते. मुनीम, खजीनदार, शाळाकमिटी, कर वसुली करणारे इ- याप्रमाणें हे अधिकारी असतात.

दक्षिणेकडील संस्थानांत 'ग्राम' च्या ऐवजीं विभाग (County) हा स्थानिक कारभाराचा सर्वांत लहान घटक आहे. या विभागांतील ग्राम-

सभा केवळ शिक्षण–संस्थावर देखरेख ठेवण्याचें काम करतात. या विभागाचा कारभार पाहण्याचे काम लोकनियुक्त 'अधिकारी मंडळ' मुनीम खजीनदार इ. अन्य अधिकाऱ्यांच्या मदतीनें करीत असते. कांहीं संस्थानांत ग्रामसभा अजीबात नाहींत. लहान गांवें व खेडीं यांचाहि कारभार वरील प्रमाणेंच स्वायत्ततेनें चालविण्यांत येतो.

## इंग्लंडमधील स्थानिक कारभार

या बाबतींत पूर्वीच्या स्थितींत व आतांच्या स्थितींत अलीकडे पार्लेमेंटांतून पास केलेल्या कायद्यानुसार [१८८८, १८९४, १९९९ चा स्थानिक शासनाचा कायदा व १९०२ चा शिक्षणाचा कायदा] बराच बदल घडून आला आहे. 'जस्टिस ऑफ पीस' चें न्यायाचें क्षेत्र निश्चित असून त्याचेकडे अद्याप थोडेबहुत कार्यकारी सत्तेचें काम असतेच. ग्राम अथवा नगर, जिल्हा व विभाग यांचा कारभार लोकनियुक्त मंडळें पाहतात. विभाग मंडळाचे अधिकार बरेच व्यापक असून जिल्हामंडळाकडे आरोग्य, मक्ते देणें वगैरे कामें असतात. खेड्याची लोकसंख्या ३०० हून कमी असल्यास तेथील कारभार, ग्रामसभा [ यांत प्रत्येक वयस्क नागरीकाचा अंतर्भाव होतो ] अमेरिकेतल्या प्रमाणें पाहते. मात्र या सभेचे अधिकार बरेच मर्यादित आहेत. मोठ्या गांवांत लोकनियुक्त मंडळें असतात.

शहरांचे तीन प्रकार असून ५००० पेक्षां अधिक लोकसंख्या असलेल्या शहरांच्या नगरमंडळावर विभाग मंडळाचे निमंत्रण नसते. जुन्या पद्धतीनें जेथें कारभार चालतो अशा शहरांचा निराळा प्रकार असून नगराध्यक्ष, शिष्टलोक व हॉऊस ऑफ कॉमन्समधील त्या शहराचे प्रतिनिधी यांनीं मिळून बनलेल्या नगरसभेनें निवडलेल्या मंडळाकडून या शहरांचा कारभार चालविला जातो. खुद्द लंडन शहराचे नगर व विभाग असे दोन प्रकार असून 'विभाग' लंडनचे पुन: २८ भाग कारभाराच्या सोईसाठीं पाडण्यांत आले आहेत. या प्रत्येक भागांत एकेक लोकनियुक्त सभा असते. एकंदरीनें मध्यवर्ति सत्तेचा स्थानिक कारभारावरील ताबा इंग्लंडमध्यें अलीकडील कायद्यांनीं बराच कमी झाला आहे.

## फ्रान्समधील-स्थानिक कारभार

फ्रान्सचे ८६ विभाग पाडण्यांत आलें असून त्याचे उपविभाग, तालुके, छोटे विभाग असे लहान लहान विभाग आहेत. विभागाचा मुख्य अधिकारी 'प्रिफेक्ट' हा फ्रान्सच्या अध्यक्षाकडून नेमला जातो. त्याच्या हाताखालीं बरेच अधिकारी असतात. प्रत्येक विभागांत कायदे-मंडळासारखी एक संस्था असते. या संस्थेच्या कारभारावर विभागाधि-पतींची देखरेख असते. मध्यवर्ति सरकारच्या हुकुमांची तामिली करण्याचा अधिकार विभागाधिपतीकडे असतो. विभागाधिपतीवर हुकुमत मंत्रि मंडळाची चालूं शकते. विभाग मंडळाला कांहीं रकम मंजूर करतां येईल पण त्यास राष्ट्रीयसभा व अध्यक्ष यांची संमति लागते. याच प्रकारें उपविभाग, तालुका व ग्राम यांचा कारभार चालतो. कोणीहि आप-आपल्यापरी स्वायत्ततेनें सर्व कारभार करूं शकत नाहीं. यावरून फ्रान्समध्यें राजसत्ता मध्यवर्ति सरकारच्या बहुतांशी ताब्यांत आहे, स्थानिक राज्य संस्थेकडे फारसे महत्वाचे असे अधिकार नाहींत असें दिसून येईल.

'हिंदुस्थान'मधील ब्रिटिश अंमदानीतील स्थानिक कारभार बहुतांशीं फ्रॅन्सच्या धर्तीवर चालविण्यांत येतो.

## ७ स्थानिक शासनसंस्थांपासून लाभ

स्थानिक राज्यसंस्थांपासून बरेच लाभ आहेत. कारभार व्यवस्थित पणें चालविता यावा म्हणून अशा संस्थांची आवश्यकता असते ही पहिली गोष्ट आहे. स्थानिक अडचणी व गरजा लक्षांत घेऊन त्यानुसार चांगल्या प्रकारें कार्य घडून यावें असें वाटत असेल तर त्या विभागांतील लोकांकडेच तेथील कारभार सोंपविणें विशेष हिताचे होईल कारण त्यांना स्थानिक परिस्थिति चांगली माहित असतें. दुसरे अशा व्यवस्थेमुळें खर्चाची बचत होते. मध्यवर्ति संस्थेनें एखादा कायदा केला व त्याची गरज विशिष्ट एका भागासच असली व इतर भागांना नसली तर त्याच्या अंमलबजावणीसाठीं येणारा खर्च निष्कारण इतर भागांवर पडूं नये

हें इष्ट आहे. स्थानिक राज्याचे अधिकार दिल्यानें ही गोष्ट साध्य होतें. प्रातिनिधिक स्वरुपाच्या राज्यघटनांतून काम करण्याची पात्रता येण्यास स्थानिक राज्यसंस्था या शिक्षण देणाऱ्या शाळांसारख्या उपयोगी पडतात. स्थानिक राज्यसंस्था नसल्यास मतदाराला निवडणुकीच्या वेळीं केवळ मत देण्यापलीकडे कांहीं कार्य राहत नाहीं. यामुळें राजकारणासंबंधीं सर्व समाज उदासीन राहण्याचा संभव आहे. पण स्थानिक कारभार चालवेण्याची जबाबदारी अंगांवर येऊन पडल्यास स्थानिक कारभारांत लक्ष घालणें मतदारांस अवश्य होईल अशाप्रकारें राजकारणाचें व्यवहारिक शिक्षण त्यास लाभेल. चवथा लाभ ह्मणजे कांहीं काम स्थानिक शासन यंत्रानें स्विकरल्यामुळें मध्यवर्ति शासन संस्थेवरील कामाचा बोझा हलका होतो व कमी काम असलें ह्मणजे ते अधिक व्यवस्थिपणानें पार पाडतां येतें. स्थानिक शासनसंस्थांचा महत्वाच्या कायद्यांच्या मसुद्यावर स्थानिक परिस्थिती लक्षांत घेऊन सूचना व चर्चा करण्याच्या दृष्टीनेंहि मध्यवर्ति सरकारला उपयोग होऊं शकतो.

# मतदार संघ.

[१] प्रास्ताविक [२] मतदानाची उत्क्रांति [३] मतदारांची पात्रापात्रता [४] अल्पसंख्यांकांचें प्रतिनिधित्व [५] मतदारांचा सरकारवर ताबा (६) उमेदवाराची पात्रता.

## १ प्रास्ताविक

शासनसंस्थेची प्रमुख अंगें कायदेकारी कार्यकारी व न्यायदानसत्ता ह्याविषयीं विचार करतांना कित्येक ठिकाणीं त्या त्या सत्ता धारण करणारे इसम लोकांकडून निवडण्यांत येतात असें सांगण्यांत आलें आहे. तेव्हां हे निवडणारे कोण असतात, त्यांची पात्रता काय असते, विवक्षित सत्ताधाऱ्यांची निवड ते कशी करतात यासंबंधीं या प्रकरणांत विचार करावयाचा आहे. निवड करण्याचा अधिकार असलेल्या इसमास 'मतदार' ह्मणतात. देशांतील यच्चयावत मनुष्य त्या देशांतील नागरीक असतो पण प्रत्येकासच मतदानाचा अधिकार असत नाहीं. मतदानाच्या हक्काची लायकी कायद्यानें ठरविण्यांत येत असून प्रत्येक देशांत अशाप्रकारें पात्र असणाऱ्या इसमांनाच मतदानाधिकार असतो.

## २ मतदानाची उत्क्रांति.

ही मतदानाची पद्धति इंग्लंडमध्यें अंग्लो सॅक्सन काळापासून अस्तित्वांत आहे. त्याकाळीं ग्रामविभागांतील जमीनदार एक रीव्ह व चार इतर सभासद विभागमंडळांत ( Shire Meeting ) निवडून पाठवीत. त्यावेळीं धन दौलत, मानमरातब जमीनदारांजवळच राहत असल्यामुळें साहजिकपणें निवडणुकीचा अधिकारहि या लोकांकडेच असे. सहाव्या हेन्रीनें विभागमंडळातील प्रतिनिधि निवडण्याचा हक्क ४० शिलिंग वार्षिक उत्पन्न असणाऱ्यास दिला. हा नियम सुमारे

४०० वर्षेपर्यंत होता पण इतक्या काळांत शिलिंगाची किंमत सुमारे १५ पटींनीं वाढली. शहरांतहि कर देणाऱ्यांना व मालमत्ता बाळगणाऱ्यांना मतदानाचा अधिकार असे. कारण मालमत्ता असणाऱ्यास समाजांत मान असे व त्याच्या मतास देशाचा नागरीक ह्मणून नव्हे तर संपत्तीचा मालक ह्मणून वजन असे. अमेरिकेंतील संस्थानांत तद्वतच फ्रान्समधील पहिल्या राज्यक्रांतीच्या काळांत मतदानाचा हक्क धनवान व सरकारास कर देणाऱ्या लोकांपुरताच मर्यादित करण्यांत आला होता.

परंतु १८ व्या शतकाच्या शेवटीं शेवटीं अमेरिका व फ्रान्समध्यें घडून आलेल्या राजकीय उलाढालीमुळें निरनिराळ्या राजकीय तत्वांचा उदय झाला. या तत्वांत ' वयांत आलेल्या प्रत्येक व्यक्तीस मतदानाचा अधिकार असावा ' या प्रमुख तत्वाचा समावेश होतो. या तत्वाचा पुरस्कार विशेषतः जॅकोबिन व इतर जहाल प्रजासत्तावादी लोकांनीं केला तथापि त्यांच्यापैकीं फारच थोडे स्त्रियांनाहि हा हक्क असावा या मताचे होते. १८३२ नंतर इंग्लंडमध्येंहि मतदानाचा हक्क विस्तृत प्रमाणांत देण्यांत यावा यासंबंधी चळवळी सुरू झाल्या व निरनिराळ्या वेळीं कायदे करून हा हक्क अधिकाधिक विस्तृत करणें भाग झालें. १९ व्या शतकाच्या सुरवातीस अमेरिकेंतील संस्थानांनीं मतदानाच्या लायकीची संपत्तीची अट काढून टाकिली व तेव्हांपासूनच मतदानाचा हक्क सार्वत्रिक करण्याकडे बहुतेक राष्ट्रांचा कल असल्याचें दिसून येतें. इंग्लंड व अमेरिकेच्या धर्तीवर लोकतंत्रानें जेथें जेथें राज्यकारभार चालविण्यास सुरवात झाली तेथें तेथेंहि याच पद्धतीचा स्विकार करण्यांत आला.

## ३ मतदानाची पात्रापात्रता.

अलीकडील लोकसत्ताक राष्ट्रांत २० व्या शतकाच्या आरंभीं साधारणतः सबंध लोकसंख्येच्या शे. २० किंवा त्याहून कमी संख्येच्या लोकांस मताधिकार असल्याचें दिसून येते. तसेंच वयांत आलेल्या व

विचार करण्यास पात्र असलेल्या पुरुषांना मतदानाचा अधिकार असे. फ्रान्समध्यें १८७४ तील जुलैच्या कायद्यानें २१ वर्षें वयाच्या प्रत्येक पुरुषास मतदानाधिकार देण्यांत आलेला आहे. जर्मनींत २० वर्षें वयाच्या प्रत्येक स्त्रीपुरुषास मतदानाचा हक्क देण्यांत आला आहे. इंग्लंड व अमेरिकेंत २१ वर्षें वयाच्या स्त्रीपुरुषांना हा अधिकार आहे.

स्त्रीयांना मताचा अधिकार असावा अशा मताचे उदार लोक फ्रान्सच्या राज्यक्रांतीच्या वेळीं व अमेरिकेंतील स्वातंत्र्य युद्ध झाल्यावेळीं थोडेच होते. त्या काळच्या मुत्सद्यांची समजूत अशी कीं, स्त्रियांच्या कर्तव्यक्षेत्रांत राजकीय उलाढाली येतच नाहींत. गृहव्यवस्था व शिशुसंगोपन या पुरतेंच त्यांचें कर्तव्यक्षेत्र आहे असा सर्वसामान्य समज होता. तरी कार्डोलियर्स व मेरी वूल्सनक्रॅफ्ट ह्यांनीं स्त्रियांना राजकीय अधिकार असावेत असें प्रतिपादन करण्यास सुरुवात केला. परंतु त्यांच्या ह्मणण्याकडे विशेष कोणाचें लक्ष गेलें नाहीं. परंतु १९ व्या शतकाच्या पूर्वार्धात यंत्रांचा शोध लागल्यानें कारखानें वाढून व्यापार वाढला. यामुळें स्त्रियांनाहि मोलमजुरी करून उदरनिर्वाह करणें भाग झालें. कारखानें व मजुरांबाबत कायदे करण्याचा प्रसंग कायदे मंडळावर येई तेव्हां स्त्रियांच्या स्थितिकडेहि लक्ष देणें अवश्य होई. प्रातिनिधिक कायदेसंस्था जसजशा उदयास आल्या तसतसे स्त्रियांच्या हक्काचे संरक्षणाकरितां झटणारे स्त्रियांचे कैवारी प्रतिनिधि कायदेमंडळांत असावे असें वाटूं लागलें. याच शतकांत जॉन स्टुअर्ट मिलचें स्त्रियांचे परावलंबित्व ( The subjection of women ) हें पुस्तक प्रसिद्ध झालें व त्यामुळें स्त्रियांच्या हक्कांची तळी बरीच उचलल्या गेली व याचा परिणाम निरनिराळ्या देशांत दिसून येऊं लागला.

आस्ट्रेलेशियांतील पश्चिम संस्थानांत याच काळांत स्त्रियांना मताधिकार मिळाला. इंग्लंडमध्यें सफ्रेजिटवाल्यांची चळवळ सुरू झाली. गेल्या महायुद्धांत स्त्रियांनीं बजावलेल्या कामगिरीमुळें त्यांच्या मागणीला एकापरी पुष्टिच मिळाली. यानंतर अमेरिका व ग्रेटब्रिटनमध्यें स्त्रियांना मतदा-

नाधिकार मिळाला व लागलीच अमेरिकेतील १६ संस्थानांनीं स्त्रियांना मतदानाधिकार दिले. इतर संस्थानांनीं कांहीं अट पाळणाऱ्या स्त्रियांना मतदानाचे हक्क दिले. अमेरिकेनें मतदानासाठीं २१ ही वयाची मर्यादा ठेवली पण इतर बाबतींत निरनिराळ्या संस्थानात निरनिराळी परिस्थिति असल्याचें दिसून येतें. अमेरिकेचे नागरीक होण्याची इच्छा ज्यांनीं प्रदर्शित केली आहे अशा परदेशस्थ लोकांनाहि अमेरिकेंत मताधिकार असतो. मेन संस्थानांत मताधिकार प्राप्त होण्यास निदान तीन महिने त्या संस्थानांत वास्तव्य केलें पाहिजे. उलट अलाबामा वगैरे संस्थानांत मताधिकार प्राप्त होण्यास दोन वर्षांचा रहिवासी असलें पाहिजे. वेडे, भ्रमिष्ट व राष्ट्रद्रोही इसमांस कोठेंच मताधिकार असत नाहीं वर्णभेदामुळें कोणासहि मतदानाधिकारापासून वंचित करण्यांत येऊं नये असें सर्वसामान्य धोरण अमेरिकन घटनेंत ठरलें असलें तरी दक्षिणेकडील कित्येक संस्थानांनीं निग्रोंना जाचक अटी घालून त्यांना मताधिकार न मिळेल असें धोरण स्विकारलें आहे. लिहिणें वाचणें येऊन कमीतकमी ३०० डालर किंमतीची मालमत्ता असलेल्यासच मतदानाचा अधिकार राहील असें तेथें ठरविण्यांत आलें आहे. शिवाय १ जानेवारी १८६७ रोजीं ज्याच्या वाडवडिलांस मतदानाचा हक्क होता त्यासच मतदानाचा अधिकार कांहीं संस्थानांत ठेविला आहे.

ग्रेटब्रिटनमध्यें कोणत्याहि एका कायद्यानें मतदानाच्या अधिकाराची पात्रता ठरविण्यात आलेली नाहीं, १८३२ त जमीनदार, जमीन वाहणारे शेतकरी, १० पौंड भाड्याच्या घरांत राहणारा शहरवासी यास मतदानाचा हक्क देण्यांत आला, हा हक्क १८६७ व १८८४ च्या कायद्यांनीं अधिक विस्तृत करण्यांत येऊन २१ वर्षांवरील जमीनीचा मालक किंवा जमीन वाहणारा विवक्षित किंमतीच्या घरांत राहणारा किंवा वर्षास विवक्षित घरभाडे देणाऱ्या पुरुषास मताधिकार देण्यांत आला, ब्रिटिश नागरीक नसलेले, परदेशस्थ, वेडे, गुन्हेगार इसम व उमराव हे मतदानास अपात्र ठरविण्यांत आले, १९१८ च्या कायद्यान्वयें २१ वर्षांवरील व निदान सहा महिन्याचे रहिवाशी असलेल्या प्रत्येक

पुरुषास मतदानाचा अधिकार देण्यांत आला आहे. ३० वर्षे वयाचा, स्थानिक संस्थातील सभासद निवडण्याचा हक्क असलेल्या स्त्रीला किंवा असा हक्क असलेल्या पुरुषाच्या पत्नीला मतदानाचा हक्क देण्यांत आला आहे. आस्ट्रेलिया न्युझीलंड व क्विबेक सोडून इतर सर्व कानडाचे प्रांत यामध्यें स्त्रियांना मताधिकार देण्यांत आला आहे. हिंदुस्थानांत स्त्रियांस मतदानाचा अधिकार देणें न देणें हें प्रांतावर सोंपविले आहे. या सवलतीचा फायदा घेऊन मुंबई, मद्रास मध्यप्रांत, बंगाल इत्यादि प्रांतांत स्त्रियांना मतदानाचा अधिकार देण्यांत आला आहे.

### ३ अल्प संख्यांकांचे प्रतिनिधित्व

सर्व सामान्य रीत्या प्रतिनिधि निवडण्यांत आल्यास म्हणजे ज्या भागांतून जितके प्रतिनिधि निवडावयाचे असतील तितकीं मतें देण्याचा अधिकार प्रत्येकास ठेविल्यास बहुमत ज्याला मिळाले ते सभासद निवडले जातात. निवडणुकींत पडलेल्या उमेदवारांना ज्यांनीं मतें दिली असतील त्यांचे प्रतिनिधि निवडले जाणार नाहींत अशी परिस्थिति निर्माण होईल. असें होऊं नये म्हणून निवडावयाच्या सर्व इसमांची एकदम सर्व देशांतून निवड न करतां देशाचे प्रांत, जिल्हे, तालुके असे भाग काढण्यांत येतात. ह्या लहान विभागांचेहि लहान लहान भाग पाडून ह्या प्रत्येक भागांतील मतदारांचा एकेक मतदार संघ बनविण्यांत येतो. एका मतदार संघाकडून लोकसंख्येनुसार एक किंवा अधिक उमेदवार निवडण्यांत येतात. असे विभाग पाडले तरी निवडून न आलेल्या उमेदवारास ज्या कित्येक मतदारांनीं मतें दिलेलीं असतात, त्यांचे प्रतिनिधित्व निदर्शित होत नाहीं, शिवाय एखाद्या राजकीय पक्षाचे विवक्षित भागांत विशेष वजन म्हणून त्या पक्षाच्या उमेदवारांना त्या भागांतून बरीच मतें मिळतात इतकेंच काय संबंध देशाच्या मतदारांपैकीं बरीच मतें त्या पक्षाच्या उमेदवारास मिळतात. इतके होऊनहि कायदेमंडळांत या पक्षाच्या उमेदवाराची संख्या इतर पक्षाच्या उमेदवारांपेक्षां कमी असण्याचा संभव असूं शकतो.

ही आपत्ति टाळण्याकरितां अनेक उपाय अनेकांनीं सुचविले आहेत. १९ व्या शतकाच्या मध्याच्या सुमारास **थामस हेअर** नें एक उपाय

सुचविला. हेअरचें म्हणणें असें कीं, निवडणुकीकरितां देशाचे निरनिराळे विभाग पाडण्याची आवश्यकता नाहीं. जितके सभासद निवडावयाचे असतील त्यांच्या संख्येनें मत दिलेल्या मतदारांच्या संख्येला भागावे म्हणजे जितका भागाकार येईल तितकी मतें ज्या उमेदवाराला मिळतील तो निवडला गेला असें समजावें. एखादा अल्पसंख्य मतदारसंघ देशांत निरनिराळ्या भागांत विखुरलेला असला तरी त्यास एकमतानें आपला प्रतिनिधि निवडतां यावा हा हेतु याच्या मुळाशीं आहे. अल्पसंख्यांकांचे प्रतिनिधित्व दर्शविण्यांकरितां मर्यादित **मतदानपद्धति (लिमिटेड व्होटिंग)** आहे जेथें मतदारसंघांतून एकाहून अधिक सभासद निवडतां येतात तेथेंच ही पद्धति उपयुक्त आहे. जितके प्रतिनिधि विवक्षित मतदारसंघांतून निवडावयाचे असतील तितकी मतें देण्याचा अधिकार त्या मतदारसंघांतील मतदारांना न ठेवतां कांहीं कमी मतें देण्याचा अधिकार मतदारांस देण्यांत येतो. उदाहरणार्थ एखाद्या मतदार संघांत सात सभासद निवडून द्यावयाचे असल्यास मतदारास चार मतें देण्याचा अधिकार देणें. यामुळें प्रबळ राजकीय पक्षाचे चार प्रतिनिधि निवडले जाऊन बाकी इतर कमी प्रबळ पक्षाचे तीन प्रतिनिधि निवडले जाऊं शकतील. एकाच पक्षाचे सर्व प्रतिनिधि निवडले जाऊं नयेत असें वाटत असेल तर राजकीयपक्ष विशेषच जोरवान असून त्यांचे दोनच मतदारसंघ असावयास पाहिजेत. एका मतदारसंघानें पहिल्या चार उमेदवारास मत देण्याचे व दुसऱ्या संघानें दुसऱ्या तीन उमेदवारांना मतें देण्याचें ठरविलें पाहिजे. असें करूनहि इतर पक्षाचा एकाहे प्रतिनिधि निवडला जाणार नाहीं अशी खबरदारी घेणें कठिण आहे. यासारखीच दुसरी एक पद्धति आहे तीस '**क्युमुलेटिव्ह**' पद्धति असें म्हणतात. या पद्धतिनुसार मतदारास निवडावयाच्या प्रत्येक उमेदवारास एकेक मत देतां येते किंवा एकाच उमेदवारास आपलीं सर्व किंवा कांहीं मतें देतां येतात. असें केलें असतां अल्पसंख्यांक मतदारांसहि आपल्याच प्रतिनिधिस आपलीं सर्व मतें देऊन निवडून देणें शक्य आहे.

या पद्धतिशिवाय विशेष महत्वाची व विशेष लोकमान्य झालेली पद्धति म्हणजे '**प्रमाणशीर प्रतिनिधित्व**' (प्रपोरशनल रिप्रेझेंटेशन) ही होय. ही पद्धति जेथें अंमलांत आहे तेथें एका मतदारसंघांतून

एकाहून अधिक उमेदवाराची निवड करण्यांत येते. मत दिलेल्या मतदारांच्या संख्येला निवडून द्यावयाच्या प्रतिनिधींच्या संख्येनें भागून जितका भागाकार येईल तितकी मतें एखाद्या उमेदवारास मिळाली कीं तो निवडला गेला असें जाहीर करून त्याला मिळणारी मतें त्याच्याहून कमी मतें मिळालेल्या उमेदवारांत विभागण्यांत येतात अशा रीतीनें पुरेशीं मतें पडलीं कीं, दुसरा उमेदवारहि निवडला असें जाहीर करतात. अशा प्रकारें जरूर तितके प्रतिनिधि निवडून येईपर्यंत निवडणुकीचें काम चालतें परंतु ही पद्धति ज्या मतदारसंघांतून बरेंच प्रतिनिधि निवडून द्यावयाचे असतील तेथेंच उपयुक्त होईल.

आणखी एक मतदानाचा प्रकार कांहीं ठिकाणीं रूढ आहे त्यास **'सापेक्ष मतदानपद्धति** (अल्टरनेटिव्ह व्होटिंग) असें म्हणतात. या पद्धतिनुसार एका प्रतिनिधिसंघातून एकच उमेदवार निवडला येतो, येथें प्रत्येक मतदार पहिल्या प्रतीचें दुसऱ्या प्रतीचें अशीं मतें देतो, पहिल्या प्रतीचीं पुरेशीं मतें मिळालीं कीं तो उमेदवार निवडला असें समजतात, पुरेशी मते कोणाऽच न मिळाल्यास ज्याला सर्वांत कमी मतें पडली असतील त्याला उमेदवारातून कमी करण्यांत येते, दुसऱ्या प्रतीची मतें मिळालेल्या उमेदवारांत कमी केलेल्या उमेदवारास मिळालेलीं मतें विभागण्यांत येतात व अशा रीतीनें बहुमत मिळालेला उमेदवार निवडला जातो. प्रमाणशीर प्रतिनिधित्वाच्या वरील दोन पद्धतिपैकीं पहिली विशेष प्रचारांत असल्याचें दिसून येतें द. आफ्रिका व न्युझीलंडमध्येंहि ही पद्धति आहे. ग्रेटब्रिटनच्या युनि. च्या मतदार संघांत व आयर्लंडच्या म्युनोसिपल निवडणुकींत ही पद्धति अनुसरिली जाते. इटली व स्विटझर्लंड मधील निवडणुकीहि या पद्धतीनुसार होत असतात.

**विशिष्ट जातीचे** किंवा **हितसंबंधांचें रक्षण** व्हावें म्हणून कांहीं देशांत विशेष उपाय योजण्यांत येतात. महायुद्धापूर्वी प्रशियामध्यें सधनतेच्या दृष्टीनें मतदारांचे तीन वर्ग पाडण्यांत येऊन प्रत्येक वर्गाला सारखेच प्रतिनिधि निवडून देण्याचा हक्क देण्यांत आला होता व अशाप्रकारें सर्वांत अधिक सधन लोकांची संख्या अत्यल्प असूनहि त्यांना मध्यम दर्जाच्या तिसऱ्या वर्गाची संख्या अपरिमित असतांहि त्यांच्या इतकेच प्रतिनिधि निवडतां येत. ग्रेटब्रिटनच्या उमरावसभेंतहि याचप्रमाणें विशिष्ठ वर्गाच्या लोकांचा समावेश पुर्वपरंपरेनुसार करण्यांत येतो. बडे सरदार व धर्मगुरूंचा अंतर्भाव उमरावसभेंत होतो तर प्रतिनिधिसभेंत छोटे सरदार व सामान्य लोकांचा समावेश होतो.

अशा प्रकारच्या सवलतीवर अनेक आक्षेप आहेत. दोन जातीं स्पष्ट-पणें भिन्न भिन्न दर्शविण्याचे निश्चित साधन ठरवितां येणें कठिण आहे. दुसरे प्रत्येक व्यापार धंदा, व्यवसाय यांचे प्रतिनिधि कायदेमंडळांत निवडूं म्हटले तर मंडळ सार्वत्रिक हिताचे ठरण्याऐवजी वैयक्तिक हिताकडे पाहणारें ठरेल. प्रत्येक जातीचा प्रतिनिधी व इतर प्रतिनिधी यामध्यें बहुधा मतवैचित्र्य दिसून येईल. तेव्हां जातीचे प्रतिनिधित्व सिद्ध करण्याचा उपाय हा कीं, विशिष्ट जातीसंबंधीं ठराव करावयाचा असतां त्या जातीतील पुढाऱ्यांचें मत घेणें हा होय.

सर्व जनतेचे मतदर्शन व हितरक्षण होण्याच्या उद्देशानें अशा प्रकारें प्रातिनिधिक शासन-संस्था निर्माण झाल्या असल्या तरी त्याच्या कारभारांत सर्व लोकांचें मताला मान दिला जातोच असें घडत नाहीं. लोकशाहीमध्यें सर्वांना मतप्रदर्शन करतां येतें हें खरें पण लोकशाही असली तरी राज्यकारभार सुरळीत चालण्यासाठीं नियम करावे लागतात. ज्या नियमाला बहुमत अनुकूल असेल तो नियम कायदा बनतो पण त्या नियमाच्या प्रतिकूल असलेलाहि एक मोठा वर्ग देशांत असतोच. तेव्हां लोक-सत्ता सर्वजनमान्य न राहतां बहुजनमान्य अशीच राहते. तथापि लोकशाहीचा विकास जसजसा होत जातो तसतसे मतदारसंघांनाहि प्राधान्य प्राप्त होत जाते. जेथें प्रातिनिधिक शासनसंस्था आहे तेथें कार्यकारी सत्ता व न्यायदान सत्ता यांचा कारभार सुरळित चालण्यास मतदारांच्या पाठिंब्याची त्यास सदैव अपेक्षा असते व या रीतीने मतदार प्रत्यक्ष कायदे करीत नसले तरी ते कायद्याच्या अंमलबजा-वणीवर नियंत्रण राखण्याचे महत्त्वाचे कार्य करूं शकतात. म्हणून लोकसत्ता यशस्वी होण्यास मतदार शक्य तितके सुसंस्कृत असाव-यास पाहिजेत. व्यापक तत्वाच्या शिक्षणाच्या योगानें मनुष्याच्या मान-सिक व नैतिक भावनांचा विकास होऊन त्याला त्याच्या देशविष-यक कर्तव्याची जाणीव होते आणि असें झालें कीं, देशाच्या उन्नतीचा मार्ग बराच मोकळा होतो.

## ६ अप्रत्यक्ष निवडणूक

मतदानाचे जे प्रकार सांगितले आहेत ते वर प्रत्यक्ष निवड-णुकीला लागू आहेत. कांहीं ठिकाणीं अप्रत्यक्षरीत्याहि निवडणूक करण्यांत येत असते. अमेरिकेचा अध्यक्ष सर्व सामान्य अमेरिकेतील मतदारांकडून प्रत्यक्षपणें निवडला जात नाहीं. सर्वसामान्य मतदार

संघातून प्रत्येक संस्थानांतून कांहीं इसम अध्यक्षाची निवड करण्यासाठीं निवडण्यांत येतात या नियुक्त लोकांना ' अध्यक्षीय मतदार ' अशी संज्ञा असून हे मतदार अध्यक्षाची निवड करतात. निवडणुकीच्या या प्रकाराला अप्रत्यक्ष निवडणूक असें नांव आहे. फ्रान्समध्यें वरिष्ठ सभेचे सभासद या रीतीनें निवडण्यांत येतात. या प्रकारामुळें मतदारांच्या भावना तिरेकाला आळा बसून अधिक विचारपूर्वक निवडणूक घडून येण्यास संधि मिळते. सर्वसामान्य मतदारांपेक्षां हे ' मध्यस्थ मतदार ' अधिक बुद्धिवान व उन्नतीचे राहत असल्यामुळें त्यांची निवड अधिक सरस असण्याचा संभव असतो. निवडणुकीस, थोडा अधिक काळ लागतो व वैयक्तिकपणाला कमीपणा मिळतो एवढाच यांत दोष आहे. १८२० पर्यंत फ्रान्समध्यें सर्वच निवडणुकी या प्रकारें होत असत.

## ७ निवडणुकीची मुदत व उपदिष्ट प्रतिनिधित्व.

प्रातिनिधिक शासनसंस्था स्थापण्याचा मूळ हेतू लोकांच्या मतांप्रमाणें राज्यकारभार चालावा हा आहे. अर्थात मतांत बदल होईल त्याप्रमाणें प्रतिनिधींतहि बदल होणें जरूर आहे. यासाठीं निवडणुकीची मुदत निश्चित करण्यांत येत असते. हिंदुस्थानांत असेंब्लीची व प्रां. कौंसिलाची निवडणूक दर तीन वर्षांनीं करण्यांत येते, ग्रेटब्रिटनमध्यें प्रतिनिधि सभेची कमाल मुदत ५ वर्षे ठरविण्यांत आली आहे. कायदेमंडळाच्या वरिष्ठ शाखेची मुदत नेहमीं प्रतिनिधि सभेच्या मुदतीपेक्षां थोडी अधिक असते. केव्हां केव्हां वार्षिक निवडणुक करण्यांत येते. पण नेहमीकरितां ही मुदत ठरविल्यास मतप्रचार, व्याख्यानें, वृत्तपत्रें यांना हाच एक विषय नेहमीं चर्चेला राहील व शांतपणें राज्यकारभार चालविणें अशक्य होईल. दुसऱ्यावर्षी दुसरा राजकीय पक्ष प्रबल ठरल्यास पहिल्या सरकारनें ठरविलेल्या धोरणांत बदल घडून येऊन त्याचा परिणाम कारभारांत विस्कळितपणा उत्पन्न करण्यांत होईल. बुद्धीमान व सत्पात्र माणसें असल्या अल्पकाळ टिकणाऱ्या निवडणुकींत उमेदवार म्हणून उभे राहण्यास धजणार नाहींत. निवडणुकीच्या नित्याच्या धामधुमीमुळें देशाचा व्यापार व उद्योगधंदे यांवरहि वाईट परिणाम घडून येईल.

निवडलेल्या प्रतिनिधींना आपल्या मतदारांनीं उपदेशिल्याप्रमाणे कायदेमंडळांत अनुकूल किंवा प्रतिकूल मतें द्यावीं असें कांहीं ग्रंथकारांचें म्हणणें आहे. या प्रकारास **उपदिष्ट प्रतिनिधित्व** हें नांव

देऊं. जेव्हां प्रतिनिधि आपल्या मतदारांच्या इच्छेप्रमाणें मत देणार नाहीं तेव्हां त्याला राजीनामा द्यावयास लावून त्याचे जागीं दुसरा प्रतिनिधि निवडण्याचा हक्क अशा परिस्थितींत असतो. परंतु निवडलेला प्रतिनिधि याचा अर्थच असा कीं, ज्यांनीं त्याला निवडून दिलें असेल त्यांना पसंत पडेल असें वर्तन करणारा इसम होय. आपल्या मताप्रमाणें एका इसमाची निवड केल्यावर त्याला पुनः आपले मताप्रमाणें वागण्यास सांगणें ह्मणजे प्रतिनिधीची किंमत कमी करणें होय. किंबहुना त्याला आपला 'गुलाम' बनविणेंच होय. दुसरें असें कीं एकदां निवडून दिल्यावर प्रतिनिधीनें आपलें मत बदललें किंवा तो मतदारांच्या मताप्रमाणें न वागला तर पुढच्या निवडणुकींत त्याला मत न देण्याचें मतदार ठरवू शकतील. शिवाय अलीकडील राजकीय पक्षसंघटनेच्या काळांत पक्षाची मतें जाहीर असतात. विशिष्ट पक्षाचीं मतें मान्य केलेल्यासच त्या पक्षाचे मतदार मतें देऊन निवडून देतात. अशा स्थितींत मतदार आपल्या पक्षास प्रामाणिक न राहिल्यास त्याला त्या पक्षाचा राजीनामा देण्यास मतदार त्याला भाग पाडूं शकतील व असें झाल्यावर त्याच्या मताला वैयक्तिक मतापलीकडे किंमत राहणार नाहीं. सन्मान्य माणसें मतदारांच्या मताप्रमाणें वागून कायदे मंडळांत काम करण्यास तयार होणार नाहींत. खऱ्या पुढाऱ्याचें हें लक्षणहि नव्हे. खरा पुढारी लोकांना आपले मागून यावयास लावतो लोकांचे अनुगामित्व स्वतः स्विकारीत नसतो. हें मात्र खरें आहे कीं, ज्याला पुनः कायदेमंडळात निवडून यावयाचें आहे तो मतदारांच्या मनोवृत्तीकडे सर्वस्वींच दुर्लक्ष करूं शकणार नाहीं. मतदारांनीं प्रतिनिधीला सूचना करणें इष्ट आहे असें मानलें तरी कायदेमंडळा समोर आलेल्या प्रत्येक मसुद्यावर मतदारांनीं सूचना करणें कसें शक्य आहे? याकरितां विशेष प्रकारची संघटनाच करणें अवश्य होणार नाहीं काय? संघटना करावयाची तर सर्वच मतदारांना या कार्याची आवड नसतें हें एक व दुसरें मग कायदेमंडळांची तरी काय अवश्यकता? आणखी एक कारण असें कीं, प्रतिनिधि हे मतदारांपेक्षां अधिक बुद्धिमान सुसंस्कृत व कर्तबगार राहत असल्यामुळें त्याला मतदारांनीं सुचना करणें ह्मणजे लहान तोंडी मोठा घास घेण्यासारखें आहे. अशा योजनेचा स्विकार केला गेल्यास कायदेमंडळाचे कामांत पदोपदीं व्यत्यय येऊन मंडळाला आपलें कामच चांगल्या प्रकारें करणें कठिण होऊन बसेल कारण सर्व मतदारांची मतें घेऊन मग कायदा पास करावयाचें

ठरविल्यास काळाचा फाजील व्यय करावा लागेल संयुक्त राज्यघटना असलेल्या देशांत मात्र या पद्धतीचा थोडा उपयोग होऊं शकेल. राष्ट्रीय कायदेमंडळांत घटक संस्थानांचे प्रतिनिधित्व स्विकारणाऱ्यांनी घटक संस्थानीय सरकारचे सल्लाप्रमाणें मत द्यावें प्रघात महायुद्धापूर्वी जर्मनीच्या वरिष्ठ सभेंत होता पण घटक संस्थानांच्या स्वत्वासुभ्याची निदर्शक ही वृत्ति राष्ट्रीय ऐक्याला कांहींशी बाधक होण्याचा संभव आहे. ह्मणून प्रतिनिधीनें घटक-संस्थानीय सरकारच्या मतास बांधून न घेता स्वतः सारासार विचार करून मत देणें ज्यास्त इष्ट आहे

## उमेद्वारांची पात्रापात्रता.

कोणत्याहि देशांत कायदेमंडळांत उमेद्वार ह्मणून उभे राहण्यास कांहीं विशेष योग्यतेची गरज असते (१) **नागरिकत्वः**— जन्मानें किंवा मान्यतेनें नागरिकत्वाचा हक्क असणें अवश्य आहे. दुसऱ्या देशाविषयीं प्रेम असणाऱ्या इसमाला आपल्या देशाच्या कायदेमंडळांत शिरणें इष्ट होणार नाहीं. (२) **वय**— पोक्तपणें विचार करतां येण्यास विशिष्ट वय असणें अवश्य आहे. २१ व २५ ही बहुधा वय-मर्यादा ठरविण्यांत येते. वरिष्ठ सभेसाठीं उमेद्वार ह्मणून उभे राहण्यास ज्यास्त वयाची मर्यादा घालण्यांत येते कारण तेथें ज्यास्त अनुभव व ज्यास्त शांततेनें विचार करण्याची योग्यता उमेद्वाराच्या ठिकाणीं असावी लागते. (३) **संपत्ति**—कांहीं ठिकाणीं संपत्तीचीही अट असते. विशेषतः जेथें प्रतिनिधींना वेतन देण्यांत येत नाहीं तेथें अशा अटीची आवश्यकता असतेच. कानडामध्यें ४००० डालरची संपत्ति असणाऱ्यास उमेद्वार राहतां येते. ग्रेटब्रिटनमध्यें पार्लमेंटच्या सभासदाला वेतन देण्याचे अलीकडे ठरल्यामुळें सामान्य मजूरहि उमेद्वार ह्मणून उभा राहूं शकतो. संपत्ति असलेला मनुष्य इभ्रतदार समजला जातो. व कायदे करतांना शक्य त्या सावधगिरीची त्याचेकडून अपेक्षा करतां येते. स्वतःची कमाविलेली संपत्ति असेल तर व्यापारधंद्यातील त्याची सचोटी, तडफ, हुशारीहि यामुळें दिसून येते. तथापि धनहीन सत्पात्र

माणसाच्या कर्तृत्वाला राष्ट्र मुकूं नये म्हणून अलीकडे सर्वांना उमेदवारीचा हक्क असतो. बहुतेक स्वतंत्र देशांत वेतन देण्याची पद्धती स्विकारण्यांत आली आहे. (४) **हुद्दा**– न्यायाधीश, कायम नेमलेले नोकर यांना उमेदवार राहतां येत नाहीं. (५) **धर्म**– विशिष्ट धर्मपंथाचे लोकांनाहि उमेदवारीस कांहीं कांहीं देशांत अपात्र ठरविलें जातें ग्रेटब्रिटनमध्यें प्रार्थना मांदिराचे मांत्रि व रोमन कॅथालिकचे पाद्री यांना उमेदवारीचा हक्क नाहीं.

# व्यक्ति स्वातंत्र्य.

[ (१) प्रास्ताविक (२) जीवितसंरक्षण व शारीरिक स्वातंत्र्य (३) मालमत्तेचा हक्क (४) करार करण्याचा हक्क (५) मतस्वातंत्र्य–भाषण, लेखन व मुद्रण स्वातंत्र्य (६) धर्म स्वातंत्र्य (७) संघ स्वातंत्र्य (८) कौटुंबिक जीवनाचा हक्क (९) शासनाधिकार ]

## १ प्रास्ताविक.

शासनपद्धतीची प्रमुख अंगें कोणतीं हें पाहिल्यावर मतदानासंबंधीचा विचार करण्यांत आला आहे. मतदानाचा अधिकार ज्या नागरिकांना प्राप्त झालेला असतो त्यांना अन्य कोणते अधिकार असतात व सुराज्य व स्वराज्याची जोड लाभली असतां व्यक्तीला स्वतःची सर्व तऱ्हेनें उन्नति करण्यास किती वाव असतो हें या प्रकरणांत पहावयाचें आहे. अभ्युदय व निःश्रेयस अर्थात् ऐहिक सुखसाधनें व पारलौकिक सुखस्थिति प्राप्त करून घेणें हें व्यक्तिमात्राचें या लोकांतील उद्दिष्ट असते. पारलौकिक सुखाचा अदृष्टांत समावेश होत असल्यानें येथें ऐहिक सुखसाधनांचाच विचार कर्तव्य आहे. मनुष्य ज्या समाजांत राहतो तो समाज सुसंस्कृत व सुशासित नसेल तर समाजांत इष्ट ती शांतता राहणार नाहीं व व्यक्तीचे जीवितही सुरक्षित असणार नाहीं. अर्थात् इच्छित मानसिक स्वास्थ्य व त्यावर अवलंबून असणारें सुख व समाधान यांचाहि तेथें अभाव राहील. ह्मणून समाजांत सुराज्य स्थापण्याचा यत्न अगोदर करावा लागतो. स्वराज्याशिवाय सुराज्यहि शाश्वत स्वरुपाचें असूं शकत नाहीं ह्मणून सुराज्या अगोदर स्वराज्य स्थापणें अवश्य असतें.

ज्या समाजांत सुराज्य व स्वराज्य दोन्हीं आहेत त्या समाजांत व्यक्तीला सामान्यतः पुढील प्रकारचे अधिकार असल्याचें आढळून येतें —

(१) जीवित संरक्षण व शारीरीक स्वातंत्र्य.

(२) मालमत्तेचा हक्क.

(३) करार करण्याचा हक्क.
(४) मतस्वातंत्र्य-भाषण, लेखन व मुद्रण स्वातंत्र्य.
(५) धर्मस्वातंत्र्य.
(६) संघस्वातंत्र्य.
(७) कौटुंबिक जीवनाचा हक्क
[८] शासनाधिकार.

## २ जीवित संरक्षण व शारिरिक स्वातंत्र्य

यांपैकीं प्रत्येक हक्काचा आतां क्रमाक्रमानें विचार करूं. 'समाज' व्यक्तींचा बनलेला असतो. लोकसंख्येंत वाढ झाल्यानें समाज मोठा होईल उलट परिस्थितींत तो लहान होत जाईल. तेव्हां समाजांतील व्यक्तींचे जीवित सुरक्षित राहील अशी व्यवस्था समाजांत असली पाहिजे. कोणी दुसऱ्याचे जीवितावर हल्ला करील तर त्याचा जसा प्रतिकार करावयाचा तसाच कोणी आत्महत्या करावयास लागला तर तोहि गुन्हेगार ह्मणून शिक्षेस पात्र ठरविला जातो. दुसऱ्याचा प्राण घेतल्याबद्दल प्राणदंडाची शिक्षा होते कारण व्यक्तीच्या जिविताचें किती महत्व आहे हें यावरून इतरांना दाखवून द्यावयाचें असतें. जीविताचा हक्क मान्य केला कीं, जिवित संरक्षणाची सोय आवश्यक ठरते. पोलिस व लष्कर हीं खातीं यासाठींच उदयास आलीं आहेत. समाजांत याप्रमाणें साधनें असली तरी अचानक हल्ल्यापासून व चोराचिलटांपासून स्वतःचा बचाव करण्यासाठीं आत्मसंरक्षणाचा अधिकार असणें आवश्यक आहे.

जीवित स्वातंत्र्याबरोबरच व्यक्तीला असाहि स्वातंत्र्याधिकार हवा कीं, ज्यामुळें शरीर कोणत्या स्थितींत व कशाप्रकारें ठेवावें हें ज्याचें त्याला ठरवितां यावे. परचक्र आलें असतां किंवा अंतस्थ बंडाळी उपस्थित झाली असतां देशांत सुस्थिति निर्मिण्यासाठीं कांहींचें बलिदान अवश्य असेल तर स्वतःचें बलिदान करावें किंवा न करावे हें ठरविण्याचा अधिकार ज्याचा त्याला असावा. सरकारनें याबाबत व्यक्तीवर सक्ति करूं नये. शारीरिक स्वातंत्र्याचा अधिकार गाजवितांना व्यक्तीनें आपल्या वर्तनापासून शेजाऱ्यांना त्रास होत नाहीं. किंवा सभ्याचाराच्या

नियमांचा भंग होत नाहीं इतकी दक्षता घ्यावयास पाहिजे. नग्नावस्थेंत समाजांत हिंडणें, मोठ्यानें ओरडणें, अचकटविचकट चाळे करणें इ० प्रकार करणाऱ्याला वेडा व अनिष्ठ समजून एका ठिकाणीं कोंडून ठेवण्याचा किंवा वेड्याच्या इस्पितळांत प्रविष्ट करण्याचा समाजाला अधिकार आहे. खून किंवा राष्ट्रद्रोह करणाऱ्याला फांशीची शिक्षा देण्यांत येते चोरी किंवा दंडेली करणाऱ्याला तुरूंगवासाची शिक्षा मिळते. तात्पर्य कायद्यांची मर्यादा पाळूनच शारीरिक स्वातंत्र्याचा व्यक्तीला उपभोग घेतां येईल.

इंग्लंडमध्यें व्यक्तिमात्राला या बाबतींत दोन विशेष अधिकार आहेत. एखाद्याला चुकीनें अटक केल्यास अटक करणाऱ्यावर–मग तो कोणीहि सन्मान्य नागरीक असो अथवा श्रेष्ठ सरकारी नोकर असो–उलट खटला भरता येतो किंवा त्याकडून बेअब्रूबद्दल नुकसानभरपाई मागतां येते. चौकशीशिवाय एखाद्याला तुरुंगांत खितपत पडावे लागले असेल तर त्याला कोर्टासमोर आणून त्याची रीतसर चौकशी व्हावी, अशाप्रकारची मागणी अटकेंत पडलेल्याला किंवा त्याच्या वतीनें इतर कोणालाहि करतां येते. हा अधिकार ज्या कायद्यानें प्राप्त झालेला आहे त्यास 'हिबस कार्पस ॲक्ट' असें नांव आहे. परचक्र अथवा बंडाच्या स्थितींत हे अधिकार कांहीं काळ काढून घेण्यांत येतात पण शांततेच्या काळांत हे अधिकार पाळण्यांत येतात.

### ३ मालमत्तेचा हक्क.

समाजांत सुखाचीं साधनें जरी भरपूर असलीं तरी व्यक्तीची मालमत्ता नसेल, त्याजजवळ पुरेसे द्रव्य नसेल तर त्याला इच्छित सुखांचा उपभोग घेतां येणार नाहीं. स्वकष्टार्जित मिळकतीवर मनुष्याची मालकी असणें अवश्य आहे. असें नसेल तर मनुष्य निरनिराळ्या प्रकारचे उद्योग करणार नाहीं; शास्त्रें विद्या, कला यांचें शिक्षण घेणार नाहीं व म्हणून यांची वाढ होऊन त्यांत नवीन ज्ञान, संशोधन इत्यादींची भर पडणार नाहीं व पर्यायानें समाजाचाही उत्कर्ष व भरभराट होणार नाहीं.

खासगी मालमत्तेचे क्षेत्र कुठवर असावे हाहि एक वादाचा प्रश्न आहे. मोकळी जमीन, नदी, बागा या सारख्या सार्वजनिक स्वरुपाच्या बाबी

वैयक्तिक मालकीच्या असूं नयेत असें कांहींचें ह्मणणें आहे तर उलट तसें असण्यास कांहीं हरकत नसावी असें इतरांचें ह्मणणें आहे. तसेंच देश संकटांत असतां, देशद्रोह केला असतां, मालमत्ता सरकारजमा करण्याची शिक्षा केव्हां केव्हां देण्यांत येते. यावरून कोणताहि अधिकार निरपवाद नसतो हें सहज दिसून येईल. समाजाच्या अस्तित्वाला धक्का पोंचेल इतक्या प्रमाणापर्यंत वैयक्तिक इस्टेट करण्यास वाव असूं नये असा ढोबळ निर्बंध याबाबत घालतां येईल. कारण असें झालें कीं, नेपोलियनप्रमाणें सर्व सत्ता आपले हातांत घेऊन देशावर अनियंत्रित अधिकार गाजविण्यास ती व्यक्ति उद्युक्त होण्याचा संभव आहे.

### ४ करार करण्याचा हक्क.

जीवंत राहण्यास जिविताचा व आत्मसंरक्षणाचा हक्क पाहिजे. जीवंत राहण्यास मालकीचे घरदार करण्याचा अधिकार हवा. घरदार असलें व सामाजिक जीवन पत्करलें कीं, देवघेव आलीच. देवघेव करतांना करारमदार करण्याचा प्रसंग येतो तेव्हां करार करण्याचाहि हक्क व्यक्तीस असणें अवश्य हें स्पष्ट आहे. करार करतांना मूलभूत स्वातंत्र्याधिकारांना बाध येऊं नये अशी काळजी घेण्यांत येत नाहीं असें आढळून आल्यामुळें फॅक्टरी अॅक्ट, कामगाराचा कायदा, विम्याचा कायदा यासारखे कायदे करण्यात येतात. तसेच करार करतांना समाजांतील उद्योगधंदे व व्यापार यामध्यें व्यत्यय येणार नाहीं अशीहि काळजी घ्यावी लागते. कराराच्या हक्कांत मालमत्तेची विल्हेवाट करण्याच्या अधिकाराचाहि समावेश होतो. पण असें करतांना विशेषतः परंपरागत स्थावर इस्टेटीची विल्हेवाट करतांना हिंदु कायद्याप्रमाणें कांहीं निर्बंध पाळावे लागतात. अनैतिक करार, बेकायदेशीर कारणांकरितां केलेले करार, जुवा, सट्टा यांचा करार, गुलामाशीं केलेला करार, टांचलुचपतींचा करार हे कायदेशीर समजले जात नाहींत कारण ते समाजस्वास्थ्याला विघातक ठरले आहेत.

### ५ मतस्वातंत्र्य–भाषण लेखन व मुद्रण स्वातंत्र्य.

व्यवहारांत अनेक लोकांशीं संबंध येतो. अनेक [illegible] यांसंबंधी चर्चा चालते, विचारविनिमयहि करण्यांत येतो. अशा वेळीं आप[illegible]ल्या उप-

योग करून विशिष्ट विषयाबाबत आपले मत सांगण्याचा प्रत्येकाला अधिकार आहे. मत देतांना सर्वसामान्य हिताची दृष्टि मात्र माणसानें ठेविली पाहिजे. ह्मणजे आपल्या भाषणाने कोणाचा उपमर्द किंवा निष्कारण बदनामी केली जात नाहीं, किंवा कोणाविरुद्ध अत्याचाराला प्रोत्साहन दिलें जात नाहीं अथवा धादांत असत्य विधान केलें जात नाहीं, ही काळजी घेतली पाहिजे. या संबंधांत अमेरिकेचे प्रेसिडेंट वुल्सी यांनीं पुढील सहा तत्वें महत्वाची ठरविली आहेत—(१) सार्वजनिक महत्वाची जागा भरावयाची असतां त्यासाठीं उमेदवार असलेल्या इसमाबाबतची सत्य माहिती बोलून दाखविण्यास किंवा प्रसिद्ध करण्यास हरकत नाहीं. (२) जी व्यक्ति सार्वजनिकरीत्या कार्य करीत आहे तिचे उपहासात्मक विनोदी चित्र किंवा शब्दवर्णन करणेंहि क्षम्य आहे. (३) जिचा सार्वजनिक हिताशीं संबंध नाहीं व जी पूर्वी माहित नव्हती अशी वैयक्तिक बाब मुद्दाम सूड उगविण्याच्या हेतूनें जाहीर केली असल्यास केलेलें विधान बेअब्रू-कारक समजतां येईल पण असें कांहीं नसेल तर त्यांत अब्रूनुकसानीचा संबंध नाहीं. (४) द्वेष व नांवाची बदनामी या दोन नियमांचा विसर पडूं देऊं नये. (५) गंभीर विधान करून उपहास केला असला तरी जर तो द्वेषमूलक व निरर्थक असेल तर त्यायोगें बेअब्रू होते. (६) एखाद्याचे वर्तन सुरळित असतां त्यांचे पूर्वअपराध व वाईट कृत्यांचा कांहीं सबळ कारण नसतां उल्लेख करणें हेहि बेअब्रूकारक आहे.

प्रस्थापित सरकार उलथून पाडण्याच्या हेतुनें प्रोत्साहन देणें याचा समावेश भाषण स्वातंत्र्याधिकारांत करीत नाहींत. सरकारी कृत्यांवर टीका करून राज्यकारभार सुधारण्याच्या हेतूनें सूचना करण्याचा मात्र प्रत्येकास अधिकार आहे. म. गांधींनीं त्यांचेवरील १९२२ च्या राजद्रो-हाच्या खटल्याचें प्रसंगीं " प्रीति कायद्यानें उत्पन्न करतां येत नाहीं व तिचें कायद्यानें नियंत्रणहि करतां येत नाहीं. जर एखाद्याच्या मनांत अप्रीति असेल तर जोपर्यंत तो अत्याचार करूं इच्छीत नाहीं किंवा अत्याचारास प्रोत्साहन देत नाहीं तोंवर त्याला आपली अप्रीति व्यक्त करण्यास पूर्ण स्वातंत्र्य असावें " असे उद्गार काढले होते. प्रो. सिज्विक तर याहि पुढें जाऊन असें प्रतिपादन करतो कीं, " पूर्ण लोकसत्ताक राज्यांतील लोकांना सुद्धां बंड करण्याचा नैतिक अधिकार आहे, असें ह्मणतांना हा अत्याचाराचा उपाय सुधारलेल्या अर्वाचीन समाजांत वारंवार उपयोगांत आणावा किंवा आणला जाण्याचा संभव आहे असें ह्मणण्याचा

माझा आशय नाहीं. राज्ययंत्राचें कोणतेंहि रूप सर्व संकटाचें पूर्ण निवारण करूं शकेल, हा भ्रम दूर करणें महत्त्वाचे आहे असें मला वाटतें."

लेखन स्वातंत्र्य व मुद्रणस्वातंत्र्य हे परस्परावलंबी अधिकार आहेत. जें बोलतां येते तें लिहिण्याचेंहि स्वातंत्र्य जसें पाहिजे तसेंच जें लिहिलें तें मुद्रित करण्याचाहि अधिकार नागरीकास पाहिजे. निरनिराळ्या देशांत मुद्रणालयासंबंधी कायदेकरून मुद्रणस्वातंत्र्याची, पर्यायानें लेखन व भाषण स्वातंत्र्याचीहि व्याप्ति ठरविण्यांत येत असते. या अधिकारांतच सभा भरविण्याच्याहि अधिकाराचा अंतर्भाव होतो कारण भाषण हें सार्वजनिक ठिकाणीं अथवा सभेंत शक्य आहे.

## ६ धर्म स्वातंत्र्य

नैतिक उच्चावस्था प्राप्त करण्याचें साधन ह्मणून धर्माला फार महत्त्व आहे. मत स्वातंत्र्याचा अधिकार मान्य केल्यावर आपापल्या अभिरुचीनुसार विशिष्ठ धर्म स्विकारावयाचा अधिकार असणें क्रमप्राप्तच ठरतें. आपल्या आर्यसंस्कृतींत धर्मसहिष्णुतेचें तत्व मानण्यांत आलें आहे याचा हेतु हाच होय. धर्माच्या नांवावर दुसऱ्यावर जुलुम करण्याचा अधिकार कोणासही नसावा. ज्या धर्माचारामुळें दुसऱ्यांच्या स्वातंत्र्यामध्यें बाधा उत्पन्न होईल ते आचार गैर समजले पाहिजेत. उदाहरणार्थ 'होळी' सारख्या सणांत दुसऱ्याच्या अंगावर त्याच्या संमतिशिवाय धूळ किंवा चिखल उडविणें हिंदूंच्या आकांक्षाकडे दुर्लक्ष करून मुसलमानांनीं गोहत्या करणें, किंवा रात्रीं बेरात्रीं प्रेतें नेतांना समाजाचीं झोंपमोड होईल इतक्या मोठ्यानें 'रामनाम सत्य आहे' असें ओरडत जाणें, हे प्रकार अयोग्य होत. आपल्या धर्ममतांचा प्रसार करण्याचाहि मनुष्याला अधिकार आहे. मतांत बदल घडून आल्यास धर्मांतर करण्याचेहि स्वातंत्र्य असणें इष्ट दिसते.

## ७ संघस्वातंत्र्य

आधिभौतिक व आत्मिक उन्नतीसाठीं मनुष्याचे प्रयत्न सतत चालू असतात. हें कार्य साधण्यासाठीं संघ, समाज, मंडळ किंवा संस्था स्थापण्यांत येतात. असे संघ स्थापन करण्यांचा प्रत्येकाला अधिकार आहे. इतर स्वातंत्र्याधिकारांप्रमाणें या बाबतींतहि उचित निर्बंध आहेत. बेकायदेशीर किंवा अनैतिक कृत्यें करण्यासाठीं संघ किंवा संस्था स्थापतां येत नाहीं. व्यक्तीच्या मताला किंवा त्यानें केलेल्या कृत्याला जितकें महत्व समाजांत मिळेल त्यापेक्षां संघानें केलेल्या कृत्याला अधिक महत्व प्राप्त होतें. 'संघे शक्तिः कलौ युगे' ही ह्मण बरीच सार्थ आहे.

## ८ कौटुंबिक जीवनाचा हक्क

समाजाची धारणा उत्कृष्ट असावी असें वाटत असेल तर समाजाचे घटक जीं कुटुंबें हींहि सुस्थित असलीं पाहिजेत. यासाठीं आवडीनुसार घर करून राहण्याचा हक्क समाजातील व्यक्तींना हवा. व्यक्तीचें सुख, काम करण्याचा उत्साह, बुद्धिमत्ता, कल्पकता, शौर्य, इंद्रियसंयम इत्यादि अनेक गुणांची जोपासना कुटुंबाच्या आश्रयानें होत असतें. किंबहुना कुटुंब हाच समाजाचा पाया आहे. कुटुंब नसेल तर सुव्यवस्थित समाजच उभवू शकत नाहीं. कुटुंब जीवनाच्या हक्काशीं प्रीतिविवाह, काडीमोड दायविभाग स्त्रीशिक्षण, स्त्री स्वातंत्र्य मुलांबाबत मातापित्याचें कर्तव्य. मुलांचे वडिलांबाबत कर्तव्य इत्यादि गोष्टींचा संबंध आहे. एकपत्नीव्रत किंवा बहुपत्नीत्वाचाहि या प्रश्नाशी संबंध आहे. या बाबतीत उचित मर्यादांचे उल्लंघन होऊं नये म्हणून कायदेहि करण्यांत येत असतात लहान मुलांवर उद्योगधंद्यांचा भार अकालीं पडूं नये कामगार स्त्रियांना बाळंतपणाचे दिवसांत सुटी व भत्ता मिळावा व कामाचे तास कमी असावे स्त्रियांना वारसा हक्क पुरुषांच्या समान असावा वगैरे प्रकारचेहि कायदे अलीकडे करण्यांत येत आहेत.

## ९ शासनाधिकार

'शासनाधिकार' हें सर्व अधिकाराचें केंद्र मानलें गेलें आहे. हा एक अधिकार असला कीं, इतर सर्व अधिकारांचें रक्षण होतें. समाजरूपी चक्राची ही नाभि असून या अधिकारावर इतर सर्व अधिकार अवलंबून आहेत. समाजांतील व्यक्तींतच आपआपसांतील तंट्यांचा निवाडा करणें, समाजाच्या व्यवहाराच्या खर्चाची व्यवस्था करणें, समाजातील लोकांकरितां शिक्षणाची तरतूद करणें, चोर लुटारू तद्वतच बाहेरील शत्रूंपासून समाजाचें रक्षण करण्याची तरतूद करणें इत्यादि गोष्टी शासनसंस्थेवर अवलंबून असतात शासन संस्थानिर्मित सरकार निरंकुश असेल तर व्यक्तींच्या सर्व अधिकारांवर बोळा फासला जाणार ! म्हणून देशाचा राज्यकारभार समाजातील बहुमताचा पाठिंबा असलेल्या लोकप्रतिनिधींच्या सरकारकडूनें चालविला

जाणें अवश्य आहे. असें होण्यास प्रत्येक सज्ञान व्यक्तीनें शासनाधिकाराची जबाबदारी समजून घेऊन शासन कारभारांत योग्य तो भाग घेणें अवश्य आहे. शासनाधिकाराचें योग्य रीतीनें पालन करतां आल्याशिवाय समाज सुधारणेचें किंवा राष्ट्राच्या उन्नतीचें अन्य कोणतेंहि कार्य चांगल्या प्रकारें होऊं शकणार नाहीं, कारण उत्कृष्ट राज्यपद्धतीवरच राष्ट्राच्या सर्वांगीण उन्नतीच्या प्रयत्नांची सफलता बहुतांशीं अवलंबून असते.

———

१

# नागरीक व त्यांचीं कर्तव्यें

[ (१) नागरीक ह्मणजे काय (२) नागरीक कसा बनतो (३) नागरिकत्वाचे अधिकार (४) नागरिकांची कर्तव्यें. ]

## १ नागरीक ह्मणजे काय?

नगरांत अथवा गांवांत राहणारा तो नागरीक हा नागरीक शब्दाचा मूळ अर्थ पण अलीकडे स्वदेशांत राहणाऱ्याला त्या देशाचा नागरीक समजण्यांत येते. नागरीक याचा प्रतिशब्द परदेशस्थ अथवा 'परकीय' असा आहे. नागरीक ज्या राज्यछत्राखालीं नांदतो त्याला त्या राज्यछत्राविषयीं अभिमान वाटतो उलट परकीय इसमाला तो ज्या देशांतून आला असतो त्या देशाच्या राज्यसत्तेबद्दल अभिमान वाटतो. परकीय इसमाला सामान्य नागरीकांकरिता केलेले कायदे पाळावे लागतात. शिवाय त्याच्या देशाच्या सरकारचा व तो ज्या देशांत राहण्यास आला असेल त्या देशाच्या सरकारशीं झालेल्या करारांच्या नियमांचेंहि पालन करावें लागतें. परकीय इसम ज्या देशांत राहण्यास जातो त्या देशाचें सरकार त्याचे व त्याच्या मालमत्तेचें संरक्षण करतें पण याचे मोबदल्यांत तो राहत असलेल्या देशाचे नियम त्याच्या देशाच्या नियमांहून भिन्न असले तरी ते त्यास पाळावें लागतातच. अन्य नागरीकांप्रमाणें कर व जकातहि त्यास भरावी लागते पण नागरीकांप्रमाणें राजकीय हक्कांचा मात्र त्यांस उपभोग घेतां येत नाहीं. मतदानाचा हक्क, प्रातिनिधिक संस्थेच्या उमेदवारीचा हक्क किंवा मोठ्या सरकारी अधिकाराच्या जागा त्यांना मिळूं शकत नाहींत.

नागरीकत्वाचे दोन स्पष्ट विभाग पडतात ते असे –(१) कायद्यांचें परिपालन व (२) राजकीय हक्क-मतदानाचा व उमेदवारीचा हक्क, सरकारी मोठा अधिकार संपादण्याचा हक्क. सामान्यतः देशांत राहणाऱ्या यच्चावत् इसमाला नागरीक ह्मणतात. पण राजकीय परिभाषेंत राजकीय हक्क असलेल्यांनाच 'नागरीक' ह्मणतात. नागरीकांचे दोन प्रकार आहेत. जन्मानें नाग-

रीक असतात त्यांना **स्वाभाविक** ही संज्ञा असून परकीयांना नागरिकत्वाचे अधिकार दिले असतां त्यांना **संस्कृत** नागरिक असें ह्मणतां येईल. नागरीकांना संस्कृत करण्याचे नियम निरनिराळ्या देशांत भिन्न भिन्न असतात. तसेच स्वाभाविक नागरीकांना संस्कृत नागरीकांपेक्षां ज्यास्त अधिकारहि असतात. उदाहरणार्थ अमेरिकेचे अध्यक्षपद स्वाभाविक अमेरिकन नागरिकालाच प्राप्त होऊं शकते. संस्कृत नागरिकांना अध्यक्षपदाची किंवा तत्सम मोठ्या अधिकाराच्या पदाची अभिलाषा करतां येत नाहीं.

## २ नागरीक कसा बनतो ?

विवक्षित देशाचे नागरिकत्व प्राप्त करून घेण्याचीं तीन प्रमुख साधनें आहेत. [१] जन्म [२] विवाह व [३] संस्कार जन्मः—जर्मनी स्विट्झर्लंड वगैरे देशांत जर्मन किंवा स्विस रक्तापासून जगाच्या पाठीवर कोठेहि जन्मलेला मनुष्य नागरीकत्वाचे अधिकारास पात्र समजला जातो. अर्जेंटिनामध्यें त्या देशाच्या किंवा परकीय लोकांना कां होईना जीं मुलें होतात त्यांना अर्जेंटिनाचे नागरीक समजले जातें. उलट परदेशांत अर्जेंटिनाच्या कुटुंबाला मुलगा झाला तरी त्याला परकीय समजलें जातें. फ्रान्स इंग्लंड व अमेरिकामध्यें दोन्हीं नियमांचें मिश्रण आढळून येतें. इंग्लंड व अमेरिकेंत इंग्लिश व अमेरिकन कुटुंबाला स्वदेशी किंवा परदेशी मूल झालें तरी त्याला अनुक्रमें इंग्लंड व अमेरिकेचे नागरीकत्वाचे हक्क प्राप्त होतात तसेच परदेशी कुटुंबाला इंग्लंड व अमेरिकेंत मूल झालें तर त्यालाहि त्या त्या देशाचे नागरीक समजण्यांत येते. फ्रान्समध्यें परकीयांना झालेल्या मुलांनीं वयांत आल्यावर एक वर्षाच्या आंत पित्याच्या देशाचे नागरिकत्व न पत्करलें तर त्यांना फ्रेंच नागरिक समजले जाते. पण जन्मजात नागरिकत्वावर मोठा आक्षेप असा कीं, कांहीं मुलांचे जन्म केवळ आकस्मिकरीत्या परदेशांत प्रवासास किंवा कांहीं कारणासाठीं तात्पुरते राहण्यास गेले असता होतात. त्यांचेवर परदेशाचे नागरिकत्व लादणें हें पुष्कळदां अनुचित व अन्याय्य ठरण्याचा संभव आहे.

**विवाह**-एखाद्या नागरिकानें परदेशस्थ स्त्रीशीं विवाह केल्यास ती त्याच्या देशाची नागरीक बनते व तिला झालेली संततीहि त्या देशाची समजली जाते.

**संस्कार**—परकी कुटुंबापासून झालेली मुलें वयांत आल्यावर त्यांचा ज्या देशांत जन्म झाला त्या देशाचे नागरिक होण्याची इच्छा दर्शविल्यास त्यांना तसें करतां येईल. परकी इसम एखाद्या देशांत जाऊन कायम वस्ती करून राहिला व त्यानें त्या देशाच्या नागरिकत्वाची अटक कबूल ली तर त्यालाहि त्या देशाचे नागरीक होतां येते. बरेच हिंदी लोक अमेरिकेचे नागरीक बनले ते याच प्रकारें. मोठ्या अधिकाराच्या जागेवर नेमणूक करून केव्हां केव्हां परकीय गुणी जनांना देशाचे नागरीक करण्यांत येते. देशाचा नागरीक होण्याची इच्छा असल्याचा अर्ज करून पुष्कळ देशांत नागरिकत्वाचा हक्क संपादन करतां येतो. प्रत्येक देशांत या प्रकारे परकीयांना नागरीक करून घेण्यासंबंधांत कांहीं नियम ठरविण्यांत आलेले असतात. याप्रमाणें जन्मामुळें, इच्छा, कायम वस्ती, अधिकाराच्या जागेवर नेमणूक किंवा विनंति अर्ज या साधनांचा उपयोग करून विवक्षित देशाचे नागरीक होतां येते.

एखादा नवीन देश काबीज केला किंवा आपल्या देशास जोडण्यांत आला म्हणजे त्या देशांतील सर्व लोकांना नागरिकत्वाचे अधिकार देण्यांत येतात. फ्लोरिडा, कॅलिफोर्निया, अलास्का इ. संस्थानें अमेरिकेस जोडण्यांत आली असतां असेंच करण्यांत आलें होतें.

## २ नागरिकत्वाचे अधिकार

खासगी मालमत्तेची विल्हेवाट लावतांना तसेंच सार्वजनिक बाबतात कार्य करावयाचे असतां नागरिकत्वाचे अधिकार असणें आवश्यक असते. हिंदु नागरिकत्वाचे बाबतींत हिंदु धर्म कायद्याप्रमाणें मालमत्ता संततींत विभागली जाईल पण मुसलमानांकरितां मुसलमानी कायदा व इंग्रजाकरितां इंग्लिश कायदा पाहणें अवश्य असते. नागरिकत्व प्राप्त झाल्यानें पुढील प्रमाणें अधिकार प्राप्त होतात-(१) कायमच्या वास्तव्याचा हक्क (२) शरीर संरक्षणाचा हक्क-परदेशांत असला तरी त्याच्या सरक्षणाची काळजी

त्याच्या देशांतील सरकार घेतें. (३) मतदानाचा हक्क (४) मान्यतेच्या जागा संपादण्याचा हक्क (५) सर्वसामान्य राजकीय हक्क उदा० संस्था काढणें, अर्ज करणें प्रसिद्धीपत्रकें काढणें इ.

केव्हां केव्हां नागरिकत्वाचे अधिकार काढूनहि घेण्यांत येतात. परकीय इसमाबरोबर विवाह केल्यानें स्त्रीचा हा हक्क नाहींसा होतो परकी सरकारची नोकरी पत्करल्यानें, लष्करी नोकरींतून कमी केलें असल्यास, परकी मानाच्या पदव्या स्विकारल्यास न्याय खात्यानें अपात्र ठरविल्यासहि नागरिकत्वाच्या हक्काला मुकावें लागतें. जन्माच्या देशापासून फार काळपर्यंत लांब राहिल्यास व विवक्षित मुदतींत त्या देशाचा नागरिक राहण्याची इच्छा असल्याबद्दल लेखी अर्ज न केल्यास नागरिकत्वाचा अधिकार आपोआपच नाहींसा होतो. दुसऱ्या देशाचे नागरिकत्व पत्करल्यानें पहिल्या देशाचे नागरिकत्वाचा हक्क जातो. कांहीं देशांत नागरिकत्वाचा राजिनामा पत्करलाच जात नाहीं. केवळ जितका काळ परदेशांत नागरिक राहील व त्यानें त्या देशाच्या नागरिकत्वाचा स्विकार केला असेल तितका काळ तो पूर्व देशाचा नागरिक असत नाहीं. कायमचा नागरिकत्वाला तो मुकत नाहीं. एकाच वेळीं दोन देशाचा नागरिक कोणालाहि राहतां येऊं नये असा नियम मात्र बहुतेक सर्व देशांत आहे.

## ४ नागरिकांचीं कर्तव्यें.

नागरिकांच्या कर्तव्याचा विचार करतांना स्वतंत्र व परतंत्र देशांच्या स्थितीचा विचार अवश्य करावयास पाहिजे. स्वतंत्र देशांत नागरिकांचीं जीं कर्तव्यें असतील तींच कर्तव्यें परतंत्र देशांतील नागरिकांनीं करावयाचें ठरविल्यास त्यांचेवर राजद्रोहाचें हत्यार केव्हां उगारलें जाईल ह्याचा नेम नसतो. राजकारण शास्त्रावरील इंग्रजी ग्रंथांत नागरिकांचीं कर्तव्यें जीं दिलीं असतात तीं बहुधा राजसत्ताक किंवा स्वतंत्र देशाच्या परिस्थितीला लागू पडतील अशीच सामान्यतः असतात.

जेथें लोकसत्ता प्रभावी आहे तेथें सरकार लोकप्रतिनिधींचे बनलेले असतें. लोकांनींच तें निर्माण केलें असतें. अर्थात लोक आपल्या कर्तव्यांचे योग्य रीतीनें परिपालन करतील तर त्यांनीं निर्मिलेलें सरकारहि सुसं-

घटित व कार्यक्षम राहूं शकेल. राजसत्ताक देशांत मात्र सरकार व नागरिक अथवा प्रजाजन यांमधील नातें बहुधा अहिनकुलवत् असते. कारण राजाच्या लहरीप्रमाणें कारभार चालविला गेल्यानें लोकमताला पुरेसा मान दिला जात नाहीं. ह्मणून सरकार ह्मणजे प्रजेवर जुलुम करणारी निरंकुश सत्ता होय अशीच समजूत प्रजेची अनुभवानें बनलेली असते. हीच स्थिति थोड्या बहुत तीव्र स्वरूपांत परतंत्र देशांत अनुभवास येते.

सरकारचे कायदे पाळणें हें नागरिकांचें पहिलें कर्तव्य समजलें जातें. एका नागरिकानें कायदा मोडला व त्यास शिक्षा न झाली तर दुसराहि त्याचें अनुकरण करून कायदा मोडील व अशाप्रकारें सर्वांनींच कायदा मोडला तर कायद्याचे राज्यच नाहींसे होऊन प्रत्येकजण स्वच्छंदीपणें वागूं लागेल पण राज्यसत्तेचें हित ह्मणजे समाजाचें हित व व्यक्ति हितापेक्षां समाजहित श्रेष्ठ ह्मणून राज्यसत्तेनें निर्मिलेले कायदे पाळून समाजहित साधलें पाहिजे.

दुसरें नागरिकांचें कर्तव्य ह्मणजे **देशप्रेम व देशसेवा** हें होय. ज्या देशांत जन्म झाला व ज्या देशानें शिक्षण देऊन पालनपोषण केलें त्या देशाविषयीं त्यांतील राज्यसत्तेविषयीं प्रेम व आदरभाव दाखविणें हें प्रत्येक नागरिकांचें कर्तव्य आहे. प्रेम व आदरभाव व्यक्त करण्याचें साधन ह्मणजे देशाची सेवा करणें होय परचक्र आलें असतां किंवा अंतस्थ बंडाळीनें देशांत अस्वस्थता माजली असतां देशाच्या संरक्षणासाठीं धावून जाणें नागरिकाचें कर्तव्य आहे. ही लष्करीसेवा असून कित्येक देशांत विवक्षित काल ( २ - ३ वर्षे ) लष्करीसेवा प्रत्येक नागरीकास करावीच लागते. राज्यसत्तेस पाठिंबा देणें हेंहि नागरिकांचें कर्तव्य समजलें जातें. लोकांत असंतोष पसरवून दंग्यास प्रोत्साहन देणें व अशांति निर्माण करणें हा गुन्हा समजण्यांत येतो तथापि सार्वजनिक हितासाठीं राज्यसत्ता निर्माण झाली असल्यानें समाज ज्या व्यक्तींचा बनतो त्यांचीं गाऱ्हाणीं समोर येणें अवश्य असते. तेव्हां व्यक्तीला आपली दुःखकथा सांगण्यास हरकत नाहीं. हेंच दुसऱ्या भाषेंत सांगावयाचें तर असें ह्मणावयाचें कीं, सरकारी धोरणावर न्याय्य टीका करून तीं सुधारण्याचा यत्न करणें हें प्रत्येकाचें कर्तव्य आहे. पण एवढ्या तेवढ्या कारणासाठीं बंड किंवा राज्यक्रांति करण्याचें ठरविल्यास त्याचे भयंकर परिणाम सर्व समाजास भोगावे लागतात.

आपल्या योग्यतेची सरकारी नोकरी पत्करून सरकारी कामकाज चालविण्यास मदत करणें (स्वतंत्र देशांत ही देशसेवा समजली जाते), मतदानाचा हक्क गाजवून योग्य माणसांना निवडून देण्यास मदत करणें हीहि नागरिकांचीं कर्तव्यें होत. प्रत्येकालाच सरकारी नोकरी करतां येणें शक्य नाहीं पण अलीकडेहि बहुतेक राष्ट्रांत वयांत आलेल्या प्रत्येक सुचित्त माणसास मतदानाचा अधिकार असतो. हा अधिकार गाजवून राजकाजासंबंधी आपलें मत काय आहे हें नागरिकास स्पष्ट करतां येते. मतदान हें कर्तव्य मानल्यावर त्याच्या अनुषंगानें सार्वजनिक कामकाजाची माहिती करून घेऊन त्या बाबत योग्यायोग्य विचार ठरविणें हेंहि नागरिकास अवश्य ठरते.

नागरिकांचे आणखी एक महत्वाचें कर्तव्य म्हणजे राज्यसत्तेचे कामकाज चालविण्यासाठीं लागणारा खर्च कर रूपानें देणें हें होय. मध्यवर्ति सरकार प्राप्तीवरील कर, जकात, यासारखे उत्पन्न घेते प्रांतिक किंवा स्थानिक सरकार अन्य करांचें उत्पन्न घेतें. कर नसतील तर राज्यसत्ताच संभवणार नाहीं. कारण सरकारी नोकर व सरकारी कामकाज करण्यास द्रव्यसाधनाची गरज असतेच. कर आकारणी करतांना सरकारनें शक्य तितका कमी करांचा बोजा नागरिकांवर टाकण्याची दक्षता घेणें अवश्य असतें. कर द्यावा लागल्यानेंहि करांच्या मोबदल्यांत सरकारकडून योग्य प्रकारें सार्वजनिक हिताची कार्यें केलीं जातात किंवा नाहीं याकडे चिकित्सापूर्वक पाहण्याची नागरिकांना संवय होते व या योगानें व्यवहारिक राजकारणाचें शिक्षण सहजासहजीं मिळविण्यासहि मदत होते.

# राजकीयपक्ष व राज्यसत्तेचा भविष्यत्काल.

( १ राजकीय पक्ष म्हणजे काय २ पक्षांचा आरंभ व त्यांचें प्रकार ३ पक्षपद्धतीतील गुणदोष ४ राज्यसत्तेचा भविष्यत्काल ५ आदर्श शासनाचीं लक्षणें ६ आदर्श राष्ट्रस्थिति )

## १ राजकीय पक्ष ह्मणजे काय !

आधुनिक लोकसत्ताक राज्यांचे वैशिष्ट्य ह्मटलें ह्मणजे राजकीय पक्षांचा उदय होय. विवक्षित बाबतीं एकमतानें काम करणारी मंडळी एकत्र जुळली असतां व त्यांनीं आपला संघ स्थापन केला असता तो एक ' पक्ष ' बनतो. संघांत शक्ति असतें हें तत्व लक्षात ं. न हे पक्ष अस्तित्वांत येत असतात. राजकारण, समाजकारण, धर्मकारण सर्वच बाबतींत निरनिराळे पक्ष अस्तित्वांत असल्याचें आपण पाहतों. राजकीय क्षेत्रांत ज्यावेळीं जोपक्ष बलवान असेल त्यावेळीं त्या पक्षाच्या हातांत देशाच्या राज्यकारभाराचीं सर्व सूत्रें असतात. त्या पक्षाचें बल कालांतरानें कमी झालें कीं, अन्यपक्षांकडून त्याचा पराभव होतो व पुन्हा निवडणूक होऊन दुसरा बलवान पक्ष सत्ताधारी बनतो. पक्षांत सामील व्हावयाचें ठरविल्यास व्यक्तीला आपलीं मतें बाजूला सारून पक्षाचें ध्येय व नियम मान्य करावे लागतात. पक्षाचा आश्रय न घेतल्यास एकट्या मनुष्याच्या मताचा प्रभाव फारसा पडत नाहीं. प्रत्येक पक्ष कायदेमंडळांत आपले मताधिक्य कसें होईल याची खटपट करीत असतो व तद्द्वारें एकंदर राज्यकारभार आपल्या हातांत घेण्याचा प्रयत्न करतो. देशांत राजकीय पक्ष जितके कमी असतील तितकें बरें असतें. पक्ष बरेच असल्यास मतामतांचा गलबला होऊन कोणाहि प्रश्नाचा समाधानकारक निकाल लागणें कठिण होईल व शिवाय कार्यकारीमंडळ वारंवार बदलण्याचा प्रसंग येऊन देशांत अस्वस्थता माजेल ! नेहमी नेहमीं निवडणुकीकडे लक्ष द्यावें लागल्यामुळें देशाचा व्यापार व उद्योगधंदे यावरहि परिणाम होऊन एकंदर जनतेमध्यें राजकारणासंबंधी वीट उत्पन्न होण्याचा संभव आहे व असें होणें लोकशाहीच्या स्थैर्याच्या दृष्टीनें केव्हांहि इष्ट नाहीं.

## २ पक्षांचा आरंभ व त्यांचे प्रकार

प्रत्येक प्रश्नाला अनुकुल व प्रतिकूल अशा दोन बाजू असतात. चर्चा व विचारविनिमय सुरू झाला कीं, कोणी अनुकूल तर कोणी प्रतिकूल असल्याचें आढळून येतें. महत्वाचे प्रश्नाच्या बाबतींत हा मतभेद बहुतेक कायम स्वरुपाचा असतो. अर्थात अशा मतभेदाचा प्रसंग आला कीं पक्ष निर्माण होतो. विशिष्ठ जातींच्या हिताकरितां झटण्यासाठीं कांहीं पक्ष निर्माण होतात, काहींचा उद्देश कामगारांचे हित संरक्षण करणें हा असतो. व्यक्तिसत्ता कीं समाजसत्ता या मूलभूत तत्वावर पक्ष निर्माण होतात. विवक्षित उद्देश साधण्यासाठीं पण पक्ष निर्माण होतो व उद्देश साधल्यावर ते पक्ष अस्तंगत होतात. उदाहरणार्थ आयर्लंडमधील होमरूल पक्ष व हिंदुस्थानांतील कांग्रेसपक्ष, स्वराज्यपक्ष इ. आर्थिक बाबतींत संरक्षण अथवा खुला व्यापार या तत्वास अनुसरून इंग्लंडमध्यें कॅन्झरवेटिव्ह व लिबरल असे पक्ष आहेत. किंवा कोणतेहि एका तत्वास किंवा धोरणास चिकटून न राहतां यदृच्छेनें पक्ष निर्माण झाल्याचें उदाहरण म्हणजे अमेरिकेचे डेमोक्रॅटिक व रिपब्लिकन हे पक्ष होत. संयुक्त घटनेच्या देशांत राष्ट्र सत्तावादी व संस्थान सत्तावादी असेंही पक्ष असतात.

सामान्यतः सामाजिक व राजकीय बाबतींत पुढीलप्रमाणें चार मतें दिसून येतात. (१) **क्रांतिवादी** (रॅडिकल्स) ज्यांना प्रचलित स्थितींत समूळ स्थित्यंतर घडून आलें पाहिजे असें वाटतें. (२) **पुराणमताभिमानी**–ज्यांना हल्लींची परिस्थिति बदलून त्याजागीं पूर्वींची स्थिति यावी असें वाटतें. (३) **उदार**–हल्लींच्या स्थितींत क्रमानें सुधारणा व्हावी असें ज्यांस वाटतें. (४) **स्थितिस्थापक**–सध्याच्या स्थितींत कसलाहि बदल करूं नये असें म्हणणारे. प्रत्येक पक्षांत अशा प्रकारच्या चार मताचे लोक थोड्या फार प्रमाणांत असतात.

## ३ पक्षपद्धतीचे गुणदोष

हल्लींचें युगांत पक्षपद्धती आवश्यक असली तरी ती दोष विरहित नाहीं. महायुद्धकालीं राष्ट्रीय ऐक्य साधण्यासाठीं सर्वपक्ष एक झाले

होते. पण महायुद्ध संपण्यापूर्वीच पुनः ते दृग्गोचर झाले. पुष्कळांना असें वाटत होतें कीं, युद्धामुळें सर्व पक्ष जे एकदां नाहींसे झाले आहेत ते आतां कायमचेंच नाहींसें झाले आहेत. पण तसें न होतां पुर्वीच्याच पद्धतीवर नाहीं तरी नवीन पद्धतीवर अनेक पक्षोपपक्ष युद्धानंतर निर्माण झालेले आहेत. दोनच पक्ष अस्तित्वांत असतां व्यक्तीच्या मताला कांहींच किंमत राहात नाहीं. देशाचें राजकीय आयुष्य यंत्रवत् कृत्रीम बनते. विरुद्ध पक्ष हा नेहमीं सत्ताधीश पक्षाविरुद्ध मत देतो मग प्रश्न कोणताही असो. समोर आलेला ठराव कितीही चांगला असला तरी तत्वांकरितां त्यास विरोध करणें हें विरुद्ध पक्षास अवश्य वाटतें. या कृत्रीम विरोधामुळें एवढें मात्र होतें कीं, कोणत्याही ठरावाचा सर्व बाजूंनीं सूक्ष्म रीतीनें टीका प्रतिटीका होऊन विचार केल्या जातो, आणि त्यांतील असतील नसतील ते सारे दोष उघडकीस येतात. यामुळें सत्ताधारी पक्षाची जबाबदारी वाढून ठरावांतील दोष अनुभवास येणार नाहींत अशी काळजी घेणें त्यास भाग पडतें.

पक्षाला सुरवात व्यक्तित्वाच्या नाशानेंच होत असल्यामुळें ' स्वतंत्र ' उमेदवाराला कांहींच किंमत नाहीं. बलवान पक्षसंघटना असलेल्या देशांत स्वतंत्र उमेदवार हा निवडलाच जाऊं शकत नाहीं. पक्षपद्धतींतील आणखी एक मोठा दोष म्हणजे सर्व सत्ता उपद्व्यापी अथवा खासगी द्वेषानें भारलेल्या लोकांच्या हातांत जाऊन पुष्कळदां थोर थोर माणसांची राजकारणांतून उचलबांगडी होते. वास्तविक सत्ताधीश पक्षांशीं या थोर लोकांचा विरोध असला तरी या थोर लोकांना अधिकाराचे जागेवर कायम ठेवल्यानें सत्ताधीश पक्षांच्या वेढूट वर्तनाला एकप्रकारें आळा बसतो. पक्षपद्धती असल्यास स्वतःच्या पक्षाला अधिक मतें मिळावी म्हणून सर्वसामान्य लोकांना आवडतील असें कायदे करण्यांत येतात. पुष्कळदां हा प्रकार अशास्त्रीय व परिणामी घातुक असतो. पण सरकार लोकमतावरच अवलंबून रहात असल्यामुळें कायद्यांत लोकमताचें निदर्शन होणें हें आवश्यक असतें व या दृष्टीनें पाहतां पक्षपद्धतीमुळें हा उद्देश साध्य होतो हें खरें.

पक्षपद्धतीमुळें प्रत्येक पक्ष मतदारांना स्वतःचाच पक्ष खरा व इतर सर्व खोटे असे भासविण्याचा प्रयत्न करितो. यामुळें मतदारांची बरीच दिशाभूल होते. पण याचाच दुसरा असा परिणाम होतो कीं, मतदारांपुढें सर्व पक्षांच्या बाजू आलेल्या असतात व त्यांतून त्याच्या इच्छेप्रमाणें त्याला निवड करितां येते. पक्षपद्धतीमुळें कार्यकारी सत्तेवर बारीक नजर राहते कारण कार्यकारी सत्तेकडून थोडीशी चूक झाली कीं त्याचा ठपका सत्ताधारी पक्षावर येऊन त्याचे विरुद्ध लोकमत प्रक्षुब्ध होण्याचा संभव असतो. यामुळें राष्ट्रभक्तीला ओहोटी लागून सत्ताधारी पक्षाबद्दल लोकांत आदर व प्रेम उत्पन्न होतें. यामुळें केव्हां केव्हां विरुद्धपक्ष सत्तावान पक्षाचा पराभव करण्यासाठीं राष्ट्रद्रोही मार्गाचाहि अवलंब करण्यास प्रवृत्त होतो. निवडणुकीच्यावेळीं मत्सरद्वेषअसुयाप्रेरित भाषणें होऊन परस्परांविषयीं द्वेषभाव वाढविण्यांत होतो. याचा परिणाम गुद्दागुद्दीपर्यंतहि जातो ! यामुळें सार्वजनिक कार्यांतील बोजदारपणा कमी होतो.

## ४ राज्यसत्तेचा भविष्यकाळ.

सरकारचें भवितव्य काय हा एक मोठाच विचारणीय प्रश्न आहे कारण कोणतीहि एकच शासनसंस्था कायम टिकल्याचें उदाहरण दाखवून देतां येणार नाहीं. एकाकाळीं राजसत्ता असेल तर कांहीं वर्षांनंतर तेथें अल्पजनसत्ता येते तर आणखी कांहीं वर्षांनीं लोकसत्ता तेथें उदयास येते; आणि आणखी कांहीं काळ गेल्यावर याहि स्थितींत असंतोष, असमाधान व तदनुषंगिक भांडणें व अंदाधुंदी कारभार अनुभवास येतो. अशा-स्थितींत सर्व जनतेवर प्रभाव पाडूं शकणारा एखादा मुसोलिनीसारखा शूर गडी पुढें येऊन तो आपल्या इच्छेनुसार पण प्रजेच्या हिताची दृष्टि ठेऊन राज्याचीं सुत्रें हालवूं लागतो. तेव्हां आदर्श शासनप्रकार कोणता हें ठरविणें अत्यंत कठिण आहे. शिवाय कालमानाप्रमाणें लोकांची परिस्थिति, विचार, राहणी, ध्येयें हींहि बदलतात. म्हणून आदर्श शासनप्रकार कोणता हें ठरविणें बरेंच कठिण काम आहे.

प्राचीन काळांत सरकार स्थापन झालें कीं आपलें कर्तव्य संपलें. सरकारनें व्यक्तीच्या नित्याच्या किरकोळ आचारासंबंधीहि नियम करावें

[stamp]

असें समजलें जाई. व्यक्तींना विशिष्ट अधिकाराची आवश्यकता वाटत नसे. ही स्थिति ग्रीसमध्यें अनुभवास येई. पण आतां सरकार हें ध्येय नसून उच्च व उदात्त सामाजिक ध्येय साध्य करण्याचें तें एक साधन आहे असें मानण्यांत येऊं लागले आहे. म्हणजे सरकार व समाज यांत भेद करण्यांत येऊं लागला आहे. अलीकडे पर्यंत संपत्ति व संस्कृतता यांचे जोरावर उच्च जातीचे लोक सर्व समाजावर आपलें प्रभुत्व गाजवीत असत पण लोकसत्तेच्या प्रसाराबरोबर ही स्थिति झपाट्यानें पालटत असून कनिष्ठ कामगार लोक आतां सर्व सत्ता काबीज करूं लागले आहेत.

कोणताहि एक शासनप्रकार आदर्श मानला तरी सत्ताधीश व्यक्ती समाजाच्या हितापेक्षां स्वतःच्या हिताकडे मनुष्य स्वभावाला अनुसरून अधिक जपणार व असें होऊं लागलें कीं समाजांत असमाधान नांदूं लागते व सत्ताधीशांची बदल व्हावी म्हणून चळवळी सुरू होतात. शासन-संस्था मनुष्यकृत आहे म्हणून मनुष्याचा स्वभाव आकांक्षा, आचार इ. लक्षांत घेऊनच आदर्श शासनप्रकार कोणता राहील हें ठरविणें अवश्य आहे.

## ५ आदर्श शासनाचीं लक्षणें

देशांत **शांतता** असली, व्यक्तीच्या जीविताचें व मालमत्तेचें संरक्षण झालें कीं सरकार उत्तम समजावें कीं काय? जग स्थिर नाहीं. नित्य नवीन शोध, नवीन ज्ञान यांची त्यांत भर पडत आहे. अशा स्थितींत केवळ शांतता स्थापल्यानें समाजाची उन्नति घडून येईल असें म्हणतां येणार नाहीं. कारण **उन्नतीचा** शेवट केव्हांच होऊं शकत नाहीं. उन्नतीचे शिखर नेहमीं दुष्प्राप्यच असतें. **सुख**—पुष्कळांचें पुष्कळ सुख हेंहि निश्चित लक्षण मानणें धोक्याचें आहे कारण ज्यायोगें सुख मिळेल असें अडाणी जनसमुहाला वाटते तींच कारणें कदाचित त्यांच्या नाशाला कारणीभूत होऊं शकतील. तसेंच सर्वकाळीं लागूं पडेल अशी सुखाची व्याख्या करणें पण कठिण आहे. **उपयुक्तता**—सरकारनें प्रजेच्या उपयुक्ततेचेंच काम करावें. उपयुक्त काय व काय उपयुक्त नाहीं हें

ठरावणेंहि सुलभ नाहीं. **न्याय**—हें एक आदर्शतेचें लक्षण मानतात. पण निःपक्षपाती खरा न्याय मिळण्यास न्यायाधीश सर्वज्ञ पाहिजे. परमेश्वराशिवाय सर्वज्ञतेचा तोरा कोण मिरवूं शकणार? फ्रेंच राज्यक्रांतींत उदयास आलेलीं **स्वातंत्र्य, समता, व बंधुता** हीं तत्वें तरी अबाधित आहेत काय? विचारांतीं 'नाहीं' हेंच याचें उत्तर द्यावें लागणार. जर्मन ग्रंथकार ब्लंटश्ली म्हणतो—"आदर्श शासनप्रकार तो कीं, ज्यांत राष्ट्रीय पात्रतेचा विकास होऊन तद्वारा राष्ट्रीयजीवन पूर्ण झालें असेल. असें होत असतां राष्ट्राचे अस्तित्वाला राजकीय व अध्यात्मिक विकासानें धक्का मात्र पोंचला कामा नये. व्यक्तीनें जशी आपली योग्यता वाढवून आत्मोन्नति साधणें अवश्य आहे, तसेंच राष्ट्रानेंहि केलें पाहिजे." यांत सामाजिक विकासाला राष्ट्रीय अस्तित्वाचा निर्बंध घातला आहे. म्हणजे समाजोन्नतिपेक्षां राष्ट्राचें अस्तित्व ब्लंटश्लीला अधिक अभिप्रेत आहे असें दिसतें. पण विचाराचा मुद्दा 'आदर्श राष्ट्रस्थिति' कोणती असेल हा असल्यानें वरील विधान लटकें ठरतें.

## ६ आदर्श राष्ट्रस्थिति.

अमेरिकेंतील प्रो. **बर्जेस** यांनीं यासंबंधांत पुढील प्रकारचे विचार प्रगट केले आहेत. ह्यांनीं राष्ट्राच्या प्रथम द्वितीय व अंतिम अशा तीन स्थिति मानल्या असून त्या तीन स्थितिमध्यें राष्ट्र कसें असावें हें सांगितलें आहे. सध्याचा मनुष्यस्वभाव लक्षांत घेतां लहान राज्यें अपरिहार्य आहेत. सर्व जगाचें एक राष्ट्र करण्याची कल्पना व्यर्थ होय. राष्ट्रीय सरकारनें व्यक्तीचें सर्व तऱ्हेनें संरक्षण करावें व समाजांत शांतता राखावी. अशा स्थितींत नैतिक उन्नतिचा पाया साधला जातो. सरकार स्थिर झालें कीं राष्ट्राची उन्नति होऊं लागते. उन्नतिला प्रथम राष्ट्रांतच सुरुवात व्हावी. उन्नतीला बाधक अशा गोष्टींचें निवारण करणें सरकारचें राष्ट्राचें प्रथमावस्थेंत कर्तव्य होय. सरकारचीं कर्तव्यें व व्यक्तीचें अधिकार याबद्दल स्पष्ट निर्बंध अगोदरच घातले जावे. व्यक्तीच्या विकासाला राष्ट्रांत पूर्ण वाव असावा अशाप्रकारें जगांतील सर्व राष्ट्रांतील

लोकांची मतें उन्नत झालीं व सर्व मानवसमाज एकत्रित झाला तर जगांत एकच राष्ट्र राहूं शकेल व मग अनेक राष्ट्रांची गरजच राहणार नाहीं. व हीच राष्ट्राची अंतिम आदर्श स्थिती होय असें प्रस्तुत प्रोफेसर साहेबांचें ह्मणणें आहे.

**प्रिन्स क्रोपोटकीन** हा रशियन समाजतत्ववेत्ता ह्मणतो "अन्न वस्त्रासारख्या नित्य गरजाच्या वस्तूंच्या बाबतींत राष्ट्र व राष्ट्रविभाग स्वयंपूर्ण झाले पाहिजेत. देशांतील कारखाने मोठमोठ्या शहरांतच न ठेवतां ते छोट्या गांवातून व खेड्यांतूनहि पसरावे. ह्मणजे वर्षांतून कांहीं काळ लोकांनीं शेती करावी, कांहीं काळ कारखान्यांत काम करावे व कांहीं काळ मानसिक श्रमाचें काम करावे या योगानें सांपत्तिक सत्तेचें केंद्रीकरण नष्ट होऊन तदनुषंगिक अनेक अनर्थ टळतील.

युरोपांत आधुनिक काळीं जेव्हां जेव्हां लोकसत्तेचा उदय झाला तेव्हां तेव्हां भांडवलशाहीचेंहि स्तोम माजून त्यामुळें व्यक्तीस्वातंत्र्याच्या तत्वाला विकृत व विपर्यस्त स्वरूप प्राप्त झालें आणि मनुष्याच्या कर्तव्यबुद्धीपेक्षां स्वार्थबुद्धीला अधिक उत्तेजन मिळालें. अर्थात समाजाचा नैतिक पाया ढांसळत गेला. तेव्हां राष्ट्राची पुनर्घटना करतांना हा नैतिक किंवा धार्मिक पाया शाबूत व भरभक्कम केला पाहिजे. ही गोष्ट शक्य होईल तरच राजसत्ता असो कीं, लोकसत्ता असो यशस्वी होईल नाहीं तर कोणत्याहि शासनप्रकारामुळें कालांतरानें अव्यवस्था, असमाधान व अशांति समाजांत निर्माण झाल्याविना राहत नाहीं. सारांश आदर्श राष्ट्रस्थिति प्राप्त करावयास सर्व लोकांना कर्तव्यबुद्धीची जाणीव सदैव ठेवण्याचें व तदनुसार आचरण करण्याचें शिक्षण दिलें गेलें पाहिजे म्हणजे समाजांत उद्भवणाऱ्या अनेक भांडणांना व तज्जन्य अनर्थांना मूठमाती मिळेल.

# अभिनव कार्यालय नागपूर.

## १ अभिनव भारत (साप्ताहिक)

विचारी तरुण पिढीला मार्गदर्शक होईल अशा तेजस्वी राजकारणाचा पुरस्कार करून सामाजिक वाङ्मयिक, शैक्षणिक व औद्योगिक बाबतींत राष्ट्रोन्नतीस पोषक असा मतप्रचार करणें हे या पत्राचें उद्दिष्ट आहे. वा. व. १॥ रु ट. ख ।॥-

## २ अभिनव ग्रंथमाला

राष्ट्रीय विचाराची उद्बोधक पुस्तकें या मालेंतून प्रकाशित करण्यांत येत असून वर्षांतून साधारणत: ५०० पृष्ठें मिळून ३-४ पुस्तकें प्रसिद्ध होतात. वा. व. २ रु. ट. ख. सह २। रु.

## ३ अभिनव मुद्रणालय

यांत सर्व प्रकारचीं लहान मोठीं छपाईचीं कामें अल्प मुदतींत शुद्ध व सुबकपणें करून दिलीं जातात. अनुभव घेऊन खात्री करून घ्या.

## ४ अभिनव ग्रंथशाळा

स्त्रीपुरुषांना वाचनीय अशीं निवडक पुस्तकें येथें मिळतील.

## परिशिष्ट

# प्राचीन भारताचा राज्यकारभार

### वैदिकपूर्वकाळ

'प्राचीन भारत वर्षातील राज्यकारभार' या आपल्या पुस्तकांत बाबू प्रमथनाथ बॅनरजी यांनीं वर्णिल्याप्रमाणें वैदिक काळारंभीं समाज रचना अगदीं साधी असून समाजांत जातिभेद मुळींच नव्हता. अर्थात् प्रत्येक जण समान दर्जाचा मानला जाई. कुटुंबांतील वडिल मनुष्य हाच कुटुंबांत प्रमुख समजला जाई. पाश्चात्य देशाप्रमाणें इकडे गुलामगिरी मुळींच नव्हती याची ग्वाही मॅगेस्थेनीसनेंही दिली आहे. ग्रामव्यवस्था ग्रामपंचायती पहात असत. प्राचीन काळीं लोक राजसत्ता मानीत नसत. लोक राजास देवाचा अंश मानीत यालाहि आधार नाहीं. राजा धर्माचा मुख्यहि मानला जात नसे. शासनसंस्थेचा उद्देश मोक्षप्राप्ति नसून सामाजिक सुव्यवस्था हाच असे. राजा हा त्याकाळीं मुख्य शास्ता असून कायद्यांची अंमलबजावणी करण्याचें काम त्याजकडे असे. मनुष्याच्या व्यक्ति स्वातंत्र्यापेक्षां सामाजिक हितरक्षणाची काळजी अधिक बाळगण्यांत येई. कायदे करण्याचा अधिकार राजाला नसून तो विद्वान पंडित व जातींतील प्रमुख लोकांना असे. राजा केवळ त्यांची अंमलबजावणी करी. राज्य व्यवस्था व वसुलीचे हक्क नियंत्रित असत. एक मुखी राजसत्तेशिवाय अल्पजनसत्ताक व बहुजनसत्ताक राज्यपद्धति त्या काळीं रूढ होती.

### प्राचीन हिंदूंचा काळ

ऱ्हीस डेव्हिड्स हा ग्रंथकार आपल्या पुस्तकांत लिहितो. " कपिल वस्तु येथें शाक्य लोक आपला राज्यकारभार सार्वजनिक दिवाणखान्यांत करीत. त्यावेळीं तरुणांपासून वृद्धांपर्यंत सर्व लोक तेथें हजर असत. अधिवेशन

नसेल तेव्हां कारभार पाहण्यासाठीं एक मुख्य अधिकारी निवडण्यांत येई त्यास राजा म्हणत."

प्रो. बॅनरजी म्हणतात, "कांहीं राज्यावर राजे लोक राज्य करीत व कांहीं ठिकाणीं लोकसत्ता होती. महाभारतांत वृष्णींनीं असेंच अल्प जनसत्ताक राज्य स्थापिलें होतें. त्याचे अनेक पुढारी असत, कृष्ण हाहि एक प्रमुख पुढारी होता. त्या काळीं भारतांत कोणत्या ना कोणत्या रीतीनें लोकतंत्री संस्था होत्या हे निर्विवाद आहे." बुद्धांच्या पॉली ग्रंथांतूनहि प्रजातंत्री राज्यांच्या अस्तित्वाबद्दल बरेच उल्लेख आहेत.

## या राज्यव्यवस्थेचे परिणाम

देशांत कोठेंहि अशांतीचें नांव ऐकूं येत नसे. सर्वत्र शांति व समाधान नांदत असल्याचें आढळून येई. अन्याय, सामाजिक तंटे व क्रान्त्या यांचा मागमूस नव्हता. राजे महात्वाकांक्षी बनून ते आपलें सामर्थ्य वाढ-विण्याचा हावरेपणा करूं लागले म्हणजे मात्र देशांत अस्वस्थता निर्माण होई. चीनी लेखकांच्या मतें चंद्रगुप्त, विक्रमादित्य यांची राज्यव्यवस्था उत्तम होती. अधिकारी प्रजेच्या कामांत क्वचित हात घालीत. त्यामुळें व्यक्तिस्वातंत्र्यांत फारसा बाध येत नसे. जमिनीवर सारा उत्पन्नाच्या केवळ एक षष्ठांश द्यावा लागे. इतर करहि फार कमी असत.

अंमल बजावणीसाठीं जबाबदार मंत्रिमंडळ नेमण्यांत येई व त्यांतील मंत्र्यांत प्रतिनिधि, पुरोहित, प्रधान, न्यायाधीश युद्धमंत्रि, फडणीस, सुमंत अशीं नांवें असत, राज्यकारभाराच्या सोईसाठीं जंगल, व्यापार, जकात, खजीना, टांकसाळ, जमाखर्च, जहाजें बांधणें, पाट बांधणें, अश्व शाळा, गोशाळा इ. विभाग पाडण्यांत येत. पोलीसांवर चोरीचा माल हुडकून काढण्याची जबाबदारी असे. पोलीसला माल शोधतां न आल्यास राजा खजिन्यांतून चोरीस गेलेल्या मालाची किंमत भरून देई.

कायदे करण्याचें काम धर्म व नीति शास्त्रांत निपुण असलेल्या विद्वान लोकांकडून करण्यांत येत असे. राजाकडे केवळ त्यांच्या अंमल बजावणीचें काम असे. प्रत्येक गांवांत स्थनिक न्यायालय असून त्यांत गांवांतील मनुष्य व अनुभवी गृहस्थ पंचाचें काम करीत. अपील व

अपीलांवर अपील करणें लोकांस माहित नव्हते- ग्रामपंचायतीकडे गांवची सुधारणा व व्यवस्था करण्याचें काम असे. सर शंकर नायर यांनीं एका लेखांत तर असें लिहिलें आहे कीं, स्त्रियाहि त्याकाळीं निवडणुकीस उभ्या राहूं शकत व एका न्यायमंडळांत एक स्त्री पंचाहि होती.

## प्राचीन हिंदुस्थानांतील स्थानिक स्वराज्य

व्हिन्सेंट स्मिथनें आपल्या 'भारत वर्षाचा प्राचीन इतिहास' या पुस्तकांत पाटली पुत्राच्या स्थानिक स्वराज्याचें पुढीलप्रमाणें वर्णन केलें आहे—"पाटली पुत्र नगराची व्यवस्था उत्कृष्ट ठेवण्यासाठीं ३० सभासदांचें एक मंडळ असे या मंडळांतील पांच पांच सभासदांचें एक अशीं सहा पोट मंडळें असत. एका पोट मंडळाकडे उद्योग व कलाकौशल्य यांजवर देखरेख करण्याचें काम असे दुसऱ्या मंडळाकडे विदेशीय पाहुण्यांची व्यवस्था पाहण्याचें काम असे. यावरून मौर्यांचे परदेशांशीं सारखें दळणवळण होतें असें दिसतें. तिसऱ्या मंडळाकडे जन्म मृत्युची पद्धतशीर नोंद करण्याचें काम असे." हाच ग्रंथकार म्हणतो, कीं अशोकाच्या वेळीं वास्तुविद्या उच्चावस्थेप्रत पोंचली होती. नक्षी व कलाकुसरीचें कामहि अप्रतिम होई. मोठमोठ्या इमारती नक्षी व वेलबुट्या कोरून शोभिवंत करीत. मनुष्याचे व पशुपक्ष्यांचे पुतळेहि सुंदर तयार होत. शहरांतील रस्ते सुंदर व प्रशस्त असत. शहरांत धर्मार्थ औषधालयें होतीं. शेती सुधारलेली होती. हिंदुस्थानचा परदेशांशीं व्यवहार चाले. डाका येथील मलमल इतकी अप्रतिम असे कीं, ती सोन्याचे भावानें विकली जाई. कुशल हिंदी चित्रकारांनीं काढलेली उत्कष्ट चित्रें आजहि हिंदी अजबखान्यांतून सरकारनें ठेवलीं आहेत व उत्तर हिंदुस्थानांतील भव्य इमारती व मध्य व दक्षिण हिंदुस्थानांतील कोरीव लेणीं यावरून त्याकाळीं चित्रकला किती परिणत स्थितींत होती हें स्पष्ट होतें.

सर टॉमस मनरो हिंदूसंबंधीं लिहितो—"शासन शास्त्र व इतर भिन्नभिन्न प्रकारचे उच्च शास्त्रीय ज्ञान सर्व ठिकाणहून संपादन करण्यांत हिंदु लोक युरोपियनांहून कमी प्रतीचे असतील परंतु उत्कृष्ट शेतीची पद्धत, शिल्प कामांत अनुपमेय हुशारी, ऐषआरामाच्या व उपभोगाच्या सर्व

प्रकारच्या वस्तु तयार करणें, लिहिणें, वाचणें व गणित वगैरे शिकविण्या· साठीं गांवागणिक शाळा, अतिथिसत्कार, दानशीलता व सर्वांहून श्रेष्ठ म्हणजे स्त्रियांबद्दल असलेला आदरयुक्त व्यवहार, ही सुधारणेचीं लक्षणें असतील तर हिंदु लोक युरोपियनांहून श्रेष्ठच आहेत व सुधारणा ही विनिमययोग्य झाली तर ही वस्तु हिंदुस्थानांतून इंग्लंडनें मागविणें लाभदायक होईल!"

## मुसलमानी काळांतील शासन-संस्था

सिडने ओवेन हा लिहितो कीं, मोगल घराण्यांत एकापेक्षां एक वरचढ असे सहा राजे झाले. त्यांतला पहिला बाबर व तिसरा अकबर यांनीं साम्राज्याचा विस्तार केला व लष्करी पद्धतीहि सुधारली. सहावा अलमगीर युद्ध करीत असतांच कामास आला. अकबराची वसुलाची पद्धति, जमीन मोजण्याची रीति, लोक संरक्षणाची व्यवस्था, लोकमताला असलेला मान व त्याची धार्मिक सहिष्णुता यामुळें पाश्चात्य लेखकांनीं अकबराची चांगलीच स्तुति केली आहे.

मोगल साम्राट व्यापार वृद्धीकडे विशेष लक्ष देत असत व त्यामुळें ईस्ट इंडिया कंपनी व इतर युरोपियन व्यापाऱ्यांना व्यापाराची परवानगी देण्यांत आली होती. मालावर विशेष जकात नसे. मोगलांना चीनी मातीच्या भांड्यांची विशेष चहा असे. अकबर मेल्यावेळीं केवळ आग्रयांतच नक्षी केलेलीं सुंदर चीनीचीं भांडीं २५ लक्ष रु. ची चीन व व्हेनिसहून आलीं होतीं. देशांत शांतता व सुबत्ताहि होती. अकबराच्या दरबारांत भोज विक्रमादित्याच्या दरबाराप्रमाणें विद्वान माणसेंहि असत. त्याच्या ग्रंथ संग्रहांत २४००० ग्रंथ असून त्यांची किंमत ६५ लक्ष रुपये होती.

१७५७ सालीं क्लाइव्ह मुर्शिदाबाद येथें गेला. मुर्शिदाबाद संबंधीं तो लिहितो कीं, हें नगर लंडइतकें मोठें, गजबजलेलें व संपन्न आहे. फरक इतकाच कीं, लंडनपेक्षां येथील लोक कितीतरी पटीनें अधिक संपत्तिमान आहेत!